

Gutachten Finanzierung der Verkehrssysteme im ÖPNV – Wege zur Nutzerfinanzierung oder Bürgerticket?

Prof. Heiner Monheim

Inhalt

Vorbemerkung	2
Fragenkomplex 1 (Stellen)Wert des ÖPNV	3
Teil I Festlegung und Steigerung des Stellenwerts	3
1. Welchen Wert hat der ÖPNV?.....	3
2. Umgang mit dem Defizitthema.....	4
3. Die Nutzen- und Schadenbetrachtung, Kapazitätsdosierung im Autoverkehr...	5
4. Der politische und fiskalische Modal Split.....	6
5. Erwartete ÖPNV Zuwächse.....	6
6. Rolle der Motorisierung.....	7
7. Relevanz der „Soft Policies“	8
8. Empfehlungen für Leipzig für den politischen Stellenwert.....	9
Teil II Was macht den ÖPNV für den Nutzer attraktiv?	9
1. Rolle der Geschwindigkeit	9
2. Differenzierte Angebot nach Aktionsradius, Kundennähe als „Muss“.....	9
3. Ausstattung der Fahrzeuge.....	10
4. Taktfrequenz.....	10
5. Zuverlässigkeit.....	11
6. Tarife.....	11
Teil III Entwicklung des Verkehrsmarktes	11
1. Inter- und Multimodalität.....	12
2. Neue Nutzungsformen und –Kombinationen.....	12
Teil IV Autonome Trends	14
Teil V Investitionsbedarf des ÖPNV	14
1. Ermittlung des Investitionsbedarfs	15
2. Angebotsdifferenzierung als Basis der Bedarfsermittlung	15
3. Finanzreform und Investitionsstrategien	15
4. Änderung des institutionellen Investitionsverhaltens	16
Teil VI Perspektiven im kommunalen und regionalen ÖPNV	16
1. Stadtbahn versus Tram	17
2. Urbane Seilbahnen als Alternative oder Ergänzung zur Tram	17
3. Busverkehr, O- Bus, Ortsbus, Quartiersbus	18
3.1 O-Bus als Alternative oder Ergänzung zur Tram	18
3.2 Busverkehre für die feinverteilenden Basisnetze	18
4. Tempo 30, Verkehrsberuhigung und ÖPNV	19
5. Unfallrelevanz des ÖPNV	20
Teil VII Attraktionsfaktoren Sicherheit, Sauberkeit und Fahrkomfort	20
Fragenkomplex 2 Kosten des ÖPNV, Kostenverhältnisse	21
Teil I Was kostet der ÖPNV tatsächlich?	21
1. Methodik der Kostenermittlung und Kostenvergleiche	21

Teil II Umgang mit den Kosten	22
1. Kostendeckender ÖPNV- jahrzehntelang Fakt	22
2. Umkehr der Investitionen weg vom ÖV hin zum Auto	22
3. Verzerrte Kostenwahrnehmung als privates und öffentliches Problem.....	22
4. Einsparoptionen durch den ÖPNV.....	22
Fragenkomplex 3 Finanzierung und Förderung	24
Teil I Erweiterung der Einnahmebasis	25
1. Tarifierhöhungen oder Tarifsenkungen	25
2. Maximierung der Fahrgeldeinnahmen	26
3. Umkehr des Ausgabeverhaltens	26
4. Dialogmarketing als Methode zur Ermittlung der „bedingten Zahlungsbereitschaft“	27
5. Offensive Szenariobetrachtungen	27
Teil II Bürgerticket, beitragsfinanzierter „Nulltarif“	28
1. Semester-, Job-, Kombi- und Kurticket als Vorbilder	28
2. Bürgerticket für Leipzig anwendbar	29
3. Markteffekte	29
Teil III Wer profitiert?	30
1. Grundeigentümer als Profiteure und Zielgruppe einer neuen Nahverkehrsabgabe..	30
2. Betriebe als Profiteure und Zielgruppe einer Nahverkehrsabgabe.....	30
3. PPP-Modelle, ÖPNV-Sponsoring, Werbung durch den ÖPNV.....	31
Fragenkomplex 4 Konzepterarbeitung und Partizipation	31
Teil I Ausstellungen und Broschüren	31
Teil II Partizipative Konzeptentwicklung.....	32
Fragenkomplex 5 Best Practice	33

Vorbemerkung

Das nachfolgende Gutachten berücksichtigt mehrere Erfahrungshintergründe: meine Tätigkeit im Verkehrsministerium NRW von 1985-1995, meine Leitung des Beraterkreises Stadt, Region und Verkehr des BMBau von 1976-1985 (Diskussion kommunaler Verkehrsentwicklungsstrategien zwischen Vertretern von Hochschulen, Planungsbüros, Ministerien und der Wirtschaft), meine Forschungstätigkeit im Bereich der kommunalen und regionalen Nahverkehrsplanung und Verkehrsentwicklungsplanung mit zahlreichen Fallstudien und meine Beratungstätigkeit für diverse Kommunen und Regionen sowie Verkehrsunternehmen und Verkehrsverbände bei der Entwicklung von Verkehrskonzepten.

Die Mehrzahl der Aussagen ist allgemein gehalten, da der Budget- und Zeitrahmen konkrete empirische Analysen der speziellen Situation in Leipzig und im Umland und umfassende Sekundäranalysen früherer Untersuchungen und Konzepte nicht möglich machte. Trotzdem können auf der argumentativen Basis verschiedene Strategien und Elemente diskutiert und in ihrer Wirkungsweise und Relevanz abgeschätzt werden.

Angesichts der Fülle der zusammengestellten Fragen scheint der empfohlene Rahmen von max. 20 Seiten für das Fachgutachten nicht angemessen. Er würde zu vielen unzulässigen Verkürzungen führen. Der Gutachter hält es wegen seiner umfassenden Erfahrungen mit politisch-administrativen Prozessen für notwendig, die jeweiligen Zusammenhänge und Hintergründe angemessen aufzuzeigen. Daher ergibt sich ein Umfang von 40 Seiten.

Das Gutachten orientiert sich grob an der Gliederung des Fragenkatalogs. Da sich aber einzelnen Fragen wiederholen bzw. überschneiden, wurde in einigen Fällen die Gliederung modifiziert, im Interesse eines logischen, schrittweisen Vorgehens. Es wurden auch einige zusätzliche Optionen diskutiert, die nicht im Fragenkatalog enthalten sind, aber relevant erscheinen, z.B. die Relevanz von O-Bussen und urbanen Seilbahnsystemen oder von Nahverkehrsabgaben.

Der Gutachter ist nahezu zeitgleich in den aktuellen Strategieprozess des MDV (Mitteldeutscher Verkehrsverbund) eingebunden, in dem sehr grundlegende Szenariobetrachtungen zur Zukunft des ÖPNV in Stadt und Region diskutiert werden, unter Einbeziehung von Vertretern der Stadt Leipzig und der Leipziger Verkehrsbetriebe. Eine gegenseitige Verknüpfung dieser beiden bedeutsamen Prozesse wird wegen der stadt-regionalen Zusammenhänge dringend empfohlen.

Fragenkomplex 1 (Stellen)Wert des ÖPNV

Teil I Feststellung und Steigerung des Stellenwerts

1. Welchen Wert hat der ÖPNV?

Der politische Stellenwert des ÖPNV äußert sich

- in der Menge des für ÖPNV bereitgestellten Geldes (für Investitionen in Fahrwege und Fahrzeuge, den Betrieb, Marketing, Werbung, die ÖPNV-Verwaltung, die ÖPNV-Planung) im Vergleich zu anderen Verkehrsaufgaben, insbesondere für den Autoverkehr (Straßenbau, Straßenunterhalt, Straßenverwaltung, Straßenplanung, Parkraumvorsorge),
- in der Beschlusslage (Art der grundsätzlichen Priorisierung, Aufgabenzuschreibung, Detailbeschlüsse zur Angebotsgestaltung, den Standards), insbesondere
 - Netz (Dichte),
 - Fahrplan (Taktichte),
 - Haltestellen (räumliche Dichte),
 - Tarife (Preisniveau),
 - Marketing, Werbung, Kommunikation,
- in der Behandlung des ÖPNV in den grundlegenden stadtentwicklungsrelevanten Planungsroutinen, insbesondere
 - in der Flächennutzungsplanung (Ausrichtung auf ÖPNV-Netz),
 - in der Bauleitplanung (Vorgaben von ÖPNV-Qualitäten analog zu den Standards für die MIV-Erschließung durch Straßen und Parkraum),
 - in der Standortplanung (Zuweisung von Standorten nur nach ÖPNV-Erreichbarkeiten),
 - in der symbolischen Identifikation, also insbesondere
 - der Darstellung des ÖPNV in der offiziellen Stadtwerbung,
 - der Darstellung des ÖPNV im Stadtplan,
 - der Namensgebung,
 - der Darstellung des ÖPNV auf allen offiziellen Kommunikationsmedien der Stadt,
- in dem Geschichtsbewusstsein gegenüber dem ÖPNV (ÖPNV- Museum, Repräsentanz der ÖPNV-Historie im öffentlichen Raum durch Bilder, Modelle, Haltestellengestaltung),
- im Detail der verkehrsplanerischen und verkehrsorganisatorischen Behandlung, also insbesondere
 - der Zuteilung von Flächen im Verkehrsraum (separate Fahrwege, Haltestellen am Rande oder zentral im Fahrweg),
 - der Zuteilung von (Grün)Zeiten in der Verkehrsabwicklung (bedarfsgerechte Ampelpriorisierung),
 - der symbolischen bzw. gestalterischen Qualität der ÖPNV-Details (Fahrzeuge, Haltestellen, Fahrwege),
- in der politischen Akzeptanz des ÖPNV, ausgedrückt durch

- die Häufigkeit der ÖPNV-Nutzung durch die politischen Eliten (Oberbürgermeister, Dezernenten, Amtsleiter, Wahlkreisabgeordnete im Bundestag oder Landtag, Vorstände kommunaler Unternehmen im Vergleich zur Nutzung von (Dienst)Autos
- die Häufigkeit, Intensität und Tendenz der Behandlung von ÖPNV- Themen in den politischen Statements der politischen Eliten.

Leider gehört eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem Stellwert des ÖPNV nicht zu den normalen analytischen Routinen der Verkehrspolitik und Verkehrsplanung. In der Regel beschränken sich die Aussagen auf wenige grobe Indikatoren zum ÖPNV-Angebot, dem fiskalischen Aufwand und zur faktischen Nachfrageentwicklung.

2. Umgang mit dem Defizitthema

Kenzeichnend für die wenig ausgeprägte Sensibilität gegenüber dem Thema ist die regelmäßige Auseinandersetzung mit dem sog. „Defizit“ des ÖPNV, also dem Kostendeckungsgrad und dem Zuschussbedarf. Es liegt an der haushalterischen Darstellung dieser Fakten und an der Organisation der Aufgabenträgerschaft, dass diese Darstellungen selten ausgewogen und differenziert und „wertbezogen“ erfolgen:

Vom fiskalischen Defizit des Autoverkehrs redet niemand, obwohl der Autoverkehr auf der kommunalen Ebene riesige Kosten verursacht, aber nur geringe Einnahmen generiert. Sein Defizit ist viel größer als das Defizit (Summe der Aufwendungen für Straßenbau, - Unterhaltung, Verwaltung, Planung, Parkraumvorsorge minus kommunaler Einnahmen aus dem Autoverkehr), es wird aber sehr selten so berechnet und dargestellt. Den Ausgaben für den Autoverkehr wird automatisch unterstellt, sie seien gut, produktiv, politisch bedeutsam, standortsichernd, arbeitsmarktrelevant und unentbehrlich. Sie gelten stets als „zukunftssichernd“, als relevante Investition. Dem Autoverkehr wird damit eine hohe gesamtgesellschaftliche und ökonomische Notwendigkeit und Effizienz unterstellt.

Ausgaben für den ÖPNV dagegen „tun weh“, sind ein lästiges Defizit, belasten den Haushalt, haben wenig Wert, sind tendenziell eher „konsumtiv“, letztlich auch partiell entbehrlich, können also gerne auch gekürzt werden. Der ÖPNV gilt als wenig effizient („Heiße Luft-Syndrom“).

Um sich gegen diese Sicht zu wehren, haben vereinzelt Verkehrsunternehmen eigene Berechnungen zu ihrem gesellschaftlichen, ökologischen und ökonomischen Wert durchgeführt und publiziert (z.B. Verkehrsbetriebe in Köln, Nürnberg, Hamburg). Dabei werden modellhaft Annahmen getroffen zu

- Besetzungsgrad von Autos,
- Besetzungsgrad von ÖPNV-Fahrzeugen,
- typischen Fahrzyklen,
- typischen Emissionswerten,
- typischen Verbrauchswerten,
- typischen Unfallzahlen und
- typischen Kostenwerten.

Über sie wird abstrakt ermittelt, welchen Nutzen der ÖPNV dadurch „stiftet“, dass er ein bestimmtes Maß an sonst stattfindenden Autofahrten ersetzt. Es wird also eine Art Schadensbilanz des Autoverkehrs mit einer Nutzenbilanz des ÖPNV verrechnet, unter bestimmten Substitutionsannahmen. Wesentlich schwerer sind die Standort- und Imageeffekte, Erreichbarkeitseffekte und Zeiteffekte des ÖPNV zu monetarisieren. Solche Berechnungen werden üblicherweise auf drei verschiedenen Maßstabebenen durchgeführt

- auf der allgemeinen, abstrakten Bundesebene im Vergleich von spezifischen Kosten- und Nutzenfaktoren für den ÖPNV und den Autoverkehr, vielfach werden dabei im ÖPNV die einzelnen Verkehrsmittel (Tram, Bus, Regionalbahn.....) getrennt betrachtet, weil sie verschiedene Kosten, Emissionen, Auslastungen etc. haben, teilweise wird der ÖPNV aber auch pauschal ausgewiesen;

- in lokalen Fallstudien, bei denen für die konkreten ÖPNV- Strukturen einer Stadt oder Region und die konkreten Autoverkehrsstrukturen modellhaft Infrastrukturkosten und Umweltfolgekosten des Autoverkehrs den Kosten- und Nutzenfaktoren des ÖPNV gegenüber gestellt werden;
- in projektbezogenen Fallstudien, die im Rahmen der sog. Standardisierten Bewertung allen größeren Investitionsprojekten des ÖPNV (und auch des Baus von Bundesfernstraßen) vorausgehen. Hierbei werden sehr konkret und nach einer weitgehend einheitlichen Methodik für die Parameter des Projekts (Strecke, Korridor, Kosten....) und für die der Planung zugrunde gelegten Prognosewerte Kosten- und Nutzen errechnet und bewertet.

Ein methodisch heikler Punkt ist bei solchen Berechnungen, dass in der Regel auf der Nutzenseite Zeitindikatoren (gewonnene Reisezeit) monetarisiert werden. Ein Großteil des Nutzens basiert auf solchen Zeitgewinnen. Faktisch ist jedoch für die letzten 40 Jahre ermittelt worden, dass der Zeitaufwand für Mobilität nicht sinkt (was bei den vielen angeblich zeitsparenden Investitionen zu erwarten wäre), sondern stetig steigt. Der Grund liegt im raumstrukturellen „Echoeffekt“, der bei gesparter Zeit zu schnell wachsenden Distanzen im Mobilitätsverhalten führt, weil sich die Aktionsradien ändern.

3. Die Nutzen- und Schadenbetrachtung, Kapazitätsdosierung im Autoverkehr

Abstrakt ist natürlich klar, dass der Autoverkehr beträchtliche Schäden anrichtet:

- Umweltschäden (Luftschadstoffe, Vergiftung von Lungen und Böden, Klimaschäden, Lärm),
- städtebauliche Schäden (Entwertung von Standorten an hochbelasteten Straßen, Verschmutzung von Fassaden, Zerstörung sensibler Bau-Materialien durch Luftschadstoffe),
- gesundheitliche Schäden (gehäufte Herz-Kreislauf- Erkrankungen an autoverkehrsreichen Straßen und bei stark autoaffiner Bevölkerung durch starken Bewegungsmangel); beides führt standortspezifisch und verhaltensspezifisch zu erheblich reduzierter Lebenserwartung,
- Unfallschäden und
- Energieverbrauch.

In den o.a. Studien werden solche Schäden monetarisiert und kilometerspezifisch beziffert, um durch ÖPNV und seine Autoverkehrssubstitution eingesparte Schäden zu ermitteln. Der ÖPNV schneidet in den spezifischen Werten wesentlich besser ab. Aber daraus wird bislang kein verkehrsplanerisches Instrumentarium entwickelt.

Topp hat immerhin versucht, rechenbare Methoden für die kommunale Verkehrsentwicklungsplanung zu entwickeln, nach denen für verschiedenen Straßen- und Gebietstypen die sog. umfeldabhängig tolerierbare Höchstbelastung ermittelt werden konnte. Daraus wurden in der Summe Minderungsziele für den Autoverkehr abgeleitet. Solche Minderungsziele wurden in den 1990er Jahren gelegentlich der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung in NRW zugrunde gelegt. Prinzipiell entsprechen sie den CO₂ Minderungszielen verschiedener Regierungen und Staatengruppen im Rahmen der Weltklimakonferenzen, die jedoch nicht mit entsprechenden Maßnahmen hinterlegt sind, schon gar nicht im Verkehrsbereich, der bei solchen Betrachtungen meist außen vor bleibt.

Auch auf der kommunalen Ebene wurden aus solchen Betrachtungen zur umfeldabhängigen Belastbarkeit leider selten praktikablen Instrumente zur Dosierung mittels kapazitätslimitierenden Restriktionen im Autoverkehr und kapazitäts- und attraktivitätssteigernden Maßnahmen im Umweltverbund und insbesondere im ÖPNV abgeleitet. Immerhin verfolgt Leipzig seit 1993 für seine Innenstadt das Konzept „autoarme Innenstadt“, allerdings ohne dadurch wirklich die Innenstadtstraßen und den Innenstadtparkraum weitgehend vom Autoverkehr befreit und alle Innenstadtstraßen altstadtgerecht gestaltet zu haben.

Wichtig ist, dass absolute Steigerungen im Umweltverbund nicht automatisch zu Minderungen im MIV führen müssen. Wenn bisherige Radfahrer künftig doppelt so viel Fahrrad fahren, ist das zwar schön, mindert aber nicht den KFZ-Verkehr und dessen Schadenswirkungen. Das Gleiche gilt für den Fußverkehr und den ÖPNV. Steigerungen im Umweltverbund sind dann besonders relevant, wenn sie zu Lasten der absoluten Menge, Häufigkeit und Fahrleistung im KFZ-Verkehr gehen. Es ist auch nichts gewonnen, wenn die Verlagerungen innerhalb des Umweltverbundes stattfinden, wenn also der Fahrradverkehr zu Lasten des Fußverkehrs oder der ÖPNV zu Lasten des Fuß- und Fahrradverkehrs zunimmt. Für den ÖPNV hat sich Leipzig im Nahverkehrsplan von 2008 eine Steigerung um 6 %-Punkte vorgenommen, die vor allem durch Inbetriebnahme des City-Tunnels und der S-Bahn erreicht werden sollen. Im Busbereich wurden mit dem neuen Netz seit 2010 bereits deutliche Zuwächse erreicht. Nach den Erfahrungen mit vergleichbaren Systemsprüngen in anderen Regionen ist sicher auch noch eine größere Steigerung denkbar, wenn „alle Register“ einer ÖPNV-Offensive gezogen werden und vor allem auch das Umland hierbei mitzieht. Im Umland selber sind in den Klein- und Mittelstädten sogar deutlich höhere Nachfragesteigerungen erreichbar, wenn dort marktgerechte Angebote entwickelt werden. Neben den klassischen ÖPNV-Strategien können auch die neuen Car-Sharing- und Car2Go Angebote erhebliche Verhaltensänderungen bewirken und den Parkraum erheblich entlasten. Solche Strategien sind besonders relevant für dicht bebaute Gründerzeitviertel mit multimodal orientierter, innovationsbereiter Bevölkerung.

Für die strategische Planung sind konkrete Minderungsziele im MIV auch deshalb wichtig, weil aus den errechenbaren Belastungsabnahmen entsprechend umverteilbare Verkehrsflächen beim Fahren und Parken ermittelt werden können. Die aktuelle Verkehrsentwicklung in Leipzig zwischen 2003 und 2008 macht diesbezüglich Hoffnung, weil der MIV Anteil um 4,4 %-Punkte zurückgegangen ist. Allerdings sind hier entscheidend die absoluten Belastungsabnahmen im jeweiligen Straßenquerschnitt und auf dem jeweiligen Parkraum. Oft werden nämlich positive Modal-Split-Veränderungen in den Kernstädten von gegenläufigen negativen Modal-Split-Veränderungen im Umland kompensiert. Ziel muss es sein, aus solchen Trends auch wirklich wahrnehmbare Veränderungen zu machen, durch Flächenumwidmungen, Begrünung freier Flächen, Verbreiterung von Geh- und Radwegen, Umwidmung zu Aufenthaltsflächen, Straßenabbau und Renaturierung.

4. Der politische und fiskalische Modal Split

Der kommunale Stellenwert des ÖPNV kann bestimmt werden im intermodalen und interkommunalen Vergleich. Auf Seiten der innovativen Verkehrsplanung wird gelegentlich der Begriff des „Modal Split“, also der Aufteilung der Fahrten und Wege auf die verschiedenen Verkehrsarten, erheblich erweitert als fiskalischer Modal Split, Modal Split der Häufigkeit und Tendenz von verkehrsmittelbezogenen Beschlüssen und Modal Split der öffentlichen Berichterstattung. Intermodal ergibt sich bei gewissen Variationen in Deutschland folgendes Bild:

- Der Stellenwert des ÖPNV wächst mit der Stadtgröße und ist am höchsten in den Metropolen und am geringsten in kleinen Gemeinden des ländlichen Raumes.
- Dennoch erreicht in Deutschland in keiner Metropole der ÖPNV auch nur annähernd einen wirklich prioritären Stellenwert gegenüber dem Autoverkehr.
- Die Nr. 1 im Verkehr spielt überall bei gewissen Variationen der Autoverkehr. Dies kommt jeweils am besten zum Ausdruck in den Verkehrsentwicklungsplänen und Nahverkehrsplänen, in denen so gut wie nie ein klarer ÖPNV-Vorrang erkennbar wird (ausgedrückt in Marktanteilen, Mittelzuflüssen, Netzdichten und Prognosewerten zum sog. ÖPNV-Marktehrgeiz).

5. Erwartete ÖPNV Zuwächse

In der Regel gilt eine Kommune schon als sehr ÖPNV-orientiert, wenn sie dem ÖPNV trotz widriger Randbedingungen leichte Zuwächse zutraut. Bei den erwarteten Zuwächsen sind

extreme Steigerungsraten so gut wie nie anzutreffen (extrem wären Verdopplungen oder Verdreifachungen oder noch stärkere Vervielfachungen der Fahrgastzahlen). Bei eher rezessiven Markterwartungen ist der Normalfall Sparpolitik mit Angebotseinschnitten und dementsprechend Marktanteilsverlusten. In der Regel wird in Prognosen nicht unterstellt, dass die private Motorisierung oder auch die betriebliche Motorisierung (Dienstwagenquote) abnehmen könnten. In der realen Verkehrswelt dagegen gibt es solche Fälle mit extremen Nachfragesteigerungen im ÖPNV und starken Rückgängen der privaten und betrieblichen Motorisierung und deutlichen Rückgängen der Autonutzung.

Beispiele für massive Marktbewegungen zu Gunsten des ÖPNV finden sich eher selten in Großstädten. Eher sind solche lawinenartigen ÖPNV-Zuwächse typisch für Mittel- und Kleinstädte und ländliche Regionen. Klassiker hierfür sind die sog. „Systemsprünge“, bei denen neuartige Angebote eingeführt wurden,

- neue Stadt- und Ortsbussysteme in Klein- und Mittelstädten, bei denen mehrfach eine Vervielfachung (Faktor 20 -30) der Fahrgastzahlen erreicht wurden,
- neue, s-bahnartige Schienenverkehrssysteme, bei denen mehrfach eine Vervielfachung (Faktor 4-8) der Fahrgastzahlen erreicht wurde,
- neue Tarifsysteme wie z.B. die Semestertickets, die schlagartig zu einer starken Steigerung der ÖPNV-Nutzung durch Studierende (im Schnitt Verdoppelung, teilweise auch Verdreifachung) und zu einem starken Rückgang der privaten Motorisierung (im Schnitt Halbierung) bei Studierenden geführt haben.

Für die Region Leipzig kann unter Voraussetzung offensiver Angebotsplanung durchaus mit massiven Nachfragezuwächsen in den Klein- und Mittelstädten des Umlandes gerechnet werden. Der MDV bereitet derzeit eine konzeptionelle Offensive für den ÖPNV in der Fläche vor. Entscheidend wird sein, ob die Kreise und größeren Orte als Aufgabenträger solche Innovationen mit tragen werden.

6. Rolle der Motorisierung

Generell dominiert in der Verkehrsentwicklungsplanung und insbesondere der ÖPNV-Prognostik die Sicht, der ÖPNV sei komplementär zur privaten Motorisierung: wer ein Auto habe, melde sich quasi automatisch vom ÖPNV ab. Und damit bedeute eine fortschreitende Motorisierung automatisch einen Rückgang der ÖPNV-Akzeptanz. Und bei der privaten Motorisierung sei nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte nur eine Zunahme vorstellbar. Die private Motorisierung zurückzuschrauben, sei kein legitimes politisches und planerisches Ziel, das sei illusionär. Bei dieser sehr defätistisch-pessimistischen Sicht der ÖPNV-Perspektiven wurde übersehen dass es

- sehr wohl Städte mit zurückgehender privater Motorsierung gibt (Klassiker sind die schweizer Großstädte Basel, Bern und Zürich, für die bereits seit den 1980er Jahren Rückgänge der privaten und dort vor allem auch der betrieblichen Motorisierung berichtet werden),
- Bevölkerungsgruppen mit einer Tendenz der „Entmotorisierung“ gibt (auf die sinkende Motorisierung der Studierenden seit Einführung der Semestertickets wurde bereits verwiesen) und
- dass es seit ca. 15 Jahren eine wachsende Tendenz zur Inter- und Multimodalität gibt, dass daher Autobesitz noch lange nicht permanente, quasi „rituelle“ Autonutzung bedeutet, sondern dass es mindestens in Großstädten mit gutem ÖPNV-Angebot durchaus viele Autobesitzer mit häufiger ÖPNV-Nutzung bzw. auch Fuß- und Fahrradnutzung gibt. Bei innerregionaler Differenzierung ist dies beispielsweise typisch für fast alle Gründerzeitviertel, in denen
 - eine starke Nutzungsmischung die Nahversorgung sichert, mit der Folge sehr hoher Fuß- und Fahrradanteile beim Einkauf,
 - wegen der kompakten Baustrukturen eine relativ gute ÖPNV-Erschließung besteht,
 - die Motorisierung wegen des hohen Parkdrucks weit unterdurchschnittlich ist, trotz überdurchschnittlich hoher Einkommen,
 - der Autoanteil an allen Mobilitätszwecken sehr gering ist und
 - auch motorisierte Haushalte eine sehr geringe Autonutzung haben.

Aus solchen Befunde kann man lernen, dass

- Autobesitz strukturell beeinflussbar ist,
- Autonutzung strukturell und verkehrlich beeinflussbar ist und
- kleinräumige regionale Differenzierungen und interregionale Vergleiche sehr wichtig sind, um Möglichkeitsspielräume für künftiges Planen und Entwickeln zu erkennen.

In den Leipziger Gründerzeitvierteln gibt es bereits eine weit unterdurchschnittliche Motorisierung und wachsende Präferenzen für das Car Sharing sowie hohe und steigende Anteile des Umweltverbundes. Das muss man bewusst machen. Natürlich ist bei bereits relativ hohem Ausgangsniveau rein mathematisch eine Vervielfachung sehr viel schwerer als bei geringem Niveau. Dennoch sind auch für Großstädte Verdopplungen oder Verdreifachungen von Fahrgastzahlen denkbar, werden aber typischerweise in den Zielzahlen für Verkehrsentwicklungspläne und Nahverkehrspläne als illusionär bezeichnet. Dort werden allenfalls marginale Variationen der Marktanteile und Fahrgastzahlen für möglich gehalten. Dies ist dann bezeichnend für den geringen Marktgeiz.

7. Relevanz der „Soft Policies“

Der Stellenwert des ÖPNV ergibt sich jedenfalls nicht nur aus den sog. „hard facts“ (ausgedrückt in Netzlängen und Fahrplandaten) sondern ist ein sehr subtiles „Konglomerat“ vieler Indikatoren, bei denen auch die stark psychologischen Faktoren eine Rolle spielen.

Von ÖPNV-Kritikern gern zitiert werden die VDV-Jahrestagungen, die ja als eine Art symbolischer Selbstdarstellung der ÖPNV-Befindlichkeit gewertet werden können. Bei denen reisen viele offizielle ÖPNV-Verantwortliche mit dem Dienstwagen an, in den Einladungen wird stets auf die KFZ-Erreichbarkeit der Standorte Wert gelegt und der Parkraumbedarf der Teilnehmer abgefragt. Es macht natürlich einen desaströsen Eindruck, wenn die ÖPNV-Verantwortlichen keine Überzeugungstäter mit regelmäßiger Dauernutzung des ÖPNV sind.

Ein trauriges Beispiel für die geringe Sensibilität mit der Psychologie des Stellenwertes ist die Selbstdarstellung der BVG Berlin, die auf diversen Titelblättern ihrer Publikationen und Pläne lange Zeit das Hauptverkehrsstraßennetz und nicht das ÖPNV Netz abgebildet hat.

Um die große psychologische Relevanz subtiler Indikatoren zu verdeutlichen, sei auf den internationalen Vergleich mit der Selbstdarstellung des ÖPNV in Zürich und Wien verwiesen, weil diese beiden Metropolen hier Vorbildliches leisten. In Zürich hat die fulminante ÖPNV-Werbung mittlerweile eine 30 jährige Tradition. Die folgenden Slogans belegen das hohe Selbstbewusstsein, mit dem sich dort der ÖPNV präsentiert.

- „Wo wir fahren, lebt Zürich“
- „wir sind die Nr. 1 im Züricher Verkehr“
- „Job Ticket, drücken Sie die Spesenbremse“
- „Verkaufe umständehalber meinen Rolls Royce, wähle das Regenbogen-Abo“
- Die klassische Antwort öpnv-nutzender Banker und Topmanager ist: „ich habe keine Zeit, Auto zu fahren“. Viele Firmen erwarten von ihren leitenden Mitarbeitern, dass sie den ÖPNV nutzen, allein schon, damit sie immer fit und pünktlich am Arbeitsplatz und zu ihren Sitzungen erscheinen.
- Die Züri-Linie veranstaltet regelmäßig Quartiersevents, bei denen der ÖPNV seine Leistungen für die Quartiere vorstellt, Anregungen und Kritik aufnimmt und seine Investitionen und verkehrsorganisatorischen Maßnahmen begründet.
- Der Ampelvorrang des ÖPNV ist selbstverständlich und wird konsequent im ganzen Netz praktiziert.
- Auf allen Stadtprospekten sowie auf der Mehrzahl der Postkarten und touristischen Prospekte wird der ÖPNV gezeigt, vorzugsweise mit der Tram.
- In Wien verfolgen die Wiener Linien eine ähnliche Strategie. Sie werben stark mit Lokalkolorit, in der Werbung werden vor allem emotionale Symbole und Kommunikationsaspekte (man trifft sich, man spricht miteinander, man ist mitten im Leben, man ist aktiv, man tut was für Wien....) herausgestellt.

Beide ÖPNV-Metropolen erreichen eine hohe Akzeptanz im Sinne der Fahrtenhäufigkeit im ÖPNV je Kopf und Jahr, beide sind sehr traditionsbewusst im Umgang mit dem ÖPNV, in beiden Städten hat der ÖPNV einen hohen politischen Stellenwert.

8. Empfehlungen für Leipzig für den politischen Stellenwert

Für Leipzig wird empfohlen, die Frage des politischen Stellenwertes zum zentralen Thema zu machen und dafür entsprechende Indikatoren und Strategien zu entwickeln. Es wird empfohlen,

- als Angebotsindikator für die Qualität des ÖPNV die „Summe der Haltestellenabfahrten“ (= Produkt aus Fahrplan und Zahl der Haltestellen) in räumlicher Differenzierung darzustellen und daraus raum-zeitliche Angebotstrends zu ermitteln und räumlich differenzierte Angebotsstrategien abzuleiten,
- als Nachfrageindikator die Summe der ÖPNV-Fahrten je Kopf und Jahr räumlich differenziert darzustellen und daraus gebietsbezogene Angebots- und Kommunikationsstrategien zu entwickeln,
- als verkehrsplanerischen Prioritätenindikator das Maß der straßenräumlichen Priorisierung (Anteil der bevorrechtigten Knoten und Trassen) zu ermitteln,
- als finanzpolitischen Prioritätenindikator die Ausgaben für Autoverkehr im Bereich Straßenbau und –Unterhaltung, Parkraumvorsorge im Bereich der Sachausgaben und des Personals sowie der Kosten der Dienstwagenflotten zu vergleichen mit den Ausgaben für ÖPNV- Investitionen und Betrieb und Personal, und zwar räumlich und zeitlich differenziert und
- als kommunikationsbezogenen Prioritätenindikator die amtlichen Kommunikations- und Selbstdarstellungsmedien auf ihre verkehrsmittelspezifischen Inhalte zu analysieren und ggf. in den Mittelpunkt zu stellen.

Ziel der zeitlichen Analyse ist die Zeitreihe mit kritischer Reflektion über Trends und Notwendigkeiten. Ziel der räumlichen Analyse ist das Erkennen der sozialen und städtebaulichen Zusammenhänge und die entsprechende Feinjustierung der Angebots- und Kommunikationsstrategien.

Teil II Was macht den ÖPNV für den Nutzer attraktiv?

1. Rolle der Geschwindigkeit

Im ÖPNV ist die Tür zu Tür- Reisezeit attraktivitätsentscheidend. Sie beinhaltet zu ca. 60 % Zeitkomponenten außerhalb der ÖPNV-Fahrzeuge (Weg zur ersten Haltestelle, Wartezeit an der Haltestelle, Umsteigezeit mit Wartezeit auf den nächsten Anschluss, ggf. nochmalige Umsteigezeit, letzte Etappe von der letzten Haltestelle zum Ziel). Nur 40 % der Reisezeit betrifft die Zeit im Fahrzeug. Subjektiv wiegen die Wartezeiten außerhalb der Fahrzeuge um ca. 140 % stärker und die Zeiten im Fahrzeug um 70 % weniger als real. Daraus folgt: eine Minimierung der Zu- und Abgangszeiten durch kurze Wege und eine Minimierung der Wartezeiten durch dichten Fahrplan und gute Anschlußsicherung maximiert den Zeitnutzen. Daher sind evtl. bauliche Investitionen in die Fahrgeschwindigkeit sogar kontraproduktiv, wenn sie mit einer Ausdünnung der Haltestellendichte verbunden sind und zu längeren An- und Abmarschwegen führen. Sie kosten also kostbare und subjektiv gewichtige Zeit. Lohnend sind dagegen Investitionen in die Minimierung der sog. „Verlustzeiten“, also kurze An- und Abmarschwege durch möglichst viele Haltestellen. Hinzu kommen freie Fahrt auf der Strecke, Vermeiden des Staus im Fahrzeug durch lange Fahrgastwechselzeiten, Anschlußsicherung durch entweder dichte Takte oder technische Kommunikations- und Steuerungssysteme.

2. Differenzierte Angebot nach Aktionsradius, Kundennähe als „Muss“

Natürlich erfordern alle Zeit- und Geschwindigkeitsbetrachtungen eine Differenzierung nach Aktionsradius: für lange Fahrten spielen Geschwindigkeit und Zeit eine größere Rolle als für

kurze. Da aber im Stadtverkehr die kurzen Fahrten dominieren, sollte ihnen besonderes Augenmerk gewidmet werden. Daher ist Kundennähe der zentrale Attraktionsfaktor.

- Die routinemäßigen 300 Meter-Radien müssen kritisch überprüft werden, sie sind generell zu groß, erst Recht angesichts des demographischen Wandels und in dicht bebauten Strukturen.
- Die kleinteilige Netzqualität entscheidet über die Attraktivität. Ihr dienen möglichst viele Haltestellen und kurzlaufende ÖPNV-Linien (Quartiersbus, City-Bus, Ortsbus).
- Ihr dient auch die Verkehrsberuhigung im Haltestellenumfeld und die Linienführung mitten in die Quartiere.
- Nur für die regional ausstrahlenden Verbindungen ist demgegenüber die Fahrgeschwindigkeit stärker relevant, hier kommt dann eher der Korridoransatz zum Tragen (z.B. S-Bahn).
- Die verschiedenen Netzebenen und Hierarchiestufen müssen optimal miteinander verbunden sein.

Diese differenzierte Netzbetrachtung ist im Straßennetz durch die Abfolge von verkehrsberuhigter Erschließungsstraße über die Sammelstraße und Hauptverkehrsstraße bis zur Autobahn üblich, im ÖPNV wird sie vielfach vernachlässigt, wobei die größten Defizite in den kleinteiligen, feinerschließenden Netzen bestehen. Daher reichen auch die gängigen Hierarchisierungen der RIN (Netzrichtlinie) nicht aus, weil sie zu sehr auf die Hauptnetze fixiert sind.

Sehr gut erkennbar werden hier die Unterschiede zur Angebotsphilosophie der Schweiz. Dort ist die Haltestellendichte bei Großstädten je Flächeneinheit in der Regel dreimal so groß wie in Deutschland, in ländlichen Regionen sogar sechsmal. Daraus resultiert ein sehr viel höherer Marktanteil des ÖPNV in der sog. Nahmobilität unter 3 km. Hier sind deutsche Städte sehr schlecht aufgestellt. Da aber die Nahmobilität im Alltag dominiert und lange Zu- und Abgangswege die Nachfrage stark reduzieren, resultiert daraus die Notwendigkeit, die Haltestellendichte zu steigern und hierfür eine stärkere Angebotsdifferenzierung einzuführen.

3. Ausstattung der Fahrzeuge

Die Fahrzeuggestaltung hat mehrere Aspekte:

- die Frage der Identität; Fahrzeuge müssen als systemzugehörig äußerlich erkennbar sein durch ein klares CI,
- jede Verfremdung durch massive Außenwerbung oder sehr „kariert-chaotische“ Farben und Designs ruiniert das Image und die Akzeptanz,
- normalerweise wird man auf moderne Fahrzeuge Wert legen. Hier liegen voll im Trend
 - viel „Transparenz“ durch hohen Glasanteil (sehen und gesehen werden, daher wird ein äußerst reservierter Umgang mit Außenwerbung empfohlen),
 - Niederflur wegen der Bequemlichkeit und Zeiteffizienz beim Ein- und Aussteigen
 - verkehrssystembeeinflussendes Equipment (Signalsteuerung, Kommunikation, Verlaufsanzeigen),
 - großzügige Innenraumgestaltung mit großen Plattformflächen, weiter Sicht durch das ganze Fahrzeug, ggf. bei Doppeltraktion auch durch den gesamten „Zug“ und
 - klares, ruhiges Design.

Eine Ausnahme bilden historische Fahrzeuge, hier sind Abweichungen von den o.a. Standards akzeptabel, die Pflege historischer Fahrzeuge kann sogar identitätsstiftend sein.

4. Taktfrequenz

Die Taktfrequenz ist ein zentraler Qualitätsfaktor, der für die Reisezeit wesentlich wichtiger ist als die Geschwindigkeit, weil mit ihm unmittelbar die Wartezeiten an Haltestellen beim Zugang und beim Umsteigen verbunden sind.

- Dichte Takte steigern erheblich die Systemqualität und Akzeptanz. 10 Minutentakte sind attraktiv, 20 Minutentakte führen schon zu beachtlichen Zeitverlusten. Die üblichen

Taktausdünnungen in den sog. Schwachverkehrszeiten (Spätverkehr, Wochenenden, Ferien) sind mit Blick auf die Systemqualität sehr problematisch.

- Neben den Zeitintervallen ist im Taktsystem auch entscheidend, wie einfach es ist.

Leider hat sich der deutsche ÖPNV in den letzten Jahrzehnten sehr stark von klaren Taktmustern entfernt. Stattdessen wird in den Takten räumlich und zeitlich variiert, z.B. in der Unterscheidung von

- Ferienzeiten und Schulzeiten, Samstagen, Sonntagen und Feiertagen und
- Hauptverkehrszeit, Nebenverkehrszeit sowie Spätverkehrszeit.

Diese Praxis zwingt zu vielen Fußnoten in den Fahrplänen und ist wegen der hohen Irrtumswahrscheinlichkeit bei den nicht regelmäßigen Nutzern extrem abschreckend. Sie ist sehr stark schüler- und pendlerfixiert und ignoriert andere Nachfragesegmente wie insbesondere den Freizeitverkehr, die am Verkehrsmarkt eine wachsende Bedeutung haben. Optimal sind Systemtakete, die im ganzen Netz auf allen Linien und zu allen Zeiten gelten. Sie garantieren die höchste Marktakzeptanz.

5. Zuverlässigkeit

Zuverlässigkeit ist in Systemen mit dichtem Takt gegenüber der räumlichen und zeitlichen Angebotsdichte erst an dritter Stelle entscheidend. Sie hängt maßgeblich davon ab, wie der ÖPNV in seinem Ablauf unabhängig vom sonstigen Verkehrsgeschehen abgewickelt wird, ob er also durch eigene Trassen bzw. eigene Zeitinseln störungsfrei durchs Netz kommt und ob es eine hochentwickelte Störfallprophylaxe gibt, mit entsprechenden Echtzeitinformationen, ggf. Ersatzkursen für ausgefallene Fahrzeuge etc.. Auf Strecken ohne eigene ÖPNV-Trassen ist entscheidend, den ÖPNV signaltechnisch in die sog. „Pulksführerschaft“ zu bringen, sowohl verkehrstechnisch als auch psychologisch steigert das Effizienz und Attraktivität. Entscheidend ist darüber hinaus die Qualität der Informationen über Störungen, sowohl hinsichtlich der Berechenbarkeit, ggf. auch mit den Anschlußeffekten, aber auch der Begründung der Störungen.

6. Tarife

Die Preisgestaltung hängt in ihrer Relevanz auf die Akzeptanz maßgeblich ab von der Einfachheit des Preissystems und von der Höhe der Preise im Einzelfahrscheinbereich und im Abobereich. Abschreckend sind hohe Einzelfahrscheinpreise, weil sie in der Kommunikation und im Preisvergleich als preislicher Grundmaßstab gelten. Eigentlich sollte der Einzelpreis ein seltenes Auslaufmodell sein. Denn er setzt entweder den Ticketerwerb am Automaten oder einer Verkaufsstelle voraus. Mindestens bei allen lokalen und regionalen Kunden sollte dagegen die Zeitkarte als Fahrberechtigung vorherrschen.

Im Zeitkartenbereich fehlen vielfach Kurzstreckenabos. Sie sind aber wegen der großen Bedeutung der Nahmobilität und des hohen Autoanteils auch schon in diesem Aktionsradius wichtig und können preislich attraktiv gestaltet werden. Ziel muss es sein, im Vergleich zu den Autokosten konkurrenzfähig wahrgenommen zu werden. Da die Fixkosten beim Auto psychologisch stark unterschätzt werden und die variablen Kosten immer nur in größeren Zeitabständen (beim Tanken) anfallen, muss es Ziel sein, auch bei den ÖPNV Kosten eine ähnliche Logik greifen zu lassen. Hierzu tragen alle Zeitkarten, insbesondere Jahreskarten bei. Ziel muss es sein, möglichst viele Dauerkunden zu binden. Zudem tragen alle Mitnahmeregelungen (Gruppentarife, Mitnahme zusätzlicher Personen, möglichst ohne zeitliche Einschränkung) und additiven Preisvorteile (der zweite Erwerber eines Abos im Haushalt erhält gegenüber dem ersten einen Zusatzvorteil) erheblich zur Attraktivität bei. Im Zusammenhang mit dem Bürgerticket wird auf die Tariffragen noch detaillierter eingegangen (S.34 ff).

Teil III Entwicklung des Verkehrsmarktes

Generell gibt es verschiedene Anzeichen für Verhaltensänderungen am Verkehrsmarkt.

1. Inter- und Multimodalität

Für den urbanen Raum werden klare Signale für eine wachsende Multi- und Intermodalität registriert. Immer mehr Menschen sind nicht mehr eindeutig auf eine Autopräferenz festgelegt. Sie wählen nicht mehr routinemäßig nur das eigene Auto, sondern variieren je nach Zweck, Zeit und Destination ihre Verkehrsmittelwahl. Der Marktanteil des Umweltverbundes aus Fuß- und Fahrradverkehr und ÖPNV wächst dadurch endlich wieder. Der Anteil der Verkehrsmittelwahlkombinationen nimmt deutlich zu.

Im Standortverhalten gibt es Anzeichen für eine urbane Renaissance, d.h. eine Abkehr von der Präferenz für stark autoabhängige, suburbane, zersiedelte Standorte (im Wohnstandortverhalten, Einkaufsverhalten und Freizeitverhalten). In Leipzig haben die zentralen Gründerzeitviertel in den letzten 10 Jahren 50.000 Zuzügler gewonnen. Zudem führt der demographische Wandel in einer alternden Bevölkerung zu starken Änderungen im Verkehrsverhalten: im hohen Alter beginnt eine Entmotorisierung (Faktoren: körperliche und mentale Einschränkungen, Beschränkungen in den verfügbaren Finanzmitteln, veränderte Interessen, verringerter Aktionsradius). Bei den weiter motorisierten Senioren sinken die Häufigkeit der Autonutzung und die Fahrleistung stark. Daraus resultieren schon jetzt erhebliche Verlagerungspotenziale vom Autoverkehr zum ÖPNV bzw. Umweltverbund. Wie groß sie sind, hängt auch entscheidend von verkehrsplanerischen Strategien ab. Wird offensiv versucht, solche Trends zu verstärken? Wird darüber kommuniziert? Auch das Motorisierungsverhalten und Verkehrsverhalten der nachwachsenden Generation in urbanen Räumen ist stark in Bewegung. Der Prestigeeffekt des privaten Autos verringert sich. Andere Konsumgüter (digitale Welt) sind relevanter. Daher sinken bei den urbanen Jugendlichen Führerscheinbesitz und Autobesitz.

2. Neue Nutzungsformen und –Kombinationen

Zudem ändert sich das Verständnis vom Auto. Neben das private Auto treten neue Formen der gemeinschaftlichen Autonutzung wie Car Sharing und Car2Go, also öffentliche Autos. Ohnehin verschwimmen die Grenzen zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln stärker. Es gibt öffentliche Fahrräder (nextbike, Call a Bike und andere Leihfahrradsysteme) und öffentliche Autos (Car Sharing, Car2Go). Solche Trends können verstärkt werden, wenn sie planerisch und unternehmerisch aufgegriffen werden, wenn beispielsweise der ÖPNV als Betreiber von Leihfahrradsystemen und Car Sharing oder Car2Go Systemen bzw. als Kooperationspartner für solche Systeme operiert, sie offensiv bewirbt und sie tariflich unterstützt. Wenn außerdem an wichtigen ÖPNV-Knoten Radstationen und Car Sharing Stationen und längs des gesamten Schienennetzes und peripheren Busnetzes Bike & Ride-Optionen angeboten werden, dann kann die Symbiose im Umweltverbund stark gefördert werden.

Allerdings muss dafür der ÖPNV dafür sein Verhältnis zum Fahrradverkehr im Umweltverbund klären. Dann lange Zeit wurde das Fahrrad als Konkurrent des ÖPNV betrachtet. Es gab erbitterte Dispute über die Mitbenutzung von Busspuren durch Fahrräder und die Fahrradmitnahme in Bussen und Bahnen. Inzwischen hat die Konzeption vom Umweltverbund und der gedeihlichen, produktiven Kooperation von ÖPNV und Fahrrad sich weitgehend durchgesetzt.

- Seit den 1980er Jahren begann Bike & Ride als platzsparende und sehr viel preiswertere Alternative zum konventionellen P & R populär zu werden. Viele kommunale und regionale Schienennetze erhielten eigene Fahrradabstellanlagen an Bahnhöfen und Haltestellen. Oft musste deren Kapazität schrittweise ausgebaut werden. Das am meisten entwickelte Bike & Ride System hat München (vor allem S-Bahn) mit ca. 60.000 Stellplätzen. Derzeit wird dort auch im U-Bahn- und Trambahnbereich der Parkraum für Fahrräder erweitert.

- Seit Mitte der 1990er Jahre begann der Ausbau von Radstationen an größeren Bahnhöfen und ÖPNV-Knoten. NRW ist bisher das einzige Bundesland mit systematischer Planung und Förderung von Radstationen. Hier sind mittlerweile ca. 70 Stationen in Betrieb und zahlreiche weitere in Planung. In den anderen Bundesländern stagniert die Entwicklung, hier bleiben Radstationen singuläre Ausnahmen. In den Niederlanden dagegen besteht ein flächendeckendes System von Radstationen in allen Größen, teilweise mit gigantischen Ausmaßen von über 8000 Rädern an den Zentralstationen von Amsterdam, Utrecht und Groningen. Dort wird das Fahrrad in starkem Maße für den Vortransport an der Quelle und den Nachtransport am Ziel genutzt. In Deutschland galten lange Zeit 800 Stellplätze als Untergrenze für einen wirtschaftlichen Betrieb. Mittlerweile gibt es in NRW aber auch zahlreiche kleine Stationen mit lediglich um 100 Plätze, die durch Zusatzgeschäfte im ÖPNV-Service trotzdem wirtschaftlich arbeiten.
- Auch die wachsende Zahl von Faltfahrrädern erleichtert die Kombination von Fahrrad und ÖPNV, zumal für Falträder keine besonderen Tarife fällig werden und keine Reservierungspflicht besteht.
- Die wachsende Zahl von Pedelecs ändert das Prestige und den Aktionsradius des Fahrrades. Pedelecs steigern die Fahrradnutzung über mittlere und große Entfernungen (jenseits von 10 km). Insgesamt ist der Aktionsradius des Radverkehrs stark gewachsen, der Anteil von Fahrten über 10 km Länge hat sich beispielsweise in der Region München verdreifacht. Damit kann das Fahrrad nicht mehr als reines Kurzstreckenverkehrsmittel abgetan werden.
- Mittlerweile wächst auch der Anteil von Lastfahrrädern an der Fahrradflotte. Sie werden teilweise als private Lastfahrzeuge eingesetzt, oft auch als Kinderanhänger. Darüber hinaus entdecken aber auch viele Firmen Lastfahrräder als preiswerte und effiziente Option für den kleinvolumigen Lastentransport über kurze und mittlere Entfernungen.
- Eine neue Entwicklung und Herausforderung für die Kooperation zwischen Fahrrad und ÖPNV stellt der Ausbau von kommunalen und regionalen Leihfahrradssystemen dar. Ausgehend vom weltweit bekanntesten System Velib in Paris mit 24.000 Rädern an 1.500 Stationen an ÖPNV-Haltestellen werden auch in Deutschland vermehrt Leihfahrradsysteme angeboten. Diese neue Entwicklung begann mit einem Modellprogramm und Wettbewerb des BMVBS. Die beiden derzeit größten Anbieter sind nextbike aus Leipzig und Call a Bike von DB Rent. Das größte deutsche Leihfahrradsystem ist Metropolrad Ruhr, das dort von 10 benachbarten Städten betrieben wird, mit derzeit ca. 3.000 Rädern an ca. 300 Stationen. Metropolrad Ruhr kooperiert eng mit dem VRR, nahezu alle Stationen haben direkten Haltestellenbezug. Der VRR beginnt, das System aktiv zu bewerben, es gibt eine Integration in den Tarifverbund. In Mainz wird das Mainrad von der MVG unmittelbar betrieben. Für die Häufigkeit der Nutzung ist die Angebotsdichte entscheidend. Während in Paris jedes betriebsbereite Rad im Schnitt 10 x am Tag genutzt wird, liegen die deutschen Spitzenwerte mit 3 deutlich niedriger, die meisten Systeme erreichen nicht mal 1 Nutzung pro Rad und Tag.
- Auch die Fahrradmitnahme in Bussen und Bahnen hat sich in den letzten Jahren dynamisch entwickelt. Sie hat sowohl für den ländlich-touristischen Raum (Beispiel Usedom mit UBB) als auch für den urbanen Raum (Beispiel VBB in Berlin) eine wachsende Bedeutung. Die Berliner S-Bahn transportiert täglich ca. 90.000 Fahrräder bei wachsender Tendenz, obwohl die meisten S-Bahnstationen keine Schiebehilfen besitzen. Auf der UBB werden pro Jahr ca. 60.000 Fahrräder transportiert, obwohl diese hier kostenpflichtig sind, mit relativ hohen Preisen und obwohl ein eigenes Leihfahrradsystem an vielen Bahnhöfen Fahrradnutzung auch ohne eigenes Fahrrad möglich macht. Im MDV Tarif ist im SPNV die Fahrradmitnahme tarifintegriert, bei der LBV nicht. Eine durchgängige kostenfreie Mitnahme ist für die Förderung der Kombination sinnvoll.
- Eine spezielle Variante der Fahrradmitnahme sind die Fahrradbusse oder Fahrradbahnen. In vielen touristischen Regionen in Mittelgebirgslandschaften verkehren saisonal eigene, speziell gestaltete Fahrradbusse (teilweise mit Anhänger, teilweise mit verbreiteter Plattform) auf festgelegten Kursen an bestimmten Tagen. In Baden-

Württemberg gibt es wegen der unentgeltlichen Fahrradmitnahme und der hohen Nachfrage teilweise saisonal sogar eigene Fahrradzüge.

Fazit: In Leipzig sollte der ÖPNV alle Optionen einer stärkeren Kooperation mit Bike- und Car Sharing sowie Bike & Ride nutzen, die entsprechenden Infrastrukturen engagiert aufbauen und dabei vor allem in regionalen Zusammenhängen operieren. Die Nähe zu nextbike sollte strategisch genutzt werden.

Teil IV Autonome Trends

Autonome Trends sind kommunal nicht oder nur schwer beeinflussbar. Sie bezeichnen gesellschaftliche, ökologische oder ökonomische Trends, die man für die Verkehrsentwicklungsplanung als gegeben voraussetzen kann und die man für die Langfriststrategie beachten sollte. Einige Trends sind schon lange absehbar, die gravierende Folgen für den Verkehr haben, erheblich zur Relativierung und Verringerung des Autoverkehrs beitragen werden und damit den ÖPNV in die Position bringen werden, wieder eine sehr viel größere Rolle zu spielen, um die Mobilität aufrecht zu erhalten.

- Die Energiepreise werden sich stark verteuern (Peak Oil), einmal durch die generelle Verknappung der Förderung bei gleichzeitiger, starker Verteuerung der Restförderung (z.B. Ölschiefer, Ölsande).
- Die klimapolitischen Handlungsnotwendigkeiten werden zu neuen Formen der Marktbeeinflussung durch CO₂ Abgaben führen.
- Die fiskalischen Notwendigkeiten zur Deckung des Finanzbedarfs für die zunehmenden Erfordernisse des Straßenunterhalts (insbesondere bei Brücken und in Tunnels sowie bei der Signaltechnik) werden zur Einführung von durchgängigen PKW-Mautsystemen führen.
- Die verkehrsplanerischen Notwendigkeiten für eine verstärkte räumliche und zeitliche Verkehrslenkung (Verkehrssystemmanagement) werden zu räumlich und zeitlich gestaffelten PKW-Mautsystemen führen (als effizientestes Mittel zur Stauprävention).
- Die Probleme der kommunalen Verkehrsfinanzen werden zu einer verstärkten kommunalen Partizipation an den Mauteinnahmen aus der LKW- und PKW-Maut und zu einer stärkeren kommunalen Detailgestaltung der Mautsysteme analog zu den Regelungen bei den Parkgebühren und Erschließungsbeiträgen führen.

Ähnlich wie im Bereich der Energiepolitik die Atomkatastrophe von Fukushima mindestens in der deutschen Energiepolitik endgültig zur schrittweisen Abkehr von der Atompolitik geführt hat, kann man erwarten, dass die Weltklimaprobleme zu einer generellen Abkehr von fossilen Treibstoffen und damit zu einem allmählichen Ausstieg aus massenhaftem Autoverkehr führen werden. Auch die Effizienzprobleme des Autoverkehrs (Stau) machen immer deutlicher, dass auch die raum- und siedlungsstrukturellen und gesundheitlichen Folgen massenhaften Autoverkehrs nicht mehr akzeptiert werden können. Dieser Prozess wird nicht schlagartig einsetzen und es wird bei den entsprechenden Reaktionen sicher unterschiedliche regionale Reaktionsgeschwindigkeiten geben, aber insgesamt wird der Prozess des Abschieds vom massenhaften Autoverkehr in Gang kommen

Für Leipzig lautet die Empfehlung, vor diesem Hintergrund keine massiven Investitionen mehr in die Komplettierung des Straßennetzes und Parkraumangebots zu tätigen und bei allen Investitionen in das Autosystem im Detail zu bedenken, ob sie im Sinne der weiteren ÖPNV-Renaissance auch zu Gunsten des ÖPNV transformiert werden können.

Teil V Investitionsbedarf des ÖPNV

Um eine Reduzierung des Autoverkehrs zu ermöglichen, sind auf der Seite der substituierenden Alternativen erhebliche Anstrengungen nötig. Die Netze müssen verdichtet, die Kapazitäten erweitert und der Service verbessert werden. Das erfordert höhere Investitionen und Betriebskosten.

1. Ermittlung des Investitionsbedarfs

Leider orientieren sich die üblichen Ermittlungen zum Finanzbedarf des ÖPNV (z.B. des VDV oder des difu) nicht an solchen Verkehrswendeüberlegungen, sondern verharren auf der Systemseite im Status quo, berechnen lediglich den sog. Ersatzbedarf auf der Seite der Fahrzeuge und –schon sehr viel eingeschränkter- der Fahrwege. Eine solche Bedarfsberechnung greift viel zu kurz. Tatsächlich muss der Investitionsbedarf unter verschiedenen Substitutionsannahmen berechnet werden. Massive Verlagerungseffekte sind erreichbar, wenn die Qualität der alternativen Angebote deutlich verbessert wird, um ein bislang autoverwöhntes Publikum zum Umsteigen zu motivieren.

In der Tendenz bedeutet das:

- Qualitätssteigerung in den kommunalen und regionalen Schienennetzen durch s-bahn-ähnliche Angebote mit vielen neuen Haltepunkten, verdichteten Taktverkehren, Erweiterung des Fuhrparks und Ausbau der Fahrwegkapazitäten.
- Verdichtung des kommunalen Schienennetzes durch Verlängerung von Straßenbahnstrecken, neue tangentielle und ringförmige Tramverbindungen und
- Steigerung der Kundennähe durch Aufbau neuer, feinerschließender ÖPNV Systeme, in der Kernstadt als City- und Quartiersbussysteme, an der Peripherie durch neue Orts- und Stadtbussysteme in großen Umlandgemeinden und in der ländlichen Peripherie neue Dorfbussysteme und Rufbussysteme für die „Fläche“.

Aus alledem ergibt sich ein erheblicher Mehrbedarf an neuen Fahrzeugen in differenzierter Fahrzeuggröße (verstärkt auch Mini- und Midibus, mehr Tramwagen, darunter insbesondere modular zusammenstellbare Traktion) und an neuen Schienentrassen und an neuen Haltestellen.

2. Angebotsdifferenzierung als Basis der Bedarfsermittlung

Für die Zielstellung, das Marktvolumen stark auszudehnen und bisher auch typisch autoaffine Raum-, Siedlungs- und Zeitstrukturen sowie Nutzergruppen abzudecken, ist gegenüber der stark auf die klassischen Nutzergruppen des ÖPNV (Schüler und Pendler) abgestellten Angebotsstrategie eine deutliche Angebotsdifferenzierung erforderlich. Diese Strategie erfordert, sich intensiver mit den jeweiligen „arteigenen“ Spezifika der verschiedenen ÖPNV-Elemente zu befassen und neue technische und konzeptionelle Angebotstendenzen angemessen zu berücksichtigen, um das für den relevanten Siedlungs- und Verkehrsraum angemessene „Menü“ festzulegen.

Diese Differenzierungsstrategie ist in der ÖPNV-Szene lange als singuläre Aufgabenstellung für ländliche Regionen verstanden worden. Im urbanen Raum schien eine solche Strategie weniger relevant. Hier bestand lange die Tendenz, aus Gründen der betrieblichen Rationalisierung (Werkstatt, Schulung des Personals, Management, Beschaffung) eine möglichst einfache Angebotsstruktur mit wenigen Fahrzeugtypen zu entwickeln. Solche Rationalisierungsüberlegungen waren beispielsweise in den 1960er Jahren der Grund für die weit verbreitete Abschaffung von Straßenbahnen und O-Bussen in Westdeutschland, weil ein einfaches Bussystem billiger schien. Die Abkehr von einer sinnvollen Angebotsdifferenzierung hat aber den Markterfolg maßgeblich beeinträchtigt. Auf differenzierte Raum-, Siedlungs- und Verkehrsstrukturen und Kundenwünsche muss man auch mit differenzierten Angeboten reagieren. Auch wenn das die Planung, Beschaffung und den Betrieb wesentlich komplizierter macht

3. Finanzreform und Investitionsstrategien

Für diesen Aufwand ist derzeit unter gegebenen Bedingungen keine auskömmliche Finanzierung absehbar. Im Gegenteil, nach derzeitigem Stand muss mit einer Reduzierung der insgesamt für Investitionen im öffentlichen Verkehr und für Betriebszuschüsse verfügbaren Mittel gerechnet werden. Ein besonders Problem ist, dass die Investitionsförderung lange Zeit relativ großzügig und mit kostentreibenden Standards

erfolgte, die Folgekosten für Unterhaltung und Betrieb dann aber die kommunale Finanzkraft übermäßig strapaziert haben. Daraus resultiert ein dringlicher Bedarf für eine Reform der Verkehrsfinanzierung, bei der insbesondere die kommunale und regionale Ebene mehr Eigenmittel erhalten kann. Die bisherigen Antrags- und Bewilligungsverfahren sind für ein schnelles Abarbeiten viel zu schwerfällig und kaum kalkulierbar.

Wie in der Gründerzeit des ÖPNV muss hier wieder sehr viel mehr kommunale Eigenverantwortung und kommunale Eigenfinanzierung ermöglicht werden, durch eine Reform der Kommunalfinzen und eine sehr viel kommunalfreundlichere Aufteilung der Verkehrsinvestitionen zwischen Bund, Ländern, Regionen und Kommunen. Die weit überproportionale Alimentierung des Fernverkehrs und dessen Großprojekten und singulärer Großprojekte im lokalen und regionalen ÖPNV muss beendet werden. Priorität brauchen Investitionen, die schnell die Systemqualität und Netzdichte verbessern.

4. Änderung des institutionellen Investitionsverhaltens

Auf der Seite der sog. Institutionellen Verkehrsmittelwahl (Entscheidungen von Kommunen und Betrieben über die Qualität der Verkehrserschließung) gibt es momentan noch massive Wettbewerbsverzerrungen zu Gunsten des Autoverkehrs.

- Wer baut oder einen Betrieb eröffnet, muss gemäß dem erwartbaren Verkehrsaufkommen für gute Autoerreichbarkeit sorgen, durch bauordnungsrechtlich verpflichtete Bereitstellung von Parkraum für Mitarbeiter und Besucher und durch Sicherung der inneren Erschließung für den Autoverkehr. Ggf. müssen Ablösebeträge gezahlt werden. Dieser „Automatismus“ muss beendet werden.
- Vergleichbare Verpflichtungen für die Sicherung eines angemessenen ÖPNV-Angebots gibt es nicht. Solche Regelungen müssen bauordnungsrechtlich und abgabenrechtlich verankert werden.

ÖPNV ist noch eine freiwillige Aufgabe der Kommunen, die fast nur von größeren Kommunen wahrgenommen wird. Kleine Gemeinden werden öpnv-mäßig von den Kreisen als Aufgabenträger mit versorgt. Diese haben jedoch überwiegend Interesse an den regionalen Verkehrsverflechtungen haben und kümmern sich kaum um feinerschließende Angebote (z.B. Dorfbus).

Private Investoren haben gegenüber dem ÖPNV überhaupt keine Verpflichtungen. Sie tragen nicht zu seiner Finanzierung bei. In der kommunalen Investitionspraxis muss die übergewichtige Straßen- und Parkraumfinanzierung beendet werden, eine deutliche Finanzpriorität für den ÖPNV ist dringend erforderlich.

Teil VI Perspektiven im kommunalen und regionalen ÖPNV

Im kommunalen und regionalen Schienenverkehr waren die letzten vier Jahrzehnte geprägt

- vom Ausstieg vieler westdeutscher Städte aus ihren historisch gewachsenen Straßenbahnnetzen,
- vielfach mit einem Zwischenschritt der Umstellung von Straßenbahnsystemen zu O-Bussystemen, die später auch überwiegend stillgelegt wurden,
- und in Orten und Regionen mit noch bestehenden alten kommunalen Schienennetzen vom Systemstreit zwischen Straßenbahn und Stadtbahn,
- dem teilweisen, allerdings auf die großen Metropolen beschränkten Ausbau regionaler Schienennetze zu S-Bahnsystemen,
- von der teilweisen Reaktivierung regionaler Bahnstrecken im Zuge moderner Regionalbahnstrategien und
- in der Kombination solcher verschiedener Ansätze von der Entwicklung von Mehrsystembahnen (Kombination von Elektro- und Dieseltraktion und Verknüpfung von DB- und Tramnetzen).

Am heftigsten war der Streit um die sog. Stadtbahnphilosophie, die seit den 1960er Jahren in Westdeutschland durch die Vorgaben des GVFG in vielen Fällen zum Standard erklärt

wurde. In den neuen Bundesländern konzentriert sich der Streit auf die durchgängige separate Tramtrasse als geforderter Standard.

1. Stadtbahn versus Tram

Die stark geschwindigkeitsfixierte Stadtbahnphilosophie war mit erheblichen Folgeproblemen verbunden für die Kosten je Strecke, die Kosten je Fahrzeug und für die städtebauliche Integration (viele Tunnelstrecken im Innenstadtbereich, viele separate Gleistrassen mit eisenbahnmäßigem Charakter und minimaler Überquerbarkeit und städtebaulicher Integration). In Zukunft muss sich eine Renaissance der Tram als weniger geschwindigkeitsorientiertes System einstellen. Die Tram hat gegenüber der Stadtbahn viele Vorteile:

- sie hat eine deutlich preiswertere Infrastruktur,
- sie erlaubt einen preiswerteren Betrieb (Energiebedarf, Unterhaltungsaufwand),
- sie ist städtebaulich wesentlich besser integrierbar (vgl. hierzu insbesondere die sog. Leipziger Erklärung). Tramtrassen werden als positive Elemente des Straßen- und Platzraums gestaltet,
- sie erlaubt mehr Haltestellen, auch nachträglich. Der mittlere Haltestellenabstand der Leipziger Tram beträgt 530 m, das ergibt je nach Straßennetz oft Zu- und Abgangszeiten von über 5 Minuten, die in dicht bebauten Quartieren die Akzeptanz schmälern,
- sie ist besser in die Verkehrsberuhigung integrierbar,
- Tramtrassen haben eine wesentliche bessere Überquerbarkeit und Zugänglichkeit,
- Tramtrassen können vielfach als grüne Trasse mit Rasengeleis oder als Tramallee gestaltet werden,
- Tramtrassen erreichen bei entsprechender Information eine höhere Akzeptanz bei Anliegern (Bewohnern, Geschäften, Betrieben) und
- die Tram erreicht eine höhere Systemwirkung durch größere Netzdichte.

Mit dieser stark an aktuellen französischen Vorbildern und historischen deutschen Vorbildern orientierten Investitionsphilosophie einer optimalen städtebaulichen Integration wachsen die Marktchancen und Realisierungschancen für den kommunalen Schienenverkehr erheblich. Diese Entwicklung entspricht analogen Prozessen im regionalen Schienenverkehr im Übergang von der „schweren“ zur „leichten“ Bahn, ausgelöst durch die Leichttriebwagen und den vereinfachten Streckenausbau. Im kommunalen Schienenverkehr ist die Abkehr von den geschwindigkeitsfixierten Stadtbahnstandards Voraussetzung für die dringend erforderliche Renaissance der Schiene.

Den Reisezeitanforderungen regionaler Verbindungen wird gegenüber der herkömmlichen Stadtbahnphilosophie verstärkt Rechnung getragen durch

- Mehrsystemansätze mit Einschleifung von Trams in regionale Schienennetze jenseits der dichten Bebauung der Kernstadt (Voraussetzung gleiche Spurbreite oder Umspurung) und
- neue Haltepunkte an bestehenden regionalen Schienenstrecken (S-Bahnphilosophie).

Mit dieser differenzierten Strategie wird der räumlichen Differenzierung der Mobilitätsstrukturen nach Aktionsradius am besten Rechnung getragen.

2. Urbane Seilbahnen als Alternative oder Ergänzung zur Tram

Neben die konventionelle Tram tritt seit einigen Jahren als preiswertere Option die urbane Seilbahn. Moderne Seilbahnen erreichen mit 30er Kabinen in dichter Hängung eine hohe Leistungsfähigkeit. Urbane Seilbahnen haben folgende Einsatzbereiche:

- Streckenverlängerungen von konventionellen Schienenstrecken um ca. 2-4 km,
- Querverbindungen zwischen vorhandenen Schienenstrecken zur Herstellung von verbesserten Netzsynergien,
- Querverbindungen zwischen abseits von Schienen gelegenen Verkehrserzeugern als Zubringer zu vorhandenen Schienenstrecken und

- Überwinden von Barrieren (breite Gleistrassen oder Straßentrassen, nicht durchquerbare Gebäude- oder Geländekomplexe wie Industrieareale).

Urbane Seilbahnen haben verglichen zur konventionellen Tram einige spezifische Vorteile:

- deutlich geringere Investitionskosten, Planungs- und Bauzeiten (die BUGA-Seilbahn in Koblenz hatte trotz der Rheinquerung nur 14 Monate Planungs- und Bauzeit),
- leichte Trassierbarkeit, da sie lediglich Platz für die Masten in großen Abständen brauchen,
- geringe Betriebskosten wegen des geringen Energiebedarfs und der geringen Personalkosten (vollautomatischer Betrieb),
- gute Systemintegrierbarkeit, weil sie als Stetigförderer fahrplanunabhängig wartefrei benutzt werden (Paternosterprinzip),
- völlige Barrierefreiheit wegen der Absenkung der Haltebereiche auf das absolute O-Niveau, dadurch leichte Mitnahme von Rollstühlen, Fahrrädern und
- bedarfsgerechte Trassierung mit einigen Zwischenhalten und der Möglichkeit für Kurvenfahrten und Richtungswechsel (durch feste Führungsschiene in diesem Bereich).

Urbane Seilbahnen können als sog. „Bahnen besonderer Bauart“ wie konventioneller Schienenverkehr gefördert werden, wenn sie voll in das ÖPNV-System integriert sind (Tarif- und Netzintegration).

3. Busverkehr, O-Bus, Ortsbus, Quartiersbus

So wie im Schienenverkehr eine Differenzierung nach Aktionsradius und Geschwindigkeit sowie Fahrzeuggröße sinnvoll ist, ist erst Recht der Busverkehr differenziert zu betrachten und durch zahlreiche Systeminnovationen prädestiniert, wichtige Aufgaben im ÖPNV-System zu übernehmen.

3.1 O-Bus als Alternative oder Ergänzung zur Tram

Im Zuge der Förderung moderner Elektromobilität ist auch eine Renaissance des O-Busses zu erwarten. Leipzig besaß wie viele Städte von den 1930er Jahren bis in die 1970er Jahre auch ein O-Bussystem und hat 2008 die Potenziale für neue O-Bus-Optionen untersuchen lassen. Gegenüber der konventionellen Tram einerseits und dem konventionellen Dieselbus andererseits hat der O-Bus einige Besonderheiten und Vorteile:

- Gegenüber der Tram geringere Fahrwegkosten und eine schnellere Planbarkeit und Realisierung,
- mögliche Trassenkombinationen mit der Tram mit der Option der leitungsunabhängigen Weiterfahrt bei Hybridfahrzeugen und
- gegenüber dem Dieselbus bessere Umweltwerte (Energieverbrauch, Luftschadstoff- und CO₂ Emissionen, Lärm).

Gegenüber der Tram ist die „Laufruhe“ geringer. Die Fahrzeugkosten sind gegenüber dem Dieselbus höher, daher wird man nur große Fahrzeuge als O-Bus ausstatten. Gegenüber der Tram dagegen ist der O-Bus in den Fahrzeug- und Trassierungskosten preiswerter. Aus diesen technischen Optionen resultiert die Notwendigkeit, im Zuge der Elektro-Mobilitäts-Strategie für das gesamte Bedienungsgebiet Systemüberlegungen anzustellen und zu klären, ob, wo und wie künftig

- konventionelle Tramstrecken,
- O-Bus-Strecken,
- Urbane Seilbahnstrecken,
- Mehrsystemstrecken Tram/-O-Bus,
- Mehrsystemstrecken Tram/Regionalbahn und
- S-Bahnstrecken

zum Einsatz kommen können.

3.2 Busverkehre für die feinverteilenden Basisnetze

Schienenverkehrsmittel und O-Busse eignen sich nur bedingt zur Flächenerschließung, auch wenn es gegenüber heute zu entsprechenden Netzerweiterungen und Netzverdichtungen kommen sollte. Daher sind in jedem Falle zusätzliche, ergänzende Busnetze erforderlich. Allerdings sind auch hier differenzierte Überlegungen angebracht, um zu optimalen Bus-Schiene-Konzepten zu kommen.

Differenzierungen ergeben sich

- nach der Fahrzeuggröße zwischen Standard-Bus, Großraumbus, Midibus und Minibus und
- nach der Betriebsweise zwischen konventionellem Linienbetrieb, Bedarfsbetrieb (nach Zeitlage, aber auch nach Routenverlauf).

Im Zuge des technischen und planerisch-konzeptionellen Fortschritts ergeben sich neue Optionen in folgenden Bereichen

- Netzverdichtung im Quartier durch Quartiersbus; die üblichen 300 m Radien sind vielfach zu groß, um die notwendige Kundenähe zu sichern. Daher bietet es sich an, überall wo die Netzmaschenweite größer ist, zusätzlich die Feinerschließung bzw. Feinverteilung mit Hilfe von Quartiersbussen herzustellen. Hierfür eignen sich Midibusse und Minibusse. Sie können auch sehr enge und verwinkelte Straßennetze befahren (Dorfkerne, Zentrenbereiche, Fußgängerzonen, verkehrsberuhigte Gebiete),
- Feinverteilung in die Fläche; am Ende konventioneller Tram- und Busachsen ergeben sich oft für peripher gelegene Siedlungsgebiete große Distanzen. Um diese zu überbrücken, werden feinverteilende Bussysteme angeboten. Dies gilt auch für periphere Gewerbegebiete, deren konventionelle ÖPNV-Erschließung oft schlecht ist.
- Diese Aufgabe kann allerdings teilweise alternativ auch durch Stationen von Leihfahrradsystemen (für den Zielverkehr) bzw. durch Bike & Ride-Anlagen (für den privaten Quellverkehr) wahrgenommen werden.
- Rufbusnetze im Nachtverkehr (ergänzend zu den Nachtbusnetzen); die konventionellen Nachtbusnetze sind gegenüber den Tagnetzen wesentlich grobmaschiger und bedienen vorrangig relevante Quellen und Ziele des nächtlichen Freizeitverkehrs. Da ein Teil des Nachtverkehrs aber wesentlich disperser verteilt ist, können alternativ dazu und ergänzend zu dem in den Nachtstunden intensiver genutzten Taxiverkehr auch bedarfsgesteuerte Rufbusdienste angeboten werden.

Mit dieser differenzierten Strategie wird der räumlichen und zeitlichen Differenzierung der Mobilitätsstrukturen nach Aktionsradius (Dominanz der kurzen und mittleren Entfernungen) und der räumlichen und städtebaulichen Differenzierung der Straßennetze und Baustrukturen (in der Bandbreite zwischen kleinen Gassen, dispersen Baustrukturen, großen, breiten Hauptverkehrsstraßen und kompakter Bebauung) am besten Rechnung getragen.

4. Tempo 30, Verkehrsberuhigung und ÖPNV

Da in der Reisezeit die Zu- und Abgangszeiten dominant sind (s.o.) und da Tempo 30 und sonstige Verkehrsberuhigungsmaßnahmen maßgeblich zur Beschleunigung des Fußverkehrs und Radverkehrs (durch Wegfall von Wartezeiten beim Queren) beitragen, sind Tempo 30 und Verkehrsberuhigungsmaßnahmen in der Regel förderlich für den ÖPNV und seine Akzeptanz. Der scheinbare Zeitverlust durch Tempo 30 oder Schrittgeschwindigkeit (in der Fußgängerzone oder im Verkehrsberuhigten Bereich) wird durch die starken Zeitgewinne im Zu- und Abgang mehr als kompensiert.

Die rein betriebliche Perspektive (scheinbare Zeitverluste im Umlauf) greift hier zu kurz. Allerdings muss dieser Zusammenhang auch werblich kommuniziert werden, immer unter dem Motto „Kundennähe“, die hier sprichwörtlich durchdekliniert werden kann. „Wir kommen Ihnen entgegen!“, „wir steigern unsere Verträglichkeit und Attraktivität“!

Zudem erhöht die Integration des ÖPNV in die flächenhafte Verkehrsberuhigung die Optionen für eine bedarfsgerechte Führung des feinerschließenden ÖPNV, der mitten in die Quartiere, in die Zentrenbereiche und nah an die relevanten Ziele geführt werden kann.

Allerdings muss man in diesem Zusammenhang wieder die Frage der Netzdifferenzierung stellen. Die Integrationsforderung stellt sich vor allem für den feinerschließenden ÖPNV. Den regional ausgreifenden ÖPNV über mittlere und große Distanzen wird man im Netz anders behandeln und vorzugsweise auf größeren Trassen längs der Hauptverkehrsstraßen oder eigenen Trassen führen. Allerdings befreit diese Bindung an Hauptverkehrsstraßen nicht vom Erfordernis einer guten städtebaulichen Integration und einer Verkehrsberuhigung. Nicht umsonst wurden in den 1990er Jahren in diversen Bundesländern eigene Programme zu besserer städtebaulicher Integration, zur Geschwindigkeitsdämpfung und zur Verkehrsberuhigung auf Hauptverkehrsstraßen sehr erfolgreich aufgelegt.

Für die Zeitbedarfe im Umlauf sind ohnehin weniger die Spitzengeschwindigkeiten als vielmehr die Verlustzeiten maßgeblich. Wer den ÖPNV also betrieblich rationell abwickeln will, muss vor allem auf konsequente Bevorrechtigung im Verkehrsablauf Wert legen.

5. Unfallrelevanz des ÖPNV

Die ÖPNV-Internen Unfallzahlen mit unmittelbarer Fahrzeugbeteiligung von ÖPNV-Fahrzeugen sind im Vergleich zum Autoverkehr gering. Allerdings gibt es typische Unfallverläufe mit indirekter ÖPNV-Beteiligung (Unfall beim Versuch, eine Haltestelle noch rechtzeitig zu erreichen bzw. zu verlassen). Dieser Unfalltyp wird deutlich minimiert, wenn Linien und Haltestellen in Tempo 30 Gebieten oder anderwärtig verkehrsberuhigten Gebieten liegen, wegen der geringeren Geschwindigkeitsniveaus des Autoverkehrs und der in diesem Umfeld höheren Bereitschaft zur Rücksichtnahme auf Fußgänger.

Auch aus Sicht des ÖPNV müsste eigentlich die alte Städtetagsforderung nach generell Tempo 30 weiter auf der politischen Agenda stehen. Eine solche Strategie würde dem Umweltverbund und damit eben auch dem ÖPNV erhebliche Attraktivitätsgewinne im Vergleich zum Autoverkehr erlauben.

Teil VII Attraktionsfaktoren Sicherheit, Sauberkeit und Fahrkomfort

In der subjektiven Wahrnehmung spielen Faktoren wie Sicherheit und Sauberkeit eine große Rolle bei den Nichtnutzern oder Seltennutzern. Insbesondere der Faktor Sicherheit (im Sinne von sozialer Sicherheit vor Belästigungen und Übergriffen) wurde durch stark aufgebauschte Medienberichte in den letzten Jahren mehrfach dramatisiert. Er spielt vor allem in Systemen eine Rolle, die mit vielen Angsträumen verbunden sind. Dies betrifft alle unterirdischen Systeme und Systeme, die gestalterisch stark aus dem öffentlichen Raum abgeschirmt sind. Je besser die soziale Kontrolle durch optimale Integration im öffentlichen Raum ist, desto weniger gravierend sind die Probleme. Darüber hinaus können natürlich Fragen der Detailgestaltung (Beleuchtung, transparente Gestaltung der Haltestellenhäuschen, Lokalisierung der Haltestellen an publikumsintensiven Standorten bzw. in Bereich von Blickbeziehungen) erheblich zur sozialen Sicherheit beitragen.

Hier kommen u.U. auch Fragen der komplementären Dienstleistungen (Kioske an Haltestellen) ins Spiel, sie tragen zur Belebtheit von Haltestellen bei. Eine Option, offizielles Personal mit Multitasking-Aufgaben ins System zu bringen, sind mobile Servicekräfte, die mit entsprechenden Wägelchen ausgestattet kleine Snacks, Getränke, Zeitungen anbieten, gleichzeitig aber auch für Auskünfte zur Verfügung stehen (die LVB haben in diese Richtung mit einem besonderen Begleitservice begonnen). Falls es spezielle Bereiche (Strecken, Haltestellen) gibt, die als objektiv oder subjektiv unsicher gelten, kann zudem ein zusätzlicher Personaleinsatz hierfür hilfreich sein.

Von den Dauernutzern dagegen werden diese Faktoren eher relativiert, weil sie als regelmäßige Systemnutzer ihr Urteil eher auf eigenen Erfahrungen und weniger auf dem Hörensagen aufbauen.

Fragenkomplex 2 Kosten des ÖPNV, Kostenverhältnisse

Teil I Was kostet der ÖPNV tatsächlich?

1. Methodik der Kostenermittlung und Kostenvergleiche

Kostenangaben zum ÖPNV und Kostenvergleiche zum Autoverkehr sind schwierig und komplex, weil

- es keine Tradition einer differenzierten, systematisch zeitlich und räumlich vergleichbaren Kostenrechnung gibt, weder im Bereich der Investitions- und Unterhaltungskosten noch im Bereich der Betriebskosten und Personalkosten.
- Hier müssen sehr verschiedene Kostenarten und diverse Kostenträger berücksichtigt werden, da
 - die Netze vielfach die jeweiligen kommunalen Grenzen überschreiten,
 - die Verkehrsangebote im Rahmen der Verkehrsverbünde koordiniert werden und
 - die verschiedenen Verkehrsunternehmen (lokale, regionale, DB Regio) an der Angebotserstellung und Einnahmeverteilung beteiligt sind.

Für die Einnahmeverteilung werden regelmäßig mit hohem empirischem Aufwand Stichprobenerhebungen durchgeführt, um die Einnahmen nach der Art der Nutzung des Systems möglichst gerecht (=aufkommens- und aufwandsadäquat) auf die verschiedenen Angebotsersteller aufzuteilen. Hierzu gibt es aber keine überregional vergleichbaren Statistiken.

Für die Kosten des Autoverkehrs gibt es keine adäquate Systematik des Kostennachweises.

In allgemeiner Form hat es seit ca. 30 Jahren immer wieder Kostenvergleiche gegeben, um Anhaltswerte zu ermitteln und Proportionen zu erkennen.

- Auf der Seite der individuellen Kosten gibt es etablierte (digitale) Kostenrechner. Hier gibt es zudem Mikrozensusdaten über die Haushaltsaufwendungen für Autoverkehr und Öffentlichen Verkehr (Nah- und Fernverkehr zusammen) mit klarer Ausgabendominanz des Autos.
- Auf der Seite der institutionellen Kosten gibt es keine Systematik, die die Kosten für Gemeindestraßen und Parkraumbereitstellung sowie die Verkehrsverwaltung integriert. Die Nachweise in Verkehr in Zahlen betreffen lediglich das klassifizierte Straßennetz und blenden die Gemeindestraßen und Parkraumkosten völlig aus.

Erschwert werden Kostenangaben zum ÖPNV durch die teilweise erheblichen Änderungen in der Zuschußsystematik für Ausgleichszahlungen, Fördersätze und Fördertatbestände. Dies betrifft beispielsweise die Ausgleichszahlungen im Schülerverkehr und im Schwerbehindertenverkehr nach PBefG, die Fördersätze für Fahrweginvestitionen und die Förderung von Fahrzeuginvestitionen. Durch solche Änderungen in der jeweiligen Systematik sind langlaufende Zeitreihen sehr schwierig. Genauso schwer ist es, im regionalen Vergleich Kostenstrukturen zu vergleichen, weil von Land zu Land, aber auch von Aufgabenträger zu Aufgabenträger unterschiedliche Regelungen greifen können.

In den Medien und der Öffentlichkeit diskutiert werden vor allem die Zuschußbedarfe, die der jeweilige Aufgabenträger (Besteller) zu leisten hat.

Neben der Frage, wie die jeweiligen absoluten Zahlen für Kosten und Zuschußbedarfe bestimmt werden, ist auch noch zu klären, auf welche Indikatorenbasis solche Zahlen bezogen werden auf die Kilometerkosten, auf die Kosten je Fahrgast, auf die Kosten je

Einwohner und/oder Haushalt, auf die Kosten je Fahrzeug und/oder auf die Kosten je ÖPNV-Beschäftigtem?

Teil II Umgang mit den Kosten

1. Kostendeckender ÖPNV- Jahrzehntelang Fakt

Ausgangslage im ÖPNV ist, dass in den letzten Jahrzehnten allgemein unterstellt wurde, ÖPNV könne nicht kostendeckend betrieben werden. Historisch ist diese Aussage falsch, denn in der Gründerzeit und bis in die 1960er Jahre wurde ÖPNV auf den verschiedenen Maßstabsebenen in vielen Fällen kostendeckend betrieben. Obwohl in dieser Zeit die Netze ja erst mit erheblichem Investitionsaufwand ausgebaut werden mussten. Der politische und unternehmerische Ehrgeiz war, das ganze Land flächendeckend mit leistungsfähigem öffentlichem Verkehr mit Bussen und Bahnen zu erschließen und zu verbinden. Investiert haben sowohl die öffentlichen Hände als auch – vor allem in der Blütephase- sehr viele Privatunternehmen. Im öffentlichen Verkehr wurde sehr viel Geld verdient. Das lag daran, dass der Autoverkehr als Hauptkonkurrent um private Mobilitätsausgaben noch nicht oder noch wenig entwickelt war, so dass der ÖPNV die gesamte Nachfrage nach (motorisierter) Mobilität abdeckte.

2. Umkehr der Investitionen weg vom ÖV hin zum Auto

Erst seit den 1960er Jahren haben in Westdeutschland die privaten Haushalte und die Betriebe sowie die öffentlichen Hände schrittweise ihre Ausgaben für ÖPNV reduziert und einen Großteil ihrer Mobilitätsausgaben für das Auto (Straßennetzausbau, Parkraumausbau, Anschaffung von Dienstwagen, Anschaffung privater Autos, teurer Betrieb der Autos und der Autoverkehrsinfrastruktur) aufgewendet. In den neuen Bundesländern erfolgte diese Trendumkehr im privaten und öffentlichen Ausgabeverhalten erst in den 1990er Jahren.

Die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kreise und Gemeinden) haben ihr verkehrliches Ausgabeverhalten massiv verändert. Die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr wurden reduziert. Anstelle von systemerweiternden Investitionen erfolgten dort vielfach systemschrumpfende Desinvestitionen durch Stilllegung zahlreicher Straßenbahnsysteme, Stilllegung vieler Eisenbahnstrecken, Schließung vieler Bahnhöfe, Schließung vieler Güterbahnhöfe und Stückgutannahmepunkte, Einstellung der flächendeckenden Bedienung mit Postbus und Bahnbus. Auch hier war der Systemabbau in den alten Bundesländern sehr viel früher und im Ausmaß gravierender als in den neuen Bundesländern.

Demgegenüber haben die öffentlichen Hände ihre Investitionen in den Autoverkehr massiv gesteigert. Die klassifizierten Straßennetze wurden massiv ausgebaut. Im Innerortsbereich wurden die Hauptverkehrsstraßen ebenfalls massiv ausgebaut (Netzerweiterung, Verbreiterung, teilweise auch Tunnelprojekte). Parallel dazu wuchs das Gemeindestraßennetz erheblich und auch Gemeindestraßen wurden durchweg verbreitert. Der kommunale Parkraum wurde durch sehr viele Parkhaus- und Tiefgaragenprojekte sowie Parkplatzprojekte und Parkstreifenprojekte erweitert. Parallel haben auch die privaten Haushalte mit der verstärkten Anschaffung immer teurer und schneller und stärkerer PKW und deren bevorzugter Nutzung ihr Ausgabenverhalten stark auf das Auto umorientiert. Auch die Betriebe haben mit der Erweiterung der Dienstwagenflotte um teure Premium-Fahrzeuge und der großzügigen Bereitstellung von Parkraum und dem Ausbau ihrer Zufahrten ihre Autokosten massiv gesteigert. Dagegen ist ihre Bereitschaft, vergleichbares Geld auch für den ÖPNV auszugeben, stark gesunken.

3. Verzerrte Kostenwahrnehmung als privates und öffentliches Problem

Trotz der beschriebenen Entwicklung im Ausgabenverhalten hat sich aufgrund der entsprechenden rechtlichen und fiskalischen Rahmenseetzungen im Laufe der letzten 60

Jahre in der Politik, in den Verwaltungen, in den Verkehrsunternehmen, in der Wirtschaft und auch bei den Privathaushalten eine stark verzerrte Kostenwahrnehmung ergeben.

- Öffentlicher Verkehr und insbesondere ÖPNV gilt in der Politik und vielfach auch in den Verwaltungen als teuer und notorisch defizitträchtig. ÖPNV gilt als ungeliebte Aufgabe der sog. Daseinsvorsorge, die sich eigentlich nicht lohnt, die man notgedrungen für den autolosen Teil der Bevölkerung (die berühmten „A's“ Auszubildende, Arme, Ausländer, Alte, Asylanten ...) zu deren notdürftiger Mobilitätssicherung machen muss, immerhin in den großen Städten auch mit einer gewissen Systemqualität.
- ÖPNV auf kommunaler und regionaler Ebene ist daher auch immer Opfer von Sparpolitik. Vieles, was nicht nennenswert bezuschusst wird, unterbleibt. Der Fahrgast wird zum Beförderungsfall. Zu viele dürfen es nicht werden, sonst muss man ja das Angebot erweitern und das kostet.... Offensive Marktstrategien gelten als nicht finanzierbar.
- Lediglich bei hoch bezuschussten Prestige-Projekten wie dem Ausbau von Stadtbahnen, vorzugsweise mit Tunnelprojekten, wird ein gewisser Ehrgeiz geweckt, auch wenn diese sehr teuer sind.
- Diesem „öffentlichen Geiz“ steht auf der Seite der privaten Haushalte vielfach ein privater „Geiz“ bei den Ausgaben für den ÖPNV gegenüber. ÖPNV gilt subjektiv im Allgemeinen als teuer. Die unmittelbare Zahlungsnotwendigkeit bei Fahrtantritt erzeugt den sog. „out of Pocket-Schmerz“, wobei vielfach der Einzelfahrscheinpreis in der typischen Berechnung für einen Mehrpersonenhaushalt bei einer Hin- und Rückfahrt gerechnet wird. Die Option einer Gruppenkarte oder eines Abos mit Mitnahmeoption wird mangels Sachkunde nicht betrachtet. Ebenso wird normalerweise von Selten- oder Nie-Nutzern die Option einer Bahn Card zur Verringerung des Preises nicht bedacht, geschweige denn die Option eines Jahresabos oder gar der BC 100. Die Nutzbarkeit der BC im kommunalen Nahverkehr ist durch die City-Plus Regelung erheblich verbessert worden. Aber diese Option wird bislang nicht ausreichend beworben, weder kommunal noch von der DB.
- Auch bei den Betrieben gibt es eine geringe Zahlungsbereitschaft für den ÖPNV. Die Mitfinanzierung von Jobtickets oder gar deren unentgeltliche Bereitstellung für die Mitarbeiter bleibt die Ausnahme (obwohl der teure Parkraum meist umsonst angeboten wird). Eine Beteiligung an den ÖPNV-Investitionen findet nicht statt.

4 Einsparoptionen durch den ÖPNV

Die Argumentation mit Einsparoptionen im Straßen- und Parkraumbau durch einen attraktiveren ÖPNV wird relativ selten politisch und planerisch im Zusammenhang mit konkreten Projekten genutzt. Die Zusammenhänge sind zwar zunächst sehr plausibel. In einer im Modal Split mehr öpnv-orientierten Stadt muss deutlich weniger autobezogener Kostenaufwand für Straßen, Parkraum und autobezogene Verkehrslenkung und Überwachung erbracht werden als in einer sehr autoorientierten. Im Detail gibt es hierzu jedoch wenig systematische Befunde, abgesehen von einzelnen Fallbeispielen.

Ein bekanntes Positivbeispiel ist die belgische Stadt Hasselt, deren Nulltarif und Stadtbusbau Mitte der 1990er Jahre damit begründet wurde, dass dadurch der eigentlich geplante Ausbau des zweiten Stadtstraßenrings entbehrlich würde und der außerdem geplante Ausbau des inneren Rings vermieden und statt dessen ein Umbau zum Alleering mit integrierter Bus- und Fahrradroute möglich würde.

Vergleichbar argumentiert wurde bei der Einführung der neuen Stadtbussysteme in Detmold und in Lemgo Mitte der 1990er Jahre, als jeweils auf geplante Parkhäuser verzichtet wurde, weil der neue Stadtbus sie entbehrlich mache.

Wesentlich einschneidendere Planungsfälle gibt es aus der Schweiz. Hier müssen alle größeren, verkehrserzeugenden Projekte „vors Volk“. Im Falle des neuen Shopping Centers „Siehl City“ wurde die Zustimmung des angrenzenden Quartiers „erkauft“ durch das

Versprechen des Investors, eine neue Trambahnverlängerung und zwei neue Haltestellen zu finanzieren und das Parkraumangebot zu minimieren. Ähnliche Konstellationen gab es bei verschiedenen Stadionbauten zur Fußballeuropameisterschaft in der Schweiz, als in Volksabstimmungen eine klare Reduktion der Stellplatzplanungen und Intensivierung der ÖPNV-Investitionen erzwungen wurde.

Abgesehen von solchen konkreten „Kompensations“-Fällen wird nur in allgemeiner Form argumentiert, der ÖPNV könne ansonsten fällige Straßen- und Parkraumbauten ersparen. Dabei wird allgemein ohne konkrete Berechnung spezieller Entlastungseffekte argumentiert. Zur Untermauerung wird gelegentlich versucht, einen Teil der ÖPNV-Nachfrage in rechnerische Autofahrten umzurechnen und hierfür die Umweltentlastungseffekte zu bestimmen.

Methodisch wäre es sinnvoll, mit Hilfe einiger Ausgabenindikatoren für verschiedene Städte mit unterschiedliche hohen ÖPNV-Anteilen die öffentlichen Autokosten und privaten Autokosten zu ermitteln, in Indikatoren je 10.000 km Autofahrleistung oder je 10.000 Stellplätze umzurechnen und danach zu klären, wie viel ein %-Punkt mehr oder weniger ÖV-Marktanteil an Kosten im Autosystem einspart. Dabei wird natürlich unterstellt, dass diese Kosten ceteris paribus proportional zum MIV Anteil steigen bzw. proportional zum ÖPNV Anteil fallen. In der Realität gibt es aber je nach Raum- und Siedlungsstruktur, Topographie (z.B. Faktor Brücken) und auch Planungsphilosophie erhebliche Bandbreiten in der autobezogenen Infrastrukturbereitstellung mit mal sehr großzügiger oder knapper Kapazitätsauslegung, hohem Hauptverkehrsstraßenanteil am Netz, hohem Parkhausanteil am Parkraumangebot. Hierzu gibt es kein eigenführten Datengrundlagen und Berechnungsmodi.

Fragenkomplex 3 Finanzierung und Förderung

Die ÖPNV-Finanzierung befindet sich um Umbruch. Das seitens des Bundes und der Länder für ÖPNV- Investitionen und Ausgleichszahlungen bereit gestellte Geld wurde bereits und wird auch weiter gekürzt werden. Das GVFG läuft aus, die Regionalisierungsmittel werden neu justiert, die Mittel für Ausgleichszahlungen nach PBefG werden gekürzt, das Entflechtungsgesetz hat zu einer diffusen Finanzierungslage geführt, die jedenfalls kaum verlässliche mittel- und langfristige Finanzplanungen zulässt.

Da die Aufgabenträger ja zu großen Teilen kommunal finanziert sind, stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage nach einer generellen Reform des kommunalen Finanzsystems, da viele Kommunen kaum noch einen finanziellen Handlungsspielraum haben, unter Zwangsverwaltung stehen und daher zu einem rigiden Sparkurs gezwungen sind, der auch die kommunale ÖPNV-Finanzierung negativ betrifft.

Diese Ausgangsbedingung steht in massivem Konflikt mit der Verkehrswendeerwartung an den ÖPNV, von dem angesichts der wachsenden Umweltprobleme und Effizienzprobleme des Autoverkehrs erwartet wird, dass er deutlich mehr Leistung erbringt, die Netze verdichtet, das Angebot verbessert und die Kapazität erhöht. Insoweit ist eine grundlegende Reform der Verkehrsfinanzierung dringen erforderlich. Leider werden hierzu aber aus dem politischen Raum kaum Vorschläge entwickelt.

Unter solchen Bedingungen ist eine offensive Angebotsstrategie mit einer Verdichtung des räumlichen und zeitlichen Angebots, die Voraussetzung für eine starke Nachfragesteigerung wäre, wenig wahrscheinlich.

Psychologisch befindet man sich dadurch in einem Teufelskreis, weil ohne massive Angebotserweiterung verkehrspolitisch nicht erwartet werden kann, dass die Begehrlichkeiten im Autoverkehr (mehr Straßen, Netzausbau, Fahrbahnverbreiterungen, mehr Parkraum, weiter autofixierte Erschließung von Neubaugebieten) abnehmen, dass also

ein neuer, stark Autoverkehr substituierender Leistungsauftrag an den ÖPNV politisch durchsetzbar ist. Man wird daher immer wieder mit den „traurigen“ Grenzen des Handlungsspielraums bei der ÖPNV-Gestaltung konfrontiert.

Teil I Erweiterung der Einnahmehasis

Vor diesem Hintergrund ist eine zentrale strategische Aufgabe, Kostenwahrheit herzustellen und eine Erweiterung der Einnahmehasis für den ÖPNV zu erreichen. Hierfür sind zu unterscheiden Strategien, die im bestehenden gesetzlichen Rahmen greifen können und solche, die einen veränderten gesetzlichen Rahmen erfordern.

1. Tarifierhöhungen oder Tarifsenkungen

Im bestehenden Rahmen kann eine relevante Strategie die Maximierung der Fahrgasteinnahmen sein durch

- Tarifierhöhungen in der Annahme, dann von den gleichen Nutzern mehr Geld zu erhalten oder
- Tarifsenkungen in der Annahme, dadurch mehr Nutzer zu erreichen und durch die bessere Marktdurchdringung mehr Einnahmen zu generieren.

Tarifierhöhungen haben in der Regel unmittelbare negative Auswirkungen auf die Markt-Akzeptanz, reduzieren dadurch die Fahrgastzahlen und können u.U. trotz höherer Einnahmen je verkauftem Fahrschein oder Abo am Ende zu einem Minusergebnis führen. Daher sind Tarifierhöhungen psychologisch sehr diffizil. Einigermaßen plausibel sind Erhöhungen im allgemeinen Teuerungsrahmen, aber auch sie wirken vielfach negativ. Die beste Argumentationsbasis für Tarifierhöhungen ergibt sich, wenn es gleichzeitig relevante Systemverbesserungen (z.B. Taktverdichtung) gibt und deren Aufwand quasi in die Erhöhung eingerechnet wird. Mehrfach haben in der Vergangenheit dagegen auch Tarifsenkungen zu Mehreinnahmen geführt, weil sie starke Marktreaktionen ausgelöst haben.

Das bekannteste und wirksamste Beispiel hierfür war die Einführung der Semestertickets seit ca. 1992, die gegenüber den damaligen Studententartifen bzw. Ausbildungstarifen eine starke Preisvergünstigung beinhaltet haben, aber gleichzeitig die Basis der Zahlungspflichtigen vervielfacht haben, mit der 100 % Regelung, über die alle Studierende unabhängig von ihrem tatsächlichen Nutzerverhalten den ÖPNV-Beitrag im Semesterbeitrag zu zahlen hatten. Dies hat kurzfristig enorme Mehreinnahmen generiert, zumal diese sehr gut kalkulierbar waren und zu einem festen Zeitpunkt eingingen.

Zwar wurde durch die Zusatznachfrage und das jeweilige Verhandlungsgeschick der beteiligten Nachfrageseite (Asten oder Studierendenwerke) auch ein entsprechender betrieblicher Mehraufwand erforderlich, doch die Mehrzahl der Verkehrsunternehmen bzw. Aufgabenträger hat durch die Semestertickets ein deutliches Plus auf der Einnahmeseite gemacht.

Ähnliche, stark nachfragesteigernde Effekte hatte Mitte der 1980er Jahre in den alten Bundesländern die Einführung sog. Umweltabos (meist als rabattierte, übertragbare Abos, teilweise mit Zusatznutzen, z.B. durch Mitnahmeregelungen, Übertragbarkeit), zuerst in der Schweiz, dann in Freiburg, dann in vielen deutschen Verkehrsverbänden.

Der Versuch, in ähnlicher Weise auch bei den Job-Tickets eine 100 % Regelung einzuführen, in NRW beispielsweise bei allen Landesbediensteten, ist leider bislang nicht erfolgreich gewesen. Die reale Jobticketpraxis ist daher immer noch sehr differenziert (mit unterschiedlichen Schwellenwerten für die Mindestabnahme) und erreicht daher bei weitem nicht eine vollständige Marktdurchdringung.

In Richtung der massiven Erweiterung der Zahl der Zahlungspflichtigen geht die Idee des Bürgerticket, das von allen Bürgern einen ÖPNV-Beitrag fordert, für den es dann eine universelle Fahrberechtigung für das Bedienungsgebiet gibt (s.u. im Detail).

2. Maximierung der Fahrgeldeinnahmen

Natürlich wäre auch kostendeckender ÖPNV denkbar, wenn ein sehr viel größerer Teil der regelmäßigen Mobilitätsausgaben der privaten Haushalte, der Betriebe und der öffentlichen Hände pro Jahr (über alle Verkehrsarten) in den ÖPNV flößen. Dass hierfür bei Privatpersonen u.U. eine hohe Zahlungsbereitschaft besteht, belegen die Urabstimmungen an vielen deutschen Hochschulen vor Einführung von Semestertickets. Hier wurde an vielen Universitäten nach Art einer Solidarlösung eine umlagefinanzierte 100 % Lösung (Zwangsticket für alle Studierende) gefunden, die meist mit entsprechenden Angebotsverbesserungen und einer Preissenkung für die bisherigen Studententicketinhaber verbunden war, wegen des beträchtlichen Mengenrabatts bei Einbeziehung aller Studierender.

Vergleichbare Mengenrabattlösungen sind Grundlage vieler Jobticketregelungen, wobei hier eine breite Variation von Ticketlogiken mit absoluten oder relativen Mindestabnahmezahlen besteht.

Immerhin wäre es aber lohnend, die Zahlungsbereitschaft von Betrieben durch eine systematische Marktbearbeitung im Rahmen eines breiten betrieblichen Mobilitätsmanagements (z.B. als Dialogmarketing) zu steigern. Zurzeit läuft hierzu eine BMBF-Projekt, für das die Stadt Bonn als Modellbeispiel ausgewählt wurde.

Die entscheidende Frage ist also, wie groß unter welchen Umständen die Zahlungsbereitschaft von Personen und Haushalten und Betrieben für den ÖPNV ist, insbesondere wenn damit eine universelle, räumlich und zeitlich wenig oder gar nicht eingeschränkte Nutzungsoption verbunden ist. In NRW beispielsweise ist mittlerweile das Semesterticket mit einer landesweiten Gültigkeit (NRW Semesterticket plus) für einen nur kleinen Aufpreis wählbar.

Die Frage des Marktanteils von Zeitkarten, insbesondere Dauerzeitkarten auf der Jahresbasis, ist auch in hohem Maße relevant für die Vertriebskosten. Der Vertrieb von Einzelfahrscheinen ist mit dem Vertriebspersonal und den Automaten (egal ob an Haltestellen oder im Fahrzeug) sehr kostenaufwendig. Daher muss es ein Ziel sein, den Marktanteil von Dauerkarten massiv zu steigern. Hier kommt die Diskussion um das sog. Bürgerticket ins Spiel (s.u.).

3. Umkehr des Ausgabeverhaltens

Aus dem Mikrozensus, der für die privaten Haushalte die jährlichen Mobilitätsausgaben repräsentativ erfasst, ergibt sich seit Jahrzehnten in der bundesweiten Betrachtung ein eklatantes Missverhältnis zwischen hohen Ausgaben für das private Auto und geringen Ausgaben für den ÖPNV. Leider gibt es keine vergleichbaren Quellen für die betrieblichen Mobilitätsausgaben und erst Recht nicht für die Mobilitätsausgaben der Gebietskörperschaften.

Für ein theoretisches Denkmodell ist es reizvoll, zunächst einmal die gesamten privaten Mobilitätsausgaben für das Auto zu nehmen und zu prüfen, in welcher Angebotsqualität mit diesem Geld der ÖPNV gestaltet werden könnte. Es ergäbe sich daraus aufgrund der Kostenproportionen gegenüber heute ein Vielfaches an Angebots-Menge und Qualität (deutlich dichteres Liniennetz und Haltestellensysteme, dichterer Takt, höherer Komfort, besserer Service, letztlich also ein de Luxe-Angebot, auch im ländlichen Raum und im dörflichen Umfeld), das nahezu alle Mobilitätszwecke und Servicewünsche abdecken könnte.

Ein solches Denkmodell ist nötig, um die tradierten Finanzgrenzen des ÖPNV gedanklich zu sprengen und sich eine echte Angebotsoffensive überhaupt vorstellen zu können.

4. Dialogmarketing als Methode zur Ermittlung der „bedingten Zahlungsbereitschaft“

Ein klassisches Beispiel für diesen Denkansatz wird im von einigen ÖPNV-Betrieben gepflegten Dialogmarketing verfolgt. Im Dialogmarketing wird jeder Haushalt und jeder Betrieb zunächst zu seinem Mobilitätsverhalten befragt, dann bekommt er die aktuellen ÖPNV-Systeminformationen (Netz, Fahrplan, Tarif) und wird gefragt, was er für dieses Angebot bzw. wenn ihm dies zu gering erscheint, für ein entsprechend verbessertes Angebot zu zahlen bereit wäre.

Der Sinn dieser Methode lässt sich am Beispiel von Villenvierteln erklären. Traditionell bedient der ÖPNV Villenviertel kaum, weil dort eine maximale Motorisierung (vielfach mit großen, teuren Autos) besteht. Mittlerweile kommen aber viele Villenviertel „in die Jahre“, d.h. auch hier vollzieht sich eine Alterung und daher wird plötzlich ein besseres ÖPNV-Angebot interessant. Eigentlich könnte sich das Villenviertel pekuniär problemlos ein de Luxe Angebot leisten. Das wird an dem sehr hohen Anteil von teuren Taxifahrten in Villenvierteln erkennbar. Trotzdem macht der ÖPNV traditionell kein Angebot für Villenviertel. Angesichts der latent hohen Zahlungsfähigkeit läge es nahe, im Villenviertel ein gutes ÖPNV-Angebot zu machen und dieses mit einer Verkaufskampagne für das Premium-Angebot, das universelle Jahresnetzabo (evtl. incl. BC 100 First) zu machen. Ähnlich könnte man auch mit Betrieben verfahren.

Im Dialogmarketing wird der ÖPNV also nicht auf ein status-quo Angebot festgeschrieben, sondern eine Angebotssteigerung wird dann in Aussicht gestellt, wenn eine entsprechende Abnahme erfolgt.

In der Betriebswirtschaft ist die „willingness to pay-Methode“ ein eingeführtes Instrument in der Marktforschung. Im ÖPNV-Marketing dagegen wird in der Regel der ÖPNV nur in seinen bekannten Strukturen kommuniziert, die vielfach ein Ergebnis jahrelanger „Mängelverwaltung“ sind.

5. Offensive Szenariobetrachtungen

Insoweit ist die Hauptaufgabe innovativer ÖPNV-Planung, zu fragen, wie (mit welchem Angebot und welchen Rahmenbedingungen) man eine maximale Nachfragebindung für den ÖPNV und eine maximale Zahlungsbereitschaft hierfür erreichen kann. Ganz offenbar besteht hier eine Wechselwirkung zwischen Angebot, Nachfrage und Zahlungsbereitschaft. Für ein gutes Angebot besteht eine hohe Zahlungsbereitschaft, ein gutes Angebot kann aber nicht erstellt werden, wenn hierfür bei den Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen keine finanziellen Spielräume bestehen. In Zeiten der Sparpolitik und Mängelverwaltung gibt es unter status-quo-Bedingungen wenige Spielräume für Angebotsverbesserungen. Die Aufgabe ambitionierter Potenzialabschätzungen ist es, sich von diesen restriktiven Bedingungen gedanklich frei zu machen und „die Karten neu zu mischen“.

Im Straßenverkehr ist diese Praxis weit verbreitet. In der Regel wird dort auf allen Ebenen mit offensiven Netzkonzepten gearbeitet, bei denen ein weiterer Netzausbau und Parkraumausbau ohne nennenswerte finanzielle Restriktionen als wünschenswert und planbar unterstellt wird. Man betrachte beispielsweise die Anmeldungen zu den jeweiligen Bundesverkehrswegeplänen im Bereich von Fernstraßenprojekten einschl. Ortsumgehungen. Das gleiche gilt für die Anmeldungen zu Landesstraßenbedarfsplänen und Ausbauplänen. Beim Straßenbau gibt es keine konzeptionelle Bescheidenheit und schon gar keine Stilllegungs- und Rückbaustrategien. Der Schienennetzrückbau dagegen hat vor allem in Westdeutschland die ÖPNV-Realität der letzten 6 Jahrzehnte maßgeblich geprägt, mit

massiven Netz- und Angebotseinschnitten. Straßenrückbau, Entsiegelung und Renaturierung (auch von Parkplätzen) haben natürlich dann die größte Chance, wenn es dafür fiskalische Impulse gibt (z.B. Wohnumfeldprogramme).

Teil II Bürgerticket, beitragsfinanzierter „Nulltarif“

Seit ca. 3 Jahren wird von einigen Verkehrsverbänden und ganz explizit neuerdings auch von der Partei „Die Piraten“ in Analogie zum Semesterticket vorgeschlagen, als Ersatz für eine derzeit rechtlich noch nicht etablierte Nahverkehrsabgabe für die privaten Haushalte ein Bürgerticket einzuführen, das ebenfalls als universelle Fahrberechtigung im ganzen Netz gilt und wie ein „Solidarticket“ umgelegt wird. Die Piraten nennen dies den fahrscheinlosen ÖPNV. In den Medien wird der Ansatz oft fälschlicherweise als „kostenloser“ ÖPNV und sog. „Nulltarif“ missverstanden.

Die Nulltarifdebatte ist schon gut 40 Jahre alt und hatte immer mal wieder Konjunktur. Der reine Nulltarif (der ÖPNV bekommt keine Fahrgeldeinnahmen mehr) ist problematisch, weil er die investive Handlungsfähigkeit des ÖPNV lähmt. Hier ist das Beispiel Bologna zu nennen, bei dem in den 1970er Jahren der Nulltarif eingeführt wurde. Nach einem kurzen Anstieg der Nachfrage setzte bald ein großer Frust ein. Es fehlte das Geld für neue Busse, die alten Busse waren chronisch überfüllt und daher sank sehr bald wieder die Nachfrage. Später hat sich Bologna dann stärker für seine autoarme Innenstadt und seinen infrastrukturellen ÖPNV-Ausbau engagiert.

1. Semester-, Job-, Kombi- und Kurticket als Vorbilder

Auch das Semesterticket wurde im politischen Raum vielfach als Nulltarif missverstanden. Faktisch handelt es sich jedoch um einen beitragsfinanzierten, auf die Gesamtheit aller Studierenden umgelegten Tarif. Nach der Logik der Flat Rate ist der Tarif wegen des massenhaften Absatzes gegenüber den früheren Studierendentickets wesentlich günstiger und damit für alle attraktiv. Wie bereits oben ausgeführt, beweist das Semesterticket eine relativ hohe Zahlungsbereitschaft bei den Studierenden und den beachtlichen Effekt eines markanten Mengenrabatts nach der flat-rate-Logik.

In Kurorten gibt es gelegentlich vergleichbare Regelungen mit der sog. Kurabgabe. Kurgäste können den ÖPNV fahrscheinlos benutzen, weil sie ihn mit ihrer Kurtaxe schon bezahlt haben. Die Kurkarte ersetzt den Fahrschein. Ähnlich funktionieren auch die Kombitickets, die in Verbindung mit Veranstaltern ausgehandelt werden. In der Eintrittskarte ist der ÖPNV bereits enthalten, daher gilt die Eintrittskarte als Fahrkarte. In all diesen Fällen gibt es einen klaren Adressaten, der die Tarife mit dem ÖPNV nach der Flatrate-Logik aushandelt.

Die Idee des Bürgerticket ist vergleichbar, hier sollen alle Bürger ebenfalls eine ÖPNV-Abgabe zahlen und dann den ÖPNV frei nutzen dürfen. Diese Abgabe kann dann relativ günstig sein, weil die Gesamtzahl der Einzahler ja sehr groß ist. Der gesamte ÖPNV-Finanzaufwand soll also auf die Bürger und Betriebe umgelegt werden. Es ergibt sich dadurch eine relevante Flat-Rate-Logik bzw. ein großer Mengenrabatt für alle Bürger.

Nach einer solchen Flat-Rate-Logik funktionieren auch die Job-Tickets. Allerdings sind Job-Tickets in der Regel kein Zwangsticket, sondern basieren auf freiwilliger Beteiligung mit gewissen Mindestabnahmekautelen (absolut oder in % der Beschäftigten, ggf. gestaffelt und bei absoluten Zahlen ggf. mit der Option, die Marge durch Kooperation zwischen Betrieben zu erreichen). Über eine Nahverkehrsabgabe für Betriebe in Verbindung mit Job-Tickets würde sich eine sehr viel breitere ÖPNV-Nutzung der Beschäftigten erreichen lassen.

Während es bei Semestertickets und Job-Tickets klare Adressaten (alle Studierenden, alle Beschäftigten) und klare Interessenvertretungen (Asten, Studierendenwerke, Betriebsleitungen; Personalvertretungen) gibt, fehlt eine solche organisatorische Basis für

ein Bürgerticket. Welche Instanz soll das Ticket mit dem Aufgabenträger und dem Verbund aushandeln? Wie wird diese (demokratisch) legitimiert. Denkbar wären einerseits die klassischen Vertretungskörperschaften, also der Rat und die von ihm beauftragte Verwaltung oder speziell hierfür zu beauftragende oder ggf. erst zu bildende Bürgervereine oder Zweckverbände. Denkbar sind auch Zwischenlösungen, bei denen eine Genossenschaft, ein Verein oder eine große Organisation (z.B. die Kirchen für ihre Mitglieder oder der ADAC für seine Mitglieder) einen solchen Mengenrabatt aushandelt. Da das Thema neu ist, ist die Diskussion über gangbare Organisationsmodelle noch nicht abgeschlossen. Leipzig könnte hier einen wichtigen Beitrag für bundesweite Debatte leisten, wenn es das Thema engagiert weiterführt und ggf. dafür eigene Rechts- und Organisationsgutachten sowie Modellrechnungen erstellen lässt.

Eine wichtige Frage betrifft die mögliche Gültigkeit eines Bürgertickets. Soll sein Erwerb an den Meldestatus geknüpft werden? Sollen Bürger aus dem Umland ebenfalls Bürgertickets erhalten und wer vertritt sie dann? Ist das Zweckverbandsmodell hierfür brauchbar, analog zu den bestehenden Aufgabenträgerzweckverbänden?

Ungeklärt ist, auf welcher Rechtsgrundlage man ein Bürgerticket einführen könnte. Noch gibt es keinen gesetzlichen Rahmen für irgendeine Art von Nahverkehrsabgabe. Aber immerhin gab es auch für Semestertickets keinen solchen Rechtsrahmen. Ihre Zulässigkeit war durchaus umstritten. Es gab zahlreiche Prozesse, aber am Ende blieben die Semestertickets rechtsbeständig, auch wegen der demokratischen Legitimierung der Verfahren. Und natürlich stellt sich die Frage, welche Tarife durch das Bürgerticket ersetzt werden. Was passiert also künftig mit den Job Tickets und Semestertickets, wie wird mit den bisherigen Abo-Tickets verfahren? Schwierig ist auch die Frage der regionalen Gültigkeit und des Umgangs mit Besuchern bzw. Einpendlern, die nicht im Bürgerticketgebiet wohnen.

In all diesen Detailfragen besteht Klärungsbedarf. Das bedeutet aber nicht, dass deswegen die Idee des Bürgertickets abzulehnen wäre. Es ist eine vielversprechende Option, mehr Geld einzunehmen und die ÖPNV-Akzeptanz massiv zu steigern. Und es begründet einen besonderen Anspruch auf eine starke Bürgermitwirkung bei der ÖPNV-Gestaltung (Infrastruktur, Betrieb und Tarife), z.B. im Rahmen von Fahrgastbeiräten.

2. Bürgerticket für Leipzig anwendbar

Nach Größe und Struktur als Oberzentrum ist Leipzig ein durchaus relevanter, denkbarer Anwendungsfall für ein Bürgerticket. Als großes Oberzentrum hat es klar strukturierte Verkehrsstrukturen. Der Geltungsbereich ist eigentlich nur regional, im Rahmen des Mitteldeutschen Verkehrsverbundes, zu klären, damit würde die administrativ und politisch geforderte Ebene weit über die Stadt hinausgehen und die Vertretungsorgane des MDV betreffen. Der erste Anwendungsfall mit aktuellen Vorbereitungen in Richtung Bürgerticket, Tübingen, ist deutlich kleiner. Aber auch dort stellen sich sehr ähnliche Fragen. Jedenfalls wird momentan in vielen großen Städten über das Bürgerticket diskutiert, auch ausgelöst durch die entsprechende Forderung der Partei „Die Piraten“.

3. Markteffekte

Von einem Bürgerticket mit Gültigkeit für alle Personen im Stadtgebiet oder im Verflechtungsraum (bei entsprechenden regionalen Vereinbarungen mit Nachbargemeinden) ist mit einer stark steigenden Nachfrage zu rechnen, allerdings mit erheblichen Differenzierungen.

- Die heutigen regelmäßigen ÖPNV-Nutzer, die in der Regel ohnehin ein Abo besitzen, werden ihr Verhalten wenig ändern, da sie ohnehin regelmäßig ÖPNV fahren. Sie werden allenfalls ihr Abo wechseln, weil das Bürgerticket für sie vermutlich preiswerter ist als das bisherige Abo.

- Allerdings dürfte in Haushalten, in denen bislang nur eine Person regelmäßiger ÖPNV-Nutzer mit eigenem Abo ist, die Nutzungsfrequenz der übrigen Haushaltsmitglieder ansteigen.
- Besonders stark wird der Nutzungsanstieg bei den bisherigen Selten- und Gar nicht-Nutzern sein, die entweder als notorische Autofahrer oder Radfahrer oder Fußgänger die Angebote des ÖPNV ignorieren. Hier entsteht ein gewissen Nutzungsdruck nach dem Motto „Nun habe ich die Karte bezahlt, nun fahre ich auch“. Solche Effekte wurden durchweg bei den Semestertickets festgestellt.

Insgesamt ist mit einem sehr starken Anstieg der Nachfrage zu rechnen. Daher wäre die Kapazität deutlich auszuweiten durch Neubeschaffung von Fahrzeugen und Intensivierung des Netzausbaus und Taktverdichtung. Dies erfordert einen erheblichen Mehraufwand. Ohne eine Angebotsausweitung dürfte kaum eine politische Akzeptanz für ein solches Tarifmodell zu erzielen sein. Ähnlich wurde auch bei den Semestertickets verfahren. Insofern würde ein Bürgerticket einen Verbesserungs- und Ausbauprozess in Gang setzen, der dem ÖPNV sehr nutzen würde.

Teil III Wer profitiert?

Vom ÖPNV profitieren direkt die Fahrgäste durch die Mobilitätsdienstleistung. Und es profitieren die dort Beschäftigten durch ihre Arbeitsplätze und gesicherte Einkommen. Aber natürlich gibt es darüber hinaus indirekte Nutznießer, die unabhängig von ihrem eigenen Verkehrsverhalten an ihrem Wohnstandort oder Betriebsstandort einen indirekten Nutzen vom ÖPNV haben, durch das spezifische, diesen jeweiligen Standort betreffende ÖPNV-Angebot (Linie, Haltestelle, Knoten etc.). Letztlich hat im weitesten Sinne dann immer auch die ganze Allgemeinheit einen indirekten Nutzen vom ÖPNV, der immer dann am offensichtlichsten wird, wenn der ÖPNV mal ausfällt (Streik, Schneechaos) und dann die ganze Stadt oder Region im Stau versinkt, die Luftqualität plötzlich stark verschlechtert ist (Abgase), weil viele Menschen mangels des funktionierenden ÖPNV aufs Auto umgestiegen sind.

1. Grundeigentümer als Profiteure und Zielgruppe einer neuen Nahverkehrsabgabe

In der deutschen Bauleitplanung und Kommunalabgabengesetzgebung wird der ÖPNV sträflich vernachlässigt. Während der autobezogene Erschließungsaufwand nach BauGB oder KAG in Leipzig zu 25 % bei Hauptverkehrsstraßen, zu 50 % bei Haupterschließungsstraßen und zu 75 % bei Anliegerstraßen auf die Anlieger umlegbar ist, gibt es für den ÖPNV keine vergleichbaren Regelungen. Obwohl nachweislich vieler Einzeluntersuchungen eine gute ÖPNV-Erschließung maßgeblich für die Standortqualität und den Grundstückswert ist, können bislang die Investitionen nicht auf die indirekten Nutznießer in Form der Grundstückseigentümer umgelegt werden. Um diesen Missstand abzustellen, ist immer wieder die Option einer Nahverkehrserschließungsabgabe vorgeschlagen worden, mit der der ÖPNV-Infrastrukturaufwand auf die Grundeigentümer umgelegt werden kann. Doch diesen vor allem in den 1980er Jahren in Westdeutschland erhobenen Forderungen hat sich der Gesetzgeber bislang verweigert.

2. Betriebe als Profiteure und Zielgruppe einer Nahverkehrsabgabe

Ein anderer Ansatz betrifft die Umlegung eines Teils der ÖPNV-Kosten auf die Betriebe als Nutznießer. Betriebe mit guter ÖPNV-Erreichbarkeit müssen viel weniger Geld für ihre autogerechte Erschließung und insbesondere für ihren Parkraum aufwenden.

In Frankreich und Österreich gibt es hierfür die „Versement Transport“ bzw. die Dienstgeberabgabe, die in Abhängigkeit von der Größe und Lohnsumme eines Betriebes eine ÖPNV-Abgabe verlangt. Hieraus sind in Frankreich in den letzten Jahrzehnten u.a. die vielen neuen Straßenbahnprojekte finanziert worden.

Solche Regelungen würden einer bundes- und landesrechtlichen Rahmengesetzgebung bedürfen, mit einer Novellierung des BauGB, des KAG und des sonstigen Abgabenrechts und es ist hoch an der Zeit, dass der kommunale ÖPNV hierfür Vorschläge entwickelt.

3. PPP-Modelle, ÖPNV Sponsoring, Werbung durch den ÖPNV

Bislang gibt es nur eine freiwillige Basis für die Beteiligung von Betrieben an der ÖPNV-Finanzierung über Sponsoring-Modelle. Hierfür gibt es bereits Beispiele. Die Firma stellt einen Betrag zur Verfügung und erhält darüber Werbe- und Namensrechte, z.B. für eine bestimmte Linie oder bestimmte Haltestellen (bekannte Beispiele sind der NOKIA-Express im Ruhrgebiet und der Telekom-Express in Bonn). Während solchen Regelungen vorbehaltlos zugestimmt werden kann, ist die ganz normale Außen- und Innenwerbung an Fahrzeugen eher reserviert zu betrachten, wegen der Störung des CI im Fahrzeugdesign, wegen des Imageschadens „fahrender Litfaßsäulen“ und wegen der Beeinträchtigung der Transparenz und des Reiserlebnisses. Wenn überhaupt, darf die Drittwerbung nur sehr dezent erfolgen, ohne das Gesamtbild und CI zu stören.

Fragenkomplex 4 Konzepterarbeitung und Partizipation

Da es sich bei vielen der vorgeschlagenen und diskutierten Strategien und Elemente um Innovationen handelt, kommt der vorauslaufenden Information und Motivation eine große Bedeutung zu. Hierfür wird eine Mischung aus bereits bestehenden Informationsbausteinen, Ausstellungen, Publikationen und einer speziell für die Leipziger Verhältnisse zu erstellenden Serie von Publikationen, Ausstellungen und partizipativen Veranstaltungen empfohlen.

Teil I Ausstellungen und Broschüren

Angeboten werden können

- die ÖV- Ausstellung „Spurwechsel – Informationen zu einem innovativen ÖV“, bestehend aus 32 Roll ups und einer 100 seitigen Broschüre (finanziert von Siemens & VDV), erstellt von raumkom. In dieser Ausstellung und Broschüre werden viele aktuelle und historische Aspekte der ÖV-Entwicklung und der innovativen Strategien in sehr gut bebildeter, allgemeinverständlicher Form aufbereitet (Details unter www.generation-spurwechsel.de):
- die Tram- Ausstellung der MVG (wurde in der Mini-Version bereits im Rathaus Leipzig gezeigt, im Zusammenhang mit einer Veranstaltung zur Zukunft der Tram und der Vorbereitung der Leipziger Erklärung), kann auch als Großformatausstellung bestellt werden.

Empfohlen wird darüber hinaus ein modulares System von Ausstellungen mit folgenden Informationen

- neue Trends im Verkehrsverhalten (MID, SrV) in Deutschland und Leipzig,
- Atlas BRD, Hg. IfL, Thema Verkehr und Kommunikation, Blatt „Regionale Unterschiede im Modal Split“ zur Verdeutlichung der lokalen und regionalen Bandbreiten in der ÖPNV-Nutzung,
- Leipziger MID und SrV Befunde, ergänzt durch im Zuge des VEP oder anderwärtig generierte Daten zum Verkehrsverhalten, zu Verkehrsverflechtungen, zu Verkehrsproblemen in einer Zeitreihe,
- Repräsentative Foto- und Luftbildsammlung zur Verdeutlichung der differenzierten Raum-, Siedlungs- und Straßennetzstrukturen,
- Zitatesammlung und Zeitungsausschnittsammlung zur Verdeutlichung grundlegender verkehrspolitischer Positionen und Strategieansätze,
- Digitales Planspiel (in der Logik von SIM-City), möglichst adaptiert für Leipziger Verhältnisse, Netze, Planungsstrategien und
- Tonbildschauen bzw. alternativ Sammlung von Filmsequenzen zur Verdeutlichung von Bedingungen, Problemen, Lösungsoptionen, jeweils adaptiert auf idealtypische

Raum- und Straßenbedingungen, die sich eignen, von Quartier zu Quartier zu „wandern“.

Teil II Partizipative Konzeptentwicklung

Üblicherweise erfolgt die Konzeptentwicklung

- einerseits in den Verwaltungen und Verkehrsunternehmen, basiert auf dem dort versammelten, professionellen Sachverstand,
- später dann in den Beschlußgremien (Rat, Aufsichtsrat, Vorstand),
- vorbereitend dazu auch in den Parteien und deren Fraktionen und Arbeitsgruppen und vielfach
- vorher auch durch externe Inputs, in der Regel über Beauftragung von Planungsbüros und Beratern.

In der heutzutage früher oder später obligatorischen Beteiligungsphase erfolgt in der Regel die Vermittlung der bereits entwickelten Strategien und Konzeptbausteine, die entsprechend kommentiert werden. Selten reichen im Rahmen konventioneller Beteiligungsverfahren die Zeit und der Rahmen für offene, kreative Prozesse.

Verkehrsthemen sind interessenpolitisch stark aufgeladen und stark emotional geprägt. Im Rahmen konventioneller Beteiligungsverfahren gelingt es selten, offene Dialogprozesse zu initiieren. Bildhaft gesprochen verschanzen sich alle in den „ideologischen Schützengräben“. Es werden mehr oder weniger vorgestanzte Statements ausgetauscht. Die notwendige Überprüfung eigener Positionen vor dem Hintergrund neuer Informationen findet kaum statt. Daher wird empfohlen, sehr viel Energie in einen qualifizierten und stufenweisen Diskurs zu stecken.

- Stakeholder- Interviews (als Einzel- oder Gruppengespräch) dienen der vorbereitenden „Anamnese“, um die jeweilige Interessenlage, das Kenntnissniveau und die konzeptionelle Grundorientierung zu ermitteln. Vertreter aller relevanten Gruppen/ Institutionen werden einbezogen.
- Strategie- Workshops dienen der Vertiefung der Basisinformationen und der gemeinsamen Diskussion der daraus ableitbaren Konsequenzen. Die grundlegenden Strategie- Optionen und Konzeptbausteine werden vorgestellt und bewertet, daraus werden Prioritäten für die verschiedenen räumlichen und zeitlichen „Kulissen“ abgeleitet

Während bei diesen beiden Veranstaltungstypen bewusst eine wenig konfrontative Zusammensetzung und Methodik gesucht wird, dienen gemischt besetzte Foren der Annäherung an die komplexe und vielfach kontroverse Realität. Hier kommt es entscheidend darauf an, durch eine professionelle Moderation und klare Dialogregeln ein produktives Arbeiten zu ermöglichen.

Hierfür haben sich in den letzten Jahrzehnten zwei Verfahren als besonders produktiv bewährt: die Planungszelle (nach Prof. Dienel), die Zukunftswerkstatt (nach Prof. Jungk) oder das Bürgergutachten (nach der ÜSTRA Hannover). Bei der Planungszelle wird eine mehr zufallsgesteuerte Zusammensetzung der Teilnehmer angestrebt. Die Teilnehmer arbeiten in einem längeren Zeitblock von 4-5 Tagen, für den sie freigestellt werden, gegen entsprechende Aufwandsentschädigung an einem kreativen Prozess. Sie werden in ihrer Arbeit professionell moderiert und mit allen relevanten Sachinformationen durch Fachkräfte aus Verwaltung, Verkehrsunternehmen und ggf. Planungsbüros unterstützt. Der Konkretisierungsgrad ist beschränkt, es geht primär um die Erörterung von grundlegenden Strategien und Konfliktfragen. Beim Bürgergutachten wird die Auswahl der Teilnehmer an der Vielfalt der realen Interessenlagen orientiert. Der Prozess dauert deutlich länger. Er wird durch Personal und Informationsmaterial aus der Verwaltung, den Verkehrsunternehmen und den Planungsbüros unterstützt.

Alle Formate sind als Dialogverfahren angelegt. Sie erfordern eine intensive Vor- und Nachbereitung durch Fachkräfte aus der Verwaltung, den Verkehrsunternehmen und den ggf. beteiligten Planungsbüros, allerdings in einer zurückhaltenden, dienenden Funktion.

Fragenkomplex 5 Best Practice

Unter allen Ländern und Regionen erreichen in Europa die städtischen Agglomerationen der Schweiz die bei weitem intensivste ÖPNV-Nutzung. Als Indikator hierfür gelten in der Regel nachfrageseitig die Fahrten je Kopf und Jahr.

Während in Deutschland viele Großstädte hier nur Werte um 200 (in Leipzig derzeit 258) erreichen, kommen einige schweizer Agglomerationen (Basel, Bern, Zürich, Winterthur) auf Werte über 400. In der Schweiz sind mit Ausnahme der frankophonen Westschweiz alle Regionen (urban wie ländlich) ausgesprochen ÖPNV-affin, mit Nutzungsraten um das drei- bis-sechsfache verglichen mit deutschen Werten. Auch im suburbanen Raum und in Klein- und Mittestädten erreichen schweizer Regionen eine hohe ÖPNV-Partizipation.

Neben den stärker öpnv-orientierten gesetzlichen Rahmensetzungen sind für die sehr viel stärkere ÖPNV-Nutzung vor allem Angebotsparameter im Bereich der Sachsysteme wie auch der soft Policies maßgeblich. Für den Gesamtverkehrsplan NRW wurden differenzierte Angebotsvergleiche gemacht, aus denen sich klare Belege für eine viel höhere räumliche und zeitliche Angebotsdichte des schweizer ÖPNV ergeben. In ländlichen und suburbanen Regionen ist die Angebotsdichte teilweise bis zu sechsmal so groß, in urbanen Regionen ist die Angebotsdichte bis viermal so hoch.

Neben diesen Faktoren des Sachsystems unterscheiden sich auch die Informations-, Marketing- und Werbestrategien signifikant. In der Schweiz gibt es eine vitale ÖPNV-Kultur, die auch maßgeblich durch die vielen Volksabstimmungen geprägt wird. Das Schweizer Volk ist aufgrund der direkten Demokratie äußerst skeptisch gegenüber Großprojekten und prioritären Investitionen in den (Hoch)Geschwindigkeitsverkehr (U-Bahn-Projekte, Swiss Metro-Projekte wurden mehrfach abgelehnt). Dagegen wurden die alpenquerenden Tunnelprojekte vom Volk akzeptiert, ebenso die flächendeckende LKW-Maut als Schwerverkehrsabgabe incl. der Querfinanzierung von Bus und Bahn 2000 durch die Mauteinnahmen.

Als Best Practice Regionen können vor diesem Hintergrund benannt werden

- Die Regionen Zürich, Basel und Bern samt Umland für
 - Trambahnpolitik,
 - Berg- und Seilbahnpolitik,
 - S-Bahnpolitik,
 - Neue Bahnhöfe und Haltepunkte,
 - Verkehrsberuhigung und restriktive Parkpolitik,
 - Straßenrückbau,
 - Tarifpolitik,
 - Marketing, Information, Partizipation,
 - Stadt- und Ortsbusse in der Region,
 - Quartiersbusse in der Stadt und
 - Kombination Fahrrad & ÖPNV

In der Vergangenheit wurden mehrfach entsprechende Fachexkursionen zu solchen Best-Practice-Beispielen mit Beteiligung der dort verantwortlichen Planungs- und Entscheidungsebene sowie Verkehrsunternehmen organisiert, mit sehr nachhaltigen Wirkungen auf die mitreisenden Planer und Politiker.

Quellen: Ein umfassender Quellenapparat erscheint wegen der durchweg allgemeinen Aussagen und der Zielgruppe nicht nötig. Als umfassende Quelle mit zahlreichen Beispielen wird auf die Spurwechsel-Broschüre verwiesen, die parallel zum Gutachten an alle Interessenten ausgeben werden kann (Spurwechsel, Innovationen für einen attraktiven ÖPNV, Trier, 2010, hg. Universität Trier, VDV und Siemens Mobility)