

Determinanten einer gesteigerten Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs in den Städten

VON DR. ULRICH KLIMKE, BONN

I.

Die in den letzten Jahren zunehmende Disproportionalität zwischen den verfügbaren Verkehrsflächen in den Großstädten — vornehmlich in ihren Citybereichen — und dem dort weiter anwachsenden Verkehrsvolumen — verursacht ganz überwiegend durch den individuellen Pkw-Verkehr — hat den Ruf nach durchgreifenden Lösungsmöglichkeiten zur Permanenz werden lassen. Als Ursachen für diese Entwicklung sind vor allem die tiefgreifenden Änderungen der Wirtschafts-, Siedlungs- und Sozialstruktur in den Städten zu nennen. Einer breiten peripheren Streuung der Wohngebiete steht die Konzentration von Arbeitsplätzen, Geschäften und Verwaltungen im Stadtkern, der City, gegenüber.

Zur Verminderung der Beanspruchung der Verkehrswege je Flächeneinheit in den Innenstädten bieten sich generell folgende Möglichkeiten:

- Erhöhung der Kapazität des Straßennetzes durch deren Aus- bzw. Neubau
- Verkehrsregelnde Eingriffe zur Beschleunigung des Verkehrsflusses
- Beeinflussung der Nachfrage nach Personenverkehrsleistungen
- Verbesserung der öffentlichen Verkehrsbedienung

Aus diesem Maßnahmenkatalog, der eine Fülle interdependenter Faktoren beinhaltet, soll in den nachfolgenden Überlegungen vornehmlich auf den letztgenannten Aspekt der Verbesserung der öffentlichen Verkehrsbedienung eingegangen werden.

Berücksichtigt man den Gesichtspunkt einer freien Wahl der Verkehrsart und des Beförderungsmittels durch die Nachfrager nach Personennahverkehrsleistungen unter dem Blickwinkel, daß einer Vermehrung der Straßenflächen in den Innenstädten u. a. städtebauliche und sozio-ökonomische Grenzen gesetzt sind, dann erscheint eine Verbesserung des Verkehrsflusses in erster Linie durch einen attraktiven öffentlichen Verkehr erreichbar. Diese Prioritätenbildung schließt einen gezielten Ausbau der Verkehrswege im Verein mit einer sinnvollen Regelung des Verkehrsflusses mit ein.

II.

Der Verkehrsanteil des öffentlichen Nahverkehrs hat sich in den letzten Jahren trotz beachtlicher technischer, betrieblicher und organisatorischer Verbesserungen ständig verringert. So gingen beispielsweise die Beförderungsfälle von 5,36 Mrd. im Jahre 1961 auf rd. 4,63 Mrd. im Jahre 1967 zurück.

Durch die Entwicklung des individuellen Verkehrs ist der öffentliche Verkehr ohne Zwei-

fel in einen *circulus vitiosus* gedrängt worden.¹⁾ Zunächst entzieht ihm der individuelle Verkehr Fahrgäste und gefährdet damit zugleich die wirtschaftlichen Grundlagen der öffentlichen Verkehrsunternehmen. Gleichzeitig aber erschwert der nun massiert auftretende Individualverkehr die Abwicklung des öffentlichen Verkehrs, mindert dessen Attraktivität und bringt damit den gesamten städtischen Verkehr vornehmlich in den City-Bereichen in eine fast ausweglose Situation. Diese kumulative Wirkung läßt sich unter Anwendung marktkonformer Mittel offenbar nur bremsen, wenn neben den technischen vor allem die wirtschaftlichen Leistungsmöglichkeiten der öffentlichen Verkehrsmittel wesentlich stärker auf die speziellen Verkehrsgegebenheiten in den Städten zugeschnitten und wirksam verbessert werden. Entscheidend aber bleibt, auf welche Weise sich die angebotenen technischen Möglichkeiten wirtschaftlich und organisatorisch realisieren lassen und vor allem wie sie vom Verkehrskunden aufgenommen und genutzt werden.

Die Erforschung des Verhaltens der Verkehrsnutzer, seine Bereitschaft oder Ablehnung, ein öffentliches Verkehrsmittel zu benutzen, ist somit für die Nahverkehrsbetriebe eine vordringliche Aufgabe. Die Einstellung der Verkehrskunden, ein öffentliches Verkehrsmittel zu benutzen, hängt dabei von vielen und z. T. recht unterschiedlich wirkenden Faktoren ab. Der Bericht der Sachverständigenkommission (SKV)²⁾ hat die technische Seite der Frage, wie die öffentlichen Verkehrsmittel attraktiver gestaltet werden können, so eingehend untersucht, daß in diesem Zusammenhang auf weitere Einzelheiten verzichtet werden kann. Von den Nahverkehrsbetrieben sollte aber beachtet werden, daß sie die im SKV-Bericht genannten Attraktivitätsmerkmale: Preisgestaltung, Schnelligkeit, Pünktlichkeit und Sicherheit ebenso wie bequeme Beförderung oder die Lage der Haltestellen in eine möglichst wirklichkeitsnahe Verbindung zu den Erwartungen bringen, welche die Verkehrsteilnehmer von einer modernen öffentlichen Verkehrsbedienung haben.

Der Verkehrsteilnehmer schätzt an der individuellen Beförderungsart ohne Zweifel die freie Disposition bei der Festlegung der Abfahrtszeit und des Fahrweges sowie die individuelle Gestaltung des Fahrtablaufs. Eine attraktivere Gestaltung des öffentlichen Nahverkehrs hat bei diesen Fragen anzusetzen.³⁾ Da die Wünsche der Verkehrsteilnehmer an die öffentlichen Verkehrsmittel sehr vielgestaltig sind und auch nach Wohngebieten oder Einkommensstufen sehr differieren können, erscheint es zweckmäßig, daß jeder Nahverkehrsbetrieb aus seiner speziellen Marktkenntnis heraus seine Attraktivitätschancen abschätzt und dann in konkrete Betriebsentscheidungen umsetzt. Er sollte dabei zudem beachten, daß die subjektiven Motive der Verkehrsteilnehmer, ein öffentliches Verkehrsmittel zu benutzen, sich verstärkt auch danach bemessen, ob diese Verkehrsteilnehmer bereits im Besitz eines privaten Pkws sind oder ob sie auf die Benutzung des öffentlichen Verkehrsmittels allein angewiesen sind. Zum anderen ist von Bedeutung, ob regelmäßig dienstliche oder geschäftliche Fahrten erforderlich werden oder ob es sich um gelegentliche und nicht zeitabhängige Einkaufs- und Besorgungsfahrten handelt.

Der einzelne Nahverkehrsbetrieb verfügt somit über eine breite Skala von Möglichkeiten,

¹⁾ *Deutscher Industrie- und Handelstag*, Stadtverkehr — Pulsschlag der Wirtschaft (= Schriftenreihe des DIHT, Heft 84), Bonn 1963, S. 31, sowie Einzelanalysen von Industrie- und Handelskammern.

²⁾ Vgl. Sachverständigenkommission nach dem Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, Bundestags-Drucksache IV/2661.

³⁾ Vgl. *Prigge, E.*, Determinanten der Nachfrage und Ordnungsmöglichkeiten im Personennahverkehr (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 45), Göttingen 1967, S. 98 ff.

die Vorstellungen der Nachfrager gezielt zu erkunden und sie im Rahmen des technisch Möglichen und wirtschaftlich Vertretbaren zu entwickeln. Dabei kommt ihm die Tatsache zugute, daß die Vorteile, welche die Benutzung individueller Verkehrsmittel bieten — Dispositionsfreiheit bei der Festlegung der Abfahrtszeit, des Fahrweges und des Fahrtablaufs —, bei zunehmender Verkehrsdichte und damit schrumpfenden Verkehrsflächen in den Stadtkernen erheblich abgeschwächt werden können.

III.

Es ist eine Tatsache, daß die Straßenflächen in den Ballungszentren dem Individualverkehr auch nicht annähernd angepaßt werden können. Die verfügbare Verkehrsfläche wird daher immer ein knappes Gut bleiben. Auch bei zusätzlicher Ausschöpfung der Möglichkeiten, die sich auf dem Gebiet der Verkehrsregelung durch Ampeln, Schilder etc. anbieten, ist eine Beseitigung der Verkehrsprobleme allein auf diesem Wege nicht möglich.

Auch die Beseitigung der innerstädtischen Verkehrsbehinderungen durch eine unterschiedslose Verminderung des gesamten Verkehrsflusses im Stadtkern — so beispielsweise durch eine generelle oder bestimmte zeitlich gestaffelte Sperrung von Straßen der Innenstadt — stellt keine Lösung dar, weil das zu einer ernsten Bedrohung der Lebensfähigkeit der Stadt und ihrer City führen muß.

Eine Ordnung des Stadtverkehrs reduziert sich deshalb auf die Fragestellung, auf welche Weise die gegenwärtige Gesamtnachfrage (individueller und öffentlicher Nahverkehr) bei einer relativ begrenzten Verkehrsfläche besonders in der City so gelenkt werden kann, daß eine Verminderung der Verkehrsstauungen und damit insgesamt ein flüssiger Verkehrsablauf erreicht wird.

Voraussetzungen für die Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs

Die im Bericht der Sachverständigenkommission zur Untersuchung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden enthaltenen Vorschläge zur rationellen Verkehrsgestaltung bilden eine bedeutende Voraussetzung für die Leistungsverbesserung der Massenverkehrsmittel, die verstärkt beachtet werden sollten. Rationelle Verkehrsgestaltung bedeutet hierbei: Vermeidung jedes überflüssigen Verkehrsaufwandes und sinnvolle Aufgabenteilung unter den Verkehrsarten. In den Kerngebieten der Städte kommt dem Pkw-Verkehr somit mehr eine das öffentliche Netz ergänzende Funktion zu. In dieser Funktion befindet sich aber offenbar nur der Güter- und Personenverkehr im geschäftlichen Interesse, m. a. W. der Wirtschaftsverkehr, wobei dem speziellen Liefer- und Versorgungsverkehr im Interesse einer unmittelbaren Haus-Haus-Bedienung dabei eine vorrangige Stellung eingeräumt werden sollte.

Es wurde bereits eingangs betont, daß eine stärkere Berücksichtigung der Belange des öffentlichen Nahverkehrs in den Innenstädten jedoch nur über marktkonforme Mittel angestrebt werden sollte. Die Grenze zu prohibitiv wirkenden Lenkungsmethoden zu Lasten des Pkw-Verkehrs ist naturgemäß fließend und wird jeweils vom speziellen Einzelfall bestimmt werden. Grundsätzlich wird man aber sagen können, daß die Wahrung der freien Wahl des Verkehrsnutzers, sich des individuellen wie des öffentlichen Verkehrsmittels zu bedienen, als Richtschnur für marktkonforme Maßnahmen zugunsten des

öffentlichen Verkehrs angesehen werden sollte. Entscheidet er sich aber für die individuelle Beförderung, so muß er in Kauf nehmen, daß er in den Straßen der City dann allerdings entsprechend ihrem Grad an Verkehrsbelastung differenzierte zusätzliche Abgaben zu entrichten hat. Dieser Schritt muß als Äquivalent zugleich mit einer attraktiveren öffentlichen Nahverkehrsbedienung verbunden sein.

Die Vorstellungen, durch differenzierte Kosten-Nutzen-Bewertungen der verkehrsintensiven Stadtstraßen zu einer bisher nicht vorhandenen Alternative zwischen Kostenhöhe und Fahrzeitverbesserung für den Straßenbenutzer zu gelangen, d. h. eine Abgeltung örtlicher und zeitlicher Belastungsstärken des Individualverkehrs vorzunehmen, gewinnen gegenwärtig zunehmend an Interesse.

Ohne hier auf Einzelheiten eingehen zu können, sind mit einem System sog. »Ballungsabgaben« vornehmlich drei Fragenkreise angesprochen:⁴⁾

- Zielsetzung der Ballungsabgaben
- Maßstab für deren Abgabenhöhe
- Ermittlung praktikabler Abgabemethoden

Die Zielsetzung besonderer Ballungsabgaben wurde bereits angedeutet. Die durch sie ermöglichte Förderung einer adäquaten Aufgabenteilung zwischen den Verkehrszweigen, in Verbindung mit der Anlastung der verursachungsbedingten Sozialkosten, würde die Vorteile u. a. der öffentlichen Busdienste deutlich werden lassen. Dieses Abgabensystem wäre indes überfordert, wenn damit ein langfristiger Effekt bei der Eindämmung von Verkehrsballungen generell erzielt werden sollte.

Als wirksame Voraussetzungen für einen attraktiven öffentlichen Verkehr können zudem noch folgende Maßnahmen angesehen werden:

- Differenzierung von Parkraum in den Innenstädten nach der Lage (City oder Außenbezirk), nach der zeitlichen Inanspruchnahme und nach der Art der Parkmöglichkeit (Parkuhren, Parkscheiben und Parkhäuser). Die Bereitstellung von Parkraum sollte von der Kapazität der Zufahrtstraßen abhängig gemacht werden.
- Um bei der Festlegung von Entgelten für Parkuhren die jeweilige Marktsituation angemessen berücksichtigen zu können, wären die bisher in der Gebührenverordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr verankerten einheitlichen Sätze abzulösen und im Straßenverkehrsgesetz neu zu regeln. Hierbei wäre davon auszugehen, daß die Gemeinden die Höhe der Entgelte entsprechend den tatsächlichen Aufwendungen sowie des Nutzens, den das Parken den Berechtigten jeweils erbringt, bemessen.
- Die Staffelung der Arbeitszeit als Faktor einer Abflachung tageszeitlicher Spitzen im Berufsverkehr läßt sich verstärkt nutzen, wenn es zu einer zwischen Behörden und Wirtschaft koordinierten zeitlichen Abstimmung kommt.
- Erfolge mit dem »Park-and-Ride-System« werden erst dann in größerem Umfang zu verzeichnen sein, wenn ein ausgedehntes und zusammenhängendes Schnellbahnnetz die Verkehrskunden sowohl schnell und bequem als auch preisgünstig — so beispielsweise bei Kopplung der anfallenden Parkgebühr mit dem Fahrpreis — in die Innenbezirke der Städte befördern kann.

⁴⁾ Vgl. auch *Beesley, M. E.*, Technische Möglichkeiten der Sonderbesteuerung zur Begegnung der von den Straßenbenutzern hervorgerufenen Verstopfungen, CEMT-Symposium München 1967, Manuskript, Paris 1967, S. 2 ff.

Verbesserte verkehrliche Maßnahmen

Es ist eine Tatsache, daß der Strukturwandel im städtischen Verkehr zugunsten der individuellen Motorisierung noch keineswegs abgeschlossen ist. Andererseits nähern sich aber die von den Verkehrsunternehmen bisher vorgenommenen Rationalisierungen, besonders im Fahrzeugbau, bezüglich ihres wirtschaftlichen Erfolges einer gewissen Grenze. Unter dem Gesichtspunkt des weiter anwachsenden Individualverkehrs sind es deshalb vor allem zwei Problemkreise verkehrlicher und innerbetrieblicher Art, die einer Neuorientierung bedürfen. Es sind dies die Fragen eines

optimalen Fahrpreises und eines
optimalen Fahrplans.

Die Gestaltung des Fahrpreises ist hierbei als eines der wichtigsten Mittel zur Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Nahverkehrs anzusehen. Eine kritische Betrachtung der gegenwärtigen Tarifpraxis zeigt, daß die herkömmlichen Methoden der Tarifgestaltung heute nicht mehr ausreichen, den Verkehrskunden einen lukrativen Tarif anzubieten. Allen technischen Verfeinerungen in der Tarifstruktur wird so lange kein durchgreifender Erfolg beschieden sein, so lange die Verkehrsunternehmen nicht zu der Einsicht gelangen, statt Kostenpreise Marktpreise zur Grundlage ihrer Tarifpolitik zu machen. Den Verkehrskunden interessiert es sehr wenig — das gilt im übrigen für die gesamte Preispolitik in der gewerblichen Wirtschaft —, welche Kosten das Verkehrsunternehmen hat. Den Nachfrager interessiert allein der Preis.

Es ist daher die sicherlich nicht leichte, aber höchst notwendige Aufgabe jedes einzelnen Nahverkehrsunternehmens, die Preiselastizität der Nachfrage ganz gezielt zu untersuchen. Auf diesen Erkenntnissen, die sich regional durchaus unterscheiden werden, ist dann die Tarifgestaltung aufzubauen. Die auf der Basis marktgerechter Tarife zu erwartenden finanziellen Ergebnisse stecken im weiteren den Rahmen ab, sowohl für die Bemessung der Fahrzeugkapazität als auch für den Umfang der gesamten Betriebstätigkeit. Nur auf diesem Wege wird es den Verkehrsunternehmen gelingen, im Wettbewerb zum Individualverkehr mitzuhalten und ihre technischen Leistungsvorteile, die sie ohne Zweifel besitzen, voll zur Geltung zu bringen. Damit werden zugleich klare Linien bezüglich einer eigenwirtschaftlichen Betriebsführung gezogen. Eine Ausschaltung bestimmter Verkehrsdienste, die im Interesse gemeindlicher Auflagen vom Verkehrsunternehmen durchzuführen sind, ist bei einem System marktentsprechender Tarifgestaltung nicht gegeben. Vielmehr ermöglicht diese Tarifpolitik eine genaue Abgrenzung der wirtschaftlichen von den gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen.

Eine an der Nachfrageelastizität ausgerichtete Tarifpolitik kann durch eine optimale Fahrplangestaltung wirksam ergänzt und unterstützt werden. Es sollte eingehend geprüft werden, ob es durch den Einsatz moderner Planungsverfahren — so mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung — bereits heute möglich ist, die Fahrplangestaltung sowohl dem tageszeitlich wechselnden Verkehrsangebot als auch der innerbetrieblichen Kosten- und Ertragsgestaltung weitgehend anzupassen.⁵⁾ Mit Hilfe von Datenverarbeitungsanlagen wird es zudem möglich werden, den Gedanken eines flexiblen Fahrplans besonders für die Spitzenzeiten des Verkehrs in die Praxis umzusetzen. Diese Form

⁵⁾ Vgl. *Bellinger, B.*, Zur optimalen Verkehrsbedienung von Trabantenstädten durch eine kommunale Verkehrsunternehmung, z. Z. noch unveröffentl. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Verkehr.

moderner Fahrplangestaltung orientiert sich am jeweiligen Verkehrsaufkommen und trägt auf diese Weise dazu bei, Reservekapazitäten für Verkehrsspitzenzeiten entscheidend zu reduzieren, zugleich aber dem Verkehrskunden Wartezeiten zu ersparen und somit die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs zu verbessern.

Das zuletzt Gesagte gilt auch für die Reduzierung der Beförderungszeit, die ebenfalls einen wesentlichen Einfluß auf die Entscheidung der Verkehrskunden ausübt, ein öffentliches Verkehrsmittel zu benutzen. Durch die Einführung von Schnellfahrzeugen, die nicht alle Haltestellen bedienen, läßt sich dieser Zeitaufwand bereits bedeutend vermindern. Eine gegenüber dem Individualverkehr entscheidende Verkürzung der Fahrzeit wird aber nur dann möglich sein, wenn insbesondere die öffentlichen Schienenverkehrsmittel ausschließlich oder überwiegend ein vom übrigen Verkehr isoliertes Wegenetz benutzen. Diese Möglichkeit auch im Stadtkern – so unter Berücksichtigung der zweiten Ebene – in die Verkehrsplanung einzubeziehen und in Übereinstimmung mit wirtschaftlichen Überlegungen zu nutzen, ist eine vordringliche Aufgabe im öffentlichen Nahverkehr.

Verbesserte wirtschaftliche Betriebsführung

Es wurde bereits herausgestellt, daß die Bindungen der Nahverkehrsbetriebe an die öffentlichen Verkehrsinteressen und an das Gemeinwohl gegenwärtig in Konkurrenz stehen mit dem einzelwirtschaftlichen Kostendeckungsprinzip der Verkehrsbetriebe. Die Praxis zeigt und die defizitäre Lage vieler Verkehrsunternehmen beweist, daß das Kostendeckungsprinzip dabei zumeist unterliegt.

Als Mittel zur Überwindung dieses Gegensatzes bietet sich die Verfolgung einer konsequenten Eigenwirtschaftlichkeit an, d. h. einer Leistungsmaximierung bei Gesamtkostendeckung der Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs. Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet primär zu weitgehender Eigenverantwortung und Handlungsfreiheit der zur kaufmännischen Wirtschaftsführung in den Verkehrsbetrieben bestimmten Organe. Hier bedarf es auf kommunaler Ebene einer weitgehenden Neuorientierung:

- Als Wirtschaftsunternehmen müssen die Verkehrsbetriebe in der Lage sein, eine eigenständige und von dem Gestaltungswillen der Gemeinde unabhängige Geschäftspolitik zu betreiben. Dies ist nicht möglich, wenn sie ein integrierter Bestandteil der kommunalen Verwaltung sind. Die hier bestehenden Bindungen sind daher durch eine Rechtsform abzulösen, die dem Verkehrsbetrieb ein von außen unbeeinflusstes kaufmännisches Handeln gewährleistet.
- Zur gesetzlichen Fixierung des Prinzips der Eigenwirtschaftlichkeit ist es zweckmäßig, eine § 28 a Bundesbahngesetz nachgebildete Bestimmung im Personenbeförderungsgesetz zu verankern, um eine Ausgleichspflicht der Gemeinde für gemeinwirtschaftliche Auflagen des öffentlichen Verkehrsbetriebes zu begründen.
- Damit verbunden ist zugleich eine Klarstellung und Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Auflagen, die vom öffentlichen Verkehrsunternehmen zu erfüllen sind.

Es ist anzuerkennen, daß der öffentliche Nahverkehr auch zukünftig gemeinwirtschaftliche Auflagen zu erfüllen hat. Damit sind Betriebs- und Tarifaufgaben gemeint, deren wirtschaftliche Nachteile für die Nahverkehrsunternehmen geringer sind als die daraus der Allgemeinheit erwachsenden Vorteile. Die sich für die Unternehmen hieraus ergebenden

Erlösminderungen bzw. Mehrkosten sind dann aber durch gezielte Ausgleichszahlungen zu ersetzen. Eine Subventionierung ist ebensowenig wie ein pauschaler nachträglicher Verlustausgleich mit einer Eigenwirtschaftlichkeit zu vereinbaren. Ihnen fehlt das dynamische Element einer rationellen Betriebsführung. Darüber hinaus sollte jede einzelne Auflage daraufhin überprüft werden, ob es nicht zweckmäßiger wäre, entsprechende Zahlungen direkt an den zu begünstigenden Personenkreis zu leisten.

Zum System gezielter Erstattung gehört ferner, daß die sehr kapitalintensiven Investitionen in die Infrastruktur der zweiten Ebene (U-Bahn bzw. U-Straßenbahn), soweit sie den Nahverkehrsunternehmen von der kommunalen Behörde auferlegt werden, von dieser auch finanziell abzugelten sind.

Verkehrsausbau und Finanzierung

Die Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Nahverkehrsunternehmen erfordert in den nächsten Jahrzehnten gewaltige Anforderungen besonders an die Finanzierung. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist das von der Bundesregierung angeregte und von Bundestag und Bundesrat im Dezember 1966 verabschiedete Steueränderungsgesetz zu sehen, das den Gemeinden für die nächste Zukunft durch die Mineralölsteuererhöhung von 3 Pf/kg zusätzliche Mittel für den gemeindlichen Verkehrsbereich erbringt.⁶⁾ Darüber hinaus bleibt abzuwarten, ob das Finanzreformprogramm der Bundesregierung dem gemeindlichen Verkehrsbereich weitere Finanzierungsmittel erschließt.

Diese Investitionssteigerung im öffentlichen Nahverkehr ist dort zu begrüßen, wo anhand detaillierter Strukturuntersuchungen mittels Generalverkehrsplänen bzw. Gebietsentwicklungsplänen für die Zukunft ausreichend genaue Prognosen über die Verkehrsnachfrage quantitativer wie qualitativer Art abgegeben werden können. Nur gründlich durchgearbeitete und geprüfte Verkehrsplanungen können durch Bund und Länder eine Förderung erfahren.

Daran fehlt es aber noch in vielen Fällen. Es sind daher grundsätzliche Bedenken gegen eine Investitionstätigkeit im öffentlichen Nahverkehrsbereich dort geltend zu machen, wo diese Untersuchungen nicht oder nicht mit eindeutigem Ergebnis hinsichtlich einer volkswirtschaftlich kostengünstigsten Beförderungsmöglichkeit vorliegen. Es ist daher notwendig, daß das verkündete Vorgehen der Bundesregierung, sich bei der Finanzierung der Verkehrsanlagen im Rahmen der Mineralölsteuererhöhung die Auswahl der förderungswürdigen Objekte vorzubehalten und von detaillierten Gesamtplanungsentwürfen abhängig zu machen, konsequent verfolgt wird.

IV.

Ein bedeutsamer Ansatzpunkt zur Verbesserung der öffentlichen Verkehrsbedienung liegt im Verhältnis Nahverkehr und Regionalplanung. Bei der Aufstellung von Regional- und Bauleitplänen sollte beachtet werden, daß der öffentliche Nahverkehr für die verkehrliche Erschließung nur einen Faktor abgibt. Der Straßenbau hat als infrastrukturpolitische Maßnahme heute eine wachsende, wenn nicht gleichrangige Bedeutung erlangt. Alterna-

⁶⁾ 1968: 700 Mio. DM, 1969: 750 Mio. DM, 1970: 800 Mio. DM, 1971: 850 Mio. DM.

tive Planungen, die entweder den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrssystems oder die Begünstigung des Individualverkehrs durch mehr Straßenbau vorsehen, entsprechen daher nicht der Realität.

Bereits bei der planerischen Erschließung neuer Siedlungsgebiete mit Nahverkehrsanlagen muß eine wirtschaftliche Betriebsführung durch öffentliche Verkehrsmittel in Betracht gezogen werden. Damit ergibt sich eine gezielte Abgeltung für Leistungen in den Verkehrsrelationen, die aus Gründen der Raumordnungspolitik diesem Prinzip nicht entsprechen.

Nicht vorhandene oder qualitativ ungenügend ausgebaute öffentliche Nahverkehrssysteme haben in der Vergangenheit nicht unmaßgeblich zu einem überproportionalen Anstieg der Motorisierung in den Randzonen der Ballungsräume und zur Verkehrsverstopfung der City-Bereiche beigetragen. Es ist daher notwendig, daß der öffentliche Nahverkehr bereits in der Planungsphase einer Siedlungserschließung entsprechende Berücksichtigung findet. Das gilt auch und vor allem für die Einbeziehung der DB in eine sinnvolle Gestaltung des Nahverkehrsnetzes. Die Praxis zeigt, daß eine Zusammenarbeit zwischen Nahverkehrsbetrieben, Stadtbauämtern und den Planungsstellen der DB sowie den Vertretern der Verkehrsnutzer trotz rechtlicher Absicherungen sehr oft zu spät oder lückenhaft erfolgt. Diese Zusammenarbeit ist zu intensivieren und sollte möglichst frühzeitig einsetzen, damit den Wünschen der Verkehrskunden entsprechend Rechnung getragen werden kann.

Da eine einmal konzipierte Netzgestaltung im öffentlichen Nahverkehr aber noch keine Garantie für eine spätere optimale Nutzung darstellt, erscheint es zudem notwendig, daß sich eine vorausschauende Planung nicht nur der Gestaltung, sondern besonders der Dimensionierung eines am erwarteten Bedarf ausgerichteten Nahverkehrssystems annimmt. Damit wird deutlich, daß die Verkehrsstruktur neuer Siedlungsgebiete nicht als feststehende, sondern als beeinflussbare Größe angesehen werden muß, die es vorher festzustellen und ständig zu überprüfen gilt.

V.

Die öffentliche Verkehrsbedienung innerhalb eines städtischen Einzugsbereichs erfordert — entsprechend Art und Dringlichkeit der Verkehrsnachfrage — eine ganz unterschiedliche Struktur. So kann beispielsweise der Schnellverkehr auf der Schiene erst seine volle Leistungsfähigkeit entfalten, wenn die Zubringerverkehre gesichert sind. In der Fläche wird dies in der Hauptsache durch die Omnibuslinien zu geschehen haben, während innerhalb des Verflechtungsraumes Straßenbahn bzw. U-Bahn ergänzt durch Omnibuslinien, aber auch durch Taxen diese Funktion wahrnehmen werden. Hiervon ausgehend müssen in die Koordinierungsmaßnahmen im öffentlichen Nahverkehr der Nahschnellverkehr der DB ebenso einbezogen werden wie die Kraftpost, die Bahnbus- und privaten Bahn- und Buslinien sowie der Taxenbetrieb.

Gegenwärtig ist hier noch in vielen Fällen ein unorganischer Wettbewerb festzustellen. Die Folgen dieser Verkehrsersplitterung sind volkswirtschaftlich zu hohe Kosten, Überschneidungen der Linienführung, uneinheitliche Tarife ohne Übergangsmöglichkeiten sowie nur eine ungenaue Kenntnis des realen Nahverkehrsbedürfnisses. Es ist daher von volkswirtschaftlichem Interesse, wenn dieses Nebeneinander im öffentlichen Nahverkehr im Hinblick auf eine gesteigerte Attraktivität in ein Miteinander verändert wird.

Maßnahmen zur Koordinierung

(1) Eine Koordination mit dem Ziel, die Attraktivität im öffentlichen Nahverkehr zu erhöhen, sollte auf der Basis einer freiwilligen Zusammenarbeit der beteiligten Verkehrsträger und -unternehmen verwirklicht werden. Die freiwillige Zusammenarbeit hat den entscheidenden Vorzug, daß von ihr ausgehend langfristig festere Organisationsformen geschaffen werden können. Diese Koordination sollte von der Einsicht bestimmt sein, daß sich der öffentliche Nahverkehr insgesamt gegenüber dem Individualverkehr in einer schwierigen Wettbewerbsposition befindet, die es zu verstärken gilt.

Wesentliches Kriterium der freiwilligen Mitarbeit ist eine Gesellschaftsgestaltung, die zwischen den beteiligten Verkehrsunternehmen den Wettbewerb weitgehend abbildert, die aber zugleich Raum läßt für eine wirtschaftlich notwendige Eigeninitiative.

(2) Aufgabe der Verkehrs- und Planungsbehörden der Gemeinden und Gemeindeverbände wäre es, die Kooperation im öffentlichen Nahverkehr zu unterstützen und ihr Zustandekommen wirksam zu fördern. Darüber hinaus ist es notwendig, daß die kommunalen Behörden durch überzeugende Leitideen für die Stadtentwicklung dem öffentlichen Personennahverkehr die langfristigen Verkehrsmöglichkeiten aufzeigen. Dazu gehört auch, daß die Generalbebauungspläne rechtzeitig und in Übereinstimmung mit den Nahverkehr betreibenden Unternehmen hinsichtlich Trassierung und Netzplanung festgelegt werden. Adäquat wäre es dann aber auch, eine Mitverantwortung der Planungsträger für die öffentliche Verkehrsbedienung zu begründen.

(3) Zweckmäßig erscheint es, die konkreten Formen unternehmerischer Zusammenarbeit im Nahverkehr nach Tarif-, Verkehrs- und Verbundgemeinschaften zu unterscheiden.⁷⁾ Dabei ist je nach dem Grad der Koordinationsbereitschaft bzw. der räumlichen Gegebenheiten oder der gegenwärtigen Bedienungsverhältnisse eine Kombination der Formen unternehmerischer Zusammenarbeit denkbar, an deren Ende die Unternehmensverschmelzung, die Fusion, stehen könnte.

Die Vorteile einer *Tarifgemeinschaft*, in die auch der Nahschnellverkehr der DB einzubeziehen ist, besteht darin, daß der Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel die für ihn günstigste und kürzeste Verbindung bei freizügigem Umsteigen wählen kann und damit zugleich zu einer Verringerung des Gesamtverkehrs beiträgt. Sie gilt es konsequent zu nutzen. Etwa auftretende betriebliche Schwierigkeiten einer leistungsgerechten »Schlüsselung« der Fahrgelderlöse auf die beteiligten Unternehmen sind dann überwindbar, wenn die Bezugsbasis (z. B. Personenkilometer oder Platzkilometer) die Zustimmung aller Beteiligten findet. Durch entsprechende Zusatzvereinbarungen könnte die Tarifgemeinschaft bereits zur nächsten Kooperationsstufe, zur Verkehrsgemeinschaft, ausgebaut werden.

Das Ziel der *Verkehrsgemeinschaft* ist es, bei rechtlicher und wirtschaftlicher Selbständigkeit der Verkehrsunternehmen Vereinbarungen über das Leistungsangebot in seiner Gesamtheit zu treffen.

Die zeitliche Abstimmung hat sich dabei weitgehend auf die Fahrplangestaltung zu beziehen. Entscheidend ist die Zielrichtung der koordinierten Abstimmung, die aus einem Nebeneinander verschiedener Fahrpläne ein organisches Miteinander von städtischen Verkehrsmitteln und DB zu gestalten hat. Dabei hängt die räumliche Abstimmung davon

⁷⁾ Vgl. Pampel, F., Der Hamburger Verkehrsverbund, ein Modell für die Zusammenarbeit von Unternehmen in regionalen Verkehrsräumen, in: Bessere Zusammenarbeit und Ordnung im Personennahverkehr (= Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Heft 32), Bielefeld 1967, S. 7 ff.

ab, welches Verkehrsmittel im konkreten Fall das Rückgrat im Nahverkehr bildet. Bei dieser Abstimmung ist es unumgänglich, von der Leistungsfähigkeit der Verkehrsmittel S- und U-Bahn, Straßenbahn, Omnibus und Taxen unter Berücksichtigung der Kosten auszugehen. Die räumliche Koordinierung der einzelnen Verkehrsmittel hat deshalb nicht von »zufälligen« Stadt- oder Gemeindegrenzen auszugehen, sondern von Stadtregionen.

Die *Verbundgemeinschaft* stellt nach der Unternehmensfusion die höchste Form der Zusammenarbeit dar. Sie beinhaltet eine voll integrierte Tarif- und Verkehrsgemeinschaft. Der Hamburger Verkehrsverbund kann dabei als Richtschnur für den rechtlichen und organisatorischen Aufbau und die Aufgaben einer Verbundgesellschaft als Dachorganisation in der Verbundgemeinschaft dienen. Dabei bleiben die Verbundpartner selbständige Unternehmen. Ihnen obliegen weiterhin in eigener Verantwortung die Verwaltung des Betriebsvermögens, die Bereitstellung von Kapazität und Leistung sowie die innerbetrieblichen Dispositionen. Die Vorteile des Verbundes — Entlastung des Straßenverkehrs, Reisezeitgewinne und attraktivere Tarifstruktur — ergeben sich aus der Möglichkeit einer Neuorientierung der Netzstruktur, um beispielsweise die in den Verbund mit einbezogenen Schnellbahnsysteme S- und U-Bahn durch Buslinien bedarfsnah zu ergänzen. Die für die Wirksamkeit eines Verkehrsverbundes wichtige Einbeziehung der Deutschen Bundesbahn sollte aber mit größerem Nachdruck fortgeführt werden. Dafür ist es notwendig, daß man sich — frühzeitiger und schneller, als das bisher vielfach der Fall war — über die Grundzüge der Netzplanung der Tarifstruktur und des Einnahmeverrechnungsverfahrens verständigt.

Diese Form der Zusammenarbeit als Beispiel einer derzeitigen möglichen Koordination im öffentlichen Nahverkehr bietet sich auch aus der Erkenntnis heraus an, daß sich echte Unternehmensfusionen kurzfristig kaum werden realisieren lassen. In dem Maße aber, wie die bereits geforderte Auflockerung und Beseitigung der engen kommunalen Bindungen der öffentlichen Nahverkehrsunternehmen erfolgt, wird auch langfristig der Weg frei für echte Unternehmenszusammenschlüsse. Sie bieten aufgrund ihrer Größe und ihrer eindeutigen Rechts- und Besitzverhältnisse sowie der gezielten Wirkungsmöglichkeiten einer zentralen Unternehmensspitze unzweifelhaft Vorzüge, welche das Ziel, die Attraktivität des öffentlichen Nahverkehrs zu erhöhen, wirkungsvoll unterstützen.