

Vorwort

In Zeiten boomender Motorisierung gerät die Frage nach den Folgen dieses Trends mehr und mehr in den Hintergrund. Die Kommunen tragen hier in ihrer historisch gewachsenen, engräumigen Struktur die Hauptlasten einer gesellschaftlichen Entwicklung, die bis vor kurzem noch nicht vorhersehbar war. Die verkehrsplanerischen Ansätze in den Kommunen sind jedoch nicht nur Selbstzweck, sondern auch Gegenstand umweltwirksamer Gestaltung durch die BürgerInnen der Gemeinde. Einseitig angelegte kommunale Verkehrsplanungen rufen zunehmend Widerstand hervor, der von den Betroffenen in geeignete Bahnen gelenkt werden muß. Hier soll auch der vorliegende Sammelband ansetzen, der ein weites Spektrum an Beiträgen zum Thema kommunale Verkehrsgestaltung zusammenführt. Die AutorInnen berichten dabei über die unterschiedlichsten Aspekte zu Initiativen zur Verkehrsverbesserung in den Kommunen. Dabei geht es um praktische Fragen der Bürgerbeteiligung, zugleich auch um den Aufbau von Beförderungsalternativen sowie die rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten.

Der vorliegende Band gliedert sich in zwei Teile: zum einen geht es um die Analyse der derzeitigen Situation, zum anderen um die Frage nach den Veränderungsmöglichkeiten und den Rahmenbedingungen der kommunalen Verkehrspolitik. Kommunale Verkehrspolitik ist vielschichtig: in ihr spielen neben Kostenüberlegungen (Beiträge von Faber, Stein und Westholm) psychologische Beweggründe eine Rolle (Beitrag von Marion Schmid); das Phänomen Massenverkehr (W. Linder) läßt sich nicht allein durch ökonomische Zwänge erklären. Das Verhältnis von Individual- und öffentlichem Verkehr verschiebt sich immer weiter zur Individualmotorisierung (Beitrag Frank-/Meyerholt), eine Entwicklung, die offenbar nicht aufzuhalten ist und einer erneuerten Sichtweise bedarf (Beitrag von R. Wolf). Der öffentliche Verkehr dagegen gerät zunehmend in eine Abseitsposition (Beitrag von Petersen/Hüsing), die vielfältige Ursachen hat und nicht alleine durch reformierte und regionalisierte Rechtsgrundlagen (Beitrag Sterzel) zu umgehen ist.

In dem zweiten Teil gibt Ekkehart Stein (S. 177 ff.) einen Überblick über mögliche Handlungsalternativen. Hervorzuheben ist die Vielfalt der Initiativen, die im Verkehrsbereich möglich sind und von der kleinräumigen Fahrradinitiative (Julia Rogalski) bis zum europaweiten Bustourismus (Beitrag

von Faber) reichen. Die Beteiligungsmöglichkeiten der BürgerInnen beschränken sich bei kommunalen Verkehrsinitiativen nicht nur auf Partizipationsrechte in Planungsabläufen, sondern unser Band will durchaus auch auf Initiativen privater Natur hinweisen, die einen stadtverträglichen Verkehr ermöglichen können (so die Beiträge zum CarSharing von Petersen, zum Studiticket von J. Kotzerke und zu selbstorganisierten Omnibusreisen). Der Umgang mit kommunalen Verkehrsplanungen wird in mehreren Beiträgen detailliert dargelegt (Beiträge von Sellnow, Stinzing/Pischel, Nagel, Schweingruber (für die Schweiz) und Stinzing für die Initiative StattPlan). Die neuen Möglichkeiten in der sich verstärkenden City-Logistik ist im Beitrag von Stemmler dargelegt. Abschließend ist für Interessierte ein Verzeichnis aktueller Literaturhinweise von Meyerholt angefügt, das über rein rechtliche Aspekte hinaus die umweltbezogene Verkehrsproblematik auf neuestem Stand berücksichtigt.

Dank an den Karikaturisten, der mit seinen kleinen Kunstwerken zur Auflockerung und Bereicherung des Bandes beigetragen hat.

Götz Frank, Ulrich Meyerholt

1
Problemanalyse

Individualverkehr und öffentlicher Verkehr im Vergleich

1 Ausgangslage

Mobilität ist eine der entscheidenden Grundlagen für die Funktionsfähigkeit unserer Volkswirtschaft. Individuelle Mobilität wird zunehmend über die Automatisierung unserer Gesellschaft erreicht, ein Fakt, das in der Bundesrepublik etwas mit der Schlüsselrolle unserer Automobilindustrie zu tun hat, von der jeder 6. Arbeitsplatz abhängt. Der zunehmende Individualverkehr stellt jedoch gerade in städtischen Räumen in mehrfacher Hinsicht ein Problem dar.

Entwicklung des Personenverkehrs¹⁾

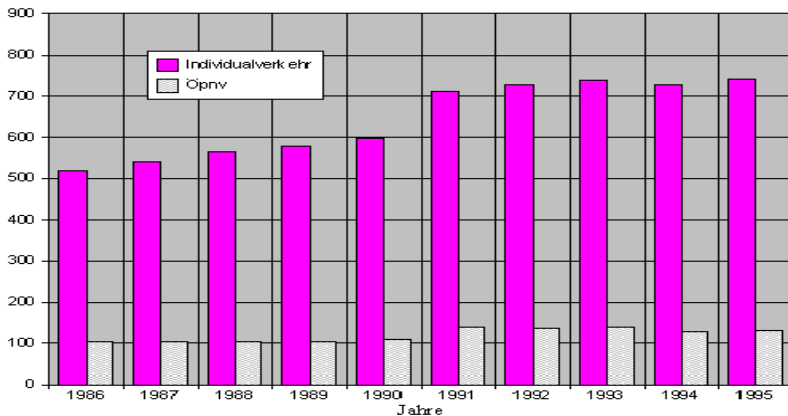


Abb. 1: (Das Verhältnis von Individual- und öffentlichem Verkehr, in Mrd.-Personen-km)

1) Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1996, Berlin 1996, S. 214 ff.; (Öffentlicher Verkehr ohne Luftverkehr).

Inzwischen hat der Grad der Belastung durch den massenhaften Individualverkehr eine Dimension erreicht, die den Nutzen des Massenverkehrs gesamtwirtschaftlich in Frage stellt, denn der zunehmende Verkehr beschränkt finanzpolitische Spielräume, konterkariert umweltpolitische Zielmarken und beansprucht ein Vielfaches an urbanem Verkehrsraum im Vergleich zu Bussen, Fußgänger- und Radfahrerverkehr.

Damit verbunden ist eine enorme ökologische und ökonomische Belastung, deren Kosten auch künftige Generationen zu tragen haben; aber auch schon heute bekommen wir die Probleme durch die zunehmende Luftverschmutzung, die Lärmbelastung und andere soziale Kosten des Individualverkehrs zu spüren.

Der öffentliche Verkehr, der durch den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im Nahbereich und darüber hinaus durch Eisenbahnen und Busverkehr getragen wird, wurde durch die autoorientierte Verkehrspolitik der Gründerzeit unserer Republik gerade im kommunalen Bereich Bedingungen unterworfen, die zu einem Teufelskreis führten: die abnehmende Attraktivität des öffentlichen Verkehrs führte hier zu einer ständigen Verstärkung des Individualverkehrs mit den damit verbundenen immer noch anhaltenden finanziellen Defiziten des ÖPNV²⁾.

Die starke Forcierung des Individualverkehrs ist somit keine zwangsläufige Entwicklung, sondern Ergebnis einer entsprechend ausgerichteten Verkehrspolitik. Während bis in die 50er Jahre die Zunahme von Personenmobilität weitgehend über den Ausbau des öffentlichen Verkehrs erfolgte, begann in dieser Phase ein deutliches Umschwenken hin zu einer Massenmotorisierung³⁾. In der Zeit des Wirtschaftswunders und des schnellen Wachstums übernahm der wachsende Individualverkehr eine wichtige Trägerfunktion für die erforderliche Arbeitsmobilität⁴⁾, daneben aber auch zunehmend den mit der heranwachsenden Freizeitgesellschaft in ihrer Bedeutung ansteigenden Mobilitätsbedarf. Abgesehen vom Mobilitätsaspekt erfüllte das Automobil schließlich auch subjektive Bedürfnisse nach Anerkennung und Machtausübung in einer Weise, die der ÖPNV gerade auf dieser unbewußten Ebene sicher nicht erfüllt und erfüllen kann.

2) Seifried, Gute Argumente: Verkehr, München 1993, S. 23.

3) Kühne, Massenmotorisierung und Verkehrspolitik im 20. Jahrhundert, in: Neue Politische Literatur 2/1996, S. 196 ff.

4) Frank, Lokaler Infrastrukturmangel und kommunale Finanzausstattung, Baden-Baden 1982, S. 55 ff.

Die Massenmobilisierung in der Aufbauphase der Bundesrepublik führte zu einer Veränderung des Lebensraumes: die Straße als Kommunikationsort verlor ihre traditionelle Bedeutung, das niemals erreichbare planerische Ziel einer „autogerechten“ Stadt wurde in der Nachkriegszeit populär, die beschrittenen Irrwege führten in unserer Zeit zu einer betongewordenen Realität des Urbanitätsverlustes. Die Bildung von Vor- und Schlafstädten prägten das Bild bundesdeutscher Groß- und Mittelstädte, auch Gewerbebetriebe wurden nicht zuletzt durch eine entsprechende Anreizpolitik samt ihren Arbeitsstätten, Wohnungen und Versorgungseinrichtungen in das Umland der Städte verlagert. Verkehr schuf Verkehr: Die unbegrenzt erscheinenden Möglichkeiten des Autos leiteten darauf aufbauende Planungsvorgänge ein, die ihrerseits neue Verkehrsströme auslösten.

Die Modernisierungsfunktion der Massenmotorisierung geriet erst durch den Schock der ersten Ölkrise (1973) in eine Begrenztheit des Vorstellungsvermögens. Das plötzliche Bewußtsein über die fragilen Abhängigkeitsstrukturen des „Wirtschaftswunders“ und die einsetzende Reflexion über die Kosten dieses Wachstums kamen in dem erwachenden Umweltbewußtsein der 70er Jahre zum Ausdruck. Man begann nicht nur die „Grenzen des Wachstums“ allgemein⁵⁾ zu erkennen, insbesondere wurde die Problematik des überbordenden Individualverkehrs in einem neuen Licht gesehen.

Das Nachdenken über die Folgekosten des Individualverkehrs mußte zu einem Nachdenken über die Gestaltung des öffentlichen Verkehrs führen, da nur über ihn Alternativen zur Erfüllung des Mobilitätsbedarfs erreichbar sind. Diese waren aber durch die Phase der Massenmotorisierung strukturell ins Hintertreffen geraten und konnten bis heute entsprechende Transportfunktionen gar nicht übernehmen. So wird bis heute das Schienennetz der Eisenbahnen deutlich reduziert: hatte man noch 1960 eine Kapazität von 28.000 Schienenkilometern, so gab es 1990 nur noch 20.200 km⁶⁾. Über diese Kapazitätsreduzierung hinaus, die noch fortschreitet, hat der öffentliche Verkehr mit abnehmender Leistungsfähigkeit natürlich auch an Akzeptanz eingebüßt.

Die Prognosen für die Entwicklung der verschiedenen Verkehrsträger zeigen keine Entspannung in dem Verhältnis des Individualverkehrs zu dem öffentlichen Verkehr auf. Der geplante Ausbau von Straßen wird auch in Zukunft den Individualverkehr weiter zunehmen lassen und den Schadstoffausstoß

5) Meadows, u.a., Die Grenzen des Wachstums, Stuttgart 1972.

6) Tischler, Umweltökonomie, München/Wien 1994, S. 294.

weiter steigern. Der Bundesverkehrswegeplan und die Beschleunigungsgesetzgebung weisen auf einen Ausbau des Individualverkehrs hin, die Umweltbelastung durch den Automobilverkehr wird also weiter zunehmen. Fraglich ist aber, ob der öffentliche Verkehr hier eine nennenswerte Entlastung herbeiführen kann: wie im Güterverkehr wird auch im Personenverkehr eine deutliche Zunahme der Verkehrsleistung erwartet⁷⁾. Nach Schätzungen wird hier eine Zunahme um 34 % erwartet. Eine Verlagerung auf andere Verkehrsträger, insbesondere auf die Bahn, wird aber scheitern, da eine Kapazitätserweiterung bis auf die Schnellverkehrsstrecken zwischen den großen Städten nicht zu erwarten ist. Durch Streckenstillegungen im ländlichen Zubringerbereich, dem großen Umfeld unserer zersiedelten Städte, wird der Umstieg von der Straße auf die Bahn zunehmend illusorisch.

Der Auftrag der Staatszielbestimmung Umweltschutz des Art. 20a GG „in Verantwortung für zukünftige Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ zu schützen, richtet sich an alle für diese Problematik staatlich Verantwortlichen; es bleibt aber die Frage, ob die Instrumente ökonomischer Anreize ausreichen, um ein Umlenken zu erreichen. Gerade in der kommunalen Verkehrspolitik werden Rahmenbedingungen gesetzt, die die Chance für einen umweltverträglicheren Ausgleich von Individual- und öffentlichen Verkehr bieten. Der politische Verantwortungsbereich der Kommunen umfaßt auch die Entwicklung von Lösungskonzepten, da sie problemnähere Entscheidungsträger sind und die Grenzen der Belastbarkeit gerade in den Städten deutlich werden.

2 Stadtentwicklung und Verkehr

Bereits in der Nachkriegszeit führte der hohe Grad der individuellen Motorisierung zu einer veränderten Stadtentwicklung, sowie zu einem veränderten Verkehrsverhalten. Die finanzielle Machbarkeit und Verfügbarkeit des PKW-Verkehrs leitete eine rasch voranschreitende Zersiedelung in der Bundesrepublik ein, die die über den Krieg hinaus erhaltenen Agglomerationszentren in ihrer verkehrlichen Situation veränderten. Der eigene PKW ermöglichte es den Bürgerinnen und Bürgern in für den Einzelbürger günstigeren, für die Allgemeinheit dann aber doch mit teuren Verkehrsinvestitionen verbundenen Bauland vor den großen Städten zu erwerben und dann täglich vom Wohnort zum Arbeitsplatz zu fahren. Diese Stadtflucht zog auch andere Einrichtungen

7) DER SPIEGEL Nr. 41 v. 10.10.1994, S. 119.

nach sich, nicht zuletzt die Supermärkte auf der „grünen Wiese“. Diese Entwicklung läßt sich auch in der jüngsten Vergangenheit erneut in vielen Gemeinden der östlichen Bundesländern beobachten. Waren in der Zeit wirtschaftlicher Prosperität auch die Stadtplaner noch den Vorbildern amerikanischer „autogerechter“ Metropolen wie zum Beispiel Los Angeles verhaftet, so zeigten sich doch in den letzten Jahren auch die wirtschaftlichen Folgen der Auslagerung von städtischen Kernbereichen wie Wohnen, Arbeiten und Versorgungsarbeit: Die Städte drohten zu veröden und auch wirtschaftlich an Attraktivität zu verlieren, der zunehmende Individualverkehr mit seinen ökologischen Folgelasten führte zu einer weiteren Beeinträchtigung der Lebensqualität in den urbanen Zentren. Der emissionsintensive Pendlerverkehr, der enorme Flächenbedarf für parkende Fahrzeuge und die Ausweitung der Verkehrsflächen führten in den traditionell engräumigen Stadtzentren zu einer sich absehbar zuspitzenden Konfliktlage⁸⁾.

Der weitere Ausbau von Straßen und damit die weitere Zunahme des Individualverkehrs sind in den städtischen Zentren an die Grenzen des Machbaren gestoßen, will man nicht den Fußgängerverkehr, der urbanes Leben ja ausmacht, nur in Schonräume wie Fußgängerzonen verbannen. Es hat sich gezeigt, daß die Verbesserung der Infrastruktur für den Individualverkehr nur zu weiterem Individualverkehr anreizt und die Mobilität dadurch letztlich in Frage stellt⁹⁾.

Ein Weg zur Wiedergewinnung eines ausgewogenen Verhältnisses von Auto und Stadt stellt die Stärkung eines attraktiven öffentlichen Verkehrs dar; nur so läßt sich bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der gewünschten Mobilität auch die Anziehungskraft der Städte stabilisieren. Die Komplexität dieser Aufgabe ist aber offensichtlich enorm, da nicht nur der städtische Raum in diese Überlegungen mit einbezogen werden muß, sondern auch die bereits vollzogene Zersiedelung und Verlagerung in die Vororte darf nicht außer Betracht bleiben; sie muß in den Planungen berücksichtigt werden. Die Bewohner und Wirtschaftsbetriebe, die aufgrund steigender individueller Kosten „vor die Stadt“ gezogen sind, müssen in dieses Verkehrskonzept einbezogen werden. Der Individualverkehr kann deshalb nicht vollständig aus den Städten verbannt werden, gerade die Bewohner des Umlands sind auf die Benutzung des Autos angewiesen. Ein erfolgversprechendes Verkehrs-

8) DER SPIEGEL Nr. 11 v. 11.3.1991, S. 76 ff.

9) Petersen, Situation und Perspektiven im Personenverkehr, in: Wege aus dem Stau, hrsg. v. A. Pastowski u. R. Petersen, 1996, S. 13 ff.

konzept kann daher nur auf eine umweltverträgliche Kombination von Individualverkehr und öffentlichen Verkehr setzen.

3 Rechtliche Rahmenbedingungen

3.1 Entwicklung des Personenbeförderungsrechts

Im Vordergrund der Betrachtung des Verhältnisses von Individual- und öffentlichem Verkehr steht derzeit der öffentliche Verkehr; hier besteht einerseits das größte Potential zur Entlastung der Verkehrsdichte und die verfügbaren Daten sind vergleichsweise ergiebig. Der Individualverkehr dagegen entzieht sich weitgehend einer genauen Erfassung¹⁰⁾, lediglich mittelbar werden die ökologischen Folgen des ungebremsten Wachstums beim Individualverkehr deutlich¹¹⁾. Traditionell wird der öffentliche Verkehr durch den Staat gelenkt; die meisten Unternehmen des ÖPNV befinden sich ganz oder mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand¹²⁾. Die Beförderung durch öffentliche Verkehrsmittel war auch historisch betrachtet eine öffentliche Aufgabe, die der Staat seinen Bürgern und Bürgerinnen erbrachte, da in Deutschland bedingt durch die Wirtschaftsentwicklung und die Kriege die Entwicklung des Individualverkehrs erst spät einsetzte. War der öffentliche Verkehr in der Vergangenheit lange durch das Personenbeförderungsgesetz aus dem Jahr 1934 in seinen wesentlichen Bereichen geregelt, und auch behindert, da hier ökologische Gesichtspunkte keine tragende Rolle spielten, so hat sich in den letzten Jahren ein rapider und radikaler Wandel im Recht der Personenbeförderung ergeben¹³⁾, der aber seinen Ursprung nicht in einer ökologischen Neuorientierung der Verkehrspolitik hat. Die Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen in der Personenbeförderung wirft deswegen nach wie vor die Frage nach einer umweltverträglicheren Verkehrspolitik auf.

10) Vgl. Frenz, Die umwelt- und verkehrspolitische Bedeutung des öffentlichen Nahverkehrs, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1997, S. 1 f.

11) Eine Betrachtung eines Emissionskatasters d. Bundesrepublik Deutschland zeigt deutlich die starke Luftbelastung entlang der Autobahnen, die so durch d. Stickstoffoxydbelastung auch ihre Spuren in der Landschaft hinterläßt.

12) Frenz, Die umwelt- und verkehrspolitische Bedeutung des öffentlichen Nahverkehrs, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1997, S. 2.

13) Werner, Die Verantwortung der öffentlichen Hand für das Verkehrsleistungsangebot im ÖPNV, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1997, S. 12.

3.2 Die Neuordnung des Personenbeförderungsrechts

Seit dem 1. 1. 1996 gelten für das Personenbeförderungsrecht neue Vorschriften, die gerade im kommunalen Bereich entscheidende Änderungen herbeiführen können, denn die Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen und ihrer Verkehrsunternehmen sind zweifellos vergrößert worden. Für das Verhältnis von Individual- und öffentlichen Verkehr ist gerade der Bereich des Personenbeförderungsrechts von erheblicher Bedeutung, da hier ein zentrales Betätigungsfeld für eine umweltbezogene Verkehrspolitik liegt. Der Bereich des Individualverkehrs ist kaum geregelt und eignet sich auch weniger für lenkende Maßnahmen direkter Art. Der Bereich des ÖPNV dagegen, der 80 % des öffentlichen Personentransports leistet¹⁴⁾, ist traditionell rechtlich durchstrukturiert und eröffnet daher gerade vor dem Hintergrund der am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Neuerungen¹⁵⁾ zahlreiche Ansätze für eine umweltverträgliche, kommunale Verkehrspolitik.

Die im Januar 1996 einsetzenden Rechtsänderungen in dem seit Jahrzehnten kaum veränderten Personenbeförderungsrecht gehen im wesentlichen auf Initiativen der Europäischen Union (EU) zurück, deren Rechtsordnung mittlerweile die nationalen Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten überformt und tiefgreifenden Einfluß auf die unterschiedlichen Politikbereiche und damit auch auf die Verkehrspolitik nimmt. Durch die EU-Mitgliedschaft der Bundesrepublik ist gleichsam eine weitere rechtliche Ebene aufgestellt worden, durch die das sog. sekundäre Gemeinschaftsrecht (Richtlinien und Verordnungen der EU) auch vor den Gerichten und in den Verwaltungen der Bundesrepublik unmittelbar anwendbares Recht darstellen. Verschiedene europäische Vorgaben, insbesondere auch zur Frage der Finanzierung¹⁶⁾, haben in der Vergangenheit dazu geführt, daß das nationale Personenbeförderungsrecht zunehmend in Widerspruch zu den Vorgaben des europäischen Rechts geriet. Durch die Reform des Personenbeförderungsrechts ist hier die nationale Rechtslage europarechtskonform gestaltet worden.

14) Frenz, Die umwelt- und verkehrspolitische Bedeutung des öffentlichen Nahverkehrs, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1997, S. 1.

15) Vgl. nur das Niedersächsische Gesetz zur Neuordnung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 28.6.1995, Gesetz- und Verordnungsblatt. 1995, S. 180 ff. und die durch Art. 143 a GG auf den 1. Januar 1996 verlagerte Regionalisierung.

16) Vgl. Berschin, Europäisches Recht der Finanzierung im ÖPNV bringt Wettbewerb um die Subventionen, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1997, S. 4 ff.

Für das Verständnis der neuen Rechtslage ist allerdings auch der Zugang zu den einzelnen Vorschriften erforderlich, die ja auf verschiedene Kompetenzebenen verteilt liegen. Gerade auch die Länder haben nun eigene Nahverkehrsgesetze¹⁷⁾ geschaffen, die die kommunalen Gestaltungsspielräume für eine Verkehrspolitik vorgeben. Auf Bundesebene ist die weitreichende Neufassung des Personenbeförderungsgesetzes zu beachten, die landesweit die Rahmenbedingungen für den Personennahverkehr vorgibt¹⁸⁾. Insgesamt ist hier die rechtliche Lage sehr unübersichtlich geworden und erschwert so den Zugang zu einer Beurteilung der rechtlichen Situation; mittlerweile haben alle Bundesländer eigene Nahverkehrsgesetze geschaffen, die zu berücksichtigen sind¹⁹⁾.

Die Frage der umweltverträglichen Gestaltung von öffentlichem Verkehr und eine Neugewichtung zwischen Individualverkehr und öffentlichem Verkehr stellt sich deshalb in den Kommunen erneut; daher setzen hier die Gestaltungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger im kommunalen Bereich an.

3.3 Perspektiven für eine umweltverträgliche Verkehrspolitik in den Kommunen

Die Perspektiven einer erfolversprechenden kommunalen Verkehrspolitik eröffnen sich vor dem Geflecht neuer Regelungen und dem faktischen Anstieg des Individualverkehrs bei gleichbleibender Stagnation des öffentlichen Verkehrs, wie er sich aus der Statistik ergibt.

Die Einwirkungsmöglichkeiten der Kommunen auf den Individualverkehr sind begrenzt; der Individualverkehr stellt jedoch gerade für sie einen Hauptbelastungsfaktor dar. Abgesehen von planerischen Möglichkeiten sind regulatorische Eingriffe in Form von Abgaben dem Bundesgesetzgeber, bzw. der EU vorbehalten, so daß im kleinräumigen Bereich, in dem vor allem die Probleme akut werden, Lösungen gesucht werden müssen, die ohne Verstoß

17) Vgl. z.B. für Niedersachsen das Niedersächsische Gesetz zur Neuordnung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 28.6.1995, Gesetz- und Verordnungsblatt 1995, S. 180.

18) Änderungen des Personenbeförderungswesens durch Art. 4 (Regionalisierungsgesetz) und Art. 6, Nr. 116 (Änderungen des Personenbeförderungswesens) des Eisenbahnneuordnungsgesetzes, Bundesgesetzblatt 1993, S. 2378 ff. (Art. 4=S. 2395 ff.; Art. 6=S. 2418 ff.).

19) Eine Übersicht über die rechtlichen Änderungen, die neuen Nahverkehrsgesetze und die jeweiligen Fundstellen sind nachgewiesen bei: Werner, Zusammenstellung wichtiger Gesetze zum ÖPNV, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1997, S. 28 f.

gegen einen verhältnismäßigen Ausgleich der beteiligten Interessen die erforderliche Mobilität erhalten. Zwar könnte planerisch die Zusammenlegung von Arbeit und Wohnen wieder angestrebt werden, um so eine Verkehrsvermeidung herbeizuführen. Der Einsatz solcher planerischen Elemente im kommunalen Bereich wird aber kaum zu einer weitreichenden Veränderung im Verkehrsaufkommen führen, da sich abzeichnet, daß sich der überwiegende Teil des Individualverkehrs schon nicht mehr aus berufsbezogenem Pendlerverkehr oder notwendigem Versorgungsverkehr zusammensetzt, sondern vielmehr zunehmend sog. Freizeitverkehr ist²⁰).

Insgesamt zeigt sich aber, daß Verkehrsinitiativen im kommunalen Bereich ansetzen müssen, um eine Umlenkung der Verkehrsmittelwahl auf den öffentlichen Verkehr zu erreichen. Durch das neue Regionalisierungskonzept im öffentlichen Personenverkehr eröffnen sich hier auch weitere Möglichkeiten, umweltschonendere Verkehrsmittel anzubieten.

Das mit der Bahnreform in Kraft getretene Regionalisierungskonzept sieht vor, den Nahverkehr neu zu organisieren. Die Aufgabe Nahverkehr soll an die Länder, Kreise und Kommunen gegeben werden, um dort einen Prozeß der Wandlung einzuleiten. Angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen ist allerdings vor einer allzu optimistischen Einschätzung der Spielräume zu warnen; zwar gibt es in Zukunft eine regionale Zuständigkeit z.B. für den Schienen-Personennahverkehr, da die dafür zur Verfügung stehenden Mittel insgesamt aber nicht zunehmen (Mittel sind im Zuge der Reform vom Bundes- auf den Landesbereich verlagert worden und werden von da aus auf die kommunale Ebene verteilt.) und der Schienenverkehr im Nahbereich traditionell defizitär ist, kann nicht erwartet werden, daß hier wesentliche oder rasche Verbesserungen eintreten. Der Schwerpunkt der Neuregelungen liegt deutlich im organisatorischen und verfahrensrechtlichen Bereich, wird also den materiellen Standard des öffentlichen Verkehrs nicht automatisch verbessern, eröffnet aber im kommunalen Bereich Mitspracherechte und eine Stärkung des regionalen Einflusses auf die Nahverkehrsgestaltung.

Die Perspektiven des regionalisierten öffentlichen Verkehrs liegen in einer aus europäischer Sicht angestrebten Wettbewerbsorientierung, die auch Dritten oder ausländischen Wettbewerbern den Zugang zum Verkehrsmarkt eröffnet. Zwar hat der öffentliche Verkehr häufig ein „Defizit-Image“²¹), es ist

20) Seifried, Gute Argumente: Verkehr, München 1993, S. 30.

21) Girnaue, Die Perspektiven des regionalisierten ÖPNV, in: Der Nahverkehr 1994, S. 13.

aber zu berücksichtigen, daß im Bereich des öffentlichen Verkehrs enorme Finanzmittel zur Verfügung stehen, die auch Mitbewerber für öffentliche Verkehrsleistungen auf den Plan rufen können.

Ein weiteres, zentrales Instrument zur Förderung eines optimierten Nahverkehrs, das im organisatorischen Bereich einsetzt, ist auch der sog. Nahverkehrsplan, der etwa in Niedersachsen nach § 6 Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz²²⁾ vorgesehen ist. Der Nahverkehrsplan ist von den Kommunen für zunächst 5 Jahre zu erstellen und soll das vorhandene Verkehrsangebot mitsamt Finanzierungsrahmen darstellen. Der Nahverkehrsplan ermöglicht so mit seinen übergreifenden Darstellungen eine Verzahnung mit anderen Planungsabläufen und kann dazu beitragen, das Bedienungsangebot in der Region zu verbessern und transparent zu machen.

Die Finanzierungsregelungen sehen jetzt vor, daß jetzt der Aufgabenträger auch über die Mittel zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur verfügen. Damit besteht die Möglichkeit, die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs zu optimieren und attraktiver zu machen, wengleich aufgrund der chronisch leeren Haushaltskassen hier Zweifel an einer Verbesserung aufkommen mögen.

Insgesamt betrachtet ergibt sich aus der Reform des Nahverkehrsrechts eine Stärkung regionaler Entwicklungschancen, die Kommunen haben stärkere Einwirkungsmöglichkeiten, da sie auch die Finanzierung steuern können. Die Entwicklung des Nahverkehrs wird sich auch für den Bürger transparenter darstellen und über kommunale Entscheidungsträger einflußbar sein. Fraglich ist aber, ob die angesprochene Verlagerung vom Individualverkehr stattfinden wird, die erforderlich erscheint, um den Kommunen in der Verkehrspolitik Entlastung vom überbordenden Individualverkehr zu bringen. Die anhaltende Entwicklungsdynamik des Individualverkehrs stößt in den Kommunen im Verdichtungsraum aber immer deutlicher an ihre Grenzen. Je mehr der Stau und die vergebliche Parkplatzsuche zum Normalfall werden, um so deutlicher wird der begrenzte Nutzen des Autos hier erkennbar. Das gibt dem öffentlichen Personennahverkehr die Chance für eine Renaissance.

22) Zum Niedersächsischen Nahverkehrsgesetz, vgl. Sellmann, Das Gesetz zur Neuordnung des öffentlichen Personennahverkehrs, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 1996, S. 121 ff.

Vertiefende Literatur

- Frank: Lokaler Infrastrukturmangel und kommunale Finanzausstattung, Baden-Baden 1982.
- Frenz: Die umwelt- und verkehrspolitische Bedeutung des öffentlichen Nahverkehrs, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1997, S. 1 ff.
- Girnau: Die Perspektiven des regionalisierten ÖPNV, in: Der Nahverkehr 1994, S. 13 ff.
- Pastowski, Andreas/Petersen, Rudolf (Hrsg.): Wege aus dem Stau. Umweltgerechte Verkehrskonzepte, Berlin 1996.
- Petersen: Situation und Perspektiven im Personenverkehr, in: Wege aus dem Stau, hrsg. v. A. Pastowski u. R. Petersen, 1996, S. 13 ff.
- Sellmann: Das Gesetz zur Neuordnung des öffentlichen Personennahverkehrs, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 1996, S. 121 ff.
- Tischler: Umweltökonomie, München/Wien 1994.
- Werner: Die Verantwortung der öffentlichen Hand für das Verkehrsleistungsangebot im ÖPNV, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1997, S. 12 ff.



JK

Bernhard Faber

Die Kosten des öffentlichen Busnahverkehrs

1 Vorbemerkung

Der öffentliche Busnahverkehr wird häufig als zu teuer empfunden. So kostet eine einfache Fahrt aus einem nur drei Kilometer entfernten Vorstadtgebiet in das Zentrum einer beliebigen deutschen Stadt mit dem Bus schnell DM 2,50 und mehr. Die kurze Fahrt mit dem eigenen PKW erscheint im Vergleich hierzu neben der erhöhten Bequemlichkeit und Individualität deutlich günstiger und wird daher von einer hohen Zahl der Kraftfahrzeugbesitzer einer Busfahrt regelmäßig vorgezogen.

Die Frage, warum öffentlicher Busnahverkehr so teuer ist, wird normalerweise damit beantwortet, daß die Kosten so hoch wären, daß es einfach unmöglich sei, attraktiven Nahverkehr mit Omnibussen zu günstigen Preisen anzubieten. Das läge vor allem an der bei nur rund 20% im Bundesdurchschnitt liegenden¹⁾ viel zu geringen Auslastung.

Im wesentlichen sind bei dieser typischen Antwort zwei Aspekte kritisch zu hinterfragen:

- Zum einen scheint es schwer vorstellbar, daß ein Bus, der 20 Personen 3 Kilometer weit transportiert, tatsächlich teurer sein soll, als 15 PKW, die dieselbe Transportleistung vollbringen. 1 Motor statt 15 Motoren mit entsprechendem Verbrauch, 4 Räder statt 60 Räder mit entsprechendem Abrieb usw. - Busfahren müßte ohne weiteres wesentlich günstiger sein, als Autofahren.
- Zum anderen hat die Frage der Auslastung nichts mit Kosten zu tun. Sie darf erst auf der Finanzierungsseite gestellt werden. Hier geht es zunächst jedoch ausschließlich um die Frage der Kosten des öffentlichen Busnahverkehrs und nicht um dessen Finanzierung.

1) VDV Statistik 1995, S. 13, Tabelle 3.6.

Im folgenden soll also geklärt werden, welche Kosten im öffentlichen Busnahverkehr notwendigerweise entstehen.

Zu Beginn ist wichtig, daß wir uns verdeutlichen, was folgende zentrale Begriffe bei unseren Berechnungen bedeuten sollen:

Wagenkilometer in DM sind die Kosten, die entstehen, wenn ein Omnibus einen Kilometer weit fährt.

Platzkilometer in DM beschreibt die Kosten, die pro verfügbarem Fahrgastplatz entstehen. Wenn ein Bus zum Beispiel 80 Plätze hat und der Wagenkilometer DM 4,- kostet, wird der Platzkilometer für 5 Pfennig zur Verfügung gestellt.

Auslastung in Prozent gibt an, wieviele der verfügbaren Plätze in einem Bus benutzt werden. Ein Bus mit 80 Plätzen in dem sich 20 Personen befinden, ist zu 25% ausgelastet.

Fahrgastkilometer in DM errechnet sich aus den Werten für Wagenkilometer in DM, der verfügbaren Platzanzahl und der Auslastung in %. In unserem Beispiel - Wagenkilometer für DM 4,- bei 80 Plätzen und einer Auslastung von 25% - ergibt sich ein Kostensatz von 20 Pfennig pro Fahrgastkilometer.

Anhand einer vereinfachten Unternehmensrechnung für ein privates Omnibusunternehmen im Verkehrsverbund Augsburg machen wir uns zunächst deutlich, wie sich der Kostensatz **DM pro Wagenkilometer** in einem privaten Omnibusunternehmen zusammensetzt. Im nächsten Schritt untersuchen wir die durchschnittlichen Kosten im gesamten regionalen Verkehrsverbund Augsburg und stellen die Ergebnisse gegenüber. In einem dritten und letzten Schritt wollen wir dann unsere bis dahin gewonnenen Resultate mit den Kennzahlen für den gesamten öffentlichen Busnahverkehr in Deutschland in Relation bringen.

2 Die notwendigen Kosten des öffentlichen Busnahverkehrs am Beispiel eines privaten Verkehrsunternehmens

Der folgenden Berechnung liegt konkretes Zahlenmaterial zu Grunde, das mir freundlicherweise von einem mir bekannten Unternehmen zur Verfügung gestellt wurde. Die Darstellung ist vereinfacht, aber sie enthält die wesentlichen Berechnungsgrundlagen und ist im Ergebnis zutreffend. Unser Unternehmen hat einen Fuhrpark von insgesamt 20 Fahrzeugen mit einem Buchwert von 2,5 Millionen DM. Für die Verwaltung wird ein Büro mit Com-

puter- und Telefonanlage benötigt. Die Betriebs- und Geschäftsausstattung des Büros hat einen Buchwert von DM 30.000,--. Für die Wartung und Instandhaltung benötigt unser Unternehmen eine Halle, außerdem ein Betriebsgelände, auf dem die Fahrzeuge geparkt werden können. Das in einer sehr ländlichen Region gelegene Betriebsgelände inklusive Bürogebäude und Wartungshalle hat einen Buchwert von DM 600.000,--. Sowohl das Grundstück als auch das Gebäude sind jeweils noch mit DM 300.000,-- bewertet. Nehmen wir nun an, daß der Fuhrpark in 6, die Büroausstattung in 4 und die Betriebsgebäude in 20 Jahren abgeschrieben werden. An Personal benötigt unser Unternehmen einen Geschäftsführer, einen Prokuristen und eine Vollzeit - Bürokraft für die kaufmännische Arbeit, weiterhin einen Mechaniker und 20 Busfahrer.

Unsere Berechnung der betrieblichen Fixkosten ergibt folgendes:

- Personalkosten DM 1.670.400,--²⁾
- Abschreibungen DM 454.000,-- (gerundet)
- Laufende Kosten DM 12.000,--
(Strom, Telefon etc.)

= DM 2.136.000,--

Mit diesen Aufwendungen ist unser Unternehmen einsatzbereit. Busse im Augsburger Verkehrsverbund sind jährlich rund 40.000 Kilometer im Linienverkehr unterwegs³⁾. Ein Bus verbraucht auf 100 km im Stadtverkehr etwa 30 Liter Diesel. Alle 100.000 Kilometer benötigt ein Fahrzeug einen neuen Satz Reifen und eine komplette Inspektion. Daraus ergeben sich folgende variable Kosten:

- Diesel DM 240.000,--
- Inspektionen/Material DM 48.000,--⁴⁾

= 288.000,--

2) Folgende monatliche Ansätze liegen zu Grunde: Busfahrer, Mechaniker, Bürokraft jeweils DM 4.000,-- brutto + 35 % Lohnnebenkosten, Prokurist DM 80.000,-- pro Jahr, Geschäftsführer DM 100.000 pro Jahr.

3) Das ergibt sich aus folgender Berechnung: 549 Busse legten im Jahr 1995 insgesamt 22.009 Mio. Kilometer auf den Augsburger Nahverkehrslinien zurück. Somit war jedes Fahrzeug im Schnitt 40.090 Kilometer unterwegs (Quelle: VDV Jahresstatistik 1995, S. 62 f.).

4) 8 Fahrzeuge pro Jahr, Kosten DM 6.000 pro Inspektion.

Wenn wir die Fixkosten und die variablen Kosten addieren und durch die Anzahl der in einem Jahr gefahrenen Kilometer teilen, erhalten wir den **Kostensatz pro Wagenkilometer in DM**. Also:

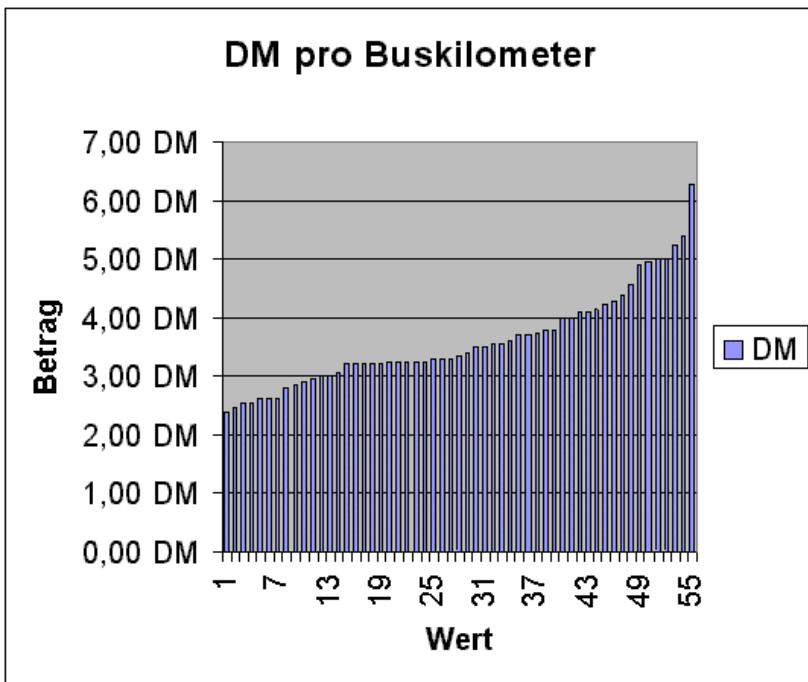
- Fixkosten DM 288.000,--
- Variable Kosten DM 2.136.400,--

./. 800.000 Kilometer

DM 3,03 pro Wagenkilometer

3 Die realen Kosten des öffentlichen Busnahverkehrs

3.1 Die Kostensätze im Regionalverbund Augsburg



Wie wir hier in der Abbildung sehen, liegt der durchschnittliche Kostensatz pro Wagenkilometer im Verkehrsverbund Augsburg deutlich über DM 3,50.

Manche Unternehmen produzieren den Wagenkilometer sogar für mehr als DM 5,00.

Unser Beispielsunternehmen mit DM 3,03 pro Wagenkilometer gehört also zu den Unternehmen, die im Linienverkehr am kostengünstigsten fahren. Aber auch hier sind noch Einsparungspotentiale enthalten. So können beispielsweise neuere Busse mit bis zu 30% weniger Diesel auskommen. Die neue Motorengeneration ist weniger wartungsanfällig und kann somit helfen, Kosten zu sparen. Weiterhin läßt sich die innerbetriebliche Organisation straffen. Deutlich wird aber auch, daß selbst bei Ausnutzung aller Sparpotentiale, also bei einem idealen Unternehmen, der Wagenkilometer derzeit kaum für unter DM 2,50 produziert werden kann.

3.2 Die realen Kosten bundesweit

Die Gesamtbetriebsleistung aller Omnibusse im Linienverkehr bundesweit betrug 1995 1.882,7 Millionen Wagenkilometer. Demgegenüber wurden etwa DM 6.700 Millionen an Beförderungsentgelten vereinnahmt. Das entspricht Einnahmen in Höhe von DM 3,56 pro Wagenkilometern⁵⁾.

Verlassen wir kurz die reine Kostenanalyse und verdeutlichen uns beispielhaft, was dieses Ergebnis für unseren Privatunternehmer bedeutet: Er produziert insgesamt 800.000 **Wagenkilometer** bei einem durchschnittlichen Platzangebot von 77 Plätzen (45 Sitzplätze / 32 Stehplätze) pro Bus. Insgesamt stellt er also 61,6 Millionen **Platzkilometer** jährlich bereit.

Bei einer durchschnittlichen **Auslastung** von 20,36% und Einnahmen von 22,83 Pfennig pro Fahrgast und Kilometer erzielt unser Privatunternehmer also Einnahmen in Höhe von DM 3,58 pro **Wagenkilometer**⁶⁾ und kann sein Geschäftsjahr mit einem Gewinn von rund DM 420.000,- abschließen, was einer Umsatzrendite von mehr als 15% entspricht. Eine unternehmerische Kennzahl, die in dieser Größenordnung für eine gute Ertragslage spricht.

Offensichtlich ist der Linienverkehr für unseren Beispielsunternehmer also ein sehr gutes Geschäft. Er betreibt seine Linie nicht nur kostendeckend, sondern sogar gewinnbringend. Und das zu einem äußerst attraktiven Preis-/ Leistungsverhältnis.

5) Bei 145.798 Mio. Platzkilometern, 20,36% Auslastung, 22,83 Pfennige Ertrag pro Fahrgastkilometer

6) $61,6 \text{ Mio.} * 20,36\% * 0,2283 = 800.000.$

Bundesweit konnten bei entsprechender Einnahmensituation 1995 jedoch weniger als 70% der Kosten gedeckt werden⁷⁾. Der Wagenkilometer wurde also im Schnitt für mehr als DM 5,- produziert. Das ist das Doppelte, verglichen mit einem Idealunternehmen, etwa 60% mehr als bei unserem realen Beispielsunternehmen.

Der Regionalverbund Augsburg schneidet mit einem durchschnittlichen Kostensatz von etwas mehr als DM 3,50 pro gefahrenem Wagenkilometer im bundesdeutschen Vergleich also noch gut ab, bleibt aber dennoch weit hinter möglichen Einsparungspotentialen zurück.

4 Ursachen der Mehrkosten öffentlicher Verkehrsunternehmen

Wie wir gesehen haben, bestehen auffällige Unterschiede in der Kostenstruktur bei unseren Vergleichsunternehmen. Hierfür gibt es eine Vielzahl an Ursachen.

4.1 Fehlende marktwirtschaftliche Ausrichtung kommunaler Unternehmen

Ein Großteil der Linien wird von den Kommunen selbst bedient. Während ein privater Omnibusunternehmer in anderen Geschäftszweigen wie dem Gelegenheitsverkehr enormem Marktdruck ausgesetzt und somit immer gezwungen ist, seine Kostensituation zu verbessern, fehlt ein solcher Druck bei den kommunalen Nahverkehrsunternehmen vollständig. Fehlende Managementstrukturen, Budgetierung statt doppelter Buchführung und aufgeblähte Verwaltungsabteilungen sorgen dafür, daß die kommunalen Unternehmen allesamt überdurchschnittliche Kostensätze in DM pro Wagenkilometer produzieren.

4.2 Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Der öffentliche Busnahverkehr wird in Deutschland von diversen Gesetzen geregelt. So werden beispielsweise Linienverkehrsgenehmigungen von den Behörden erteilt. Wer keine solche Genehmigung besitzt, darf keine Nahverkehrsdienstleistung anbieten. Da die Genehmigungen häufig auf 20 Jahre vergeben werden, besteht während dieser Zeit für keinen anderen Unterneh-

7) VDV Statistik 1995, S. 19.

mer die Möglichkeit, auf den Markt zu drängen und die Leistung günstiger anzubieten.

Eine weitere Lähmung entsteht durch die „Leitsätze zur Preisermittlung“. Einmal im Jahr werden die Betriebskosten eines jeden Unternehmens im öffentlichen Busnahverkehr mit Unterstützung eines kommunalen Prüfungsverbandes an Hand der Leitsätze zur Preisermittlung festgestellt. Der so errechnete Wert (DM pro gefahrenem Wagenkilometer) wird dann an den Unternehmer für seine Leistung gezahlt.

Wie kontraproduktiv dieses Verfahren ist, wird mit einem Blick die *Abbildung 1* deutlich: Hier ist die Kostensituation von 55 Unternehmen dargestellt. Die durchschnittlichen Kosten pro Wagenkilometer betragen DM 3,60. Für ein Unternehmen, das höhere Kosten produziert, besteht kein Anreiz seine Kostensituation zu verbessern. Gleichzeitig wird sich ein Unternehmen, das unterdurchschnittliche Kosten verursacht, fragen, wie es seine Kosten erhöhen kann, um höhere Sätze ausgezahlt zu bekommen (Beispielsweise durch den Kauf neuer Luxusbusse, Bau einer neuen Wartungshalle etc.)⁸⁾.

4.3 Fehlender Konkurrenzdruck

Wie oben gesehen, fördern die rechtlichen Rahmenbedingungen im öffentlichen Personennahverkehr keinerlei Konkurrenz. Statt einer Kostenreduzierung aufgrund hohen Konkurrenzdrucks wird ein friedliches Nebeneinander kultiviert, durch das selbst die eklatantesten Preisunterschiede erhalten bleiben und sich die Gesamtkosten nach oben und nicht nach unten entwickeln.

Auch wenn aufgrund des zur Verfügung stehenden Platzes hier sehr vereinfacht werden mußte, entsprechen die dargestellten Berechnungen im Ergebnis der Realität und sprechen eine deutliche Sprache.

Keineswegs ein dem Busnahverkehr notwendigerweise innewohnendes Kostenproblem, sondern Konkurrenzausschluß, Besitzstandsdenken, staatliche Reglementierungswut und planwirtschaftliche rechtliche Rahmenbedingungen haben zu den Milliardenverlusten im öffentlichen Personennahverkehr geführt.

8) Nicht, daß der Kauf neuer Busse und der Bau einer neuen Halle grundsätzlich falsche unternehmerische Entscheidungen wären. Eher im Gegenteil. Worum es hier jedoch geht, ist, daß sie nicht aufgrund ökonomischer Erwägungen zum Zwecke langfristiger Kostensenkungen getroffen werden, sondern im Gegenteil - zur Kostenerhöhung.

Mut zu weniger Staat würde hier in kurzer Zeit zu einer spürbaren Verbesserung der Kostensituation führen. Aufgrund des europäischen Liberalisierungsdrucks und der Staatspleite ist auch in der Tat zu erwarten, daß sich auf dem hier besprochenen Gebiet in den nächsten Jahren einiges tun wird.

Vertiefende Literatur

Bidinger: Der Omnibusunternehmer, Frankfurt 1993.

Kerler: Betriebliches Rechnungswesen im Transportgewerbe, München 1993.

Verband Deutscher Verkehrsunternehmer (VDV) (Hrsg.): Statistik 1995, Köln 1996.

Ekkehart Stein

Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs

1 Rechtliche Regelung

1.1 Europarecht

Bei der Regelung des öffentlichen Personennahverkehrs muß der deutsche Gesetzgeber die Vorgaben des höherrangigen Europarechts beachten. Sie finden sich vor allem in der Verordnung Nr. 1191/69 des Rates der Europäischen Gemeinschaft¹⁾. Danach ist der öffentliche Personennahverkehr in der Regel eigenwirtschaftlich zu betreiben. Das bedeutet, daß alle Ausgaben durch eigene Einnahmen gedeckt werden müssen und daß alle Formen von Zuschüssen oder Subventionen unzulässig sind. Den Verkehrsunternehmen dürfen keine Betriebs-, Beförderungs- oder Tarifpflichten auferlegt werden, die ihren wirtschaftlichen Interessen widersprechen. Der öffentliche Personennahverkehr ist also nicht nur nach der Rechtsform („formell“), sondern auch nach der Wirtschaftsweise („materiell“) zu privatisieren.

Nur wenn auf diese Weise eine ausreichende Verkehrsbedienung nicht sichergestellt werden kann, läßt das Europarecht gemeinwirtschaftliche Verkehrsbetriebe zu, d.h. ihre teilweise Finanzierung durch Zuschüsse und Subventionen. Auch hierbei muß sichergestellt werden, daß der Allgemeinheit die geringstmöglichen Kosten entstehen.

1.2 Deutsches Recht

Der deutsche Gesetzgeber hat zur Durchführung dieser europarechtlichen Regelung das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) mit Wirkung ab 1.1.1996 geändert. Nach § 8 IV sind nunmehr Verkehrsleistungen im öffentlichen Per-

1) Vom 26.6.1969 (Abl. EG Nr. L 156/1 vom 28.6.1969) i.d.F. der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20.6.1991 (Abl. EG Nr. L 169/1 vom 29.6.1991).

sonennahverkehr in der Regel eigenwirtschaftlich zu erbringen. Bei der Definition der Eigenwirtschaftlichkeit hat allerdings der deutsche Gesetzgeber etwas gemogelt, indem er eine Finanzierung nicht nur durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich zuließ, sondern auch sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne. Zu den letztgenannten Erträgen wird auch ein Verlustausgleich innerhalb eines Querverbands gerechnet, z.B. der Ausgleich von Verlusten eines öffentlichen Verkehrsbetriebs durch die Überschüsse der Versorgungsbetriebe derselben Gemeinde. Das aber widerspricht Art. 1 V der oben genannten europäischen Verordnung²⁾. Da das Europarecht Vorrang vor dem deutschen Recht hat, ist ein solcher Verlustausgleich nur bei gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen zulässig. Deshalb können viele öffentliche Verkehrsbetriebe, deren Eigenwirtschaftlichkeit bisher mit Hilfe dieser Mogelei fingiert wurde, nur gemeinwirtschaftlich weitergeführt werden, falls es nicht gelingt, als Ersatz für den Verlustausgleich eine wirklich eigenwirtschaftliche Finanzierungsmöglichkeit zu finden (siehe die unten im 3. Abschnitt entwickelte Beitragslösung).

Die gemeinwirtschaftliche Erbringung von Verkehrsleistungen bedarf einer besonderen Genehmigung nach § 13 a PBefG. Voraussetzung hierfür ist, daß dem Verkehrsunternehmen bestimmte Verkehrsleistungen auferlegt oder mit ihm vereinbart wurden, die sich nicht eigenwirtschaftlich erbringen lassen. Dabei ist diejenige Lösung zu wählen, welche die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt. Das Verkehrsunternehmen kann den Ausgleich der wirtschaftlichen Nachteile beantragen, die ihm durch die Verpflichtung zum Erbringen von nicht kostendeckenden Verkehrsleistungen entstehen. Bei dieser Lösung ist also eine Subventionierung zulässig.

2 Recht und Wirklichkeit

Ziel jener europarechtlichen Regelung ist es, den öffentlichen Personennahverkehr durch weitgehende Privatisierung in die Marktwirtschaft einzugliedern. Kostendeckende Fahrpreise machen jedoch den öffentlichen Personennahverkehr in der Regel so unattraktiv, daß sie die Tendenz zur Benutzung des eigenen Autos weiter verstärken. Das aber hat verhängnisvolle Konsequenzen für die Umwelt. Diese lassen sich nur vermeiden, wenn der öffentliche Personennahverkehr auch bei der Tarifgestaltung so attraktiv gemacht

2) Fromm/Fey, Personenbeförderungsrecht, 1995, § 8 PBefG RdNr. 11.

wird, daß er eine realistische Alternative zur Benutzung des eigenen Autos darstellt. Das europäische und das deutsche Recht bieten hierfür nur die gemeinwirtschaftliche Lösung an. So ergibt sich das Dilemma, nur zwischen einer marktkonformen, aber ökologisch unververtretbaren Lösung und einer ökologisch guten, aber mit dem Marktprinzip unvereinbaren Alternative wählen zu können. Warum besteht dieses Dilemma gerade beim öffentlichen Personennahverkehr? Warum ist es so schwierig, diesen wie die anderen Wirtschaftsbereiche marktwirtschaftlich und zugleich ökologisch zu gestalten?

Wer den öffentlichen Personennahverkehr benutzen will, muß hierfür einen Fahrpreis entrichten. Da die meisten Familien heute ein Auto haben, wird dieser Fahrpreis mit den Kosten einer Autofahrt verglichen. Dabei werden regelmäßig nur die Treibstoffkosten berücksichtigt, da die Anschaffungskosten für den Wagen, die Steuern und die Versicherung bereits bezahlt sind. Deshalb sind die meisten Menschen beim öffentlichen Personennahverkehr nicht bereit, einen Fahrpreis zu zahlen, der wesentlich höher als die Treibstoffkosten ihres eigenen Autos liegt.

Würden bei der Benutzung des eigenen Wagens die gesamten Kosten (einschließlich des entsprechenden Anteils am Anschaffungspreis) berücksichtigt, wäre klar, daß eine Fahrt mit dem öffentlichen Personennahverkehr viel billiger ist. Da aber beim eigenen Wagen regelmäßig nur auf die Treibstoffkosten geachtet wird, erscheint die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel teuer, weil hier der Fahrpreis weit mehr als nur die Treibstoffkosten decken muß. Wenn tatsächlich alle Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs durch die Erlöse der Fahrkarten finanziert würden, wären die Fahrpreise so hoch, daß kaum noch jemand dieses Verkehrssystem benutzen würde. Damit wird die weitgehende Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs gerechtfertigt. So betrug 1979 der durchschnittliche Kostendeckungsgrad im öffentlichen Personennahverkehr nur 61 %, im Schienenpersonennahverkehr sogar nur 27 %³⁾. Hierdurch entsteht der Anschein, als ob der Individualverkehr, also die Benutzung des eigenen Wagens, rentabler wäre als der öffentliche Personennahverkehr, was die wahre Kostenrelation auf den Kopf stellt.

3) Günter Fromm, Städtische Verkehrsunternehmen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Günter Püttner, 1984, S. 341 ff., 352 f.

Bei der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs sind daher folgende Punkte zu berücksichtigen:

1. Die Rentabilität des öffentlichen Personennahverkehrs hängt in erster Linie von seiner Auslastung ab.
2. Die Auslastung wird von der Attraktivität des Verkehrsangebots im Vergleich mit der Benutzung des eigenen Autos bestimmt.
3. Die Attraktivität hängt erstens davon ab, ob man mit öffentlichen Verkehrsmitteln annähernd ähnlich so schnell und bequem ans Ziel kommt wie mit dem Auto.
4. Das wird sich nie ganz verwirklichen lassen, weil „öffentliche Verkehrsmittel an bestimmte Linien gebunden sind, in Intervallen fahren und an Haltestellen Zeit verlieren. Es läßt sich aber um so mehr verbessern, je stärker das System des öffentlichen Nahverkehrs benutzt wird. Seine Attraktivität steigt daher mit seiner Auslastung.
5. Seine Attraktivität hängt auch vom Fahrpreis ab. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die meisten Menschen den Fahrpreis lediglich mit den Treibstoffkosten ihres Autos vergleichen.
6. Es genügt nicht, daß der Fahrpreis nicht teurer ist als die Treibstoffkosten des eigenen Autos; vielmehr muß er deutlich unter den Treibstoffkosten liegen, um die unvermeidlichen Nachteile der längeren Fahrtzeit und der geringeren Bequemlichkeit auszugleichen.
7. Die Kosten des öffentlichen Personennahverkehrs sollten aber trotzdem nur von denen getragen werden, denen er zugute kommt. Nur dann verdient diese Finanzierungsweise die Bezeichnung „eigenwirtschaftlich“.

Auf den ersten Blick scheint der letzte Punkt im Widerspruch zu den übrigen Punkten zu stehen. Gleichwohl gibt es eine verhältnismäßig einfache Lösung des Finanzierungsproblems, die allen sieben Gesichtspunkten Rechnung trägt und jenen scheinbaren Widerspruch ausräumt.

3 Die Beitragslösung

Mobilität ist heute ein unverzichtbares Element eines menschenwürdigen Daseins. Die Unterhaltung eines funktionierenden Verkehrssystems einschließlich des ÖPNV gehört daher zum verfassungsrechtlichen Versorgungsauftrag jedes Gemeinwesens. Bei der Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge besteht regelmäßig ein Wahlrecht zwischen einer öffentlich-rechtlichen und einer privatrechtlichen Ausgestaltung. Dabei befreit die Wahl der

privatrechtlichen Alternative wegen des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht von den für die öffentlich-rechtliche Alternative normierten Bindungen. Deshalb sind auch beim ÖPNV diese öffentlich-rechtlichen Bindungen zu berücksichtigen, obwohl hier das Benutzungsverhältnis regelmäßig privatrechtlich ausgestaltet ist.

Unser Abgabenrecht stellt zwei eigenwirtschaftliche Finanzierungsinstrumente zur Verfügung, welche dem Punkt 7 Rechnung tragen: Beiträge und Gebühren. Beiden gemeinsam ist, daß sie zur Finanzierung von öffentlichen Leistungen bestimmt sind, die nur einem bestimmten Personenkreis zugute kommen. Auch der öffentliche Personennahverkehr stellt eine derartige Leistung dar, da er nur den Menschen nutzt, die sich in dem Gebiet aufhalten, das von einem Unternehmen des Personennahverkehrs bedient wird, mögen sie dort wohnen oder nur zu Besuch sein.

Beiträge und Gebühren unterscheiden sich in der Frage, wer sie zu entrichten hat. Eine Gebühr muß jeder zahlen, der eine öffentliche Leistung tatsächlich in Anspruch nimmt. Dagegen muß einen Beitrag auch derjenige entrichten, der dadurch begünstigt wird, daß er eine bestimmte Leistung in Anspruch nehmen *könnte*, und zwar auch dann, wenn er von dieser Möglichkeit tatsächlich nicht Gebrauch macht.

Aber auch beim Beitrag besteht eine strenge Abhängigkeit von der Gewährung eines Vorteils an den Beitragspflichtigen. Der Vorteil liegt hier darin, daß für den Beitragspflichtigen eine öffentliche Einrichtung geschaffen wird, die er jederzeit benutzen kann: „Maßgebend ist der Gesichtspunkt der Gegenleistung: das Gemeinwesen stellt eine besondere Einrichtung zur Verfügung; wer davon besonderen wirtschaftlichen Nutzen hat, muß zu den Kosten ihrer Errichtung und Unterhaltung beitragen“⁴⁾.

Nehmen wir als Beispiel den Straßenanliegerbeitrag. Er ist von allen zu entrichten, die ein Grundstück an einer bestimmten Straße besitzen, und ist zur Finanzierung von Bau und Unterhaltung dieser Straße bestimmt. Auch wer kein Auto besitzt, muß sich nicht nur an den Kosten der Gehwege beteiligen, sondern auch an denen der Fahrbahn. Die Rechtfertigung hierfür liegt darin, daß es (abgesehen von der Möglichkeit der Zulieferung benötigter Waren mit Hilfe von Autos) auch für ihn von Vorteil ist, daß er sich jederzeit ein Auto kaufen und damit zu seinem Grundstück fahren könnte.

4) Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 9, 291 ff., 297.

Auch ich besitze ein Grundstück und mußte einen Straßenanliegerbeitrag zahlen. Er umfaßte auch die Kosten einer Gasleitung unter der Straße, obwohl wir selbst kein Gas benutzen. Ich könnte aber jederzeit Heizung oder Herd auf Gas umstellen, und für diese Möglichkeit, die durch die Gasleitung unter unserer Straße geschaffen wird, muß ich etwas zahlen.

Gegenwärtig wird der öffentliche Personennahverkehr, abgesehen von seiner Subventionierung, nur über (öffentlich-rechtliche) Gebühren oder (privatrechtliche) Benutzungsentgelte finanziert, also durch den Fahrpreis; ihn hat jeder zu entrichten, der tatsächlich den öffentlichen Personennahverkehr benutzt. In Betracht kommt jedoch auch eine teilweise Finanzierung durch Beiträge. Die Tatsache, daß ein öffentliches Verkehrssystem zur Verfügung gestellt wird, ist ja auch für all diejenigen, die es nicht benutzen, von Vorteil, vergleichbar dem Vorteil einer Fahrbahn für diejenigen, die gegenwärtig noch kein Auto besitzen, oder dem Vorteil einer Gasleitung für alle, die noch kein Gas benutzen.

Beim öffentlichen Personennahverkehr sind diese Vorteile sogar einleuchtender als bei Fahrbahn oder Gasleitung. Ich denke dabei an den Fall, daß der eigene Wagen einmal streikt, an hohen Schnee oder Glatteis oder an den Besuch von Freunden und Bekannten, die lieber öffentliche Verkehrsmittel benutzen.

Wegen dieser Abhängigkeit des Beitrags von der Gewährung besonderer Vorteile an alle Beitragspflichtigen ist nicht nur eine ausschließliche Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs durch den Verkauf von Fahrkarten, sondern auch eine zusätzliche Finanzierung aus Beiträgen als „eigenwirtschaftlich“ anzusehen. Dementsprechend sind auch die Einnahmen aus Beiträgen die dafür erhoben werden, daß ein öffentliches Nahverkehrssystem zur Verfügung gestellt wird, als „gesetzliche Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich“ nach § 8 IV PBefG anzusehen. Sind sie doch mit der Eigenwirtschaftlichkeit weit besser vereinbar als ein Verlustausgleich mit Hilfe der Überschüsse von Versorgungsbetrieben.

Damit eröffnet diese neue Finanzierungsform die Möglichkeit, den öffentlichen Personennahverkehr durchweg auf einen eigenwirtschaftlichen Betrieb umzustellen. Hierdurch können erstens die öffentlichen Haushalte erheblich entlastet und zweitens die Ziele der eingangs erwähnten europarechtlichen Verordnung besser verwirklicht werden.

Die Erhebung eines solchen Beitrags ist auch mit einer privatrechtlichen Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses vereinbar. Wie bei der Versorgung mit Wasser oder Elektrizität ein (öffentlich-rechtlicher) Anschluß- und Benutzungszwang einer privatrechtlichen Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses nicht entgegensteht, kann auch beim ÖPNV dem privatrechtlichen Benutzungsverhältnis eine öffentlich-rechtliche Beitragspflicht gleichsam vorgeschaltet werden („Zweistufentheorie“).

4 Beitragshöhe und Beitragspflichtigkeit

Wie beim Gas die Kosten für den tatsächlich verbrauchten Brennstoff nicht durch Beiträge finanziert werden dürfen, ist auch beim öffentlichen Personennahverkehr nicht eine 100 %ige Finanzierung durch Beiträge erlaubt. Dies geht nur bei denjenigen Kosten, die erforderlich sind, um ein funktionsfähiges System des öffentlichen Personennahverkehrs bereitzustellen. Hierzu gehört praktisch alles außer den Treibstoffkosten.

Wenn nur diese durch die Fahrpreise gedeckt werden müssen, wird ein fairer Vergleich mit den Kosten der Benutzung des eigenen Wagens möglich, der dem oben genannten 5. Gesichtspunkt (attraktiver Fahrpreis) Rechnung trägt. Da die Treibstoffkosten pro Fahrgast und zurückgelegtem Kilometer bei den öffentlichen Verkehrsmitteln weit niedriger sind als beim Auto, ist zugleich der 6. Punkt (Preisausgleich für längere Fahrzeit und geringere Bequemlichkeit) verwirklicht.

Hierdurch steigt der Anreiz zur Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs erheblich. Das wird zu seiner stärkeren Auslastung und damit auch zu besserer Rentabilität führen. Dann aber lohnt sich ein weiterer Ausbau des Streckennetzes und eine Verkürzung der Zeitintervalle zwischen den einzelnen Fahrzeugen. Beides wird die Attraktivität des öffentlichen Verkehrssystems zusätzlich erhöhen und zu seiner noch stärkeren Benutzung führen. So kann eine Entwicklung in Gang kommen, bei der sich die einzelnen positiven Faktoren wechselseitig verstärken. Dadurch wird dann auch den ersten vier oben genannten Punkten (Erhöhung von Rentabilität, Auslastung und Attraktivität; Verkürzung der Fahrzeiten) Rechnung getragen.

Beitragspflichtig für ein bestimmtes Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs wären alle, denen es potentiell zugute kommt, d.h. jeder, der in zumutbarer Entfernung von einer Haltestelle wohnt, die in zumutbaren zeitlichen Abständen bedient wird. Ich halte eine Entfernung von 1 km von der

Haltestelle (10-15 Gehminuten) für noch zumutbar. Beim Zeitabstand der Bedienung halte ich tagsüber 10-15 Minuten für ideal, in dünner besiedelten Gebieten 30 Minuten für noch zumutbar. Die Einführung einer solchen Beitragspflicht setzt eine gesetzliche Ermächtigung voraus. Die geltenden Kommunalabgabengesetze enthalten, soweit ich sehe, bisher in allen Bundesländern noch nicht eine hierfür geeignete Bestimmung. Die fehlende Ermächtigung müßte daher durch eine Gesetzesänderung eingeführt werden. Dafür ist der Landesgesetzgeber zuständig. Ich sehe hierfür vor allem in den Stadtstaaten politisch günstige Voraussetzungen und daher eine realisierbare Chance. Sobald dieses Finanzierungskonzept dort seine Bewährungsprobe bestanden hat, dürfte es sich auch in den Flächenstaaten durchsetzen lassen.

Ich halte diesen Weg zur Reform der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs für so entscheidend besser als die viel diskutierte Einführung neuartiger Nahverkehrsabgaben⁵⁾, daß ich auf diese nicht näher eingehen möchte. Die hier vorgeschlagene Form einer eigenwirtschaftlichen Finanzierung unterstreicht die Überlegenheit des öffentlichen Personennahverkehrs nicht nur nach ökologischen, sondern auch nach ökonomischen Maßstäben und beweist seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Individualverkehr. Sie fügt sich daher in eine der Marktwirtschaft verpflichtete europäische Politik weit besser ein als der Einsatz planwirtschaftlicher Instrumente, wie es die erwähnten Lenkungsabgaben darstellen.

5) Ich nenne nur die City-Maut, die Schwerverkehrsabgabe oder Umweltsonderabgaben (s. dazu die in der Literaturliste aufgeführten Veröffentlichungen von Meier, Ruedi und Teufel/Bauer).

Vertiefende Literatur

- Berschin, Felix: Europäisches Recht der Finanzierung im ÖPNV bringt Wettbewerb um die Subventionen. Die deutsche Praxis der ÖPNV-Finanzierung auf dem Prüfstand des EG-Rechts, in: Zeitschrift für Umweltrecht, 1997, S 4 ff.
- Bidinger, Helmuth: Personenbeförderungsrecht, 2. Aufl. 1995 (Loseblattsammlung).
- Fielitz, Karl-Heinrich/Meier, Hans/Montigel, Eberhard/Müller, Leo: Personenbeförderungsgesetz, Kommentar (Loseblatt).
- Fromm, Günter/Fey, Michael: Personenbeförderungsrecht, 2. Aufl. 1995 (mit ausführlichem Literaturverzeichnis auf S. XIX ff.).
- Heinze, Christian: Der Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und Aspekte künftiger Regulierung des ÖPNV unter Berücksichtigung der EG-Verordnung 1893/91, 1993.
- Klein, Angelika: Die ÖPNV-Grundgebühr. Ein Instrument zur zukunftsorientierten Gestaltung und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs, 1997.
- Meier, Ruedi: Umweltgerechte Verkehrsabgaben. Vorschläge für eine Neuorientierung, 1993.
- Priewasser, Reinhold: Wahl umweltverträglicher Verkehrsmittel - Eine verhaltenswissenschaftliche Analyse am Beispiel des Berufsverkehrs - in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 10 (1997), S. 342 ff.
- Püttner, Günter (Hrsg.): Der regionalisierte Nahverkehr, 1997.
- Rogner, Frank: Finanzierungsmodell des öffentlichen Personennahverkehrs, Diplomarbeit im Studiengang Bauingenieurwesen der Universität Kaiserslautern, 1996.
- Sellmann, Klaus-Albrecht: Das neue Personenbeförderungsrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1995, S. 1167 ff.
- Teufel, Dieter/Bauer, Petra u.a.: Umweltwirkungen von Finanzinstrumenten im Verkehrsbereich, UPI (Umwelt- und Prognose-Institut Heidelberg e.V.), 4. Aufl. 1994.
- Zuck, Holger: Das neue EG-Recht für den ÖPNV und den Reiseverkehr, 1993.

Zuck, Holger: Eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen und geringste Kosten für die Allgemeinheit - Rechtsfragen der Neuordnung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) durch die PBefG-Novelle '69, in: Die öffentliche Verwaltung 1994, S. 941 ff.

Zuck, Holger (Hrsg.): Personenverkehr im Spannungsfeld zwischen EG-Recht und Verkehrspolitik, 1992.

Marion Schmid

Wieso fährt Mensch (so viel) Auto? Ursachen des Verkehrsverhaltens und Anregungen zur Veränderung

Noch nie fand eine so breite öffentliche Diskussion über den Treibhauseffekt, die Ozonbelastung im Sommer, Schadstoffemissionen u.ä. statt wie heute. Gleichwohl war noch nie das Verkehrsaufkommen so hoch wie heute, Tendenz steigend (1993 waren 32 Mio PKW in Deutschland zugelassen, 1960 nur 4,5 Mio). Jeder von uns kennt die Umweltschädlichkeit des Autofahrens, aber nur wenige reduzieren es. Warum?

1 Gesellschaftliche Phänomene

Heute gehört es geradezu zum guten Ton, an seinem 18. Geburtstag den Führerschein zu bekommen. Dabei wird nicht gefragt, ob dies notwendig oder nützlich ist - dabei ging es doch bisher auch „ohne“! Wir wollen das „habituellen Führerscheinerwerb“ nennen. Es kommt hinzu, daß heute fast jeder ein Auto verfügbar hat, sei es das eigene oder das der Eltern, des Freundes oder der Freundin (nur $\frac{1}{4}$ der deutschen Haushalte hat keinen PKW, dafür gibt es in jedem 5. Haushalt schon zwei oder mehr Autos¹⁾). Diese Autoverfügbarkeit führt dazu, daß viele Menschen sich die Frage nach einer Alternative zum Auto überhaupt nicht mehr stellen (wollen).

Warum benutzen Sie für den täglichen Weg zur Arbeit lieber das Auto als den Bus? Weil der Bus so „lahm“ ist? Aber haben Sie gewußt, daß heutzutage jede zweite mit dem PKW zurückgelegte Strecke kürzer als 5 km ist und nur 2 % aller PKW-Fahrten länger als 50 km sind? Prozentual werden also die meisten Strecken im Stadtverkehr zurückgelegt, wo die Reisegeschwindigkeit fast immer unter 20 km/h bleibt und das Auto nur unwesentlich

1) S. hierzu Klaus-Peter Kalwitzki: Verkehrsverhalten in Deutschland. Daten und Fakten, in: Flade, Antje, Mobilitätsverhalten, S. 19.

schneller ist als der Bus²⁾. Freilich kommt es beim ÖPNV nicht nur auf die reine Fahrzeit an. Eine schlechte Fahrplangestaltung macht den Vorteil kurzer Fahrzeiten wieder zunichte.

Daß die Differenz von ein paar Minuten, die das Auto auf manchen Strecken schneller sein kann als der Bus, in der Vorstellung vieler so schwer wiegt, liegt daran, daß wir das Auto als den absoluten Mobilitätsmaßstab ansehen. Alles, was langsamer ist als das Auto (und seien es auch nur wenige Minuten), ist für den „modernen Menschen“ untragbar. Hinzu kommt, daß es ja „alle so machen“ - warum sollte also der Einzelne dann bei seinem Tun ein schlechtes Gewissen haben? Dahinter steckt das Empfinden „Was alle machen, kann nicht falsch sein“ - vor allem nicht, wenn es gesamtgesellschaftlich so toleriert, akzeptiert und durch die Werbung suggeriert wird.

2 Subjektiv - rationale Ursachen („verzerrte Optik“)

Hierunter verstehe ich Gründe, die viele Menschen für rational halten, die aber einer objektiven Überprüfung nicht standhalten. Dazu gehört das Kostenargument. „Bus und Bahn sind viel teurer als Autofahren“ hört man immer wieder. Haben Sie die Fixkosten Ihres Autos schon einmal ausgerechnet? Es fallen nicht nur die Benzinkosten ins Gewicht! Hier würde sich der Vergleich mit einer Monats- oder Jahreskarte für den ÖPNV sicher lohnen - probieren Sie's aus. Interessant ist hier, daß das Autofahren den Befragten einer Umfrage durchweg als zeit- und kostengünstiger erschien, als es tatsächlich ist, während die Aspekte des ÖPNV als ungünstiger (teurer und langsamer als in Wirklichkeit) beurteilt wurden. Das Auto erscheint dem Bürger also subjektiv wichtiger als es das objektiv verdient.

3 Objektiv - rationale Ursachen

Es existieren natürlich auch Ursachen, die der Überprüfung von neutraler Seite standhalten. In den Städten und weit mehr noch auf dem Land ist das ÖPNV-Angebot oft defizitär. Busverbindungen im 2-Stunden-Takt verlocken wirklich nicht zum Einsteigen! Außerdem ist es oft ganz unmöglich, lockende Wander- oder Naturschutzgebiete mit dem ÖPNV zu erreichen.

2) S. hierzu wiederum Kalwitzki, S. 21, 22.

Vor allem Frauen und ältere Leute berufen sich zu Recht auf den Sicherheitsaspekt; genau die Bevölkerungsgruppe, die prozentual am meisten auf den ÖPNV angewiesen ist, reagiert aus Angst vor Übergriffen überdurchschnittlich häufig mit Vermeidungsverhalten³⁾.

Nicht von der Hand zu weisen ist außerdem das Argument, mit dem Auto sei man flexibler und unabhängiger.

4 Emotionale Ursachen

Das hohe Verkehrsaufkommen läßt sich aber nicht nur mit der Instrumentalität des Autos (= das Auto als Mittel, um von A nach B zu gelangen) erklären - denn dann dürfte es kein zielloses Herumfahren geben, und die Autofahrer wären höchstens bereit, einen Bruchteil dessen auszugeben, was sie im Moment für ihr Auto hinblättern. Dies zeigt, daß emotionale Gründe ebenso eine wichtige Rolle spielen.

4.1 Bewußte Gründe

Viele fragen „Warum soll gerade ich damit anfangen, umzusteigen? Ich will nicht der Dumme sein und die Nachteile des defizitären ÖPNV-Angebots oder umständlicher Radwegführungen ertragen müssen! Ich will nicht zugunsten anderer, die fröhlich ihr Auto benutzen, so viele Vorteile aufgeben. Mein Verzicht findet ja nicht einmal Anerkennung, sondern eher Spott und Verwunderung.“ Schließlich ist das Auto heute für manche, insbesondere junge Menschen zu einer Möglichkeit geworden, ihre Grenzen zu suchen, also Risiko zu erleben oder im nachhinein die Angst zu genießen, aus einer gefährlichen Situation (z.B. bei Wettfahrten auf der Autobahn) heil herauskommen zu sein (Angstlust). Für sie ist das Autofahren zu einer Kompensation für ihr reizarmes, langweiliges Leben geworden.

4.2 Unbewußte Gründe

Insbesondere für junge Erwachsene ist das Auto zu einem Emanzipationsfaktor geworden. Wer in der Oberstufe von manchen Lehrern und zu Hause von seinen Eltern immer noch wie ein unmündiges Kind behandelt wird, als

3) S. hierzu Carola Jeschke: Persönliche Sicherheit - eine verhaltensrelevante Mobilitätsbedingung, in: Flade, Antje: Mobilitätsverhalten, S. 139 ff.

Lehrling im Handwerksbetrieb oder als Azubi in einer Firma, „der Anfänger“ ist und am untersten Ende der Hierarchie steht, findet im Autofahren die ersehnte Möglichkeit, die gleichen Rechte (und auch Pflichten) wie die Erwachsenen zu haben, also endlich als „mündig“ angesehen zu werden - die Straßenverkehrsordnung gilt für jeden! Das Autofahren dient hier der Heranbildung einer „Identität“ und ist wesentlich für das Selbstwertgefühl und die Selbsterfahrung⁴).

Zudem war und ist das Auto ein Statussymbol. Welche anderen, so fein differenzierbaren Möglichkeiten hat jemand in unserer stark regulierten und arbeitsteiligen Gesellschaft noch, um soziale Anerkennung zu erhalten, als mit der minutiösen Prestigedifferenzierung nach PS, Sitzbezügen, Felgen etc.? Zudem bestehen Hemmnisse, sich mit dem „braven“ „biederem“ ÖPNV zu identifizieren. Um wieviel leichter fällt einem das mit dem selbst ausgesuchten, gehegten und gepflegten Auto!

Eine große Rolle spielt auch, daß der Einzelne bei der Benutzung von Bussen oder der U-Bahn oft nicht beherrschen kann, wie nahe er ihm fremden Menschen kommen will - zu Stoßzeiten paßt oft das Bild der Sardinenbüchse gut. Diese mangelnde Möglichkeit der Privatheitsregulation läßt viele Leute das Auto benutzen, wo sie in ihrer eigenen „Zelle“ mit vergleichsweise viel freiem Raum um sich sein und selber bestimmen können, ob und wieviele Leute sie nicht mitnehmen möchten - wer lieber allein sein will, hat seine Ruhe.

5 Typische psychologische Reaktion

Es liegt in der Natur des Menschen, daß er den kurzfristigen Nutzen, den er aus der Autonutzung zieht, stärker gewichtet als den langfristigen Schaden (Umweltverschmutzung) - zumal er hierfür nicht allein schuldig, sondern einer von vielen ist. Außerdem ist der konkrete Nutzen sofort erfahrbar (Bequemlichkeit, Sicherheit, Unabhängigkeit), während niemand ausrechnen kann, wieviel Bäume absterben, wenn er eine Woche lang jeden Tag 20 km Auto fährt. Daher neigt man diesbezüglich zur Verdrängung.

Eine weitere Spielweise der Verdrängung ist die subjektive Reduktion umweltschädigen Verhaltens durch positive Verhaltensweisen: Man rechtfertigt

4) S. hierzu Bernhard Schlag/Annette Schleger: Fahrsozialisation im internationalen Vergleich, in: Flade, Antje: Mobilitätsverhalten, S. 195 ff.

die Autobenutzung dadurch, daß man darauf hinweist, schon so umweltfreundlich zu sein - man sammelt schließlich Papier, Glas etc., kauft nur Umweltschutzpapier und benutzt Stofftaschen beim Einkauf. Leider tut man dies alles aber mit Hilfe des Autos - und genau um das geht es hier. Merken Sie, daß man automatisch bei der Verhaltensänderung beginnt, die am wenigsten Umstellung erfordert und bei der man die übliche Bequemlichkeit aufrechterhalten kann? Diese zu hohe Selbsteinschätzung bewirkt, daß weitere Appelle zu umweltfreundlicherem Verhalten verpuffen, weil sich der Einzelne nicht angesprochen fühlt.

Eine wichtige Rolle spielt auch die Sozialisation der Kinder: Solange sie selbst noch nicht den Führerschein haben, sind sie „Opfer“ der momentanen Verkehrspolitik - fast jedes Kind berichtet von Angstgefühlen beim Fahrradfahren; lange Ampelwartezeiten und umständliche Wegführungen für Fußgänger und Radfahrer führen zu einem Ohnmachtsgefühl der Kinder. Und obgleich Kinder das Auto als Verkehrsmittel im Vergleich zu anderen Fortbewegungsarten am schlechtesten bewerten, spielt es bei der vorgestellten künftigen Verkehrsmittelnutzung die größte Rolle. Diese Diskrepanz läßt sich durch eine typische psychologische Reaktion erklären: Die Opfer-Rolle wird durch die Täter-Rolle-Phantasie kompensiert⁵⁾.

Viele Umweltschützer meinen, es mangle den Autofahrern nur an gutem Willen, ihr Umweltbewußtsein in die Tat umzusetzen und z.B. auf kurzen Strecken Fahrrad zu fahren. Dabei übersehen sie, daß viele Menschen vor dem Radfahren Angst haben, und zwar oft zu Recht, wenn Radwege fehlen oder zu schmal ausgestaltet sind und Autos hautnah an ihnen vorbeirasen.

Angesichts der vielschichtigen Gründe läßt sich fragen, was Anreize zur Änderung des Verkehrsverhaltens sein können?

5.1 Anregungen für den Einzelnen

Verhalten ist Gewohnheitssache. Warum nicht einfach Gewohntes in Frage stellen? Das setzt als ersten Schritt voraus, sich der eigenen Gewohnheiten bewußt zu werden. Fangen Sie einfach damit an, Ihr bisheriges Verhalten zu entdecken - folgen Sie sich selbst mal eine Woche lang und registrieren Sie Ihre gewohnten Verhaltensweisen; schreiben Sie es auf, wenn Ihnen das hilft.

5) Ausführlicher: Flade, Antje, Der Straßenverkehr aus der Sicht von Schulkindern, in: Flade, Antje, Mobilitätsverhalten, S. 185 ff.

Der zweite Schritt ist, sich der eigenen Handlungsgründe bewußt zu werden: „Warum mache ich das, was ich tue, so, wie ich es tue?“ Hoffentlich hilft Ihnen der erste Teil dieses Beitrags, versteckte Gründe für Ihr Verhalten zu finden; vielleicht auch Gründe, die Ihnen unangenehm sind. Seien Sie dennoch ehrlich zu sich selbst: Wenn Sie die Kosten kalkulieren, betrachten Sie die gesamten Kosten der Autohaltung, nicht nur den Benzinverbrauch, und schätzen Sie nicht gleich den Nutzen des Autos als so hoch ein, daß der ÖPNV, obwohl er evtl. billiger ist, keine „Chance“ mehr hat. Machen Sie sich klar, daß das Auto praktisch immer bequemer wird - mit dem ÖPNV oder dem Fahrrad müssen Sie Ihren Tag eben manchmal schon morgens durchplanen, weil Sie nicht mal „schnell“ nach Hause fahren werden.

Langfristig bietet sich die Einrichtung von Mobilitätszentren an, die dabei helfen, bei der Mobilität neue Wege zu entwickeln, z.B. indem sie Mobilitätsanfragen beantworten, bei der Organisation von Mitnahmeverkehrten helfen oder Betriebe bei der Einführung eines Job-Tickets unterstützen.

5.2 Anregungen für die Gemeinde

Hier ist es wichtig, daß die schönsten Neuerungen im ÖPNV-System (neue Technologien, bessere Verbindungen, kürzere Taktzeiten) nichts bringen, wenn sie dem Bürger nicht nahegebracht werden - Kommunikation (auch schon auf der Ebene, was überhaupt verändert werden soll, s.u.) ist unabdingbar für den Erfolg und die Annahme der Maßnahmen durch die Einwohner der Gemeinde. Daher sind kommunikative Maßnahmen und tatsächliche Veränderungen untrennbar miteinander verquickt.

5.2.1 Kommunikative Maßnahmen

Kommunikation findet in verschiedenen Ebenen statt: direkt von Mensch zu Mensch), indirekt (z.B. über Plakate, Fahrpläne, Hinweise an Haltestellen), aber genauso über Sachsysteme. Sind die Busse verwaorlost und liegt an den Haltestellen Abfall herum bzw. sind dort Scheiben eingeschlagen, vermittelt das dem (potentiellen) Benutzer das Gefühl, es kümmere sich keiner um die Busse oder die Haltestellen, was sich negativ auf die Nutzungsbereitschaft auswirkt und das Gefühl der Unsicherheit verstärkt. Ebenso wichtig ist das Gefühl, das die Werbung für den ÖPNV vermittelt: Statt das Auto zu verunglimpfen und dadurch Unmut zu schaffen, sollte eine positive Werbung für ein neues Lebensgefühl stattfinden. Hier können besonders die Gewinne für

den Einzelnen herausgestrichen werden - als Anwohner z.B. für ein wiederentdecktes Leben auf Balkonen und als Verkehrsteilnehmer für ein vermindertes Unfallrisiko.

Nötig ist eine offensive Kommunikation statt einer defensiven Rechtfertigungshaltung, die moralgetränkt ist und nach Verzicht klingt. Slogans wie „Wir halten Freiburg in Bewegung“, „Damit Kassel atmen kann“ oder „Wir haben Spaß an unserer Stadt“ läßt Kritiker in die Position der Miesmacher einer liebenswerten Alternative geraten. Kommunikation darf aber nicht zu offensiv werden und in einem Übermaß an penetranten Appellen enden, denn sonst wird das gesamte Verkehrskonzept abgelehnt - wichtig ist also die richtige Balance zwischen Konfrontation und Abwehr.

Haben Sie sich schon einmal gefragt, warum Sie in den Tempo-30-Zonen meistens schneller als 30 km/h fahren? Ein Grund hierfür kann sein, daß Sie dieses Schild in dieser Straße für unnötig halten und es deswegen „boycottieren“. Sie halten es vielleicht deshalb für unnötig, weil die städtische Behörde dieses Schild einfach aufgestellt hat, ohne Sie zu fragen. Wird über den Kopf der Betroffenen hinweg etwas entschieden, reagieren diese oft mit Boykott. Hätten Sie mitentscheiden dürfen und dem Tempo 30 in der Wohnstraße zugestimmt, würden sie sich eher daran halten, weil es dann ja auch ihre eigene Entscheidung gewesen wäre, oder nicht?

Ähnlich scheidet die Umwandlung von Autostraßen in eine Fußgängerzone oft am Widerstand der Einzelhändler. Hier bieten sich Mediationsverfahren an, also die Einrichtung Runder Tische, an denen alle Betroffenen zusammensitzen und nach gemeinsamen Wegen suchen. Dies dient einerseits der Einbeziehung der Bürger in Projekte der Verkehrsplanung, weswegen ihnen dann auch etwas an deren Verwirklichung liegt und sie diese mittragen, andererseits der Vermittlung einer Aufbruchstimmung gegen Politikverdrossenheit; es entsteht ein Wir-Gefühl, was der Umsetzung äußerst hilfreich ist.

Gerade weil die Bürger das Projekt mittragen, ist es auch unabdingbar, ihnen eine Rückmeldung über bereits erreichte Erfolge zu geben und sie über die nächsten Vorhaben zu informieren, denn dies dient der Aufrechterhaltung und Stabilisierung umweltgerechten Mobilitätsverhaltens. Das übergeordnete Ziel ist hier, das „Gewinner-Image“ des ÖPNV zu steigern, um den (potentiellen) Benutzern Identifikationsmöglichkeiten zu bieten - der ÖPNV ist

„flott“ (v.a. dann, wenn er Vorfahrt vor dem Individualverkehr bekommt⁶⁾, „etwas für kluge Köpfe“ etc.

Die Werbung sollte Motive betonen, die das Auto nicht bietet: Gelegenheit zu sozialen Kontakten, relaxter Transport, mehr persönliche Zeit, weniger Streß, die freie Zeit v.a. auf längeren Strecken kann genutzt werden, ausge- ruhtes und pünktliches Ankommen, keine Parkplatzsorgen.

Außerdem sollte der ÖPNV sich dem Bürger mehr als ein Dienstleistungsun- ternehmen präsentieren: „Wir tun was für Dich“ - also eben nicht der defizi- täre Zuschußbetrieb mit unfreundlichen Fahrern und völlig veralteten, un- übersichtlichen Fahrplänen, sondern ein junges, dynamisches Unternehmen, das sich darauf freut, seinen Kunden behilflich zu sein und ihnen auch etwas Außergewöhnliches zu bieten.

5.2.2 Anregungen für tatsächliche Veränderungen

Eine intelligente Verkehrspolitik muß umfassend sein: Es geht nicht länger an, daß Verkehrsplaner Pläne entwerfen, die mehr ihrer persönlichen Eitel- keit entsprechen als den Motiven und Ängsten der ÖPNV-Benutzer begegen- nen. Insbesondere ist es überfällig, Frauen, die die Hälfte aller jährlich zu- rückgelegten Wege zurücklegen, angemessen in die Planung einzubeziehen - 1987 arbeiteten weniger als 2 % Frauen in leitenden Planungsstellen.

Jede Planung muß die Systemdynamik beachten: Jede Änderung des Status quo bringt Nebenerscheinungen und negative Folgen mit sich. Wird z.B. die Innenstadt in eine Fußgängerzone umgewandelt, vermehrt sich unweigerlich der Verkehr um den Innenstadtbereich herum. Daher bietet sich eine Einbe- ziehung von Folgenanalysen an.

Wir haben gesehen, daß die tatsächlichen Bedingungen auf das Verhalten der Menschen einwirken. Daher ist es effektiver, eine Straße kontrastreicher zu gestalten durch schmalere Straßenbreiten, inhaltsreiche Hausfassaden (bunt, abwechslungsreich), Stolperschwellen u.ä., um eine Geschwindigkeits- reduzierung zu erreichen, denn je kontrastreicher eine Szene vor den Augen des Autofahrers abläuft, desto langsamer fährt er - automatisch. Fahrradwege müssen so breit sein, daß langsames Fahren mit Schwankungen bzw. Auf- und Absteigen im laufenden Verkehr möglich ist. Eine direkte Steuerung des

6) Siehe hierzu den Beitrag von Beat Schweingruber.

Verkehrsverhaltens erfolgt außerdem durch Hemmnisse des Autofahrens (wenige und teure Parkplätze, nur eine Spur für Autos und eine für Busse) und Anreize des umweltverträglichen Verhaltens (z.B. wenn vollbesetzte Autos die Busspur mitbenutzen dürfen, Ausbau von Fahrradwegen durchgehend durch die ganze Stadt, direkte Wegeführungen, Begrenzung von Gehwegen, Ausbau von Busspuren, Vorfahrt für Busse an Ampeln durch Kontaktschleifen etc.).

Eine zukunftsorientierte Verkehrspolitik wird außerdem die Belange der Kinder bei der Bau- und Straßenplanung berücksichtigen⁷⁾.

Ganz wichtig bei den tatsächlichen Bedingungen ist der Ausbau des ÖPNV-Angebots und der Fahrrad-Infrastruktur - man muß auch mit dem Bus in entlegene Orte oder aufs Land gelangen, aber nicht nur im 2-Stunden-Takt. Innerstädtisch wäre eine so hohe Frequenz wünschenswert, daß man an keiner Haltestelle länger als 5-10 Minuten auf den Anschlußbus warten muß. Zudem muß in Nachtstunden die Sicherheit erhöht werden, damit auch Frauen und ältere Menschen ihre Freiheit unabhängig vom Auto wiedergewinnen. Hier bietet sich an, eine flexible Betriebsform einzurichten, so z.B. nachts kleinere Busse auf Nebenstrecken verkehren zu lassen, eine Gebiets- und Korridorbedienung einzurichten, wo die Routen, abgesehen von bestimmten Sammelhaltestellen, die immer bedient werden, auch nach den Wünschen der Fahrgäste gestaltet werden (Absetzen direkt vor der Haustür, um lange, einsame Wege zu vermeiden). Haltestellen sollten transparent gestaltet werden (also keine unübersichtliche, wuchernde Begrünung); es empfehlen sich kürzere Taktzeiten zur Steigerung der Belebtheit, in U-Bahnen Videoüberwachung oder noch besser Personaleinsatz (Polizei/Wachdienste), außerdem direkte und zusammenhängende Wegeführungen an belebten Straßen entlang, keine Unterführungen⁸⁾.

In Verbindung mit dem Bild des ÖPNV als Dienstleistungsunternehmen rückt auch die Ausbildung des Personals in den Vordergrund: Ein Busfahrer sollte nicht nur den Bus sicher fahren können, sondern sollte auch soziale Kompetenz besitzen; denn er ist in vielen Fällen Hauptansprechpartner für die Benutzer, mit seinem Verhalten steht und fällt auch das Ansehen des ÖPNV: Er kann abschreckend wirken oder Unentschlossene motivieren,

7) Weiterführend: Ingo Pfafferott: Straßengestaltung im Interesse von Kindern, in: Flade, Antje, Mobilitätsverhalten, S. 291 ff.

8) Ausführlich: Carola Jeschke: Persönliche Sicherheit - eine verhaltensrelevante Mobilitätsbedingung, in: Flade, Antje, Mobilitätsverhalten, S. 139 ff.

Beschwerden von Benutzern freundlich und aufgeschlossen begegnen und für ein gutes „Betriebsklima“ sorgen.

5.3 Anregungen für die Gesellschaft

Die heute dominierenden Schlagworte sind Globalisierung, Wettbewerb, Konkurrenz etc. Aber sind dies auch die tragenden Säulen für das nächste Jahrtausend? Kommen da nicht vielmehr auch Stichworte wie Verantwortung, Zukunftsdenken, Umweltverträglichkeit, Stärkung regionaler Märkte ins Spiel? Ich denke, einige der Werte, die heutzutage ganz oben stehen, müssen neu überdacht werden.

Eine Gesellschaft der neuen Werte kann jedoch nicht von heute auf morgen entstehen. Sie beginnt damit, daß wir unseren Kindern veränderte Einstellungen vermitteln. Hier kann das Potential der Schule noch mehr ausgenutzt werden, um z.B. umweltfreundliche Verhaltensweisen gewohnheitsmäßig zu verankern, so z.B. durch Klassenfahrten mit ÖPNV oder Bahn statt gechartertem Bus, Ermutigung zu „umweltfreundlichem“ Schulweg - statt die Kinder einzeln in die Schule zu chauffieren, können sich die Eltern zusammenschließen und die Kinder abwechselnd in einem einzigen Wagen hinbringen oder, falls es die Entfernung erlaubt, abwechselnd zu Fuß dorthin begleiten. Nur leider nützen die schönsten Reden in Schule und Elternhaus nichts, wenn es den Kindern nicht vorgelebt wird. Was wir selbst nicht tun, können wir von ihnen auch nicht erwarten.

Wir haben gesehen, daß es äußerst vielfältige Ursachen gibt, aber auch die verschiedensten Lösungsstrategien. Hier ist eine Kombination der Ansätze wichtig; wer z.B. mißachtet, daß das Autofahren auch emotionale Ursachen hat, ist zum Scheitern verurteilt. Des weiteren ist es sowohl für den Einzelnen desillusionierend, wenn er sich in seinem Bemühen (das oft einem Kampf gegen sich selbst gleicht) alleingelassen fühlt; die Gemeinde erreicht ohne das Mitmachen der Einzelnen auch nichts. Jedoch werden Bemühungen der Gemeinde nur dann unterstützt, wenn sich die gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen ändern, woran wiederum der Einzelne mitbeteiligt ist. Wie Sie sehen, sind die einzelnen Ansätze miteinander untrennbar verbunden; Systemdenken ist gefragt, nicht einseitige Lösungsversuche.

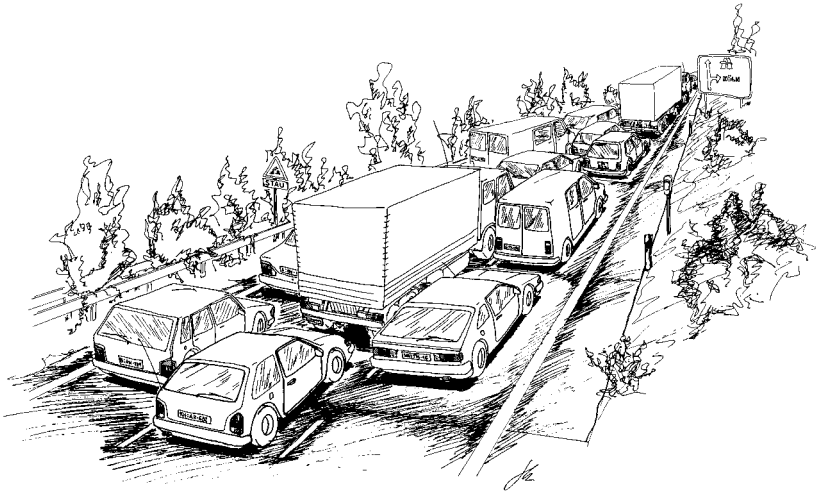
Vertiefende Literatur

Flade, Antje (Hrsg.): Mobilitätsverhalten: Bedingungen und Veränderungsmöglichkeiten aus umweltsychologischer Sicht, Weinheim 1994.

Hilgers, Irmgard: Verzichtsappell oder neues Lebensgefühl, in: Kommunale Briefe für Ökologie Nr. 23, 1993.

Kalwitzki, Klaus-Peter: Mobilitätsverhalten und seine Veränderung aus psychologischer Sicht, aus: Seminarunterlagen. Vom Auto zum Öff. Verkehr. 23/24. Juni 1993. Frankfurt/Main. (IKU-Institut).

Knoflacher, Hermann: Subjektzentrierte Verkehrsplanung, in: Eckhard Giese: Verkehr ohne (W)Ende?, Tübingen 1997.



Rudolf Petersen/Martin Hüsing

Ein Gesamtkonzept für den Öffentlichen Verkehr

1 Öffentlicher Verkehr statt Autoverkehr

Das einzelne Auto ist in den vergangenen zehn Jahren in vielen Punkten umweltfreundlicher geworden. Ein umfassender ökologischer Erfolg? Wir meinen nein, denn die Zunahme der gesamten Verkehrsleistung frißt zahlreiche Vorteile wieder auf, und die Belastungen, für die der Autoverkehr verantwortlich ist, sind auch in Anbetracht der positiven Effekte um Größenordnungen zu hoch. Deshalb sind Strategien gefragt, die unter Beibehaltung des verkehrlichen Nutzens für eine nachhaltige Absenkung der Emissionen, des Ressourcenverbrauchs und der Unfälle sorgen.

Verkehrsbedingte Umwelt- und Gesundheitsschäden sind vielfältig. Das bedeutendste globale ökologische Problem ist zweifellos die Veränderung des Klimas durch den Ausstoß von Treibhausgasen, insbesondere von Kohlendioxid (CO₂), das bei jeder Verbrennung fossiler Energieträger entsteht. Ob Kohle, Erdöl oder Erdgas - jede Nutzung mit dem Ziel der Energieerzeugung produziert CO₂; praktikable technische Verfahren zur Vermeidung gibt es nicht. Um die Emissionen zu reduzieren, muß der Energieverbrauch reduziert werden. Die seit einigen Jahren in Gang gekommene internationale Klimadiplomatie behandelt die Frage, welche Länder wieviel an Emissionsreduzierung zu leisten haben, damit das Weltklima sich nicht - mit möglicherweise katastrophalen Auswirkungen - zu schnell und zu stark ändert.

Der Pro-Kopf-Ausstoß der reichen Länder (an der Spitze die USA, gefolgt von den Mittel- und Nordeuropäern) ist beim CO₂ zehn- bis zwanzigmal so hoch wie derjenige der armen Länder. Daran ist der Mineralölverbrauch im Verkehr mit weltweit rund einem Viertel beteiligt, wobei die Produktion von Autos und der Straßenbau noch nicht einmal berücksichtigt sind. Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), eine internationale Organisation von Klimaexperten unter dem Dach der Vereinten Nationen, hat für

die hochindustrialisierten und hochmotorisierten Länder eine Halbierung des CO_2 -Ausstoßes bis 2020 sowie eine weitergehende Verringerung um 80 % als Ziel gesetzt - jeweils gegenüber dem Stand von 1990. Insgesamt soll der globale Ausstoß im kommenden Jahrhundert mindestens halbiert werden. Da den ärmeren Ländern für ihre Wohlstandsentwicklung noch bestimmte Zunahmen im Verbrauch fossiler Energieträger zugestanden werden, bedeutet diese Forderung vor allem für die Staaten mit großen Pkw- und Lkw-Flotten eine tiefgreifende Wende in der Verkehrspolitik. Von den beiden Klima-Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages sind die Zielmarken wie folgt gesetzt worden: bis 2005 soll eine Minderung um 30 % gegenüber 1987 erreicht sein, bis 2020 um 50 %, bis 2050 um 80%.

Die Wende in der Energienutzung muß um so radikaler ausfallen, je später entsprechende Maßnahmen ergriffen werden. Bereits bis heute (1994) ist der CO_2 -Ausstoß im Verkehr gegenüber 1985 um 25 % angestiegen und bewegt sich damit immer weiter weg vom Ziel der Minderung. In der CO_2 -Gesamtbilanz steht Deutschland nur deshalb nicht extrem schlecht da, weil mit dem Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft in den östlichen Bundesländern viele Emissionen entfielen; bis 2005 wird Deutschland aus diesem Grunde wahrscheinlich 15 bis 20 % weniger emittieren als 1987. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß bisher auch in Deutschland noch keine effektive Klimaschutzpolitik umgesetzt worden ist - denn die ist ohne Verkehrswende nicht möglich.

Einen weiteren Problembereich stellen die toxischen Luftverunreinigungen dar. Durch die Katalysatoreinführung für Pkw mit Ottomotor Mitte der achtziger Jahre in Deutschland, und anschließend in der gesamten Europäischen Union, sind vor allem die lokal wirksamen Luftschadstoffe Kohlenmonoxid (CO) und Benzol - eine Kohlenwasserstoff-(CH)-Verbindung - reduziert worden, letzteres auch durch eine verbesserte Kraftstoffzusammensetzung. In der deutschen Gesamtbilanz sind darüberhinaus die Stickoxidemissionen (NO_x) vermindert worden, die zusammen mit Schwefeldioxid (SO_2) für den sauren Regen verantwortlich sind. Aus den beiden letztgenannten Verbindungen bildet sich unter Sonneneinstrahlung Ozon, unter dem in jedem schönen Sommer nach wie vor zahlreiche Menschen leiden. Damit die Ozonwerte sicher unter die Schwellen der Gesundheitsgefährdung sinken, müssen die CH- und NO_x -Emissionen noch um 80 bis 90 % vermindert werden.

Für Fahrzeuge mit Dieselmotoren gibt es keine vergleichbar wirksame Technik zur Schadstoffminderung wie bei den Benzinern; die bei manchen Dieseln-

Pkw eingebauten Katalysatoren können prinzipbedingt nur wenig bewirken. Bei Fahrzeugen mit Dieselmotor liegt der Ausstoß an Stickoxiden deutlich höher als bei Modellen, die über Ottomotoren mit geregelterm Dreiwegekatalysator - heutiger technischer Standard - verfügen. Als dieselspezifisches Problem kommt hinzu, daß kritische Luftbelastungen vor allem auch durch die krebserzeugenden Dieselrußpartikel hervorgerufen werden. Zwar sind die Motoren, erzwungen durch gesetzliche Grenzwertvorschriften, auch in dieser Hinsicht sauberer geworden, doch die Zunahme sowohl der Zahl der Diesel-Pkw als auch die stark angestiegenen Lkw-Kilometer haben in der Summe den Fortschritt am Einzelfahrzeug aufgezehrt.

Da für krebserzeugende Substanzen keine unbedenkliche Konzentration festgelegt werden kann - jegliche Menge in der Atemluft bedeutet ein statistisches Krebsrisiko - können Zielwerte für die künftig anzustrebenden Verbesserungen nur politisch-gesellschaftlich ausgehandelt werden. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und der Länderausschuß für Immissionsschutz (LAI) haben Immissionswerte empfohlen, die eine Minderung der Emissionen auf stark befahrenen Straßen um 60 bis 80 % verlangen.

Als weiteres Gesundheitskriterium ist der Lärm zu nennen. Hier hat sich die gesamte Belastungssituation trotz technischer Verbesserungen an den einzelnen Kraftfahrzeugen nicht verbessert. Ein gesteigertes Herzinfarktrisiko und Schlafstörungen sind die Folge. Tags sind etwa 16 % der Bevölkerung einem Straßenverkehrslärm von gesundheitsgefährdenden 65 Dezibel(A) und mehr ausgesetzt, nachts sind rund 32 Prozent von schlafstörenden Pegeln über 50 dB(A) betroffen¹⁾. Die Verkehrslärmschutzverordnung nennt zwar Grenzwerte von 59 und 49 dB(A) (tags/nachts), doch gelten diese nicht für bestehende Wege. Und selbst diese Werte bedeuten Störungen durch Verkehrslärm. Weitere Absenkungen würde den motorisierten Verkehr in Großstädten mit heute üblichen Kraftfahrzeugen und Geschwindigkeiten nicht mehr zulassen.

Lärm und Schadstoffe betreffen überwiegend die menschliche Gesundheit; wengleich Stickoxide und Ozon auch für Bäume und andere Pflanzen schädigend wirken, sind doch die naturräumlichen Aspekte eher vernachlässigt worden. Der ständig weiter fortgesetzte Straßenbau zerstört vor allem in Ballungsräumen die letzten Grünzüge, und immer neue Fernstraßen zerschneiden die noch verbliebenen Naturräume. Dadurch werden die Lebens-

1) Nach Umweltbundesamt.

räume für Tiere und Pflanzen weiter eingeengt; um bestehen zu können, müssen aber bestimmte Mindestgrößen unzerschnittener Flächen bewahrt werden. Ökologische Zielwerte können nicht generalisiert angegeben werden, doch geht die Forderung von Biologen dahin, in Deutschland die wenigen ungestörten Flächen mit mehr als 100 km² Ausdehnung nicht wieder durch Straßenbau zu zerstören. Grundsätzlich sollte aus ökologischen Gründen - vor allem im bereits dicht zerschnittenen Westdeutschland - kein Straßenneubau mehr vorgenommen werden, im Gegenteil: der Rückbau von Straßen wird notwendig werden, genauso, wie man erkannt hat, daß Flüsse renaturiert werden müssen - vor 30 Jahren noch undenkbar.

Für einen ökologisch verträglicheren Verkehr geben die vorgenannten Ausführungen eindeutige Orientierungen: greift man den mittelfristigen Zielhorizont 2020 heraus, so steht die Aufgabe einer Halbierung des verkehrsbedingten Energieverbrauches an, dazu die Reduzierung der toxischen und der krebserregenden Emissionen um rund 80 %. Letzteres ist durch fahrzeugtechnische Verbesserungen nicht unmöglich. Es läßt sich auch vorstellen, daß der Energieverbrauch der einzelnen Pkw halbiert wird; die im Trendverlauf vorausgesagte weitere Verkehrszunahme würde jedoch zu einer Verfehlung vor allem der Klimaziele führen.

Eine Dämpfung des Verkehrswachstums ist daher für ein nachhaltiges Mobilitätssystem zwingend erforderlich. Notwendig ist auch die Verlagerung eines erheblichen Teiles des Pkw-Verkehrs auf öffentliche Verkehrsmittel mit spezifisch günstigeren Emissionen, weniger Energieverbrauch, gerechteren Mobilitätschancen und höherer Sicherheit. Aspekte wie Verkehrssicherheit sprechen weiterhin dafür, Art und Umfang der Pkw-Nutzung zu verändern. Nachfolgend wird ein öffentliches Verkehrssystem skizziert, das eine ökologisch verträglichere - nachhaltigere - Mobilität ermöglichen kann.

Als öffentlichen Verkehr verstehen wir hier Busse, Straßenbahnen und Züge; das öffentliche Verkehrsmittel Flugzeug wird ausgeklammert. Zwar sind schienengebundene Alternativen zum Lkw ebenfalls ein wichtiges Element einer zukunftsfähigen Verkehrsentwicklung, wegen der gebotenen Kürze wird der Güterverkehr in diesem Beitrag jedoch ebenfalls nicht betrachtet.

2 Nachhaltige Mobilität durch öffentlichen Verkehr

Der wesentliche Vorteil der öffentlichen Verkehrsmittel ist ihre Bündelungsfähigkeit. Ein Bus transportiert bis zu 80 Personen, eine U-Bahn, eine

S-Bahn oder ein Intercity bis zu 800 - mit einem Fahrer, und mit erheblich weniger Energieaufwand, Lärm und Platzbedarf als die entsprechende Anzahl Autos. Während es bei den Schadstoffemissionen noch denkbar ist, durch weiteren technischen Fortschritt die Umweltbelastungen so zu reduzieren, daß Umweltqualitätsziele eingehalten werden, sind derartig harmonisierende Fortschritte weder im Energieverbrauch noch im Lärm zu erwarten, prinzipbedingt schon im Flächenverbrauch überhaupt nicht erzielbar.

Busse, Straßenbahnen und Züge transportieren Menschen erheblich energie-sparender, leiser (wenn sie dem modernen Stand der Technik entsprechen) und flächensparsamer, da sie viele Menschen auf einmal aufnehmen, eben die Verkehrsbewegungen bündeln. Der genannte Vorteil der Bündelung ist allerdings auch der größte Nachteil der öffentlichen Verkehrsmittel. Ihr Betrieb lohnt sich ökonomisch wie ökologisch nur, wenn genügend Fahrgäste auf einer Linie zusammenkommen. Generell spärlich besetzte Buslinien und fast leere S-Bahnen sind unwirtschaftlich und belasten die Umwelt mehr als zwei oder drei Autos. Da nun aber die Lebensgewohnheiten der Menschen und die derzeitige Siedlungsentwicklung einer Bündelung der Verkehrsnachfrage zuwiderlaufen, nimmt die Konkurrenzfähigkeit der öffentlichen Verkehrsmittel gegenüber dem Auto ab.

Daß es in Deutschland Regionen gibt, in denen der öffentliche Nahverkehr in den vergangenen Jahren Kunden gewonnen hat, und daß auch im Schienenfernverkehr der IC und der ICE Erfolge haben, spricht nicht gegen die These von der grundsätzlich abnehmenden Konkurrenzfähigkeit. Diese Erfolge sind vor dem Hintergrund eines schnell wachsenden Verkehrsmarktes zu sehen: in den zehn Jahren, in denen Bus und Bahn in bestimmten Regionen ihre Passagierzahlen halten oder leicht steigern konnten, ist der Autoverkehr um 50 % angewachsen. Offensichtlich ist es dem öffentlichen Verkehr nicht gelungen, an dieser Wachstumsentwicklung proportional zu partizipieren oder gar das Wachstum des motorisierten Individualverkehrs zu bremsen; seine relative Bedeutung im Verkehrsmarkt nimmt ab.

Genau das umgekehrte wäre aber notwendig, wollte man den öffentlichen Verkehr als praktizierten Umweltschutz feiern: Autoverkehr müßte auf Bahn und Bus verlagert werden, der relative Anteil des öffentlichen Verkehrs müßte zunehmen. Sicherlich gibt es auch viele Fälle, in denen neue ÖV-Angebote dazu geführt haben, daß Kunden ihr Auto stehen ließen oder das Flugzeug nicht nahmen, um mit der Bahn zu fahren - eine punktuelle Entlastung für die Umwelt. Aber insgesamt sieht die Umweltbilanz nicht so eindeutig

aus, wie landläufig angenommen wird: Ein ICE hat überwiegend Fahrgäste, die vorher mit dem langsameren IC gefahren sind und jetzt schneller fahren - nicht gerade ein Vorteil für die Umwelt, denn eine höhere Geschwindigkeit steigert den Energieverbrauch. Ein anderes Beispiel: Ein neu eingeführtes kommunales Bussystem ersetzt *auch* Fuß- und Radwege und ermöglicht den Kunden aus der Stadtrandsiedlung den Einkauf im Zentrum - das Nachsehen haben die wohnungsnahen kleinen Versorgungseinrichtungen. Umfassende Bilanzierungen gibt es in der Regel nicht, allenfalls Erfolgsmeldungen über die Zahl der gewonnenen Fahrgäste. Dies ist für eine Umweltbewertung nicht aussagekräftig genug, es ist lediglich ein Teil der ökologischen Wahrheit.

Trotz der angeführten Hinweise darauf, daß eine generelle Gleichsetzung von öffentlichem Verkehr und Umweltschutz zu kurz greift, ist doch sicher, daß Busse und Bahnen in den allermeisten Fällen eine ökologisch bessere Wahl sind als der motorisierte Individualverkehr (MIV) und daß eine Fortsetzung des heutigen Mobilitätsniveaus ohne eine forcierte Ausweitung des öffentlichen Verkehrs, der dann Verkehrsanteile vom Auto übernehmen würde, nicht denkbar ist. Natürlich läßt sich trefflich darüber diskutieren, ob das mit dem Autoverkehr erreichte Mobilitätsmodell den Maßstab für „nachhaltige Mobilität“ bilden sollte, oder ob nicht der Umfang der motorisierten Distanzüberwindung generell reduziert werden müßte. Dieser Ansatz der Verkehrsvermeidung soll hier jedoch nicht im Vordergrund stehen, vielmehr soll der Versuch unternommen werden, ein öffentliches Verkehrssystem zu skizzieren, das dem Auto einen Teil der Verkehrsnachfrage abnimmt; über deren Umfang wird zu sprechen sein.

3 Nachfragepotentiale und Raumstruktur

Definiert man als Verkehrsmarkt „die Zahl aller Wege aller Personen“ in einem bestimmten Gebiet, so hat der öffentliche Verkehr in der Regel Anteile zwischen etwa einem Zwanzigstel und einem Drittel - die erste Zahl gilt für den ländlichen Raum, die zweite für Großstädte. Die Wettbewerbsposition des öffentlichen Verkehrs hat offensichtlich mit der Bevölkerungsdichte zu tun, was an der eingangs genannten Bündelung liegt. Bahnen und Busse benötigen eine Mindestzahl an Fahrgästen auf einer Linie. Da es immer eine Linie sein muß (mit Ausnahmen in Form von bedarfsgesteuerten Formen wie Rufbus, Anrufsammeltaxi), ist das Marktpotential durch die Zahl der Menschen bestimmt, die im Einzugsbereich einer Linie wohnen, arbeiten, einkaufen. Der Einzugsbereich besteht aus Flächen um einen Haltepunkt herum, die

Größe der Fläche kennzeichnet den von den Verkehrsmittelnutzern akzeptierten Zugangsweg. Zu einem Nahverkehrsbus oder zu einer Straßenbahn gelten 350 Meter Zugang als akzeptabel, zu einer S-Bahn geht man schon einmal länger.

Wenn im Einzugsbereich einer Bus- oder Straßenbahnlinie so viele Menschen leben, daß stets mindestens fünf bis zehn zahlende Personen in den Verkehrsmitteln mitfahren, lohnt sich die Sache ökonomisch. (Bei aufwendigen Strecken wie U-Bahn-Linien sieht es anders aus.) Machen wir eine Überschlagsrechnung: Wenn bei einer durchschnittlichen Busfahrt 6 km zurückgelegt werden, bedeutet das Kosten für den Betreiber von 30 DM (6 x 5 DM je km). Wenn ein Fahrgast je Fahrt 3 DM bezahlt, genügen 10 Kunden zur Kostendeckung. Wenn das Busunternehmen billiger produziert, reichen weniger Kunden, wenn Defizite entstehen, müssen sie aus Steuermitteln abgedeckt werden, oder die Linie wird eingestellt. Je mehr Kunden da sind, desto häufiger kann ein Verkehrsmittel auf einer Linie fahren. Die Spannweite reicht von dreimal täglich (auf dem Land) bis zum 90-Sekunden-Takt (Straßenbahn, U-Bahn, Großstadt).

Wieviel Einwohner sind nun für eine genügend hohe Nachfrage erforderlich? Nehmen wir wieder eine Überschlagsrechnung: Eine städtische Bushaltestelle stehe innerhalb eines Radius' von 350 m (was einer Fläche von 35 ha entspricht) etwa 2.000 Einwohnern zur Verfügung. Wenn statistisch jeder Mensch 0,3 Wege mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegt, entspricht dies einem Marktanteil von 10 % an den Wegen. Die Durchschnittsgröße von drei Wegen pro Person ist über lange Zeit hinweg von der Mobilitätsforschung bestätigt worden; zwar wurde die Zahl in jüngster Zeit angezweifelt (es gibt tatsächlich mehr, wenn sehr kurze Wege mitgezählt werden) für die Nachfrageabschätzung des öffentlichen Verkehrs ist die Zahl jedoch nach wie vor brauchbar. 10 % Marktanteil an den täglichen Wegen der Menschen markiert eine unterdurchschnittliche Ausschöpfung für Mittel- und Großstädte, wäre für Siedlungen am Ballungsrand aber problemlos erreichbar. Dann wären dies mit der genannten Siedlungsdichte 600 Fahrgäste für eine Haltestelle. Rechnet man eine Betriebszeit von 15 Stunden, einen durchgehenden Halbstunden-Takt und Zwei-Richtungsbetrieb, so ergeben sich 60 Haltestellenabfahrten und jeweils 10 Fahrgäste pro Bus. Da nun aber Fahrgäste in der Regel mehrere Haltestellen weit fahren, in der unterstellten dichten Bebauung vielleicht fünf Haltestellen weit, hat man einen wirklich gut gefüllten Bus, wenn alle Zugangsstellen so frequentiert sind.

Selbstverständlich ist diese Überschlagsrechnung nur eine sehr grobe Annäherung an die zu erwartenden Fahrgastzahlen. Sie soll an dieser Stelle lediglich in das Problem einführen. Die Linienführung ist von Bedeutung - eine Radiallinie in ein Stadtzentrum wird eher Kundennachfrage generieren als eine Linie, die periphere Wohnsiedlungen verbindet. Doch soll man sich nicht täuschen: Die „klassischen“ Wegezwecke Arbeiten und Einkaufen verlieren an Bedeutung, der Wegezweck Freizeit nimmt zu. Und Freizeit bedeutet nach differenzierten Mobilitätsuntersuchungen: vor allem Freunde, Bekannte und Verwandte besuchen. Ein Verkehrsmittel, das diese Nachfrage abdecken will, muß also vor allem die Wohnungen der Menschen miteinander verbinden.

Die Fahrgastzahlen, die Fahrtzeiten und die Linienführung stehen in engem Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte. In welchem Umfang die Angebote genutzt werden, liegt an der relativen Situation gegenüber den anderen Verkehrsmitteln. Aus ökologischen Gründen soll vor allem dem Konkurrenten Auto die Verkehrsnachfrage streitig gemacht werden. Dies gelingt nur dann mit Aussicht auf Erfolg, wenn der öffentliche Verkehr im Hinblick auf Reisezeit und Kosten für den Nutzer konkurrenzfähig ist.

Gliedert man Deutschland nach den Besiedlungsdichten in drei gleichgroße Flächen, so entfällt auf das am dünnsten besiedelte Drittel mit einer Einwohnerdichte von weniger als 60 pro Quadratmeter ein Bevölkerungsanteil von fünf Prozent; rund vier Millionen Menschen leben dort. Eine mittlere Bevölkerungsdichte zwischen 60 und 150 Einwohnern pro km² ist charakteristisch für ein weiteres Drittel der Fläche Deutschlands, 15 % der Bevölkerung, beziehungsweise etwa zwölf Millionen Menschen leben in dieser Siedlungsdichte. Die große Mehrzahl von 64 Millionen Menschen, das sind 80 % der Bevölkerung, lebt auf dem verbleibenden Drittel der Fläche mit Bevölkerungsdichten von 150 und mehr Einwohnern je km².

Dieser Überblick verdeutlicht, daß der öffentliche Verkehr sehr unterschiedliche Randbedingungen vorfindet, auf die hin er gestaltet werden muß. Es liegt nahe, daß der öffentliche Verkehr die besten Chancen in den Gebieten mit der höchsten Bevölkerungsdichte hat. Umgekehrt dürfte es sehr schwierig sein, für die fünf Prozent der Bevölkerung auf den Flächen mit der geringsten Besiedlungsdichte ein ÖPNV-System vorzuhalten, das weitgehenden Ansprüchen genügt. Man könnte in erster Vereinfachung sogar sagen, daß der ÖPNV für die Gebiete mit der geringsten Besiedlungsdichte nur den Charakter einer sozial zu rechtfertigenden Daseinsvorsorge hat und kaum durch-

schlagende ökologische Vorteile. Es wird von der spezifischen örtlichen Situation abhängen, welche Angebotsformen geeignet sind. Bereits die mittlere Dichtekategorie mit 15 % und insbesondere das dichteste Flächendrittel mit 80% der Bevölkerung sind die geeigneten Einsatzbedingungen für einen qualitativ überzeugenden öffentlichen Verkehr.

In Deutschland gibt es knapp 80 Oberzentren, außerdem lebt etwa die Hälfte der Bevölkerung in Ballungsräumen (laut Definition der Ministerkonferenz für Raumordnung). Dazu gehören alle Oberzentren mit einem Einzugsbereich von einer Million Einwohnern. Ein hochwertiges Bahnangebot im Fernverkehr (IC/ICE), dessen Zugangsstellen jeweils eine Million Einwohner versorgen würden, käme auf ebenfalls 80 Bahnhöfe. Damit entspricht das heutige Bahnangebot in seiner räumlichen Ausprägung den Anforderungen schon recht weitgehend. Der relativ hohe Komfort und der Stundentakt führen zu einer guten Auslastung. Ungenutzt bleiben jedoch erhebliche Kapazitätsreserven, die mit einem Halbstundentakt ausgenutzt werden können; mit einem angeschlossenen Zulauf- und Ablauf im Regional- und Nahverkehr würde eine ausreichende Nachfrage generiert werden können. Gliedert man jedem der IC-Halte in einer mittleren Stufe 16 weitere Haltepunkte eines medialen Interregionetzes zu, so entfallen darauf durchschnittlich 64.000 Einwohner, der zugehörige Radius des Einzugsgebietes liegt bei 4 bis 5 km; mehr als die Hälfte der Bevölkerung würden im Umkreis von 2 bis 3 km um die insgesamt 1.280 Interregio-Haltepunkte leben.

Unterhalb der mittleren Stufe wäre als Grundstufe eines Schienennahverkehrssystems das Nahverkehrsangebot zu entwickeln. Rechnerisch würde mit einem Faktor von 16 gegenüber dem Einzugsbereich des mittleren Levels eine Einwohnerzahl von 4.000 je Haltepunkt erreicht werden. Hier ist es zweckmäßig, zwischen ländlichen und Ballungsräumen zu unterscheiden. In Ballungsgebieten lassen sich daraus geometrische Einzugsbereiche von rund einem Kilometer errechnen, mit typischen Wohnungsabständen von etwa 500 Metern zum Haltepunkt. Im ländlichen Raum errechnet sich ein deutlich größerer Einzugsbereich von etwa 3 km, hier kommt es sehr auf die örtliche Situation an, wie hoch der Prozentsatz der Bevölkerung in welchen Abständen vom Haltepunkt liegt.

Mit diesem dreiegliederten Netz für den Schienenverkehr ist der Hintergrund für die Feinausprägung des öffentlichen Nahverkehrs skizziert. Es soll damit keinesfalls der Eindruck erweckt werden, als ob das wichtigste für den ÖPNV die Verbindung mit dem Hochgeschwindigkeits-Schienenverkehr ist -

im Gegenteil, die alltägliche Mobilität verlangt vor allem nach Erschließung des Nahbereiches, denn nur wenige Wege entfallen auf hohe Distanzen. Andererseits ist eine ökologische Entlastungsfunktion des öffentlichen Verkehrs nur dann wirksam, wenn dieses System auch die (weniger häufigen) Fahrten über mittlere und große Distanzen zu substituieren vermag. Wege über 50 km machen zwar nur einen Anteil von 2 % aus, auf sie entfallen aber 50 % aller Fahrzeugkilometer.

Der ÖPNV hat in den täglichen Aktionsräumen also eine doppelte Funktion. Zum einen soll er die Organisation der alltäglichen Mobilität ohne Auto ermöglichen, zum anderen sichert er den Zugang zu den schnelleren Zügen. Wenn der Schienenschnellverkehr von den Wohnsiedlungen her schlecht erreichbar ist, nutzen auch technisch ausgefeilte Hochgeschwindigkeits-systeme von Zentren zu Zentren nichts, denn im allgemeinen wohnen die Menschen nicht in Fußgängerentfernung zu einem ICE-Bahnhof. Die Zulauf-funktion des ÖPNV ist unverzichtbar, Park und Ride als Kombination mit dem eigenen Pkw kommt wegen der Flächenkosten nur für einen extrem ge-ringen Anteil der Kunden in Frage. Insofern ist es unverständlich, daß die Bahnen in ihrem Selbstverständnis und in ihrer Selbstdarstellung dem Sektor Park und Ride sowie Mietwagen großen Raum widmen, aber keine prakti-schen Ansätze unternehmen, um die Verknüpfung mit dem Nah- und Regio-nalverkehr zu verbessern.

4 Ballungsraum

Es gibt in Deutschland 80 Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern, in denen ein qualitativ hervorragender ÖPNV möglich wäre, mit dem die Menschen etwa die Hälfte ihrer täglichen Wege zurücklegen könnten²⁾. Nehmen wir eine typische Großstadt und betrachten wir die Alltagswege. Rund ein Drittel werden zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt, das sind vor allem die sozialen Aktivitäten und das Einkaufen im Wohnquartier. Wenn eine Stadt eine besonders gute Fahrradkultur hat (was jedoch nicht typisch ist), ist der Anteil des Fahrrades sehr hoch. Nehmen wir weiterhin an, daß in einer typi-schen Großstadt der öffentliche Verkehr einen Anteil zwischen 10 und 20 % hat, so verbleiben für den Autoverkehr - Fahrer und Beifahrer- rund die Hälfte aller Wege. Ist es eine mittlere bis große Großstadt, d.h. hat sie mehr

2) Diese Schätzung ergibt sich aus Mobilitätserhebungen und Potentialanalysen von Social-data.

als 250.000 Einwohner, so ist im allgemeinen der Anteil des Autoverkehrs geringer als 50 %, und der öffentliche Verkehr überschreitet die 25 %.

Wie ist nun die Abschätzung zu verstehen, daß der öffentliche Verkehr einen Marktanteil von rund der Hälfte erreichen könnte? Hier geben die zahlreichen Mobilitätsanalysen einige Hinweise: Von den heute mit dem Auto zurückgelegten Wegen, so zeigen die Befragungen und der gedankliche Nachvollzug der Wege, könnten etwa ein Viertel bereits heute mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden, wenn die Autonutzer deren Angebote kennen und schätzen würden. Von der objektiven Angebotsituation her sind bei diesen Wegen die Erschließungsdichte und die Taktichte so gut, daß kaum Zeitverluste auftreten würden. Auch die individuellen Anforderungen an das Verkehrsmittel könnten vom ÖPNV erfüllt werden (eine individuelle Anforderung, die den Gebrauch eines Autos erzwingt, wäre beispielsweise der Weg eines Vertreters mit mehreren Musterkoffern).

Wenn wir bei der abstrakten Modellstadt den MIV-Anteil mit 50 % ansetzen, wären also ein Viertel davon, 12,5 % der gesamten Wege, heute bereits ohne Probleme mit dem ÖPNV bewältigbar. Nach den vorliegenden Untersuchungsergebnissen läßt sich abschätzen, daß für die Hälfte aller heute mit dem Auto zurückgelegten Wege keine akzeptable ÖPNV-Angebotsqualität als Alternative zur Verfügung steht. Die Wege wären zwar grundsätzlich ÖPNV-geeignet (ohne Musterkoffer und zu normalen Betriebszeiten), der ÖPNV ist für diese Verkehrsnachfrage allerdings so viel schlechter als das Auto, so daß letzteres bevorzugt wird. Wie müßte nun das öffentliche Verkehrsangebot gestaltet werden, um diesen Teil der Autofahrer abwerben zu können? Als sehr grober Anhalt: Eine Vervierfachung des Angebotes, bestehend aus doppelt so häufigen Fahrten auf den Linien, also verdoppelten Takten, und einer doppelt so guten Flächenerschließung, also ein näheres Heranbringen der Haltestellen an die Wohnquartiere.

Ein Maß für die Takt häufigkeit und die Flächenerschließung ist die Zahl der täglichen Haltestellenabfahrten je km²; bereits 1988 durchgeführte Untersuchungen in unterschiedlichen Städten des Ruhrgebietes haben gezeigt, daß in den mittleren Großstädten etwa 600 Haltestellenabfahrten üblich sind, im als ÖPNV-Modellstadt geltenden Zürich dagegen rund 2.500. Wenn man auch nur einen flüchtigen Blick auf die Netzdicke wirft und die Taktzeiten auf den Fahrplänen sieht, erkennt man den Qualitätsunterschied. Die Position des ÖPNV am Verkehrsmarkt in den Ruhrgebietsgroßstädten ist dann auch mit

10 bis 11 % deutlich schlechter als in Zürich, wo die dreifache Zahl der Fahrten mit Bus und Straßenbahn zurückgelegt wird.

Nimmt man die vervierfachte Angebotsqualität als Maßstab, so würden sich etwa die Hälfte der mit dem Auto zurückgelegten Wege mit derart verbessertem ÖPNV ohne unzumutbare Zeit- und Komfortnachteile absolvieren lassen. Geht man von 50 % MIV in einer durchschnittlichen deutschen Großstadt aus, so sind die beiden skizzierten Potentiale von einem Viertel und der Hälfte der Autowege zu addieren, also wären drei Viertel der Autowege, umgerechnet 37,5 % der Gesamtwege der betrachteten Modellstadt, *zusätzlich* mit dem ÖPNV abzuwickeln. Zählt man dazu die heute bereits mit dem ÖPNV zurückgelegten Wege dazu, gelangt man auf über 50 % - das ist das tatsächliche Potential des öffentlichen Verkehrs in Großstädten, das eine ehrgeizige Verkehrspolitik anstreben sollte.

Wie ist dies nun umzusetzen? Wir befinden uns ja in einer entmutigenden Spirale aus Haushaltslöchern und Sparzwängen und immer weiter steigenden Pkw-Zahlen. Unsere These: ÖPNV läßt sich bei gleichen Kosten soviel besser produzieren, daß dieses Verkehrsmittel die erwähnten Marktpotentiale erreichen kann. Das ist allerdings nur die eine Seite der Wahrheit, denn der ÖPNV wird die Fahrgäste dann nicht für sich gewinnen können, wenn die Kommunalpolitik gleichzeitig den Autoverkehr hofiert, wenn fortlaufend zusätzliche Straßen gebaut und weitere Flächen für die schnelle Autoerreichbarkeit erschlossen werden. Schließlich wird der öffentliche Verkehr auch von der Kostenseite her nur dann konkurrenzfähig sein, wenn die städtische Subvention des Autoverkehrs aufhört. In der Regel wird z.B. für das Abstellen des Autos im öffentlichen Straßenraum keine kostendeckende Gebühr erhoben; bei Quadratmeterpreisen zwischen 300 DM (am Stadtrand) bis zu mehreren tausend DM in Innenstadtnähe summiert sich dies auf 100 DM und mehr pro Monat.

5 Ländlicher Raum

Die Feststellung, daß etwa 80 % der deutschen Bevölkerung auf einem Drittel der deutschen Fläche wohnen, zeigt die zweifelsfrei vorhandenen Marktpotentiale des ÖPNV auf; für die Bewohner des Flächendrittels mit mittlerer Dichte wird die ÖPNV-Attraktivität bereits geringer sein; Busse und Bahnen werden nur einen geringeren Anteil am Mobilitätsmarkt wirtschaftlich effizient erreichen können.

Der Umstand, daß 5 % der Bevölkerung auf dem am dünnsten besiedelten Flächendrittel Deutschlands wohnen, markiert einen weiter erschwerten Einsatz des ÖPNV. In dieser ländlichen Struktur können Linienverkehre kaum mehr bieten als ein Mindestangebot an Mobilität für die Menschen ohne Auto. Auf den Einsatz von Zügen müßte im Regelfall verzichtet werden.

Dennoch wäre es falsch, Mobilität in ländlichen Raum grundsätzlich mit Automobilität gleichzusetzen. Es gibt Chancen für wirtschaftliche Bedienungsformen per Bus, aber auch mit dem Schienenverkehr, der im mittleren Flächendrittel wieder zum Rückgrat des ländlichen ÖPNV werden kann. Die Streckenstilllegungen der vergangenen Jahrzehnte sind kurzfristig gewesen: Die Verbindungen von Mittel- und Unterzentren, eine Flächenerschließung und die schnelle Verbindung mit dem Schienenregional- und -fernverkehr sind Marktpotentiale, die nicht nur den heutigen Bestand, sondern den weitreichenden Ausbau des ländlichen Schienenverkehrs rechtfertigen.

In den letzten Jahren haben einige Bundesländer, allen voran Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, gezeigt, welche technischen und organisatorischen Innovationen im Schienenverkehr auf dem Lande möglich sind und wie attraktive Bedienungskonzepte aussehen müßten. Freilich heißt es Abschiednehmen von den antiquierten Zugkombinationen der 50er Jahre; damit kann man keine Kunden gewinnen, die sich das Autofahren leisten können - und das sind diejenigen, die der ÖPNV an sich ziehen muß.

Die gegenwärtige öffentliche Mittelknappheit und die politisch gewollte Regionalisierung der Verantwortung gibt Gelegenheit für einen Neuanfang, für eine neue Dienstleistungsorientierung und schlanke, effiziente Verwaltungen. Kommunalpolitischer Ausgangspunkt für einen kostengünstigeren Betrieb von Bussen und Nahverkehrsbahnen ist das Bestellerprinzip: Verkehrsleistungen im öffentlichen Verkehr müssen ausgeschrieben werden, es wird auf längere Sicht keine automatische Beauftragung von Verkehrsunternehmen ohne Konkurrenz mehr geben, die politischen Institutionen sind gehalten, ihre Leistungsanforderungen in Nahverkehrsplänen zu präzisieren, und die von Verkehrsunternehmen zu erbringenden Leistungen am Markt zu kaufen. Das bedeutet auf der anderen Seite aber auch kein automatisches Ende unwirtschaftlicher Bedienung; denn die politischen Auftraggeber dürfen auch Verkehrsleistungen von Bussen und Bahnen anfordern (und bezahlen), die ineffizient sind. Allerdings müssen die Kosten präzise benannt und die Leistungen transparent eingekauft werden.

Die rechtlichen und ökonomischen Neuerungen des Nahverkehrs im ländlichen Raum können in diesem Beitrag nicht ausführlicher behandelt werden, dies geschieht in diesem Band an anderer Stelle. Wohl sollen hier aber die organisatorischen und verkehrlichen Perspektiven aufgezeigt werden.

6 Qualität und Image des ÖPNV

Alle Planungen und Modellrechnungen über Taktzeiten, Erschließungsdichten und Netzkonfigurationen garantieren nicht, daß dem ÖPNV in Zukunft mehr Kunden den Vorzug geben. Das Image des öffentlichen Verkehrs innerhalb Deutschlands ist negativ - mit wenigen Ausnahmen wie dem ICE und dem öffentlichen Nahverkehr in einigen Städten; über die Gründe gibt es sehr unterschiedliche Einschätzungen. Zum einen behaupten nicht nur Vertreter der Autolobby, sondern auch engagierte Verfechter des öffentlichen Verkehrs, daß die Angebote tatsächlich mangelhaft seien und daß daher die unbefriedigende Nachfrage eine logische Folge des unbefriedigenden Angebots sei. Verwiesen wird dann auf die Erfolgsbeispiele - im ÖPNV generell die Schweizer Städte - verbunden mit der Aufforderung zu Angebotsverbesserungen. Dann würden die Kunden auch die Vorteile erkennen und nutzen.

Zum anderen wird die Einschätzung vertreten, daß der öffentliche Verkehr in Deutschland keineswegs so miserabel sei, wie er in den Medien dargestellt werde. Man verweist auf Untersuchungen, denen zufolge der öffentliche Personennahverkehr bereits bei seinen heutigen Angebotsstrukturen geeignet sei, für eine doppelt so große Anzahl von Wegen in Anspruch genommen werden, als dies momentan der Fall ist. Die unbefriedigende Nachfrage wird dann mit Informationsdefiziten erklärt, negativen subjektiven Einschätzungen und insbesondere durch den Umstand, daß Politiker und Journalisten eine vermutete Antistimmung gegenüber dem öffentlichen Verkehr kolportieren, die in der Bevölkerung so nicht vorhanden sei.

In beiden skizzierten Positionen steckt viel Richtiges. Die Mängel in der Zuverlässigkeit und in den Angebotsstrukturen des öffentlichen Verkehrs sind tatsächlich vorhanden, vergleicht man die Situation in deutschen Städten mit den Vorbildern in der Schweiz, die erheblich höhere Nachfragen erzielen. Diese Mängel beziehen sich nicht nur auf „harte“ Attribute der Angebote, sondern auch auf die Kommunikationsstrategien und die Selbstdarstellung des ÖPNV. Damit wird eine Brücke zwischen beiden Bewertungen gebildet. Ohne eine positive Selbstdarstellung und ohne eine aktive Kommunikations-

strategie seitens der Verkehrsunternehmen werden auch die hochwertigen Angebote für die Nutzer und für die Öffentlichkeit unsichtbar bleiben. Diese Defizite wirken zurück auf die Nachfrage auch dann, wenn die Strukturen durchaus akzeptabel sind. Viele Verkehrsunternehmen haben nicht erkannt, daß man um Kunden werben muß und daß diese nicht automatisch dann kommen, wenn Angebote vorhanden sind. Wer die Werbestrategien von Konsumgüterproduzenten und des entsprechenden Handels verfolgt, wird die Mängel in der Kommunikation der Verkehrsunternehmen leicht handfest machen können. Jeder Supermarkt bringt wöchentlich in Zeitungsbeilagen seine günstigen Angebote den Kunden zum Bewußtsein, man erneuert ständig den Kenntnisstand über Produktvorteile, Preise und Novitäten. Im Vergleich dazu die Kommunikation der Verkehrsunternehmen: Die Produktmerkmale in Form von Fahrplänen werden unübersichtlich dargestellt und sind nicht auf die lokalen und regionalen Bedürfnisse der Kunden zugeschnitten, Zielgruppenansprache gibt es so gut wie gar nicht. Gemessen an den extrem hohen Investitions- und Betriebskosten, die für die öffentlichen Verkehrssysteme aufgebracht werden müssen, ist der Etat für Kommunikation lächerlich klein. Darüber hinaus scheinen auch die Werber der Verkehrsunternehmen sowohl die tatsächliche als auch die motivationale Lage ihrer potentiellen Kunden gründlich zu verkennen. Der größte Teil der Verkehrsteilnehmer, die für den ÖPNV gewonnen werden sollen, verfügt über Verkehrsalternativen - es sind anspruchsvolle Kunden, denen man etwas schmackhaft machen muß. Autofahrern ist es in der Regel durchaus bewußt, daß sie ein im Vergleich zu Bahn und Bus teureres Verkehrsmittel bevorzugen, dennoch haben beispielsweise die Verkehrsunternehmen im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr jahrelang mit dem Slogan „für'n Appel und 'nen Ei“ geworben und damit das Ramsch-Image noch betont. Informationen über die Vorteile hinsichtlich Reisezeit, Staufreiheit und Zuverlässigkeit unterblieben demgegenüber, ebenfalls eine offensive Bezugnahme auf die ökologischen Vorteile. Selbst wenn sicherlich Umweltbewußtsein nicht unmittelbar mit Umweltverhalten korreliert, sollte doch in den Argumentationen für öffentliche Verkehrsmittel die aktuelle Thematik viel stärker aufgenommen werden.

Auch das Kostenargument ist bisher nie konsequent angesprochen worden, dazu würde nämlich die Hervorhebung der positiven Gesamtbilanz für eine Kommune oder Region gehören. Die Tatsache, daß die meisten Verkehrsunternehmen aus dem allgemeinen Steueraufkommen Finanzhilfen erhalten, hat offensichtlich das Selbstbewußtsein für die eigenen Leistungen verfliegen lassen. Demgegenüber sind den Bürgern in der Schweiz die Finanzhilfen für

den öffentlichen Verkehr durchaus bewußt, und sie akzeptieren diese. Im Gegenzug präsentieren sich die dortigen Verkehrsunternehmen als effizient, modern, leistungsbereit und selbstbewußt. Der Slogan der Züricher Verkehrsunternehmen lautet: „Wo wir sind, lebt die Stadt!“ - Hat man eine solche selbstbewußte Position von einem kommunalen Verkehrsunternehmen in Deutschland gehört?

Der leise und unsichere Auftritt der öffentlichen Verkehrsunternehmen hat natürlich seine Ursachen auch darin, daß man um die Schwächen des eigenen Produktes weiß und nicht an die Stärken glaubt. Zu sehr ist man noch dem Behördendenken verhaftet, der öffentliche Verkehr wird nur in Ausnahmefällen von Managern geprägt, die in anderen Bereichen des Handels und der Dienstleistungen erfolgreich Kunden gewonnen haben. Die Umwandlung der öffentlichen Verkehrsunternehmen von Verwaltungen in marktorientierte Dienstleister ist im Gange, dazu haben die europäische Binnenmarktpolitik und - regionalisierung beigetragen. Jetzt kommt es darauf an, daß den fortlaufend sich erneuernden Unternehmen auch die Chance geboten wird, ihre Stärken zu präsentieren. Leider trifft die Phase der Effizienz- und kostenorientierten Erneuerung mit der Knappheit der Mittel in den öffentlichen Budgets zusammen; die Finanzlöcher auf Kosten der Zahlungen an die Verkehrsunternehmen zu stopfen, ist allzu verlockend. Auf der anderen Seite wird gerade in diesen Jahren auch deutlich, daß Wirtschaft und Gesellschaft ohne einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehrssektor nicht funktionieren. Die Städte sind vom Autoverkehr verstopft, Luftverschmutzung und Lärm belasten die Bevölkerung, auf Autobahnen drängen sich schwere Lkw im internationalen Transport. In Ballungsräumen ist der Straßenraum praktisch nicht mehr auszuweiten, ohne daß die berechtigten Interessen der dort wohnenden Menschen und des Naturschutzes noch mehr ins Hintertreffen gerieten. Die Umweltbelastungen sprechen nicht allein für eine Stärkung der öffentlichen Verkehrsmittel, dies tun auch ökonomische Erwägungen. Heute hat es sich herumgesprochen, daß die Schaffung von neuen Straßenkapazitäten mehr Straßenverkehr anlockt, der dann in seiner Zweckstruktur überwiegend Einkauf und Freizeit sowie eine weitere Verstärkung der Stadtflucht bedeutet. Die Kosten einer solchen Entwicklung sind enorm und zwingen zum Kurswechsel.

Was hat dies mit der Positionierung des öffentlichen Verkehrs im Verkehrs- und Bewußtseinsmarkt zu tun? Öffentlicher Verkehr ist eine zukunftsfähige

Antwort auf die Herausforderungen, wird aber zumeist noch als Relikt der Vergangenheit dargestellt. Die wenigsten Befürworter einer autoorientierten Verkehrspolitik sehen, daß ohne öffentliche Verkehrsmittel das Auto an seinem eigenen Erfolg ersticken würde. Die Flächenknappheit in den Städten ist das augenfälligste Argument dafür. Um glaubhaft vermitteln zu können, daß der öffentliche Verkehr eine Zukunft nicht in der Nische, sondern als zentraler Bestandteil des Mobilitätssystems hat, müssen Planer und Politiker zu anspruchsvollen Visionen bereit sein. Dabei würde sich die Reihenfolge zwischen Auto und öffentlichem Verkehr umkehren. Nicht Busse und Bahnen sind dann die ergänzende Krücke für Situationen, in denen das Auto versagt, sondern umgekehrt ist der öffentliche Verkehr das Rückgrat und der Regelfall eines Verkehrssystems, zu dem das Auto - zugegebenermaßen wichtige - Ergänzungsfunktionen liefert. Das macht dann auch ökonomisch Sinn, denn die öffentlichen Verkehrsmittel sind auf eine möglichst hohe gleichmäßige Auslastung angewiesen, um ihre Taktangebote im Fahrplan wirtschaftlich betreiben zu können, dagegen sind die Vorteile des Autos in nachfrageschwachen Zeiten, in dünnbesiedelten Relationen und anderen speziellen Nischen. Wenn man die eingangs vorgestellte Differenzierung der Bevölkerung nach Siedlungsdichten aufnimmt, läßt sich der öffentliche Verkehr als Regelangebot für die Mobilitätsbedürfnisse von rund 80% der Bevölkerung konzipieren. Selbst wenn dann nur halb so viel Menschen dieses Angebot nutzen, bedeutete es eine Vervierfachung der öffentlichen Verkehrsleistung und eine Halbierung der Verkehrsleistung im Autoverkehr.

Die Informations- und Kommunikationstechnologien sind prädestiniert dafür, die Nutzung des öffentlichen Verkehrs attraktiv zu machen. Stichworte dazu sind einfache Informationszugänge beispielsweise über Mobiltelefon, betriebliche Anschlußsicherung bei Umsteigebeziehungen, allgemein gesagt ein Informationsnetz als Mobilitätsgarantie für die Nutzer. Dagegen ist man heute immer noch allein gelassen, wenn Wege über mehrere Verkehrsunternehmen hinweg gestaltet werden müssen, wenn ad-hoc-Auskünfte erforderlich sind, wenn eine Verspätung auftritt und man den Anschluß verpaßt und dann gestrandet auf einem kleinen Bahnhof versucht, eine Auskunftsperson zu finden. Die Mobilitätsorganisation mit Hilfe der Informationstechnik scheint jedoch bisher am öffentlichen Verkehr vorbeizugehen. Sicher gibt es jetzt auch Auskünfte am Bildschirm, in manchen Orten auch bei Mobilitätszentralen. Die bisherigen Systeme gehen jedoch vom Soll-Zustand des Fahrplans aus und geben weder Hilfestellung bei Betriebsstörungen noch sind sie jederzeit erreichbar, vor allem auch nicht von unterwegs. Demgegenüber hat

es die Autoindustrie in den letzten Jahren in Zusammenarbeit mit Elektronik- und Kommunikationsunternehmen verstanden, ein Betreuungsangebot und Beratungsstrukturen zu etablieren, mit denen Autofahrer sich von Start zu Ziel leiten lassen können und mit denen sie Empfehlungen bei Verkehrsstörungen erhalten. Ein solches System für den ÖV zu realisieren, ist vordringlich, soll dieser sowohl in seiner praktischen Brauchbarkeit als auch in seinem Image nicht weiter ins Hintertreffen geraten.

Es bleiben jedoch für die öffentlichen Verkehrsteilnehmer eine Reihe sehr banaler Hausaufgaben zu machen. Die Angebotsdefizite sind bereits genannt worden, sie betreffen vor allem den Nahverkehr und den Regionalverkehr. Die Ausstattung der Haltestellen ist vor allem bei kleinen und mittleren Bahnhöfen bzw. Haltepunkten ein großes Problem - Verknüpfungsqualität ist kaum zu finden, die Informationsdarbietung ist oft mangelhaft, die Sicherheit ebenso, weil die soziale Kontrolle fehlt, Verschmutzung und Zerstörungen tun ein übriges, damit sich die Kunden unwohl fühlen. Die Defizite setzen sich in unabgestimmten Betriebsweisen der einzelnen Verkehrsträger fort, Anschlußsicherung ist oft noch ein Fremdwort, obwohl doch die Funkkommunikation einfach und preiswert möglich ist. Bei Störungen ist es noch die Ausnahme, daß die Kunden schnell und umfassend informiert werden und ihnen Verkehrsalternativen aufgezeigt werden. Zumeist beläßt man es mit einer Durchsage, daß das Verkehrsmittel eben eine Verspätung hat oder ganz ausfällt.

Die Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs sind im Durchschnitt veraltet. Im Schienennahverkehr ist es noch die Regel, daß mehr als 30 Jahre alte Waggon eingesetzt werden, die Busse sind erst in den letzten Jahren zum Teil auf kundenfreundliche Niederflurkonzeptionen umgestellt worden. Auch dann erfüllen sie jedoch oft nicht die Anforderungen an Bequemlichkeit und Lärm- sowie Vibrationsarmut. Kommunikationsmöglichkeiten an Bord der Schienenfahrzeuge und Busse sind im Nahverkehr noch die absolute Ausnahme.

Die aufgezeigten Mängel können nur Stichworte sein und sollen die zu leistenden Aufgaben andeuten. Dabei sind nicht nur die Verkehrsunternehmen gefordert, Lage und Gestaltung der Haltepunkte beispielsweise sind ebenfalls Aufgaben für die Kommunen. Eine konsequente Verknüpfung zwischen Bus, Straßenbahn und Eisenbahn untereinander sowie mit Fuß- und Fahrradwegen ist längst nicht überall räumlich befriedigend gelöst. Für die Fußgänger bedeutet die Annäherung an eine Haltestelle oft die Überquerung von Fahrbahnen und Parkplätzen, überhaupt scheint es bei vielen Bahnhöfen für

die Hausherren wichtiger zu sein, daß man möglichst nahe am Zugang parken kann, anstatt dort Busse halten zu lassen und eine attraktive Fußwegführung zu verwirklichen. Gebrauchstaugliche Fahrradboxen sind noch seltene Ausnahmen, die städtebauliche Einbindung in Form von Handel und Dienstleistung in Bahnhofsnähe ist erst in jüngster Zeit bei einigen Großstädten ein Thema. Vor allem in Kleinstädten hat sich die Siedlungsentwicklung oft vom Bahnhof abgewandt, überzeugende langfristige Entwicklungskonzepte zur Integration des Schienenverkehrs fehlen.

7 Angebotsparameter

Die Problemanalyse hat gezeigt, daß ein guter öffentlicher Verkehr einerseits zu erheblicher Minderung von Umwelt- und Gesundheitsbelastungen beitragen kann und andererseits erheblich besser werden muß, um die Attraktivität des Autos in einer ausreichenden Zahl von Fällen überflügeln zu können. Das Schwierigste ist dabei der Einstieg in den Umstieg, denn da Verkehrsverhalten und damit auch die Verkehrsmittelwahl im Regelfall nicht hinterfragt werden, somit also über lange Zeit gefestigte Routinen handlungsleitend sind, ist es besonders schwierig, Änderungen dieses Verhaltens zu bewirken. Das läßt sich nur über ausgefeilte Werbestrategien erreichen, denen ein hochwertiges, kundengerechtes Angebot gegenübersteht.

Maßgeblich für eine erfolgreiche Angebotspalette ist eine möglichst umfassende und gleichzeitig übersichtliche Bereitstellung öffentlicher Verkehrsleistungen. Dazu gehört nicht nur die Nähe der Zugangsstellen zum System, sondern auch eine kurze Gesamtreisezeit. Das skizzierte Angebot aus drei Ebenen im Schienenverkehr, daß als Rückgrat des öffentlichen Verkehrs fungiert, könnte die folgenden Qualitäten aufweisen:

Fernverkehrszüge (IC/ICE) verkehren mit Reisegeschwindigkeiten zwischen 120 und 160 km/h. Entsprechende Triebzüge verbinden die rund 80 Oberzentren Deutschlands und gewährleisten internationale Verbindungen. Auf der darunterliegenden Ebene agiert ein Interregionalverkehrsangebot mit Reisegeschwindigkeiten zwischen 80 und 120 km/h. Diese Züge verbinden 1250 Orte in Deutschland. Auf der untersten Ebene des Schienenverkehrs, das heißt im Nahverkehr, kommen in Verdichtungsräumen Stadtbahnen zum Einsatz, die von der Straßenbahn über die U-Bahn bis zur S-Bahn eine relativ große Variationsbreite aufweisen. Dadurch wären 48 Millionen Einwohner mit einem nahegelegenen Bahnanschluß versorgt. Im ländlichen

Raum und in den Ballungsrandzonen dagegen liegt die Zukunft in der Flächenbahn. Sie kann den Nahverkehr mit modernen Leichttriebwagen auf über der Hälfte der Fläche Deutschlands übernehmen und würde damit weitere 30 Millionen Menschen an die Bahn anschließen. Unterhalb des Schienennahverkehrs kommen in ländlichen wie in städtischen Regionen unterschiedliche Busangebote zum Einsatz, die vom klassischen Linienbus über Rufbusse und Nachtbusse bis zum Anrufsammeltaxi reichen.

Durchgehendes Element in allen Angebotsformen ist der integrierte Halbstundentakt, der im Ballungsraum-Nahverkehr auf maximal zehn Minuten verkürzt werden kann. Damit können Reisezeiten gewährleistet werden, die von Tür zu Tür auch unter Einschluß von Umsteigevorgängen bei einer großen Zahl von Fahrten gegenüber dem Auto mindestens gleichwertig sind.

Öffentliche Verkehrsmittel können auf diese Weise einen Anteil am Verkehrsmarkt erreichen, der um mehrere Faktoren größer ist als der heutige. Die Benutzung von Bahnen und Bussen würde von der Ausnahme zur Regel.

Vertiefende Literatur

Hesse, Markus: Verkehrswende, Marburg 1993.

Hüsing, Martin: Die Flächenbahn als verkehrspolitische Alternative (erscheint 1999).

Pastowski, Andreas/Petersen, Rudolf (Hrsg.): Wege aus dem Stau, Berlin 1996.

Petersen, Rudolf/Schallaböck, Karl Otto: Mobilität für morgen. Chancen einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik, Basel 1995.

Verkehrsclub der Schweiz (Hrsg.): Verkehr-Umwelt-Umkehr, Zürich 1991.

Dieter Sterzel

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Öffentlichen Personennahverkehr auf kommunaler Ebene

1 Vorbemerkung

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) befindet sich in einer Phase des Umbruchs. Die Bahnstrukturreform von 1993 verbunden mit der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) hat im Vergleich zu der bis dahin bestehenden Rechtslage für diesen Verkehrssektor einen völlig neuen Rechtsrahmen geschaffen. Die damit verbundene Neuausrichtung fußt auf einem Bündel aufeinander abgestimmter Gesetzesvorhaben: Auf Verfassungsebene ermöglichten Grundgesetzänderungen die umfassende Organisationsprivatisierung und beschränkte Aufgabenprivatisierung der Bundes-eisenbahnen; einfachgesetzlich wurde ein Artikelgesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz - ENeuOG v. 27. 12. 1993) verabschiedet, das neben dem neu konzipierten Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) das neue Regionalisierungsgesetz (Regionalisierungs G) und die weitreichende Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) enthält. Bei der Durchsetzung des neuen Ordnungskonzepts hat der Einfluß des europäischen Gemeinschaftsrechts eine nicht unerhebliche Rolle gespielt.

Die folgende Darstellung beleuchtet in Kapitel 2 zunächst die EG-rechtlichen Vorgaben, die die heutige Struktur des ÖPNV maßgeblich mitbestimmt haben und die für das Verständnis künftiger Entwicklungen auf nationaler Ebene im Verkehrswesen unerlässlich sind. Kapitel 3 geht dann genauer auf den deutschen Rechtsrahmen ein, wie er sich im Kontext von Regionalisierungsgesetz, novellierten Personenbeförderungsgesetz und den Landesgesetzen zum Öffentlichen Personennahverkehr darstellt.

2 Die EG-rechtlichen Vorgaben

Auch wenn der EG-Vertrag ausdrücklich keine Aussage zu Gunsten einer wirtschaftspolitischen Deregulierung bzw. der Privatisierung öffentlicher Unternehmen enthält, ist die Europäische Union in Verfolg des im EG-Vertrag zum Ausdruck gebrachten Leitbildes des offenen Marktes mit freiem Wettbewerb (vgl. Art. 3a Abs. 1 u. 2, 6, 7a, 102a, 130 i.V.m. Art. 30 ff., 59 ff. [Dienstleistungsfreiheit], 85 ff. EGV [Wettbewerbsfreiheit]) darum bemüht, durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben die Privatisierung öffentlicher oder monopolartiger Unternehmen in Gang zu setzen. Auch für die Verkehrspolitik mit ihrem eigenen Abschnitt in den Art. 74 ff. EGV ist gemäß Art. 3 lit. f EGV ein gemeinsamer Verkehrsbinnenmarkt anzustreben.

Freilich stellt sich hier in besonderer Weise das Problem, daß bei der Harmonisierung dieses Marktes den nationalen Besonderheiten Rechnung getragen werden muß. Denn für die im Bereich der Daseinsvorsorge tätigen kommunalen Unternehmen ist zum einen das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 3b Abs. 2 EGV zu beachten. Danach darf die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Zum anderen ist der Ausnahmeverbehalt des Art. 90 Abs. 2 EGV für öffentliche Unternehmen bedeutsam. Danach nehmen öffentliche Unternehmen, „die mit Dienstleistungen von allgemeinen wirtschaftlichen Interesse betraut sind“, insoweit im Wettbewerb eine privilegierte Stellung ein, wie durch die Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsvorschriften „die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert“ würde. Schließlich ist aber auch, wie im Beitrag von U. Scheele dargestellt, den sich aus Art. 92 ff. EGV ergebenden europarechtlichen Besonderheiten bezüglich staatlicher Beihilfen für Verkehrsunternehmen Rechnung zu tragen.

Schon früh hat der Rat in seiner Entscheidung 65/271 v. 13. 5. 1965¹⁾ deutlich gemacht, daß er die Herstellung der mit dem Verkehrsmarkt verbundenen Dienstleistungsfreiheit durch Harmonisierung bestimmter Vorschriften, wie Marktzugangsbeschränkungen und Preisvorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, für erforderlich hält. Freilich zeigte sich schnell, daß die Deregulierung und Libe-

1) ABl. EG Nr. 88 v. 24.5.1965, S. 1500.

ralisierung des Verkehrssektors wegen der im hohen Maße unterschiedlichen nationalen Systeme und im Hinblick auf das für diesen Markt zu beachtende Subsidiaritätsprinzip und wegen des Ausnahmeverbals für öffentliche Unternehmen gem. Art. 90 Abs. 2 EGV keineswegs einfach ist. Die Umsetzung marktwirtschaftlicher Grundsätze ist daher bislang nur ansatzweise erfolgt.

In der Verordnung 1191/69 des Rates v. 26. 6. 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs²⁾ wurde bestimmt, daß öffentliche Dienste im Interesse einer ausreichenden Verkehrsbedienung aufrechterhalten werden können, den Unternehmen aber dadurch entstehende Belastungen auszugleichen sind. Zugleich wurde aber der öffentliche Personennahverkehr auf der Straße von dieser Verordnung noch ausdrücklich ausgenommen. Dies änderte sich mit der Verordnung Nr. 1893/91 v. 20. 6. 1991³⁾, die in den Anwendungsbereich der VO 1191/69 grundsätzlich auch den öffentlichen Nahverkehr auf der Straße einbezieht, wenngleich es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, Unternehmen, die ausschließlich im Orts- und Regionalverkehr tätig werden, von der Verordnung auszunehmen. Die Bundesrepublik hatte von diesem Recht Gebrauch gemacht und den ÖPNV bis Ende 1995 freigestellt. Die Verordnung regelt des weiteren, daß auferlegte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen grundsätzlich aufzuheben sind und statt dessen die zuständigen Behörden mit den Unternehmen Verträge über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen abschließen. Sie können allerdings auch im Stadt-, Vorort- und Regionalpersonenverkehr die bereits bestehenden Verpflichtungen beibehalten bzw. durch Hoheitsakt den Unternehmen diese Verpflichtungen auferlegen. Werden öffentliche Dienste im Interesse einer ausreichenden Verkehrsbedienung aufrechterhalten, muß ein angemessener Ausgleich für die durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen entstehenden Belastungen geleistet werden. Bedeutsam ist ferner, daß eine gegen Entgelt bestellte öffentliche Dienstleistung (Bestellerprinzip) als öffentlicher Dienstleistungsauftrag behandelt wird, der grundsätzlich im Wettbewerb ausgeschrieben werden muß (Ausschreibungsprinzip). Dementsprechend sind gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen im ÖPNV heute in der Regel europaweit auszuschreiben. Dies gilt uneingeschränkt auch für den regionalen Schienenverkehr nach der

2) ABl. EG Nr. L v. 28. 6. 1969, S. 1.

3) ABl. EG Nr. L v. 29. 6. 1991, S. 1.

deutschen Bahnreform. Die erforderliche Anpassung des deutschen Personenbeförderungsrechts an die EG VO 1191 im übrigen ist gleichfalls im Zuge der Bahnreform 1993 im Rahmen der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes erfolgt.

Besondere Bedeutung hat schließlich die Richtlinie 91/440 v. 29. 7. 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft⁴⁾ erlangt, weil darin den Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben für die Organisationsstruktur des Eisenbahnwesens gemacht wurden. Sie betreffen die Unabhängigkeit der Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen, die obligatorische Trennung der Rechnungsführung, die fakultative Organisationstrennung zwischen Netz und Betrieb, das Recht der diskriminierungsfreien Benutzung von Infrastrukturleistungen durch die Marktteilnehmer und schließlich die Sanierung der Finanzstruktur. Diese Organisationsprinzipien fanden in der 1993 durchgeführten Bahnstrukturreform der Bundesrepublik ihren Niederschlag.

Was das weitere Vorgehen der EG anbelangt, so hat die Kommission ihre Zielvorstellungen in einem Grünbuch „Das Bürgernetz. Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa“⁵⁾ vorgestellt. Darin wird der Europäischen Union die Aufgabe zugewiesen, Rahmenbedingungen zu schaffen, mit deren Hilfe neue Entwicklungen eingeleitet werden können. Dabei werden den Mitgliedstaaten nach wie vor eigene Wege zur Ausgestaltung des Personenverkehrs zugestanden, so daß die öffentliche Hand den ÖPNV weiter eigenständig planen, verwalten und betreiben kann. Andererseits soll es aber auch möglich sein, diesen Verkehrssektor vollständig dem Wettbewerb zu öffnen. Die Kommission selbst gibt freilich dem geregelten Wettbewerb den Vorzug.⁶⁾

Das „Weißbuch Eisenbahn“⁷⁾ zur „Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft“ unterstreicht das Bemühen der Kommission, durch eine gemeinsame Verkehrspolitik ein verbessertes Angebot an Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr herzustellen. Auch hier wird davon ausgegangen, daß die Finanzierung entsprechender Verkehrsleistungen grundsätzlich auf vertraglicher Grundlage erfolgen soll und öffentliche Verkehrs-

4) ABl. EG Nr. L 237 v. 24.8.1991, S. 25.

5) KOM[95] 601 endg. V. 29.11.1995.

6) Vgl. „Das Bürgernetz“, S. 8, 9.

7) Kom [96]421 endg. v. 30.7.1996.

dienste künftig unter Wettbewerbsbedingungen sowohl durch private als auch durch öffentliche Unternehmen zu erbringen sind⁸⁾.

Zur Zeit wird die Neufassung der VO 1191/69 i.d.F. der VO 1893/91 vorbereitet. Die Kommission sieht sich dabei einmal mehr vor dem Problem, daß es innerhalb der EU sehr unterschiedliche Organisationsformen im ÖPNV gibt, mit ausgeprägten Unterschieden hinsichtlich Transparenz, Wettbewerb und Ausgleichszahlungen etc. Vor dem Hintergrund einer im Auftrag der Kommission durchgeführten Rechtsrahmen-Untersuchung, die in einer ersten Version vorliegt⁹⁾, zeichnet sich ab, daß auch künftig bei den eigenwirtschaftlichen Verkehren nur im begrenzten Maße Wettbewerb zugelassen wird, weil in den einzelnen Mitgliedstaaten starke Vorbehalte gegen die von der Kommission verfolgte Linie einer weitgehenden Liberalisierung bestehen.

Auch wenn die Entwicklung auf europäischer Ebene keineswegs gradlinig verläuft, bleibt festzuhalten, daß von Seiten der Europäischen Gemeinschaft wichtige Anstöße für die Deregulierung des ÖPNV insgesamt ausgegangen sind. Alles im allen verfolgen die EG-Organe mit ihren rechtlichen Vorgaben in Form von Verordnungen und Richtlinien das Ziel, den Nahverkehr als eine ganz normale wirtschaftliche Dienstleistung anzusehen. Um das Prinzip der Dienstleistungsfreiheit stärker als bisher zu realisieren, geht es der EU in Verfolgung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs gemäß Art. 3 lit. f EGV darum, eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in den Mitgliedstaaten zu erreichen.

Wenn heute beim ÖPNV neue Wege beschritten werden, ist dies - abgesehen von wirtschaftlichen und finanziellen Faktoren - ohne Zweifel ganz entscheidend auf europarechtliche Vorgaben zurückzuführen. Inwieweit der neu konzipierte Rechtsrahmen zu einer Umgestaltung dieses Verkehrssektors in Deutschland geführt hat, wird im folgenden darzustellen sein.

8) Zu den Absichten und Zielvorstellungen der EG vgl. J. Werner, 1998, Nach der Regionalisierung - Der Nahverkehr im Wettbewerb, S. 61 f.

9) Vgl. NEA Transport, Research and Training, Untersuchung des Gemeinschaftsrechts bezüglich der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und der öffentlichen Dienstleistungsaufträge im Bereich des Inlandspersonenverkehrs. Erster Zwischenbericht, Januar 1998, Zweiter Zwischenbericht, März 1998.

3 Der mit der Bahnreform 1993 geschaffene neue Rechtsrahmen für den ÖPNV

Die große Bahnstrukturreform von 1993 hat nicht nur mit Hilfe der dafür erforderlichen Grundgesetzänderungen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 23, 80 Abs. 2, 87 Abs. 1 Satz 1 geändert; Art. 73 Nr. 6a, 87e, 106a, 143a GG eingefügt) zur Privatisierung der traditionellen Staatsaufgabe Eisenbahnverkehr geführt, sondern zugleich dem System des deutschen Öffentlichen Personennahverkehrs einen völlig neuen Zuschnitt gegeben. Das auf Betreiben der Länder geschaffene, am 1.1.1996 in Kraft getretene Regionalisierungsgesetz hat i.V.m. der zum gleichen Zeitpunkt wirksamen Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes die bis dahin bestehenden Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Konditionen der Aufgabendurchführung beim ÖPVN, und zwar sowohl in Bezug auf den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) - das ist der ÖPNV auf Schienenwegen der Eisenbahn gem. § 2 Abs. 5 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) - als auch auf den Straßenpersonennahverkehr (StPNV) - das ist der ÖPNV mit Straßenbahnen und Omnibussen bzw. O-Bussen im Linienverkehr gem. § 8 Abs. 1 PBefG - neu definiert.

Bis zur Bahnreform war das Recht des ÖPNV nur insoweit geregelt, als im Personenbeförderungsgesetz vorrangig die gewerberechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung des Straßenverkehrsgewerbes bestimmt waren. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes dafür ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG mit seinem Kompetenztitel für das Recht der Wirtschaft, worin das (Verkehrs-)Gewerberecht eingeschlossen ist. Die Kommunen nahmen im übrigen kraft des ihnen verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. den entsprechenden Landesverfassungsgarantien eingeräumten Selbstverwaltungsrechts (vgl. z.B. Art. 57 Abs. 1 BayGO, worin der öffentliche Verkehr als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden ausdrücklich genannt wird) und der ihnen danach zustehenden kommunalen Allzuständigkeit in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft die Erfüllung dieser Daseinsvorsorgeaufgabe als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe wahr. Dementsprechend lag es weitgehend in ihrer Zuständigkeit und ihrem Ermessen, ob und wie das Verkehrsangebot auf kommunaler Ebene vorgehalten wurde. Soweit zur Deckung der Bedarfe im regionalen öffentlichen Personennahverkehr interkommunale Verkehrsverbände erforderlich waren, stützten diese sich auf Verwaltungsverträge zur interkommunalen Zusammenarbeit oder auf Kommunalverbandsgesetze, wie z.B. in Niedersachsen auf das Gesetz über den Kommunalverband Großraum Hannover v. 20.5.1992

oder das Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ v. 27.11.1991.

Darüberhinaus engagierte sich der Bund noch in folgender Weise für den örtlichen öffentlichen Personenverkehr. Auf der Grundlage des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) i.d.F. v. 28.1.1988 gewährte der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, wozu insbesondere Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs in Verdichtungsräumen und der Ausbau von zentralen Omnibusbahnhöfen und verkehrswichtigen Umsteigeanlagen gehören. Zweitens schlossen sich die Bundesunternehmen Deutsche Bahn und Deutsche Bundespost als öffentliche Verkehrsunternehmer mit kommunalen Gebietskörperschaften zu Verkehrsverbänden in privatrechtlicher Organisationsform zusammen, die in Ballungszentren integrierte Verkehrsleistungen anboten. Zu nennen ist als Beispiel die Beteiligung der Deutschen Bundesbahn an der Münchener Verkehrs- und Tarifverbund GmbH, deren Anteile je zur Hälfte von der DB und der Landeshauptstadt München gehalten werden.

3.1 Das Regionalisierungsgesetz

Das Regionalisierungsgesetz trägt der mit den Grundgesetzänderungen von 1993 entstandenen Verfassungsrechtslage Rechnung, wonach die Zuständigkeit im Bereich der bisherigen Bundeseisenbahnen (Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn) mit Wirkung v. 1.1.1996 vom Bund auf die Länder übergegangen ist (Art. 87e Abs. 4 Satz 1, 143a Abs.3 Satz 1 GG i.V.m. Art. 30 GG). Die Aufgabenverantwortung für den gesamten ÖPNV, also sowohl für den Schienenpersonennahverkehr als auch für den Straßenpersonennahverkehr¹⁰⁾ liegt nunmehr bei den Ländern. Die Länder haben die zuständigen Stellen für „die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ... eine Aufgabe der Daseinsvorsorge“ zu bestimmen. Ländersache ist es ebenfalls, die zuständigen Stellen zu bestimmen, die für die vertragliche oder die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verkehre zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung im öffentlichen Personennahverkehr nach Maßgabe der

10) In Bayern wird dafür der Begriff „allgemeiner öffentlicher Personennahverkehr“ vom Gesetzgeber verwandt, vgl. Art. 1 Abs.1 BayÖPNVG.

Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26.6.1969 i.d.F. der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates v. 20.6.1991 zuständig sind (§ 4 Regionalisierungsg).

§ 2 Regionalisierungsg bestimmt durch Legaldefinition, daß Öffentlicher Personennahverkehr „die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr (ist), die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“ Die auf den Linienverkehr abstellende Begriffsbestimmung umfaßt sowohl den Schienenpersonennahverkehr als auch den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr. Eine inhaltlich entsprechende Begriffsbestimmung ist für den Schienenpersonennahverkehr in § 2 Abs. 5 AEG und für den Personenverkehr auf der Straße in § 8 Abs. 1 PBefG enthalten, wobei sich das Personenbeförderungsgesetz auf die Beförderungsmittel Straßenbahnen, O-Busse und Kraftfahrzeuge im Linienverkehr bezieht und zusätzlich auch den Verkehr mit Taxen oder Mietwagen nennt, wenn er eine der in Abs. 1 genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet.

Die Aufgabenübertragung des Schienenpersonennahverkehrs auf die Länder machte einen Finanzausgleich erforderlich. Art. 106a GG sieht vor, daß den Ländern für den öffentlichen Personennahverkehr ein einfachgesetzlich zu bestimmender Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zusteht. Das Regionalisierungsgesetz (§§ 5 ff.) legt dazu fest, daß aus dem Mineralölaufkommen des Bundes ab 1997 im Jahr 12 Milliarden DM (mit entsprechenden jährlichen Steigerungsraten) an die Länder abzuführen sind, und schreibt gleichzeitig die Aufteilung dieser Summe unter den Ländern vor.

3.2 Das novellierte Personenbeförderungsgesetz

3.2.1 Anwendungsbereich

Das Personenbeförderungsgesetz ist für die gewerberechtliche Genehmigung des straßengebundenen ÖPNV die maßgebliche Rechtsgrundlage. Die Genehmigung des schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV) als Eisenbahnverkehr i.S. des § 2 Abs. 1 AEG bestimmt sich dagegen nach wie vor nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (§ 6 AEG). Zu den wichtigsten Neuerungen des novellierten Personenbeförderungsgesetzes gehören die Ko-

operationsverpflichtung der bei der Gestaltung der Linienverkehre Beteiligten, das Erfordernis der Aufstellung eines Nahverkehrsplans und der Grundsatz des Vorrangs der Eigenwirtschaftlichkeit von Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr gegenüber gemeinwirtschaftlich erbrachten Linienverkehren.

3.2.2 Beteiligte: Genehmigungsbehörde, Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen

Die von der Landesregierung zu bestimmende Genehmigungsbehörde für den Linienverkehr (§ 11 PBefG) wirkt mit dem Aufgabenträger des öffentlichen Personenverkehrs und mit den Verkehrsunternehmen zusammen, um für eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen, eine wirtschaftliche Verkehrsgestaltung und eine Integration der Nahverkehrsbedienung zu sorgen (§ 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG).

3.2.3 Nahverkehrsplan

Der vom Landesgesetzgeber bestimmte Aufgabenträger (§ 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG) stellt einen Nahverkehrsplan auf, der vorhandene Verkehrsstrukturen beachtet, unter Mitwirkung der vorhandenen Unternehmer zustande gekommen ist und nicht zur Ungleichbehandlung von Unternehmern führt (§ 8 Abs. 3 Satz 2 PBefG). Der Nahverkehrsplan ist für die Genehmigung von Verkehren im öffentlichen Personennahverkehr bedeutsam, weil gem. § 13 Abs. 2a PBefG eine Genehmigung versagt werden kann, wenn der beantragte Verkehr mit einem Nahverkehrsplan nicht im Einklang steht.

3.2.4 Eigenwirtschaftliche oder gemeinwirtschaftliche Verkehre

Der Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsleistungen im öffentlichen Straßenpersonennahverkehr beinhaltet, daß gemeinwirtschaftliche Verkehrsangebote nur subsidiär und unter Beachtung des Prinzips der geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbracht werden sollen. Im einzelnen führt dieses Prinzip zu einer grundlegenden Neuerung des Konzessionssystems im Straßenpersonennahverkehr.

Bei der Konzessionierung von Linienverkehren nach dem Personenbeförderungsgesetz kommt es also heute entscheidend auf die Zuordnung des beantragten Verkehrs zu einer eigenwirtschaftlichen oder gemeinwirtschaftlich zu

erbringenden Verkehrsleistung an. § 8 Abs. 4 PBefG, der als Schlüsselnorm für die Einführung von Wettbewerb anzusehen ist, enthält eine Legaldefinition des Begriffs eigenwirtschaftlich. Sie lautet:

„Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind eigenwirtschaftlich zu erbringen. Eigenwirtschaftlich sind Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne.“

Unter welchen Voraussetzungen die Genehmigung von eigenwirtschaftlichen oder gemeinwirtschaftlichen Verkehren erfolgt, ist in §§ 13, 13a PBefG geregelt.

§ 13 PBefG regelt die Konzessionserteilung für eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen: Danach kann die von einem Unternehmen beantragte Genehmigung für eine eigenwirtschaftlich zu erbringende Verkehrsleistung versagt werden, wenn der beantragte Verkehr nicht mit dem Nahverkehrsplan übereinstimmt. Der bisher bestehende Bestandsschutz für Unternehmen gilt nur noch eingeschränkt. Läuft nämlich eine Konzession aus und wird ein Verkehr wieder beantragt, dann muß der Verkehr wirtschaftlich sein, sich in bestehende Kooperationen einfügen und mit dem Nahverkehrsplan übereinstimmen. Eigenverantwortliche unternehmerische Entscheidungen gibt es in der Praxis also auf Grund dieser Vorgaben nur bedingt: die Forderung nach Integration in Verkehrspläne und -verbünde führt zwangsläufig zu Zielkonflikten zwischen stärkerer Unternehmensorientierung und weitestgehender Berücksichtigung öffentlicher Interessen.

Kann die erforderliche Verkehrsbedienung eigenwirtschaftlich nicht erbracht werden, greift die Regelung des § 13a PBefG für gemeinwirtschaftliche Leistungen. Außer der Erforderlichkeit der Verkehrsleistung im öffentlichen Interesse ist weitere Genehmigungsvoraussetzung bei der Auferlegung oder Vereinbarung eines gemeinwirtschaftlichen Verkehrs, daß der Aufgabenträger diejenige Lösung wählt, die die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt; auch darf der Grundsatz der Gleichbehandlung der Verkehrsunternehmen nicht verletzt werden (§ 13a Abs. 2 PBefG). Der Bestandsschutz für bisherige Unternehmen entfällt hier vollständig.

In der Diskussion um den zukünftigen Ordnungsrahmen im öffentlichen Nahverkehr spielen also die beiden Begriffe Eigenwirtschaftlichkeit bzw. Ge-

meinwirtschaftlichkeit eine zentrale Rolle. Die Sachlage erscheint zunächst unproblematisch: Es gibt bestimmte Verkehrsangebote von Unternehmen im ÖPNV, die sich betriebswirtschaftlich rechnen, also kostendeckend sind, andere Netze oder Netzteile dagegen sind nicht eigenwirtschaftlich zu betreiben, also nicht kostendeckend. Solche Strecken oder Netze können jedoch unter umwelt-, regional- und sozialpolitischen Gesichtspunkten wichtig sein. Ein solches Angebot wird aber nur zustande kommen, wenn im konkreten Fall die zuständige Behörde für diese Leistungen zahlt. Die Diskussion darüber, was im einzelnen der Begriff „eigenwirtschaftlich“ bedeutet, ist kein Selbstzweck, vielmehr hat der Begriff vor allem für die kommunalen Anbieter und die Wettbewerbskonstellation insgesamt weitreichende Konsequenzen. Denn Verkehre, die eigenwirtschaftlich betrieben werden, müssen nicht in einem Wettbewerbsverfahren ausgeschrieben werden¹¹⁾.

Betrachtet man die für die Eigenwirtschaftlichkeit in Betracht kommenden Einnahmenkategorien im einzelnen, so ergibt sich folgendes Bild. Rechtlich, auch im Hinblick auf den europarechtlichen Kontext, erscheint die Einbeziehung folgender Faktoren unbedenklich:

- Fahrgelderlöse;
- Investitionszuschüsse oder sonstige Ausgleichsmaßnahmen (etwa nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz oder die Ausgleichserstattung für den Schülerverkehr u.ä.), die von allen Unternehmen in Anspruch genommen werden können;
- Zuschüsse zur Infrastruktur. Die in diesem Zusammenhang zu nennenden Anforderungen der getrennten Rechnungsführung, d.h. der zumindestens kostenrechnungsmäßigen Trennung von Infrastruktur und Betrieb (unbundling) für den Bereich der öffentlichen Eisenbahnen (§ 9 AEG), sind im SPNV erst ansatzweise verwirklicht. Eine kommunale Finanzierung der Infrastrukturnetze wäre unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten unproblematisch, da diese Finanzierung nichtdiskriminierend wirkt, wobei

11) Daran scheint sich zunächst auch nichts zu ändern: eine im Auftrag der EU erstellte Studie schlägt mit Blick auf die derzeitige bestehende Rechtslage vor, eigenwirtschaftliche Verkehre zwar nicht explizit in einem Wettbewerbsverfahren auszuschreiben, aber jeweils eine bestimmte Zeit vor Auslaufen der Konzession dies öffentlich bekannt zu machen. Unternehmen, die günstigere Konditionen bieten, können sich so um diese Konzession bemühen. NEA Transport, Research and Training, Untersuchung des Gemeinschaftsrechts bezüglich der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und der öffentlichen Dienstleistungsaufträge im Bereich des Inlandspersonenverkehrs, a.a.O.

Voraussetzung ist, daß auch der bisherige Betreiber interne Verrechnungspreise für die Trassennutzung zahlt.

- Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne Die Zuordnung ist - auch europarechtlich - nicht unproblematisch, weil von ihnen wettbewerbshemmende Wirkungen ausgehen können. Hierunter werden im wesentlichen folgende Positionen subsumiert:
 - Der direkte Defizitausgleich durch die kommunalen Eigentümer entweder in Form direkter Zuschüsse oder in Form von Kapitalerhöhungen,
 - der Ausgleich im Rahmen des kommunalen steuerlichen Querverbands,
 - bestimmte Ausgleichszahlungen für verbundbedingte Belastungen¹²⁾.

Legt man entsprechend dieser Aufzählung eine sehr weite Interpretation von Unternehmenserträgen im handelsrechtlichen Sinne zugrunde, wird deutlich, daß man damit von Seiten der kommunalen Aufgabenträger praktisch immer, wenn dies politisch gewollt ist, die Eigenwirtschaftlichkeit der zu erbringenden Verkehrsleistung erreichen kann. Auf diese Weise kann die Ausschreibungspflicht erfolgreich umgangen werden. Zudem stößt der strittige Punkt der Defizitfinanzierung kommunaler Unternehmen im Rahmen des steuerlichen Querverbands kommunaler Haushaltsführung bei der gegenwärtig geführten Diskussion zu der insoweit vergleichbaren Liberalisierung des Energiemarktes auf keinen ernsthaften Widerstand mehr. Deshalb ist davon auszugehen, daß dieses in Deutschland auch beim ÖPNV praktizierte Modell von der EG-Kommission akzeptiert wird¹³⁾.

Innerhalb Deutschlands beschreitet Bayern freilich insofern einen eigenen Weg, als kommunale Unternehmen, die von ihren Eigentümern Zuschüsse zur Abdeckung der Betriebskosten erhalten, bei einem Antrag auf Genehmigung oder Verlängerung einer Konzession nach § 13 PBefG schlüssig darlegen müssen, daß sie für den beantragten Verkehr zukünftig keine Zuschüsse mehr benötigen. Sind sie dazu nicht in der Lage, müssen sie ein Konzept vor-

12) Vor allem in großen Ballungsräumen sind die einzelnen Unternehmen in der Regel in größere Verkehrsverbände integriert. Einheitliche Tarifsysteme, spezielle Abrechnungsverfahren, aufeinander abgestimmte Taktverkehre etc. steigern nicht nur die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems, sondern verursachen zunächst auch Kosten für die einzelnen Unternehmen. Werden ihnen diese Kosten kompensiert, würden die Unternehmen rein kostenmäßig so gestellt, wie Unternehmen, die eigenständig planen können.

13) Vgl. Zeitung für Kommunale Wirtschaft, Juli 1998, S. 26.

legen, wie sie bis Ende 2002 für diesen Verkehr die Zuschüsse durch den Eigentümer abbauen wollen¹⁴⁾.

Auch wenn Skepsis geboten ist, ob es im Hinblick auf die allgemeine Entwicklung auf europäischer Ebene langfristig möglich ist, unter Zugrundelegung eines weiten Begriffs der Eigenwirtschaftlichkeit den Wettbewerb im ÖPNV-Markt verhindern zu können, müssen in jedem Fall im Interesse der Funktionstüchtigkeit des Öffentlichen Personennahverkehrs künftig

- Übergangsfristen und
- faire Ausgangsbedingungen im Wettbewerbsprozeß

sichergestellt sein.

3.3 Die Landesgesetze zum Öffentlichen Personennahverkehr

Der auf der Basis eines gemeinschaftlichen Grundkonsenses von Bund, Ländern und Gemeinden neu geschaffene bundesgesetzliche Ordnungsrahmen hat - mit Ausnahme Hamburgs - zu Landesgesetzen zum ÖPNV und dazugehörigen Begleitgesetzen geführt:

Baden-Württemberg: Gesetz zur Umsetzung der Bahnstrukturreform und zur Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs v. 8.6.1995 (BW ÖPNVG) (GBl. S. 417)

Bayern: Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (BayÖPNVG) v. 24.12.1993 (GVBl. S. 1052), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern v. 23.12.1995 (GVBl. S. 863).

Berlin: Gesetz über Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin (BlnÖPNVG) v. 27.6.1995 (GVBl. S. 390)

Brandenburg: Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg v. 26.10.1995 (BbgÖPNVG) (GVBl. S. 252)

Bremen: Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen (BremÖPNVG) v. 15.5.1995 (GBl. S. 317)

14) Vgl. Zeitung für Kommunale Wirtschaft, Juli 1998, S. 26.

Hessen: Gesetz zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen (HessÖPNVG) v. 21.12.1993 (GVBl. S. 726)

Mecklenburg-Vorpommern: Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern (MVÖPNVG) v. 15.11.1995 (GVBl. S. 550)

Niedersachsen: Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz (NdsNVG) v. 28.6.1995 (GVBl. S. 180) (Das Gesetz wurde als Art.1 des Niedersächsischen Gesetzes zur Neuordnung des öffentlichen Personennahverkehrs v. 28.6.1995 verkündet).

Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs sowie zur Weiterentwicklung des ÖPNV (RegionG NRW) v. 7.3.1995 (GVBl. S. 196).

Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (Nahverkehrsgesetz - Rh.-Pf.NVG) v. 17.11.1995 (GVBl. S. 450)

Saarland: Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Saarland (SaarlÖPNVG) v. 29.11.1995 (SaarlABL. v. 1.2.1996, S. 75 ff.)

Sachsen: Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (SächsÖPNVG) v. 14.12.1995 (GVBl. S. 412, ber. S. 449)

Sachsen-Anhalt: Gesetz zur Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Sachsen-Anhalt (S.-Anh.ÖPNVG) v. 24.11.1995 (GVBl. S. 339)

Schleswig-Holstein: Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (SHÖPNVG) v. 26.6.1995 (GVBl. S. 261)

Thüringen: Thüringer Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (ThürÖPNVG) v. 8.12.1995 (GVBl. S. 357).

Diese Gesetze enthalten im wesentlichen

- eine allgemeine Zweckbestimmung und eine Begriffsbestimmung des ÖPNV,
- die Bestimmung der Aufgabenträger,
- Kooperationsmöglichkeiten der Aufgabenträger untereinander,
- Regelungen zur Ausgestaltung des Nahverkehrsplans und
- Bestimmungen zur Finanzierung des ÖPNV.

Inwieweit die Landesgesetze die mit der Bahnstrukturreform intendierte Zielvorstellung umsetzen, mit Hilfe eines neuen Organisationskonzepts durch Dezentralisierung der Aufgabenverantwortung bei gleichzeitiger Bündelung der Aufgabenzuständigkeit im ÖPNV das Verkehrsangebot im Interesse der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung zu optimieren und dabei zugleich ökologische und ökonomische Belange besser zur Geltung zu bringen¹⁵⁾, wird nachfolgend zu prüfen sein.

3.3.1 Zielsetzung und Aufgabenstellung des ÖPNV

Die Landesgesetze übernehmen die in § 2 RegionalisierungsG vorgenommene Begriffsbestimmung des Öffentlichen Personennahverkehrs (vgl. § 2 BWÖPNVG, Art. 1 BayÖPNVG, § 1 BlnÖPNVG, § 1 BrbgÖPNVG, § 2 HessÖPNVG, § 1 NdsNVG etc.), so daß auch hier der ÖPNV sowohl den SPNV wie den StPNV umfaßt. Sie legen im wesentlichen übereinstimmend als Ziel dieser Daseinsvorsorgeaufgabe die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung mit Verkehrsleistungen fest. Dabei soll der öffentliche Personennahverkehr als Teil des Umweltverbundes (Zusammenwirken von Zufußgehen, Fahrradverkehr und ÖPNV), wie es in § 1 Abs. 2 HessÖPNVG heißt, den Interessen des Umweltschutzes, der Verkehrssicherheit, der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur sowie der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen dienen und als möglichst vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr (MIV) zur Verfügung stehen (vgl. z.B. § 1 BWÖPNVG, Art. 2 Abs. 1 BayÖPNVG, Art. 1 Abs. 2 Satz 1 HessÖPNVG). Die Belange des Umweltschutzes sind auch bei der Beschaffung des Fahrzeugparks zu beachten (vgl. Art. 4 Abs. 3 BayÖPNVG).

Der ÖVNP-Gesetzgeber macht mit der Plazierung des Umweltschutzes an erster Rangstelle der bei der Entwicklung des ÖPNV zu berücksichtigenden Zielsetzungen deutlich, daß er bei Zielkonflikten zwischen Wirtschafts- und Verkehrspolitik einerseits und ökologischen Belangen andererseits eine umweltverträgliche Lösung für wünschenswert hält. Das Gesetz nimmt damit die mit dem Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ (Art. 20a GG) an alle Staatsorgane adressierte Verpflichtung auf, im praktisch-politischen Handeln dem normativ verbindlichen Charakter von Staatszielbestim-

15) In der Regierungsbegründung des Nieders. Gesetzentwurfs, LT-Drs. 13/990, S. 10, wird ausdrücklich auf die umweltpolitische Bedeutung des Nieders. Gesetzes zur Neuordnung des öffentlichen Personennahverkehrs hingewiesen.

mungen im Rahmen von Ermessensentscheidungen angemessen Rechnung zu tragen. Denn i.S. der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beinhalten Staatszielbestimmungen „ein verfassungsrechtliches Gebot“, dem die politisch verantwortlichen Organe zu entsprechen haben, weil ihm „nicht nur politische Bedeutung, sondern auch rechtlicher Gehalt zukommt“¹⁶⁾.

Der Schienenverkehr, und zwar der Eisenbahnverkehr und der sonstige Schienenverkehr, nimmt im ÖPNV eine zentrale Rolle ein. Er bildet das Grundangebot des ÖPNV und dementsprechend soll das übrige Angebot an Verkehrsleistungen darauf ausgerichtet sein. In verkehrsfern gelegenen Räumen stellt der Eisenbahnverkehr den Anschluß an die verkehrlichen Hauptachsen her, während in den großen Verdichtungsräumen das Grundangebot durch S- oder U-Bahnen oder Straßenbahnen vorgehalten wird (vgl. Art. 2 Abs. 3 BayÖPNVG). Zum Teil wird verlangt, daß vor allem in den Innenstädten dem ÖPNV bei Ausbau und Finanzierung der Vorrang vor dem motorisierten Individualverkehr einzuräumen ist, soweit dies zur Ordnung der nahverkehrlichen Anbindungen erforderlich ist, sich wirtschaftlich und sparsam darstellen läßt und von der Nachfrage her gerechtfertigt ist (Art. 3 Abs. 1 BayÖPNVG).

Ferner wird an den ÖPNV die Anforderung gestellt, daß er auf bedarfsge- rechten Strecken unter Nutzung aller Vorteile integrierter Verkehrsnetze und mit einem am Bedarf orientierten Bedienungsangebot zu organisieren ist. Die Vernetzung der Verkehrsmittel und Verkehrsverbindungen ist insbesondere durch integrale Taktfahrpläne zu verbessern (Art. 4 Abs. 2 Bay ÖPNVG). Beim Bedienungsstandard gilt, daß er, um eine angemessene Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln sicherzustellen, grundsätzlich als nachfrageorientierter Bedienungstakt vorzusehen ist. Der Schienenperso- nennahverkehr ist so zu planen, daß er auf der Basis eines grundsätzlich am Bedarf orientierten integralen Taktfahrplans landesweit vergleichbare Be- dienungsstandards sicherstellen soll. Zu diesem Zweck sind Fahrpläne und Tarife des gesamten ÖPNV aufeinander abzustimmen. (Art. 5 Abs. 2, 3 BayÖPNVG).

16) BVerfGE 36, 1, 17.

3.3.2 Aufgabenträger des ÖPNV

Bislang lag die Zuständigkeit für den straßengebundenen ÖPNV ausschließlich bei den kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinden und Kreise), die sie als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe wahrnahmen und demzufolge über das ob und wie der Erfüllung dieser Daseinsvorsorgeaufgabe frei bestimmen konnten. In Konsequenz des Regionalisierungskonzeptes für den Schienenpersonennahverkehr und in Anbetracht des in § 1 Abs. 1 RegionalisierungsG normierten Gebots der Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ergibt sich die Notwendigkeit, die für die Erfüllung dieser Aufgabe zuständigen Aufgabenträger landesgesetzlich zu bestimmen. § 3 RegionalisierungsG geht dabei davon aus, daß „zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsbedienung im öffentlichen Personennahverkehr ... die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zusammenzuführen“ sind. Im Sinne der Vorschrift läge es daher, die Zuständigkeiten für den gesamten ÖPNV, also für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den Straßenpersonenverkehr (StPNV), auf einen Aufgabenträger zu konzentrieren¹⁷⁾. Nur wenige Länder haben diesen Weg beschritten und auch den SPNV in die Zuständigkeit der Gebietskörperschaften übertragen. Insgesamt ergibt sich als Folge der Restrukturierung des gesamten ÖPNV, was die Aufgabenträgerschaft und die Möglichkeit der Herstellung von Verkehrsverbänden anbelangt, in den einzelnen Ländern ein sehr unterschiedliches Erscheinungsbild.

Das Prinzip der einheitlichen Aufgabenzuständigkeit für den gesamten ÖPNV wird nur in den Stadtstaaten Berlin (vgl. § 3 Abs. 1, 2 BlnÖPNG), Bremen (für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven, vgl. § 6 Abs. 1 BremÖPNVG) und Hamburg¹⁸⁾ verwirklicht.

In Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz nehmen die kommunalen Gebietskörperschaften (Landkreise und kreisfreie Städte sowie z.T. Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern) sowohl die Aufgabe des SPNV als auch des StPNV wahr. Für den SPNV sind in diesen Ländern Verkehrsverbände als Zweckverbände vorgesehen oder bereits eingerichtet. In Hessen erfüllen die Aufgabenträger ihre Aufgaben im Regionalverkehr - das

17) Vgl. Walchinger, Wittemann, Regionalisierung ÖPNV, 1998, S. 110.

18) Zur Verantwortlichkeit der Freien und Hansestadt Hamburg für den gesamten ÖPNV vgl. Drs. der Hamburger Bürgerschaft 15/3947 v. 12.9.1995 sowie 15/6662 v. 10.12.1996.

sind Festlegung der Tarifsystematik, der Fahrpreise sowie der Planung und Gestaltung der regionalen Verkehrslinien und Verkehrsnetze (§§ 5,6 Hess-ÖPNVG) - im Rhein-Main-Verkehrsverbund und im Nordhess.-Verkehrsverbund; für Mittelhessen kann ein solcher vorgesehen werden. In Nordrhein-Westfalen werden Zweckverbände aus den Kreisen und kreisfreien Städten unter Beachtung vorhandener Kooperationsräume gebildet. Dem jeweiligen Zweckverband ist die Entscheidung über die Planung, Organisation und Ausgestaltung des SPNV übertragen und zudem hat er auch das Angebot und die Tarife im gesamten ÖPNV zu koordinieren (§ 5 Abs. 1, 3 RegioG NRW). In Rheinland-Pfalz werden unter Beteiligung des Landes die Zweckverbände Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord bzw. Süd gebildet (§ 6 Abs. 3 Rh.-Pf.NVG).

Im Gegensatz hierzu sehen Baden-Württemberg (dort mit Ausnahme der Zuständigkeit des Verbandes Region Stuttgart), Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen (dort mit Ausnahme der einheitlichen Zuständigkeit für den gesamten ÖPNV in den Großräumen Hannover und Braunschweig auf der Grundlage entsprechender Zweckverbandsgesetze), Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen primär eine Landeszuständigkeit für den SPNV vor. Die damit verbundenen Aufgaben sollen von einer privatrechtlichen Gesellschaft wahrgenommen werden, z.B. in Bayern durch die Bayerische Eisenbahngesellschaft (Art. 16 Abs. 1 BayÖPNVG). In einzelnen Ländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen) ist zudem vorgesehen, kommunalen Aufgabenträgern auf Antrag räumlich abgegrenzte SPNV-Verkehre zu übertragen (§ 7 BWÖPNVG, § 3 Abs. 2 BbgÖPNVG, § 4 Abs. 2 MeVPÖPNVG, § 4 II NdsNVG, § 5 Abs. 1 Satz 3 SaarlÖPNVG, § 3 Abs. 4 SaÖPNVG). In Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen ist auch diese Möglichkeit nicht gegeben. Im übrigen sind in allen hier genannten Ländern die Kreise und kreisfreien Städte Aufgabenträger des straßengebundenen ÖPNV (§ 6 Abs. 1 BWÖPNVG, Art. 8 Abs. 1 BayÖPNVG, § 3 Abs. 3 BbgÖPNVG, § 4 Abs. 1 MVÖPNVG, § 5 Abs. 2 SaarlÖPNVG, § 3 Abs. 1 SächsÖPNVG § 3 Abs. 1 S.-Anh. ÖPNVG, § 2 Abs. 2 SHÖPNVG, § 3 Abs.1 ThürÖPNVG). Den kreisangehörigen Gemeinden kann schließlich in einigen Ländern die Aufgabenträgerschaft übertragen werden (§ 4 Abs. 3 MVÖPNVG, § 4 Abs. 3 NdsNVG, § 6 Abs. 1 Saarl, § 2 Abs. 3 SHÖPNVG).

Der jeweils für den ÖPNV zuständige Aufgabenträger ist zugleich auch die zuständige Behörde gem. § 8 Abs. 4 Satz 4 PBefG i. S. der EWG-VO

1191/69 für die Auferlegung oder Vereinbarung gemeinwirtschaftlicher Leistungen.

3.3.3 Der straßengebundene öffentliche Personennahverkehr als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe

Ein eigenes Problem stellt die Frage dar, ob unter den veränderten rechtlichen Bedingungen die Wahrnehmung des ÖPNV auf kommunaler Ebene noch als freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheit anzusehen ist. Da die Erfüllung dieser Daseinsvorsorgeaufgabe in den Landesgesetzen zum ÖPNV mit einem Sicherstellungsauftrag zur angemessenen Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Interesse der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung verbunden worden ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 BayÖPNVG, § 2 BlnÖPNVG, § 2 Abs. 1 BremÖPNVG, § 2 Abs. 2 NdsNVG, § 2 Abs. 3 RegionGNRW, § 2 Abs. 1 Rh.-PfnVG, § 2 Abs. 1 SaarlÖPNVG § 2 Abs. 1 SächsÖPNVG, § 1 Abs. 1 S.-AnhÖPNVG, § 1 Abs. 1 SHÖPNVG), könnte es sich für die Gemeinden, soweit sie in das Gesamtsystem des ÖPNV eingebunden sind, nunmehr um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe handeln. Eine derartige Verschiebung innerhalb der gemeindlichen Aufgabentypen ist in folgender Hinsicht bedeutsam. Im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben liegt es im Ermessen der Gemeinde, ob und gegebenenfalls wie sie die Aufgabe durchführen will. Dagegen besitzt die Kommune bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben im Rahmen ihrer Organisationsfreiheit einen Entscheidungsspielraum nur hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenerfüllung, ansonsten darf sie sich der gesetzlich festgelegten Aufgabenverpflichtung nicht entziehen. Der Landesgesetzgeber hat aus diesem Grund in den Gemeindeordnungen, z. T. sogar in den Landesverfassungen festgelegt, daß die Übertragung neuer Pflichten nur zulässig ist, wenn gleichzeitig die Aufbringung der Mittel sichergestellt ist (vgl. z.B. § 4 Abs. 1 Satz 2 NdsGO, § 3 Abs. 4 NRWGO, Art. 78 Abs. 3 Verfassung NRW). Die Kommunen sollen dadurch im Interesse ihrer durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Finanzautonomie vor einer ihre Leistungsfähigkeit übersteigenden Aufgabenüberfrachtung geschützt werden. Handelt es sich mithin bei der Sicherstellung des ÖPNV auf kommunaler Ebene um eine neue pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit im Bereich der Daseinsvorsorge, könnten finanzielle Ausgleichsverpflichtungen des Landes entstehen.

Um dies zu vermeiden, hat der ÖPNV-Gesetzgeber die Erfüllung der diesbezüglichen Aufgabe ausdrücklich als freiwillige Aufgabe bezeichnet. So heißt

es z.B. in § 5 BWÖPNVG: „Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge.“ (ähnlich Art. 8 Abs. 1 BayÖPNVG, § 3 Abs. 3 BbgÖPNVG, § 6 Abs. 1 BremÖPNVG, § 3 Abs. 3 MVPÖPNVG, § 4 Abs. 6 NdsNVG, § 3 Abs. 1 Satz 3 RegionGNRW, § 5 Abs. 1 Rh.-PfnVG, § 5 Abs. 3 SaarlÖPNVG, § 3 Abs. 1 SächsÖPNVG, § 2 Abs. 2 SHÖPNVG, § 3 Abs. 2 ThürÖPNVG). Nur Hessen und Sachsen-Anhalt bringen den pflichtigen Charakter der Aufgabe zum Ausdruck. In § 4 Abs. 1 HessÖPNVG heißt es: „Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern *haben* als ständige Aufgabenträger für die Planung, Organisation und die Durchführung des öffentlichen Personennahverkehrs auf ihrem Gebiet *zu sorgen*.“ Auf der gleichen Linie liegt § 3 Abs. 1 S.-AnhÖPNVG, wenn darin vom Gewährleistungsauftrag der Gebietskörperschaften gesprochen wird.

Ob es sich bei der landesgesetzlich vorgenommenen Aufgabenzuweisung des ÖPNV zum Bereich der freiwilligen Selbstverwaltung um eine falsche demonstratio, also um einen Etikettenschwindel handelt, der den Charakter dieser Daseinsvorsorgeaufgabe als Pflichtaufgabe verschleiern soll, wie von einem Teil der Literatur angenommen wird¹⁹⁾, läßt sich hier nicht abschließend klären. Es spricht viel für die Annahme, daß bezüglich der Zuordnung dieser Aufgabe zum Aufgabentyp der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe keine wesentliche Änderung der Rechtslage eingetreten ist. Denn auch nach bisherigem Recht handelte es sich beim ÖPNV um einen besonderen Typus freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben. Bei Einrichtungen des Personennahverkehrs bestand schon immer, nicht anders als bei Versorgungseinrichtungen für Wasser und Energie (Strom und Gas) eine Aufgabenwahrnehmungspflicht der Gemeinden. Die Verpflichtung zur Erfüllung von bestimmten, für das Funktionieren des Gemeinwesens lebensnotwendigen Daseinsvorsorge-Verwaltungsaufgaben, auch wenn diese nicht zu den pflichtigen kommunalen Aufgaben zählen, wird z.B. in § 8 Abs. 1 NWGO deutlich: „Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.“ Da Infrastruktureinrichtungen in den Bereichen Verkehr, Wasser und Energie der Grundversorgung der Be-

19) Vgl. Fromm, Zur Neuordnung des Personenbeförderungsrechts, TranspR 1994, S. 425 ff., 429.

völkerung mit lebensnotwendigen Gütern und Leistungen dienen²⁰⁾, bestand schon immer - ungeachtet der Zuordnung dieser Aufgabenfelder zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben - wegen der hier bestehenden Erforderlichkeit der Versorgungsaufgabe die gleiche Pflichtigkeit wie bei den kommunalen Pflichtaufgaben.

3.3.4 Länderübergreifende Verkehrskooperationen

Neben den bereits erwähnten Kooperationen in Verkehrsverbänden auf Landesebene sehen die Landesgesetze auch die Möglichkeit der länderübergreifenden Zusammenarbeit vor. In den Stadtstaaten Berlin und Bremen liegt dies wegen des weitreichenden Einzugsbereichs von Pendlern aus den angrenzenden Flächenstaaten besonders nahe und dementsprechend werden in den betreffenden ÖPNV-Gesetzen landesübergreifende Verkehrsverbände ausdrücklich nahegelegt (§ 4 Abs. 1 BlnÖPNVG im Verhältnis zu Brandenburg, § 7 BremÖPNVG mit Blick auf Niedersachsen). Auch in einer Reihe von Flächenländern, wie Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, wird die Kooperationsmöglichkeit mit Aufgabenträgern außerhalb der Landesgrenzen offengehalten (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 3 BWÖPNVG, § 4 Abs. 2 Satz 2 BbgÖPNVG, § 5 Abs. 3 HessÖPNVG, § 5 Abs. 1 NdsNVG, § 3 SaarlÖPNVG).

3.3.5 Der Nahverkehrsplan

Die Landesgesetze zum ÖPNV sehen in Erfüllung des bundesgesetzlichen Auftrags gem. § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG das Nähere zu den inhaltlichen Anforderungen und zur Aufstellung des Nahverkehrsplanes vor. Auch hier werden in den Ländern unterschiedliche Lösungsansätze verfolgt.

Nahverkehrspläne werden auf der Basis vorhandener Verkehrsstrukturen nach anerkannten Grundsätzen der Nahverkehrsplanung konzipiert und bilden das maßgebliche Planungsinstrument für die angestrebte Verkehrsentwicklung im ÖPNV. Sie sollen, um eine Prognoseeinschätzung zu ermöglichen, im wesentlichen folgende Punkte darstellen:

- die vorhandenen Verkehrseinrichtungen,
- die Zielvorstellungen für die weitere Gestaltung des ÖPNV,

20) So die klassisch zu nennende Definition sozialstaatlicher Daseinsvorsorge von E. Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938, S. 5.

- diejenigen Maßnahmen, die zur Umsetzung der Zielvorstellungen unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Aufgabenträgers ergriffen werden sollen,
- den Finanzbedarf für erforderliche Investitionen, einschließlich der Folgekosten,
- Finanzierungsmöglichkeiten.

Der Nahverkehrsplan ist in die Ziele der Raumordnung und Landesplanung einzubinden; z.T., wie z.B. in Bayern, ist auch die Übereinstimmung mit der Städtebauplanung, mit Belangen des Umweltschutzes sowie mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erforderlich (Art. 13 Abs. 2 BayÖPNVG). In Niedersachsen wird zusätzlich eine Anpassung an das geplante Bedienungsangebot der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs für erforderlich gehalten (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 NdsNVG).

Nahverkehrspläne sind entweder zeitlich befristet (auf fünf Jahre wie in Niedersachsen) oder in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen (Bayern).

Der Nahverkehrsplan darf im übrigen in Konsequenz des in § 8 Abs. 3 Satz 2 PBefG enthaltenen Gebots nicht zu einer Ungleichbehandlung von Unternehmen führen.

Nahverkehrspläne werden von dem zuständigen Aufgabenträger für den ÖPNV unter Mitwirkung der Nahverkehrsunternehmen aufgestellt. Es handelt sich insofern für die Kommunen um eine weisungsfreie Pflichtaufgabe, die nur der Rechtsaufsicht und nicht der Fachaufsicht unterliegt. Der vom Gemeinderat verabschiedete Plan ist dem Land vorzulegen (vgl. z.B. § 6 Abs. 5 NdsNVG). Aber anders als im Bauplanungsrecht, wo der von der Gemeinde als Satzung verabschiedete Bebauungsplan der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde bedarf (vgl. § 10 Abs. 2 Baugesetzbuch) ist beim Nahverkehrsplan eine Genehmigung nicht erforderlich.

Auch wenn der Nahverkehrsplan gem. § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG nur einen Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV abgibt - auch insofern unterscheidet er sich vom Bebauungsplan, der unmittelbare Außenwirkung entfaltet -, hat die für die Genehmigung von Linienverkehren im Straßenpersonennahverkehr zuständige Behörde einen vom Aufgabenträger beschlossenen Plan bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen. Zudem kann die Genehmigung unter Verweis auf die Nichtübereinstimmung des beantragten Verkehrs mit einem Nahverkehrsplan versagt werden (§ 13 Abs. 2a PBefG). Im Ergebnis bedeutet dies, daß die Genehmigungsbehörde den Nahverkehrsplan als zusätzliches

Kriterium in den nach § 13 Abs. 2 PBefG gebotenen Abwägungsprozeß einzubeziehen hat. Es ist somit eine Prüfung erforderlich, ob der beantragte Verkehr die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt und ob er den Anforderungen des Nahverkehrsplans entspricht.

Darüber hinaus bilden die Nahverkehrspläne eines Landes einen Anknüpfungspunkt für Zuwendungen des jeweiligen Landes im Bereich des Straßenpersonennahverkehrs.

3.3.6 Die Finanzierung des ÖPNV

Bei den Regelungen zur Finanzierung des ÖPNV wird dem Schienenpersonennahverkehr in den Landesgesetzen klar der Vorzug gegeben. Der den Ländern aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes (§ 5 RegionalisierungsG) zustehende Sockelbetrag nach § 8 Abs. 1 RegionalisierungsG wird in der Regel für die Erstattung von Defiziten im Schienenpersonennahverkehr verwandt. Die nach § 8 Abs. 2 RegionalisierungsG den Ländern zustehenden Mittel (sogenannter X-Betrag) werden in den meisten Ländern vorrangig für den SPNV verwandt und hier zweckgebunden zur Erhaltung des Schienennetzes und des Leistungsangebotes sowie zum Bau neuer und zur Reaktivierung stillgelegter Schienenstrecken eingesetzt (vgl. § 13 Abs. 2 BWÖPNVG). Dagegen ist in Nordrhein-Westfalen vorgesehen, diesen X-Betrag, ergänzt durch Landesmittel maßgeblich zur Unterstützung des straßengebundenen ÖPNV zu verwenden.

Daneben werden den kommunalen Aufgabenträgern Zuwendungen für Investitionen aus den Investitionshilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gewährt. Schließlich erhalten diese Aufgabenträger noch weitere Finanzhilfen. In Niedersachsen sind sie zur Abdeckung der Verwaltungskosten vorgesehen, wobei die Unterstützung für die kommunalen Aufgabenträger jährlich 2 DM je Einwohner und mindestens 200.000 DM beträgt (§ 7 Abs. 6 NdsNVG). In Nordrhein-Westfalen erhalten die Kreise, kreisfreien Städte und Zweckverbände jeweils eine Pauschale in Höhe von einer Million DM als allgemeine Förderung der Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV, insbesondere für die Bildung und Umsetzung eines Gemeinschaftstarifs sowie für die Aufstellung von Nahverkehrsplänen (§ 14 Ab. 2 RegionGNRW). In Bayern werden Finanzhilfen für den Straßenpersonenverkehr auf Antrag zur Förderung von Investitionen, zur Förderung von Verkehrskooperationen und zur Abgeltung von Vorhalte-

kosten oder gemeinwirtschaftlich erbrachte Leistungen nach Maßgabe des Haushalts gewährt (Art. 20 BayÖPNVG).

4 Schlußbemerkung

Die durch die Bahnreform 1993 veranlaßte Neuvermessung des Rechtsrahmens für den ÖPNV hat zwar strukturelle Veränderungen dieses Verkehrssektors angestoßen, aber nicht zu einer grundlegenden Strukturreform des ÖPNV geführt. Daß hier ein erheblicher verkehrspolitischer Handlungsbedarf besteht, ist in Anbetracht des sich verstetigenden Trends der Verringerung sowohl der Attraktivität als auch des Leistungspotentials der öffentlichen Nahverkehrsleistungen nicht von der Hand zu weisen. Das Konzept einer ökologischen Verkehrspolitik, das den Umweltbelastungen durch den Verkehr, wie sie durch Luftschadstoffe, Lärmbelastung, Energie- und Flächenbedarf erzeugt werden, wirksam begegnet, setzt eine Ausgestaltung des Verkehrssystems voraus, das auf politischen und rechtlichen Zielvorgaben basiert, die der überragenden Bedeutung des ÖPNV für die Funktionstüchtigkeit einer Industriegesellschaft gerecht wird. Die Modernisierung dieses Verkehrssegments muß auf die drei Leitziele Umweltschutz, Sozialverträglichkeit und gesellschaftspolitische Bedeutung ausgerichtet sein²¹⁾. Prioritäten müssen ganzheitliche Konzepte erhalten, die das Ziel „Verkehr verhindern“ haben und dementsprechend die umweltfreundlichen Verkehre (Fuß, Fahrrad, ÖPNV) favorisieren. Da im übrigen im öffentlichen Personennahverkehr kostendeckende Quoten nicht zu erreichen sind, ist an der Verantwortlichkeit des Staates bzw. der Kommunen i. S. einer sozialstaatlich begründeten Gewährleistungspflicht für die Erfüllung dieser öffentlichen Infrastrukturaufgabe festzuhalten.

Die gegenwärtig bestehende Unsicherheit über die künftige gesetzpolitische Entwicklung verlangt Entscheidungen, die in Konsequenz von U. Scheeles Analyse der ökonomischen Rahmenbedingungen des ÖPNV und des hierzu entwickelten Lösungsansatzes (vgl. in diesem Band) auf der Grundlage eines Sechs-Punkte Katalogs von Berschin/Hickmann²²⁾ für eine ÖPNV-Strukturreform getroffen werden sollten:

21) Vgl. hierzu W. Neddermann-Kladde, *Ökologische Stadterneuerung als Aktionsfeld für nichtstaatliche Akteure*, Oldenburg, 1993, S. 99 ff.

22) F. Berschin, G. Hickmann, *Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform*, in: *Internationales Verkehrswesen* (50) 1998, S. 600 ff., 604.

- „1. Schaffung von Flächenkonzessionen in der Hand der ÖPNV-Aufgabenträger;
2. integrierte Angebotsplanung und -bestellung sowie Festlegung des Tarifs durch kommunal getragene Verkehrsgesellschaften auf der Basis der politischen Vorgaben des Aufgabenträgers zu Angebotsumfang und -qualität (Bestellers);
3. Koordinationspflicht des Aufgabenträgers zur Herstellung der durchgängigen Benutzbarkeit des ÖPNV (Transportkette, Marktauftritt);
4. Durchführung des Verkehrs durch die Verkehrsunternehmen (Ersteller) im Auftrag und gegen Vergütung des Bestellers;
5. Institutionell-organisatorische Trennung von Fahrweg und Betrieb, insbesondere für den schienengebundenen Straßenpersonennahverkehr (Straßenbahn, U-Bahn);
6. Wettbewerbsneutrale Gestaltung des Querverbunds, d.h. Querverbund auf BestellersEbene (Regiegesellschaft), aber nicht auf Erstellerebene, sofern dieser in der kommunalen ÖPNV-Finanzierung noch eine eigenständige Funktion hat.“

Gelänge es, das deutsche Verkehrssystem im Rahmen eines derartigen Konzepts i. S. ökologischer und sozialer Verträglichkeit zu reorganisieren und den dafür notwendigen Rechtsrahmen zu schaffen, würde dies langfristig einen erheblichen Gewinn für die Wohn- und Lebensqualität für breite Bevölkerungsschichten bedeuten.

Vertiefende Literatur

- Batzill, R., Zuck, R., Personenbeförderungsrecht im Spannungsfeld von Bahnstrukturreform, PBefG-Novelle, ÖPNV-Recht der Länder und EG-Recht, Baden-Baden, 1997.
- Berschin, F., Hickmann, G., Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform, Internationales Verkehrswesen (50) 1998, S. 600 ff.
- Finkenbeiner, O., Scherm, J., Der neue Rechtsrahmen für die Gestaltung des ÖPNV, Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (BW-Verwaltungspraxis) 1995, S. 245 ff.
- Forsthoff, E. Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938.
- Fromm, E. Zur Neuordnung des Personenbeförderungsrechts, Transportrecht 1994, S. 425 ff.
- Fromme, J.-K., Bahnreform und Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), in: Der Gemeindehaushalt, 1994, S. 49 ff.
- NEA Transport, Research and Training, Untersuchung des Gemeinschaftsrechts bezüglich der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und der öffentlichen Dienstleistungsaufträge im Bereich des Inlandspersonenverkehrs, vorgelegt bei der Europäischen Kommission GD VII, Risjwijk (Niederlande), Erster Zwischenbericht Januar 1998, Zweiter Zwischenbericht März 1998 (Übersetzung im Auftrag der Deutschen Bundesbahn).
- Neddermann-Kladde, W., Ökologische Stadterneuerung als Aktionsfeld für nichtstaatliche Akteure, (agis texte 3) Oldenburg, 1993.
- Sellmann, K.-A., Das Gesetz zur Neuordnung des öffentlichen Personennahverkehrs, Nieders. Verwaltungsblätter (NdsVBl.) 1996, S. 121 ff.
- Wachinger, L., Wittemann, Martin, Regionalisierung des ÖPNV. Der rechtliche Rahmen in Bund und Ländern nach der Bahnreform, 1996.
- Welge, Axel, Die Nahverkehrsgesetze der Länder, Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht, 1996, S. 385 ff.
- Werner, J. Nach der Regionalisierung - Der Nahverkehr im Wettbewerb, Dortmund, 1998.

Ulrich Scheele

Deregulierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Ziele, Konzepte und Auswirkungen auf die Rolle kommunaler Verkehrsunternehmen

1 Einleitung

In allen Konzepten und Programmen für die Entwicklung einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik spielt der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) eine zentrale Rolle. Will man den vorhersehbaren Verkehrsinfarkt vor allem in den Städten und Ballungsräumen vermeiden, muß dieser Verkehrsträger durch eine entsprechende finanzielle Ausstattung und weitreichende organisatorische Veränderungen in die Lage versetzt werden, zukünftig zu einer ernsthaften Alternative zum umweltpolitisch problematischen motorisierten Individualverkehr (MIV) zu werden. Trotz aller verkehrspolitischer Bekundungen in den letzten Jahrzehnten und einiger durchaus erfolgreicher (kommunaler) Beispiele hat der ÖPNV diese ihm zugedachte Rolle bislang nicht übernehmen können. Hatte sich der Modal Split¹⁾ zunächst noch zugunsten des ÖPNV verschoben, so ist in den letzten Jahren nicht nur der Anteil relativ zurückgegangen, auch die absoluten Fahrgastzahlen sind wieder rückläufig. Dieser Rückgang ist nur zum Teil konjunkturell bedingt, in der Entwicklung scheinen eher strukturelle Defizite zum Ausdruck zu kommen, die einen nachhaltigen Kurswechsel in der Verkehrspolitik notwendig erscheinen lassen.

Ein solcher Kurswechsel wird von dem einen befürchtet, von dem anderen erhofft. Ganz aktuelle Bestrebungen, insbesondere ausgehend von der Europäischen Union, zielen darauf ab, ähnlich wie in anderen netzgebundenen In-

1) Mit Modal Split bezeichnet die Verkehrswissenschaft die Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger, hier im konkreten Fall das Verhältnis der Zahl der Fahrten mit dem ÖPNV zur Gesamtzahl der Fahrten mit privaten Verkehrsmitteln.

fraktursectoren, auch im öffentlichen Personennahverkehr Wettbewerb einzuführen, um damit die Leistungsfähigkeit des Systems zu verbessern. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang insbesondere das EU-Grünbuch „BürgerNetz“, in dem vorgeschlagen wird, ÖPNV-Konzessionen in einem transparenten, öffentlichen Ausschreibungsverfahren zu vergeben. Innerhalb dieser noch am Anfang stehenden Debatte um die institutionelle Umgestaltung des ÖPNV spielt die Sicherung der öffentlichen Interessen bzw. der entsprechenden Gemeinwohlverpflichtungen eine ganz entscheidende Rolle. Im Gegensatz zu anderen kommunalen Infrastrukturbereichen kann der öffentliche Personennahverkehr und dabei vor allem der schienengebundene Verkehr in der Regel seine Kosten aus seinen Erlösen nicht decken. Würde sich der Staat bzw. die lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften vollständig aus diesem Sektor zurückziehen, würde dies unweigerlich das weitgehende Ende des öffentlichen Nahverkehrs in der jetzigen Form bedeuten. Eine unregulierte Marktlösung bietet keinerlei Gewähr für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung eines effizienten und vernetzten öffentlichen Nahverkehrssystems.

Der vorliegende Beitrag, der sich auf die ordnungs- und wettbewerbspolitischen Fragen im Zusammenhang mit der Neuorientierung im ÖPNV beschränkt,²⁾ beginnt mit einem kurzen Überblick über die Unternehmensstrukturen im ÖPNV sowie die wirtschaftliche Bedeutung des Sektors. Der öffentliche Nahverkehr ist im hohen Maße einer staatlichen Regulierung unterworfen. Das Kapitel 3 beschäftigt sich vor allem vor dem Hintergrund der Forderungen nach einer Deregulierung mit der Frage nach der Legitimation staatlicher Intervention aus einer ökonomischen Perspektive. Der erforderliche Defizitausgleich im öffentlichen Personennahverkehr und die damit zusammenhängenden Erwartungen an eine Deregulierung des Sektors werden im Kapitel 4 eingehender dargelegt. Einige Schlußfolgerungen werden im letzten Kapitel präsentiert.

2 Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs in der Bundesrepublik

Zur Abgrenzung gegenüber anderen Verkehrsträgern und Politikbereichen kann auf die Definition des Begriffs „Öffentlicher Personennahverkehr“ zu-

2) Was den gegenwärtigen Rechtsrahmen des ÖPNV und die aktuellen Reformbestrebungen anbelangt, so ist auf den Beitrag von Dieter Sterzel in diesem Band zu verweisen.

rückgegriffen werden, die das seit 1996 geltende Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) enthält. Nach dessen § 2 ist ÖPNV „die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reichweite 50 km oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt“. Im Sinne dieser Begriffs-umsetzung umfaßt ÖPNV auch den schienengebundenen Personennahverkehr. „Öffentlich“ bedeutet, daß die Leistungen von jedermann genutzt werden können, die Bezeichnung bedeutet dagegen nicht, daß diese Leistungen von Unternehmen im öffentlichen Eigentum erbracht werden müssen oder daß es sich dabei um öffentliche Güter handelt. Im übrigen ist die in dieser Definition hervorgehobene lokale und regionale Orientierung insofern von Bedeutung, als sich daraus im Hinblick auf das europarechtlich relevante Subsidiaritätsprinzip (Art. 36 EGV) Zweifel an der Regelungsbefugnis der Europäischen Gemeinschaft ergeben können.

Einige wichtige Kennzahlen zur Struktur und zur wirtschaftlichen Bedeutung des öffentlichen Nahverkehrs sind in der folgenden Tabelle 1 zusammengefaßt.

Wirtschaftliche Bedeutung des ÖPNV³⁾

Anzahl der Unternehmen 1996	385
davon:	
• <i>kommunale Eigenbetriebe</i>	52
• <i>GmbH</i>	255
• <i>AG</i>	61
• <i>sonstige</i>	17
• <i>davon Unternehmen im Querverbund</i>	143
Beschäftigte	130.000
Brutto-Anlageinvestitionen in Mill. DM (1996)	5950
Brutto-Anlageinvestitionen im Verkehr insgesamt	61300
Anteil des Verkehrs an den Brutto - Anlageinvestitionen aller Wirtschaftsbereiche in %	8,1

3) Vgl. Bauer (1998); Informationen des VDV, sowie DIW (1996).

Fahrten pro Jahr	
Deutschland	8,7 Mrd.
Europäische Union	31 Mrd.
Umsatz (1995)	
Deutschland	8,5 Mrd. DM
Europäische Union	79 Mrd. DM
Kostendeckungsgrad Deutschland (1995)	rd. 65 %
Modal split: (1996)	
Anteil ÖPNV am Verkehrsaufkommen	15,7 %
Anteil ÖPNV an Verkehrsleistung	9,4%

Tab. 1

Der öffentliche Personennahverkehr wird bisher vorwiegend von Unternehmen der öffentlichen Hand, d.h. in der Regel kommunalen Unternehmen durchgeführt. Private Unternehmen sind bisher ebenso selten wie ausländische Anbieter. Die Nahverkehrsunternehmen stehen nicht im unmittelbaren Wettbewerb zueinander. Die gebietsmäßige Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche erfolgt auf der Grundlage des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) über ein Genehmigungsverfahren, in dem von der zuständigen Behörde unter anderem auch das sog. Verkehrsbedürfnis geprüft wird. Über diesen Weg wird eine Konkurrenz auf gleichen Strecken praktisch ausgeschlossen. Einen ausgeprägten Wettbewerb gibt es allerdings zwischen dem ÖPNV und dem motorisierten Individualverkehr (MIV); der öffentliche Personenverkehr hat in bestimmten Marktsegmenten durchaus Vorteile gegenüber dem MIV, diese Wettbewerbspotentiale konnten bisher aber nur begrenzt wirksam werden⁴⁾.

Um die Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem MIV zu stärken, wurde bereits in den 60er Jahren nicht nur die ÖPNV-Infrastruktur ausgebaut, sondern auch die Leistungen der einzelnen Unternehmen wurden stärker verknüpft und die Preisgestaltung vereinfacht. Nur in der Entwicklung von Verkehrsverbänden wurde die Chance für den ÖPNV gesehen, sich im Systemwettbewerb durchsetzen zu können⁵⁾.

4) Vgl. auch Priewasser (1998).

5) Vgl. Stertkamp (1998), Weiß (1998).

Probleme der Kostendeckung treten bei allen Unternehmen des ÖPNV auf, sie sind jedoch besonders ausgeprägt bei den Nahverkehrsunternehmen, die Schienenverkehr betreiben. Nur wenige Nahverkehrsunternehmen sind in der Lage, ihr Netz betriebswirtschaftlich rentabel zu betreiben: „Ein ausschließlich rentabilitätsorientiertes ÖPNV-Angebot wäre vermutlich erheblich kleiner als zur Zeit“⁶⁾.

Die offenkundige Krise des öffentlichen Personennahverkehrs wird in einer Analyse der modernen Mobilitäts- und Verkehrspolitik durch Canzler/Knie eindringlich vor Augen geführt⁷⁾. Sie sehen den ÖPNV in einer dreifachen Krise - einer Angebots-, einer Nachfrage- und einer institutionellen Krise -, der mit einfachen Problemlösungen nicht beizukommen ist:

Die *Angebotskrise* ist das Resultat einer neuen räumlichen Funktionsteilung, von Suburbanisierung und der Herausbildung dezentraler Raumstrukturen. Sie ist zudem das Ergebnis einer grundsätzlich neuen Zeitsouveränität der Verkehrsteilnehmer, einer Pluralisierung von Lebensstilen der Bevölkerung etc.. Die damit verbundenen Veränderungen der Verkehrsgewohnheiten haben gravierende Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des ÖPNV. Der großräumige Transport vieler Nachfrager zu einer bestimmten Zeit von A nach B in „Großgefäßen“ genügt nicht mehr, um die veränderten Mobilitätsansprüche der Bürger innerhalb von Ballungsräumen zu befriedigen⁸⁾. Die durch diese Entwicklungstrends begründete Angebotskrise wird dadurch verstärkt, daß der öffentliche Personennahverkehr zu einem ganz wesentlichen Teil zugleich kommunale Sozialpolitik darstellt. Ein großer Teil der Nutzer des ÖPNV besteht aus den sechs großen A: Alte, Auszubildende, Ausländer, Alleinerziehende, Arbeitslose und Arme⁹⁾. Diese Instrumentalisierung des ÖPNV vermindert die Rentabilität der Unternehmen und trägt zugleich mit bei zur:

Nachfragekrise des ÖPNV. Sie findet ihren Niederschlag darin, daß trotz aller Verbesserungen in den letzten Jahren, das Ansehen des ÖPNV weiterhin schlecht ist. Dies gilt vor allem im Vergleich zum MIV.

6) Vgl. Böhme/Sichelschmidt (1994, S. 4).

7) Vgl. Canzler/Knie (1998, S. 57 ff).

8) Eberling/Henckel berichten u.a., daß es in Wolfsburg zu einem drastischen Einbruch beim Öffentlichen Nahverkehr bis hin zur Einstellung ganz Buslinien kam, nachdem VW sein neues Arbeitszeitmodell eingeführt hatte; vgl. Eberling/Henckel (1998a, b).

9) Dies sind die sog. captive riders, d.h. „Gefangene“ des jeweiligen Verkehrssystems, die keine Alternativen zum ÖPNV besitzen; vgl. Canzler/Knie (1998, S. 59).

Die *institutionelle Krise* läßt sich daran festmachen, daß die meisten öffentlichen Monopolunternehmen mit ihren bürokratischen Strukturen und dem erreichten Ausmaß an politischer Intervention durch die kommunalen Eigentümer außerstande sind, den Wettbewerb gegenüber dem MIV zu gewinnen. Die öffentlichen Nahverkehrsunternehmen sind zudem kaum in der Lage über die Entwicklung neuer Angebotsformen auf die veränderten Mobilitätsbedürfnisse der Kunden einzugehen.

Akzeptiert man diese Problemanalyse, so wird klar, daß die derzeit diskutierten Ansätze auf der institutionellen Ebene allein nicht ausreichen werden, um die gewünschte Veränderung des modal split zu bewirken. Es werden innovative Ansätze bei der unmittelbaren Leistungserstellung notwendig werden, und es spricht einiges dafür, daß der bisherige Ordnungsrahmen für die Entwicklung und Durchsetzung neuer Lösungen nicht gerade förderlich ist.

3 Staatliche Regulierung des Öffentlichen Personennahverkehrs: Begründungen und Reformansätze

Der Nahverkehr zeichnet sich durch eine Reihe von Merkmalen aus, die einerseits mitentscheidend für die Krise dieses Sektors sind, die aber andererseits auch die möglichen Reformoptionen determinieren:¹⁰⁾

- die angebotenen Leistungen des Nahverkehrs sind allgemein zugänglich;
- es besteht umfangreicher öffentlicher Einfluß entweder über das Eigentum oder in Form spezieller Regulierungen;
- es gibt deutliche Qualitätsunterschiede zum motorisierten Individualverkehr;
- die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen setzt sich aus einer privaten Nachfrage (Nutzung gegen Entgelt) und einem öffentlich bestimmten Teil (meritorische Nachfrage) zusammen;
- der Gesamtmarkt ÖPNV ist in eine Vielzahl voneinander unabhängiger regionaler Verkehrsräume aufgegliedert;
- es gibt starke Schwankungen im Tagesgang der Nachfrage („rush hours“);
- es bestehen große Unterschiede zwischen Ballungsräumen und ländlichen Regionen etwa hinsichtlich Verkehrsaufkommen, Verkehrsbedienungen etc.;

10) Vgl. Böhme/Sichelschmidt (1994, S. 9 ff.).

- die Angebotserstellung erfolgt durch Busse, Straßenbahnen und innerhalb großer Verkehrsräume auch durch Schnellbahnbetriebe und
- es gibt eine scharfe Substitutionskonkurrenz zum motorisierten Individualverkehr (MIV).

Die politische Definition des Angebots an Nahverkehrsleistungen wird u.a. begründet mit:¹¹⁾

- der notwendigen Sicherstellung der Gleichheit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet;
- der sozialstaatlich begründeten Daseinsvorsorge für die Bevölkerung;
- der Fürsorge für ältere, behinderte oder sozial schwache Mitbürger;
- der Erhaltung gewachsener Stadtstrukturen und der Funktionsfähigkeit von Ballungsräumen sowie
- der Sicherung der natürlichen Umweltbedingungen.

Man hat es insgesamt mit einem im hohen Maße staatlich regulierten System zu tun: nicht nur Art und Umfang der zu leistenden Verkehre sind vorgegeben, auch Markteintritt wie -austritt werden reguliert und auch die Preise ergeben sich nicht frei unter Wettbewerbsbedingungen. Die Unternehmen agieren auf der Grundlage von Konzessionen innerhalb bestimmter Kommunen und Regionen und sind zumindest bislang keinem unmittelbarem Wettbewerb ausgesetzt. Der Marktzutritt neuer Unternehmen wird de facto ausgeschlossen. Unter diesen sicheren Rahmenbedingungen ist es den Unternehmen in den letzten Jahrzehnten gelungen, einen auch im internationalen Vergleich qualitativ hochwertigen Nahverkehr vor allem innerhalb integrierter Verkehrsverbünde anzubieten. Das Problem ist jedoch, daß es trotz aller Bemühungen nicht gelungen ist, dem motorisierten Individualverkehr Marktanteile abzunehmen, im Gegenteil hat sich der modal split in den letzten Jahren sogar weiter zu Lasten des ÖPNV verändert. Gleichzeitig sind die Defizite des ÖPNV weiter angestiegen, der Defizitausgleich durch die in der Regel kommunalen Eigentümer stößt immer stärker an Grenzen.

Angesichts dieser Tatsache ist allenfalls erstaunlich, daß der ÖPNV erst sehr spät mit in die Überlegungen für eine grundlegende Reform des Verkehrswesen einbezogen wurde¹²⁾. Die Reformdebatte nahm vor allem in dem

11) Vgl. auch Eichhorn/Greiling (1997).

12) Dies gilt auch deswegen, weil in Arbeiten über die historische Entwicklung des Nahverkehrs in Deutschland gezeigt wird, daß sich die grundlegenden Probleme auch während

Maße zu, wie unter umweltpolitischen Gesichtspunkten eine größere Rolle vom ÖPNV eingefordert wurde.

Bei allen Reformbemühungen innerhalb der (kommunalen) Infrastruktursektoren stellt sich zunächst immer die grundsätzliche Frage nach der Legitimation staatlicher Intervention. Aus ökonomischer Sicht sind staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen und in Sektoren dann zulässig, wenn ein Marktversagen vorliegt. Läßt sich ein Versagen des Marktes identifizieren, dann sind sogar staatliche Eingriffe notwendig, um volkswirtschaftliche Fehlallokationen zu vermeiden. Die Europäische Kommission stellt in ihrem Grünbuch „BürgerNetz“ dazu folgendes fest: „Wie allgemein bekannt ist, reichen die Marktkräfte im Verkehrsbereich allein nicht aus, um in allen Fällen die Bedarfsdeckung und eine ausreichende Qualität der Verkehrsdienste zu gewährleisten, die zur Erreichung grundlegender Ziele der Wirtschafts-, Sozial- und Regionalpolitik erforderlich sind“¹³).

Trotz allem bleibt zunächst die Aufgabe, die Marktversagenfälle am Beispiel des ÖPNV detaillierter zu analysieren, um den notwendigen Umfang staatlichen Einflusses bestimmen zu können.

Es gibt abgeleitet aus einem wohlfahrtsökonomischen Referenzmodell mehrere Tatbestände, die Marktversagen begründen. Für den öffentlichen Nahverkehr sind vor allem das Vorliegen externer Effekte sowie die Bedingungen natürlicher Monopole relevant.

Bei externen Effekten handelt es sich um Einflüsse einer Wirtschaftseinheit auf andere Marktteilnehmer, die nicht der Steuerung eines Preismechanismus unterliegen. Unterschieden wird dabei je nach Art der Wirkungen zwischen negativen und positiven Externalitäten. Bedeutsam sind vor allem die Umweltbelastungen als negative externe Effekte. Über staatliche Eingriffe wird eine Internalisierung dieser externen Effekte angestrebt, d.h. sie sollen - soweit möglich - ökonomisch bewertet und dem Verursacher angelastet werden. Trotz der im Vergleich zum MIV unverkennbaren Vorteile ist auch der ÖPNV nicht frei von negativen externen Effekten. Daraus lassen sich nun aber nicht spezifische, unmittelbare Eingriffe in diesen Sektor ableiten; erforderlich ist vielmehr eine als Ordnungspolitik definierte Umweltpolitik, die

dieses Jahrhunderts kaum geändert haben (Organisationsform, Defizitausgleich, Finanzierung von öffentlichen Auflagen etc.); vgl. u.a. Ambrosius (1997); Klenke (1997).

13) Europäische Kommission (1996, S. 38).

den gesamten Verkehrsbereich umfaßt und die über eine Verschiebung relativer Preise entsprechende Anreize zur Schadstoffvermeidung setzt.

Positive externe Effekte fallen bei den Wirtschaftssubjekten an, die den öffentlichen Nahverkehr nicht in Anspruch nehmen. Werden diese positiven Effekte nicht berücksichtigt, führt eine unregulierte Marktlösung zu einem nicht optimalen Angebot. Im Fall des Öffentlichen Nahverkehrs profitieren nicht nur die Nutzer selbst, sondern auch die Autofahrer über freiere Straßen, Zeitgewinne etc..

Man könnte nun eine Internalisierung dieser Effekte etwa über eine Subventionierung des ÖPNV versuchen, sinnvoller wäre hier aber eine Politik, die unmittelbar am Problem ansetzt, etwa über Road pricing-Systeme. Aus der Existenz positiver und negativer externer Effekte lassen sich also nicht zwingend Begründungen für unmittelbare staatliche Interventionen ableiten¹⁴⁾.

In Infrastruktursektoren, wie etwa in der Telekommunikation, Energie- und Wasserversorgung aber auch im Verkehrsbereich gelten häufig die Merkmale natürlicher Monopole. Bei Vorliegen bestimmter Bedingungen (subadditive Kostenfunktionen, economies of scale) sinken die Durchschnittskosten bei steigender Ausbringung, d.h. ein Unternehmen kann den Markt kostengünstiger versorgen, als jede größere Zahl von Unternehmen. Wird der (regionale/lokale) Markt aber von nur einem Unternehmen bedient, ergibt sich zwangsläufig das Problem einer mißbräuchlichen Ausnutzung dieser Monopolstellung. Traditionelle Lösungen dieser Monopolprobleme sind entweder die Aufgabenerfüllung durch öffentliche Unternehmen oder die strikte Regulierung des privaten Monopolanbieters. Selbst bei Vorliegen der Bedingungen für ein natürliches Monopol besteht aber nur dann eine Regulierungsnotwendigkeit, wenn der Markt wegen irreversibler Investitionen nicht angreifbar ist. Nach der Theorie der angreifbaren Märkte wird sich ein Monopolist dann wie ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen verhalten, wenn er damit rechnen muß, daß andernfalls andere Unternehmen auf den Markt treten werden. An die Stelle aktuellen Wettbewerbs tritt dann der potentielle Wettbewerb als Disziplinierungsinstrument. Entscheidende Voraussetzung ist jedoch u.a. das Fehlen sog. sunk costs. Damit bezeichnet man die Investitionen des Unternehmens, die bei einem Marktaustritt nicht wieder realisiert werden können und damit für den bisherigen Marktinhaber nicht entscheidungsrelevant sind. Der Monopolist wird unter diesen Bedingungen

14) Vgl. Lehman/Rodi (1998).

dann immer in der Lage sein, sich vor einem Marktzutritt konkurrierender Anbieter zu schützen¹⁵⁾.

Analysiert man den ÖPNV unter diesen Aspekten, muß festgehalten werden, daß die Bedingungen eines natürlichen Monopols hier nur sehr eingeschränkt gelten. Für den reinen Bus- oder Schienenverkehr kann kaum von sinkenden Durchschnittskosten ausgegangen werden; wichtig ist jedoch, daß hier keine sunk costs vorliegen und der Markt angreifbar ist¹⁶⁾.

Die Situation ist dort anders, wo Unternehmen auch ein Schienennetz betreiben. Hier kann man die klassischen Bedingungen eines natürlichen Monopols (economies of scale und sunk costs) unterstellen. Aber auch in diesem Fall bedeutet dies keineswegs die eigenständige Regulierung des schienengebundenen Personennahverkehrs, da der intermodale Wettbewerb hier der Ausnutzung der Marktmacht ganz eindeutige Grenzen setzt.

Bei einem über die unmittelbaren Produktionskosten hinausgehenden Kostenbegriff kann es aber durchaus eine Gruppe von Größenbetriebsvorteilen geben, die eine Regulierung begründen, nämlich die sog. Nutzerkosten. Hohe Wartezeiten an Haltestellen, fehlende Informationen über Abfahrtszeiten, nicht abgestimmte Fahrpläne, fehlende oder unzureichende Umsteigemöglichkeiten etc. führen zu höheren Nutzerkosten und damit zu sinkenden Zahlungsbereitschaften für die ÖPNV-Transportleistung¹⁷⁾. Gesamtwirtschaftlich effizient ist ein Transportsystem nur dann, wenn Gesamtkosten minimiert werden, also unter Einschluß der Nutzerkosten. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, daß ein unregulierter Markt für öffentliche Transportleistungen dazu nicht in der Lage ist.

Es bleibt die Frage, wie die Bereitstellung der Transportleistungen am effizientesten geregelt werden kann. Dies hängt von den Eigenschaften des Gutes ab. Gemessen an den beiden Kriterien „Ausschlußprinzip“ und „Rivalität im Konsum“ lassen sich Güter auf einem Kontinuum von öffentlichen zu privaten Gütern einteilen. Im letzteren Fall ist eine private Bereitstellung unter

15) Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (1996).

16) Ein Konkurrent könnte dem bisherigen Marktinhaber Strecken oder auch das ganze Netz streitig machen, erforderlich wären nur Investitionen in das „rollende Material“. Sowohl für das bisherige als auch für das neue Unternehmen gilt, daß bei einem Marktaustritt diese Investitionen nicht verloren sind: Busse und Schienenfahrzeuge können entweder verkauft oder auf anderen Märkten eingesetzt werden!

17) Empirische Untersuchungen zeigen, daß es in der Regel diese „Nebenzeiten“ sind, die den ÖPNV gegenüber dem MIV benachteiligen; vgl. etwa Priewasser (1998, S.37f).

Wettbewerbsbedingung möglich, bei reinen öffentlichen Gütern käme sogar unter Marktbedingungen gar kein Angebot zustande, der Staat muß hier die Angebotsbereitstellung übernehmen. Beim öffentlichen Nahverkehr handelt es sich gemessen an diesen Kriterien um ein gemischtes öffentliches Gut, und zwar um eine sog. Club-Gut: es gilt Nichtrivalität und es gibt sogar Vorteile bei einem gemeinsamen Konsum und der Ausschluß ist relativ problemlos sicherzustellen. In einem solchen Fall schlägt die Theorie den Club als effizienteste Lösung vor, wobei die folgenden Prinzipien eingehalten werden sollten:

- Äquivalenzprinzip: diejenigen Wirtschaftssubjekte sollen zur Finanzierung beitragen, die das Gut auch in Anspruch nehmen;
- Demokratieprinzip: Kontrolle des Management durch die Konsumenten: Kreise der Entscheidungsunterworfenen und Kontrollberechtigten sollen sich decken;
- Prinzip der Immediat - Kontrolle: unmittelbare Ausnutzung der Kontrollrechte durch die Nutzer.

Lehmann/Rodi haben in einem aktuellen Beitrag ein solches Club-Modell für den ÖPNV entwickelt und kommen vor allem aus dem Vergleich zum bisherigen System zu sehr interessanten Einsichten¹⁸⁾. Im Hinblick auf die Umsetzungsmöglichkeiten sind die Autoren jedoch skeptisch, sie messen ihrem Ansatz eher die - nicht unwichtige - Funktion eines Referenzmodells bei¹⁹⁾.

Die in der Literatur für den öffentlichen Personennahverkehr diskutierten Reformansätze gehen daher mehrheitlich von den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen und Strukturen aus, und versuchen, durch die Einführung zusätzlicher Wettbewerbselemente die Leistungsfähigkeit des Nahverkehrs zu steigern.

18) Vgl. Lehmann/Rodi (1998).

19) Auch die im Zuge der Bahnreform eingeleitete Regionalisierung des ÖPNV läßt sich ökonomisch durchaus mit dem Verweis auf den Clubgut-Charakter begründen. Nach dem finanzpolitischen Grundprinzip der institutionellen Symmetrie soll eine Funktionsverteilung auf die Gebietskörperschaften in der Weise erfolgen, daß keine Aufgaben von Entscheidungsträgern diktiert werden, die nicht auch deren Kosten tragen. Gleichzeitig ist damit sichergestellt, daß die Preisfunktion der Steuer erhalten bleibt: bessere öffentliche Leistungen = höhere Kosten = höhere Steuern. Steuern wirken dann wie Preise auf Märkten; die Bürger werden gezwungen, ihre Konsumentensouveränität wahrzunehmen und eine Abwägung gegenüber alternativen Verwendungszwecken vorzunehmen; vgl. auch Knieps (1996).

Zahlreiche Vorschläge konzentrieren sich dabei auf die Regelung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Nahverkehrsunternehmen. Die Auflage, auch betriebswirtschaftlich unrentable Verkehre zu betreiben, stellt aber keine Form des Marktversagens dar! Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sind Ausdruck politischer Präferenzen, die als Rahmenbedingungen für den ÖPNV-Markt fungieren. Innerhalb dieses so gesetzten Rahmens kann der Markt funktionieren, wenn sichergestellt ist, daß diese Rahmenbedingungen effizient eingehalten werden. Freilich gibt es berechtigte Zweifel daran, ob diese Voraussetzung unter dem gegenwärtigen Ordnungsrahmen auch eingelöst wird.

Insbesondere im Zusammenhang mit der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen zeigen sich die spezifischen - systembedingten - Defizite des ÖPNV. Die öffentlichen Finanzmittel werden nicht explizit für diese Verpflichtungen eingesetzt; die Mittel fließen statt dessen formal nicht zweckgebunden „an die öffentlichen Verkehrsunternehmen“, verbunden mit der Hoffnung, daß diese ihrem öffentlichen Auftrag nachkommen. Die Organisation der Nahverkehrs in öffentlichen Unternehmen und die offenkundige Verquickung von Politik und Wirtschaft führt zu den in der Literatur hinlänglich beschriebenen Defiziten, wie fehlende Anreize zur Kostensenkung und Produktivitätssteigerung, finanzielle Mehrbelastungen durch politisch eingeforderte Nebenleistungen, unzureichende Kostenkontrolle, geringe Innovationsfähigkeit etc.

Dabei wird auch von den Kritikern des gegenwärtigen Ordnungsrahmens keineswegs die Zulässigkeit von Zielvorgaben für einen gesellschaftlich erwünschten Verkehr in Frage gestellt; als notwendig wird jedoch eine grundlegende Reform der Bereitstellung und der Finanzierung der Leistungen.

4 Die wettbewerbliche Neuorganisation als Beitrag zur Reduzierung des öffentlichen Zuschußbedarfs?

Die Finanzsituation des ÖPNV wird, wie bereits mehrfach erwähnt, durch ein strukturelles Defizit bestimmt. Der notwendige Defizitausgleich wird durch die in der Regel kommunalen Eigentümer auf sehr unterschiedliche Weise vorgenommen. Der ÖPNV gilt als wirtschaftliche Betätigung von Unternehmen der öffentlichen Hand. Diese trägt dementsprechend die eigentümerbezogene Finanzverantwortung. Die Gemeinden decken deshalb die Defizite ihrer Unternehmen; die Bundesländer beteiligten sich bislang finanziell nur selten.

Die Finanzierungsmodalitäten sind sehr komplexer Art. Zur Zeit ist nicht einmal so sehr die Verfügbarkeit der Finanzmittel das entscheidende Problem, sondern die wettbewerbs- und europarechtliche Zulässigkeit bestimmter Finanzierungsarten. In diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen der Finanzierung der Infrastruktur (Infrastruktur im weiteren Sinne) sowie des Betriebs der Unternehmen bedeutsam.

Die Investitionen in den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr haben sich nach einem vereinigungsbedingten Hoch von rd. 7,4 Mrd. DM 1992 auf knapp 6 Mrd. DM eingependelt.

Neben den Investitionsmitteln der Eigentümer spielt die Förderung von ÖPNV-Investitionen durch den Bund eine nicht unwesentliche Rolle. Wichtige Finanzierungsinstrumente sind dabei das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz des Bundes, auf Länderebene zusätzlich das Regionalisierungsgesetz sowie das Bundesschienenwegeausbaugesetz²⁰). Ein Überblick über Umfang und Struktur der jeweiligen Landesmittel zur Infrastrukturförderung ist schwer möglich, da die Länder gegenüber dem Bund nicht meldepflichtig sind²¹).

Mit dem Regionalisierungsgesetz von 1996 wurde nicht nur die Aufgaben- sondern auch die Finanzverantwortung für den schienengebundenen Personennahverkehr auf die Länder übertragen. Die Bundesländer erhalten Finanz-

20) Hinzu kommt die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs über diverse Forschungsförderprogramme auf nationaler und europäischer Ebene (Umweltforschung, Energienutzung, neue Antriebstechniken etc.).

21) Vgl. Bundesregierung, BT- Drs. 13/8753.

mittel des Bundes, die zweckgebunden für den ÖPNV und dabei insbesondere für den SPNV zu verwenden sind²²⁾:

Bundesmittel nach Regionalisierungsgesetz in Mill. DM

1996			1997		
§ 8 I RegG	§ 8 II RegG	Zu- sammen	§ 8 I RegG	§ 8 II RegG	Zusam- men
7642,31	1057,69	8700,00	7699,09	4300,91	12000,00

Tab. 2

Die sog. status quo Mittel nach § 8 Abs. 1 RegG sind ein Sockelbetrag, mit dem das Angebot im schienengebundenen Personenverkehr nach dem Fahrplan 1993/94 finanziert werden soll. Zusätzliche Mittel werden den Ländern nach § 8 Abs. 2 RegG gewährt; mit diesen Mitteln (sog. X-Betrag) sollen betriebliche und investive Verbesserungen im Nahverkehr gegenüber dem Angebot des Jahres 1993/1994 erreicht werden. Der Zunahme der Bundesmittel im Jahre 1997 stand eine Absenkung der Fördermittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gegenüber; der Bund senkte seine Transferzahlungen an die Länder von 6,3 Mrd. DM auf insgesamt 3,3 Mrd. DM. Per Saldo standen den Ländern 1997 also nur rd. 0,3 Mrd. DM mehr an Bundesmitteln zur Verfügung. Für die Jahre ab 1998 steigt der Betrag von 12 Mrd. DM entsprechend der Wachstumsrate des Umsatzsteueraufkommens an.

Nach § 6 Regionalisierungsgesetz war erstmals zum 31.12.1997 zu prüfen, ob der Betrag von 7,9 Mrd. DM ausreicht, um auch zwischen 1998-2001 Verkehrsleistungen im schienengebundenen Personennahverkehr anbieten zu können, wie sie im Fahrplan 1993/94 erbracht wurden. Das im Frühjahr 1998 vorgelegte Gutachten kommt zu einem positiven Ergebnis²³⁾, eine letztendliche Entscheidung zwischen Bund und Ländern steht jedoch noch aus.

22) Vgl. zum Rechtsrahmen der Finanzierung den Beitrag von Dieter Sterzel.

23) Vgl. Rürup/Niesen/Hedderich (1998).

Der Einsatz der Finanzmittel innerhalb des Nahverkehrs²⁴⁾ bleibt den Bundesländern überlassen. Sie nutzen die ihnen zugestandenen Spielräume auch; in der Verteilung der Finanzmittel spiegeln sich dabei nicht nur die unterschiedlichen Verkehrsstrukturen, sondern auch unterschiedliche verkehrspolitische Ansätze wieder:

Einsatz der Bundesfinanzhilfen im Öffentlichen Personennahverkehr

	1996	1997
Bundesfinanzhilfen gesamter ÖPNV:		
• Regionalisierungsmittel	8799,9	12100,1
• GVFG-Mittel	6274,9	3271,7
• Gesamtmittel	15074,8	15371,8
Schienepersonennahverkehr		
<u>Betriebskosten/Regionalisierungsmittel</u>	7969,5	8456,1
<u>Investitionen und ä. Zwecke:</u>		
• Regionalisierungsmittel	459,9	1485,9
• GVFG-Mittel	718,3	268,3
• Insgesamt	9147,3	10210,3
Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr		
• Regionalisierungsmittel	370,9	2158,1
• GVFG - Mittel	3019,9	1340,5
• Insgesamt	3390,8	3498,6
Kommunaler Straßenbau/GVF - Mittel	2536,7	1662,9

Tab. 3: Schneider 1998, S.22

24) Die Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz werden von den Ländern traditionell nicht nur für ÖPNV-Investitionen eingesetzt, sondern auch im kommunalen Straßenbau.

Der Betrieb des Nahverkehrs ist in der Regel nicht kostendeckend: der Kostendeckungsgrad war dabei in den letzten Jahren sogar rückläufig und liegt gegenwärtig bei rd. 65 %²⁵⁾. Die Bundesregierung ist alle fünf Jahre zur Abgabe eines Berichts über die Kostendeckungsgrade im ÖPNV-Bereich verpflichtet. Der aktuellste Bericht bezieht sich zwar auf das Jahr 1993, er erlaubt jedoch einige interessante und differenzierte Einblicke in die Einnahmenstruktur öffentlicher Nahverkehrsunternehmen²⁶⁾. Vor allem bei kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen bleibt die Ertragsentwicklung deutlich hinter den Kosten zurück. Bezieht man lediglich die Umsatzerlöse auf die Gesamtkosten, ergab sich 1993 ein Kostendeckungsgrad von 40,3%, erst bei Berücksichtigung von öffentlichen Ausgleichsleistungen und Erstattungen ergab sich eine Kostendeckung von 72,6%. Die Schätzung, daß bei einigen ÖPNV-Unternehmen außerhalb der Ballungsräumen etwa 4/5 der Einnahmen aus öffentlichen Zuschüssen bestehen, dürfte bei einer sehr detaillierten und differenzierten Analyse der Einnahmenstruktur nicht unrealistisch sein²⁷⁾.

Die Fahrgelderlöse spielen im Durchschnitt aller Unternehmen also nur eine nachrangige Rolle. Zur Kostendeckung sind weitere Einnahmen erforderlich, die jedoch in der Zukunft als nicht gesichert unterstellt werden können. Abbildung 1 faßt die unterschiedlichen Einschätzungen bezüglich der Aufkommensentwicklung sowie der europarechtlichen Akzeptanz zusammen.

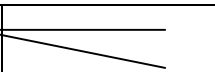
Erträge der öffentlichen Verkehrsunternehmen

Art der Erträge	Akzeptanz EU/Erhaltung	Zukunftstendenz
① Fahrgeldeinnahmen	ja	
② Ausgleichsleistungen Ausbildungsverkehr	ja	
③ Abgeltung Schwerbehinderten- verkehr	ja	
④ verbundbedingte Ausgleichslei- stungen	ja	Unterschiedlich je nach Verbund

25) Vgl. VDV, <http://www.vdv.de/vdappl/fahrgast6.htm>.

26) Vgl. Bundesregierung, BT- Drs. 13/7552.

27) Vgl. Hickmann/Berschlin (1998, S.601).

⑤ steuerlicher Querverbund	ja ? (umstritten)	
⑥ ertragswirksame Einlagen/ Zuschüsse Eigentümer oder AT	? (nicht auf Dauer)	—

Tab. 4:

Die Fahrgeldeinnahmen hängen wesentlich von der zukünftigen Entwicklung der Verkehrsleistungen ab. Viele Nahverkehrsunternehmen haben in der Zwischenzeit begonnen, die Qualität und auch die Bandbreite ihrer Leistungen nachhaltig zu verbessern²⁸⁾, so daß man zumindest davon ausgehen kann, daß sich der negative Trend bei den Verkehrsleistungen nicht fortsetzen wird. Dabei wird es auch eine Rolle spielen, inwieweit sich die öffentlichen Unternehmen in ihrer Kommune und Region zu einem umfassenden Mobilitäts-Dienstleistungsanbieter entwickeln können²⁹⁾. Einer Verbesserung der Einnahmesituation über eine Tarifierhöhung ist angesichts der Wettbewerbssituation gegenüber dem MIV enge Grenzen gesetzt und dürfte als Option keine entscheidende Rolle spielen.

Die den Unternehmen für ihre Leistungen aus dem Ausbildungsverkehr und beim Transport von Schwerbehinderten zufließenden öffentlichen Erstattungen sind vor allem für die Nahverkehrsunternehmen außerhalb der städtischen Regionen von entscheidender Bedeutung³⁰⁾; sie sind jedoch hinsichtlich ihrer wettbewerblichen Zulässigkeit unstrittig. Dies gilt auch für die sog. verbundbedingten Ausgleichsleistungen. Vor allem in Ballungsräumen sind die einzelnen Unternehmen in der Regel in größere Verkehrsverbünde integriert. Einheitliche Tarifsysteme, spezielle Abrechnungsverfahren, aufeinander abgestimmte Taktverkehre etc. steigern zwar die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems, verursachen aber auch Kosten für die einzelnen Unternehmen. Eine Kompensation dieser Kosten stellt sie demnach wie Unternehmen, die eigenständig planen und agieren können.

28) Vgl. etwa die Übersicht bei Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (1998); vgl. auch Mehlert (1998).

29) Vgl. etwa am Beispiel Wuppertal: Binnenbruck/Hoffmann/Krug, (1998).

30) Nach Hickmann/Berschlin (1998, S. 601 f) haben sich die Erstattungen für den Ausbildungsverkehr in der Zwischenzeit zu einem allgemeinen Finanzierungsinstrument für den öffentlichen Nahverkehr entwickelt, da die für den Schülerverkehr gewährten Zuschüsse die Kosten der Unternehmen deutlich übersteigen. Die Autoren zeigen anhand konkreter Beispiele, zu welchen verkehrspolitisch unerwünschten Folgen die unternehmerischen Strategien führen, diese Zuschüsse zu optimieren.

Der steuerliche Querverbund spielt dagegen für den öffentlichen Nahverkehr nach wie vor eine wichtige Rolle. Von den 385 im Verband der Deutschen Verkehrsunternehmen organisierten Nahverkehrsunternehmen waren 1996 immerhin 143 in Querverbundsunternehmen integriert. Dies bedeutet, daß der Nahverkehr auf der kommunalen Ebene in der Regel zusammen mit den Ent-/Versorgungsbereichen Energie, Wasser und Abwasser in einem Unternehmen zusammengefaßt ist. Damit besteht grundsätzlich für die kommunalen Unternehmen die steuersparende Möglichkeit, mit den Gewinnen vor allem aus dem Energiebereich die Verluste der Nahverkehrssparten abzudecken. Laut Bericht der Bundesregierung konnten 1993 von dem Fehlbetrag kommunaler und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen der alten Bundesländer in Höhe von rd. 4 Mrd. DM rd. 3,3 Mrd. DM im Querverbund verrechnet bzw. im Rahmen der Organschaft ausgeglichen werden³¹⁾. Würde den Kommunen die Möglichkeit des Verlustausgleichs im Rahmen des steuerlichen Querverbunds genommen, würde dies die Entwicklung der Nahverkehrsunternehmen entscheidend treffen³²⁾.

Abgesehen von der volkswirtschaftlichen Problematik der Quersubventionierung³³⁾, stößt allerdings diese Finanzierungsvariante vor allem auf den Widerstand der Europäischen Kommission, die hierin eine nach EG-Recht wettbewerbswidrige Bevorzugung öffentlicher Unternehmen durch Gewährung unzulässiger Beihilfen gemäß Art. 92 EGV sieht. Als mitentscheidend für die Zukunft der Quersubventionierung bzw. der Behandlung des Problems der staatlichen Beihilfen für den Nahverkehr dürfte sich auch die Entwicklung auf dem Energiemarkt nach der Energierechtsreform erweisen. Kommunale Energieversorgungsunternehmen sind seit der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes erstmals einem unmittelbaren Wettbewerb ausgesetzt. Bereits jetzt ist ein Druck auf die Energiepreise festzustellen, neue Energieanbieter treten auf den Markt und es ist davon auszugehen, daß die kommunalen Unternehmen ihre bisherige Position in der Energieversorgung langfristig kaum werden halten können. Die Gewinne aus der Energieversorgung, die als Finanzmasse zur Quersubventionierung zur Verfügung stehen, werden unter den neuen Bedingungen rückläufig sein.

31) Vgl. Bundesregierung, BT- Drs. 13/7552.

32) Girnau (1993, S. 10) verweist auf eine jährliche Mehrbelastung der Nahverkehrsunternehmen bei Wegfall der Quersubventionierung von rd 2,5 Mrd. DM, ohne dies jedoch im Detail zu präzisieren. Etwas geringere Mehrbelastungen nennt Räßle (1997).

33) Vgl. etwa Heald (1997).

Andererseits lassen sich aus dieser neuen Position kommunaler Energieversorgungsunternehmen aber auch Argumente für den Fortbestand des steuerlichen Querverbands ableiten: die Gewinne der Energieversorgung werden nun nicht mehr unter Monopolbedingungen, sondern auf einem Wettbewerbsmarkt erwirtschaftet. Der interne Verlustausgleich entspräche in diesem Fall den Bedingungen, wie sie auch in privaten Unternehmen üblich sind. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Europäische Kommission diese Sichtweise zu eigen machen wird.

Als letzte Einnahmenkategorie verbleiben die Zuschüsse und Einlagen der Eigentümer der Unternehmen mit den Ziel der Abdeckung der verbleibenden Defizite. Diese sog. Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne sind quasi als Abgeltung der von den Unternehmen erbrachten gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen und sonstigen Auflagen im öffentlichen Interesse zu betrachten. Die Notwendigkeit dieses Ausgleichs ist unstrittig, nach Ansicht der Europäischen Kommission sind diese Zuschüsse jedoch transparent zu machen und die hiernach zu bezuschussenden gemeinwirtschaftlichen Verkehre auszuschreiben. An dieser Finanzierungsform entscheidet sich also möglicherweise die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs.

Im Hinblick auf die Bedeutung des Europarechts für das nationale Recht ist kurz auf die EG-rechtliche Bewertung von staatlichen Beihilfen einzugehen. Art. 92-94 EGV legen fest, unter welchen Voraussetzungen Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar sind. Sie sind zulässig, wenn sie transparent gewährt werden und diskriminierungsfrei für alle Verkehrsunternehmen zugänglich sind. Die Beihilfen dürfen den Wettbewerb nicht verfälschen, d.h. nicht die Verluste einzelner Unternehmen abdecken, und sie dürfen zu keiner Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten führen. Auf dieser Grundlage hat das Europäische Parlament im Januar 1997 in einer Mitteilung einige Beihilfeformen im Verkehrsbereich explizit für zulässig erklärt:³⁴⁾

- die Bezahlung öffentlicher Pflichtleistungen, sofern diese Mittel leistungsbezogen für alle und nicht unternehmensbezogen gewährt werden (Bsp. Ausbildungsverkehr, Schwerbehindertenverkehr; Durchtarifierungsverluste in Verbänden sowie sonstige verbundbedingte Nachteile);
- Finanzhilfen zur Sanierung öffentlicher Unternehmen: diese Zuschüsse dürfen aber nur zeitlich begrenzt erfolgen und müssen einem bestimmten

34) Vgl. Europäisches Parlament (1997).

Sanierungskonzept für die Umwandlung von Monopolunternehmen in langfristig wettbewerbsfähige Unternehmen folgen;

- Unentgeltliche Nutzung der Infrastrukturen: Eine teilweise oder auch vollständige Übernahme der Infrastrukturkosten durch die öffentliche Hand ist grundsätzlich möglich. Voraussetzung ist jedoch auch hier, daß diese Beihilfe transparent und nichtdiskriminierend gewährt wird.

Dieser letzte Punkt wirft für die zukünftige Ausgestaltung des öffentlichen Nahverkehrs einige interessante Fragen auf: In den Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft für die Eisenbahnen wird zumindest eine rechnerische Trennung von Eisenbahnnetz und Eisenbahnbetrieb vorgeschrieben. In fast allen EU-Mitgliedstaaten ist diese Trennung in der Zwischenzeit auch gesellschaftsrechtlich vollzogen worden. Dieses sog. *unbundling* ist notwendige Voraussetzung für die wettbewerbliche Organisation des Sektors. Verschiedene Anbieter von Transportleistungen konkurrieren auf dem Netz und entrichten dem Infrastruktureigner eine entsprechende Trassengebühr.

Für den öffentlichen Nahverkehr fehlt eine analoge gesetzliche Verpflichtung zur Trennung von Netz und Betrieb. Unter veränderten Rahmenbedingungen könnte sich diese Trennung jedoch als eine Option zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit vor allem derjenigen ÖPNV-Anbieter erweisen, die im schienengebundenen Verkehr über eigene Infrastrukturnetze verfügen (U-Bahnen, S-Bahnen, Stadtbahnen etc.)³⁵⁾. Die Verkehrsunternehmen würden dann nur noch Transportleistungen anbieten und müßten versuchen, ihre Aufwendungen dafür durch eigene Erträge zu erwirtschaften. Das Netz würde bspw. von der Kommune oder von Verkehrsverbänden getragen, die Finanzierung könnte dabei über die Trassengebühren erfolgen. Zulässig, weil nicht diskriminierend, wäre nach diesem Ansatz jedoch auch eine teilweise oder sogar vollständige öffentliche Subventionierung der Infrastrukturnetze.

Für die öffentlichen Nachverkehrsunternehmen ergäbe sich aus einer derartigen Aufspaltung von Infrastruktur (= Netz) und Verkehrsdienstleistung ein Dilemma: Zwar würde sich ihre Rentabilität durch den Wegfall der Infrastrukturkosten deutlich verbessern, und sie wären folglich eher in der Lage, die Verkehrsleistung kostendeckend zu erbringen. Andererseits setzt eine staatliche bzw. kommunale Infrastrukturfinanzierung aber im Lichte des europrechtlichen Beihilferechts auch voraus, daß konkurrierenden privaten

35) Vgl. auch Girnau (1998) mit Beispielen.

Anbietern der Zugang zu den subventionierten Infrastrukturnetzen zu den gleichen Bedingungen wie dem bisherigen kommunalen Monopolanbieter ermöglicht werden muß.

Eine derartige Unbundling-Lösung dürfte deshalb vor allem bei den bereits existierenden öffentlichen Unternehmen wegen der damit verbundenen praktischen Umsetzungsprobleme auf erhebliche Widerstände stoßen.

Sollte dieser Weg, der für den Schienenpersonennahverkehr in Deutschland mit der Bahnstrukturreform 1993 gesetzlich vorgeschrieben worden ist, auch für den Straßenpersonennahverkehr beschritten werden, wird es bei der Kostenbestimmung entscheidend darauf ankommen, welcher Infrastruktur-begriff zugrunde gelegt wird. Denn aus der Abgrenzung von Netz und Betrieb ergeben sich Konsequenzen für den Umfang der von den Verkehrsunternehmen für Verkehrsdienste abzudeckenden Betriebskosten. Die folgende graphische Übersicht verdeutlicht, welche Bedeutung dem jeweils zugrunde gelegten Infrastruktur-begriff für die Bestimmung der von dem Unternehmer aufzubringenden Betriebskosten zukommt. In der hierzu geführten Diskussion wird unterschieden zwischen Infrastruktur im engeren Sinn, dem Anlagevermögen und dem Infrastruktur-begriff im weiteren Sinn, der außer dem Anlagevermögen auch die Vorhaltekosten umfaßt. Daraus ergeben sich folgende Infrastruktur-begriffe:

Auch bei nichtschienengebundenen Nahverkehrsunternehmen ließe sich eine entsprechende Infrastruktur definieren. Der Infrastruktur i.e.S. wären Busbahnhöfe, die Vorhaltung gesonderter Busspuren, Funksysteme etc. zuzuordnen. Auch diese Leistung könnte über eine eigene Organisation kommunal vorgehalten und finanziert werden.

Vor dem Hintergrund einer solchen institutionellen Struktur stellt sich im übrigen auch das Problem der Quersubventionierung neu. Im Zuge der Marktöffnung kommunaler Infrastruktursektoren (Elektrizität, Gas, Abfall, Verkehr, zunehmend auch Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung) wird zwar die herkömmliche kommunale Quersubventionierung auf der Ebene der Infrastrukturdienstleistungen instabil, möglich wäre eine Quersubventionierung aber weiterhin auf der Netzebene: Die Kommunen sind als Eigentümer von Infrastrukturnetzen oder auch Wegerechten in der Lage, monopolistische Zugangsgebühren bspw. zu Energieversorgungsleitungen zu erheben, um diese Mittel zur Finanzierung der Infrastruktur etwa im Öffentlichen Personennahverkehr einzusetzen. Die sich hier stellenden wettbe-

werbs- und regulierungspolitischen Fragen können freilich an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden³⁶⁾.

Infrastruktur-Definitionen

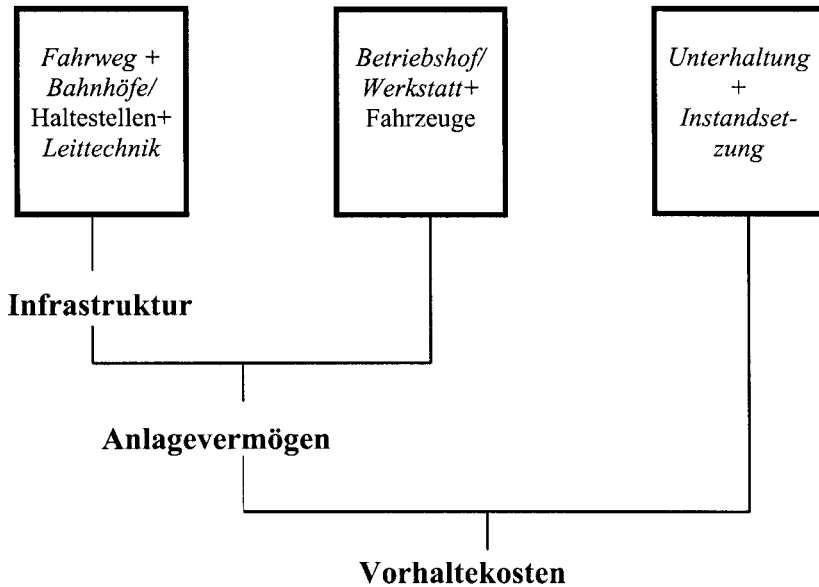


Abb. 2: Infrastruktur - Definitionen

Verkehrsunternehmen haben grundsätzlich zwei Optionen, um ihre Rentabilität zu verbessern. Die verschiedenen Einnahmenkategorien und deren Entwicklung wurden oben bereits ausführlicher dargestellt. Besonderes Augenmerk richten die Unternehmen zur Zeit vor allem auf die Kostenseite. Die öffentlichen Nahverkehrsunternehmen nutzen vermehrt alle Möglichkeiten der Effizienzsteigerung und setzen dabei auf die aus der Privatwirtschaft bekannten Managementkonzepte. Ansätze zur Kostensenkung ergeben sich auf allen Ebenen³⁷⁾. Drei spezifische Anknüpfungspunkte sind hierbei hervor-

36) Vgl. beispielhaft Knieps (1998, S. 7 - 18).

37) Kostenvorteile in einem nicht unerheblichen Ausmaß ergeben sich für die ÖPNV-Unternehmen auch durch die wachsende Konkurrenz in der Zulieferindustrie. So ist der Preis für einen Dieseltriebwagen von rd. 4, 5 Mill. DM auf 2,5 Mill. DM zurückgegangen; vgl. Hickmann/ Berschin (1998, S. 600).

heben: Erstens, die Unternehmensorganisation, zweitens der Personalbereich sowie drittens die bereits angesprochenen Infrastrukturkosten³⁸⁾.

Bei der Organisationsreform überwiegt bei den kommunalen Verkehrsunternehmen das Ziel, die rechtliche und wirtschaftliche Eigenständigkeit zu erhöhen und die Abhängigkeit der Unternehmen vom unmittelbaren (kommunal-) politischen Einfluß zu reduzieren. Dies geschieht in der Regel über die verschiedenen Formen formaler Privatisierung³⁹⁾. Ob sich dieser Rechtsformwechsel unmittelbar in Kostensenkungen niederschlägt, läßt sich nicht allgemein beantworten, sondern nur im konkreten Einzelfall bestimmen. Die Beteiligung anderer privater Partner am Unternehmen zielt ab auf eine Stärkung der Finanzkraft des kommunalen Verkehrsunternehmens, wobei zusätzlich Synergieeffekte und die damit verbundene Möglichkeit der Ausdehnung des Versorgungsgebietes⁴⁰⁾ bei dieser Kooperationsentscheidung ausschlaggebend sein können⁴¹⁾. Besondere Möglichkeiten der Kostensenkung werden aber auch in der Kooperation mehrerer - in der Regel räumlich benachbarter - öffentlicher Nahverkehrsunternehmen gesehen⁴²⁾.

Die größten Einsparpotentiale werden gegenwärtig bei den Personalkosten gesehen. Rund 48% der Aufwendungen der Nahverkehrsunternehmen entfie-

38) Anders als in den europäischen Nachbarstaaten üblich, wird in Deutschland bei der Preispolitik eine Kostendeckung angestrebt. Eine solche Preispolitik reduziert damit zwar den Subventionsbedarf der DB Netz AG, verlagert das Problem aber in den SPNV-Bereich. Zur Problemen der Trassenpreispolitik und zu unterschiedlichen Tarifsystemen vgl. Haase (1998), Knieps (1998b) Schwalbach (1998).

39) Vgl. Sterzel (1998, Rdn. 159ff).

40) Kommunale Unternehmen sind nach den Gemeindeordnungen auf ihre jeweilige Gebietskörperschaft beschränkt. Diese ausschließliche Begrenzung des Versorgungsgebietes auf administrative Grenzen wird von den kommunalen Unternehmen und ihren Interessensverbänden mit dem Hinweis auf die damit verursachten Wettbewerbsnachteile gegenüber privaten Unternehmen beklagt, die solchen Beschränkungen nicht unterworfen sind und im Zuge der Liberalisierung der Märkte auch innerhalb des Versorgungsgebietes des kommunalen Unternehmens tätig werden. Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen unter Beteiligung privaten Kapitals gilt diese Beschränkung nur dann nicht, wenn die Unternehmensanteile mehrheitlich in privater Hand liegen; vgl. auch Ehlers (1998).

41) Bereits Tradition haben im ÖPNV spezielle Varianten der public private partnership: Bereits Anfang der 90er Jahre betrug die Anmietquote (Anteil der an private Subunternehmen abgegebenen Transportdienste an der gesamten Verkehrsleistung) im Durchschnitt aller Unternehmen etwa 30%; diese Quote dürfte weiterhin steigen, zumal auch die Gewerkschaften dieser Option nicht mehr völlig ablehnend gegenüberstehen; vgl. Eichhorn/ Greiling (1997, S. 57).

42) Detaillierte Untersuchungen im Bergischen Land zeigten je nach angestrebter Kooperationslösung Einsparpotentiale zwischen 1-5% der Kosten; vgl. Girnau (1998, S. 10 f).

len 1996 auf den Personalbereich⁴³⁾, noch deutlicher wird der Anteil der Personalkosten bei einer differenzierten Kostenanalyse. Die Betriebskosten eines Standardbusses, wie er im ÖPNV zum Einsatz kommt, entfallen zu etwa $\frac{3}{4}$ auf den Personalbereich, der Rest verteilt sich auf Abschreibungen, Kapitalkosten, Material, Kraftstoffe und sonstige Kosten⁴⁴⁾. Aus diesem Grunde sehen die Unternehmen in personalpolitischen Maßnahmen einen wichtigen Ansatzpunkt für die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Dieses Problem stellt sich für kommunale Unternehmen um so dringlicher, als sie sich möglicherweise in absehbarer Zeit verstärkt der unmittelbaren Konkurrenz privater Unternehmen ausgesetzt sehen, die schon deswegen Kostenvorteile besitzen, weil sie unter anderen Tarifbedingungen operieren und im Hinblick auf Personaleinsatz etc. im Vergleich zu den in ein starres öffentliches Dienstrecht eingebundene kommunale Unternehmen über ein höheres Maß an Flexibilität verfügen. Unter diesen Rahmenbedingungen gibt es für die kommunalen Nahverkehrsunternehmen drei Optionen:⁴⁵⁾

- Das Nahverkehrsunternehmen kann versuchen, innerhalb der bestehenden Organisationsstrukturen eine Angleichung der Personalkosten vorzunehmen. Vor dem Hintergrund des Besitzstandsschutzes wird diese Option jedoch realiter kaum erfolgreich sein.
- Die zur Zeit gängigste Variante ist die Tochterlösung: durch Kauf einer Privatfirma, durch Gründung einer Bus-Tochter gemeinsam mit anderen privaten Unternehmen oder durch Ausgründung einer eigenen hundertprozentigen privaten Tochtergesellschaft kann das öffentliche Nahverkehrsunternehmen von günstigeren privaten Tarifen profitieren. Mit den neu- bzw. ausgegründeten Unternehmen müssen dann spezielle Verträge zur Konkretisierung des Mutter-Tochter-Verhältnis abgeschlossen werden⁴⁶⁾.
- Die dritte Variante bestände in Personalübergangsmodellen etwa analog zu den Modellen, wie sie bei der Privatisierung der Bundesbahn zur Anwendung kamen. Die kommunalen Unternehmen können damit sicherlich ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern, die Kosten würden aber lediglich auf ihre Eigentümer, im Fall der Nahverkehrsunternehmen also vor allem die Kommunen abgewälzt.

43) Vgl. Girnau (1998).

44) Vgl. Leuthardt (1998).

45) Vgl. Girnau (1998, S. 11 ff).

46) Auf die arbeitsrechtliche Problematik soll hier nicht weiter eingegangen werden, vgl. grundsätzlicher Blanke (1998), Blanke/Gebhardt/Heuermann (1998); zu speziellen Aspekten auch Depenheuer/Depenheuer (1998).

Diese Ansätze zur Effizienzsteigerung über Maßnahmen zur Reduzierung der Personalkosten sind sehr umstritten, und zwar nicht nur, weil damit offenkundig die Anpassungslasten einseitig auf die Arbeitnehmer abgewälzt werden, sondern auch weil sich damit zwangsläufig die Frage nach der Sicherung der Qualitätsstandards des öffentlichen Personenahverkehrs stellt.

Die Verdeutlichung von Effizienzpotentialen ist auch das Ziel zahlreicher Benchmark-Studien. Bei diesem vor allem aus der Privatwirtschaft bekannten Instrument handelt es sich um einen Vergleich der Leistungsfähigkeit des Unternehmens mit anderen Unternehmen. Eigene Leistungslücken sollen systematisch aufgedeckt und Verbesserungsansätze identifiziert werden, der Lernprozess steht im Vordergrund, nicht das einfache Kopieren fremder Unternehmensprogramme und -strategien⁴⁷⁾. Die Europäische Kommission hat die Bedeutung dieses Ansatzes erkannt und fördert zur Zeit ein Benchmark-Pilotprojekt, an dem 15 europäische Unternehmen beteiligt sind. Die Ergebnisse sollen über eine Online-Datenbank allen Nahverkehrsunternehmen in Europa zur Verfügung gestellt werden⁴⁸⁾.

Fazit: Die Nahverkehrsunternehmen erweisen sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen als im hohen Maße defizitär. Kostendeckung und eine Reduzierung des öffentlichen Zuschußbedarfs wird über eine Kombination von Maßnahmen zur Verbesserung der Unternehmenserlöse sowie von Kosteneinsparungen angestrebt. Trotz punktueller Erfolge auf beiden Seiten muß jedoch festgehalten werden, daß die „Rettungsinsel der Eigenwirtschaftlichkeit“⁴⁹⁾ nur schwer zu erreichen sein wird, wenn nicht grundlegende Reformen eingeleitet werden. Dabei geht es nicht um die Zurückführung des ÖPNV-Angebots auf ein betriebswirtschaftlich rentables Niveau, sondern das Ziel wird sein müssen, die öffentlichen Verpflichtungen und Auflagen sowie die dafür zu leistenden Erstattungen transparenter zu gestalten.

Die Reformansätze umfassen neben dem Plädoyer für eine stärkere Liberalisierung des ÖPNV bis hin zur materiellen Privatisierung öffentlicher Verkehrsunternehmen vor allem die Forderung nach einer stärker wettbewerblichen Ausrichtung der Nahverkehrsunternehmen⁵⁰⁾. Dabei zeigen die Erfahrungen anderer Staaten, daß Wettbewerb nicht nur auf den profitablen Strecken, sondern auch um nicht kostendeckende, gemeinwirtschaftliche Auflagen

47) Vgl. auch zu methodischen Problemen: Vetter/Rother (1998).

48) Vgl. DG 07 [http://europa.eu.int/en/comm/dg07/ip98786_en.htm].

49) So Vetter/Rother (1998, S.12).

50) Vgl. u.a. Deregulierungskommission (1991), Böhme/Sichelschmidt (1994).

möglich und sinnvoll sein kann⁵¹). In diesem Fall werden von dem zuständigen Aufgabenträger in einem Ausschreibungsverfahren die Rechte an den billigsten Anbieter versteigert, d.h. den Zuschlag erhält derjenige, der bei Einhaltung der geforderten Mindeststandards mit dem geringsten öffentlichen Subventionsbedarf die Versorgungspflicht während eines bestimmten Zeitraum erledigen kann.

Die Sicherstellung eines ausreichenden Öffentlichen Personennahverkehrs muß also keineswegs bedeuten, daß die öffentliche Hand auch die Aufgaben selbst übernimmt. Den hoheitlichen Aufgabenträgern müssen allerdings im Rahmen eines weitgehend deregulierten und privatisierten öffentlichen Personennahverkehrs folgende wichtige Aufgaben vorbehalten bleiben:

- die Beachtung der umweltpolitischen Aufgabenstellung und die Durchsetzung sonstiger außerökonomischer Ziele des ÖPNV;
- die Festlegung und Überprüfung von Qualitätsstandards;
- die Linien- und Netzplanung, einschließlich der Vernetzung des ÖPNV;
- die Konkretisierung des Ziels, in welchem Umfang gemeinwirtschaftlich, nicht kostendeckende Transportleistungen aufrecht erhalten werden sollen;
- die Tarifierung;
- die Klärung der Finanzierungsfrage etc.;
- die Sicherung des Zugangs zu den kommunalen Netzen und Engpaßeinrichtungen (Bsp. Busbahnhöfe, Reservierungssysteme etc.).

Bei einer stärkeren wettbewerblichen Gestaltung des Marktes für öffentliche Nahverkehrsleistungen geht es also keineswegs um eine Deregulierung im Sinne eines Zurückdrängens des politischen Einflusses, sondern um ein neues Regulierungsmodell^{51a}), in dem es darauf ankommt, die demokratisch legitimierte Schiedsrichterfunktion der kommunalen Aufgabenträger auf einem für die Funktionsfähigkeit einer hochentwickelten Industriegesellschaft wichtigen Aufgabenfeld der öffentlichen Daseinsvorsorge neu zu bestimmen⁵²).

51) Es würde an dieser Stelle zu weit führen, auf die zahlreichen ausländischen Beispiele näher einzugehen. Die Reformen reichen dabei von einer vollständigen Deregulierung (Großbritannien außerhalb Londons) bis hin zu Modellen des kontrollierten Wettbewerbs, in denen staatliche Angebotsregulierung mit wettbewerblicher Konzessionierung verknüpft werden (Bsp. Schweden); vgl. dazu u.a. Europäische Kommission (1996), DIW (1997).

51a) Zu einem Überblick über unterschiedliche Organisationsmodelle siehe auch NEA (1998a, 1998b).

52) Vgl. Knieps (1998, S. 12f).

Vor allem die kommunalen Gebietskörperschaften, die gegenwärtig weitgehend noch alleinige Marktinhaber des Öffentlichen Personennahverkehrs sind, also jenes Marktsegmentes des öffentlichen Verkehrs, der die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr befriedigt (vgl. § 8 Abs. 1 PBefG), bestreiten, daß ein dereguliertes Wettbewerbssystem der geeignete Weg ist, um diese Aufgabe der Daseinsvorsorge sachgerecht erfüllen zu können. Die Mobilitätsbedürfnisse der Nutzer, die Wirtschaftlichkeitsinteressen der Verkehrsanbieter und der ökologisch begründete Schutzbedarf der Allgemeinheit ließen sich mit marktförmigen Mitteln nicht ausreichend aufeinander abstimmen. Andererseits ist in der Zwischenzeit aber auch zu beobachten, daß vor allem Gebietskörperschaften, die über keine eigenen ÖPNV-Unternehmen verfügen, natürlich gerade auch in einer Marktöffnung die Chance sehen, den von ihnen zu leistenden Defizitausgleich zu reduzieren⁵³).

Zur Zeit ist allerdings nicht so sehr die Frage, ob sich die bisherige Monopolstellung kommunaler Verkehrsbetriebe aufrechterhalten läßt, sondern im welchem Umfang wettbewerbliche Strukturen im Zuge der in Gang befindlichen Reorganisation des ÖPNV-Sektors eingeführt werden. Denn es gibt derzeit sehr viel Bewegung auf dem deutschen ÖPNV-Markt: Der Wettbewerb nimmt langsam, aber stetig zu, nachdem Ausschreibungen für gemeinwirtschaftliche Verkehre innerhalb der Europäischen Union zu erfolgen haben. Auch wenn es solche bisher nur in Einzelfällen gibt, z.B. in Itzehoe, München, Bad Homburg, Leipzig, Hamburg, Senftenberg, Stendal und Brandenburg (vgl. FAZ v. 8.5.1998), treten dadurch neue, vor allem immer häufiger auch ausländische Konkurrenten auf den Markt. Schwedische und französische Gesellschaften zeigen Interesse an Einsatzgebieten in Norddeutschland und in den neuen Bundesländern⁵⁴).

Auch wenn gegenwärtig noch nicht absehbar ist, wann und in welchem Umfang der bisherige Ordnungsrahmen im deutschen Nahverkehr entsprechend der Vorstellungen der EU grundlegend reformiert wird, so wird man doch von einer zunehmenden Zahl von Ausschreibungsverfahren auch innerhalb

53) Vgl. auch Ilgmann/Petzel (1998), die sich mit den möglichen Folgen einer Politik auseinandersetzen, die sich zu lange gegen eine Reform des geltenden Ordnungsrahmens im ÖPNV wehrt.

54) Vgl. DIW (1998) mit einer Übersicht über die Aktivitäten ausländischer Anbieter; vgl. auch Handelsblatt Nr. 2, 5. Januar 1999, S. 14.

des straßengebundenen Personennahverkehrs ausgehen müssen⁵⁵⁾. Bei der Ausschreibung von Verkehrsleistungen sind eine Reihe von Aspekten klärungsbedürftig. Auch wenn hier nicht alle Facetten dieser Problematik ausreichend behandelt werden können, sollen einige Punkte kurz angesprochen werden.

Den Auswahlkriterien innerhalb des Ausschreibungsverfahrens kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Im Hinblick auf die nach § 13a Abs. 2 PBefG zugrundezulegenden „geringsten Kosten“ liegt es nahe, das Kriterium Preis bzw. die geforderte Subventionszahlung, zu der das Unternehmen die Dienste anbieten will, zugrundezulegen. Dies ist jedoch schon deshalb problematisch, weil gleichzeitig auch Qualitäts- und Servicestandards der zu erbringenden Verkehrsleistung mit einbezogen werden müssen, die unmittelbaren Einfluß auf die Preisgestaltung haben. Nicht vertretbar ist es deshalb, Kosteneinsparungen, die zu Lasten des erforderlichen Leistungsniveaus gehen, als ausreichend anzusehen.

Bemerkenswert ist, daß es in dokumentierten Fällen, in denen Verkehrsleistungen unter Beteiligung privater Unternehmen ausgeschrieben wurden, erhebliche Kosteneinsparungen gegeben hat. Sie resultieren in einem nicht unerheblichen Maße aus Einsparungen bei den Arbeitskosten. Die dafür maßgeblichen Tarifunterschiede zwischen Öffentlichem Dienst und privaten Unternehmen belaufen sich auf etwa 25-30%. Viele kommunale Unternehmen sehen sich deshalb unter veränderten Marktbedingungen zu Organisationsprivatisierungen gezwungen, um durch die Gründung von privatrechtlich organisierten Tochtergesellschaften ebenfalls diese Tarifunterschiede ausnutzen zu können. Der Wettbewerbsdruck führt damit nicht nur zu einer z. T. dramatischen Verschlechterung der sozialen Lage der Beschäftigten, sondern wirkt sich zugleich negativ auf das Arbeitsklima aus, wenn z.B. gleiche Arbeitsplätze in einem Unternehmen unterschiedlich entlohnt werden. Den wettbewerbsbedingten Kosteneinsparungen auf der einen Seite stehen also möglicherweise zusätzliche Kosten an anderer Stelle gegenüber, wenn z.B. Arbeitnehmer durch die Absenkung des Lohnniveaus in die Sozialhilfe abrutschen.

55) Bereits heute läßt das Personenbeförderungsgesetz die Möglichkeit für Wettbewerb bei Auslaufen von Konzessionen im straßengebundenen Personennahverkehr zu; diese Möglichkeit wird aber erst in jüngster Zeit von Verbandsvertretern oder vom Verkehrsministerium explizit herausgestellt; vgl. etwa. Ipsen (1998), Girnau (1998).

Der Begriff der „geringsten Kosten für die Allgemeinheit“ als Kriterium für die Genehmigung gemeinwirtschaftlicher Verkehre wird in der Verordnung zur Anwendung von § 13a Abs. 1 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes v. 15. Dezember 1995 (BGBl. I, S. 1705) in der Weise konkretisiert, daß darunter diejenigen Kosten zu verstehen sind, die „die niedrigste Haushaltsbelastung für die zuständige Behörde“ zur Folge haben. Damit sind nicht erfaßt, alle indirekten Folgekosten für die Kommune, die sich in Konsequenz der Marktöffnung des ÖPNV etwa durch steigende Sozialleistungen ergeben können.

Soll die Chancengleichheit öffentlich-rechtlicher Unternehmen im Wettbewerb gesichert werden, dann bleibt zwangsläufig nur die Möglichkeit, innerhalb des Ausschreibungsverfahrens Qualitäts- und Servicestandards stärkeres Gewicht einzuräumen⁵⁶⁾. In der verkehrswissenschaftlichen Literatur gibt es eine Fülle an Kriterien, mit denen die Qualität im Öffentlichen Personennahverkehr umschrieben werden kann⁵⁷⁾. Die folgende Tabelle faßt die dafür maßgeblichen Prüfkriterien zusammen:

Qualitätsprüfliste für das Bürgernetz

Zugänglichkeit der Systeme	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bedürfnisse von in ihrer Mobilität beeinträchtigten Bürgern ■ Konzipierung der Fahrzeuge ■ Gestaltung der Haltestellen (auch intermodal) ■ Anbindung von wichtigen Fahrzielen an das öffentliche Nahverkehrssystem ■ Anbindung von ländlichen Gegenden und Randregionen
----------------------------	---

56) Vgl. Blum/Leibbrand (1998).

57) Zunehmend interessanter werden unter den veränderten Rahmenbedingungen auch Ansätze direkter Kundenbefragungen und Vertretungen von Konsumenten vgl. Knapp (1998) sowie Schiefelbusch (1998).

Erschwinglichkeit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fahrpreis ■ Erbringung von sozialen Leistungen (Fahrpreisermäßigungen)
Persönliche und betriebliche Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sicherheitsnormen ■ Beleuchtungsgüte ■ Qualifikation des Personals ■ Umfang des diensthabenden Personals/Überwachungssystem
Fahrkomfort	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fahrdauer ■ Zuverlässigkeit ■ Häufigkeit ■ Sauberkeit ■ Komfort ■ Informationen ■ Integrierte Fahrkartenausgabe ■ Flexibilität
Umweltauswirkung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Schadstoffemissionen ■ Lärm ■ Infrastruktur

Tab. 4.: EU - Kommission (1996, S.14).

Wie komplex und schwierig derartige Verfahren sein können, verdeutlichen die ersten Dokumentationen über die Ausschreibungen von Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs. Bei der Ausschreibung eines SPNV-Teilnetzes in Schleswig-Holstein spielten fünf Kriterien bei der Vergabe eine Rolle:⁵⁸⁾

- der Ausgleichsbetrag des Landes,

58) Vgl. Wevers (1998).

- die Qualität der angebotenen Verkehrsleistung und das Service- und Marketing-Konzept,
- Nebenangebote (alle Bieter waren zur Abgabe aufgefordert),
- Leistungsfähigkeit der Auftragnehmer, sowie
- Mehr-/Minderleistungen.

Das Kriterium Ausgleichsbeitrag entscheidet über die Reihenfolge der Bieter: Ist die Reihenfolge danach eindeutig, dann verändern die anderen Kriterien die Reihenfolge nicht⁵⁹⁾.

Vor allem die Befürworter des gegenwärtigen Ordnungsrahmens im ÖPNV verweisen auf die Gefahr, daß im Zuge der wettbewerblichen Neuorganisation des Sektors der Konzentrationsprozeß zunimmt und große private Konzerne die existierende mittelständische Struktur zerstören. Diese Einschätzung wird dabei durchaus durch ausländische Erfahrungen gestützt. Wenn schon nicht eine Deregulierung verhindern werden kann, dann sollte - so die Forderung - das Wettbewerbsproblem durch geeignete Maßnahmen reduziert werden: auf der Ostseeinsel Bornholm ist für 1999 die europaweite Ausschreibung des öffentlichen Nahverkehrs geplant. Um neue marktbeherrschende Positionen von privaten Unternehmen zu verhindern, wird die Verkehrsleistung in elf Lose aufgeteilt, die Ausschreibung erfolgt dabei unter der Auflage, daß jeder Bieter und die mit ihm verbundenen Gesellschaften nur für maximal drei Lose bieten darf⁶⁰⁾. Ob dies generell ein sinnvoller Lösungsansatz sein kann, muß dahin gestellt bleiben; die Effizienz Nachteile durch zu geringere Losgrößen dürften nicht unerheblich sein.

Ein letzter hier noch anzusprechender Punkt betrifft die Laufzeit der Genehmigungen. Je kürzer die Laufzeiten sind, um so eher besteht auch die Möglichkeit, den jeweils neuesten Standard in der Praxis umzusetzen bzw. erkennbare Fehlentwicklungen im Verkehrsangebot korrigieren zu können. Andererseits bedeuten kürzere Laufzeiten, daß für die Unternehmen weniger Anreize bestehen, notwendige Modernisierungen der Betriebstechnik und des Fuhrparks vorzunehmen. Die in der erwähnten NEA-Studie vorgeschlagene Laufzeit von 5 Jahren ist freilich zu unspezifisch, um alle möglichen Orga-

59) Eine ursprünglich ins Auge gefaßte Verpflichtung aller Bieter auf die Einhaltung bestimmter Tarifverträge mußte wegen der Inkompatibilität mit EG-Recht fallen gelassen werden. Die Bieter wurden stattdessen gebeten, sehr detaillierte Aussagen zum Personaleinsatz, zu den Personalkosten etc. zu machen.

60) Vgl. Handelsblatt Nr. 2, 5. Januar 1999, S. 14.

nisationsvarianten abdecken zu können. Unternehmen mit Investitionsverpflichtungen müssen die Chance zur Amortisation des eingesetzten Kapitals haben. Dagegen dürfte bei reinen Betreiberkonzessionen im Busverkehr diese relativ kurze Laufzeit durchaus angemessen sein.

5 **Schlußbemerkungen**

Die bisherigen Erfahrungen mit der Deregulierung im ÖPNV sind sehr differenziert zu betrachten. Relativ eindeutig ist die Bewertung des vollständig deregulierten britischen Systems, das kaum in der Lage ist, die Position des Nahverkehrs zu stärken und eine Trendwende einzuleiten⁷¹⁾ Eine erfolgreiche Deregulierungsstrategie sollte sich statt dessen stärker an Reformen orientieren, wie sie etwa in Schweden umgesetzt wurden.

In allen Fallbeispielen deuten die Ergebnisse auf erhebliche Kosteneinsparungen und einen reduzierten Subventionsbedarf als Folge der Deregulierung und der stärkeren Beteiligung privater Unternehmen hin. Es fehlen jedoch nach wie vor Untersuchungen, in denen eine Bewertung dieser Reformen unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Aspekten vorgenommen wird. Angesichts aktueller Entwicklungen auch hinsichtlich Qualität und Service scheinen Zweifel angebracht, ob diese Relation immer positiv ist.

Eine Sicherung öffentlicher Interessen und auch der Interessen der Beschäftigten scheint auch unter den neuen Marktbedingungen jedoch grundsätzlich möglich, wenn die Ausschreibungsverfahren entsprechend gestaltet werden. Dies wirft auf der anderen Seite aber auch neue Fragen hinsichtlich der kommunalen Kontrollmöglichkeiten auf, zumal wenn es sich bei den Vertragspartnern um – internationale – Konzerne handeln sollte. Es gibt nicht nur im Verkehrsbereich sondern auch in allen kommunalen Infrastruktursektoren bislang wenig systematisch auswertbare Erfahrungen mit diesen neuen Formen des Kontraktmanagements⁷²⁾.

71) Dennoch wird natürlich - aus einsichtigen Motiven - von Gegnern der Reform des deutschen Ordnungsrahmens besonders gern auf diese negativen Erfahrungen in Großbritannien zurückgegriffen, auch wenn diese britische Lösung weder im europäischen noch im nationalen Rahmen als Option ernsthaft in Erwägung gezogen wird.

72) Vor allem die Theorie der Transaktionskosten und Principal Agent- Ansätze verweisen auf die vielfältigen Probleme in diesem Zusammenhang.

Dem öffentlichen Personennahverkehr wird weiterhin innerhalb der kommunalen Verkehrs- und Umweltpolitik eine zentrale Rolle zukommen⁷³⁾. Im Rahmen der Lokalen-Agenda-Prozesse beginnen auch Bürger sich intensiver mit dem Zusammenhang von Stadtentwicklung, Lebensstilen, Verkehr und Umweltbelastung auseinanderzusetzen. Im Zuge einer Deregulierung im Nahverkehr scheint nun gerade die entscheidende Möglichkeit über eine Instrumentalisierung der kommunalen Verkehrsunternehmen, auf diese Zusammenhänge Einfluß zu nehmen, zu verschwinden. Aber möglicherweise eröffnen sich damit auch neue Chancen: öffentliche Interessen und Verkehrs-/Umweltbedürfnisse müssen nun explizit artikuliert werden; ihre Formulierung und ihre Durchsetzung wird damit in den politischen Raum zurückgeholt. Aber auch die Kosten gesellschaftlich gewünschter lokaler/regionaler Zukunftsentwürfe werden unter diesen Bedingungen offen gelegt. Warum sollte es bspw. nicht möglich sein, ein kommunales Verkehrskonzept etwa mit der Vorgabe eines bestimmten, innerhalb einer gewissen Frist zu erreichenden Modal split auszuschreiben? Hier wird dann nicht nur die kostengünstigste Lösung gesucht, sondern kreative und auf die besonderen Bedürfnisse der kommunalen Gemeinschaft zugeschnittene Konzepte. Immer wenn der öffentliche Personennahverkehr in umfassende Konzepte einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung eingebunden wird, besitzen die kommunalen ÖPNV-Unternehmen auch unter veränderten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen unbestreitbare Wettbewerbsvorteile.

73) Vgl. etwa Kanzlerski/Lutter (1998) sowie Würdemann (1998) und die dort angegebene Literatur.

Vertiefende Literatur

- Ambrosius, G.: Zurück zu den Anfängen? in: Püttner, G. (Hrsg.), Der regionalisierte Nahverkehr, Baden-Baden 1997, S. 11-50.
- Bayer, D./Manka, J.: Der Schienenpersonennahverkehr im Lichte des neuen Vergaberechts, in: Der Nahverkehr, 1998, H. 3, S. 8-11.
- Blanke, Th./Gebhardt, A.: Heuermann, M., Leitfaden Privatisierungsrecht, Baden-Baden 1998.
- Blum, U./Leibbrand, F.: Optionen für einen zukünftigen Ordnungsrahmen im öffentlichen Verkehrsmarkt, in: EI - Eisenbahningenieure, 49. Jg., 1998, H. 2, S. 5-8.
- Bochum, U.: Von Buskriegen und fallenden Preisen, in: Mitbestimmung, H. 1-2/1998, S. 45.
- Böhme, H./Sichelschmidt, H.: Eine Strategie für den Öffentlichen Personennahverkehr, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 227, Kiel 1994.
- Bundesregierung: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Gruppe der PDS, Förderung verschiedener Formen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), BT-Drs. 13/8753.
- Bundesregierung: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung 1996 über die Entwicklung der Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), BT-Drs. 13/7552.
- Canzler, W./Knie, A.: Möglichkeitsräume: Grundrisse einer modernen Mobilitäts- und Verkehrspolitik, Wien 1998.
- Depenheuer, H./Depenheuer, F.: Regelungen der Arbeitsbedingungen bei Tochtergesellschaften, in: Der Nahverkehr 1998, Nr. 4, S. 45-48.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Region Berlin: Langfristig mehr Verkehr, aber weniger Fahrgäste in Busse und Bahnen, in: DIW - Wochenbericht 14/98, S. 258-263.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Position der BVG im Vergleich mit anderen Verkehrsunternehmen und Konsequenzen der EU-Gesetzgebung. Gutachten für die Gewerkschaft ÖTV, Berlin 1997.
- Dieselben: Kommunale Zeitpolitik. Veränderungen von Zeitstrukturen - Handlungsoptionen der Kommunen, Berlin 1998.

- Eberling, M./Henckel, D.: Der Faktor Zeit, in: Die Mitbestimmung, Nr. 7/98, S. 60-61.
- Eichhorn, P./Greiling, D.: Öffentlicher Nahverkehr durch öffentliche und/oder private Unternehmen?, in: Püttner, G. (Hrsg.), Der regionalisierte Nahverkehr, Baden-Baden 1997, S. 51-70.
- Europäische Kommission: Das Bürgernetz. Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa. Grünbuch, Kom (95) 601 endg., Bulletin der Europäischen Union Beilage 4/5, 1996.
- Europäisches Parlament: Entschließung vom 17.01.1997 zum öffentlichen Verkehr und zur staatlichen Förderung basierend auf dem sog. Castri-cur-Bericht, in: Amtsblatt der EU vom 3.2.1997, Nr. 33/127.
- European Commission - DG 07: European cities to compare the performances of their local passenger transport systems, Brüssel, 1. Sept. 1998 [http://europa.eu.int/en/comm/dg07/ip98786_en.htm].
- Girnau, G.: Der regionalisierte Verkehrsmarkt: Konsequenzen für die VDV - Unternehmen, in: Der Nahverkehr 1993, H. 7-8.
- Girnau, G.: Herausforderungen an den ÖPNV der Zukunft, in: Der Nahverkehr, 1998, H. 7-8, S. 6-7.
- Girnau, G.: Wie sichern die VDV-Unternehmen ihre Zukunft im Verkehrsmarkt?, in: Der Nahverkehr, 1998, H. 6, S. 8-15.
- Hanreich, G.: Aktivitäten und Absichten der EU - Kommission im ÖPNV, Konferenz „Liberalisierung im ÖPNV“, Stuttgart, 30.6 - 1.7.1998.
- Heald, D.A.: Public policy towards cross subsidy, in: Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 68, 1997, No. 4, S. 591-623.
- Hickmann, G., Berschin, F.: Von der Bahnreform zur ÖPNV - Strukturreform, in: Internationales Verkehrswesen, 50. Jg., 1998, S. 600-606.
- Ilgmann, G./Petzel, W.: Szenarien des öffentlichen Verkehrs in Ballungsräumen bei Öffnung der Märkte, in: Internationales Verkehrswesen 50. Jg., 1998, Nr. 6, S. 248-250.
- Ipsen, W.: Eigenwirtschaftlichkeit - Gemeinwirtschaftlichkeit. Ziele im ÖPNV. Symposium „Der ÖPNV heute und morgen“, Bremen 1998.
- Kanzlerski, D./Lutter, H.: Einführung: Tendenzen und Probleme der Verkehrsentwicklung. Information zur Raumentwicklung, 1998, H. 6, S. 1 ff.

- Klenke, D.: Nahverkehr im Automobilzeitalter: Fragen aus der Sicht der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, in: Diemel, H.-L., Schmucki, B. (Hrsg.), *Mobilität für Alle*, Stuttgart 1997, S. 29-50.
- Knieps, G.: Das neue Trassenpreissystem: volkswirtschaftliche Vorteile eines zweistufigen Systems, in: *Internationales Verkehrswesen*, 50. Jg., 1998, H. 10, S. 466-470.
- Knieps, G.: Neue Perspektiven für die Gemeinden als Anbieter von Verkehrs- und Versorgungsnetzen, in: Knieps, G. (Hrsg.), *Die zukünftige Rolle der Kommunen bei Verkehrs- und Versorgungsnetzen*, Bergisch-Gladbach 1998, S. 7-18.
- Laaser, C.-D.: Deregulierungserfahrungen und -probleme im Eisenbahnwesen in Europa, in: *EI - Eisenbahningenieure*, 49. Jg., 1998, S. 10-18.
- Lehmann, C./Rodi, H.: ÖPNV in der Marktwirtschaft - Ein Ordnungsentwurf mit kritischer Würdigung der jüngsten Reformen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 21, 1998, H. 2, S. 167-188.
- Leuthardt, H.: Kostenstrukturen von Stadt-, Überland- und Reisebussen, in: *Der Nahverkehr*, 1998, H. 6, S. 19-23.
- Mehlert, C.: Angebotsbezeichnungen bei alternativen Bedienungsformen, in: *Der Nahverkehr*, 1998, H. 6, S. 56-58.
- NEA Transport, Resarch and Training: Vorgelegt bei der Europäischen Kommission GD VII, Risjswijk, Niederlande, 1. Zwischenbericht Jan. 1998, 2. Zwischenbericht März 1998, (Übersetzung im Auftrag der Deutschen Bahn AG).
- Nitsche, R.: Liberalisierung und Privatisierung der „London Transport“, 30. Hinterartener Gespräche, Oktober 1997 (Vortragsmanuskript).
- O.V.: Ausschreibung zur Probe, in: *Zeitung für Kommunale Wirtschaft*, Juli 1998, S. 26.
- Räpple, W.: Probleme des regulierten ÖPNV aus der Sicht eines kommunalen Verkehrsunternehmens auf dem Hintergrund gegebener Rahmenbedingungen, in: Püttner, G. (Hrsg.), *Der regionalisierte Nahverkehr*, Baden-Baden 1997, S. 135-148.
- Rürup, L./Niesen, R./Hedderich, A.: Die Finanzierung des Schienen-Personennahverkehrs, in: *Der Nahverkehr*, 1998, H. 5, S. 8-17.

- Scheele, U.: Privatisierung von Infrastruktur, Möglichkeiten und Alternativen, Köln 1993.
- Schneider, J.: Koordinationserfordernisse im bayerischen ÖPNV nach der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs, in: ifo -Schnelldienst, 51. Jg., 1998, Nr. 23, S. 18-30.
- Scholz, G.: Ringen um Fahrgäste schreckt Kunden ab, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft, Juli 1998, S. 3.
- Schwalbach, M.: Die Trassenpreissysteme in Europa, in: Internationales Verkehrswesen, 50. Jg., 1998, H. 10, S. 476-481.
- Stertkamp, W.: Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr, in: Internationales Verkehrswesen, 50. Jg., 1998, Nr. 5, S. 211-215.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV): Qualitätsverbesserung bei Bussen und Bahnen vorrangiges Ziel, VDV - News, Köln 1998.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV): VDV- Entwicklung der Kennzahlen (<http://www.vdv.de/vdappl/fahrgast6.htm>).
- Vetter, I./Rother F.: Lernen von den Besten: Benchmarking im ÖPNV, in: Nahverkehrspraxis, 1998, Nr. 6, S. 11-14.
- Wewers, B.: Ausschreibung von Leistungen des SPNV in Schleswig-Holstein, in: Der Nahverkehr, 1998, H. 7-8, S. 8-13.
- Würdemann, G.: Handlungsfelder der räumlichen Planung für eine lebenswerte und verkehrssparsame Stadt und Region. Informationen zur Raumentwicklung, 1998, H. 6, S. 351-367.

Rainer Wolf

Stop and Go.

Gründe für die Misere der städtischen Verkehrspolitik

1 Moloch Verkehr

Der vom Deutschen Städtetag ausgestoßene Ruf „Rettet unsere Städte jetzt“ und Alexander Mitscherlichs zeitgleiche Diagnose von der „Unwirtlichkeit der Städte“¹⁾ sind frühe Zeitdokumente über die Folgen der Automobilisierung unserer Gesellschaft. Die zerstörerische Wirkung des Individualverkehrs auf die städtischen Strukturen und das urbane Leben gehören seit Ende der sechziger Jahre zum ständigen Repertoire von Politik, Wissenschaft und Stadtplanung. Daher könnte die Verkehrspolitik geradezu als Modell des Politikversagens gelten.

Im Schatten der zunächst auf industrielle Anlagen konzentrierten Umweltpolitik hat der Verkehr Industrie und Energiewirtschaft in der Umweltschadensbilanz überholt. Straßen- und Fluglärm sind die mit Abstand wichtigsten Quellen der Lärmbelastung²⁾. Von ihm fühlen sich 72 % der Bevölkerung belästigt³⁾. Seine Anteile bei der Emission von Massenschadstoffen, die zu den entscheidenden Kenngrößen der Luftverunreinigung gehören, machen ihn mit Ausnahme des Schwefeldioxids zum Hauptfaktor für das Entstehen globaler Risiken wie dem Waldsterben und der Klimaveränderung. Der Anteil der Verkehrsfläche nimmt mit ca. 36 % der Siedlungsfläche mehr Raum

-
- 1) Alexander Mitscherlich, Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt/M. 1965.
 - 2) Umweltbericht 1990, S. 225.
 - 3) Umweltbericht 1994, 167.

in Anspruch als die gesamte Wohnbebauung⁴⁾. Sie verkörpert einen Bodenwert von ca. 800 Mrd. DM⁵⁾.

Prozentanteile des Verkehrs an Umweltbelastungen

	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
Endenergieverbrauch	17,3	17,1	18,0	20,9	23,5	24,0	27,4	28,1
CO	54,2	63,5	64,5	73,8	72,4	72,8	72,6	61,4
NOx	42,2	37,5	40,7	48,5	50,9	54,4	65,3	58,0
VOC	34,7	31,0	34,7	39,2	39,4	41,4	38,4	34,7
SO ₂	4,9	6,3	3,1	3,3	3,0	3,0	7,0	2,1

Abb. 1: *Umweltbericht 1990, S. 94 ff.; Verkehr in Zahlen 1990, S. 278 ff., 1996, S. 301 ff.; Umweltbericht 1994, S. 215.*

Nichts anderes gilt für die Unfallbilanz. Die tagtäglich aktualisierten Risiken des Straßenverkehrs fordern, auch wenn die Zahl der Getöteten zwischen 1975 und 1995 von 14.870 auf 9.454 zurückgegangen ist⁶⁾, weit mehr Opfer als andere Technologien. Doch damit nicht genug. Jeder Besuch einer Innenstadt macht deutlich, daß sich urbanes Leben und motorisierter Straßenverkehr ausschließen. Die Verkehrsschneisen zerschneiden städtische Lebenszusammenhänge, trennen Arbeiten und Wohnen, vernichten Lebensqualität und zeugen gleichwohl davon, daß der zyklische Verkehrskollaps auf den Zufahrtsstraßen unvermeidlich bleibt. Nur 16 km/h beträgt heute die innerstädtische Durchschnittsgeschwindigkeit⁷⁾. Und dort, wo der fließende Verkehr endgültig zum Stillstand gekommen ist, sind zugeparkte Gehwege bei gleichzeitigem chronischen Mangel an Parkplätzen der letzte Beweis für die These, daß motorisierter Individualverkehr und Urbanität nicht zusammenfinden können.

4) Helmut Holzapfel, Stadt und Verkehr der Zukunft, in: Thomas Sieverts (Hrsg.), Zukunftsaufgaben der Stadtplanung, Düsseldorf 1990, S. 108.

5) Umwelt- und Prognose-Institut (UPI), Umweltwirkungen von Finanzinstrumenten im Verkehrsbereich, Heidelberg 1990, S. 30.

6) Verkehr in Zahlen 1996, S. 174.

7) Der Spiegel 29/1988, S. 72.

Die Versuche, umwelt- und stadtverträgliche Verkehrskonzepte zu entwickeln, sind Legion. Daß der Individualverkehr mit den Strukturen der mittelalterlichen Stadt schlechthin unverträglich ist, darf inzwischen als weithin unumstritten gelten. Wer ihre Bauwerke, Gassen und Plätze erhalten will, muß die Automobile aus den historischen Zentren verbannen. Dies ist gegen den Widerstand des Einzelhandels weitgehend geschehen. Umso mehr leiden die angrenzenden gründerzeitlichen Viertel unter den Problemen des aus den mittelalterlichen Stadtkernen verdrängten Verkehrs. Parkraum ist notorisch knapp, der Suchverkehr stört. 40 % der Fahrzeugbewegungen in den Innenstädten dienen der Parkplatzsuche⁸⁾. Dagegen wird versucht, die Lebensqualität dieser Inseln des urbanen Lebens, wo sich Wohnen und Arbeiten noch mischen, durch Verkehrsberuhigung und Parkraumbewirtschaftung zu bewahren. Allerdings greifen diese Maßnahmen nur bedingt. Wo sie wirken, haben sie zumeist Verlagerungseffekte zur Folge. Für eine nachhaltige Blockade der Verkehrslawine taugt eine am Vorbild der Naturschutzgebiete orientierte Ausweisung urbaner Schutzgebiete nicht. In den Neubauvierteln und vor allem im suburbanen Siedlungsbrei der zersiedelten Regionallandschaften, die sich um die großen Städte schlingen, ist die Restriktion des Individualverkehrs kein Thema mehr. Er stört, doch jedermann scheint auf ihn angewiesen.

Spätestens hier wird deutlich, daß Mobilität und Stadt nicht nur Gegensätze produzieren, sondern sich gegenseitig bedingen. Die Städte sind der historische Umschlagplatz von Waren, Dienstleistungen, Informationen, Meinungen, Kunst und Kultur. In ihnen begegnen sich Menschen. In ihnen konzentrieren sich die gewerblichen Arbeitsstätten, hier finden sich die Institutionen von Bildung und Wissenschaft, hier fokussieren sich die Zentren von Politik und Verwaltung und ebenso die Tempel des höherwertigen Konsums und die Kathedralen der Kultur. Auf sie orientieren sich last not least die Verkehrswege. Nur durch Mobilität ist urbane Verdichtung und Zentralität in personalen Begegnungen möglich. Eine Gesellschaft ohne sie wäre ein globales Dorf mit der Tristesse der digitalisierten Kommunikation, aber ohne die Idylle des Landlebens. Deshalb kann es einer zukunftsverantwortlichen Verkehrspolitik nicht nur um die Einschränkung des Individualverkehrs gehen, sondern auch um die Entwicklung von stadtverträglicher Mobilität. Daß eine alternative Verkehrspolitik von der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs abhängt, ist eine altbekannte Prämisse der Verkehrspolitik.

8) Der Spiegel 29/1998, S. 70.

Daher können die erkennbaren Defizite der kommunalen Verkehrspolitik nicht darauf zurückgeführt werden, daß die Verantwortlichen nicht wüßten, was sie tun. Dies muß einen schärferen Vorwurf provozieren. Er lautet: Sie tun nicht, was sie wissen. Die naheliegende Entschuldigung lautet: Wir können nicht tun, was wir wollen. Diese Argumentation verweist darauf, daß kommunale Verkehrspolitik Restriktionen unterliegt, die sie selbst nicht unmittelbar beeinflussen kann. Trifft dies zu, wird die Maxime „global denken – lokal handeln“ teilweise widerlegt. Sie mag nach wie vor für das Engagement der Bürger gelten, überspannt jedoch den Handlungsrahmen, der die Gestaltungsspanne der institutionalisierten Politik vor Ort prägt. Diese These soll auf drei Begründungsebenen verfolgt werden. Gesellschaftsstrukturelle Restriktionen können darin gesehen werden, daß die gesellschaftliche Entwicklung gegen die Intentionen einer umweltverträglichen Verkehrspolitik läuft (2.). Sie können auch mit geronnen gegenläufigen Verhaltensmustern ihrer Adressaten erklärt werden (3.). Schließlich kommt als eine weitere Erklärungsebene in Betracht, daß die Kommunalpolitik nicht über die politischen Ressourcen verfügt, die zur Lösung kommunaler Verkehrsprobleme erforderlich sind (4.).

2 Strukturparameter der Verkehrsentwicklung

Im Gegensatz zur industriellen Umweltpolitik ist die Erfolgsbilanz der Verkehrsumweltpolitik bisher unbefriedigend. Während die negativen externen ökologischen Effekte des Verkehrs noch immer wachsen, gibt es deutliche Anzeichen dafür, daß die industrielle Umweltverschmutzung in einigen Kenngrößen abnimmt. So reduzierten sich von 1970 bis 1990 die Emissionen von Schwefeldioxid um 73 %⁹⁾. Vergleicht man diesen Trend mit der Entwicklung des ökonomischen Wachstums, das im gleichen Zeitraum zur einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts um 67 % führte, so wird deutlich, daß sich hier eine Entkoppelung der ökonomischen Entwicklung vom Ressourcenverbrauch manifestiert, die den Gemeinspruch von der Unvereinbarkeit von Ökonomie und Ökologie widerlegt. Anzeichen einer ähnlichen „Effizienzrevolution“¹⁰⁾ im Ressourcenverbrauch sind im Bereich des Verkehrs nicht zu verzeichnen.

9) Umweltbericht 1994, S. 7.

10) Vgl. dazu Ernst-Ulrich von Weizsäcker, Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt. Darmstadt 1990, S. 142 ff.

Im Gegensatz zur industriellen Umweltpolitik, die aus dem Wandel der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft durch den Niedergang der emissionslastigen Schwerindustrie viele Gratischeffekte erfährt, wirkt der sozioökonomische Wandel für die Umweltbelastung durch den Verkehr nicht entkoppelnd, sondern problemverschärfend. Daß die „Zähmung des Automobils“¹¹⁾ bisher eher bescheiden ausfiel, kann daher nicht nur an den konzeptionellen und instrumentellen Unzulänglichkeiten der Verkehrspolitik liegen, sondern muß insbesondere auch darauf zurückgeführt werden, daß der Individualverkehr aus dem ökonomischen und sozialen Strukturwandel wesentliche problemverstärkende Impulse erfährt. Er ist ein entscheidender Parameter für die Zunahme des Verkehrs. Die Entwicklung der modernen Gesellschaft, die sich im Prozeß der Tertiarisierung von einer um die traditionellen Branchen der Schwerindustrie gruppierten Wirtschaftsgesellschaft in eine Dienstleistungsgesellschaft mit „postindustriellen“ Wachstumsschwerpunkten in den Informationstechnologien, Medien, Banken und Versicherungen und einer Vielzahl unternehmensbezogener anderer Dienstleister wandelt, trägt nicht nur dazu bei, daß generell die Raumüberwindungsleistungen steigen, sondern daß sich auch das Mobilitätsschema der Gesellschaft vom öffentlichen auf den Individualverkehr verlagert.

Obwohl in der Tertiarisierung gewerblicher Tätigkeiten auch eine Tendenz zur Immaterialisierung der Wirtschaft liegt, schlägt dies nicht unmittelbar auf den quantitativen Umfang des Güterverkehrs durch. Vielmehr haben die Transportentfernungen markant zugenommen. Im Güterverkehr ist die Verkehrsleistung zwischen 1960 und 1989 von 142 Mrd. tkm auf 288 Mrd. tkm gestiegen¹²⁾. 1995 lag sie bereits bei 421,5 Mrd. tkm¹³⁾. Niedrige Transportkosten eröffnen den Unternehmen die Möglichkeit, ihre Produktionsfaktoren nach den weltweit günstigsten Faktorpreisen zu kombinieren. Dies führt dazu, daß für einen Joghurt mehr als 6.800 Kilometer Transportleistungen erbracht werden¹⁴⁾. Auch wenn die Gütermenge kaum noch zunimmt, werden sie immer weiter und immer häufiger auf Straßen transportiert¹⁵⁾. Erhöht sich mit der Internationalisierung der Märkte der Verkehrsaufwand, so verändert sich mit dem ökonomischen Wandel die stoffliche Zusammensetzung

11) Hans-Paul Bahrtd, Über die Notwendigkeit der Zähmung des Automobils, AfK 1986, S. 185 ff.

12) Verkehr in Zahlen 1990, S. 201.

13) Verkehr in Zahlen 1996, S. 235.

14) von Weizsäcker, S. 137.

15) Jänicke/Mönch/Binder, 1992, S. 144.

der industriellen Güterströme. Die Produktion der traditionellen „eisenbahn-affinen“ Massenfrachtgüter Steine, Erden, Kohle, Eisen und Stahl stagniert oder geht zurück. Dagegen nehmen die hochwertigen, transportempfindlichen, technologiehaltigen Produkte zu. Entsprechend rückläufig hat sich der Anteil der Bahn am Gütertransport entwickelt. Er verringerte sich zwischen 1960 und 1989 von 37,4 % auf 21,6 %¹⁶⁾. Ihr Marktanteil ist auf 16 % im Jahr 1996 zurückgegangen¹⁷⁾. Demgegenüber hat der Straßengüterverkehr seinen Anteil an der Verkehrsleistung zwischen 1960 und 1989 von 32% auf 55,7% steigern können¹⁸⁾, 1995 lag er bereits bei 64,5 %¹⁹⁾. Mit der Einführung von neuen Produktions- und Logistikkonzepten wie der „flexiblen Fertigung“, der „lean-production“ durch Verringerung der Fertigungstiefe und der „just-in-time-Produktion“ erhöhen sich die Ansprüche auf schnelle, präzise und individuell abrufbare Vertaktung der Produktionszyklen zwischen den Unternehmen. Die Internationalisierung der Märkte steht ihrerseits im Widerspruch zu der historisch gewachsenen und gezielt national konzipierten technischen Auslegung der schienengebundenen Verkehrssysteme.

Bedeutsam sind auch die Auswirkungen der Tertiarisierung auf die Mobilität von Personen. Information und Kommunikation sowie die gesamte Palette personenbezogener Dienstleistungen treten in den Vordergrund. Dienstleistungen als „Spiel zwischen Personen“²⁰⁾ lockern einerseits die traditionellen industriellen Standortbindungen. Sie verstärken andererseits die geschäftliche Bedeutung von „face-to-face“-Kontakten und induzieren dadurch eine erhöhte berufliche Mobilität. Während der Berufsverkehr zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zumindest grundsätzlich mit den standardisierten Nutzungsbedingungen des öffentlichen Massenverkehrs konvergiert, verlangt das Mobilitätsschema des Geschäftsverkehrs bereits einen weit höheren Grad an zeitlicher Flexibilisierung und räumlicher Differenzierung. Noch deutlicher erscheinen die Vorteile des Pkw's gegenüber den öffentlichen Verkehrsmitteln für die private Mobilität in Freizeit und Konsum. Von 1960 bis 1989 hat sich die Verkehrsleistung im Personenverkehr nahezu verdreifacht. Sie stieg von 1990 bis 1996 von 599 auf 745 Mrd. Personenkilometer²¹⁾. Dabei verringerte sich der Anteil des öffentlichen Verkehrs zwi-

16) Verkehr in Zahlen 1984, S. 188; Verkehr in Zahlen 1996, S. 203.

17) Der Spiegel 29/1998, S. 75.

18) Verkehr in Zahlen 1990, S. 203.

19) Verkehr in Zahlen 1996, S. 237.

20) Daniel Bell, Die postindustrielle Gesellschaft, Frankfurt/M. 1975, S. 375.

21) Verkehr in Zahlen 1996, S. 219.

schen 1960 und 1990 von 32,9% auf 17,4%, während der motorisierte Individualverkehr von 66,6% auf 81,7% wuchs²²⁾. Mit rund 50 % Anteil an der anfallenden Verkehrsleistung dominieren dort Freizeit und Urlaub als Verkehrsanlässe²³⁾.

Die Tertiarisierung führte einerseits zu einer raumstrukturellen Dezentralisierung von Arbeitsplätzen, andererseits wuchsen mit der Erhöhung der Einkommen die Ansprüche an die Wohnqualität, die in den hergebrachten Wohnformen der Industriestadt nicht mehr befriedigt werden konnten. Die damit in Gang gesetzten Prozesse der Suburbanisierung haben dann in Verbindung mit der sprunghaften Erhöhung der Massenmotorisierung nicht nur das Leitbild der autogerechten Stadt als Muster der Stadtentwicklung kreierte, sondern auch die zersiedelten Regionallandschaften entstehen lassen. Hatte sich der Pkw-Bestand in den alten Bundesländern von 1,75 Mio. im Jahr 1955 auf 31 Mio. im Jahr 1990 erhöht, umfaßte er 1996 einen Gesamtbestand von 40,4 Mio.²⁴⁾. Rund 400.000 Menschen pendeln jeden Morgen nach München hinein und abends wieder heraus²⁵⁾. Im Ausbau der Straßenverkehrsinfrastruktur liegt somit eine verschwiegene „Politik der Verstädterung“²⁶⁾. Sie etabliert eine infinitesimale Anspruchshaltung, den Freiraum bis in die letzten ökologischen Rückzugsräume für die urbanen Nutzungsinteressen von Wohnen, Arbeit und Freizeit zu öffnen.

Durch die Kombination von Mobilitätsansprüchen im Erwerbssystem und in der Lebenswelt sowie durch seine Kompatibilität mit beiden sozialen Subsystemen ist das Automobil zum Leitobjekt der Mobilität in der technischen Zivilisation geworden. Die zunehmende Auflösung der großen und kleinen Gemeinschaften im Rahmen der übergreifenden Prozesse der Individualisierung²⁷⁾ synchronisiert sich mit der Individualisierung der Verkehrsmittel. Obwohl das Automobil das Vehikel des modernen „Masseneremiten“²⁸⁾ ist, verrät die Bezeichnung „Individualverkehr“ ein symptomatisches Mißver-

22) Verkehr in Zahlen 1990, S. 180.

23) Verkehr in Zahlen 1990, S. 191.

24) Verkehr in Zahlen 1996, S. 332.

25) Der Spiegel 29/1998, S. 71.

26) Rolf Richard Grauhan/Wolf Linder, Politik der Verstädterung 1974, S. 103 ff.; Wolf Linder, Nahverkehrsplanung und städtische Lebensbedingungen, in: Rolf Richard Grauhan (Hg.), Großstadt-Politik, Gütersloh 1972, S. 212 ff.

27) Vgl. dazu Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/M. 1986, S. 205 ff.

28) Günter Anders, Die Antiquiertheit des Menschen, Bd. 1, München 1985, S. 102.

ständig: Mobilität ist notwendigerweise ebenso öffentlich wie deren Kosten, individualisierbar ist lediglich der Besitztitel über das Verkehrsmittel und des Nutzen.

3 Restriktionen für Gegenstrategien

Gegen den motorisierten Individualverkehr werden grundsatzschwere Überlegungen über eine generelle „Demobilisierung“ oder „Verlangsamung“ gestellt. Ob darin jedoch mehr als eine Trotzreaktion gegen den „Nihilismus der Geschwindigkeit“²⁹⁾ zu sehen ist, erscheint zweifelhaft. Denn dafür wäre eine durchgreifende Reorientierung des Mobilitätsschemas der Gesellschaft erforderlich, das wiederum die Umkehrung der vorherrschenden Trends der Siedlungsentwicklung der letzten 50 Jahre durch räumlich integrierte Prozesse von Produktion, Arbeiten, Wohnen und Freizeit zur Voraussetzung hätte. Die Umpolung der Siedlungsentwicklung trifft auf verfestigte Strukturen und Präferenzen. Daß sich die Informationstechnologien hier als Mittel zur Lösung der Probleme erweisen werden, erscheint wenig wahrscheinlich. Die verkehrsreduzierenden Potentiale der Teleheimarbeit sind beschränkt. Das Internet taugt zum globalen Datenaustausch, ersetzt jedoch ebensowenig wie das Telefon die persönliche Kommunikation. Die Verbreitung der Telematik im Wirtschaftsleben läßt die freizeitbedingte Mobilität unberührt.

Erfolgversprechender erscheinen daher Ansätze, die Voraussetzungen für eine umweltverträgliche Gestaltung der Mobilität zu schaffen. Seit Jahrzehnten konkurrieren hier Strategien zur Forcierung von technischen Optimierungen an Kraftfahrzeugen mit Versuchen, eine Änderung in der Präferenz für die Wahl des Verkehrsmittels zu erreichen. Die Optimierung der Technik steht im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Auf sie konzentrierte sich auch bisher die Verkehrspolitik. Allerdings haben selbst spektakuläre Erfolge wie die Einführung des Katalysators oder die Entwicklung eines Drei-Liter-Autos für die Gestaltung eines umweltverträglichen Verkehrs ambivalente Folgen. Sie stellen bestenfalls selektive Beiträge zur Problemlösung dar, deren umweltentlastenden Effekte im übrigen leicht durch gegenläufige Entwicklungen aufgefangen werden können. Das Drei-Liter-Auto verbessert die Emissionsbilanz des Verkehrs, trägt jedoch zur Entlastung der Verkehrsinfrastruktur nicht positiv bei. Es befreit die Städte weder von Staus noch von der Parkraumproblematik und erhöht die Verkehrssicherheit ebenso

29) Paul Virillo, *Ästhetik des Verschwindens*, Berlin 1986, S. 78.

wenig wie die Qualität der urbanen Lebenswelt. Die Verbesserung des Wirkungsgrades der Motoren kann durch Erhöhung ihrer Leistungsstärke, durch einen Zuwachs im Bestand der Kraftfahrzeuge oder eine Erhöhung der Verkehrsleistung mehr als kompensiert werden.

Insbesondere die Städte, die mit komplexen und multidimensionalen Folgeproblemen des Individualverkehrs konfrontiert sind, können von monofinalen technischen Einzelverbesserungen an Kraftfahrzeugen nur wenig für die Lösung ihrer spezifischen Probleme erwarten. Aus ihrer Perspektive stellt die Konzentration auf dieses Politikfeld daher eine Fehlallokation politischer Ressourcen dar. Vielmehr müßte dafür die Verlagerung der Mobilität auf umweltverträglichere Verkehrsmittel erreicht werden. Hier sind die Verlagerungspotentiale durchaus beträchtlich. Man kann die Nutzung des Pkw's bei vergleichbarem Wohlstandsniveau auf den Level von Los Angeles (91%) heben oder auf den Pegel von Amsterdam (23%) absenken³⁰⁾, ohne die Grundmauern der Gesellschaft zu unterminieren oder auch nur das Automobil als Grundausstattung der Haushalte zu verdrängen.

Mit einer restriktiven Gestaltung der Straßeninfrastruktur und ihrer Nutzungsbedingungen in den Städten allein ist eine nachhaltige Beeinflussung des Individualverkehrs schon deswegen kaum zu erreichen, weil der Abschied von politisch seit mehreren Jahrzehnten sanktionierten Ausbaupolitik einen langen Bremsweg hat. Parkraumbewirtschaftung, Geschwindigkeitsbegrenzungen und die Einrichtung von Spielstraßen und Fußgängerzonen sind Maßnahmen in den Städten, sie erreichen den Verkehr, der in die Städte fließt nicht. Vielmehr wird ihr Erfolg gerade durch ihn ständig in Frage gestellt. Eine Änderung der Verkehrsmittelwahl für den alltäglichen Gebrauch in den Nahdistanzen kann daher nicht durch die Begrenzung und Erschwerung des motorisierten Individualverkehrs allein bewirkt werden. Der Umbau der Verkehrsinfrastruktur ist ohne Veränderung der Leitbilder, wie die Mobilität in die Städte gestaltet werden soll, wenig aussichtsreich. Ein Umsteigen setzt attraktive Alternativen voraus. Die Entlastungseffekte durch die Verbesserung der Bedingungen für das Fahrrad sind begrenzt. Daher wird seit Jahrzehnten die Verlagerung der Mobilität auf öffentliche Verkehrsmittel besonders für die Ballungsräume propagiert.

30) Heiner Monheim/Rita Monheim-Dandorfer, Städte für alle. Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft, Hamburg 1990, S. 106.

Das urbane Leitbild einer stadt- und umweltverträglichen Mobilität heißt Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Es ist das Gegenbild zum Mythos von der Überlegenheit individueller Präferenzen, den marktwirtschaftlich organisierte und besitz-individualistisch orientierte Gesellschaften beanspruchen. Er unterliegt jedoch gleichfalls der Gefahr von Mystifizierungen. Der Mythos der Marktrationalität lautet: *private vices, public benefits*. Danach haben Entscheidungen, die sich am Eigeninteresse orientieren, ungeachtet ihrer eigennützigen Motivationen auch für das Gemeinwohl einen positiven Ertrag. Die Folgen des motorisierten Individualverkehrs für Umwelt und Urbanität falsifizieren diesen Mythos ganz offensichtlich. Daraus wird im Umkehrschluß die Prämisse abgeleitet, daß kollektive Güter durch öffentliche Organisations- und kollektive Nutzungsregelungen besser geschützt und entwickelt werden können. Danach ist der öffentliche Verkehr *eo ipso* das Muster eines leistungsfähigen, stadt- und umweltverträglichen Mobilitätssystems. Ganz in diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht der Bundesbahn das Attribut eines „überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes“ zugesprochen und die bis in die achtziger Jahre bestehende Regulation des Güterverkehrs durch Mengenkontingente und Tarife legitimiert³¹⁾. Aus einem ähnlichen Grund wird das Taxigewerbe noch immer einer ganz gegen die Regeln der marktwirtschaftlichen Allokation von Ressourcen gerichteten Bedarfsprüfung unterworfen³²⁾. Trotz dieser Restriktionen des Verkehrsmarktes hat sich die Leistungsfähigkeit des Lkw-Verkehr gegenüber der Schiene durchgesetzt und trotz aller Klagen über die Überschwemmung der Städte mit Pkw ist es für viele Nutzer offensichtlich nicht nur eine Frage irrationaler Verliebtheit in ihre Mantas und Mercedes, sondern eine zum Teil durchaus rationale Überlegung, den Pkw den Bussen und Bahnen vorzuziehen.

Entmystifizieren die negativen externen Effekte die Gloriole des Automobils, die es für jugendliche Gemüter jeden Alters immer noch besitzt, so unterliegen andererseits die anscheinend intellektuell gereiften Kritiker des Individualverkehrs nicht selten ihrerseits wiederum einem Mythos. Obwohl viele grundsätzliche Erwägungen und generelle Betrachtungen für die Abkehr vom motorisierten Individualverkehr sprechen, ist die aktuelle Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs in ständiger Kritik. Dabei werden mehr als die Höhe der Benutzungsentgelte die unübersichtlichen Tarifsysteme und Benut-

31) BVerfGE 40, 196 <218>; BVerwGE 64, 70 <72>.

32) BVerwGE 79, 208 <210>; 82, 295 <302>.

zungsregeln, der Beförderungskomfort, die Taktfrequenzen, die Defizite in der Vernetzung unterschiedlicher Verkehrsträger, die Dichte der Netze und die zu langen Fahrtzeiten genannt. Die mangelnde Kundenorientierung führt zu der konstatierbaren Diskrepanz von hoher genereller Präferenz für das Umsteigen und der niedrigen praktischen Befolgsrate. So entfalten sich Widersprüche zwischen den individuellen Mobilitätsmustern und den gesellschaftlichen Folgen des Individualverkehrs, zwischen der abstrakten Erkenntnis seiner externen Effekte und der Veränderung des konkreten Nutzungsverhaltens, zwischen den grundsätzlichen Leistungspotentialen des öffentlichen Verkehrs und seinen konstatierbaren aktuellen Defiziten, der öffentlichen Klage über die Zerstörung der Urbanität und der ökologischen Ressourcen durch den Individualverkehr und dem praktischen Festhalten an den geronnenen Nutzungsmustern. Die Motivation zum Umsteigen bleibt ein akademisches Vorhaben, solange lediglich die moralisierenden und abstrakten systemischen Argumente gegen die Nutzung des Automobils stehen, während die meisten handlungsleitenden, individuell-konkreten Nutzenkalküle für sie sprechen. Die individuell erreichbaren Vorteile werden den individuell erfahrbaren Nachteilen übergeordnet, während die abstrakt-generellen Erwägungen für den öffentlichen Vorteile dies nicht kompensieren können.

Die Politik des Umsteigens ist schon deshalb ein voraussetzungsreiches Projekt, weil die Steigerung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs mit einem aufwendigen und langfristigen Umbau der technischen Verkehrsinfrastruktur verbunden ist. Dem strukturellen Immobilismus öffentlicher Infrastruktur stehen erheblich flexiblere Nutzer gegenüber, die ihre Verkehrsmittelwahl nicht am potentiellen, sondern am aktuellen Leistungsvermögen orientieren. Die Leistungsschwächen des öffentlichen Verkehrs manifestieren sich in der Regel in als chronisch erlebten Problemsyndromen, die Leistungsdefizite des Individualverkehrs kondensieren sich dagegen in akut erfahrenen Syndromen des Verkehrskollapses in den Spitzenzeiten der Verkehrsbelastung, der ergebnislosen Parkraumsuche, der Konfrontation mit Unfällen und Nachrichten über die Überschreitung der Ozonwerte. Wenige Stunden später sind die Straßen wieder frei und die Ozonwarnungen vergessen. Die einmal erfahrenen und bei weiteren Testversuchen bestätigten Mängel in den Tarifen und Fahrplänen des ÖPNV werden dagegen als strukturelle Fehler wahrgenommen.

Seit Jahren wird die Notwendigkeit der Steigerung der Attraktivität öffentlichen Verkehrs betont. In den ÖPNV fließen deshalb seit Jahrzehnten erhebli-

che finanzielle Mittel der öffentlichen Hand. Sie erreichen zwar nicht das Niveau, das dem motorisierten Individualverkehr zugute kommt, sind jedoch mit zur Zeit ca. 45 Mrd. DM im Jahr nicht zu vernachlässigen. Auch wenn man davon die investiven Kosten für die Infrastruktur abzieht, erweist sich der ÖPNV nicht nur als leistungsschwach, sondern auch als chronisch defizitär. In dieser Hinsicht gilt es auf eine weitere Mystifizierung hinzuweisen. Sie besteht in der von vielen Befürwortern des ÖPNV vertretenen These, er sei notwendig defizitär und könne daher ohne Subventionen nicht auskommen. Dies ist nichts weiteres als die Legitimation der bestehenden Verhältnisse. Vielmehr läßt sich die Gegenthese vertreten, die finanzielles Defizit und Leistungsschwäche aus der mangelnden Kunden- und Marktorientierung der Träger des gemeinwirtschaftlichen Sektors in Zusammenhang sieht. In der Tat wird ein ÖPNV, der sich auf den Schülerverkehr als einem seiner Hauptgeschäfte konzentriert nicht viel anders als durch Subventionen zu betreiben sein. Er wird damit jedoch in Bezug auf seine Unternehmensziele auf ein nachrangiges Komplementärgeschäft zum motorisierten Individualverkehr festgelegt, das viele ökonomisch attraktivere Angebote und Kundensegmente gar nicht ernsthaft erfaßt. Zudem ist unschwer einzusehen, daß Monopole in Verbindung mit Dauersubventionen nicht nur als öffentliche, sondern auch als private Unternehmen andere Überlebensstrategien entwickeln als Unternehmen, deren Erfolg im Wettbewerb um Qualität und um Kosten abhängt. Ob der Nahverkehr als auf Dauer bezuschußter Regiebetrieb oder als kunden- und ertragsorientiertes Dienstleistungsunternehmen geführt wird, dürfte für die Zukunft des ÖPNV entscheidend sein. Ohne eine Finanz- und Organisationsreform der öffentlichen Verkehrsunternehmen ist die Verbesserung des Leistungsangebotes des ÖPNV daher kaum zu erwarten. Sie erweist sich jedoch als nicht weniger mühsam als der Umbau der technischen Infrastruktur³³⁾. Dabei ist zuzugeben, daß schlüssige Konzepte für eine effizienzorientierte Organisation des gemeinwirtschaftlichen Rahmenauftrages auch nach der Regionalisierungsgesetzgebung rar sind. Da die Träger des ÖPNV in mächtige horizontale Politikverbände verwoben sind und über ein zähes Eigenleben verfügen, sind die Wege zum Umsteuern auch hier lang und beschwerlich.

33) Monheim/Monheim-Dandorfer 1990, S. 501 ff.

4 Der kommunale Handlungsrahmen

Die strukturellen Hürden für ein Umsteuern der Verkehrspolitik in den Städten sind daher hoch. Dies erklärt jedoch nur unzureichend, warum fast alle Versuche zaghaf und in sich widersprüchlich ausgefallen sind. Unzulässig wäre es, dies „der Politik“ schlechthin anzulasten. Den Weg zu einer differenzierenden Antwort weist der Befund, daß diejenigen politischen Instanzen, die mit den Problemen des städtischen Verkehrs konfrontiert sind, nicht über die Kompetenzen verfügen, die zu deren Lösung erforderlich wären, und daß diejenigen, bei denen sich die entsprechenden Problemlösungskapazitäten akkumulieren, nicht unmittelbar mit den Verkehrsproblemen der Städte konfrontiert sind, sondern in politischen Agenden mit anderen Schwerpunktsetzungen agieren. Die Gemeinden sind der Fokus, in dem die Probleme des Verkehrs kulminieren, aber nicht der Fokus der politischen Entscheidungskompetenzen. Lokal wirksame Verkehrspolitik wird nicht nur von den Kommunen betrieben. Vielmehr sind die Gemeinden das letzte Glied in der politisch institutionalisierten Kette staatlicher und suprastaatlicher Entscheidungen.

Die Städte verfügen nicht über die Zuständigkeit, die gesetzlichen Grundlagen des Verkehrs zu ändern. Sie müssen mit den Rechtsvorschriften zur innerörtlichen Geschwindigkeit, zur Einrichtung von Tempo-30-Zonen, zur Parkraumbewirtschaftung, zur technischen Beschaffenheit der Kraftfahrzeuge, zur Struktur der Nahverkehrsplanung und zur Organisation der Träger des ÖPNV umgehen, die ihnen von EG, Bund und Land vorgegeben werden. Sie haben keinen Einfluß auf die Besteuerung der Kfz. Ihnen fehlen die gesetzlichen Möglichkeiten, eine Innenstadt-Maut, die sich in anderen Ländern als erfolgreiches Lenkungsmittel herausgestellt hat, einzuführen. Die Städte realisieren lediglich die letzte Stufe von Planungen öffentlicher Verkehrsinfrastruktur. Sie haben ihre Konzepte aus den höherstufigen Planungen von Bund und Land zu entwickeln. Ihre Möglichkeiten, im Rahmen ihrer Verwaltungszuständigkeiten die Chancen zu einem entschiedenen Umbau zu nutzen, sind schließlich entscheidend dadurch eingeschränkt, daß sie nicht über die Finanzmittel verfügen, die dafür erforderlich wären.

Der Verkehr wurde bisher aus der formellen Agenda der Umweltpolitik weitgehend ausgeklammert. Er ressortiert weder bei den für Umwelt noch bei den für Stadtentwicklung zuständigen Ministerien. Die normativen Grundstrukturen des Verkehrsrechts sind gleichfalls von einer Integration in den Kontext des Umweltschutzrecht noch weit entfernt. Ist das Verkehrsrecht

traditionell ein Regelungskonglomerat, das so disparate Problemfelder wie den Schadenersatz, die polizeiliche Ordnung des Verkehrs, die Planfeststellung für die Verkehrsinfrastruktur und die Erhebung der Mineralölsteuer umfaßt, so konnten sich bisher Ansätze für ein ökologische Sensibilisierung nur in den Nischen der jeweiligen Fachmaterien verankern, so daß hier noch erheblicher legislativen Nachholbedarf an einer ökologischen Initialnormierung besteht. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist auf den Bau von Verkehrsstraßen beschränkt. Sie gilt weder für die Verkehrsentwicklungsplanung noch für die Besteuerung oder die Organisation des ÖPNV.

In der EG stand eine Verkehrsumweltpolitik lange Zeit im Schatten der Wirtschaftspolitik. Bereits kompetentiell reklamierten dort Generaldirektionen die politische Regelungszuständigkeit, die traditionell eher den verkehrswirtschaftlichen Streit zwischen Regulierung und Deregulierung der Verkehrsmärkte pflegten, als der Externalisierung von Umweltkosten des Verkehrs gegenzusteuern. Inzwischen hat die EG den Verkehr als Agenda des Umweltschutzes entdeckt. In diesem Kontext hat sie auch entscheidende Vorgaben für die Gestaltung des ÖPNV gemacht. Ihr Bemühen um den Aufbau „transnationaler Netze“ läßt zwar das Bemühen um eine Investitionslenkung in umweltfreundliche Verkehrsträger erkennen, operiert jedoch von einem Status aus, der die strukturellen Vorteile des Straßenverkehrs im grenzüberschreitenden Verkehr gegenüber anderen Verkehrsarten ausblendet.

Maßgebliche institutionelle Arrangements der nationalen Verkehrspolitik sind auf Verkehrswachstum programmiert. Die Verkehrspolitik des Bundes setzt jedoch noch immer auf den Ausbau der Straßenverkehrsinfrastruktur. Sie tut dies unter Hinweis auf den Nachholbedarf der neuen Bundesländer, die Unverzichtbarkeit einer mobilitätsgerechten Infrastruktur für die ökonomische und soziale Entwicklung und der dominierenden Bedeutung der Automobilbranche als Leitindustrie unseres Wirtschaftssystems. Im Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und der Beschleunigung der Planungsverfahren wird heute der Motor zur Anpassung der Lebensverhältnisse in den fünf neuen Ländern gesehen. Im Investitionsprogramm des Bundesverkehrswegeplanes dominieren die Investitionen in die überregionalen Verkehrsverbindungen. Auf die Kommunen entfällt nur ein Anteil von 15,4 %³⁴⁾.

In den alten Bundesländern hat die Jahrzehnte währende Simultanpolitik des tatkräftigen Ausbaues der Straßeninfrastruktur und einer eher symbolisch auf

34) Bundesverkehrswegeplan 1992, Bonn 1992, S. 31.

Institutionenschutz als auf Erhöhung der Leistungsfähigkeit zielenden Förderung öffentlicher Verkehrsträger die Konkurrenzfähigkeit öffentlicher Verkehrssysteme im Ergebnis nicht verbessern können. Vielmehr glichen die verkehrspolitischen Bemühungen, den öffentlichen Verkehr durch Mengen- und Preisregulationen vor der Konkurrenz des Individualverkehrs zu schützen, einem Kampf gegen die Windmühlenflügel der großen sozialen Entwicklungstrends. Solange die ökologischen und sozialen Kosten des Individualverkehrs externalisiert werden können, muß eine Simultanpolitik die Schiefelage zwischen öffentlichem und Individualverkehr weiter verfestigen. In den letzten Jahren haben die Privatisierung der Bundesbahn und die Neuregelung des ÖPNV wesentliche Aufgaben der Gestaltung des regionalen Verkehrs auf die Länder und die Kommunen verlagert, ohne ihnen die dafür erforderlichen Finanzmittel durch neue, sichere und eigene Finanzierungsquellen zu geben. Daher sind die Rahmenbedingungen für eine innovative lokale Verkehrspolitik nach wie vor ungünstig.

Gleichwohl ist nahezu jede Kommune seit Jahren durch ein zähes Ringen um weniger umweltbelastenden Individualverkehr gezeichnet. Mit der Einführung von Zufahrtsbeschränkungen, Parkraumrestriktionen, flächenhafter Verkehrsberuhigung und Bevorrechtigungen des öffentlichen Verkehrs entwickeln sich Elemente eines auf die städtischen Zentren lokal begrenzten Verwendungsregimes für Automobile, die zumindest Inseln der Urbanität sichern sollen. Im Einzelfall kann der Versuch der Kommunalpolitik, die Städte vor einem Verkehrsinfarkt und der Zerstörung der urbanen Lebensqualität zu bewahren, lokale Erfolge haben. Die ökologische Wirkung solcher Insellösungen ist jedoch beschränkt. Es fehlt an durchgreifenden Steuerungsmöglichkeiten der lokalen Politik, den städtischen Verkehr zu lenken und den Verkehr in die Städte zu kanalisieren.

Doch auch eine Schuldzuweisung an den Bund verbunden mit der Entlastung der Kommunen trifft nicht. Er ist Adressat vieler Anfragen der lokalen Politik, die ihm eben den Ausbau der Straßeninfrastruktur abverlangt. Fast überall ist zu beobachten, daß auch in den programmatisch entschieden auf Umsteuern festgelegten Kommunen gegenläufige Entscheidungen getroffen werden. Zu offenkundig begehren auch diese Kommunen Autobahnanschlüsse, befürworten einen Autobahnring als Entlastung für den innerörtlichen Verkehr und werben Fördermittel für Parkhäuser ein, als daß sie sich unhinterfragt mit der Gloriole ökologisch verantwortlicher Verkehrspolitik schmücken dürften. Diese Entscheidungen haben jedoch zumeist einen

durchaus triftigen Grund. Parkhäuser, die aus Bundes- und Landesmitteln bezuschußt werden, helfen akute Parkraumprobleme in den Innenstädten zu lösen und besänftigen den Einzelhandel, der immer noch gegen die Fußgängerzonen opponiert. Ein von Bund bezahlter Autobahnring ist entscheidend billiger als ein von der Kommune zu bezahlendes Verkehrsleitsystem.

Lokale Verkehrspolitik kann daher nicht so frei „von unten“ gestaltet werden, wie es das Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung suggeriert. Eine Stärkung der kommunalen Verkehrspolitik ist ohne eine Reorganisation der Finanzverfassung und ohne eine Reorganisation der Träger des ÖPNV nicht zu erwarten. Solange dies nicht geschieht, ist eine Politik des Umsteuerns der ständigen Gefahr von Blockaden ausgesetzt. Daher ist zumeist als Ergebnis vieler gut gemeinter Bemühungen nicht viel anderes zu registrieren als beim Verkehrsinfarkt, der zum Auslöser dieser Politik geworden ist: stop and go.

Vertiefende Literatur

Bahrtdt, Hans-Paul: Über die Notwendigkeit der Zählung des Automobils, in: AfK 1986, S. 185 ff.

Bell, Daniel: Die postindustrielle Gesellschaft, Frankfurt/M. 1975.

Grauhan, Rolf Richard/Linder, Wolf: Politik der Verstädterung, 1974.

Mitscherlich, Alexander: Die Unwirtlichkeit unserer Städte, Frankfurt/M. 1965.

Monheim, Heiner/Monheim-Danhofer, Rita: Städte für alle. Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft, Hamburg 1990.

Sieverts, Thomas (Hrsg.): Zukunftsaufgaben der Stadtplanung, Düsseldorf 1990.

Umwelt- und Prognoseinstitut (UPI): Umweltwirkungen von Finanzinstrumenten im Verkehrsbereich, Heidelberg 1990.

Virillo, Paul: Ästhetik des Verschwindens, Berlin 1986.

Hilmar Westholm

Der ÖPNV zwischen knappen öffentlichen Kassen, EU-Liberalisierung, verfehlter Siedlungspolitik und Lohndumping

„The absence of clear aims to be achieved by public transport often results into the aim of maintaining the present level of service, which is in fact no aim but an aimless tactic.“ (European Commission 1998, p. 29)

1 Einleitung

Der ÖPNV steckt in einem Dilemma: Während einerseits der Bedarf an seinen Leistungen steigt, um den steigenden Verkehrsmassen Herr zu werden, und gleichzeitig Fahrgäste und verschiedene gesellschaftliche Gruppen wie z.B. Behinderte und Senioren erhöhte Ansprüche an die Qualität der Beförderung stellen, verschlechtern sich andererseits die Rahmenbedingungen, unter denen dieses Angebot erstellt wird: Die Siedlungsstrukturen werden disperser und damit die Siedlungsdichte geringer, so daß immer weitere Wege durch den öffentlichen Verkehr (ÖV) zurückgelegt werden müssen, die Verkehrsleistung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) steigt rapide, so daß der gesamte Verkehr (also auch der ÖPNV, wenn er nicht bevorrechtigte Routen nehmen kann) zähflüssiger wird und die Attraktivität des ÖV erheblich leidet. Gleichzeitig ist er als Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge auf Subventionierung angewiesen, die ohnehin gebeutelten Kommunen haben aber eher ein Interesse an einer Verringerung der Defizite. Wie ein Damoklesschwert hängt über all dem der Deregulierungsgedanke auf europäischer Ebene. In einigen Mitgliedsländern der EU wurden bereits positive wie negative Erfahrungen mit der Liberalisierung des ÖPNV gemacht.

Diese unterschiedlichen Ansprüche sowie Lösungsansätze aus verkehrspolitischer Praxis und planerischer Theorie sollen im folgenden aufgeschlüsselt werden, dabei greife ich auf eigene kommunalpolitische Erfahrungen zurück

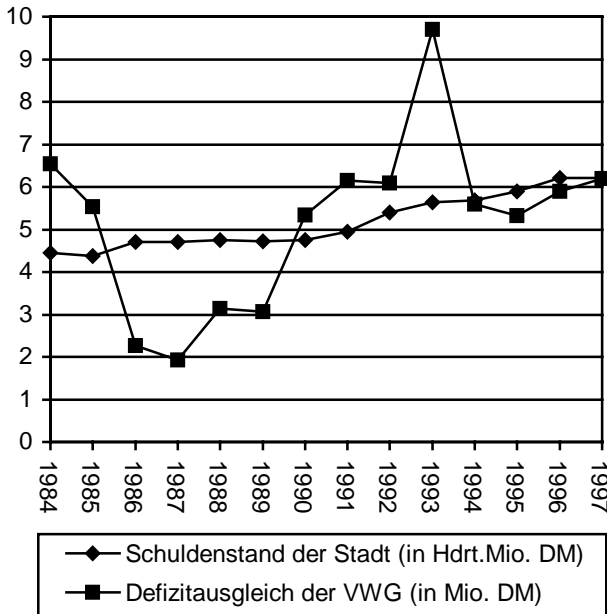
- u.a. als Aufsichtsratsmitglied eines Verkehrsunternehmens und als kommunaler Vertreter im Zweckverband eines Verkehrsverbundes. Nicht näher beleuchtet wird ein wesentlicher Aspekt, der in dieser Diskussion niemals unter den Tisch fallen sollte, daß der ÖV aufgrund der indirekten Subventionierung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) durch Kostenexternalisierung viel schlechtere Ausgangsbedingungen hat.

2 Problemanalyse

2.1 Enger werdender finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Die Gestaltung des ÖPNV ist einerseits eine Aufgabe der Daseinsvorsorge - ähnlich wie die Bereitstellung von Trinkwasser oder die Abfallentsorgung-, andererseits gehört sie zu den freiwilligen Aufgaben der Kommunen, ist also keine Pflichtaufgabe. Da der ÖV nicht kostendeckend betrieben wird und das entstehende Defizit in irgendeiner Weise (meist von den Kommunen) ausgeglichen werden muß (vgl. Tab. 1), beschränken sich (gute) Angebote auf größere Städte. Kleinstädte und ländliche Gebietskörperschaften verfügen in der Regel weder über entsprechende Zuständigkeiten in ihren Verwaltungen noch über die erforderliche finanzielle Grundausstattung für den ÖPNV. Deshalb überlassen deren kommunale Verwaltungen die Gestaltung des ÖPNV-Angebotes zumeist den lokal tätigen (privaten) Verkehrsunternehmen. Diese haben ein unternehmerisches Interesse an einem hohen Kostendeckungsgrad ihrer Leistungen, so daß aufgrund fehlender kommunaler Förderung als wirtschaftliche Grundlage dieser lokalen Busdienste vor allem der Schülerverkehr bleibt, für den entsprechend Ausgleichszahlungen durch das Land gewährt werden (vgl. Lüers 1994, S. 1).

Kommunale Defizitentwicklung



Tab. 1: Entwicklung des Defizits einer Kommune und des (kommunalen) Defizitausgleichs an die örtliche Busfirma¹⁾. Quellen: Stadt Oldenburg (lfd. Jahrgänge): Haushaltsplan; Stadt Oldenburg (Hg.) (1998): Statistischer Jahresbericht 1998, S. 167.

In Städten wird der ÖV zumeist von kommunalen Eigenbetrieben oder Unternehmen betrieben, an denen die Kommune die Mehrheit der Anteile hält. In der Regel werden Regelungen gefunden, die einen steuerlichen Querverbund ermöglichen zwischen gewinnabwerfenden Sparten einerseits (z.B. Energie, Wasser) und der Verkehrssparte als Verlustsparte andererseits; auf diese Weise brauchen die Gewinne der einen Betriebssparte nicht versteuert

1) Am Beispiel der Stadt Oldenburg/Ol. wird deutlich, wie zunächst eine private Firma den ÖPNV der Stadt organisierte, bis die hohen Ausgleichszahlungen die Stadt 1985 zum Konstrukt des steuerlichen Querverbundes (Verkehr und Wasserversorgung) veranlaßten, einer Firmengründung der Stadt unter Beteiligung des regionalen Energieversorgers.

zu werden, und die Verluste des Verkehrs verringern sich (vgl. als Beispiel Tabelle 2).

Dieser steuerliche Querverbund wird unter europäischen Liberalisierungssichtspunkten häufig als unzulässige Subventionierung getadelt, jedoch entspricht dieses Verfahren auch dem allgemein üblichen Vorgehen in der Privatwirtschaft: der Verrechnung von Gewinnen florierender Geschäftsbereiche mit Verlusten anderer Sparten vor Steuern (vgl. DIW 1997, 53).

Steuerlicher Querverbund

	Wasser	Verkehr
Umsätzerlöse Wasserversorgung	24,0 Mio. DM	18,8 Mio. DM
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	+3,6 Mio. DM	-8,8 Mio. DM
Ertragssteuern	0	0

Tab. 2: *Der steuerliche Querverbund am Beispiel einer GmbH, die in einer Kommune sowohl für die Wasserversorgung als auch für den öffentlichen Busverkehr zuständig ist. Quelle: Stadt Oldenburg (1998): Haushaltsplan 1998, Bd. II, Oldenburg, S. 900, Zahlen für 1996].*

Für die ohnehin gebeutelten Kommunen bildet der Defizitenausgleich für ihre Verkehrsunternehmen zunehmend eine Last, derer sie sich gerne entledigen würden. Die Tabelle 3 verdeutlicht, daß die Annahme in die Irre führt, ein sehr gutes ÖPNV-Angebot werde seine Kosten durch höhere Fahrgastzahlen wieder einfahren. Die Stadt Bremen verfügt über solch ein vergleichsweise sehr gutes ÖPNV-Angebot (hinsichtlich Taktzahl und Erschließung) und eröffnete noch 1998 eine weitere Straßenbahntrasse. Dies ist aber nur über den Preis eines Verlustausgleiches möglich, der den vieler anderer Städte weit übersteigt. Neben der Qualität des Angebotes beeinflussen v.a. konjunkturelle Faktoren die Zahl der beförderten Personen: Steigende Zahlen von Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängern schlagen sich direkt negativ in den Fahrgastzahlen nieder, ein Effekt, der in (fast) allen Verkehrsverbänden registriert wird.

Defizitausgleich im Überblick

	Einw. (in T.)	Beförderte Personen ²⁾ (in Mrd.)		Defizitausgleich (in Mrd. DM)	
		1994	1995	1996	1995
Bremen	549	96,8	95,1	161,0	159,3
Münster	264	30,5	31,4	18,8	23,1
Braunschweig	254	38,7	39,8	66,3	58,8 ³⁾
Osnabrück	168	13,9	14,2	14,4	14,2
Oldenburg ⁴⁾	149	14,2	15,3	5,8	5,9
Delmenhorst	79	2,9	2,98	6,3	6,5

Tab. 3: Vergleich der Defizitausgleiche verschiedener Städte. Quellen: Geschäftsberichte, Einwohner-Zahlen lt. Fischer Weltalmanach 1996, S. 139 f.

Die Ausgaben für den ÖPNV müssen auch im Verhältnis zu Ausgaben für andere Verkehrsträger gesehen werden: So ist es den SteuerzahlerInnen nicht plausibel zu machen, daß hohe Summen für den ÖV gezahlt werden, während (zumindest in einigen Städten) umweltfreundlichere relevantere Anteile am modal-split der Fahrräder (oder auch Fußgänger) längst nicht diese öffentliche Unterstützung erfahren.

-
- 2) ÖPNV-Unternehmen fahren immer mehr die Strategie der Kundenbindung (und Entlastung des Fahrpersonals) durch Verlagerung von Bartarifen zu Zeitkarten, die Beförderungszahlen unterliegen deshalb Schätzungen (z.B. der tatsächlichen Ausnutzung einer Monatskarte oder eines Semestertickets), die von Unternehmen zu Unternehmen variieren und z.T. sehr umstritten sind.
 - 3) Die Einsparungen erfolgten aufgrund der Neugründung der Braunschweiger Bus- und Bahnbetriebs GmbH (100% Tochter der Braunschweiger Stadtwerke GmbH). Es wurde kein Personal übergeleitet, sondern nur Neueinstellungen auf Basis des Tarifvertrages des Privatgewerbes (also mit erheblich niedrigeren Löhnen) parallel zur Fluktuation der Stadtwerke-Tochter Braunschweiger Verkehrs-AG vorgenommen. Nach Auffüllung mit Personal und Betriebsmitteln sollen eigene Linienkonzessionen beantragt werden (vgl. VDV 1996, S. 3).
 - 4) Bei 8,0 (1995) bzw. 8,8 Mio DM (1996) Ergebnis gewöhnlicher Geschäftstätigkeit Sparte Verkehr (vgl. hierzu Tab. 2).

Für die Kostensteigerungen gibt es verschiedene Ursachen: Mehr als zwei Drittel der ÖPNV-Kosten machen Lohnkosten aus, so daß Lohnsteigerungen sich sofort auf den Defizitausgleich auswirken. Bestimmte Qualitätsansprüche an die Fahrzeuge (z.B. Hublifte für RollstuhlfahrerInnen, Haltestellenanzeigen etc.) erhöhen die Investitionskosten, verkehrspolitische Anforderungen (höhere Taktfrequenzen) und die Verlängerungen der Liniennetze zur Erschließung neuer Siedlungsgebiete tragen das Ihrige zur Erhöhung der laufenden Kosten bei. Diesem Aspekt wird nach wie vor zuwenig Aufmerksamkeit gewidmet, deshalb wird er im folgenden Abschnitt eingehender erläutert.

2.2 Zur Abhängigkeit von Siedlungsweise und ÖPNV-Angebot

Erheblichen Einfluß auf den ÖV in Städten hat die wildwüchsige Zersiedelung. Siedlungs- und Nutzungsstrukturen mit ungünstiger, nämlich großräumiger Zuordnung der verschiedenen Nutzungen (Wohnen, Arbeiten, Shopping, Freizeit) erzeugen Verkehrszwänge. Solche dispersen, weitläufigen und vorrangig autoorientierten Baustrukturen und Straßennetze sind gekennzeichnet durch

- Konzentration auf zentrale Versorgungseinrichtungen, die nur schwer eine Nahversorgung ermöglichen,
- periphere, städtebaulich und verkehrlich nicht integrierte, großflächige Versorgungseinrichtungen (z.B. Verbrauchermärkte und Freizeitanlagen „auf der grünen Wiese“),
- Trennung von Wohnen, Arbeiten, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen,
- Ausdehnung der Verkehrsflächen, insbesondere der Parkplatzflächen durch autoorientierte Erschließungsmodelle, die für Bewohner, Beschäftigte und Besucher Zwänge schaffen, das Auto zu benutzen,
- weitere Zersiedlung auch in Bereichen, die schlecht vom ÖPNV erschlossen werden können.

Durch Siedlungsentwicklung und Verkehrsstraßen werden zunehmend mehr Flächen beansprucht. Dies ist mehr eine Folge veränderter Lebensformen denn der Bevölkerungszunahme. Die jeweiligen Ansprüche an Flächen für Grundbedürfnisse wie Wohnung, Erholung sowie für die wirtschaftlichen Aktivitäten haben sich mit steigendem Wohlstand und im Zuge sozialen und ökonomischen Wandels ständig erhöht. „Lag um die Jahrhundertwende die

durchschnittliche Einwohnerdichte in (mitteleuropäischen, H.W.) Großstädten bei 20.000-30.000 Bewohner pro qkm Siedlungsfläche (nicht Stadtfläche, H.W.), so beträgt sie derzeit allenfalls in den Gründerzeitvierteln noch etwa 10.000-15.000; im gesamtstädtischen Durchschnitt aber nur um 5.000 Einwohner pro qkm Siedlungsfläche; in den Stadtumlandgemeinden ist sie mit 2.500-4.000 noch geringer.“ (Apel 1994, S. 5)

Siedlungsdichte

	1981	1992	Prozentuale Veränderung
Gesamtfläche (ha)	10.281*	10.295	+ 0,1
Siedlungsfläche (ha)	4.935	5.754	+ 16,4
[davon: Verkehrsfläche (ha)]	1.040	1.271	+ 22,3
Einwohnerzahl (tsd.)	137,8	146,8	+ 6,5
Siedlungsdichte (EW/qkm)	2.793	1.551	- 8,6

Tab. 4: *Entwicklung der Siedlungsdichte am Beispiel der Stadt Oldenburg.*
* Zahl für 1979, Quelle: Stadt Oldenburg (1996): *Flächennutzungsplan 1996. Erläuterungsbericht, Oldenburg, S. 13; dies. (1998): Statistischer Jahresbericht 1998.*

Siedlungsdichte der Stadt Oldenburg (1953/1996)

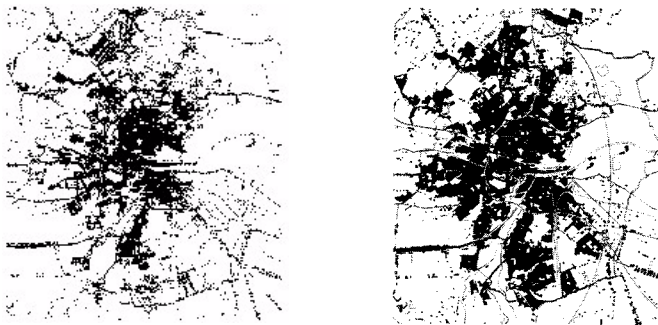


Abb. 1: *Zersiedelung am Beispiel der Stadt Oldenburg. Anschaulich wird die Zersiedelung an dieser Darstellung der Siedlungsfläche in den Jahren 1953 (Einwohnerzahl: 122 Tsd.), 1996 (Einwohnerzahl: 151 Tsd.), Quelle: Stadt Oldenburg (1996): Flächennutzungsplan 1996, Erläuterungsbericht, a.a.O., S. 129.*

Die Abbildung 1 und die Tabelle 4 verdeutlichen den Trend am Beispiel: Innerhalb von nur wenigen Jahren stieg hier die Siedlungsfläche (Gebäude und deren Freiflächen, Betriebsflächen, Verkehrsflächen inkl. Parkflächen, Erholungsflächen wie Kinderspielflächen, Flächen besonderer Nutzungen wie öffentliche Gebäude) um 16,4%. Da die Einwohnerzahl im selben Zeitraum nicht im gleichen Maße wuchs, ging die für eine größere Stadt ohnehin extrem geringe Siedlungsdichte innerhalb von gut einem Jahrzehnt um weitere 8,6% zurück.

Die Folgen dieses „Flächenfraßes“ einer Stadt haben natürlich Konsequenzen für das ÖV-Netz: Je geringer die Siedlungsdichte wird, desto größer werden die Entfernungen, die vom ÖV zurückgelegt werden müssen, um eine bestimmte Anzahl Fahrgäste zu erreichen. Das Liniennetz muß verlängert werden, die Verkehrsfläche steigt (neue Haltestellen, ggf. Busspuren) es werden mehr Umwegfahrten erforderlich, die wiederum zu längeren Fahrtzeiten und damit zu einem Attraktivitätsverlust führen, die höhere Autodichte führt insbesondere bei Monozentralität gerade zum Zentrum hin zu leichterem Staubbildung, wodurch der ÖV eigene Spuren benötigt oder selber im Stau stehen bleibt mit der Folge des Attraktivitätsverlustes und steigender Kosten. Als Folge hiervon werden die einzelnen zurückzulegenden Wege länger, da die geringer werdende Siedlungsdichte einhergeht mit ungünstigerer Flächennutzung. Es ist eine Spirale ohne Ende: Zersiedelung führt zu verringerten Fahrgastzahlen des ÖV, dies macht eine verstärkte Pkw-Nutzung erforderlich, dies begünstigt weitere Zersiedelung usw.. In einer solchen Stadt ist das attraktivste Verkehrsmittel das Auto (vgl. Tabelle 5).

Modal Split

	Oldenburg 1)	Freiburg 2)	Münster 3)	Osnabrück 3)	Städte 4)
	1997	1991	1994	1990	1995
Fußverkehr	15 %	22 %	21,5 %	16,8 %	23 %
Radverkehr	20 %	18 %	31,7 %	11,2 %	11 %
ÖPNV	5 %	16 %	9,5 %	16,0 %	16 %
Pkw-Verkehr	60 %	43 %	37,3 %	56,0 %	39 %
Mitfahrer					10 %
Gesamt	100 %	100 %	100 %	100 %	99 %

Tab. 5: *Modal split verschiedener Städte im Vergleich 1) Jahresdurchschnitt nach vorl. Zahlen der Socialdata-Erhebung 1997, 2) Jahresdurchschnitt, 3) werktägliche Situation, 4) durchschnittlicher Tag.*

So entsteht ein sich selbst verstärkendes System, in dem das Auto als Verkehrsmittel dominiert und wiederum durch unterschiedliche Mechanismen eine stärker flächenverbrauchende Siedlungsstrukturentwicklung fördert:

- Eine hohe Pkw-Dichte ermöglicht und fördert geringere Nutzungsdichten der Bauflächen und damit eine größere räumliche Ausdehnung der Städte (Auflösung der kompakten, urbanen Stadt),
- es ermöglicht eine disperse Siedlungsstruktur im Stadtumland, was zu Zeiten, als der ÖPNV im Alltagsbewußtsein sowie im modal split noch einen höheren Stellenwert hatte, so nicht möglich war,
- Betriebe haben eine wesentlich größere Standortfreiheit, wodurch die funktionale Entmischung und damit größere Distanzen begünstigt werden,
- Einrichtungen mit besonders hoher Flächeninanspruchnahme, wie z.B. großflächige Einzelhandelszentren und kommerzielle Freizeitparks, können leichter entstehen;
- gleichzeitig werden die Aufenthaltsqualität und Erreichbarkeit zu Fuß und mit Rad in den besonders durch den Kfz-Verkehr belasteten Stadtvierteln vermindert, wodurch funktionale Entmischung und Distanzvergrößerung gefördert werden.

„Ein Verkehrssystem, in dem das Auto dominiert, schafft sich tendenziell die ihm gemäße Siedlungsstruktur. Dies bestätigt die Entwicklungsgeschichte nordamerikanischer Autostädte.“ (Apel 1994,9) In Mitteleuropa werden in kleinerem Maßstab Entwicklungen nachvollzogen, die in den USA zu weit geringeren Siedlungsdichten mit entsprechenden Folgen für den ÖV geführt haben - Millionenstädte wie New York oder der Extremfall Los Angeles haben gerade 990 bzw. 165 Einwohner/qkm (Zahlen von 1990, vgl. Bratzel 1995)⁵⁾. Zwei Faktoren sind für diese Entwicklung ausschlaggebend: Als Folge abnehmender Haushaltsgrößen und zunehmenden Wohlstands steigen die Wohnflächenansprüche: Wurden 1950 im Durchschnitt 14 qm Wohnfläche von jeder Person beansprucht, so waren es 1960 rund 19 qm (Steigerung um ca. 36%) und 1990 bereits 37 qm (Steigerung um 95% im Vergleich 1960) (Apel 1994, S. 5). Andererseits werden immer geringere Bebauungs-

5) Mittlerweile beginnt man in den USA, aus dieser Fehlentwicklung Konsequenzen zu ziehen, da dieser „urban sprawl“ mit eklatanten Kosten verbunden ist für Infrastruktureinrichtungen (Schulen, Straßen, Wasser- und Abwasserleitungen). Es bilden sich Netzwerke mit sehr unterschiedlichen Akteuren (American Farmland Trust, Urban Land Institute, der obersten Bundesumweltbehörde U.S.-EPA, dem Bundesstaat Maryland, NGOs u.a.), die als Gegenentwicklung „Smart Growth Programmes“ verbreiten (vgl. Westholm 1999).

dichten vorgeschrieben, insbesondere in den Umlandgemeinden von Großstädten trägt die häufig praktizierte flächenaufwendige Bauform des freistehenden Einfamilienhauses mit aufwendiger Straßenerschließung zur Verringerung der Siedlungsdichten bei.

2.3 Eigenwirtschaftlichkeit und Gemeinwirtschaftlichkeit - Druck aus Brüssel

Einen weiteren Einflußfaktor auf den kommunalen ÖV übt die von der Europäischen Union ausgehende Liberalisierung des Verkehrswesens aus: Der Gemeinsame Binnenmarkt macht auch vor der Verkehrspolitik nicht halt. Wurde bereits Ende der 60er Jahre die Verordnung (VO) 1191/69 erlassen, die erste Liberalisierungsschritte für die Staatsbahnen vorsah (z.B. Trennung der Buchführung von Fahrweg, Betrieb), so bezog die neue Fassung dieser VO 1893/91 auch den nicht-schienenengebundenen ÖPNV ein: Beabsichtigt wurde hiermit, Verkehrsunternehmen, die sich auf einem liberalisierten Verkehrsmarkt bewegen, von den Lasten der sogenannten gemeinwirtschaftlichen Auflagen (EU-Sprachregelung: Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes) zu befreien und auf diese Weise die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsunternehmen in der EG anzugleichen. Die EU versteht unter „Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ solche, die das Verkehrsunternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter den gleichen Bedingungen übernehmen würde“ (Art. 2 Abs. 1). Dazu gehören v.a. die Betriebspflicht, die Beförderungspflicht sowie die Tarifpflicht (Art. 2 Abs. 2 VO (EWG) 1893/91).

Die EU-Regelung sieht vor, daß Beihilfen im ÖPNV, die keine bestimmte Verkehrsleistung zum Gegenstand haben und nur der Kapitalführung an das Unternehmen dienen, danach generell verboten sind.

Die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung soll über Verträge zwischen der zuständigen Behörde (in Deutschland die „Aufgabenträger“) und Unternehmen erfolgen, während gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen (also solche des öffentlichen Dienstes) nur im Ausnahmefall auferlegt werden sollen. Gleichzeitig wird auf EU-Ebene nicht verkannt, daß insbesondere im ÖPNV z.B. aus sozialen, umweltpolitischen und landesplanerischen Gründen gemeinwirtschaftliche Leistungen unverzichtbar sind. Für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen ist dann aber durch Ausschreibung die Lösung mit den geringsten Kosten für die Allgemeinheit zu wählen.

Darunter sind die für den Aufgabenträger (Kommune, kommunaler Zweckverband) mit der Leistung verbundenen Kosten zu verstehen. Außerdem hat das betreffende Verkehrsunternehmen Anspruch auf Ausgleich des entstehenden Defizits.

In Deutschland wurde die EG-Verordnung durch das Regionalisierungsgesetz (RegG) und durch das novellierte Personenbeförderungsgesetz (PBefG) umgesetzt, die beide seit dem 1.1.1996 gelten. Nach dem RegG ist „zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsbedienung im öffentlichen Personennahverkehr (...) anzustreben, die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zusammenzuführen“ (§ 3 RegG). Da so bisherige Aufgaben des Bundes auf die Länder übertragen wurden, sieht das RegG einen Finanzausgleich durch den Bund vor (§ 5 RegG). Außerdem wird das sogenannte *Bestellerprinzip* eingeführt, wonach zwischen einerseits der politischen und andererseits der unternehmerischen Verantwortung für den ÖPNV unterschieden wird: Der Aufgabenträger (die Politik in Form der Gebietskörperschaften) macht in kommunalen oder regionalen Nahverkehrsplänen konzeptionelle Vorgaben und bestellt bei den Unternehmen bestimmte Leistungen.

Gleichzeitig gilt seit der Novellierung des PBefG der Grundsatz, daß „Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr *eigenwirtschaftlich* zu erbringen“ (sind) (§ 8 Art. (4) PBefG), wobei unter „eigenwirtschaftlich“ solche Verkehrsleistungen verstanden werden, deren Aufwand gedeckt wird (vgl. § 8 Abs. 4 PBefG) durch

- Beförderungserlöse,
- Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen (z.B. für Schüler- oder Behindertenbeförderung) sowie
- sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne.

Eigenwirtschaftliche Verkehre sind zu beantragen, hierfür wird dann eine Konzession erteilt (25 Jahre bei Straßenbahnen und Oberleitungsbussen, max. acht bei normalen Bussen).

Wenn eine ausreichende Verkehrsbedienung eigenwirtschaftlich nicht möglich ist, muß der Besteller die Mehrkosten tragen. Diese dann *gemeinwirtschaftlichen* Verkehrsleistungen, die dem EG-Terminus „Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ entsprechen, stellen für Verkehrsunternehmen ein Zuschußgeschäft dar. Bei solchen Verkehren greift die oben dargestellte Liberalisierungsregel der EG, d.h. der Aufgabenträger schreibt die Leistung

aus und wählt „diejenige Lösung ..., die die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt“ (§13a (1) PBefG): Als „geringste Kosten für die Allgemeinheit“ gelten die Kosten, die der Aufgabenträger ermittelt hat.

Äußerst umstritten ist, ob die sehr weite Auslegung des Begriffs „Eigenwirtschaftlichkeit“, bei dem unter die handelsrechtlichen Erträge zur Zeit auch

- Erträge aus Querverbundunternehmen,
- Gesellschaftereinlagen,
- Eigenkapitalzuschüsse des Eigentümers,
- Erträge aus Verlustübernahme durch den Eigentümer sowie
- Ausfallbürgschaften

fallen, mit dem Beihilfeverbot des Art. 92 EGV überhaupt vereinbar ist. Durch diese Definition ist die bisherige Praxis in Deutschland gedeckt, wonach Kommunen „ihren“ ÖPNV z.B. über vertraglich festgelegten Defizitausgleich und über die Verrechnung von Gewinnen aus ertragreichen Sparten (Energie, Wasser) mit Verlusten aus dem Verkehr subventionieren.

Die übliche Organisationsform der Territorialmonopole für ÖV in Deutschland hat aber seit jeher einschneidenden Vorgaben des europäischen Rechts widersprochen: Die Gemeinschaft ist „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet“ (Art. 3a EGV), Wettbewerbsbeschränkungen z.B. zugunsten verkehrspolitischer Ziele sind dann zu begründen. Das Beihilfeverbot wurde durch die VO 1893/91 nur etwas abgemildert.

Im Grünbuch „Das Bürgernetz“ (Europäische Kommission 1995) hat die Kommission verdeutlicht, daß es ihr um die „Ausschreibung zeitlich befristeter Konzessionen“ geht (Ziffer 93), und daß möglichst europaweit ausgeschrieben werden soll (Z. 96). Gleichzeitig hat sie die umweltpolitische Notwendigkeit des Vorrangs für den ÖPNV und die Stadtunverträglichkeit des Autoverkehrs dargelegt sowie keinen Hehl aus der ökonomischen Überlegenheit und dem sozialpolitischen Stellenwert des ÖPNV gemacht. Nichtsdestotrotz hält sie die Organisationsform des kommunalen Monopols für ungenügend, weil hier vielfach die betriebswirtschaftlichen Anreize fehlen, auf die Fahrgastbedürfnisse einzugehen sowie die Qualität und Rentabilität des Betriebs zu steigern (Z. 91). Weitere Veröffentlichungen der Kommission lassen darauf schließen, daß es ihr nicht um die völlige Freigabe des Marktes (wie in Großbritannien) geht, vielmehr die „Marktkräfte allein nicht ausreichen“ (Z. 99), sondern daß die Kommission das Modell eines regulierten

Wettbewerbs bevorzugt, bei dem die Systemintegration gesichert ist und eine klare Trennung verkehrspolitischer Zielvorgaben des Aufgabenträgers und dienstleistungserbringenden Unternehmen im Wettbewerb gewährleistet wird (vgl. European Commission 1998, Fritz 1999). Bei den Personenkilometern sieht sie ein Kostensenkungspotential zwischen 15% und 50% dort, wo Tarifverträge und hierin enthaltene Sonderregelungen durch die Konkurrenz ausgehebelt werden können.

Unklar ist noch die Frage, was auszuschreiben sein wird -Netz oder Linien- und was mit der Infrastruktur geschieht, ob diese z.B. wie in skandinavischen Modellen (vgl. DIW, Fritz 1999) im Besitz des Aufgabenträgers stehen und an die jeweiligen Betreiber verpachtet werden sollen. Bislang wäre auch die dänische Regelung vorstellbar, nach der die Belegschaften geschützt werden, indem sie samt ihren Arbeitsverträgen von einem neuen Betreiber übernommen werden müssen. Auf alle Fälle aber müssen die Praxis der Quersubventionierung und der unerlaubten Beihilfen mit einem großen Fragezeichen versehen werden.

Die EU-Kommission verkennt auch nicht, daß es nicht nur zu einer Hinführung zum Wettbewerb zwischen ÖPNV-Anbietern kommen muß, sondern verweist auf ihr Grünbuch (1996) bzw. Weißbuch (1998) zu fairen und effizienten Preisen im Verkehr, in denen sie dargelegt, daß es auch um die Kostenwahrheit zwischen den Verkehrsträgern geht, daß der ÖV konkurrenzfähig gegenüber dem MIV wird, indem dem MIV die gesamten (externalisierten) volkswirtschaftlichen Kosten angelastet werden, für deren Entstehung er verantwortlich ist.

3 Lösungsansätze

3.1 Volkswirtschaftliche Antworten: Liberalisierungsauswirkungen in Großbritannien, Schweden und Frankreich

Auf europäischer Ebene wird das Pferd von hinten aufgezäumt: Zunächst wird der ÖV-Markt dereguliert, und irgendwann werden Instrumente eingesetzt, die das Grünbuch bzw. Weißbuch zu fairen Preisen vorschlägt: Internalisierung der durch den MIV verursachten externen Kosten für Umweltschäden (Luft, Lärm, Landschaftsverbrauch ...) und Staubbildung durch Einführung z.B. der leistungsbezogenen Schwerverkehrsabgabe, durch road pricing oder angepaßte Ökosteuern.

Mit der Liberalisierung des Verkehrsmarktes wurden in der EU bislang unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Während das in Großbritannien gewählte Verfahren des Wettbewerbs auf dem Markt mit vollständiger Mengen- und Preisderegulierung und unbegrenztem Marktzutritt zwar die Betriebskosten stark gesenkt und zu Produktivitätssteigerungen, aber gleichzeitig zu drastisch erhöhten Fahrpreisen, zu einem Rückgang der Fahrgast- und der Buspersonenkilometerzahlen sowie zu einem Realeinkommensverlust beim Fahrpersonal geführt hat, lassen sich aus den skandinavischen Ländern und aus Frankreich positive Erfahrungen anführen: Die Verantwortung für den ÖPNV wurde regionalisiert bzw. kommunalisiert, und über Ausschreibungen wurde ein Wettbewerb um den Markt eingeführt. Dies führte zu Angebots- und Serviceverbesserungen (in Schweden besonders im ländlichen Raum), zu Produktivitätssteigerungen mit Kostensenkungen und sozialverträglicher Reduktion der Beschäftigtenzahlen sowie zu einem niedrigeren Subventionsbedarf. Das sozialpolitische Problem der unterschiedlichen Lohnniveaus wurde so angegangen, daß z.B. bei Ausschreibungen des U-Bahnnetzes in Stockholm das Personal des bis dato kommunalen Unternehmens zu übernehmen war. Solche Lösungen werden in Ansätzen auch in Frankreich praktiziert, hier ist der neue Betreiber allerdings nur verpflichtet, das vorhandene Personal 15 Monate lang zu den alten Vertragskonditionen zu übernehmen. Interessant ist auch ein Aspekt der Finanzierung des ÖPNV in Frankreich: Seit 1971 kann dort von den Aufgabenträgern eine Nahverkehrsabgabe (versement transport) erhoben werden, die von Unternehmen mit mehr als neun Beschäftigten als Prozentsatz (ca. 1%) der Lohnsumme zu zahlen ist und zweckgebunden für die Kostendeckung des ÖV ist⁶⁾.

In allen Ländern mit Deregulierungserfahrungen sind starke Marktkonzentrationen zu beobachten mit einem Trend zu wenigen sehr großen und einigen kleinen Nischenunternehmen. Die Anzahl der Gemeindeunternehmen z.B. in Schweden sinkt ständig, sie werden als potentielle Übernahmekandidaten der großen Firmen gehandelt (vgl. DIW 1997)⁷⁾.

6) Zu weiteren Konzepten von Nahverkehrsabgaben vgl. auch Kaminski 1999.

7) Um einer solchen Oligopolisierung entgegenzuwirken, ist man auf der dänischen Insel Bornholm so verfahren, daß dort in 13 Losen das Verkehrsnetz ausgeschrieben wurde und Bedingung war, daß eine Firma sich auf höchstens drei Lose bewerben darf (was allerdings nicht den Wettbewerb unter Töchtern größerer Unternehmen ausschließt) (vgl. Fritz 1999).

3.2 Betriebswirtschaftliche Antworten: Subunternehmen, Outsourcing, Marketingverbesserungen

Die Organisation der öffentlichen Verkehrsunternehmen, der VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen), macht keinen Hehl daraus, daß die öffentlichen Unternehmen in Deutschland zu den Bedingungen geltender Tarifverträge (und zusätzlicher Betriebsvereinbarungen) nicht konkurrenzfähig sind. Andererseits sind gerade im liberalisierten skandinavischen Verkehrsmarkt Erfolge nicht nur durch Lohnsenkungen und Personalabbau erzielt worden, sondern z.B. auch durch Optimierung des Fahrzeugeinsatzes (vgl. Fritz 1999, S. 56). Die Antworten auf kommunaler Ebene sehen nun so aus, daß manche Kommunen ihre Unternehmen verkaufen, andere treten die von den Gewerkschaften bekämpfte „Flucht aus dem Tarifvertrag“ an und gründen neue Unternehmen, die zu Bedingungen der privaten Konkurrenz fahren, andere schlafen auch einfach. „Beim Aufwachen aus diesem Big sleep wird der Konkursrichter vor der Tür stehen“, prophezeit Gerhard Fritz (1999, S. 57). In kommunalen Verkehrsunternehmen werden folgende Möglichkeiten zur Kostensenkung eingesetzt:

- veränderte Marketingstrategien zur Attraktivitätssteigerung,
- Änderung der Organisationsstrukturen durch
 - Lean-Management,
 - Outsourcing,
 - Insourcing und Fremdvergabe.

Veränderte Marketingstrategien zur Attraktivitätssteigerung

Aus Kämmerersicht ist ein angemessenes ÖPNV-Angebot eines, das der Nachfrage entspricht. Sind die Busse in Schwachlastzeiten nur mit wenigen Fahrgästen besetzt, ist dies ein Argument dafür, eine geringere Taktdichte vorzuhalten und somit Geld einzusparen. Aus der Perspektive ökologischer Verkehrsplanung wird davon ausgegangen, daß eine Nachfrage nur entsteht, wenn ein entsprechendes Angebot vorhanden ist - fährt der Bus abends nur stündlich, ist das Angebot unattraktiv („nicht-ausreichend“) und erzeugt kaum noch eine Nachfrage.

Das Angebot des ÖPNV wird von potentiellen NutzerInnen grundsätzlich schlechter eingeschätzt als es tatsächlich ist (vgl. Schädler/Brög 1998). Die subjektiv erlebte Welt ist jedoch diejenige, die die Basis für Verhaltensentscheidungen darstellt. Socialdata hat hieran angeknüpft und in einer Studie

Möglichkeiten aufgezeigt, das ÖPNV-Angebot zu verbessern, ohne daß man es real verändert. Marketing ist prinzipiell eine Form dies zu tun, wird aber gerade in ÖPNV-Kreisen häufig als Kostenfaktor und nicht als Investition gesehen (neue KundInnen kaufen auch Fahrkarten). „Individualisiertes Marketing“ versucht, die subjektive Wahrnehmung zu verändern. In diesem Ansatz wird die übliche Unterscheidung in ÖPNV-Nutzer, Fußgänger, Radfahrer und Autofahrer für wenig hilfreich gehalten und vielmehr davon ausgegangen, daß es grundsätzlich Wege gibt, bei denen der ÖPNV keine (oder eine schlechte) Alternative ist und wiederum andere, bei denen er eine gute ist. Viele Menschen nutzen verschiedene Verkehrsmittel, fahren also sowohl Auto und Fahrrad oder gehen auch einige Wege zu Fuß. Bei 34% aller zurückgelegten Wegen in deutschen Städten, so errechnete Socialdata für 1995, sprechen nur subjektive Gründe gegen die Nutzung des ÖPNV. Die Überzeugungsstrategie dieses Marketingstyps umfaßt eine „Dialogkette“ von einer „Kontaktphase“, in der ausgewählte Haushalte (z.B. eines Quartiers) schriftlich oder telefonisch um die Beantwortung eines Informationsbogens gebeten werden, über eine „Selektionsphase“, in der die antwortenden Haushalte danach unterschieden werden, ob sie „interessante“, „regelmäßig ÖPNV-nutzende“ oder „nicht-interessante“ Haushalte sind, und eine „Motivationsphase“ mit der genauen Erkundung der Kundenwünsche bis hin zu einer „Überzeugungsphase“, in der ausgewählte Personen z.B. ein „Testticket“ erhalten, mit dem sie für einen begrenzten Zeitraum das ÖPNV-Angebot nutzen können. Socialdata berichtet von erheblichen Steigerungen der Fahrgastzahlen in den Städten Borken, Pinneberg, Hannover, Wiesbaden und Kassel (vgl. Schädler/Brög 1998).

Mit diesem Beispiel soll nicht in Abrede gestellt werden, daß eine notwendige Attraktivitätssteigerung des ÖPNV nicht nur bei der „subjektiven Wahrnehmung“ potentieller KundInnen anzusetzen hat, sondern daß „objektive“ Angebotsverbesserungen erforderlich sind, die z.T. allerdings in enger Kooperation mit dem Aufgabenträger auszuführen wären. Stichwortartig seien hier deshalb nur genannt: Taktverbesserungen, Beschleunigungsprogramme, Gründung von „Mobilitätszentralen“, Einrichtung von Verkehrsverbänden mit einheitlichem Preissystem, verbesserte Kundenorientierung durch Fahr- gastbeiräte und „Runde Tische“.

Änderung der Organisationsstrukturen

VDV und ÖTV schlagen zudem vor, künftig bei Organisationsumstrukturierungen vermehrt dem Gedanken des *Lean-Managements* zu folgen, wonach Produktivitätspotentiale nicht nur in industriellen Fertigungsprozessen mobilisiert werden können, sondern daß diese Reserven auch und ganz besonders im personalintensiven tertiären Sektor vorhanden sind (dezentrale, teamorientierte Organisationsstrukturen wie Gruppenarbeit mit entsprechender Entscheidungsfreiheit und Ergebnisverantwortung)⁸⁾. Der VDV geht einen Schritt weiter und hält es in geeigneten Fällen für sinnvoll, *Outsourcing* (outside resource using) zu betreiben, also Unternehmensfunktionen einzukaufen, die nicht dem Kernbereich zuzurechnen sind, wie z.B. Werkstattbereich, EDV- und Rechtsabteilung oder Reinigung. Eine Herauslösung aus dem Unternehmen ist in Form rechtlicher Verselbständigung als hundertprozentiges *Tochterunternehmen* denkbar oder auch als *Beteiligungsgesellschaft*. Die ÖTV lehnt dies ab, weil „Ausgliederungen von Unternehmensteilen und die damit verbundene rechtliche Verselbständigung ebenso wie die Gründung von Tochter- oder Beteiligungsgesellschaften nicht geeignet (sein), langfristig die Finanzierungsprobleme des öffentlichen Personennahverkehrs zu lösen.“ Sie befürchtet die Entwicklung eines zweiten Arbeitsmarktes und einen ruinösen Wettbewerb zu Lasten der Arbeitnehmer (vgl. VDV/ÖTV 1995, S. 12-14).

Beim *Insourcing* wird davon ausgegangen, daß Kerngeschäfte (Linienverkehr, Wartung und Instandhaltung, Streckenerneuerung und -erhaltung) im Betrieb verbleiben und weitere Aufgaben integriert werden, die eine bessere Ausnutzung der Arbeitszeiten ermöglichen oder ohnehin bestehende Angebote mit geringen Zusatzkosten erheblich erweitern (Ticket-Verkauf für Veranstaltungen, Komponentenfertigung für Nahverkehrsfahrzeuge, Vermarktung und Bewirtschaftung von U-Stationen u.a.) (vgl. ÜSTRA 1997, S. 3).

Fremdvergabe

Hierbei werden Dienst- bzw. Werkverträge mit privaten Omnibusunternehmen geschlossen, die keiner Genehmigung nach PBefG bedürfen. Die Unterschiede im Gehaltsniveau zwischen öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmen liegen unter Berücksichtigung sämtlicher Nebenleistungen zwi-

8) Vgl. auch den „Vertrag des Vertrauens“, der 1996 bei den Hannoverschen Verkehrsbetrieben zwischen dessen Vorstand und Betriebsrat abgeschlossen wurde, ÜSTRA 1997.

schen 35 und 50%. VDV und ÖTV sehen den Hauptgrund hierfür darin, daß die privaten Omnibusunternehmen im Schnitt etwa acht Beschäftigte haben, von denen meist nur wenige Gewerkschaftsmitglieder sind, während der Organisationsgrad in den wesentlich größeren öffentlichen Unternehmen (mit im Durchschnitt ca. 550 Beschäftigten) sehr hoch ist (vgl. VDV/ÖTV 1995, S. 15f.). Aber auch in der betrieblichen Organisation begründete Ursachen gibt es für die wesentlich niedrigeren Personalkosten bei den „Privaten“: Es entstehen keine Vorhaltekosten durch Verwaltungs- und Organisationsaufwand, die Fahrwegkosten (Haltestellenreinigung, Investitionen, ...) trägt der Auftraggeber, es fallen keine oder geringere Betriebshofkosten und geringere Werkstattkosten an, es ist häufig keine oder nur eine geringe Personal- und Fahrzeugreservehaltung erforderlich. Das größte Einsparpotential durch Anmietung besteht in der Glättung der Verkehrsspitzen sowie im Einsatz in Schwachlastzeiten (abends und an Wochenenden), arbeitsmarktpolitisch ist die Möglichkeit herauszustreichen, daß durch Einsatz von Subunternehmen Überstunden vermieden werden können.

Das Verfahren der Fremdvergabe hat für beide Seiten Vorteile: Das öffentliche Nahverkehrsunternehmen kann Aufwendungen senken, ein privater Unternehmer, der sonst überwiegend im Gelegenheitsverkehr tätig ist, kann so Fahrzeuge und Fahrer besser auslasten und erhält ein Entgelt ohne Unternehmerrisiko. „Nicht hingenommen werden dürfen jedoch Praktiken, nach denen private Unternehmer bisweilen Fahrpersonale in einem Zweit- oder gar Drittarbeitsverhältnis beschäftigen. Durch entsprechende Vertragsgestaltung muß darauf geachtet werden, daß keine Qualitätsverschlechterung für den Kunden eintritt.“ (VDV/ÖTV 1995, S. 15) Wichtig ist auch die sorgfältige Auswahl des Subunternehmers und eine stete Qualitätskontrolle mit Sanktionierungs- und Belobigungsmechanismen. Nach Ansicht von VDV und ÖTV sollte es bei der Anmietung von Subunternehmen nur darum gehen, „die natürliche Fluktuation beim Fahrpersonal und den Abbau von Überstunden zur stärkeren Einbindung Privater in die Leistungserstellung des ÖPNV zu nutzen.“ (VDV/ÖTV 1995, S. 18)

Vor Ort werden sehr unterschiedliche Erfahrungen mit der Fremdvergabe gemacht: In Oldenburg z.B. können Fahrgäste in einigen Fällen am Nummernschild erkennen, ob es sich um ein Auftragsunternehmen handelt, manchmal geben sich diese durch ein Schild „Im Auftrag“ zu erkennen. Da es aber auch Subunternehmen gibt, die nur das Fahrpersonal stellen und den Bus selbst vom vergebenden Unternehmen gestellt bekommen, da dieses ein Interesse

an der Auslastung des erst vor wenigen Jahren mit GVFG-Mitteln geförderten Betriebshofes hat (haben muß), gibt es für die Fahrgäste kaum Veränderungen. In einigen Fällen haben die (aus der Region stammenden) privaten Subunternehmen auch (abgeschriebene) Busse des öffentlichen Unternehmens gekauft, aber auch hier läßt sich kein pauschales Urteil fällen, daß die Fremdvergabe zu Qualitätsverschlechterungen führt - ein Auftragsunternehmen setzt z.B. neue Niederflur(gelenk)busse ein. Für die Einhaltung eines bestimmten Angebotsstandards (bestimmte Anzahl an Fahrzeugen mit Hubliften, kontinuierliche Neuanschaffung von Niederflurbussen u.a.) muß ohnehin das konzessionierte Unternehmen Sorge tragen. Die unterschiedlichen Betriebskosten (Kosten pro Bus-km) dagegen werden wie ein Staatsgeheimnis behandelt, da hier nach Auslaufen der Konzessionen die (auch ausländische) Konkurrenz gefürchtet wird. Interessant ist hier die Konstellation der Akteure: Aus Geschäftsführungssicht macht die Fremdvergabe betriebswirtschaftlich Sinn, senkt sie doch die Kosten. „Städte und Landkreise bezahlen ihren Fahrern bis zu 30% mehr Gehalt als die Privaten. Altlasten aus fetten Jahren machen sich im drohenden Konkurrenzkampf negativ bemerkbar.“ (Focus 18/1997, S. 38) Aus Arbeitnehmersicht wird die reine Bestandwahrungslinie gefahren und die Geschäftsführung als alleinige Zielscheibe des Protestes ausgemacht. Ersteres ist verständlich, sitzt doch (trotz überdurchschnittlich guten Haustarifes) nirgendwo ein Krösus hinterm Lenkrad eines Busses. Ein reiner Konfrontationskurs gegenüber der Geschäftsführung verkennt jedoch die Mehrschichtigkeit des Problems und sitzt das Problem aus (Verringerung des Beschäftigungsstandes, weil keine Neueinstellungen vorgenommen werden). Auch aus gewerkschaftlicher Sicht besteht die Gefahr, zu sehr auf dieser (Lohn-) Politik der Besitzstandswahrung zu beharren, sind doch i.d.R. die MitarbeiterInnen öffentlicher Verkehrsunternehmen sehr gut organisiert und die der privaten Subunternehmen schlecht. Daneben fahren die Gewerkschaften aber auch die Strategie, innerhalb der öffentlichen Unternehmen eine *zweite Tarifebene* einzuführen, die etwa 30% unter dem Normaltarif liegt und damit die Differenz auffängt, die zumeist zwischen den Kosten öffentlicher und privater Anbieter besteht. Arbeitsmarktpolitisch erscheint dies als gangbarer Weg (es können wieder Normalarbeitsverhältnisse geschaffen werden), aus psychologischer Sicht ist die Strategie mit einem Fragezeichen zu versehen, da die Gefahr besteht, innerhalb der Belegschaft ein Zwei-Klassen-System zu schaffen.

3.3 Integrierte Planung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung

Planerisch haben die Kommunen etliche Instrumente in der Hand, eine disperse Siedlungsentwicklung mit den oben aufgezeigten Folgen zu unterbinden und statt dessen eine ÖV-entsprechende verdichtete Bebauung zu unterstützen: So sollte zunächst der Innenraum einer Stadt (Baulücken, Ausbau von Dachgeschossen, Brachflächen, Parkplätze) nachverdichtet werden, innenstadtnahe Gewerbe- und Verkehrsflächenbrachen können für hochwertigen, verdichteten Wohnungsbau genutzt werden. Neubausiedlungen sollten flächensparend mit ausreichenden Baudichten (ca. 8.000 Einwohner werden zur optimalen Schaffung einer Infrastruktur benötigt) entlang von ÖV-Trassen angelegt werden. Die verschiedenen Nutzungen (Arbeit, Wohnen ...) sollten einander so zugeordnet werden, daß sie Verkehrszwänge vermindern. Gleichzeitig sollten kompakte und gemischte Siedlungs- und Nutzungsstrukturen angelegt werden. Verkehrsplaner formulieren weitere Ansprüche an eine ÖV-optimierte Siedlungsentwicklung:

- Versorgungseinrichtungen sollten dezentralisiert werden, die Möglichkeiten der Nahversorgung gestärkt werden genauso wie vitale Quartiers- und Stadtteilzentren,
- periphere, städtebaulich und verkehrlich nicht integrierte, großflächige Versorgungseinrichtungen (z.B. Verbrauchermärkte, Freizeitanlagen) sind zu verhindern. Wenn hierfür neue Standorte festgelegt werden, sollten diese an die vorhandenen ÖPNV-Netze angeschlossen werden, wobei dem Schienenverkehr Vorrang eingeräumt werden sollte.
- Kleinteilige Nutzungsmischung mit enger Nachbarschaft von Wohnen, Arbeiten und Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen sollte gefördert werden;
- die Nutzung monostrukturierter Gewerbe- und Wohnbereiche sollte komplementär ergänzt werden;
- Verkehrsflächen, v.a. Parkierungsflächen sollten durch autoarme Erschließungsmodelle reduziert werden und die Erreichbarkeit der Bewohner, Beschäftigten und Besucher primär über den ÖPNV gesichert werden;
- umgekehrt sollten Vorbehaltsbereiche dauerhaft schlechter ÖPNV-Erschließung aufgrund disperser Bau- und Siedlungsstrukturen festgelegt werden, die für eine weitere Besiedlung mit Wohnen, Gewerbe, Einzelhandel und Freizeitanlagen nicht in Frage kommen (vgl. Monheim 1997, S. 85-7).

Nun hat eine Siedlungsentwicklung, die diese Grundsätze beherzt, mit dem Dilemma zu leben, daß sich gutbetuchte Bürgerinnen und Bürger ihr freistehendes Einfamilienhaus mit großem Garten gegebenenfalls im städtischen Umland suchen, wo die Baulandpreise niedrig und die Auflagen geringer sind. Regionalplanung hat solche dispersen, autoorientierten Siedlungsstrukturen im Umland der Städte nicht verhindern können, weil sie in den meisten Ländern planungsrechtlich und kommunalpolitisch zu schwach ist. Erfolgreiche Ansätze in den Einzugsgebieten deutscher Großstädte mit funktionierendem S-Bahn-System, nur an S-Bahn-Stationen Siedlungen zu erweitern, werden mittlerweile konterkariert, indem auch die Zwischenräume baureif gemacht werden. „Planungsrechtlich könnte Regionalplanung durch Änderung der Landesplanungsgesetze gestärkt werden. So könnten die Kompetenzen erhöht und Mindestinhalte für die Regionalpläne vorgeschrieben werden, z.B. Vorgaben für die Siedlungsdichte, Ausweitung von Siedlungsschwerpunkten in Verbindung mit geeigneten Schienenverkehrsstrecken und -netzen unter Berücksichtigung von ÖPNV-Mindeststandards.“ (Apel 1994, 14) Überdies könnten integrierte regionale Verkehrsentwicklungskonzepte miteinander abgestimmt werden und eine gemeinsame Trägerschaft des ÖPNV übernommen werden (vgl. ebd.).

An einem Umstand wird auch eine optimierte Regionalplanung nicht vorbeikommen, den real ständig sinkenden Raumüberwindungskosten, die eine weitere wesentliche Ursache für Suburbanisierungsprozesse darstellen.

4 Ausblick

In der obigen Darstellung sollte deutlich geworden sein, daß der ÖPNV ein wichtiges Instrument

- der Stadtentwicklung, der Stadt- und Regionalplanung, der Stadtgestaltung,
- der städtischen Gesamtverkehrspolitik,
- des Umweltschutzes,
- der Gewährleistung von Mobilität für alle und
- der regionalen Wirtschaftsförderung ist.

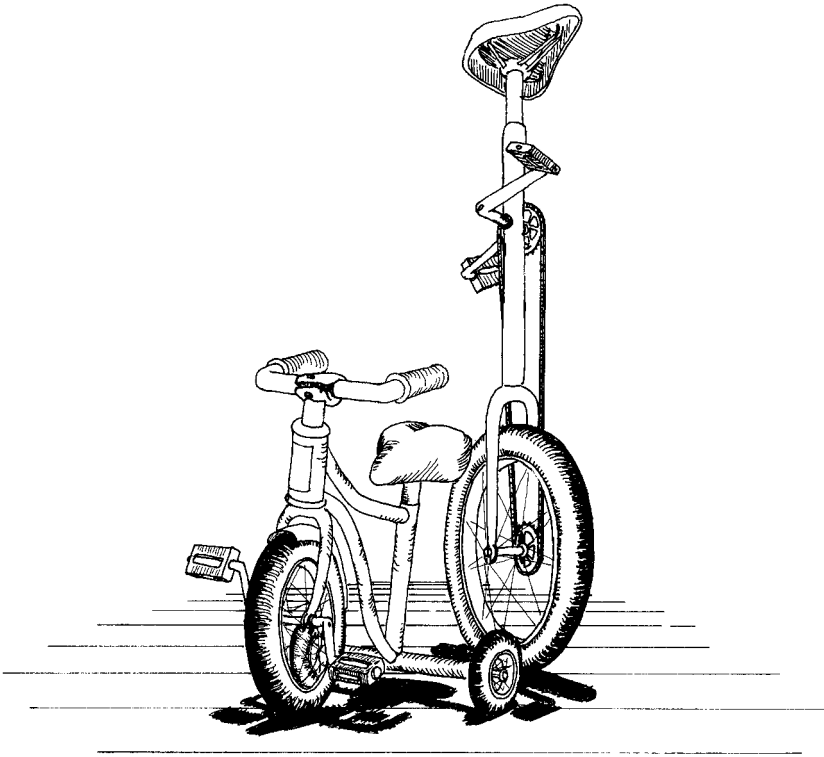
Dies ist ein sinnvoller Begründungsrahmen dafür, daß im Gesetz zur Regionalisierung des ÖPNV von 1993 die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV zu einer

öffentlichen Aufgabe der Daseinsvorsorge erklärt wird. Aufgrund der Zwänge, denen sich der ÖV ausgesetzt sieht, kann dieser Auftrag in Vergessenheit geraten. Notwendig ist es deshalb, daß sich die politischen Akteure, denen ein gutes ÖPNV-Angebot am Herzen liegt, zu Wort melden und Partei ergreifen gegen eine Sparpolitik, die auf dem Rücken der Beschäftigten und einer ökologischen Verkehrspolitik ausgetragen wird, die aber auch deutlich machen, daß eine wichtige Voraussetzung für die Konkurrenzfähigkeit des ÖV gegenüber dem MIV immer noch nicht vorhanden ist, nämlich die Zurechnung der durch den jeweiligen Verkehrsträger verursachten Kosten.

Vertiefende Literatur

- Apel, Dieter (1994): Flächenverbrauch als Grundproblem der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung und Möglichkeiten der Steuerung. In: ders. et al.: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Kap. 2.3.3.1, Bonn.
- ders./Henckel, D. u.a. (1995): Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. [Hrsg. Difu], Berlin.
- Bratzel, S. (1995): Extreme der Mobilität. Entwicklung und Folgen der Verkehrspolitik in Los Angeles. Basel u.a.
- European Commission (1997): PRIVILEGE (Priorities for vehicles of essential user groups in urban environments), Luxembourg.
- dies. (1998): ISOTOPE (Improved structure and organization for urban transport operations of passengers in Europe), Luxembourg.
- dies. (1996). Faire und effiziente Preise im Verkehr. Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union. Grünbuch. Bulletin der EU, Beilage 2/96. Luxemburg [KOM (95) 691 endg.].
- dies. (1998): Faire Kostenanlastung im Verkehr: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen zur Erhebung von Infrastrukturgebühren in der EU. Weißbuch. Brüssel [COM (98) 466].
- Fritz, Gerhard (1999): Wettbewerb im ÖPNV: Und wenn er aber doch kommt! In: AKP-Fachzeitschrift für alternative Kommunalpolitik H. 1, S. 54-58.

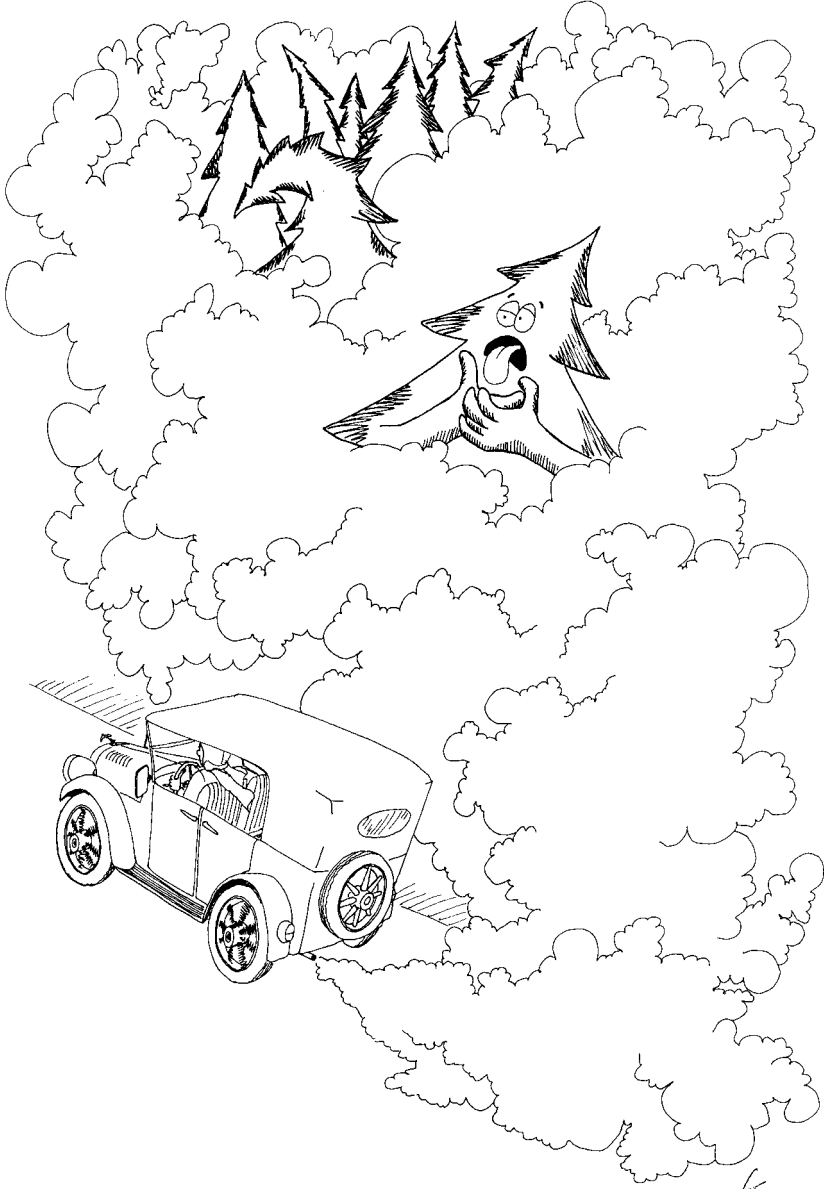
- Kaminski, Gerhard (1999): ÖPNV-Grundgebühr. Zukunftsfähige Finanzierung für Busse und Bahnen. In: UKöB-Umwelt kommunale ökologische Briefe H. 2, S. 13 f.
- Lüers, Arne (1994): Stadtbussysteme in kleinen Städten. In: Apel, D., et al.: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Kap. 3.3.3.3, Bonn.
- Monheim, Heiner (1997): Grundsätze für die Aufstellung von Nahverkehrsplänen und die Förderung eines attraktiven ÖPNV, In: Apel, D. et al.: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Kap. 3.3.3.7, Bonn.
- Schädler, Marion, Brög, Werner (1998): Individualisiertes Marketing für den öffentlichen Verkehr. In: UKöB-Umwelt kommunale ökologische Briefe H. 2, Beilage Umwelt-Archiv.
- ÜSTRA Hannoversche Verkehrsbetriebe AG (Hg.) (1997): Vertrag des Vertrauens. In: Linie H. 1 (Sonderausgabe).
- VDV (1996): Maßnahmen der VDV-Unternehmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im ÖPNV. Rundschreiben Nr. 61. Köln.
- Westholm, Hilmar (1999): Public Participation and Strategies against Urban Sprawl. Report to the German Marshall Fund of the United States. Oldenburg (Manuskript).



h

2

***Möglichkeiten des
Engagements zur Verbesserung
des Verkehrssystems***



Ekkehart Stein

Überblick über mögliche Handlungsstrategien

1 Handlungsmöglichkeiten für alle

Die Gefährdung der Umwelt durch den Verkehr und seine Abgase vermindert sich nicht von selbst, sondern läßt sich nur durch das Engagement von Menschen bekämpfen. Hieran beteiligen sich bereits Politiker und Fachleute, aber auch viele Bürgerinnen und Bürger. Weil auch Sie nicht abseits stehen wollen, haben Sie zu diesem Buch gegriffen. Wir möchten Sie über die wichtigsten Handlungsmöglichkeiten informieren und zugleich darüber, wie Sie möglichst effektiv zum Schutz der Umwelt mitwirken können.

Die meisten der folgenden Beiträge sind von Menschen geschrieben, die sich selbst für die Verbesserung des Verkehrssystems eingesetzt haben. Nur wenige von ihnen sind Fachleute, die meisten Laien in bezug auf die Probleme des Verkehrs. Wenn sie von ihren ganz persönlichen Erfahrungen berichten, wollen sie nicht nur über alle zu beachtenden Problemaspekte informieren, sondern Sie auch zum eigenen Engagement ermutigen.

Um sich für die Verbesserung unseres Verkehrssystems einzusetzen, brauchen Sie weder eine spezielle Fachausbildung noch eine außergewöhnliche Begabung. Als ich mit der Planung dieses Buches begann, stellte ich fest, daß sich mehr als die Hälfte meiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ich alle nicht im Hinblick auf das Verkehrsproblem ausgesucht hatte, zufällig persönlich für den Umweltschutz im Verkehrsbereich engagiert haben: Julia Kotzerke hat maßgeblich dazu beigetragen, daß die Stadtwerke Konstanz für ihre Buslinien den Studierenden unserer Universität ein Studiticket zugestanden. Bernhard Faber hat zusammen mit einem Freund ein Unternehmen gegründet, das gemeinsame Busreisen organisiert. Gerhard Oschmann (der nicht an diesem Buch mitwirkt) hat selbst ein Unternehmen für Car-sharing im Bodenseeraum aufgebaut. Bei anderen ist der Einsatz für den Umweltschutz weniger spektakulär, aber genauso anzuerkennen.

Das beweist, daß jeder von uns etwas zur Verbesserung des Umweltschutzes beitragen kann. Viele verschiedene Handlungsmöglichkeiten bieten sich an. Die folgenden Beiträge wollen Sie ermutigen, auch selbst vom Reden zum Handeln für den Umweltschutz überzugehen. Sie berichten (ohne Vollständigkeit zu beanspruchen) über die wichtigsten Alternativen für ein persönliches Engagement. Gewiß finden Sie auch in Ihrer Umgebung Initiativen zu Reformen, an denen Sie sich beteiligen können.

Dabei geht es teils um die Beeinflussung verkehrsrelevanter Gemeindeentscheidungen (2.), teils um private Alternativen zum Individualverkehr (3.), teils um die Verbesserung des Nahverkehrs für Personen und Güter innerhalb der Gemeinde oder im überörtlichen Bereich.

2 Beeinflussung verkehrsrelevanter Gemeindeentscheidungen

2.1 Institutionalisation der Bürgerbeteiligung an der Gemeindeplanung (Reinhard Sellnow)

Die wirksamsten Handlungsmöglichkeiten basieren auf dem Zusammenwirken von Kommunalpolitikern und Fachleuten der Gemeindeverwaltung einerseits, Bürgerinnen und Bürger andererseits. Ideal ist eine Institutionalisation dieses Zusammenwirkens, wie sie Reinhard Sellnow in mehreren Gemeinden verwirklichen half. Wir alle können zur Durchsetzung des Modells „Verkehrsforum“ beitragen, indem wir uns in Bürgerinitiativen dafür einsetzen, bei Kommunalwahlen die Kandidatinnen und Kandidaten danach befragen, wie sie hierzu stehen, und indem wir durch unsere eigene Stimmabgabe für eine Zusammensetzung des Gemeinderats sorgen, die eine Verwirklichung jenes Modells ermöglicht.

2.2 Beteiligung an der Straßenplanung (Heike Stintzing und Gerhard Pischel)

Bei der Straßenplanung sieht bereits das geltende Recht eine Mitwirkung aller Betroffenen vor. Sie geht allerdings weit weniger weit als das Modell „Verkehrsforum“, sollte aber von uns allen auch zum Schutz der Umwelt realisiert werden. Heike Stintzing und Gerhard Pischel informieren über die uns hier eröffneten Möglichkeiten und Rechte.

2.3 Beeinflussen der Bauplanung (Hans-Jürgen Nagel)

Im kommunalen Bereich, auf den wir uns hier beschränken, geht der Straßenplanung die Bauplanung voraus. Bei ihr fallen die grundlegenden Entscheidungen über die Nutzung einzelner Teile des Gemeindegebiets vor allem für gewerbliche oder Wohnzwecke, wovon der Verkehrsbedarf und damit auch die Straßenplanung abhängen. Von einem erfolgreichen Bürgerengagement gegen eine verfehlte Bauplanung berichtet der Beitrag von Hans-Jürgen Nagel, einem Mitbegründer jener Bürgerinitiative.

2.4 Hinwirken auf Verkehrsberuhigung (Götz Frank)

Die Bauplanung entscheidet über den Verkehrsbedarf, die Straßenplanung über die Verkehrswege, die zu dessen Befriedigung zur Verfügung stehen. Von den verschiedenen Umweltbelastungen, die von der Straßennutzung ausgehen, läßt sich der Lärm durch Geschwindigkeitsbegrenzungen und andere Verkehrsbeschränkungen reduzieren. Die Möglichkeiten hierzu sind im Straßenverkehrsrecht geregelt. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Verkehrsberuhigung im Verdichtungsraum, über die der Beitrag von Götz Frank informiert. Er schildert auch das Beteiligungsverfahren im planerischen Entscheidungsprozeß, das uns allen Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet, und die Voraussetzungen, unter denen ein Tätigwerden der zuständigen Behörde durch eine Klage sogar gerichtlich erzwungen werden kann.

2.5 Vorfahrt für öffentlichen Verkehr (Beat Schweingruber)

Wie stark die Umwelt allgemein (also nicht nur durch Lärm) durch die Benutzung der Straßen gefährdet wird, hängt vor allem vom Ausmaß des Individualverkehrs ab. Seine Verminderung und damit die Herabsetzung der Umweltgefährdung sind nur durch ein gut funktionierendes örtliches Verkehrssystem möglich. Denn für die Entscheidung, ob wir unseren eigenen Wagen oder ein öffentliches Verkehrsmittel benutzen, ist der erforderliche Zeitaufwand für die Erreichung unseres Ziels von ausschlaggebender Bedeutung und meist noch wichtiger als ein Kostenvergleich. Dabei ist der öffentliche Verkehr durch die Distanz der Haltestellen vom Ausgangspunkt und vom Zielpunkt der Benutzer, durch die Bindung an bestimmte Fahrtrouten und die oft dadurch bedingte Notwendigkeit des Umsteigens und schließlich durch die Zwischenhalte zwangsläufig benachteiligt. Wer aber bei seiner Benutzung des Doppelte an Zeit und Mehr benötigt, wird auch dann, wenn er

sich entschieden für den Schutz der Umwelt einsetzt, kaum auf die Benutzung seines eigenen Wagens verzichten. Um so wichtiger sind die Möglichkeiten zur Beschleunigung des öffentlichen Verkehrs, für die sich Beat Schweingruber so erfolgreich in Zürich eingesetzt hat.

2.6 Experten helfen Bürgern (Jürgen Stintzing)

In all diesen Fällen sind Bürgerinnen und Bürger von den zuständigen Fachleuten in der Verwaltung ihrer Gemeinde abhängig. Sie müssen versuchen, diese von der Notwendigkeit eines besseren Umweltschutzes zu überzeugen. Hierbei ist das überlegene Fachwissen der Verwaltungsspezialisten ein schweres Hindernis. Um beim Angehen hiergegen behilflich zu sein, gründete Jürgen Stintzing, ein Münchener Planungsexperte, zusammen mit anderen Fachleuten den StadtPlan e.V.. Durch diesen unterstützen Stadt-, Landschafts- oder Verkehrsplaner Bürgerinnen und Bürger auf mannigfache Weise beim Engagement für den Umweltschutz.

2.7 Verwirklichen des Studitickets (Julia Kotzerke)

Auch wenn für die Akzeptanz des öffentlichen Verkehrssystems die Fahrzeiten wichtiger sind als die Fahrpreise, darf doch die Bedeutung der letzteren nicht unterschätzt werden. Sie können vor allem für einkommensschwache Bevölkerungsteile ausschlaggebend sein. Hierzu zählen die meisten Studierenden. Um auch ihnen die Entscheidung für öffentliche Verkehrsmittel zu erleichtern, wurde in einer Reihe von Universitätsstädten ein Studiticket eingeführt. Wie das in Konstanz durchgesetzt wurde und welche Schwierigkeiten dabei zu überwinden waren, berichtet Julia Kotzerke aus eigener Erfahrung.

3 Private Alternativen zum Individualverkehr

3.1 Car-sharing (Markus Petersen)

Zu den wichtigsten Möglichkeiten, auch unabhängig vom öffentlichen Verkehrssystem zur Reduktion des Individualverkehrs und damit zum Umweltschutz beizutragen, zählt das Car-sharing. Markus Petersen schrieb darüber seine betriebswirtschaftliche Doktorarbeit. Um sich hierbei nicht auf die Theorie beschränken zu müssen, gründete er gleichzeitig 1988 die Stadt-Auto Berlin, die älteste und größte Car-sharing Organisation Deutschlands. Sein

Beitrag skizziert nicht nur die dabei zu überwindenden Schwierigkeiten, sondern auch die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten dieses Ansatzes.

3.2 Fahrräder für alle (Julia Rogalski)

Besonders umweltfreundlich ist der gänzliche Verzicht auf Kraftfahrzeuge zugunsten des Fahrrads. Hierfür kann sich jeder entscheiden, dessen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz nicht allzu weit von seiner Wohnung entfernt liegt. Ich selbst besaß in den ersten Jahren meiner Tätigkeit als Professor nicht einmal einen Führerschein, geschweige denn ein Auto und fuhr täglich mit dem Rad zur Uni, auch wenn diese am entgegengesetzten Rand von Kiel lag. Wesentlich weiter gehen die verschiedenen Fahrradprojekte, für deren Verwirklichung sich Julia Rogalski einsetzt. Besonders interessant ist die Idee, Leihräder an verschiedenen Plätzen einer Stadt aufzustellen, die wie Einkaufswagen durch Einschieben einer Münze entliehen werden können. In Kopenhagen funktioniert ein ähnliches Projekt seit Jahren.

3.3 Organisation gemeinsamer Busreisen (Bernhard Faber)

Viele Reiseunternehmen bieten gemeinsame Busreisen zu nahen und fernen Zielen an. Das ist billiger und umweltfreundlicher als das Reisen mit dem eigenen Wagen. Schon wenn sich mehrere zusammen tun, um gemeinsam ein einziges Auto zu benutzen, kommt das der Umwelt zugute. Erst recht gilt das, wenn sich eine größere Zahl Studierender zu einer gemeinsamen Reise mit einem gemieteten Bus entschließt. Wer das für seine Mitstudierenden organisiert, kann dadurch sogar noch seine Finanzen aufbessern. Über alles, was hierbei zu beachten ist, berichtet Bernhard Faber aus eigener Erfahrung.

4 Verbesserung des Nahverkehrs für Personen und Güter

4.1 Effektivierung des Personennahverkehrs im Landkreis (Robert Maus)

Seit 1994 verkehrt unter dem Namen „seehas“ eine Art S-Bahn zwischen Engen und Konstanz und weiter in die Schweiz hinein, seit 1996 auch zwischen Radolfzell und Stockach. Die Verwirklichung dieses Personennahverkehrs ist zu einem erheblichen Teil das Verdienst des damaligen Landrats des Landkreises Konstanz Robert Maus. In seinem Beitrag berichtet er über die dabei zu überwindenden Schwierigkeiten.

4.2 **Aufbau von S-Bahn-Systemen in mittleren Großstädten** **(Ulrich Knauer)**

Was in einem Landkreis möglich ist, sollte sich erst recht in einer Großstadt verwirklichen lassen, auch wenn ihre Einwohnerzahl noch weit von der Millionengrenze entfernt ist. Ist doch hier die Bevölkerungsdichte weit höher. Das ermöglicht einen kleineren Abstand der Haltestellen und damit kürzere Fahrzeiten, aber auch geringere Abstände zwischen den einzelnen Zügen. Die dadurch bedingte größere Attraktivität des öffentlichen Verkehrsmittels verbindet sich mit einem geringeren Zuschußbedarf aufgrund der höheren Zahl der Fahrgäste.

Über alles, was in diesen Städten beim Aufbau eines S-Bahn-Systems zu beachten ist, informiert der Beitrag von Ulrich Knauer.

4.3 **Verbesserung des Güternahverkehrs (Lars Stemmler)**

Die meisten der bisher genannten Handlungsalternativen beziehen sich auf den Personenverkehr. Der Beitrag von Lars Stemmler lenkt unsere Aufmerksamkeit auf den innerstädtischen Güterverkehr und bewahrt uns vor einer Vernachlässigung dieses ebenfalls wichtigen Problems. Auch hier gibt es Möglichkeiten zur Entlastung der Umwelt, die jedem von uns offenstehen. Dabei geht es um die Vermeidung unnötiger Transporte, um die Verringerung der Transportentfernungen und um die zeitliche oder räumliche Verlagerung von Transportvorgängen z.B. in Tageszeiten mit geringerem Verkehr oder von Wohnstraßen auf Durchgangsstraßen. Von den verschiedenen Handlungsmöglichkeiten nenne ich nur die Bildung von Fahrgemeinschaften für gemeinsame Einkäufe, die Nutzung von Lieferdiensten, die gleichzeitig eine Vielzahl von Kunden beliefern, und die City-Logistik. Letzteres Konzept basiert auf der Zusammenarbeit von Speditionen mit dem Ziel, daß täglich nur noch ein Spediteur alle Güter liefert, die zuvor von mehreren Speditionen angefahren wurden. Es ist bereits in einer ganzen Reihe von deutschen Städten verwirklicht.

Nähere Einzelheiten über all diese Handlungsstrategien entnehmen Sie bitte den folgenden Beiträgen.

Reinhard Sellnow

Bürgerbeteiligung an der Verkehrsplanung der Gemeinde am Beispiel des Modells „Verkehrsforum“

1 Vorbemerkung

Trotz drängendem Handlungsbedarf können in vielen Städten kaum noch verkehrspolitische Entscheidungen grundsätzlicher Art getroffen werden. Ursache ist der legitime Meinungsstreit nicht nur unter den politischen Parteien im Stadtrat, sondern gleichermaßen unter den in der Öffentlichkeit agierenden Interessengruppen, bis hin zu einzelnen Bürgern, die mit Klagen beim Verwaltungsgericht die Umsetzung von Verkehrslösungen blockieren, von denen sie sich benachteiligt sehen. Fachlichen Ausarbeitungen der Verwaltung wird mißtraut, zu externen Gutachten werden sofort Gegengutachten erarbeitet. Die Auseinandersetzung erfolgt selten auf sachbezogener Basis, sondern eher emotionsgeladen und ist von Vorurteilen und pauschalen Verurteilungen geprägt.

In dieser Sackgassensituation bietet sich eine Beteiligung der Bürger am Meinungsbildungsprozeß an. Ich stelle hier das Modell und die Erfahrungen mit dem von mir entwickelten Bürgerbeteiligungsverfahren „Verkehrsforum“ (im Folgenden: VF) vor, die ich in Heidelberg, Tübingen und Salzburg von 1992 bis 1996 gesammelt habe.

Es versucht mit einer *Konfliktmoderation unter neutraler Leitung*, die Beteiligten an einen Tisch zu bekommen und auf der Grundlage von bestimmten Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, Verfahrensvereinbarungen und „Spielregeln“ das Thema gemeinsam aufzuarbeiten und - soweit möglich - einem Konsens zuzuführen. In den drei Städten wurde jeweils ein gesamtstädtisches, konsensorientiertes Verkehrsleitbild mit beispielhaften Maßnahmen zu seiner Umsetzung erarbeitet.

2 Ziele und Aufgaben des Verkehrsforums

Die *Ziele* des Verkehrsforums sind, in einem offenen und transparenten Modell der Bürgermitwirkung:

- das vielschichtige Verkehrsthema unter neutraler Moderation offen, fair, sachgerecht und zielgerichtet so zu diskutieren, daß alle vom Verkehr in der Stadt berührten Interessen Gelegenheit haben, ihre Sichtweisen, Probleme, Hoffnungen, Ängste und Lösungsansätze vorzubringen (*gegenseitige Information und Austausch*);
- den Versuch der Verständigung zu machen, indem unstrittige Sichtweisen herausgearbeitet und strittige durch Klärung von evtl. Mißverständnissen, Gründen, Hintergründen, Folge- und Nebenwirkungen durch Einsicht und Überzeugung weitgehend einem Konsens zugeführt werden - Maßstab sollten hierbei weniger Einzelinteressen als ein herauszufindendes am Gemeinwohl orientiertes „Öffentliches Interesse“ sein (*Verständigung*);
- die Informationen und Ergebnisse dieses Meinungsbildungsprozesses in geordneter und verständlicher Form als Empfehlung an die Öffentlichkeit, die Verwaltung und nicht zuletzt die Politik zu tragen, die sie als Hilfe für ihre verkehrspolitischen Entscheidungen nutzen soll (*Empfehlungen*).

Zu den *Aufgaben* des Verkehrsforums gehört (in zeitlicher Reihenfolge):

- die Erarbeitung einer *Bestandsaufnahme der Verkehrsprobleme*, die dringend einer Bearbeitung und Lösung bedürfen;
- die Sammlung von Vorschlägen für kleinere *Sofortmaßnahmen*, die sich schnell und preiswert durchführen lassen;
- die Erarbeitung eines *Verkehrsleitbildes*;
- die beispielhafte Erarbeitung von *Maßnahmen und Lösungsansätzen*, die sich an die öffentliche Hand, aber auch an die Wirtschaft, einzelne Gruppen und die Bürger richten.

3 Organisationsmodell

In Abhängigkeit von der Größe der Gemeinde, des Themas und der Zahl der zu beteiligenden Gruppen gibt es entweder ein einteiliges Verkehrsforum (bis 20 Personen) oder ein zweigeteiltes mit Innen- und Außenkreis (25-50 Personen).

Größe: Das Verkehrsforum selbst sollte im Innenkreis (Bürgerinteressen) max. 20 Personen umfassen, die *verbindlich* ihre Mitarbeit über den gesam-

ten Zeitraum der Arbeit zusagen. Zusätzlich nehmen Vertreter des Gemeinderates, der Verwaltung und Sachverständige (fallweise) an den Sitzungen teil (Außenkreis).

Sitzungshäufigkeit und Dauer: Das VF soll durchschnittlich alle 3-4 Wochen tagen. Dies zum einen, um die freiwilligen und ehrenamtlich mitwirkenden Teilnehmer nicht zu überlasten, aber auch, um eine gute inhaltliche Vorbereitung jeder Sitzung durch die Verwaltung zu gewährleisten. Bei diesem 3-4 Wochen-Rhythmus sollte das VF seine Aufgaben in ca. 1 Jahr erfüllt haben.

Für die *inhaltliche Qualifikation* und *fachliche Beratung* stehen dem VF bei Bedarf Fachleute innerhalb und außerhalb der Verwaltung zur Verfügung.

Weitere *begleitende, fachliche Qualifizierungen* können durch Vorträge externer Referenten, Vorstellung von Lösungen anderer Städte, ggf. Exkursionen zur eigenen Anschauung, sowie durch bereitgestellte Materialien und Literatur erfolgen. Ferner können hierzu auch *Kooperationen* mit anderen Institutionen (Volkshochschule, Universität, Schulen, Kindergärten, Institute, Bibliotheken, Ausstellungen usw.) vereinbart werden, um den Teilnehmerkreis zu erweitern. Diese Fort- und Weiterbildungen im Verkehrsthemebereich sollten möglichst zusätzlich oder parallel zur Verkehrsforumsarbeit erfolgen, um die VF-Zeit überwiegend der eigenen, inhaltlichen Auseinandersetzung widmen zu können.

Für die fortlaufende Planung und Durchführung der Sitzungen wird eine *Projektgruppe Verkehr* installiert, die den Ablauf im Detail vorbereitet (Wie soll ein Thema bearbeitet werden? Gibt es Referenten? Welches Material liegt vor? Wie lange soll darüber diskutiert werden? usw.).

In dieser Vorbereitungsgruppe sollen neben der Verwaltung und dem Moderator 3 gewählte Vertreter des VF mitwirken, die die Hauptgruppen (Wirtschaft, Umwelt und Soziales) im Forum abbilden. Außerdem können themenabhängig weitere Sachverständige hinzugezogen werden. Die Gruppe trifft sich jeweils vor einer abendlichen VF-Sitzung am späten Nachmittag, um die darauffolgenden 1-2 Sitzungen vorzustrukturieren.

Thematisch aufbereitetes Arbeitsmaterial für die VF-Sitzungen kann entweder von der Verwaltung, dem Moderator, oder externen Sachverständigen kommen.

Es ist empfehlenswert, daß es *vor- und/oder nachbereitende Arbeitsgruppen* gibt, die eine Diskussionsgrundlage für ein Thema gemeinsam vorbereiten oder im Nachhinein einen Diskussionsverlauf textlich so fassen, daß er als Meinungsbild des VF in die Dokumentation übernommen werden kann.

Abstimmungen: Es kann im Verkehrsforum *keine Mehrheitsentscheidungen* geben, indem sich einige Interessen durch Zusammenschluß gegen Minderheitsinteressen - evtl. gar kontinuierlich - durchsetzen. Grundsätzlich wird - so weit wie möglich - *Konsens durch Verständigung* angestrebt. Der Konsens gilt als erreicht, wenn es keine ausdrücklich geltend gemachten abweichenden Voten gibt (also bei Zustimmung und Enthaltungen).

Ist kein Konsens zu erzielen, wird eine mehrheitliche Meinung mit den davon abweichenden Voten als *Bandbreite des Meinungsbildes* im VF formuliert. Es muß jedoch allen Beteiligten klar sein, daß der Wert und das politische Gewicht der Verkehrsforumsarbeit um so größer ist, je mehr Konsens schließlich vorzuweisen ist. Sollte sich herausstellen, daß die Meinungsbilder nur eine Summe vielfältiger und sich widersprechender Einzelvoten sind, gibt es damit weder Empfehlungen des Verkehrsforums noch eine Rechtfertigung für den hohen Aufwand dieses Bürgermitwirkungsmodells.

Die Ablehnung von Mehrheitsentscheidungen bezieht sich nur auf *Inhalte*, nicht auf *Verfahrensentscheidungen* zum Ablauf des Forums. Hier Einstimmigkeit zu verlangen, würde zu langen Verfahrensdiskussionen führen und den Prozeß lähmen.

Presse: Die Presse ist ein wichtiger Partner des Verkehrsforums. Sie wird als Medium und Multiplikator gebraucht, um dem Stellvertreter-Bürgermitwirkungsmodell zu seiner Breitenwirkung zu verhelfen und um eine öffentliche Diskussion über den „richtigen Weg“ in Verkehrsfragen zu führen. Die Form der Pressebeteiligung muß jedoch so gewählt werden, daß es - insbesondere in Phasen der Verhandlung und Konsensbildung- einen geschützten Freiraum für Gedanken - und Redefreiheit gibt, ohne daß sich einzelne Teilnehmer am nächsten Tag mit Gedankensplittern in der Zeitung zitiert finden. Deshalb sind die Sitzungen des VF im Grundsatz *nicht presseöffentlich*.

Die Presse wird in *Pressekonferenzen*, die von der Projektgruppe Verkehr beschlossen werden, über die Ergebnisse informiert werden. Anlässlich der Fertigstellung von Teilergebnissen (z.B. Bestandsaufnahme der Probleme, Sofortmaßnahmen, Verkehrsleitbild usw.) und des Beschlusses von Empfehlungen kann die Presse auch direkt zu Sitzungen des VF eingeladen werden.

Verwaltung: Zur Vernetzung des Verkehrsforums mit der Verwaltung sollte eine interne organisatorische Regelung gefunden werden, die durch Information und Transparenz keine Ignorierung oder gar Ablehnung des VF durch die Verwaltung entstehen läßt. Denkbar wäre ein *abteilungs- und ämterübergreifendes Abstimmungsgremium*, mit dem die nicht unmittelbar beteiligten, aber von den Themen und Ergebnissen evtl. betroffenen Dienststellen eingebunden werden können. Sie müssen informiert sein und die Möglichkeit haben, sich entweder über die regulären Verwaltungsvertreter oder themenbezogen bei Bedarf auch direkt inhaltlich einzubringen.

Gemeinderat: Die beste Ausgangslage wäre eine zustimmende Kenntnisnahme des Modells des Verkehrsforums durch den *Gemeinderat* der Stadt und ein Beschluß, die Arbeitsergebnisse in Form von Empfehlungen des Verkehrsforums ernsthaft prüfen zu wollen. Dies würde einerseits sicherstellen, daß dieses Bürgermitwirkungsmodell nicht als Konkurrenz zum Gemeinderat oder zur Festigung einer einzelnen parteipolitischen Position, sondern als sachbezogene, überparteiliche Hilfe zur eigenen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung verstanden wird. Zum anderen wäre die Motivation auf der Teilnehmerseite deutlich größer, wenn dadurch das parteiübergreifende politische Interesse und der Wille, sich ernsthaft mit den Ergebnissen auseinanderzusetzen, dokumentiert wird.

Der „Lohn“ dieser freiwilligen und ehrenamtlichen Arbeit kann und darf nicht darin bestehen, daß die Übernahme der Empfehlungen des VF von den Politikern garantiert wird. Aber sie könnte in der Kurzformel bestehen: „Gegen gute Argumente gibt es keine politischen Entscheidungen“. Damit soll ausgedrückt werden, daß die Arbeit des VF vom Gemeinderat ernstgenommen und seine Ergebnisse wohlwollend geprüft werden. Soweit die Argumente des VF transparent, nachvollziehbar, sachlich begründet, sinnvoll und im Konsens gefaßt sind, sollte politisch nicht „nach Belieben“ und ohne vergleichbare sachliche Begründung anders entschieden werden. Übergeordnete Gesichtspunkte, wie die Abwägung mit Anforderungen aus anderen Handlungsfeldern (z.B. Soziales, Wohnen, Kultur, Infrastruktur usw.) oder die Finanzierungsmöglichkeiten, die nicht im VF diskutiert werden, können selbstverständlich zu begründeten Abweichungen von den Empfehlungen führen.

Rat und Verwaltung verpflichten sich, wichtige verkehrspolitische Entscheidungen, die als Vorwegnahme einer Grundsatzentscheidung wirken, bis zur Vorlage eines Verkehrsleitbildes möglichst zurückzustellen. Bei unaufschieb-

baren Einzelfällen wird das VF vorher informiert und um ein Meinungsbild gebeten.

4 Teilnehmer

Das VF selbst umfaßt im Kern ca. 20 Personen, um eine intensive Kommunikation sicherzustellen. Bei einem größeren Kreis würde die Möglichkeit der Diskussion und des Austausches deutlich leiden.

Das VF wird als *Stellvertreter-Bürgermitwirkungsmodell* konzipiert, d.h. Bürger können nur in Form von organisierten Interessenvertretungen daran teilnehmen. Dies ist einerseits eine Einschränkung, andererseits aber auch eine notwendige Voraussetzung für die Kontinuität der Teilnahme und die Diskussion auf der Ebene von Gruppeninteressen. Dem berechtigten Anliegen einer Anteilnahme des nichtorganisierten Bürgers kann dadurch Rechnung getragen werden, daß in größeren Zeitabständen *Bürgerversammlungen* abgehalten werden, auf denen Zwischenergebnisse des VF vorgestellt und diskutiert werden. Ferner können *Sonderformen der Mitwirkung* eingeplant werden, wie z.B. öffentliche Vortragsveranstaltungen, Ausstellungen, VHS-Angebote, Mitwirkung von Schulen usw., die auch dem einzelnen Bürger zugänglich sind und deren Arbeitsergebnisse an das VF weitergeleitet werden.

Das Auswahlkriterium für die Stellvertreter-Teilnehmer ist nicht eine bestimmte Gruppen- sondern eine *Interessenzugehörigkeit*. Im ersten Fall gäbe es eine Vielzahl von Gruppen, Vereinen, Verbänden und Initiativen, die sich für Verkehrsfragen und eine Mitwirkung im VF interessieren. Da sie vermutlich die Zielgröße von 20 Teilnehmern weit übersteigen, stellte sich das schwer zu lösende Problem der Auswahl bzw. Zurückweisung.

Im zweiten - hier geltenden - Fall wird danach gefragt, welche benennbaren und berechtigten Interessen es zum Verkehrsthema gibt (Frage der Betroffenheit), die mit ihren Anliegen fairerweise gehört werden müßten. Erst dann wird gefragt, welche vorhandenen Gruppen die jeweiligen Interessen abbilden und artikulieren können. Wird ein Interesse von mehreren Gruppen gleichwertig abgedeckt, sollen diese sich einigen, welche Person dieses Interesse im VF kompetent vertritt und wie intern die Informations- und Meinungsbildungsfrage gelöst werden kann. Diese Frage der *Rückbindung* zu den entsendenden Gruppen ist ganz wesentlich für das Modell. Es interessieren in der Diskussion weniger 20 geäußerte Privatmeinungen als vielmehr

weitgehend *abgesicherte und möglichst verbindliche Standpunkte* von Gruppeninteressen. Es ist also notwendig, daß die Teilnehmer des VF Kontakt zu ihren jeweiligen Gruppen halten, diese über den Meinungsbildungsprozeß informieren und sich ggf. die Zustimmung für vertretene Standpunkte holen. Damit würde weit über das VF hinaus ein Diskussions- und Meinungsbildungsprozeß zu den Verkehrsfragen ausgelöst und zum VF rückgebunden.

Zu den zu berücksichtigenden Interessen gehören (o. Rangfolge):

- Verkehrsteilnehmer nach Verkehrsarten (Fußgänger, Radfahrer, ÖPNV-Benutzer, Autofahrer)
- Verkehrsteilnehmer nach tendenziell benachteiligten, sozialen Gruppen (Kinder, Jugendliche, Frauen, Senioren, Behinderte)
- Verkehrsteilnehmer nach räumlicher Lage (Stadtbewohner, Umlandbewohner)
- Besondere Nutzergruppen (Pendler, Einkaufende, Touristen)
- Sonstige Lebensbereiche/Handlungsfelder wie Wirtschaft: Arbeitgeber/Arbeitnehmer, Naturschutz, Städtebau/Stadtgestalt, Gesundheit, Sicherheit
- Politiker aller sieben im Gemeinderat vertretenen Parteien
- Verwaltung mit Fachämtern
- Sachverständige (z. B. Verkehrspolizei, Landesbehörden, Fachinstitute usw.).

Die ausgewählte Person, die ein bestimmtes Interesse im VF sachlich und rhetorisch kompetent vertritt, soll sich bereit erklären, *kontinuierlich* während der ganzen Laufzeit *mitzuarbeiten* und über die reine Sitzungsteilnahme hinaus auch Zeit für die inhaltliche Vor- und Nachbereitung, ggf. die Teilnahme an Arbeitsgruppen und die Information der entsendenden Gruppe(n) aufzuwenden. Damit wird deutlich, daß die Teilnahme am VF kein „Ehren“-Amt, sondern ein „Arbeits“-Amt ist. Für jedes VF-Mitglied soll zugleich ein *Vertreter* oder eine *Vertreterin* für den Verhinderungsfall benannt werden.

Eine Sonderrolle nehmen die *Kommunalpolitiker, Mitglieder der Verwaltung* und *externe Sachverständige* ein. Es sollten alle im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien mit einem ständigen Vertreter dabei sein, jedoch mit einem Sonderstatus. Das Selbstverständnis sollte sein, das VF nicht als „politische Bühne“ der parteipolitischen Auseinandersetzung zu nutzen, sondern als Möglichkeit, unmittelbar Interessenvertreter aus der Bürgerschaft mit ihren Bedenken und Anregungen zu Verkehrsfragen zu hören. Dies bedeutet keineswegs ein Redeverbot, sondern nur eine Bitte um entspre-

chende Rücksichtnahme und Zurückhaltung. Jedem Parteivertreter fällt dabei die Aufgabe zu, seiner Partei / Fraktion kontinuierlich vom Meinungsbildungsprozeß im VF zu berichten, damit die später erarbeiteten Empfehlungen nicht überraschend und unverständlich sind.

Ähnlich sollten auch die Mitglieder der Verwaltung in einer Sonderrolle die Diskussion der Interessenvertreter einerseits als Informationsquelle nutzen (Anregungen und Bedenken), andererseits aber auch ihren Sachverstand dem VF als Berater aktiv zur Verfügung stellen.

Auch sonstige externe Sachverständige, die fallweise hinzugezogen werden, sollen sich auf die Beraterrolle beschränken.

Die Sonderrolle von Politikern, Verwaltungsangehörigen und Sachverständigen wird auch optisch zum Ausdruck gebracht, indem die max. 20 Interessenvertreter einen *Innenkreis* und die anderen einen *Außenkreis* bilden. Teilnehmer des Außenkreises dürfen sich im Rahmen des o.g. Selbstverständnisses (Zurückhaltung) einerseits selbst zu Wort melden, andererseits werden sie von Seiten des Moderators phasenweise aktiv aufgefordert und um Stellungnahme oder Kommentar gebeten. Der Innenkreis muß für seine Realitätsnähe auch immer wieder eine Rückmeldung bekommen, wo er mit seiner aktuellen Diskussion „in der politischen Landschaft“ steht, bzw. wie Fachleute innerhalb und außerhalb der Verwaltung die geäußerten Ideen einschätzen.

5 Moderation

Die Sitzungen des Verkehrsforums werden von einem *neutralen Moderator* bzw. Mediator (Konfliktmittler) geleitet. Er soll persönlich unabhängig von der örtlichen Parteienlandschaft und den Gemeinderatsmehrheiten, von Verwaltungsvorstellungen und eigenen wirtschaftlichen Interessen arbeiten, die über die Honorierung seiner Moderatorenleistung oder Beratungstätigkeit hinausgehen. Er ist zuständig für das methodische Vorgehen, also für den *Prozeß* und *Ablauf*; die Teilnehmer des VF sind - innerhalb dieses methodischen Rahmens - dann zuständig für den Inhalt.

Unter Einsatz teilnehmerorientierter Arbeitsweisen soll er für *Transparenz* in den Argumenten und für *Dialog* in der Form der Meinungsbildung sorgen. Er soll zu allen Beteiligten Kontakt halten, helfen, auftretende Konflikte im Wege der Vermittlung beizulegen und die Verständigungsprozesse auf unparteiliche Weise fördern. Auch im Falle von Verfahrenskonflikten steht er

als neutraler Mittler den Beteiligten zur Verfügung. Er bemüht sich, eine sachliche, faire und persönliche Angriffe ausschließende „*Streitkultur*“ zu entwickeln.

Der Moderator leitet als Vorsitzender die Sitzungen des Verkehrsforums ohne eigenes Stimmrecht. Er erteilt und entzieht das Wort, leitet Abstimmungen und hält die Ordnung in Sitzungen aufrecht.

6 Verhaltensregeln

Die Mitglieder des Verkehrsforums bemühen sich um eine kooperative Zusammenarbeit in den dringenden Verkehrsfragen. Hierzu wird vereinbart:

- Jeder bringt eine echte Dialogwilligkeit ein und die Bereitschaft, sich offen auf das moderierte Verfahren der Konsensfindung einzulassen.
- Der Blickwinkel in der Lösungssuche ist nicht der des privaten Einzelinteresses, sondern eines zu definierenden öffentlichen oder Gemeinwohlinteresses. Damit sollte jeder bereit sein, sich um Lösungen zu bemühen, die auch die Interessen der anderen umfassen.
- Die gesuchten Lösungen sollten von Dauer sein (Zukunftsorientierung, Sicherung der langfristigen Lebensgrundlagen).
- Die Auseinandersetzung erfolgt auf der Basis sachbezogener, nachvollziehbarer Argumentation. Die Diskussion wird fair und in Achtung vor der Person geführt. Die Beziehungen zwischen den Parteien sollten sich verbessern, zumindest nicht verschlechtern. Persönliche Angriffe und Schuldzuweisungen werden daher nicht geduldet.
- Im Verkehrsforum selbst werden keine Entscheidungen bezüglich Planung oder Vollzug verkehrlicher Lösungen getroffen; die Arbeit dient als Vorbereitung und ggf. Empfehlung für den Diskussions- und Meinungsbildungsprozeß in der Öffentlichkeit, in der Verwaltung und im Gemeinderat.
- Die Vertraulichkeit der Gespräche ist zu wahren; Äußerungen einzelner Teilnehmerinnen und Teilnehmer dürfen nur mit deren ausdrücklicher Zustimmung zitiert werden.
- Das VF kann für bestimmte Sachverhalte und Vorgänge (z.B. Verhandlungs- und Einigungsprozesse) seine Mitglieder zur Verschwiegenheit verpflichten. Dies muß geschehen, wenn 1/3 der Mitglieder dies verlangen.

- Es wird kein Prozeß- sondern nur ein Ergebnisprotokoll geführt. Eventuelle elektronische Aufzeichnungen dienen ausschließlich der korrekten Dokumentation und nicht der Information der Öffentlichkeit.
- Es ist ein gemeinsamer Beschluß darüber herbeizuführen, in welcher geeigneten Weise die Presse und die Öffentlichkeit über die Ergebnisse des Verkehrsforums informiert werden.
- Um die Einhaltung dieser Verfahrensvereinbarungen bemühen sich alle Teilnehmer eigenverantwortlich und gemeinsam. Der Moderator hat das Recht, auf Verletzungen dieser Vereinbarungen aufmerksam zu machen und ggf. die Einhaltung sicherzustellen.

7 Ergebnisse und erste Einschätzungen

Wesentlich für eine Erfolgskontrolle wird sein, wie die Meßplatte für einen „Erfolg“ definiert wird. Sie beginnt bei der Frage: Geht es nur um das *sachliche Ergebnis* oder auch um den *sozialen Prozeß*.

Beim Kriterium „*Fachliche Qualität*“ könnte ein Verkehrsplanungsbüro vermutlich schneller Besseres leisten, mit größerer Klarheit und innerer Stimmigkeit. Damit allein wüßten die Auftraggeber aber nichts über die „*gesellschaftliche Akzeptanz*“. Die allein ließe sich vermutlich über eine Fragebogenaktion bei denselben Gruppen auch schneller und billiger abfragen. Dann wüßte man aber noch nichts über das *gegenseitige Verständnis* und die „*Kompromißbereitschaft*“, eigene Positionen in Anerkennung anderer berechtigter Interessen oder gar eines „Gemeinwohl-interesses“ zu verändern. Hierfür braucht es den direkten Austausch, den Dialog und ggf. die Verhandlung.

Und woran mißt man eine „erfolgreiche Verhandlung“? Eventuell an der „Einigung“ und am erreichten „Konsens“, die u.U. aber nur durch Ausklammern kritischer Bereiche, Verbleiben auf einem abstrakten Niveau oder auf Kosten Dritter erreicht werden? Ist nicht auch ohne Konsens die Tatsache, daß bisher erbitterte Kontrahenten gesellschaftlicher Gruppen sich einige Sitzungen lang zugehört und ausgetauscht haben, bereits ein Erfolg? Ein Erfolg in „neuer Streitkultur“ und praktischer, gelebter Demokratie, mit positiven Folgen für das „Klima“ in der Stadt und die allseits beklagte Politikverdrossenheit? Können - wie im Verkehrsforum Salzburg - über 1000 ehrenamtliche Arbeitsstunden von Initiativen, Vereinen und Verbänden innerhalb von 14

Monaten in 16 Plenumssitzungen (ohne vorgeschaltete Arbeitsgruppen und die persönliche Vor- und Nachbereitung) schon ein Erfolg für sich sein?

Können - wie im Fall Salzburg - ein Verkehrsleitbild mit 62 Zielen, zu denen es lediglich in 5 Fällen „Vorbehalte“ der einen oder anderen Gruppe gab (alle anderen im Konsens), 92 *Konsens*-Sofortmaßnahmen und 72 mittel- und langfristige *Konsens*-Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele, schon *wegen der festgestellten Einigkeit* einen Wert und Erfolg für sich haben, unabhängig von der fachlichen Qualität der Ergebnisse?

Wie veranschlagt man finanziell die Fülle kleiner, feiner Problemhinweise, Lösungsvorschläge und Tips, die aus lokaler oder Betroffenenkenntnis unabhängig vom Konsens im Gesamtverfahren als wertvolle „Nebenprodukte“ abfallen, die später Zeit und Kosten sparen helfen? Und wer vermag später bei der Umsetzung verkehrspolitischer Maßnahmen zu sagen, inwieweit diese schneller (und damit kostengünstiger) durchgeführt werden können, weil aufgrund der Einsicht in Notwendigkeiten (aufgrund des Dialogs) Widerstände, Einsprüche oder gar Gerichtsverfahren ausbleiben?

Mit diesen Aspekten und Fragen möchte ich an dieser Stelle nur auf die objektiven Schwierigkeiten aufmerksam machen, die es mit sich bringt, den „Erfolg“ von Bürgermitwirkungsverfahren zu messen und Aufwand und Ertrag oder Kosten und Nutzen bewerten zu wollen. Eine Offenlegung der jeweils verwendeten Kriterien und Maßstäbe für die Erfolgskontrolle ist eine wichtige Mindestvoraussetzung dafür.

Vertiefende Literatur

- Bischoff, Ariane/Selle, Klaus/Sinning, Heidi: Informieren - Beteiligen - Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken“, Dortmund 1995.
- „Empfehlungen des Verkehrsforums zum Verkehrsleitbild der Stadt Salzburg und beispielhafte Maßnahmen zur Umsetzung. Dokumentation der Arbeitsergebnisse. Schriftenreihe zur Salzburger Stadtplanung, H. 30“, März 1996, (Magistrat der Landeshauptstadt Salzburg, Mag. Abt. 9/04 - Amt für Verkehrsplanung, Franz-Josef-Str. 3, A 5020 Salzburg).
- Sellnow, Reinhard: „Verkehrsforum Heidelberg. Eine Bürgermitwirkung am Verkehrsentwicklungsplan“, in: Frank Claus und Peter Wiedemann: „Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung - Praxisberichte“, Blottner Verlag, Taunusstein 1994.
- Sellnow, Reinhard: „Bisherige Verfahren mit Mediation in Deutschland: Verkehrskonzepte“, in: Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V., Bonn (Hrsg.): „Umweltmediation in Deutschland. Innovative Formen bei Regelungen von Konflikten. Dokumentation: Wissenschaftlich-praxisorientierter Kongreß in Düsseldorf am 22. Juni 1995.
- Sellnow, Reinhard: „Konfliktmoderation - ein Mittel zur Bürgermitwirkung in strittigen Verkehrsfragen“, in: Zeitschrift „Verkehrszeichen“, H. 3/96, S. 11-16.
- Sellnow, Reinhard: „Konfliktmoderation als Mittel zur Bürgerbeteiligung“, in: Hans-Joachim Vonhoff (Hrsg.): „Stadtverkehr 2001. Bausteine für eine siedlungsverträgliche Mobilität“, IKU-Reihe „Kommune und Umwelt, Band 6, Fachhochschulverlag, Frankfurt 1997.
- „Verkehrsforum Tübingen. Dokumentation der Ergebnisse 1995/96“, Juli 1996, (Stadt Tübingen, Stadtplanungsamt, Abt. Verkehrsplanung, Brunnenstr. 3, 72074 Tübingen).
- „Verkehrsforum Heidelberg. Empfehlungen des Verkehrsforums zum Verkehrsentwicklungsplan Heidelberg. Dokumentation der Arbeitsergebnisse März 1991 - Juni 1993“ (Stadt Heidelberg, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Marktplatz 10, 69045 Heidelberg, September 1993)

Heike Stintzing/Gerhard Pischel

Die Rechte des Bürgers bei Straßenplanungsprojekten

1 Vorbemerkung

Soll eine Straße gebaut oder geändert werden, ist davon regelmäßig eine Vielzahl von Gegebenheiten und Interessen betroffen. Öffentliche Belange, natur- und umweltschutzrechtliche Aspekte und private Interessen sind bei der Entscheidung über das Vorhaben zu berücksichtigen und miteinander in Einklang und Ausgleich zu bringen.

Zu den öffentlichen Belangen gehören beispielsweise Aspekte der Wasserwirtschaft, des Boden- oder Immissionsschutzes, des Verkehrs oder der Städteplanung. Den Interessen der Natur und des Umweltschutzes kommt ein Sonderstatus zu, da sie nicht nur zu den öffentlichen Belangen zählen, für die bestimmte Behörden zuständig sind, sondern auch von den Naturschutzverbänden wahrgenommen werden. Private Belange beziehen sich vor allem auf Grundstücke oder Wirtschaftsunternehmen; sie können sich von der Inanspruchnahme von Grundstücken bis zu immissionsrechtlichen Beeinträchtigungen erstrecken.

Bei Gemeindestraßen, die vorwiegend dem innerörtlichen Verkehr dienen oder als Verbindung zur Nachbargemeinde genutzt werden, stehen lokale Interessen und Belange im Vordergrund; bei (übergemeindlichen) Kreis-, Landes- oder Bundesfernstraßen, die von Streckenabschnitt zu Streckenabschnitt unvermeidbar ebenfalls jeweils über Gemeindegebiet als der untersten organisatorischen Flächengebietsunterteilung führen, sind zudem überörtliche Belange bei der Planung zu berücksichtigen. Auswirkungen hat die Kategorisierung der Straßen in örtliche und überörtliche Gruppen vor allem bei der Frage, wer Träger des Vorhabens ist, in wessen Händen also die politische Entscheidung über die Realisierung eines Straßenbauvorhabens liegt: Träger von Vorhaben zum Bau von Gemeindestraßen sind die Gemeinden,

zum Bau von Kreisstraßen die Land- und Stadtkreise, zum Bau von Landesstraßen das Land und zum Bau von Bundesstraßen regelmäßig der Bund.

Das rechtliche Instrumentarium zur Durchführung eines Planungsprozesses ist von der Einteilung der Straßen unabhängig. Es stehen das *Planfeststellungsverfahren* (vgl. 2.), die *Plangenehmigung* (vgl. 3.) und die Aufstellung eines *Bebauungsplans* (vgl. 5.) zur Verfügung. Die beiden ersten Verfahrensarten werden je nach Straßenkategorie und Bundesland von unterschiedlichen Landesbehörden (bei Bundesfernstraßen mit Einbeziehung des Bundes) durchgeführt, während für die Aufstellung von Bebauungsplänen die Gemeinden zuständig sind.

In diesem Beitrag werden in Abschnitt 2-5 die drei rechtlichen Instrumente vorgestellt, mit denen eine Straße geplant werden kann¹⁾. In besonderem Maß wird danach zunächst in Abschnitt 6 auf die Möglichkeiten der Bürger eingegangen, auf die Ausgestaltung des Planungsvorhabens einzuwirken und ihre Interessen in den politischen und förmlichen Verfahren zu wahren. Im Anschluß daran wird in Abschnitt 7 die Durchsetzbarkeit der Rechte der Bürger vor Gericht dargestellt und erläutert. Zwischen den Rechten, die vor Gericht geltend gemacht werden können und den viel weiter gefaßten Interessen, die im politischen und förmlichen Verwaltungsverfahren vorgebracht werden können - aber zum Teil zur Rechtswahrung auch unbedingt vorgebracht werden müssen -, ist deutlich zu unterscheiden.

2 Planfeststellungsverfahren

2.1 Nichtförmlicher, politischer Planungsprozeß

Das förmliche Planfeststellungsverfahren beginnt erst mit der Einreichung eines Planentwurfes durch den Vorhabensträger, also die Gemeinde, den Kreis, das Land oder den Bund, bei der Anhörungsbehörde. Zu diesem Zeitpunkt ist der Planungsprozeß jedoch schon weit vorangeschritten. Dieser nichtförmliche politische Planungsprozeß kann sich über mehrere Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, hingezogen haben. Die Frage, ob das Vorhaben überhaupt realisiert werden soll, ist bei Beginn des Planfeststellungsverfahrens also

1) In Einzelheiten weicht die Ausgestaltung der Verfahren von Bundesland zu Bundesland ab. Dies gilt vor allem in Bezug auf die Frage, welche Behörden die Funktionen der Anhörungs- und Planfeststellungs- sowie Plangenehmigungsbehörde wahrnehmen. Der Bürger sollte sich daher über diese Einführung hinaus nach den Besonderheiten der Regelungen in seinem Land erkundigen.

längst positiv beantwortet. Dies gilt in besonderem Maß für übergeordnete Straßen. Bei ihnen schlägt sich der politische Entscheidungsprozeß lange vor Beginn der Planung des konkreten Bauvorhabens in Landes- oder Bundesentwicklungsplänen nieder. Das konkrete Vorhaben wird dann auf der Grundlage dieser Pläne entwickelt.

Beim Beginn des förmlichen Planfeststellungsverfahrens hat der Träger des Vorhabens schon einen konkreten Planentwurf ausgearbeitet. Dafür müssen umfangreiche Vorarbeiten durchgeführt werden. So darf der Bau einer Straße nicht nach Gutdünken des Vorhabensträgers beschlossen werden. Es muß vielmehr dargelegt werden, inwieweit das Vorhaben der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient. Im Rahmen einer Straßenbaumaßnahme wird insbesondere festgestellt, inwieweit nach dem bestehenden und prognostizierten Verkehrsaufkommen und der Bedeutung der Straße im Gesamtverkehrssystem ein Bedarf für ihren Bau oder ihre Änderung besteht.

Der Träger des Vorhabens wird bemüht sein, den Entwurf im Einklang mit den rechtlichen Bestimmungen auszuarbeiten; dazu sind die vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange zu ermitteln, nach ihrer Art und Bedeutung in angemessener Weise zu gewichten und im Rahmen einer Abwägung miteinander in Ausgleich zu bringen. Im privaten Bereich sind die Grundstücke zu finden, die vom Vorhaben betroffen sein werden. Sie können beispielsweise für den Bau der Trasse selbst notwendig sein oder für das Anlegen von Entwässerungskanälen gebraucht werden. Abgesehen von den direkt betroffenen Grundstücken sind auch die Grundstücke zu bestimmen, die von dem Vorhaben zwar nicht direkt in Anspruch genommen werden, auf die es aber dennoch Auswirkungen hat. Straßenbaumaßnahmen können die Zufahrtsmöglichkeit zu Gebäuden verändern oder zu einer Erhöhung der Belastung durch Lärm und Abgase führen. Die Prüfung der Art und Reichweite der Auswirkungen des Vorhabens auf öffentliche Belange, die Umwelt und private Dritte macht zum Teil aufwendige und meist auch kostspielige Erhebungen und die Erstellung von Gutachten erforderlich. Regelmäßig werden zur Bewältigung dieser Aufgabe schon die Behörden einbezogen, deren Aufgabenbereiche durch das Vorhaben berührt sein könnten. Erst nach Abschluß dieses Prozesses reicht der Vorhabensträger den erstellten Planentwurf mit den dazugehörigen Unterlagen ein; das Verfahren geht in das förmliche Planfeststellungsverfahren über. In dessen Rahmen wird überprüft, ob der Planentwurf mit den geltenden Rechtsvorschriften in Einklang steht. Das förmliche Verfahren dient dazu, das bis zu diesem Zeitpunkt un-

verbindliche Konzept des Vorhabensträgers - möglicherweise mit gewissen Änderungen - mit Rechtswirksamkeit zu versehen.

2.2 Anhörungsverfahren

Im *Anhörungsverfahren* wird die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde vorbereitet. Es dient zum einen dazu sicherzustellen, daß die von der Planung betroffene Sachlage umfassend erfaßt wird; damit trägt es zur Information der Planungsbehörden bei; zum anderen gibt es dem Bürger die Möglichkeit, sich über das Vorhaben zu informieren und seine Interessen geltend zu machen.

Die Anhörungsbehörde leitet den eingereichten Entwurf den Behörden zu, deren Aufgabenbereiche von dem Vorhaben berührt sind und holt deren Stellungnahme ein. Auch den anerkannten Naturschutzvereinen werden die Unterlagen zugeleitet; im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens ist ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Sie sind auch einwendungsbe-rechtigt, d.h. sie können die von ihnen vertretenen Interessen rechtswirksam in das Planungsverfahren einbringen.

2.2.1 Öffentliche Auslegung

Erst danach beginnt die gesetzlich vorgesehene Bürgerbeteiligung. Deren erster Schritt, die *Auslegung*, dient der Information der Bürger über das konkrete Vorhaben. Ist der Kreis der von dem Vorhaben betroffenen Personen bekannt, reicht es, wenn nur diese Gelegenheit zur Einsichtnahme bekommen. Im Regelfall veranlaßt die Anhörungsbehörde jedoch die öffentliche Auslegung des Planentwurfs in den Gemeinden, die von dem Vorhaben betroffen sind. Die Auslegung dauert *einen* Monat. Sie wird *eine* Woche vor ihrem Beginn ortsüblich bekannt gemacht: Die Gemeinden veröffentlichen die Anzeige der Auslegung unter konkreter Bezeichnung des Projekts entweder im Amtsblatt der Gemeinde, in der lokalen Tageszeitung oder auch nur auf Amtstafeln.

Mit Beginn der Auslegung tritt zum einen eine Veränderungssperre in Kraft. Auf den vom Plan betroffenen Grundstücken und Flächen dürfen bis zu ihrer Übernahme durch den Vorhabensträger - entweder durch Kaufvertrag oder durch entschädigungspflichtige Enteignung - keine wesentlich wertsteigernden oder das geplante Vorhaben erheblich erschwerenden Veränderungen mehr vorgenommen werden. Tatsächliche Veränderungen eines Grundstücks,

wie z.B. seine Bebauung, könnten das Vorhaben zeitlich verzögern oder erheblich verteuern. Die Veränderungssperre unterstützt daher den Vorhabensträgers dabei, die Ausgangsbedingungen für sein Vorhaben zu sichern; sie dient seinem Interesse, das Vorhaben auch nach Beendigung eines langen Planfeststellungsverfahrens in geplanter Weise umsetzen zu können. Zum anderen werden Anbaubeschränkungen wirksam. Mit ihnen wird neben der geplanten Straße ein Streifen frei von Bauten gehalten. Das trägt zur Sicherheit des Straßenverkehrs bei und gewährleistet die Möglichkeit eines zukünftigen Ausbaus der Straße.

Die Einsichtnahme in den Planentwurf und seine beigelegten Unterlagen soll den Bürger in die Lage versetzen einzuschätzen, inwieweit seine Belange von dem Vorhaben betroffen sein werden. Es muß ihm daher nur in diejenigen Unterlagen Einsicht gewährt werden, die ihm eine zuverlässige Beurteilung seiner Betroffenheit ermöglichen. Sind die Belange des Bürgers berührt, kann er *Einwendungen* gegen das Vorhaben erheben. Auf diese wird unten in Abschnitt 6.2 ausführlich eingegangen.

2.2.2 Erörterungstermin

Nach Ablauf der Einwendungsfrist wird der *Erörterungstermin* durchgeführt. Er soll innerhalb von *drei* Monaten stattfinden. Diese Frist muß jedoch nicht eingehalten werden, wenn aufgrund der Einwendungen oder der Bedenken der Träger öffentlicher Belange neue Ermittlungen durchgeführt werden müssen. Diese können unterschiedlichster Art sein: neue Erhebungen zur zu erwartenden Lärmbelastung, Bodenuntersuchungen oder sogar die Prüfung einer alternativen Trassenführung. Zum Erörterungstermin sind die Träger des Vorhabens und der öffentlichen Belange sowie die Einwender individuell schriftlich zu laden; zur Benachrichtigung aller übrigen Betroffenen ist der Termin *eine* Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen. Betroffener ist jeder, in dessen Rechte oder rechtlich geschützte Interessen bei der Ausführung des Vorhabens eingegriffen wird. Hier kommen vor allem Eigentümer von Grundstücken in Betracht, die bei der Durchführung der Straßenbaumaßnahme vorübergehend (zur Lagerung von Material oder Verlegung von Entwässerungskanälen) oder permanent (zum Bau der Straße selbst, Verlegung von Zufahrtswegen, Emissionen durch die Straße) in Anspruch genommen werden sollen. Wären mehr als 50 Einwender zu benachrichtigen, genügt für sie auch die öffentliche Bekanntmachung im Veröffentlichungsblatt der Anhörungsbehörde und der örtlichen Tageszei-

tung. Wurde der Erörterungstermin schon gleichzeitig mit der Bekanntgabe der Auslegung bestimmt und öffentlich angekündigt, ist eine erneute Benachrichtigung nicht mehr erforderlich.

An dem Erörterungstermin nehmen teil: der Träger des Straßenbauvorhabens, die betroffenen Bürger; die Einwender und die Behörden, deren Aufgabenbereiche durch das Vorhaben berührt werden. Der Termin dient nicht nur der Information der Bürger über das Vorhaben und seine Auswirkungen, sondern vor allem der Erledigung der vorgebrachten Einwendungen. Das kann dadurch erfolgen, daß der Einwendung ganz oder teilweise gefolgt wird. In diesem Fall werden entweder der Planentwurf entsprechend angepaßt oder zusätzliche Maßnahmen, wie beispielsweise Schutzmaßnahmen gegen Lärm- oder Abgasimmissionen, in den Plan aufgenommen. Andernfalls wird erörtert, aus welchen Gründen die Einwendung nicht berücksichtigt werden kann. Läßt der Einwender sich von dieser Argumentation überzeugen, zieht er seine Einwendung auch ohne Anpassung des Planentwurfs zurück. Die erhobenen Einwendungen sollen also möglichst auf die eine oder andere Weise aus der Welt geräumt und beigelegt werden. Insofern soll der Erörterungstermin die Akzeptanz des Vorhabens in der Bevölkerung fördern und gerichtlichen Verfahren vorbeugen.

Ist kein Ausgleich gegensätzlicher Interessen möglich und hält der Einwender an seinem Vorbringen fest, muß später die Planfeststellungsbehörde über diese unerledigte Einwendung entscheiden (vgl. 3.).

Werden durch eine Änderung des Planentwurfs, wie unerheblich sie auch ist, der Aufgabenbereich einer Behörde oder die Belange Dritter erstmalig oder stärker als im bisherigen Maße betroffen, muß diesen die Änderung mitgeteilt werden. Sie haben dann *zwei* Wochen Zeit, um Stellung zu nehmen oder Einwendungen zu erheben.

Im Anschluß an den Erörterungstermin gibt die Anhörungsbehörde eine Stellungnahme ab, in der das Ergebnis des Anhörungsverfahrens zusammengefaßt wird. Diese wird der Planfeststellungsbehörde mit dem Planentwurf, den dazu gehörigen Unterlagen, den Stellungnahmen der Behörden und den nicht erledigten Einwendungen möglichst innerhalb eines Monats zugeleitet. Dieser Verfahrensschritt entfällt, wenn die Anhörungsbehörde mit der Planfeststellungsbehörde identisch ist, was in einigen Bundesländern bei Landes- und ihnen untergeordneten Straßen der Fall ist. In jedem Fall ist zu diesem Zeitpunkt das Anhörungsverfahren beendet, und die abschließende Feststellung des Planes beginnt.

2.3 Feststellung des Plans

In dieser Phase obliegt es der Planfeststellungsbehörde, den Planfeststellungsbeschuß zu fassen und damit das Planungsvorhaben rechtlich abzusegnen. Die Behörde trifft ihre Entscheidung auf der Grundlage des Ergebnisses des Anhörungsverfahrens im Rahmen des ihr darüber hinaus zustehenden Gestaltungsspielraums. Dieser ist durch rechtliche Bindungen begrenzt, auf die hier nicht eingegangen werden kann²⁾. Die Planfeststellungsbehörde überprüft, ob die rechtlichen Anforderungen an das Straßenprojekt erfüllt sind, und wägt die vom Vorhaben betroffenen Interessen ab. Sie entscheidet auch über die Berechtigung der Einwendungen, über die im Erörterungstermin keine Einigung erzielt wurde. Erscheinen der Planfeststellungsbehörde die bisher erlangten Erkenntnisse nicht ausreichend, kann sie weitere Ermittlungen anordnen; dies erfolgt jedoch nur in seltenen Fällen.

Indem die Planfeststellungsbehörde den Plan schließlich feststellt, findet das behördliche Verfahren sein Ende. Der Planfeststellungsbeschuß ist ein Verwaltungsakt; dies ist bei der Frist zur Einleitung eines Klageverfahrens von Bedeutung (vgl. 7.). Er wird in den Gemeinden *zwei* Wochen lang ausgelegt. Dem Vorhabensträger, den Einwendern und denjenigen, die von ihm in ihren rechtlichen Belangen betroffen und der Planfeststellungsbehörde bekannt sind, aber keine Einwendungen erhoben haben, ist er zuzustellen. Auch hier kann die individuelle Zustellung bei einer Zahl von mehr als 50 durch die öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Die geplante Straßenbaumaßnahme kann umgesetzt werden, sofern niemand ihre gerichtliche Überprüfung in die Wege leitet.

3 Plangenehmigung

Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Plangenehmigung an die Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses treten. Beiden kommen dieselben Rechtswirkungen zu. Die Plangenehmigung ist - wie der Planfeststellungsbeschuß - ein Verwaltungsakt. Sie ist jedoch nur unter den Voraussetzungen zulässig, daß Rechte privater Dritter durch das Vorhaben nicht oder nicht wesentlich

2) Zur Reichweite der planerischen Gestaltungsfreiheit finden sich detaillierte Ausführungen bei Kodal, K./Krämer, H.: Strassenrecht, 5. Aufl., 1995, J 34, Kap. C., Rdnr. 24 ff.; Steinberg, R.: Fachplanung, 2. Aufl., 1993, J J 3, 4 und 6. Eine kürzere Darstellung zum planerischen Gestaltungsspielraum kann nachgelesen werden bei Ronellenfisch, M.: Einführung in das Planungsrecht, 1986, J 7, S.56 ff.

beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Straßenbaumaßnahme schriftlich einverstanden erklären. Auch müssen die Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche durch das Vorhaben berührt werden, angehört und ihre Einwände nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Ihre förmliche Beteiligung, wie sie für das Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist, entfällt jedoch. Darüber hinaus haben auch die anerkannten Naturschutzverbände keinen Anspruch auf die Abgabe einer Stellungnahme und die Erhebung von Einwendungen.

Mit dem Wegfall des förmlichen Anhörungsverfahrens entfällt insbesondere aber die förmliche Beteiligung der Bürger. Weder wird der Plan öffentlich ausgelegt, noch wird ein Erörterungstermin durchgeführt. Eine dem Planfeststellungsverfahren vergleichbare Information und Beteiligung der Bürger findet nicht statt. Neben einer Einflußnahme auf die Planung im politischen Vorfeld bleibt dem Bürger nur die möglicherweise zulässige gerichtliche Überprüfung des Plangenehmigungsbeschlusses nach Abschluß des behördlichen Verfahrens. Dies gilt vor allem in den Fällen, in denen die Behörde zu Unrecht davon ausgeht, eine Maßnahme im Rahmen einer Plangenehmigung beschließen zu können, obwohl Rechte Dritter berührt sind.

Die Plangenehmigung ähnelt einem Planfeststellungsverfahren daher vor allem im Hinblick auf den nichtförmlichen politischen Entscheidungsprozeß; er geht auch hier der Einreichung des Planungsentwurfes voraus, für den die Genehmigung ersucht wird. Innerhalb des Genehmigungsverfahrens selbst ist das Verfahren mangels Anhörungsverfahrens mit dem Planfeststellungsverfahren jedoch nicht zu vergleichen.

4 Entfallen eines förmlichen Planungsverfahrens

Soll eine Straße nur eine Änderung oder Erweiterung von unwesentlicher Bedeutung erfahren, entfällt die Durchführung eines Verfahrens der Planfeststellung oder Plangenehmigung.

Landesrechtlich unterschiedlich geregelt ist die Frage, ob hierfür eine eigenständige behördliche Entscheidung notwendig ist. Ist dies der Fall und stellt die Behörde das Entfallen des förmlichen Planungsverfahrens fest, wird mit dieser Entscheidung die Realisierung des Vorhabens ohne die Durchführung eines förmlichen Planungsverfahrens erlaubt. Die Entscheidung trifft die Planfeststellungsbehörde, es sei denn, das jeweilige Landesrecht bestimmt eine andere Behörde. Ist der Bürger der Ansicht, das förmliche Planungsver-

fahren sei zu Unrecht entfallen, muß er sich gegen diese Entscheidung wenden.

Ist eine besondere Entscheidung gesetzlich nicht vorgesehen, entfällt die Durchführung des förmlichen Planungsverfahrens per Gesetz. Dies ist bei unwesentlichen Änderungen oder Erweiterungen von Bundesstraßen neuerdings der Fall. Die zuständige Behörde führt die Maßnahme durch.

Ist der Bürger der Ansicht, die Behörde nimmt zu Unrecht die Voraussetzungen für das Entfallen des förmlichen Planungsverfahrens an, muß er sich direkt gegen die Durchführung der Straßenbaumaßnahme wenden.

Als unwesentlich wird eine Straßenbaumaßnahme angesehen, wenn weder der Aufgabenbereich einer anderen Behörde oder eines anderen öffentlichen Rechtsträgers noch Rechte Dritter betroffen werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein bisher unbefestigter Seitenstreifen befestigt, die Mittelstreifenbepflanzung durch Sichtblenden ersetzt wird oder Schutzplanken angebracht werden. Sind Rechte von Behörden oder privater Dritter betroffen und kann mit diesen eine Einigung über die Durchführung der Maßnahme erzielt werden, sind Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigung ebenfalls entbehrlich. Bei der Betroffenheit privater Dritter kommt hierbei der Abschluß von Kaufverträgen über die für die Maßnahme benötigten Grundstücke, eine Vereinbarung über die Verlegung einer Zufahrt oder über Schutzmaßnahmen für die Grundstücke gegen Immissionen in Betracht. Unwesentlich ist eine Straßenbaumaßnahme also dann, wenn sie entweder nicht eine Vielzahl von Interessen berührt, die miteinander in Ausgleich gebracht werden müßten oder aber ein möglicher Interessensgegensatz durch Vereinbarungen im Vorfeld aus der Welt geräumt werden kann. Dies ist aber nur in den Fällen möglich, in denen die berührten öffentlichen und privaten Belange überschaubar sind.

Die Voraussetzungen, unter denen ein förmliches Planungsverfahren entfallen kann, scheinen denjenigen des Plangenehmigungsverfahrens zu ähneln. Doch sind Straßenbaumaßnahmen von unwesentlicher Bedeutung allein solche, bei denen es wegen der geringfügigen Stärke der Auswirkungen der Maßnahme zu keiner oder nur einer geringen Berührung mit anderen öffentlichen oder privaten Interessen kommt. Die Plangenehmigung hingegen kommt auch für Verfahren von wesentlicher Bedeutung in Betracht. So kann beispielsweise der Bau oder die grundlegende Umgestaltung eines gesamten Straßenstücks oder einer Brückenauffahrt zu einer Bundesstraße im Rahmen einer Plangenehmigung beschlossen werden. Eine solche Straßenbaumaß-

nahme ist funktional bedeutsam; es besteht jedoch kein Interessenkonflikt, weil das Benehmen mit den Trägern öffentlicher Belange hergestellt und Rechte privater Dritter nicht oder nicht wesentlich berührt sind. Es sind also z.B. keine zusätzlichen Grundstücke für die Durchführung der Maßnahme erforderlich; von ihr ist - unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten - auch keine wesentliche Erhöhung der Lärm- und Abgasbelastung zu erwarten.

Anders als unwesentliche Straßenbaumaßnahmen, bei denen der Verzicht auf ein förmliches Planungsverfahren an deren funktionaler Geringfügigkeit anknüpft, liegt der Zweck der Plangenehmigung vor allem in der Beschleunigung des Planungsvorganges.

5 Bebauungsplan

Der Bebauungsplan kann das Planfeststellungsverfahren bei allen Straßenkategorien ersetzen. Zuständig für die Aufstellung eines Bebauungsplanes sind die Gemeinden. Diese sind bei überörtlichen Straßen in ihrer Planung jedoch nicht frei, sondern müssen den übergeordneten Trägern der Straßenbauprojekte bestimmenden Einfluß auf die Planung einräumen sowie den bestehenden übergeordneten Planungsvorgaben entsprechen.

Örtliche Straßen sind für die städtebauliche Entwicklung einer Gemeinde von großer Bedeutung. Sie sind für die Erschließung von Wohnvierteln oder die Ansiedlung von Industrie unerlässlich. Die Breite, Führung (kurvenreich oder schnurgerade) und Ausgestaltung (verkehrsberuhigende Maßnahmen) einer Straße bestimmen weitgehend, wie belebt die Straße ist. Dies wirkt sich auf den Charakter und die Atmosphäre des umliegenden Gebietes aus. Entscheidungen über den Bau oder die Änderung örtlicher Straßen werden daher sinnvollerweise in die Planung der städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde eingebettet. Diese wird mit den Instrumenten der Bauleitplanung rechtlich umgesetzt. Das in der Rechtsordnung vorgesehene Instrument zur konkreten und detaillierten Lenkung der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung einer Gemeinde ist dabei der Bebauungsplan. Er steht daher bei der Planung örtlicher Straßen im Vordergrund.

Die städtebauliche Ordnung und Entwicklung ist eine Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden. Als Instrument der Bauleitplanung dienen die Bebauungspläne der Bestimmung der baulichen und sonstigen Nutzung der Flächen in der Gemeinde. Ein Bebauungsplan kann auf die Planung einer

konkreten Straßenbaumaßnahme beschränkt werden; in der Regel wird er aber seiner Zielsetzung entsprechend ein umfassenderes Konzept zur Entwicklung der Gemeinde enthalten.

Das förmliche Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes beginnt mit dem Aufstellungsbeschluß; dieser ist ortsüblich bekanntzumachen. Dann wird ein Planentwurf ausgearbeitet. In dessen Rahmen sind die Bürger sowie die Träger öffentlicher Belange möglichst frühzeitig über die Planungsziele, -alternativen und deren jeweilige Auswirkungen zu informieren und anzuhören; auf diese Weise können Anregungen schon bei der Gestaltung des konkreten Planentwurfes berücksichtigt werden. Bei dieser Beteiligungsmöglichkeit der Bürger und der Träger der öffentlichen Belange handelt es sich um eine *vorgezogene* Beteiligung, die keine eigene Planungsstufe darstellt.

Das förmliche Verfahren zur Bürgerbeteiligung beginnt erst, wenn die Planentwürfe fertig ausgearbeitet sind. Das sogenannte *Anregungsverfahren* ähnelt dem Anhörungsverfahren im Rahmen der Planfeststellung. Die Entwürfe der Bebauungspläne sind mit dem Erläuterungsbericht *einen* Monat lang öffentlich auszulegen. Die Auslegung ist *eine* Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen. Während der Auslegungsfrist können die Bürger Bedenken und Anregungen vorbringen. Mit ihnen muß sich der Gemeinderat in öffentlicher Sitzung befassen. Das Ergebnis der Beratung über ihre Bedenken oder ihre Anregungen ist den jeweiligen Bürgern mitzuteilen; haben mehr als 100 Bürger Anregungen oder Bedenken mit wesentlich gleichem Inhalt vorgebracht, reicht die ortsübliche Bekanntmachung, an welchem Ort und zu welcher Zeit das Ergebnis der Beratung des Gemeinderates eingesehen werden kann. Im Unterschied zum Planfeststellungsverfahren findet also kein Termin statt, bei dem die Einwendungen tatsächlich erläutert werden; der öffentlichen Sitzung des Gemeinderates können die Bürger nur als Zuhörer beiwohnen.

Der Gemeinderat beschließt den Bebauungsplan. Mit der ortsüblichen Bekanntmachung der Genehmigungserteilung durch die höhere Verwaltungsbehörde oder der Durchführung des Anzeigeverfahrens ihr gegenüber tritt der Bebauungsplan in Kraft. Der Bebauungsplan ergeht als Satzung, d.h., er ist eine normative Regelung auf gemeindlicher Ebene und gerade kein Verwaltungsakt. Dieser Unterschied wirkt sich im Bereich des unter 7. dargestellten Rechtsschutzes aus.

6 Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren

6.1 Mitwirkung im nichtförmlichen, politischen Planungsprozeß

Bei der Schilderung der förmlichen Planungsverfahren und der weichenstellenden Bedeutung des vorgelagerten politischen Planungsprozesses wurde deutlich, daß die wesentlichen Entscheidungen, ob und in welchem Umfang eine Straße gebaut oder geändert werden soll, in der Regel vom Träger des Straßenbauvorhabens und den relevanten Behörden im Vorfeld der Einleitung des förmlichen Planungsverfahrens getroffen werden. Dies gilt in besonderem Maß für das Planfeststellungsverfahren und die Plangenehmigung, aber trotz der vorgezogenen informellen Bürgerbeteiligung auch für den Bebauungsplan - selbst wenn es sich nur um örtliche Straßen handelt. Wegen der ausschlaggebenden Bedeutung dieses Entscheidungsprozesses ist es daher ratsam, sich schon von vornherein zu engagieren, um seine Interessen wirksam vertreten zu können, und nicht auf die Anhörung im förmlichen Verfahren der Planfeststellung oder der Aufstellung eines Bebauungsplanes zu warten. Angesichts des großen Aufwandes, der bis zu diesem Zeitpunkt in die Planung investiert wurde, ist eine grundlegende Einflußnahme auf die Planung zu diesem Zeitpunkt in der Regel zu spät. Daher sollte den ersten Anzeichen eines Straßenbauvorhabens - beispielsweise in Zeitungsmeldungen - von seiten der Bürger große Aufmerksamkeit entgegengebracht werden. Je früher sie sich einschalten, desto größer ist die Chance, daß ihre Anliegen in dem Entscheidungsprozeß über den Planentwurf für das Vorhaben einfließen werden. Die rechtlich zulässigen Arten der Einflußnahme in diesem Bereich sind vielfältig und bleiben neben den bekannten Methoden zu Protest und Einflußnahme auf die gewählten Vertreter dem Einfallsreichtum der jeweils Betroffenen überlassen.

In der nichtförmlichen, politischen Phase bestehen die größten Chancen für den Bürger, seine Interessen in die Gestaltung des Vorhabens einfließen zu lassen, obwohl eine Bürgerbeteiligung rechtlich noch gar nicht vorgesehen ist. Anregungen und Hilfestellungen zu möglichen Initiativen geben andere Beiträge dieses Buches, die auf praktischen Erfahrungen basieren.

6.2 Wahrung von Interessen in förmlichen Planungsverfahren

6.2.1 Planfeststellungsverfahren

6.2.1.1 Einwendungsbefugter Personenkreis

Das Anhörungsverfahren gibt den von der Straßenbaumaßnahme betroffenen Personen die Möglichkeit, sich über das geplante Vorhaben zu informieren, ihre Interessen zu vertreten und Konflikte mit öffentlichen Interessen möglichst auszugleichen. Der Behörde wiederum ermöglicht es, Widerstand gegen das Vorhaben auszuräumen. Darüber hinaus dient diese Bürgerbeteiligung neben den Stellungnahmen der betroffenen Fachbehörden auch der umfassenden Unterrichtung der planenden Behörde über die Sachlage und die Auswirkungen des Vorhabens. Diese Ziele können in möglichst hohem Maß nur erreicht werden, wenn der Kreis der beteiligungsberechtigten Bürger weit gefaßt ist. Dementsprechend sieht das Gesetz vor, daß Einwendungen von jedem vorgebracht werden können, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden. „Jeder“ bedeutet natürliche (z.B. Bürger) oder juristische (Firmen, Gemeinden) Personen. Der Begriff „Belange“ umfaßt alle rechtlichen oder tatsächlichen Umstände, die durch das Vorhaben „berührt“ werden. Dies bedeutet, daß auch ideelle, soziale und ökologische Interessen geltend gemacht werden können. Die Einwendungsbefugnis ist also nicht auf den Kreis derjenigen beschränkt, deren Rechte und rechtlich geschützte Interessen von dem Vorhaben tangiert werden. Er umfaßt damit beispielsweise auch Mieter, Pächter oder Arbeitnehmer von Unternehmen, die von dem Vorhaben betroffen werden.

Wesentlich ist jedoch, daß der Einzelne nur Einwendungen in Bezug auf Belange geltend machen kann, die ihn selbst und seine Sphäre betreffen. Es reicht nicht, Interessen der Allgemeinheit, des Gemeinwohls oder der Nachbarn geltend zu machen. Es ist also einem Bürger verwehrt, den Umweltschutz als wichtiges Gut der Allgemeinheit gegen eine Straßenbaumaßnahme ins Feld zu führen. Er kann umweltschützerische Belange nur insoweit geltend machen, als sie seine eigene Sphäre betreffen. So können beispielsweise Eigentümer wie Mieter einwenden, das Vorhaben bringe eine erhebliche Mehrbelastung an Lärm und Abgasen für das Haus oder die bewohnte Mietwohnung mit sich.

Naturschutzverbände können durch das Vorhaben hervorgerufene konkrete Gefahren für die Umwelt geltend machen, z.B. Gefahren für bestimmte Tier-

und Pflanzenarten durch die Inanspruchnahme der Umgestaltung bestimmter Flächen und Grundstücke.

Bei einem Belang kann es sich auch um ein erst zukünftig betroffenes Interesse handeln. Dies ist der Fall bei der abschnittswisen Planung einer Straße. Von den früher geplanten Teilstrecken gehen Bindungen für die nachfolgenden Planungsabschnitte aus. In diesem Fall sind die von der Bindungswirkung betroffenen Belange eines zukünftigen Teilstücks schon im gegenwärtigen Anhörungsverfahren einwendungsfähig. Es ist daher angeraten, sich schon frühzeitig auch mit Streckenabschnitten zu befassen, die zu diesem Zeitpunkt eigene Belange vermeintlich noch nicht direkt betreffen.

6.2.1.2 Inhalt von Einwendungen

Inhaltlich unterliegen Einwendungen keinen Beschränkungen. Vor allem müssen sie nicht auf die Wahrung rechtlich geschützter Interessen gerichtet sein, wenn das auch häufig der Fall sein wird. Es kann gerügt werden, das Vorhaben sei überhaupt nicht oder nicht in dem anvisierten Umfang erforderlich. Mit dem Vorhaben sei deshalb eine überflüssige Beeinträchtigung eines oder mehrerer konkret zu benennender Belange des Einwenders verbunden. Die Einwendung kann sich auch auf die Zweckmäßigkeit des Vorhabens, seine Gestaltung und die Auswirkungen auf den Betroffenen beziehen: Die Einwender können eine Gestaltung des Vorhabens vorschlagen, die sie für zweckmäßiger halten, weil sie beispielsweise zu einer geringeren Beeinträchtigung ihrer Belange führen oder diesen auch in sonstiger Weise besser entsprechen würde.

Die vollkommene Ablehnung des Vorhabens wird allerdings zu diesem späten Zeitpunkt des Planungsprozesses und der vorentscheidenden Bedeutung der sich auf politischer Ebene abspielenden Planungsentscheidungen kaum erfolgreich sein. Bessere Aussichten auf Abhilfe hat ein Bürger, dessen Begehren sich auf zusätzliche Schutzmaßnahmen oder weniger einschneidende Veränderungen des Planentwurfs richtet. Es kommen Vorschläge in Betracht hinsichtlich einer veränderten Trassenführung, einer schmaleren oder breiteren Fahrbahn, einer höher- oder tieferliegenden Anlage der Fahrbahn zum Schutz der anliegenden Grundstücke oder zum besseren Anschluß der Zufahrtswege und vor allem auch Schutzmaßnahmen gegen Emissionen und Verkehrsgefahren (die Errichtung von Lärmschutzwänden, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Verkehrsampeln, Fußgängerüberwegen). Angesichts der

Vielzahl von Planungssituationen und der Variationsbreite berührter Belange muß sich dieser Beitrag auf diese beispielhafte Aufzählung beschränken.

Darüber hinaus ist es Bürgern nicht verwehrt, selbst wenn sie nicht einwendungsbefugt sind, sich mit Anregungen und Bedenken an die planende Behörde zu wenden. Diese muß sie entgegennehmen und in ihrer Stellungnahme würdigen, nicht aber im Erörterungstermin diskutieren.

6.2.1.3 Formelle Voraussetzungen von Einwendungen

Soll ein Belang rechtswirksam in das Verfahren eingebracht werden, muß er im förmlichen Anhörungsverfahren während der Einwendungsfrist vorgebracht werden. Die Einbringung zu einem früheren Verfahrenszeitpunkt ist nicht ausreichend und muß zum richtigen Zeitpunkt und in der richtigen Form wiederholt werden. Die Einwendungsfrist beginnt mit der einmonatigen Auslegung und läuft *zwei* Wochen nach ihrem Ende ab. Binnen dieser Frist können die Einwendungen bei der Anhörungsbehörde oder einer Gemeinde förmlich erhoben werden.

Zur Wahrung der Frist ist dabei nur erforderlich, daß die Einwendung dem Grunde nach vorgebracht wird; Details, eine ausführliche oder ergänzende Begründung können auch nach Ablauf der Frist nachgereicht werden. Die Angaben bei der Einreichung müssen so konkret sein, daß die Behörde sie nachvollziehen, überprüfen und gegebenenfalls selbst weitere Ermittlungen anstellen kann. Sieht also ein Bürger durch ein Vorhaben beispielsweise eine besondere Lärmbelastung auf sich zukommen, muß er die Umstände angeben, die ihn zu diesem Bedenken veranlassen. Er kann nicht nur pauschal auf einen erhöhten Lärmpegel verweisen. Meint er, daß durch die Straßenbaumaßnahme die Zufahrtsmöglichkeit zu seinem Grundstück in unzumutbarer Weise erschwert wird oder sieht er sein Grundstück durch die vorgesehene Weise des Regenabflusses nicht ausreichend gegen Überschwemmungen gesichert, muß er auch hier die Umstände und Gründe angeben, die ihn zu diesen Bedenken und Befürchtungen veranlassen. Ein pauschaler Hinweis auf Unzumutbarkeit und Gefährdung reicht nicht aus.

Um formgerecht zu sein, müssen Einwendungen entweder schriftlich eingereicht oder zur Niederschrift direkt bei der Gemeinde oder der Anhörungsbehörde erklärt werden. Zur Niederschrift bedeutet, die Einwendung wird in einem Protokoll schriftlich festgehalten. Sowohl aus der schriftlichen Eingabe als auch aus dem Protokoll muß klar werden, worin die Einwendung

besteht. Ein bloßer Aktenvermerk oder eine mündliche Vorsprache bei der Behörde genügen nicht der notwendigen Form.

6.2.1.4 Erörterungstermin

Bei dem sich anschließenden Termin zur Erörterung der Stellungnahmen der Behörden und der vorgebrachten Einwendungen darf zwar jeder teilnehmen, der materiell von dem Vorhaben in seinen Rechten oder rechtlich geschützten Interessen betroffen ist. Äußern dürfen sich jedoch nur die Einwender - und auch hier jeder nur zu den Einwendungen, die er auch förmlich eingereicht hat. Aus diesem Grund ist einer Mehrzahl von Personen, die eine Einwendung erheben wollen, davon abzuraten, diese nur durch einen Vertreter einreichen zu lassen; um ihr Mitspracherecht im Erörterungstermin zu wahren, sollte jeder als förmlicher Einwender auftreten, die Einwendung also mitunterzeichnen.

6.2.1.5 Verspätet vorgebrachte Einwendungen

Die Bürgerbeteiligung erleichtert einerseits den Bürgern die Wahrnehmung des Rechtsschutzes, da es für sie ohne großen Aufwand oder Kostenrisiko möglich ist, ihre Interessen zu vertreten. Andererseits liegt in dieser förmlichen Beteiligung der Bürger im behördlichen Verfahren eine Vorverlagerung des Rechtsschutzes. In dieser Funktion ist die fristgerechte Erhebung von Einwendungen für den Bürger von ausschlaggebender Bedeutung für die Wahrnehmung seiner Interessen. Versäumt der Bürger die Einwendungsfrist, legt er also seine Einwendung nicht innerhalb der einmonatigen Auslegungsfrist plus der sich anschließenden zweiwöchigen Einwendungsfrist ein, spielen diese Bedenken gegen das Vorhaben im behördlichen Verfahren keine Rolle. Der Betroffene wird mit dieser Einwendung im Erörterungstermin nicht gehört. Darüber hinaus kann er diesen Aspekt auch nicht mehr später in einem gerichtlichen Verfahren geltend machen. Die verspätete Einwendung unterliegt somit der sogenannten materiellen Präklusion. Das bedeutet, die Versäumung der Einwendungsfrist hat den *totalen Verlust des Rechtsschutzes* zur Folge. Um sich also die Möglichkeit offenzuhalten, die Berücksichtigung eines Rechts oder rechtlich geschützten Interesses nach Ende des Verwaltungsverfahrens (Feststellung des Planes) noch gerichtlich überprüfen zu lassen ist die rechtzeitige Erhebung der Einwendung unbedingt erforderlich. Auf die Einhaltung der Fristen ist daher vordringlich zu achten.

6.2.2 Bedenken und Anregungen im Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes

Kommt es zu einem Fehler bei der vorgezogenen Beteiligung der Bürger (vgl. 5.), also im nichtförmlichen politischen Planungsprozeß, bleibt dieser Verfahrensfehler ohne Konsequenzen. Anderes gilt für Fehler, die im förmlichen Anregungsverfahren im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplanes gemacht werden (vgl. 5 und 7). Hier können Bedenken und Anregungen formlos vorgebracht werden; sie bedürfen also weder der Schriftform, noch müssen sie zur Niederschrift der Gemeinde gegeben werden. Dennoch ist es ratsam, sie schriftlich und nicht nur mündlich geltend zu machen.

Der Bebauungsplan ist ein allgemeines Instrument zur Gestaltung und Entwicklung der Gemeinde, mit dem die Art und Weise der Nutzung des Gemeindegebietes bestimmt wird. Dies geht jeden Bewohner der Gemeinde an, nicht nur die Anwohner des Gebietes, auf das sich der Bebauungsplan unmittelbar erstreckt. Der Kreis der Personen, die Anregungen und Bedenken gegen den Bebauungsplan vorbringen dürfen, ist daher noch weiter als der Kreis der einwendungsberechtigten Personen im Planfeststellungsverfahren. Die Bürger können Anregungen oder Bedenken einbringen, ohne darzulegen, in einem eigenen Belang tangiert zu sein. Sie haben damit weitergehend als im Planfeststellungsverfahren die Möglichkeit, Vorschläge zur Gestaltung des Planes zu machen. Auch inhaltlich gibt es keine Beschränkungen für die Vorschläge. Sie können sich damit sowohl auf die Sicherung rechtlich geschützter Interessen beziehen als auch die Zweckmäßigkeit oder rein gestalterische Aspekte der Planung betreffen.

Die Möglichkeit, Anregungen einzureichen, besteht nur während der einmonatigen Auslegungsfrist. Die Anregungen sind vom Gemeinderat zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen oder für die Bürger zugänglich zu machen. Im Fall verspätet eingehender Anregungen ist die Gemeinde nicht zur Berücksichtigung und Prüfung der Anregungen und Bedenken verpflichtet. Wird versäumt, rechtlich geschützte Interessen geltend zu machen, kann dies die späteren Klagemöglichkeiten einschränken, die im folgenden Kapitel behandelt werden.

7 Rechtsschutz während des nicht förmlichen, politischen Planungsprozesses

Wie bereits oben (vgl. 2.1, 6.1) gezeigt, stellt die Behörde bei allen Verfahrensarten die entscheidenden Weichen für die spätere Entscheidung, wie etwa die Straßenbreite und die Trassierung, noch bevor die Öffentlichkeit darüber im gesetzlich vorgesehenen Verfahren informiert wird. Dennoch ist es in dieser Phase nahezu aussichtslos, die Planung gerichtlich anzugreifen. Auch während des Verfahrens selber, das der Entscheidung vorausgeht, in dem die Öffentlichkeit aber bereits gehört wird, ist gerichtlicher Rechtsschutz regelmäßig nicht möglich.

8 Rechtsschutz nach der endgültigen Entscheidung

8.1 Wer darf klagen?

Erst nachdem die Behörde eine endgültige Entscheidung über das Wo und Wie der Straße getroffen hat, kann der Bürger gerichtliche Maßnahmen ergreifen. Nicht jeder Gemeindegewohner darf jedoch wegen dieser Entscheidung die Gerichte anrufen. Der Kreis der Klagebefugten ist enger als der der Einwendungsbezugten im Planfeststellungsverfahren (vgl. 6.2.1.1) oder der Anregungsbezugten im Rahmen eines Bebauungsplanes (vgl. 6.2.2). Bloß politische oder ökologische Interessen des Einzelnen an der Verhinderung einer Straße reichen für eine Klage nicht aus. Vielmehr muß der Kläger vor Gericht darlegen, daß die Straße zu einer Einschränkung seiner Rechte führt. Der Verlust von Parkmöglichkeiten reicht dafür ebensowenig aus, wie der Verlust bloßer Annehmlichkeiten.

Nur eigene Rechte kann der Einzelne gegen eine Straße ins Feld führen. Belange der Allgemeinheit vorzubringen, wie etwa Sorge um die negativen Folgen weiteren Straßenbaus für die Umwelt, verspricht keinen Erfolg. Anlieger an der geplanten Straße, seien es Mieter, Pächter oder Eigentümer, haben damit die größten Chancen, vor Gericht Gehör zu finden. Diese können sich entweder darauf berufen, die Straße gefährde ihre Gesundheit (Anwohner) oder entwerte ihr Grundstück (Eigentümer). In Betracht kommt hier für Anwohner der grundgesetzlich garantierte Schutz der körperlichen Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG. Die anerkannt negativen Folgen des Straßenbaus, wie etwa die Zunahme des Individualverkehrs, ermöglichen es den Anwohnern, die behördliche Entscheidung anzugreifen. Auch sinkt durch zunehmenden Straßenverkehr der Wert eines Grundstücks, so daß, der Eigen-

tümer sich auf sein verfassungsrechtlich geschütztes Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG berufen kann.

Befürchtet der Anwohner eine Gesundheitsbeeinträchtigung oder der Eigentümer eine Verringerung des Grundstückswertes, so kann er dennoch nur dann klagen, wenn er auch schon im förmlichen Planungsverfahren derartige Bedenken gegen die Straße artikuliert hat. Hier muß der spätere Kläger bereits deutlich gemacht haben, seine Rechte seien durch die Straße tangiert. Wer im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, das der endgültigen Entscheidung der Behörde voranging, keine derartigen Einwände erhoben hat, kann diese nachher auch nicht vor Gericht geltend machen (zur „materiellen Präklusion“ siehe 6.2.1.5).

8.2 Erfolgsaussichten einer Klage

Ob eine Klage Aussicht auf Erfolg hat, hängt vom Vorliegen eines der folgenden Fehler ab.

8.2.1 Formfehler

Es kann sein, daß sich die Behörde im Verfahren, das der Entscheidung voranging, nicht an das Gesetz gehalten hat. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß das Gericht die Straße deshalb stoppen oder eine Veränderung der bisherigen Planung verlangen wird. Nur wenige Verfahrensfehler der Behörde ermöglichen einen Erfolg der Klage.

8.2.1.1 Bebauungsplan

Im Rahmen des Bebauungsplanes zählen dazu beispielsweise eine fehlende Bekanntmachung der Auslegung mindestens eine Woche vor der tatsächlichen Auslegung des Bebauungsplanes, eine weniger als einen Monat dauernde Auslegungsfrist oder eine fehlende Begründung des Bebauungsplanes. Die Gemeinde kann derartige Fehler jedoch durch Wiederholung des Verfahrens ungeschehen machen. Hierbei muß sie nicht das gesamte, sondern lediglich das Verfahren ab dem fehlerhaften Teil erneut durchführen.

8.2.1.2 Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren

An sich führt jeder Verfahrensfehler im Rahmen des Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahrens zu einer erfolgreichen Klage. Jedoch ist eine Rüge von Verfahrensfehlern dann erfolglos, wenn offensichtlich ist, daß diese die Entscheidung nicht beeinflußt haben. Eine für die Betroffenen besonders relevante Begründung der Entscheidung oder eine Anhörung der Beteiligten im Planfeststellungsverfahren kann die Behörde bis zum Gerichtsurteil nachholen. Durch ein neuerliches, fehlerfreies Verfahren tritt ebenfalls Heilung ein; der Fehler ist dann ungeschehen. Eine Nachholung ist selbst dann möglich, wenn das Gericht bereits festgestellt hat, der Plan sei verfahrensfehlerhaft und damit unwirksam, wenn also bereits ein Urteil ergangen ist. Rein rechtlich betrachtet ist es damit der Behörde möglich, bei Nachholung dieselbe Entscheidung wie nach dem ersten, fehlerhaften Verfahren zu treffen.

Mag dieser Befund auch frustrierend sein, ist gerade die Sorge der Behörde, ein jahrelanges Planungsverfahren zumindest teilweise erneut durchlaufen zu müssen, nicht zu unterschätzen. Zum einen droht damit ein Zeitverlust, zum anderen kann der Protest der Bevölkerung gegen die Straße erneut Nahrung erhalten. Auch neuere Erkenntnisse von Wissenschaft und Technik, und sei es auch nur hinsichtlich Lärmschutzwällen, können in das Verfahren Eingang finden. Verfahrensfehler haben den Vorteil, daß sie - anders als Fehler im tatsächlichen Entscheidungsprozeß - der Behörde leichter nachzuweisen sind. Es verspricht also noch die größten Chancen, derartige Fehler gerichtlich anzugreifen.

8.2.2 Fehler in der Sache

Die Behörde kann bei einer Entscheidung Interessen der Anwohner und Belange der Natur nicht oder falsch berücksichtigt haben. Die Trassierung und Breite der Straße können unzutreffend geplant sein. Ebenso kann die Behörde zusätzliche Schutzmaßnahmen, wie Lärmschutzwälle oder ähnliches, die bei einer derartigen Straße geboten sind, nicht angeordnet haben. Derartige Fehler, die in der tatsächlichen Entscheidung ihren Grund haben, können ebenfalls eine Klage gegen eine Straße erfolgreich machen.

Auch hier hat der Gesetzgeber allerdings dafür gesorgt, daß nicht jeder Fehler automatisch zu einer Verhinderung oder Veränderung der Straße führt. So sind kleinere Fehler im Entscheidungsprozeß unerheblich. Sogar

Belange anderer, die die Behörde hätte erkennen müssen, führen bei einer Klage nicht notwendig zum Erfolg. Derart offensichtliche Fehler kann der einzelne nur dann gegen eine Entscheidung ins Feld führen, wenn sie erheblich waren. Erheblich ist ein Fehler dann, wenn er auf das Ergebnis von Einfluß war.

8.2.2.1 Erhebliche Fehler im Bebauungsplan

Im Rahmen des Bebauungsplanes können offensichtliche Fehler in der Sache, die auf das Ergebnis von Einfluß waren, innerhalb von sieben Jahren gerichtlich angegriffen werden.

8.2.2.2 Erhebliche Fehler im Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren

Lag ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren vor, so tritt eine weitere Schwächung der Klägerinteressen ein. Soweit erhebliche Fehler durch Ergänzungen der Entscheidung oder ein ergänzendes Verfahren nachgeholt werden können, wird die Entscheidung der Behörde nicht durch das Gericht aufgehoben. Hat also zum Beispiel die Behörde bei der Planung Belange der Anwohner vergessen, die die Aufstellung von Lärmschutzwällen nötig gemacht hätte, bleibt die Entscheidung der Behörde, wo und wie die Straße gebaut wird, bestehen. Die Planungsbehörde muß lediglich nachträglich die Errichtung von Lärmschutzwällen anordnen. Es tritt eine nur marginale Verbesserung für die Anwohner ein; die Straße selbst läßt sich damit nicht verhindern.

Der Entscheidungsprozeß der Behörde, bei dem alle relevanten Belange zu berücksichtigen und abzuwägen sind, ist ein interner Vorgang. Es fehlt daher an Transparenz gegenüber dem Bürger, Fehler nachzuweisen, wird nur schwer gelingen. Selbst wenn dies möglich ist, führt es nur in wenigen Fällen zur Veränderung oder Verhinderung der Straße. Die Behörde genießt in der Gewichtung der einzelnen Belange eine große, gerichtlich nur sehr eingeschränkt überprüfbare Freiheit. Selbst offensichtliche Fehler führen deshalb nur dann zum Erfolg der Klage, wenn bei ihrer Vermeidung das Ergebnis ein anderes gewesen wäre. Doch sogar dann kann die Behörde die planfestgestellte oder plangenehmigte Straße retten, indem sie zusätzlich flankierende Maßnahmen ergreift. Die Aussichten, eine Straße aufgrund des Inhalts

der Entscheidung zu verhindern, sind damit noch geringer als bei Verfahrensfehlern.

8.2.2.3 Wahl der Verfahrensart

Im Einzelfall kann sich die Behörde statt eines Planfeststellungs- eines Plangenehmigungsverfahrens bedienen. Wie oben (vgl. 3) gezeigt, schwächt dieses die Möglichkeit der Geltendmachung von Interessen der Betroffenen gegenüber einem Planfeststellungsverfahren. Die Behörde darf sich des für sie günstigeren Plangenehmigungsverfahrens nur dann bedienen, wenn die Rechte der Betroffenen nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt werden oder ihr Einverständnis zu einem solchen Verfahren eingeholt wurde. Vor einem solchen Einverständnis ist zu warnen; begibt sich doch der Einzelne damit wesentlicher Partizipationsmöglichkeiten. Hat eine Behörde trotz ersichtlicher Beeinträchtigung Einzelner und ohne deren Einverständnis ein Plangenehmigungsverfahren statt eines Planfeststellungsverfahrens gewählt, kann dies zu einer erfolgreichen Klage führen.

Ist kein förmliches Verfahren durchgeführt worden (vgl. 4.), lag aber in der behördlichen Maßnahme eine mehr als nur unwesentliche Beeinträchtigung rechtlich geschützter Interessen, kann eine Rüge ebenfalls erfolgreich sein. (Zu den Unterschieden zwischen den Voraussetzungen einer Plangenehmigung und eines nichtförmlichen Verfahrens, vgl. 4.).

8.3 Fristen

Den Fristen kommt im Rahmen des Rechtsschutzes gegen behördliche Planung entscheidende Bedeutung zu. Deshalb sei hier nochmals auf sie eingegangen:

8.3.1 Im Bebauungsplan

Recht großzügig im Vergleich zu anderen Entscheidungen der Behörde sind die Fristen für die von einem Bebauungsplan Betroffenen. Soweit es sich um erhebliche Fehler im formellen Verfahren handelt, können die Betroffenen sie *innerhalb eines Jahres* schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend machen. Hat der Kläger die Gemeinde nicht *innerhalb eines Jahres* nach der Entscheidung auf die Fehler aufmerksam gemacht, kann er diese gerichtlich nicht mehr erfolgreich angreifen. Die Möglichkeit der Gemeinde, einen Ver-

fahrensfehler durch Wiederholung des nachfolgenden Verfahrens zu beheben, schwächt die Position des Betroffenen. Einerseits muß er die Fehler der Gemeinde mitteilen, um die Frist zu wahren, andererseits kann die Gemeinde dann - darauf aufmerksam gemacht - diese Fehler durch korrekte Nachholung ungeschehen machen.

Erhebliche Fehler im Abwägungsvorgang können innerhalb einer *Frist von sieben Jahren* gerichtlich gerügt werden.

8.3.2 Im Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren

Nur innerhalb einer Frist *von einem Monat* nach Bekanntgabe der Entscheidung kann der Betroffene gerichtlichen Rechtsschutz wegen Fehlern des Verfahrens oder der Sache erfolgreich begehren. Dies gilt auch für die Entscheidung der Behörde, statt eines Planfeststellungs- ein Plangenehmigungsverfahren durchzuführen oder auf ein förmliches Verfahren gänzlich zu verzichten.

9 Anhang: Die Möglichkeiten von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden

Ein gerichtliches Vorgehen gegen verkehrsrelevante Entscheidungen steht im Regelfall nur Einzelnen, nicht jedoch einem Verband oder einer Bürgerinitiative zu. Wie oben gezeigt, muß der Kläger in eigenen Rechten, regelmäßig seiner Gesundheit oder seinem Eigentum, verletzt sein. Damit soll eine Popularklage durch Verbände verhindert werden. In einer Initiative haben sich zwar die einzelnen Betroffenen zusammengefunden. Der Verband selbst findet damit aber kein Gehör vor Gericht (vgl. aber unten 3); lediglich die einzelnen Mitglieder können klagen. Praktisch bieten sich jedoch Möglichkeiten, diese Vorschriften zu umgehen:

9.1 Die Bürgerinitiative kauft ein Grundstück an der zu planenden Straße

Jeder, der in eigenen Rechten verletzt ist, kann klagen. Die Initiative kann sich als Rechtspersonlichkeit eigene Rechte zulegen, die sie vor Gericht gegenüber der Planungsbehörde verteidigt. Hierzu muß die Bürgerinitiative eine eigene Rechtsperson sein. Für eine Initiative bietet sich die Rechtsform des eingetragenen Vereins (e. V.) an. Sieht die Satzung die Gemeinnützigkeit

vor und wird diese anerkannt, so sind darüber hinaus Spenden für den Verein steuerlich absetzbar, was die Unterstützungsbereitschaft vieler erhöhen dürfte. Ist die Initiative Eigentümerin eines Grundstücks, so kann sie in eigenen Rechten betroffen sein, die allerdings in zweierlei Hinsicht nicht so umfangreich sind wie die natürlicher Personen: So kann sich der eingetragene Verein zwar auf sein Eigentumsrecht - hier konkret das an oder besser noch unter der geplanten Straße liegende Grundstück - berufen, nicht hingegen darauf, daß durch den Straßenbau seine Gesundheit beeinträchtigt würde, da ein Verein selbst keinen natürlichen Körper hat, folglich auch in derartigen Rechten nicht betroffen sein kann. Für seine Mitglieder aber kann der Verein die körperliche Unversehrtheit nicht geltend machen. Auch kann das Gericht bei der Abwägung der Belange das Eigentum der Bürgerinitiative geringer bewerten als das anderer Betroffener, da dieses nur mit dem Ziel erworben wurde, das Projekt zu verhindern. Diese Möglichkeit eröffnet dem Verein die Klagemöglichkeit, ist aber nur dann zu empfehlen, wenn abzusehen ist, daß das Thema der Gesundheitsbeeinträchtigung im Prozeß nicht relevant werden wird. Der Kauf eines Grundstücks durch eine Bürgerinitiative ist also nur bedingt zu empfehlen, da dessen Klage geringere Rechtsschutzintensität besitzt als die einer ähnlich betroffenen natürlichen Person.

9.2 Unterstützung eines Klägers

Die zweite Möglichkeit für eine Initiative, bei der Verhinderung von Straßen tätig zu werden, besteht in der Unterstützung eines Klägers, der alle Voraussetzungen dafür mitbringt, vor Gericht gehört zu werden, der also die Verletzung eigener Rechte geltend machen kann. Der Verein kann den Musterkläger moralisch, finanziell und rechtlich unterstützen. Der Vorteil besteht darin, daß alle rechtlich relevanten Punkte vom Gericht geprüft werden. Die Gefahr bei diesem Weg liegt für die anderen Betroffenen und die Initiative darin, daß der Kläger von dem beklagten Träger der Behörde durch Kompensationen auf rechtlichem und außerrechtlichem Gebiet auf dessen Seite gezogen werden kann. Nimmt der Kläger aufgrund eines „Deals“ mit der Behörde die Klage zurück, muß das Verwaltungsgericht das Verfahren durch Beschluß einstellen. Für die Sache der Bürgerinitiative ist damit nichts gewonnen. Für andere Kläger aber wird inzwischen regelmäßig die Klagefrist verstrichen sein. Auch bezüglich dieses Weges ist also Vorsicht angebracht, zumal sich im voraus nicht sagen läßt, ob ein Kläger nicht „ein-

knickt“. Auch eine Verpflichtung des Klägers, durchzuhalten, hat keinerlei Rechtsverbindlichkeit.

9.3 Möglichkeiten anerkannter Naturschutzverbände

Soweit anerkannte Naturschutzverbände bei dem Planfeststellungsverfahren zu hören sind, kann der Verband eine Verletzung dieser Mitwirkungsrechte durch Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses erfolgreich rügen.

9.4 Politische Möglichkeiten

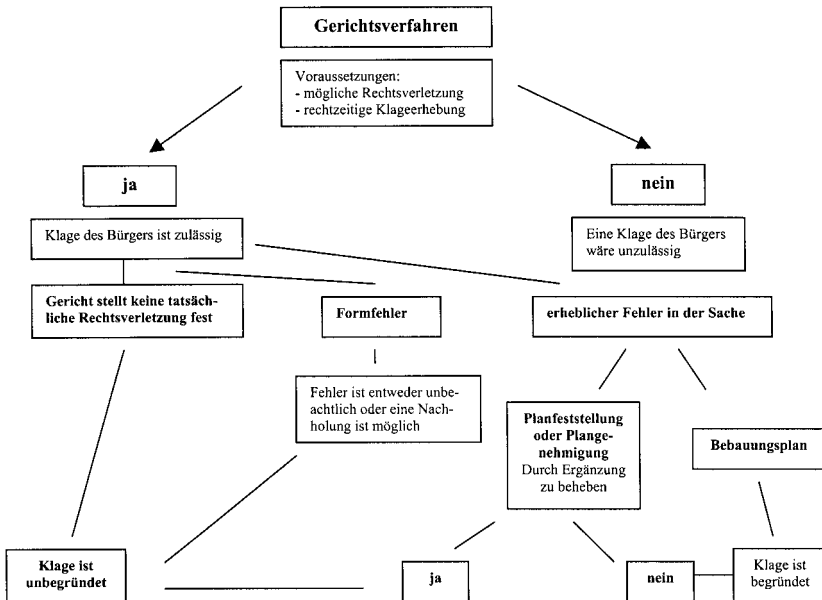
Sind damit die rechtlichen Möglichkeiten von Initiativen und Verbänden, ein Straßenbauprojekt zu verändern oder zu verhindern, sehr beschränkt, so sind die tatsächlichen Machtinstrumente nicht zu unterschätzen. Dem Interesse der Behörde, ihr Projekt möglichst schnell und nach ihren Vorstellungen durchzuführen, laufen Protest- und Informationsveranstaltungen der von dem Projekt Betroffenen zuwider. Auch die Einflußnahme geballter Umwelt- und Bürgerinteressen auf Gemeinderäte, die auf Wiederwahl hoffen, kann einen politischen Druck erzeugen, dem sich die gewählten Vertreter nicht entziehen können. Je lokaler die Straße geplant ist, desto größer ist der Erfolg einer solchen Strategie. Umgekehrt wird sich das Regierungspräsidium als Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsbehörde weniger durch Bürgerproteste beeindrucken lassen. Allerdings kann über die Einflußnahme auf Gemeinde- und Landräte mittelbarer Druck auch auf die höhere Verwaltungsbehörde ausgeübt werden.

Je früher der Protest artikuliert und durch Initiativen kanalisiert wird, desto größer sind auch die Erfolgsaussichten.

Sollte es gelingen, bereits in der internen Planungsphase der Behörde den Widerstand zu formieren und zu formulieren - zu einem Zeitpunkt also, in dem eine Bürgerbeteiligung rechtlich noch gar nicht vorgesehen ist -, bestehen die größten Chancen, das Projekt zu verhindern oder zumindest zu modifizieren. Mag die Verwaltung nach außen zwar als monolithischer Block erscheinen, ist sie Bürgerprotesten gegenüber dann empfänglich, wenn deren Berücksichtigung der Behörde ermöglicht, den geänderten Plan schneller durchziehen zu können. Der Betroffene kann nur versuchen, Sand im Getriebe zu sein, auch auf die Gefahr hin, sich aufzureiben und das Projekt allenfalls zu verzögern.

Vertiefende Literatur

- Guenter, R./Haise, R.: Handbuch für Bürgerinitiativen, Berlin 1976.
 Hufen, Friedhelm: Verwaltungsprozeßrecht, 2. Aufl., München 1996.
 Reimann, S./Rosenkranz, A.: Beton und Asphalt, Bonn 1983.
 Ronellenfitch, Michael: Einführung in das Planungsrecht, Darmstadt 1986.
 Selle, Klaus (Hrsg.): Planung und Kommunikation, Wiesbaden 1996.
 Stattpfan (Hrsg.): Ketzerische Reden zum Verkehr, München 1995.
 Steinberg, Rudolf: Fachplanung, 2. Aufl., Baden-Baden 1993.
 Ule, C./Laubinger, H.-W.: Verwaltungsverfahrensrecht, Köln 1979.
 VCS (Verkehrsclub der Schweiz): Umwelt, Verkehr, Umkehr, Zürich 1991.



Hans-J. Nagel

Wie kommt das Kamel durch das Nadelöhr?

Ein Gewerbegebiet in der Sackgasse

In diesem Bericht wird versucht, sehr spezielle Fragestellungen, die im Zusammenhang mit der Planung eines Gewerbegebietes und den zugehörigen Entscheidungen stehen, so darzustellen, daß interessierte LeserInnen, die vor vergleichbaren Problemen stehen, ermutigt werden, in ähnlichen Situationen in ihrer Umgebung aktiv in das Geschehen einzugreifen. Die Begleitumstände sind in vielen Punkten exemplarisch für den Umgang kommunaler Entscheidungsträger mit BürgerInneninteressen bei kommunalen Planungen.

Worum geht es?

Der Ort des Geschehens, der zu einer Kleinstadt mit umliegenden Ortsteilen (ca. 30.000 Einwohner) gehört, ist geprägt vom dörflichen Charakter, der allerdings, bedingt durch die zunehmende Bautätigkeit in dieser landschaftlich reizvollen Lage, allmählich verloren geht. Dieses Dorf trägt bereits deutliche Spuren des in weiten Teilen der Bundesrepublik anzutreffenden Siedlungscharakters. Das typisch Dörfliche beschränkt sich nur noch auf einige Stellen des Ortes, meist in der Umgebung der wenigen noch vorhandenen Vollerwerbslandwirte, und auch dort wird leider nicht verhindert, daß die letzten (aus städtischer Sicht) idyllischen Flecken beseitigt werden. Attraktiv ist der direkte Zugang zum Bodensee mit Campingplatz und Badestrand und die umliegende, europaweit bekannte Kulturlandschaft¹⁾. Viele auswärtige Wandergruppen und Erholungssuchende nehmen dieses Dorf als Ausgangspunkt für ihre Aktivitäten. In diesem Dorf gibt es Handwerksbetriebe und kleinere Unternehmen, die zwar nur einen kleinen Teil der Arbeitsplätze der Bevölkerung erbringen, aber damit inzwischen für die Dorfentwicklung mehr

1) Vogelschutzgebiete, Riedwiesen, Flachgewässerzonen, Streuobstwiesen.

Verantwortung haben, als die wenigen noch verbliebenen bäuerlichen Betriebe.

Aus dieser Entwicklung heraus kam bereits in den sechziger Jahren die Idee aus den Reihen der Handwerker, am Rand des Dorfes ein Gewerbegebiet zu errichten. Anfang der achtziger Jahre wurde eine kleine Fläche von etwa 1,6 ha in den neu aufzustellenden Flächennutzungsplan aufgenommen, obwohl bereits damals warnende Stimmen zu hören waren, daß die Erschließung für diese Gebiet verkehrstechnisch sehr problematisch sei. Das Gebiet liegt am Ende des Dorfes, und dort endet auch der Straßenverlauf vor einem international bedeutsamen Naturschutzgebiet. Anfahrtsmöglichkeiten beständen nur durch das gesamte Dorf und dann über zwei sehr schmale Straßen (teilweise nur drei bis vier Meter breit). Das Gelände ist für eine verkehrstechnische Erschließung aus topographischer Sicht ziemlich ungeeignet, da Höhenunterschiede bestehen und das Gebiet von einem in weiten Teilen naturbelassenen Bach begrenzt wird, der zum Zwecke der Erschließung mit einer Brücke überquert werden müßte.

Die Verwaltung ging nun auf Druck der ortsansässigen Befürworter daran, einen Bebauungsplan aufzustellen. Im Jahre 1988 erfolgte dann, trotz der Proteste der Anwohner und im Vorfeld schriftlich niedergelegter Bedenken des damaligen Stadtbaudirektors, durch den Gemeinderat ein Aufstellungsbeschluß²⁾ für ein allgemeines Wohngebiet (WA) und ein daran angrenzendes Mischgebiet (MI)³⁾, statt des ursprünglich geplanten Gewerbegebietes. Dieser Planentwurf umfaßte aber bereits eine deutlich größere Fläche, als im Flächennutzungsplan ausgewiesen war, nämlich einen Teil des dem Naturschutzgebiet vorgelagerten Landschaftsschutzgebietes.

In den darauf folgenden Jahren tat sich nicht sehr viel, außer daß ein Mehrfamilienhaus im Vorgriff auf den damaligen Bebauungsplanentwurf genehmigt und gebaut wurde. Das steht jetzt viel zu groß an der Peripherie des Dorfes und trägt dazu bei, daß weitere Häuser dieser Größenordnung genehmigt⁴⁾

2) Notwendige Schritte bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes in zeitlicher Abfolge: 1. Aufstellungsbeschluß, 2. Befragung der Träger öffentlicher Belange, 3. Offenlegungsbeschluß, 4. Offenlegung des Planes mit Einspruchsrecht der Anwohner und Anlieger (4 Wochen), 5. Behandlung der Einsprüche im Gemeinderat, 6. Satzungsbeschluß, 7. Bestätigung durch das Regierungspräsidium.

3) Siehe Baunutzungsverordnung zur Charakterisierung der Baugebiete nach dem Maß der baulichen Nutzung.

4) Bauten in Gebieten ohne Bebauungsplan müssen sich laut BauGB immer in die umliegende Bebauung einfügen.

werden können. Bis 1994 wurden von der Verwaltung die Flächen des Plangebietes aufgekauft, da es inzwischen einen Gemeinderatsbeschuß gab, der besagte, daß für jedes neue Baugebiet vor Verabschiedung des Satzungsbeschlusses für einen Bebauungsplan die benötigten Flächen möglichst vollständig im Besitz der Gemeinde sein sollten, um eventuelle Grundstücksspekulationen zu verhindern.

Trotzdem kam man planungsmäßig nicht so recht weiter, da die schmalen Erschließungsstraßen von allein nicht breiter wurden und es auch von anderen übergeordneten Behörden (Straßenbauamt) bezüglich der Zufahrt Bedenken gab. Durch einen Sterbefall konnte die Stadt das Vorkaufsrecht auf ein Eckgrundstück an der Einmündung der anderen Zufahrt in der Nähe des Plangebietes ausüben, um das darauf befindliche Bauernhaus abreißen zu können. Dazu erweiterte die Stadt kurzer Hand das Plangebiet. Das darin befindliche Bauernhaus (inzwischen unter Denkmalschutz gestellt) soll abgerissen werden. Ein weiteres, ca. 1 ha großes Wiesengrundstück mußte für das Vorhaben erworben werden. Diese ganzen Verhandlungen und Landerwerbungen wurden erst durch Pressemitteilungen über die entsprechenden Gemeinderatssitzungen den Anwohnern bekannt. Spontan eilten daraufhin einige Anwohner zum Planungsamt, um sich den neuen Planentwurf zeigen zu lassen. Düstere Erwartungen der Anwohner wurden bestätigt. Das Gebiet war von ursprünglich 1,6 ha auf 4,5 ha erweitert worden, und die Erschließung sollte quer durch den malerischsten und dörflichsten Teil der Ortschaft und mitten durch ein ökologisch sehr wertvolles Feuchtgebiet geführt werden.

Im Vorfeld der Planungen wurden ca. 2 Mill. DM für den Erwerb der Flächen ausgegeben, wobei es mit den Verkäufern vielfältige Nebenabsprachen für den Rückerwerb zu garantierten Preisen und Zusagen zu zukünftigen Ansiedlungsmöglichkeiten gab, obwohl bis dahin zu keinem Zeitpunkt (z.B. mit einem verkehrstechnischen Gutachten) die Erschließungsmöglichkeiten für das Planungsgebiet geprüft worden waren. Einige wichtige Grundstücke, die für die gewünschte Erschließungsplanung notwendig sind, befinden sich aber weiterhin in Privathand und die Besitzer waren bisher auch nicht willens, einem Kauf durch die Stadt zuzustimmen.

Im Sommer des Jahres 1996 kam es nach einer heftigen Debatte im Gemeinderat zu einem erweiterten Aufstellungsbeschluß⁵⁾, in dem

1. die Vergrößerung der Fläche des Planungsgebietes,
2. die Änderung der Nutzungsart⁶⁾ (statt Mischgebiet nun Gewerbegebiet) und
3. die neue Erschließungsvariante festgelegt wurden.

Über die sich noch in Privathand befindlichen Flächen wurde der Gemeinderat von der Verwaltung nicht aufgeklärt.

Motivation der Beteiligten und Ausgangspunkte der Proteste

Nachdem die oben beschriebenen Erweiterungspläne für das Planungsgebiet in der Öffentlichkeit bekannt wurden und die ersten Leserbriefe dazu in der örtlichen Presse erschienen, kam es zu heftigen Diskussionen zwischen den Anwohnern des Planungsgebietes, und der Wille zum gemeinsamen Handeln wurde wiederholt zum Ausdruck gebracht. Im Sommer 1995 wurde eine Interessengemeinschaft gegründet, die zum Ziel hatte, die gemeinsamen Anwohnerinteressen in das Planungsverfahren einzubringen. Die Motivationen dazu waren sehr unterschiedlich. Bei vielen Beteiligten spielte der Ärger darüber eine große Rolle, daß hier Planungen in einem sensiblen Bereich so rigoros durch das Schaffen von Tatsachen gegen die Interessen der unmittelbar betroffenen Anwohner durchgesetzt werden sollten. Dazu kam die Furcht vor einer ungewissen Zukunft bezüglich der Verkehrsentwicklung in diesem ruhigen Bereich und der Verlärmung des ganzen Dorfes. Privatinteressen kamen, ebenfalls zum Tragen, da mit massiven Wertverlusten der Grundstücke und Immobilien in der unmittelbaren Nachbarschaft eines Gewerbegebietes zu rechnen ist. Für viele der Beteiligten kamen darüber hinaus handfeste ökologische Gründe dazu, weil der gesamte Landschaftsraum (Wiese, Bach, Feuchtgebiet Feldgehölze) in der jetzigen Form verschwinden würde, die Aufhebung des bestehenden Landschaftsschutzgebietes drohte und

5) Neben der Erweiterung des Planungsgebietes wurde vom Gemeinderat die Beantragung der Rückstufung des Landschaftsschutzgebietes im Planungsgebiet und der Abriß eines denkmalgeschützten Bauernhauses beschlossen.

6) Für die Nutzungseinstufungen gelten neben den unterschiedlichen Nutzungen auch völlig unterschiedliche Immissions- und Emissionsrichtwerte, die für die betroffenen Anwohner von immenser Bedeutung sein können.

auch der Grundwasserhaushalt⁷⁾ durch die Gewerbeansiedlung gefährdet würde.

Allen Beteiligten war von Anbeginn klar, daß nur durch solidarisches Verhalten überhaupt eine Chance besteht, gemeinsam den Lauf der Dinge aufzuhalten oder zu ändern. Da sich ein Bebauungsplanverfahren meistens über einen längeren Zeitraum hinzieht (in diesem konkreten Fall ja bereits seit 1988), besteht natürlich die Gefahr der vorzeitigen Auflösung der Gruppe, wenn längere Phasen des Wartens auf eine Reaktion der Behörden entstehen. Mit dieser Möglichkeit rechnen auch die anderen Verfahrensbeteiligten, insbesondere die, die Kraft ihres Amtes sowieso einen längeren Atem haben. Regelmäßige Treffen mit informellen Gesprächen können dem vorbeugen.

Wie wurde gearbeitet?

Informationspolitik und Organisation der Gruppe

Nach anfänglicher Bereitschaft des Planungsamtes, Einblick in die Planungen zu gewähren, verhängte die Verwaltung eine Nachrichtensperre. Selbst Gemeinderäten wurde der Blick in die bisherigen Planungen verweigert. Die Interessengemeinschaft (IG) entschloß sich daher, zunächst die Forderung nach offener Informationspolitik zu erheben und selbst dazu beizutragen, daß die Bevölkerung informiert wird. Die Interessengemeinschaft erstellte zu aktuellen Anlässen Informationsblätter in denen die Dorfbewohner von den anstehenden Planungen, soweit sie den Anwohnern bereits bekannt geworden waren, unterrichtet wurden, damit sich die Dorfbevölkerung selbst eine Meinung bilden konnte.

Um eine gewisse Stabilität zu erreichen, auf Nachfragen reagieren und um Ansprechpartner benennen zu können, wurden vier Angehörige der Interessengemeinschaft in einen Sprecherrat gewählt. Der Inhalt der Informationsblätter wurde mit der gesamten Gruppe abgestimmt und von den Sprechern der Gruppe unterzeichnet. Die Verteilung erfolgte durch alle Gruppenmitglieder über die Hausbriefkästen flächendeckend im Dorf. Die örtlichen Pressevertreter und die GemeinderätInnen erhielten ebenfalls die Info-Blätter.

Anfänglich manifestierte sich der Gedanke, einen Verein zu gründen, um die Organisationsstruktur der Gruppe auf eine feste Basis zu stellen. Schließlich

7) Die Neuordnung der Wasserschutzzonen zum Schutz des Trinkwasserbrunnens in diesem Bereich steht derzeit unmittelbar vor dem Abschluß.

wurde aber davon abgesehen, weil im Prinzip der Freiwilligkeit und der Spontaneität die größeren Potentiale auf Zusammenhalt zu liegen schienen. Die Finanzierung der Kosten von Aktivitäten (Druckkosten, Rechtsanwaltsberatung) wurde durch Spenden bei den jeweiligen Treffen realisiert. Nach etwa einem Jahr Zusammenarbeit wurde beschlossen, einen regelmäßigen, freiwilligen Beitrag auf ein gemeinsames Konto einzuzahlen, um für einen notwendig werdenden Rechtsstreit ein finanzielles Polster zu haben. Wenn keine aktuellen Aktivitäten zu gestalten waren, fand etwa alle vier Wochen eine Zusammenkunft statt und dabei wurde im wesentlichen Informationsaustausch betrieben. Die Vorbereitung erfolgte während vorausgehender Treffen der SprecherInnen durch das Abfassen einer Tagesordnung.

Pressearbeit

Infolge des von der Interessengemeinschaft erzeugten Informationssoges schaltete sich auch die örtliche Presse mit Interviews und langen Berichterstattungen ein. In der Grundtendenz ging die Gruppe offensiv, möglichst mit immer der gleichen Person, auf die Vertreter der Presse zu. Hier im Bodenseeraum gibt es neben einigen Anzeigenblättern nur eine Tageszeitung⁸⁾ mit Lokalteil. Die Anwohner mußten die jeweiligen Veröffentlichungen genau verfolgen, damit nicht durch etwaige Falschberichte ein negativer Eindruck in der Öffentlichkeit erzeugt wurde. Es kam vor, das relativ normale Vorgänge von der Presse besonders aufgebauscht wurden, um die Emotionen zu schüren, obwohl eine Deeskalation gewünscht war. Es war dann auch schon einmal nötig einen Brief an den Chefredakteur zu schreiben, um eine Richtigstellung zu erreichen.

Direkte Gespräche mit Entscheidungsträgern

Die Interessengemeinschaft versuchte von Anbeginn mit den örtlichen Vertretern (Ortschaftsrat) und dem Ortsvorsteher ins Gespräch zu kommen und die Bedenken, die auch in den Informationsblättern genannt wurden, im direkten Gespräch zu transportieren und um auszuloten, wie verfestigt die gesamte Angelegenheit bereits war und an welchen Stellen es möglicherweise noch Diskussionsbereitschaft geben könnte. Allerdings war von Anfang an die Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit den Einwänden der Betroffenen sehr gering. Die angesprochenen Volksvertreter verschanzten sich in der

8) Südkurier.

Regel hinter der Informationssperre der Verwaltung. Daraufhin versuchten einzelne von uns, in Gesprächen mit uns persönlich bekannten VertreterInnen des Ortschaftsrates die Bereitschaft zum Sinneswandel auszuloten. Diese Gespräche gingen alle negativ aus. Es war bei den örtlichen VertreterInnen keine Bereitschaft zu erkennen, auf die Argumentation der Interessengemeinschaft auch nur im Entferntesten einzugehen. Den Belangen der Anwohner wurde keine Bedeutung beigemessen, ihre Bedenken vielmehr als überzogen verunglimpft. Diese Haltung hat einerseits zwar gewisse Ohnmachtsgefühle bei den Anwohnern erzeugt, andererseits aber auch angespornt, weiter zu arbeiten, da dieses Verhalten als sehr undemokratisch empfunden wurde.

Gemeinderat

Die eigentlichen Entscheidungen in einer Gemeinde werden im Gemeinderat gefällt, und es war deshalb für die Interessengemeinschaft zwingend, sich an die Mitglieder dieses Gremiums zu wenden. Dabei offenbarte sich meist sehr schnell, daß einige der Räte das Planungsgebiet nur oberflächlich kannten oder sich aus Gründen der politischen Rason nicht äußern wollten. Trotz wiederholter Schreiben an die Gemeinderäte ist es nur in zwei Fällen vorgekommen, daß sich GemeinderätInnen (nach massiven Presseberichterstattungen) an Mitglieder der IG wandten und um direkte Informationen baten. Es wurde deshalb beschlossen, daß auch hier Einzelgespräche gesucht werden müssen. Wegen der geringen Erfahrungen im Bereich der Lobbyarbeit ging die IG nicht „flächendeckend“ vor, wodurch ihr manches wichtige Gespräch entging. Das persönliche Gespräch zu suchen ist wichtig, da das Abstimmungsverhalten oft nicht vorherzusagen ist.

Ortstermine

Ein sehr wichtiges von den Gegnern gefürchtetes Instrument der Meinungsbildung sind Ortstermine. An Ort und Stelle sieht die Welt meist ganz anders aus als nach den Akten und Tischvorlagen. Daher stand die Forderung nach Ortsterminen immer an erster Stelle. Bei der entscheidenden Abstimmung im Gemeinderat zur Erweiterung des Aufstellungsbeschlusses wurde von einer Stadträtin der Antrag eingebracht, zunächst einen Ortstermin festzulegen und danach erst über den Aufstellungsbeschluß zu entscheiden. Dieser Antrag

wurde mit der Stimme des Oberbürgermeisters⁹⁾ abgewiesen. Warum diese Entscheidung so erfolgte, wird klar, wenn man bedenkt, daß die Verwaltung mit dem avisierten Erweiterungsbeschluß ihre Arbeit der vergangenen Jahre legitimieren wollte. Eine Woche später wurde der IG aber vom Bürgermeisteramt der gewünschte Ortstermin angeboten, allerdings ohne den Gemeinderat. Darüber waren die Anwohner zwar froh, aber natürlich auch sehr überrascht.

Bei dem Ortstermin selbst veranschaulichten die Anwohner den künftig zu erwartenden Begegnungsverkehr dadurch, daß sie „rein zufällig“ einen 40t-Lkw vor Ort auftauchen ließen. Dadurch konnten sie allen Beteiligten die Enge der Zufahrt für Fußgänger und Radfahrer und die Gefährdung des Bachlaufes demonstrieren. Weiterhin wurde mit großformatigen Zeichnungen, Kreide und Bändern zur Kennzeichnung von bestimmten Bereichen des Straßenraumes gearbeitet. Die Gespräche und Äußerungen wurden protokolliert und im Anschluß an den Termin fertigte die IG eine Aktennotiz über den Gesprächsverlauf an. Die Idee, den gesamten Verlauf mit der Videokamera zu dokumentieren, kam leider zu spät und konnte nicht mehr realisiert werden.

Bei diesem Ortstermin zeigte der Oberbürgermeister zum ersten Mal Verständnis für die Bedenken der Bürgerinnen und Bürger und gab zu, daß dieses Gespräch wohl besser einige Jahre früher hätte geführt werden müssen. Hierzu wäre ja wirklich ausreichend Zeit gewesen.

Behördentermine

Bei dem oben erwähnten Ortstermin konnten die Anwohner nochmals die Standortfrage thematisieren und den OB gewinnen, eine nahegelegene Kiesgrube als Alternativstandort in die weiteren Betrachtungen einzubeziehen. Zwei VertreterInnen der Interessengemeinschaft wurden vom Oberbürgermeister als „Zaungäste“ zu einem internen Behördentermin mit dem Landratsamt geladen. Die Verwaltung wurde von der Interessengemeinschaft gebeten, dazu auch noch die Umweltschutzbeauftragte des Gemeinderates einzuladen. Das war eine strategisch wichtige Entscheidung, denn in der Bewertung der Ergebnisse des Gesprächs kam es zu einigen Unterschieden. Durch die Beteiligung einer quasi unparteiischen Person erhielt die angefertigte Aktennotiz, die allen Gesprächsbeteiligten zugeleitet wurde, ein wesent-

9) Bei Stimmgleichheit gilt ein Antrag im Gemeinderat als abgelehnt.

lich höheres Gewicht und konnte auch für Richtigstellungen gegenüber der Presse benutzt werden.

Aktionen

Von Anfang an ist es wichtig, die Öffentlichkeit zu informieren und zu mobilisieren. Als z.B. der Oberbürgermeister äußert, er fände die Planungen auch nicht gut, die Dorfbewohner wollten sie aber so, organisierte die IG eine Unterschriftensammlung. Sie begann zunächst mit „von-Haus-zu-Hausgehen“ mit dem Ziel, ca. 80-100 Unterschriften zu sammeln. Die Nachfrage war aber so groß, daß die Listen in verschiedenen Geschäften im Dorf ausgelegt werden mußten und innerhalb von wenigen Wochen über 400 Unterschriften zusammenkamen (bei ca. 1400 Wahlberechtigten). Die sonst so oft schweigende Mehrheit war mobilisiert worden und hatte sich geäußert. Diese Unterschriftenaktion erzeugte Wirbel in der Öffentlichkeit. Über den Verlauf der Unterschriftensammlung wurde ausführlich in der Presse berichtet, so daß dadurch das Interesse auch für die folgenden weiteren Info-Blätter bei den LeserInnen anhielt.

Der als Erschließungsstraße verplante Weg wurde von Anwohnern am Abend vor einem Feiertag mit Spruchbändern und Plakaten „geschmückt“. Mit originellen Sprüchen wurde auf die Bedrohung hingewiesen. Da dieser Weg ein beliebter Wanderweg ist, war die Reaktion in der Öffentlichkeit durchschlagend.

Unter den Dorfbewohnern, die bereits durch ihre Unterschrift bekundet hatten, daß sie die Planung ablehnten, wurde eine Fragebogenaktion gestartet. Gründe, die aus Sicht der Befragten gegen das geplante Gewerbegebiet sprachen, konnten angekreuzt und benannt werden. Die Ergebnisse der Auswertung dieser Fragebögen wurden als Graphiken aufbereitet und der Presse und der Verwaltung übergeben.

Bürgeranhörung

Eine weitere Forderung der Interessengemeinschaft war von Anfang an die Durchführung einer Bürgeranhörung. Zu Beginn des Jahres 1997 wurde vom Bauamt nach fast 9 Jahren endlich eine Bürgeranhörung durchgeführt. Damit im Eifer der Diskussion keine Argumente „verloren gehen“ können, hatten die Anwohner ihre massiv vorgetragenen Bedenken und Anregungen zu Papier gebracht und gaben sie nach Ende der Veranstaltung der Verwaltung.

Leider hatte man bei dieser Anhörung nicht den Eindruck, daß die vorgebrachten Bedenken ernst genommen wurden.

Der weitere Verlauf des Verfahrens wird durch die Abgabe der schriftlich formulierten Bedenken mitbestimmt. Sie müssen, bevor eine weitere Entscheidung in dem Bebauungsplanverfahren vorgenommen werden kann, im Gemeinderat diskutiert werden.

Übergeordnete Behörden und Institutionen

In einem Bebauungsplanverfahren müssen, nachdem die ersten Planentwürfe als machbar angesehen werden, die Träger öffentlicher Belange zu den Planungen gehört werden. Das sind neben den Behörden¹⁰⁾ auch die örtlichen Naturschutzverbände (Nabu, BUND). Wir konnten durch unsere Öffentlichkeitsarbeit davon ausgehen, daß diese Behörden und Verbände auch über die Bevölkerungsmeinung unterrichtet sind. Trotzdem entscheiden diese Verfahrensbeteiligten immer aus dem Blickwinkel ihrer Kompetenz und der von ihnen zu vertretenden Belange. Allerdings werden viele Entscheidungen nach der Aktenlage gefällt, die vom Aktensteller entscheidend beeinflußt wird. Daher war es dringend nötig, bereits im Vorfeld in direkte Gespräche mit den Beteiligten im Verfahren einzutreten. Dadurch ist es der IG z.B. gelungen, eine Feuchtwiese, die mitten im Planungsgebiet liegt, unter den Schutz von § 24a Naturschutzgesetz stellen zu lassen. Durch direkte Kontaktaufnahme mit der Unteren Denkmalschutzbehörde wurde der drohende Abriß eines unter Denkmalschutz stehenden Hauses vorerst verhindert.

Potentielle Bündnispartner sind die örtlichen Naturschutzverbände (Nabu und BUND). Diese wurden über die Hintergründe des gesamten Verfahrens¹¹⁾ umfassend informiert.

Einflußnahme auf den Gemeinderat

Wer aktiv in die örtliche Politik eingreifen will, muß erst einmal die Strukturen und die handelnden Personen kennenlernen. Die beste Möglichkeit dazu sahen wir in der Teilnahme an den öffentlichen Sitzungen des Gemeinderates und dessen Ausschüssen. Später stellten wir in den Bürgerfragestunden des

10) Untere Naturschutzbehörde, Landwirtschaftsamt, Untere Denkmalschutzbehörde, Wasserwirtschaftsamt, Polizei (Verkehrsführung), Straßenwirtschaftsamt.

11) Diese Dokumentation kann per Email angefordert werden: hjn1@hotmail.com.

Gemeinderates Fragen an die Verwaltung. Schon aus den Reaktionen der Verwaltung wurde klar, daß die Arbeit nicht nur schwer, sondern auch sehr langwierig sein würde.

Das beste Mittel gegen eine scheinbare Übermacht ist dabei immer die offene Informationspolitik. Nur wer etwas zu verbergen hat, scheut in der Demokratie Offenheit und Transparenz. Deshalb baten die Anwohner alle Fraktionen der im Gemeinderat vertretenen Parteien um Gehör und erhielten auch fast immer Gelegenheit ihren Standpunkt darzulegen. Darüberhinaus wurden viele Einzelgespräche mit den Stadträtinnen und Stadträten geführt, inklusive einzelner Ortsbegehungen.

Rechtsweg

Ein großes Problem stellt bei allen Protesten von „unten“ die Gesamtzielrichtung des Protestes dar. Dabei ist fast immer ein Kompromiß anzustreben. Leider gibt es Situationen, in denen kein Kompromiß möglich ist. So ist es auch im Falle dieses Bebauungsplanverfahrens. Da es im wesentlichen um die Erschließung geht und um die daraus resultierenden Belastungen für Mensch und Umwelt, spielen alle anderen Fragen eine zweitrangige Rolle, da mit der Erschließungsstraße das Projekt steht oder fällt. Deshalb hätte diese Frage auch zuerst geklärt werden müssen und nicht ausgeklammert werden dürfen, wie es hier geschehen ist. Da es aber, bedingt durch die falsche Standortwahl, keine anderen realistischen Zufahrtsmöglichkeiten zum Planungsgebiet gibt, konnten die Anwohner auch keinen Kompromiß anbieten. Sie stellten sich daher von Anfang an darauf ein, ihre Interessen auch mit juristischen Mitteln durchzusetzen. Dieses Mittel gibt es allerdings erst am Ende eines Bebauungsplanverfahrens. Denn erst dann besteht die Möglichkeit, gegen den Satzungsbeschluß, der am Ende dieses Verfahrens steht, Rechtsmittel einzulegen.

Da es also zu dem entsprechenden Satzungsbeschluß kommen kann, haben die Mitglieder der IG von Anfang an für ein notwendiges Gerichtsverfahren eine lückenlose Dokumentation des Verfahrens aus ihrer Sicht erstellt und auch immer ihre Klagewilligkeit zum Ausdruck gebracht. Die Rechtsschutzversicherungen einiger Mitglieder der Interessengemeinschaft haben bereits im Vorfeld ihre Unterstützung bei den zu erwartenden Klagen zugesagt.

Gegen alle anderen vorherigen Beschlüsse des Gemeinderates im Zuge eines Bebauungsplanverfahrens besteht für den normalen Bürger in der Regel kein

Einspruchsrecht¹²⁾, da z.B. die notwendige hohe Anzahl der Unterschriften für ein Bürgerbegehren sehr selten aufgebracht werden kann. In Baden-Württemberg gibt es aber die Möglichkeit den Petitionsausschuß des Landtages anzurufen. Das haben die Anwohner insbesondere im Hinblick auf die Belange des Landschaftsschutzes¹³⁾ auch in Erwägung gezogen, allerdings vorerst hintangestellt, da ein förmlicher Antrag der Stadt auf Aufhebung des Landschaftsschutzgebietes bei der Unteren Naturschutzbehörde bisher noch nicht eingegangen ist.

Fazit

Zum Zeitpunkt des Schreiben dieser Zeilen läßt sich der endgültige Erfolg unserer Arbeit noch nicht beurteilen, da niemand weiß, wie es weitergehen wird. Informationen über den Zeitplan der Verwaltung liegen nicht vor.

Die Verwaltung hatte bisher nicht den Mut, dem Gemeinderat gemachte Fehler einzugestehen¹⁴⁾ und eine ehrliche Fehlerbehebung zu versuchen. Ganz im Gegenteil wird der Irrweg weiter begangen, mit aller Macht ein völlig ungeeignetes Gebiet für die wirtschaftlichen Interessen Einzelner zu vereinnahmen. Werden in einem zusammenhängenden Landschaftsschutzgebiet singulär Flächen dem Schutz entzogen, so sind die verbleibenden Flächen, wenn es zum Bau und zur verkehrstechnischen Erschließung eines Gewerbegebietes kommen sollte, unter so starkem Druck, daß es sehr schwer sein wird, eine weitere Vergrößerung des Gewerbegebietes in das LSG hinein mittelfristig zu verhindern. Die Entscheidung über die Herausnahme jener Flächen aus dem LSG muß die Untere Naturschutzbehörde des Landkreises treffen.

Es kann nicht sein, daß wir anderswo auf der Welt den Raubbau an der Natur beklagen, aber vor der eigenen Haustür einfach geschützte Gebiete preisgeben. In unserem jeweiligen Umfeld müssen wir daher immer auf der Hut sein, um Fehlentwicklungen zu erkennen und aktiv in die örtliche Politik ein-

12) Das ist abhängig von der jeweiligen Gemeindeordnung (z.B. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg).

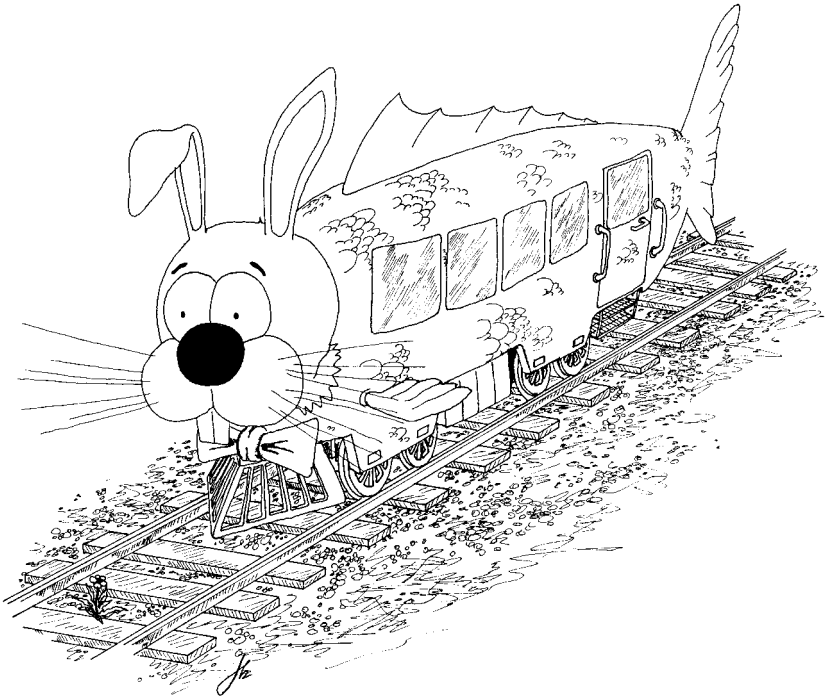
13) Bereits im Jahre 1991 gab es für dieses Gebiet die Empfehlung des Petitionsausschusses, daß aus übergeordneten Interessen in dieser sensiblen Landschaft (Landschaftsschutzgebiet) keine Veränderungen vorgenommen werden dürfen.

14) Das erfolgte nur in einem Gespräch mit dem Oberbürgermeister, in dem er den betroffenen Bürgern vorschlug, das gesamte Gebiet für 2 Millionen zurückzukaufen. „Dann wäre man ja alle Sorgen los.“

zugreifen. Nur durch politische Mitwirkung können Fehler, die in allen Bereichen, auch bei einer kommunalen Verwaltung, vorkommen können, erkannt werden. Die dann notwendige gemeinsame Schadensbegrenzung erfordert allerdings Mut zur Offenheit und Transparenz des Verwaltungshandelns. BürgerInnen zu Mitarbeit zu aktivieren, sollte das ureigenste Interesse einer kommunalen Verwaltung sein, um menschengerechte und ökologisch nachhaltige Zukunftsgestaltung zu gewährleisten. Wir alle sollten etwas dafür tun und das Feld nicht anderen überlassen.

Weiterführende Literatur

Hauth, Michael: „Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung“, 3. Auflage 1995, Beck Rechtsberater dtv.



Götz Frank

Verkehrsberuhigung im Verdichtungsraum

Mit der Entwicklung der Agglomeration, dem Verdichtungsraum zum zentralen Ort der Austragung der Folgelasten der Automobilisierung unserer Gesellschaft entstand, der Bedarf nach Instrumenten der Entlastung. Mitte der 60er Jahre setzte eine erste Entwicklung in diese Richtung ein, indem rechtlich die Möglichkeit eröffnet wurde, Fußgängerzonen zu schaffen, d.h., Straßen oder Plätze im Innenstadtbereich den Fußgängern vorzubehalten. Hier sind seitdem Liefer- und Anliegerverkehr nur zeitlich begrenzt möglich, Fahrrad- und öffentlicher Personennahverkehr können zugelassen werden. Rechtlich geschieht die Einrichtung von Fußgängerbereichen durch Widmungsbeschränkung, d.h. straßenrechtlich. So wie die Straße durch Widmung öffentliche Straße im Sinne des Straßenrechts wird, bedarf es eines jedenfalls teilweise gegenteiligen Rechtsaktes, um zu einer Fußgängerzone zu kommen. Denn die Benutzung von Straßen durch Kraftfahrzeuge gehört zu den Benutzungsarten, die der durch die Widmung eröffnete Gemeingebrauch an der Straße einschließt.

Verkehrsberuhigung im eigentliche Sinne ist im Straßenverkehrsrecht und damit ordnungsrechtlich geregelt. Durch die Novellierung des § 45 StVO am 06.04.1981¹⁾ wurde eine Basis für Maßnahmen der Verkehrsberuhigung straßenverkehrsrechtlicher Art geschaffen. D.h., hier ist ein Widmungsakt oder genauer gesagt eine teilweise Entwidmung nicht nötig, weil die Straße weiterhin im Rahmen des Gemeingebrauchs genutzt wird. Dies ist allerdings nicht unstrittig: zum Teil wird vertreten, Maßnahmen der Verkehrsberuhigung, insbesondere die Einrichtung der verkehrsberuhigten Zone, führe zu einer Veränderung der „Grundfunktion“ der Straße und sei nur durch einen Widmungsakt zu erreichen. Diese Auffassung stützt sich darauf, daß sie die Fortbewegungsfunktion, die die Straße bietet, als dominant ansieht; wenn an ihr gerührt werde, dann sei dies nur straßenrechtlich, also nach der StVO des

1) BGBl. I 413.

Bundes, nicht aber straßenverkehrsrechtlich, also je nach Rang der Straße nach den Straßengesetzen der Länder oder des Bundes, möglich²⁾. Die Funktion der Straße erschöpft sich allerdings nicht in der Verkehrsfunktion, sondern hat traditionell daneben andere Funktionen, wie insbesondere die der Kommunikation, die erst mit dem verstärktem Aufkommen des Automobilverkehrs zunehmend in Vergessenheit geriet. In dieser Zeit wurde vermehrt der Gesichtspunkt der Sicherheit und der Leichtigkeit des Verkehrs in den Vordergrund gestellt, urbane Funktionen der Straße traten demgegenüber in den Hintergrund. Wenn mit verkehrsberuhigenden Maßnahmen dieser Funktionenwechsel im Zuge der Automobilisierung wieder zurückgedrängt wird, und etwa, wie in verkehrsberuhigten Bereichen Kommunikation, Spiel und Begegnung wieder gleichrangig neben die Funktion der Fortbewegung treten, so bleibt der Gemeingebrauch als solches erhalten, es bedarf keiner Umwidmung³⁾. Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sind damit nicht zur vernachlässigungswerten Größe geworden. Sie sind aber im Rahmen dieser gleichberechtigten Funktionen der Straße zu gewährleisten.

Im Kern gehört zu den Maßnahmen der Verkehrsberuhigung, die 1980 eingeführt wurden, der **verkehrsberuhigte Bereich**. In ihm können Fußgänger die Straße über die volle Breite nutzen, das Spielen auf den Straßen ist erlaubt und Kraftfahrer dürfen nicht schneller als mit Schrittgeschwindigkeit fahren, sie haben der möglichen Anwesenheit von Fußgängern, spielenden Kindern und auch Unregelmäßigkeiten in der Fahrbahndecke ebenso wie dem Verlauf der Straße Rechnung zu tragen.

Vorbild für diese verkehrsberuhigten Bereiche in Deutschland war der in den 70er Jahren in den Niederlanden entwickelte Woonerf, der bereits 10 Jahre vor Entwicklung der Verkehrsberuhigung in Deutschland in Delft ausprobiert wurde und seine rechtliche Absicherung 1976 durch Ergänzung des niederländischen Gesetzes über Verkehrsregelungen und Verkehrszeichen fand⁴⁾.

Mit dem verkehrsberuhigten Bereich wird nicht nur die Funktion der Straße als Ort der Fortbewegung aus dem Vordergrund genommen, sondern vor

2) Etwa Winfried Brohm, Verkehrsberuhigung in Städten 1985, S. 31 und Albrecht Randelzhofer, Rechtsprobleme der Verkehrsberuhigung unter Berücksichtigung der Besonderheiten in Berlin, DAR 1987, S. 237 ff., 242 f.. Differenzierend zur Abgrenzung: Udo Steiner, Rechtsprobleme hoheitlicher Eingriffe in den Innenstadtverkehr, DVBl 1992, 5.1561 ff.

3) Näher siehe Götz Frank, Verkehrsberuhigung und Verkehrsrecht 1992, S. 15 ff.

4) Vgl. Frank, S. 51.

allem wird das straßenverkehrsrechtlich sonst gängige Trennungsprinzip der Funktionen⁵⁾ durchbrochen. Um dies zu erreichen, müssen entsprechende faktische Gegebenheiten geschaffen werden. So wie bereits in den Niederlanden für die Verkehrsberuhigung der niveaugleichen Straßenkörper vorgesehen war, wurde auch im bundesdeutschen Recht über die Ausführungsbestimmungen dafür gesorgt, daß äußerlich der Eindruck vermittelt werde, daß die Aufenthaltsfunktion überwiegt und der Fahrzeugverkehr eine untergeordnete Bedeutung hat. Der niveaugleiche Ausbau wird dementsprechend auch in der Regel als erforderlich angesehen⁶⁾.

Aber nicht nur bauliche Voraussetzungen müssen gegeben sein, um verkehrsberuhigte Bereiche einzurichten. Auch die tatsächliche verkehrliche Nutzung ist hierfür mitentscheidend. Die Mischnutzung wird infrage gestellt, sobald der motorisierte Verkehr bereits im vorhinein dominiert. In Bereichen mit entsprechend geringem Fußgängeranteil bleibt das traditionelle Verkehrsverhalten trotz Einrichtung eines verkehrsberuhigten Bereichs weiter bestehen, so daß sich diese Maßnahme der Verkehrsberuhigung dann auch nicht empfiehlt. Verkehrsberuhigung kommt deshalb über die Einrichtung verkehrsberuhigter Bereiche in erster Linie in Wohngebieten in Betracht. Insbesondere Gemeinden, in denen größere Neubaugebiete geschaffen werden, die der Wohnbebauung dienen, können von vornherein verkehrsberuhigte Bereiche einplanen. Dies ist auch kostengünstiger, da es dann nicht um den Umbau oder Rückbau von Straßen geht, sondern um die Erstanlage. Dann kann der Straßenbau, der beim verkehrsberuhigten Bereich zu berücksichtigen ist, sogar zu einer preiswerteren Alternative führen, weil bei ihm im Gegensatz zum herkömmlichen Straßenbau der Umfang der Versiegelung geringer ausfallen kann.

Auch außerhalb verkehrsberuhigter Bereiche kommen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nach den Verwaltungsvorschriften zu § 45 StVO folgende Maßnahmen in Betracht:

1. Veränderungen des Straßennetzes oder Verkehrsführung, um den Durchgangsverkehr zu verhindern, wie die Einrichtung von Sackgassen, Sperrung von „Schleichwegen“, Diagonalsperre von Kreuzungen

5) Siehe §§ 2 Abs. 1, 25 Abs. 1 und 3, und 26 StVO.

6) Vgl. etwa die Verwaltungsvorschriften des Innenministeriums Baden-Württemberg zur StVO vom 11.06.1981, GMBI Baden-Württemberg Nr.25, 1981, S. 729.

2. Die Sperrung für bestimmte Verkehrsarten, ggf. nur für die Nachtstunden
3. Die Anordnung von Halteverboten und Geschwindigkeitsbeschränkungen
4. Die Einrichtung von Einbahnstraßen
5. Aufpflasterung

Diagonalsperren werden in der Praxis wegen der dadurch erzeugten künstlichen Trennung zusammengewachsener Gebiete bislang ausgesprochen skeptisch gesehen⁷⁾. Einbahnstraßenregelungen verdrängen zwar den Individualverkehr aus den engen Wohnstraßen, können aber auch zu Geschwindigkeitserhöhungen und dadurch zu einem Mehr an Lärm und Abgasen führen. Insgesamt wird bei diesen Maßnahmen die Straßenverkehrsbehörde immer zu prüfen haben, ob die geplanten Verkehrsberuhigungsmaßnahmen auch wirklich geeignet sind, Lärm und Abgase zu reduzieren. Ist das nicht der Fall, so entstehen schon wegen der gebotenen Verhältnismäßigkeit Rechtsprobleme. Das gilt auch für **Rüttelschwellen**, die im Verkehrsrecht im Hinblick auf ihre Rechtmäßigkeit lebhaft erörtert werden⁸⁾. Letztendlich ist auch hier der Maßstab der Verhältnismäßigkeit entscheidend. Führen sie zu vermehrten Lärmbelastungen statt der angestrebten Lärmentlastung, etwa wenn vorbeifahrende Fahrzeuge dicht vor den Schwellen abrupt abbremsen und anschließend mit entsprechend intensivem Gebrauch des Gaspedals die Geschwindigkeit wieder anziehen, oder wenn volle Bierwagen über diese Schwellen fahren, so kann in Bereichen, in denen diese Probleme auftauchen, die mangelnde Geeignetheit auch rechtlich zu Problemen führen.

In der Praxis am meisten hat sich die **Zonengeschwindigkeitsbegrenzung** durchgesetzt, die nach den Voraussetzungen des § 45 StVO innerhalb geschlossener Ortschaften in zentralen städtischen Bereichen mit hohem Fußgängeraufkommen und überwiegender Aufenthaltsfunktion ergehen kann. Die Zonengeschwindigkeitsbegrenzung hat sich mehr und mehr auf den Geschwindigkeitspegel von 30 km/h zulässige Höchstgeschwindigkeit eingependelt. 40 km/h-Zonen würden ohnehin wegen der geringen Differenz zu der vorgeschriebenen 50 km/h in geschlossenen Ortschaften kaum beachtet werden. Eine 20 km/h-Begrenzung würde wegen ihres Ausmaßes auf Akzep-

7) Vgl. etwa die Hinweise auf Praxisberichte in Mainz und Frankfurt in Frank a.a.O., S. 60.

8) Vgl. etwa Franz-Josef Peine, Verkehrsberuhigung, in: Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. 2, Sp. 1026 ff, Sp. 1031 f. und Bonska, Verkehrsberuhigung aus straßenverkehrsrechtlicher Sicht, DAR 8/87, S.97 ff, S.99.

tanzprobleme stoßen. Im übrigen besteht aber auch für die 30 km/h-Begrenzung das Problem der Geeignetheit, weil ohne Begleitmaßnahmen die Akzeptanz häufig nur allzu gering ausgeprägt ist.

Begleitmaßnahmen können auch hier in baulichen Veränderungen bestehen, etwa in Aufpflasterungen oder auch dem Rückbau, also einer Verengung oder versetzten Führung des Fahrstreifens. Dies kann durch Parkregelungen erzielt werden, wobei dann das Parken am Fahrbahnrand statt auf dem Gehweg empfehlenswert erscheint und auch die Einbahnstraßenregelung nur im Ausnahmefall erfolgen sollte. In der Straßenmitte sollten keine Leitlinien gezogen werden; im übrigen ist ohnehin weitgehend auf vorhandene Verkehrszeichen und auch Lichtzeichenanlagen, wenn die Verkehrsberuhigung entsprechend vorbereitet ist, zu verzichten und die Grundvorfahrtsregel rechts vor links als verkehrsberuhigende Begleitmaßnahme von hoher Bedeutung. In großen Städten, wie Hamburg, wurden Vorbehaltsnetze entwickelt, die zur Abwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs, des Wirtschaftsverkehrs sowie des überörtlichen und innerstädtischen Durchgangsverkehrs von Beschränkungen der Zonengeschwindigkeitsbegrenzung frei bleiben⁹⁾.

Zunehmend von Bedeutung ist in den letzten Jahren die aufgrund von § 45 StVO eröffnete Möglichkeit, **Sonderparkzonen für Anwohner** zu schaffen. Mit dieser Regelung kann der Parksuchverkehr in den betroffenen Bereichen verringert werden und die Verringerung des Parkplatzbereichskontingents kann zu einem verstärkten Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel führen. Erfahrungsgemäß verlagert sich allerdings der Parkverkehr von längerfristig Parkenden dann in die umliegenden Zonen, so daß sich die Frage stellen kann, ob nicht auch hier, um Ausweichmöglichkeiten zu verstopfen, Anwohnerparkregelungen geschaffen werden. § 45 StVO ermöglicht nicht die Schaffung einer flächendeckenden Parksonderberechtigung für die Bewohner eines ganzen Stadtviertels¹⁰⁾. Der Anwohnerbegriff ist nicht mehr erfüllt, wenn die Bewohner eines ganzen Stadtviertels eine flächendeckende Parksonderberechtigung erhalten, Anwohner dürfen also ihre Berechtigung immer nur für einen begrenzten Bereich erhalten. Im übrigen sind Anwohnerparkregelungen nur dann sinnvoll und auch geeignet, wenn sichergestellt ist, daß die erforderliche Überwachungskapazität für diesen Bereich garantiert

9) Siehe Frank, a.a.O., S. 70.

10) So BVerwGE 91, 168.

werden kann. Erfahrungsgemäß ist hier mit ca. einer Überwachungskraft pro 100 Parkplätze zu rechnen.

Unabdingbar ist eine gründliche Voranalyse, um Verdrängungsprobleme des ruhenden Verkehrs in andere Bereiche früh zu erfahren, die Anzahl der Stellplätze und die Art ihrer Nutzung genau zu kennen und dabei zwischen Anwohnern und Fremdnutzern zu unterscheiden. Wer Anwohner ist, entscheidet sich nach dem Gesichtspunkt des tatsächlichen Wohnens in dem in Betracht kommenden Gebiet, also weniger nach dem formalen Kriterium des angemeldeten Hauptwohnsitzes. Obgleich die deutsche Regelung etwa im Gegensatz zur amerikanischen Regelung nicht auf die in dem betroffenen Bereich tätigen Geschäftsleute abstellt, lassen sich auch diese über Ausnahmeregelungen in den Ermessenskontext des § 45 StVO differenzierend einbeziehen.

Der Wunsch nach Maßnahmen der Verkehrsberuhigung geht sehr häufig von unmittelbar Betroffenen aus, die diese Betroffenheit im eigenen Wohnumfeld spüren. Der Weg verläuft deshalb auch häufig über die unteren Ebenen der kommunalen Verwaltung. Besonders aktive Bürger oder Bürgerinitiativen beschränken sich aber nicht auf die dezentralisierte Ebene, sondern wenden sich etwa in Großstädten auch direkt an das zentrale Gemeindeparlament oder sie werden sogar auf mehreren Ebenen aktiv, adressieren ihren Wunsch an die Spitze der kommunalen Verwaltung und schalten durchaus auch zur Unterstützung ihrer Aktivitäten die örtliche Presse ein.

Dabei besteht die Gefahr, daß diese Einzelinitiativen aus einer sehr partikularistischen Sicht heraus entwickelt werden und sich hinter ihnen in Wahrheit ein sehr egoistischer Standpunkt verbirgt, den man gewissermaßen nach dem „Sankt-Florians-Prinzip“ durchficht: vor der eigenen Türe möchte man Ruhe haben und der Verkehr soll doch besser auf anderen Straßen stattfinden. Diese Gefahr ist deswegen nicht zu gering zu schätzen, weil verkehrsberuhigende Maßnahmen in aller Regel das Gesamtaufkommen des Verkehrs in den Kommunen nicht verringern, sondern Verkehr verlagern. D.h., Verkehrsströme finden dann weiterhin in unvermindertem Maße, aber an anderer Stelle statt. Das kann dann neue Konflikte auslösen, zunächst zwischen der verantwortlichen Behörde und den drittbetroffenen Bürgern, bisweilen aber auch zwischen den unmittelbar betroffenen Bürgern direkt.

Um dies zu vermeiden, müssen Maßnahmen der Verkehrsberuhigung durch einen planerischen Entscheidungsprozeß begleitet werden. Dieser unterliegt planungsrechtlichen Abwägungsgrundsätzen, bei denen die vier Einzelgrund-

sätze aus dem Planungsrecht prinzipiell übertragbar erscheinen. Sie sind verletzt,

1. wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattfindet (Abwägungsausfall);
2. wenn in die Abwägung ein Belang nicht eingestellt wird, der nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß (Abwägungsdefizit);
3. wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt wird (Abwägungsfehlschätzung);
4. wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtung einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität).

Daß die verkehrsrechtlichen Maßnahmen nach § 45 StVO eine Interessenabwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und anderen Betroffenen voraussetzen, hat das Bundesverwaltungsgericht schon recht frühzeitig anerkannt¹¹⁾. Die obere Verwaltungsrechtsprechung hat ebenfalls frühzeitig deutlich gemacht, daß dies zur Anwendung der klassischen rechtsstaatlichen Abwägungsgrundsätze führen muß¹²⁾. Die Erforderlichkeit, hier eine Abwägung vorzunehmen, ergibt sich aber auch aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Prinzip, das für § 45 StVO seit eh und je unstreitig anzuwenden war. Dabei mußte schon immer die konkrete Situation in ihrer Komplexität erfaßt werden, d.h., neben der Beurteilung der Funktion der Straße ging es um die Bewertung der Vorteile für die Anwohner der beruhigten Straße im Vergleich zu dem gegenüberstehenden Interessen am fließenden Verkehr und auch den Interessen derer, die durch eine solche Entscheidung mit negativen Folgen zu rechnen haben, weil der Verkehr in ihre Wohnbereiche abgedrängt wird. So besehen lag die Anwendung planungsrechtlicher Grundsätze von Anfang an nahe.

Die Praxis des Verkehrsrechts zu § 45 StVO ist denn auch, obgleich vom Verkehrsrecht her im Gegensatz zum eigentlichen Planungsrecht keine konkreten Vorgaben erfolgen, von einer verkehrsplanerischen Vorbereitung und Begleitung der verkehrsberuhigenden Maßnahmen her bestimmt. Bürger müssen in diesen Prozeß in einem so umfassenden Maße einbezogen werden,

11) BVerwG VRS 63/82, S. 232 ff.

12) So insbesondere der Bayerische VGR VRS Band 66/84, S. 391, S. 392.

daß der für den Erfolg verkehrsberuhigender Maßnahmen erforderliche Grad an Akzeptanz erreicht wird. Im einzelnen sind zu berücksichtigen:

1. Bewohner des betreffenden Gebiets; diese sind mit der vom ursprünglichen Autoverkehr ausgehenden Problemlage am ehestens vertraut und daher die eigentlichen Fachleute.
2. Bewohner der angrenzenden Gebiete; diese befürchten Verkehrsverlagerungen in ihr Gebiet, wenn Verkehrsbeschränkungen in dem betreffenden Gebiet vorgenommen werden.
3. Gewerbetreibende, die positiv oder negativ durch die Änderung der Verkehrsverhältnisse betroffen sein könnten.
4. Fußgänger des betreffenden Gebiets.
5. Autofahrer, die das Gebiet durchfahren.
6. Autofahrer, die in dem betreffenden Gebiet wohnen; sie prägen das Verkehrsverhalten maßgeblich. Auf die Akzeptanz dieser Autofahrer kommt es dabei in ganz besonderem Maße an.
7. Radfahrer der betreffenden und der angrenzenden Gebiete, insbesondere wegen der zu berücksichtigten Radfahrwege, und schließlich
8. Betreiber und Benutzer von öffentlichen Verkehrsmitteln, die, sofern sie direkt oder indirekt durch verkehrsberuhigende Maßnahmen betroffen sind, nunmehr mit Zeitverlusten und insofern mit Attraktivitätsverlusten rechnen müssen.

Wie das Beteiligungsverfahren praktisch abzulaufen hat, ist ebenfalls vom Verordnungsgeber nicht bestimmt worden. Insofern haben sich unterschiedliche Verfahrensmodelle herausgebildet, unter denen nur eines, das besonders gelungen erscheint, hervorgehoben werden soll. Das ist das Modell der Stadt Köln¹³⁾. Vorweg sei aber noch einmal der Blick auf die besonderen Schwierigkeiten in diesem Planungsprozeß hingewiesen: Es geht zum großen Teil um Beteiligte, die nur schwer ausfindig zu machen sind, da sie als Verkehrsteilnehmer in diesem Bereich normalerweise nicht systematisch wahrgenommen oder gar registriert werden. Köln hat eine eigene Gruppe „Bürgerbeteiligung“ geschaffen, die der Gruppe Planung im Amt für Stadterneuerung nicht unterstellt ist, also als eigenständiger Ansprechpartner für den Bürger fungieren soll. Wenn der Vorentwurf einer Planung für verkehrsberuhigende Maßnahmen erstellt ist, fertigt diese Gruppe ein Faltblatt mit ausführlicher Projektschilderung an, das die Einladung zu einem Diskus-

13) Näher dazu Frank a.a.O., S. 138 ff.

sionsstand im betreffenden Viertel mit umfaßt, an dem sich Vertreter dieser Gruppe zu angegebenen Zeiten aufhalten. Zugleich wird auf dem Faltblatt die Durchwahlnummer im Amt angegeben. Nach Angaben der Gruppe ist der Telefondienst dann tagelang rundum im Einsatz. Erst nach diesem Partizipationsvorgang wird der dann fertig erstellte Plan an die kommunalpolitischen Stellen zur Entscheidung weitergereicht. Aber auch unmittelbar vor der Realisierungsphase werden nochmals Faltblätter über das in Angriff genommene Projekt verteilt. Auch dann und ggf. auch noch nach der Realisierung können berechnete Einwände zu Korrekturen führen.

Um zu vermeiden, daß es zu Verlagerungsproblemen kommt, ist im Zusammenhang mit verkehrsberuhigenden Maßnahmen an Ersatz für weniger attraktiv gewordene oder weggefallene Beförderungsmöglichkeiten zu denken. In erster Linie geht es dabei um ein verstärktes Angebot im Bereiche des öffentlichen Personennahverkehrs. Die nötige Akzeptanz für verkehrsberuhigende Maßnahmen hängt ohnehin davon ab, daß attraktive Alternativen zur Fortbewegung mit dem bequemen Auto geschaffen werden. Am deutlichsten wird dies bei einer umfassenden Einführung von Anwohnerparkregelungen im Innenstadtbereich. Sie muß erfahrungsgemäß von ÖPNV-Maßnahmen begleitet werden. Insbesondere Park and Ride-Regelungen sind für die Langzeitparker, vor allem Berufstätige, die aus dem Anwohnerparkbereich verdrängt werden, in aller Regel unabdingbar¹⁴⁾. An Ersatzmöglichkeiten ist aber ebenfalls über den Ausbau eines attraktiven Radfahrnetzes zu denken. Die Stadt Delft, also die erwähnte Vorreiterstadt bei verkehrsberuhigenden Maßnahmen, hat auf eine solche Konzeption gesetzt und traditionell durch die Begleitung verkehrsberuhigender Maßnahmen über den Ausbau des Fahrradverkehrs einen ständig steigenden Radfahranteil erreicht. In der Bundesrepublik ist vor allem Münster durch seine vergleichbare Politik bekannt geworden¹⁵⁾.

Insgesamt geht es aber auch um eine „generelle Verkehrsberuhigung“, d.h., die Konzeption auch auf anderen Planungsebenen in eine Richtung der Verkehrsvermeidung und der Verkehrsentzerrung¹⁶⁾. In der Siedlungs- und

14) Vgl. hierzu vor allem die Erfahrungen in Saarbrücken: Frank, a.a.O. S.172 ff.

15) Vgl. die Gesprächsnotizen Delft und Münster in Frank, a.a.O. S.108 ff. und 157 ff.

16) Vgl. hierzu insbesondere Klaus J. Beckmann, Probleme und Perspektiven für die Entwicklung des Stadtverkehrs in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/1993, S.187 ff. insbesondere S. 196 ff. sowie von der rechtlichen Seite her Hansjochen Dürr, Rechtliche Aspekte der Verkehrsberuhigung von Innenstädten, VBIBW 1993, S. 361 ff.

Standortpolitik geht es dabei um die Erhaltung und Verbesserung der Nahräume mit Nutzungs- und Versorgungsgelegenheiten, damit unnötige Verkehrsströme erst gar nicht entstehen. Ein Zeitmanagement soll möglichst dafür sorgen, daß durch die Abstimmung von Nutzungen und Nutzungsmöglichkeiten, Öffnungszeiten, Betriebszeiten und Zeiten des Arbeits- und Schulbeginns, hohe Verkehrskonzentrationen vermieden werden. Dies kann auch über den Versuch der Einflußnahme auf die zeitliche Gestaltung der Produktionsprozesse geschehen. Verkehrsberuhigend, obgleich es sich dabei um keine Verkehrsberuhigungsmaßnahmen im eigentlichen Sinne handelt, wirken auch die sogenannten Road-pricing-Systeme, wie etwa 1990 in Oslo eingeführt, nach denen die Einfahrt in das Stadtgebiet bzw. das Parken innerhalb dessen gebührenpflichtig werden. Die Abrechnungen hierfür können elektronisch organisiert werden. Eine Einführung solcher Systeme wäre nur über ein Teileinziehung von betroffenen Straßen realisierbar, da der Gemeingebrauch eingeschränkt wird, wobei den Anliegern dann aber eine Sondernutzungserlaubnis einzuräumen wäre, die im Gegensatz zu Anwohnerparkregelungen nicht gebührenpflichtig sein könnte¹⁷⁾.

Maßnahmen der Verkehrsberuhigung sollten vor allem über den politischen Weg angestrebt werden, also vor allem über Bürgerinitiativen. Dabei sind die gesamtplanerischen Prozesse zu berücksichtigen, vor allen auch, daß einseitige Vorstöße wegen der Verdrängungsprobleme zu Lasten anderer Bürger bzw. anderer Stadtviertel gehen können. Eine klageweise Durchsetzung von solchen Begehren ist nur denkbar, wenn die belastenden Einwirkungen des Straßenverkehrs das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß überstiegen haben und ein Anspruch auf verkehrsregelndes Einschreiten entsteht¹⁸⁾. Die Durchsetzung müßte über eine Verpflichtungsklage gesucht werden, die aber in aller Regel nicht auf ein konkretes Einschreiten gerichtet sein könnte, sondern der Behörde den Spielraum dafür überlassen müßte, welche Maßnahme in einzelnen ergriffen würde. Es ginge hier also nur um das Ob der Entscheidung, nicht aber das Wie. Das würde auf ein Bescheidungsurteil hinauslaufen, dem ein entsprechender Bescheidungsantrag gegenüberzustellen wäre. Wegen der mit der Verpflichtungsklage verbundenen Schwierigkeiten ist sie in der Rechtspraxis der Verkehrsberuhigung nur wenig gebräuchlich. Weitaus häufiger kommt es zu Anfechtungsklagen, wenn

17) Vgl. näher Hans Wolfgang Arndt, *Auto ante portas*, in: „Autos vor die Tore der Stadt“, in: *Wirtschaft und Verwaltung* 1993/3, S. 206 ff., insbesondere S. 209 ff.

18) BVerwGE 74, 234, 236.

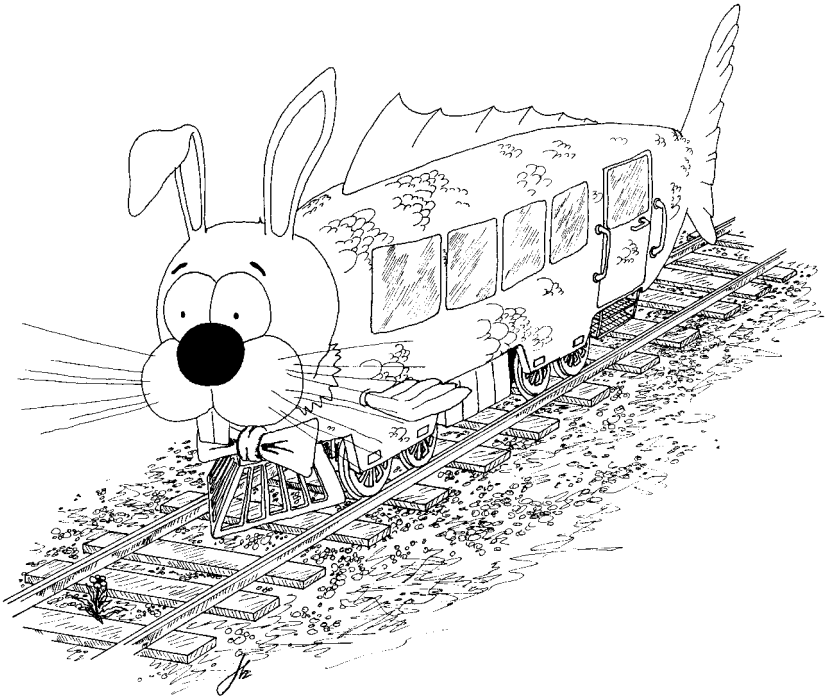
also verkehrsberuhigende Maßnahmen von Bürgern, die mit ihnen nicht einverstanden sind, verwaltungsprozessual angegangen werden. Seitdem anerkannt ist, daß Verkehrszeichen Verwaltungsakte in der Form von Allgemeinverfügungen darstellen, ist eine der wichtigsten Fragen in diesem Zusammenhang geklärt. Die größte Schwierigkeit bei diesen Klagen besteht allerdings nach wie vor im Hinblick auf die Klagebefugnis. Der Verkehrsteilnehmer muß geltend machen können, er sei durch die behauptete rechtswidrige Verkehrsregelung in seinen Freiheitsrechten beeinträchtigt. Ein wichtiges Recht in diesem Zusammenhang ist das Anliegerrecht, das den freien Zugang von und zur Straße sowie den freien Zutritt von Licht und Luft zu den an der Straße errichteten Gebäuden eröffnet. Wenn durch Verkehrsregelungen die Erreichbarkeit oder auch die Bequemlichkeit des Zugangs zu den öffentlichen Straßen erschwert wird, bejaht die Rechtsprechung die Klagebefugnis gegen Verkehrsregelungen regelmäßig. Anliegerrechte gewähren keinen materiell unbedingten Anspruch darauf, daß die Straße nicht geändert oder eingezogen wird. Sie geben nur einen Anspruch darauf, daß eine angemessene Nutzung durch eine genügende Verbindung mit dem unmittelbar vor dem Anliegergrund gelegenen Stadtteil und dessen Anbindung an das öffentliche Wegenetz erhalten bleiben.

Vertiefende Literatur

Brohm, W.: Verkehrsberuhigung in Städten, Heidelberg 1985.

Frank, G.: Verkehrsberuhigung und Verkehrsrecht, Baden-Baden 1992.

Linder, W.: Der Fall Massenverkehr, Frankfurt 1973.



Beat Schweingruber

Vorfahrt für Tram und Bus

1 Zwei Zeitbilder, oder „finde die sieben Unterschiede“

Zürich, 1973

Ein Tram fährt vom Hauptbahnhof nach Wiedikon, einem Außenquartier. Die erste Ampel hat gerade gute Laune und gibt freie Fahrt. Doch bereits nach 100 Metern legt das Tram in der Löwenstraße den ersten unfreiwilligen Halt ein, weil ein von links einbiegender Automobilist nicht weiterkommt und das Trasse versperrt. Nach 45 Sekunden bewegt sich die Autokolonne weiter, das Trasse wird frei. Die Ampel an der Haltestelle Löwenplatz zeigt unerbittlich rot, 40 Sekunden lang. Nach 80 Metern schon die nächste Querstraße mit Ampel, diesmal wartet das Tram nur 25 Sekunden. Doch nach weiteren 100 Metern folgt die „Clipper“-Kreuzung; das Tram muß links abbiegen, wartet zuerst die Phase mit dem Querverkehr und dann die Phase mit dem Gegenverkehr ab und dann, ja dann könnte es fahren, wenn sich der Gegenverkehr nicht über die Kreuzung zurückgestaut hätte. Nach eineinhalb Minuten kann das Tram seine Fahrt fortsetzen, ganze 400 Meter ohne Hindernis. An der Kreuzung Sihlbrücke biegt die Linie nach rechts ab und vereint sich mit den Tramlinien vom Paradeplatz. Hier wirkt und winkt ein Verkehrspolizist, aber nicht dem Tram, sondern dem Privatverkehr, den er möglichst kompakt durchschleusen will. Die Haltestelle Stauffacher wird von vier Linien angefahren, hat aber nur Platz für einen Tramzug. Weil die gleich nachfolgende Ampel die Haltezeit der meisten Trams um eine halbe Minute künstlich verlängert, entsteht ein respektabler Rückstau. Fast 2 Minuten dauert es diesmal. Zwischen den Haltestellen Bahnhof Wiedikon und Schmiede Wiedikon befinden sich drei Ampeln, zwei davon für die querende Westtangente, und alle drei schnappen zu.

12 Minuten hat die Fahrt für die gut zwei Kilometer gedauert, mehr als 5 davon sind Wartezeiten vor Ampeln oder vor Autos im Gleisbereich gewe-

sen. Reisegeschwindigkeit: 11 km/h. Das nach Plan mit 6-Minuten-Abstand nachfolgende Tram hat mehr Glück gehabt und nur drei Minuten verloren. Der Abstand zwischen den beiden Kursen wird sich bis zum Ende der Strecke im Heuried praktisch auf null verringern, weil das stark verspätete erste Tram viel mehr Passagiere aufnehmen muß, das aufholende hingegen immer weniger.

Im selben Jahr stimmt Zürich über ein U-Bahn-Projekt ab, mit Hilfe dessen genau diese Mißstände behoben werden sollen. Allerdings würde die U-Bahn vom Stauffacher aus nicht zum Heuried weiterführen, sondern nach Altstetten. Wer also vom Hauptbahnhof nach Wiedikon oder Heuried fahren will, müßte am Bahnhof in den Untergrund steigen, am Stauffacher von da wieder nach oben in die Straßenbahn wechseln. Zeitbedarf: 12-15 Minuten.

Zürich, 1993

Wiederum fährt ein Tram vom Hauptbahnhof nach Wiedikon. Die erste Ampel gibt freie Fahrt, nachdem sie registriert hat, daß der Tramführer die Türverriegelung betätigt hat. In der Löwenstraße fährt das Tram auf eigenem Trasse in Seitenlage; der Autoverkehr ist in die parallele Seitenstraße verlagert worden. Am Löwenplatz ist dadurch die Verkehrsführung vereinfacht worden; es braucht keine Ampel mehr, das Tram kann ungehindert weiterfahren. Mit der Abfahrt aus der Haltestelle meldet sich das Tram bei den nächsten beiden Ampeln an, die frühzeitig auf freie Fahrt schalten, so daß das Tram ohne abzubremesen durchfahren kann. An der berüchtigten „Clipper“-Kreuzung sorgen Staudetektoren in den Autofahrbahnen dafür, daß die Kreuzung nicht mit Autos überstellt ist. Der Verkehrspolizist auf der Sihlbrücke-Kreuzung, wo sich vier Tramlinien verzweigen, ist durch eine Lichtsignalanlage ersetzt. Der Steuercomputer registriert die Liniennummern der sich nähernden Tramzüge und optimiert die möglichst verlustfreie Durchfahrt. Die Haltestelle Stauffacher ist zur Doppelhaltestelle ausgebaut worden; so können zwei Tramzüge gleichzeitig halten und das gegenseitige Umsteigen sicherstellen. Die nachfolgende Ampel registriert wiederum die Abfahrtbereitschaft der Trams und hält die Durchfahrt für beide Züge offen. Die drei Ampeln zwischen Bahnhof und Schmiede Wiedikon sind so koordiniert, daß das Tram im schlechtesten Fall vor der ersten Ampel 30 Sekunden warten muß, danach aber in voller Geschwindigkeit die beiden nächsten passieren kann.

Diesmal hat die Fahrt für die gut zwei Kilometer noch knapp 8 Minuten gedauert, 35 Prozent weniger als vor 20 Jahren. Reisegeschwindigkeit: 17 km/h. Diese Werte werden praktisch unabhängig vom Verkehrsaufkommen regelmäßig eingehalten. Reisende können sich ziemlich gut auf den Fahrplan und die Anschlüsse verlassen.

Im selben Jahr berät das Stadtparlament über einen Kredit von 9 Millionen Franken für den Ersatz der bald 20-jährigen Computeranlagen für die Verkehrssteuerung. Mit den neuen Anlagen soll die Vorfahrt von Tram und Bus noch besser optimiert werden.

2 Schnelles Tram statt teure U-Bahn, oder der politische Weg zur Vorfahrt von Tram und Bus

Am Anfang der Zürcher Erfolgsgeschichte steht ein milliardenschweres U-Bahn-Projekt.

Wir blenden zurück in die späten 60er- und frühen 70er Jahre. Wie in so vielen Großstädten mit wachsendem Pendlerverkehr und beschränkten Platzverhältnissen suchten die Verkehrsplaner (und mit ihnen die Politiker) das Heil im Untergrund. Der öffentliche Verkehr sollte unter den Boden, an der Oberfläche hätte es mehr Platz für den Autoverkehr gegeben. Doch weiten Teilen der Bevölkerung gefiel diese Strategie gar nicht. Dem Projekt erwuchs eine immer größere Opposition, vorab aus den linken Parteien, aber auch aus städtebaulich engagierten Kreisen und aus der damals sich formierenden Umweltbewegung.

Den einen ging es um die grundsätzliche Ausrichtung der Stadtentwicklung. Sie wollten den Trend zur Entmischung der Stadt und zur immer größer werdenden räumlichen Trennung von Arbeiten und Wohnen brechen, das wachsende Mißverhältnis zwischen Arbeitsplatzzahl und Wohnbevölkerung in der Stadt zugunsten des Wohnens korrigieren und damit das Verkehrsaufkommen reduzieren. Das U-Bahn-Projekt war Bestandteil der gegenteiligen Strategie: In der City sollten noch mehr Arbeitsplätze konzentriert und die Wohnbevölkerung noch weiter ins Umland verdrängt werden, wozu es eben leistungsfähiger „Massentransportmittel“ bedurfte, wie der öffentliche Verkehr in entlarvender Offenheit bezeichnet wurde.

Andere störten sich daran, daß das Verschwinden der Tramschienen aus dem Straßenraum dazu genutzt werden sollte, dem Autoverkehr mehr Raum zu geben. Schließlich ging es auch um die Frage, welche Art von öffentlichem

Verkehr der Stadtbevölkerung denn am dienlichsten und angenehmsten wäre: ein gut funktionierendes Netz von Tram- und Buslinien, deren Haltestellen einfach erreichbar und in den belebten öffentlichen Raum integriert sind, oder eine U-Bahn, welche die Teilamputation des bestehenden Tramnetzes bewirkt und die Leute in Stationen tief unter der Erde geschickt hätte (was erfahrungsgemäß für die Fahrgäste zu großen Sicherheitsproblemen führt).

Ausgiebig gestritten wurde über die Frage, welches Verkehrssystem für die Fahrgäste denn nun schneller sei. Die U-Bahn-Befürworter beriefen sich auf die in der Tat eher erbärmlichen Reisegeschwindigkeiten von Tram und Bus, die sich den Verkehrsraum mit dem Privatverkehr zu teilen hatten, und priesen die doppelte bis dreifache Geschwindigkeit einer vom übrigen Verkehr unabhängigen U-Bahn.

Der Verfasser des vorliegenden Beitrags wies aber damals in einem Artikel im „Tagi-Magazin“ (Tages-Anzeiger-Magazin, Wochenendbeilage der größten Zürcher Tageszeitung) die massive Unschärfe dieser Betrachtung nach. Bezog man nämlich den Zeitaufwand mit ein, der für den Weg von der Straße in die unterirdischen Stationen und wieder zurück erforderlich war, so war für Distanzen bis rund zwei Kilometer die Fahrt mit dem Tram immer noch schneller. Wenn die Behinderungen von Tram und Bus durch Privatverkehr und Ampelanlagen beseitigt würden, stiege dieser Radius auf drei Kilometer an. Betrachtete man schließlich alle Verbindungen, die traditionell mit dem Tram umsteigefrei erfolgen konnten, im Zustand mit U-Bahn aber ein ein- oder gar zweimaliges Umsteigen zwischen dieser und dem Tram erforderlich machten, stieg der Radius auf fünf bis sechs Kilometer an. Fazit: 70-80% der künftigen U-Bahn-Benutzer hätten gar keinen merklichen Zeitvorteil gewonnen.

Ein weiterer Artikel vom selben Autor im „Tagi-Magazin“ zeigte auf, mit welchen Maßnahmen Tram und Bus erheblich beschleunigt werden könnten und welche Kosten dies für das gesamte Verkehrsnetz auslösen würde: lediglich 10-20% der Kosten der einen U-Bahn-Linie bei erheblich breiterem Nutzen.

Die beiden Artikel lösten heftige Diskussionen unter Fachleuten und in der Öffentlichkeit aus. Die Fachleute der Zürcher Verkehrsbetriebe (VBZ), welche sowohl das Tram- und Busnetz als auch die Planung der U-Bahn betrieben, ließen verlauten, daß die straßengebundenen öffentlichen Verkehrsmittel gar nicht in dem beschriebenen Ausmaß beschleunigt werden könnten, weil die dazu nötigen Ampelsteuerungen nicht existierten. Was nur

ihren engen Horizont bewies. Sie hatten zwar bei ihrer U-Bahn-Planung Reisen nach New York, London und München unternommen, aber nicht ins benachbarte Bern, das bereits über Ampelsteuerungen für Trambevorzugung verfügte, wenn auch über relativ einfache Systeme.

Während diese Diskussionen noch liefen, arbeitete die sozialdemokratische Partei (SP) der Stadt Zürich, als Alternative zum U-Bahn-Projekt und beraten vom Verfasser, eine Volksinitiative „zur Förderung des öffentlichen Verkehrs“ aus. Sie wurde drei Wochen vor der Abstimmung über die U-Bahn lanciert und verlangte einen Kredit von 200 Millionen Franken (also etwa einen Zehntel der veranschlagten U-Bahn-Kosten) für den gezielten Ausbau und die Verbesserung des gesamten Tram- und Busnetzes. Es wären damit „bauliche Ergänzungen und Verbesserungen des Netzes der Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich (VBZ) zu finanzieren, die ausschließlich oder weitgehend dazu dienen, möglichst alle Störungen durch den Privatverkehr und betriebsinterne Störungen zu beseitigen, damit die Fahrzeuge der VBZ ihre Spuren bzw. Geleise so schnell befahren können, wie dies technisch möglich wäre. (...) Solche Anordnungen umfassen namentlich die Erstellung eigener Tram- und Busspuren, Bau und Umbau von durch das öffentliche Verkehrsmittel ferngesteuerten Verkehrsregelungsanlagen, Umbau der wichtigen Verkehrsknotenpunkte allein im Hinblick auf die Bedürfnisse der VBZ und der Fußgänger“. (vgl. Anhang 1.)

Dieser Initiativtext mag akribisch klingen, aber die Linke mißtraute damals den bürgerlich dominierten Behörden zutiefst. Man argwöhnte - mit Recht - das Geld könnte zwar ausgegeben werden, aber nicht wirklich „im Sinne der Erfinder“, sondern eher zur Verflüssigung des damals behördlich klar favorisierten Privatverkehrs.

Die Kombination der konzertierten Aktivitäten der Opposition, insbesondere die Beiträge im „Tagi-Magazin“ und die SP-Initiative, bewirkte schließlich, was noch wenige Monate vor der Abstimmung niemand für möglich gehalten hätte: Die U-Bahn wurde vom Volk abgelehnt, und zwar mit ziemlich hohem Nein-Stimmen-Anteil. Maßgeblich dazu beigetragen hatte sicher die Erkenntnis, daß die teuren U-Bahn-Milliarden nur wenigen wirkliche Vorteile gebracht hätten und daß es für eine Verbesserung des öffentlichen Verkehrs effizienter wäre, mit weniger Geld eine flächendeckende Aufwertung des gesamten Netzes von Tram und Bus vorzunehmen.

Aber die politischen Behörden waren nicht bereit, die notwendigen Schlüsse daraus zu ziehen. Noch immer behaupteten sie, es sei nicht möglich, die

postulierte Beschleunigung der bestehenden öffentlichen Verkehrsmittel zu realisieren.

Das änderte sich erst zwei Jahre später, als der Verfasser in einem weiteren Artikel im „Tagi-Magazin“ einen Vergleich zweier Tramlinien in Bern und Zürich veröffentlichte. Darin wurde detailliert aufgezeigt, wie das Berner Tram, dank mehrerer vom Tram beeinflusster Ampelanlagen, viel höhere Reisegeschwindigkeiten und Fahrplangenaugigkeiten erzielte als das Zürcher Tram. Außerdem wurde auf eine anlässlich der autofreien Sonntage während der Ölkrise Ende 1973 gemachte Untersuchung verwiesen, welche feststellte, daß der öffentliche Verkehr in der Stadt Zürich ohne die Behinderungen durch Ampeln und Privatverkehr rund 30-40% schneller war als im Normalfall, und dies trotz sehr hohem Passagieraufkommen.

Dieser vielbeachtete Artikel bewirkte, daß eine Delegation von Zürcher Politikern und Fachleuten nach Bern reiste und sich die dortigen Systeme aus der Nähe betrachtete. Daraufhin kam langsam Bewegung in die Zürcher Beamten. Ein erster Knotenpunkt am Cityrand erhielt eine neue Ampelanlage mit zahlreichen im Boden verlegten Tramdetektoren und einer eigens entwickelten elektronischen Steuerung, welche tatsächlich den gewünschten Effekt erzielte: Zwei sich verzweigende Tramlinien, eine Buslinie und eine auf den Tramschienen verkehrende Vorortsbahn wurden so bevorzugt, daß sie ohne Zeitverluste den relativ komplexen Knoten passieren konnten.

Etwa zur selben Zeit, 1977, kam die erwähnte 200-Millionen-Initiative der Zürcher SP zur Abstimmung und wurde vom Volk angenommen. Nun war der politische Wille der Bevölkerung offensichtlich, die Behörden hatten einen klaren Auftrag, und die Verwaltung hatte auch bereits einen ersten Beweis dafür erbracht, daß das Unmögliche möglich war. Es hätte losgehen können. Nur gab es da noch immer Hindernisse. Erstens hatte der Neue Geist noch nicht alle Behördenmitglieder durchdrungen, und zweitens gab es Widerstände innerhalb der Stadtverwaltung, die das Ganze ja hätte umsetzen müssen. Letztlich handelte es sich um einen Paradigmenwechsel in der offiziellen Verkehrspolitik, und Verwaltungen sind immer etwas träge. Speziell in der Verkehrsabteilung der Stadtpolizei, welche die Verkehrssteuerung unter sich hatte, identifizierten sich die Chefs noch immer mehr mit dem privaten als mit dem öffentlichen Verkehr. Zum Teil waren sie - privat - auch in Vorständen von Automobil-Organisationen aktiv. Die Umsetzung der Volksinitiative wurde nicht eben beförderlich vorangetrieben, eine Art „Vollzugsstau“ war die Folge. Es brauchte also noch zusätzliche Anstöße.

Auf Verlangen des Stadtparlamentes erließ der Stadtrat 1979 eine „Grundsatzweisung für die Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs“. Darin wurden alle beteiligten städtischen Stellen klar angewiesen, „dem öffentlichen Verkehr im Widerstreit der verschiedenen Verkehrsinteressen Priorität einzuräumen“ und ihn „grundsätzlich zu bevorzugen“. Insbesondere sollten jene Verkehrsvorhaben, die der Zweckbestimmung des 200-Millionen-Kredits entsprechen, terminlich wie finanziell mit Priorität behandelt werden. Bereits früher war verwaltungsmäßig ein „Stab öffentlicher Verkehr“ geschaffen worden, der unter anderem die Koordination zwischen den verschiedenen beteiligten Stellen (die in verschiedenen Departementen angesiedelt waren) sicherzustellen hatte. Dies alles trug Früchte. Neue Ampelanlagen wurden mit öV-Beeinflussung realisiert, alte Anlagen wurden umgerüstet.

In den 80er Jahren hatten Umweltschutz und das Postulat des stadtgerechten Verkehrs sowohl in der Bevölkerung wie bei den Politikern eine gute Konjunktur. 1987 erschien das „Blaubuch“ des Stadtrates „zur Verkehrspolitik der Stadt Zürich“. Darin wurde noch einmal die Förderung des öffentlichen Verkehrs an oberste Stelle gesetzt, zusätzlich aber auch die Reduktion des Motorfahrzeugverkehrs postuliert. 1990 wurden diese Grundsätze auch in den kommunalen Verkehrsplan übernommen.

Die politischen Schwierigkeiten waren aber noch längst nicht ausgestanden. Ende der 80er Jahre war der 200-Millionen-Kredit zur Förderung des öffentlichen Verkehrs aufgebraucht. Für die Priorität von Tram und Bus an den Verkehrsregelungsanlagen, dem ursprünglichen Hauptziel der Initianten, waren nur gerade 23 Millionen verwendet worden, und das Ziel war nur teilweise erreicht. Der größte Brocken des Geldes, nämlich 144 Millionen, war, im Prinzip zweckwidrig, in eine unterirdische neue Tramverbindung ins Quartier Schwamendingen „verlocht“ worden - ein letztes Überbleibsel der ursprünglichen U-Bahn-Planung. Zudem wies die Verkehrsabteilung der Stadtpolizei darauf hin, daß die vorhandenen zentralen Steuerungsanlagen veraltet seien und einen weiteren Ausbau der Trambevorzugung nicht zuließen.

Die Verkehrskommission des Stadtparlamentes arbeitete daher 1988 eine Motion aus, die vom Stadtrat eine neue Kreditvorlage verlangte. Um Mißbräuchen wie beim Schwamendinger-Tram entgegenzuwirken, aber auch der Neigung der Verwaltung zu aufwendigen Luxuslösungen bzw. zu solchen, die zulasten von Fußgänger- und Radfahrerflächen gingen, stellte die Kommission detaillierte Grundsätze dazu auf.

Die Motion wurde 1990 vom Parlament überwiesen; der Stadtrat unterbreitete dem Parlament einen Kreditantrag über 8,8 Millionen Franken „zur Förderung des öffentlichen Verkehrs“. Damit sollten schwergewichtig die technischen Anlagen (Steuerungscomputer, Detektoren, Vernetzungen usw.) ersetzt und ergänzt werden. Weil aber in diesem Antrag kein Wort über die Qualität der damit angestrebten „Förderung“ stand, mußte an das mittlerweile recht alte Mißtrauen erinnert werden, und das Parlament bestand darauf, seine ursprüngliche Motion mit den Grundsätzen und Qualitätsanforderungen stehen zu lassen, entgegen dem Antrag des Stadtrates.

Die Erneuerung der technischen Anlagen ist unterdessen abgeschlossen, sichtbare Resultate lassen noch auf sich warten.

3 Theorie und Praxis, oder wie die Bevorzugung von Tram und Bus funktioniert

Seit 1977 ist also in Zürich die Vorfahrt (bzw. die Beschleunigung) von Tram und Bus zur offiziellen Politik erhoben. Die Realisierung dieser Politik erfolgte im wesentlichen über zwei Maßnahmenbereiche:

- Eigentrassees fürs Tram sowie Busspuren
- „Wartezeit Null“ an Verkehrsregelungsanlagen (VRA)

Zum Beschleunigungsprogramm gehören auch weitere Maßnahmen wie etwa: Beseitigung von Eigenbehinderungen durch bessere Haltestellengestaltung (z.B. Doppelhaltestellen) und durch Optimierung des Fahrplans, Verbesserung der Gleisgeometrie zur Erhöhung der Geschwindigkeit, sowie die Gewährleistung gegenseitiger Anschlüsse und Minimierung der Umsteigewege. (Mit einem gesicherten Anschluß ist dem Fahrgast oft mehr gedient als mit einer um zwei oder drei Minuten verkürzten Einzelfahrzeit.)

Einen wichtigen Beitrag zur Optimierung des Betriebsablaufs leistet auch die datengesteuerte Betriebsleitstelle mit automatischer Standortermittlung für jedes Fahrzeug. Sie zeigt über ein Display jedem Wagenführer die Abweichung von der Sollfahrzeit an. Das ermöglicht dem Fahrpersonal die optimale Einhaltung des Fahrplans, was wiederum die gegenseitigen Störungen vermindert. Mit Hilfe der Standortdaten kann die Leitstelle auch bei Unfällen, Streckenblockierungen usw. rasch und effizient reagieren und Umleitungsszenarien disponieren.

Was uns aber hier am meisten interessiert, ist die Steuerung der Verkehrsregelungsanlagen durch Tram und Bus.

Das Zürcher System besteht im wesentlichen aus drei Elementen: den Sendern, den Empfängern und dem Steuerungscomputer.

Die Sender: Jedes Linienfahrzeug verfügt über einen Sender des Systems SESAM-Dialog. (Bei den Trams ist derzeit noch die Umrüstung von den alten, einfacheren SESAM-Sendern zum neuen System im Gang.) Dieser sendet ein verschlüsseltes Signal aus, das Linien- und Kursnummer enthält sowie weitere Informationen über Charakteristik und Betriebszustand des Fahrzeugs (Länge, Türverriegelung, Türen offen oder geschlossen; zusätzlich möglich wären Abweichung zur Sollfahrplanzeit u.a.m.).

Die Empfänger: Auf den Zufahrtswegen der Trams und Busse zu den Ampelanlagen sind in bestimmten Abständen Detektoren in Form von Drahtschlaufen in die Fahrbahn eingelassen, welche die empfangenen Signale an den Steuerungscomputer weiterleiten. An Orten, wo sich Tram oder Bus in derselben Fahrbahn wie der motorisierte Individualverkehr bewegen, registrieren zusätzliche mIV-Detektoren (einfache Metalldetektoren) die Anwesenheit von Autos auf der betreffenden Fahrspur; dabei kann die Anzahl der Autos auf einer bestimmten Strecke und teilweise auch deren Geschwindigkeit festgestellt werden, was Rückschlüsse auf den Stauzustand erlaubt.

Der Steuerungscomputer wertet die eingegangenen Signale aus und verschafft sich so ein genaues Bild des aktuellen Betriebsablaufs. Aufgrund vorprogrammierter Phasenpläne organisiert er die Ampelschaltungen so, daß Tram und Bus möglichst ohne Zeitverlust fahren können.

An einigen Beispielen soll veranschaulicht werden, wie sich das konkret auswirkt.

Beispiel 1: Bus fährt auf einer zweispurigen Straße, ohne Busspur; eine einfache Kreuzung ist mit einer 2-Phasen-Lichtsignalanlage bestückt. Der Computer registriert, daß 200 Meter vor der Kreuzung eben ein Bus passiert. Wenn die Achse, in der der Bus fährt, bereits die Grünphase hat, wird der Computer diese Phase halten, bis er registriert, daß der Bus die Kreuzung gequert hat. Hat aber die Querachse die Grünphase, so leitet der Computer sofort die andere Phase ein.

Beispiel 2: Vor einer Kreuzung mit 3-Phasenanlage gibt es neben der Autospur eine Busspur, nach der Kreuzung ist nur noch eine gemischte Fahrspur

vorhanden; unmittelbar vor der Kreuzung, am Ende der Busspur, befindet sich eine Haltestelle; die Querachse wird von einer anderen Buslinie befahren (ohne Busspuren). Der Computer registriert auf der Busspur einen Bus, der in 25 Sekunden in der Haltestelle eintreffen wird; 15 Sekunden Haltestellenaufenthalt eingerechnet, wird dieser Bus also in rund 40 Sekunden seine Spezialphase brauchen. Falls auf der Querachse ebenfalls ein Bus angemeldet ist, räumt der Computer vorerst diese Querachse, damit jener zweite Bus freie Fahrt hat. Andernfalls kann er auch zwischendurch eine Abbiegephase einleiten. Der Computer stellt fest, daß der erste Bus in der Haltestelle eingetroffen ist, und stoppt spätestens jetzt den parallel dazu laufenden Privatverkehr ab. Falls die nachfolgende Mischspur staugefährdet ist, zum Beispiel weil 150 Meter später wiederum eine VRA mit längeren Rotphasen liegt, hat er den Parallelverkehr schon früher aufgehalten, damit die Mischspur nicht vollläuft. Nun registriert der Computer die Betätigung der Türverriegelungstaste, was bedeutet, daß der Bus in wenigen Sekunden abfahrbereit ist. Jetzt gibt er dem Bus eine kurze Spezialphase für das Ausfahren aus der Haltestelle, worauf er auch dem parallelen Autoverkehr Grün gibt, der sich hinter dem Bus wieder einfädeln kann - außer es hat sich jetzt ein Bus in der Querachse angemeldet, dann wird diese zuerst bedient.

Beispiel 3: In der Forchstraße verkehrt die Tramlinie 11 sowie auf demselben Gleis eine Vorortsbahn, die nur etwa jede dritte Haltestelle bedient. Eine dieser nur vom Tram bedienten Haltestellen verfügt aus Platzgründen nicht über eine Halte-Insel, sondern die Fahrgäste steigen direkt auf die Fahrbahn des Privatverkehrs aus. Zum Schutz dieser Fahrgäste ist eine sogenannte „Zeit-Insel“ installiert, eine gelb blinkende Ampel, die bei der Einfahrt eines Trams auf Rot stellt und damit den Autoverkehr hinter dem Tram aufhält. Bei der Durchfahrt der Vorortsbahn wird die Zeit-Insel nicht aktiviert. 150 Meter nach dieser Haltestelle folgt eine Querstraße mit VRA. Der Steuerungscomputer registriert das Tram dann, wenn an der Haltestelle die Türen verriegelt werden; diese Zeit reicht, um freie Fahrt in der Tramachse zu geben. Die Vorortsbahn hingegen, die nicht anhält und somit schneller ist, registriert er bereits vor der Haltestelle und kann ebenfalls rechtzeitig reagieren.

Beispiel 4: Der General-Guisan-Quai ist eine vierspurige Haupteinfallssache mit mehreren Ampelanlagen zwischen See und Stadtzentrum und wird zusätzlich von einer Tram- und zwei Buslinien befahren. Stadteinwärts, wo sich der Privatverkehr fast den ganzen Tag staut, konnte dem Tram eine eige-

ne Fahrspur gegeben werden, die grüne Welle ist aufs Tram ausgerichtet. Der Bus fährt ebenfalls auf dem Tramtrasse, muß aber am Ende der Strecke seine Endhaltestelle am rechten Straßenrand ansteuern. Dafür ist 50 Meter vor der Haltestelle eine Ampel so eingerichtet, daß sie den Privatverkehr beim Herannahen des Busses zurückhält; der Bus kann das Eigentrasse in voller Fahrt verlassen und diagonal über die zwei nunmehr freien Autospuren in seine Haltestelle fahren.

In der Gegenrichtung stadtauswärts hat der Platz nicht für ein Eigentrasse gereicht. Tram und Bus müssen also im Privatverkehr „mitschwimmen“. Sobald das Tram in seine Haltestelle eingefahren ist, wird daher der Privatverkehr abgestoppt, der Zeitraum bis zur Abfahrt des Trams wird für eine Fußgänger- und Querphase genutzt. Gleichzeitig werden im Guisan-Quai stadtauswärts alle Ampeln auf grün gestellt, so daß der darauf befindliche Verkehr abfließen kann. Diese Phase wird so gehalten, bis das Tram die jeweiligen Ampeln passiert und schließlich am Ende des Guisan-Quais wieder sein Eigentrasse erreicht hat. Der Bus wird auf dieselbe Art durchgeschleust.

Beispiel 5: Die Langstraße im Zürcher „Rotlichtviertel“ wird von einer Trolleybuslinie befahren und ist nur 6 Meter breit. In der einen Richtung hat der Bus seine eigene Spur, der Privatverkehr ist in eine parallele Seitenstraße verlegt. In der Gegenrichtung war das aus politischen Gründen bisher nicht möglich. Auch hier ist Dauerstau an der Tagesordnung. Nun wurde einfach im kritischen Bereich der Bus in beiden Richtungen auf dieselbe Busspur verlegt, sozusagen im Einspurbetrieb wie bei der Eisenbahn, mit Lichtsignalen abgesichert. Der Fahrplan ist so konzipiert, daß die planmäßigen Kreuzungen nicht auf der Einspurstrecke stattfinden. Am Ende dieser „Überholspur“ für den Bus wird sein verlustfreies Wiedereinbiegen in die rechte Spur vom Steuerungscomputer auf dieselbe Art abgesichert wie in Beispiel 4, ebenso die freie Durchfahrt auf der nachfolgenden Ampelkreuzung.

Beispiel 6: Bellevue, ein Tramknoten mit 3 Haltestellen im Dreieck angeordnet, die je von 2 bzw. 3 Tramlinien angefahren werden; rund um den Haltestellenbereich fließt oder stockt Privatverkehr, alle Tramlinien haben vor und nach der Haltestelle eine Lichtsignalanlage zu passieren; auf allen Zufahrten verkehrt das Tram auf Eigentrasse. Der Computer registriert:

Auf der Quaibrücke ein Tram der Linie 5, 28 Meter lang, Eintreffen an der ersten Ampel beim Brückenkopf in 15 Sekunden;

Die Haltestelle der Linie 5 ist bereits vom Tram der Linie 8 belegt, 21 Meter lang, es hätten aber beide Trams Platz;

In der Haltestelle steht ein 42-Meter-Zug der Linie 2 in der Gegenrichtung, Türen verriegelt, aber noch offen; hintendran auf der Zufahrt wartend ein 42-Meter-Zug der Linie 11, die Haltestelle kann nur einen Zug aufnehmen; die 2 muß die 5 kreuzen, es können also nicht beide gleichzeitig fahren.

Der Steuercomputer ordnet an: Querphase Privatverkehr abbrechen, dann Phase geben für Linie 2 (Kriterien: Haltestelle muß freigegeben werden, Linie 5 zu früh im Fahrplan); falls die Linie 2 nach 5 Sekunden immer noch die Türen offen hat, wird diese Phase abgebrochen, dafür der Linie 5 freie Fahrt gegeben, diese belegt die Kreuzung während 10 Sekunden, danach nochmal die Phase für Linie 2, die mittlerweile die Türen geschlossen hat und anfährt; gleichzeitig erhält Linie 11 hintendran freie Fahrt und kann gleich nachrücken.

Das Beispiel 6 entspricht leider nicht ganz der gelebten Realität, sondern bloß den an sich vorhandenen technischen Möglichkeiten. Aus verschiedenen Gründen wird das vorhandene technische Potential zur Tram- und Busbevorzugung nicht immer wirklich ausgeschöpft. Diese Gründe sind teilweise verkehrstechnischer, finanzieller und personeller Natur, vor allem aber im politischen Bereich begründet. Darauf wird im nächsten Abschnitt 4 näher eingegangen.

4 Einschränkungen und Hindernisse

Zweifelsohne hat die Bevorzugung von Tram und Bus in der Stadt Zürich, auch im internationalen Vergleich, eine Spitzenposition inne. Die dafür vorhandene technische Infrastruktur ist perfekt, die realisierten Maßnahmen sind in ihrer Gesamtheit beeindruckend. Namentlich der Trambetrieb ist erstaunlich pünktlich und regelmäßig geworden, auch in den Spitzenzeiten mit hohem Privatverkehrsaufkommen und kurzen Taktintervallen (zwischen 5 und 7 Minuten, was auf einzelnen Abschnitten ein Tramzug jede Minute ergibt). Den Mitarbeitern der ausführenden Dienstabteilung gebührt eine hohe Anerkennung.

Als kritischer Beobachter und als einer der (außenstehenden) Promotoren der öV-Bevorzugung muß man dennoch vermerken, daß das Ziel einer wirklich behinderungsfreien Fahrt von Tram und Bus noch lange nicht erreicht ist. Noch immer stellen Ampeln unmittelbar vor dem eintreffenden Bus auf Rot;

noch immer warten Trams 20, 30 oder mehr Sekunden vor einer Verkehrsregelungsanlage, und zwar vor allem an zentralen Knoten im Stadtzentrum, wo die Auswirkungen am größten sind. Für eine Fahrt durchs Zentrum sind in den Fahrplänen 1-2 Minuten Zeitverlust an Ampeln fix eingebaut. Es können aber auch mal drei Minuten sein. Einzelne Buslinien fahren in Spitzenzeiten sogar regelmäßige Verluste von 4-6 Minuten pro Fahrt ein. Feinheiten wie die öV-interne Bevorzugung von verspäteten Kursen wären zwar technisch möglich, wurden bisher aber nicht realisiert.

Die Gründe für diese „Vollzugsdefizite“ sind vielfältig. Die zuständige Polizeiabteilung führt jeweils etwa folgendes an:

- Fußgänger müssen auch berücksichtigt werden; wenn zuviele Trams hintereinander bevorzugt werden, müßten die Fußgänger zu lange warten; und wenn eine Fußgängerphase einmal eingeleitet ist, kann es bis 30 Sekunden dauern, bis sie abgeschlossen ist.
- Eigenbehinderungen des Trams: oftmals würden Trams durch Kreuzen oder belegte Haltestellen einander gegenseitig behindern.
- Die hohe Dichte von Verkehrsregelungsanlagen, die untereinander verknüpft sind, und die hohe Verkehrsdichte erlauben es nicht, beliebig einzelne Phasen zu unterbrechen, ohne die Kapazität des Privatverkehrs zu senken; es könne auch Rückstau entstehen, der anderswo wiederum den öV behindern.
- Technisches Knowhow: bei komplexen Anlagen werden sehr hohe Anforderungen an die Künste der Programmierer gestellt; es braucht hochspezialisiertes Informatik-Personal, und die Stadt könne nicht dieselben Spitzenlöhne zahlen wie Banken und Versicherungen; daher müsse man eben mit den Leuten arbeiten, die man habe; außerdem sind diese Spezialisten dauernd mit Programmänderungen in der Folge von Baustellen und Umleitungen beschäftigt.

Einige dieser Begründungen halten allerdings einer genaueren Betrachtung nicht stand. Zum Thema Eigenbehinderungen hat der Verfasser selber die zwei kompliziertesten Knotenpunkte evaluiert, die genauen Zeitpunkte des Eintreffens aller Tramzüge sowie die Haltezeiten registriert und den Betriebsablauf simuliert, wie er ohne Behinderungen durch die Verkehrsregelungsanlage wäre. Die Auswertung ergab, daß über 90% dieser sogenannten Eigenbehinderungen durch die Anlage selber produziert werden, indem sie

etwa einen ersten Tramzug zuerst vor der freien Haltestelle warten läßt und ihn nach der Haltestelle erst mit Verzögerung wieder wegfahren läßt.

Tatsache ist jedenfalls, daß die großen und vielbefahrenen Knotenpunkte im Zentrum zwar über die technische Infrastruktur zur Trambevorzugung verfügen, diese aber nicht ausnutzen, sondern mit starren Programmen laufen wie in früheren Zeiten. Immerhin wurden die starren Abläufe so optimiert, daß die Wartezeiten selten mehr als 30 Sekunden betragen. Aber vier mal 30 Sekunden hintereinander gibt auch zwei Minuten, und das passiert wiederum nicht selten.

Der wahre Grund für die Grenzen der Bevorzugung von Tram und Bus in Zürich liegt darin, daß der möglichst reibungslose Fluß des Privatverkehrs nicht angetastet werden darf. Lag das vor 15 Jahren faktisch noch im Ermessensbereich der zuständigen Beamten, so sind es heute unmißverständliche politische Entscheide.

Nun hat zwar die Zürcher Stadtregierung schon 1979 politisch klar festgehalten, daß der öffentliche Verkehr absolute Priorität haben soll (vgl. Abschnitt 2). Leider ist es aber so, daß auf den wichtigen Verkehrsachsen in der Stadt Zürich die Kantonsregierung das Sagen für sich beansprucht. Dort und in der kantonalen Verwaltung lautet die politische Maxime eben anders: Die Kapazität des individuellen Motorfahrzeugverkehrs darf auf keinen Fall und um kein Jota geschmälert werden. Da kann die Stadtregierung lange eine andere Politik formulieren. Dazu kommt, daß beim (konservativen) Kanton ein abgrundtiefes Mißtrauen der (eher rot-grünen) Stadtregierung gegenüber besteht, insbesondere auch im Bereich der Verkehrspolitik.

Das hat dazu geführt, daß die Stadt jede Änderung der Verkehrsführung, jede neue Busspur, jede neue Fußgängerschutzinsel und neuerdings sogar die Phasenpläne für die Ampelanlagen dem Kanton zur Genehmigung vorlegen muß. Der prüft die Pläne monatelang, und wenn auch nur der geringste Verdacht besteht, es könnten die Autofahrer irgendwie benachteiligt werden, wird die Bewilligung verweigert. Zuweilen gelingt es in aufwendigen Gesprächen und Briefwechseln mit Bitten und Beten, ein Projekt doch noch durchzubringen. Aber der Prozeß ist so mühsam, daß die städtischen Beamten es oft gar nicht mehr versuchen.

Zwar hat sich auch die Kantonsregierung vor wenigen Jahren auf die Beschleunigung des öffentlichen Verkehrs verpflichtet. Im Rahmen des sogenannten „Maßnahmenplans Lufthygiene“, der das Ziel verfolgt, die Luft-

schadstoffe unter die national verordneten Grenzwerte zu bringen, hat die Regierung explizit festgehalten, an welchen Stellen in der Stadt Zürich die Behinderungen von Tram und Bus abgebaut werden müssen. Aber sobald die Stadt konkrete Maßnahmen dazu ausgearbeitet hat, kommt vom selben Regierungsrat umgehend ein schroffes Nein, meistens mit der Begründung, der Privatverkehr dürfe in keiner Weise beeinträchtigt werden.

So beschränken sich die Aktivitäten der Stadtverwaltung darauf, Verbesserungen an Orten zu projektieren, wo keine Straßen unter kantonaler Hoheit betroffen sind (wovon es nur wenige mit Tram oder Bus gibt) oder wo der Nachweis erbracht werden kann, daß die Kapazitäten des Autoverkehrs nicht tangiert sind. Wobei die kantonalen Stellen oft nur mühsam davon zu überzeugen sind.

Im Zusammenhang mit der Beschaffung der neuen Steuerungscomputer hat die Stadtpolizei auch in Aussicht gestellt, an den heiklen Stellen tageszeitabhängige Programme zu schaffen. So könnte wenigstens außerhalb der Spitzenzeiten, wo noch Kapazitätsreserven vorhanden sind, die Bevorzugung von Tram und Bus auf einen höheren Stand gebracht werden. Das ist besser als nichts, läßt sich das kommentieren. Aber von der Sache her wäre es gerade in den Spitzenzeiten am wichtigsten, den öffentlichen Verkehr unbehindert zirkulieren zu lassen. Erstens sind dann die Taktintervalle kürzer, zweitens sind die Fahrzeuge stark besetzt, drittens muß gerade in den Verkehrsspitzen der knappe Straßenraum effizient bewirtschaftet werden, und der öffentliche Verkehr transportiert pro Raumeinheit immer noch ein mehrfaches an Personen als der private mit 1,1 Personen pro Fahrzeug. Viertens ließe sich dann auch sehr viel öffentliches Geld sparen, könnte doch bei garantierter Vorfahrt auf den meisten Linien ein Fahrzeug eingespart werden.

Mit dem politischen Anliegen „Vorfahrt für Tram und Bus“ hat sich in Zürich eine wesentliche Grundweisheit im Umgang mit Verwaltungen erneut bestätigt: Wenn man einer Verwaltung eine neue Aufgabe überträgt, die sie sich nicht selber gesucht hat, oder ihr einen Wertewechsel abverlangt, dann muß man ihr zuerst Zeit lassen, sich daran zu gewöhnen und ihre eigene Art zu finden, kreativ damit umzugehen. Dann aber muß man auch dafür sorgen, daß das Thema über Jahre hinweg ein Thema bleibt, daß der öffentliche und politische Druck zur Umsetzung des Ziels dauernd erhalten bleibt. Es genügt nicht, einem politischen Entscheid zum Durchbruch zu verhelfen. Man muß auch den langen Atem haben, immer und immer wieder die Umsetzung zu fördern und zu begleiten.

5 Über Technik und Kosten

In der Stadt Zürich existieren heute rund 400 Verkehrsregelungsanlagen. Ursprünglich dienten diese Anlagen primär der Verkehrssicherheit (Verhindern von Unfällen, Schutz der Fußgänger). In einer zweiten Phase wurden sie auch zur Optimierung des Verkehrsflusses eingesetzt („Urban Road Management“). Im Bestreben, den vorhandenen beschränkten Verkehrsraum optimal auszunutzen, begann die dafür zuständige Abteilung für Verkehr der Stadtpolizei in den 70er Jahren, die vorhandenen und neu erstellten Anlagen untereinander zu vernetzen. Sie wurden an zentrale Steuerungscomputer angeschlossen, welche mittels unzähliger Fahrzeug- und Staudetektoren das Verkehrsgeschehen erfaßte und durch Steuerbefehle an die einzelnen Anlagen in möglichst flüssige Bahnen lenkte. Das führte dazu, daß das Zürcher Straßennetz eine überdurchschnittlich hohe Verkehrsdichte verkraften konnte.

Das bewirkte damals international bei Straßenfachleuten hohe Beachtung und Anerkennung, erweist sich aber heute, da die verkehrspolitischen Prioritäten anders gesetzt werden, als großer Nachteil. Die Verbesserungen für den Privatverkehr wurden nämlich meist durch Nachteile für den öffentlichen Verkehr und die Fußgänger erkauft. Der Radverkehr wurde damals ohnehin absolut marginalisiert und vernachlässigt. Zudem wurde das Straßennetz bis an die Grenze seiner Belastbarkeit „ausgepreßt“. Es weist keine Leistungsreserven mehr auf.

Wenn nun heute an irgend einer Stelle Maßnahmen zugunsten der umweltfreundlichen und stadtgerechten Verkehrsarten getroffen werden sollten, welche die Leitungsfähigkeit oder den Fluß des motorisierten Privatverkehrs beeinträchtigen könnten, droht immer gleich das ausbalancierte Gefüge zusammenzubrechen.

Als in der 2. Hälfte der 70er Jahre die Forderung nach Bevorzugung von Tram und Bus politisch zum Durchbruch kam (vgl. Abschnitt 2), konnte immerhin die hochstehende technische Infrastruktur genutzt und weiterentwickelt werden. Die Aufgabe bestand (und besteht) darin, den Steuerungscomputern Informationen über die Bewegungen von Trams und Bussen zu übermitteln, die dann über spezielle Programme den einzelnen Anlagen Befehle für das zeitgerechte Öffnen oder Schließen der entsprechenden Phase zu geben hatten. Das kann eine kurze Spezialphase für Tram bzw. Bus sein oder eine normale Phase, die auch im normalen Ablauf vorkommt, jedoch vorgezogen oder verlängert werden muß.

In einer allerersten Phase war das System zur Erfassung von Tram und Bus relativ simpel. Es wurden einfach Metalldetektoren in Form von Kabelschleifen im Boden verlegt, sogenannte „Anwesenheitsdetektoren“, wie sie auch für das Erfassen von gewöhnlichen Autos gebräuchlich waren. Zur Bevorzugung von Tram und Bus genügte das aber nur dort, wo diese über separate Trassen oder Spuren verfügten.

Später ging man dazu über, die in den Trams bereits eingebauten Funksender zur Weichenbetätigung zu nutzen. Diese senden ein Dauersignal aus, das mit einer im Boden verlegten Schleife empfangen werden kann und somit ein durchfahrendes Tram auch in gemischtem Verkehr erkennen kann. An Verzweigungen gab die Weichenstellung dem Steuerungscomputer die Information, in welche Richtung das Tram fahren sollte; allerdings erfolgt in Zürich die Weichenstellung erst wenige Meter vor dem Tram selber, wodurch diese Information außerhalb von Haltestellen ziemlich spät kam.

Für Busse und Trolleybusse, die mehrheitlich die Fahrbahn mit dem Privatverkehr teilen, mußte ein eigenes System entwickelt werden. Es bekam den Namen SESAM und bestand aus einem einfachen Sender, der ins Fahrzeug eingebaut wurde, und Bodenschlaufen in der Fahrbahn. Damit konnte ein Fahrzeug als Bus identifiziert werden, allerdings ohne weitere Differenzierung. Ein solcher Sender kostete 300 Franken.

Heute sind auf allen Bussen die weiter entwickelten Sender des Systems „Sesam-Dialog“ im Einsatz (Kostenpunkt 2000 Fr./Sender), welche zahlreiche verschiedene Informationen vom Fahrzeug an die Anlage übertragen können („Kundennummer“, Liniennummer, Türzustand, Verspätung u.a.m.), aber auch umgekehrt von der Anlage an den Fahrer (z.B. Zeitdauer bis zum Beginn der Grünphase oder Wahl des Haltepunktes in Doppelhaltestellen). Beim Tram ist die Umrüstung im Gang. Das System „Sesam-Dialog“ bedingt zusätzlich im Empfangsbereich einen Decoder, der die Signale entschlüsselt und die für den Steuerungscomputer relevanten Daten weitergibt (z.B. „Bus nach links“ oder „Tram mit Länge 42m nach Haltestelle B“).

Die Mittel des 200-Millionen-Kredites wurden zwischen 1978 und 1990 etwa wie folgt ausgegeben:

- 33 Millionen für Umbau und Ausbau von Haltestellen und Knotenpunkten, separate Tram- und Busspuren, Weichensicherung, Ausbau Funkleitsystem (rund 30 Maßnahmen)

- 144 Millionen für den (teilweise unterirdischen) Neubau zweier Tramstrecken ins Quartier Schwamendingen
- 23 Millionen für die Bevorzugung von Tram und Bus an Verkehrsregelungsanlagen (rund 50 Einzelmaßnahmen)

1985 waren von den 270 Verkehrsregelungsanlagen auf Tram- oder Buslinien bereits 217 auf öV-Beeinflussung umgerüstet, heute sind es fast alle. 1993 wurden noch einmal 9 Millionen Franken bereitgestellt für die Aufrüstung der technischen Infrastruktur zur Tram- und Busbevorzugung (u.a. Ersatz und Erweiterung der zentralen Verkehrssteuerungscomputer, zusätzliche Detektoren). Die Erstellung der Programme läuft teilweise über die ordentlichen Budgets.

Insgesamt wurden also rund 32 Millionen Franken aus außerordentlichen Mitteln benötigt, um das heutige flächendeckende System der Bevorzugung von Tram und Bus zu realisieren. Dem steht ein weit größerer Betrag an Einsparungen nur im Betrieb des Tram- und Busnetzes gegenüber. Durch die regelmäßigeren Kursfolgen und die kürzeren Fahrzeiten konnte auf zahlreichen Linien zumindest in Spitzenzeiten ein Fahrzeug eingespart werden. Die jährlichen Kosten für ein zusätzliches Fahrzeug in Spitzenzeiten betragen 300-500 000 Franken.

Jürgen Stintzing/StattPlan e.V., Gollierstr. 43, 80339 München

Experten helfen Bürgern - das Beispiel StattPlan e.V.

In der Stadt Alzenau in Unterfranken wird von einem Planungsbüro ein „klassischer“ Generalverkehrsplan erstellt. Bei einem derartigen Plan werden, ausgehend von Verkehrszählungen und Befragungen sowie einem (fragwürdigen) Prognoseverfahren, die künftigen Verkehrsmengen im Straßennetz von Alzenau berechnet. Fußgänger- und Fahrradverkehr sowie die öffentlichen Verkehrsmittel werden kurz erwähnt, aber nicht weiter berücksichtigt. Ziel des Generalverkehrsplans ist es, einen reibungslosen Autoverkehr zu ermöglichen. Die Lösung der Verkehrsprobleme sieht dieses Gutachten daher im Bau neuer „Entlastungsstraßen“. So ist der Bau einer Westumfahrung geplant, die den Stadtkern entlasten soll. Die geplante Straße führt durch einen Wald und Streuobstwiesen, schneidet die Stadt von einem Erholungsgebiet ab und beeinträchtigt ein Wohngebiet und ein Altersheim. Die Entlastungswirkung für den Stadtkern erscheint fraglich. Aus diesen Gründen wird von den Bürgern des betroffenen Wohngebiets eine Bürgerinitiative gegründet, die gegen das Projekt mobilisiert. Um der städtischen Planung auch fachlich etwas entgegenzusetzen zu können, sucht die Bürgerinitiative Unterstützung und stößt dabei auf den Verein StattPlan.

StattPlan e.V. wurde 1987 gegründet und engagiert sich für eine soziale und ökologische Planung. Die Mitarbeiter von StattPlan sind Stadt-, Landschafts- oder Verkehrsplaner. StattPlan verfolgt seine Ziele in erster Linie durch Öffentlichkeitsarbeit (Ausstellungen, Veranstaltungen und Publikationen). Außerdem werden modellhafte Gutachten erstellt sowie Bürger und Bürgerinitiativen beraten. StattPlan arbeitet überwiegend ehrenamtlich.

Die Verkehrsexperten von StattPlan analysieren das städtische Gutachten, arbeiten Widersprüche heraus und erstellen eine Argumentationshilfe für die Bürgerinitiative, welche die wesentlichen Kritikpunkte am städtischen Gutachten zusammenfaßt:

- fehlerhafte Interpretation von Verkehrszählungen
- Fehler bei den Prognoseberechnungen
- keine Berücksichtigung des Fußgänger- und Fahrradverkehrs
- keine Berücksichtigung der öffentlichen Verkehrsmittel
- keine Berücksichtigung der Umweltbeeinträchtigung (Grundwasser, Landschaft ...)
- Widersprüche zu den Zielen der Regionalplanung

In einem zweiten Arbeitsschritt wird ein „Gegengutachten“ für die Bürgerinitiative erstellt. Dieses Gutachten zeigt, wie (durch Fördermaßnahmen für den Fahrradverkehr und den Öffentlichen Personennahverkehr sowie durch Straßenumgestaltung im Stadtkern und Änderungen bei der Verkehrsführung) die Probleme auch ohne Umfahrungsstraße gelöst werden können. Dieses „Gegengutachten“ wird auf einer öffentlichen Versammlung vorgestellt und dem Stadtrat vorgelegt. Der Stadtrat hält an dem Bauvorhaben fest. Immerhin wird ein Vorschlag zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs aufgegriffen und realisiert.

Problematisch war in diesem Fall, daß die Fronten bereits verhärtet waren. Die Meinungsbildung im Stadtrat war bereits abgeschlossen, für neue Argumente war keine Offenheit mehr da. Dabei zeigt sich, wie wichtig Taktik und das richtige zeitliche Vorgehen für den Erfolg einer Bürgerinitiative sind. Das „Gegengutachten“ wurde erst vorgelegt, als sich die wichtigen Politiker schon öffentlich festgelegt hatten. Durch persönliche Angriffe machten Mitglieder der Bürgerinitiative den Politikern ein Umschwenken zusätzlich schwer. Um politischen Erfolg zu haben, müssen einflußreiche Personen für die Sache gewonnen und muß Gegnern ein Einlenken „unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse ...“ erleichtert werden.

Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens analysieren die Experten von StattPlan die Planfeststellungsunterlagen und erstellen eine Argumentationshilfe zum Formulieren von Einwendungen. Dabei werden u.a. folgende Punkte herausgearbeitet:

- Unvollständigkeit der Planfeststellungsunterlagen
- nicht nachvollziehbare und falsche Berechnung von Verkehrsmengen
- falsche Berechnung der Leistungsfähigkeit von Kreuzungen
- falsche Berechnung der Lärmbelastung bzw. -entlastung
- keine Prüfung von Varianten, die ohne Umfahrungsstraße auskommen

- Verschlechterung der Luftschadstoffsituation durch die Westumfahrung
- Widersprüche zu Zielen der Regionalplanung

Beim Erörterungstermin unterstützt ein Mitarbeiter von StattPlan die Bürgerinitiative als Sachbeistand.

Durch die Unterstützung von StattPlan wurde es der Bürgerinitiative ermöglicht, neben dem Kampf gegen die Umfahrungsstraße auch in die Sachdiskussion einzusteigen und Alternativen aufzuzeigen.



Julia Kotzerke

Studiticket - Über Solidarität zu einer ökologischen Verkehrsgestaltung

1 Zwei grundlegende Alternativen

Die Grundidee des Studitickets basiert auf dem Solidarprinzip, welches in zwei verschiedenen Formen zur Anwendung kommen kann. Grundlage aller Modelle ist der Ansatz, daß die Gesamtheit aller Studierenden gemeinsam ganz oder teilweise die Kosten trägt, die von den Studierenden verursacht werden, die den ÖPNV benutzen.

Hat folglich der Verkehrsbetrieb einer Universitätsstadt mit 10.000 Studierenden bislang die Summe X durch Studierende eingenommen, dann soll dieser Betrag über das Studiticket künftig von allen Studierenden, mittels eines der folgenden zwei grundlegenden Modelle, erwirtschaftet werden.

Modell 1

Alle Studierenden zahlen im Rahmen ihres Semesterbeitrages einen festen Sockelbetrag, der etwa ein Drittel der Fahrpreise abdeckt, welche die Studierenden bisher für die Benutzung des ÖPNV zahlten. Diese Zahlung berechtigt noch nicht zur Nutzung des ÖPNV. Hierfür ist zusätzlich ein Semesterticket erforderlich, aus dessen Einnahmen die fehlenden 2/3 des Fahrgeldaufkommens der Studierenden finanziert werden.

Erst mit diesem Semesterticket in Verbindung mit dem Semesterbeitrag sind sie nun berechtigt, öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen.

Modell 2

Die Summe der Fahrpreise, die bisher von Studierenden für die Benutzung des ÖPNV gezahlt wurde, wird vollständig auf die Gesamtheit der Studierenden umgelegt.

Durch diese Finanzierung (wiederum über eine Erhöhung des Semesterbeitrages) sind automatisch alle Studierenden zur Benutzung des ÖPNV mit ihrem Studierendenausweis berechtigt.

Es liegt auf der Hand, daß der Umsteigeeffekt auf den ÖPNV bei diesem zweiten Modell größer ist, da jeder Studierende mit seinem Semesterbeitrag ein Studiticket kauft und ohne weiteres den ÖPNV benutzen darf. Deshalb ist vor allem für AutofahrerInnen der Anreiz weit größer, die Benzinkosten zu sparen und das Auto zu Hause zu lassen.

Bei dem ersten Projekt wird der Umsteigeeffekt geringer ausfallen, da sich jeder Einzelne das Studiticket erst kaufen muß und nicht automatisch von der Zahlung des Sockelbetrages profitiert. Auf den ersten Blick stellt dieses Modell so zwar für den Einzelnen eine geringere Belastung dar, allerdings wird auch keine Leistung verkauft. Den großen Vorteil der Sockelfinanzierung nutzen folglich nur diejenigen Studierenden, die auch ein Semesterticket kaufen. Es bleibt also zu fragen, ob die Zahlung des Sockelbetrages für die übrigen Studierenden zumutbar ist und ob der kleine Sockelbetrag ausreicht, möglichst viele Studierende auch bei geringen Nutzungsmöglichkeiten zum Kauf des Semestertickets zu bewegen. Wenn keine genügend große Anzahl von Semestertickets verkauft wird, wäre die Gesamtfinanzierung ($1/3$ Sockelbetrag, $2/3$ Semesterticketeinnahmen) gefährdet.

Eine Gefahr beider Modelle stellt die finanzielle Überforderung des Einzelnen durch den zwangsweise erhobenen Beitrag zu den Kosten des ÖPNV dar. Besonders betroffen sind Studierende, die Leistungen des ÖPNV in der Regel nicht nutzen, da sie entweder laufen, Rad fahren oder wegen der schlechten Verkehrsanbindung ihres Wohnortes gezwungen sind, mit dem eigenen Auto zur Uni zu fahren. Dieses Problem kann nur durch ein entsprechend großes Leistungsangebot, welches Angebote auch für Wenigfahrer bereithält, relativiert werden.

Das Studiticket sollte deshalb zur Nutzung aller am Ort verfügbaren Verkehrsmittel berechtigen (z.B. auch Fähren, U-Bahnen, Nahverkehrszüge), durch die Kooperation einzelner Tarifverbundsysteme einen möglichst großen Geltungsbereich abdecken (wie z.B. im Ballungszentrum Ruhrgebiet) und ohne zeitliche Einschränkungen gültig sein (z.B. auch in Ferienzeiten).

Des weiteren sollten zusätzliche Projekte aus den Einnahmen des Studitickets finanziert werden, die speziell Fahrradfahrern und Fußgängern zugute kommen. Zu nennen wären hier z.B. Fahrradwerkstätten, in der notwendige

Werkzeuge zur Reparatur bereitgestellt werden, bessere Diebstahlsicherungen für Fahrräder an den betreffenden Einrichtungen, Schließfächer und Duschkabellen, der Ausbau des Fahrradwegnetzes, Begrünungen für Fußgänger oder die Absicherung von Fußwegen z.B. durch Beleuchtung.

Die Kosten für den Einzelnen müssen also in einem angemessenen Verhältnis zum Angebot des Studitickets stehen. Eine Sozialklausel ähnlich der Freitischregelung der Mensabetriebe könnte Härten abmildern. Das Studiticket als Steuerungsinstrument sozialer und ökologischer Interessen bzw. Ansprüche, muß in seiner Ausgestaltung ausgewogen sein und darf nicht versuchen, ökologische Effekte auf Kosten unsozial hoher Sockelbeiträge bzw. Studiticketpreise zu erreichen und umgekehrt.

Die Vermutung, daß bei „freier“ Benutzung des ÖPNV mit dem Studierendenausweis mehr Kosten für die Verkehrsbetriebe entstehen und diese nicht ausreichend durch den Betrag gedeckt werden, den die Gesamtheit der Studierenden pro Semester entrichtet, kann durch semesterweise Erhebungen der studentischen Fahrgäste überprüft werden. Der Beitrag sollte jedes Semester nach Feststellung der tatsächlichen Benutzeranzahl und des Leistungsangebotes angeglichen werden.

Ein ähnlicher verkehrspolitischer Ansatz wird teilweise in großen Unternehmen in Form eines Jobtickets verfolgt. Dabei werden jedoch nicht die Fahrtkosten einzelner Arbeitnehmer auf alle Arbeitnehmer umgelegt, sondern der Arbeitgeber finanziert allen Arbeitnehmern die Benutzung des ÖPNV, anstatt Parkplätze zur Verfügung zu stellen. Bei der Berechnung der Kosten für den Arbeitgeber können auch hier die durch die Gesamtgruppe der Arbeitnehmer eines Unternehmens verursachten Kosten als Ausgangspunkt zugrunde gelegt werden.

2 Die Strecke ist dornig, aber es lohnt sich doch. Der lange Weg zum Studiticket in Konstanz

In sehr stark verkürzter und idealtypisch angenäherter Form sollen im Folgenden Eckpfeiler des Weges zum Studiticket am Vorbild der Universität Konstanz beschrieben werden, um interessierten Studierendenschaften erste Anhaltspunkte zu geben, wie die Umsetzung eines solchen Projekts aussehen könnte.

Alles in allem gut vier Jahre hat es gedauert, bis die Allgemeine Studierendenvertretung den Vertrag mit den Stadtwerken unterschreiben konnte.

Anfangen hatte alles mit einem Arbeitskreis im Rahmen der Ökologie AG, der zuerst einmal inhaltliche Vorarbeit zu leisten hatte: Universitäten mit bereits existierendem Studiticket wurden kontaktiert, Materialien gesammelt, Seminare besucht und mit Fachleuten für Personennahverkehrsplanung diskutiert. Am Ende dieser Phase der Informationsgewinnung standen verschieden ausgestaltete Studiticketumsetzungen, die sich zwar in den Grundzügen an den bereits beschriebenen zwei Ur-Modellen orientierten, aber regional angepaßt waren. Die Aufgabe bestand nun darin, ein Modell zu finden, das auf eine vom Stadtkern dezentral gelegene Campus-Universität mit ca. 10.000 Studierenden, bei großer Nähe von Studierendenwohnheimen zur Uni, hohem Aufkommen an FahrradfahrerInnen und kostenfreien Parkplätzen, zugeschnitten war.

Dabei galt es, verschiedene Punkte zu beachten:

1. Es sollte versucht werden, breitestmögliche Akzeptanz für das Projekt Studiticket innerhalb der Studierendenschaft zu gewinnen. Geplant war bereits hier, die Studierenden im Rahmen einer Urabstimmung mit einem Quorum über 50% über mögliche Modellvarianten abstimmen zu lassen.
2. Es sollte ein möglichst breiter Konsens zwischen allen am Projekt interessierten Gruppen (Allgemeiner Studierenden Ausschuß, Ökologie AG, politische Hochschulgruppen, etc.) erreicht werden.
3. Der ökologische (Umsteige-)Effekt sollte maximal werden.
4. Soziale Härten sollten, vor allem durch einen möglichst niedrigen Preis für das Studiticket, vermieden werden.

Die inneruniversitäre Auseinandersetzung wurde vor allem auf Gremien- bzw. Arbeitsgruppenebene äußerst heftig geführt. Darüber hinaus wurden verschiedene Aktionen im Eingangsbereich der Universität durchgeführt. So gab es z.B. in regelmäßigen Abständen Informationstische zum Thema Studiticket und Stellwände, wodurch sich die Studierenden über die Idee und den Stand der Verhandlungen informieren konnten. Vor jedem neuen Verhandlungsschritt mit der Stadt und den Verkehrsbetrieben wurde der Stand der Dinge ausführlich dargelegt (durch Flugblätter und Stellwände), und es wurde zu Diskussionsrunden eingeladen. Vor wichtigen Entscheidungen wurde in Vollversammlungen der Studierenden über die jeweiligen Punkte abgestimmt. Bei der Frage des Grundmodells wurde sogar eine Ur-Abstimmung durchgeführt.

In diesem Zusammenhang sei als Tip erwähnt, daß das Abstimmen über irgendwelche Höchstbeträge im Anfangsstadium, bevor in Verhandlungen von der Stadt oder den Verkehrsbetrieben eine konkrete Zahl genannt wurde, eher schädlich ist. Damit existieren dann schon auf beiden Seiten Preisvorstellungen, die einen realen Preis für das Studiticket erschweren. Sei es, weil sich die Anbieter des Studitickets mit ihren preislichen Forderungen an der Akzeptanz der Studierenden orientieren, oder weil die Studierenden von einem bereits genannten, zu niedrig angesetzten Preis ausgehen und später einen höheren Preis nicht mehr akzeptieren.

Wichtig war es auch, jeden Verhandlungsschritt durch Pressearbeit zu begleiten. Die Meinung der Öffentlichkeit spielt in diesem Kontext eine große Rolle, deshalb sollte der Standpunkt der Studierenden und deren Argumentation bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Verhandlungspartnern bekannt sein.

Zu Beginn sollte ausgelotet werden, ob bei den Studierenden Bedarf für solch ein Konzept besteht. Es könnten dafür z.B. Umfragen durchgeführt werden, wer wie seinen Weg zur Universität zurücklegt, wie weit die Anfahrtswege sind, wie viele Personen auf das vorhandene Verkehrsnetz zurückgreifen könnten und wie viele auf ein Auto angewiesen sind, etc.. Weiterhin sollte das Interesse der Studierenden an einem Studiticket und die Akzeptanz eines solchen erkundet werden. Diese Befragung könnte durch eine Erhebung im Rahmen eines Soziologie-/Psychologieseminars durchgeführt werden.

Weiterhin müßten Kontakte zu Verantwortlichen der Kommune geknüpft werden, die an der Realisierung einer solchen Idee erheblich beteiligt sind. Zu diesen Personen gehören z.B. die Verantwortlichen für Verkehrswesen in einer Stadtverwaltung (Referenten, Verkehrsausschüsse oder der Baubürgermeister) und die Fraktionen im Gemeinderat. Dabei empfiehlt es sich auch, Einzelgespräche mit Gemeinderatsmitgliedern zu führen, um die Idee des Studitickets den Betroffenen nahezubringen und diese davon zu überzeugen. Ebenfalls muß zu den betroffenen Verkehrsbetrieben Kontakt aufgenommen werden.

Bei den Verhandlungen muß vor allem darauf geachtet werden, daß ein realer und fairer Preis zustande kommt. Es wird wohl kaum eine Stadt geben, die durch ihr ÖPNV Angebot Gewinne erzielt. Daher ist es wichtig, dafür zu sorgen, daß durch das Studiticket nicht der Haushalt der Stadt, bzw. des Verkehrsbetriebes saniert wird. Es muß bei dem Studiticket also die gleiche

Auslastung und Rentabilität des ÖPNV zugrunde gelegt werden wie bei den übrigen Fahrpreisberechnungen.

Nach mehreren Anläufen und langer Verhandlungsdauer hat man sich in Konstanz für das erste Modell entschieden. Zu dem Semesterbeitrag der Studierenden wird nun der Sockelbetrag i.H.v. (anfangs 19,-- DM) 15,-- DM hinzugerechnet. Das Semesterticket kann jetzt von den Studierenden für 50,-- DM pro Semester gekauft werden. Die Zahlen haben jedoch keine Allgemeingültigkeit, sondern sind angepaßt an die Konstanzer Gegebenheiten.

Alles in allem wurde damit ein faires Ergebnis erzielt.

Bernhard Faber

Organisation von Reisen mit Kraftomnibussen

1 Vorbemerkung

Schon immer war Mobilität eines der dringendsten Bedürfnisse der Menschheit. Erst in unserem Jahrhundert jedoch ist der Traum, praktisch jedes Ziel auf Erden in kürzester Zeit zu erreichen, Wirklichkeit geworden. In Zeiten, in denen die Lust am Konsum und auch an der unbegrenzten Mobilität immer größer, die zur Verfügung stehenden Mittel für die meisten Menschen aber immer knapper werden, macht es Sinn, die Kosten für Mobilität durch gemeinsames Reisen zu senken. Darüber hinaus macht die gemeinsame Reise mehr Spaß und ist umweltschonend. Der Bus bietet hierfür als einziges Beförderungsmittel die notwendigen Voraussetzungen. Mit ihm kann an sich jedes beliebige Reiseziel innerhalb Europas ungehindert und komfortabel erreicht werden.

Leider jedoch sind Busreisen „out“. Sie leiden an einem negativen Image, das von der Vorstellung der grauenhaft langweiligen Kaffeefahrt geprägt ist. Gerade das jüngere, erlebnisorientierte Publikum wird in den bunten Katalogen der meisten Omnibusveranstalter nicht fündig. Mag Busfahren ökonomisch und ökologisch noch so vernünftig sein – wenn die Fahrt keinen Spaß, kein Erlebnis, keine spannenden Erinnerungen, sondern lediglich banalen Transfer verspricht, wird sie gegenüber der Fahrt mit dem eigenen Auto stets den Kürzeren ziehen.

Wir haben versucht, das zu ändern und während unseres Studiums mit gewissem Erfolg Erlebnisreisen für ein junges Publikum veranstaltet. Unser Anliegen ist es, jedem, der von den Vorteilen des Busfahrens überzeugt ist und sich vor der Organisation einer solchen Reise nicht scheut, von unseren Erfahrungen zu berichten und ihm einige wichtige Tips mit auf den Weg zu geben.

Wir haben zunächst gemeinsam Reisen überwiegend nicht gewerblich organisiert. Während sich die eine Hälfte unseres Teams dann wieder auf ihr Studium konzentrierte, hat die andere aus unserem gemeinsamen Hobby einen Beruf gemacht und veranstaltet nun gewerbsmäßig Reisen mit Kraftomnibussen. Wir unterscheiden daher im Folgenden grundsätzlich zwischen der nicht gewerblichen und der kommerziellen Organisation von Reisen. Im letzteren Fall wird ein Gewinn angestrebt, im ersteren Fall nicht. Beiden Bereichen ist jeweils einen Abschnitt gewidmet.

2 Nicht gewerbliche Reiseorganisation

Risiko

Wer ohne wirtschaftliches Interesse, sei es aus Idealismus oder aus Spaß an der Freude, eine Reise mit dem Omnibus organisiert, will eines nicht haben: Risiko. Und mit einem solchen Unterfangen sind jede Menge Risiken verbunden. Man muß einen Bus anmieten und Hotelzimmer reservieren. Der Stadtführer muß angeheuert und das Bier für die Fahrt gekauft und gekühlt werden. Der Organisator bindet sich somit vertraglich, und seine höchste Aufmerksamkeit muß der Frage gelten, wie er diese vertraglichen Risiken minimieren oder ausschließen kann. Daher gilt bei der nicht gewerblichen Organisation die Grundregel: Man darf sich immer erst dann mit den Leistungsträgern binden, wenn die Reiseteilnehmer bereits bezahlt haben. Denn nichts ist ärgerlicher, als wenn man sich aus purer Organisationslust in Schulden stürzt.

Verhandlung mit den Leistungsträgern

Weiterhin ist es wichtig, die Preise der einzelnen Leistungsträger im Vorfeld ausführlich zu vergleichen. Busunternehmer spüren schnell, wenn sie mit einem Privatmann verhandeln, und so kann es passieren, daß man plötzlich das Dreifache des üblichen Preises für die Anmietung eines Omnibusses bezahlt. Es ist also enorm wichtig, Vergleichsangebote einzuholen und zu verhandeln. Auch Busunternehmer, die ihren Sitz in einem Umkreis von bis zu 100 Kilometern zum Abreiseort haben, sollten in die Planung mit einbezogen werden. Wenn Sie einen Unternehmer finden, der keine öffentlichen Nahverkehrslinien bedient, sondern lediglich im Ausflugsverkehr tätig ist, steigen nochmals Ihre Chancen, ein Fahrzeug günstig anmieten zu können. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit wesentlich größer, daß Sie einen Busfahrer

an Ihre Seite gestellt bekommen, der im Umgang mit Ausflugsreisegästen erfahren ist und somit den individuellen Bedürfnissen Ihrer Reisegruppe aufgeschlossener gegenübersteht als ein Busfahrer, der sonst nur den ganzen Tag auf Nahverkehrslinien unterwegs ist. Auch für die Hotelzimmer vor Ort gilt: Wer mit 50 Personen anreist, kann andere Preise erwarten als der Individualreisende. Vergleichen und Verhandeln ist auch hier Trumpf.

Reiseleitung

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor bei einer Reise ist die professionelle Reiseleitung. Ihre Reisegäste wollen betreut sein. Das geht vom Getränkeservice im Bus über die passende Musikuntermalung und eine informative und unterhaltsame Stadtrundfahrt an Ihrem Reiseziel bis hin zu diversen Busspielen. Wenn Sie Ihren Gästen ein Unterhaltungsprogramm an Bord bieten, lernt man sich schnell näher kennen und die Zeit vergeht wie im Flug. Besonders erfolgreich waren auf unseren Fahrten Bus-Bingo, die Wahl zum Mister Bus und ein Quiz, bei dem Fragen zum Reiseziel beantwortet werden müssen. Der Kreativität sind auch hier keine Grenzen gesetzt! Auch die Bedeutung der Stadtrundfahrt darf nie unterschätzt werden. Regelmäßig wird nur ein geschulter Reiseleiter in der Lage sein, eine solche durchzuführen. Selbst wenn Sie sich beispielsweise in Paris gut auskennen, sollten Sie für eine Fahrt dorthin einen Reiseprofi anheuern. Nur er kann Ihrem Busfahrer den Weg weisen und gleichzeitig den Informations- und Unterhaltungsbedarf Ihrer Reisegäste zufrieden stellen. Ein guter Reiseleiter ist nicht billig, aber diese Investition wird sich auf jeden Fall lohnen.

Kalkulation der Reisekosten

Da sie als privater Organisator einer Busreise weder ein finanzielles Risiko eingehen wollen noch einen Gewinn erwirtschaften dürfen, ihre Reise also genau zum Selbstkostenpreis stattfinden muß, ergibt sich ein Problem bei der Berechnung der Reisekosten pro Person. Sie wissen nämlich in aller Regel zunächst nicht, wieviele Fahrgäste sie schließlich befördern werden. Sie müssen also den Reisepreis zweimal berechnen: zuerst vor Beginn ihrer Werbung und dann nochmals, wenn die genaue Teilnehmerzahl feststeht.

Zunächst sollten Sie sehr sorgfältig schätzen, mit wie vielen Teilnehmern Sie rechnen können. Seien Sie bei dieser ersten Schätzung sehr vorsichtig!

Nehmen wir mal an, Sie wollen eine Wochenendreise für Ihren Bekanntenkreis nach Paris planen und rechnen mit 25 Teilnehmern. Nehmen wir weiter an, mit Ihrem Verhandlungsgeschick haben Sie folgende Angebote erhalten:

Bus	DM 3.450,--
Hotel pro Übernachtung im DZ mit Frühstück, DM 70 x 25	DM 1.750,--
Reiseleiter	<u>DM 1.150,--</u>
	DM 6.350,--

Diesen Betrag teilen Sie nun durch die Anzahl Ihrer zu erwartenden Reisegäste und kommen bei 25 Personen auf einen Unkostenbeitrag von DM 254,- - pro Person. Nun können Sie in Ihrem Bekanntenkreis für die Fahrt werben. Machen Sie deutlich, daß Ihre Berechnung auf einer Teilnehmerzahl von 25 fußt und die Reise nur bei Erreichen dieser Teilnehmerzahl stattfinden kann. Wenn mehr Personen mitfahren, reduziert sich natürlich der Preis entsprechend. Sollten im nachhinein beispielsweise 40 Personen mitfahren, müssen Sie neu rechnen. Und zwar:

Bus	DM 3.450,--
Hotel pro Übernachtung im DZ mit Frühstück, DM 70 x 40	DM 2.800,--
Reiseleiter	DM 1.150,--
	<u>DM 7.400,--</u>
Das ergibt pro Personen 1/40:	DM 185,--

Sie sehen also, daß der Reisepreis – und damit die Attraktivität der Fahrt – ganz entscheidend von der Anzahl der Reisegäste abhängt.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Wenn Sie eine Reise ohne die Absicht der Gewinnerzielung organisieren, sind Sie von den meisten einschlägigen rechtlichen Vorschriften nicht tangiert. So gelten die BGB-Bestimmungen über den Reisevertrag für Sie nicht. Auch die Sonderregeln des Personenbeförderungsgesetzes sind für Sie nicht einschlägig. Dennoch – auch die Reiseveranstaltung ohne gewerblichen Zweck ist rechtlich nicht ganz ohne Risiko. Gegenüber Ihren Reisegästen bindet Sie zwar kein Reisevertrag. Dennoch liegt ein Gefälligkeitsverhältnis vor, das gewisse Sorgfaltspflichten begründet. So kann es Ihnen passieren, daß Sie bei einem Unfall von Ihren Reisegästen für entstandene Schäden, die

auf grob fahrlässiges Verhalten Ihrerseits zurückzuführen sind, in Anspruch genommen werden. Vor allem müssen Sie dafür Sorge tragen, daß die Sicherheitsbestimmungen der Betriebsordnung Kraftomnibusse (BO Kraft) während der Fahrt eingehalten werden. Verlassen Sie sich diesbezüglich nicht zu sehr auf Ihren Busfahrer – der ist meistens mit der Steuerung seines Fahrzeuges bereits voll ausgelastet und kann nicht mehr dafür Sorge tragen, daß im Bus alles ordnungsgemäß vor sich geht. Auch sollten Sie darauf achten, daß die vorgeschriebenen Pausen eingehalten werden und Ihr Busfahrer stets ausgeruht und entspannt ist.

3 Gewerbsmäßige Organisation von Reisen im Gelegenheitsverkehr

Alles unter 2. Gesagte gilt im wesentlichen auch für die gewerbsmäßige Durchführung von Reisen im Gelegenheitsverkehr – bis auf einige (aber entscheidende) Änderungen. Wenn Ihnen ein paar private Reiseorganisationen gelungen sind, Sie dabei Erfolg hatten und nun Lust bekommen haben, dieses Hobby zu einem Beruf oder zu einer Nebenbeschäftigung zu machen, gibt es einige bedeutende Hürden, die zu bewältigen sind.

Die Prüfung zum staatlich geprüften Reiseveranstalter

Sobald Sie Reiseveranstaltungen gewerbsmäßig, also mit der Absicht der Gewinnerzielung betreiben, sind Sie Unternehmer im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG). Nach diesem Gesetz müssen Sie zunächst eine staatliche Prüfung zum Reiseveranstalter als Nachweis dafür absolvieren, daß Sie eine auf Ihren Namen und Rechnung lautende Reise sicher und ohne Risiko durchführen können. Vorbereiten können Sie sich darauf am besten im Heimstudium mit dem Bidinger (siehe die Literaturhinweise) oder durch die Teilnahme an einem Kurs des Verbandes Deutscher Omnibusunternehmer. Die eigentliche Prüfung wird dann von der zuständigen Industrie- und Handelskammer abgenommen und kostet einige Hundert Mark. Diese erfolgreich absolvierte Prüfung ermächtigt Sie dann, bei dem für Ihren Betriebssitz zuständigen Landratsamt eine Konzession zur Durchführung von Reisen in Kraftomnibussen zu beantragen.

Zum einen können Sie diese befristete Genehmigung für *Ausflugsreisen* (Fahrten mit einer geschlossenen Gruppe von Personen, die wieder zum Ausgangsort der Reise zurückgebracht werden), zum anderen für *Ferienziel-*

reisen beantragen (für Fahrten, bei denen die Reisegäste nicht unbedingt zurückgebracht werden müssen; diese Version ähnelt einem Linienverkehr und unterliegt hohen formellen Anforderungen an Ihre Person und weiterreichend der Genehmigung der Länder, zu denen sie den Ferientzielreiseverkehr ausüben möchten).

Der Antrag auf Erteilung einer Konzession für Ausflugs- oder Ferientzielreisen erfordert die Hinterlegung von Sicherheiten bei Beantragung der Konzession (Bankbürgschaft, Sparguthaben o.ä.). Diese Mittel sollen als Garantie dafür dienen, daß Sie eventuelle Schäden und Ansprüche verletzter Reisegäste begleichen können. Im Regelfall beträgt die Summe ca. 8.000,-- DM pro Konzession für einen Reisebus (Sie können selbstverständlich für die Durchführung größerer Reisen auch Konzessionen für mehrere Busse beantragen). Wenn Sie alle Voraussetzungen zur Erlangung einer Konzession erfüllen (persönliche, formelle und materielle Voraussetzungen), können Sie die Lizenz zur Durchführung von Reisen erwerben. Hierüber wird Ihnen dann eine Urkunde ausgestellt, die Sie bei Überprüfungen, zum Beispiel durch die Polizei oder andere Behörden, vorlegen müssen.

Wenn Sie alle diese Hürden mit Erfolg genommen haben, benötigen Sie noch einen Gewerbeschein, und dann kann es losgehen.

Der Reisevertrag

Als gewerblicher Reiseunternehmer stehen Sie Ihren Reisegästen nicht mehr im Rahmen einer reinen Gefälligkeit gegenüber. Sie schließen von nun an Reiseverträge ab, für die im wesentlichen die Bestimmungen §§ 651a-k des BGB einschlägig sind.

Die Reisekalkulation bei gewerbsmäßigem Gelegenheitsverkehr

Ab jetzt ist Ihr Ziel neben dem Spaß auch die Erzielung von Gewinn. Jetzt kalkulieren Sie Ihren Reisepreis anders. Zum einen entstehen durch Ihr Gewerbe zusätzliche Kosten, die auf den Preis umgelegt werden müssen. Zum anderen wollen Sie, wie gesagt, Gewinn erzielen. Der wichtigste Punkt ist wiederum die anfängliche Schätzung, mit wieviel Reisegästen bei einem bestimmten Reisepreis zu rechnen ist. Diese Personenzahl geben Sie in Ihrer Reiseausschreibung als Mindestteilnehmerzahl an. Sollte diese Zahl nicht erreicht werden, können Sie die Reise absagen und sich somit vor weitergehenden Verlusten schützen.

Nehmen wir als Beispiel wieder unsere Parisfahrt mit Stadtrundfahrt und einer Übernachtung im Doppelzimmer.

Bus	DM 3.450,00
Hotel pro Übernachtung im DZ mit Frühstück, DM 70 x 30	DM 2.100,00
Reiseleiter	DM 1.150,00
betriebliche Kosten	DM 300,00
Sicherungsscheine, § 651 k BGB pro Person DM 3,--	DM 90,00
Reisehaftpflichtversicherung, pro Person DM 3,--	DM 90,00
Werbeaufwendungen	DM 500,00
kalkulatorischer Mindestertrag (Gewinn)	DM 1.000,00
	<u>DM 8.680,00</u>

Das ergibt pro Person bei einer Mindestteilnehmerzahl von 30 DM 289,30

Nun gilt es, die entscheidende unternehmerische Entscheidung zu treffen: Kann ich damit rechnen, daß auf meine Werbung mindestens 30 Anmeldungen von Personen eingehen, die bereit sind, für eine solche Fahrt rund DM 289,-- zu bezahlen? Wenn man diese Frage mit Ja beantwortet, wird man beginnen, die Reise auszuschreiben und Werbung zu machen. Die spannendste Zeit beginnt. Wird mein Angebot am Markt Akzeptanz finden? War meine Werbung effektiv? Wird sich die erforderliche Mindestteilnehmerzahl anmelden? Wenn all diese Fragen mit Ja beantwortet werden, kann die Fahrt wie geplant stattfinden, und der erste unternehmerische Erfolg ist eingetreten.

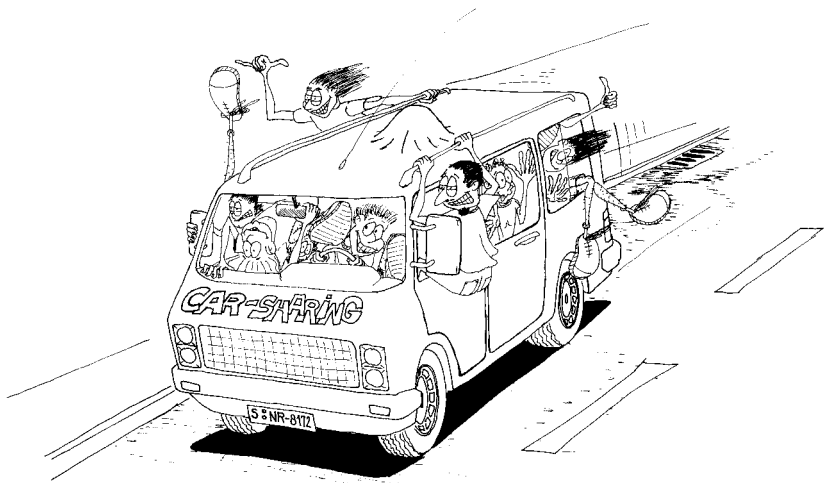
Vielleicht hat Sie dieser Beitrag motiviert, mal eine Busreise zu organisieren! Wir wünschen dabei Erfolg und viel Freude, wenn Sie das erste Mal im Bus vorne am Mikrofon stehen und sagen können: „Herzlich Willkommen an Bord!“

Vertiefende Literatur

Bidinger, Helmuth: Der Omnibusunternehmer, 9. Aufl., München 1993.

Kerler, Siergfried: Betriebliches Rechnungswesen im Transportgewerbe, 2. Aufl., München 1993.

Wirtz, Christian: Reisen und Recht, Köln 1994.



1/2

Julia Rogalski

Fahrräder für alle

1 Vorbemerkung

Das Fahrrad gilt hierzulande meist als reines Freizeitvehikel oder Sportgerät. So wird oft eingewandt, das Fahrrad sei, was seine Nützlichkeit im Alltag anbelangt, zu anstrengend, zu langsam, zu unbequem und zu unpraktisch. Was für den ländlichen Raum mit seinen langen Distanzen noch gelten mag, ist jedoch als schon lange überholt für Groß- und auch Kleinstädte. Hier kann das Fahrrad schon schneller sein als das Auto, es ergeben sich keine Parkplatzprobleme, man ist unabhängig von allen Fahrplänen und vor allem: das Fahrrad ist das billigste und sauberste aller unser Fortbewegungsmittel (unsere Füße ausgenommen). Langsam wird auch bei uns das Fahrrad als Nutz- und Lastfahrzeug anerkannt wie in der Dritten Welt, wo zum Teil ganze Ernten oder Familien mit dem Rad transportiert werden. Ob Fahrradanhänger für Kinder oder Transportlasten, ob eigens konstruierte Lastenfahrräder oder Rikschas, ob Dienstfahrräder oder Velotaxis, je mehr Autos unsere Straßen bevölkern, desto mehr drängt sich vielen die Frage auf, wie man umweltgerechter, billiger und leiser mit dem Verkehr um uns herum umgehen könnte.

Im folgenden werden einzelne besondere Fahrräder und Fahrradprojekte vorgestellt. Damit sollen Möglichkeiten gezeigt werden, mit Hilfe von Fahrrädern zur Lösung des Verkehrsproblems beizutragen.

2 Lastenräder

Lastenräder wurden eigens zu dem Transport von Lasten und Waren konstruiert und bieten den Vorteil, das Problem des Transports von schweren Getränkekisten, größeren Einkäufen und kleineren Waren mit dem Rad bewältigen zu können.

Eines dieser Räder ist der sogenannte LONG JOHN, ein ca. 1.800 DM teures Zweirad, das mit 100 kg beladen werden kann. Der Hinterbau entspricht weitestgehend einem normalen Fahrrad, das Tretlager befindet sich hinter dem Sattelrohr und über den Kettenstreben. Der Long John besitzt ein Lenkerrohr, das senkrecht auf den Rahmenunterzug montiert ist. Vom unteren Teil der Lenkstange aus laufen zwei extralange Rohre parallel nach vorn und knicken erst kurz vor dem Vorderrad steil nach oben zum Steuerkopf ab. Die Führung des Vorderrades übernimmt eine Gabel, wie sie vom Klapprad her bekannt ist, allerdings stabiler. Lenkbar ist der Long John wie beim Standardrad mit dem Lenker und dem Vorderrad. Der Long John kann trotz beladener Last so schnell wie ein „normales“ Rad werden. Am Anfang kostet es etwas Überwindung, auf den ungewohnten Drahtesel zu steigen. Die anfängliche Scheu wird aber für gewöhnlich schon nach der ersten Transportfahrt überwunden; das berichten zumindest die Konstanzer Studenten eines autofreien Wohnheimes, das einen solchen Long John gerade für Einkäufe und mittlere Transporte angeschafft hat.

Long John



Die teurere Variante zum Long John ist das dreirädrige CHRISTIANA-RAD, das die Post in Dänemark in Gebrauch hat. Es kostet ca. 3.000 DM, kann ebenfalls mit 100 kg beladen werden und ist im Vergleich zum Long John stabiler und kipp sicherer. Durch die Möglichkeit, einen Rollstuhl aufzuladen, ist es für den Transport von Behinderten geeignet. Bei beiden Lastenrädern ist die Montage eines Kindersitzes möglich. Wegen ihrer guten Ladekapazität können gerade diese Räder das Auto bei vielen Fahrten ersetzen.

Da sie beide nicht ganz billig sind, bietet es sich an, Straßen-, Haus- oder Arbeitsgemeinschaften zu bilden und sich zusammen so ein Gefährt anzuschaffen. Eine weitere Möglichkeit wären Einrichtungen (zum Beispiel im Rahmen eines Umweltbüros) die an zentralen Orten den Verleih anbieten und organisieren. Sie werden meist gern und oft genutzt.

In einen solchen Verleih könnten auch die speziellen Kinderanhänger aufgenommen werden, die ja schon sehr häufig auf unseren Straßen zu sehen sind. Meist für zwei Kinder konzipiert, gibt es sie mittlerweile in beliebiger Größe, Form und Design. Sie sind regensicher und neben den Kindern kann oft auch der Einkauf untergebracht werden. Die Preise variieren sehr und sind am besten im Fahrradhandel zu erfragen.

Kein Lastenrad an sich, sondern eher eine Dienstleistung stellen die vielen Fahrradkuriere dar, die gerade im autodichten Großstadtverkehr eingesetzt werden. Ihr Vorteil ist die Flexibilität, was die Auftragsabwicklung angeht. Erst bei Entfernungen über fünf bis sechs Kilometer gelten Autokuriere als konkurrenzfähig, was die Fahrradkuriere also auch für mittlere Städte bis Kleinstädte attraktiv machen dürfte. Sie nehmen in der Regel alles zum Transport an, was sich auf dem Lastenrad transportieren läßt. Neben den reinen Transportleistungen bieten sie auch Serviceleistungen wie das Leeren von Postfächern an.

Andere Lastenräder wie die Fahrrad-Rikschas oder Velotaxis, die zum Teil sogar wintertauglich sind, gelten wohl eher als „liebenswerte Zusatzalternative“ zum Taxi, stellen jedoch schon für einige wenige den Broterwerb dar. Hier sollen sie aber außer Betracht bleiben.

3 Anreize - die uns das Radeln erleichtern sollen

Da es vielen Bürgern schwer fällt, den Schritt vom Auto aufs Fahrrad zu tun, gibt es mittlerweile einzelne Projekte und Aktionen, die gezielt Anreize schaffen, um diesen Schritt zu erleichtern. Im folgenden spezielle Beispiele von Betrieben, Gemeinden, dem Einzelhandel und der Tourismusbranche.

Tauschaktion „Fahrrad gegen Parkplatz“

Werksangehörige eines großen Baseler Chemieunternehmens erhalten ein nagelneues Rad von der Firma, wenn sie auf ihren Auto-Abstellplatz auf dem Firmengelände verzichten. Dieses Angebot wurde bis 1990 von insgesamt 332 Mitarbeitern wahrgenommen. Um den fortlaufenden Vorteil für das Unternehmen mit einem fortlaufenden Vorteil für die Parkplatzverzichtenden auszugleichen, könnten zum Beispiel die anfallenden Reparaturen von dem Unternehmen übernommen, beziehungsweise nach einer gewissen Gebrauchsdauer und Abnutzung die Fahrräder neu ersetzt werden.

„Zuckerbrot statt Peitsche“ oder „statt Erhöhung der Parkplatzgebühren Radlerbonus“

In der Vorweihnachtszeit des Jahres 1989 erhielten Radfahrer in Tübingen in einigen Einzelhandelsgeschäften einen Gutschein für ein Radler oder einen Sprudel, wenn sie für mehr als 30 DM einkauften. Auch eine Bremer Schlachtereierstattete ab einer festgelegten Einkaufssumme für den Coupon aus einer Hauswurfwerbung demjenigen Kunden einen kleinen Anerkennungsbeitrag, der mit dem Rad kam. Solch ein Radlerbonus kann beliebig verändert, den örtlichen Gegebenheiten angepaßt und gerade von Gemeinden initiiert werden.

Anreize aus der Tourismusbranche

Einzelne Hotelbesitzer bieten für Feriengäste, die ohne Auto anreisen, Preisnachlässe auf Ferienwohnungen und -häuser. In Immenstaad am Bodensee können Feriengäste, die länger als zehn Tage in der Gemeinde bleiben, fünf Tage lang kostenlos ein Fahrrad erhalten, wenn sie für diese fünf Tage ihre Autoschlüssel beim Verkehrsamt hinterlegen. Auch hier gilt natürlich, daß jede Gemeinde ihre Besonderheit hat und Anreize für den Umstieg vom Auto auf das Fahrrad diesen Besonderheiten angepaßt werden können und müssen.

4 Projekt: Stadtrad in Hannover

Ein ungewöhnliches Projekt wollte eine private Stadtrad-GmbH in Hannover in der Innenstadt verwirklichen. Ab dem Frühjahr 1997 sollten 200 kostenlos ausleihbare Fahrräder an 200 Plätzen in der Innenstadt und in angrenzenden Stadtteilen aufgestellt werden. Das Projekt wurde jedoch nach wenigen Wochen Betrieb im August 1997 eingestellt. Nach Zeitungsmeldungen standen zu der Zeit 120 kostenlose Leihräder zur Verfügung. Die Stadt Hannover habe allerdings keine Parkplatzgenehmigung für ein Servicefahrzeug neben der Entleihstation in der Fußgängerzone erteilt, begründete die Stadtrad-GmbH ihre Entscheidung der Einstellung des Projekts. Das Projekt sah vor, die Fahrräder gegen ein Pfand von fünf DM, das wie beim Einkaufswagen als Münze einzuschieben ist, auszuleihen. Finanzieren wollte die Stadt-GmbH diese Fahrräder über Sponsoren, die an den Fahrrädern sowohl auf den Scheibenrädern als auch auf dem breiten Rahmen Werbung hätten anbringen können. Im November 1996 war die Finanzierung von 1000 Rädern von seiten der Sponsoren bereits zugesagt. Die mit zwei Gepäckträgern ausgestatteten Räder dieses Projekts sollten keine Luft, sondern Schaum in den Reifen haben, so daß das Aufpumpen oder Flickern der Schläuche entfallen wäre. Dem größten Problem bei den kostenlosen Leihrädern, dem Schwund durch Diebstahl, hätte man versucht, über Konstruktion und unverwechselbares Design der Räder beizukommen. Ein Verlust von bis zum 30 % der Leihräder wurde auch bereits für das erste Jahr einkalkuliert.

Bereits in den 70er Jahren war in Bremen ein ähnliches Projekt an rapidem Fahrradschwund gescheitert. In Kopenhagen, der dänischen Hauptstadt, funktioniert das Prinzip des kostenlos ausleihbaren Fahrrades jedoch schon seit Jahren. Dort sind derzeit 1700 Stadträder im Einsatz. Es ist also durchaus möglich, solch ein Projekt zu verwirklichen und aufrechtzuerhalten. Wie das nun gescheiterte Projekt in Hannover jedoch zeigt, ist es nötig, daß von vielen Seiten her zusammengearbeitet wird. Noch im November 1996 hoffte die Stadtrad-GmbH in Hannover auf städtische Zuschüsse bei der Reparatur und Wartung der Leihräder, für die acht ABM-Arbeitsplätze geschaffen werden sollten. Damals hieß es noch von seiten der Stadt, daß solche Zuschüsse „durchaus denkbar“ wären.

Geschafft hat es dagegen die Universität Trier, ihren Studenten Leihräder zu 11 DM das Semester anzubieten. Diese Leihräder sind ausschließlich für die langen Wege auf dem Universitätsgelände bestimmt. Sie werden bei Errei-

chen des Ziels in einem Rad-Depot abgegeben, von wo aus sie auch wieder entliehen werden können.

5 Fazit

Wie die vorgestellten Räder, Projekte und Möglichkeiten zeigen, ist es wohl für denjenigen, der dem Fahrrad den Vorrang vor allen anderen Fortbewegungsmitteln einräumen möchte, nicht schwierig, die Initiative zu ergreifen. Für welches Fahrrad man sich auch entscheidet, es befördert einen mit Sicherheit billig, leise, sauber und damit umweltgerecht.

Vertiefende Literatur

Allg. Deutscher Fahrrad-Club (ADFC): Kühlschranksucht Mitfahrgelegenheit (zu beziehen üb. ADFC, PF 107747, 28077 Bremen).

Robert Maus

Der „seehas“ ist nicht vom Himmel gefallen

Der „seehas“ ist eine S-Bahn-ähnliche Regionalbahn, die seit dem 29. Mai 1994 auf der Strecke Konstanz-Radolfzell-Singen-Engen und seit dem 8. September 1996 auch zwischen Radolfzell und Stockach verkehrt.

Seine Entstehungsgeschichte ist lang, kompliziert und im Nachhinein nur schwer aufzuzeichnen. Als Quellen für den folgenden Bericht dienten die Vorlagen der Kreisverwaltung an den Kreistag und dessen Ausschüsse sowie die Akten des Landratsamtes Konstanz.

1 Das Städteband Konstanz - Singen

Die allerersten Überlegungen zu einem S-Bahn-ähnlichen Schienenverkehr zwischen Konstanz und Singen hatte ich Anfang der 70er Jahre. Ich war Bürgermeister in Gottmadingen, Mitglied des Planungsausschusses der Planungsgemeinschaft „Westlicher Hegau-Linzgau-Bodensee“. 1969 hatte das Innenministerium Baden-Württemberg den Entwurf eines Landesentwicklungsplanes herausgegeben. Er sah die Gliederung der Städte und Gemeinden in Oberzentren, Mittelzentren, Unterzentren vor. Bei der Erörterung dieses Entwurfes entstand die Idee, das Städteband Konstanz-Radolfzell-Singen als Oberzentrum auszuweisen. Diese Idee mußte aufgegeben werden, auch weil es an einer tauglichen Verkehrsverbindung zwischen diesen drei Städten fehlte. Ein Oberzentrum im Städteband hätte wenigstens eine solche ständige, d.h. im Takt laufende Schienenverbindung benötigt.

In den Folgejahren, vor allem nach meiner Wahl zum Landrat des Landkreises Konstanz im Jahre 1973, hat mich aber der Gedanke einer Städteverbindung Konstanz-Radolfzell-Singen nie losgelassen. Es war offenkundig, daß wir die Wirtschaftsstruktur im Landkreis Konstanz nur dann halten oder verbessern können, wenn die Infrastrukturmaßnahmen verbessert werden. Dazu gehört nicht nur die Wasser-, Strom- und Gasversorgung, sondern vor allem auch die Anbindung an das internationale Straßen- und Schienennetz.

Die Verteilung der Arbeitsplätze im Landkreis Konstanz hat große Verkehrs-pendlerströme zur Folge, die auf der Schiene zu bündeln immer als Ziel vor Augen stand. Maßgebend dafür, daß der öffentliche Personennahverkehr immer in meinem Blickwinkel geblieben ist, war die Tatsache, daß ich ab 1976 den Vorsitz des Innenausschusses im Landtag von Baden-Württemberg inne hatte, der damals noch für den Schienen- und Straßenverkehr zuständig war. Ich war also mit Informationen gut versorgt, und zwar häufig früher als andere Leiter von Kommunalverwaltungen.

2 Die Schülerbeförderung - Rückgrat des öffentlichen Personennahverkehrs

Im Landtag von Baden-Württemberg wurde ab etwa 1981/82 die Frage diskutiert, ob das Land die Schülerbeförderung auf die Landkreise delegieren soll. Mit diesem Wissen veranlaßte ich bereits 1982 die Durchführung einer „Fahrgastzählung und -befragung“, um Grundlagen für die Optimierung des Schienen- und des Busverkehrs im Landkreis Konstanz zu erlangen. Die Firma V und U in Stuttgart führte diese Fahrgastbefragung am 22.04.1982 durch mit dem bemerkenswerten Ergebnis, daß im Durchschnitt rund 50 % aller Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel Schüler sind, 36 % auf den Berufsverkehr entfallen und die restlichen Anteile sich auf Einzelfahrten verteilen. Auf der Grundlage dieses Gutachtens legte die Kreisverwaltung dem Technischen- und Umweltausschuß des Kreistages zur Sitzung vom 18.04.1983 das erste Nahverkehrsprogramm des Landkreises Konstanz vor. Inzwischen waren auch die gesetzlichen Voraussetzungen durch Verlagerung der Kompetenz für die Organisation und Durchführung der Schülerbeförderung vom Land auf die Landkreise geschaffen und die finanziellen Auswirkungen berechnet. Das entsprechende Gesetz trat zum 01. August 1983 in Kraft. In diesem Nahverkehrsprogramm hat die Verwaltung die sog. Stufe 2 als Detailprogramm vorgeschlagen. Dieses Detailprogramm „Bedienungskonzept für die 80er Jahre“ sah die Errichtung von fünf Nahverkehrsbereichen vor, wodurch der gesamte Busverkehr im Landkreis Konstanz neu geordnet, gebündelt und mit dem Schienenverkehr koordiniert werden sollte. Der Technische- und Umweltausschuß des Kreistages befaßte sich am 19. September 1983 und am 04. März 1985 mit diesem Programm, nachdem der Kreistag am 27.02.1984 die Grundzüge gebilligt hatte. Die vom Land im Jahre 1983 erstmals pauschal bewilligten Zuschüsse in Höhe von 353.000,- DM wurden zur Förderung der Busverbindungen in den fünf Nahverkehrs-

bereichen aufgewendet. Der Landkreis erhielt im Jahre 1983 neben den pauschalierten Fördermittel für den öffentlichen Personennahverkehr nach § 28 FAG Mittel für die Durchführung der Schülerbeförderung auf der Grundlage des § 18 FAG in Höhe von 1,8 Mio. DM. Für die Kreisverwaltung war von Anfang an klar und Grundlage aller künftigen Maßnahmen, daß die genannten Zuweisungen nach § 18 und § 28 FAG den finanziellen Grundstock für die Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs insgesamt bilden. In den Jahren 1983-87 wurde deshalb ein Förderprogramm für den Nahverkehr im gesamten Landkreis aufgestellt und vom Kreistag jeweils gebilligt, vom Technischen- und Umweltausschuß vorberaten. Gefördert wurden in dieser Zeit folgende Busverbindungen:

- Hohenfels (seit 09/83),
- Öhningen - Singen (seit 01/84),
- Konstanz - Langenrain (seit 06/84),
- Tengen und Stadtteile (seit 06/84),
- Singen - Überlingen am Ried (seit 09/84 - beendet 01/87),
- Engen - Aach (seit 01/83 - beendet 09/85),
- Nahbereichsbus Engen - Stadtteile (ab 10/85),
- Stockach- Ludwigshafen - Bodman (seit 06/85),
- Schaffhausen Gailingen (Defizitgarantie für einen dreijährigen Probelauf bis Ende 1987),
- Büsingen - Schaffhausen (Defizitgarantie von 50 % für einen zweijährigen Probelauf bis 31.10.1987),
- Stockach- Schwackenreute (seit 06/86),
- Anruf Sammelbus Singen - Gailingen (probeweise seit 06/86),
- Tarifverbund Stadtverkehr Konstanz - Allensbach - Reichenau (seit 01/87),
- Tarifverbund Singen - Rielasingen Worblingen (seit 02/87).

In diesen Jahren hat die Kreisverwaltung den vom Land übernommenen Schülerbeförderungsverkehr intensiv durchleuchtet, die Strecken überprüft und den Wagnenumlauf unter die Lupe genommen. Dadurch konnten erhebliche Kosten eingespart werden, die dann im genannten Gesamtbudget Schülerbeförderung/Nahverkehr verblieben und für alle Fördermaßnahmen eingesetzt wurden.

3 „Konzeption für den öffentlichen Personennahverkehr im Landkreis Konstanz für die 90er Jahre“

Auf der Grundlage der Erfahrungen der Jahre 1983 bis 1988 hat die Kreisverwaltung dann die „Konzeption für den öffentlichen Personennahverkehr im Landkreis Konstanz für die 90er Jahre“ erarbeitet und dem Verwaltungs- und Finanzausschuß am 27. Februar 1989 vorgelegt.

Dieses Grundlagenpapier ist der Ausgangspunkt für alle späteren Maßnahmen, auch für die Einführung des Taktverkehrs. Für den Nahverkehr wurde das Postulat erhoben, daß er als „Zug-, bzw. Busverkehr oder als kombinierter Zug/Busverkehr mit funktionierenden Anschlüssen angeboten werden muß“. Die Folgerung daraus war klar und deutlich: „Die Chance der 90er Jahre für den Landkreis Konstanz besteht deshalb in der Einrichtung einer taktmäßig verkehrenden Regionalbahn (1. Schritt).

Im 2. Schritt soll diese Regionalbahn durch Ausstattung mit neuem Fahrzeugmaterial zu einem S-Bahn-ähnlichen Verkehrsangebot (Regionalschnellbahn) ausgebaut werden“. Das Papier enthält ferner bereits Vorstellungen für die Notwendigkeit von ergänzenden Maßnahmen im Tarifbereich, also praktisch schon den Hinweis auf die Notwendigkeit eines späteren Tarifverbundes. Diese Konzeption der Verwaltung wurde im Verwaltungs- und Finanzausschuß in der öffentlichen Sitzung vom 27. Februar 1989 beraten und nach ausgiebiger Diskussion einstimmig gebilligt. Der Kreistag bestätigte diesen Beschluß in der öffentlichen Sitzung am 13. März 1989 und damit nicht nur die Öffnung des Schülerbeförderungsverkehrs für alle Verkehrsteilnehmer, sondern auch die Zusammenfassung der vom Land gewährten Zuschüsse nach §§ 18 und 28 FAG zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs im Landkreis Konstanz. Diese Konzeption der Kreisverwaltung enthielt ebenfalls einen Vorschlag für ein „integriertes Tarifkonzept im Landkreis Konstanz“, das schon die Ansätze für den heutigen Tarifverbund beinhaltet. Die Verwaltung hatte damals auch eine Beteiligung der Städte und Gemeinden im Landkreis Konstanz zur Finanzierung dieser ÖPNV-Maßnahmen vorgeschlagen. Im Vorbericht zum Haushaltsplan für das Jahr 1989 ist dieses Konzept ausführlich dargetellt. In die Tarife des öffentlichen Personennahverkehrs hat der Landkreis Konstanz erstmals 1988 eingegriffen.

Im Oktober 1988 wurde nach dem Beschluß des Kreistages das sog. Umweltabo „zwölf Monate fahren - sieben Monate zahlen“ eingeführt. Die Zahl der Jahresabonnenten hat sich aufgrund dieses bundesweit einmaligen Modells

innerhalb von nur 12 Monaten von 330 auf rund 1.600 Personen nahezu verfünffacht. Im Jahre 1990 erfolgte dann neben dem Umweltabo „7 für 12“ die Einführung der sog. „Pluskarte“, welche die Verkehrsbetriebe Konstanz und Singen für die Städte und ihr Umland eingeführt haben. Der Landkreis selbst führte 1990 die „Umweltpunktekarte Höri“ ein, eine stark rabattierte Mehrfahrtenkarte, zu der der Landkreis Konstanz finanzielle Zuschüsse bezahlte und die dazu führten, daß zusätzlich 15 % neue Fahrgäste für den ÖPNV gewonnen werden konnten. Diese „Umweltpunktekarte Höri“ ist das Pilotprojekt der Umweltpunktekarte für den gesamten Landkreis, die 1991 eingeführt wurde. Diese Umweltpunktekarte ist eine gegenüber dem Einzelfahrschein um 30 % rabattierte Mehrfahrtenkarte. Sie ist übertragbar, von mehreren Personen gleichzeitig benutzbar und ein Jahr gültig. Sie gilt auf sämtlichen Zug- und Busverbindungen der Deutschen Bundesbahn, der Regionalbahn Alb-Bodensee GmbH und der Südbadenbus GmbH im Landkreis Konstanz und wurde dann in der zweiten Phase auch auf Linien der Stadtverkehre Konstanz und Singen, den Bodenseeschiffsbetrieben, den privaten Omnibuslinien im Landkreis Konstanz anerkannt. Der Kreistag finanzierte dafür die Rabattierungsverluste in Höhe von 300.000,- DM und einen einmaligen Investitions- und Werbekostenzuschuß in Höhe von 185.000,- DM. Die Mittel hierfür wurden im Haushaltsplan 1990 bereitgestellt und im Vorbericht zum Haushaltsplan 1990 ausführlich erläutert.

In diesem Vorbericht legte die Verwaltung die Grundzüge einer Regionalschnellbahn“ im Landkreis Konstanz vor. Schon damals war für die Verwaltung erkennbar, daß eine solche Regionalschnellbahn von Konstanz bis Singen zusätzliche Haltepunkte sowohl in Konstanz im Industriegebiet und am Sternenplatz als auch in Singen im „Industriegebiet Ost“ und bei der Scheffelhalle, bzw. beim Krankenhaus erforderlich macht. Im Jahr 1990 begannen dann die ersten Gespräche mit der Deutschen Bundesbahn zur Verwirklichung dieser „Regionalschnellbahn“.

Im Jahr 1991 wurden die bisher erreichten Maßnahmen gebündelt; der Landkreis wendete insgesamt rund 1,7 Mio. DM für den Nahverkehr inkl. Schülerbeförderung auf, davon rund 850.000,- DM aus eigenen Mitteln. Das Förderkonzept gliederte sich in die Busförderung (Fördergruppe A) sowie die Förderung von ermäßigten Tarifangeboten/Umwelttarifen (Fördergruppe B). Zu dieser Gruppe zählte sowohl das Umweltabo „7 für 12“ als auch die Pluskarte und die Umweltpunktekarte. Die beiden Fördermaßnahmen wurden im Haushaltsplanvorbericht für das Jahr 1991 tabellarisch aufgegliedert.

4 Der Weg zum „seehas“

Als im Jahre 1990 für den Abgeordneten Robert Maus im Landesparlament erkennbar wurde, daß der Bund mit der Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes auch Wagenmaterial bezuschussen wird, war die Stunde zu konkreten Verhandlungen gekommen.

Mit den Vertretern der Deutschen Bundesbahn, Generaldirektion Karlsruhe, nahm ich die ersten Gespräche auf. Ziel war von Anfang an die Einführung eines zwanzig-Minuten- oder dreißig-Minuten-Taktes zwischen Konstanz-Radolfzell-Singen-Engen. Die Bundesbahnvertreter erklärten sich damit einverstanden, eine solche Konzeption zu untersuchen. Das Unterfangen erschien zunächst äußerst schwierig. Auf der ganzen Strecke zwischen Konstanz und Engen sowie zwischen Singen und Schaffhausen verkehrten auf demselben Gleis sowohl Nahverkehrszüge wie Regionalzüge, Fernverkehrszüge und Güterzüge. Es bestand also die Schwierigkeit, in die Folge dieser Züge hinein einen Nahverkehrstakt zu legen. Das Ergebnis dieser Untersuchungen der Deutschen Bundesbahn war, daß allenfalls ein 30-Minuten-Takt in Frage kommen kann, wobei sofort erkennbar wurde, daß ein solcher Nahverkehrstakt mit den fahrplanmäßigen Zügen der Deutschen Bundesbahn teilweise kollidieren wird. Die Deutsche Bundesbahn konnte und wollte nicht auf ihre Fernverkehrszüge, vor allem aber nicht auf die Regionalzüge, z.B. Offenburg-Konstanz, verzichten. Probleme bereiteten vor allem die fahrplanmäßigen Übergänge, bzw. Verknüpfungen mit dem Fernverkehr Stuttgart-Zürich und Basel-Lindau in Singen. Es war auch zu vermeiden, daß etwa Reisende aus Konstanz erst in Singen die Fernverkehrszüge erreichen können.

Das Jahr 1991 brachte für den öffentlichen Personennahverkehr die entscheidende Wende. Im Innenausschuß des Landtags wurden mehrere Anträge behandelt, welche die vom Bund vorgesehene Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) zum Ziele hatten. Ich hatte deshalb schon im Jahre 1990 Kenntnis davon, daß der Bund beabsichtigt, künftig auch erstmals Zug- und Wagenmaterial zu bezuschussen. Das Bundeskabinett hat den Gesetzesentwurf für das Steueränderungsgesetz, in dem auch die Änderung des GVFG enthalten war, am 02.09.1991 beschlossen.

Schon mit Schreiben vom 26.09.1991 stellte ich beim Verkehrsministerium Baden-Württemberg für den Landkreis Konstanz den Antrag auf Bezuschussung für sechs elektrisch betriebene Triebwagengarnituren (GT 8) für die Schaffung eines S-Bahn-ähnlichen Verkehrs auf den Strecken Konstanz-

Singen-Engen sowie Gottmadingen-Singen. Dabei nahm ich Bezug auf die Stellungnahme des Landratsamtes Konstanz vom 19.08.1991 zum Programm der Landesregierung „Verbesserung der Verkehrssituation in Baden-Württemberg“. Wir haben nicht nur die Konzeption des Landes gebilligt und ausdrücklich begrüßt, sondern die verschiedenen Maßnahmen des Landkreises Konstanz zusammengefaßt. Vor allem die bis dahin geführten Verhandlungen mit der Deutschen Bundesbahn und der Mittelthurgaubahn über eine Einführung einer Regionalschnellbahn im Landkreis Konstanz wurden ausführlich dargestellt.

Die Verwaltung verwies auch auf die Möglichkeit der Reaktivierung der stillgelegten Schienenstrecken Radolfzell-Stockach-Schwackenreute sowie Singen-Rielasingen-Etzwilen. Daneben wurde bereits die Schaffung einer Tarifgemeinschaft mit flexibler Tarifgestaltung beschrieben sowie der Einsatz elektronischer Medien im ÖPNV-Betrieb (GIVA/EVA). Die Verwaltung stellte mit diesem Schreiben konkrete Förderanträge.

Das Konzept der vertakteten „Regionalschnellbahn“ beruhte auf der Idee, einen Zug in Konstanz einzusetzen, ihn über Radolfzell nach Singen zu führen und ihn dort aufzuteilen in eine Garnitur, die über Gottmadingen nach Schaffhausen führt, und eine zweite nach Engen. Auf dem Rückweg von Schaffhausen, bzw. Engen sollten diese Teile dann wieder in Singen zusammengeschlossen werden zur Rückfahrt nach Konstanz. Die Idee dazu erhielt ich im Jahre 1990 bei einem Besuch mit Landtagskollegen bei den „Karlsruher Straßenbahnbetrieben“. Damals hatte Herr Direktor Ludwig meinen Kollegen und mir den neuen Stadtbahnwagen der Karlsruher Straßenbahnen vorgestellt. Herr Direktor Ludwig kam meiner Bitte nach und führte im Dezember 1991 Probefahrten mit diesem Stadtbahnzug auf der Strecke Engen-Konstanz und Singen-Schaffhausen durch. Deshalb galt mein Bemühen stets der Anschaffung dieses Zuges. Dies habe ich schon mit Brief vom 25. Januar 1991 der Deutschen Bundesbahndirektion in Karlsruhe vorgebracht. Bestärkt wurden wir in dieser Idee durch ein Gespräch, das mein Mitarbeiter, Herr Lieby, im März 1991 mit Herrn Professor Leutzbach von der Universität Karlsruhe geführt hatte. Auch der oben schon erwähnte Zugschlußantrag an das Verkehrsministerium Baden-Württemberg vom 26.9.1991 bezog sich auf den Stadtbahnwagen GT 8-100C/2 der Stadtwerke Karlsruhe. Das Verkehrsministerium in Stuttgart wies am 11.09.1991 in einem Telefongespräch allerdings darauf hin, daß neue Triebwagen den Förderrahmen des Landes überstiegen und deshalb nicht bezuschußt werden könnten; außerdem

stelle der Einsatz solcher Triebwagen keine Innovation dar, die aber Grundlage des Förderprogrammes sei. Im Vorbericht zum Haushaltsplan 1992 des Landkreises Konstanz wurde die Leistung dieses Stadtbahnwagens GT 8 schon im einzelnen beschrieben und die Vorteile aufgezeigt, die für den Taktverkehr sowohl auf der Strecke Konstanz-Engen wie Singen-Schaffhausen zu erreichen sein würden.

Noch ohne Aussicht auf Beschaffung der Fahrzeuge waren durch die Stadt Konstanz Planungen in Auftrag gegeben worden für den Bau eines neuen Bahnhofes „Konstanz-Riedstraße“. Auch für Radolfzell war die Erschließung des dortigen Industriegebietes durch einen Haltepunkt an zentraler Stelle geplant. Die zusätzlichen Haltepunkte in „Singen-Ost“ und an der „Schaffhauser-Straße“ kamen in ein konkretes Vollzugsstadium. In „Singen-Ost“ wurde ein Probelauf für einen neuen Haltepunkt hergestellt für das ADAC-Automobilrennen im Jahre 1992.

In den Gesprächen mit der Deutschen Bundesbahn in den Jahren 1991 und 1992 ergab sich relativ rasch, daß weder der Landkreis noch die Deutsche Bundesbahn die Mittel für die Beschaffung der erforderlichen Triebwagen zu erbringen in der Lage war. Ich habe deshalb in vielen Gesprächen mit dem Verkehrsministerium in Stuttgart und dem Verkehrsminister persönlich versucht, einen 50%igen Zuschuß für die Beschaffung dieser Triebwagen zu erlangen. Ich bezog mich dabei immer auf den Antrag vom September 1991. Mir war stets klar, daß der Landkreis Konstanz auch bei einer 50%igen Bezuschussung der Fahrzeuge zur Finanzierung der zweiten Hälfte nicht imstande war. Mein Vorschlag an die Deutsche Bundesbahn, diese zweite Hälfte vorzufinanzieren und mit dem Landkreis über die Fahrpreise zu verrechnen, fand keine Zustimmung. Für die Betriebskosten legte die Deutsche Bundesbahn verschiedene Berechnungen vor, die alle einen Zuschuß des Landkreises zwischen 3 und 4 Mio. DM pro Jahr erforderlich gemacht hätten. Diese Summe war für den Landkreis nicht aufzubringen.

5 Die Verhandlungen mit der Mittelthurgaubahn

Im Frühjahr des Jahres 1992 entstand die Idee, Gespräche mit der Mittelthurgaubahn in Weinfelden darüber aufzunehmen, ob sie die geplante Verkehrsleistung von Konstanz nach Engen, bzw. Singen-Schaffhausen übernehmen könne. Der Kontakt zur Mittelthurgaubahn bestand, weil der Landkreis schon Zuschüsse zahlte für den Betrieb vom Bahnhof Kreuzlingen zum Bahnhof

Konstanz. Ich traf mich deshalb mehrfach mit Herrn Direktor Joss von der Mittelthurgaubahn und trug ihm die Idee vor, daß der Landkreis Konstanz einen 50%igen Zuschuß für die Fahrzeuge beschafft, die Mittelthurgaubahn aber die zweite Hälfte der Beschaffungskosten vorfinanziert und über die Fahrpreise amortisiert. Herr Direktor Joss nahm diesen Vorschlag an und bot für die Rückzahlung des von der Mittelthurgaubahn aufzunehmenden Darlehens höchst annehmbare Konditionen. Allerdings wies Herr Direktor Joss darauf hin, daß der Einsatz des Stadtbahnwagens GT 8 nicht in Frage komme, und zwar aus verschiedenen technischen Gründen. Die Mittelthurgaubahn bot als Alternative den Zug „NPZ“ (Neuer Pendelzug) an, der gerade von der Firma Stadler in Reineck für die Schweizerische Bundesbahn entwickelt worden war. Die Beschaffungskosten dieses Zuges waren aber höher als für den Stadtbahnwagen GT 8, und der Zug hatte den Nachteil, daß er nicht abgekoppelt werden konnte. Damit müßte die Bedienung der Strecke Singen-Schaffhausen mit dem gleichen Zug entfallen. Der Nachteil des höheren Preises konnte dadurch ausgeglichen werden, daß das Verkehrsministerium in Stuttgart sich bereit erklärte, auch für diesen schweizerischen Zug in Verhandlungen über die Bezuschussung einzutreten. Der Nachteil der Nichtbedienung der Strecke Singen-Schaffhausen war zunächst nicht ausgleichbar, allerdings versprach Herr Direktor Joss, darüber mit der Schweizerischen Bundesbahn und der Deutschen Bundesbahn zu verhandeln.

Auf dieser Grundlage folgten dann Gespräche mit den Vertretern der Bundesbahndirektion Karlsruhe darüber, ob sie bereit wären, die ihr gehörende Bahnstrecke Konstanz-Engen der Mittelthurgaubahn zum Betrieb des S-Bahn-ähnlichen Taktverkehrs zu überlassen. Dabei machte ich keinen Hehl daraus, daß die Mittelthurgaubahn die nicht durch Zuschüsse des Landes gedeckten Beschaffungskosten der Fahrzeuge durch ein Darlehen finanzieren werde, was eben die Deutsche Bundesbahn abgelehnt hatte.

Es folgten nun sehr umfangreiche und komplizierte Gespräche zwischen der Mittelthurgaubahn und der Deutschen Bundesbahn über die Fahrplangestaltung, die Benutzungskosten etc.. Das Landratsamt wurde in diese Gespräche mit einbezogen. Sie endeten dann zunächst in einem gemeinsamen Angebot der Deutschen Bundesbahn und der Mittelthurgaubahn am 13. Januar 1993. Dieses Angebot war wegen der zu hohen Betriebskosten völlig unannehmbar. Am 24. März 1993 unterbreitete die Deutsche Bundesbahn in Böblingen ein neues Angebot auf der Grundlage einer „neuen Rechnung“, die immer noch einen Zuschuß des Landkreises in Höhe von 3,25 Mio. DM pro Jahr vorsah.

Ich habe unmißverständlich darauf hingewiesen, daß ich einen solchen Zuschuß dem Kreistag nicht zur Zustimmung vorlegen kann.

Zu diesem Zeitpunkt hatte ich nicht nur die mündliche Zusage des Verkehrsministers von Baden-Württemberg, daß vier Triebwagen der Mittelthurgaubahn im Gesamtwert von ca. 32 Mio. DM mit 50 % bezuschußt werden, sondern es lag auch der schriftliche vorläufige Zuschußbescheid des Verkehrsministeriums Baden-Württemberg vom 13.11.1992 vor. Dieser Zuwendungsbescheid enthielt allerdings die einschränkende Klausel: „Unbeschadet des noch vorzulegenden ‘S-Bahn-Konzeptes’ des Landkreises Konstanz wird darauf hingewiesen, daß aufgrund dieser Unbedenklichkeitserklärung kein Rechtsanspruch, insbesondere was die Höhe der Zuwendung betrifft, abgeleitet werden kann.“

Die Mittelthurgaubahn hatte inzwischen ihr Betriebskonzept weiter konkretisiert mit dem Ergebnis, daß nicht nur vier Triebwagen zu beschaffen waren, sondern sechs Steuerwagen und vier Personenwagen dieses Zuges der Bauart „Neuer Pendelzug (NPZ)“. Dieses konkretisierte Beschaffungsmaterial wurde den folgenden Verhandlungen zugrunde gelegt, insbesondere wurde der Zuschußantrag beim Verkehrsministerium darauf präzisiert.

Das Ziel aller Gespräche mit der Mittelthurgaubahn, der Deutschen Bundesbahn und dem Verkehrsministerium war, mit dem Fahrplanwechsel 1994 den Betrieb des Taktverkehrs auf der Strecke Konstanz-Engen zu eröffnen. Im Sommer 1993 begannen deshalb die Verhandlungen über einen Verkehrsvertrag. Eine ganze Reihe von Vertragsentwürfen wurde beraten. In einer geradezu dramatischen Verhandlung kam es schließlich am 09. Dezember 1993 in Karlsruhe zur Unterzeichnung des Vertrages, der bis zur letzten Minute umstritten war. Wesentlicher Streitpunkt war neben dem Zuschußbetrag des Landkreises für den laufenden Betrieb die von der Bundesbahn gewollte Verweisung auf das künftige Gesetz der Bundesrepublik Deutschland zur Regionalisierung der Deutschen Bundesbahn. Die Vertreter der Bundesbahndirektion Karlsruhe hatten hier Weisungen der Bundesbahngeneraldirektion in Frankfurt Folge zu leisten. Die Wichtigkeit der Formulierung dieser Frage war mir damals voll bewußt. Heute zeigt sich, daß der Vertrag in diesem Punkte für den Landkreis Konstanz Vorteile bietet.

Dieser Vertrag wurde unverzüglich dem Verkehrsministerium Baden-Württemberg vorgelegt und damit die letzte Voraussetzung geschaffen für den endgültigen Zuschußbescheid zur Beschaffung der Fahrzeuge. Mit Datum vom 13.12.1993 erteilte dann das Land Baden-Württemberg den ersten Zu-

schußbescheid in Höhe von 12 Mio. DM. Die Mittelthurgaubahn hatte in der Zwischenzeit bereits eine Bestellung bei der Firma Stadler aufgegeben. Der Zuwendungsbescheid enthielt die Mitteilung, daß der Zuschuß an die Mittelthurgaubahn ausbezahlt werde. Dieser Klausel lag die schwierige Entscheidung zugrunde, ob der Landkreis Konstanz Eigentümer der Fahrzeuge wird oder die Mittelthurgaubahn. Natürlich wäre die Konstruktion denkbar gewesen, daß der Landkreis Konstanz Eigentümer wird, damit auch Zuschußnehmer, und daß ihm die Fahrzeuge der Mittelthurgaubahn zum Betrieb auf die Dauer von 10 Jahren überlassen werden. Diese Konstruktion wurde dadurch zerstört, daß plötzlich die Finanzverwaltung erklärte, bei dieser Vertragsgestaltung müsse der Landkreis Konstanz Mehrwertsteuer für die Beschaffung aller Fahrzeuge bezahlen. In Verhandlungen mit dem Finanzministerium und der Oberfinanzdirektion in Freiburg wurde dann erreicht, daß der Zuwendungsbetrag auch an die Mittelthurgaubahn direkt ausbezahlt werden kann. Sie wird dann Eigentümerin der Fahrzeuge und hat damit auch eine Sicherheit für das Darlehen, das sie aufnehmen mußte. Die Rechte des Landkreises wurden in einer besonderen Vertragsklausel gewahrt.

Dem modifizierten „Maßnahmenkatalog für den öffentlichen Personenverkehr für die 90er Jahre“ der Verwaltung stimmte der Kreistag dann in seiner Sitzung vom 16.12.1991 zu, nachdem der Verwaltungs- und Finanzausschuß in seiner Sitzung vom 02.12.1991 und die Nahverkehrskommission in der Sitzung vom 25. Oktober 1991 eine zustimmende Empfehlung abgegeben hatten.

Selbstverständlich wurden die Gremien des Landkreises ständig über den Gang der Verhandlungen unterrichtet. Die Genehmigung des Konzeptes erfolgte in der Sitzung vom 28. Juni 1993. Das Land Baden-Württemberg hat mit der Inbetriebnahme des Zuges, für den in der Zwischenzeit eine Jury den Namen „seehas“ gefunden hatte, den stattlichen Zuschußbetrag von 26 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Die Finanzierung der Betriebskosten durch den Landkreis erfolgte im Haushaltsplan 1994.

Im Vorbericht wurde die gesamte Maßnahme ausführlich dargestellt. Der vom Landkreis zu bezahlende Zuschuß zu den Betriebskosten wurde mit 1,964 Mio.DM errechnet. Der Kreistag stimmte diesem Gesamtfinanzierungsvorhaben für das Jahr 1994 in der Sitzung vom 28. Juni 1993 zu, allerdings mit dem Vorbehalt, daß auch die Revitalisierung der Strecke Radolfzell-Stockach und die Einbindung des Abschnittes Singen-Schaffhausen in dieses S-Bahn-ähnliche Konzept rasch erfolgen werde. Mit dem Fahr-

planwechsel am 29. Mai 1994 wurde dann tatsächlich der Betrieb mit einem großartigen Fest auf allen Bahnhöfen aufgenommen.

Gleichzeitig aber begannen die Verhandlungen über die Revitalisierung der Strecke Radolfzell-Stockach, auf der der „seehas“ seit 8. September 1996 ebenfalls verkehrt. Die Darstellung dieser Verhandlungen muß einem künftigen Bericht vorbehalten bleiben.

Markus Petersen

Herkunft, Probleme und Perspektiven für CarSharing

1 Herkunft des CarSharing

Modernes CarSharing ist von Einzelpersonen bzw. sehr kleinen aktiven Gruppen entwickelt worden. Die 1997 zur Mobility fusionierten großen Car-Sharing-Organisationen in der Schweiz, sowohl die ATG in Luzern¹⁾ als auch die ShareCom in Zürich verdanken ihre Entstehung 1987 zunächst ihren Gründern, die sich den erheblichen Widerständen zäh widersetzen. Für die StattAuto Berlin (gegründet 1988) gilt ähnliches, allerdings stand hier zunächst das wissenschaftliche Interesse an der reinen Funktionalität des Car-Sharing vor dem ökonomischen Interesse an der Lebensfähigkeit der Unternehmung²⁾. Innovationstheoretisch ist die Tatsache dieser individualistischen Gründungen ungewöhnlich. Normalerweise hätte man erwartet, daß eine solche vergleichsweise einfache Erfindung von den konventionellen Verkehrsmittelanbieter als „Zusatznutzen“ oder als ein spezifisches Produkt für ein bestimmtes Marktsegment eingeführt worden wäre. Insbesondere die Autovermieter oder die Verkehrsbetriebe hätten sich angeboten. Daß dies nicht geschehen ist, hängt u.E. weniger mit der Komplexität von CarSharing zusammen, als mit der Tatsache, daß hier eine gewisse Wende angeboten wird.

Die Organisationsgeschichte des Verkehrs ist seit dem 19. Jahrhundert vor allem eine Erfolgsgeschichte bestimmter, isoliert zu sehender, technisch determinierter Verkehrsmittel. Das Pferd wurde von Rad und Eisenbahn, diese von Auto und Flugzeug abgelöst³⁾. CarSharing hingegen stellt lediglich eine neue Organisationsform des Autofahrens dar, die sich - wie man mit der

1) Vgl. zur ATG die ausgezeichnete Darstellung von Muheim, 1992.

2) Die StattAuto wurde als Feldversuch der Dissertation des Verfassers gegründet. Vgl. daher auch Petersen, M., 1995.

3) Vgl. zur entsprechenden Geschichte Sachs, W., 1984.

ökonomischen Theorie zeigen kann - aus der Überlastung der Straße und kostengünstigem Zugang per Telekommunikation ergab. Das wesensmäßig neue am CarSharing ist eben nicht etwas „zusätzliches für das Auto“ wie Air Condition und Wegfahrsperrung, sondern das „Weniger am physischen Eigentum“, das durch ein „Mehr an Dienstleistung“ substituiert wird. In dieser Art Wende ist vermutlich die Schwierigkeit für die konventionellen Anbieter begründet, die den beschriebenen, gewissermaßen additiven Innovationszusammenhang verhindert hat⁴⁾.

Ganz abgesehen von ökonomischen Überlegungen ist CarSharing jedoch auch Teil der sozialen Alternativbewegung der 80iger Jahre, was sich noch heute am inzwischen gesellschaftlich gealterten Namen „StattAuto“ ablesen läßt. „Small is beautiful“⁵⁾ war für den Verfasser ein mindestens so wichtiger Gründungsanstoß wie das ökonomische Erkenntnisinteresse und für den Erfolg des modernen CarSharings waren ökologische orientierte Überlegungen der Kunden - damals noch Mitglieder - sicherlich die entscheidenden. Heute versteht sich CarSharing viel mehr als ein Kernmodul zukünftiger Mobilitätsindustrien. Die Qualität der Dienstleistung ist jetzt das Maß aller Dinge.

Man kann gegen CarSharing zu Recht einwenden, es stelle - genau wie oben kritisiert - auch nur eine weitere Anwendung eines *einzigsten* Verkehrsmittels dar, zerteile entsprechend die Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse seiner Teilnehmer und lasse sie erneut mit der Schwierigkeit der Synthese der verschiedenen Verkehrsmittelangebote alleine. In diesem Sinne sei es weniger überzeugend als der Privat-Pkw, der als einziger ein integriertes Mobilitätsangebot mache, woher auch seine immense Anziehungskraft rühre. Eine solche Kritik trifft den Status Quo. In der Zukunft wird sie jedoch obsolet, wenn es gelingt CarSharing in ein kombiniertes Mobilitätsangebot zu integrieren. Das Folgende teilt sich daher in eine Kritik am Status Quo des CarSharing und in eine Diskussion seiner Perspektiven.

-
- 4) Das erklärt jedoch nur teilweise, warum konventionelle Autovermieter sich bisher nur zögerlich auf dem CarSharing-Markt engagieren, obwohl dieser sogar tendenziell größer ist als ihr angestammter. Der Grund liegt vor allem bei betriebswirtschaftlichen Überlegungen. CarSharing ist weniger ertragsstark als das normale Autovermietgeschäft.
- 5) Schumacher, E.F., Die Rückkehr zum menschlichen Maß (im englischen Original: *Small is Beautiful*), Reinbek, 1977.

2 Kritik am Status Quo

CarSharing hat sich inzwischen sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch als Dienstleistung etabliert. Innerhalb der dem europäischen Verband der CarSharing-Organisationen (ECS) angeschlossenen 50 Unternehmen teilen sich inzwischen über 40.000 Menschen über 1.800 Fahrzeuge. Alleine die größte Organisation, die Mobility in Luzern, hat über 20.000 Kunden und die zweite, die StattAuto CarSharing AG bedient in Berlin und Hamburg immerhin noch knapp 6.000. Damit sind diese Firmen von der Flottengröße her mittelständischen, professionellen Autovermietern oder den regionalen Niederlassungen internationaler Autovermieter vergleichbar.

Abgesehen von den schweizerischen CarSharing-Organisationen hat jedoch das Wachstumstempo stark abgenommen und die Verantwortlichen in Deutschland müssen sich fragen, ob sie wirklich den Gegenentwurf zum Privat-Pkw oder lediglich ein Nischenprodukt anbieten⁶⁾. Relativierend kann eingewendet werden, CarSharing wüchse mit ca. 15% p.a. (StattAuto Berlin 1997) immer noch deutlich schneller als die übrige Wirtschaft. Dennoch sollen im folgenden zwei Gründe für das Ausbleiben eines wirklichen Durchbruchs aufgezählt werden.

1. CarSharing-Organisationen haben immer betont, daß sie *Automobilität vor allem für Wenigfahrer* anbieten, die ein Auto nicht für tägliche Verrichtungen benötigen⁷⁾. Der durchschnittliche StattAuto-Teilnehmer bucht etwas weniger als einmal im Monat ein Auto für ca. 16 Stunden und belastet damit sein Mobilitätsbudget inkl. Kosten der Teilnahme mit ca. DM 70,-. Das heißt aber auch: Er will lediglich an 1,83% der Zeit über ein Auto verfügen. 85% aller aktiven Kunden bei StattAuto Berlin fahren

6) Die Schweiz ist - ohne die Tüchtigkeit der dortigen CarSharing-Organisation schmälern zu wollen - ein ideales Land für CarSharing:

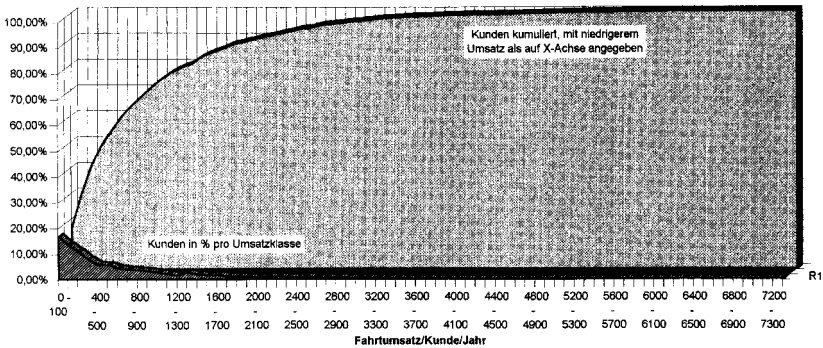
Der Status eines Privat-Pkw ist nicht so hoch wie in Deutschland (keine eigene Autoindustrie, abgesehen von E-Autos), dafür liegt der verkehrspolitische Stolz der Schweizer beim intelligenten Management des öffentlichen Verkehrs. Dessen Ansehen ist daher ausgezeichnet und es nimmt keinen Schweizer wunder, wenn sich die Topmanager der Schweizer Banken mit der „Züri-Tram“ in ihre Büros in der Topadresse „Bahnhofstraße“ begeben. Der öffentliche Verkehr und die Schweizerischen Bahnen (SBB) funktionieren ausgezeichnet und kooperieren sehr stark mit CarSharing. Die deutsche Schweiz ist relativ klein, die Vorteile des Autos bei Fernfahrten fallen somit wenig ins Gewicht. In der Schweiz spielen horizontale, gemeinschaftliche und konsensuale Organisationsformen aus historischen Gründen (Eidgenossenschaft!) eine wesentlich größere Rolle, als in Deutschland, wo sie zu Unrecht(!) belächelt werden.

7) Vgl. Petersen, M., 1995, S.215.

für weniger als 1500 DM im Jahr. Als Großkunde kann daher bereits gelten, wer mehr als diesen Betrag verfährt, d.h. mehr als ca. 15 Tage/-Jahr (ca. 4,14% des Jahres) ein Auto mietet. Analysen des Kündigungsverhaltens bei StattAuto zeigen, daß der Kündigungsgrund „zu hohe Kosten“ ab einer monatlichen Belastung von DM 250,- virulent wird. Dieser Betrag liegt zwar deutlich unter den Kosten für einen Privat-Pkw der unteren Mittelklasse in Höhe von ca. DM 800,- im Monat (OPEL Astra Caravan), private Pkw haben jedoch den Vorteil niedrigerer, variabler Transaktionskosten (insbesondere Buchung, Abholen und Zurückbringen). Zusammengefaßt: CarSharing bietet eine Alternative für Wenigfahrer, vernachlässigt jedoch den größeren und kaufkräftigeren Teil des Marktes, der Autoverfügbarkeiten über 4% benötigt⁸⁾.

Dieser Markt, der ausschließlich vom Privat-Pkw versorgt wird, saugt einen Teil der für CarSharing lukrativen Großkunden ab, die StattAuto wegen zu hoher Kosten verlassen. Der Markt der von CarSharing erreicht werden kann, bewegt sich zwischen 250 und 2.500 DM/Jahr Fahrtkosten. Hier erzielt z.B. StattAuto 70% seiner Umsätze.

Umsatzverteilung bei StattAuto Berlin



8) An dieser Stelle bleibt kritisch anzumerken, daß die deutsche Verkehrsstatistik nicht in der Lage ist, eine Verteilung der jährlichen Km-Leistungen aller Autofahrer herzustellen, die das rationale Marktsegment für CarSharing quantifizieren würde.

2. CarSharing hat sich immer als missing link im Umweltverbund verstanden, dergestalt, daß mit seiner Hilfe der notwendige Teil Automobilität für Nutzer des Umweltverbundes angeboten werden kann. Auf diese Weise sollte ein Gegenkonzept (Neuer Umweltverbund)⁹⁾ zum integrierten Mobilitätsangebot Privat-Pkw entwickelt werden. Zu einem solchen Gegenentwurf gehört die Kooperation mit den anderen Anbietern des Umweltverbundes und der öffentlichen Hand. Eine Zusammenarbeit existiert zwar punktuell mit Taxifunkzentralen (Buchungszentralen für StadtAutos und Taxis) und der Bahn (vor allem als Sponsor des Europäischen CarSharing-Verbandes (ECS), aber sie existiert nicht strategisch und systematisch. Das Ergebnis dieser mangelnden Zusammenarbeit ist der andauernde Informations- und Koordinationsaufwand der Kunden des Umweltverbundes, von denen diese „Dienstleister“ verlangen, selber die optimale Verkehrsmittelwahl zu treffen¹⁰⁾. Ein wirklicher Mobilitätsdienstleister würde nicht die Auslastung „seines Verkehrsmittels“ fördern, sondern die vollständige Zufriedenheit seines Kunden bzgl. aller Mobilitätsbedürfnisse. Entsprechend würde er die Koordinierung der optimalen Verkehrsmittel für seine Kunden übernehmen und sich damit zwangsweise von „seinem Verkehrsmittel“ lösen.

Die öffentliche Hand und die Verkehrsbetriebe haben trotz zahlreicher Angebote von CarSharing-Seite erst wenig zur Kooperation beigetragen:

Die öffentliche Hand sieht sich nicht in der Lage, trotz verschiedener Ankündigungen, Stellplätze im öffentlichen Straßenland für CarSharing-Fahrzeuge analog zu Taxihalten zu reservieren. Statt dessen verteuert sie die vermieteten Stellplätze derart, daß diese Kosten das Wachstum der CarSharing-Organisationen behindern.

Die Verkehrsbetriebe sehen sich bisher nur in ganz wenigen Städten in der Lage, auf einer vergünstigten Basis Jahres- und Monatstickets anzubieten. Dabei wurde mehrfach nachgewiesen, daß CarSharing autonutzende Segmente anspricht, die vom öffentlichen Verkehr alleine nicht erreicht werden können. Auf der anderen Seite sind CarSharing-Organisationen auf gute öffentliche Verkehrssysteme angewiesen. Es läge daher nahe, Teile der Werbeetats zu kombinieren und erhebliche synergetische Effekte zu realisieren.

9) Vgl. Petersen, M., 1995, S. 223.

10) Interessanterweise gibt es eine unendliche Literatur über Verkehrsmittelwahlmodelle, aber niemanden, der dieses offensichtlich komplexe Problem den Verkehrsteilnehmern gewinnbringend abgenommen hat.

Die Kritik am status quo und die Analyse der augenblicklichen Wachstumsschwäche von CarSharing läßt sich somit in zwei Sätzen zusammenfassen. Erstens muß die aus dem Angebot selber resultierende geringe Größe des Marktes durch *neue Angebote* aufgebrochen werden. Zweitens gilt es, die *Integration aller Mobilitätsangebote* in attraktiven Paketen und schließlich im Neuen Umweltverbund als dem einzig möglichen Konkurrenten zum Privat-Pkw zu fördern.

3 Das neue Angebot: CashCar

Wie gezeigt wurde, nimmt die Attraktivität von CarSharing bei Nutzungszeiträumen von über 6% des Jahres stark ab. Bei CarSharing fallen Nutzungszeiträume (Miete) und Verfügbarkeit über ein Auto tendenziell aufgrund der Kostenstruktur der Nutzung (Nutzung heißt hohe Kosten, Nicht-Nutzung heißt keine Kosten) zusammen. Ein StattAuto bucht man nur dann, wenn man es wirklich braucht. Beim Privat-Pkw hingegen ist der Verfügungszeitraum viel größer als der eigentliche Nutzungszeitraum. Die meiste Zeit seines „Lebens“ wartet der Privat-Pkw ungenutzt auf seinen Eigentümer und verursacht gerade in diesem Zeitraum den größten Teil seiner Kosten (eben der Fixkosten). Gerade dieses Verhältnis Verfügbarkeitszeit zu Nutzungszeit kann man als eine Kennzahl für die „Verlässlichkeit“¹¹⁾ definieren, die die einen großen Teil der Attraktivität des Privat-Pkw und damit der Zahlungsbereitschaft für ihn ausmacht.

Es gibt jedoch Verfügungszeiten, von denen jeder sagen kann, daß ihr Wegfall die Verlässlichkeit des Autos nicht berührt. Wenn man 3 Wochen in die USA verreist, wird man sein Auto in dieser Zeit definitiv nicht benötigen. Diese Tatsache berücksichtigt der Autobaustein Privat-Pkw nicht. Die grundsätzliche Überlegung heißt also: Man benötigt einen Autobaustein, bei dem der Nutzer im Gegensatz zu CarSharing - alleine über seine Verfügbarkeitsräume entscheiden kann. Die Zeiträume, in denen er nicht verfügen möchte, müßten eintauschbar sein; gegen Geld oder gegen Verfügbarkeiten über andere Verkehrsmittel.

CashCar verspricht genau dies zu leisten. Der Kunde erhält in einem Full-Service-Leasing-Vertrag die 100%ige Verfügbarkeit über einen von ihm selbst bestellten Neuwagen. Dafür bezahlt er eine feste Leasingrate, die sich an

11) Zum Begriff „Verlässlichkeit“ und Attraktivität des Autos vgl. Franke, Sassa, Berlin, 1998.

den entsprechenden Kosten für einen Privat-Pkw ausrichtet. Der Unterschied zum konventionellen Leasing besteht in der CashCar-Option: Der Kunde kann jederzeit bei der Buchungszentrale der CarSharing-Organisation einen sogenannten „Freiraum“ anmelden, in dem er sein CashCar den CarSharing-Kunden zur Miete anbieten möchte. Der Kunde erhält dafür die Hälfte des Vermietumsatzes im Freiraum und senkt auf diese Weise die Kosten der Verfügbarkeit für Zeiträume, in denen er nicht verfügen will.

Die Wirkungen der ersten 0-Serie, mit der StattAuto CashCar zur Zeit getestet sind höchst interessant.

1. Im Unterschied zum Privat-Pkw wird im Haushaltsvorstand des CashCar-Kunden nun *andauernd eine Diskussion* darüber geführt, ob und wann und wie lange man abgeben soll. Das Auto als grundsätzlich verfügbares Verkehrsmittel wird permanent in Frage gestellt.
2. Die *Steuerbarkeit* der Verfügbarkeit und der Kosten wird als *Vorteil* empfunden, die *Planungs- und Entscheidungsnotwendigkeit* hingegen als *Last*. Dieses Dilemma versuchen einige Kunden dadurch zu umgehen, daß sie ihr CashCar *immer* in den Freiraum stellen, womit sie sich interessanterweise zu einem CarSharer machen. Dieses Verfahren ist natürlich ökonomisch irrational, da die Verlässlichkeit sinkt und die Kosten höher sind als beim klassischen CarSharing.
3. Alle Kunden schätzen die *Diversifizierung* ihrer Autobausteine, da sie ihr CashCar nicht nur gegen Geld sondern auch gegen andere Autos aus der CarSharing-Flotte eintauschen können.
4. *Betriebswirtschaftlich* ist CashCar für die CarSharing-Organisation interessant, weil der CashCarKunde vor allem dann abgeben wird, wenn er hofft, möglichst viel mit seinem Auto zu verdienen. Das ist regelmäßig dann der Fall, wenn die Auslastung bei CarSharing besonders hoch ist, z.B. am Wochenende und in Ferienzeiten. Zurückgegebene CashCars vergrößern die CarSharing-Flotte zu Spitzenzeiten (z.B. am Wochenende) und erhöhen damit sowohl den Umsatz als auch die Verlässlichkeit des CarSharing, weil weniger Buchungswünsche abgelehnt werden müssen.

Das voll ausgebaute Produkt CashCar wird das strategische, gewissermaßen unternehmerische Verhalten der CashCar-Kunden unterstützen, in dem es ihnen für alle möglichen angebotenen Freiräume - ähnlich wie auf einer Börse - bestimmte „Kurse“, d.h. Geldbeträge garantiert. Das wiederum wird die

Diskussion im Haushaltsvorstand (vgl. Punkt 1 oben) beflügeln, insbesondere dann, wenn die Kurse z. B. an einem sonnigen Wochenende gut sind.

4 Von Mobilitätspaketen zum Mobilitätsproviding

Mit der Einführung von CashCar wird es einen weiteren attraktiven Autobau-stein geben, der sich, genau wie die anderen bereits eingeführten Autobau-Steine Taxi, Autovermietung, CarSharing gut mit den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes kombinieren läßt. Es genügt jedoch nicht, von einzelnen Firmen einzelne AutobauSteine anbieten zu lassen, da dann jeder Anbieter versuchen wird, für jeden Fahrzweck immer nur sein Verkehrsmittel zu „verkaufen“.

Deshalb versuchen kluge Verkehrsmittel-Anbieter bereits jetzt, Mobilitätspa-kete zu schnüren, die die Stärken bestimmter Verkehrsmittel kombinieren. Besonders fortschrittlich ist hierbei die Mobility CarSharing Schweiz. Ihr ist es gelungen, zusammen mit der Bahn und dem ÖV-Anbieter in Zürich eine Karte einzuführen, die die Leistungen dieser drei Firmen bündelt und verbil-ligt. Alle drei Anbieter erwarten sich ein erhebliches Wachstum (die Mobility alleine eine Verdoppelung ihrer Kundenzahl) aus Marktsegmenten, die sie alleine bisher nicht erreichen konnten¹²⁾.

Es ist jedoch fraglich, ob alleine das Schnüren von marketingorientierten Paketen eine wirkliche Integration des Verkehrsmittel-Angebots bewirken kann. Zu eine solchen gehört m.E. eine operative Performance, die noch von den klassischen Anbietern parallel betrieben wird und entsprechend schwach abschneidet. Ein schönes Beispiel dafür sind „Mobilitätszentralen“, die inzwischen zum Stolz jedes fortschrittlichen Verkehrsbetriebes gehören, jedoch vor allem die eigenen Leistungen anbieten und die anderer Verkehrs-mittelanbieter diskriminieren.

Tendenziell erwarten wir daher den Zusammenschluß der Ressourcen einiger entscheidender Anbieter aus allen Branchen zu einer gemeinsamen, großen Organisation, die über eine feste Kundenbeziehung eine eigene Marke für ein neues Produkt, das *Mobilitätsproviding* aufbaut. Eine solche „Mobilitäts AG“, wird die Mobilität ihrer Kunden vollständig organisieren. Die Mobilitäts AG kümmert sich um alle Belange der Mobilität ihrer Kunden und

12) Vgl. ausführlich dazu und zu grundsätzlich quantitativen Überlegungen zu den zukünftigen CarSharing-Märkten: Muheim, P., Bern 1998.

stellt dafür vor allem drei Elemente zur Verfügung: MOBILCARD, MOBILSTATION und Mobilitätszentrale. Ihre Kunden können 24 Stunden am Tag alle nur erdenklichen Verkehrsmittel über die Mobilitätszentrale abrufen, finden diese u. a. in den MOBILSTATIONEN vor und bezahlen sie mit einer Chip-Debitcard, eben der MOBILCARD. Die Mobilitäts AG kauft dafür von den bisherigen Verkehrsmittelanbietern (Autoherstellern, CarSharing-Organisationen, öffentlichen Verkehrsbetrieben, Airlines aber auch den Fahrradherstellern, etc.) entsprechende Kontingente zu um deren Vertriebskosten rabattierten Preisen. Sie ist den bisherigen verkehrsmittelorientierten Anbietern überlegen, weil sie kundenorientierte, integrierte Mobilität zu unveränderten Preisen anbietet. Die optimale Kombination der Verkehrsmittel anhand der subjektiven Wünsche ihrer Kunden ist ihre Stärke und bildet die Grundlage für ein universelles Mobilitätskonzept von Informationsgesellschaften, das dem noch herrschenden Konzept des „Privat-Pkw“ nachfolgen wird. Eine solche Entwicklung erscheint uns zwangsläufig, da die optimale Kombination von Verkehrsmitteln aufgrund individueller Wünsche in Gesellschaften mit sinkenden Transaktionskosten immer billiger wird.

Zur Entstehung der Mobilitäts AG fehlten bisher die Autobausteine im Kontinuum von Gehen, Radfahren, Öffentlichem Verkehr, Bahnfahren und Fliegen, die die Stärken des Privat-Pkw wirklich abdecken können. Die Einführung von CashCarSharing ist deshalb der erste und der entscheidende Schritt vor der Etablierung von Mobilitätsproviding. Nur wer die Autobausteine CarSharing und CashCar vollständig beherrscht und die notwendigen strategischen Allianzen für die Etablierung seines Angebots geschaffen hat, wird in der Lage sein, einen Markt und eine Marke für Mobilitätsproviding aufzubauen.

5 Die eigene Gründung von CarSharing-Organisationen

In diesem Buch geht es um „Verkehrsmittelinitiativen und Umweltschutz und unsere Wirkungsmöglichkeiten in der Gemeinde.“ Davon war in diesem Beitrag bisher nicht viel die Rede. Tatsächlich bin ich der Meinung, daß die große Grass-Roots-Zeit des CarSharing im Ganzen ihrem Ende zugeht. Das Verdienst der sozialen Bewegungen der 80er Jahre ist es bestimmt, die Kraft und den Atem für die Erfindung von Alternativen zum Privat-Pkw gefunden zu haben. Dies war jedoch nur so lange möglich, so lange die etablierten Industrien der Meinung waren, daß CarSharing lediglich etwas für Ökointeressierte und sonstige Minderheiten sei. Von einer solchen Einstellung kann

inzwischen keine Rede mehr sein. CarSharing gilt als *die* soziale Innovation und ökoeffiziente Dienstleistung im Verkehrsbereich und aus unserer eigenen Arbeit wissen wir, daß sowohl in der Autoindustrie als auch bei der Deutschen Bahn AG die Notwendigkeit eines Professionalisierungsschubes bzw. der Etablierung eines oder mehrerer nationaler Anbieter für Cash-CarSharing immer konkreter diskutiert wird. Wir würden daher davon abraten, eigene CarSharing-Organisationen zu gründen, da wir davon ausgehen, daß den kleinen Organisationen schon bald große gegenüberstehen werden.

CarSharing ist in Deutschland sicher nicht zufällig in der Nischenstadt Westberlin entstanden. Es ist jedoch dabei, zusammen mit CashCar und im Rahmen von Mobilitätsproviding Teil einer ernsthaften, massenwirksamen Innovation zu werden. Ob diese dem Privat-Pkw als dem herrschenden Verkehrskonzept Paroli wird bieten können ..., warten wirs ab.

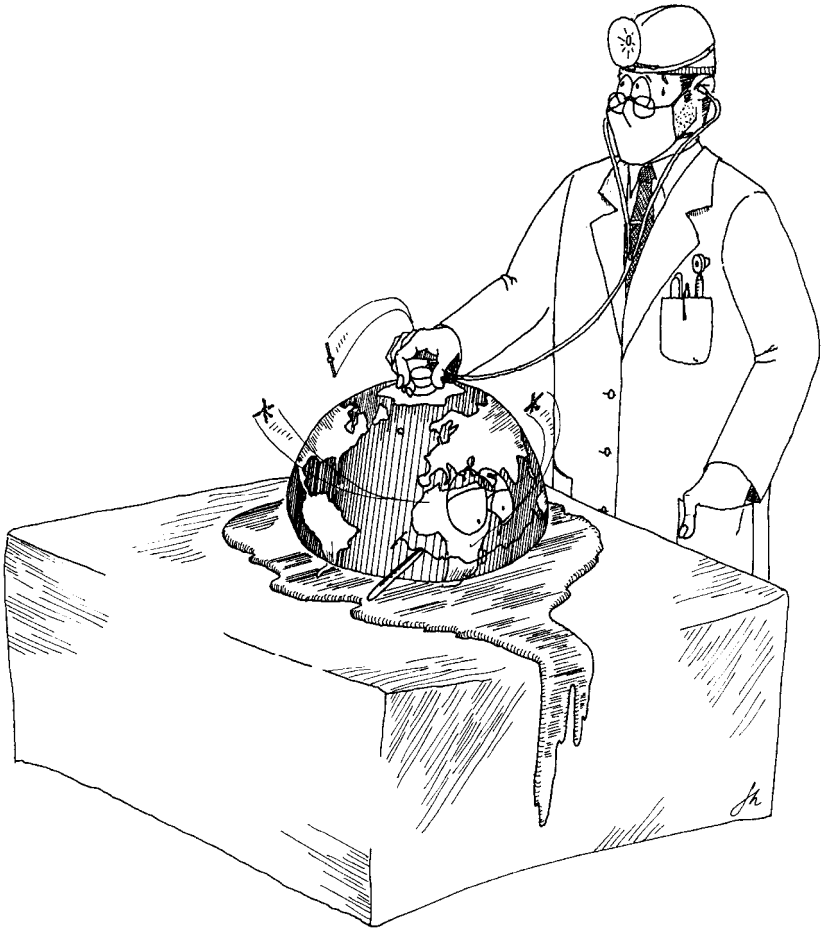
Vertiefende Literatur

- Baum, Herbert/Pesch, Stephan: Untersuchung der Eignung von CarSharing im Hinblick auf Reduzierung von Stadtverkehrsproblemen, Bericht im Auftrag des BMV, Köln 1994.
- Eberius, L./Petersen, M., Jahn: Die Mobilstation als Erweiterung des Car-Sharing-Gedankens, unveröffentlichte Studie im Auftrag der EU (THERMIE), INNOTECH GmbH Berlin (Hg.), Berlin 1994.
- Franke, Sassa: CarSharing zwischen Ökoprojekt und Mobilitätsdienstleistung, Vortrag auf dem ECS-Kongress am 12. Juni 1998, Berlin 1998.
- Muheim, P.: Das Energiesparpotential des gemeinschaftlichen Gebrauchs von Motorfahrzeugen als Alternative zum Besitz eines eigenen Autos. Eine Untersuchung am Modell der ATG Auto Teilet Genossenschaft, zu beziehen über: ENET, Bundesamt für Energiewirtschaft Administration und Versand, Postfach 142, CH-3000 Bern 6, (Art.nr. 30066)
- Muheim, Peter: CarSharing - der Schlüssel zur kombinierten Mobilität, Synthese, Bern 1998 (zu beziehen über: Eidgenössische Drucksachen und Materialzentrale (EDMZ), CHOICE-3000 Bern, EDMZ-Bestellnr. 805.501.d.
- Petersen, M.: Ökonomische Analyse des CarSharing, Wiesbaden 1995.
- Reinkober, N.: Fahrgemeinschaften und Mobilitätszentrale, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Band 81, Bielefeld 1994.

Sachs, Wolfgang: Die Liebe zum Automobil - Ein Rückblick in die Geschichte unserer Wünsche, Reinbek 1994.

Schuhmacher, Fitz: Die Rückkehr zum menschlichen Maß, Reinbek 1977.

Schmidt-Bleek, Friedrich: Wieviel Umwelt braucht der Mensch?: MIPS - das Maß für ökologisches Wirtschaften, Berlin 1994.



Ulrich Knauer

Möglichkeiten des Engagements zur Verbesserung der Verkehrssysteme

1 Aufbau von S-Bahn-Systemen in mittleren Großstädten

Die Berliner und die Hamburger S-Bahn sind Wahr- und Markenzeichen, die seit mehr als hundert Jahren einen wesentlichen Teil des Personenverkehrs dieser Großräume bewältigen. Sie verkehrten in der Regie der Reichsbahn, Bundesbahn und verkehren heute in der Regie der Deutschen Bahn AG auf eigenen Gleiskörpern oder auf den Gleisen der sogenannten Fernbahn, aber mit eigener Stromversorgung aus einer seitlich verlaufenden Stromschiene. Seit einigen Jahrzehnten gibt es andere S-Bahnssysteme, die mit dem üblichen Bahnstrom unter Dachstromabnehmern betrieben werden. Die ersten dieser Art entstanden im Ruhrgebiet, in München, in Frankfurt, aber auch in anderen Ballungsgebieten wie Nürnberg, Halle an der Saale, Magdeburg, Rostock und seit 1997 in Hannover. Es ist deutlich, daß die Planung und Umsetzung immer den politischen Entwicklungen und Kräften folgen. Insofern haben die existierenden Systeme in der ehemaligen DDR eine andere Geschichte als die Systeme in Westdeutschland. Es fällt etwa auf, daß Nürnberg Jahrzehnte früher mit dem Aufbau begonnen hat, als das größtmäßig vergleichbare Hannover, und daß in dem eher größeren Bremen derartige bisher noch nicht existiert. Die genannten Städte in Ostdeutschland sind alle deutlich kleiner als die erwähnten westdeutschen Städte, haben allerdings auch kleinere Netze. Außerhalb Deutschlands gibt es vergleichbare Systeme in vielen Großstädten wie Tokio, Moskau, Paris, London, New York usw.

1.1 Voraussetzungen

Warum sollte man in mittleren oder gar kleineren Großstädten und ihrem Umland auf die Entwicklung von Konzepten für den schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV) setzen? Faktisch wurden oder werden solche

Systeme diskutiert in Oldenburg (ca. 150.000 Einwohner) und Trier (ca. 95.000 Einwohner), aber auch im Großraum Aachen und seit Anfang 1998 in Bremen, sie befinden sich bereits in der Realisierung in Karlsruhe (ca. 270.000 Einwohner) und seit 1997 auch in Saarbrücken (ca. 200.000 Einwohner).

Es gibt eine Voraussetzung, die ein SPNV-Konzept für kleinere Großstädte und Ballungsgebiete nahelegt:

- ein vorhandenes Schienennetz (der DB AG), das freie Kapazität hat und einen
- erheblichen Teil der Stadt und des Umlandes zu bedienen in der Lage ist.

Bei der fortschreitenden Taktung des Reisezugverkehrs der Deutschen Bahn werden die freien Kapazitäten gerade in kleineren Großstädten schnell deutlich, etwa daran, daß bei einem generellen Stundentakt die meisten Gleise nur etwa 15 von 60 Minuten benutzt oder belegt sind.

Eine Erhebung der Besiedlungsdichte entlang von Bahnstrecken kann Aufschluß darüber geben, wieviel Bewohner im weiteren Sinne, d.h. unter Einschluß von Betrieben, Bildungseinrichtungen etc. im potentiellen Einzugsbereich leben bzw. arbeiten.

Ich betone, daß für die hier dargestellten Überlegungen und Vorschläge kein Straßenbahnnetz vorausgesetzt wird (wenngleich bei dessen Einbeziehen außerordentlich glückliche Kombinationen möglich sind, wie etwa in Karlsruhe realisiert und im weiteren Ausbau begriffen). Ebenso wenig ist die Elektrifizierung der vorhandenen Bahnstrecken erforderlich.

Es soll hier noch auf die Blüte hingewiesen werden, die schienengebundene Nahverkehrssysteme in Frankreich zur Zeit erleben, etwa in Straßburg, St. Etienne, Grenoble, und Lille, um einige Städte zu nennen.

1.2 Bemerkung zum Namen „S-Bahn“

Der Name S-Bahn für ein schienengebundenes Personennahverkehrssystem wird aufgrund der gemachten Voraussetzungen bzw. Einschränkungen häufig als irreführend angesehen und erweckt bei einigen Begutachtern (zu denen in der Regel Regionalpolitiker gehören) Abneigung wegen falscher Assoziationen. In der politischen Diskussion sind deswegen auch andere Namen aufgetaucht wie City-Bahn. Die Abkürzung CB war eine Zeit lang bei der

Bundesbahn üblich, ist jetzt aber durch Stadtexpress (SE) ersetzt, wobei auch die früheren sogenannten Nahverkehrszüge enthalten sind, eine weitere Möglichkeit wäre Zitty-Bahn. Regionalbezogene Namen (in Wiederaufnahme der Tradition von Privatbahnen) haben möglicherweise noch eine bessere Identifikationswirkung, so etwa „Saarbahn“ in Saarbrücken, besonders beliebt auch in Baden-Württemberg vor allem im Regionalbereich, z.B. „Schönbuchbahn“ oder „Wieslauftalbahn“. Organisatorisch gesehen vermischen sich die Grenzen zwischen S-Bahn, U-Bahn und Straßenbahn ohnehin allmählich zu Gunsten von Begriffen wie „Schnellbahnen im Großraum von ...“. So sind in den offiziellen Kursbüchern der Deutschen Bahn AG Karten enthalten, die etwa für Berlin U-Bahn, S-Bahn, Regionalbahnen und Regionalexpresslinien zeigen und ähnlich für Hamburg, Rhein-Ruhr, Rhein-Sieg, Dresden, Nürnberg (dort sind sogar die Straßenbahnlinien enthalten) usw.

2 S-Bahn Konzept 1 - Stadt- und Regional, „busse“ auf der Schiene

Hier sollen Projektansätze vorgestellt werden, die mit vergleichsweise geringen Investitionen und Betriebskosten auskommen, d.h. in erster Linie, daß nur in sehr geringem Umfang Streckenneu- bzw. Streckenausbau erforderlich sind. Dazu im Gegensatz sind Projekte wie die Stadt- und Regionalbahnen Saarbrücken oder Aachen zu sehen, die jeweils ca. 20 Kilometer Streckenneubauten bei einem Gesamtnetz von ca. 50-70 Kilometer erforderlich machen. Auch dabei handelt es sich allerdings um zukunftsfähige Systeme, deren Realisierung von erheblicher Bedeutung für die jeweiligen Regionen sind.

Im Unterschied dazu sind also Entwürfe zu sehen, die mit vorhandenen Schienennetzen arbeiten und bei Haltepunkten zum Teil auf stillgelegte Stadtteilbahnhöfe und ehemalige Haltepunkte zurückgreifen können, was in der Regel die verkehrliche Anbindung für Fußgänger und Radfahrer und auch für Busse und PKW deutlich erleichtern wird. Hier werden die Beispiele Trier und Oldenburg vorgestellt, die im Grunde vergleichbar sind, wenn auch die verkehrlichen Bedingungen in beiden Städten sehr unterschiedlich sind. Das wird auch an den folgenden schematischen Darstellungen der geplanten Netze deutlich: ein 5-Stern in Oldenburg und ein Oval mit Zweigen nach außen in Trier.

2.1 Oldenburg

In der Stadt Oldenburg ist die Diskussion um den innerstädtischen SPNV nie ganz verstummt seit Stilllegung von Stadtteilbahnhöfen in den letzten Jahrzehnten. Aber erst zu Beginn der neunziger Jahre hat die Diskussion wieder neue Brisanz gewonnen, nicht zuletzt als Folge des sich entwickelnden Bewußtseins über die Bedeutung der nichtbetriebswirtschaftlichen, also im weitesten Sinne ökologischen Kosten des Verkehrs. Auf der anderen Seite hat auch die Überzeugung wieder Befürworter gefunden, daß die verkehrliche Versorgung zu den essentiellen kommunalen Aufgaben zu rechnen ist, vergleichbar mit Strom- und Wasserversorgung, zumal die Mobilität als gesellschaftliches Gut und mehr noch als Anforderung an die Bürger immer mehr an Bedeutung gewinnt.

Das Schienennetz und der derzeit realisierte „Fasttaktfahrplan“ der Bundesbahn erlauben, wie eine Studie der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg ergab, das „Zwischenschieben“ eines S-bahnähnlichen Vorortverkehrs praktisch ohne wesentliche Veränderungen, mit einem Umlauf pro Stunden im gesamten untersuchten Netz und einem weiteren Umlauf, der auf das Stadtgebiet beschränkt bleibt. Allein der Ausbau von Haltestellen und die Anschaffung von geeigneten Fahrzeugen sind erforderlich. Die geplanten Umläufe sind mit 4 Fahrzeugen zu realisieren. Dabei sind kleinere dieselgetriebene Fahrzeuge vorzuziehen um Variabilität zu sichern, da nicht alle Strecken elektrifiziert sind. Zusammen mit den bisher vorhandenen Regelzügen der Bahn (RE, SE und RB) ist mit den Umlandgemeinden ein Halbstundentakt zu realisieren, die innerstädtischen Haltepunkte, die von den Regelzügen der Bahn nicht bedient werden, erreichen trotzdem eine Bedienungshäufigkeit von zweimal pro Stunde, allerdings mit wechselndem Takt, etwa zur Minute 10 und 30 in jeder Stunde.

Ziele sind bequeme Anschlüsse an den Fernverkehr über den Hauptbahnhof Oldenburg, Verbindung des Umlandes mit seinen Mittel- und Unterezentren an Stadtteilzentren von Oldenburg, Verbindung von Stadtteilzentren untereinander und Erschließung vor allem der Universität (ca. 15.000 Studierende und Beschäftigte) für die Einpendler aus mittleren Entfernungen.

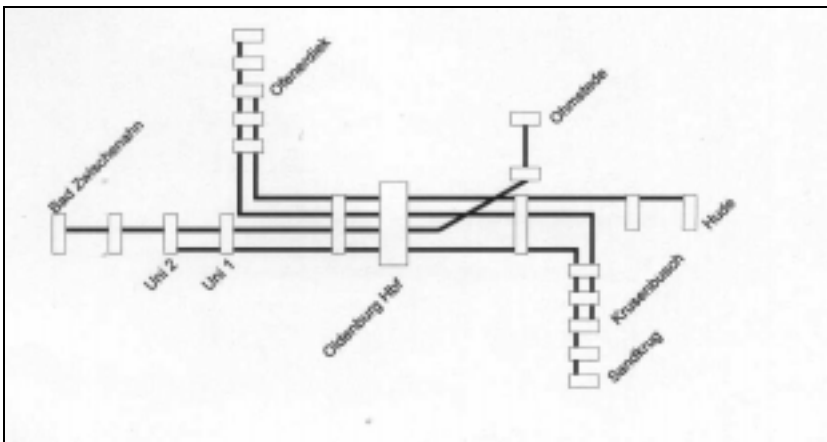
Bei den politischen Diskussionen ergab sich eine alle Erwartungen übertreffende Zustimmung von Bürgern, Bürgervereinen, Umlandgemeinden und eine entsprechend konträre Reserviertheit von kommunalen Entscheidungsträgern der Stadt und der Verkehrsbetriebe. Das große positive Echo in den Zeitungen wurde durch ein Gegengutachten der Stadtverwaltung konterka-

riert, das alle Modellrechnungen in Frage stellte, mit dem Hauptargument, daß die (astronomisch hohen) Trassenpreise der DB (von ca. 10 DM pro gefahrenen Kilometer) keinerlei auch nur annähernd vertretbare Kalkulationen erlaubten.

Eine solche Argumentation läßt natürlich alle gesamtgesellschaftlichen Kostenargumente in den Hintergrund treten. Sie zeigt aber auch die grundsätzliche Problematik, wie Entscheidungsträger sich aus der Verantwortung ziehen können, ohne in die eigentliche notwendige Diskussion - etwa hier über die Trassenpreise - einzutreten. Klar ist, daß Trassenpreise objektiv nicht anders sein dürften als die Preise für die Benutzung von Straßen. Die Leitung der Oldenburger Verkehrsbetriebe (nichtstädtisch) ist größeren Innovationen gegenüber traditionell wenig aufgeschlossen, so daß von dieser Seite ein Entscheidungsträger als Befürworter fehlt.

Die weitere Diskussion läuft darauf hinaus, zunächst die Einrichtung weiterer Haltepunkte und eine Verdichtung des DB-Verkehrs auf Stadtexpressniveau als Vorstufe der Realisierung anzustreben. Mittelfristig ist eine Einbindung in ein S-Bahnssystem von Bremen aus sinnvoll, was auch schon in der Studie der Carl von Ossietzky-Universität angedacht wurde. Damit könnte die eine Hauptlinie durch Oldenburg in Ost-West-Richtung bedient werden, mit Endpunkt westlich von Oldenburg. Hier wäre sogar eine Integration der Bremer Straßenbahn im „Karlsruher Modell“ (siehe unten) denkbar.

Oldenburg



2.2 Trier

In den frühen neunziger Jahren begannen die ersten Überlegungen für die Einrichtung eines S-bahnartigen Taktverkehrs auf den in der Region vorhandenen Schienenstrecken. Darauf folgte ein entsprechendes Gutachten eines auswärtigen Ingenieur-Büros, das 1993 veröffentlicht wurde. Das Gutachten führte zu dem Ergebnis, daß die regionale S-bahnartige Betriebsweise im Schienennetz möglich sei, die vorhandenen Schienenkapazitäten hierfür ausreichen, daß aber zahlreiche neue Haltepunkte erforderlich wären. Inzwischen (Stand Januar 1996) gibt es Detailplanungen für 6 neue Haltepunkte, für die die Baumaßnahmen ab ca. 1998 beginnen können. Die Planung soll in einen Nahverkehrsplan auf regionaler Ebene integriert werden, der insbesondere neue Orts- und Stadtbussysteme auch für kleinere Städte enthalten soll.

Zu einem weiteren Schwerpunkt in der Diskussion, dem städtebaulichen Nutzen, zitiere ich aus einem „Entwurf der Verkehrsrunde zur Entwicklung des Bus-Schienen-Konzepts für Trier“ vom Januar 1996: „In der Diskussion um das Regionalbahnprojekt sollte auch der städtebauliche Nutzen beurteilt werden. Die schienennahen bzw. bahnhofsnahe Flächen an den bestehenden Bahnhöfen sind überwiegend in einem beklagenswerten Zustand. Exemplarisch hierfür ist der Bahnhof Ehrang, der von minderwertigen, wenig produktiven, für eine ortskernahe deplazierten „Hinterhofnutzung“ umgeben ist und in einem attraktiven Regionalbahnnetz einer von mehreren Kristallisationspunkten einer besseren Entwicklung werden könnte. Die Schienentpotentiale wären noch größer, wenn die zukünftige Stadtentwicklung für neue Wohn- und Gewerbegebiete sowie Büro- und Freizeitstandorte bevorzugt schienennahe Flächen nutzen würde.“

Die Analyse des Istzustandes im Schienenverkehr als Basis für die Motivation zur Entwicklung neuer schienengebundener Nahverkehrssysteme ist auch hier, ähnlich wie zuvor allgemein beschrieben, ich zitiere „Das Trierer Schienennetz wird bisher von der Bahn AG schlecht genutzt und hat vor allem im Nahbereich große Mängel, derentwegen es am Trierer Binnenverkehr nur 0,1 % Marktanteil erreicht. Die Bahnhofs- und Haltepunktdichte ist gering, an vielen wichtigen Quellen und Zielen fährt die Bahn vorbei, die Fahrplandichte reicht für attraktiven Schienennahverkehr nicht aus. Ein Teil der Nahverkehrs- und Regionalzüge beginnen und enden in Trier, das damit zum unnötigen Umsteige- und Wartepunkt wird. Das Wagenmaterial ist zum Teil veraltet. Die Bahn hat in der Region jahrzehntelang wenig in den Nah-

verkehr investiert. Viele Bahnhöfe und Haltepunkte sind in schlechtem Zustand, andere Strecken und Haltepunkte wurden geschlossen. Die Attraktivitätsmerkmale großstädtischen Schienenverkehrs mit durchgängigem dichten Taktverkehr und dichter Haltepunktfolge werden nicht erfüllt.“

Auch hier gilt: Bekannte Vorbilder innovativer Schienenkonzepte sind mit dem Trierer Ansatz nur bedingt vergleichbar. Die Basis dieses Konzeptes ist, daß die Bahn kein Netz abgeben soll und auch keine Neubaustrecken entstehen müssen.

3 S-Bahn Konzept 2 - Straßenbahn auf die Fernstrecken, Regionalzüge in die Fußgängerzone

Für mittlere Großstädte ideale Bedingungen finden sich in Karlsruhe, würden sich aber auch in einigen anderen Städten mit relativ geringem Aufwand herstellen lassen. Städte wie Bremen oder Erfurt eignen sich dafür, weil dort eine normalspurige Straßenbahn relativ gut ausgebaut zur Verfügung steht und bisher kein selbständiges S-Bahnnetz vorhanden ist. Städte mit schmalspuriger Straßenbahn wären diesen gegenüber im Nachteil, obwohl Spuränderungen auch möglich sind, wie z.B. in Stuttgart zu sehen, dort allerdings für die als U-Bahn umgerüstete Straßenbahn ohne DB-Anbindung. Es handelt sich bei diesem zweiten S-Bahn-Konzept um ein Mischsystem zwischen Straßenbahn und S-Bahn, was mit handlichen und wendigen straßenbahnähnlichen Zweisystemfahrzeugen realisiert wird. Das Saarbrücker Modell entspricht im übrigen auch diesem Konzept. Dort wurde der Straßenbahnteil völlig neu gebaut. Zusätzlich zu einem bereits existierenden S- und U-Bahn-Netz ist das Konzept: Straßenbahn auf die Schiene auch in München in die Diskussion gekommen (vgl. ProBahn Zeitung 2/98). Wie Beispiele zeigen, sind für solche Projekte jedoch sehr engagierte Verkehrsbetriebe mit entsprechend innovativ gesonnenem Leitungspersonal unverzichtbare Voraussetzung.

3.1 Karlsruhe

Historisch gesehen machte Karlsruhe den ersten Schritt durch die Übernahme der damals noch schmalspurigen Albtalbahn. Es handelt sich um eine Linie in den Schwarzwald mit zwei Ästen von ca. 30 km Länge. Als erstes baute man die Linie auf Normalspur um, wie sie auch die Karlsruher Straßenbahn hat. Auf diese Weise wurde die Anbindung des Altbahnhofes

– gelegen direkt neben dem Hauptbahnhof – jedoch auf Straßenebene, an das Straßenbahnnetz möglich. Als Konsequenz wird ein umsteigefreies Fahren von den betroffenen Umlandgemeinden bis in die Karlsruher Fußgängerzone möglich, die relativ weit vom Hauptbahnhof entfernt liegt. Dieses Konzept wurde in zwei Schritten weiterentwickelt. Von der Bundesbahn wurden stillgelegte Strecken übernommen, modernisiert und zum Teil auch neu verlegt. Es werden z.B. Industriegleise benutzt und durch Ortszentren neue Strecken gelegt. Dadurch erhielten auch kleinere Orte einen straßenbahnähnlichen Ortsverkehr und natürlich gleichzeitig eine umsteigefreie Verbindung in das Zentrum von Karlsruhe. Ein weiterer Schritt war, das Straßenbahnnetz an das in Betrieb befindliche Schienennetz der DB anzuschließen, so im Bahnhof Durlach, im Hauptbahnhof, vor und nach der Rheinbrücke in Richtung Wörth usw., so daß die Schienen der Bahn abwechselnd mit den Regelzügen der Bahn von den speziell dafür ausgerüsteten Straßenbahnzügen, die als S-Bahn verkehren, genutzt werden können. Solche Strecken existieren in den Richtungen Bruchsal, Baden-Baden und Heilbronn und ab September 97 nach Pforzheim, in die Pfalz nach Wörth sowie parallel zur Nord-Südstrecke Mannheim - Rastatt der DB. Als Zweigstrecken solcher DB-Linien werden dann im weiteren Umland befindliche Abzweige, die von der DB nicht mehr genutzt werden, übernommen, elektrifiziert und in das System integriert. Auf diese Weise ist bisher ein Netz entstanden, das einen Radius von ca. 50 Kilometern hat und gemeinhin als das Vorzeigemodell von zeitgemäßem SPN gilt. Dabei wird auf dem Straßenbahnnetz und den übrigen Strecken mit 750 V Gleichstrom gefahren (der übliche Straßenbahnstrom) und auf den Strecken der Bundesbahn mit dem dort üblichen 15 kV Wechselstrom mit 16 2/3 Hertz.

Enge Taktung, komfortable Fahrzeuge, gute Bedienung auch an Wochenenden und abends, kundenfreundliche Preise, sehr gute Öffentlichkeitsarbeit und ein aufgeschlossenes, kompetentes Management haben zu Steigerung der Fahrgastzahlen geführt, die alle Prognosen übertrafen. Dadurch konnte erreicht werden, daß dieses System nicht als ein Verkehrsmittel für die armen Leute gilt, die sich kein Auto leisten können. Vielmehr gilt: „Bei uns fahren sogar Bankiers mit der Stadtbahn“. (Zitat nach einem Bericht der Berliner Zeitung vom 10./11.5.97) Vor allem auch die Innenstadtkaufleute in Karlsruhe sind begeistert von dem System; und auch die Umlandgemeinden haben zum Teil erhebliche Aufwertung erfahren durch den innergemeindlichen SPNV und den exzellenten Straßenbahnanschluß an Stadt und Bahnhof in Karlsruhe. Ebenfalls in Saarbrücken übertrafen bereits in den ersten

Monaten die Fahrgastzahlen die optimistischen Vorabschätzungen (vgl. „fairkehr“ 2/1998).

Auch bei diesem System sind Schwierigkeiten im Bereich der Verhandlungen über die Trassenpreise mit der Deutschen Bahn AG, Bereich Schiene, vorgezeichnet. Es ist relativ sicher, daß dieses System wie auch jedes andere bei einem Preis von DM 10,-- pro gefahrenen Kilometer, wie er von der DB ins Gespräch gebracht wurde, zusammenbrechen würde.

4 Allgemeines

Die Kosten solcher Systeme erfordern eingehende Untersuchungen. Hier ist immer das sogenannte Least-Cost-Planning-Prinzip anzuwenden. (Es beinhaltet zusammengefaßt, daß die ökologischen Folgekosten von allem Verkehr und in diesem Fall ebenfalls auch von vermiedenem Individualverkehr als konkrete Ausgaben bzw. Einnahmen dem schienengebundenen Personennahverkehr zuzuschreiben sind.) Das impliziert insofern Probleme, als die Träger öffentlicher Verkehrssysteme, also Städte und Gemeinden, die Umweltkosten, die der individuelle Autoverkehr macht, nicht direkt aus ihrem Haushalt zu tragen brauchen, wohl aber die Zuschüsse für den öffentlichen Personennahverkehr. Trotzdem ist das richtige Bild für alle Verkehrsabläufe oder für alle Transportvorgänge überhaupt das „des ökologischen Rucksacks“, den jedes Fahrzeug mit sich führt, und der bezogen auf die Anzahl der beförderten Personen beim öffentlichen Personennahverkehr sehr viel „leichter“ ist, als beim individuellen motorisierten Nahverkehr. Zusätzlich sind bei fälligen Investitionskosten Abschläge zu berechnen, da aufgrund geschaffener Arbeitsplätze in der Produktion und im Betrieb Arbeitslosengelder gespart, bzw. Sozialversicherungsausfälle vermieden werden.

Die Betriebskosten von S-bahnartigen Systemen mit kleinen und leichten Fahrzeugen sollten eigentlich nicht über denen von Bussen auf der Straße liegen - die gesellschaftlich vermiedenen Kosten für vermiedene Umweltbelastung, Zeitausfall durch Staus usw. eingerechnet, auch wenn die Kommunen diese nicht direkt und nicht sofort bezahlen und Einsparungen den Betreibern nicht direkt zu gute kommen.

Möglichkeiten zur Kostensenkung und damit Verbesserung der Realisierungschancen liegen in einer guten Optimierung, die ebenso wie die Planung des Systems am besten vor Ort erfolgt. Die Optimierung betrifft den Fahrerumlauf, die Streckenzusammensetzungen sowie auch optimale Streckenlän-

gen und natürlich Fahrzeuggrößen. Ziel ist z.B., daß die Fahrzeuge möglichst dauernd fahren und die Wendezeiten kleingehalten werden, so daß die Pausen, die für die Fahrer erforderlich sind, nicht zwangsläufig mit Pausen der Fahrzeuge verbunden sind. Eine weitere interessante Möglichkeit zur Senkung der Kosten für die Kommunen besteht in privat finanzierten Haltepunkten, so realisiert erstmals bei dem Haltepunkt Bernau-Friedental an der Berliner S-Bahn (vgl. „Zug“ 11/97).

4.1 Verknüpfungen verschiedener Systeme

Probleme können bei der Verknüpfung verschiedener Systeme entstehen, d.h. hier im wesentlichen bei der Verknüpfung von Bus und Bahn. Klar ist, daß an den Endhaltestellen der Bahnen die Abfahrtszeiten der Busse koordiniert werden können, sogar Warten bei kleinen Verspätungen der Bahn ist möglich, ohne gravierende Folgen an anderen Stellen.

Vernetzung zwischen Bahn und Bus in einem Gesamtsystem an mehreren Stellen dagegen bringt größere Schwierigkeiten, wenn der Takt nicht so dicht ist, daß die Wartezeiten beim Umsteigen – immer maximal ein Taktintervall – in jedem Fall zumutbar ist. Trotzdem ist eine Integration von Angeboten in zwei Systemen möglich, ohne daß sie zeitlich genau aufeinander abgestimmt zu sein brauchen. Fahrgäste, die zu beiden Systemen Zugang haben, können die Entscheidung für eines der Systeme nach Reiseziel oder nach Komfort, Geschwindigkeit bzw. aktuelle Verfügbarkeit zur gewünschten Reisezeit treffen. Für Fahrgäste, denen nur ein System zur Verfügung steht, tritt keine Verschlechterung ein, dafür jedenfalls hat die Gesamtplanung zu sorgen. In jedem Fall wird die Netzdichte verbessert und das Gesamtsystem aufgewertet durch die hohe Attraktivität, die ein gutes schienengebundenes Angebot liefert.

4.2 Technische Fragen

Auf die Untersuchung technischer Fragen muß hier verzichtet werden. Nur drei Aspekte möchte ich erwähnen. Das beim Straßenbahnverkehr übliche Fahren auf Sicht läßt sich auf den Schienenverkehr auf den Gleisen der Bundesbahn nicht übertragen, jedoch die technische Entwicklung bietet mit der sogenannten elektronischen Sicht das Äquivalent, das die erforderliche Sicherheit garantiert. Darüber hinaus müssen Konzepte für Bedarfshaltestellen entwickelt werden, um unnötige Halte zu vermeiden und trotzdem eine

hinreichende Haltestellendichte zu erreichen. Hier geht es darum, wie der Haltewunsch vom Haltepunkt aus dem Fahrer mitgeteilt werden kann, Erfahrungen bestehen etwa im Karlsruher System.

Schließlich gibt es viele Gründe, den Sicherheitsstandard, den die Deutsche Bahn an Fahrzeuge anlegt, die in längeren Zügen oder im Hochgeschwindigkeitsverkehr eingesetzt werden können, für die hier in Rede stehenden „Leichttriebwagen“ zu verändern. Hierzu gibt es bereit seit längerer Zeit Gespräche und auch eine Reihe von „Vor“entscheidungen.

4.3 Akzeptanz vom ÖPNV-System

Alle Beispiele von erfolgreichen (oder auch weniger erfolgreichen) ÖPNV-Systemen zeigen, daß ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg in dem „Image“ des Systems zu suchen ist.

Hier kann insbesondere auch auf die Erfahrungen von Stadtbus-Systemen in kleinen oder mittelgroßen Städten zurückgegriffen werden, die relativ gut dokumentiert vorliegen (vgl. den gleichnamigen Titel von A. Lüers und M. Schmechting und die ausführliche Literaturangaben, die dort gemacht werden).

Für S-bahnartige Systeme bilden komfortable, freundliche, nicht zu große Fahrzeuge die Basis für ein gutes „Image“. Sie sollten spurtstark sein, was neben den objektiven Vorteilen auch ein schnelles „Beförderungsgefühl“ vermittelt, und natürlich leise und sparsam im Verbrauch (dient zugleich zur Verbesserung des „Image“). Elektrifizierung der Strecken ist dabei nicht mehr erforderlich, da die Entwicklung passender dieselbetriebener Fahrzeuge in den letzten Jahren gute Resultate gebracht hat.

Als besondere Attraktion gibt es etwa in Karlsruhe den Versuch, einige Fahrzeuge mit einem bistroähnlichen Abteil auszustatten.

Ebenso wichtig ist eine elegante und anspruchsvolle Infrastruktur. Das betrifft vor allen Haltestellen und Bahnhöfe, aber eigentlich auch die visuellen Eindrücke, die die Fahrgäste entlang der Strecke haben. Hier könnte längerfristig an eine bewußte Gestaltung gedacht werden, wozu auch die anliegenden Betriebe etc. aufgerufen sind. Hierzu gibt es auch Vorüberlegungen z.B. bei der Ahrtalbahn in Rheinland-Pfalz.

Es sind auch Beispiele denkbar, daß Bahnhöfe oder Haltepunkte von „Anliegern“, d.h. Betrieben oder ähnlichem gestaltet und auch gepflegt werden.

5 Resümee

Zur Gestaltung zukunftsfähiger Systeme sind in der Gegenwart mutige Ideen gefragt.

Wir haben zwei unterschiedliche Konzepte für S-Bahnsysteme vorgestellt:

- „Konzept 1 – Stadt- und Regionalbusse auf die Schiene“

für Städte ohne eigenes Straßenbahnnetz, mit einem DB-Schienennetz, das wesentliche Teile der Stadt und der Region erfaßt und freie Kapazitäten hat.

- „Konzept 2 – Straßenbahn auf die Fernstrecken, Regionalzüge in die Fußgängerzone“

für Städte mit eigenem Straßenbahnnetz oder der Bereitschaft, ein solches einzurichten.

In beiden Fällen ist hohes Engagement durch die jeweiligen Betreiber auf kommunaler Seite erforderlich, Bürgerbeteiligung, besonders durch Bürgervereine u.ä., können dafür sehr wichtig sein.

Planungen durch engagierte Spezialisten vor Ort sind i.a. denen überregionaler Planungsbüros vorzuziehen.

Interessierte Öffentlichkeit, repräsentiert u.a. in Umweltverbänden, Parteien usw., müssen Politikerinnen und Politiker ermutigen, die globalen Kosten von getroffenen oder unterlassenen Entscheidungen im Sinne des least cost planning einzubeziehen. Auf der gesamtstaatlichen Ebene müssen Grundsatzentscheidungen gefördert und gefordert werden, die das immer noch recht starre System der DB AG zu unkonventionellen und innovativen Entwicklungen veranlaßt.

Vertiefende Literatur

- Brüderle, Rainer (Hrsg.): Regionalbahn im Aufwind - Konzept zur attraktiveren Gestaltung der Ahrtalbahn, Klenkes Druck und Verlag GmbH, Aachen 1994.
- Busmann, Friedrich: Zur Problematik der Entlastung von Ballungsräumen durch Schnellbahnen, Deutscher Gemeindeverlag und Verlag W. Kohlhammer, 1977.
- Jenkins, David: Track-sharing in Britain. Is Karlsruhe's work valid here? In: Light Rail and Modern Tramway. July 1994.
- Klein, Norbert: Stadtbahnsysteme und ihre Einsatzgrenzen, Schweers und Wall, 1978.
- Knauer, Ulrich/AG MÖM: Gutachten über den öffentlichen Personennahverkehr im Landkreis Vechta, Universität Oldenburg, Oldenburg 1991.
- Knauer, Ulrich/Richter, Jane: Verkehr - ein Versorgungsproblem, in: a+1/Technik, 10, 1993.
- Knauer, Ulrich/Singer, Peter: S-Bahn in der Region Oldenburg, Ein mathematisch - raumplanerisches Modell, Oldenburg 1996.
- Knauer, Ulrich: Mathematische Modellierung, Vieweg, Braunschweig/Wiesbaden 1992.
- Leprich, Uwe: Least-Cost-Planning. Ein neues Planungs- und Regulierungskonzept für die Elektrizitätswirtschaft, Ökoinstitut, Freiburg 1991.
- Ludwig, Dieter/Drechsler, Georg: Mit der Stadtbahn auf Bundesbahnstrecken, in: Eisenbahntechnische Rundschau 40 (1991).
- Ludwig, Dieter: Mit der Stadtbahn auf Bundesbahngleisen, in: Eisenbahntechnische Rundschau 12 (1993).
- Ludwig, Dieter/Emmerich, Horst / Beek, Martin in der: Erfahrungen mit der ersten Stadtbahn auf Bundesbahngleisen, in: Der Nahverkehr 1-2 (1994).
- Ludwig, Dieter/Kühn, Axel: Das Karlsruher Modell und seine Übertragbarkeit, in: Der Nahverkehr10 (1995), 1-8.
- Lüers, Arne/Schmechting, Mathias: Stadtbussysteme in kleinen und mittelgroßen Städten, Öko Institut, Freiburg 1996.

- Meyer, Lienhard: Stadtbahn in Bremen, in: V+T Verkehr und Technik 33. Jahrgang (1980), Erich Schmidt Verlag, Berlin u. a.
- Monheim, Heiner/Monheim-Dandorffer, Rita: Straßen für alle, Rasch und Röhrig, Hamburg 1990.
- Morath, Konrad/Pestel, Robert/Radermacher, Franz Josef: Robuste Pfade zur globalen Stabilität, in: Welt im Wandel – Wege zur dauerhaft-umweltgerechten Wirtschaft (K. Morath, ed.), Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik 1996, 89-111.
- Minister für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.): Regionalbahn im Aufwind. Konzept zur attraktiven Gestaltung der Ahrtalbahn, Mainz 1994.
- ÖPNV in Trier: Entwurf einer Empfehlung der Verkehrsrunde zur Entwicklung des Bus-Schiene-Konzepts für Trier, Trier im Januar 1996.
- Richtung Bretten – Richtung Zukunft: Über die erste Stadtbahn auf einer Bundesbahnstrecke, Karlsruhe – Bretten 1992.
- Die Stadtbahn fährt Bundesbahn: Bretten, Bürgermeisteramt Bretten 1992.
- Schreck, Karl/Meyer, Heinz/Strumpf, Reinhard: S-Bahnen in Deutschland: Planung, Bau, Betrieb, Alba Buchverlag, Düsseldorf 1979.
- Statt Bahn München: Pro Bahn, München 1998.
- Stadtbahn Saar GmbH (Hrsg.): Mobil in die Zukunft, Saarbrücken 1996.
- Steierwald, Gerd/Künne, Hans-Dieter: Stadtverkehrsplanung - Grundlagen, Methoden, Ziele, Heidelberg 1994.
- U-Bahnen und S-Bahnen in der BRD, [Beiträge verschiedener Autoren], Alba Buchverlag, Düsseldorf 1979.
- Walter, Norbert/Strohm, Erwin: Die Stadtbahn Saar - Ein regionales Schienenverkehrssystem im Herzen Europas, in: Eisenbahntechnische Rundschau 6 (1996), 381 - 389.

Lars Stemmler

Möglichkeiten des Engagements im Bereich des Güternahverkehrs

1 Problemstellung

Die Versorgung mit Gütern gehört mit der Entsorgung von Abfällen zu den Funktionen, die die Lebensfähigkeit einer Stadt bestimmen. Das Wachstum dieser Transporte ist eng verbunden mit dem Lebensstandard der Bevölkerung, dem Grad der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsteilung und vor allem der Siedlungsstruktur, um nur einige Bestimmungsgrößen zu nennen. Betrachtet man die Realität, so fallen viele Funktionsstörungen des Güterverkehrssystems auf. Augenscheinliches Beispiel ist der Stau. Nimmt man den Stau auf Fernstraßen meist erst dann wahr, wenn man selber Teil der Verkehrsstokung ist, so leidet in Ballungsräumen auch derjenige Bürger, der nicht unmittelbar betroffen ist. Lärm, Abgase und Flächenverbräuche machen sich aufgrund ihrer relativen Konzentration in Städten stärker bemerkbar als in ländlichen Gebieten. Güterverkehr in Ballungsräumen bedeutet für viele Anwohner eine Einschränkung ihrer Lebensqualität durch aus ihrer Sicht laute, stinkende und flächenfressende LKWs. Aufbauend auf eine güterverkehrsspezifische Problemanalyse und der Modellierung einer Zielvorstellung für eine stadtverträgliche Verbesserung des Verkehrssystems werden nachfolgend Möglichkeiten vorgestellt, die der Bürger in seiner Gemeinde hat, um den Güternahverkehr zu beeinflussen sowie Schwierigkeiten angerissen, mit denen bei einer Umsetzung zu rechnen sind.

2 Begriff und Umfang des Güternahverkehrs

Der Begriff Güterverkehr ist eine Sammelbezeichnung für den Transport von Gütern auf der Schiene und der Straße sowie über See und Binnengewässer, auf dem Luftwege oder mittels Rohrleitungen. Die Notwendigkeit von Transporten resultiert aus der arbeitsteiligen Organisation der Produk-

tionsprozesse und der unterschiedlichen Ausstattung der Volkswirtschaften mit natürlichen Ressourcen. Waren werden meistens nicht dort produziert, wo sie auch konsumiert werden. Insofern hat der Güterverkehr eine Überbrückungsfunktion räumlicher und zeitlicher Art, die richtige Gütermenge am richtigen Ort zur richtigen Zeit zur Verfügung zu stellen. Dabei kommt der räumlichen Dimension eine besondere Bedeutung zu, die wesentlich für eine Abgrenzung von Nah- zu Fernverkehr ist.

Einen Ansatzpunkt für eine Definition bot bisher das Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG)¹⁾, ursprünglich aus dem Jahre 1952, indem es nach § 2 Abs. 2 GüKG den Güternahverkehr mit der gewerblichen Beförderung von Waren **auf der Straße** (und nur dort) innerhalb eines Radius von 75 km um den genehmigungspflichtigen Standort des ausführenden Fahrzeugs definierte. Transportentfernungen von mehr als 75 km fallen dann unter Fernverkehr²⁾.

Auch in der neuen Fassung unterscheidet das Gesetz außerdem nach dem Zweck des Straßengüterverkehrs: Transporte für Dritte gegen Entgelt (§ 1 Abs. 1 GüKG) oder auf eigene Rechnung als sogenannter Werkverkehr (§ 1 Abs. 2 GüKG). Für andere Verkehrsträger finden sich zur Abgrenzung des Güternahverkehrs keine weiteren Definitionen und dies ist für die folgende Argumentation auch ohne Belang, stellt doch der straßengebundene Güterverkehr in den Städten die überwiegend genutzten Verkehrsträger dar.

Der Anteil des straßengebundenen Güternahverkehrs machte gemäß der Definition des GüKG a.F. 1976 und 1993 jeweils 17 % an der gesamten Güterverkehrsleistung in der Bundesrepublik aus. Diese Konstanz der Anteile bedeutet in absoluten Zahlen jedoch einen Anstieg von 39 Mrd. tkm³⁾ auf 71,6 Mrd. tkm⁴⁾. Nimmt der Bürger den Güternahverkehr auf der Straße in den Städten oftmals nur als Versorgungs- und Lieferverkehr des Einzelhandels wahr, so tauchen, wie die folgende Aufstellung anschaulich zeigt, Nahverkehre in allen Teilen der Wertschöpfungskette auf.

1) GüKG in der Fassung von 1993, BGBl. I 1839.

2) Mit der Neufassung des GüKG vom 22.06.1998 (BGBl. I 1485) ist die Unterscheidung zwischen Fern- und nahverkehr weggefallen, die angeführte Definition macht läßt u.E. jedoch den Begriff deutlich werden.

3) Tkm=Tonnenkilometer: Maß für die Gütertransportleistung, wobei das Gewicht der beförderten Güter mit der Transportentfernung multipliziert wird.

4) Vgl. BMV 1996, S. 261.

Straßengüternahverkehr nach Hauptgütergruppen, Anteile in %

1992	Gewerbl. Verkehr	Werkverkehr	ins.
Landwirtsch. Erz.	5,0	3,7	4,2
Nahrungsmittel	5,1	9,1	7,5
Energieträger	8,8	4,5	6,3
Erze, Eisen, Stahl etc.	3,3	1,8	2,4
Steine, Erden	57,9	62,8	60,8
Chem. Erz.	8,7	8,9	8,8
Halb- u. Fertigwaren	11,2	9,2	10,0
	100	100	100

Tab. 1: *Quelle: Der Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Verkehr in Zahlen, 1996, Bonn 1996, S. 258*

Danach können sowohl beim Transport von Rohstoffen als auch bei der Beförderung von Fertigwaren Güternahverkehre auf der Straße auftreten. Überraschend erscheint der hohe Anteil an Baustofftransporten. Auffallend ist aber auch, daß die Höhe der Anteile der Güterarten an der gesamten Transportleistung beim gewerblichen Verkehr als auch beim Werkverkehr tendenziell übereinstimmen.

Damit sind die Beteiligten am Güterverkehrsprozeß klar umrissen: Die Anbieter von Verkehrsleistungen (Speditionen, Paketdienste etc.), die Nachfrager, die sich in Städten vor allem aus dem Einzelhandel zusammensetzen, den Verbrauchern als indirekte Nachfrager und den Gemeinden, auf deren Gebiet sich die Transporte vollziehen. Der Betrachter muß sich dabei bewußt sein, daß Güternahverkehr nicht auf den unternehmerischen Bereich beschränkt ist, wie es zunächst den Anschein haben mag. Wird die Transportkette von der Produktion über das Supermarktregal bis zum eigenen Haushalt zu Ende gedacht, so ist jeder Haushalt ein Transportunternehmer! Der Verbraucher fragt nicht nur durch seine Käufe beim Einzelhändler mittelbar eine Transportleistung nach, die eine Spedition erbracht hat, sondern transportiert selber. Wie wichtig diese Überlegung ist, zeigt sich gerade in den städtischen Ballungsräumen mit stark verdichteten Verkehren auf den Straßen. Betrachtet man Tabelle 1, so haben gerade die Warenarten einen relativ hohen Anteil an der gesamten Güternahverkehrsleistung, die zusätzlich vom

Verbraucher in eigener Regie transportiert werden, nämlich Nahrungsmittel, Fertigwaren sowie Baustoffe. Somit relativiert sich die oben aufgedeckte Schwäche der Definition und wir können uns den Problemen Straßentransport zuwenden.

3 Die Probleme des Güternahverkehrs in Ballungsräumen

Parallel mit dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts ist seit den fünfziger Jahren dieses Jahrhunderts ein kontinuierliches Ansteigen der gesamten Güterverkehrsleistung von 70 Mrd. tkm 1950 auf rund 300 Mrd. tkm im Jahre 1990 zu beobachten. Dabei hat sich der Anteil der Straßentransporte mehr als verdreifacht: während der Marktanteil 1950 nur rund ein Fünftel betrug, weitete er sich auf Kosten der Bahn bis 1990 auf rund 60 % aus⁵⁾. Einen Spezialfall bildet der Güternahverkehr, da auf kürzeren Entfernungen die Bahn gegenüber dem LKW einen zeitlichen Nachteil haben kann, der aus notwendigen Rangier- und Verschiebearbeiten resultiert und sie sogar aufgrund fehlender Gleisanschlüsse und des Rückzuges aus der Fläche vielfach auf die Verteilung per LKW angewiesen ist. Güternahverkehr spielt insbesondere bei der Ver- und Entsorgung von Ballungsräumen, insbesondere bei der Güterverteilung (Distribution) eine Rolle. Städtischer Güterverkehr ist mit seinen Anlieferungs- und Auslieferungsfunktionen zur Flächenbedienug somit hauptsächlich auf den motorisierten Straßengüternahverkehr angewiesen, der mit erheblichen sozialen und ökologischen Auswirkungen verbunden ist⁶⁾.

Städtischer Güterverkehr verursacht **Umweltbelastungen** durch Lärm- und Schadstoffemissionen, Erschütterungen sowie durch die Beanspruchung von Flächen, die anderweitiger Nutzung, zum Beispiel durch Begrünung, entzogen werden. Bleiben die verschiedenen, oftmals vernetzt wirkenden Ursachen zu klären. Umweltbeeinträchtigungen können auf grundsätzliche Merkmale des Güternahverkehrs zurückgeführt werden, wie die Unpaarigkeit von Ladungsströmen. D.h. ein LKW fährt vollbeladen zum Kunden, ist jedoch auf dem Rückweg leer. Darüberhinaus haben Lieferzeitbeschränkungen, lagerlose Verkaufskonzepte (Just in time) und vor allem die Bau- und Siedlungspolitik der Gemeinden Einfluß auf den städtischen Güterverkehr.

5) Vgl. Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz der Erdatmosphäre“, 1994, S. 40.

6) Vgl. Beckmann, K.J., 1989, S. 103.

An vorderster Stelle der Kritik steht die zurückzulegende **Entfernung**, über die die Ware transportiert werden muß. Diese ist abhängig von der Siedlungsstruktur, also der Zuordnung bestimmter Nutzungsarten zu gemeindlichen Flächen. Dies gilt sowohl für Wohngebiete als auch für Entscheidungen zur Gewerbeansiedlung. Negatives Beispiel sind die für den Konsumenten vielfach nur mit dem Auto erreichbaren Einkaufszentren an den Stadträndern vieler Großstädte. Was für die Anlieferung per LKW als günstig erscheint durch großzügige dimensionierte Infrastruktur, erzeugt auf Verbraucherseite Verkehr. Nicht vergessen werden darf nämlich, daß jeder Haushalt Einkäufe im Super- oder Baumarkt oder auch nur im Laden „um die Ecke“ selbständig nach Hause befördern muß und so infolgedessen selbst Verkehr erzeugt. Diese Trennung von Gewerbe „auf der grünen Wiese“ und der urbanen Funktion des Wohnens durch die Vorgaben der kommunalen Bauplanung hat größere Entfernungen zur Folge. Gleichzeitig können mit der **Zersiedelung** der Fläche auch die hohen Anteile der Baustofftransporte an der Güternahverkehrsleistung erklärt werden. Zersiedelte Flächen erhöhen die Verkehrsleistung durch längere Transporte der relativ schweren Güter zu den entfernten Baustellen. Neben dem großzügigen Flächenverbrauch treten als Folge Beeinträchtigungen durch Lärm und Staus auf.

Wettbewerbliche Erfordernisse bringen es mit sich, daß insbesondere Baustoffe in hohen Quantitäten befördert werden und somit den Einsatz von großen LKW bedingen. Zu den objektiven Beeinträchtigungen wie Erschütterungen und Straßenverschleiß tritt eine subjektive Komponente hinzu. Große Fahrzeuge in oftmals beengten historisch gewachsenen Städten rufen oftmals beim Anwohner ein Gefühl der Bedrohtheit aus.

Hatten wir es beim Baustellenverkehr mit großen Partien zu tun, so ist bei Konsumgütern eine gegensätzliche Tendenz festzustellen. Staus und Luftverschmutzungen werden wesentlich durch die **Reduzierungen der Lagerflächen** in den Städten aufgrund steigender Gewerbemieten und aufgrund des höheren Wertes der Ware (höhere Kapitalbindung) verursacht. Um die Zinskosten der Kapitalbindung zu vermeiden, erfolgt ein Übergang zu lagerlosen Verkaufskonzepten (Just-in-time Belieferungen), bei denen auf ein Lager verzichtet wird und die Lieferungen auf den Verkauf abgestimmt werden. Diese Strategie hat aber häufigere und kleinere Belieferungen der Geschäfte zur Folge.

Die häufigere Belieferung der Einzelhändler stößt dann an Grenzen, wenn administrative Lieferzeitbeschränkungen vorliegen, wie dies meistens in Fuß-

gängerzonen der Fall ist. Sind häufigere Lieferungen für den städtischen Verkehr das eine Übel, so sind Lieferzeitbeschränkungen das andere. Wenn die Anlieferungen eines Geschäftskomplexes nur zu bestimmten Zeiten erfolgen dürfen, so hat das zur Folge, daß in diesen Zeiten der Lieferverkehr sich ballt und die Infrastruktur an diesen maximalen Erfordernissen ausgerichtet werden muß bzw. wenn sie es nicht ist, entstehen Verkehrsbehinderungen. Andererseits lassen viele Innenstädte andere Lösungen als zeitliche Beschränkungen nicht zu, da die Straßen der Geschäftsviertel und Fußgängerzonen gleichzeitig als Ladezonen genutzt werden müssen. Eine zeitliche Ausdehnung der Belieferung würde von Kunden als störend empfunden werden.

Die **Unpaarigkeit der Güterströme** im Versorgungsverkehr, damit sind die fehlenden Ladungen auf den Rückwegen der Fahrzeuge gemeint, ist zudem ursächlich für eine sinkende Auslastung der Fahrzeuge, die die obigen Faktoren der Umweltbelastung durch den notwendigen Einsatz von mehr Fahrzeugen noch verstärken. Schätzungen zur Folge liegt der durchschnittliche Auslastungsgrad bei weniger als 50 %⁷⁾. Dazu kommt, daß bei diesem Auslastungsgrad kleine Lieferfahrzeuge tendenziell einen höheren spezifischen Energieverbrauch aufweisen als größere Fahrzeuge. Während ein 3,5 t-LKW 8,11 MJ pro tkm verbraucht, erhöht sich dieser Wert bei 1,75-Tonnern auf rund 16 MJ/tkm⁸⁾. Die erhöhte Verkehrsdichte hat außerdem Sicherheitsprobleme durch Verkehrsunfälle und den Transport gefährlicher Güter zur Folge, wie beispielsweise Treibstofflieferungen für Tankstellen.

Zusammenfassend kann aus dieser Darstellung gefolgert werden, daß die entstandenen Probleme nicht nur auf europa- oder bundespolitische Entscheidungen zurückgeführt werden sollten, sondern auch auf die bisher unzureichende stadtentwicklungs- und bauleitplanerische Behandlung des Güternahverkehrs auf der Gemeindeebene und das Verhalten des einzelnen Bürgers. Welche Ziele und Möglichkeiten des Eingriffs und der Beeinflussung sich dem einzelnen Bürger zur Verbesserung dabei bieten, soll jetzt erläutert werden.

7) Vgl. Wittenbrink, P., 1995, S.21 m.w.N.

8) Vgl. Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz der Erdatmosphäre“, 1994. So auch Europäische Kommission, 1992, Anhang Tabelle 3.

4 Handlungsmöglichkeiten zur Förderung eines stadtverträglichen Güterverkehrs

Bevor auf die konkreten Handlungsmöglichkeiten eingegangen wird, ist zunächst eine Zielvorstellung zu gestalten, an der sich die Handlungen zwangsläufig orientieren müssen. Die Problemanalyse legt das Ziel der Beeinflussung des städtischen Güterverkehrs dergestalt nahe, daß unerwünschte Auswirkungen des Verkehrs auf seine Umwelt reduziert oder begrenzt werden, möglichst ohne daß dabei die Funktionsfähigkeit des Warenaustausches beeinträchtigt wird. Es gilt, Lärm und Schadstoffeinträge in die Ökosphäre zu vermindern, mit Flächen effizienter umzugehen und so die positiven Qualitäten des Lebensraums „Stadt“ zu erhalten. Mit den Handlungsprinzipien der **Vermeidung** von Transporten, der **Verringerung** von Transportentfernungen und der **Verlagerung** von Transportvorgängen sowohl in zeitlicher (tags/nachts) und räumlicher Hinsicht (Durchgangsstraßen) als auch auf andere Verkehrsträger stehen Möglichkeiten offen, dieses Ziel zu erreichen. Darüber hinaus kann über stadtverträgliche Abwicklungsarten des Gütertransports nachgedacht werden. Die Vermeidungsstrategie ist dabei sicherlich die zielorientierteste Strategie, Transportvorgänge erst gar nicht anfallen zu lassen. Im sicherlich nicht zu erreichenden Idealfalle hieße dies, dort zu produzieren, wo auch konsumiert wird und die erforderlichen Rohstoffe vorhanden sind.

Diese Entlastung der Straßen kann, um der Subjektivität der qualitativen Betrachtung zu entgehen, in der Verringerung der Maßzahl „Tonnenkilometern“ gesehen werden. Dabei kann einerseits bei der Reduzierung der Gewichte als auch bei der Verringerung von Transportentfernung angesetzt werden.

Verlagerungsstrategien zielen dagegen eher auf eine effizientere Nutzung vorhandener Infrastruktur und damit auf eine „Unsichtbarmachung“ der Probleme des Güterverkehrs. Die Abwicklung von Transporten in verkehrsschwachen Zeiten oder die Nutzung von umweltfreundlicheren Verkehrsmitteln, wie insbesondere der Bahn, reduziert sicherlich Staus und andere Auswirkungen, der gesamte Umfang der Transport bleibt jedoch gleich und es ist eine Frage der Zeit, bis auch die für eine Verlagerung zur Verfügung stehenden Alternativen ausgenutzt sein werden. Der Vermeidung bzw. Verringerung ist daher der Vorzug zu geben. Dafür sind die Auswirkungen aller von Wissenschaft und Praxis angebotenen Maßnahmen auf die Übereinstimmung mit diesen Zielen zu prüfen. So tragen beispielsweise lärm- und abgasarme

Fahrzeuge als Beispiele stadtverträglicher Abwicklungsarten zur Emissionsverringerung bei, sind jedoch nicht mit einer Verkehrsvermeidung vereinbar. Eher im Gegenteil bieten diese nur im Vorfeld umweltfreundlichen Fahrzeuge ein Alibi für die Beibehaltung bisheriger Strategien.

Die im Folgenden vorzustellenden Handlungsmöglichkeiten orientieren sich an der aufgestellten Zielhierarchie und setzen beim Verbraucher, der Gemeinde und den beteiligten Unternehmen des Güternahverkehrs an. Bürgerbeteiligung als Individuum oder in der Gemeinde ist einfach vorstellbar, aber auch zur Beeinflussung von Unternehmen bieten sich Strategien an. zunächst zur Verkehrsvermeidung:

Mehr **Möglichkeiten der Verkehrsvermeidung** als gedacht bieten sich dem Bürger als Verbraucher durch Änderungen seiner persönlichen Konsum- und Einkaufsgewohnheiten und durch den Gebrauch seiner Nachfragemacht, einerseits im haushaltsinternen Bereich als auch zur Beeinflussung von Speditionen. Transportvorgänge vermeiden hilft sicherlich der **Konsumverzicht**, doch taucht dabei sofort die Frage nach der Durchsetzbarkeit auf, mindert diese Handlungsmöglichkeit doch den persönlichen Komfort. Eine gemilderte Möglichkeit stellt die Präferenz von Qualität zu Quantität bei den Produkten dar. Anstelle alle Jahre eine einfache Waschmaschine zu kaufen, könnte in diesem Fall für eine längere Zeit ein qualitativ hochwertigeres Produkt genutzt werden, was neben den verkehrlichen Effekten auch Vorteile individueller Art bringt: Es entfällt die häufigere Suche, Auswahl und Einarbeitung in neue Produkte. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß man sich vom Image des Produktes und der Betonung der Hersteller, man „erlebe etwas damit“, nicht blenden läßt und den originären Gebrauchswert in den Mittelpunkt stellt. Bei der Auswahl des Einzelhandelsgeschäftes sollten die Kostenvorteile von Sonderangeboten sorgfältig den Kosten eines längeren Anfahrtsweges gegenübergestellt werden. Bei der ökonomischen Betrachtung, die der Auswahlentscheidung zugrunde liegt, ist bei der Nutzung z. B. des eigenen Autos nicht nur das verbrauchte Benzin zu kalkulieren, sondern auch der Verschleiß des Fahrzeuges. Ist dieser Schritt in den Köpfen vieler Verbraucher erst einmal vollzogen, dann verlieren die Sonderangebote großer Einzelhandelsketten in peripher gelegenen Einkaufszentren gemessen an den Preisen des Kaufmanns im Viertel an Attraktivität. Letzterer ist plötzlich günstiger, so daß hier eine Verkehrsvermeidung stattfindet.

Was für Fahrgemeinschaften der Berufspendler gilt, kann auch im „Beschaffungsbereich“ eines Haushalts angewandt werden. Die **Bündelung von**

Transporten durch die Bildung von Fahrgemeinschaften zum Großeinkauf von Lebensmitteln hat nicht nur individuelle Kostenvorteile, sondern auch verkehrliche Effekte.

Kritik an diesen Handlungsmöglichkeiten äußert sich außerdem vor allem an ihrem oftmals apellhaften Charakter. Freiwillig ist kaum jemand dazu bereit, gewohnten Komfort aufzugeben. Für die Bildung von Fahrgemeinschaften ist eine entsprechende Koordination nötig, damit alle Beteiligten Zeit haben. Für die Nutzung von Lieferdiensten muß zur Annahme der Waren der Kunde nicht nur zu Hause sein, auch lassen hier (auf den ersten Blick) höhere Preise schnell vor einer Bestellung zurückschrecken. Doch werden die Kosten des eigenen Fahrzeugs im Vergleich zu Lieferdiensten häufig unterschätzt oder gar nicht wahrgenommen. Häufiges Argument ist, daß das Auto „ja eh vor der Tür steht“. Gegen die Bestellung aus dem Katalog oder per Fernseher spricht auch der Wunsch des vorherigen „In-die-Hand-Nehmens“ der Ware, um Qualität und Aussehen zu prüfen.

Doch nicht nur der einzelne Bürger kann durch die Mobilisierung der Marktkräfte Einfluß nehmen, auch die Gemeinde kann ihre **Nachfragemacht** zur Vermeidung von Gütertransporten nutzen. Gemeinden sind Nachfrager von Bauleistungen und anderen Gütern, die der öffentlichen Hand zur Durchführung ihrer obliegenden Aufgaben dienen. Der Anteil dieser Transporte verursachende Bau- und Sachausgaben am Haushalt einer Gemeinde liegt im bundesweiten Durchschnitt bei rund 20 %⁹⁾. Vor der Vergabe dieser öffentlichen Aufträge an private Auftragnehmer hat zur Verwirklichung von Haushaltsgrundsätzen gemäß § 55 Bundeshaushaltsordnung eine öffentliche Ausschreibung in der Tagespresse oder sonstigen Amtsblättern voranzugehen. Die Gemeinde muß sich bei der Ausschreibung an den „Verdingungsordnungen für Leistungen, ausgenommen Bauleistungen“ sowie denselben „für Bauleistungen“ orientieren. Sie hat damit die Möglichkeit, über die entsprechende Gestaltung der Ausschreibungsbedingungen besonders von Bauleistungen, Unternehmen zu einem bestimmten Verhalten im Hinblick auf den Güternahverkehr zu veranlassen. Zum Beispiel Unternehmen auszuwählen, die an Bündelungsstrategien der Speditionen im Stadtverkehr, sog. City-Logistik Konzepte (s. unten), teilnehmen. Bei der Belieferung von Baustellen kann auf Just-in-time Strategien verzichtet werden sowie können zwecks Verkehrsverlagerung Lieferungen außerhalb der Stoßzeiten zugelassen wer-

9) Vgl. Stat. Bundesamt, div. Jahrgänge.

den. Die beiden letzten Fälle sind jedoch auf Grund der damit vielfach verbundenen höheren Kosten mit Schwierigkeiten bei der rechtlichen und politischen Durchsetzung verbunden. Die Bürgerbeteiligung ist hier auf die direkte Mitarbeit in den beschlußfassenden Gremien (Gemeinderat) sowie der Information der Entscheider über die verschiedenen Möglichkeiten gerichtet. Die Nutzung der Nachfragemacht der Gemeinde hat aber sicherlich eine Signalfunktion für gleichgeartete Aufträge privater Unternehmen, die zeigt, daß Veränderungspotential besteht und die die Unternehmen durch Druck der Bevölkerung zu diesem Handeln bringen kann.

Ein weiterer Ansatz zur Verkehrsvermeidung bietet die **Verbesserung der Auslastung** der Lieferfahrzeuge bzw. die Vermeidung von Leerfahrten. Dafür kommen in erster Linie Kooperationsstrategien der beteiligten Speditionen in hochverdichteten Innenstadtbereichen in Betracht. Der Grundgedanke dieser unter dem Begriff der **City-Logistik** zusammengefaßten Ansätze ist, durch eine Bündelung der anzuliefernden Güter zu den verschiedenen Empfängern die Lieferfahrten zu verringern. Mit anderen Worten wird angestrebt, daß täglich abwechselnd nur noch ein Spediteur einen Empfänger mit allen benötigten Gütern beliefert, der vorher von mehreren Speditionen angefahren wurde. 1995 gab es Kooperationen in 10 bundesdeutschen Städten mit täglich beförderten Mengen von bis zu 80t. Diese freiwillige, überbetriebliche Initiative ging 1990 von Bremer Spediteuren aus und zeigt, daß die Unternehmen ökonomische Auswirkungen der städtischen Infrastrukturbelastung spüren und an einer Fortentwicklung Interesse haben, soweit ihre Ergebnisse verbessert werden. Aus Sicht der Speditionen wird dem Konzepten der City-Logistik ein hoher Stellenwert eingeräumt. Eine Erhöhung der Auslastung der Fahrzeuge bedeutet für sie eine Verbesserung der Produktivität. Voraussetzung dafür ist die Anlage von Transportgewerbegebieten außerhalb der Innenstädte, wo die Güter gebündelt und sortiert werden können, sog. Güterverkehrszentren. Diese Zentren erlauben auch eine Verknüpfung mit umweltfreundlichen Verkehrsträgern des Fernverkehrs. Der Bürger kann hier durch die Anregung zur Diskussion auf verschiedenen Foren einen individuellen Beitrag leisten, über die Mitarbeit in den Gremien der Gemeinde steht der Weg offen, durch Flächenausweisungen in der Bauleitplanung, insbesondere dem Flächennutzungsplan die Anlage von Güterverkehrszentren zu fördern und damit die Einführung von Bündelungsstrategien von Seiten der Speditionen zu erleichtern. Das Instrument der Bauleitplanung gibt der Gemeinde also die Möglichkeit, Voraussetzungen für Bündelungsstrukturen im Güternahverkehr insbesondere bei der Belieferung der Innenstädte zu

schaffen. Die Gemeinde kann im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik aber auch als Gesellschafterin von Träger- und Fördergesellschaften der Güterverkehrszentren auftreten. Gemeinden selber ist aber gemäß dem in allen Gemeindeordnungen oder Kommunalverfassungen der Bundesländer festgeschriebenen kommunalen Subsidiaritätsprinzip unternehmerische Betätigung dann verwehrt, wenn private Unternehmer den zur Diskussion stehenden Sachverhalt nicht besser ausführen können¹⁰⁾. Bei der bestehenden Struktur des Güternahverkehrs ist es hier schwierig, diese Voraussetzung hier zu sehen.

Trotz aller positiven Erfahrungen mit den Konzepten der City-Logistik und dem Aufbau von Güterverkehrszentren darf der Flächenbedarf von solchen Gewerbegebieten sowie ihr Zu- und Ablaufverkehr nicht unterschätzt werden. Als weitere Einschränkung gelten die fehlende Anwendbarkeit in Klein- und Mittelstädten aufgrund der notwendigen Mindestmenge zur Auslastung eines Güterverkehrszentrums. Die Implementierung der City-Logistik behindern möglicherweise Akzeptanzprobleme bei den betroffenen Empfängern, die zum einen nicht an einer Optimierung interessiert sein dürften wie der Lebensmitteleinzelhandel, der meist über ein eigenes Logistiksystem verfügt oder zum anderen zusätzliche Kosten durch die konzentrierte Belieferung fürchten.

Möglichkeiten zur Verkehrsvermeidung bietet außerdem die **Bauleitplanung** im Wege der kommunalen Planungshoheit gemäß Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz über die Ausweisung von Flächen für Güterverkehrszentren hinaus. Die Möglichkeit der Beeinflussung des Güternahverkehrs über das Instrument der Bauleitplanung wird aber häufig unterschätzt. Zu unterscheiden ist der kurzfristig bzw. langfristig wirkende Einsatz der Bauleitplanung. Wesentlichen Einfluß auf die Verkehrsvermeidung hat die Gestaltung der Siedlungsstruktur mit dem Ziel, die anfallenden Wege sowohl auf Seiten der Speditionen als auch auf Verbraucherseite zu verkürzen. Das kann so geschehen, daß bei der Ausweisung von Flächen für den privaten Wohnungs- und Eigenheimbau einerseits sowie der Ansiedelung von Handelsbetrieben, die der Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern dienen, auf eine Vermischung der Nutzungsarten geachtet wird. Dazu ist auf eine Ausweisung der Flächen als reine Wohngebiete gemäß § 3 Baunutzungsverordnung

10) So z.B. § 108 Nieders. Gemeindeordnung, § 102 GemO für Baden Württemberg, § 69 Kommunalverfassung Mecklenburg Vorpommern.

(BauNVO) und Kern- bzw. Gewerbegebieten gemäß §§ 7 und 8 BauNVO, die jeweils die gleichzeitige Nutzung der Flächen zum Wohnen und Gewerbe ausschließen, zu verzichten. Anstelle dessen sind vermehrt Flächen als allgemeine Wohngebiete (§ 4 BauNVO) oder sogar Mischgebiete gemäß § 6 BauNVO auszuweisen, die gegenüber allgemeinen Wohngebieten auch Gewerbeansiedlungen zulassen, die nicht nur der Versorgung des Wohngebietes für den „täglichen Bedarf“ dienen. Diese Strategie bewirkt, daß der Entwicklung von Einkaufszentren vorgebeugt wird, die auf den automobilen Bürger zugeschnitten sind und Verkehr geradezu erzeugen bzw. einer Verkehrsverlagerung auf Fahrrad oder ÖPNV durch die zu überwindende Entfernung und große Einkaufsmengen entgegenstehen. Der haushaltsinterne Güternahverkehr kann somit reduziert werden, als daß auf Läden in der direkten Umgebung zurückgegriffen wird.

Daneben ist im Rahmen der Bebauungsplanung auf die Vermeidung von Durchgangsverkehr zu achten und bei der Erschließungsplanung gemischt genutzter Baugebiete die Belange des Güterverkehrs auch zu Ungunsten des übrigen Verkehrs zu beachten. Dazu gehören eine Anzahl von Lieferbuchten und Ladezonen, die ausschließlich den Fahrzeugen des GNV zur Verfügung stehen. Diese Maßnahmen zielen insbesondere auf die Verhinderung von Suchfahrten und der Beschleunigung des Liefervorganges mit der Folge, daß pro LKW die Auslastung steigt und damit die Anzahl der einzusetzenden Fahrzeuge sinkt. Diese Maßnahmen können durch die Ausgestaltung der landesrechtlichen Bauordnungen, die Grundlage für die Erteilung von Baugenehmigungen für bauliche Anlagen sind, ergänzt werden. Hierzu zählen die Ausweisung nicht nur von genügend Kunden- und Mitarbeiterparkplätzen sondern auch der Nachweis von Rampenflächen für die Belieferung des Betriebes. Finden diese Aspekte während der entsprechenden Planungen keinen Eingang, können später notwendige Anpassungen zu erheblichen Problemen führen. Der Schwerpunkt der Bürgerbeteiligung liegt hier auf der Mitarbeit in den beschlußfassenden Gremien einer Gemeinde und der Informationsvermittlung (siehe Aufsatz/Kapitel. II. 2.).

Neben der Handlungsstrategie der Verkehrsvermeidung kann auch die **Verkehrsverlagerung** zu einer stadtverträglicheren Abwicklung des Güternahverkehrs führen. Angesetzt werden kann auch hier mit einer Änderung der persönlichen **Nutzungsgewohnheiten von Verkehrsmitteln**. Die Bevorzugung von nahegelegenen Einkaufsmöglichkeiten macht nicht nur die Mischung von Wohn- und Gewerbegebieten für den Einzelhandel interessant,

sondern ermöglicht darüber hinaus die Nutzung des Fahrrades und relativiert die höheren Preise beim „Laden um die Ecke“. In anderen Fällen ist zu überlegen, ob Einzelhändler präferiert werden, die eine Lieferung der gekauften Produkte frei Haus anbieten, wie dies oftmals bei elektrischen Haushaltsgeräten der Fall ist. Hier ist für den eigentlichen Kauf, also den Abschluß des Vertrages nur die persönliche Anwesenheit erforderlich, ohne daß (meist automobile) Transportkapazitäten vorgehalten werden müssen. Die Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln wird dabei attraktiv, der eigentliche Transport erfolgt dann mit anderen Waren gebündelt durch den Händler. Eine weitere Möglichkeit ist die Nutzung von Lieferdiensten vor allem im Bereich der Nahrungsmittel. Beispielsweise gibt es in Bremen zwei Unternehmen, die telefonisch Bestellungen für alles das, was zur Führung eines Haushalts nötig ist, annehmen, den Einkauf erledigen und die Waren nach Hause liefern. Das bereits heute beobachtbare bedeutendste Beispiel von Lieferungen frei Haus sind neben den oben genannten Lieferdiensten für Lebensmittel die Versandhäuser. Leider werden oftmals nur monetäre Vorteile des Einkaufens mit dem eigenen Kraftfahrzeug ins Feld geführt; beim Vergleich der Alternativen ist Bewegung mit dem Fahrrad als Sport zu werten oder bei der Nutzung des ÖPNV sind stressige Staufahrten mit dem eigenen Auto nicht vorzuziehen. Aber nicht nur der einzelne Bürger kann das Fahrrad sinnvoll nutzen. In vielen Städten sind Fahrrad-Kuriere entstanden, die in Konkurrenz zu motorisierten Kurierdiensten kleinere Sendungen, vor allem Dokumente, transportieren. Bei insgesamt rund 5.000 Kurierunternehmen haben Fahrrad-Kuriere mittlerweile einen Marktanteil von 4 % bezogen auf Kuriersendungen erreicht. Diese Versandform könnte auch für den Dokumentenverkehr einer Gemeinde in Erwägung gezogen werden.

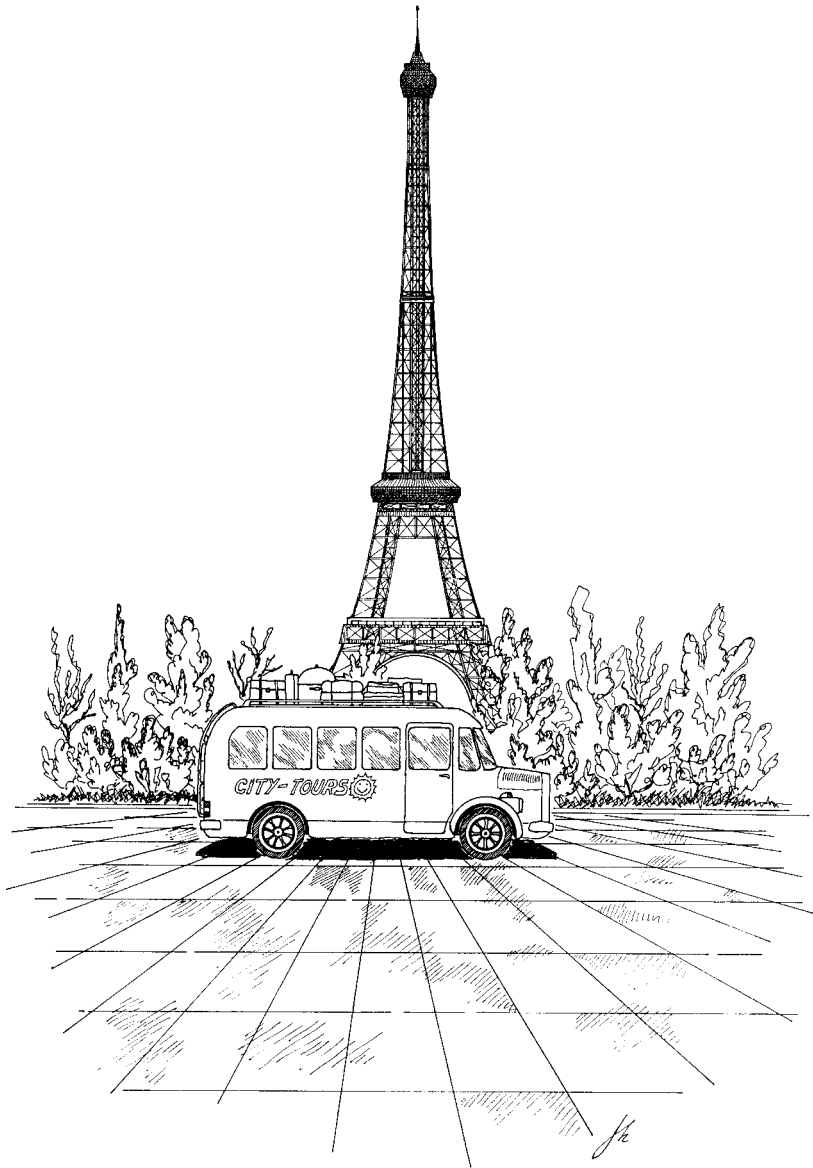
Verkehrsverlagerung hat jedoch nicht nur die Dimension der Verkehrsmittelwahl, sondern auch eine **zeitliche und räumliche Komponente**. Zeitlich kann versucht werden, den Güterverkehr in Tageszeiten zu verlegen, die die Straßen weniger beanspruchen. Die Gemeinde hat neben ihrer oben bereits angesprochenen Nachfragemacht die Möglichkeit, durch Lieferzeitbeschränkungen verkehrslenkend einzugreifen. Straßennutzungsbeschränkungen zeitlicher Art und Beschränkungen der Anlieferzeiten für alle LKW bewirken unmittelbar eine Verkehrsverlagerung in verkehrsschwache Zeiten, vermindern jedoch nicht die eigentliche Transportleistung. Die Umwelteinwirkungen werden so nur zeitlich verschoben. Die räumliche Verkehrsverlagerung zielt ab auf die Sperrung von Straßen für Fahrzeuge des Güternahverkehrs, insbesondere für den Durchgangsverkehr und Gefahrguttransporte.

Als dritte Handlungsstrategie wurde der **Einsatz lärm- und abgasarmer Fahrzeuge** genannt. Der Weg, um als Bürger die Unternehmen zu bewegen, solche Fahrzeuge zu beschaffen und einzusetzen, führt in diesem Fall primär über die Gemeinde, da Kaufentscheidungen aufgrund von Informationsdefiziten beim Konsumenten kaum zu einer Beeinflussung führen werden. Belohnungen für die Nutzung von lärmarmen und Treibstoff sparenden Fahrzeugen zählen zu den Maßnahmen, die auf eine Förderung stadtverträglicher Betriebsformen des Güternahverkehrs abzielen. Dazu gehören vor allem die Ausweitung von Anlieferzeiten für entsprechende Fahrzeuge oder die Erlaubnis zu Busspurnutzungen. Die Schwierigkeit dieser Belohnungs- bzw. Sanktionsmöglichkeiten liegt in ihrer Konzeption, das sie nicht die Ursache bekämpfen und Verkehr generell vermeiden helfen, sondern durch die Förderung der Umweltfreundlichkeit wiederum eine Argumentationsbasis für eine Erweiterung, zumindest aber eine Beibehaltung des Status quo bieten. Dieser Handlungsstrategie kann ich daher nur den Charakter einer vorübergehenden Lösung zuschreiben. Am Beispiel von batteriegetriebenen Elektrofahrzeugen wird dies deutlich: Durch keinerlei Emissionen gelten sie als stadtverträglich, wird die Energiebilanz betrachtet, so haben diese Fahrzeuge durch die notwendige Lagerung und des Transportes des Stromes einen höheren spezifischen Energieverbrauch als entsprechende Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren.

5 **Schlußbetrachtung**

Beim System des Güternahverkehrs haben wir es mit einer Vielzahl von Ursachen zu tun, die untereinander vernetzt sind und Beeinträchtigungen des städtischen Ver- und Entsorgungverkehrs hervorrufen. Der einzelne Bürger ist aufgerufen, durch sein persönliches Handeln beim Einkauf und dem Transport der gekauften Güter primär verkehrsvermeidend zu handeln, insbesondere die Entfernungen zwischen Händler und Wohnort zu verringern. Damit nimmt er gleichzeitig Einfluß auf die logistischen Strategien der Unternehmen. Verstärkt wird sein Handeln durch Wirkungsmöglichkeiten in der Gemeinde, die ihrerseits Nachfragemacht nutzen kann und durch geschickte Flächennutzungs- und regionale Wirtschaftspolitik so auf das Verkehrssystem einwirken kann, daß Lärm, Abgase und Flächenbeanspruchungen durch den Verkehr minimiert werden. Ansätze der Verlagerung und der Förderung „umweltverträglicherer“ Fahrzeuge stellen dagegen nur eine Zwischenlösung dar, da sie vor allem Argumentationshilfen bieten für solche

Strategien, die von der Aufrechterhaltung des verkehrlichen Status quo ausgehen. Mobilität ist zu kostbar, als daß sie durch Staus und Schadstoffeinträge in die Natur gefährdet wird. Kriterium aller Handlungen sollte daher die Behandlung der Verkehrsleistungen als knappe und seltene Güter sein.



Ulrich Meyerholt

Literaturhinweise für Verkehrsinitiativen

Diese Literatursammlung stellt eine Auswahl von neueren Veröffentlichungen dar, die zur weiteren Vertiefung geeignet sind.

Altner, Günter/Mettler-Meibom, Barbara/Simonis, Udo/v. Weizsäcker, Ernst U. (Hrsg.), Jahrbuch Ökologie 1996, München 1996.

Arndt: „Autos ante portas“ - Autos vor die Tore der Stadt, in: Wirtschaftsverwaltung 1993, S. 206 ff.

Arnold, Klaus/Lang, Erich: Belastungen durch den Verkehr, Hamburg 1994.

Aschmann, Marion: Arbeitszeitflexibilisierung als Maßnahme zur Verkehrsentzerrung und zur Verbesserung der Situation von Berufspendlern im öffentlichen Verkehr, Stuttgart 1996.

Baier, Reinhold/Wegener, Alfons: „Anwohnerparken“ in Klein- und Mittelstädten, in: Städte- und Gemeinderat 1995, S. 62 ff.

Baier, Reinold/Brög, Werner u.a.: Kooperation im Umweltverbund. Gemeinsame Planung und Öffentlichkeitsarbeit für Fußgänger-, Fahrrad- und öffentlichen Verkehr, 1995.

Barske, Heiko: Auto, Verkehr und Umwelt. Wege aus der Sackgasse in eine Zukunft mit Perspektive, Gießen 1994.

Barth, Sibylle/Baumeister, Hubertus: Umweltwirksame Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs durch die kommunalen Aufgabenträger, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1997, S. 17 ff.

Bauhardt, Christine: Schneller, weiter, Männer - Eine Mythologie der Motorisierung -, in: Jahrbuch Ökologie 1996, hrsg. v. G. Altner et al., München 1996, S. 151 ff.

Baum, Herbert: Der volkswirtschaftliche Nutzen des Verkehrs, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1997, S. 27 ff.

- Baum, Herbert/Pesch, Stephan: Car-Sharing als Ansatz zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Städten, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1996, S. 261 ff.
- Baumeister, Hubertus: Erteilung von Linienverkehrsgenehmigungen, in: Landes- und Kommunalverwaltung 1999, S. 12 ff.
- Beaucamp, Guy: Innerstädtische Verkehrsreduzierung mit ordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Mitteln, Baden- Baden 1997.
- Bender, Bernd: Sparwasser, Reinhard, Engel, Rüdiger, Umweltrecht, 3. Aufl., Heidelberg 1995.
- Benkert, Wolfgang/Bunde, Jürgen/Hansjürgens, Bernd (Hrsg.): Wo bleiben die Umweltabgaben? Marburg 1995.
- Bergmann, Matthias, Loose, Willi, Lüers, Arne, Verkehr ohne Ozon. Konsequenzen für eine einfache Mobilität in Stadtregionen, Freiburg 1994.
- Bidinger, Helmuth/Bidinger, Rita (Hrsg.): Personenbeförderungsrecht, LBSlg., Berlin.
- Bidinger, Rita/Müller-Bidinger, Ralph: Überblick über neue Entscheidungen zum Personenbeförderungsrecht im Jahre 1997, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht 1998, S. 362 ff.
- Bidinger, Rita/Müller-Bidinger, Ralph: Überblick über neue Entscheidungen zum Personenbeförderungsrecht im Jahre 1996, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht 1997, S. 383 ff.
- Bidinger, Rita: Überblick über neue Entscheidungen zum Personenbeförderungsrecht im Jahre 1995, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht 1996, S. 346 ff.
- Blanke, Thomas/Trümner, Ralf (Hrsg.): Handbuch Privatisierung, Baden-Baden 1998.
- Boës, Hans/Hesse, Markus (Hrsg.): Güterverkehr in der Region. Technik, Organisation, Innovation, Marburg 1996.
- Bommer, Rolf: Das Drei-Liter-Auto. Ein sinnvoller Lösungsansatz? In: Wirtschaftsdienst 1996, S. 256 ff.
- Bundesminister für Verkehr (Hrsg.)/Baier, Reinhold u.a (Bearb.): Flächenhafte Verkehrsberuhigung. Auswirkungen auf den Verkehr, Bonn 1992.
- Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.)/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Bearb.): Verkehr in Zahlen 1996, Berlin 1996.

- Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.): Tagungsband Güterverkehr in Städten und Gemeinden. Dokumentation der Veranstaltung vom BMV, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bundesverband des Groß- und Außenhandels, Bonn 1994.
- Calliess, Christian: Umwelt und Verkehr - umweltgerechter Verkehr oder Recht auf Mobilität, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1996, S. 165 ff.
- Cerwenka, Peter/Hauger, Georg: Neuverkehr - Realität oder Phantom?, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1996, S. 286 ff.
- Daduna, Joachim: Organisationsstrukturen des öffentlichen Personennahverkehrs und ihre Einbindung in den kommunalen Bereich, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1995, S. 187 ff.
- Dürr, Hansjochen: Rechtliche Aspekte der Verkehrsberuhigung von Innenstädten, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 1993, S. 361 ff.
- Ehlers, Dieter: Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1998, S. 497 ff.
- Echterhoff, Wilfried/Häcker, Hartmut/Kühner, Robert: Verbesserung des Verkehrssystems durch kontrollierten Wettbewerb, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1994, S. 157 ff.
- Esser, Klaus: Telematik im Verkehr. Probleme und Perspektiven, Mannheim 1996.
- Ewers, Hans-Jürgen: Integrationsmängel im Stadt- und Regionalverkehr - Ursachen und Lösungsmöglichkeiten, in: Spektrum der Wissenschaft 6/1997, S. 48 ff.
- Fiedler, Joachim: Stop and go. Wege aus dem Verkehrschaos, Köln 1992.
- Fiedler, Klaus P. (Hrsg.): Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik in Städten, Kreisen und Gemeinden, Köln 1991.
- Fliegau, Harald: Verkehrsberuhigung und ruhender Verkehr in Innenstädten, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1994, S. 386 ff.
- Fox, Klaus-Peter: Parkgebühren im Spannungsfeld juristischer und ökonomischer Betrachtung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1997, S. 206 ff.
- Frank, Detlef: Stadtverkehr, in: Spektrum der Wissenschaft 6/1997, S. 34 ff.
- Frank, Götz: Verkehrsberuhigung und Verkehrsrecht, Baden-Baden 1992.

- Frank, Götz: Vom Umweltschutz zum Mitweltschutz, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1989, S. 693 ff.
- Frank, Götz: Lokaler Infrastrukturmangel und kommunale Finanzausstattung, Baden-Baden 1982.
- Franke, Siegfried: Möglichkeiten des Steuerrechts zur Entwicklung umweltverträglicher Energie- und Verkehrstechnologien, in: Steuer und Wirtschaft 1998, S. 25 ff.
- Frenz, Eckehard: Die umwelt- und verkehrspolitische Bedeutung des öffentlichen Nahverkehrs, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1997, S. 1 ff.
- Fromm, Günter/Fey, Michael: Personenbeförderungsrecht, 2. Aufl., München 1995.
- Fromm, Günter: Zur Neuordnung des Personenbeförderungsrechts, in: Transportrecht 1994, S. 425 ff.
- Fuhrer, Urs/Kaiser, Florian: Freizeitmobilität als Flucht vor der Unkultiviertheit des Zuhauses, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 1997, S. 303 ff.
- Gassner, Ulrich: Innerstädtische Verkehrsberuhigung zwischen kommunalem Gestaltungswillen und staatlichem Regelungsanspruch, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 1997, S. 127 ff.
- Gehrmann, Ludwig: Neue Rechtsgrundlagen für Anwohnerparkzonen in Innenstädten, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1999, S. 60 ff.
- Gertler, Klaus: Öffentlicher Personennahverkehr - mit gesetzlichen Vorgaben fortschrittlicher? in: Der Landkreis 1996, S. 1 ff.
- Getz, Heinrich: Kommunaler Umweltschutz, in: Handwörterbuch des Umweltrechts, hrsg. v. Otto Kimminich, Heinrich Frhr. von Lersner, Peter-Christoph Storm, 2. Aufl., Berlin 1994, Sp. 1258 ff.
- Grunewald, Albert: Kann der Verkehr umweltfreundlicher werden? Berlin 1973.
- Haefner, Klaus/Marte: Gert, Der schlanke Verkehr. Handbuch für einen umweltfreundlichen und effizienten Transport von Personen und Gütern, Berlin 1994.
- Hatzfeld, Ulrich/Hesse, Markus: Städtischer Wirtschaftsverkehr. Empirische Grundlagen, Methoden, planerische Zugänge, in: Boës, Hans/Hesse, Markus (Hrsg.), Güterverkehr in der Region, Marburg 1996, S. 401 ff..

- Heimes, Anton: Handlexikon des Straßengüterverkehrs, 3. Aufl., Hamburg 1995.
- Heine, Wolf D.: Verkehrsmittelverhalten aus umweltspsychologischer Sicht. Warum wird das Auto benutzt? In: Internationales Verkehrswesen 1995, S. 370.
- Heinze, Christian: Zur Rechtsstellung der Unternehmen in dem seit 1. Januar 1996 geltenden Personenbeförderungsrecht, in: Die Öffentliche Verwaltung 1996, S. 977 ff.
- Hentschel, Peter: Die Entwicklung des Straßenverkehrsrechts im Jahre 1998, in: Neue Juristische Wochenschrift 1999, S. 686 ff.
- Herrmann, Andreas/Bauer, Hans H./Herrmann, Sabine: Kundenorientierte Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1996, S. 327 ff.
- Hesse, Markus: Zentral oder dezentral? Zur Verkehrsvermeidung durch regionale Wirtschaftskreisläufe, in: Boës, Hans/Hesse, Markus (Hrsg.), Güterverkehr in der Region, Marburg 1996, S. 381 ff.
- Hesse, Markus/Kühnert, Herbert/Welskop, Frank: Verkehr und Umwelt in den neuen Bundesländern. Beiträge zu ökologisch-ökonomischen Konfliktlösungen, Berlin 1993.
- Hester, Rolf: Die Neuregelung des deutschen Transportrechts, in: Neue Juristische Wochenschrift 1998, S. 3297 ff.
- Hey, Christian/Röder, Rainer: Güterverkehrs- und Umweltpolitik in Europa, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 1998, S. 115 ff.
- Hildebrandt, Johannes/Runge, Wolf-Rüdiger/Voges, Wolfgang: Regionaler Güterverkehr auf der Schiene - Möglichkeiten und Grenzen, in: Boës, Hans/Hesse, Markus (Hrsg.), Güterverkehr in der Region, Marburg 1996, S. 111 ff.
- Hillgruber, Christian: Das Anwohnerparken in der Gemengelage von Straßen- und Straßenverkehrsrecht, in: Verwaltungs-Archiv 1998, S. 93 ff.
- Hoffmann, Peter: Öffentlicher Personennahverkehr und moderne Angebotsformen, in: Pastowski, Andreas/Petersen, Rudolf (Hrsg.), Wege aus dem Stau, Berlin u.a. 1996, S. 85 ff.

- Holzapfel, Helmut: Über einige Fehler wohlmeinender Verkehrsplanung, in: Jahrbuch Ökologie 1996, hrsg. v. G. Altner et al., München 1996, S. 176 ff.
- Holzapfel, Helmut: Autonomie statt Auto, Bonn 1997.
- Hoppe, Werner: Umweltschutz in den Gemeinden, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1990, S. 609 ff.
- Jachmann, Monika: Die Einführung einer Nahverkehrsabgabe durch Landesgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, S. 932 ff.
- Kettler, Dietmar: Die Fahrradnovelle zur StVO, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht 1997, S. 497 ff.
- Kilian, Michael/Müllers, Ernst: Möglichkeiten zur Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen in großstädtischen Verdichtungsräumen, in: Verwaltungs-Archiv 1998, S. 25 ff.
- Kimminich, Otto/Lersner, Heinrich v./Storm, Peter-Christoph: Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), 2 Bände, 2. Aufl., Berlin 1994.
- Kirchhof, Paul: Verkehrspolitik im Lichte des deutschen Verfassungsrechts, in: Deutsche Richterzeitung 1995, S. 253 ff.
- Klamer, Michael: Bewertung von Maßnahmen zur Beschränkung des motorisierten Individualverkehrs in Städten, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1997, S. 165 ff.
- Klenke, Dietmar: „Freier Stau für freie Bürger“. Die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik 1949-1994, Darmstadt 1995.
- Kloepfer, Michael: Umweltschutz. Textsammlung des Umweltrechts der Bundesrepublik Deutschland, München, LBSI, Stand 1997.
- Kloepfer, Michael: Umweltrecht, München 1998.
- Knieps, G.: Regionalisierung, Privatisierung und Deregulierung im Nahverkehr: Neue Institutionen und neue Lösungsansätze, in: Knieps, G. (Hrsg.), Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Freiburg 1996, S. 1 ff.
- Knoflacher, Hermann: Fußgeher- und Fahrradverkehr, Wien 1995.
- Knoflacher, Hermann: Zur Harmonie von Stadt und Verkehr. Freiheit vom Zwang zum Autofahren, 1996.

- Koch, Hans-Joachim/Jankowski, Klaus: Neue Entwicklungen im Verkehrs-immissionsschutzrecht, in: *Natur und Recht* 1997, S. 366 ff.
- Kodal, Kurt (Hrsg.): *Straßenrecht. Systematische Darstellung des Rechts der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze in der Bundesrepublik Deutschland*, 5. Aufl., München 1995.
- Köhn, Jörg: Autos und Zertifikate. Neue Ansätze bei der Autopolitik aus der ökologischen und ökonomischen Perspektive, in: Köhn, J./Welfens, M. (Hrsg.), *Neue Ansätze in der Umweltökonomie*, Marburg 1996, S. 385 ff.
- Kormann, Joachim (Hrsg.): *Kommunen und Verkehrsplanung. Selbstverwaltung als Chance und Last*, München 1993.
- Kühne, Thomas: Massenmotorisierung und Verkehrspolitik im 20. Jahrhundert: Technikgeschichte als politische Sozial- und Kulturgeschichte, in: *Neue Politische Literatur* 1996, S. 196 ff.
- Kusche, Lothar: *Das Staubuch. Geschichten für den Stopp-and-go-Verkehr*, Berlin 1995.
- Lammich, Klaus (Hrsg.): *Güterkraftverkehrsrecht*, Neuwied 1995.
- Lautner, Gerd/Metz, Thomas: Bundesfernstraßenplanung - von der Bedarfsermittlung bis zur baulichen Realisierung, in: *Verwaltungsrundschau* 1996, S. 253 ff.
- Linder, Wolf: *Der Fall Massenverkehr*, Frankfurt 1973.
- Lühle, Stefan: Gibt es ein Grundrecht auf Mobilität und Autofahren? in: *Recht und Politik* 1998, S. 231 ff.
- Magoulas, Georgios/Grote, Ulrike/Leist, Hans-Jürgen: Umweltorientierte Verkehrsverringering und Verkehrsberuhigung - aus rechtlicher und ökonomischer Sicht, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* 1995, S. 113 ff.
- Martell, Manfred: Das neue Güterkraftverkehrsgesetz - „Grundgesetz“ des Straßengüterverkehrs, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 1999, S. 193 ff.
- Manssen, Gerrit: Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 1996, S. 12 ff.

- Meyer-Renschhausen, Martin/von dem Hagen, Oskar: Verminderung der KFZ-Emissionen durch öffentliche Steuern, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 1998, S. 213 ff.
- Montada, Manfred: Regionalisierung auch im Güterverkehr: Neue Konzepte für den regionalen Eisenbahngüterverkehr, in: Boës, Hans/Hesse, Markus (Hrsg.), Güterverkehr in der Region. Marburg 1996, S. 179 ff.
- Moser, Peter: Akteure im kommunalen Klimaschutz, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 1997, S. 385 ff.
- Münch, Rainer: Verkehr und Umwelt - Handlungsbedarf und Handlungsoptionen, in: Benkert, Wolfgang/Bunde, Jürgen/Hansjürgens, Bernd (Hrsg.), Wo bleiben die Umweltafgaben? Marburg 1995, S. 213 ff.
- Murswiek, Dietrich: Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, Baden-Baden 1993.
- Muthesius, Thomas: Die gesetzlichen Regelungen für den regionalisierten Nahverkehr: Ein Überblick, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 1996, S. 334 ff.
- Ossenbühl, Fritz: Verkehr, Ökonomie und Ökologie im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld, in: Natur und Recht 1996, S. 53 ff.
- O.V.: Freie Fahrt für Reiche, in: DER SPIEGEL Nr. 41 v. 10.10.1994, S. 118 ff.
- Pastowski, Andreas/Petersen, Rudolf (Hrsg.): Wege aus dem Stau. Umweltgerechte Verkehrskonzepte, Berlin 1996.
- Petersen, Rudolf/Schallaböck, Karl Otto: Mobilität für morgen. Chancen einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik, Basel 1995.
- Pfeiffer, Stefan: Das Nutzfahrzeug im städtischen Verkehrssystem, in: Boës, Hans, Hesse, Markus (Hrsg.), Güterverkehr in der Region, Marburg 1996, S. 299 ff.
- Prätorius, Gerhard/Steger, Ulrich: Verkehrspolitik und Ökologie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT, B 37/94 v. 16. Sept. 1994, S. 20 ff.
- Priewasser, Reinhold: Wahl umweltverträglicher Verkehrsmittel - Eine verhaltenswissenschaftliche Analyse am Beispiel des Berufsverkehrs, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 1997, S. 342 ff.

- Pützenbacher, Stefan: Rechtliche Auswirkungen von Nahverkehrsplänen i.S. des § 8 III PBefG auf die Erteilung von Genehmigungen für Verkehrsleistungen, in: *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht* 1998, S. 104 ff.
- Reh, Werner: Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Chance oder Risiko für eine umweltgerechte Mobilität, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT*, B 5/93 v. 29. Jan. 1993, S. 34 ff.
- Rockenbauch, Ralf: *Verkehrskonzeptionen für die Zukunft unter besonderer Berücksichtigung des Fahrradverkehrs*, Frankfurt 1996.
- Röthel, Anne: Individuelle Mobilität in der Interessenabwägung, in: *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht* 1999, S. 63 ff.
- Röthel, Anne: *Grundrechte in der mobilen Gesellschaft*, Berlin 1997.
- Ronellenfisch, Michael: Die Verkehrsmobilität als Grund- und Menschenrecht, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 1996, S. 167 ff.
- Schäfer-Valtink, Bernd/Schlüter, Thomas/Hennicken, Dieter (Hrsg.), *Freizeit ohne Auto? Der diffuse Verkehr als Problem der Verkehrspolitik und der Fremdenverkehrswirtschaft*, Hofgeismar 1994.
- Schindler, Volker: Auswirkungen von Kraftstoffpreiserhöhungen auf den PKW-Verkehr, in: *Wirtschaftsdienst* 1991, S. 528 ff.
- Schneider, Albert: *Die Kommunen im Spannungsfeld von Mobilität und Straßenverkehrsimmissionen*, Frankfurt 1996.
- Seifried, Dieter: *Gute Argumente: Verkehr*, München 1993.
- Sellmann, Klaus-A./Blume, Alexander: Die Entwicklung des öffentlichen Verkehrsrechts, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1999, S. 250 ff.
- Sellmann, Klaus-A.: Die Entwicklung des öffentlichen Verkehrsrechts, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1996, S. 857 ff.
- Sellmann, Klaus-A.: Das Gesetz zur Neuordnung des öffentlichen Personenverkehrs, in: *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 1996, S. 121 ff.
- Sellmann, Klaus-A.: Das neue Personenbeförderungsrecht, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1995, S. 1167 ff.

- Sendler, Horst: Wundersame Vermehrung von Grundrechten - insbesondere zum Grundrecht auf Mobilität und Autofahren, in: Neue Juristische Wochenschrift 1995, S. 1468 f.
- Sonntag, Herbert/Meimbresse, Bertram: Trends im städtischen Güterverkehr, in: Boës, Hans, Hesse, Markus (Hrsg.), Marburg 1996, S. 93 ff.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Verkehr. Fachserie 8, Reihe 3: Straßenpersonenverkehr, Wiesbaden (lfd. Jahrgänge).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1994 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1994.
- Steiner, Udo: Umwelt- und planungsrechtliche Fragen alter und neuer Verkehrssysteme, in: Deutsches Autorecht 1996, S. 121 ff.
- Steger, Ulrich: Verkehrsvermeidung versus verkehrstechnische Evolution. Thesen und Argumente für eine ökologisch verträgliche Mobilität, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1993, S. 825 ff.
- Sterzel, Dieter: Verfassungs-, europa- und kommunalrechtliche Rahmenbedingungen für eine Privatisierung kommunaler Aufgaben, in: Blanke, Th., Trümner, R. (Hrsg.), Handbuch Privatisierung, Baden-Baden 1998, S. 99 ff.
- Thoma, Lothar: Bessere Organisation des städtischen Verkehrs durch City-Logistik? in: Boës, Hans, Hesse, Markus (Hrsg.), Güterverkehr in der Region, Marburg 1996, S. 315 ff..
- Tischler, Klaus: Umweltökonomie, München/Wien 1994.
- Umweltbundesamt (Hrsg.): Die Bewältigung des Güterverkehrs im Spannungsfeld zwischen den ökonomischen Erfordernissen und den ökologischen Anforderungen, Berlin 1995.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.): Das Fachwort im Verkehr, Düsseldorf 1992.
- Vester, Frederic: Ausfahrt Zukunft. Strategien für den Verkehr von morgen, 4. Aufl., München 1990.
- Vester, Frederic: Crashtest Mobilität. Die Zukunft des Verkehrs, München 1997.
- Wachinger, Lorenz: Regionalisierung des ÖPNV, Bielefeld 1996.
- Wedekind, Birgit: Ausgewählte umweltrechtliche Probleme des Straßenverkehrs, in: Neue Juristische Wochenschrift 1998, S. 265 ff.

- Weinl, Monika/Krabatsch, Josef: Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Autoverkehrsvermeidung, in: Kommunen und Verkehrsplanung, hrsg. v. Joachim Kormann, München 1993, S. 87 ff.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich v.: Erdpolitik, 4. Aufl., Darmstadt 1994.
- Welge, Axel: Die Nahverkehrsgesetze der Länder, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht 1996, S. 385 ff.
- Wicke, Lutz: Umweltökonomie und Umweltpolitik, München 1991.
- Wilke, Georg: Stadt - Land - Beziehungen im Veränderungsprozeß - das Beispiel Mobilität, in: Sozialwissenschaftliche Informationen (sowi) 3/1998, S. 208 ff.
- Wille, Joachim: Ökologische Wende in der Verkehrspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT, B 5/93 v. 29. Jan. 1993, S. 14 ff.
- Wilms, Heiner: Die Entlastung der Städte vom Individualverkehr. Geldleistungspflichten als Mittel der Verkehrslenkung, Baden-Baden 1994.
- Wittenbrink, Paul: Betriebliche und kommunale Maßnahmen im Rahmen einer verbesserten City-Logistik, in: Internationales Verkehrswesen 1993, S. 252 ff.
- Wolf, Winfried: Eisenbahn und Autowahn, Personen- und Gütertransporte auf Schiene und Straße, Hamburg/Zürich 1992.
- Wolf, Winfried: Sackgasse Autogesellschaft, Höchste Eisenbahn für eine Alternative, 3. Aufl., Köln 1993.
- Xanke, Peter (Hrsg.): CD-ROM Verkehrsrecht, Kissing 1994.
- Zuck, Holger: Eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen und geringste Kosten für die Allgemeinheit, in: Die öffentliche Verwaltung 1994, S. 941 ff.