

Für die Menschen in der Stadt: Der öffentliche Personennahverkehr als Faktor für die Funktion und Entwicklung der Ballungsräume“

Volker Arndt / BSAG

Abstract

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist heute zumindest in den Ballungsgebieten unverzichtbarer Bestandteil des Verkehrsgeschehens und somit von zentraler Bedeutung für die Verkehrs- und Umweltpolitik. Ohne ÖPNV wären Lebensqualität und Funktionsfähigkeit unserer Großstädte erheblich beeinträchtigt, weil die Verkehrsströme durch Bus und Bahn insgesamt effizienter bewältigt werden können als mit privaten Kraftfahrzeugen. Hohe, wenn auch nicht immer ausreichende Investitionen vor allem in den Schienenverkehr haben zusammen mit verkehrssteuernden Maßnahmen dazu geführt, dass der ÖPNV in den Großstädten heute eine ernsthafte Alternative zum Individualverkehr darstellt. Im Folgenden wird der Nutzen des ÖPNV für die Funktion und Weiterentwicklung der Städte dargestellt und dabei auch auf die aktuelle Situation in Bremen und bei der Bremer Straßenbahn AG (BSAG) eingegangen. Bitte schreiben Sie hier ihr Abstract.

1. Nutzen des ÖPNV

1.1 Flächen sparen

Selbst wenn man nur die Sitzplatzkapazität einer Straßenbahn heranzieht, so können mit ihr bei einer Länge von knapp 40 m Länge etwa 100 Personen befördert werden. Mit dem Pkw würden dafür bei der im Berufsverkehr üblichen Besetzung von je 1,5 Personen 67 Fahrzeuge mit einer Gesamtlänge von ca. 340 m benötigt. Es liegt auf der Hand, dass der Ausbau der Straßennetze in den Ballungszentren an seine Grenzen gekommen ist und der Wettlauf mit dem Verkehrswachstum schon lange verloren ist. Unsere Innenstädte weisen einfach keine weiteren räumlichen Kapazitäten auf, zumal es nicht nur um den Fahrverkehr geht: Ein privat betriebenes Fahrzeug fährt in Deutschland im Mittel nur etwa 1 Stunde am Tag, die restliche Zeit ist es irgendwo abgestellt. Es kann aber nicht Ziel der Verkehrspolitik sein, die ohnehin knappen Flächen in den Innenstädten für eine flächenintensive (Nicht-) Nutzung als Parkplatz zur Verfügung zu stellen und damit wertvollen Raum nicht nur visuell zu beeinträchtigen, sondern auch einer wirtschaftlichen Nutzung oder ganz allgemein dem Gebrauch durch die Bevölkerung zu entziehen.

1.2 Zur Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes beitragen

Auch im Leistungsvermögen bietet die Straßenbahn Vorteile gegenüber dem Pkw-Verkehr. Eine im Mittel nur zu 3/4 besetzte Bahn befördert im 5-Minuten-Takt mehr Menschen als parallel im Individualverkehr fahren können. Von daher ist die Forderung nach separaten Fahrwegen für den ÖPNV nicht nur unter verkehrspolitischen, sondern auch unter mengenmäßigen Gesichtspunkten gerechtfertigt.

1.3 Emissionen verringern

Umweltpolitisch ist der ÖPNV – zusammen mit den anderen Verkehrsmitteln des „Umweltverbundes“ (Fahrrad- und Fußverkehr) – ein wichtiger Faktor für die Stadtfunktionen. Schadstoffausstoß und vor allem Lärmemissionen des Verkehrs sind heute zentrale Themen der Diskussionen um die Lebensqualität. Sicher fahren auch Bahnen und Busse nicht geräuschlos, auch wenn ihre Emissionen durch technischen Fortschritt nachhaltig reduziert wurden und werden. Der ÖPNV ist aber nicht Teil des Problems, sondern der Lösung: Die gleiche Verkehrsleistung mit Pkw abzuwickeln würde nämlich in der Gesamtbetrachtung einen ungleich höheren Lärm- und vor allem Schadstoffausstoß erzeugen. Darüber hinaus fährt die Straßenbahn vor Ort völlig abgasfrei und mehr und mehr Verkehrsbetriebe (z. B. die BSAG bereits seit 2010) beziehen ausschließlich „grünen“ Strom aus regenerativen Quellen. Diese positiven Effekte werden zunehmend auch dem Omnibusverkehr zu Gute kommen, denn die technische Weiterentwicklung insbesondere der Batterietechnologie wird spätestens zum Ende dieses Jahrzehnts dem Markt serienreife Fahrzeuge mit vollelektrischen Antrieben zur Verfügung zu stellen, die dann auch wirtschaftlich mit dem Dieselbus konkurrieren können.

2. Städtische Funktionen des ÖPNV

2.1 Daseinsvorsorge sichern

Eine zentrale Aufgabe des ÖPNV ist seine Funktion als Instrument der sozialen Daseinsvorsorge. Fast alle Aktivitäten von Menschen erfordern Mobilität. Die Wege zwischen Wohnung, Arbeitsplatz, Schule, Freizeitgestaltung, Einkaufen und sonstigen Tätigkeiten können aber nicht immer ohne motorisiertes Verkehrsmittel bewältigt werden, zumal bei den entsprechenden Einrichtungen, insbesondere bei Schulen sowie bei Einkaufs- und Dienstleistungszentren, die Tendenz zur räumlichen Konzentration auf immer größere und damit (vermeintlich?) wirtschaftlichere Standorte ungebrochen anhält. Wer aus welchen Gründen auch immer keinen Zugang zu privater motorisierter Mobilität besitzt, hat dennoch Anspruch auf Teilhabe am öffentlichen Leben und damit auf Mobilität nicht nur im Nahbereich.

Diese Aufgabe bedingt, dass der ÖPNV sein Angebot auch in Räumen und Zeiten mit relativ geringer Verkehrsnachfrage vorhalten muss. Fahrzeug- und Infrastrukturkapazitäten müssen zudem für den Maximalfall vorgehalten werden und werden für die überwiegende Zeit nicht benötigt. Zudem muss die

Dienstleistung auch erbracht werden, wenn sie gar nicht abgerufen wird. Dennoch muss die Mobilität auch bezahlbar sein, d. h. die Preisgestaltung der Verkehrsunternehmen kann sich nicht allein am betrieblichen Aufwand orientieren, sondern ist auch den Ansprüchen an soziale Teilhabe unterworfen.

Städtischer ÖPNV kann somit in der Regel nicht kostendeckend betrieben werden. Andererseits kann von einem Unternehmen nicht verlangt werden, dauerhaft defizitäre Ergebnisse zu erzielen. Infolge dessen bedarf es zusätzlicher Mittel der öffentlichen Hand, die dem Verkehrsunternehmen als Zuschuss, Defizitausgleich oder Bestellerentgelt zu Gute kommen.

2.2 Stadtentwicklung mitgestalten

Der Verkehr insgesamt und vor allem der ÖPNV als politisch am besten steuerbares Verkehrsmittel sind unzweifelhaft ein zentraler Bestandteil der Stadtentwicklung. Nur wenn die Entwicklung von Baugebieten mit einer gleichzeitigen und attraktiven ÖPNV-Anbindung einhergeht, kann die Mobilität gezielt auf Bus und Bahn gesteuert werden. Bremen hat einige hervorragende Beispiele für derartige integrierte Entwicklungen aufzuweisen, wie z. B. Kattenturm und Blockdiek in den 1970er Jahren oder die vordere Überseestadt in neuerer Zeit; es gibt aber auch Negativbeispiele wie die Universität oder Huchting, die eine adäquate Straßenbahnanbindung erst nach 30 Jahren erhielten oder sogar bis heute darauf warten. Der Unterschied zeigt sich deutlich in den ÖPNV-Nutzerquoten der einzelnen Bereiche.

Umgekehrt spielen Stadtstruktur und -entwicklung eine herausragende Rolle für die Effektivität des ÖPNV. Eine höhere Bevölkerungsdichte begünstigt tendenziell die Wirtschaftlichkeit, weil mit der gleichen Kilometerleistung mehr Fahrgäste erfasst werden können; die Auslastung der Fahrzeuge wird dann nicht durch die Anzahl der Züge, sondern zunächst durch die Bemessung ihres Fassungsvermögens gesteuert. Bremen bietet, verglichen mit anderen Städten ähnlicher Größe, mit seiner geringen Siedlungsdichte und den relativ großen innerstädtischen Entfernungen nicht auf allen Verkehrsachsen die Voraussetzungen für den Einsatz von Massenverkehrsmitteln. Aus diesem Grund ist der Einsatz völlig unabhängiger Bahnsysteme (U-Bahn, S-Bahn) in Bremen (zu Recht) nie ernsthaft diskutiert worden.

Statt immer neue Baugebiete zu erschließen, die nicht nur Flächen beanspruchen, sondern auch die Errichtung von Infrastruktur auslösen, müssen die Städte ihren Handlungsschwerpunkt auf die Binnenentwicklung und Binnenverdichtung legen. Damit verkürzen sich nicht nur Wege oder entfallen ganz, sondern die vorhandene Infrastruktur kann besser ausgenutzt werden. Außerdem ist die Annahme eines weiteren Wachstums angesichts der demographischen Entwicklung zu hinterfragen: Sicher besteht eine gewisse Tendenz zur (Wieder-) Ansiedlung in der Stadt, jene wird aber durch den Sterbeüberschuss zum großen Teil ausgeglichen werden, so dass, von einigen Metropolen abgesehen, die Bevölkerungszunahme in den deutschen Großstädten eher begrenzt sein wird. Dies zeigt sich, begünstigt durch die Abwanderung jüngerer Menschen, bereits deutlich in den östlichen Bundesländern.

3. Rahmenbedingungen für den ÖPNV

3.1 Den rechtlichen Rahmen nutzen

Gemäß den einschlägigen Gesetze und Verordnungen, die von der EU-Ebene über den Bund auf die Länderebene heruntergebrochen werden, haben die Aufgabenträger – im Regelfall Landkreise oder Zweckverbände der Kommunen – zunächst Nahverkehrspläne aufzustellen und politisch zu beschließen, in denen das Verkehrsangebot und seine Weiterentwicklung über einen Zeitraum von 5 Jahren beschrieben werden. Für die Leistungserbringung ist als Regelfall die öffentliche Ausschreibung von Verkehrsleistungen vorgesehen. Es gibt jedoch die Möglichkeit, ÖPNV-Leistungen durch den Aufgabenträger direkt zu vergeben. Dazu müssen bestimmte Voraussetzungen vorliegen, unter anderem ist nachzuweisen, dass die Kostenstruktur des direkt beauftragten Unternehmens der eines „durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens“ entspricht (d. h. die Kosten müssen marktüblich bzw. konkurrenzfähig sein) und dass der Aufgabenträger auf das Unternehmen einen uneingeschränkten Einfluss „wie auf eine nachgeordnete Dienststelle“ ausübt (d. h. das Unternehmen muss praktisch vollständig im Besitz der öffentlichen Hand sein).

Da die meisten kommunalen öffentlichen Verkehrsunternehmen aus historischen Gründen – aus politischen Gründen niedrig gehaltene Beförderungstarife, Lohn- und Gehaltsniveau eher mit dem öffentlichen Dienst als mit dem privaten Transportgewerbe vergleichbar – bislang noch nicht mit den Kosten Privater konkurrieren können, lässt die EU-Verordnung Übergangszeiträume zu, innerhalb derer die Unternehmen einen Restrukturierungspfad mit engen definierten Vorgaben beschreiten können. Diesen Weg sind die meisten kommunalen Verkehrsunternehmen inzwischen mit Erfolg gegangen.

Auch Bremen hat von der Möglichkeit der Direktvergabe Gebrauch gemacht, in dem die Stadt über den Zweckverband Verkehrsverbund Bremen-Niedersachsen (ZVBN) der zu über 99% im Besitz der Freien Hansestadt Bremen stehenden BSAG einen „öffentlichen Dienstleistungsauftrag“ für den Zeitraum von 2011 bis 2021 erteilt hat. In diesem Vertrag sind sowohl die zu erbringenden Leistungen hinsichtlich Angebotsumfang und -qualität als auch die durch Bremen zu zahlenden Ausgleichsleistungen und deren Berechnungsmodus detailliert beschrieben. Weiterhin regelt der Vertrag die bei Angebotsänderungen und Zielverfehlungen anzuwendenden Verfahren und die Überwachung und Fortschreibung des Ausgleichsparameters, da bei der Laufzeit des Vertrags von immerhin mehr als 10 Jahren selbstverständlich nicht alle Randbedingungen als dauerhaft gegeben eingeplant werden konnten. Der Dienstleistungsauftrag ist eingebettet in einen „Kontrakt über die strategische Weiterentwicklung der BSAG“ zwischen der Freien Hansestadt Bremen, der BSAG, dem Betriebsrat der BSAG und der Gewerkschaft ver.di, der den Bestand der BSAG als leistungsfähiges stadteigenes Mobilitätsunternehmen auf Dauer sichern soll. Wesentliche Ziele sind die Absenkung des Verlustausgleichs von 54,7 Mio. € (2011) auf 40,2 Mio. € (2020), die Steigerung der Fahrgastzahlen um 10 Millionen, unter anderem durch einen Ausbau des Schienennetzes um 27 km und eine gleichbleibend hohe Angebotsqualität, die Verminderung der CO₂-Emissionen sowie die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen und die Sicherung der Arbeitsplätze für die 2.000 Mitarbeitenden.

3.2 Dem ÖPNV Vorrang gewähren

Bremen hat sich politisch zum Ausbau des ÖPNV bekannt und in den zurückliegenden Jahren auch Tatsachen geschaffen. Der Neubau der Linie 4 bis nach Lilienthal, die Anbindungen von Universität und Flughafen, die Erschließung der Überseestadt und die Verlängerung der Linie 1 bis zum Bahnhof Mahndorf dokumentieren zusammen mit zahlreichen Verbesserungsmaßnahmen im Bestandsnetz den hohen Stellenwert des ÖPNV in der Stadt. Auch aktuell sind weitere Projekte in Bearbeitung, wie die Verlängerung der Linie 1 nach Mittelshuchting, die Führung der Linie 8 nach Stuhr und Weyhe und die Querverbindung Steubenstraße, die alle bis 2019 umgesetzt werden sollen. In den Verkehrsentwicklungsplan 2025, der zurzeit erarbeitet wird, werden weitere Straßenbahnprojekte Eingang finden. Diese Maßnahmen kann Bremen mit seinen beschränkten Investitionsmöglichkeiten nicht allein finanzieren, vielmehr ist das Land auf Förderung durch den Bund angewiesen. Zurzeit bietet das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) mit einer speziellen Förderkulisse noch die Möglichkeit, Schienenausbau-Großvorhaben in Ballungsräumen mit bis zu 60% zu fördern. Dieses Programm läuft jedoch 2019 aus und bis jetzt ist nicht abzusehen, ob es ein Anschlussprogramm gibt und wie dieses ausgestattet sein könnte. Immerhin hat die Politik den evidenten Investitionsstau in der Verkehrsinfrastruktur erkannt und Aktivitäten angekündigt.

Der Ausbau leistungsfähiger Schienenverkehre ist auch nötig, um die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV zu verbessern: Bei entsprechend starken Verkehrsströmen ist die Bahn gegenüber dem Bus wirtschaftlicher, weil die Beförderungsleistung pro Einheit deutlich höher ist. Für alle in Bremen realisierten und geplanten Ausbauprojekte wurde vorher nachgewiesen, dass das Betriebsergebnis der BSAG durch geringeren Betriebsaufwand bzw. zusätzliche Fahrgelderträge verbessert wird.

Gleichwohl ist der postulierte Vorrang für den ÖPNV nicht immer und überall umsetzbar: Oft können, gerade in Bremen mit seinen relativ beengten Straßenverhältnissen, die Nutzungsansprüche aller Verkehrsarten, wie z. B. Kraftfahrzeugverkehr, Radverkehr, ruhender Verkehr nicht befriedigt und schon gar nicht mit der Aufenthaltsfunktion des Straßenraums in Einklang gebracht werden, ohne dass Kompromisse eingegangen werden müssen. Der Ausbau des ÖPNV darf in diesen Bereichen nicht dazu führen, dass die Straßenbahn dort als Fremdkörper wahrgenommen wird und die anderen Straßenfunktionen unangemessen einschränkt. An besondere Bahnkörper ist in solchen Bereichen gar nicht zu denken. Andererseits darf der Linienbetrieb nicht so behindert werden, dass die Fahrzeiten nicht mehr konkurrenzfähig sind oder häufige Betriebsstörungen die Zuverlässigkeit des Angebots beeinträchtigen. Lebenswerte Straßen und Quartiere sind attraktiv für Bewohner, Besucher und Kunden, und diese stellen schließlich das Kundenpotenzial des ÖPNV dar, der aber wiederum nur dann attraktiv ist, wenn die Leistung stimmt.

3.3 Die Finanzierung sichern

Seit den 1960er und 1970er Jahren wurde in den Ballungsräumen unter erheblicher Förderung durch Bund und Länder massiv in die Infrastruktur vor allem unabhängiger Bahnen investiert. Diese Anlagen erreichen jetzt nach und nach ihre Lebensdauer und müssen saniert bzw. ersetzt werden. Vor dem Hintergrund der allgemein unbefriedigenden Finanzsituation der Kommunen werden diese die erforderlichen Investitionen

kaum leisten können. Die Förderkulissen von Bund und Ländern kennen bis jetzt jedoch nur den Neubau, nicht aber den Ersatzbau. In Deutschland wurden bereits erste Stadtbahnabschnitte stillgelegt, weil die anstehende Streckensanierung nicht darzustellen war. Es ist daher nötig, zunächst einmal in Politik und Öffentlichkeit für dieses bisher kaum bekannte Thema zu sensibilisieren und dann eine langfristige Mittelbereitstellung zu erreichen. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen hat zu diesem Zweck eine Infrastrukturinitiative ins Leben gerufen.

4. Aktuelle Anforderungen an den ÖPNV

4.1 Die Qualität weiter verbessern

Die Daseinsvorsorge ist in den Ballungsräumen heute flächendeckend gewährleistet, d. h. im Allgemeinen steht allen Einwohnern in einer Entfernung von je nach örtlich festgelegtem Einzugsbereich von 300 bis 600 m ein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung. Dies allein reicht aber nicht, wenn ÖPNV eine ernsthafte Alternative zum motorisierten Individualverkehr sein soll. Bei den privaten Fahrzeugen steigt der Komfort kontinuierlich an. Damit muss der ÖPNV Schritt halten:

- ! Die Reisezeit muss konkurrenzfähig sein, d. h. nicht automatisch kürzer als mit dem Auto, wenn dafür andere Komfortmerkmale gegeben sind, wie z. B. Möglichkeit zum Lesen oder Wegfall der Parkplatzsuche.
- ! Die gesamte Wegekette muss komfortabel sein. Komfortable, geräumige und klimatisierte Fahrzeuge nützen dem Kunden nichts, wenn er nicht einfach, bequem und gut informiert zur Haltestelle kommt, d. h. Zugänge und Aufenthaltsqualität von Haltestellen und umfassende aktuelle Informationen müssen ebenso im Fokus des Verkehrsunternehmens stehen wie die reine Beförderung.
- ! Eine hohe Verfügbarkeit (Taktdichte) muss einen relativ spontanen Reiseantritt ermöglichen. Der Fahrgast soll seinen Tagesablauf nicht nach dem Fahrplan richten müssen, sondern eher umgekehrt. Dabei sind gute Anschluss- und Umsteigebedingungen selbstverständlich.
- ! Die Leistung muss zeitlich und funktional zuverlässig erbracht werden. Bei Abweichungen muss der Fahrgast kurzfristig informiert werden – auch über Alternativen.
- ! Ein ausreichendes Platzangebot ist vorzuhalten. Sitzplätze sind im Großstadtverkehr nicht immer verfügbar; das Angebot muss aber so bemessen sein, dass Stehplätze nur für kurze Reiseweiten in Kaufgenommen werden müssen.
- ! Die Preiswürdigkeit aus Sicht des Kunden für die Gesamtleistung muss gegeben sein. Das beinhaltet auch ein verständlich und logisch aufgebautes Tarifsysteem.

4.2 Barrieren abbauen

Zur Teilhabe am öffentlichen Leben gehört auch, dass Menschen mit Mobilitätsbehinderungen selbstständig und selbstbestimmt am ÖPNV teilnehmen können. Dies haben die Verkehrsunternehmen lange vernachlässigt. Erst seit etwa 20 Jahren werden Niederflurfahrzeuge beschafft und Programme zur Ertüchtigung von Haltestellen durchgeführt. Die Anforderungen steigen weiter – nicht nur durch die entsprechende UN-Konvention und wachsendes Selbstbewusstsein der Betroffenen, sondern auch durch die demographische Entwicklung. Es geht nämlich nicht nur um die vordergründig Mobilitätsbehinderten wie z. B. Rollstuhlfahrer oder Sehbehinderte, sondern auch um „Alltagsbehinderte“ wie Menschen mit Kinderwagen, Ältere mit Rollatoren). Der bremische ÖPNV hat sich dieser Aufgabe bereits 1988 und damit als eine der ersten deutschen Städte gestellt und seitdem nur noch Niederflurfahrzeuge mit Hubliften für Rollstühle beschafft. Der Fahrzeugpark ist seit 2002 beim Bus und seit 2010 bei der Straßenbahn vollständig niederflurig; allerdings gibt es bei den Haltestellen noch großen Nachholbedarf. Im Übrigen ist die Minimierung von Stufen und Spalten beim Ein- und Ausstieg nicht nur für Mobilitätseingeschränkte unverzichtbar, sondern darüber hinaus für alle anderen Fahrgäste sinnvoll, da sie eine Unfallgefahr weitgehend eliminiert und darüber hinaus zu einer Verkürzung der Haltestellenaufenthaltszeiten beiträgt.

4.3 Den technischen Fortschritt nutzen

Die Abkehr von den zu Ende gehenden fossilen Brennstoffen hat einen erheblichen Innovationsschub in der Transporttechnologie ausgelöst, der sich beim ÖPNV vorwiegend auf den elektrischen Fahrzeugantrieb bezieht. Während Straßenbahnen schon seit rund 120 Jahren fester Bestandteil der Elektromobilität sind, richtet sich der Fokus daher jetzt auf den Bus. Auch hier hat es über lange Zeit ein verbreitetes vollelektrisches Verkehrsmittel, den O-Bus, gegeben. Während diese Systeme in Osteuropa auch heute noch das Rückgrat der städtischen Nahverkehre darstellen, wurden sie in Westeuropa seit den 60er Jahren massiv zurückgebaut, weil man den Dieselbus für flexibler und wirtschaftlicher hielt. Tatsache ist, dass O-Busse wesentlich höhere Beschaffungskosten als Dieselbusse aufweisen, dass Infrastruktur in Gestalt von Fahrleitungen und Stromversorgungseinrichtungen zu erstellen und vorzuhalten ist und dass das System aufgrund der Trassengebundenheit der Fahrzeuge weniger flexibel auf Betriebsstörungen und Linienwegveränderungen reagieren kann. Andererseits liefern der höhere Fahrkomfort und die bei hoher Auslastung und Betriebsleistung günstigere Aufwandsentwicklung zusammen mit dem vor Ort entfallenden Schadstoffausstoß durchaus gewichtige Argumente pro O-Bus.

Elektromobilität bei Omnibussen wird aber möglicherweise bald ganz ohne Stromzufuhr auf der Strecke möglich: Die Batterietechnologie ist mittlerweile weit fortgeschritten. In ersten Tests bei der BSAG wurde bereits eine Reichweite von 270 km mit einer Batterieladung erzielt. Etwa 2016 werden die ersten vollelektrischen serienreifen Busse am Markt erwartet.

4.4 Mit Anderen vernetzen

Aktuell befindet sich der Mobilitätssektor in einer Umbruchsituation. Diese hat mehrere Ursachen:

In den 50er und 60 Jahren des letzten Jahrhunderts hatte die Verkehrspolitik überwiegend zugunsten des Autoverkehrs gehandelt; die Schaffung der „autogerechten Stadt“ war über lange Zeit das Postulat auch von maßgeblichen Stadtplanern. Ab den 70er Jahren setzte ein Umdenken ein, ausgelöst vordergründig durch die erste „Ölkrise“ 1973; aber zu dieser Zeit wurde schon nach und nach deutlich, dass die Städte die Flächenansprüche und Beeinträchtigungen durch einen ungebremst weiter wachsenden Autoverkehr nicht würden bewältigen können – weder kapazitätsmäßig noch finanziell.

Zu diesen Flächenansprüchen kommt aktuell das zunehmende Bewusstsein der Endlichkeit fossiler Brennstoffe. Gleichzeitig eher steigender Mobilitätsbedarf führt zwangsläufig zu Überlegungen, die notwendigen Ortsveränderungen anders zu organisieren. Andere Verkehrsarten sind aber nur bedingt geeignet, alle Anforderungen zu erfüllen: Dem Fußgängerverkehr sind schon physikalisch enge Grenzen gesetzt. Fahrradverkehr ist ebenfalls auf eher kürzere Strecken beschränkt und auch nicht bei allen Wetterbedingungen attraktiv, und auch der ÖPNV kann mit seinem überwiegend auf stärkere Verkehrsströme ausgerichteten räumlichen und zeitlichen Angebot nicht alle Mobilitätswünsche befriedigen. Es liegt daher auf der Hand, diese Verkehrsmittel, die alle zum Umweltverbund zählen, miteinander zu vernetzen, damit jeder Verkehrsträger seine Stärken in die Beförderungskette von der Quelle zum Ziel einbringen kann. Konkret bedeutet dies z. B. eine bessere Zugänglichkeit von Straßenbahnhaltestellen durch Fußgänger und Radfahrende sowie weitere komfortable und sichere Abstellmöglichkeiten für Fahrräder, denn oft ist es bei einem an sich guten ÖPNV-Angebot gerade die „letzte Meile“, die aufgrund mangelnder Qualität zu Zeit- und Komfortverlusten führt. Ebenso wichtig ist eine durchgängige und leicht handhabbare Tarifierung, also die Möglichkeit, mit demselben Ticket alle Leistungen im Umweltverbund nutzen zu können, z. B. auch Ladestationen für Elektrofahrräder oder CarSharing-Angebote.

Diese bessere Vernetzung wird durch den technologischen Fortschritt, vor allem in der Informationstechnologie, begünstigt. Hier ist die Vernetzung von Nutzerinformationen (Echtzeitfahrpläne, Verkehrsstörungen, Standorte von Bike-and-Ride-Anlagen, Verfügbarkeit von CarSharing-Fahrzeugen usw. einschließlich entsprechender Tarifinformationen) bereits weit fortgeschritten, so dass eine geschlossene Wegekette von Tür zu Tür nicht nur mit kurzen Vorlaufzeiten geplant, sondern während der Reise laufend kontrolliert und erforderlichenfalls an geänderte Verkehrsverhältnisse angepasst werden kann. Nächster Schritt wird die entsprechende Weiterentwicklung der Bezahlssysteme sein.

Diese Multimodalität wird begleitet durch eine Verschiebung zuungunsten des privaten Kraftfahrzeugs in der Werteskala jüngerer Menschen. Sie wachsen – zumindest in den Ballungsgebieten – nicht mehr automatisch in die Gruppe der Führerscheinbesitzer und Autofahrer hinein. Das Auto als Statussymbol büßt seine Bedeutung in dieser Altersgruppe mehr und mehr ein.

4.5 Den Bürger mitnehmen

Verkehrspolitik und -planung erfreuen sich einer hohen Anteilnahme seitens der Bevölkerung. Fast jeder ist irgendwann einmal auch Fußgänger, Fahrradfahrer, Autofahrer und ÖV-Fahrgast. Verkehr betrifft jeden – und beeinträchtigt irgendwann auch jeden. Infolgedessen spielt er eine wichtige Rolle in allen Diskussionen über die Verbesserung oder auch nur Bewahrung der Lebensqualität in unseren Städten.

Die individuelle Bereitschaft, als Folge verkehrlicher Maßnahmen Restriktionen für das eigene Handeln in Kauf zu nehmen, ist jedoch nicht besonders ausgeprägt. Durchfahrtsverbote, Geschwindigkeitsbeschränkungen, Restriktionen für ruhende Verkehre oder eine andere Aufteilung der Verkehrsflächen werden, wenn sie nicht gerade unmittelbar vor der eigenen Haustür stattfinden, häufig als Angriff auf die persönliche Freiheit empfunden. Der Blick für großräumige, manchmal sogar gesamtstädtische Wirkungen von vermeintlich lokalen Maßnahmen ist bei Bewohnern und teilweise auch in den ortspolitischen Gremien nur selten gegeben. Zudem lassen sich Protestpotenziale leichter mobilisieren als mögliche Befürworter.

Vor diesem Hintergrund ist die Forderung nach früherer und besserer Beteiligung der Betroffenen bei Verkehrsprojekten verständlich. Die heutigen Planungsverfahren beispielsweise für Straßenbahnneubauten sind weder wirklich bürgernah noch „barrierefrei“. Für Laien weitgehend unverständliche Pläne und Fachbeiträge und überhaupt der Umfang der Planfeststellungsunterlagen erlauben dem Einzelnen weder inhaltlich noch zeitlich einen tatsächlichen Einblick, geschweige denn eine Beurteilung. Andererseits sind detaillierte Fachuntersuchungen (z. B. Aussagen zu Lärm, Erschütterungen, Umweltverträglichkeit, Elektrosmog, Ausgleichsmaßnahmen usw.), die sich zwangsläufig einer Fachterminologie bedienen, unverzichtbar, wenn die Auswirkungen des Vorhabens belastbar prognostiziert und durch die Genehmigungsbehörde rechtssicher beurteilt werden sollen. Oft bleibt dann für den tatsächlich oder vermeintlich Betroffenen nur der Weg, im Anhörungsverfahren Einwendungen zu erheben und ggf. später gegen den Planfeststellungsbeschluss zu klagen – meist mit hohem materiellen und zeitlichen Aufwand auf allen Seiten und Frustration bei mindestens einer der Parteien.

Das Misstrauen gegenüber Großprojekten wie z. B. Stuttgart 21, Flughafen Berlin-Brandenburg oder Elbphilharmonie ist evident. Wenn künftig überhaupt noch Großvorhaben umgesetzt werden sollen, müssen die Vorhabenträger bessere Beteiligungsmodelle entwickeln, die auch lange vor Eintritt in die rechtlichen Verfahren einsetzen. Hier sind Behörden und Vorhabenträger noch in der Findungsphase. Von Anfang an eindeutig sein müssen dabei Zielsetzung und Rahmen, z. B. ob es noch um das „ob“ oder nur noch um das „wie“ eines Projekts geht und welchen Gremien welche Entscheidungsbefugnisse zukommen. Gerade ÖPNV-Projekte wie Straßenbahnausbauten haben in der Regel Bedeutung für den gesamtstädtischen Verkehr, werden aber wegen möglicher kleinräumiger Auswirkungen auf Stadtteilebene vielfach kritisch gesehen und blockiert. Hier sind die politischen Gremien gefordert, ihre Verantwortung für das gesamte Gemeinwesen wahrzunehmen und nicht vorrangig örtliche Interessen zu bedienen.

Für das Beteiligungsverfahren ist bereits entscheidend, wann und mit welchem Konkretisierungsgrad der Vorhabenträger in die Öffentlichkeit geht. Eine völlig offene oder nur sehr grobe Planung („weißes Blatt“) ist unzweckmäßig, weil sie den Laien überfordert und unnötige Zielkonflikte auslöst. Eine fertige Entwurfsplanung erweckt dagegen den Eindruck, hier solle den Betroffenen ein Projekt „übergestülpt“

werden, bei dem sie allenfalls noch kosmetische Mitwirkungsmöglichkeiten hätten. Dies führt vielfach zur Resignation Einzelner, oft aber auch zu organisiertem Widerstand der Projektgegner, zur Infragestellung fachlicher Bewertungen und zu allgemeinem Unmut gegenüber Entscheidungen „von oben“.

Planungsworkshops, Runde Tische, Bürgerforen und ähnliche Veranstaltungen haben sich dabei mehr oder weniger bewährt. Der einzelne Bürger muss Gelegenheit haben, die Planung und die konkreten Auswirkungen auf sein Lebensumfeld verstehen und, falls im Rahmen der Projektziele möglich, beeinflussen zu können. So ist es beim sehr kontroversen Projekt der Linie 4 von Bremen nach Lilienthal mit einer Reihe von Workshops gelungen, die Entwurfsplanung in vielen Details im Sinne Betroffener zu verbessern und damit einen Teil der Gegner zu befrieden, auch wenn nicht alle Vorbehalte abgebaut werden konnten und das Projekt doch noch Gegenstand eines Gerichtsverfahrens wurde. Aber auch hier trug der Nachweis, dass die Vorhabenträger sich entsprechend bemüht hatten, schließlich dazu bei, dass das Gericht eine ordnungsgemäße Abwägung der einzelnen Interessen erkannte und dem Projekt zur Realisierung verhalf.

4.6 Verkehr integriert planen

Der in Bremen zurzeit erarbeitete Verkehrsentwicklungsplan 2025 (VEP) berücksichtigt die oben beschriebenen Tendenzen und Entwicklungen. Seine Ziele sind unter anderem die Förderung des „Umweltverbundes“, der aus Fuß- und Fahrradverkehr sowie dem ÖPNV gebildet wird, dies aber unter Berücksichtigung der notwendigen Kraftfahrzeugverkehre. Es erfolgt eine beispielhafte integrierte Betrachtung aller Verkehrsarten mit ihren Abhängigkeiten und Zielkonflikten unter einem breit angelegten Beteiligungsprozess. Dieser setzte bereits in der Zielfindungsphase ein. In enger Anknüpfung an Politik, Bevölkerung und Interessenverbände sowohl auf gesamtstädtischer als auch auf Stadtteilebene wurden die Ziele des VEP identifiziert und festgelegt und zunächst ein Basisszenario erstellt, in dem das Verkehrsgeschehen für das Jahr 2025 prognostiziert wird. Dies fußt auf den fortgeschriebenen demographischen und wirtschaftlichen Strukturdaten und der Annahme, dass die vereinbarten Projekte im Straßenbau (z. B. BAB 281) oder im ÖPNV-Ausbau (z. B. Linie 1 nach Huchting) bis dahin realisiert sind. Sodann werden Trend-Szenarien mit verschiedenen Blickwinkeln erarbeitet (Förderung des Kfz.-Verkehrs, Förderung des ÖPNV, Förderung des nichtmotorisierten Verkehrs, Förderung des Umweltverbundes und Annahme einer exorbitanten Erhöhung der Mobilitätskosten), in denen eine Reihe entsprechender Maßnahmen unterstellt wird. Aus diesen Maßnahmen werden dann nach einer Wirkungsanalyse und Bewertung diejenigen ausgewählt, die in das sogenannte Zielszenario aufgenommen werden, aus dem wiederum ein konkretes Handlungskonzept gebildet wird mit denjenigen Maßnahmen, die bis 2025 konkret umgesetzt werden sollen und auch finanziell darstellbar sind. Für Bremen als Haushaltsnotlageland bestehen dabei keine großen Handlungsspielräume; es kommt also vor allem darauf an, Maßnahmen mit großer Wirkung und geringen Investitions- und laufenden Kosten zu finden.

Die Autorin/Der Autor

Titel VORNAME NACHNAME

Dipl.-Ing. Volker Arndt arbeitet seit 1990 bei der Bremer Straßenbahn AG und leitet dort seit 1998 den Bereich Verkehrs- und Infrastrukturplanung. Dieses Aufgabengebiet erstreckt sich von der strategischen langfristigen Netzausrichtung über die Linienplanung bis hin zur konkreten Projektplanung und umfasst ferner die Planung des quantitativen und qualitativen Verkehrsangebots.

