



## **Einordnung des Eckpunktepapiers**

### **Auftrag**

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNV) hat im Herbst 2023 die PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH beauftragt, Umsetzungsoptionen für eine mögliche SPNV-Strukturreform in Nordrhein-Westfalen aufzuzeigen. Grundlage dafür bildet der Zukunftsvertrag zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen mit der Aussage: „Wir streben gemeinsam mit den Verkehrsverbänden und den Kommunen eine effizientere und einheitlichere Organisation des SPNV an.“

Auftrag an die PD war es, die bestehenden Organisationsstrukturen zu beschreiben und zu bewerten. Darüber hinaus war Teil des Auftrags, auch die Organisationsstrukturen anderer Bundesländer in den Blick zu nehmen. Die PD sollte zudem bereits von Akteuren formulierte Ideen und Anregungen zu einer möglichen SPNV-Strukturreform aufgreifen und bewerten. Insgesamt hat die PD auf Basis dieses Vorgehens sechs Modelle beschrieben:

- Kooperationsmodell
- Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft
- Fusionsmodell in Trägerschaft von Land und Kommunen
- Holdingmodell
- Drei Landesnahverkehrsgesellschaften
- Landesnahverkehrsgesellschaft

Ziel des Eckpunktepapiers ist es, eine erste Empfehlung zu geben, welche Modelle im weiteren Prozess betrachtet werden sollten.

### **Ergebnis PD**

Aus Sicht der PD sind drei Modelle gut geeignet, die Ziele des Landes zu erreichen:

- Gründung einer Landesnahverkehrsgesellschaft zur Planung und Organisation des SPNV
- Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft, bei dem Kreise und kreisfreie Städte alleinige Gesellschafter einer fusionierten SPNV-Aufgabenträgerorganisation sind
- Fusionsmodell in Trägerschaft von Land und Kommunen, bei dem das Land zusammen mit den Kreisen und kreisfreien Städten Gesellschafter der Organisation wird

Bei ihrer Bewertung hat PD folgende Kriterien berücksichtigt:

- Einheitliche und effizientere Organisation
- Verbesserte Steuerungsmöglichkeiten (durch das Land)
- Gesteigerte Transparenz (zu Entscheidungen und Mittelverwendung)
- Verbesserte Kosteneffizienz
- Berücksichtigung regionaler Spezifika



## **Bewertung des Eckpunktepapiers durch das MUNV**

Seite 2 von 3

Das MUNV teilt die Einschätzung der PD, dass die Gremien- und Entscheidungsstrukturen der drei Aufgabenträger voneinander abweichen. Teils finden sich Strukturen mit mehreren aufeinander aufbauenden Zweckverbänden sowie eingeschränkten Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten durch die Führungsebene wie im NWL. Zugleich lassen sich positive Transformationsansätze einzelner Aufgabenträger für effizientere, schlankere und schnell agierende Organisationen, zum Beispiel im Rahmen der Rechtsform Anstalt öffentlichen Rechts, erkennen.

Festzuhalten ist, dass es für die Zusammenarbeit der Aufgabenträger zusätzlicher Arbeitskreise und Abstimmungsrunden bedarf.

Die Betrachtung bestehender Strukturen in anderen Bundesländern liefert wertvolle Erkenntnisse für den Prozess. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass bei der Übertragbarkeit von guten Beispielen eine Anpassung auf die regionale Struktur Nordrhein-Westfalens mit einerseits hochverdichteten städtischen Räumen und andererseits sehr ländlich geprägten Räumen erfolgen muss. Allein im Ruhrgebiet leben und arbeiten rund 5,3 Mio. Menschen, womit der Raum in seiner Größe, Bevölkerungsdichte und bestehender Eisenbahninfrastruktur eine Besonderheit im Bundesgebiet darstellt. Die im Eckpunktepapier herangezogenen Beispiele anderer Länder für eine Landesnahverkehrsgesellschaft sind daher nur sehr eingeschränkt auf Nordrhein-Westfalen übertragbar.

Das MUNV sieht die Verantwortung für die Ausgestaltung des ÖPNV inklusive des SPNV und somit für Planung, Ausschreibung, Bestellung und Controlling der SPNV-Leistung durch eine einheitliche Planung in der Hand der Kommunen. Aus diesen Gründen verfolgt das MUNV primär keine Gründung einer Landesnahverkehrsgesellschaft, bei der das Land die Aufgabenträgerschaft selbst ausübt.

Das Fusionsmodell in Trägerschaft der Kommunen wäre primär geeignet, die bestehenden fachlichen Kompetenzen der heutigen drei Aufgabenträger in einer Gesellschaft zusammenzuführen und unter Ausgestaltung einer schlanken Gremienstruktur die einheitliche Planung des gesamten ÖPNV inkl. des SPNV durch die Kommunen fortzusetzen. Damit wird sichergestellt, dass die Interessen der Städte und Gemeinden bei der SPNV-Planung und -Bestellung berücksichtigt werden. Zugleich wird den Aufgabenträgern transparent dargelegt, welche Kosten für die Leistungen entstehen. Dabei haben die Aufgabenträger weiterhin die Möglichkeit, die vom Land bereitgestellten Regionalisierungsmittel für die Aufgaben mit eigenen Mitteln zu ergänzen.

Mit dem Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft wird damit eine effizientere und einheitlichere Struktur durch die personelle Bündelung in einer Gesellschaft zur Organisation des SPNV erreicht. Die bewährte Beratung, Entscheidung und damit Verantwortung der Kommunen zur Ausgestaltung des SPNV auch in Abstimmung mit dem ÖSPV-Angebot wird beibehalten.



## Weitere Steuerungsinstrumente des MUNV

Seite 3 von 3

Die PD zeigt in Kapitel 5.1 eine Möglichkeit auf, wie mit den Instrumenten eines NRW-Landesnahverkehrsplans mit Mindeststandards und -vorgaben sowie einer Spezifikation zur Verwendung der SPNV-Pauschale die Steuerung durch das Land in den bestehenden Strukturen bzw. auch in veränderten Strukturen unterstützt werden könnte.

Das MUNV hält die Aufstellung eines einheitlichen Landesnahverkehrsplans durch die Kommunen als Aufgabenträger für sinnvoll. Somit sind geeignete Arbeitsformen zu etablieren, um diesen Prozess für einen einheitlichen Landesnahverkehrsplan und somit eine Weiterentwicklung der heute bestehenden drei Nahverkehrspläne zu steuern.

Die SPNV-Pauschale mit Zielvorgaben ist für die Aufgabenträger ein Instrument, dass sowohl in der bestehenden wie auch einer Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen umgesetzt werden kann und sollte.

## Weiteres Vorgehen

Das MUNV wird im nächsten Prozessschritt, in dem die Kommunen und bestehenden Aufgabenträger eingebunden werden, das **Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft** primär weiterverfolgen. Ziel ist es, eine effizientere und einheitliche Organisationsstruktur zu erreichen. Zudem wird die erforderliche Novellierung des ÖPNVG-NRW vorbereitet.

## Anlage

Eckpunktepapier – Untersuchung von Umsetzungsoptionen für eine Strukturreform des Schienenpersonennahverkehrs in Nordrhein-Westfalen; PD; Berlin, 25.09.2024



Eckpunktepapier

***Untersuchung von Umsetzungsoptionen für eine  
Strukturreform des Schienenpersonennahverkehrs in  
Nordrhein-Westfalen***

Berlin, 25.09.2024



# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>1</b>
<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b>	<b>3</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>Management Summary</b>	<b>6</b>
<b>1 Einleitung: Potenziale einer Strukturreform im Schienenpersonennahverkehr in Nordrhein-Westfalen</b>	<b>8</b>
<b>2 Der Schienenpersonennahverkehr in Nordrhein-Westfalen: Organisation, Akteure, Herausforderungen</b>	<b>9</b>
2.1 Gesetzliche Grundlagen, Kooperationsräume, Akteure und Aufgaben	9
2.2 Die SPNV-Aufgabenträger: Aufbauorganisation, Entscheidungsstrukturen, Träger- oder Mitgliederorganisationen	11
2.2.1 Der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr: SPNV-Aufgabenträger und Verkehrsverbund	13
2.2.2 Der Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL)	14
2.2.3 Der Zweckverband go.Rheinland und die go.Rheinland GmbH	16
2.3 Das Land als Aufsichtsbehörde und Sonderaufsicht	18
2.4 Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs: SPNV-Pauschale und pauschalisierte Investitionsförderung	18
2.5 Hohe Komplexität und Doppelstrukturen – zentrale Herausforderungen bei der Organisation des Schienenpersonennahverkehrs in Nordrhein-Westfalen	21
<b>3 Grundtypen der SPNV-Organisation: Überblick, Beispiele, Ableitungen</b>	<b>26</b>
3.1 Grundtypen der SPNV-Organisation	26
3.2 SPNV-Organisation in ausgewählten Bundesländern	27
3.2.1 Organisation durch die Kommunen als Aufgabenträger, wobei die Bildung von Zusammenschlüssen zur Aufgabenwahrnehmung vorgesehen ist: Rheinland-Pfalz	27
3.2.2 Organisation durch das Land und wenige weitere Aufgabenträger: Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg und S-Bahn Stuttgart	29
3.2.3 Organisation durch eine Aufgabenträgerorganisation: Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein	30
3.3 Ableitungen aus dem Bundesländervergleich für die SPNV-Organisationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen	31
<b>4 Zieldimensionen für eine künftige SPNV-Organisationsstruktur anhand des Wirkungsmodells</b>	<b>33</b>
<b>5 Ausgewählte Instrumente und Modelle für eine einheitlichere und effizientere SPNV-Organisation</b>	<b>37</b>
5.1 Ausgewählte Instrumente und ihr Beitrag zu einer einheitlicheren und effizienteren SPNV-Organisation	37
5.2 Modelle für eine einheitlichere und effizientere SPNV-Organisation	39
5.2.1 Modell A.1: Kooperationsmodell	41

5.2.2	Modelle A.2 und A.3: Fusionsmodelle	44
5.2.3	Modell B.1: Holding-Modell	50
5.2.4	Modell B.2: Bildung von drei Landesnahverkehrsgesellschaften	54
5.2.5	Modell C.1: Gründung einer Landesnahverkehrsgesellschaft zur Planung und Organisation des SPNV	57
<b>6</b>	<b>Zusammenfassende Bewertung und Ausblick</b>	<b>60</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>64</b>

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Kooperationsräume bis 2007 und heute	10
Abbildung 2: SPNV-Organisationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen (vereinfachte Darstellung)	11
Abbildung 3: Hauptaufgaben im SPNV in Nordrhein-Westfalen	12
Abbildung 4: Gremienstruktur des VRR (AÖR)	14
Abbildung 5: Organisations- und Gremienstruktur des NWL	15
Abbildung 6: Organisations- und Gremienstruktur des Zweckverbands go.Rheinland	17
Abbildung 7: Entwicklung der SPNV-Pauschale und Regionalisierungsmittel Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2016 bis 2031 (in Millionen Euro)	19
Abbildung 8: Entscheidungsstrukturen und Finanzströme in den aktuellen SPNV-Organisationsstrukturen (stark vereinfachte Darstellung)	22
Abbildung 9: Zuordnung der Länder zu den Organisationsformen	26
Abbildung 10: Wirkungsmodell der Veränderung der SPNV-Organisationsstruktur	34
Abbildung 11: Bewertungslogik für die Betrachtung alternativer Modelle zur Organisation des SPNV in NRW	36
Abbildung 12: Alternative Modelle im Rahmen der Grundtypen der SPNV-Organisation	40
Abbildung 13: Organisationsstrukturen im Kooperationsmodell	41
Abbildung 14: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Kooperationsmodells	44
Abbildung 15: Organisationsstrukturen im Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft	45
Abbildung 16: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Fusionsmodells in kommunaler Trägerschaft	47
Abbildung 17: Organisationsstrukturen im Fusionsmodell in Trägerschaft von Land und Kommunen	48
Abbildung 18: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Fusionsmodells in Trägerschaft von Land und Kommunen	50
Abbildung 19: Organisationsstrukturen im Holding-Modell	51
Abbildung 20: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Holding-Modells	53
Abbildung 21: Organisationsstrukturen mit drei Landesnahverkehrsgesellschaften	54
Abbildung 22: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Modells Bildung von drei Landesnahverkehrsgesellschaften	57
Abbildung 24: Eine Landesnahverkehrsgesellschaft zur Planung und Organisation des SPNV	58
Abbildung 25: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Modells Landesnahverkehrsgesellschaft	59
Abbildung 26: Vergleichende Bewertung der vorgestellten Modelle	62

## Abkürzungsverzeichnis

AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
AR	Aufsichtsrat
Aus.	Ausschuss
AVV	Aachener Verkehrsverbund
BEG	Bayerische Eisenbahngesellschaft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BW	Baden-Württemberg
EBINFA	Eigenbetrieb Infrastruktur und Fahrzeuge GmbH
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
HSK	Haushaltssicherungskonzept
KC	Kompetenzcenter
KCD	Kompetenzcenter Digitalisierung
KCITF	Kompetenzcenter Integraler Taktfahrplan
KCM	Kompetenzcenter Marketing
KCS	Kompetenzcenter Sicherheit
LHO	Landeshaushaltsordnung
LNVP	Landesnahverkehrsplan; landesweiter Nahverkehrsplan
LV	Landesverfassung
MUNV	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
NAH.SH GmbH	Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVBW	Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg
NVG	Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (Nahverkehrsgesetz – NVG)
NVP	Nahverkehrsplan
NWL	Nahverkehr Westfalen-Lippe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs
ÖPNVG NRW	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen
ÖPNVP-VO	ÖPNV-Pauschalen-Verordnung



ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)
RLP	Rheinland-Pfalz
RRX	Rhein-Ruhr-Express
SH	Schleswig-Holstein
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SPNV-Nord	Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord
VO	Verordnung
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
VRS	Verkehrsverbund Rhein-Sieg
VV	Verkehrsvertrag
ZÖPNV-Süd	Öffentlicher Personennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd
ZV	Zweckverband
ZV AVV	Zweckverband Aachener Verkehrsverbund
ZV nph	Zweckverband Nahverkehrsverbund Paderborn/Höxter
ZV NVN	Nahverkehrszweckverband Niederrhein
ZV VRR	Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
ZV VRR Faln-EB	Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr Eigenbetrieb Fahrzeuge und Infrastruktur
ZV VRS	Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Sieg
ZV VVOWL	Zweckverband Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe
ZV ZRL	Zweckverband Mobilität Ruhr-Lippe
ZV ZWS	Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd
ZVM	Zweckverband Mobilität Münsterland

## Management Summary

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen (NRW) hat sich im Zukunftsvertrag zum Ziel gesetzt, den Verkehrsanteil des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) deutlich zu erhöhen. Er soll für die Fahrgäste attraktiver und damit eine echte Alternative zum motorisierten Individualverkehr werden. Der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) als Teil des ÖPNV nimmt dabei eine zentrale Rolle ein. Zur Stärkung der Qualität des SPNV soll dieser effizienter und einheitlicher organisiert werden.

Die Organisationsstrukturen im SPNV in Nordrhein-Westfalen gehen auf die 1990er- und 2000er-Jahre zurück. Die historisch gewachsenen Strukturen bauen auf drei Aufgabenträgerorganisationen in kommunaler Hand auf, sind komplex und von einer Vielzahl an Akteuren geprägt. Das führt aufgrund von Doppelstrukturen, Uneinheitlichkeiten und aufwendigen Gremienstrukturen sowohl zu Ineffizienzen beim Einsatz finanzieller Mittel als auch zu langwierigen Abstimmungsprozessen.

Das Land hat – jenseits der Finanzierung – in den bestehenden Strukturen nur begrenzte Möglichkeiten, um auf die Gestaltung des SPNV-Angebots Einfluss zu nehmen und damit verkehrspolitische Ziele zu verfolgen. Hinzu kommt ein Mangel an Transparenz bei der Mittelverwendung, was einen zielgerichteten Einsatz beeinträchtigt. Die Verfolgung der Ziele des Zukunftsvertrags wird so deutlich erschwert.

Das vorliegende Eckpunktepapier untersucht angesichts dieser Herausforderungen die Auswirkungen sechs unterschiedlicher Modelle der SPNV-Organisation auf die oben vorgestellten Ziele der Landesregierung für den ÖPNV. Drei dieser Modelle weisen das Potenzial auf, den strukturellen Herausforderungen der aktuellen Organisation des SPNV in Nordrhein-Westfalen in weiten Teilen begegnen zu können: (1) die Gründung einer Landesnahverkehrsgesellschaft in Landeshand, (2) die Fusion der bestehenden kommunalen Aufgabenträgerorganisationen zu einer Organisation in kommunaler Trägerschaft und (3) die Fusion der bestehenden kommunalen Aufgabenträgerorganisationen mit einer geteilten Trägerschaft von Land und Kommunen.

In der Gesamtbetrachtung ist eine Landesnahverkehrsgesellschaft als zentrale Organisation in Landeshand am besten dazu geeignet, um die Ziele der Landesregierung zu erreichen.

Die Zentralisierung der Organisation des SPNV in einer **Landesnahverkehrsgesellschaft** ist mit hohen **Effizienzgewinnen** verbunden. Das betrifft sowohl die Kosteneffizienz als auch die einheitliche und effiziente Organisation des SPNV:

- Durch den **Abbau von Doppelstrukturen** und die **Realisierung von Synergiepotenzialen** im Bereich Beschaffung von Fahrzeugen und Verkehrsleistungen können mittel- bis langfristig finanzielle Mittel eingespart werden, die anderweitig verwendet werden können.
- **Knappe Personalressourcen** können in einer Organisation **gebündelt** und so **effizienter** eingesetzt werden – das hilft, dem zunehmenden Fachkräftemangel zu begegnen.
- **Schlanke Abstimmungswege** in einer zentralen Organisation erhöhen die **Reaktionsgeschwindigkeit** des Systems. Dies ist dringend geboten angesichts der komplexen Herausforderungen, wie sie etwa mit der notwendigen kontinuierlichen Weiterentwicklung des Mobilitätsangebots in Reaktion auf sich verändernde Mobilitätsbedarfe verbunden sind.

Mit einer Landesnahverkehrsgesellschaft, in der die Aufgaben der SPNV-Organisationen zusammengeführt werden, kann das Land zudem besser eine **strategisch steuernde Funktion** wahrnehmen. Zum einen werden die **Finanzierungs-** und die **Steuerungsverantwortung beim Land zusammengeführt**. Zum anderen kann das Land so **direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des SPNV-Angebots nehmen** und verkehrspolitische Ziele, wie sie im Zukunftsvertrag festgehalten sind, unmittelbar verfolgen. Das erleichtert die **kooperationsraumübergreifende Steuerung im SPNV** und wird so dem Charakter des SPNV gerecht, der nicht an den Grenzen von Kooperationsräumen haltmacht.

Schließlich wird mit einer Landesnahverkehrsgesellschaft die **Transparenz bei der Mittelverwendung** deutlich gestärkt. Dies schafft die Grundlage für die **Identifikation von Finanzierungsbedarfen** und die oben aufgeführte zielgerichtete strategische Steuerung.

Ebenfalls gut geeignet, um die Ziele der Landesregierung zu erreichen, sind die **Fusionsmodelle**, bei denen die aktuellen SPNV-Aufgabenträgerorganisationen zu einer Gesellschaft zusammengeführt werden. Auch hier lassen sich **Effizienzgewinne** realisieren, indem schlanke und einheitliche Strukturen geschaffen werden. Das **Fusionsmodell in Trägerschaft von Land und Kommunen** ermöglicht dem Land über die Kapitalbeteiligung außerdem eine **aktivere Rolle bei der Gestaltung des SPNV** in NRW.

Die aktuell bestehende **SPNV-Aufgabenträgerschaft** ist mit **hohen finanziellen Risiken für die Kreise und kreisfreien Städte** verbunden, beispielsweise im Falle der Insolvenz eines Eisenbahnverkehrsunternehmens. In der Vergangenheit wurden diese Risiken teilweise bereits de facto vom Land aufgefangen. Beim **Übergang der Aufgabenträgerschaft** auf das Land gehen diese **Risiken auch de jure auf das Land** über.

# 1 Einleitung: Potenziale einer Strukturreform im Schienenpersonennahverkehr in Nordrhein-Westfalen

Die nordrhein-westfälische Landesregierung will den ÖPNV für die Menschen des Landes leistungsstärker, verlässlicher, vernetzter, flexibler, sicherer und barrierefrei gestalten. Er soll zu einer attraktiven Alternative zum motorisierten Individualverkehr werden. Zentral dafür ist ein modernes und leistungsfähiges Angebot im SPNV, für den zudem eine effizientere und einheitlichere Organisation angestrebt werden soll. Damit sind die Ziele, an denen sich eine Strukturreform im SPNV letztlich messen lassen muss, bereits durch die Landesregierung formuliert.

Das aktuelle Bild im SPNV in Nordrhein-Westfalen zeigt sich von diesen Zielen deutlich entfernt und ist von vielfältigen Herausforderungen geprägt. Die kontinuierliche und erhebliche Erhöhung der Finanzierungsmittel für den SPNV in den vergangenen Jahren konnte angesichts dieser bestehenden Schwierigkeiten nicht zu einer signifikanten Verbesserung des SPNV-Angebots im Sinne der Fahrgäste beitragen. Dieser Umstand ist nicht allein auf den schlechten Zustand der Infrastruktur zurückzuführen. Stattdessen können nicht ausreichend aufeinander abgestimmte Mehrleistungen punktuell sogar zu einer zusätzlichen Überlastung der sanierungsbedürftigen Infrastruktur beitragen.

Insgesamt ist das Angebot zunehmend von Unzuverlässigkeiten und Zugausfällen geprägt.<sup>1</sup> Dies spiegelt sich auch in einer abnehmenden Zufriedenheit der Fahrgäste wider, wie das Kundenbarometer des Kompetenzcenters Marketing (KCM) zeigt.<sup>2</sup>

Die Insolvenz des Eisenbahnverkehrsunternehmens Abellio zum Jahreswechsel 2021/2022 hat eine weitere Schwachstelle der aktuellen Organisation des SPNV in Nordrhein-Westfalen aufgezeigt. Die Folgen dieser Insolvenz konnten nur mit zusätzlicher finanzieller Unterstützung des Landes aufgefangen werden. Die kommunalen Haushalte der rechtlich in der Verantwortung stehenden Gebietskörperschaften wären ohne ein Einspringen des Landes mit finanziellen Forderungen in Millionenhöhe belastet worden. Eine gesetzlich begründete Verpflichtung für eine solche Unterstützungsleistung seitens des Landes besteht jedoch nicht, sodass die SPNV-Aufgabenträgerschaft für die Kommunen auch in Zukunft mit erheblichen Risiken behaftet ist.

Das für den SPNV zuständige Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNV) hat die PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH damit beauftragt, die gewachsenen Strukturen zu analysieren und alternative Ansätze für eine effizientere und einheitlichere Organisation des SPNV zu untersuchen. Das vorliegende Eckpunktepapier skizziert vor dem Hintergrund dieses Auftrags die bestehenden Organisationsstrukturen im nordrhein-westfälischen SPNV und die mit ihnen verbundenen Herausforderungen (siehe Kapitel 2).

Auf Basis von Grundtypen der SPNV-Organisation (siehe Kapitel 3) und mit Blick auf die Ziele der Landesregierung (siehe Kapitel 4) werden sechs alternative Modelle der SPNV-Organisation vorgestellt und diskutiert (siehe Kapitel 5). In einer zusammenfassenden Bewertung werden schließlich diejenigen Modelle aufgezeigt, die eine effizientere und einheitlichere Organisation des SPNV ermöglichen und mit denen die Ziele der Landesregierung erreichbar sind (siehe Kapitel 6).

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu den Qualitätsbericht SPNV Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2023 des Kompetenzcenters Integraler Taktfahrplan. Kompetenzcenter Integraler Taktfahrplan (2024b).

<sup>2</sup> Vgl. Kompetenzcenter Marketing (2023).

## 2 Der Schienenpersonennahverkehr in Nordrhein-Westfalen: Organisation, Akteure, Herausforderungen

Die Organisation des SPNV in Nordrhein-Westfalen ist von komplexen Strukturen und einer Vielzahl an Akteuren geprägt. Im folgenden Abschnitt 2.1 werden gesetzliche Rahmenbedingungen und Aufgaben skizziert sowie diejenigen Akteure vorgestellt, die unmittelbar mit der Planung, Organisation und Finanzierung des SPNV befasst sind oder auf diese einwirken.<sup>3</sup>

Im Abschnitt 2.2 erfolgt eine Betrachtung der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen, ihrer Organisationsstruktur und ihrer Mitglieder- oder auch Trägerorganisationen. Abschnitt 2.3 beleuchtet die Rolle des Landes als oberste Aufsichts- und Sonderaufsichtsbehörde. Abschnitt 2.4 widmet sich der Entwicklung der SPNV-Pauschale als dem wichtigsten Finanzierungsinstrument für den SPNV in Nordrhein-Westfalen. Aus den bestehenden Strukturen abgeleitete Herausforderungen bei der Organisation und Bereitstellung des SPNV werden im Abschnitt 2.5 dargestellt.

### 2.1 Gesetzliche Grundlagen, Kooperationsräume, Akteure und Aufgaben

In Nordrhein-Westfalen wird der ÖPNV durch das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) geregelt. Durch dieses Gesetz legt das Land die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe in die Hände der Kreise und kreisfreien Städte.<sup>4</sup> Sie müssen sich zur Wahrnehmung der damit verbundenen Aufgaben im SPNV zu **Zweckverbänden** oder **Anstalten des öffentlichen Rechts** (AöR) zusammenschließen<sup>5</sup>, die wiederum zuständig für jeweils einen sogenannten **Kooperationsraum** sind.<sup>6</sup>

Bis 2007 haben neun Zweckverbände in neun Kooperationsräumen die Aufgaben im SPNV erfüllt. Mit der Reform des ÖPNVG NRW im Jahr 2008 wurden diese zu drei Kooperationsräumen zusammengeführt, in denen die Aufgabenträgerschaft für den SPNV seither in drei Aufgabenträgerorganisationen gebündelt wird.<sup>7</sup>

Die heutige Struktur mit den drei **SPNV-Aufgabenträgerorganisationen** Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR), Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL) und Zweckverband go.Rheinland wird in

---

<sup>3</sup> Dabei werden die Strukturen zugunsten einer besseren Übersicht verkürzt und vereinfacht dargestellt. Auch werden die Eisenbahnverkehrsunternehmen, die die Verkehrsleistung erbringen und bereitstellen, die privaten und kommunalen Verkehrsunternehmen, die für die Erbringung des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs (ÖSPV) zuständig sind, sowie weitere Akteure, wie die Landesgesellschaft NRW.Mobidrom GmbH, oder Programme und Initiativen in diesem Eckpunktepapier nicht betrachtet.

<sup>4</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 ÖPNVG NRW. Für den ÖSPV sind außerdem die mittleren und großen kreisangehörigen Städte zuständig, sofern sie ein eigenes ÖPNV-Unternehmen betreiben oder an einem solchen wesentlich beteiligt sind. Insgesamt sind so für den ÖSPV in NRW 54 Kreise und kreisfreie Städte als planungspflichtige Aufgabenträger verantwortlich. Zur Erfüllung der damit verbundenen Aufgaben haben sie sich zum Teil zu Zweckverbänden zusammengeschlossen oder kreisweite Management-Gesellschaften mit der Unterstützung bei der Planung und Organisation des ÖPNV beauftragt. Vgl. hierzu Kompetenzcenter Marketing (2024d).

<sup>5</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 ÖPNVG NRW.

<sup>6</sup> Die Bildung von Kooperationsräumen geht auf die 1970er-Jahre zurück. Damals wurden zunächst neun Kooperationsräume gebildet mit dem Ziel, in diesen Teilräumen einheitliche Tarife und einen koordinierten Marktauftritt des ÖPNV-Angebots sicherzustellen. Dieses Ziel wurde nur bedingt erreicht. Vgl. Kompetenzcenter Marketing (2024d).

<sup>7</sup> Ziel dieser Zusammenlegung war es, „sachgerechte Entscheidungen im SPNV“ zu erleichtern, der regelmäßig durch erheblich höhere Reiseweiten geprägt ist als der ÖSPV (Wille (2008), S. 20). Vgl. auch Kompetenzcenter Marketing (2024d).

Abbildung 1 dargestellt. In ihr sind auch die bis 2007 für den SPNV zuständigen Zweckverbände abgebildet. Sie sind heute Mitglieder beziehungsweise Träger der drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen.<sup>8</sup>

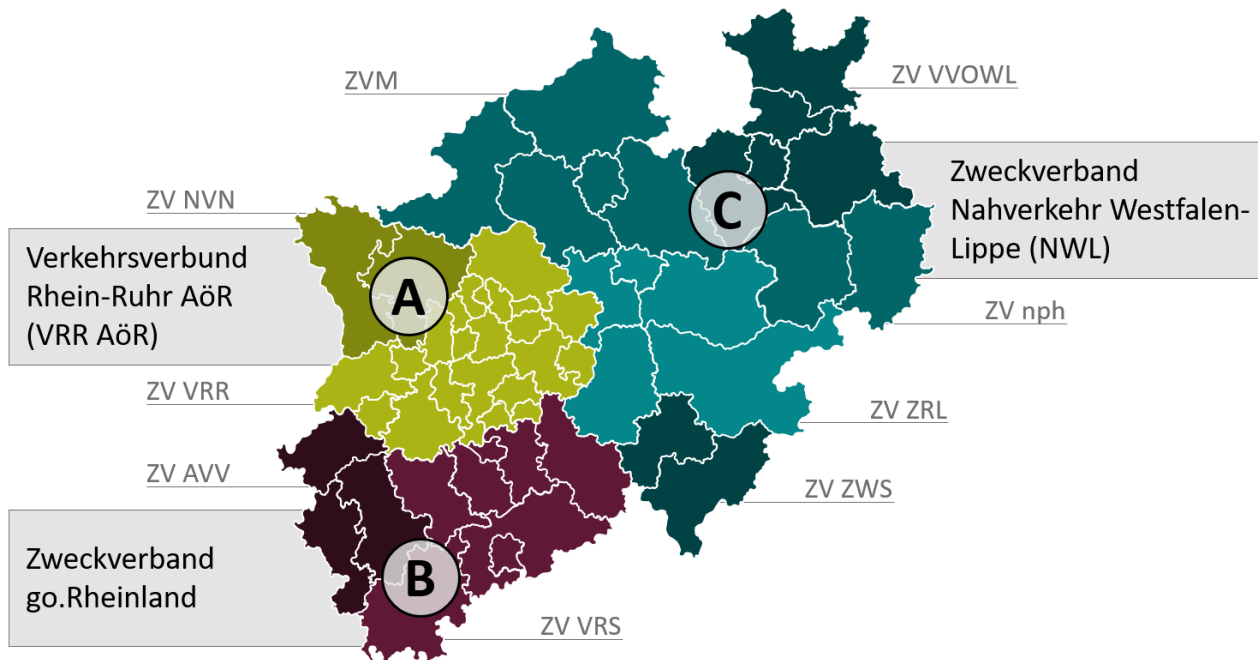


Abbildung 1: Kooperationsräume bis 2007 und heute<sup>9</sup>

Der VRR stellt insofern einen Sonderfall dar, als er nicht nur SPNV-Aufgabenträgerorganisation, sondern auch **Verkehrsverbund** ist.

Die zwei weiteren Verkehrsverbünde im ÖPNV-System NRW sind der Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS) und der Aachener Verkehrsverbund (AVV). Sie sind zugleich Mitgliedszweckverbände von go.Rheinland.

Die Verkehrsverbünde koordinieren innerhalb der Kooperationsräume A (VRR) und B (VRS und AVV) den ÖPNV und sind dort jeweils für die Tarife zuständig. Im Kooperationsraum C fehlt derzeit eine entsprechende Organisationsstruktur. Hier kooperieren über 60 Verkehrsunternehmen, der NWL als SPNV-Aufgabenträger sowie 27 ÖSPV-Aufgabenträger in der Tarifgemeinschaft WestfalenTarif GmbH, die sich überregional um die Organisation des Tarifs kümmert.<sup>10</sup>

Teil der SPNV-Organisationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen sind außerdem vier **Kompetenzcenter (KC)** für die Themen **Integraler Taktfahrplan (KCITF)**, **Sicherheit (KCS)**, **Digitalisierung (KCD)** und **Marketing (KCM)**. Die Kompetenzcenter wurden zur Bearbeitung und Koordination dieser Zukunfts- und Schwerpunktthemen im ÖPNV sowie zur Förderung der Zusammenarbeit der ÖPNV-Akteure in Nordrhein-Westfalen gegründet. Sie wirken als Koordinatoren und Dienstleister. Über eine Regelungskompetenz verfügen sie nicht.

<sup>8</sup> § 5 Absatz 1 ÖPNVG NRW ermöglichte es, dass nicht nur die Gebietskörperschaften, sondern auch Zweckverbände an der Bildung der neuen Aufgabenträgerorganisationen beteiligt sein konnten. Dieser Punkt war seinerzeit politisch umstritten. Vgl. Wille (2008), S. 20.

<sup>9</sup> Abbildung in Anlehnung an das Kompetenzcenter Marketing (2024): ÖPNV-Organisationsstruktur.

<sup>10</sup> Für die Gestaltung der regionalen Tarife sind weiterhin die fünf westfälischen Teilräume und die dortigen Zweckverbände verantwortlich. Vgl. WestfalenTarif GmbH (2024).

Die Kompetenzcenter sind bei den SPNV-Aufgabenträgerorganisationen VRR und NWL sowie dem Verkehrsverbund VRS angesiedelt. Gefördert werden sie zu 80 Prozent vom Land und je 20 Prozent durch die SPNV-Aufgabenträgerorganisationen, bei denen sie verortet sind. Von den Kompetenzcentern entwickelte Arbeitsergebnisse und das dort generierte Wissen sollen „der gesamten ÖPNV-Landschaft in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellt werden“<sup>11</sup>.

Abbildung 2 zeigt die Akteure der SPNV- und ÖSPV-Organisationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen gemäß dem **Drei-Ebenen-Modell** auf.<sup>12</sup> Auf der Management-Ebene befinden sich die für die SPNV-Organisation zuständigen drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen (VRR AÖR, ZV go.Rheinland, ZV NWL) mit ihren Träger- und Mitgliedszweckverbänden sowie den Kompetenzcentern.

Die politische Ebene bilden die nordrhein-westfälischen Kreise und kreisfreien Städte.

Auf der operativen Ebene planen, realisieren, überwachen und verantworten private sowie öffentliche Verkehrsunternehmen die Verkehre im ÖSPV und SPNV.

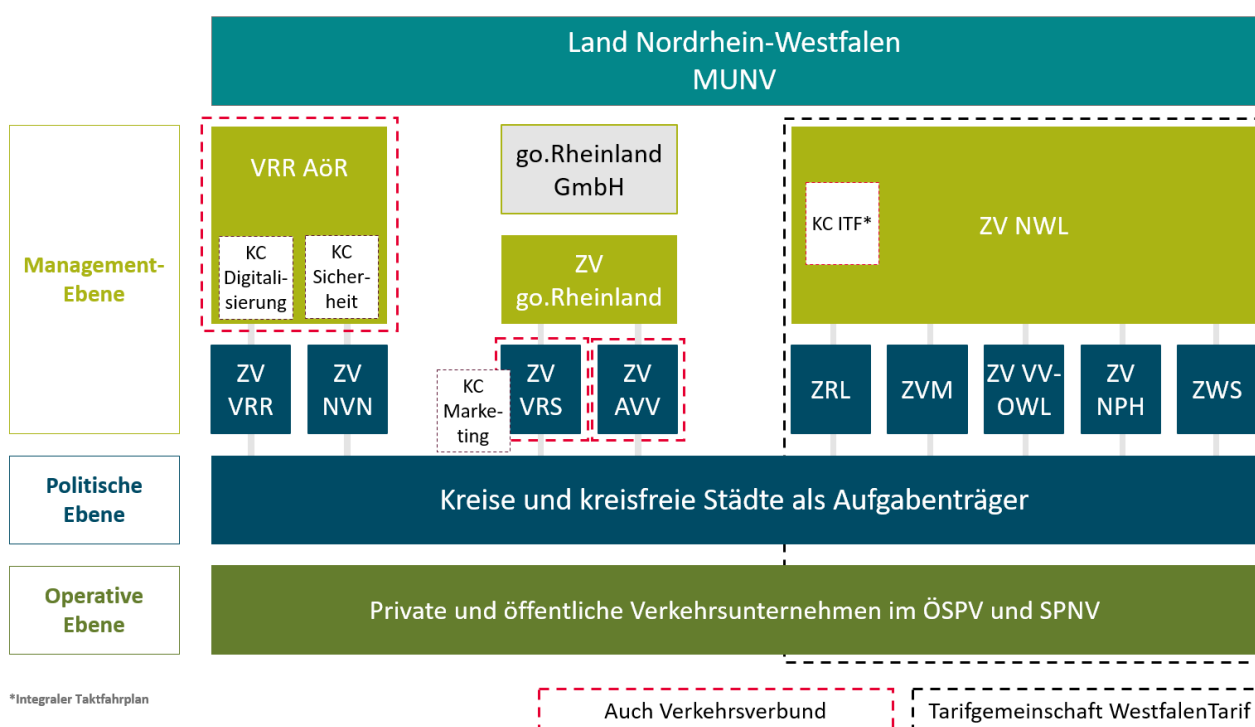


Abbildung 2: SPNV-Organisationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen (vereinfachte Darstellung)

## 2.2 Die SPNV-Aufgabenträger: Aufbauorganisation, Entscheidungsstrukturen, Träger- oder Mitgliederorganisationen

Die drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen VRR, NWL sowie go.Rheinland<sup>13</sup> sind seit 2008 für die Planung, Organisation und Finanzierung im SPNV zuständig. Die damit verbundenen Aufgaben sind in Abbildung 3 zusammengefasst. Der Fokus liegt im vorliegenden Eckpunktepapier auf den Aufgaben im

<sup>11</sup> Kompetenzcenter Marketing (2024c).

<sup>12</sup> Beschreibung des Drei-Ebenen-Modells in Anlehnung an das Kompetenzcenter Marketing (2024d).

<sup>13</sup> go.Rheinland trug bis Dezember 2022 den Namen Zweckverband Nahverkehr Rheinland (NVR).

SPNV. Aufgaben, die sich im Querschnitt von SPNV und ÖSPV befinden, werden dort betrachtet, wo es sinnvoll und notwendig erscheint. Aufgaben im ÖSPV werden nicht betrachtet.

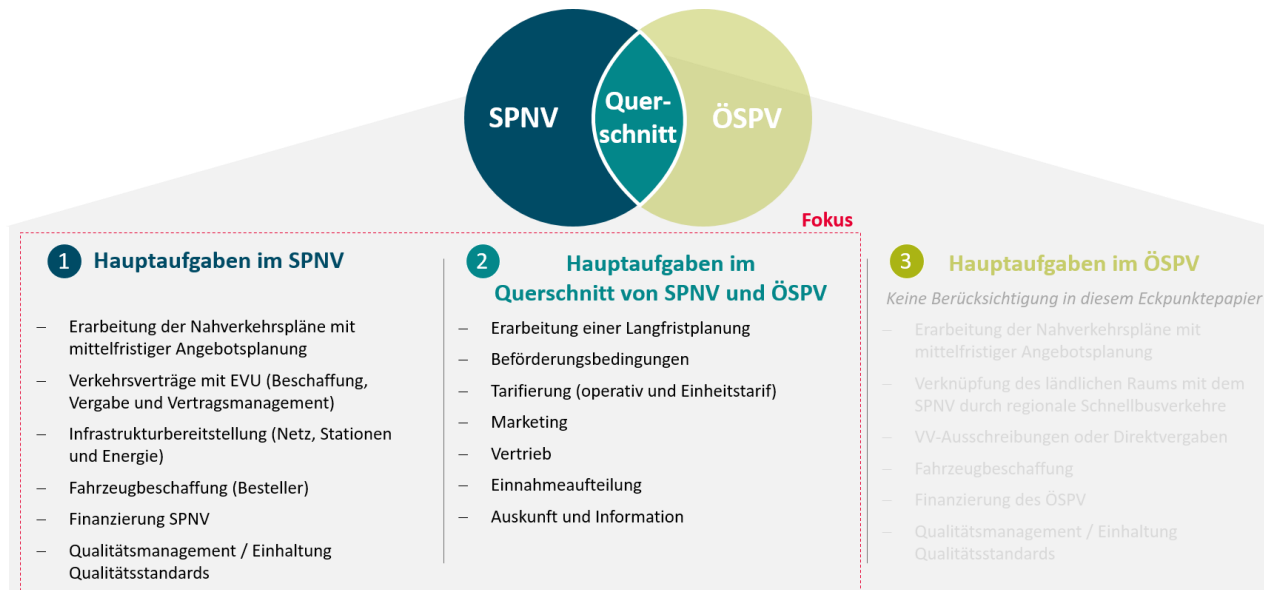


Abbildung 3: Hauptaufgaben im SPNV in Nordrhein-Westfalen<sup>14</sup>

Hinsichtlich ihrer Rechtspersönlichkeit sind die drei Aufgabenträgerorganisationen unterschiedlich strukturiert. NWL und go.Rheinland sind als Zweckverbände, der VRR als AÖR ausgestaltet. Dies wirkt sich insbesondere auf die Möglichkeit des Vorstands oder der Geschäftsführung aus, eigenverantwortlich Entscheidungen zu treffen. In einem Zweckverband bleiben die „Entscheidungen über die Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe regelmäßig der Verbandsversammlung vorbehalten“, in einer AÖR sind solche Entscheidungen dem Vorstand übertragen worden.<sup>15</sup> Das macht die AÖR gegenüber dem Zweckverband zu der **flexibleren Körperschaftsform**, da rascher und unmittelbarer auf Herausforderungen oder veränderte Rahmenbedingungen reagiert werden kann.

Unterschiede bestehen zudem im Bereich der Träger- beziehungsweise Mitgliedsorganisationen von VRR, NWL und go.Rheinland.

Die insgesamt neun Zweckverbände üben verschiedene Funktionen im ÖPNV-System NRW aus und unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Einflussmöglichkeiten auf die SPNV-Aufgabenträgerorganisationen. So haben die beiden Zweckverbände im Gebiet des VRR ihre Aufgaben vollständig an den VRR übertragen.

Die westfälischen Zweckverbände, die den NWL als Dachverband gegründet haben, nehmen hingegen weiterhin sehr vielfältige Aufgaben im ÖPNV wahr. Dasselbe gilt für die Mitgliedszweckverbände AVV und VRS von go.Rheinland, die als Verkehrsverbände tätig sind.

Im Folgenden werden die Aufgabenträgerorganisationen mit ihren Gremienstrukturen und ihren Mitgliedsorganisationen beschrieben.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Die Abkürzung EVU steht in dieser Abbildung für Eisenbahnverkehrsunternehmen.

<sup>15</sup> Meiborg und Neutz (o. J.).

<sup>16</sup> Dabei werden die Träger und Mitglieder der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen zugunsten der Übersichtlichkeit nur knapp dargestellt. Eine vertiefende Betrachtung ihrer Organisationsstruktur erfolgt nicht.



### 2.2.1 Der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr: SPNV-Aufgabenträger und Verkehrsverbund

Der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) mit Hauptsitz in Gelsenkirchen hat als einzige der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen die **Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts** und fungiert zudem als **Verkehrsverbund** (für den Kooperationsraum A). Der VRR nimmt also – neben der Planung und Organisation des SPNV – vielfältige Aufgaben im gesamten ÖPNV in der Region wahr.<sup>17</sup> Als einer der größten Verkehrsverbände Europas beschäftigt der VRR rund 200 Mitarbeitende.<sup>18</sup> In seinem Verkehrsraum leben circa 7,8 Millionen Menschen.<sup>19</sup>

Träger des VRR sind der **Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (ZV VRR)**<sup>20</sup> und der **Nahverkehrszweckverband Niederrhein (ZV NVN)**<sup>21</sup>. Der NVN hat im Zuge der Novellierung des ÖPNVG 2008 sämtliche Aufgaben sowie die Besorgung seiner eigenen Angelegenheiten auf den VRR übertragen.<sup>22</sup> Auch der ZV VRR hat der VRR AöR einen Großteil seiner Aufgaben übertragen. Die Zuständigkeit für die Beschaffung, die Finanzierung und Nutzungsüberlassung von SPNV-Fahrzeugen sowie sonstiger damit zusammenhängender Infrastruktur hat er jedoch weiterhin inne und zur Wahrnehmung und Durchführung der damit verbundenen Aufgaben einen Eigenbetrieb errichtet (Eigenbetrieb Fahrzeuge und Infrastruktur, ZV VRR FaIn-EB).<sup>23</sup> Anders als der NVN hat der ZV VRR zudem die Besorgung seiner Angelegenheiten nicht vollständig auf die VRR AöR übertragen.

Aus den (weiterhin bestehenden) Verbandsversammlungen der beiden Zweckverbände werden kommunale Vertreterinnen und Vertreter in den Verwaltungsrat des VRR (AöR) entsendet: Der ZV VRR entsendet die Verbandsvorsteherin oder den Verbandsvorsteher zusammen mit 41 weiteren Personen, der NVN zwei Personen.<sup>24</sup> Daneben entsenden beide Verbandsversammlungen Mitglieder in den Vergabeausschuss sowie in vorbereitende Ausschüsse.

Abbildung 4 zeigt die Organisations- und Gremienstruktur des VRR und seiner Mitglieder, der Zweckverbände VRR und NVN.

<sup>17</sup> Hierzu gehören etwa die Zuständigkeit für den Gemeinschaftstarif im Verbundraum und die Organisation der Einnahmeaufteilung der Fahrgeldeinnahmen auf die kommunalen, privaten und die Eisenbahn-Verkehrsunternehmen.

<sup>18</sup> Vgl. VRR (2024c). Enthalten sind hier alle Mitarbeitenden der gesamten VRR AöR, also nicht nur diejenigen, die für den SPNV zuständig sind.

<sup>19</sup> Vgl. VRR (2024b).

<sup>20</sup> Im ZV VRR haben sich die Kreise Viersen, Recklinghausen, Mettmann, der Rhein-Kreis-Neuss und der Ennepe-Ruhr-Kreis sowie die Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Herne, Krefeld, Mönchengladbach, Monheim, Mülheim an der Ruhr, Neuss, Oberhausen, Remscheid, Solingen, Viersen und Wuppertal zusammengeschlossen.

<sup>21</sup> Der ZV NVN ist ein Zusammenschluss der Kreise Wesel und Kleve.

<sup>22</sup> §§ 5 und 6 Zweckverbandssatzung für den Nahverkehrszweckverband Niederrhein. Ausgenommen von der Übertragung der eigenen Angelegenheiten ist die personelle Besetzung der Organe der VRR AöR (§ 5 Abs. 3).

<sup>23</sup> Zu den vom ZV VRR an den VRR AöR übertragenen Aufgaben und den Aufgaben, die die SPNV-Fahrzeuge und die damit zusammenhängende Infrastruktur betreffen siehe § 7 Zweckverbandssatzung für den Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr.

<sup>24</sup> Zu den Zusammensetzungen der jeweiligen Vertreterinnen und Vertretern und ihrer Stimmrechte vgl. die Satzung des VRR AöR.

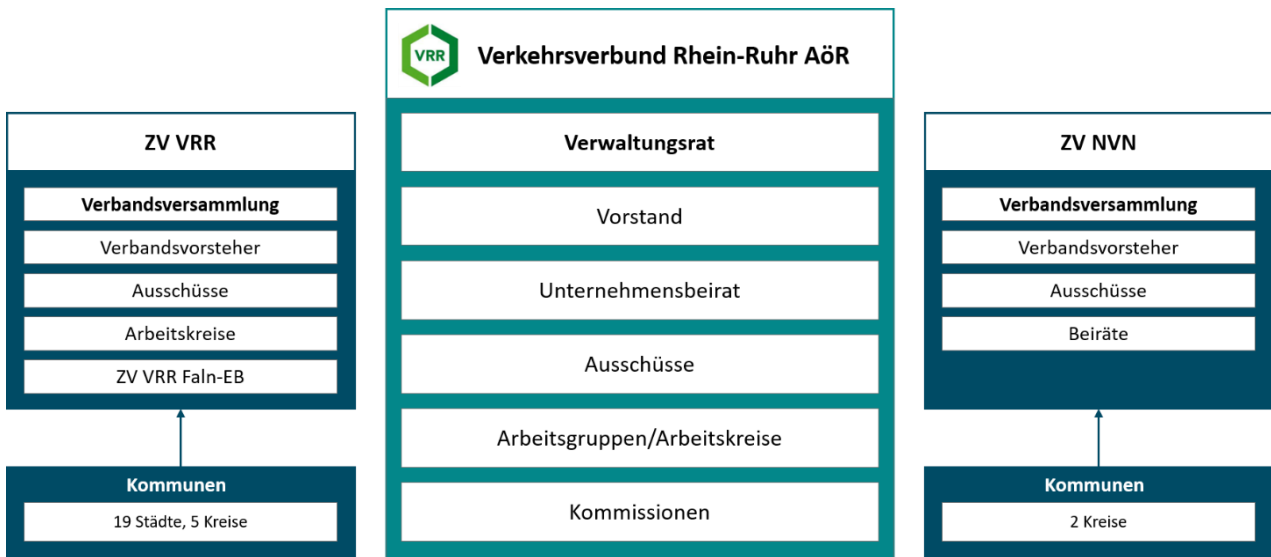


Abbildung 4: Gremienstruktur des VRR (AÖR)

Das oberste Entscheidungsgremium des VRR ist der **Verwaltungsrat**, bestehend aus insgesamt 44 stimmberechtigten Mitgliedern. Er entscheidet „über fast alle Angelegenheiten rund um den Nahverkehr in der Region“, bestellt den Vorstand des VRR und überwacht seine Geschäftsführung.<sup>25</sup> Der Vorstand des VRR leitet die Geschäfte der Gesellschaft in eigener Verantwortung, wie es in der Körperschaftsform AÖR vorgesehen ist. Damit verbunden sind in der Regel weitreichendere Kompetenzen und die Möglichkeit, Entscheidungen rascher treffen zu können, als es in einem Zweckverband möglich ist.

Beim VRR sind das **KCD** und das **KCS** angesiedelt. Das **KCD** unterstützt Verkehrsverbände und -unternehmen bei der Umsetzung ihrer Digitalisierungsvorhaben und trägt die Verantwortung für die Organisation der Digitalisierungsoffensive im ÖPNV in Nordrhein-Westfalen.<sup>26</sup>

Das **KCS** sieht sich als „eine landesweite ‚Wissensbörse‘ zu verschiedenen Projekten im ÖPNV“.<sup>27</sup> Es moderiert und koordiniert den Austausch von Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen und Behörden in Nordrhein-Westfalen in Bezug auf Sicherheitsfragen im öffentlichen Verkehr und unterstützt die Akteure bei sicherheitsrelevanten Projekten.<sup>28</sup>

### 2.2.2 Der Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL)

Der **Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL)** ist der **Dachverband der fünf Zweckverbände Mobilität Ruhr-Lippe (ZRL), Münsterland (ZVM), Personennahverkehr Westfalen-Süd (ZWS), des Verkehrsverbunds Ostwestfalen-Lippe (VVOWL) und des Nahverkehrsverbunds Paderborn/Höxter (nph)** mit insgesamt 16 Kreisen und drei kreisfreien Städten.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> VRR (2024a).

<sup>26</sup> Vgl. Kompetenzzentrum Digitalisierung (2024).

<sup>27</sup> Kompetenzzentrum Sicherheit (2024). Mit ÖPV ist der Öffentliche Personenverkehr gemeint.

<sup>28</sup> Vgl. Kompetenzzentrum Sicherheit (2024).

<sup>29</sup> Im ZRL arbeiten die Stadt Hamm sowie die Kreise Unna, Soest, der Hochsauerlandkreis und der Märkische Kreis zusammen, im ZVM die Kreise Borken, Coesfeld, Steinfurt und Warendorf und die Stadt Münster, im ZWS die Kreise Olpe und Siegen-Wittgenstein, im VVOWL die Kreise Gütersloh, Herford, Minden-Lübbecke und Lippe sowie die kreisfreie Stadt Bielefeld und im nph die Kreise Paderborn und Höxter.

Er hat seinen Hauptsitz in Unna und beschäftigt 108 Mitarbeitende.<sup>30</sup> In seinem Einzugsgebiet leben rund 5,6 Millionen Menschen. Seit 2015 gehört die **Eigenbetrieb Infrastruktur und Fahrzeuge GmbH (EBINFA)** zum NWL, die für die Finanzierung von Schienenfahrzeugen sowie deren Verpachtung an die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Infrastrukturfinanzierung zuständig ist.

Der NWL ist aktuell dabei, sich mit dem „Nahverkehrsplan – Vernetzte Mobilität 2025plus“ weiterzuentwickeln „zu einem Mobilitätsgestalter im Raum Westfalen-Lippe sowie auch grenzüberschreitend mit den benachbarten Regionen“ und den Fokus „von klassischen SPNV-Aufgaben hin zum Aufbau einer vernetzten Mobilität aus nachhaltigen Mobilitätsangeboten“ zu verschieben.<sup>31</sup> Als Gesellschafter der **WestfalenTarif GmbH** nimmt der NWL zudem Einfluss auf die Tarifentwicklung in seinem Kooperationsraum.<sup>32</sup>

Das politische Organ und das größte Gremium des NWL ist die **Verbandsversammlung** mit ihren 45 kommunalen Vertreterinnen und Vertretern des Kooperationsraums. Die einzelnen Zweckverbände entsenden dazu Personen in die Zweckverbandsversammlung des NWL. Diese setzt sich zusammen aus zwölf Personen, die den ZRL vertreten, elf Personen zur Vertretung des ZVM, zehn Personen als Vertretung des VVOWL, sechs Personen zur Vertretung des npv und sechs Personen zur Vertretung des ZWS (vgl. Abbildung 5).<sup>33</sup>



Abbildung 5: Organisations- und Gremienstruktur des NWL

Die Zweckverbandsversammlung entscheidet über alle wichtigen Sachfragen des Zweckverbands und berät über sämtliche Belange des SPNV im Gebiet des NWL. Sie wählt aus dem Kreis der Verbandsvorsteherinnen und Verbandsvorsteher der Mitgliedsverbände eine Verbandsvorsteherin oder einen Verbandsvorsteher

<sup>30</sup> Vgl. NWL (2023), S. 17.

<sup>31</sup> Um dies umzusetzen, „enthält der NVP Zielvorgaben, Prüfaufträge und konkrete Maßnahmenvorschläge, die dazu beitragen sollen, klimafreundliche Mobilität in Westfalen-Lippe noch attraktiver zu gestalten“, NWL (2024a). Der Nahverkehrsplan legt Anforderungen an die Verkehrsangebote ebenso fest, wie Tarife und Vertriebswege, die erforderliche Infrastruktur, Anforderungen an die Qualität, Kommunikation und Information. Zur Erreichung dieser Ziele arbeitet der NWL mit benachbarten Aufgabenträgern, Interessenverbänden, Ministerien oder Infrastruktureigentümern zusammen. Vgl. NWL (2024a).

<sup>32</sup> Er bringt sich außerdem ein in die Weiterentwicklung des NRW-Tarifs sowie sonstiger Tarife, die den SPNV im NWL-Raum betreffen. Vgl. NWL (2024b).

<sup>33</sup> Vgl. NWL (2024d).

für die Zweckverbandsversammlung und vier weitere Personen zur Stellvertretung, sodass alle Mitgliedsverbände auf dieser Ebene vertreten sind.

Die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher bedient sich wiederum zur Erledigung der mit dieser Position verbundenen Aufgaben einer Geschäftsführerin oder eines Geschäftsführers. Neben der Zweckverbandsversammlung gibt es den Ältestenrat sowie den Ausschuss für Strategie und Finanzen, den Tarif-, den Vergabe- und den Betriebsausschuss. Die Fachausschüsse und der Ältestenrat setzen sich aus jeweils 16 kommunalpolitischen Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen zusammen.<sup>34</sup>

Anders als die Trägerorganisationen des VRR haben die Mitglieder des NWL nicht sämtliche ihrer Aufgaben an den Dachverband abgegeben. Neben der Vertretung der regionalen Interessen ihrer Mitglieds-Gebietskörperschaften im NWL nehmen sie in ihren jeweiligen Regionen vielmehr unterschiedliche Aufgaben wahr, zu denen beispielsweise die Einnahmeaufteilung von Fahrgeldern, die Konzeption multimodaler Mobilitätsangebote, das Bereitstellen von Fördermitteln, die Entwicklung von Tarifen oder die Wahrnehmung von Aufgaben aus dem Bereich ÖSPV zählen.<sup>35</sup>

Beim NWL ist das **KCITF** beheimatet. Es hat die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit dem Land Nordrhein-Westfalen, den Aufgabenträgerorganisationen, den Verkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreibern den NRW-Takt im SPNV weiterzuentwickeln und fortzuschreiben.<sup>36</sup>

Zum Aufgabenspektrum des KCITF gehört außerdem die Befassung mit der Qualität im Nahverkehr und damit verbunden die Erstellung des Qualitätsberichts SPNV NRW.<sup>37</sup>

## 2.2.3 Der Zweckverband go.Rheinland und die go.Rheinland GmbH

Der **Zweckverband go.Rheinland** ist der **Dachzweckverband des Verkehrsverbunds Rhein-Sieg (VRS) und des Aachener Verkehrsverbunds (AVV)**. In seinem Einzugsgebiet leben etwa 4,5 Millionen Menschen.

Gremien des Zweckverbands go.Rheinland sind die **Verbandsversammlung**, der Hauptausschuss und die Ausschüsse für Vergabe, Strategie und Betrieb sowie die Fraktionsvorsitzendenkonferenz. Die laufenden Geschäfte des Zweckverbands werden von der Verbandsvorsteherin oder dem Verbandsvorsteher geleitet. Diese Person vertritt den Zweckverband zudem gerichtlich und außergerichtlich.<sup>38</sup>

Die Mitglieder der Verbandsversammlung als dem zentralen Gremium des Zweckverbands go.Rheinland werden durch die Verbandsversammlung der Trägerzweckverbände entsendet. Unter ihnen müssen sich die Verbandsvorsteherinnen und Verbandsvorsteher der Trägerzweckverbände befinden – oder alternativ von ihnen vorgeschlagene Vertreterinnen und Vertreter des jeweiligen Trägerzweckverbandes.<sup>39</sup>

Die Anzahl der von den Trägerzweckverbänden entsandten Mitglieder ist abhängig von der Einwohnerzahl der jeweiligen Einzugsgebiete, wobei die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Aachen keine Berücksichtigung bei der Berechnung der auf die Städtereion Aachen entfallenden Vertreterinnen oder Vertreter finden. Aufgrund der deutlich geringeren Einwohnerzahl im Gebiet des AVV steht diesem

---

<sup>34</sup> Vgl. NWL (2024c).

<sup>35</sup> Zu einer detaillierten Darstellung der jeweiligen Aufgaben siehe die Auftritte dieser Zweckverbände im Internet.

<sup>36</sup> Vgl. Kompetenzcenter Integraler Taktfahrplan (2024a).

<sup>37</sup> Vgl. ebenda.

<sup>38</sup> Zweckverband go.Rheinland (2024).

<sup>39</sup> Vgl. Satzung für den Zweckverband go.Rheinland in der Fassung der 18. Änderungssatzung, § 5 Abs. 1.

Zweckverband gemäß Satzung ein Minderheitenschutz zu, „[sodass] gegen die Stimmen aller von ihm entsandten Mitglieder eine Beschlussfassung nicht wirksam erfolgen kann“<sup>40</sup>.

Die Verbandsversammlung hat insgesamt 51 Mitglieder, von denen 13 Personen vom AVV und 38 Personen vom VRS entsendet werden (Stand März 2024).

In Abbildung 6 sind die Organisations- und Gremienstruktur vom Zweckverband go.Rheinland zusammengefasst.

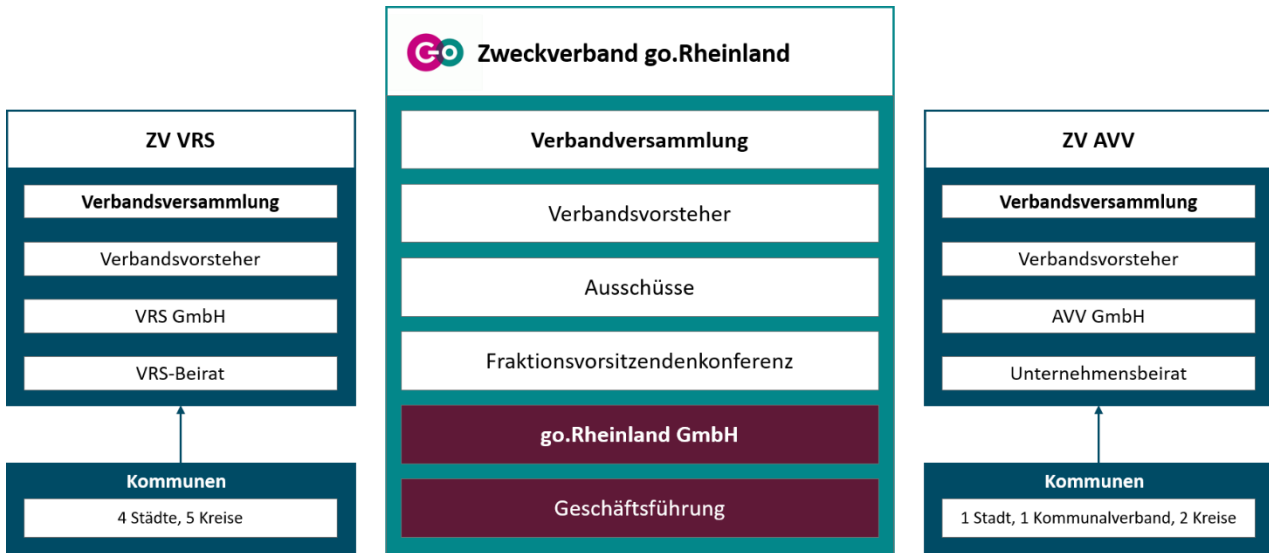


Abbildung 6: Organisations- und Gremienstruktur des Zweckverbands go.Rheinland

Für die operativen Tätigkeiten, wie die Planung des SPNV-Angebots, die Durchführung von wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren, die Bestellung der Verkehrsleistungen und die Durchführung der Investitionsförderung, ist die go.Rheinland GmbH zuständig. Sie hat ihren Sitz in Köln und beschäftigt aktuell 78 Mitarbeitende.<sup>41</sup> Die **Geschäftsführung** der go.Rheinland GmbH **leitet die Gesellschaft eigenverantwortlich**. Sie wird von den Geschäftsführungen des VRS und des AVV besetzt.<sup>42</sup>

Die Mitgliedszweckverbände von go.Rheinland VRS<sup>43</sup> und AVV<sup>44</sup> sind gleichzeitig auch die Verkehrsverbände des Kooperationsraums B (vgl. Abschnitt 2.1). Zu ihren Aufgaben zählen unter anderem die Tarifgestaltung und der Vertrieb, die Verkehrsplanung, das Marketing und die Fahrplan- und Tarifauskunft, die ÖPNV- und Fahrzeugförderung sowie die Einnahmeverteilung. Beim VRS ist das **KCM** angesiedelt. Im Zentrum seiner Aufgaben stehen der landesweite NRW-Tarif und die damit verbundene Planung, Organisation und Durchführung der tarif-, angebots- und vermarktungsbezogenen Maßnahmen sowie „die landesweite Koordination und Abstimmung der Einnahmeverteilung sowie deren operative Durchführung“<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Satzung für den Zweckverband go.Rheinland in der Fassung der 18. Änderungssatzung, § 5 Abs. 3.

<sup>41</sup> Vgl. den Stellenplan in go.Rheinland GmbH (2023), S. 19.

<sup>42</sup> Gemeint ist hier die Geschäftsführung der GmbH VRS und der GmbH AVV, die für die operativen Aufgaben der Zweckverbände zuständig sind.

<sup>43</sup> Der VRS ist ein Zusammenschluss der Städte Köln, Bonn, Leverkusen und Monheim und der Kreise Rhein-Erft-Kreis, Rhein-Sieg-Kreis, Rheinisch-Bergischer Kreis, Oberbergischer Kreis und Kreis Euskirchen.

<sup>44</sup> Zum AVV haben sich die vier Gebietskörperschaften Stadt Aachen, Städteregion Aachen, Kreis Düren und Kreis Heinsberg zusammengetan.

<sup>45</sup> Kompetenzzentrum Marketing (2024a).

## 2.3 Das Land als Aufsichtsbehörde und Sonderaufsicht

Dem Land Nordrhein-Westfalen kommen in der SPNV-Organisation zwei zentrale Rollen zu. Es ist erstens Aufsichts- und Sonderaufsichtsbehörde. Diese Rolle wird in diesem Abschnitt beleuchtet. Zweitens nimmt das Land eine zentrale Rolle bei der Finanzierung des SPNV ein. Diese Rolle wiederum ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

Das Land ist, vertreten durch das MUNV, oberste Aufsichtsbehörde über die Aufgabenträger bezüglich der Beachtung der gesetzlichen Vorschriften.<sup>46</sup>

Das MUNV ist zudem Sonderaufsichtsbehörde über die Zweckverbände für Investitionsmaßnahmen im besonderen Landesinteresse<sup>47</sup> sowie über deren Zuständigkeit als Bewilligungsbehörden für Zuwendungen gemäß § 13 ÖPNVG NRW und Zuwendungen für Infrastrukturmaßnahmen, die vor dem 1. Januar 2008 vom Land bewilligt oder vereinbart wurden<sup>48</sup>.

Als Sonderaufsichtsbehörde hat das MUNV jederzeit das Recht, sich über die entsprechenden Angelegenheiten unterrichten zu lassen, und es kann Weisungen zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erteilen. Auch kann es „zur zweckmäßigen Erfüllung dieser Aufgaben [...] allgemeine Weisungen erteilen, um die gleichmäßige Erfüllung oder die Wahrung von Verkehrsinteressen des Landes zu sichern“<sup>49</sup>.

Schließlich besteht die Möglichkeit, besondere Weisungen zu erteilen, „wenn das Verhalten des Zweckverbandes im Einzelfall verkehrspolitisch nicht geeignet erscheint“<sup>50</sup>. Aus § 16 Absatz 8 ÖPNVG NRW ergibt sich ein Auskunftsanspruch des MUNV gegenüber den Aufgabenträgern bei Neufestsetzung der ÖPNV-Pauschale gemäß § 11 ÖPNVG NRW und der pauschalierten Investitionsförderung gemäß § 12 ÖPNVG NRW.

Neben seiner Aufsichtsfunktion nimmt das Land eine wichtige Rolle bei der Finanzierung des SPNV ein, indem es die vom Bund bereitgestellten Regionalisierungsmittel an die Aufgabenträger weiterleitet. Mit den in Nordrhein-Westfalen verwendeten Finanzierungsinstrumenten befasst sich der nachfolgende Abschnitt.

## 2.4 Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs: SPNV-Pauschale und pauschalierte Investitionsförderung

Die Bereitstellung von Finanzmitteln für den SPNV erfolgt in Nordrhein-Westfalen zum überwiegenden Teil über die sogenannte SPNV-Pauschale. Sie beträgt jährlich mindestens eine Milliarde Euro und wird nach einem Schlüssel verteilt, der sich je zur Hälfte aus der Einwohnerzahl im Jahr 2014 und den Zug-Kilometern im Jahr 2015 ergibt.

Die SPNV-Pauschale soll vonseiten der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen „insbesondere zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten SPNV-Angebots an die Eisenbahnunternehmen“ weitergeleitet

---

<sup>46</sup> Vgl. § 16 Abs. 1 bis 4 ÖPNVG NRW.

<sup>47</sup> Vgl. § 13 ÖPNVG NRW.

<sup>48</sup> Vgl. § 15 Satz 2 ÖPNVG NRW.

<sup>49</sup> § 16 Abs. 6 ÖPNVG NRW.

<sup>50</sup> § 16 Abs. 6 ÖPNVG NRW.

werden, kann jedoch auch für regionale Schnellbusverkehre oder andere Zwecke des ÖPNV verwendet werden.<sup>51</sup>

Die SPNV-Pauschale wurde in den vergangenen Jahren kontinuierlich angehoben. Eine deutliche Aufstockung erfolgte erst Anfang dieses Jahres für die kommenden Jahre ab 2024 (vgl.

Abbildung 7: Entwicklung der SPNV-Pauschale und Regionalisierungsmittel Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2016 bis 2031 (in Millionen Euro)

). Dies trägt zum einen der Aufstockung der Regionalisierungsmittel Rechnung, aus denen Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2022 bis 2031 zusätzliche Finanzmittel in Höhe von 3,146 Milliarden Euro erhält. Zum anderen wird dadurch die Steigerung der Dynamisierungsrate der Regionalisierungsmittel von 1,8 auf 3 Prozent berücksichtigt.<sup>52</sup>

Mit der Erhöhung der Finanzierungsmittel für die drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen verfolgt das MUNV das Ziel, „die Bestandsverkehre zu sichern und darüber hinaus eine Angebotsverbesserung [soweit möglich] zu erzielen“.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> § 11 Abs. 1 ÖPNVG NRW.

<sup>52</sup> Vgl. Bus & Bahn (2024).

<sup>53</sup> Bus & Bahn (2024). Bus & Bahn zitiert hier aus einem Schreiben von Herrn Oliver Krischer, Minister für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.

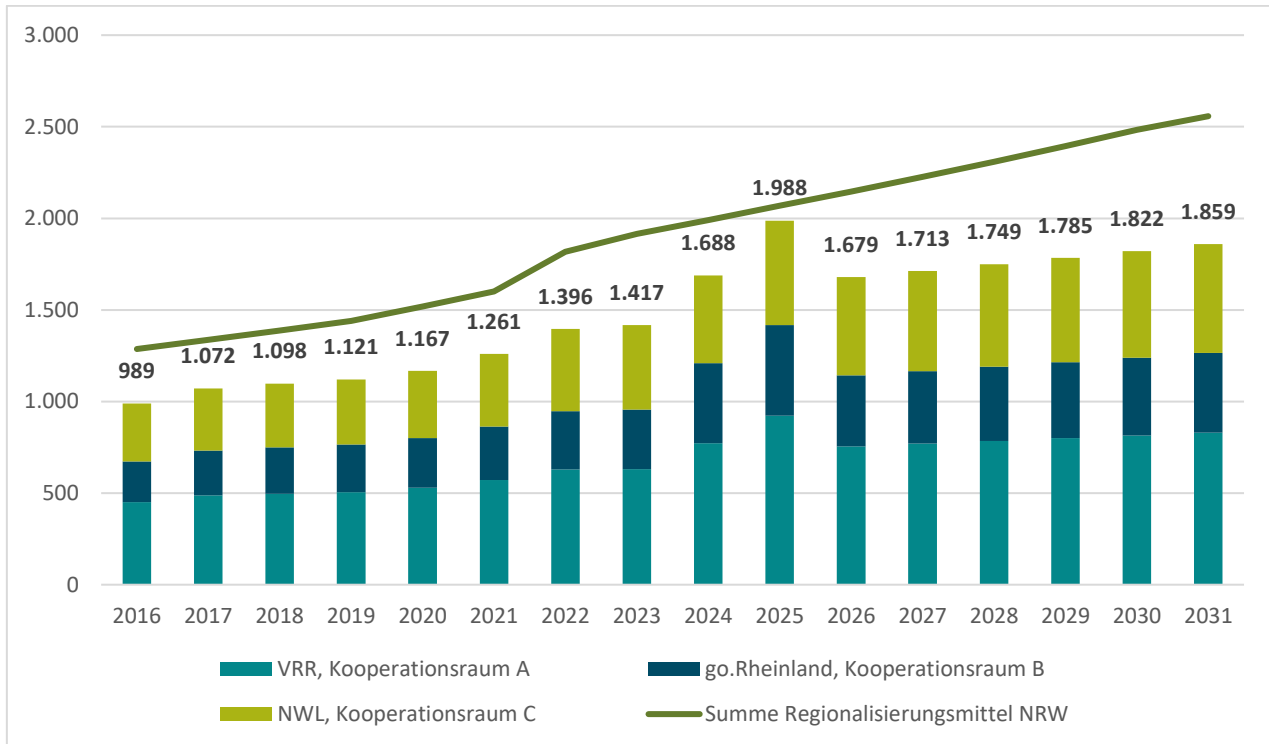


Abbildung 7: Entwicklung der SPNV-Pauschale<sup>54</sup> und Regionalisierungsmittel Nordrhein-Westfalen<sup>55</sup> in den Jahren 2016 bis 2031 (in Millionen Euro)<sup>56</sup>

Seit 2017 liegt die SPNV-Pauschale deutlich über der im ÖPNVG NRW festgelegten Summe von mindestens einer Milliarde Euro. Für 2025 ist sogar eine Summe von knapp zwei Milliarden Euro vorgesehen. Ein Großteil der Mittel geht an den VRR für den SPNV im Kooperationsraum A (rund 45 Prozent). An go.Rheinland gehen zwischen 22 und 26 Prozent, an den NRW zwischen 28 und 32 Prozent.

**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** zeigt die Verteilung der SPNV-Pauschale auf die Aufgabenträgerorganisationen für die Jahre 2020 bis 2031 in Millionen Euro.

SPNV-Aufgabenträger	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
VRR	530	571	628	631	772	922	756	770	785	800	815	830
NWL	367	396	448	462	480	571	536	547	559	570	582	595
go.Rheinland	269	292	319	324	436	495	387	396	405	415	424	434
Summe	1.167	1.261	1.396	1.417	1.688	1.988	1.679	1.713	1.749	1.785	1.822	1.859

Tabelle 1: Entwicklung der SPNV-Pauschale in den Jahren 2020 bis 2031 nach Empfängern (in Millionen Euro)

Weitere Regionalisierungsmittel fließen über die pauschalierte Investitionsförderung in die SPNV-Finanzierung in Nordrhein-Westfalen. Diese Pauschale soll jährlich mindestens 150 Millionen Euro betragen



und dient insbesondere dem Neu- und Ausbau sowie der Modernisierung und Erneuerung der ÖPNV-Infrastruktur. Mindestens 50 Prozent der pauschalierten Investitionsförderung müssen für Investitionsmaßnahmen außerhalb des SPNV eingesetzt werden.<sup>57</sup>

Die Pauschalierung ermöglicht es den SPNV-Aufgabenträgerorganisationen, weitgehend frei über den Einsatz und die Verwendung der Mittel zu entscheiden. Einschränkungen erfährt diese Freiheit dadurch, dass auch das SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse aus der SPNV-Pauschale finanziert werden muss. Dieses Netz umfasst etwa 35 Prozent der gesamten jährlichen Zugkilometer in Nordrhein-Westfalen.<sup>58</sup>

Außerdem gibt das ÖPNVG NRW vor, dass maximal zwei Prozent der Pauschale für allgemeine Ausgaben verwendet oder weitergeleitet werden dürfen.<sup>59</sup> Eine nähere Bestimmung des Verwendungszwecks der SPNV-Pauschale wäre grundsätzlich über die ÖPNV-Pauschalen-Verordnung (ÖPNVP-VO) möglich.<sup>60</sup>

## 2.5 Hohe Komplexität und Doppelstrukturen – zentrale Herausforderungen bei der Organisation des Schienenpersonennahverkehrs in Nordrhein-Westfalen

Die Organisationsstrukturen im SPNV gehen in ihren Grundzügen auf die Bahnreform und die damit verbundene Regionalisierung Mitte der 1990er-Jahre zurück. Sie sind historisch gewachsen und von einer Vielzahl an Akteuren geprägt.

Abbildung 8 stellt die Entscheidungsstrukturen und Finanzströme in der aktuellen Organisation des SPNV in Nordrhein-Westfalen in stark vereinfachter Form dar.

---

<sup>57</sup> Die Mittel für die pauschalierte Investitionsförderung müssen zum überwiegenden Teil (mind. 50 Prozent) für Infrastrukturprojekte aufgewendet werden. Vgl. Kompetenzzentrum Marketing (2024b).

<sup>58</sup> Dieses Netz wird vom Land im Einvernehmen mit den drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen festgelegt und „umfasst die für die Erschließung aller Landesteile bedeutsamen SPNV-Verbindungen einschließlich deren Bedienungshäufigkeit, Haltestellen und Bedienungsqualität“. Das SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse darf 40 Millionen Zugkilometer im Jahr nicht überschreiten. Das darüberhinausgehende SPNV-Angebot legen die SPNV-Aufgabenträgerorganisationen weitestgehend eigenverantwortlich fest. Vgl. Kompetenzzentrum Marketing (2024e).

<sup>59</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 ÖPNVG NRW.

<sup>60</sup> Aktuell wird „der Verwendungszweck der Pauschale nach § 11 Absatz 1 ÖPNVG NRW (.) zur Sicherstellung von Projekten des ÖPNV, die auf Grund von Vorgaben auf Ebene des Bundes unter Mitwirkung des Landes realisiert werden, (...) näher bestimmt“. Dies betrifft ausschließlich den Rhein-Ruhr-Express (§ 2 Abs. 1 und 2 ÖPNVP-VO). Welche Spezifikationen des Verwendungszwecks darüber hinaus möglich sind, bedarf einer rechtsgutachterlichen Prüfung.

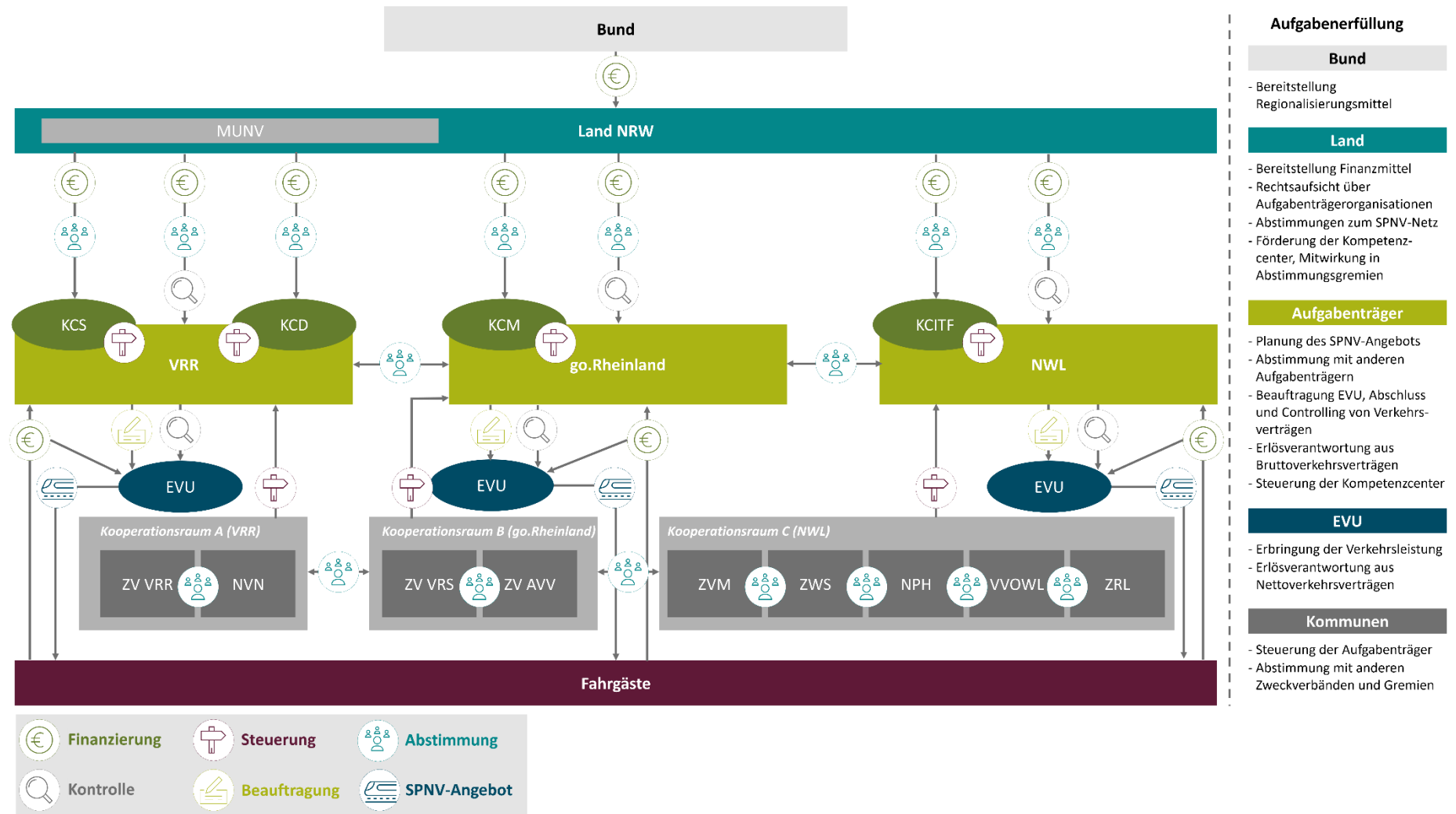


Abbildung 8: Entscheidungsstrukturen und Finanzströme in den aktuellen SPNV-Organisationsstrukturen (stark vereinfachte Darstellung)

Seit den 1990er-Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für die Erstellung eines modernen und leistungsfähigen SPNV-Angebots signifikant verändert. Dies gilt zum Beispiel für die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen, Fortschritte in der Digitalisierung, den Fachkräftemangel und die angestrebte Verkehrswende. Diese Veränderungen erfordern ein einheitliches und aufeinander abgestimmtes Vorgehen, effiziente Strukturen, eine hohe Flexibilität und Reaktionsfähigkeit.

In den gegebenen Strukturen ist dies schwer abbildbar. Die zahlreichen Akteure (drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen und neun Träger- und Mitgliedszweckverbände) machen die Organisation des SPNV komplex. Damit verbunden ist eine Reihe von Herausforderungen:

- **Intransparenzen in den Entscheidungsstrukturen, hohe Abstimmungsbedarfe und -aufwände** sowie **unklare Verantwortlichkeiten** erschweren ein abgestimmtes Vorgehen und kurze Reaktionszeiten.
- Die **Abstimmung zwischen den Aufgabenträgern** bedarf **gesonderter Strukturen**. Da zudem die jeweiligen Entscheidungsgremien innerhalb der Organisationen gemeinsamen Zielen und Projekten zustimmen müssen, werden **flexible und rasche Abstimmungen** und ein **einheitliches Vorgehen zusätzlich erschwert**.
- **Knappe Personalressourcen** werden **nicht gebündelt eingesetzt**, was angesichts des stetig wachsenden Fachkräftemangels problematisch ist.

Durch die **Doppelstrukturen in den Verwaltungen** der drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen werden **Finanzmittel gebunden**, die für die Stärkung des SPNV eingesetzt werden könnten. **Synergiepotenziale**, die etwa in der gemeinsamen Beschaffung von Fahrzeugen und Verkehrsleistungen liegen, bleiben **ungenutzt**.

Diese Herausforderungen betreffen die Effizienz, Flexibilität und Reaktionsfähigkeit des Systems. Hinzu kommen solche, die sich aus der Verortung der Aufgabenträgerschaft bei den Kreisen und kreisfreien Städten und aus der derzeitigen Ausgestaltung der Finanzmittel als Pauschalen ergeben:

- In den derzeitigen Organisationsstrukturen entscheiden **politische Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Ebene über die Belange weiter Teile des SPNV**. Für die Entscheidungen, die ein hohes Maß an fachlicher Expertise erfordern, stehen den ehrenamtlichen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern jedoch in der Regel keine bezahlten beziehungsweise von anderen Aufgaben freigestellten Vorbereitungszeiten zur Verfügung. Zudem ist es regelmäßig nicht möglich, dass sie durch entsprechendes Fachpersonal im notwendigen Umfang unterstützt werden. Dies gilt insbesondere für die aktuellen Strukturen in den Zweckverbänden, in denen die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher sowie die Verbandsversammlung erheblichen Einfluss auf das operative Geschäft und die strategischen Rahmenbedingungen nehmen.<sup>61</sup> Es stellt sich die Frage, ob diese ehrenamtlichen Strukturen angesichts der Komplexität und des Umfangs der damit verbundenen Verantwortung geeignet und zeitgemäß sind.
- Dem **Land** kommt in den aktuellen SPNV-Organisationsstrukturen als Mittelgeber und oberste Aufsichtsbehörde sowie als Sonderaufsichtsbehörde **zwar eine zentrale Rolle** zu – es hat **jedoch keine aktiv gestaltende Funktion**. Zum einen ist es mit seinen Interessen nicht in den Gremien der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen vertreten. Zum anderen hat es aufgrund der aktuellen Ausgestaltung der SPNV-Pauschale nur eine eingeschränkte Möglichkeit, über die Finanzmittel steuernd auf die SPNV-Organisation und -Angebotserstellung einzuwirken. Mit seiner faktischen Finanzierungsverantwortung

---

<sup>61</sup> Der VRR hat hier durch seine Körperschaftsform als AöR Vorteile, der Zweckverband go.Rheinland über die go.Rheinland GmbH, die für die Wahrnehmung der operativen Aufgaben gegründet wurde.

sind demnach keine adäquaten Steuerungsmöglichkeiten verbunden. Das **erschwert** aus Sicht des Landes die **unmittelbare Verfolgung und Umsetzung der landesweiten, verkehrspolitischen Ziele**.

- Als Aufgabenträger liegt nach geltendem Recht die Finanzierungsverantwortung bei den **Kreisen und kreisfreien Städten**. Sie **haften** daher für die hohen **finanziellen Risiken, die mit der Organisation des SPNV verbunden** sind. Diese ergeben sich zum einen aus den steigenden und volatilen Kosten im SPNV, die zu erheblichen Teilen abhängig von externen Einflussfaktoren sind. Zum anderen sind mit den Verträgen mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen hohe Risiken verbunden, wie die Insolvenz des Unternehmens Abellio gezeigt hat.<sup>62</sup> Hinzu kommen die schrittweise Übernahme der Erlösverantwortung im SPNV durch die Aufgabenträgerorganisationen und das damit verbundene unternehmerische Risiko. Als Resultat bestehen zumindest potenziell erhebliche Belastungen der kommunalen Haushalte, die gegebenenfalls auch als Risikovorsorge in den Haushaltssatzungen hinterlegt werden müssten. Damit würde jedoch die ohnehin vielerorts angespannte Haushaltslage vieler Kommunen überreizt.

Schließlich sind die aktuellen Verkehrsraumzuschnitte und Tarif-Strukturen nur bedingt geeignet, um den Bedarfen und Bedürfnissen der Fahrgäste zu entsprechen:

- Die **Mobilitätsbedürfnisse** der Menschen **enden nicht an den Grenzen der Kooperationsräume**. Das verbundraumübergreifende und landesweite SPNV-Angebot mit langlaufenden Regionalexpresslinien durch ganz Nordrhein-Westfalen trägt diesem Umstand zwar bereits Rechnung. Bei der Anpassung des Regelfahrplans für verbundraumübergreifende Linien führen die aktuellen Grenzen der Kooperationsräume jedoch weiterhin zu großen Herausforderungen.
- Mit dem NRW-Tarif und digitalen Lösungen, wie dem e-Tarif eazy.nrw, werden bereits Maßnahmen geschaffen, um die **Heterogenität der ÖPNV-Tarife in Nordrhein-Westfalen zu überwinden**. Das Deutschlandticket begünstigt diese Entwicklung ebenfalls. Die Tarifhoheit im ÖPNV liegt bei den Verkehrsunternehmen und den sie vertretenden Verkehrsverbänden oder Tarifgemeinschaften. Das Thema Tarif geht über die Fragestellung des vorliegenden Eckpunktepapiers hinaus. Für die Förderung eines attraktiven ÖPNV wäre es dennoch sinnvoll, diese Ansätze im Sinne eines einfach zu nutzenden ÖPNV, wie es das ÖPNV-Gesetz in Nordrhein-Westfalen fordert, weiter auszubauen.

In den vergangenen Jahren wurden die Finanzierungsmittel für den SPNV erheblich erhöht (vgl. Abschnitt 2.4). Angesichts von sinkenden Zufriedenheitswerten und der abnehmenden Zuverlässigkeit des SPNV in Nordrhein-Westfalen scheint dies jedoch keine hinreichende Bedingung für ein bedürfnis- und bedarfsgerechtes Angebot zu sein, wie es das ÖPNV-Gesetz in Nordrhein-Westfalen fordert.<sup>63</sup> So ergaben über 17.000 Interviews unter ÖPNV-Nutzerinnen und -Nutzern im Kundenbarometer des KCM für das Jahr 2022 eine signifikante Verschlechterung der Kundenzufriedenheit insgesamt, die sich in den Detailbetrachtungen widerspiegelt.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Nach der Insolvenz des Eisenbahnverkehrsunternehmens Abellio Rail NRW 2022 musste zunächst das Land mit rund 380 Mio. Euro einspringen, um den Zugbetrieb aufrechtzuerhalten. Der Insolvenzverwalter von Abellio NRW hat 2023 beim Landgericht Essen eine Schadenersatzklage gegen die drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen VRR, go.Rheinland und NWL mit dem Vorwurf eingereicht, dass sie „(...) bereits zugesagte Anpassungen für eine höhere Vergütung im Frühjahr 2021 plötzlich zurückgezogen (...) haben, zu der sie aus seiner Sicht gesetzlich verpflichtet waren.“ Der Streitwert liegt bei 642 Millionen Euro (Berger (2023)).

<sup>63</sup> Das ÖPNVG NRW sieht eine angemessene Bedienung der Bevölkerung durch den ÖPNV vor. „Angemessen“ ist ein ÖPNV-Angebot, das den Bedürfnissen der Fahrgäste in Bezug auf Pünktlichkeit, Anschlusssicherheit, saubere und sichere Fahrzeuge, Stationen und Haltestellen entspricht und einen bequemen Zugang zu relevanten Informationen und Services gewährleistet. Vgl. § 2 Abs. 3 ÖPNVG NRW.

<sup>64</sup> Vgl. Kompetenzcenter Marketing (2023).

Der Qualitätsbericht SPNV Nordrhein-Westfalen des KCITF zeigt für 2023 eine Verschlechterung hinsichtlich der Pünktlichkeitsquote und bei den Zugausfällen – und damit eine Abnahme in der Verlässlichkeit des SPNV.<sup>65</sup>

Wesentliche Ursachen hierfür liegen sicher in der veralteten und überlasteten Infrastruktur und dem Fachkräftemangel. Die dargestellten Herausforderungen zeigen jedoch deutlich die Schwächen der aktuellen Organisation des SPNV auf, weshalb der Blick auf die Strukturen im SPNV und auf die Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung lohnt. Hier kann eine – wenn auch nur mittelbare – Ursache für den Rückgang in der Qualität im SPNV in Nordrhein-Westfalen liegen. Darauf ausgelegte strukturelle Lösungsansätze werden im Kapitel 5 behandelt.

---

<sup>65</sup> Vgl. den Qualitätsbericht SPNV Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2023 des Kompetenzzentrums Integraler Taktfahrplan. Vgl. Kompetenzzentrum Integraler Taktfahrplan (2024b).

### 3 Grundtypen der SPNV-Organisation: Überblick, Beispiele, Ableitungen

Dieses Kapitel gibt einen kursorischen Überblick über die verschiedenen Organisationsformen des SPNV in Deutschland. Sie werden im Abschnitt 3.1 auf drei Grundtypen der SPNV-Organisation zurückgeführt. Abschnitt 3.2 beleuchtet zu jedem dieser Grundtypen beispielhaft ein Bundesland. Im Abschnitt 3.3 werden daraus schließlich erste Erkenntnisse für die SPNV-Organisationsstruktur in Nordrhein-Westfalen abgeleitet. Dabei ist es explizit nicht das Ziel, Strukturen aus anderen Bundesländern auf Nordrhein-Westfalen zu übertragen. Hierfür unterscheiden sich die Länder, die strukturellen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen zu sehr voneinander.

#### 3.1 Grundtypen der SPNV-Organisation

Die Organisation des SPNV in Deutschland obliegt seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) 1996 der Regelung durch die Bundesländer.<sup>66</sup> Historisch hat sich eine Vielzahl von Organisationsformen herausgebildet, die auf den folgenden drei Grundtypen basieren:

- A. Organisation durch die Kommunen als Aufgabenträger, wobei die Bildung von Zusammenschlüssen zur Aufgabenwahrnehmung vorgesehen ist.
- B. Organisation durch das Land und wenige weitere Aufgabenträger.
- C. Organisation durch eine einzelne, meist landeseigene Aufgabenträgerorganisation, die entweder nur SPNV-Aufgabenträger ist oder SPNV- und ÖSPV-Aufgabenträger.

Abbildung 9 zeigt auf, welchem Grundtyp die SPNV-Organisation in den jeweiligen Bundesländern am ehesten zuzuordnen ist.



Abbildung 9: Zuordnung der Länder zu den Organisationsformen

<sup>66</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 RegG.

Eine Darstellung der drei Grundtypen an Organisationsformen kann aufgrund der großen Heterogenität auch innerhalb dieser Gruppen nur skizzenhaft erfolgen. Im folgenden Abschnitt 3.2 werden die Grundtypen der SPNV-Organisation am Beispiel der Bundesländer Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein vertieft betrachtet. Im Abschnitt 3.3 werden erste Erkenntnisse zu potenziellen positiven und negativen Effekten dieser Grundtypen zusammengefasst.

## 3.2 SPNV-Organisation in ausgewählten Bundesländern

In den Ländern Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sind die jeweiligen Grundtypen weitgehend archetypisch umgesetzt oder befinden sich in einer entsprechenden Umsetzung. Sie stellen daher anschauliche Beispiele dar.

**Rheinland-Pfalz** wird für den Grundtyp A (Kommunen als Aufgabenträger und Bildung von Zusammenschlüssen zur Aufgabenwahrnehmung) betrachtet. Hier wurde das Nahverkehrsgesetz 2021 reformiert, sodass hier aktuelle Entwicklungen in der Umsetzung einer Strukturreform beobachtet werden können.

**Baden-Württemberg** dient als Beispiel für Grundtyp B (Organisation durch das Land und wenige weitere Aufgabenträger). Hier liegen die Aufgaben bei zwei Organisationen: der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg und dem Verband Region Stuttgart.

**Schleswig-Holstein** steht im Folgenden für Grundtyp C (Organisation durch eine einzelne, meist landeseigene Aufgabenträgerorganisation). Hier organisiert eine Landesnahverkehrsgesellschaft den gesamten SPNV. Auch die Festlegung und Entwicklung des Tarifs sind dort zentral geregelt.

Nachfolgend werden die Grundtypen näher vorgestellt, um erste Hinweise für Vor- und Nachteile identifizieren zu können. Die Beschreibungen in den folgenden Abschnitten beziehen sich, sofern nicht anders gekennzeichnet, auf den gesetzlichen Soll-Zustand der SPNV-Organisation.

### 3.2.1 Organisation durch die Kommunen als Aufgabenträger, wobei die Bildung von Zusammenschlüssen zur Aufgabenwahrnehmung vorgesehen ist: Rheinland-Pfalz

Die Organisation des SPNV in Rheinland-Pfalz wurde im Jahr 2021 durch eine Novellierung des Landesgesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr (Nahverkehrsgesetz (NVG RLP)) reformiert, die sich aktuell in der Umsetzung befindet. Sie umfasst insbesondere die Übertragung des ÖPNV als nunmehr Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung unter Vorgabe von Mindeststandards durch das Land an die Kommunen, die Einführung einer geteilten Finanzierungsverantwortung von Land und Kommunen und die Sicherung von Einflussmöglichkeiten auf die SPNV-Organisation durch das Land.

Die Wahrnehmung der Aufgaben des SPNV und des ÖSPV erfolgt gemäß § 6 NVG RLP durch die Zweckverbände Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord (SPNV-Nord) und Öffentlicher Personennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd (ZÖPNV-Süd). Zur Einbindung der kommunalen Aufgabenträger werden innerhalb der beiden Zweckverbände Regionalausschüsse eingesetzt<sup>67</sup>, die in ihren Gebieten unter anderem für die Gestaltung von Verbundtarifen, den Vertrieb, die Einnahmeaufteilung, die Fahrgastinformation, das Marketing und die verkehrliche Planung zuständig sind.

---

<sup>67</sup> Vgl. § 7 NVG RLP.

Der ZÖPNV-Süd hat die Regionalausschüsse bereits eingesetzt, im SPNV-Nord befinden sie sich noch in der Bildung (Stand Juni 2024). Aktuell sind daher in die für die Regionalausschüsse vorgesehenen Aufgaben ebenfalls fünf Verkehrsverbände eingebunden.<sup>68</sup>

In Rheinland-Pfalz sind für Planung und Finanzierung des gesamten ÖPNV Land und Aufgabenträger gemeinsam zuständig. Der Tarif ist Sache der Verkehrsverbände.

Die **Planung** des SPNV basiert künftig auf einem übergeordneten Landesnahverkehrsplan.<sup>69</sup> Dieser wird durch das zuständige Ministerium in Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern derzeit erstmalig erstellt. Er legt unter anderem Mindeststandards für die Aufgabenerfüllung fest. Auf dieser Basis und zur Konkretisierung erstellen die Aufgabenträger lokale Nahverkehrspläne.<sup>70</sup> Den Regionalausschüssen ist zudem die Entwicklung von dem Landesnahverkehrsplan untergeordneten regionalen Nahverkehrsplänen freigestellt.<sup>71</sup> Diese sollen insbesondere die Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften einer Verkehrsregion bündeln.

Zur fachlichen Koordinierung zwischen Zweckverbänden und Regionalausschüssen sowie zur Abstimmung mit dem Land wird zudem ein gemeinsamer Ausschuss gebildet.<sup>72</sup>

Die **Finanzierung** der Verkehrsverträge ist gemäß § 16 Absatz 2 NVG RLP eine gemeinsame Aufgabe der Aufgabenträger – also der Kommunen – und des Landes, die entsprechend gemeinsam die Risiken aus den Verkehrsverträgen tragen. Das Land stellt Mittel gemäß den Haushaltsplänen der Zweckverbände vorrangig aus Regionalisierungsmitteln zur Verfügung,<sup>73</sup> die 2023 rund 556 Millionen Euro betragen.<sup>74</sup> Außerdem ist explizit eine Mitfinanzierung über die Fahrgeldeinnahmen vorgesehen.<sup>75</sup>

Darüber hinaus gewährt das Land Förderungen für verschiedene Bereiche des ÖPNV, darunter für den Bau und die Instandhaltung von Anlagen, die Förderung von Qualitätsstandards von Fahrzeugen sowie zur Umsetzung innovativer Projekte und aufgabenträgerübergreifender Systeme zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit.

Die Entwicklung und Koordination der **Tarife** erfolgt aktuell durch die fünf Verkehrsverbände. Jeder Verbund ist für sein Gebiet zuständig und koordiniert dort die Tarifangebote. Außerdem existiert ein landesweit gültiges Rheinland-Pfalz-Ticket.<sup>76</sup>

---

<sup>68</sup> Vgl. ROLPH (2024).

<sup>69</sup> Vgl. § 11 NVG RLP.

<sup>70</sup> Vgl. § 12 NVG RLP.

<sup>71</sup> Vgl. § 13 NVG RLP.

<sup>72</sup> Vgl. § 8 Abs. 1 NVG RLP.

<sup>73</sup> Vgl. § 16 Abs. 5-9 NVG RLP.

<sup>74</sup> Inklusive zusätzlicher Regionalisierungsmitteln, Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) i. d. F. vom 20.04.2023, Anlagen 1, 3 und 4.

<sup>75</sup> Vgl. § 16 Abs. 3 NVG RLP.

<sup>76</sup> Vgl. ROLPH (2024).



### 3.2.2 Organisation durch das Land und wenige weitere Aufgabenträger: Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg und S-Bahn Stuttgart

In Baden-Württemberg liegt die SPNV-Aufgabenträgerschaft beim Land und dem Verband Region Stuttgart für die S-Bahn Stuttgart.<sup>77</sup> Die Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg (NVBW), eine 100-prozentige Tochtergesellschaft des Landes, übernimmt mit ihren rund 145 Mitarbeitenden<sup>78</sup> die Durchführung der SPNV-Aufgaben für das Land. Sie wird durch ihre derzeit zwei Geschäftsführerinnen beziehungsweise Geschäftsführer geleitet, die durch den Aufsichtsrat kontrolliert werden.

Zu den übernommenen Aufgaben zählen insbesondere Ausschreibungen, Vergaben und Controlling von SPNV-Verkehrsverträgen, die landesweite Fahrplanerstellung, die Verkehrs- und Infrastrukturplanung sowie das Qualitätsmanagement im SPNV.<sup>79</sup> Analog dazu übernimmt der Verband Region Stuttgart<sup>80</sup> diese Aufgaben für die S-Bahn Stuttgart.

Die **Planung** des SPNV erfolgt auf der Basis von Nahverkehrsplänen, für deren Erstellung die NVBW im Namen des Landes und der Verband Region Stuttgart für die S-Bahn Stuttgart<sup>81</sup> zuständig sind. Ein übergreifender Landesnahverkehrsplan existiert nicht. Die 19 Verkehrsverbünde gemäß § 9 ÖPNVG BW sind in die Planung eingebunden und sollen die Zusammenarbeit zwischen den Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen fördern.<sup>82</sup>

Die **Finanzierung** des SPNV erfolgt durch die Förderung des Landes nach Maßgabe des Staatshaushaltsplans, zuvorderst aus Regionalisierungsmitteln. Im Jahr 2023 erhielt Baden-Württemberg Regionalisierungsmittel in Höhe von 1,254 Milliarden Euro.<sup>83</sup> Die Regionalisierungsmittel werden insbesondere zur Erhaltung des Schienennetzes und des Leistungsangebots sowie zum Bau neuer und zur Reaktivierung stillgelegter Schienenstrecken eingesetzt.<sup>84</sup>

Gemäß § 9 ÖPNVG BW legen die 19 Verkehrs- und Tarifverbünde die **Tarife** in ihren jeweiligen Gebieten fest. Bei überregionalen Fahrten gilt der BW-Tarif, der von der Baden-Württemberg-Tarif GmbH koordiniert wird. Sie wird von den Aufgabenträgern gemeinsam mit den in Baden-Württemberg tätigen Eisenbahnverkehrsunternehmen getragen und steuert die Tarifgestaltung und deren Weiterentwicklung, den Vertrieb, die Einnahmenaufteilung und das Marketing des BW-Tarifs.<sup>85</sup>

---

<sup>77</sup> Vgl. § 6 Abs. 2 und 7 Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG BW) und §§ 3 und 4 Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart.

<sup>78</sup> NVBW Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (2023).

<sup>79</sup> Vgl. NVBW Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (2024).

<sup>80</sup> Nähere Informationen zum Verband Region Stuttgart sind auf der Website des Verbandes zu finden, Verband Region Stuttgart (2024).

<sup>81</sup> Vgl. §§ 11 und 12 ÖPNVG BW.

<sup>82</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 ÖPNVG BW.

<sup>83</sup> Inklusive zusätzlicher Regionalisierungsmittel, Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) i. d. F. v. 20.04.2023, Anlagen 1, 3 und 4.

<sup>84</sup> Vgl. § 13 ÖPNVG BW.

<sup>85</sup> Vgl. Baden-Württemberg-Tarif GmbH (2024).

### 3.2.3 Organisation durch eine Aufgabenträgerorganisation: Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein<sup>86</sup> liegt die Aufgabenträgerschaft für den SPNV seit 1996 in der Hand des Landes. Zuständiges Ressort ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (§ 2 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr ÖPNVG SH).

Mit der Aufgabenwahrnehmung hat das Land die Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH (NAH.SH GmbH) beauftragt. Sie ist mit ihren rund 80 Mitarbeitenden für die Planung, Finanzierung und Organisation der Verkehre zuständig, schreibt Verkehrsverträge aus und schließt diese für das Land mit den Verkehrsunternehmen und Fahrzeugbereitstellern.<sup>87</sup> Die NAH.SH GmbH wird durch ihre Geschäftsführerin oder ihren Geschäftsführer unter Kontrolle des Aufsichtsrates geleitet. Gesellschafter der NAH.SH GmbH sind das Land Schleswig-Holstein und die 15 Kreise und kreisfreien Städte.

Planung und Finanzierung des SPNV liegen in Schleswig-Holstein dementsprechend in der Hand einer einzigen Landesnahverkehrsorganisation. Die Koordination und Weiterentwicklung des landeseinheitlichen Tarifs erfolgt hingegen durch eine Tarifgesellschaft der Bahn- und Busunternehmen im Land.

Die **Planung** des SPNV erfolgt auf Basis eines landesweiten Nahverkehrsplans durch die NAH.SH GmbH.<sup>88</sup> In ihm werden verkehrspolitische Ziele und Investitionen festgelegt, Infrastruktur(-bedarfe) und das Fahrgastaufkommen analysiert und Standards definiert. Auf Basis des LNVP ist es den Kreisen und kreisfreien Städten freigestellt, für den ÖSPV eigene, regionale Nahverkehrspläne zu erstellen.<sup>89</sup>

Die **Finanzierung** des ÖPNV liegt in der Verantwortung der Aufgabenträger, für den SPNV also in der des Landes beziehungsweise der NAH.SH GmbH.<sup>90</sup> Die Finanzierung erfolgt für den SPNV zu großen Teilen aus den Regionalisierungsmitteln des Bundes. 2023 wurden Regionalisierungsmittel in Höhe von rund 359 Millionen Euro bereitgestellt.<sup>91</sup>

Das Land stellt außerdem den Aufgabenträgern im ÖSPV aus den Regionalisierungsmitteln und ergänzenden Landesmitteln eine jährliche Pauschale zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung zur Verfügung.<sup>92</sup> Aus den übrigen Regionalisierungsmitteln werden insbesondere gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen finanziert, Investitionen gefördert und Vorhaben von besonderer landespolitischer Bedeutung unterstützt.

Für eine einheitliche **Tarifstruktur** im gesamten Land sorgt die NSH Nahverkehr Schleswig-Holstein GmbH im Besitz der in Schleswig-Holstein tätigen Verkehrsunternehmen. Sie koordiniert den Schleswig-Holstein-

---

<sup>86</sup> In Schleswig-Holstein werden in jüngerer Zeit die Unpünktlichkeit und der Ausfall von Zügen kritisiert. Als Gründe dafür werden primär die veraltete Infrastruktur und Mängel bei der Bereitstellung der Fahrzeuge durch die DB Regio genannt (vgl. z. B. Pro Bahn Schleswig-Holstein – Hamburg (2023); NDR (2024)). Diese Faktoren liegen überwiegend außerhalb des Einflussbereiches der NAH.SH GmbH. Aussagen in Bezug auf die Effizienz der Arbeit der NAH.SH GmbH bleiben davon unberührt.

<sup>87</sup> Vgl. NAH.SH (2024).

<sup>88</sup> Vgl. § 4 ÖPNVG SH.

<sup>89</sup> Vgl. § 5 ÖPNVG SH.

<sup>90</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 ÖPNVG SH.

<sup>91</sup> Inklusive zusätzlicher Regionalisierungsmittel, Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) i. d. F. v. 20.04.2023, Anlagen 1, 3 und 4.

<sup>92</sup> Vgl. § 6 Abs. 3 ÖPNVG SH.

Tarif (SH-Tarif) und übernimmt auch Aufgaben wie die Weiterentwicklung des Tarifs, die Vertriebsdatenversorgung, die Einnahmenaufteilung und das Verbund-Controlling.<sup>93</sup>

### 3.3 Ableitungen aus dem Bundesländervergleich für die SPNV-Organisationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen

Die Betrachtung der Organisationsformen im SPNV und ihrer Umsetzung in ausgewählten Bundesländern liefert wertvolle erste Ansatzpunkte für die Identifikation von Weiterentwicklungspotenzialen in den SPNV-Organisationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen. Einschränkungen erfährt eine verallgemeinernde Bewertung jedoch durch bestehende Unterschiede in den Rahmenbedingungen innerhalb der Bundesländer. Sie wirken sich auf die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung aus.<sup>94</sup> Eine direkte Übertragbarkeit ist daher nicht gegeben. Eine neue Organisationsform für den SPNV in NRW muss vielmehr an die bestehenden Rahmenbedingungen und auf die heterogene Raumstruktur des Landes mit dem dicht besiedelten Ruhrgebiet, den weiteren Großstädten und den auch ländlich geprägten Regionen angepasst werden. Aus diesem Grund wird im weiteren Verlauf dieses Eckpunkteapiers auch die Berücksichtigung regionaler Spezifika zu betrachten sein.

Die folgenden Aussagen sind daher eher allgemein gehalten, dennoch geben sie erste Hinweise auf Stärken und Schwächen der jeweiligen Organisationsform.

Die **Organisation durch die Kommunen als Aufgabenträger**, die sich zur Aufgabenwahrnehmung beispielsweise zu Zweckverbänden zusammenschließen, findet sich nicht nur in Rheinland-Pfalz. Sie entspricht der aktuellen Organisation des SPNV in Nordrhein-Westfalen und findet sich außerdem in Hessen und in Sachsen. Sie stellt die Ausgestaltungsform mit der höchsten organisatorischen Komplexität dar. Dem Vorteil der regionalen Verankerung des SPNV, durch die gegebenenfalls eine bessere Abstimmung von ÖSPV- und SPNV-Angebot erreicht wird, stehen hier in der Regel hohe Abstimmungsaufwände und Ineffizienzen bei der Aufgabenerfüllung aufgrund organisatorischer Doppelstrukturen gegenüber.<sup>95</sup>

Die gemeinsame **Organisation durch das Land und wenige weitere Aufgabenträger** findet sich in Baden-Württemberg und Niedersachsen. Die Organisationsstrukturen dieses Grundtyps können insgesamt eher schlank gehalten werden, eine (verkehrs-)politische Steuerung durch das Land ist meist gut möglich. Dies kann – zumindest in den Regionen, in denen das Land die Aufgabenträgerschaft wahrnimmt – zulasten einer adäquaten Verknüpfung von ÖSPV und SPNV gehen, wenn regionale Akteure nicht ausreichend Berücksichtigung finden. Hinzu kommt ein erhöhter Abstimmungs- und Entscheidungsbedarf zwischen den Aufgabenträgerorganisationen bei Verkehren, die die Gebiete mehrerer Aufgabenträger betreffen. Falls keine Einigungen erzielt werden können, enden Angebote an den Verbundgrenzen oder entfallen ganz.

Eine **Organisation durch eine einzelne, meist landeseigene Aufgabenträgerorganisation**, wie sie etwa in Schleswig-Holstein oder auch in Bayern und in Berlin und Brandenburg vorgenommen wird, geht in der Regel mit schlankeren Strukturen und einem effizienten Mitteleinsatz einher.<sup>96</sup> Diese Organisationsform ermöglicht eine einheitliche Gestaltung des SPNV mit einem geringen Abstimmungsbedarf. Da das Land an

<sup>93</sup> Vgl. NSH Nahverkehr Schleswig-Holstein GmbH (2024).

<sup>94</sup> Vgl. Pätzold (2008).

<sup>95</sup> Vgl. beispielsweise Rheinland-Pfalz (Wissing (2017)), Sachsen (Gauff Mobility Solutions und KCW GmbH (2016)).

<sup>96</sup> Vgl. beispielsweise Schleswig-Holstein, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2020).

der Organisation direkt beteiligt<sup>97</sup> oder sogar ihr alleiniger Eigentümer<sup>98</sup> ist, ist das Umsetzen (verkehrs-)politischer Vorhaben im SPNV beziehungsweise ÖPNV gut möglich. Diese ausgeprägten Steuerungsmöglichkeiten können gegebenenfalls zulasten der Verknüpfung mit dem ÖSPV gehen.<sup>99</sup>

Auch wenn, wie oben dargestellt, eine direkte Übertragbarkeit der Grundtypen auf Nordrhein-Westfalen aufgrund der Unterschiede in den Rahmenbedingungen und den Raumstrukturen nicht möglich ist, liefern die in diesem Kapitel herausgearbeiteten Grundtypen mit ihren jeweiligen Stärken und Schwächen wertvolle erste Hinweise für die Analyse möglicher Organisationsformen des SPNV in Nordrhein-Westfalen (siehe Kapitel 5).

---

<sup>97</sup> Beispielsweise NAH.SH in Schleswig-Holstein, NAH.SH (2024).

<sup>98</sup> Beispielsweise BEG in Bayern, BEG (2024).

<sup>99</sup> Zu diesem Kritikpunkt vgl. beispielsweise Schleswig-Holstein (Bande (2023)) und Mecklenburg-Vorpommern (KCW GmbH, (2021)).

## 4 Zieldimensionen für eine künftige SPNV-Organisationsstruktur anhand des Wirkungsmodells

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalens will den **öffentlichen Personennahverkehr für die Fahrgäste zu einer echten Alternative zum Individualverkehr** entwickeln und so eine **Verkehrsverlagerung zu seinen Gunsten** erreichen. Im Zukunftsvertrag wird dieses Ziel wie folgt formuliert: Der **ÖPNV** soll „**leistungsstärker, verlässlicher, vernetzter, flexibler, sicherer und barrierefrei**“<sup>100</sup> werden – und damit **attraktiver für die Fahrgäste**. Zusätzlich hat sich die Landesregierung zum Ziel gesetzt, „gemeinsam mit den Verkehrsverbänden und den Kommunen eine **effizientere und einheitlichere Organisation des SPNV**“ anzustreben.<sup>101</sup> Dadurch soll **Komplexität reduziert**, eine **stärkere Einheitlichkeit** von Informationen und Angeboten im SPNV **durchgesetzt, schnellere Entscheidungen ermöglicht** und ein **zielgerichteter Ressourceneinsatz erreicht** werden. Darüber hinaus soll eine einheitliche Organisation den **kooperationsraumübergreifenden Mobilitätsbedürfnissen sowie den Informations- und Serviceansprüchen** der Fahrgäste gerecht werden.

Eine Anpassung der aktuellen Strukturen zielt unmittelbar auf eine Erhöhung der Effizienz und eine Einheitlichkeit in der Organisation des SPNV ab. Ebenso adressiert eine Strukturanpassung viele der strukturell bedingten Herausforderungen im aktuellen System, wie sie im Abschnitt 2.5 beschrieben werden.

Um auch Aussagen darüber treffen zu können, wie sich eine Anpassung der SPNV-Organisationsstrukturen auf eine vermehrte Nutzung des ÖPNV auswirkt, ist ein geeigneter Bewertungsrahmen notwendig. Hierfür eignet sich ein **Wirkungsmodell**. Es ermöglicht, Maßnahmen vom übergeordneten Ziel her zu denken, indem es den Zusammenhang von eingesetzten Ressourcen und voraussichtlich eintretender Wirkung darstellt.

Das häufig eingesetzte **IOOI-Wirkungsmodell** beschreibt die Wirkungszusammenhänge anhand der Dimensionen Input, Output, Outcome und Impact.<sup>102</sup> Der **Input** umfasst die für eine Maßnahme eingesetzten finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen. Die **Outputs** entsprechen den unmittelbar erzielten Ergebnissen. Durch diese Ergebnisse werden Wirkungen erzielt, die als **Outcomes** bezeichnet werden. Der **Impact** ist schließlich die langfristig erzielte gesamtgesellschaftliche Veränderung.

Der Impact ist von einer Reihe von Faktoren abhängig, die auch außerhalb des direkten Einflussbereichs der entsprechenden Maßnahme liegen können. Der Erfolg einer Maßnahme sollte daher vor allem über die Ebene des Outcomes ermittelt werden, die dieser eindeutig zuzuordnen ist.

Die Outcomes wiederum begünstigen die Erreichung des Impacts. Dabei sind sie, aufgrund weiterer externer Einflussfaktoren, zwar eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Voraussetzung für die Erreichung des angestrebten Impacts.

Abbildung 10 zeigt den erwarteten Zusammenhang auf zwischen den Veränderungen der SPNV-Organisationsstruktur durch eine Novellierung des ÖPNVG NRW (als Input) und dem Ziel, dass mehr Menschen in Nordrhein-Westfalen den ÖPNV nutzen (als Impact).

---

<sup>100</sup> Landesregierung NRW (2022), Randnummern 1656-1658.

<sup>101</sup> Landesregierung NRW (2022), Randnummern 1723-1724.

<sup>102</sup> Vgl. hierzu Agora Digitale Transformation gGmbH (2023), S. 10 ff. und die dort angegebene Literatur.



Abbildung 10: Wirkungsmodell der Veränderung der SPNV-Organisationsstruktur

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Fragestellung ermöglicht das Wirkungsmodell die **Diskussion unterschiedlicher Modelle der SPNV-Organisation** (als Input) **mit Blick auf die Ziele der Landesregierung, den ÖPNV zu stärken** (als Impact). Der **Impact** umfasst das Ziel, dass **mehr Menschen in Nordrhein-Westfalen den ÖPNV nutzen**. Dies bewirkt eine **Veränderung des Modal Split zugunsten des Umweltverbunds** und trägt nachhaltig zur **Erreichung der Klimaziele im Verkehrssektor** bei.

Dieser Impact ist langfristig und nicht unmittelbar über eine Strukturreform im SPNV zu erreichen, viele Einflussfaktoren wirken auf ihn ein. Darunter fallen einerseits als Einflussfaktoren die Outcomes, die über eine Strukturreform erzielt werden. Andererseits beeinflussen noch weitere Faktoren die Impact-Ebene, beispielsweise gesellschaftliche oder wirtschaftliche Veränderungen.

Aus Sicht der **Nutzerinnen und Nutzer des ÖPNV** können die folgenden **Outcomes** dazu führen, dass der ÖPNV vermehrt genutzt wird (Impact):

- ein **verlässlicher, pünktlicher, qualitativ hochwertiger und mit dem ÖSPV vernetzter SPNV,**
- **saubere und sichere Fahrzeuge, Stationen und Haltestellen** und
- ein **einfacher Zugang zu Informationen und Services.**

Auf diese Outcomes für die Zielgruppe Nutzerinnen und Nutzer des SPNV kann das Land beziehungsweise das MUNV als zuständiges Ministerium einwirken. Möglich ist dies, wenn die folgenden Outcomes für das Land erreicht werden:

1. **Einheitliche und effiziente Organisation des SPNV,** damit rasch und flexibel auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagiert werden kann.
2. **Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten,** die es erlauben, auf das SPNV-Angebot und die Organisation des SPNV einzuwirken.<sup>103</sup>

<sup>103</sup> Aktuell sind die Möglichkeiten des Landes, gestaltend auf das SPNV-Angebot einzuwirken, begrenzt. Wie im Abschnitt 2.3 gezeigt wurde, kommt dem Land im SPNV zwar eine zentrale Rolle als oberste Aufsichtsbehörde und Mittelgeber zu. Eine aktive und gestaltende Funktion nimmt es hingegen derzeit nicht ein. Die Aufgabenträgerschaft liegt bei den Kreisen und kreisfreien Städten. Sie sind es, die über die entsprechenden Gremienstrukturen auf die Aktivitäten der Aufgabenträgerorganisationen VRR, NWL und go.Rheinland einwirken.

3. **Steigerung der Transparenz**, die es ermöglicht, Finanzmittel gezielter einzusetzen.<sup>104</sup>
4. **Verbesserung der Kosteneffizienz**, die sicherstellt, dass knappe Finanzmittel und Personalressourcen bestmöglich eingesetzt werden.
5. **Berücksichtigung regionaler Spezifika**, damit eine gute Abstimmung und Vernetzung von ÖSPV und SPNV und der angemessene Einbezug der regionalen Akteure ermöglicht wird.

Diese Outcomes werden wiederum beeinflusst von den **Outputs**. Während für die Nutzerinnen und Nutzer unmittelbar keine Outputs aus einer SPNV-Strukturreform resultieren, werden für das Land folgende Outputs erreicht:

- **Abbau von Gremien und Entscheidungsstrukturen**
- **Gestärkte und aktive Rolle des Landes**, die in den SPNV-Organisationsstrukturen verankert wird.
- **Effektives Monitoring der Mittelverwendung.**
- **Abbau von Doppelstrukturen und eine geregelte Kooperation.**
- **Institutionelle Einbindung relevanter Stakeholder.**

Diese Outputs für das Land resultieren unmittelbar aus dem **Input**, also der Veränderung der Organisationsstrukturen im SPNV über die **Novellierung des ÖPNVG NRW** und den Einsatz **personeller, finanzieller und zeitlicher Ressourcen**.

Wie bereits dargestellt, können die **Outcomes für das Land** direkt über die **Input-Ebene**, also insbesondere die Anpassung der Organisationsstrukturen im SPNV, und die **Output-Ebene**, also unter anderem eine gestärkte und aktive Rolle des Landes oder den Abbau von Doppelstrukturen und eine geregelte Kooperation, verfolgt werden. Es besteht ein **klarer Wirkzusammenhang**.

Zugleich sind die Outcomes Voraussetzung für die Erfüllung der auf die Nutzerinnen und Nutzer bezogenen Ziele. Für den Impact trifft dies dagegen nicht zu, weil dieser – wie ebenfalls dargestellt – auch durch andere Faktoren beeinflusst wird. Aus diesem Grund werden die **Outcomes im Sinne von Zieldimensionen als Grundlage für die Bewertung von Modellen für eine Strukturreform im SPNV herangezogen**.

Dabei wird der Outcome „**Einheitliche und effiziente Organisation des SPNV**“ als Ziel von der Landesregierung aufgrund der folgenden Gründe **höher priorisiert** als die anderen:

- Der **effiziente Einsatz** und die **Bündelung von Personal** wirken dem bestehenden **Fachkräftemangel entgegen**.
- **Einheitliche Strukturen** und **klare Verantwortlichkeiten** ermöglichen **schnellere Entscheidungen** und **erhöhen die Reaktionsgeschwindigkeit** des Systems.
- Die **einheitliche Organisation** entspricht den **kooperationsraumübergreifenden Mobilitätsbedürfnissen** der Fahrgäste und gewährleistet **einfachen Zugang zu Services und Informationen**.

Es ist daher nur folgerichtig, dass dieses Ziel explizit im Zukunftsvertrag benannt ist. Um dieser Besonderheit Rechnung zu tragen, wird das Ziel der „**Einheitlichen und effizienten Organisation des SPNV**“ im Folgenden **Priorität eingeräumt** und im Zuge der quantitativen Betrachtung **doppelt gewichtet**. Herauszustellen ist dabei, dass die hier vorgenommene quantitative Bewertung der Modelle eine reine Hilfestellung darstellt, um die zugrunde liegende qualitative Prüfung einzuordnen und die Modelle vergleichbar zu machen.

<sup>104</sup> Die SPNV-Pauschale ohne spezifische Zweckbindung ermöglicht in der derzeitigen Ausgestaltung keinen steuernden Einsatz der Finanzmittel.

Unschärfen in der Bewertung werden entsprechend zugunsten der hergestellten Vergleichbarkeit in Kauf genommen.

Abbildung 11 fasst die Bewertungslogik für die Betrachtung alternativer Modelle zur Organisation des SPNV in NRW zusammen. In Kapitel 5 werden sie vorgestellt.

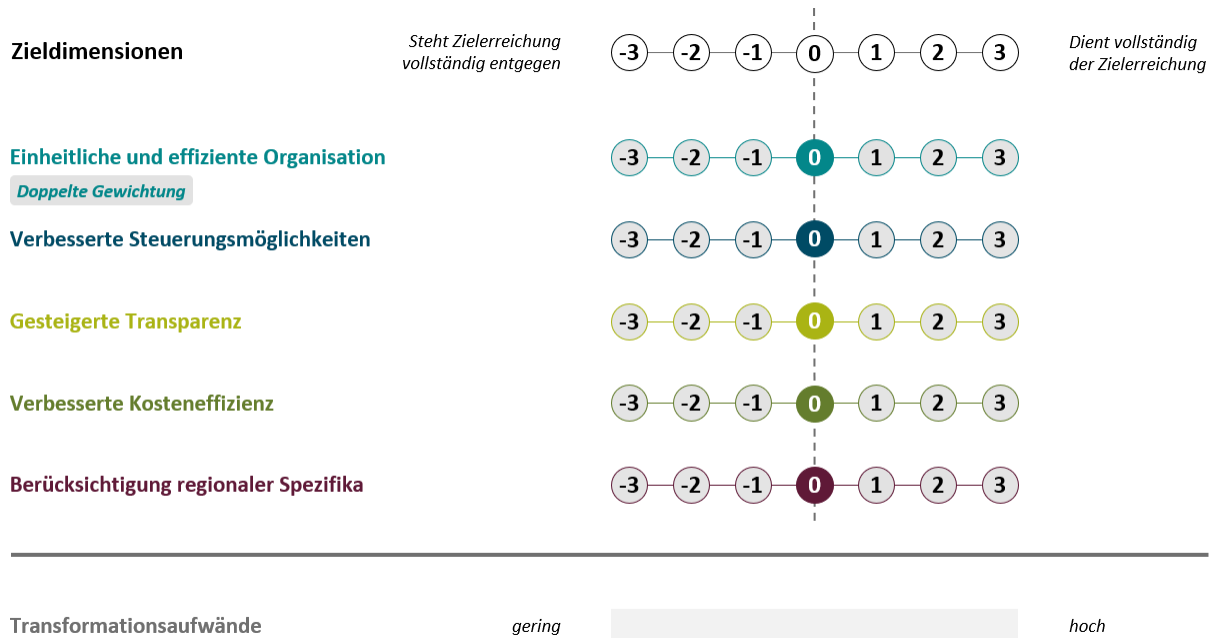


Abbildung 11: Bewertungslogik für die Betrachtung alternativer Modelle zur Organisation des SPNV in NRW



## 5 Ausgewählte Instrumente und Modelle für eine einheitlichere und effizientere SPNV-Organisation

Wie im vorangegangenen Kapitel 4 beschrieben, strebt die Landesregierung eine effizientere und einheitlichere Organisation des SPNV an. Außerdem sollen mehr Menschen in Nordrhein-Westfalen den ÖPNV nutzen.

Es gibt eine Reihe von Instrumenten, die sich positiv auf das Ziel der Landesregierung auswirken können, den SPNV als wichtigen Bestandteil des ÖPNV attraktiver zu gestalten. Dazu zählen die Erstellung eines **Landesnahverkehrsplans**, eine **Zweckbindung der Finanzmittel** und die **Angleichung der Körperschaftsform der Aufgabenträgerorganisationen**. Diese Instrumente werden im Abschnitt 5.1 knapp dargestellt.

Effizientere und einheitlichere Strukturen lassen sich jedoch auch mithilfe dieser Instrumente in der aktuellen Organisation des SPNV in Nordrhein-Westfalen kaum erreichen. Die im Abschnitt 2.5 benannten Herausforderungen sind vor allem struktureller Natur. Um sie zu bewältigen und somit alle Ziele der Landesregierung zu erreichen, sollten entsprechende Maßnahmen direkt an den Strukturen ansetzen. Im Abschnitt 5.2 werden daher **alternative Modelle** skizziert, die an den **Organisationsstrukturen im SPNV** ansetzen, und auf ihren potenziellen **Beitrag zur Erreichung der Ziele der Landesregierung** untersucht (jeweils gemessen an den im Kapitel 4 dargestellten Outcomes).

### 5.1 Ausgewählte Instrumente und ihr Beitrag zu einer einheitlicheren und effizienteren SPNV-Organisation

#### Instrument 1: Einführung eines SPNV-Landesnahverkehrsplans mit Mindeststandards und -vorgaben

Ein **Landesnahverkehrsplan** (LNVP) ist ein Planungs- und Steuerungsinstrument, auf dessen Grundlage Mindeststandards für das SPNV-Angebot sowie Mindestvorgaben für die Qualität der Schienenfahrzeuge und der Infrastruktur definiert werden. Er wird meist für den Zeitraum von fünf Jahren aufgestellt und bei Bedarf fortgeschrieben.

Bislang sind in Nordrhein-Westfalen die drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen VRR, NWL und go.Rheinland für die Erstellung von Nahverkehrsplänen für den SPNV verantwortlich, somit gibt es aktuell für den SPNV drei Nahverkehrspläne. Damit werden für die drei Kooperationsräume Anforderungen, Ziele und Standards definiert, wobei es sowohl inhaltliche Überschneidungen als auch Unterschiede gibt. Auch wenn die drei Aufgabenträger sich in der Phase der Aufstellung der Nahverkehrspläne gegenseitig konsultieren, liegt die finale Entscheidung über die Inhalte des Nahverkehrsplan jeweils bei dem zuständigen Aufgabenträger. Bei unterschiedlichen Meinungen zu einzelnen Aspekten gibt es bislang kein einheitliches Verfahren zur Lösung solcher Konflikte.

Die Einführung eines einzelnen, übergreifenden SPNV-Landesnahverkehrsplans für Nordrhein-Westfalen ermöglicht dagegen eine umfassende und einheitliche Planung sowie die Steuerung des SPNV aus einer Hand. In diesem können Anforderungen und Ziele an den Umfang des SPNV-Angebots für ganz Nordrhein-Westfalen festgelegt werden. Das können beispielsweise Vorgaben zu Tarifen, Takten, Bedienzeiten und Platzangeboten sein. Außerdem können Mindeststandards bestimmt werden, die die Qualität des Verkehrsangebots betreffen. Dazu gehören etwa Vorgaben zur Barrierefreiheit, zur Gestaltung von Fahrzeugen und von baulicher Infrastruktur oder zur Sauberkeit von Stationen und Fahrzeugen. Möglich sind zudem die Definition von Umweltqualitätsstandards, die etwa Emissionen betreffen, oder die Vorgabe

von Sozialstandards für die Beschäftigten im SPNV. Mit der Einführung eines Landesnahverkehrsplans **verbessern sich die Steuerungsmöglichkeiten des Landes** hinsichtlich des SPNV-Angebots. Das vereinfacht die Durchsetzung verkehrspolitischer Ziele im SPNV.

Gleichzeitig kann mit der Erstellung eines Landesnahverkehrsplans mit verbindlichen Mindeststandards die Übernahme eines Teils der Finanzierungsverantwortung durch das Land einhergehen. Mit einem Landesnahverkehrsplan werden vom Land Vorgaben für die Gesamtaufgabe SPNV gemacht. Wenn dies zu einer wesentlichen zusätzlichen Belastung der betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände führt, ist das Land für die mit dieser Aufgabe verbundene Mehrbelastung zuständig, da die Konnexitätsregelung des Artikels 78 Absatz 3 der Landesverfassung NRW zu beachten ist (vgl. hierzu auch die Ausführungen in den folgenden Absätzen). Dadurch entlastet der Landesnahverkehrsplan die Kreise und kreisfreien Städte zumindest teilweise von den mit dem Ausbau des SPNV verbundenen Finanzierungsrisiken.

### **Instrument 2: Spezifikation des Verwendungszwecks der SPNV-Pauschale**

Das Instrument einer **Zweckbindung** erlaubt es, Finanzmittel gezielt und für einen festgelegten Zweck einzusetzen. Bislang wird der SPNV in Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen über die SPNV-Pauschale finanziert und die SPNV-Aufgabenträgerorganisationen sind weitgehend frei hinsichtlich der Verwendung dieser Mittel (vgl. die Ausführungen im Abschnitt 2.4). Eine Zweckbindung – zumindest von Teilen der Mittel, die das Land an die Aufgabenträger gibt – verbessert die **Steuerungsmöglichkeiten** des Landes. In Verbindung mit der Einführung von Berichtspflichten über die Verwendung der Gelder wird außerdem die **Transparenz** bei der Mittelverwendung für das Land verbessert.

An dieser Stelle ist ausdrücklich eine **Spezifikation des Verwendungszwecks der SPNV-Pauschale** gemeint.<sup>105</sup> Die generelle Abschaffung der Pauschalen und eine Finanzierung des SPNV über zweckgebundene Zuwendungen im Sinne der Landeshaushaltsordnung wäre demgegenüber in Verbindung mit der Einführung eines Landesnahverkehrsplans gegebenenfalls nicht vollumfänglich möglich. Ein Landesnahverkehrsplan mit Mindeststandards für den SPNV kann – abhängig von den Vorgaben – zu einer wesentlichen zusätzlichen Belastung der betroffenen Gebietskörperschaften führen. Diese müsste aufgrund des Konnexitätsgrundsatzes in Artikel 78 der Landesverfassung NRW über Pauschalen gedeckt werden.<sup>106</sup>

### **Instrument 3: Angleichung der Körperschaftsformen der drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen**

Ein weiteres Instrument liegt in der **Angleichung der Körperschaftsformen der drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen**. Aktuell weisen NWL, go.Rheinland und VRR unterschiedliche Rechtspersönlichkeiten auf (vgl. Abschnitt 2.2). Während NWL und go.Rheinland als Zweckverbände konstituiert sind, ist der VRR eine AÖR.

---

<sup>105</sup> Spezifizierende Vorgaben sind auch im Rahmen der ÖPNV-Pauschalen-Verordnung möglich. Sie enthält bereits heute Vorgaben für die Sicherstellung des ÖPNV-Projektes Rhein-Ruhr-Express (§ 2 (2) ÖPNVP-VO). Welche Spezifikationen des Verwendungszwecks darüber hinaus möglich sind, bedarf einer rechtsgutachterlichen Prüfung.

<sup>106</sup> Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung NRW schreibt fest, dass das Land „die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten [kann], wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden“. Wenn die Aufgabenübertragung „zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände [führt], ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendungsersatz soll **pauschalisiert** [Hervorhebung durch die Autoren] geleistet werden.“ Das Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Landesverfassung NRW (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG) spricht in § 1 Absatz 1 von einem „Belastungsausgleich“.

Diese Unterschiede haben direkte Auswirkungen auf die internen Entscheidungsprozesse. Im Zweckverband entscheidet die Verbandsversammlung üblicherweise über die Aufgabenwahrnehmung. In einer AöR obliegt diese Befugnis dem Vorstand. Diese Struktur verleiht der AöR eine höhere Flexibilität und ermöglicht eine schnellere Reaktion auf Herausforderungen und sich ändernde Rahmenbedingungen. Durch die Vorstandsverfassung kann betrieblichen Erfordernissen innerhalb einer AöR vergleichsweise schnell und effektiv Rechnung getragen werden, während gleichzeitig die Einflussmöglichkeiten der Gebietskörperschaften auf die Aufgabenerfüllung erhalten bleiben.

Auf diese Weise verbindet die AöR die Vorzüge eines Eigenbetriebs mit denen einer Kapitalgesellschaft und wahrt gleichzeitig die Interessen der Gebietskörperschaften.<sup>107</sup> Eine Vereinheitlichung der Organisationsformen der Aufgabenträger zu AöR trägt zum Ziel einer **einheitlichen und effizienten Organisation des SPNV** innerhalb der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen bei.

## 5.2 Modelle für eine einheitlichere und effizientere SPNV-Organisation

Im Rahmen des vorliegenden Eckpunktepapiers werden sechs Modelle betrachtet und auf ihre Auswirkungen auf die im Kapitel 4 benannten Ziele untersucht. Sie sind abgeleitet aus den im Abschnitt 3.1 dargestellten Grundtypen der SPNV-Organisation:

- Innerhalb des Grundtyps A (Kommunen als Aufgabenträger) werden ein **Kooperations-** (A.1), ein **Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft** (A.2) und ein **Fusionsmodell in Trägerschaft von Land und Kommunen** (A.3) betrachtet.
- Innerhalb des Grundtyps B (Organisation des SPNV durch das Land und wenige weitere Aufgabenträger) werden ein  **Holding-Modell** (B.1) und ein **Modell mit drei Landesnahverkehrsgesellschaften** (B.2) vorgestellt.
- Zuletzt wird innerhalb des Grundtyps C (Organisation durch eine einzelne, meist landeseigene Aufgabenträgerorganisation) ein **Modell mit einer Landesnahverkehrsgesellschaft** (C.1) in den Blick genommen.

Diese Modelle unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer potenziellen positiven oder negativen Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung als auch bezüglich der mit ihnen verbundenen potenziellen Transformationsaufwände.

Abbildung 12 fasst die Modelle zusammen, die in diesem Abschnitt näher beleuchtet werden.

---

<sup>107</sup> Vgl. Meiborg und Neutz (o. J.).

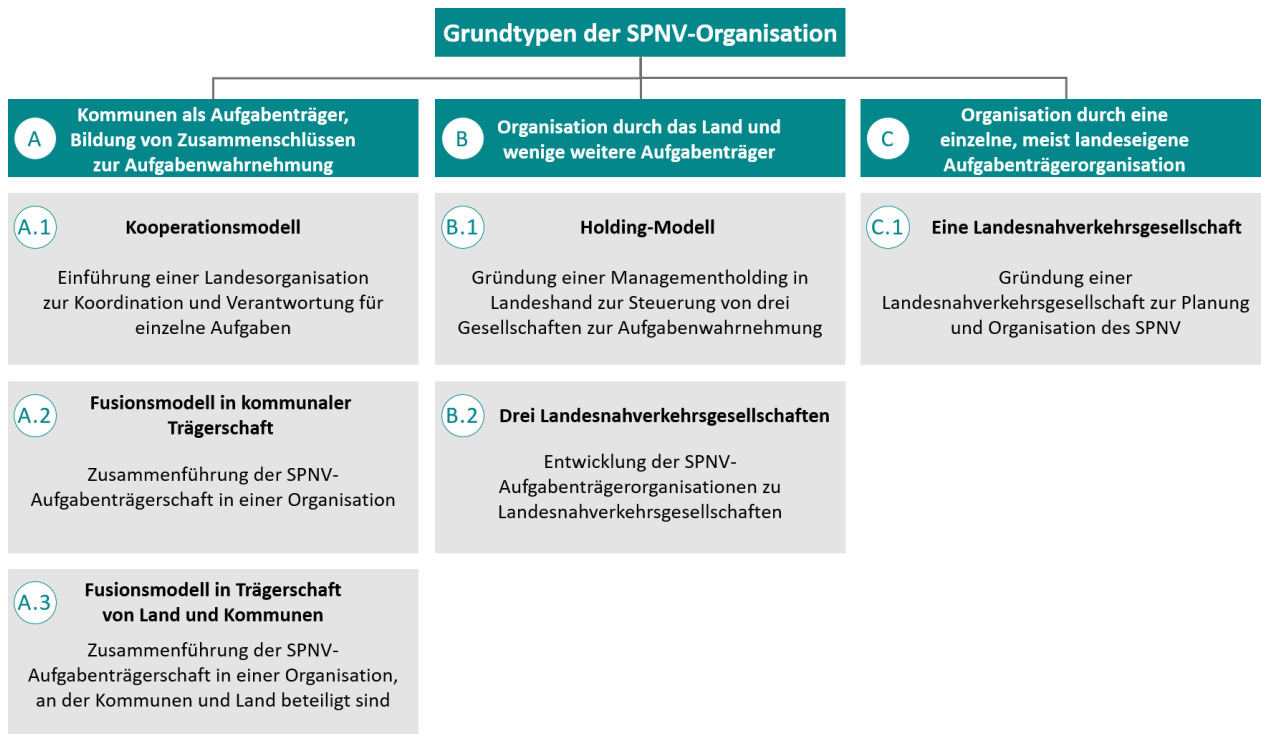


Abbildung 12: Alternative Modelle im Rahmen der Grundtypen der SPNV-Organisation

Für die Umsetzung der Modelle kommen insbesondere zwei Rechtsformen in Betracht, die **Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)** und die **Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)**.

Die **GmbH** ist eine juristische Person des privaten Rechts, sie ist im GmbH-Gesetz (GmbHG) geregelt. Für die Übernahme hoheitlicher Aufgaben, wie die Organisation des SPNV, ist bei der GmbH eine Beleihung durch die oberste Dienstbehörde notwendig. In diesem Fall unterliegt die GmbH einer Rechts- und optional einer Fachaufsicht durch das zuständige Ministerium. Für die Gründung einer GmbH bedarf es gemäß § 65 LHO NRW der Zustimmung des Finanzministeriums.

Die **AöR** wird von der Verwaltung zur Erfüllung von Aufgaben in öffentlichem Interesse eingesetzt. Rechtsgrundlagen liegen für Kommunen in der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Seitens des Landes bedarf es für die Gründung einer vollrechtsfähigen AöR eines Gründungsgesetzes. Ebenso wie die beliebene GmbH unterliegt auch die AöR einer Rechts- und optional einer Fachaufsicht.

Eine Bewertung, welche der beiden Rechtsformen sich besser dafür eignet, die nachfolgend vorgestellten Modelle umzusetzen, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Gesellschaft(-en) ab. Darüber hinaus ist zunächst festzulegen, welche Eigenschaften der alternativen Rechtsformen den Trägern der Gesellschaft(-en) insbesondere wichtig sind.

Zugunsten einer breiten Diskussionsbasis erfolgt die Betrachtung der verschiedenen Modelle auf einer hohen Abstraktionsebene. Für die Vertiefung der Diskussion sind weitere detaillierende Untersuchungen notwendig. Die konkrete Umsetzbarkeit schließlich steht unter dem Vorbehalt einer rechtsgutachterlichen Prüfung.

### 5.2.1 Modell A.1: Kooperationsmodell

Im **Kooperationsmodell** gründet oder beauftragt das Land eine zentrale Organisation, die die bestehenden SPNV-Aufgabenträgerorganisationen koordiniert und einzelne Aufgaben von diesen übernimmt.

Für die Umsetzung dieses Modells müsste zunächst entschieden werden, ob eine neue Organisation gegründet werden soll oder ob eine bestehende Landesgesellschaft mit einem erweiterten Aufgabenspektrum betraut werden kann.

Der Landesorganisation obliegen die Koordination der Arbeit der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen sowie die Übernahme einzelner Aufgaben. Die bestehenden Strukturen in der Organisation des SPNV werden darüber hinaus zunächst weitgehend unverändert gelassen. Die Kompetenzcenter verbleiben – außer dem KCITF – an ihrem aktuellen Ort und erfüllen weiterhin ihre bestehenden Aufgaben.

Die mit dem Kooperationsmodell verbundenen Organisationsstrukturen sind in Abbildung 13 zusammengefasst.<sup>108</sup>

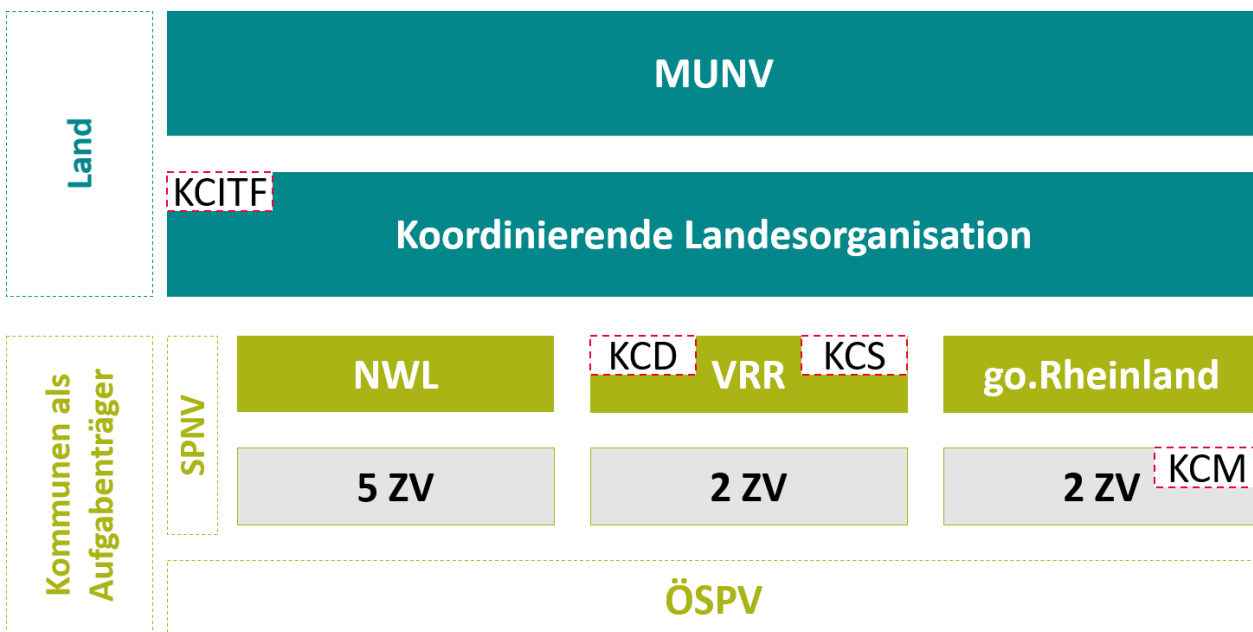


Abbildung 13: Organisationsstrukturen im Kooperationsmodell<sup>109</sup>

Eine zentrale Aufgabe der koordinierenden Landesorganisation ist in diesem Modell die **Erstellung eines Landesnahverkehrsplans**, der einheitliche Bedien- und Qualitätsstandards für das gesamte Land enthält. Für den Aufbau der damit verbundenen notwendigen Fähigkeiten könnten die in den Aufgabenträgerorganisationen und im KCITF vorhandenen Planungskompetenzen in der Landesorganisation zusammengezogen werden.

<sup>108</sup> In dieser sowie auch in den folgenden Abbildungen zu den Organisationsstrukturen wird der Begriff „Kommunen als Aufgabenträger“ (AT) genutzt für die im ÖPNVG NRW benannten Aufgabenträger. Das sind die Kreise und kreisfreien Städte, sowie – mit Ausnahme des SPNV – mittlere und große kreisangehörigen Städte, die ein eigenes ÖPNV-Unternehmen betreiben oder an einem solchen wesentlich beteiligt sind (§ 3 ÖPNVG NRW).

<sup>109</sup> Die Abkürzung ZV steht in der Abbildung für den Begriff Zweckverband.

Die Landesorganisation kann die SPNV-Aufgabenträgerorganisationen in der Folge dabei unterstützen, ihre Verkehre an den im Landesnahverkehrsplan festgelegten Bedien- und Qualitätsstandards auszurichten und die kooperationsraumübergreifenden Verkehre aufeinander abzustimmen.

Weitere koordinierende Tätigkeiten der Landesorganisation könnten in Bereichen mit hohem Synergiepotenzial liegen, wie etwa in der **Beschaffung und Vergabe**. Bei der **Beschaffung von Fahrzeugen bei Fahrzeugherstellern** und der **Vergabe von Verkehrsleistungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen** sind europaweite Ausschreibungen vorzubereiten und durchzuführen. Der damit verbundene hohe Gesamtaufwand kann durch eine stärkere Zusammenarbeit reduziert werden, wenn die Aufgabenträgerorganisationen ihre Beschaffungsaktivitäten stärker als bislang synchronisieren oder zusammenlegen.

Mit einer koordinierenden Landesorganisation könnten diese Synergiepotenziale unabhängig vom Ermessen der einzelnen SPNV-Aufgabenträgerorganisationen institutionalisiert werden. So könnte die Landesorganisation Beschaffungsbedarfe sammeln und in gemeinsamen mittel- und langfristigen Beschaffungsplänen zusammenführen sowie die damit verbundenen Tätigkeiten koordinieren. Das würde eine Zusammenarbeit der Rechts- und Fachabteilungen der Aufgabenträgerorganisationen bei der Vorbereitung gemeinsamer Beschaffungen vereinfachen.

Darüber hinaus lassen sich in diesem Modell Verbesserungen erreichen über:

- eine vollständige oder teilweise **Zweckbindung der SPNV-Pauschale**,
- eine **Angleichung der Rechtsformen der Aufgabenträgerorganisationen** zu AÖR sowie
- eine **Strukturanpassung** auf der **Ebene der Mitglieds- und Trägerzweckverbände** der aktuellen SPNV-Aufgabenträgerorganisationen.

Möglich ist schließlich auch die **Übernahme weiterer Aufgaben**, die aktuell im Aufgabenbereich der Kompetenzcenter liegen. So könnte sich die Verlagerung der Themen Tarif und Marketing auf eine Landesorganisation positiv auswirken, wenn darüber die Weiterentwicklung und Vereinheitlichung der Tarifstrukturen gefördert würde. In einem solchen Fall wäre gegebenenfalls die Integration des entsprechenden Kompetenzcenters in die Landesorganisation sinnvoll.

Die potenziellen Auswirkungen dieses Modells sind abhängig von den an die Landesorganisation übertragenen Aufgaben. Bei einer Übernahme der Aufgaben „Erstellung Landesnahverkehrsplan“ und „Koordination der Beschaffungsaktivitäten der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen“ würde dieses Modell tendenziell, wie nachfolgend beschrieben, zum Erreichen der formulierten Ziele beitragen:

- Das Ziel einer **einheitlichen und effizienten Organisation des SPNV** wird durch eine Verbesserung der Zusammenarbeit aufgrund der koordinierenden Landesorganisation zwar geringfügig begünstigt, gleichzeitig werden jedoch die Doppelstrukturen und komplexen Entscheidungswege erhalten. Das Hinzukommen eines weiteren Akteurs in Form einer Landesorganisation kann außerdem zu einem Anstieg an Komplexität führen. Eine Vereinheitlichung von Angebot, Informationen und Services für die Fahrgäste erfolgt nicht. Das führt insgesamt zu einer **negativen Bewertung** in diesem Bereich.
- Eine **Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten des Landes** wird über den Landesnahverkehrsplan erreicht. Durch ihn ist eine Steuerung des SPNV-Angebots über Mindestvorgaben quantitativer sowie qualitativer Art möglich. Eine weitere Verbesserung wird erreicht über die verstärkte und institutionalisierte Koordination der Abstimmung der kooperationsraumübergreifenden SPNV-Verkehre. Eine Steuerung der Akteure selbst im Sinne eines Mitspracherechts in strategischen Belangen oder in Personalfragen ist in diesem Modell hingegen nicht möglich.

- Eine **Erhöhung der Transparenz** ist **grundsätzlich möglich**, wenn das Land über die Landesorganisation einen besseren Zugang zu Informationen erhält. Wie gut dieser Zugang und die Informationen sind, ist jedoch **abhängig von der Kooperationsbereitschaft der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen**. Außerdem verbleiben weitgehende Intransparenzen in der Mittelverwendung in all jenen Bereichen, die nicht von der Landesorganisation koordiniert werden (sofern die Mittel nicht spezifisch zweckgebunden und mit entsprechenden Berichtspflichten verbunden sind).
- Auf das Ziel, die **Kosteneffizienz** zu verbessern, wirkt sich dieses Modell **tendenziell negativ** aus. Zwar könnten durch die Koordination der Beschaffungsaktivitäten der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen möglicherweise Kosteneinsparungen erzielt werden. Die vorhandenen Doppelstrukturen bleiben jedoch erhalten und es entstehen weitere Aufwände für den Aufbau, Betrieb und die Steuerung der Landesorganisation.
- Die **Berücksichtigung regionaler Spezifika** wird durch die weiterhin regional verankerten Strukturen in diesem Modell **erfüllt**. Gegebenenfalls wird sie durch die zentrale SPNV-Verkehrsplanung geringfügig erschwert.

Mit jeder Veränderung sind Herausforderungen und Transformationsaufwände verbunden. Sie resultieren beispielsweise aus den notwendigen gesetzlichen Anpassungen, die mit einem Veränderungsprozess verbunden sind, aus zusätzlich benötigten Finanzmitteln oder aus den Aufwänden, die aus der Übernahme von Mitarbeitenden oder von bestehenden Verträgen resultieren.<sup>110</sup>

- Mit dem Kooperationsmodell sind voraussichtlich überschaubare **Anpassungen des ÖPNVG NRW** verbunden. Sie liegen etwa in der Zuteilung des zentralen SPNV-Landesnahverkehrsplans als neue Aufgabe der koordinierenden Landesorganisation sowie in deren Festschreibung mit ihren Aufgaben im ÖPNVG NRW. Auch die Vorgabe der Körperschaftsform AöR kann über eine Änderung des ÖPNVG NRW erfolgen. Spezifische Vorgaben für die Verwendung der Finanzmittel können über eine Änderung der Pauschalen-Verordnung vorgenommen werden.
- Zu den **finanziellen Aufwänden**, die dem Land durch das Kooperationsmodell zusätzlich entstehen würden, zählt der Ressourcenaufwand für den Aufbau einer neuen oder die Erweiterung einer bestehenden Landesorganisation. Außerdem entsteht Aufwand für den möglicherweise notwendigen Aufbau der Steuerungskompetenz im Verkehrsministerium sowie für die Übernahme der SPNV-Landesnahverkehrsplanung. Die Risiken, die mit der SPNV-Aufgabenträgerschaft verbunden sind, verbleiben in diesem Modell zunächst bei den Kommunen. Ob mit der Einführung der Landesnahverkehrsplanung die Übernahme eines Teils der Finanzierungsverantwortung einhergeht, ist davon abhängig, ob damit wesentliche Belastungen der Kommunen verbunden sind.<sup>111</sup> Ob damit außerdem eine Übernahme der mit den Verkehrsverträgen verbundenen Risiken durch das Land einhergeht, bedarf einer rechtsgutachterlichen Überprüfung. Das gilt auch für die Frage, ob in diesem Fall nur zukünftige oder auch bestehende Risiken übernommen würden.
- **Herausforderungen** dieses Modells liegen für das Land insbesondere im Gründungsprozess einer neuen Landesorganisation (sofern sie neu gegründet werden soll) sowie in ihrem Betrieb und ihrer Steuerung.

---

<sup>110</sup> Zugunsten der Übersichtlichkeit bewegen sich die hier und im Folgenden dargestellten Transformationsaufwände auf einer hohen Abstraktionsebene. Dabei wird in Kauf genommen, dass die tatsächlichen Transformationsaufwände vermutlich umfangreicher sind. Für die Vertiefung der Diskussion sind weitere detaillierende Untersuchungen notwendig.

<sup>111</sup> Vgl. die Ausführungen im Abschnitt 5.1 des vorliegenden Dokuments.

Je nach angestrebter Gesellschaftsform der Landesorganisation muss vor der Gründung außerdem die Einwilligung des Finanzministeriums eingeholt werden.<sup>112</sup>

Abbildung 14 fasst die erwarteten Auswirkungen des Kooperationsmodells auf die Ziele der Landesregierung sowie die mit diesem Modell verbundenen potenziellen Transformationsaufwände zusammen.

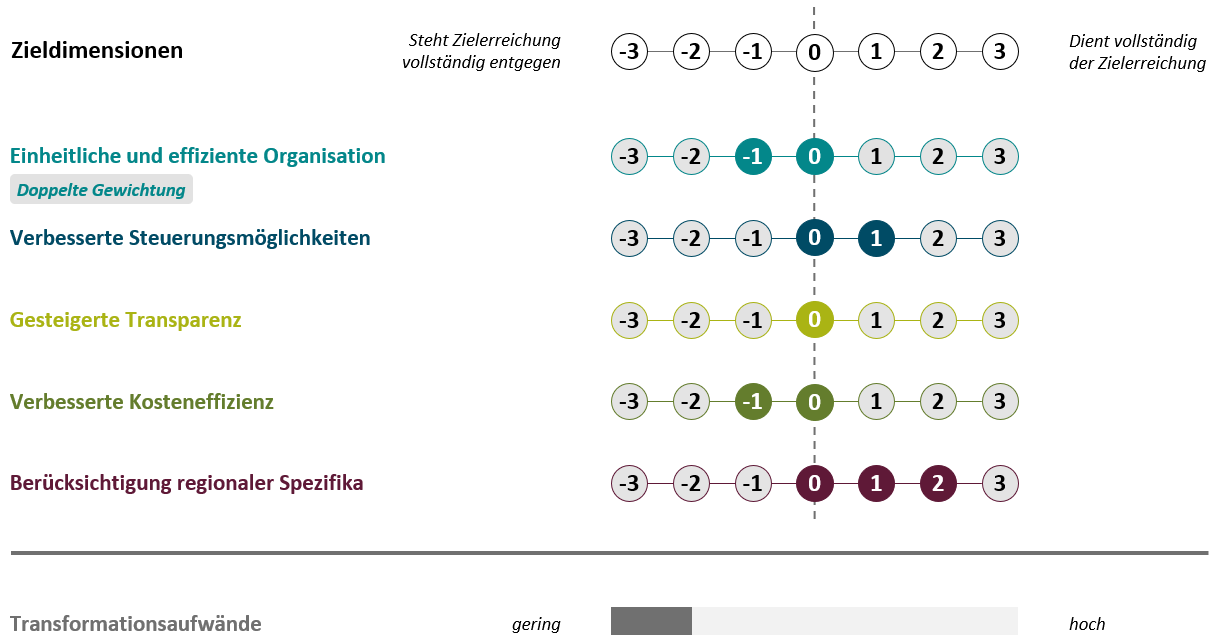


Abbildung 14: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Kooperationsmodells

### 5.2.2 Modelle A.2 und A.3: Fusionsmodelle

In den **Fusionsmodellen** übernimmt eine der drei aktuellen Aufgabenträgerorganisationen alle mit dem SPNV verbundenen Aufgaben und – im Wege eines Betriebsübergangs – die Schienenfahrzeuge, die vorhandene Infrastruktur und das bestehende Personal sowie die Verkehrsverträge mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen. Die bisherigen Mitglieds- und Träger-Zweckverbände scheiden aus den SPNV-Organisationsstrukturen aus, um auch auf dieser Ebene eine Straffung zu erreichen. Damit wird eine Neugründung der fusionierten Organisation notwendig.

Mit der Fusion der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen auf eine Organisationseinheit ist die Einführung eines SPNV-Landesnahverkehrsplans verbunden. Das Land hat darüber die Möglichkeit, quantitative und qualitative Vorgaben in die SPNV-Planung einfließen zu lassen. Das KCITF wird in die neue Aufgabenträgerorganisation integriert, um die dort vorhandenen Kompetenzen für die SPNV-Planung nutzbar zu machen. Die anderen drei Kompetenzcenter verbleiben in ihren jetzigen Organisationen und führen ihre bestehenden Aufgaben fort, sofern diese Organisationen (mit anderen Aufgabenbereichen) erhalten bleiben.

In der Ausgestaltung des Fusionsmodells sind zwei Varianten denkbar: In einer ersten Variante (A.2) sind die Kreise und kreisfreien Städte alleinige Gesellschafter der neuen SPNV-Aufgabenträgerorganisation, es

<sup>112</sup> Dies gilt gemäß § 65 LHO NRW für privatrechtliche Unternehmen. Wenn die Landesorganisation als GmbH ausgestaltet wird, findet diese Norm eine entsprechende Anwendung.



besteht keine Kapitalbeteiligung des Landes. Alternativ ist in einer zweiten Variante (A.3) eine Kapitalbeteiligung des Landes an der SPNV-Aufgabenträgerorganisation denkbar. Die Aufgabenträgerschaft verbleibt in beiden Varianten bei den Kreisen und kreisfreien Städten.

### Modell A.2: Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft

In dieser Variante des Fusionsmodells sind die Kreise und kreisfreien Städte alleinige Gesellschafter der fusionierten SPNV-Aufgabenträgerorganisation. Die Neugründung der Gesellschaft erfolgt in der Rechtsform einer AöR oder einer GmbH. Beide Rechtsformen weisen gegenüber dem Zweckverband eine Reihe von Vorteilen auf. Das Land wirkt nur über den Landesnahverkehrsplan auf das SPNV-Angebot ein.

Abbildung 15 fasst die Organisationsstrukturen des Fusionsmodell mit alleiniger Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte, also ohne Landesbeteiligung, zusammen.

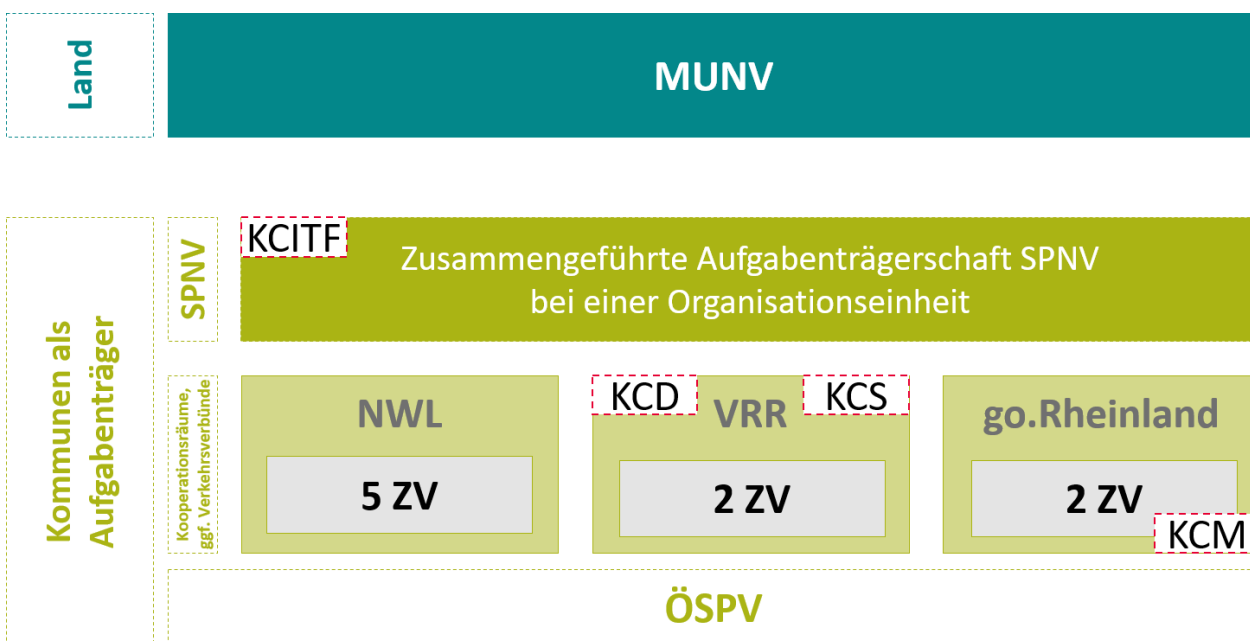


Abbildung 15: Organisationsstrukturen im Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft

Mit dem Fusionsmodell in Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte sind potenziell die folgenden Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung verbunden:

- Das Ziel einer **einheitlichen und effizienten Organisation des SPNV** kann **durch die Fusion begünstigt** werden, da langwierige Abstimmungs- und Einigungsprozesse entfallen, wie sie in den aktuellen Organisationsstrukturen zwischen den SPNV-Aufgabenträgerorganisationen und innerhalb der bestehenden Gremienstrukturen stattfinden. Die Fahrgäste profitieren von einem einheitlichen SPNV-Angebot sowie Informationen und Services aus einer Hand. Neue Ineffizienzen können gegebenenfalls durch die hohe Anzahl Stimmberechtigter entstehen (Gebietskörperschaften als Träger). Dies ließe sich über eine entsprechende Ausgestaltung der Satzung eingrenzen.
- Über qualitative und quantitative Vorgaben für den Landesnahverkehrsplan hat das Land **verbesserte Steuerungsmöglichkeiten** mit Blick auf das **SPNV-Angebot**. **Keinen Einfluss** hat es auf **strategische Entscheidungen in den Gremien** oder **auf Personalfragen** in der fusionierten SPNV-Aufgabenträgerorganisation.

- Aus Sicht des Landes erreicht dieses Modell eine **leichte Verbesserung** mit Blick auf das Ziel einer **erhöhten Transparenz**. Das Land ist zwar nicht Gesellschafter der Organisation. Durch die Bündelung der SPNV-Organisation bei einem Aufgabenträger sind jedoch positive Auswirkungen möglich. So wird etwa die Kommunikation zwischen Aufgabenträger und MUNV durch die Straffung der Akteurs- und Gremienstrukturen erleichtert. Schließlich wird auch der Zugang und die Vergleichbarkeit von Wirtschafts- und Haushaltsdaten verbessert, da die aktuelle Komplexität mit drei unterschiedlich verfassten Aufgabenträgerorganisationen reduziert wird.
- Eine **vollständige Zielerreichung** wird mit Blick auf eine **Verbesserung in der Kosteneffizienz** erreicht. Zum einen durch die Zusammenführung der SPNV-Aufgabenträgerschaft in einer Organisationseinheit, dadurch entfallen Doppelstrukturen. Zum anderen durch die Bündelung der Beschaffungsaktivitäten in der fusionierten Organisation, durch die Synergien realisiert werden können.
- **Erschwert** wird die **Berücksichtigung regionaler Spezifika** durch den Wegfall der regional verankerten Strukturen und die zentrale SPNV-Planung. Dem kann jedoch dadurch entgegengewirkt werden, dass Kreise und kreisfreie Städte als Gesellschafter der fusionierten Gesellschaft ihre Interessen in die neue Struktur einbringen können.

Mögliche **Transformationsaufwände** und **Herausforderungen** dieses Modells sind:

- Für das Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft sind umfangreiche **Gesetzesanpassungen** notwendig. Die Anzahl der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen muss auf eine festgesetzt werden. Der Wortlaut des Gesetzestextes muss dahingehend angepasst werden, dass nur die Kreise und kreisfreien Städte Träger der neuen Aufgabenträgerorganisation sein können. Dies erfordert die Streichung der Zweckverbände als mögliche Mitglieder- oder Trägerorganisationen. Die Körperschaftsform AöR oder GmbH muss festgeschrieben werden. Es muss außerdem festgelegt werden, dass das Land qualitative und quantitative Vorgaben im Bereich der SPNV-Nahverkehrsplanung vornehmen kann.
- Zusätzliche **finanzielle Aufwände** entstehen in diesem Modell für das Land zunächst nicht. Sie können jedoch aus der Verpflichtung zu einem Belastungsausgleich entstehen. Das gilt dann, wenn die landesweit getroffenen quantitativen und qualitativen Vorgaben für die SPNV-Nahverkehrsplanung so umfangreich sind, dass sie die Kommunen wesentlich belasten und darüber der Konnexitätsgrundsatz greift.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Vgl. die Ausführungen im Abschnitt 5.1.

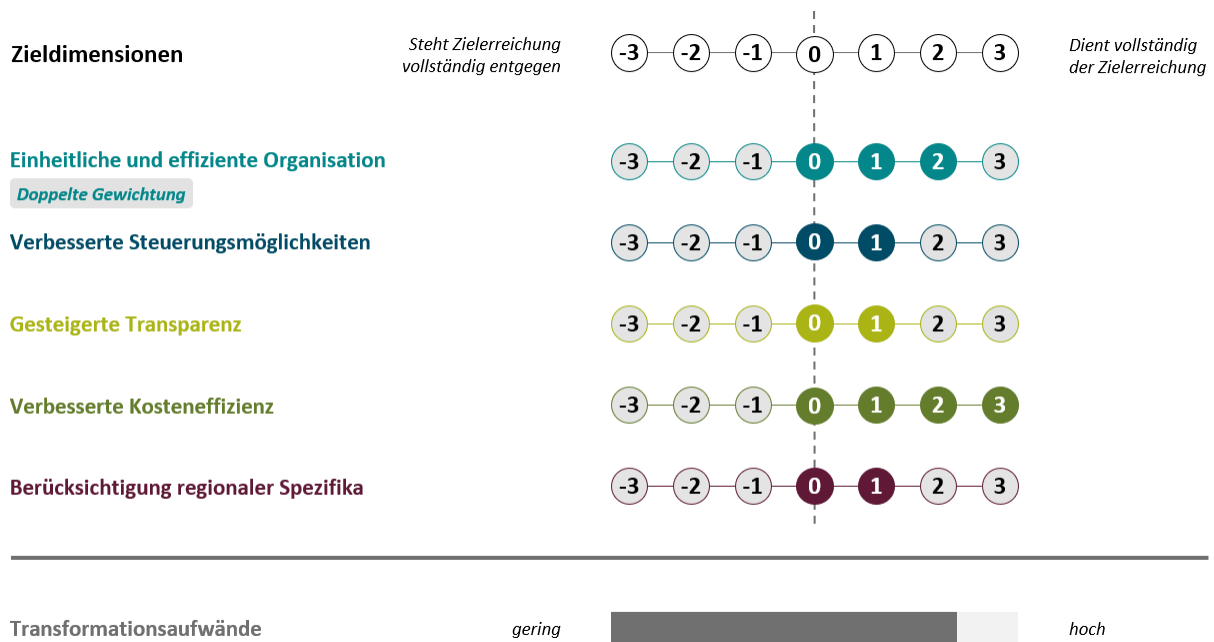


Abbildung 16: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Fusionsmodells in kommunaler Trägerschaft

### Modell A.3: Fusionsmodell in Trägerschaft von Land und Kommunen

In dieser Variante wird das Land über eine Kapitalbeteiligung in Höhe von mindestens 25,1 bis maximal 50 Prozent in die fusionierte SPNV-Aufgabenträgerorganisation eingebunden.<sup>114</sup> Damit wird das Land zusammen mit den Kreisen und kreisfreien Städten Gesellschafter der Organisation. Das Land wird so in die Lage versetzt, Einfluss auf organisatorische und strategische Fragen der fusionierten Gesellschaft zu nehmen. Ob die Landesbeteiligung Auswirkungen auf die Aufgabenträgerschaft der Kommunen im SPNV hat, bedarf einer konkretisierenden rechtsgutachterlichen Prüfung.

Abbildung 17 fasst die Organisationsstrukturen des Fusionsmodells in Trägerschaft von Land und Kommunen zusammen.

<sup>114</sup> Das Land erlangt so eine Sperrminorität.

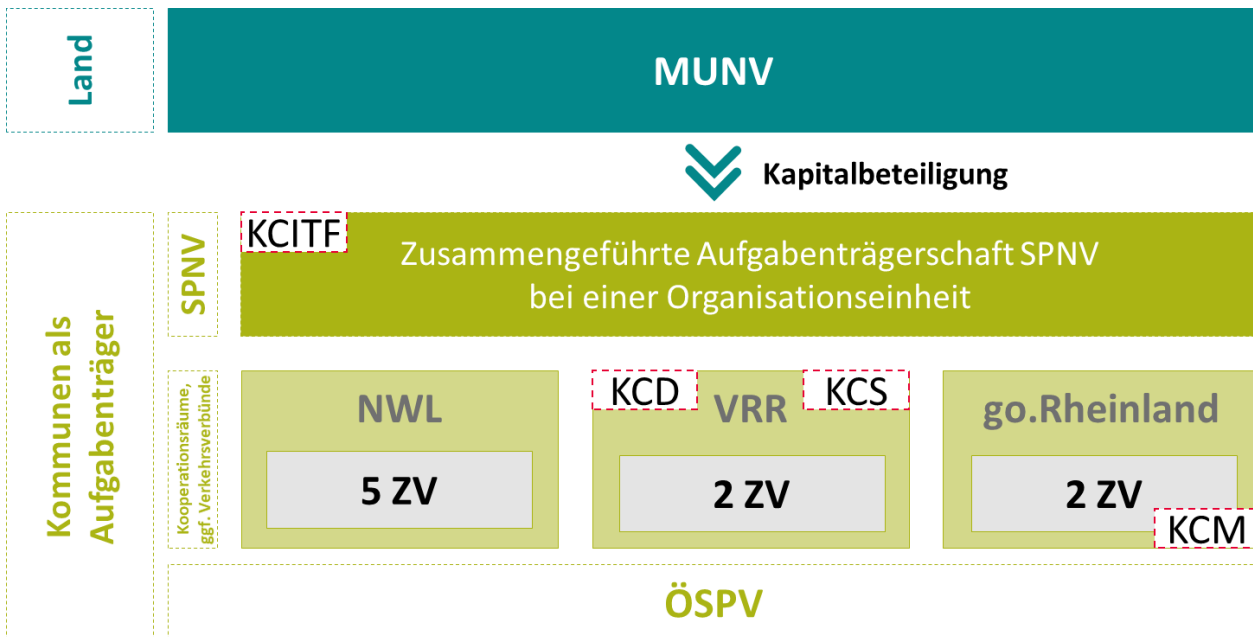


Abbildung 17: Organisationsstrukturen im Fusionsmodell in Trägerschaft von Land und Kommunen

Potenziell sind mit diesem Modell die folgenden Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung verbunden:

- Eine **gute Zielerreichung** ergibt sich für die **einheitliche und effiziente Organisation des SPNV**. Durch die Fusion entfallen langwierige Abstimmungs- und Einigungsprozesse für kooperationsraumübergreifende Verkehre, wie sie innerhalb der aktuellen Organisationsstrukturen und zwischen den SPNV-Aufgabenträgerorganisationen stattfinden müssen. Ebenso wie im Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft profitieren die Fahrgäste in diesem Modell von einem einheitlichen SPNV-Angebot. Informationen und Services kommen hier aus einer Hand. Einschränkungen gelten möglicherweise, wenn durch eine zu hohe Anzahl an Stimmberechtigten (Gebietskörperschaften als Träger) neue Ineffizienzen entstehen. Dem könnte mit einer entsprechenden Ausgestaltung der Satzung entgegengewirkt werden.
- Als Mitgesellschafter der neuen Organisationseinheit hat das Land **deutlich verbesserte Steuerungsmöglichkeiten** über die Beschlüsse der Gesellschafterversammlung in die Organisation hinein. Das Land kann so in personellen und strategischen Fragestellungen mitentscheiden. Verbesserte Steuerungsmöglichkeiten mit Blick auf das SPNV-Angebot ergeben sich auch hier über den Landesnahverkehrsplan.
- Die Kapitalbeteiligung des Landes führt außerdem zu einer **deutlich erhöhten Transparenz** mit Blick auf die Mittelverwendung und auf die Entscheidungsfindung innerhalb der Organisation, wenn mit ihr entsprechende Berichtspflichten verbunden sind.
- Die Zusammenführung der SPNV-Aufgabenträgerschaft in einer Organisationseinheit führt durch den Wegfall der Doppelstrukturen zu **Kosteneinsparungen** und zu **Effizienzgewinnen** im SPNV. Außerdem führt die Bündelung der Beschaffungsaktivitäten in der fusionierten Organisation zu potenziellen Effizienzgewinnen aufgrund größerer „Hebel“ und größerer Vergabevolumina gegenüber den Eisenbahnverkehrsunternehmen und Fahrzeugherstellern. Dementsprechend ist hier von einer **vollständigen Zielerreichung** mit Blick auf eine **Verbesserung der Kosteneffizienz** auszugehen.

- Die **Berücksichtigung regionaler Spezifika** wird durch den Wegfall der regional verankerten Strukturen und durch die neue, zentrale SPNV-Planung gegebenenfalls erschwert. Durch die Kreise und kreisfreien Städte als Mitgesellschafter der fusionierten Gesellschaft kann eine entsprechende Berücksichtigung jedoch sichergestellt werden.

Mögliche **Transformationsaufwände** und **Herausforderungen** dieses Modells sind:

- Das Fusionsmodell ist auch in dieser Variante mit weitreichenden **Gesetzesanpassungen** verbunden. Die Anzahl der SPNV-Aufgabenträgerorganisationen muss auf eine festgesetzt werden. Der Wortlaut des Gesetzestextes muss dahingehend angepasst werden, dass das Land Mitgesellschafter der neuen Aufgabenträgerorganisation wird. Dies erfordert die Streichung der Zweckverbände als mögliche Mitglieder- oder Trägerorganisationen.
- Wenn die fusionierte Aufgabenträgerorganisation in der privatrechtlichen Rechtsform einer GmbH gegründet wird, ist zudem die **Einwilligung des Finanzministeriums** notwendig, da in diesem Fall § 65 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 der Landeshaushaltsordnung NRW gilt. Diese Norm legt fest, dass das Land sich nur dann an einem privatrechtlich organisierten Unternehmen beteiligen darf, wenn ein wichtiges Landesinteresse vorliegt und „sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt“.<sup>115</sup>
- Ob dem Land zusätzliche **finanzielle Aufwände** durch Risiken aus der Übernahme der laufenden Verkehrsverträge durch die neue Aufgabenträgerorganisation entstehen, hängt davon ab, ob das Land in diesem Modell zusammen mit den Kommunen auch Aufgabenträger im SPNV wird und wie die betroffenen Verträge gestaltet werden. Falls das Land kein Aufgabenträger im SPNV wird, können dennoch weitere finanzielle Aufwände für das Land durch einen Belastungsausgleich der Kommunen aufgrund der Einführung eines Landesnahverkehrsplans entstehen.

Abbildung 18 fasst die erwarteten Auswirkungen des Fusionsmodells in Trägerschaft von Land und Kommunen zusammen.

---

<sup>115</sup> Entsprechend gilt diese Herausforderung für all jene Modelle im vorliegenden Eckpunktepapier, für die die Möglichkeit besteht, dass das Land ein Unternehmen in einer privatrechtlichen Rechtsform gründet oder sich an einem solchen Unternehmen beteiligt.

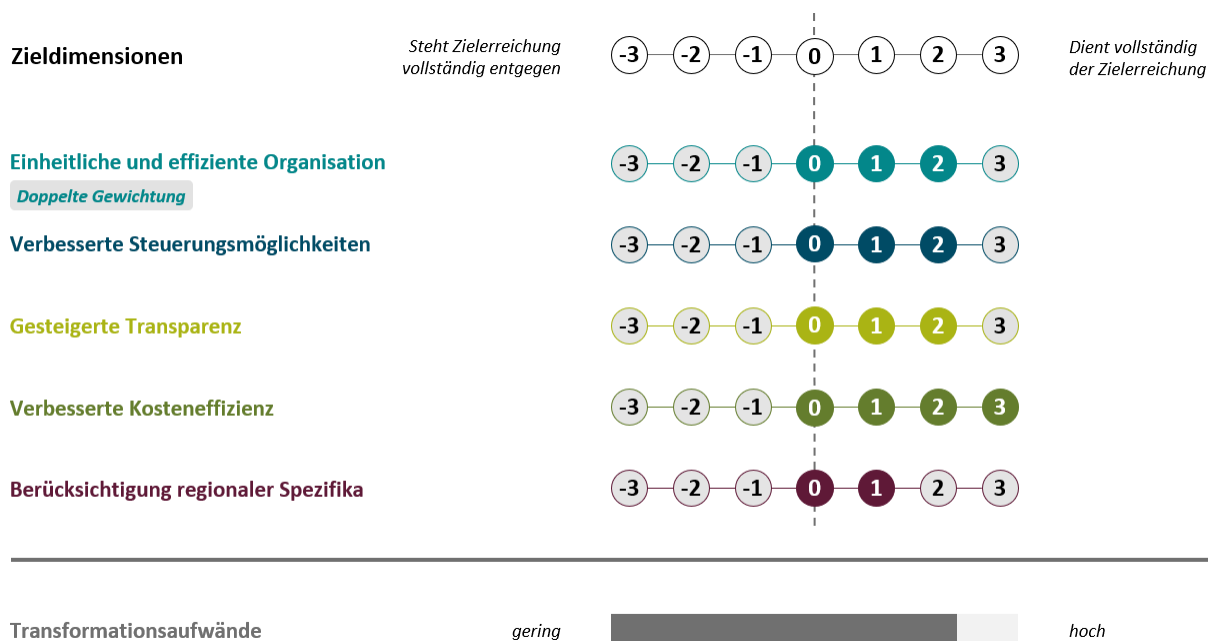


Abbildung 18: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Fusionsmodells in Trägerschaft von Land und Kommunen

**Besondere Herausforderungen** liegen für beide Varianten des Fusionsmodells (A.2 und A.3) in dem notwendigen **Einigungsprozess**, mit dem die aktuellen SPNV-Aufgabenträgerorganisationen in einer Organisationseinheit zusammengeführt werden sollen. Ebenfalls mit Herausforderungen verbunden ist die **Gestaltung des Betriebsübergangs** für diejenigen Anteile der bestehenden Organisationen, die die SPNV Aufgabenträgerschaft betreffen. Dazu gehören etwa die Schienenfahrzeuge und Werkstätten, aber auch das Personal, das mit Aufgaben im Rahmen der Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV befasst ist.

Schließlich könnte das Fusionsmodell in beiden Varianten dazu führen, dass die bisher im SPNV vorhandenen komplexen Organisationsstrukturen auf den ÖSPV übertragen werden. Dies würde dann passieren, wenn statt einer Fusionierung der drei SPNV-Aufgabenträgerorganisationen eine neue Organisationseinheit für die Aufgabenerfüllung im SPNV gegründet würde – unter Erhalt der bestehenden Organisationen. Um dies zu verhindern, kann es – wie auch in anderen Modellen – zielführend sein, zusammen mit einer Strukturreform im SPNV einen Reform- oder Transformationsprozess im ÖSPV anzustoßen und gegebenenfalls zusammen mit den zuständigen kommunalen Aufgabenträgern zu begleiten. Vorstellbar wäre etwa, dass sich die bisherigen SPNV-Aufgabenträgerorganisationen zusammen mit ihren Träger- und Mitglieder-Zweckverbänden zu Verkehrsverbänden in den drei bestehenden Kooperationsräumen entwickeln (nach dem Vorbild des VRR). KCD, KCS und KCM, die sich mit Querschnittsaufgaben befassen, können dann in den jeweiligen Organisationen verbleiben. Diese Möglichkeit wurde in der Abbildung 15 und der Abbildung 17 angedeutet.

### 5.2.3 Modell B.1: Holding-Modell

Anders als in den bisher skizzierten Modellen übernimmt im **Holding-Modell** und in den folgenden Modellen das Land die SPNV-Aufgabenträgerschaft. Im Holding-Modell gründet es zur Planung und Organisation des SPNV eine Holding-Gesellschaft als 100-prozentige Landesgesellschaft. Die aktuellen SPNV-Aufgabenträgerorganisationen bleiben grundsätzlich erhalten, müssen jedoch aufgrund der

Strukturanpassungen formal neu gegründet werden. Dies erfolgt in geteilter Anteilseignerschaft zwischen dem Land (mit einem Anteil von mindestens 50,1 Prozent) sowie den Kreisen und kreisfreien Städten.

Die geteilten Tochtergesellschaften werden von der Holding-Gesellschaft koordiniert und gesteuert. Die Steuerung der Holding-Gesellschaft erfolgt über ein neu zu schaffendes Referat im MUNV. Abbildung 19 stellt die Organisationsstrukturen des Holding-Modells dar.

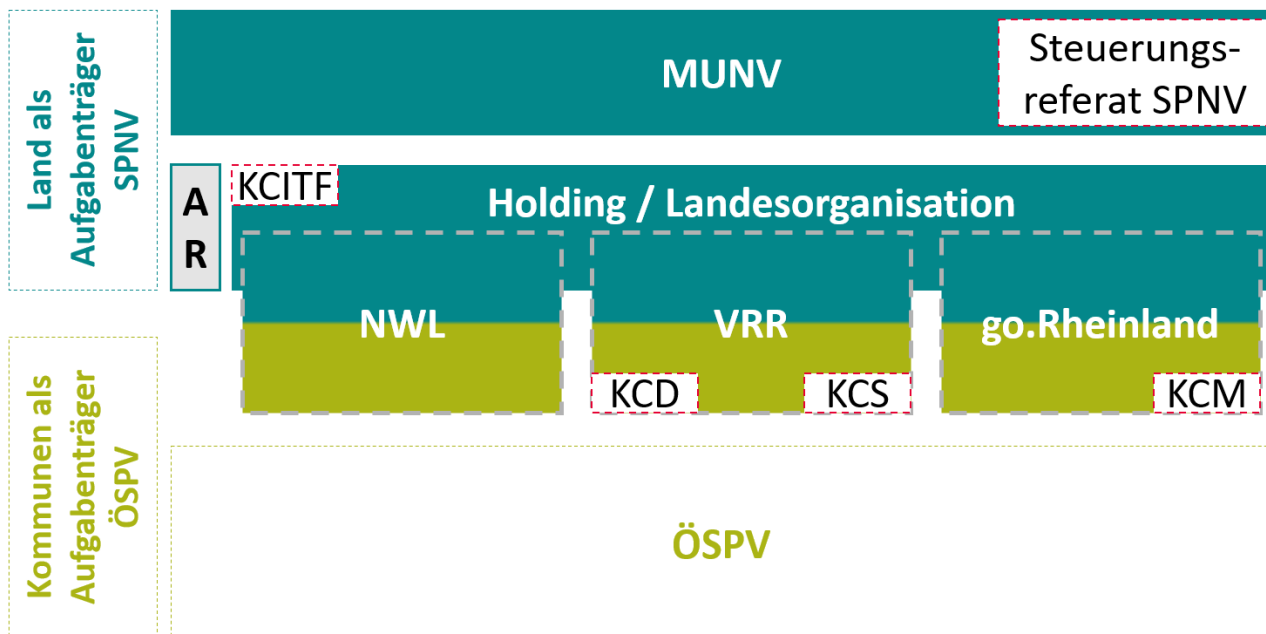


Abbildung 19: Organisationsstrukturen im Holding-Modell<sup>116</sup>

Die Holding-Gesellschaft übernimmt als eigene Aufgaben die Erstellung eines Landesnahverkehrsplans mit vom Land vorgegebenen Bedien- und Qualitätsstandards sowie die Finanzierung des SPNV. Zur Sicherstellung der mit der Planung verbundenen notwendigen Kompetenzen kann Personal aus den SPNV-Aufgabenträgerorganisationen und dem KCITF in die Holding-Gesellschaft überführt werden.

Die Tochtergesellschaften sind mit der Wahrnehmung der verbleibenden Aufgaben beauftragt, die zur Organisation und Bereitstellung des SPNV notwendig sind. Die Kompetenzcenter Digitalisierung, Sicherheit und Marketing bleiben an ihrem aktuellen Platz und können dort ihre bestehenden Aufgaben weiter fortführen.

Mit dem Holding-Modell sind die folgenden potenziellen Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung verbunden:

- Auf das Ziel, die **Organisation des SPNV einheitlich und effizient** zu gestalten, kann sich das Holding-Modell durch die neu hinzukommende Gesellschaft **negativ** auswirken. Gleiches gilt für die vermutlich komplexen Gremienstrukturen in den Tochtergesellschaften. Mögliche Effizienzsteigerungen können allenfalls durch die Koordination der Tochtergesellschaften durch die Holding-Gesellschaft erzielt werden. Ein einheitlicheres Angebot sowie einheitlichere Informationen und Services für die Fahrgäste werden vermutlich kaum erreicht, da hierfür weiterhin drei Gesellschaften verantwortlich sind.
- Eine **Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten** durch das Land kann durch die Gründung einer Holding-Gesellschaft in Landeshand sowie durch die direkte Gesellschafterbeziehung zu den

<sup>116</sup> Die Abkürzung AR steht in dieser Abbildung für Aufsichtsrat.

Tochtergesellschaften und durch ihre Satzungen erreicht werden. Über die Erstellung eines Landesnahverkehrsplans durch die Holding-Gesellschaft nach Vorgaben des Landes sind weitere Verbesserungen mit Blick auf das SPNV-Angebot möglich. Ob diese **potenziell hohe Zielerreichung** Einschränkungen durch eine hohe Anzahl der Stimmberechtigten in den Gremien der Tochtergesellschaften und die geteilte Anteilseignerschaft erfährt, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Gremien und der Stimmenanteile des Landes an den Tochtergesellschaften ab.

- Auch eine **erhöhte Transparenz** für das Land **kann** durch dieses Modell **erreicht werden**. Das gilt sowohl im Bereich Mittelverwendung als auch im Bereich Entscheidungsfindung durch die Holding-Gesellschaft als Tochtergesellschaft des Landes und die Anteilseignerschaft an den Holding-Tochtergesellschaften. Aufgrund der geteilten Anteilseignerschaft und der Struktur mit der Holding-Gesellschaft sowie der drei Gesellschaften erreicht das Modell hier allerdings **keine volle Punktzahl**.
- Im Bereich der **verbesserten Kosteneffizienz** ist beim Holding-Modell von einer **negativen Zielerreichung auszugehen**. Die Gründung, der Betrieb und die Steuerung der Holding-Gesellschaft sind mit neuen Kosten verbunden. Die Doppelstrukturen bleiben durch die drei Tochtergesellschaften vollständig erhalten.
- Die **Berücksichtigung regionaler Spezifika** durch dieses Modell fällt **tendenziell positiv** aus. Das liegt daran, dass die Kommunen mit ihren Interessen in den Gesellschafterstrukturen der Tochtergesellschaften vertreten sind. Gleichzeitig führt die zentrale SPNV-Landesnahverkehrsplanung durch die Holding-Gesellschaft gegebenenfalls zu einer erschwerten Abstimmung mit den Nahverkehrsplänen der ÖSPV-Aufgabenträger.

Potenzielle **Transformationsaufwände** und **Herausforderungen**, die mit dem Holding-Modell verbunden sind, werden im Folgenden benannt:

- Es sind **umfangreiche Gesetzesanpassungen** notwendig. Die SPNV-Aufgabenträgerschaft muss auf das Land übergehen und die Holding-Gesellschaft in das Gesetz aufgenommen werden. Es muss vorgesehen sein, dass das Land und die Gebietskörperschaften gemeinsame Träger der Tochtergesellschaften werden. Dabei muss sichergestellt werden, dass das Land mit mindestens 50,1 Prozent relevante Anteile an den Gesellschaften erhält. Die SPNV-Aufgaben müssen neu zwischen der Holding-Gesellschaft und den ausführenden Gesellschaften aufgeteilt werden. Der Landesnahverkehrsplan muss ins Gesetz aufgenommen werden.
- Allgemein geht mit der **Übernahme der SPNV-Aufgabenträgerschaft** die **Übernahme** der auch rechtlichen **Finanzierungsverantwortung für den SPNV** einher. Zusätzliche **finanzielle Aufwände** entstehen im Holding-Modell für das Land durch den Aufbau, den Betrieb und die Steuerung der Holding-Gesellschaft. Gegebenenfalls ergeben sich aus der Übernahme der laufenden Verkehrsverträge neue Risiken für den Landeshaushalt. Eine abschließende Aussage hierzu bedarf einer Analyse der Verträge und einer rechtsgutachterlichen Prüfung.

Bei der **Umsetzung** ist diese Variante mit umfangreicheren **Herausforderungen** verbunden:

- **Grundvoraussetzung** für dieses Modell ist die **Erfüllung des § 65 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 LHO NRW**. Er legt fest, dass das Land sich nur dann an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform beteiligen darf, wenn „ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht



besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt<sup>117</sup>. Hierbei handelt es sich um kumulative Voraussetzungen. Aufgrund des Aufbaus einer weiteren Organisationseinheit und der damit verbundenen Kostenkomponente kann § 65 LHO NRW eine Hürde darstellen.

- Einige **Kommunen** in Nordrhein-Westfalen sind zum **Haushaltssicherungskonzept** (HSK) verpflichtet. Sie stehen damit unter der Zwangsverwaltung der jeweiligen Bezirksregierung (Finanzaufsicht) und der von ihnen aufgestellte Haushalt bedarf der Genehmigung dieser Aufsichtsbehörden. Dies ist bei einer etwaigen (finanziellen) Beteiligung der Kommunen in den Tochtergesellschaften zu beachten und stellt gegebenenfalls eine Hürde dar, wenn es um neue Beteiligungen der Kommunen geht.
- Herausforderungen entstehen außerdem durch den formal notwendigen **Betriebsübergang**, mit dem das SPNV-bezogene Eigentum und Personal auf die neuen Gesellschaften übertragen wird. Hier sind außerdem besondere Regelungen für die Beamtinnen und Beamten zu beachten.
- Schließlich ist auch mit dem Holding-Modell das **Risiko einer Übertragung der komplexen Strukturen auf den ÖSPV** verbunden, wenn für die Erfüllung der SPNV-Aufgaben neue Organisationseinheiten gegründet werden, ohne die alten Strukturen anzupassen. Aus diesem Grund wäre in einem vorgelagerten Schritt eine Strukturanpassung auf der Ebene der Träger- und Mitgliedszweckverbände der aktuellen Aufgabenträgerorganisationen sinnvoll, wenn diese Variante für eine mögliche Umsetzung vorgesehen wird.

Das Holding-Modell entlastet die Kommunen von den hohen finanziellen Risiken, die mit der SPNV-Aufgabenträgerschaft verbunden sind, sichert ihnen über die Beteiligung an den Tochtergesellschaften jedoch relevante Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Abbildung 20 fasst die erwarteten Auswirkungen dieses Modells auf die Ziele der Landesregierung sowie eine Einschätzung möglicher Transformationsaufwände zusammen.

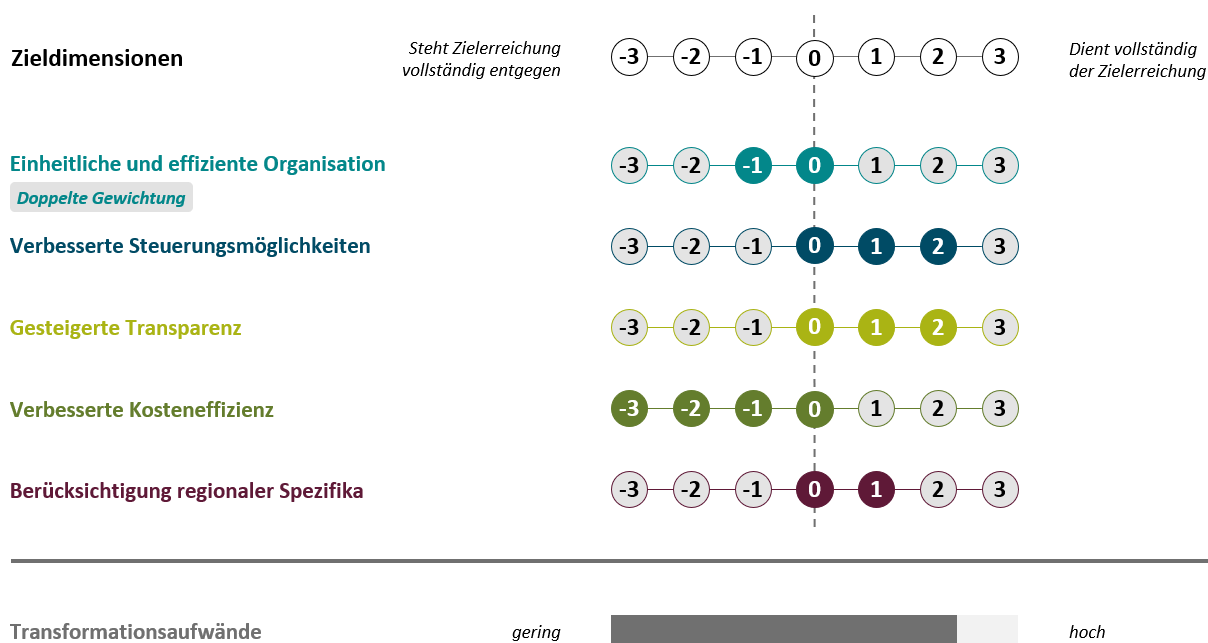


Abbildung 20: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Holding-Modells

<sup>117</sup> § 65 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LHO NRW

### 5.2.4 Modell B.2: Bildung von drei Landesnahverkehrsgesellschaften

Auch im **Modell mit drei Landesnahverkehrsgesellschaften** übernimmt das Land die Aufgabenträgerschaft im SPNV. Zur Aufgabenerfüllung werden drei Landesnahverkehrsgesellschaften als 100-prozentige Tochtergesellschaften des Landes neu gegründet und mit der Aufgabenwahrnehmung im SPNV betraut. Die neuen Gesellschaften können aus den bestehenden SPNV-Aufgabenträgerorganisationen hervorgehen. Formal übernehmen sie unter anderem die Schienenfahrzeuge, die Verkehrsverträge und das Personal von den bestehenden SPNV-Aufgabenträgerorganisationen.<sup>118</sup>

Die neu gebildeten Tochtergesellschaften erfüllen dieselben Aufgaben, wie sie es aktuell als SPNV-Aufgabenträgerorganisationen tun. Dazu gehört auch die Erstellung von drei SPNV-Nahverkehrsplänen. Jedoch erfolgt die Aufgabenerfüllung im Auftrag des Landes. Gesteuert werden sie über ein neu zu gründendes Steuerungsreferat im MUNV. Die Kompetenzcenter könnten in diesem Modell bei den Landesnahverkehrsgesellschaften verbleiben. Eine Beteiligung der Kommunen erfolgt beispielsweise über eine Beiratsstruktur.

Abbildung 21 fasst die mit diesem Modell verbundenen Organisationsstrukturen zusammen.



Abbildung 21: Organisationsstrukturen mit drei Landesnahverkehrsgesellschaften

Mit diesem Modell sind potenziell die folgenden Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung verbunden:

- Für das Ziel der **einheitlichen und effizienten Organisation des SPNV** kann über dieses Modell eine **leichte Verbesserung** erreicht werden. Dadurch, dass sich alle Landesnahverkehrsgesellschaften in Trägerschaft des Landes befinden, ist eine Straffung der heutigen SPNV-Organisationsstrukturen möglich. Die komplexen Entscheidungsprozesse aufgrund der aufwendigen Gremienstrukturen der Zweckverbände entfallen vollständig. Neue Gremienstrukturen kann das Land als alleiniger Träger schlank gestalten. Das Steuerungsreferat muss in diesem Modell allerdings drei Gesellschaften steuern und koordinieren. Dies geht voraussichtlich mit erheblichen Aufwänden einher, was sich wiederum negativ auf die Erreichung dieses Ziels auswirken kann.

<sup>118</sup> Im VRR werden die Anteile, die die SPNV-Aufgabenträgerschaft betreffen, aus der Verbundgesellschaft herausgelöst und an die entsprechende Tochtergesellschaft des Landes übertragen.

- Als reine Tochtergesellschaften des Landes werden die Landesnahverkehrsgesellschaften direkt vom MUNV als dem zuständigen Ministerium beauftragt und gesteuert. Zwar werden weiterhin drei Nahverkehrspläne für den SPNV erstellt, das Steuerungsreferat im MUNV kann für diese jedoch Bedien- und Qualitätsstandards vorgeben. Insgesamt werden die **Steuerungsmöglichkeiten des Landes** in diesem Modell sowohl mit Blick auf das SPNV-Angebot als auch mit Blick auf die Organisationen selbst **erheblich verbessert**. Da es sich um drei Gesellschaften handelt, ist der Steuerungsaufwand jedoch hoch.
- Dasselbe gilt für die **Erhöhung der Transparenz**: Über die direkte Gesellschafterbeziehung, eine entsprechend ausgestaltete Satzung und Berichtspflichten erhält das Land umfangreiche Einblicke in die Entscheidungsfindung und Mittelverwendung. Dabei obliegt es dem Land, auf ein einheitliches und koordiniertes Handeln der drei Gesellschaften hinzuwirken.
- Eine **verbesserte Kosteneffizienz** wird mit dem Modell mit drei Landesnahverkehrsgesellschaften **tendenziell nicht** erreicht. Die bestehenden **Doppelstrukturen bleiben** durch die drei Gesellschaften **erhalten**. Gegebenenfalls lassen sich Synergieeffekte erzielen, wenn über das Steuerungsreferat eine bessere Koordination der Gesellschaften etwa im Bereich Beschaffung erreicht wird.
- Eine **Berücksichtigung regionaler Spezifika** ist **in Teilen gegeben**. Die Umsetzung von drei SPNV-Nahverkehrsplänen vereinfacht gegebenenfalls die Abstimmung mit den Nahverkehrsplänen der ÖSPV-Aufgabenträger. Außerdem können die Kommunen ihre Interessen über eine entsprechende Beiratsstruktur in die drei Landesnahverkehrsgesellschaften einbringen.

Potenzielle **Transformationsaufwände** und **Herausforderungen**, die mit der Bildung von drei Landesnahverkehrsgesellschaften verbunden sind, werden im Folgenden benannt:

- Es sind **umfangreiche Gesetzesanpassungen** notwendig. So müsste insbesondere der Übergang der SPNV-Aufgabenträgerschaft auf das Land geregelt und vorgesehen werden, dass das Land zur Aufgabenerfüllung im SPNV drei Gesellschaften in den drei Kooperationsräumen gründet. Außerdem müssten die Regelungen zu den Nahverkehrsplanungen der Zweckverbände für den SPNV angepasst werden.
- Mit der Übernahme der SPNV-Aufgabenträgerschaft **übernimmt das Land** die mit der Organisation verbundenen **finanziellen Verpflichtungen** und **Risiken** von den Kreisen und kreisfreien Städten. Ob dies auch für Risiken aus den bestehenden Verkehrsverträgen gilt, bedarf – wie in anderen Modellen auch – einer gesonderten Überprüfung. Zusätzliche **finanzielle Aufwände** entstehen durch die **Gründung** und die **Steuerung der drei Landesnahverkehrsgesellschaften**. Durch den Betrieb der drei Gesellschaften sollten hingegen keine erheblichen zusätzlichen Kosten im SPNV entstehen, da letztlich eine Umfirmierung bestehender Strukturen vorgenommen wird.

Bei der **Umsetzung** ist diese Variante mit umfangreicheren **Herausforderungen** verbunden:

- Auch für dieses Modell ist die **Erfüllung des § 65 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 LHO NRW** eine Grundvoraussetzung, wenn die Landesnahverkehrsgesellschaften in der privatrechtlichen Körperschaftsform der GmbH gegründet werden. Die Ziele des Landes lassen sich mit diesem Modell gegenüber dem Holding-Modell jedoch gegebenenfalls wirtschaftlicher erreichen, da auf die Gründung einer zusätzlichen Organisation verzichtet wird. Andererseits werden die Landesnahverkehrsgesellschaften als reine Landesgesellschaften gegründet. Es entfällt also die Beteiligung der Gebietskörperschaften. In jedem Fall bedarf es einer entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

- Herausforderungen entstehen auch durch die formal notwendige **Betriebsübernahme**, mit der das SPNV-bezogene Eigentum und Personal<sup>119</sup> auf die neuen Gesellschaften übertragen wird.<sup>120</sup>
- Wie bei dem Fusions- und dem Holding-Modell ist auch mit diesem Modell das **Risiko einer Übertragung der komplexen Strukturen auf den ÖSPV** verbunden, wenn die bestehenden SPNV-Aufgabenträgerorganisationen nach Gründung der Landesnahverkehrsgesellschaften erhalten bleiben. Für den VRR gilt dies aufgrund seiner Verbundaufgaben ohnehin. Mit einem langfristig angelegten Transformationsprozess könnte hier gegengesteuert werden, um im ÖSPV entsprechende Strukturanpassungen zusammen mit den ÖSPV-Aufgabenträgern zu initiieren. Da der ÖSPV vollständig im Kompetenzbereich der Kommunen liegt, kann das Land hier jedoch allenfalls eine moderierende Rolle einnehmen und den Impuls zu einem solchen Prozess geben.

Die Bildung von drei Landesnahverkehrsgesellschaften geht mit einer Übernahme der SPNV-Aufgabenträgerschaft durch das Land einher. Ebenso wie im Holding-Modell bleiben die SPNV-Aufgabenträgerorganisationen faktisch erhalten. Sie gehen hier jedoch in das Eigentum des Landes über. Zusammengenommen nimmt das den Gebietskörperschaften Gestaltungsspielräume im SPNV – entlastet sie jedoch gleichzeitig von den hohen Risiken, die mit der Aufgabenträgerschaft im SPNV verbunden sind.

Die erwarteten Auswirkungen der Bildung von drei Landesnahverkehrsgesellschaften auf die Ziele der Landesregierung sowie eine Einschätzung möglicher Transformationsaufwände werden in **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** zusammengefasst.

---

<sup>119</sup> Anwendbar ist § 613a BGB auf alle zum Zeitpunkt des Betriebsübergangs rechtlich bestehenden Arbeitsverhältnisse, sodass Organmitglieder (Geschäftsführung bzw. Vorstand) sowie Beamtinnen und Beamte nicht in den Schutzbereich des Gesetzes fallen. Die Dienstherrenstellung innerhalb der öffentlichen Hand bleibt mangels der Arbeitnehmereigenschaft bei den Beamtinnen und Beamten von einem Betriebsübergang unberührt, sodass für die betroffenen Personen gesonderte Vorkehrungen zu treffen sind.

<sup>120</sup> Hier läge ein Betriebsübergang nur vor, wenn eine Änderung in der Person des Arbeitgebers erfolgt. Der Arbeitgeber bleibt hier jedoch in der Person gleich – er ändert nur seine Rechtsform. Diese bloße Veränderung in der Rechtsform eines Betriebsinhabers oder ein Wechsel von Gesellschaftern einer GmbH erfüllt den Tatbestand eines Betriebsübergangs nicht. Bei Gründung einer AöR ist hingegen regelmäßig von einem Betriebsübergang i. S. d. § 613 a BGB auszugehen.

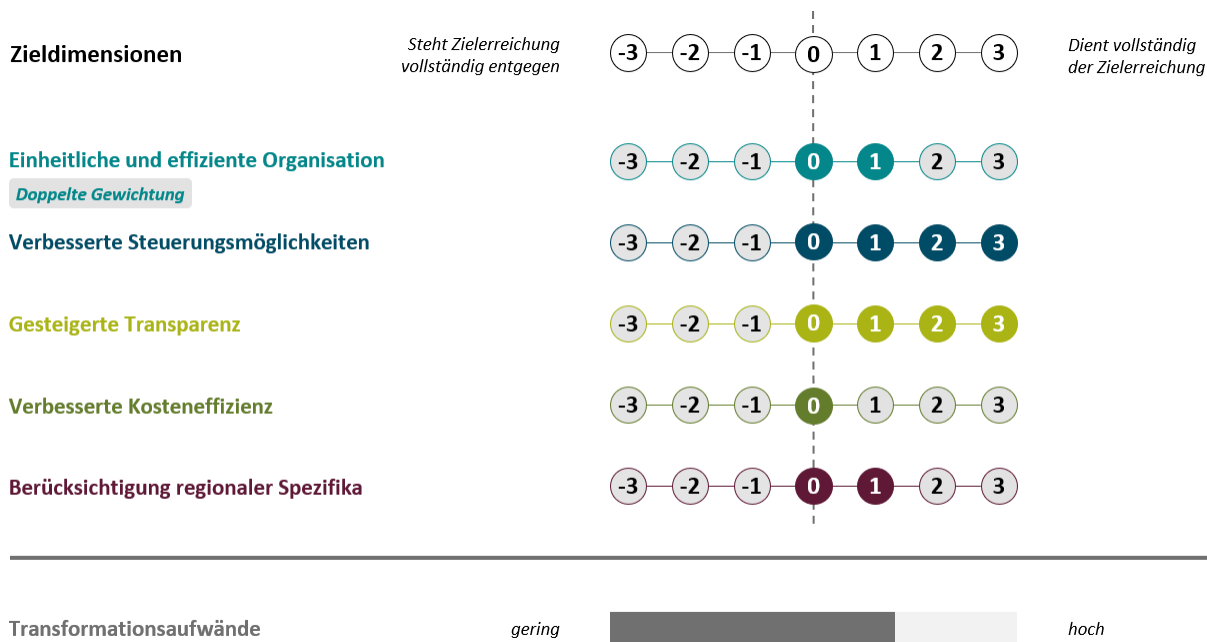


Abbildung 22: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Modells Bildung von drei Landesnahverkehrsgesellschaften

### 5.2.5 Modell C.1: Gründung einer Landesnahverkehrsgesellschaft zur Planung und Organisation des SPNV

In diesem Modell übernimmt das Land die Aufgabenträgerschaft für den SPNV und gründet eine einzelne **Landesnahverkehrsgesellschaft** in der Rechtsform einer GmbH oder einer AÖR zur **Erfüllung der mit der Planung und Organisation des SPNV verbundenen Aufgaben**.

Diese Landesorganisation plant, organisiert, finanziert und kontrolliert anstelle der aktuellen SPNV-Aufgabenträgerorganisationen den gesamten SPNV im Land. Gesteuert wird die Landesorganisation durch ein neu zu gründendes Referat im MUNV.

Die Kompetenzcenter und weitere Netzwerkaktivitäten werden vollständig in die neue Landesnahverkehrsgesellschaft integriert. Die Kommunen sind in diesem Modell keine Anteilseigner. Eine Beteiligung erfolgt über eine Beiratsstruktur.

Die Landesnahverkehrsgesellschaft erstellt im Rahmen ihrer Aufgaben einen Landesnahverkehrsplan für den SPNV gemäß den Vorgaben des MUNV und stimmt diesen mit den Nahverkehrsplänen der Aufgabenträger für den ÖSPV ab (soweit deren örtlicher Zuständigkeitsbereich berührt ist).

Abbildung 23 bildet die mit diesem Modell verbundenen Organisationsstrukturen ab:

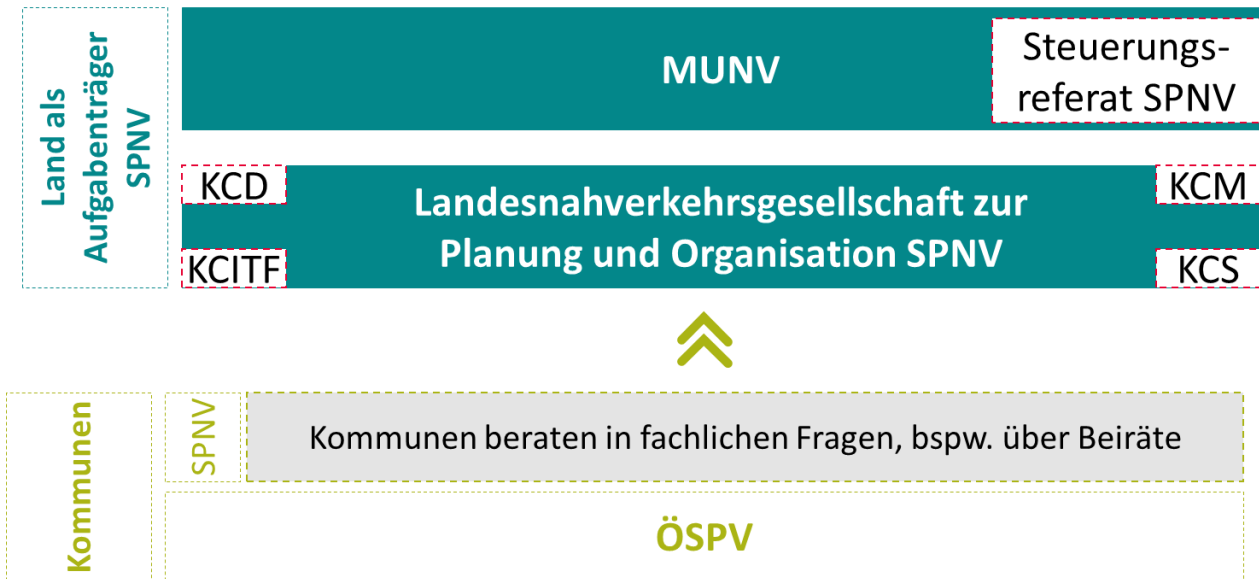


Abbildung 23: Eine Landesnahverkehrsgesellschaft zur Planung und Organisation des SPNV

Dieses Modell begünstigt wie folgt die Ziele der Landesregierung:

- Eine **umfassende Zielerreichung** zeigt sich für das Ziel einer **einheitlichen und effizienten Organisation des SPNV**. Die Entscheidungsgeschwindigkeit wird durch den Wegfall umfangreicher Gesellschafter- und Gremienabstimmungen auf kommunaler Ebene und zwischen den aktuellen Aufgabenträgerorganisationen deutlich erhöht. Fahrgäste erwarten ein einheitliches SPNV-Angebot sowie einheitliche Informationen und Services.
- Das Ziel, die **Steuerungsmöglichkeiten des Landes zu verbessern**, wird **vollständig erreicht**. Das Land hat einen umfassenden Zugriff auf die 100-prozentige Landesgesellschaft. Über die Erstellung eines Landesnahverkehrsplans gemäß den Vorgaben des MUNV kann es das SPNV-Angebot steuern.
- Auch das Ziel der **Transparenzsteigerung** wird **vollständig erfüllt** – sowohl mit Blick auf die Mittelverwendung als auch auf die Entscheidungsfindung. Erreicht wird dieses Ziel durch die direkte Gesellschafterbeziehung und den darüber möglichen Einbezug des Landes in die Entscheidungsfindung sowie durch kurze Berichtspflichten und Entscheidungswege.
- **Eine vollständige Zielerreichung** kann auch hinsichtlich der **verbesserten Kosteneffizienz** erwartet werden, da mit einer einzigen Landesnahverkehrsgesellschaft die aktuellen Aufgabenträgerorganisationen in der Planung und Organisation des SPNV ersetzt werden. Damit entfallen im SPNV sämtliche Doppelstrukturen. Potenzielle Effizienzgewinne ergeben sich außerdem bei der Beschaffung und Auftragsvergabe aufgrund größerer „Hebel“ einer einzelnen Organisation und der größeren Vergabevolumina gegenüber den Eisenbahnverkehrsunternehmen und Fahrzeugherstellern mit Blick auf die Bestellungen.
- Wie weit das Ziel, **regionale Spezifika zu berücksichtigen**, durch dieses Modell erreicht werden kann, hängt davon ab, wie gut es gelingt, eine Vernetzung von SPNV- und ÖSPV-Angeboten in der Planung des SPNV über die kommunale Beteiligung im Beirat zu berücksichtigen. Aus diesem Grund ist von **neutralen Auswirkungen** auf dieses Ziel auszugehen.

Mit der Gründung einer Landesnahverkehrsgesellschaft in Landeshand sind hohe **Transformationsaufwände** verbunden, wie nachfolgend beschrieben:

- Für die Umsetzung dieses Modells ist eine **grundlegende Novelle** des **ÖPNVG NRW** notwendig. So müssten Aufgaben und Aufgabenträgerschaft sowie die Organisation für den SPNV umfassend aktualisiert werden.
- **Finanziell** wirkt sich dieses Modell aufgrund einer hohen Anfangsinvestition für die Neuorganisation des SPNV sowie für den Betriebsübergang und die Übernahme der Beschäftigten aus den bisherigen SPNV-Aufgabenträgerorganisationen zunächst negativ auf den Landeshaushalt aus. Dem stehen jedoch langfristig zu realisierende Kosteneinsparungen und Effizienzgewinne gegenüber.

Auch dieses Modell ist mit **Herausforderungen** verbunden:

- Ebenso wie beim Holding-Modell (Modell B.1) und beim Modell mit drei Landesnahverkehrsgesellschaften (Modell B.2) besteht auch hier die Notwendigkeit, die Grundvoraussetzungen des **§ 65 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 LHO NRW** zu erfüllen, sofern die Landesnahverkehrsgesellschaft in der privatrechtlichen Körperschaftsform der GmbH gegründet wird. Auch hier bedarf es einer entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.
- Weitere Herausforderungen liegen auch bei der Gründung einer Landesnahverkehrsgesellschaft in einer möglichen Übertragung von komplexen Strukturen auf den ÖSPV, wenn die aktuellen Organisationseinheiten im Grunde erhalten bleiben und im ÖSPV fortbestehen. Auch hier könnte mit einem langfristig angelegten Transformationsprozess gegengesteuert werden, um gemeinsam mit den ÖSPV-Aufgabenträgern entsprechende Strukturanpassungen zu initiieren.

Wie im Holding-Modell und im Modell mit drei Landesnahverkehrsgesellschaften ist dieses Modell mit einem Übergang der SPNV-Aufgabenträgerschaft von den Kreisen und kreisfreien Städten auf das Land verbunden. Das beinhaltet, dass die Kommunen von den hohen Risiken entlastet werden, die mit der SPNV-Aufgabenträgerschaft verbunden sind.

Abbildung 24 fasst erwartete Auswirkungen dieses Modells auf die Ziele der Landesregierung sowie eine Einschätzung bezüglich der damit verbundenen Transformationsaufwände zusammen.

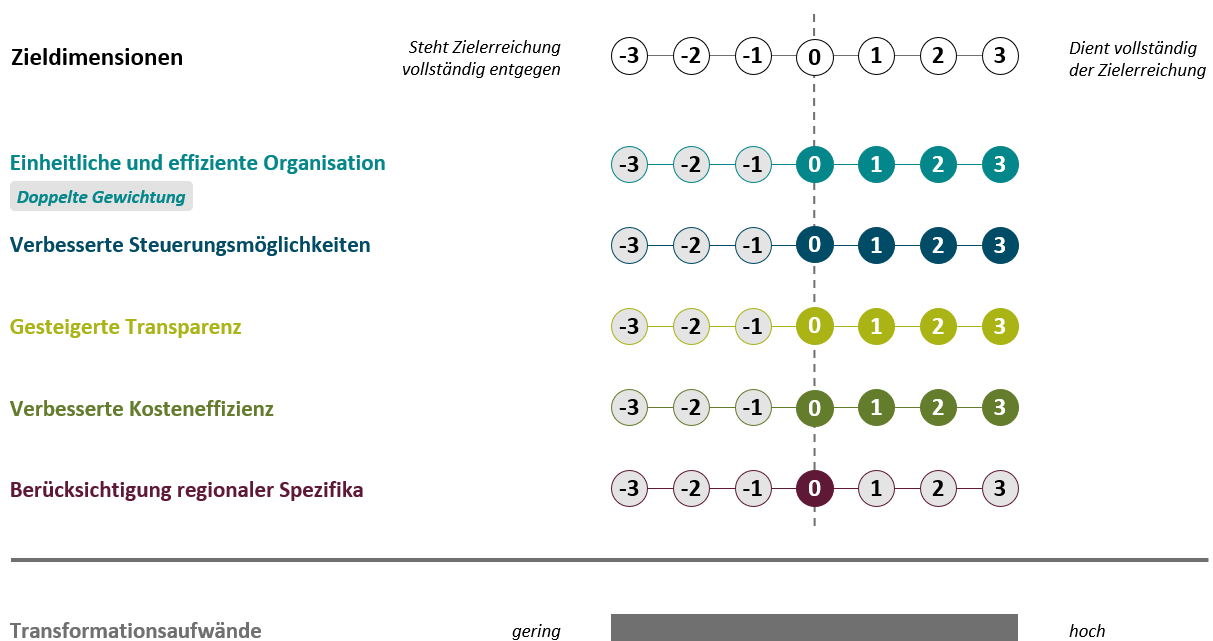


Abbildung 24: Erwartete Auswirkungen auf die Ziele der Landesregierung und Transformationsaufwände des Modells Landesnahverkehrsgesellschaft

## 6 Zusammenfassende Bewertung und Ausblick

Eine **Landesnahverkehrsgesellschaft** als zentrale Organisation in Landeshand (Modell C.1) ist **in besonderem Maße geeignet, die Ziele des Landes zu erfüllen**. Die **Zentralisierung der Organisation des SPNV** ist mit hohen **Effizienzgewinnen** verbunden. Das betrifft sowohl die einheitliche und effiziente Organisation des SPNV als auch die Kosteneffizienz.

Durch den **Abbau von Doppelstrukturen** und die **Realisierung von Synergiepotenzialen** im Bereich Beschaffung von Fahrzeugen und Verkehrsleistungen können mittel- bis langfristig finanzielle Mittel frei werden, die anderweitig eingesetzt werden können. **Knappe Personalressourcen** können **gebündelt und gezielt eingesetzt** werden. Das ist in Zeiten des Fachkräftemangels von erheblichem Vorteil.

Die **Verankerung einer aktiven Rolle des Landes in den SPNV-Organisationsstrukturen** erhöht seine **Steuerungsmöglichkeiten** und die **Transparenz über Mittelverwendung und Entscheidungen**. Durch die alleinige Trägerschaft werden **Finanzierungs- und Steuerungsverantwortung** im SPNV **beim Land zusammengeführt**. Das Land kann **gestaltend auf das SPNV-Angebot Einfluss nehmen** und sich an strategischen Fragestellungen innerhalb der Organisation beteiligen.

Die Verlagerung der Steuerung des SPNV auf die Landesebene trägt zudem dem **Charakter des SPNV Rechnung**, der (im Gegensatz zum ÖSPV) nicht an den Grenzen von Kooperationsräumen haltmacht. Die **Transparenz**, die sich aufgrund der Trägerschaft des Landes und der mit ihr verbundenen Berichtspflichten ergibt, erlaubt es dem Land, **finanzielle Mittel zielgerichtet** einzusetzen. **Verkehrspolitische Ziele**, wie sie im Zukunftsvertrag der Landesregierung festgehalten sind, lassen sich so **leichter verfolgen**.

Die **Fusionsmodelle** sind ebenfalls **gut geeignet**, um die **Ziele des Landes zu erreichen**. Über die Zusammenführung der aktuell bestehenden SPNV-Aufgabenträgerorganisationen lassen sich auch hier deutliche **Effizienzgewinne realisieren** und die **Einheitlichkeit der Organisation** des SPNV **erhöhen**. Ressourcen werden gebündelt, die Komplexität von Entscheidungen wird reduziert, mehr Einheitlichkeit wird auch im SPNV-Angebot über eine Landesnahverkehrsplanung erreicht.

Eine **aktive und gestaltende Rolle** sowie eine **erhöhte Transparenz** werden im **Fusionsmodell in Trägerschaft von Land und Kommunen** (Modell A.3) über die Kapitalbeteiligung des Landes an der fusionierten Gesellschaft erreicht

Für das **Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft** ist demgegenüber eine stärkere Transparenz nur begrenzt erreichbar. Dasselbe gilt für verbesserte Steuerungsmöglichkeiten, da dem Land eine direkte Mitwirkung an Entscheidungen zunächst verwehrt bleibt. Diese **Nachteile des Fusionsmodells in kommunaler Trägerschaft** könnten jedoch über den Einsatz des Instruments der **Zweckbindung der Finanzierungsmittel** in Verbindung mit entsprechenden **Nachweis- und Berichtspflichten** wenigstens zum Teil **ausgeglichen** werden.

Zusammengefasst sind eine **Landesnahverkehrsgesellschaft** und die **Fusionsmodelle** gut geeignet, **einheitliche und effiziente Strukturen zu schaffen**. Eine **zusätzliche Beteiligung des Landes** – sei es als alleiniger Gesellschafter einer Landesnahverkehrsgesellschaft, über eine Kapitalbeteiligung und eine geteilte Trägerschaft in einem Fusionsmodell oder über eine stärkere Zweckbindung von Finanzierungsmitteln – ermöglicht dem Land eine **aktivere Rolle bei der Gestaltung** des SPNV. Damit **begegnen diese Modelle den zentralen Herausforderungen der aktuellen SPNV-Organisationsstrukturen**.



Mit den verbleibenden Modellen – dem Kooperationsmodell (A.1), dem Holding-Modell (B.1) und dem Modell mit drei Landesnahverkehrsgesellschaften (Modell B.2) – lassen sich die Ziele des Landes demgegenüber nur eingeschränkt erreichen.

Abbildung 25 fasst die Bewertungen der Modelle mit Blick auf ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele des Landes in einer Übersicht zusammen. Wie in Kapitel 4 erläutert wird das Ziel „Einheitliche und effiziente Organisation“ doppelt gewichtet. An dieser Stelle wird noch einmal darauf verwiesen, dass die hier vorgenommene quantitative Bewertung der Modelle eine Hilfestellung darstellt, um die zugrunde liegende qualitative Prüfung einzuordnen und die Modelle vergleichbar zu machen. Dadurch entstehende Unschärfen in der Bewertung werden zugunsten der hergestellten Vergleichbarkeit in Kauf genommen.

	Einheitliche und effiziente Organisation	Verbesserte Steuerungsmöglichkeiten	Gesteigerte Transparenz	Verbesserte Kosteneffizienz	Berücksichtigung regionaler Spezifika	Gesamtbewertung*
	Doppelte Gewichtung	Einfache Gewichtung	Einfache Gewichtung	Einfache Gewichtung	Einfache Gewichtung	
A.1 Kooperationsmodell	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	0
A.2 Fusionsmodell in kommunaler Trägerschaft	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	10
A.3 Fusionsmodell in Trägerschaft von Land und Kommunen	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	12
B.1 Holding-Modell	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	0
B.2 Drei Landesnahverkehrsgesellschaften	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	9
C.1 Eine Landesnahverkehrsgesellschaft	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	(-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3) (-3)(-2)(-1)(0)(1)(2)(3)	15

\*Die hier vorgenommene quantitative Bewertung der Modelle stellt eine Hilfestellung dar, um die zugrunde liegende qualitative Prüfung einzuordnen und die Modelle vergleichbar zu machen. Dadurch entstehende Unschärfen in der Bewertung werden zugunsten der hergestellten Vergleichbarkeit in Kauf genommen.

Abbildung 25: Vergleichende Bewertung der vorgestellten Modelle

Die **Erreichung der Ziele des Landes**, wie in Abbildung 25 dargestellt, ist eine **Voraussetzung dafür, die Attraktivität des ÖPNV für die Nutzerinnen und Nutzer zu erhöhen**. Im Kapitel 4 wurde formuliert, dass den Nutzerinnen und Nutzern ein **verlässliches, pünktliches und qualitativ hochwertiges SPNV-Angebot** bereitgestellt werden soll, das **mit dem ÖSPV vernetzt ist, saubere und sichere Fahrzeuge, Stationen und Haltestellen** umfasst und einen **einfachen Zugang zu Informationen und Services** bietet.

Verbesserungen mit Blick auf eine **einheitliche und effiziente Organisation des SPNV** ermöglichen **schnellere Entscheidungen**. Das führt mittelfristig dazu, dass die Nutzerinnen und Nutzer des SPNV auf ein **verlässliches Angebot** zurückgreifen können. Darüber hinaus wird eine einheitliche Organisation den **kooperationsraumübergreifenden Mobilitätsbedürfnissen** der Fahrgäste gerecht und kann **einfachen Zugang zu Services und Informationen** gewährleisten. Eine gute **Vernetzung des ÖSPV mit dem SPNV** kann über **Abstimmungen der SPNV-Nahverkehrsplanung mit den Nahverkehrsplänen der ÖSPV-Aufgabenträger** erfolgen. Mit einer **Verbesserung seiner Steuerungsmöglichkeiten** kann das **Land direkten Einfluss auf die einheitlichere und kooperationsraumübergreifende Ausgestaltung** sowie auf den **Umfang und die Qualität des SPNV-Angebots** nehmen. Eine **gesteigerte Transparenz** ist notwendig, um **finanzielle Mittel zielgerichtet einsetzen zu können**.

Eine Erhöhung der **Kosteneffizienz** kommt den Fahrgästen zugute, wenn **langfristig Mittel frei** werden, die anderweitig verwendet werden können.

In der vorliegenden Analyse bleiben die umfangreichen **finanziellen Risiken** weitgehend unberücksichtigt, die mit der **SPNV-Aufgabenträgerschaft für die Kreise und kreisfreien Städte verbunden** sind. Sie resultieren insbesondere aus den **steigenden und volatilen Kosten im SPNV** und aus den bestehenden **Verträgen mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen**, die sich ebenfalls **in herausfordernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** bewegen.<sup>121</sup> Diese Risiken wurden in der Vergangenheit zwar teilweise vom Land aufgefangen, eine gesetzlich begründete Verpflichtung besteht hierfür jedoch nicht. Beim **Übergang der Aufgabenträgerschaft** auf das Land, wie im Modell mit einer Landesnahverkehrsgesellschaft oder im Modell mit drei Landesnahverkehrsgesellschaften, gehen diese **Risiken de jure auf das Land** über.

In der Gesamtbetrachtung ist die Umsetzung der Modelle, mit denen voraussichtlich eine **hohe Zielerreichung** gewährleistet wird, mit **größeren Transformationsaufwänden** verbunden. Das liegt vor allem daran, dass diese Modelle mit **weitreichenden Strukturanpassungen durch die Zentralisierung der Organisation des SPNV** einhergehen. In der neuen Organisation werden die heute bestehenden Arbeitsplätze zusammengefasst. Es ist nicht zu erwarten, dass diese Strukturanpassungen zu einer Reduzierung der Anzahl der bestehenden Arbeitsplätze führen.

Der **Erfolg einer Reform der aktuellen Organisationsstrukturen im SPNV** in Nordrhein-Westfalen hängt auch vor diesem Hintergrund in besonderem Maße davon ab, wie gut es gelingt, den damit **verbundenen Veränderungsprozess zu gestalten** und die **relevanten Stakeholder einzubeziehen**. Das vorliegende Eckpunktepapier bietet hierfür eine Grundlage.

## Literaturverzeichnis

Agora Digitale Transformation gGmbH. 2023. Wirkungsorientierung in der Ministerialverwaltung verstehen und umsetzen. Ein anwendungsorientierter Leitfaden für wirksame Projekte. 2023.

Baden-Württemberg-Tarif GmbH. 2024. Die Baden-Württemberg-Tarif GmbH. [Online] 2024. [Zitat vom: 14. Februar 2024.] <https://www.bwtarif.gmbh/unternehmen/>.

Bande, Lina. 2023. ÖPNV auf dem Land: Immer wieder leere Busse unterwegs. [Online] 2023. [Zitat vom: 13. Februar 2024.] <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/OePNV-auf-dem-Land-Immer-wieder-leere-Busse-unterwegs,geisterbusse100.html>.

BEG. 2024. Wir bewegen das Bahnland Bayern. [Online] 2024. [Zitat vom: 13. Februar 2024.] <https://beg.bahnland-bayern.de/de/die-beg/profil>.

Bezirksregierung Düsseldorf. 2007. Sachstandsbericht zur Novelle des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW), Anlage 1. 2007.

Bus & Bahn. 2024. Geldsegen für NRW-Verbünde – Aber immer noch zu wenig. [Online] 2024. [Zitat vom: 27. Februar 2024.] <https://www.busundbahn.de/nachrichten/unternehmen-maerkte/detail/news/geldsegen-fuer-nrw-verbuede-aber-immer-noch-zu-wenig.html>.

Gauff Mobility Solutions und KCW GmbH. 2016. Basisgutachten im Rahmen der Strategiekommission für einen leistungsfähigen ÖPNV/SPNV in Sachsen. 2016.

go.Rheinland GmbH. 2023. Wirtschaftsplan 2024. 2023.

go.Rheinland. 2024. Zweckverband go.Rheinland. [Online] 2024. [Zitat vom: 14. Februar 2024.] <https://wir.gorheinland.com/ueber-uns/zweckverband/>.

KCW GmbH. 2021. ÖPNV-Zukunftsvision für Mecklenburg-Vorpommern. Wie öffentliche Mobilität im Jahr 2030 aussieht. 2021.

Kompetenzcenter Digitalisierung. 2024. Aufgaben und Ziele. [Online] 2024. [Zitat vom: 13. Februar 2024.] <https://www.kcd-nrw.de/index.html>.

Kompetenzcenter Integraler Taktfahrplan. 2024a. Zug um Zug – Wir verbinden NRW. [Online] 2024. [Zitat vom: 13. Februar 2024.] <https://www.kcitf-nrw.de/>.

—. 2024b. Qualitätsbericht SPNV NRW. [Online] 2024b. [Zitat vom: 05. Juni 2024.] <https://www.kcitf-nrw.de/service/downloads/>.

Kompetenzcenter Marketing. 2024a. Das Kompetenzcenter Marketing NRW im Überblick. [Online] 2024a. [Zitat vom: 13. Februar 2024.] <https://www.kcm-nrw.de/index.html>.

—. 2024b. Investitionsförderung. [Online] 2024b. [Zitat vom: 23. Februar 2024.] <https://infoportal.mobil.nrw/organisation-finanzierung/investitionsfoerderung.html>.

—. 2024c. Kompetenzcenter in NRW. [Online] 2024c. [Zitat vom: 14. Februar 2024.] <https://infoportal.mobil.nrw/organisation-finanzierung/kompetenzcenter.html>.

—. 2023. NRW - Kundenbarometer 2022. [Online] 2023. [Zitat vom: 4. März 2024.] [https://www.kcm-nrw.de/fileadmin/03\\_KC\\_Seiten/KCM/Marktforschung/NRW-Kundenbarometer2022.pdf](https://www.kcm-nrw.de/fileadmin/03_KC_Seiten/KCM/Marktforschung/NRW-Kundenbarometer2022.pdf).

—. 2024d. ÖPNV-Organisationsstruktur. [Online] 2024d. [Zitat vom: 2024. Februar 22.]  
<https://infoportal.mobil.nrw/organisation-finanzierung/oePNV-organisationsstruktur.html>.

—. 2024e. SPNV-Pauschale. [Online] 2024e. [Zitat vom: 17. Februar 2024.]  
<https://infoportal.mobil.nrw/organisation-finanzierung/spnv-pauschale.html>.

Kompetenzcenter Sicherheit. 2024. Sicherheit im öffentlichen Personenverkehr. [Online] 2024. [Zitat vom: 13. Februar 2024.] <https://www.kcsicherheit.de/index.html>.

Landesregierung NRW. 2022. Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN, 2022–2027. 2022.

Meiborg, Stefan und Neutz, Wolfgang. o.J.. Gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts und Zweckverband (§ 14a und § 14b, §§ 2 ff. KomZG). [Online] o.J. [Zitat vom: 11. Februar 2024.]  
<https://www.kommunalbrevier.de/kommunalbrevier/Kommunalpolitik-A-Z/gemeindewirtschaft/Rechts-und-Organisationsformen/Oeffentlich-rechtliche-Organisationsformen/gemeinsame-anstalt-des-oeffentlichen-rechts-und-zweckverband/>.

Millionenklage gegen Verkehrsverbände in NRW. Berger, Peter. 2023. 31. Mai 2023, Online-Ausgabe des Kölner Stadtanzeigers.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehrs, Arbeit und Tourismus Schleswig-Holstein. 2020. Organisationsuntersuchung zur Weiterentwicklung der NAH.SH. [Online] 2020. [Zitat vom: 13. Februar 2024.]  
[https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/infothek/wahl19/aussch/finanz/niederschrift/2020/19-069\\_02-20Anlage1.pdf](https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/infothek/wahl19/aussch/finanz/niederschrift/2020/19-069_02-20Anlage1.pdf).

NAH.SH. 2024. Die NAH.SH GmbH. [Online] 2024. [Zitat vom: 14. Februar 2024.]  
<https://www.nah.sh/de/nah-sh/die-nah-sh/>.

NDR. 2024. Bahn-Verspätungen in SH: Land hält 1,7 Millionen Euro zurück. [Online] 2024. [Zitat vom: 19. April 2024.] <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Bahn-Verspaetungen-in-SH-Land-haelt-17-Millionen-Euro-zurueck,bahn3308.html>.

NVN. 2007. Zweckverbandssatzung für den Nahverkehrs-Zweckverband Niederrhein in der Fassung vom 18.09.2007. [Online] 2007.  
[https://www.vrr.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/der\\_vrr/satzungen\\_richtlinien/Zweckverbandssatzung\\_fuer\\_den\\_Nahverkehrs-Zweckverband\\_Niederrhein\\_13.12.2022.pdf](https://www.vrr.de/fileadmin/user_upload/pdf/der_vrr/satzungen_richtlinien/Zweckverbandssatzung_fuer_den_Nahverkehrs-Zweckverband_Niederrhein_13.12.2022.pdf).

NSH Nahverkehr Schleswig-Holstein GmbH. 2024. Aufgaben & Kompetenzen von NSH. [Online] 2024. [Zitat vom: 14. Februar 2024.] <https://www.n-sh.de/unternehmen/nsh-nahverkehr-schleswig-holstein-gmbh.html>.

NVBW Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH. 2023. Tätigkeitsbericht 2023. 2023.

—. 2024. Wir über uns. [Online] 2024. [Zitat vom: 14. Februar 2024.] <https://www.nvbw.de/die-nvbw/wir-ueber-uns>.

NWL. 2023. Haushalt 2024, Entwurf (Stand Juni 2023). [Online] 2023. [Zitat vom: 09. Februar 2024.]  
[https://www.nwl-info.de/fileadmin/NWL/Verbandsversammlung/79.\\_Verbandsversammlung\\_\\_7.12.23/Haushalt\\_2024\\_NWL.pdf](https://www.nwl-info.de/fileadmin/NWL/Verbandsversammlung/79._Verbandsversammlung__7.12.23/Haushalt_2024_NWL.pdf).

— 2024a. Nahverkehrsplan – Vernetzte Mobilität 2025plus. [Online] 2024a. [Zitat vom: 09. Februar 2024.] <https://www.nwl-info.de/nahverkehrsplan.html>.

— 2024b. NWL – Aufgaben und Schwerpunkte. [Online] 2024b. [Zitat vom: 09. Februar 2024.] <https://www.nwl-info.de/der-nwl/aufgaben-und-schwerpunkte.html>.

— 2024c. NWL – Gremien. [Online] 2024c. [Zitat vom: 09. Februar 2024.] <https://www.nwl-info.de/der-nwl/gremien.html>.

— 2024d. NWL – Verbandsversammlung. [Online] 2024d. [Zitat vom: 17. Februar 2024.] <https://www.nwl-info.de/der-nwl/gremien/verbandsversammlung.html>.

Pätzold, Ricarda. 2008. Zug um Zug: Die Aufgabe öffentlicher Nahverkehr - eine Chance für die Region. Potenziale - Akteure - Kooperation. Berlin : Universitätsverlag der TU Berlin, 2008.

Pro Bahn Schleswig-Holstein - Hamburg. 2023. Fahrgastverband PRO BAHN kritisiert schlechte Pünktlichkeit auf den Regionalexpress-Linien 7 Flensburg -/ Kiel – Neumünster – Hamburg und 70 Kiel – Neumünster – Hamburg. [Online] 2023. [Zitat vom: 19. April 2024.] <https://pro-bahn-sh.de/fahrgastverband-pro-bahn-kritisiert-schlechte-puenktlichkeit-auf-den-regionalexpress-linien-7-flensburg-kiel-neumuenster-elmshorn-hamburg-und-70-kiel-neumuenster-elmshorn-hamburg/>.

ROLPH. 2024. Willkommen bei rolph. [Online] 2024. [Zitat vom: 14. Februar 2024.] <https://www.rolph.de/ueber-rolph>.

Stiftung Mercator. 2020. Projekt mit Wirkung. Eine Übersicht für die wirkungsorientierte Projektarbeit. 2020.

Urs Müller im Interview, Stiftung Mercator. 2020. Neuer Online-Leitfaden zur wirkungsorientierten Projektarbeit. [Online] 2020. [Zitat vom: 07. Februar 2024.] <https://www.stiftung-mercator.ch/fr/journal/neuer-online-leitfaden-zur-wirkungsorientierten-projektarbeit>.

Verband Region Stuttgart. 2024. So Funktioniert der Verband region Stuttgart. [Online] 2024. [Zitat vom: 17. April 2024.] <https://www.region-stuttgart.org/de/verband/verbandstruktur/>.

VRR. 2024a. Der Verbund. [Online] 2024a. [Zitat vom: 09. Februar 2024.] <https://www.vrr.de/de/der-vrr/der-verbund/>.

— 2024b. Der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr. [Online] 2024b. [Zitat vom: 26. Februar 2024.] <https://www.vrr.de/de/der-vrr/im-ueberblick/>.

— 2024c. Karriere und offene Stellen beim VRR. [Online] 2024c. [Zitat vom: 13. Februar 2024.] <https://www.vrr.de/de/karriere-jobs/>.

WestfalenTarif GmbH. 2024. Die WestfalenTarif GmbH. Strukturen und Gremien. [Online] 2024. [Zitat vom: 11. Februar 2024.] <https://www.westfalentarif.de/service/ueber-uns/die-westfalentarif-gmbh>.

Wille, Andreas. 2008. Das neue ÖPNV-Gesetz in NRW. Städte- und Gemeinderat. März 2008, Bd. 62. Jahrgang.

Wissing, Volker. 2017. Sprechvermerk zur Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr am 18. Oktober 2017. 2017.

ZV VRR. 2006. Zweckverbandssatzung für den Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr in der Fassung vom 21. Juni 2006, zuletzt geändert durch Beschluss der Verbandsversammlung vom 13.06.2022. [Online] 2006.

[https://www.vrr.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/der\\_vrr/satzungen\\_richtlinien/Satzung\\_ZV\\_VRR\\_Stand\\_01.08.2022.pdf](https://www.vrr.de/fileadmin/user_upload/pdf/der_vrr/satzungen_richtlinien/Satzung_ZV_VRR_Stand_01.08.2022.pdf)