

Regionalisierung und Nahverkehrsplan

- Eine Chance für kommunale Gebietskörperschaften -

Verfasser: Dr.-Ing. Jürgen Gerlach, Dr.-Ing. Norbert Reinkober

Durch die Übertragung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung werden den kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Regionalisierung neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume für den ÖPNV eröffnet. Über die sich dann bietenden Möglichkeiten bestehen in vielerlei Hinsicht noch Unklarheiten; diese gilt es zu erörtern und möglichst zu beseitigen. So sind auch die Inhalte des Nahverkehrsplanes noch umstritten; sicher ist, daß er den entscheidenden Handlungsrahmen für die zukünftige Entwicklung im ÖPNV vorgibt.

Die bevorstehende Regionalisierung des Nahverkehrs eröffnet - zumindest mittel- bis langfristig - die Chance, das Angebot im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) durch Bestellung einer nachfragegerechten Bedienung an die Verkehrsbedürfnisse in den Ländern, Kreisen, Städten und Gemeinden anzupassen. Die Notwendigkeit einer solchen Anpassung muß vor Ort erkannt werden; gleichwohl ist zu vermuten, daß vielerorts ein Handlungsbedarf besteht.

Ursachen für einen vermuteten Handlungsbedarf (9 Thesen)

1. unzureichende Orientierung des Angebotes an Nachfrage-
relationen (historische und durch Forderungen aus Politik
und Gesellschaft beeinflusste Entwicklung)
2. unzureichende Angebotsqualitäten auf ÖPNV-affinen
Achsen
3. wirtschaftlich nicht vertretbarer Bedienungsaufwand in
Relation zum erzielten Fahrgastaufkommen
4. Niveauunterschiede des Bedienungsaufwandes und der
Angebotsqualität bei vergleichbaren Raumstrukturen
5. unzureichend systematisierte Angebotsstruktur
6. unübersichtliche Fahrpläne und Linienverläufe
7. Überforderung des Linienbetriebes bei der Flächener-
schließung
8. unzureichend abgestimmte Verkehrskonzepte
9. kein unmittelbarer Zwang zur Abstimmung der Kosten-
und Erlösstrukturen für die Verkehrsbetriebe

Abb. 1: Ursachen für einen vermuteten Handlungsbedarf

Abbildung 1 zeigt die Ursachen für einen vermuteten Handlungsbedarf in thesehafter Form auf. Diese Thesen stellen ohne schlüssige Beweisführung Behauptungen dar, die einen Anreiz für Diskussionen, Mängelanalysen und Maßnahmenentwicklungen bei Planern und Entscheidungsträgern vor Ort schaffen sollen.

Folgende Einzelheiten sind gesondert herauszustellen:

- o Das ÖPNV-Angebot orientiert sich u.a. nicht hinreichend an den Quelle-Ziel-Relationen, da nur selten aus Analysen der Verkehrsbeziehungen Rückschlüsse auf die bereitzustellende Angebotsstruktur im ÖPNV gezogen werden. So dienen beispielsweise die Analysen der Verkehrsnachfrage im Rahmen von kommunalen Verkehrsentwicklungsplänen vorrangig der Maßnahmenentwicklung im Netzsystem des motorisierten Individualverkehrs (MIV). Die vorliegenden Kenntnisse werden in der Regel nicht genutzt, um einen Abgleich zwischen ÖPNV-Angebot und Nachfrage im Gesamtverkehr herzustellen.
- o Es wird verkannt, daß die ÖPNV-Förderung an sich nicht das Ziel einer progressiven Verkehrsplanung ist; übergeordnete Zielsetzungen der (Neu-) Strukturierung des ÖPNV-Angebotes sollten vielmehr die in der Abbildung 2 aufgeführten Erfordernisse sein. Förderungsmittel sollten nicht generell, sondern speziell dort eingesetzt werden, wo nachhaltige Verlagerungspotentiale vom motorisierten Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr zu erwarten sind und wo die Erreichbarkeit von Siedlungsstrukturen sicherzustellen ist.

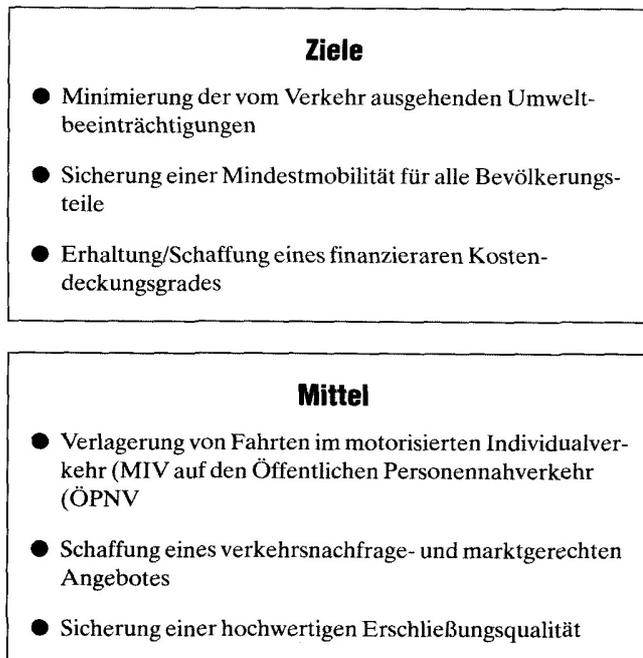


Abb. 2: Ziele und Mittel der Strukturierung des ÖPNV-Angebotes

- o Durch politische bzw. historische Bevorzugung einzelner Siedlungsbereiche im Hinblick auf die ÖPNV-Bedienung werden andere Bereiche mit vergleichbarer Größe und Dichte unterdurchschnittlich - also mit geringerem Fahrtenangebot und geringeren Verbindungsqualitäten - bedient. Was fehlt, ist eine in allen Bereichen gleichermaßen nivellierte Angebotsqualität.
- o Die Zugangshindernisse zum ÖPNV wie z.B. die komplexen Tarifsysteme (unzählige Tarifzonen, Übergangstarife und vielfältige Tarifvergünstigungen) und Systemanforderungen erschweren den Zugang zum ÖPNV, ohne daß adäquate Hilfen z.B. Mobilitätszentralen und begreifbare und handhabbare Fahrgastinformationen bereitgestellt werden [Reinkober 1991/95].

Eine merkbare Vertaktung existiert nur auf wenigen Hauptachsen, die Abfahrtzeiten werden vom Umlauf der Fahrzeuge bestimmt. Eine Stammlinie wird in unzählige Kurse untergliedert; die einzelnen Kurse einer Linie benutzen häufig unterschiedliche Linienwege oder bedienen nur einzelne Teilläste der Linie. (s. Abb. 3). Der Fahrplan wird u.a. dadurch schwer lesbar.

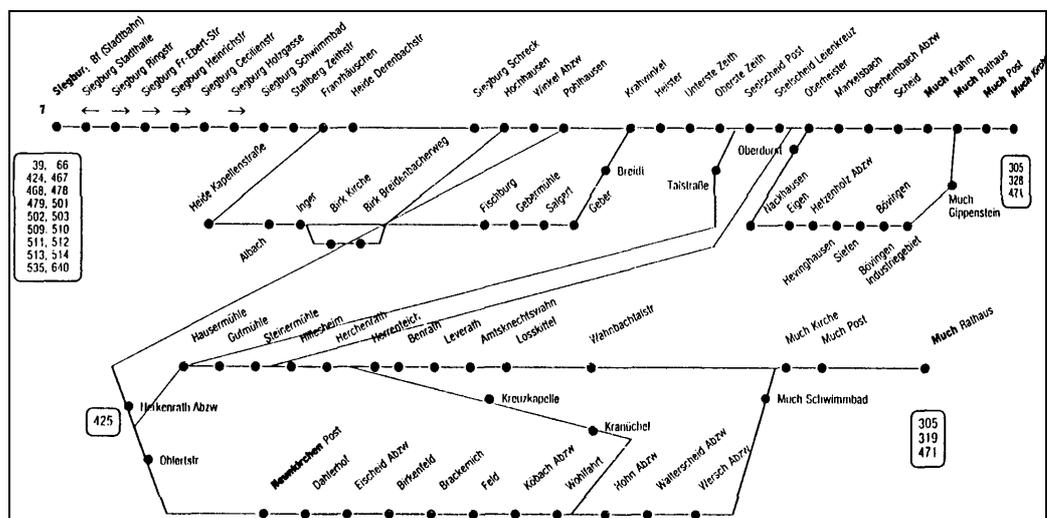


Abb. 3: Beispiel einer unübersichtlichen Linienführung

- o In Räumen und Zeiten geringer Verkehrsnachfrage kann ein Linienbetrieb nur selten wirtschaftlich durchgeführt werden. Leere Busse fördern darüber hinaus nicht gerade das Image des ÖPNV.
- o Eine durchaus erwünschte Straffung und Bündelung unübersichtlicher Liniennetze findet nicht statt. Ein Grund mag darin

liegen, daß für die Verkehrsbetriebe kein unmittelbarer Zwang besteht, eine linienbezogene Erfolgsrechnung durchzuführen - was zugegebener Maßen je nach Tarifsysteem und Struktur sehr schwierig ist. Vielmehr führt das Bemühen um die Sicherung bestehender Konzessionen zur Aufrechterhaltung von Verbindungen mit äußerst unbefriedigenden Kostendeckungsgraden. Daß die Verkehrsbetriebe in solchen Fällen von sich aus nicht handeln, kann ihnen aufgrund der drohenden Gefahr von Umsatzverlusten nicht zu Lasten gelegt werden.

Obwohl die aufgeführten Thesen und Erläuterungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, mag mancher - wenn auch nicht in allen, so doch in einzelnen Aspekten - die Mängel des Bedienungsangebotes in seinem spezifischen Umfeld wiedererkennen.

Die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs und die dadurch ausgelöste Neuordnung des ÖPNV eröffnet die Chance, vor Ort nachfrage-, system- und umweltgerecht zu planen und diese Planung mittelfristig in die Realität umzusetzen. Durch die Übertragung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung werden den kommunalen Gebietskörperschaften neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume für den ÖPNV eröffnet.

Sollen Verbesserungen wirksam werden, sind jedoch einige - zum Teil noch ungeklärte und unüberschaubare - "Hürden" zu bewältigen. Die folgenden Ausführungen mögen dazu dienen, den Nebel auf der Hürdenstrecke zumindest zu lichten. Dennoch werden aufgrund der teilweise unklaren Rechtslage einige Fragestellungen offen bleiben.

Nichtsdestotrotz soll der Versuch gestartet werden, einen Ansatz zur Beseitigung der ersten Schwierigkeiten zur Verfügung zu stellen und eine realistische Einschätzung des Veränderungspotentials zu geben, welches leider oft zu hoch bewertet wird.

Neuregelung der Zuständigkeiten

Nach Bundesgesetzgebung sollen die Länder in eigenen Ländergesetzen die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV regeln. Alle Ländergesetze haben gemeinsam, daß die Kreise und kreisfreien Städte Aufgabenträger des straßengebundenen ÖPNV sowie des Straßenbahnverkehrs werden sollen. Die Aufgabenträgerschaft für diese Verkehre wird jedoch nicht als Pflichtaufgabe sondern als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe definiert.

Diese Regelung birgt Gefahren in sich, die sicherlich nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen sind:

- o Die Entscheidung über das künftige ÖPNV-Bedienungsangebot ist keine leichte Aufgabe; - vor allen Dingen ist sie politisch brisant. So ist zu befürchten, daß die Aufgabe nur ungerne angenommen wird.
- o Die personelle Ausstattung kommunaler Verwaltungen ist nur selten auf die neuen Aufgaben ausgerichtet. Notwendige Neueinstellungen sind in den meisten Fällen jedoch nicht möglich; für die Weitergabe der Planungen an Externe fehlen bei der angespannten Haushaltslage die erforderlichen Mittel. Insofern könnten sich Zwänge ergeben, die dazu führen, daß die Aufgaben nicht zufriedenstellend wahrgenommen werden.
- o Die Kreise und kreisfreien Städte können Aufgabenteile delegieren - und zwar auch an Verkehrsbetriebe oder Verkehrsverbände. Damit würde allerdings ein wesentliches Prinzip der Regionalisierung - die Trennung der Besteller- und Betreiberebene - unterlaufen. Es ist sicherlich von Vorteil, wenn nicht sogar unabdingbar, das Know-How der Verkehrsunternehmen zu nutzen; gegen die vollständige Übertragung der Planung spricht jedoch der Zwang der Verkehrsbetriebe zum unternehmerischen Denken statt der Umsetzung übergeordneter Zielsetzungen als Aufgabe kommunaler Gebietskörperschaften. So wird der notwendige Beschluß der Planung durch die politischen Gremien zur Makulatur, die Integration von Verkehrskonzepten verschiedener Verkehrssysteme zum Wunschdenken.
- o Als Folge der geänderten Aufgabenträgerschaft, der gesteigerten Kostentransparenz und der angespannten Finanzlage muß befürchtet werden, daß das Liniennetz unter den Umweltgesichtspunkten insbesondere im ländlichen Raum in unvertretbarem Maße ausgedünnt und eine Grundversorgung nicht aufrecht erhalten werden kann.

Es ist zu wünschen, daß alle Kreise und kreisfreien Städte sich ihre Verantwortung bewußt werden und die neue, auf sie übertragene Aufgabe verantwortungsbewußt annehmen. Zu hoffen bleibt, daß die Forderung der Bürger nach einem bedarfsgerechten ÖPNV-Angebot in die politische Diskussion Eingang findet und sich daraus eine optimale Angebotsqualität ergibt.

Die Wuschlage des Fahrgastes ist: „ein Netz, ein Fahrplan, eine Fahrkarte, ein Tarif“ - zusammengefaßt der ÖPNV „aus einem Guß“. Um dieses Ziel zu erreichen bietet sich folgende Vorgehensweise an:

- o Ausgangspunkt aller ÖPNV-Überlegungen sollten die Nahverkehrspläne der Zweckverbände, Landkreise und kreisfreien Städte sein. Sie sollten für ihr jeweiliges Gebiet und Zuständigkeit einen Nahverkehrsplan erstellen, der Angaben zu den ÖPNV-Verkehren im umgrenzten Bereich enthält.

- o Die Nahverkehrspläne sind einzubinden in räumlich und sachlich darüber und darunter liegende Planungsebenen der verschiedenen Gebietskörperschaften. Zu achten ist auf Zuständigkeiten bezüglich Gestaltungs- und Finanzierungsfragen, die sich über mehrere Gebietskörperschaften erstrecken und in den ÖPNV-Ländergesetzen geregelt sind.
- o Die Nahverkehrspläne aller Aufgabenträger - insbesondere benachbarter Gebietskörperschaften - sind regelmäßig aufeinander abzustimmen. Dieses gilt auch für Nachbarortsverkehre zwischen kreisangehörigen Gemeinden, für deren Planung im Rahmen des Aufstellens eines Nahverkehrsplanes eine Entscheidung im Einvernehmen aller betroffenen Kommunen herbeigeführt werden sollte.

Die Einheitlichkeit des ÖPNV-Systems steht und fällt letztendlich mit der Kommunikation und dem Zusammenwirken der Länder, der Zweckverbände, der Kreise und kreisfreien Städte sowie der kreisangehörigen Gemeinden.

Da die Gemeinden die Defizite im ÖPNV mittragen, sollten sie durchaus Mitspracherechte erhalten und Initiative zur Liniengestaltung der örtlichen - aber auch der regionalen Verkehrsbedienung - einbringen können. Dieses bedingt eine umfassende Kooperation und Koordination bei der Aufstellung der ÖPNV-Bedienung; zumindest bei allen Fragen des Ortsnetzes sollte Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde hergestellt werden.

Bei der Erarbeitung der kreisbezogenen Nahverkehrspläne sollten deshalb

- o die Regierungspräsidien,
- o die regionalen Planungsverbände,
- o die regionalen ÖPNV-Zweckverbände,
- o die Nahverkehrsunternehmen des betreffenden Nahverkehrsraumes und
- o die kreisangehörigen Gemeinden

beteiligt werden. Dabei kann die Erarbeitung von Teilaufgaben durchaus Dritten übertragen werden.

Eigenwirtschaftlichkeit - Gemeinwirtschaftlichkeit

Das novellierte Personenbeförderungsgesetz unterscheidet zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren.

Eigenwirtschaftlich sind demnach Verkehrsleistungen, deren Aufwand durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungs-

regelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie durch sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichem Sinne gedeckt wird.

Die Vergabe von eigenwirtschaftlichen Verkehrsleistungen erfolgt - wie bisher - zwischen der zuständigen Behörde und dem Verkehrsunternehmen. Somit ändert sich für eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen nichts wesentliches; das Genehmigungsverfahren entspricht der bisherigen Verfahrensweise, wobei jedoch zusätzlich der Nahverkehrsplan zu beachten ist.

Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen ist hingegen diejenige Lösung zu wählen, die die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt. Gemeinwirtschaftlich sind solche Verkehrsleistungen, deren Aufrechterhaltung in der Regel von der Bereitstellung öffentlicher Gelder abhängig ist. Die Aufsichtsbehörde hat zu prüfen, ob die zuständige Behörde (Aufgabenträger) die Lösung mit den geringsten Kosten für die Allgemeinheit gewählt hat.

Der Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen wird in der Regel ein Ausschreibungsverfahren vorgeschaltet werden oder die Verkehrsleistung wird durch den Aufgabenträger auferlegt. Das Element des Wettbewerbs wird somit eingeführt.

Gleichwohl läßt die getroffene Regelung nur begrenzte Spielräume offen, die die Bestellung einer nachfragegerechten Bedienung unterlaufen oder gar zu nichte machen können. Es ist nicht auszuschließen, daß offene Fragen in Zukunft zu gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen den Auftraggebern und den Unternehmern führen können:

- o Der Aufgabenträger hat nur Zugriffsmöglichkeit auf einzelne Linien, wenn
 - bestehende Konzessionen ablaufen oder
 - der Unternehmer die betreffende Linie als gemeinwirtschaftlich bezeichnet.

Definiert der Unternehmer die Linie als eigenwirtschaftlich, so hat er trotz ablaufender Konzession weiterhin das Recht, diese Linie zu betreiben, ohne sich der Konkurrenz stellen zu müssen.

- o Sollte der Nahverkehrsplan Änderungen zu Linien enthalten, die der Unternehmer als eigenwirtschaftlich definiert, so ist der Unternehmer nicht verpflichtet, auf diese Änderungen einzugehen. Im Einzelfall wird es hier zu Einigungen zwischen den Aufgabenträgern und den Betreibern kommen müssen.
- o Eine Ausschreibungspflicht gemeinwirtschaftlicher Verkehre besteht nicht. Es ist dann auf andere Weise zu belegen, daß die geringsten

Kosten für die Allgemeinheit entstehen. Geringere Kosten können beispielsweise durch steuerliche Vorteile anfallen - und zwar dann, wenn beispielsweise die Stadtwerke als Unternehmer die Verluste im ÖPNV durch Gewinne in anderen Sparten (z.B. Wasserversorgung) im Rahmen des Querverbundes ausgleichen können.

Der Wettbewerb ist demnach vom „good will“ des Aufgabenträgers, aber auch ganz entscheidend von den derzeit vorhandenen Verkehrsunternehmen im jeweiligen Nahverkehrsraum abhängig.

Nahverkehrsplan (NVP)

Der Nahverkehrsplan wird zukünftig für die Entwicklung im ÖPNV den entscheidenden Handlungsrahmen vorgeben. Er wird die Basis für zukünftige Angebotsgestaltungen sein und muß bei der Erteilung von Liniengenehmigungen gemäß PBefG berücksichtigt werden. Wesentliches Ziel und positive Auswirkung des Nahverkehrsplans wird die Darlegung der finanziellen Auswirkungen von ÖPNV-Maßnahmen und damit eine erhöhte Transparenz der ÖPNV-Finanzierung sein.

Die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen hat diesbezüglich zum Thema „Nahverkehrspläne“ ausgeführt: „Der Nahverkehrsplan soll die Verbindung zwischen den politischen Vorstellungen und dem praktisch Umsetzbaren herstellen, indem das Bestehende im Sinne einer bürgernahen und umweltverträglichen Sicherung der Mobilitätsbedürfnisse weiterentwickelt wird“ [Überlegungen zur Aufstellung von Nahverkehrsplänen, FGSV-Arbeitspapier Nr. 36, Seite 2, Köln 1995]. Statt eines umfassenden Nahverkehrsplanes zum 1.1.1996, in dem das gesamte Liniennetz neu strukturiert und konzipiert wird (was in der Kürze der Zeit nicht machbar, als auch anschließend nicht umsetzbar ist), sollte die Erarbeitung und Aufstellung in Form einer Stufenlösung erfolgen.

In der Phase I sind allein die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben zu erarbeiten; Phase II umfaßt die Fortschreibung und Umsetzung eines detaillierten ÖPNV-Konzeptes.

Phase I

Die wesentlichen Inhalte des NVP, Phase I können sein:

- o Definition von Zielen und Rahmenvorgaben für das betriebliche Leistungsangebot
- o Festlegung der Investitionsplanung
- o Bestimmung der Finanzierung

- o Vorgaben zur Struktur- und Fortentwicklung der gemeinschaftlichen Beförderungsentgelte und -bedingungen
- o Aufzeigen von Entwicklungsachsen für den ÖPNV
- o Systemzuweisung für die im ÖPNV operierenden Teilsysteme
- o Einsatz flankierender Maßnahmen.

Grundlage hierfür ist die Darstellung des derzeitigen ÖPNV-Angebotes mit den Elementen:

- o Netzstruktur
- o Bedienungshäufigkeiten und Taktzeiten sowie
- o Bedenungs- und Finanzierungsaufwand.

Wichtig ist u.a., daß in dieser ersten Phase die Einsatzbereiche der verschiedenen Betriebsformen definiert und zugeordnet werden. Dabei reicht die Palette der verschiedenen Betriebsformen vom konventionellen Linienverkehr mit Bussen und Bahnen über den Gelegenheitsverkehr mit Taxen und Mietwagen bis hin zu den Mitnahmeformen im Individualverkehr (s. Abb. 4).

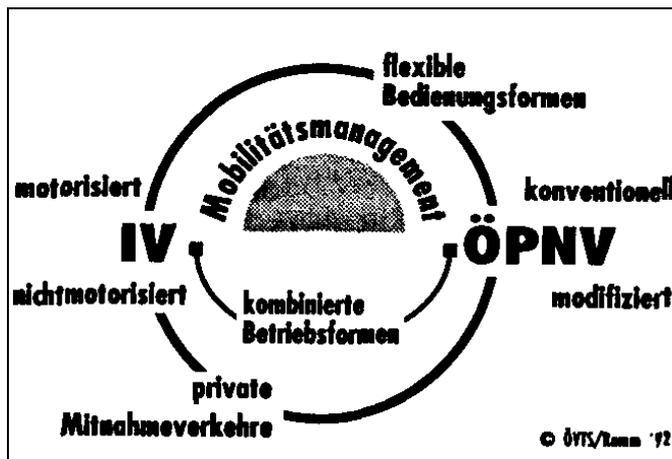


Abb. 4: Teilsysteme der differenzierten Verkehrserschließung

Phase II

Der nachfolgende NVP, Phase II zielt auf die Entwicklung einer optimierten Netzkonzeption, wobei ein verkehrsnachfrage- und marktgerechtes Angebot im ÖPNV zur Verfügung gestellt werden soll. Schritt für Schritt sollte wie folgt vorgegangen werden:

1. Zusammenstellung und Aufbereitung von Daten über das Verkehrsaufkommen und die Verkehrsverflechtungen im Gesamtverkehr

2. Analyse des derzeitigen Verkehrsangebotes im ÖPNV inkl. Aufzeigen von Mängeln
3. Maßnahmenentwicklung und Auswirkungsanalysen
4. Vorbereitung einer differenzierten Bedienung.

Bis dato nicht gängig - aber zur Erreichung des Ziels der Minimierung der vom Verkehr ausgehenden Umweltbeeinträchtigungen durch Verlagerung von Fahrten im MIV auf den ÖPNV unabdingbare Voraussetzung - ist es, die Verkehrsnachfrage im Gesamtverkehr für den jeweiligen Planungsraum zu ermitteln, abzubilden und darzustellen (s. Abb. 5).

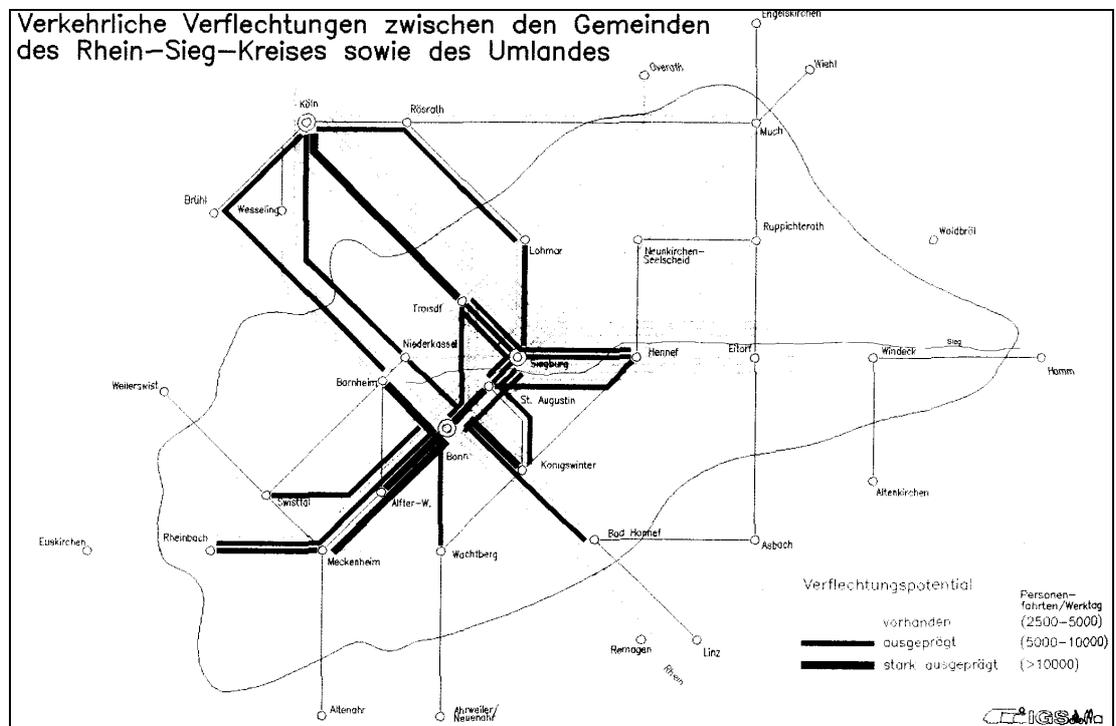


Abb. 5: Verflechtungspotentiale im Gesamtverkehr (dargestellt am Beispiel des Rhein-Sieg-Kreises)

Entscheidend für die Ermittlung des verkehrlichen Verflechtungspotentials ist die Erhebung der Verkehrsnachfrage im motorisierten Individualverkehr. So wird zur Einschätzung des Verflechtungspotentials eine Quelle-Ziel-Matrix benötigt, die die Kfz-bezogenen Verkehrsbeziehungen beschreibt. In den meisten Fällen wird eine solche Matrix aus vorliegenden Untersuchungen, z.B. Verkehrsentwicklungsplänen, übernommen werden können; andernfalls ist nach neueren Erkenntnissen auch die Simulation der Verkehrsnachfrage mit kostensparenden Methoden, die keine aufwendigen Befragungen beinhalten, durchführbar [Harders, Gerlach].

Auf der Grundlage des in der Phase I dargestellten bestehenden ÖPNV-Angebotes sind in der Phase II die Mängel aufzuzeigen, die sich auf eine unzureichende Erschließungsqualität (Einwohner und Beschäftigte außerhalb des Einzugsbereiches der Haltestellen des ÖPNV), auf eine unzureichende Verbindungsqualität (sporadische oder nicht kontinuierliche Bedienung, verbesserungswürdige Reisegeschwindigkeit, hohe Umsteigerfordernisse) sowie auf einen unbefriedigenden Kostendeckungsgrad beziehen (s. Abb. 6). Die Basis hierfür ist zuvorderst eine Detaillierung hinsichtlich des existierenden ÖPNV-Angebotes. Herauszustellen sind insbesondere

- o die Bedienungshäufigkeiten und Taktzeiten auf Verbindungen mit ermitteltem Verflechtungspotential und
- o die Reisegeschwindigkeiten auf solchen Verbindungen.

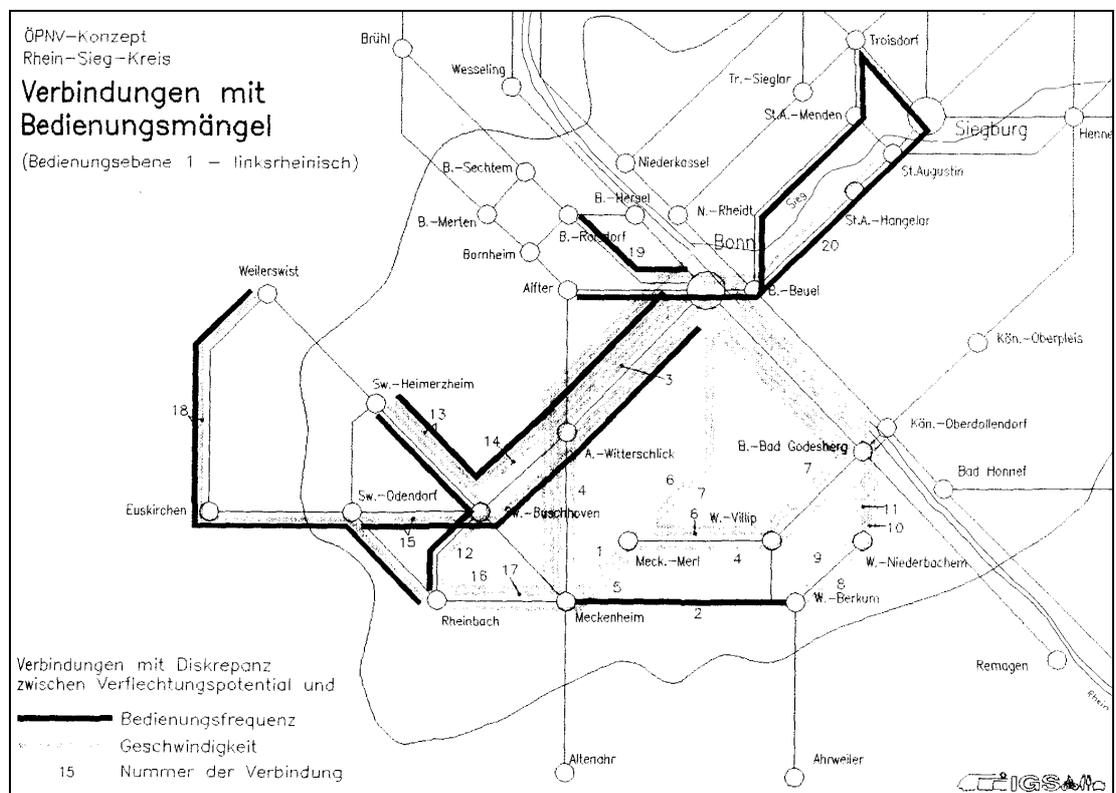


Abb. 6: Verbindungen mit Diskrepanz zwischen Verflechtungspotential und Bedienungsfrequenz bzw. Geschwindigkeit (beispielhaft dargestellt am linksrheinischen Teil des Rhein-Sieg-Kreises)

Für die Verbindungen mit Bedienungsmängeln sind in einem dritten Schritt Optimierungsvorschläge zu erarbeiten, die mit Hilfe von Auswirkungsanalysen zu im Nahverkehrsplan enthaltenen Maßnahmen konkretisiert werden müssen. Dabei beziehen sich die Maßnahmen auf ein strukturiertes Angebot, in dem die drei Bedienungsebenen

- o des Primärsystems (Bedienungsebene 1)
- o des Sekundärsystems (Bedienungsebene 2)
- o des Tertiärsystems (Bedienungsebene 3)

zu unterscheiden sind.

Im Primärsystem geht es darum, daß der ÖPNV für die Verknüpfung verkehrlicher Schwerpunkte mit hohem Verflechtungspotential durch entsprechende

- o Linienführungen und Linienverknüpfungen
- o Reisezeiten
- o Bedienungsfrequenzen

als weitgehend konkurrenzfähiges System zum MIV - bei vorhandenen oder weiterzuentwickelnden Schienenverbindungen auch in Vorrangstellung zum MIV - operiert. Das Primärsystem ist im wesentlichen durch Schnellverbindungen zumindest im verdichteten Stundentakt bei einer befriedigenden Reisezeit gekennzeichnet.

Im Sekundärsystem sind auf örtlicher Bedienungsebene im Sinne einer ausreichenden Daseinsvorsorge durch den ÖPNV zu gewährleisten:

- o Die Verknüpfung verkehrlicher Schwerpunkte mit sonstigen Siedlungsbereichen zur Sicherung der ÖPNV-bezogenen Standortgunst sowie zur Sicherung einer Stützfunktion für das Bedienungsangebot des Primärsystems.
- o Die Verknüpfung der sonstigen Siedlungsbereiche untereinander bei ausreichendem Nachfragepotential durch ein Linienangebot und bei unzureichendem Nachfragepotential durch flexible Angebotsformen.

Die bekanntesten Betriebsformen des Tertiärsystems sind privat initiierte Fahrgemeinschaften, vornehmlich im Berufsverkehr und beim wechselweisen Bringen und Abholen von Kindergarten- bzw. Schulkindern sowie Zusteiger-Mitnahme-Systeme.

Abbildung 7 zeigt das auf das strukturierte Angebot anzuwendende Maßnahmenpektrum.

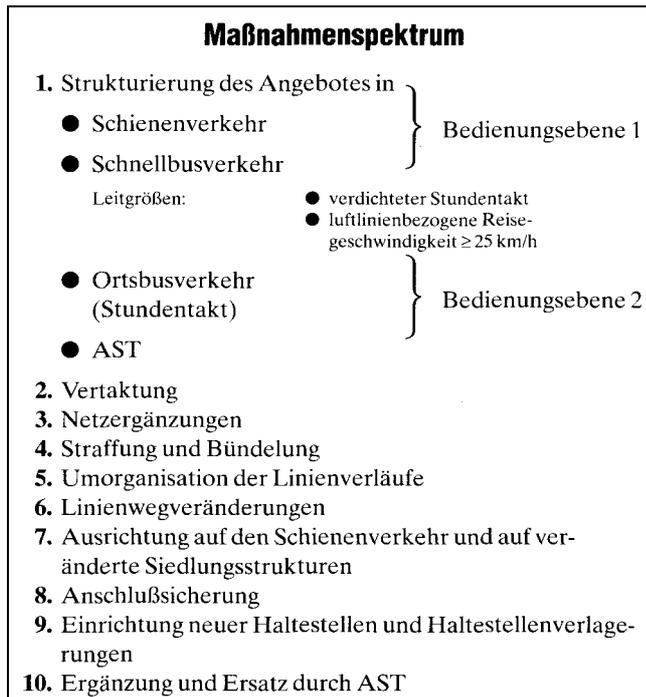


Abb. 7: Maßnahmenspektrum des Nahverkehrsplans

An die Maßnahmenentwicklung schließt sich die Analyse der generellen Auswirkungen von Angebotsverbesserungen im ÖPNV auf der Basis von Wirkungsberechnungen, Wirkungsabschätzungen oder - soweit nicht anders möglich - von Wirkungsvermutungen an. Dabei ist die quantitative Veränderung des Modal Split und des Verkehrsaufkommens im ÖPNV ebenso abzuschätzen wie die Auswirkung der Verbesserungen des ÖPNV-Angebotes auf die Wirtschaftlichkeit des Schienen- und Busbetriebes.

Das erforderliche Mengengerüst für die verschiedenen Angebotsvarianten und Qualitätsstufen nach Fahrzeugbedarf und Fahr-/Beförderungsleistungen stellt die Grundlage für die Bestimmung des Finanzbedarfs dar. Neben einer überschläglichen Ertragsberechnung basierend auf den existierenden bzw. geplanten Tarifen ist unabdingbar eine überschlägliche Berechnung der Folgekosten durchgeführt werden.

Der NVP sollte auch die Ermittlung zentraler betriebsexterner Realisierungsvoraussetzungen und einen Vorschlag zur schrittweisen Realisierung unter Berücksichtigung der finanziellen und personellen Kapazitäten der Verkehrsanbieter und der verfügbaren Fahrzeuge umfassen. In Informationsgesprächen mit den Kommunen des Nahverkehrsraumes sind die Realisierungsnotwendigkeiten und Möglichkeiten für alternative Bedienungsformen zu ermitteln. Die Vorbereitung von Maßnahmen zur Einführung von flexiblen Bedienungsformen (wie z.B. Anruf-Sammeltaxen) ist unabdingbare Voraussetzung für die Bereitstellung einer mehrstufig differenzierten Bedienung.

Aufgrund der vielfältigen Abstimmungsprozesse ist es bei der Erstellung der Nahverkehrspläne notwendig, das Planungsinstrumentarium der „kommunizierenden Planung und Umsetzung“ einzusetzen [Fiedler 1992]. Ziel ist es, während aller Planungsphasen die Orts- und Sachkunde der Beteiligten einzubinden. Zudem ist es unerlässlich, einen Interessenausgleich zwischen den an der Planung Beteiligten herbeizuführen, damit die Planung letztendlich auch umgesetzt werden kann. Trotz der insgesamt aufwendigeren Abstimmung und Koordination, führt diese Methodik insgesamt zu einer schnelleren Realisierung.

Die kommunizierende Planung und Umsetzung zeigt gerade dann ihre Stärken, wenn eine große Anzahl an Beteiligten einzubinden und vielfältige Abstimmungsprozesse durchzuführen sind. Von Planungsphase zu Planungsphase erfolgt eine immer weitergehende Vertiefung und Detaillierung, so daß letztendlich eine umsetzungsreife Gesamtplanung entsteht, die politische Zustimmung erfährt.

Die abschnittsweise Beschlußfassung bietet den Vorteil, daß nur überschaubare Entscheidungen getroffen werden müssen, die einfach zu erläutern sind. Zudem bietet diese Vorgehensweise die Chance, daß eine an sich vernünftige Planung nicht aufgrund einer Nebensächlichkeit am Ende abgelehnt und im Gesamten nicht umgesetzt wird.

Ausblick

Die Erarbeitung und Umsetzung der angesprochenen Nahverkehrspläne erfordert ein hohes Maß an Zusammenarbeit, aber auch an Koordination zwischen den am Verkehr Beteiligten. Eine erfolversprechende ÖPNV-Planung ist nicht von Einzelpersonen zu realisieren. Es bedarf der ressortübergreifenden Zusammenarbeit, besser noch eines funktionierenden Mobilitätsmanagements [Fiedler/Thiesies 1993]. Zweifelsohne ist ein beträchtliches Engagement bei allen an der Planung und dem Betrieb Beteiligten unerlässlich.

Die zunehmende Komplexität der Verkehrsproblematik läßt sich in Zukunft nur in einem institutionell geregelten Miteinander bewältigen, bei dem alle Akteure aktiv und initiierend tätig werden.

Aufgrund der Effektivität sollten die Strukturen auf eine im Rahmen der Regionalisierung zu schaffende Nahverkehrsregion ausgerichtet sein. Die Ausgaben- und Aufgabenverantwortung muß sich gleichfalls zwangsläufig auf die Region beziehen. Nur mittels durchdachter und besser aufeinander abgestimmter Konzepte lassen sich künftig die Betriebs- und Investitionsausgaben für einen leistungsfähigen ÖPNV in Grenzen halten, so daß der ÖPNV finanzierbar bleibt.

Noch besteht eine weit verbreitete Unsicherheit über die Rechtsstellung der Nahverkehrspläne. Gerichtliche bzw. im Alltagsbetrieb sich ergebende Auslegungen sind aufmerksam zu beobachten; es bleibt zu wünschen, daß die Umsetzung der Nahverkehrspläne nicht am „bad will“ der Unternehmer bzw. der entscheidenden Stellen scheitert. Zur zügigen Umsetzung von Verbesserungen wird es nur kommen können, wenn angewandte Besitzstandsklauseln aufgeweicht, Wettbewerb eingeführt und Linienveränderungen möglich gemacht werden. Es bleibt zu hoffen, daß die Regionalisierung und die daraus folgenden Entwicklungen von allen Beteiligten als Chance gesehen werden, den ÖPNV auf Dauer zu sichern und weiterzuentwickeln.

Wichtig wird es sein, zunächst finanzielle Rahmenbedingungen für die Bereitstellung des ÖPNV festzulegen und erst darauf aufbauend finanziell realisierbare Konzepte zu erarbeiten. Die sich aus der Trennung von Besteller und Betreiber ergebende Kostentransparenz wird unwirtschaftlich betriebene ÖPNV-Verbindungen besonders verdeutlichen. In solchen Fällen muß entschieden werden, ob die Nachfrage das Angebot rechtfertigt. Dabei bleibt zu hoffen, daß die politischen Diskussionen sachgerecht und zukunftsorientiert auf eine Weiterentwicklung des ÖPNV-Angebotes und nicht auf das Einstellen der ÖPNV-Bedienung, so z.B. auf Schienenstreckenstillegungen, hinauslaufen.

Ein wesentlicher Handlungsbedarf, das zeigen die Erfahrungen, besteht in der begreifbaren Strukturierung und Vertaktung des ÖPNV-Angebotes. Es gibt eine Vielzahl von Räumen, in denen Tarife und Fahrpläne immer noch nicht koordiniert und zum Wohle des Fahrgastes abgestimmt sind. Hier sind Handlungsfelder, denen in den Nahverkehrsplänen Rechnung getragen werden kann.

Das derzeitige Engagement der Gebietskörperschaften zeigt, daß der Weg in die richtige Richtung eingeschlagen wird. Die Einführung des Nahverkehrsplanes ist kein Novum; zahlreiche Gebietskörperschaften haben bereits ÖPNV-Planungen durchgeführt und betreiben zum Teil eigene Verkehrsbetriebe. Es gilt, diese Bestrebungen aufzugreifen und günstige Voraussetzungen für die Umsetzung eines nachfrage- und marktgerechten ÖPNV-Angebotes zu schaffen.

Literatur:

Fiedler, J., stop and go - Wege aus dem Verkehrschaos. KiWi 282. Kiepenheuer & Witsch, Köln 1992

Fiedler, J., Thiesies, M., Mobilitätsmanagement - Was ist das?, Nahverkehrspraxis Sept./Okt. 1993, Ernst Arnold Verlag, Dortmund 1993

Überlegungen zur Aufstellung von Nahverkehrsplänen, Arbeitspapier Nr. 36 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Köln 1995

Harders, J., Gerlach, J., Simulation of Traffic Demand in Networks without Special Origin-Destination-Studies, in: VI. International Conference on Comuting in Civil and Building Engineering, Berlin 1995

IGS, Ingenieurgesellschaft Stolz, Zwischenbericht zum ÖPNV-Konzept für den Rhein-Sieg-Kreis, Kaarst 1995 (unveröffentlicht)

Personenbeförderungsgesetz, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1993, Teil I (116)

Reinkober, N., Neue Elemente eines zukunftsorientierten öffentlichen Nahverkehrs, Teil I + II, Verkehr und Technik 4 + 5/1995, Erich Schmidt Verlag, Bielefeld 1995

Reinkober, N., Fahrgemeinschaften und Mobilitätszentrale - Bestandteile eines zukunftsorientierten öffentlichen Personennahverkehrs, Schriftenreihe Verkehr und Technik, Band 81, Erich Schmidt Verlag, 1994, zugl. Dissertation an der Bergischen Universität-GH Wuppertal 1993

Weiterführende Literatur:

Hoffmann, P., Flexible Bedienungsformen im ÖPNV - Elemente einer mehrstufig differenzierten Verkehrserschließung. Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Band 80, Erich Schmidt Verlag, Bielefeld 1993

Löcker, G., Reinkober, N., „Zu neuen Ufern - die Hamelner Mobilitätszentrale“. Stadt und Gemeinde, 8/1991. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Düsseldorf, Hrsg. Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen 1991

Zuck, H., Eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen und geringste Kosten für die Allgemeinheit, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 22, November 1994