

Bundesrat

Drucksache

58/96

29.01.96

EU - U - VP

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Das Bürgernetz - Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa"

KOM(95) 601 endg.; Ratsdok. 13062/95

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 29. Januar 1996 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 11. Dezember 1995 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Verkehrsfragen" beraten.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG

TEIL A: TRENDS UND VERKEHRSPOLITISCHE ERFORDERNISSE

- I: Neue Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen für die Personen-Verkehrssysteme in Europa
- II: Auf dem Weg zu einem integrierten "BürgerNetz"

TEIL B: BEWÄHRTE VERFAHREN DER PERSONENVERKEHRS-PLANUNG - ENTWICKLUNG DES BÜRGERNETZES

TEIL C: DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN UNION

- I: Verbreitung von Know-how und Zielfestlegung
- II: Abstimmung der F&E-Prioritäten auf die Bedürfnisse der Fahrgäste
- III: Der effiziente Einsatz von Instrumenten der Gemeinschaft
- IV: Modernisierung des ordnungspolitischen Rahmens
- V: Verbesserung der Normen

SCHLUSSFOLGERUNG

- ANHANG A: Grundzüge der rechtlichen Optionen für Planung und Betrieb von öffentlichen Personenverkehrssystemen
- ANHANG B: Verzeichnis der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des Personenverkehrs
- ANHANG C: Kostendeckung in den öffentlichen Nahverkehrssystemen

ZUSAMMENFASSUNG

Leistungsfähige Personenverkehrssysteme sind ein unverzichtbarer Bestandteil des Wirtschaftslebens Europas und der Lebensqualität der Bürger Europas. Vordringliches Ziel ist, die Verkehrssysteme auf die Bedürfnisse der Bürger abzustimmen und sie flexibel zu gestalten, so daß sie an geänderte Bedürfnisse, darunter auch an den steigenden Beförderungsbedarf angepaßt werden können. Der gestiegene Bedarf an Beförderungsleistungen wurde bisher weitgehend durch verstärkte Nutzung von Pkw befriedigt, mit dem inzwischen 75 % der Fahrten zurückgelegt werden. Das Auto bietet viele Vorteile, beispielsweise Unabhängigkeit und Flexibilität im Verkehr. Es verursacht aber auch Staus, Schadstoffbelastung und Unfälle. Darunter haben sowohl Pkw-Benutzer als auch all jene zu leiden, die keinen eigenen Pkw besitzen.

Die technologische Entwicklung, einschließlich neue Preisbildungssysteme, werden dazu beitragen, die Stauprobleme anzupacken und gleichwohl den zunehmenden Bedarf an Möglichkeiten zur Beförderung zum Arbeitsplatz, sowie Zugang zu Dienstleistungen, Freizeiteinrichtungen und Ferienzeilen zu befriedigen. Wenn jedoch weitere nachteilige Auswirkungen auf Lebensqualität und Umwelt vermieden werden sollten, muß öffentlichen Personenverkehrssystemen im Rahmen einer integrierten Politik in diesem Bereich höhere Priorität eingeräumt werden. Dies betrifft jeden und insbesondere die etwa 40 % der europäischen Haushalte ohne eigenen Pkw.

In dieser Veröffentlichung werden Möglichkeiten zur attraktiveren Gestaltung des öffentlichen Personenverkehrs dargestellt. Pkw-Benutzern muß die Möglichkeit eingeräumt werden, ihren Pkw stehen zu lassen, und für Personen ohne eigenen Pkw müssen zusätzliche alternative Verkehrsträger geschaffen werden. Der öffentliche Personenverkehr muß also flexibler gestaltet und besser auf die Bedürfnisse seiner Benutzer abgestimmt werden. Insbesondere müssen die öffentlichen Verkehrssysteme und Fahrzeuge so konzipiert werden, daß sie auch für die 80 Millionen zeitlebens oder vorübergehend in ihrer Mobilität beeinträchtigten Bürger Europas zugänglich sind.

Die Bedürfnisse der Benutzer müssen unbedingt im Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses auf Ebene der Gemeinden, Staaten und der Gemeinschaft stehen. Das Ziel muß also der Aufbau eines Netzes öffentlicher Personenverkehrssysteme sein, die so aufeinander abgestimmt sind, daß die Benutzer ohne weiteres vom Zug auf Busse und auch Straßenbahnen und von privaten auf öffentliche Verkehrsmittel umsteigen können. Diese Netze sollen Fern- und Nahverkehrsmittel verknüpfen und müssen die Bürger in die Lage versetzen, die Pkw-Nutzung vorwiegend auf Fahrten zu beschränken, bei denen Flexibilität und Unabhängigkeit entscheidend sind. Weiterhin sollte der öffentliche Verkehr eine in bezug auf Zugänglichkeit von Fahrzeugen und Infrastruktur, Erschwinglichkeit in bezug auf das Fahrpreisniveau und Verfügbarkeit in bezug auf die angebotenen Dienste eine idealerweise allen Bürgern offenstehende Dienstleistung sein. Das **Bürgernetz** soll diesen Ansprüchen gerecht werden.

Dies ist die erste Veröffentlichung der Europäischen Kommission, in der die Grundzüge ihrer Politik für den öffentlichen Personenverkehr beschrieben sind. Sie kann jedoch keinen Leitplan vorgeben. Entscheidungen sollten möglichst auf einer den Benutzern nahen Ebene getroffen werden. Die Kommission ist sich dessen bewußt, daß die meisten Maßnahmen zur Schaffung des Bürgernetzes aufgrund des Wesens des öffentlichen Verkehrs auf kommunaler, regionaler oder nationaler Ebene getroffen werden. Die Rolle der Europäischen Union besteht eher darin, Rahmenbedingungen zu schaffen und Entwicklungen zu fördern. Ein Großteil der bestehenden EU-Politik wirkt sich unmittelbar auf das öffentliche Verkehrswesen aus. In den entsprechenden Bereichen können unsere Maßnahmen optimiert und besser aufeinander abgestimmt werden.

Informationen und die Förderung bewährter Verfahren

In der gesamten Union gibt es zahlreiche Beispiele für bewährte - ja hervorragende - Verfahren im Personenverkehrswesen, allerdings erreichen Informationen darüber nicht immer die breite Öffentlichkeit. Die Kommission wird sich für die Verbesserung der bestehenden Mechanismen wie vorhandenen Datenbanken, die heute zur Förderung bewährter Verfahren herangezogen werden, einsetzen. In diesem Dokument werden Kriterien für moderne, benutzerfreundliche öffentliche Personenverkehrssysteme vorgeschlagen und es wird geprüft, ob es sinnvoll ist, zur Schaffung von Anreizen für die Betreiber öffentlicher Verkehrssysteme Richtwerte vorzugeben. Daneben erwägt die Kommission die Vergabe von Auszeichnungen an Städte und Gemeinden in Europa, deren Verkehrssysteme ein in jeder Hinsicht hohes Niveau erreichen. Die Bürger könnten hieran erkennen, ob ihre Stadt bzw. Gemeinde europäischen Standards genügt. Falls nicht, könnten sie Verbesserungen verlangen.

Das Grünbuch ist ein Diskussionspapier. Die Kommission hofft auf Beiträge aus möglichst vielen Bereichen. Als Teil des Diskussionsprozesses wird 1996 ein "Bürgernetz-Forum" einberufen, bei dem Interessierte - natürlich auch die Benutzer - Gelegenheit zur Prüfung und Beurteilung der Vorteile der vorgeschlagenen Maßnahmen erhalten.

EU-Politikbereiche zur Förderung des öffentlichen Personenverkehrs- **nutzen**

Die Kommission beabsichtigt, ihre Anstrengungen zur **Forschung- und Entwicklung** im Verkehrssektor auf die Optimierung des öffentlichen Verkehrswesens und die Schaffung eines Verkehrsnetzes von Haustür zu Haustür zu verlagern. Hierzu ist zu untersuchen, wie durch jedes einzelne Projekt ein Beitrag zur Förderung integrierter, intermodaler Verkehrskonzepte geleistet wird.

Eines der Probleme der Forschungsvorhaben ist, daß sie sich oft auf kommunale bzw. eng begrenzte Maßnahmen beziehen. Die Kommission wird prüfen, wie innovative Personenverkehrskonzepte durch eine solidere Struktur zur Unterstützung und zum Informationsaustausch gefördert werden können.

Die **Transeuropäischen Netze (TEN)**, die Verkehr, Telekommunikation und den Energiesektor abdecken, wurden im Europäischen Unionsvertrag eingerichtet, um "den Bürgern der Union ... in vollem Umfang die Vorteile zugute kommen zu lassen, die sich aus der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen ergeben", und "die Förderung des Verbunds und der Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie des Zugangs zu diesen Netzen" zu gewährleisten. Sie tragen "der Notwendigkeit Rechnung, insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Gemeinschaft zu verbinden."

Die Richtlinien für die Entwicklung der TEN eröffnen eine neue planerische Dimension, da hiermit in der Union und ihren Nachbarstaaten die Basis für die Entwicklung des europäischen Verkehrsnetzes geschaffen wird, das ökologisch nachhaltig gestaltet ist, eine soziale Dimension aufweist und auf die besonderen Anforderungen im Verkehrsbereich abgestimmt ist.

Schwerpunkt der TEN bilden die Verbindungen im Fernverkehr, allerdings müssen diese Fernverkehrsstrecken mit Nahverkehrssystemen verknüpft werden. Die Kommission fördert insbesondere die TEN-Verbindungen, die mit Nahverkehrssystemen verknüpft sind und zur Förderung des öffentlichen Nahverkehrs beitragen. Durch die Umsetzung des Aktionsplans der Kommission auf dem Weg zur **globalen Informationsgesellschaft** wird die weitere Entwicklung von Dienstleistungen für Benutzer der Verkehrssysteme vorangetrieben, z.B. durch Verkehrsinformations- und Verkehrsleitsysteme, die einen Beitrag zur Integration von Individual- und öffentlichem Personennahverkehr leisten.

Im Rahmen der **Regionalentwicklungspolitik** der Union wird der öffentliche Verkehr bereits erheblich gefördert. Unter Beachtung der Rechtsvorschriften und Förderwürdigkeitskriterien der Kohäsionsinstrumente sollte der Schwerpunkt auf einer Kofinanzierung von integrativen, intermodalen Projekten durch die Kommission im Hinblick auf die Beschäftigungs- und Entwicklungsziele der Regional- und Strukturpolitik liegen.

Den Mitgliedstaaten stehen verschiedene Optionen **für die Strukturierung ihrer Märkte** offen, sowohl Systeme, die von der öffentlichen Hand geplant, verwaltet und betrieben werden, als auch Systeme mit völlig freiem Wettbewerb. Die Kommission ist jedoch der Überzeugung, daß das Konzessionssystem - bei dem die Leistungen innerhalb eines vorgegebenen betrieblichen Rahmens in offener Ausschreibung vergeben werden - den Betreibern die notwendigen Anreize für die Verbesserung ihrer Systeme bietet und zugleich für die erforderliche Systemintegration sorgt, die für den Stadt- und Regionalverkehr von besonderer Bedeutung ist. Nach Ansicht der Kommission sollte die Vertragsvergabe im Konzessionsverfahren durch transparente, europaweite öffentliche Ausschreibungen erfolgen. Sie wird Möglichkeiten zur Förderung des Konzessionssystems prüfen.

Schlußfolgerung

Diese Veröffentlichung soll einen Beitrag zu einer Personenverkehrspolitik leisten, bei der die Belange der Bürger im Mittelpunkt der Entscheidungen über das Beförderungsangebot stehen. Die Europäische Kommission möchte einen Denkanstoß für Möglichkeiten zur Förderung des öffentlichen Personenverkehrswesens in der Europäischen Union leisten. Interessierte Parteien, die Mitgliedstaaten, der Rat, das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie der Ausschuß der Regionen werden gebeten, ihre Stellungnahmen zum Inhalt dieses Dokuments bis zum 30. Juli 1996 einzureichen.

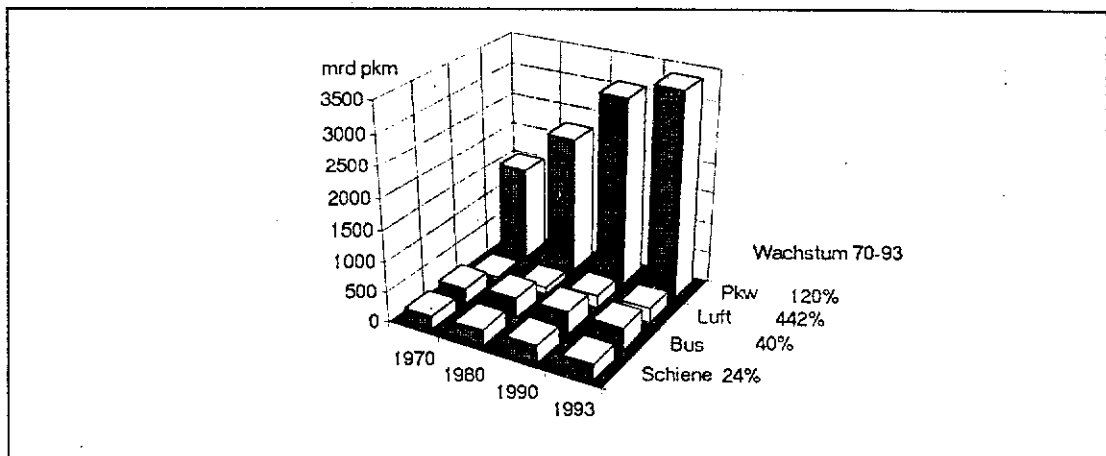
TEIL A: TRENDS UND VERKEHRSPOLITISCHE ERFORDERNISSE

KAPITEL I: NEUE ENTWICKLUNGEN UND AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE PERSONEN-VERKEHRSSYSTEME IN EUROPA

Neue Entwicklungen

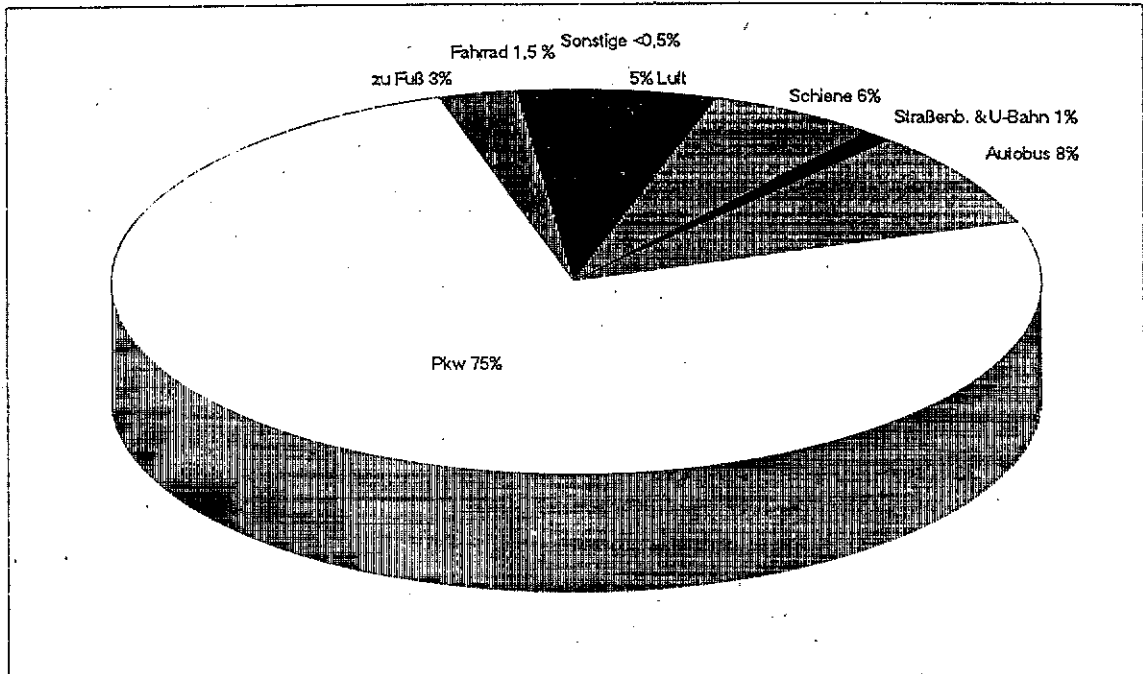
1. Der Personenverkehrs ist eine Wachstumsbranche. Zwischen 1970 und 1993 nahm das Personenbeförderungsvolumen in den 15 Ländern der Europäischen Union jährlich um 3,2% zu, während die Wachstumsrate des BIP (real) 2,4% pro Jahr betrug. Die durchschnittliche Entfernung, die jeder Bürger Europas in diesem Zeitraum pro Tag zurücklegt, stieg im gleichen Zeitraum von 16,5 auf 31,5 km an. Dem Anstieg der Nachfrage im Verkehrssektor wurde man weitgehend durch verstärkte Nutzung privater Pkw gerecht, auf die heute 75% aller Fahrkilometer entfallen. Die Zahl der Privatautos ist zwischen 1975 und 1995 von 232 auf 435 pro 1000 Einwohner gestiegen.

Diagramm I: ANSTIEG DES PERSONENVERKEHRS NACH VERKEHRSTRÄGERN



Quelle: Europäische Kommission (nach Statistiken von CEMT und von den Mitgliedstaaten)

Diagramm 2: AUFTEILUNG NACH VERKEHRSTRÄGERN AUF DER BASIS DER FAHRGAST-KM (EU 15, 1993)



Quelle: Europäische Kommission (nach Statistiken von CEMT und von den Mitgliedstaaten)

2. Auf den Verkehr entfallen durchschnittlich 7% des Bruttoinlandsprodukts in der Europäischen Union.¹ Rund 8,5 Millionen Menschen sind bei Verkehrs- und Transportausrüstungsbetrieben beschäftigt. Grundsätzlich ist das gesamte Wirtschaftsleben auf Verkehrssysteme angewiesen, damit Kunden, Beschäftigten und Lieferanten die notwendigen Strecken zurücklegen können.
3. Das soziale Element der Mobilität des Einzelnen ist gleichermaßen wichtig. Öffentliche Personenbeförderungssysteme sind vor allem für Personen ohne eigenes Auto notwendig, damit diese ihren Arbeitsplatz erreichen, Dienstleistungen wie z.B. Geschäfte und Schulen sowie Freizeitangebote nutzen und Familien- und soziale Kontakte pflegen können. In Europa leben ca. 100 Millionen ältere Mitbürger, von denen rund 50 Million in ihrer Mobilität beeinträchtigt sind. Ältere Menschen - und andere Menschen mit beeinträchtigter Mobilität - sind in besonderem Maße auf das öffentliche Verkehrsnetz angewiesen. Schätzungen zufolge verfügen ca. 50% der älteren Menschen nicht über einen eigenen Pkw.

¹ Europäische Verkehrspolitik in den neunziger Jahren - Europa in Bewegung, Europäische Kommission 1993

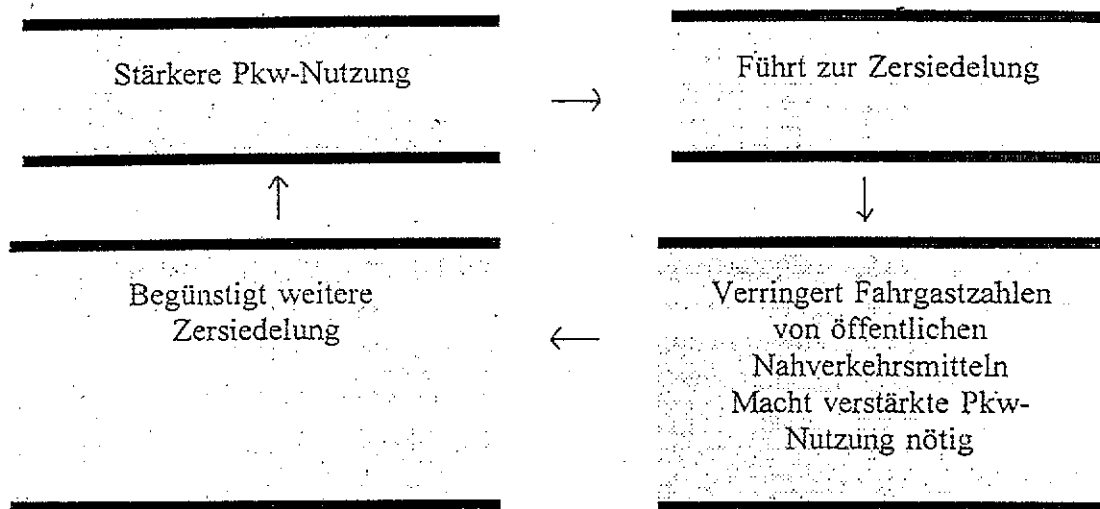
4. Darüber hinaus ist die Möglichkeit zur Mobilität besonders für die Anbindung von Bewohnern von ländlichen und Randgebieten an die Zentren des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens wichtig. Wenn Europa sein Ziel eines regionalen Zusammenhalts erreichen soll, müssen sämtliche Regionen Zugang zu den großen Märkten der Europäischen Union erhalten. Besonders wichtig ist dies vor allem für die Schaffung eines Netzes von regionalen Zentren aus Kleinstädten und Mittelzentren, mit dem die Erbringung der unverzichtbaren gemeinwirtschaftlichen Leistungen, z.B. Schulbildung und Berufsausbildung², gewährleistet werden soll.

Der Beförderungsbedarf

5. Im zunehmendem Maße wird die Beziehung zwischen bestehenden Ungleichgewichten im Personenbeförderungssystem anerkannt und der Entfernung zwischen Wohnort und Arbeitsplatz anerkannt. Die Trennung von Wohnen und Arbeiten, die sich im Zuge der Industrialisierung vollzog und sich durch den immer leichteren Zugang zu Individualverkehrsmitteln (Pkw) weiter beschleunigte, führte zur Ausbreitung der Städte und zu einem immer höheren Beförderungsbedarf. Die Zersiedelung erschwerte gleichzeitig in erheblichem Maße den Aufbau leistungsfähiger öffentlicher Nahverkehrsmittel als echte, zweckmäßige Alternative zum privaten Pkw. Diese Trends wurden durch Veränderungen der Familienstruktur (kleinere Haushalte) noch weiter verschärft. Der Verkehrsbedarf entwickelt eine Eigendynamik: die Möglichkeit der Mobilität erzeugt eine weitere Transportnachfrage, die sich oft nur durch private Pkw befriedigen läßt. An die Stelle der historischen Funktion der Städte als Sammelpunkt der Aktivitäten an einem einzigen Ort, wodurch die Notwendigkeit der Fortbewegung entfällt, tritt eine neue Situation, bei der die geographische Lage von Freizeitangeboten, Wohnorten, Einkaufseinrichtungen und Arbeitsplätzen zu einem ständig steigenden Mobilitätsbedarf führt.

²

Siehe Bericht Europa 2000, "Ausblick auf die Entwicklung des Gemeinschaftsraumes", Europäische Kommission, 1994



Der hohe Mobilitätsbedarf wird anhalten, auch wenn technologische Entwicklungen und neue Arbeitsmethoden (z. B. Telearbeit) den Verkehrsbedarf eventuell in bestimmten Bereichen vermindern könnten.

Stau und die ökologischen Folgen des Straßenverkehrs

6. Immer mehr Menschen in Europa verfügen über einen Pkw. Das ist auf den gestiegenen Wohlstand zurückzuführen, und es erschließt dem Menschen neue Freiheiten. Der zunehmende Mobilitätsbedarf und der steigende Pkw-Bestand führten zusammen mit den begrenzten Möglichkeiten zum Ausbau der Straßeninfrastruktur zu einer rasanten Zunahme der Staus, insbesondere in Stadtgebieten und auf wichtigen Verkehrsachsen. Nach OECD-Schätzungen sanken in den letzten 20 Jahren in großen Städten in der OECD die Durchschnittsgeschwindigkeiten von Pkw um 10 Prozent.³ Die Fahrgeschwindigkeiten im Stadtzentrum von London sind seit 1971 auf unter 18 km/h gesunken. Schätzungen zufolge ist die Durchschnittsgeschwindigkeit in einigen europäischen Städten zu Spitzenzeiten niedriger als in der Zeit der Pferdekutschen.
7. In verschiedenen Studien wurde versucht, die Kosten der Verkehrsstaus zu berechnen. Eine neuere OECD-Studie zeigte, daß diese Kosten ca. 2% des BIP ausmachen,⁴ d.h. ca. 120 Milliarden ECU in der Europäischen Union. Dies entspricht dem Vierfachen der Aufwendungen für das öffentliche Personenverkehrsnetz in der Europäischen Union.
8. Die ökologischen Kosten des Straßenverkehrs sind besonders gravierend. Schätzungen zufolge verursacht der Verkehr 62 % der Kohlenmonoxidemissionen (CO), 50 % der Stickoxidemissionen (NO_x), 33 % der Kohlenwasserstoffemissionen und 17 % der Kohlendioxidemissionen (CO₂).⁵ Hierdurch rückte auch das Problem der lokalen und globalen Luftverschmutzung verstärkt in den Mittelpunkt des Interesses. Berechnungen zufolge sind 20 % der Bürger Europas von unzumutbarer Lärmbelastung betroffen.

³ Siehe "Urban Travel and sustainable development", OECD-ECMT, Paris 1995

⁴ Ibid.

⁵ Quelle: Corinair, 1990.

9. Ein Abbau der Schadstoffemissionen und Staus durch Steigerung der Verkehrsaufnahmefähigkeit der Straßen ist - in vielen Fällen - nicht die beste Lösung. Die Kosten für den Straßenbau (und Parkplatzbau) in dicht besiedelten Gebieten steigen weiter. Aus Untersuchungen geht hervor, daß Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur insgesamt zu mehr Fahrten führen, da die Straßenbenutzer die neuen bzw. verbesserten Einrichtungen stärker nutzen. Die ökologischen Folgen dieser zusätzlichen Fahrten und des Baus der Straßeninfrastruktur überwiegen oft die Vorteile eines besseren Verkehrsflusses.

Perspektiven des öffentlichen Personenverkehrs

10. Die Stärkung des öffentlichen Personenverkehrs stellt eine Alternative dar⁶. Staus entstehen im allgemeinen in Situationen, in denen der Einsatz von kollektiven Beförderungssystemen besonders sinnvoll wäre, da sie durch eine räumlich und zeitlich konzentrierte kollektive Nachfrage verursacht werden. In solchen Situationen ist der öffentliche Verkehr besonders ressourcenschonend. (Bei einer Auslastung von nur 50 % ist der Energieverbrauch von Bussen und Regionalbahnen berechnet auf Fahrgast-Kilometer fünfmal geringer als bei Pkw). Im Zuge des technischen Fortschritts konnte außerdem die Leistung des öffentlichen Nahverkehrs hinsichtlich Zuverlässigkeit, Zugänglichkeit, Komfort, Sicherheit und Flexibilität verbessert werden.
11. Der kollektive Personenverkehr ist außerdem umweltverträglicher. Aus Daten zur Luftverschmutzung geht hervor, daß die wesentlichen Schadstoffemissionen pro Fahrgast-Kilometer in Städten bei öffentlichen Nahverkehrsmitteln um das Vier- bis Achtfache geringer sind und hierfür im Vergleich zu Pkw nur ein Fünftel der Energie verbraucht wird. Außerdem ist die Lärm- und Abgasbelastung geringer. Auch hinsichtlich des Flächenbedarfs sind öffentliche Nahverkehrssysteme im Vorteil: Pro Fahrgast benötigen Busse nur 5% des Platzes von Pkw.
12. Die Herausforderungen, denen öffentliche Nahverkehrsmittel gegenüberstehen, sind allerdings immens: Zersiedelung, Überalterung des Fuhrparks und der Ausrüstung, Abbau des Personals und steigende Kriminalität mit dementsprechend höheren Sicherheitsrisiken für die Fahrgäste - all dies hält die Menschen davon ab, öffentliche Nahverkehrsmittel zu benutzen. In Europa sind nahezu alle bodengebundenen öffentlichen Personenverkehrssysteme in hohem Maße auf staatliche Subventionierung⁷ des Betriebs angewiesen und ohne externe Finanzierung nicht zur Erwirtschaftung der Finanzmittel in der Lage, die zur Modernisierung des Systems erforderlich wären. Engpässe der öffentlichen Haushalte erschweren Verbesserungsmaßnahmen noch zusätzlich.

⁶ "Öffentlicher Personenverkehr" bezieht sich in diesem Dokument auf alle der Öffentlichkeit angebotenen Leistungen, unabhängig vom eigentumsrechtlichen Status des Betreibers.

⁷ Siehe Tabelle zur Kostendeckung in den öffentlichen Nahverkehrssystemen in Anhang C

KAPITEL II: AUF DEM WEG ZU EINEM INTEGRIERTEN "BÜRGERNETZ"

13. Die Herausforderungen, die sich in den letzten Jahrzehnten ergeben haben, zeigen das zentrale Ziel der Personenverkehrspolitik in Europa auf: Die möglichst effiziente Deckung des zunehmenden Verkehrsbedarfs, wobei gleichzeitig wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele erreicht werden sollen. Dazu sind Maßnahmen zur Effizienzverbesserung bei den bestehenden Verkehrsträgern, darunter angemessene Preisfestsetzungsmechanismen, ihre Integration und die Nutzung ihrer jeweiligen komparativen Vorteile unabdingbar. Darauf zielen die Arbeiten ab, die auf nationaler und/oder regionaler und lokaler Ebene durchgeführt werden. Die sich abzeichnenden gemeinsamen Merkmale zeigen einige Möglichkeiten auf, wie die zuständigen Behörden die öffentlichen Personenverkehrssysteme verbessern können.
14. Entscheidend ist der Zugang zu Personenverkehrssystemen. Die Verbesserung der Systemzugänglichkeit betrifft zahlreiche Bereiche, u.a. die Gestaltung der Fahrzeuge und der (intermodalen) Haltestellen, die Verbindung von Wohngebieten mit zentralen, wichtigen Fahrzielen (Arbeitsstätten, Geschäften, Freizeiteinrichtungen), die Anbindung von ländlichen Gebieten und Randgebieten sowie die Berücksichtigung der Bedürfnisse von in ihrer Mobilität beeinträchtigten Personen. Im Hinblick auf die Bedürfnisse von Personen ohne eigenen Pkw muß ein "Bürgernetz" auch die Möglichkeit nahtloser Verkehrsverbindungen von Tür zu Tür ohne Privatwagen bieten.
15. Zusätzlich zur Gewährleistung des Zugangs zu den Verkehrsträgern müssen Personenverkehrssysteme in der Europäischen Union erschwinglich, sicher (sowohl hinsichtlich persönlicher Sicherheit als auch hinsichtlich der Unfallsicherheit) und zuverlässig sein. Darüber hinaus sind Qualitätsanforderungen wie z.B. Fahrthäufigkeit, Sauberkeit und Komfort wichtige Voraussetzungen für einen attraktiveren öffentlichen Verkehr. Qualifizierte und motivierte Mitarbeiter sind für die Erfüllung wichtiger Qualitätskriterien unverzichtbar.

QUALITÄTSPRÜFLISTE FÜR DAS "BÜRGERNETZ"	
- Zugänglichkeit der Systeme:	- Bedürfnisse von in ihrer Mobilität beeinträchtigten Bürgern
	- Konzipierung der Fahrzeuge
	- Gestaltung der Haltestellen (auch intermodal)
	- Anbindung von wichtigen Fahrzielen an das öffentliche Nahverkehrssystem
	- Anbindung von ländlichen Gegenden und Randregionen
- Erschwinglichkeit:	- Fahrpreis
	- Erbringung von sozialen Leistungen (Fahrpreisermäßigungen)
- persönliche und betriebliche Sicherheit:	- Sicherheitsnormen
	- Beleuchtungsgüte
	- Qualifikation des Personals
	- Umfang des diensthabenden Personals/Überwachungssystem
- Fahrkomfort:	- Fahrtdauer
	- Zuverlässigkeit
	- Häufigkeit
	- Sauberkeit
	- Komfort
	- Informationen
	- Integrierte Fahrkartenausgabe
	- Flexibilität
- Umweltauswirkung	- Schadstoffemissionen
	- Lärm
	- Infrastruktur

16. Derartige Qualitätsanforderungen müssen erfüllt werden, wenn öffentliche Personenverkehrssysteme zu einer echten Alternative und Ergänzung zum Pkw werden sollen. Die Wirkung isolierter Qualitätsverbesserungen im öffentlichen Verkehrswesen ist allerdings begrenzt, wenn die Verkehrssysteme insgesamt nicht integriert sind. Für die Integration der Systeme sind insbesondere folgende Bereiche relevant:

Integration von Individualverkehr und öffentlichem Verkehr

17. Eine effiziente Integration der einzelnen Verkehrsträger (auch Fußgänger und Fahrradfahrer) und des öffentlichen Verkehrs ist von wesentlicher Bedeutung. Dies setzt insbesondere miteinander verknüpfte Verkehrsinfrastrukturen (z.B. multimodale Bahnhöfe, Park-and-Ride-Einrichtungen) und die Schaffung eines geeigneten Informations- und Verkehrsmanagementsystems (einschließlich Verkehrs-Telematiksysteme) voraus, mit dem die Fahrtmöglichkeiten vor und während der Fahrt neu beurteilt werden können.

Integration des öffentlichen Personenverkehrs

18. Eine bessere Koordinierung von Teilsystemen, z.B. Bus, Straßenbahn, U-Bahn und Eisenbahn, ist zwingend notwendig, um die Möglichkeiten öffentlicher Nahverkehrsmittel ausschöpfen zu können. Dies gilt sowohl für die "Hardware" (Bahnhöfe, Mehrfachnutzung von Schienenanlagen) als auch für die "Software" (Kombinationsfahrtscheine, Informationssysteme, Tarifsysteme).
19. Um eine möglichst weitreichende Verbesserung der einzelnen Verkehrsmittel zu erreichen, ist eine Integration aller Verkehrsmittel notwendig, so daß beispielsweise der Benutzer einen Fahrschein für die gesamte Fahrt kaufen kann, auch wenn er von der Straßenbahn in den Bus umsteigt. Die Verkehrsplanung sollte auch intermodale Techniken (z.B. übersichtliche Umsteigebahnhöfe, durchgehende Fahrscheine usw.) vorsehen. Ferner muß den öffentlichen Verkehrsträgern Vorrang eingeräumt werden (wie z.B. separate Busspuren), und es müssen Maßnahmen, mit denen die Benutzung von öffentlichen Nahverkehrsträgern gefördert wird ("Pull"-Maßnahmen), sowie gegebenenfalls Maßnahmen eingeführt werden, mit denen die Benutzung von Pkw eingeschränkt wird ("Push"-Maßnahmen).
20. "Push"-Maßnahmen lassen sich grob in finanzielle Instrumente, die generell (z.B. höhere Kraftstoffsteuern) oder an Engpässen im System (z.B. Innenstadt-Maut, höhere Parkgebühren) greifen, sowie in technische und ordnungsrechtliche Maßnahmen unterteilen (Fahrverbot für Pkw in bestimmten Zonen, Beseitigung von Parkplätzen). In diesem Dokument werden in erster Linie "Pull"-Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs beschrieben. "Pull"-Maßnahmen reichen allein jedoch nicht immer aus, um eine Änderung der Verkehrsverhaltensmuster zu bewirken. "Pull"- und "Push"-Maßnahmen sollten so kombiniert werden, daß die Wahlmöglichkeiten erweitert und das Mobilitätsangebot verbessert werden. Was die beste Kombination ist, hängt von der jeweiligen Situation ab. Die Kombination der politischen Maßnahmen sollte jedoch mehrere Grundvoraussetzungen erfüllen:

KRITERIEN FÜR KOMBINATION VON "PULL"- UND "PUSH"-MASSNAHMEN

- Ausmaß der Staus (Fahrzeiten)
- Auswirkung von Qualitätsverbesserungen auf öffentliche Verkehrssysteme
- Auswirkungen der Maßnahmen zur vorrangigen Behandlung der öffentlichen Verkehrsträger
- Flexibilität zur Bewältigung von Verkehrsschwankungen
- Erreichen der kritischen Masse für die effiziente Erbringung von öffentlichen Beförderungsleistungen
- Bedürfnisse von Handel und Gewerbe
- Besonderheiten örtlicher Stadt- und Raumplanung

21. Die Frage der "Push"-Maßnahmen hängt eng mit dem Problem einer effizient und gerechten Preisgestaltung (d.h. Internalisierung externer Kosten) zusammen. Wenn z.B. Verkehrsteilnehmer einen größeren Anteil der realen Kosten (einschließlich Kosten für Umweltbelastung, Unfälle und Infrastruktur) ihrer Fahrten tragen müssen, nimmt dadurch voraussichtlich insbesondere in verstopften Großstadtgebieten die Benutzung von Pkw ab. Dieses Thema ist von besonderer Bedeutung für die Entlastung unserer Städte und die Senkung der Umweltbelastung und Unfallzahlen. In einigen Mitgliedstaaten wurden hierzu bereits umfangreiche Arbeiten durchgeführt. Die Kommission wird demnächst das Grünbuch "Auf dem Weg zu fairer und effizienter Preissetzung" mit Überlegungen zu einer gerechten und effizienten Preisgestaltung zur Internalisierung externer Kosten vorlegen, um die Debatte in dieser Frage voranzubringen. Fortschritte in diesem Bereich sind eine wichtige Voraussetzung, um den Entscheidungsträgern in der Verkehrspolitik die erforderlichen Instrumente für eine Verbesserung der Nahverkehrssysteme an die Hand zu geben.

Integration mit anderen Politikbereichen

22. Die Leistungsfähigkeit der Personenverkehrsplanung hängt von deren Koordination mit anderen Politikbereichen ab. Vor allem ein geeignetes Besteuerungssystem und eine Koordinierung mit der Raumplanung und Informations- und Kommunikationstechnologie sind wichtige Hilfsmittel.
23. In der Politik müssen der Zusammenhang zwischen den Verkehrskosten, dem Infrastrukturbedarf und den entsprechenden Kosten und Planungsentscheidungen sowie den weitergehenden sozialen Kosten und Vorteilen der Bereitstellung eines Verkehrsnetzes berücksichtigt werden. Einer britischen Studie zufolge lassen sich im Gesundheits- und Sozialwesen jährlich schätzungsweise 200 bis 900 Mio. ECU einsparen, wenn in ihrer Mobilität beeinträchtigte Personen häufiger öffentliche Verkehrsmittel benutzen.⁸
24. Eine Flächennutzungspolitik, die auf eine Verbesserung der Anbindung von Arbeitsorten und Diensten ausgelegt ist, ermöglicht eine Umgestaltung der Personenverkehrssysteme und eine Reduzierung des Mobilitätsbedarfs. Durch Konzentration von Wohnhäusern entlang der Korridore des öffentlichen Nahverkehrs, durch Bündelung von Aktivitäten, bei denen ein hohes Fahrtenaufkommen zu erwarten ist, in zentralen Gegenden mit guter Anbindung an öffentliche Nahverkehrsmittel, und durch die Aufstellung von Leitlinien, durch die die Anbindung von Neubaugebieten an öffentliche Nahverkehrsmittel gewährleistet werden soll, dürfte sich die Nutzung von Pkw verringern lassen, ohne daß Einfluß auf die Entscheidungen für den einen oder anderen Verkehrsträger genommen werden muß. Die Entstehung der Informationsgesellschaft wird sich auf den Verkehrsbedarf und die Struktur der Beförderungsnachfrage auswirken.

⁸ Cross Sector Benefits of Accessible Public Transport von Fowkes, Oxley und Heiser, Cranfield 1994

Subsidiarität: Was bedeutet dies für das Bürgernetz?

25. Die Kommission erkennt an, daß für integrierte Lösungen für Probleme des Personenverkehrs in erster Linie die nationalen sowie vor allem, lokalen (kommunalen) und regionalen Behörden zuständig sind. Allerdings gibt es Bereiche, in denen Maßnahmen auf der Ebene der Gemeinschaft Verbesserungen des öffentlichen Personenverkehrssysteme bewirken können. Der Aufbau leistungsfähiger transeuropäischer Netze hängt beispielsweise von guten Zentralstellen und Verbindungen innerhalb europäischer Städte ab. Staus und deren Folgen mindern die Lebensqualität und beeinträchtigen die Chancen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Informationsaustausch und die Weitergabe von Informationen über bewährte Verfahren und neueste Techniken in ganz Europa dürften für die Planung und Umsetzung einer Verkehrspolitik auf allen Ebenen somit von enormem Nutzen sein.
26. Auf Ebene der Europäischen Union können Instrumente der Gemeinschaftspolitik, z.B. FuE-Programme, Regionalpolitik, technische Harmonisierung und transeuropäische Verkehrsnetze, zur Aufwertung der öffentlichen Personenverkehrssysteme in Europa beitragen. Das ist in einigen Bereichen bereits erfolgt. Die Berücksichtigung des Beitrags, den der öffentliche Personenverkehr zur Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik leisten kann, wird klarere Leitlinien für die jeweiligen Instrumente der Gemeinschaft entwickeln helfen. Mit der Festlegung einer kohärenten EU-Politik für öffentliche Personenverkehrssysteme wird somit eine klare Leitlinie für den Einsatz der verschiedenen Gemeinschaftsinstrumente vorgegeben.
27. Außerdem ist der rechtliche Rahmen für verkehrspolitische und damit zusammenhängende Maßnahmen, der durch die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, z.B. Vorschriften für den Marktzugang, öffentliche Leistungen und staatliche Beihilfen, bereits festgelegt wurde, von größter Bedeutung für die Leistungsfähigkeit nationaler und auch regionaler bzw. kommunaler Maßnahmen und für die Entscheidungen der Verkehrsträger und Investoren. Der bestehende Rahmen muß im Hinblick auf Optionen überprüft werden, mit denen seine Wirkung auf die Qualität und Attraktivität der öffentlichen Nahverkehrssysteme Europas verbessert werden kann.
28. Die EU-Rahmenvorgaben, die alle diese Maßnahmen umfassen, werden den Tausenden privater und öffentlicher Entscheidungen, die für die Entwicklung öffentlicher Personenverkehrssysteme erforderlich sind, eine optimale Gesamtwirkung verleihen. Hierdurch würde nicht nur die im Vertrag vorgeschriebene Subsidiarität gewährleistet, sondern es würde auch ein Beitrag zur Umsetzung dieses Prinzips auf nationaler Ebene geleistet.

TEIL B: BEWÄHRTE VERFAHREN DER PERSONENVERKEHRSPLANUNG - ENTWICKLUNG DES BÜRGERNETZES

29. Der Personenverkehr im weitesten Sinne umfaßt eine Vielzahl verschiedener Verkehrsmittel und -träger. Das Prinzip eines **Bürgernetzes** besteht darin, diese verschiedenen Verkehrsmittel soweit wie möglich miteinander zu verflechten, so daß der Fahrgast bzw. Reisende Wahlmöglichkeiten hat. Im vorhergehenden Kapitel wurde eine Qualitäts-Checkliste für öffentliche Personenverkehrssysteme beschrieben. Im vorliegenden Kapitel wird diese genauer untersucht. Zuerst wird kurz die Wechselwirkung der anderen Verkehrsmittel mit dem öffentlichen Personenverkehr beschrieben und es werden Wege zur besseren Integration - mit dem Ziel einer stärkeren Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel - aufgezeigt. Anschließend werden weitere Qualitätskriterien anhand von Beispielen bewährter Verfahren aus der EU und aus Ländern außerhalb der EU beschrieben und die bisherigen Ergebnisse dargestellt. Die nachstehend genannten Maßnahmen wurden auf nationaler oder regionaler Ebene - in einigen Fällen mit Unterstützung der Gemeinschaft - durchgeführt.

Fortbewegung zu Fuß

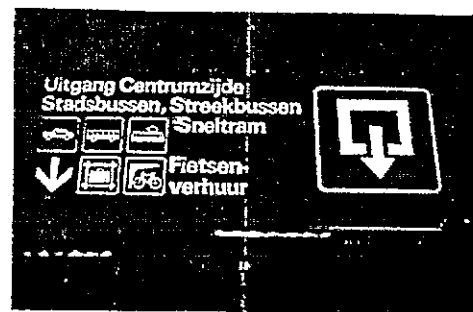
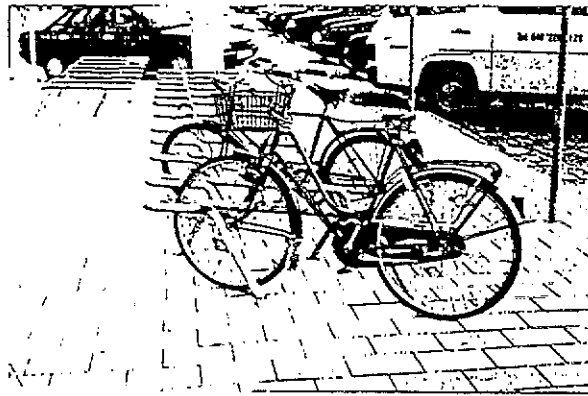
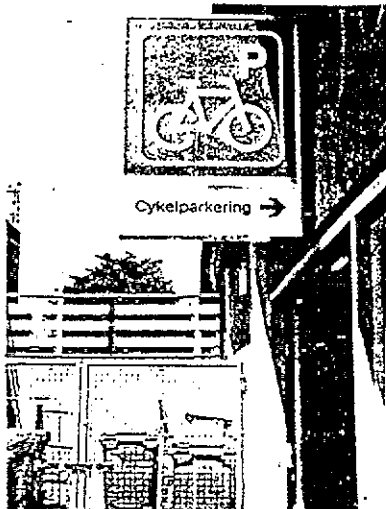
30. Bei der Benutzung öffentlicher und anderer Verkehrsmittel müssen am Beginn und dem Ende der Fahrt sowie beim Umsteigen zwischen Verkehrsträgern oder Fahrzeugen bestimmte Strecken zu Fuß zurückgelegt werden. Diese im Rahmen einer Fahrt zurückgelegten Wegstrecken sollten bei der Planung auf ein Minimum begrenzt werden. Außerdem sollte die Umgebung (z.B. U-Bahn-Stationen) möglichst benutzerfreundlich und sicher gestaltet werden. Allgemein gesehen ist das Zu-Fuß-Gehen bei den kürzesten Wegstrecken - bis zu 3 km - durchaus eine Alternative. Ungünstige Verkehrsgestaltung, Staus und Abgasbelastung halten in Städten von der Fortbewegung zu Fuß ab, während in ländlichen Gegenden die Fortbewegung zu Fuß entlang stark befahrener Straßen aufgrund der fehlenden Fußgängerwege ein gefährliches Unterfangen sein kann. Auch die Angst vor Überfällen spielt eine Rolle. Die klare Trennung des Verkehrs von Fußgängerwegen und die zunehmende Schaffung von Fußgängerzonen in Städten sind positive Entwicklungen. Auch eine bessere Beleuchtung und die Vermeidung von geschlossenen Bereichen bei der Gestaltung von Wohngebieten sind sinnvolle Maßnahmen.

Fahrrad

31. Besonders wichtig sind Maßnahmen, durch die Fahrräder in öffentliche Verkehrssysteme integriert werden können, da hierdurch die zurückgelegten Strecken wesentlich ausgedehnt werden können. Auch das Fahrrad bietet sich für kürzere Strecken (d.h. unter 8 km) als Alternative an. Fahrräder sind kompakt und relativ schnell und erreichen in der Stadt Durchschnittsgeschwindigkeiten von 15 bis 25 km/h.⁹ Wenn innerstädtische Autofahrten durch Fahrten mit dem Fahrrad ersetzt werden könnten, ergäbe sich ein erheblicher ökologischer Nutzen. Vom Europäischen Verband der Radfahrer (European Cyclists' Federation - ECF) wurde ein Plan zur Förderung des Fahrradfahrens in Stadtgebieten erarbeitet, dessen Schwerpunkt die bessere Berücksichtigung von Radfahrern bei der Infrastruktur und bei der Aufteilung der Fahrbahnen bildet. In den Niederlanden existieren in 80 Bahnhöfen Fahrradzentren. Diese von der niederländischen Eisenbahngesellschaft betriebenen Zentren bieten bewachte Parkplätze, Fahrradverleih, -reparaturen und -verkauf an.¹⁰

⁹ "Cyclisthastigheder", Jensen, Kopenhagen 1988

¹⁰ Quelle: Bikes and Trains; Forschungsprojekt der European Cyclists' Federation, finanziert durch die Europäische Kommission



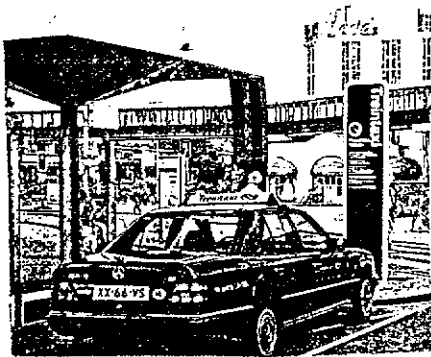
Motorzweiräder

32. Zu den Motorzweirädern zählen Motorfahrräder, Mopeds und Motorräder. Die Verkaufszahlen von Motorzweirädern steigen in der gesamten Union an. Dabei wird das Motorzweirad immer mehr als Freizeitfahrzeug und Verkehrsmittel für den Weg zur Arbeit gesehen. Ein Hauptvorteil der Motorzweiräder in Städten ist ihre relativ effiziente Platz- und Kraftstoffnutzung. In einem Bericht der Arbeitsgruppe Kraftfahrzeugemissionen (Motor Vehicle Emissions Group - MVEG) der Kommission von 1992 wurde errechnet, daß ein Motorzweirad für eine Fahrt in der Stadt 16 bis 46% weniger Zeit und 55 bis 81% weniger Kraftstoff als ein Pkw benötigt.¹¹ Der Europäische Motorradfahrerverband (Federation of European Motorcyclists - FEM) und die Internationale Motorradfahrervereinigung (International Federation of Motorcyclists - FIM) sprechen sich für verschiedene Maßnahmen zur besseren Integration von Motorzweirädern in den Nahverkehr aus, u.a. sichere Parkplätze in Park-and-Ride-Anlagen, getrennte Verkehrsführung und die Berechtigung zur Benutzung von Busspuren.

¹¹ Zitat aus einer Veröffentlichung des Europäischen Motorradfahrerverbands zu Maßnahmen zur Förderung von Motorzweirädern, Brüssel, Juli 1995

Taxis

33. In einigen Mitgliedstaaten sind Taxis vollgültiger Bestandteil des öffentlichen Verkehrswesens. Sie sind jedoch in jedem Fall ein wichtiges Verkehrsmittel für bestimmte Bevölkerungsgruppen, z.B. Personen ohne eigenen Pkw, ältere Mitbürger und Mobilitätsbehinderte und in einigen Fällen das kosteneffizienteste.¹² Trotz ihrer Bedeutung in der Verkehrskette werden Taxis eher zu wenig genutzt¹³. Mögliche Gründe hierfür sind: die Fahrpreise (obwohl ein von mehreren Personen gemeinsam genutztes Taxi oft billiger als ein öffentliches Verkehrsmittel ist) sowie die Qualität und Zugänglichkeit der Fahrzeuge, da spezielle Taxis, z.B. die Spezialexis in Spanien und Schweden oder die sogenannten "London-Taxis" in Großbritannien, relativ selten sind.



Zur besseren Integration von Taxis in die Verkehrskette wurden bereits Maßnahmen eingeleitet. Ein neuartiges Konzept in den Niederlanden, das Bahn-Taxi-Ticket, ermöglicht dem Fahrgast gegen Zahlung eines festen Zuschlags von 5 Hfl für den letzten Teil der Fahrt den Umstieg in ein bereitstehendes Taxi.

Ein "Treintaxi" an einem niederländischen Bahnhof.

Pkw

34. Die Maßnahmen zur besseren Nutzung von Pkw konzentrieren sich auf die Verbesserung des Verkehrsflusses im allgemeinen sowie auf die Erhöhung der Insassenzahl, z.B. durch Fahrgemeinschaften und gemeinsame Fahrzeugnutzung (Car-Sharing). Die Maßnahmen, durch die der Autofahrer Staus besser bewältigen kann, zielen auf die Entwicklung von Verkehrstelematik-Systemen im Rahmen des IRTE-Programms (Integrated Road Transport Environment) ab. Bei Maßnahmen zur Erhöhung der Insassenzahl werden u.a. Fahrzeugen mit drei oder mehr Insassen besondere Vorrechte eingeräumt. In den USA - und als Versuchsvorhaben auch in Madrid - werden Fahrzeugen mit mehreren Insassen besondere Straßenspuren vorbehalten. Bei derartigen Systemen müssen die Vorschriften genau eingehalten und streng überwacht werden. In einigen Mitgliedstaaten wurde damit begonnen, Pkw zur Ergänzung der öffentlichen Verkehrsmittel einzusetzen (insbesondere für ältere Menschen), andere Maßnahmen fördern Fahrgemeinschaften (mehrere Personen mit demselben Fahrziel benutzen gemeinsam einen Pkw) und somit die effizientere Nutzung von Pkw.

¹² Improving Public Transport Attractiveness, GD XVII, April 1995

¹³ Taxis, the neglected mode in public transport planning, Beuret, PTRC, 1994

INTEGRIERTES ELEKTRONISCHES VERKEHRSLEITSYSTEM (München)

Seit 1991 wird in München und den umliegenden Gemeinden nach und nach ein Verbund-Verkehrsleitsystem eingeführt, das im wesentlichen auf elektronischen Systemen basiert. Die wichtigsten Bestandteile sind:

- Installation von Informationsbildschirmen an Haltestellen und Umsteigebahnhöfen, auf denen den Fahrgästen die beste Möglichkeit angezeigt wird, das Ziel zu erreichen.
- Einbeziehung des öffentlichen Verkehrs als Alternative in den Verkehrsinformationen für Autofahrer.
- Dynamische Anpassung der Informationen an die einzelnen Verkehrsteilnehmer entsprechend der Verkehrslage.
- Bau großer Park-and-Ride-Anlagen

Dieses System wird durch Maßnahmen zur starken Verringerung der Pkw-Benutzung in der Innenstadt (Blaue Zone) ergänzt. Durch innovative, attraktive Fahrscheinangebote (Job-Tickets), die von den Arbeitgebern (Siemens, BMW) mitfinanziert werden, wird eine stärkere Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs gefördert.

Mit anderen Städten (Amsterdam, Lyon, London und Dublin) findet ein von der EU unterstützter Informationsaustausch über die gesammelten Erfahrungen statt.

Der öffentliche Personenverkehr

35. In der gesamten Europäischen Union und der übrigen Welt laufen umfangreiche Arbeiten zur Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel, mit denen diese ihr Potential voll ausschöpfen sollen. Die Verbesserungen betreffen zentrale Bereiche wie Fahrzeuge und Wagenpark, Systemintegration, Informationsangebot, Qualität der Beförderungsleistungen, größere Bequemlichkeit, Planungsvorrang für öffentliche Verkehrsmittel sowie die Raumplanung als Teil eines integrierten Konzepts. Diese Liste ist nicht vollständig; daneben gibt es zahlreiche weitere Beispiele für sinnvolle und innovative Konzepte, die hier nicht genannt werden.
36. Die Unzufriedenheit der Fahrgäste ist häufig auf ungeeignete Fahrzeuge und Ausrüstungen zurückzuführen. Dies ist u.a. dadurch bedingt, daß die Fahrzeuge schwer zugänglich, zu alt, zu eng oder zu schmutzig sind. Die Infrastruktur (Unterstände, Drehkreuze) ist z.T. ebenfalls ungeeignet. Die schwere Zugänglichkeit ist für viele Menschen ein Problem, nicht nur für Behinderte. Ältere Mitbürger, Schwangere, Fahrgäste mit Kinderwagen oder Kleinkindern oder sperrigen Einkaufstüten können bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ebenfalls auf Schwierigkeiten stoßen. In ganz Europa wird jedoch in Fahrzeuge und Fuhrparks investiert. Eine neue Generation mittelgroßer Busse sowie von Klein- und Stadtbussen wird entwickelt, mit denen auch bisher nicht angebundene Bereiche oder neue Fußgängerzonen bedient werden sollen.



Ein Niederflur-"Servicebus", Aalborg (Dänemark)



*Ein extrem wendiger Niederflur-Stadtbuss,
der mit "umweltfreundlichem Diesel"
betrieben wird (Brügge).*

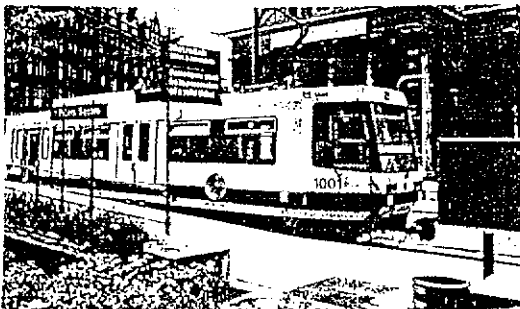


Ein Elektro-Stadtbuss in Florenz

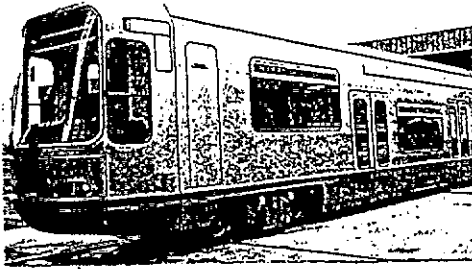


*Einsatz einer Niederflurstraßenbahn,
Sheffield (UK)*

37. Im Bereich leichter Schienenfahrzeuge vollzog sich - mit Grenoble als Vorreiter - eine gewisse Renaissance der Straßenbahn, die in vielen Städten in ultramodernem Design neu bzw. wieder eingeführt wird und eine hervorragende Zugänglichkeit bietet.

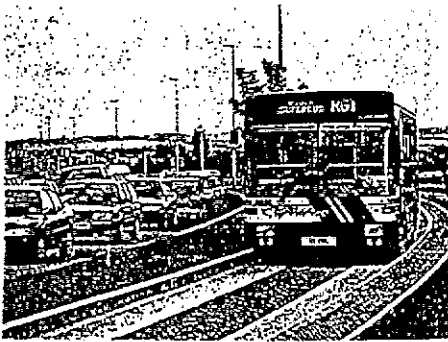


*Die "Metrolink" in Manchester befördert
jährlich 12,5 Millionen Fahrgäste, davon
20% ältere Menschen, und ersetzt
jährlich mehr als 1 Million Pkw-Fahrten
ins Stadtzentrum.*



Ein typisches Beispiel für den Fuhrpark in Frankreich: eine Niederflur-Straßenbahn in Rouen

38. Ergänzend zu Fahrzeugnormen wurden auch neuartige Konzepte zur besseren Auslastung vorhandener Systeme eingeführt, z.B. spurgeführte Busse sowie Straßenbahnen, die das Eisenbahn-Schienennetz nutzen können.



Spurgeführte Busse sind normale Busse, die für den Einsatz auf einer speziellen Busfahrbahn modifiziert wurden. Auf normalen Straßen können sie als normale Busse eingesetzt werden. Der Vorteil gegenüber Busspuren ist, daß sie nur einen 2,6 m breiten systemeigenen Fahrweg statt der 3,5 m breiten Spur herkömmlicher Busse benötigen und durch bauliche Maßnahmen der übrige Verkehr am Befahren der Busspuren gehindert werden kann.

Ein spurgeführter Bus umfährt einen Stau in Leeds

Systemintegration

39. Die potentiellen Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel können abgeschreckt werden, wenn sie während der Fahrt nicht nur den Verkehrsträger wechseln oder auf ein anderes Verkehrsmittel desselben Verkehrsträgers umsteigen müssen, z.B. vom Bus auf die Straßenbahn oder vom Bus auf einen anderen Bus, sondern außerdem lange Wartezeiten in Kauf nehmen müssen, da die Fahrpläne nicht aufeinander abgestimmt sind, bzw. wenn sie Zusatzfahrtscheine lösen müssen, weil nicht die gleichen Fahrtscheine gelten. In Norwegen¹⁴ durchgeführte Projekte sowie eine Studie in Schweden¹⁵ ergaben, daß Wartezeiten außerhalb des Fahrzeugs bis zu dreimal so negativ empfunden werden wie Wartezeiten im Fahrzeug.
40. Durch die Systemintegration sollen alle öffentlichen Verkehrsmittel in einem gemeinsamen Betriebssystem zusammengefaßt werden. Das Prinzip besteht darin, daß die verschiedenen Verkehrsträger (Straßenbahn, Vorortzug, U-Bahn, Bus) innerhalb eines Netzverbunds betrieben werden. Die drei wichtigsten Elemente eines integrierten Systems sind aufeinander abgestimmte Fahrpläne, Ausgabe von durchgehend gültigen Fahrtscheinen und multimodale Haltestellen.

¹⁴ Norwegisches Versuchsprogramm für den öffentlichen Verkehr - Oslo 1993

¹⁵ Algers und Wildert 1987; zitiert aus "Factors influencing modal choice" - Rotterdam Transport, September 1991

Fahrpläne

41. Eine Koordination der Fahrpläne ist außerordentlich wichtig. Wechsel des Verkehrsmittels sollten weitestmöglich vermieden werden; läßt sich dies nicht vermeiden, sollten die Wartezeiten auf das nächste Fahrzeug auf ein Minimum reduziert werden.

Wir alle kennen nur zu gut die Situation, daß ein Verkehrsmittel gerade abfährt, wenn ein anderes ankommt, dessen Fahrgäste auf den Anschluß angewiesen sind.

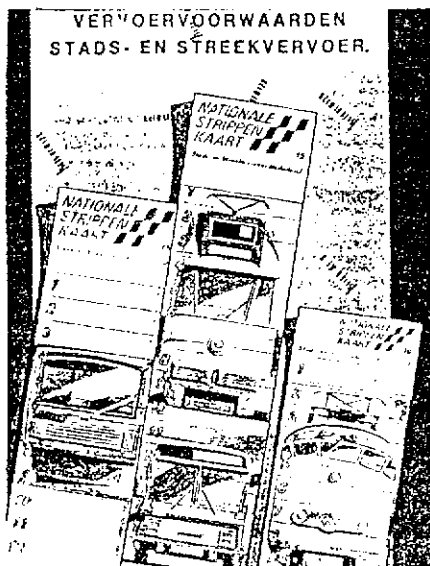
Eine einfache, wirksame Möglichkeit zur Überwindung dieses Problems wird in Graz (Österreich) praktiziert, wo ein Signal es einem wartenden Bus anzeigt, wenn eine Straßenbahn nur wenige Minuten von der Haltestelle entfernt ist. Der Bus kann seine Abfahrt dann geringfügig verzögern.

42. Wird das System von einem einzigen Betreiber verwaltet, ist die Koordination erleichtert. Jedoch ist auch eine Koordination zwischen mehreren Betreibern (sogar über Ländergrenzen hinweg) möglich.

Von zwei Betreibern auf beiden Seiten der französisch-schweizerischen Grenze, in Annemasse und Genf, wurde ein Vertrag über die Harmonisierung der Ankunft- und Abfahrtzeiten bei Anschlüssen unterzeichnet.

Fahrscheine

43. Die Fahrpreissysteme sind oft komplex und die Zahlungsvorschriften zu restriktiv, z.B. wenn Fahrscheine im voraus gelöst werden müssen, im Fahrzeug nicht verkauft werden oder der passende Betrag verlangt wird. Ein integriertes und harmonisiertes Fahrscheinsystem ist eine Erleichterung für die Benutzer, da sie zu Beginn der Fahrt einen während der gesamten Fahrt geltenden Fahrschein erwerben können. Wo solche Systeme eingeführt wurden, hat dies zu einer stärkeren Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel geführt.



In den Niederlanden ist die "Nationale Strippende Kaart", die im ganzen Lande gilt, mit 2, 3, 15 und 45 Streifen erhältlich, die jeweils einer Zone entsprechen. Je mehr Zonen durchfahren werden, desto mehr Streifen werden entwertet.

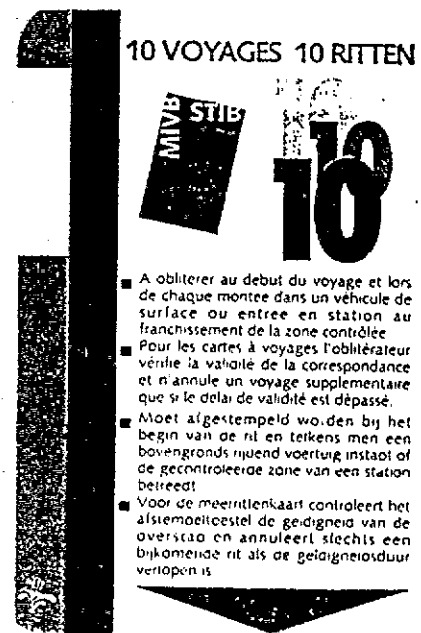
Carte Orange: 1975 in Paris eingeführt, für alle Verkehrsmittel gültig. Bus-Fahrgastzahlen um 36% gestiegen.

Travelcard: 1982 in London eingeführt, gültig für U-Bahn, Bus- und Schienenverkehr; Anstieg der Fahrgastzahlen in öffentlichen Verkehrsmitteln um 16%, trotz Rückgang in anderen Bereichen



Ein Beispiel für eine in einer ganzen Region gültige Karte ist die "Regio Umweltkarte" in Freiburg, mit der die Fahrgäste in der gesamten Region mit 14 verschiedenen Unternehmen fahren können; an Wochenenden können bis zu zwei Erwachsene und vier Kinder mit einer einzigen Karte fahren.

Auf diesen Karten ist in ihrer einfachsten Form ein fester Betrag oder eine Anzahl von Fahrten gespeichert, der/die bei der Benutzung nach und nach verbraucht wird. Komplexere "Smartcards" enthalten Speicher, die die Fahrpreise z.B. nach Entfernung und Tageszeit differenzieren können. Diese hochentwickelten Fahrscheinsysteme ermöglichen nicht nur eine exakte Zuordnung der Einnahmen zu den verschiedenen Betreibern, sondern sind auch als Verwaltungsinstrument wichtig, da sie präzise Informationen über die Nutzung des Systems vermitteln und damit eine bessere Anpassung an die Kundenbedürfnisse ermöglichen. Diese Karte verrät dem Betreiber beispielsweise, ob eine bestimmte Linie bzw. ein Teil einer Linie zu einer bestimmten Tageszeit oder an bestimmten Tagen besonders stark in Anspruch genommen wird. Anhand dieser Daten kann er für diese Zeiträume zusätzliche Fahrzeuge einsetzen.



MULTISERVICE-KARTE ALS ZAHLUNGSMITTEL: DUBLIN

Im Rahmen des von der EU finanzierten GAUDI-Projekts (Generalised and Advanced Urban Debiting Innovations) werden in Dublin Multiservice-Karten eingesetzt, die in öffentlichen Verkehrsmitteln, für Parkgebühren und für Telefongespräche benutzt werden können. Je nach in Anspruch genommener Leistung werden die Gebühreneinheiten automatisch von der Karte abgebucht.

44. Ein Beispiel für eine integrierte Fahrpreisgestaltung besteht im Rhein-Main-Verkehrsverbund, der am 27. Mai 1995 gegründet wurde und durch den 115 Betreiberunternehmen und 150 Fahrpreisstrukturen auf einem Gebiet mit 4,9 Millionen Einwohnern und einer Fläche von über 14000 Quadratkilometern zu einem einzigen Betriebsgebiet zusammengefaßt wurden, in dem ein einziges Fahrscheinsystem und eine einzige Fahrpreisstruktur gelten. Eine Schwierigkeit bei Fahrscheinen, die für mehr als einen Betreiber gültig sind, ist die Ermittlung der tatsächlich benutzten Linien und damit die Festlegung der Einnahmenverteilung. Um diese zu erleichtern, stellen immer mehr Betreiber auf mikroelektronische, hochentwickelte Fahrscheinsysteme um.

Multimodale Haltestellen

45. Der Aufbau eines leistungsfähigen Bürgernetzes hängt entscheidend von der Integration der verschiedenen Verkehrsträger ab. Hierbei spielt die Verknüpfung der öffentlichen Verkehrsmittel eine Rolle, außerdem müssen jedoch auch Fußgänger und die Verknüpfung mit Privatfahrzeugen (Pkw, Motorzweiräder und Fahrräder) berücksichtigt werden. Multimodale Haltestellen bzw. Umsteigebahnhöfe ermöglichen den raschen, einfachen Umstieg von einem dieser Verkehrsmittel auf ein anderes.
- Als einfachste Form einer multimodalen Haltestelle ist die Park-and-Ride-Anlage zu nennen, die den Umstieg vom Pkw auf ein öffentliches Verkehrsmittel ermöglicht. Idealerweise sollten bei derartigen Anlagen sichere, überdachte Parkplätze für Fahrräder vorgesehen sein, damit auch Fahrradfahrer öffentliche Verkehrsmittel voll nutzen können. Eine noch umfassendere multimodale Haltestelle wird derzeit in "La Defense" in Paris errichtet. In dieser Anlage werden Stadt-, Vorort- und Regionalbusse, Metro und RER (das regionale Hochgeschwindigkeits-Metronetz), Vorortzüge, Privat-Pkw, Taxis, Reisebusse und später auch der Hochgeschwindigkeitszug TGV zusammengefaßt. Das Prinzip ist in beiden Fällen dasselbe: Schaffung eines hochwertigen Umfelds und eines leichten Zugangs, so daß das Umsteigen zwischen verschiedenen Verkehrsträgern einfach und rasch möglich ist.

Informationen

46. Eine effiziente Benutzung von Verkehrsmitteln und -leistungen ist nur dann möglich, wenn die Benutzer vor der Fahrt über die bestehenden Wahlmöglichkeiten informiert und während der Fahrt über den Verlauf der Fahrt, die verschiedenen Möglichkeiten und über evtl. notwendiges Umsteigen auf dem laufenden gehalten werden. Informationen in Echtzeit über Ankunfts- und Abfahrtszeiten gehören an Flughäfen zum Standard. Durch die technische Entwicklung der letzten Jahre, insbesondere im Bereich Telematik/Telekommunikation (Informationsgesellschaft) konnten auch erhebliche Fortschritte bei der raschen, kundenfreundlichen Übermittlung von Informationen an Benutzer der städtischen Verkehrsmittel erreicht werden. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise Systeme zu nennen, mit denen die Ankunftszeiten von Straßenbahnen und Bussen hochgerechnet und an den Haltestellen angezeigt werden können oder mit denen die Pkw-Fahrer auf freie Parkplätze an Umsteigebahnhöfen hingewiesen werden.



Parkplatzsuche in Madrid

47. In den meisten Mitgliedstaaten sind Systeme im Einsatz, die über Teletext, Minitel und die örtlichen Rundfunkstationen oder über benutzerfreundliche Computerterminals an Umsteigebahnhöfen die Fahrgäste in Echtzeit mit Informationen über die öffentlichen Verkehrsmittel versorgen. Zur Informationsübermittlung ist jedoch nicht immer hochmoderne Technik notwendig; auch die Ansage der Bushaltestellen ist für die mit dem Busnetz nicht vertrauten Benutzer eine Orientierungshilfe. Diese kann mit Informationen im Fahrzeug kombiniert werden, z.B. auf der Berliner Buslinie 100, bei der Informationen über die Endhaltestelle und die nächste Haltestelle automatisch im Bus angezeigt werden. Durch Betriebsunterstützungssysteme, wie sie z.B. in Barcelona eingesetzt werden, ist eine ständige Kommunikation zwischen Fahrzeugen, Benutzern und der Leitstelle möglich. Auf diese Weise kann die Leitstelle unvorhergesehene Verzögerungen einplanen und die Fahrgäste in den Fahrzeugen über Lautsprecheranlagen bzw. an den Haltestellen durch alphanumerische Anzeige informieren.

Beförderungsangebote von Tür zu Tür

48. Die Wahl des Verkehrsmittels wird weitgehend durch die Qualität der angebotenen Leistung bestimmt. Wer die Wahl hat, betrachtet öffentliche Nahverkehrsmittel häufig als zweite Wahl gegenüber dem Pkw. Einer der Hauptvorteile des Pkw ist, daß er seine Insassen von Tür zu Tür bringt (soweit die Parkverhältnisse dies zulassen). Öffentliche Verkehrsmittel erreichen niemals eine derartige Flexibilität, doch kann ihre Konkurrenzfähigkeit im Hinblick auf Bequemlichkeit durch entsprechende Maßnahmen gesteigert werden. Viele Betreiber setzen heute Taxis in Kombination mit Nachtbussen ein oder nutzen für den Fahrbetrieb bei Nacht sogar ausschließlich Taxis. In Wedel bei Hamburg halten die Nachtbusse gegen Zahlung eines geringen Zuschlags direkt vor der Haustür der Fahrgäste, auch wenn hierfür ein Umweg notwendig ist. In den oft von Kleinbussen bedienten Wohngebieten fährt der Bus eine festgelegte Strecke ab, hält aber je nach Bedarf. Für dieses als "Hail and Ride" bekannte System werden oft auch Busse eingesetzt, die auf die Bedürfnisse von Mobilitätsbehinderten zugeschnitten sind.

Planungsvorrang für öffentliche Verkehrsmittel

49. In Großstädten kann, gleichgültig, welche Maßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Verkehrsmittel ergriffen werden, kaum eine ausreichende Verringerung der Staus erreicht werden, um einen optimalen Flotteneinsatz zu ermöglichen, so lange das System starke Vorteile für Pkw bietet. Nachstehend betrachten wir verschiedene Fördermaßnahmen, durch die öffentliche Verkehrsmittel wettbewerbsfähiger werden sollen.

Für öffentliche Verkehrsmittel reservierte Fahrspuren

50. Auf Busspuren oder reservierten Straßenbahnstrecken können öffentliche Verkehrsmittel die durch andere Verkehrsmittel verursachten Staus umfahren. Dies trägt wesentlich zur Förderung des öffentlichen Nahverkehrs bei.

Vorrang an Ampeln

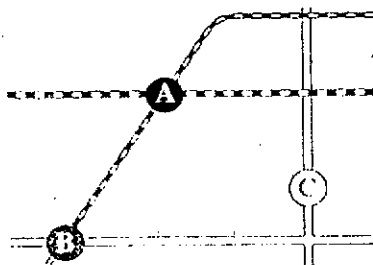
51. Wenn öffentliche Nahverkehrsmittel an Ampeln Vorrang erhalten, können sie in erheblichem Maß Zeit einsparen und, was noch wichtiger ist, ihre Fahrpläne zuverlässiger einhalten. Das einfachste System hierfür ist eine in der Fahrbahn verlegte Magnetschleife, die beim Überfahren aktiviert wird und z.B. die Ampel auf Grün schaltet. Ein komplexeres System, die Selektive Fahrzeugklassifizierung (Selective Vehicle Detection), arbeitet nach dem Infrarotprinzip. Die Fahrzeuge sind mit Transpondern ausgerüstet, die mit den Ampeln "kommunizieren". Ein Grünsignal kann verlängert bzw. die Rotphase verkürzt werden. Wenn die Fahrzeuge abbiegen, kann ein Filterlicht aktiviert werden, so daß der Bus auch vor dem Gegenverkehr abbiegen kann. An Busspuren sind noch größere Zeiteinsparungen möglich, indem ein zusätzlicher Satz Ampeln vor der Kreuzung montiert wird und ausschließlich die öffentlichen Nahverkehrsfahrzeuge bis zur Ampel vorfahren können.

Beschränkung der Pkw-Zufahrtberechtigungen

52. Durch bestimmte Vorrangmaßnahmen für öffentliche Verkehrsmittel werden die Zufahrtmöglichkeiten für Pkws eingeschränkt. In vielen Städten sind Innenstadt-bereiche für Pkws gesperrt und dürfen so ausschließlich von öffentlichen Nahverkehrsmitteln befahren werden. In vielen Städten, in denen Pkws nicht völlig ferngehalten werden, wurden die Pkw-Parkplätze im Innenstadtbereich stark eingeschränkt. Im Idealfall sollte diese Maßnahme mit der Schaffung von Park-and-Ride-Parkplätzen in den Außenbereichen gekoppelt sein.

Flächennutzungsplanung

53. Mit der Flächennutzungspolitik läßt sich eine günstige Verkehrsanbindung bestimmter Standorte und Einrichtungen erreichen und gleichzeitig die Zahl der notwendigen Fahrten verringern. Unternehmen und andere Aktivitäten können in Gebieten zusammengefaßt werden, die über gute Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel verfügen. Auch die Entfernungen zwischen Wohngebieten und Geschäften und Schulen lassen sich verringern. In den Niederlanden wird landesweit eine Politik des "richtigen Unternehmens am richtigen Ort" praktiziert. Diese als "ABC"-Verfahren bekannte Politik soll gewährleisten, daß Unternehmen und Dienstleistungsbetriebe, deren Angestellte und Besucher öffentliche Verkehrsmittel potentiell stark nutzen können, an Orten angesiedelt werden, die durch öffentliche Verkehrsmittel leicht erreichbar sind bzw. leicht erschlossen werden können.



Im ABC-System werden die Standorte nach ihrer Anbindung eingestuft.

A = gut erreichbar durch öffentliche Verkehrsmittel, z.B. in Nähe von Haltestellen. Pkw-Pendleraufkommen nicht mehr als 20%. B = gut erreichbar durch öffentliche Verkehrsmittel und Auto, z.B. in der Nähe von Umgehungsstraßen, die von Hauptkorridoren des öffentlichen Verkehrsnetzes durchschnitten werden. Pkw-Pendleraufkommen nicht mehr als 33%. C = gut erreichbar über die Straße, z.B. in Nähe von Schnellstraßen. Unbegrenzte Automobilität.

Unternehmen und Dienstleistungsbetriebe werden entsprechend ihrem Mobilitätsprofil eingestuft, in das die Beschäftigten- und Besucherzahl, die Abhängigkeit vom Frachtverkehr auf der Straße und vom Pkw-Verkehr einfließen. Geschäfte und Büros werden in A oder B angesiedelt, verkehrsabhängige Unternehmen in C. Die Ansiedlung von Einkaufszentren "auf der grünen Wiese" in C-Gebieten ist nicht zulässig.

54. In Großbritannien wurde 1994 in den Planungsrichtlinien für kommunale Behörden die Notwendigkeit formuliert, die Rolle der Flächennutzungsplanung als Mittel zur Verringerung der notwendigen Fahrten aufzugreifen und die Nutzung anderer Verkehrsmittel als Pkws zu fördern¹⁶. Gleichzeitig fand eine Abkehr von der Erteilung von Baugenehmigungen für Einkaufszentren "auf der grünen Wiese" statt. Auf kommunaler Ebene laufen in den Städten Bremen und Edinburgh Planungen für Wohngebiete, in denen keine Pkw-Infrastruktur vorgesehen ist; in den USA wird häufig Portland als Beispiel für ein integriertes Konzept angeführt, bei dem öffentliche Verkehrsmittel gefördert, Unternehmen in der Nähe von Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel angesiedelt und Pkw-Parkmöglichkeiten eingeschränkt werden.

INTEGRATION DER VERKEHRS- UND FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG: PORTLAND

Portland im US-Bundesstaat Oregon ist Teil eines Großstadt-Einzugsgebiets mit 1,4 Millionen Einwohnern. Durch die Dezentralisierung der Arbeitsplatz- und Wohngebietsentwicklung in den 60er und 70er Jahren entstanden ausgedehnte Vororte, das Stadtzentrum verödete und soziale Probleme waren die Folge. Um der Ausbreitung der Stadt entgegenzuwirken, ländliche Gebiete zu schützen und Energie einzusparen, setzte der Bundesstaat eine Kommission mit besonderen Vollmachten ein. Das Ziel war, die Abhängigkeit vom Pkw zu verringern, die zu zunehmenden Staus sowie Lärm- und Schadstoffbelastung führte. In der Innenstadt von Portland entstanden Gebäude mit hoher Wohndichte, um die Zahl der Wohnbevölkerung zu erhöhen. Durch gezielte Maßnahmen wurde dieser Bereich fußgängerfreundlicher gestaltet. Unter anderem wurde eine Uferschnellstraße in eine Uferpromenade umgestaltet, strenge Parkeinschränkungen wurden eingeführt und im Innenstadtbereich wurde ein kostenloses öffentliches Nahverkehrssystem mit Leichtbahnen neuer Konzeption eingerichtet. Neue Straßenbauvorhaben wurden zugunsten neuer Linien für den öffentlichen Verkehr aufgegeben. Durch diese Maßnahmen wurde das Stadtzentrum neu belebt und 30 000 zusätzliche Arbeitsplätze wurden geschaffen. 40 % der Pendler benutzen mittlerweile öffentliche Verkehrsmittel. Als Ausdruck seines Bekenntnisses zu dieser Politik bezog das Verkehrsministerium des Bundesstaats Oregon in Portland vor kurzem neue Büroräume, die keine Pkw-Parkplätze, jedoch gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr aufweisen.

TEIL C: DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN UNION

55. Im vorangegangenen Abschnitt wurden verschiedene Beispiele bewährter Verfahren auf einzelstaatlicher, kommunaler und regionaler Ebene betrachtet. In diesem Abschnitt nun wird auf die den öffentlichen Verkehr betreffenden Bereiche eingegangen, in denen verkehrsbezogene Gemeinschaftsaktionen entweder angebracht wären oder bereits durchgeführt werden.

KAPITEL I: VERBREITUNG VON KNOW-HÖW UND ZIELFESTLEGUNG

56. Der Wert des Informationsaustauschs wird an zahlreichen bewährten Verfahren deutlich. Zahlreiche Einrichtungen, Behörden und Verbände arbeiten bereits am Aufbau eines systematischen Informationsaustauschs zu Themen, die für alle Betreiber und Benutzer von öffentlichen Personenverkehrssystemen von Bedeutung sind. Die EUROCITIES-Initiative ist als Beispiel für eine konzertierte Initiative europäischer Städte beim grenzüberschreitenden Austausch von Informationen über bewährte Verfahren, z.B. im Verkehrsbereich, zu nennen. Das POLIS-Netz und das Urban Transport Telematics Forum haben sich als wichtige Instrumente für die Informationsvermittlung bewährt. Im Rahmen der 1994 geschaffenen Organisation "Autofreie Innenstädte" arbeiten über 50 europäische Städte zusammen an Maßnahmen zur Verbesserung der umweltfreundlichen Mobilität in Städten, und in der Europäischen Vereinigung für Verkehr und Umwelt (T&E) sind 25 Nicht-Regierungsorganisationen aus 15 Ländern zusammengefaßt, die sich alle mit Verkehrs- und Umweltfragen befassen.
57. In einigen Mitgliedstaaten findet zwischen Betreibern und Behörden ein regelmäßiger Informationsaustausch zu Fragen des Personenverkehrs statt. Die Europäische Konferenz der Verkehrsminister (CEMT) verfolgt die Entwicklungen in diesem Bereich. Derartige Expertenkonferenzen und Untersuchungen ziehen jedoch nicht immer Verbesserungen in der täglichen Praxis der Verkehrsteilnehmer nach sich. Der regelmäßige, umfassende Informationsaustausch über die Optionen bei der Verbesserung bestehender Systeme könnte ebenfalls verbessert werden.

Auf dem Weg zu einem höheren Stellenwert auf der politischen Tagesordnung

58. Die Kommission ist der Überzeugung, daß die Frage der Verbesserung des öffentlichen Personenverkehrs auf der politischen Tagesordnung einen weit höheren Stellenwert einnehmen sollte. Die Kommission strebt einen besseren Informationsaustausch und eine eingehende Nachbereitung auf europäischer Ebene an. Auch die Interessen der Benutzer¹⁷ müssen in diesen Diskussionen mehr Gehör finden. Die Kommission wird prüfen, wie die Benutzerinteressen am besten berücksichtigt werden können, einschließlich der Zweckmäßigkeit unterstützender Informationsnetze für Benutzergruppen mit besonderen Bedürfnissen (z.B. ältere Menschen). Sie wird weiterhin die Integration der Verbraucherpolitik in andere Bereiche einschließlich des Verkehrssektors anstreben.

¹⁷

Die Ausdrücke "Benutzer" oder "Passagiere", die im Verkehrssektor gebräuchlich sind, sind gleichbedeutend mit "Verbraucher" im Sinne von Artikel 129a des Vertrages.

59. Der bestehende Rahmen für Informationsaustausch und -verbreitung muß verbessert und ergänzt werden, damit das bestehende Know-how (bzw. das Wissen, wie man es nicht machen sollte) einem breiteren Kreis zugänglich gemacht werden kann. Durch derartige Rahmenbedingungen sollten keine Einheitsvorschriften erzwungen werden, sondern es sollte die Sensibilisierung für unterschiedliche Konzepte gefördert werden. Darüber hinaus können damit die (freiwilligen) Zielvorgaben zu Fragen wie Schadstoffreduzierung, Verkürzung der Fahrzeiten, Fahrgastbefragung, Verbesserung der Zugänglichkeit der Verkehrsmittel sowie Erhöhung der Fahrgastzahlen in öffentlichen Verkehrsmitteln festgelegt werden. Das Europäische Parlament, der Rat und weitere EU-Organen müssen eine wichtige Rolle bei der Festlegung und Förderung dieser Ziele übernehmen. Diese Ziele wären auch hilfreich für Betreiber und Verkehrsplanungsbehörden, die politische Unterstützung für die zur Verwirklichung dieser Ziele notwendigen Maßnahmen suchen. Auch die Kriterien für die Flächennutzung, mit denen die Zugänglichkeit der Verkehrsmittel gesteigert und die Notwendigkeit von Fahrten verringert wird, müßten hierbei berücksichtigt werden. Analog hierzu wäre auch die Aufstellung von Kriterien für die qualitative Bewertung von Verkehrssystemen nützlich zur Förderung der Zugänglichkeit und Qualität in der gesamten Europäischen Union durch freiwillige Maßnahmen. Die Kommission beabsichtigt, die Durchführbarkeit einer derartigen Qualitätsbewertung zu prüfen und zu untersuchen, ob sie sich als Grundlage für ein Prämierungssystem für alle europäischen Städte und Gemeinden eignet, deren Verkehrssysteme hohe Qualitätsstandards aufweisen.
60. Die systematische Bereitstellung von Informationen für Planung und Betrieb von Personenverkehrssystemen könnte durch die Zusammenlegung bestehender Datenbanken zu F&E und den Ergebnissen der Praxis sowie Erfahrungen in der Europäischen Union und darüber hinaus verbessert werden. Die Kommission strebt daher eine Kooperation mit Forschungsinstituten und nationalen und regionalen Verkehrsplanungsbehörden an, so daß umfassende Datenbanken aufgebaut werden können, die für die Verkehrsplaner und Betreiber leicht zugänglich sind.
61. Die bestehenden Regeln für Beförderungs- und Haftungsbedingungen sind Beispiele für Bereiche, in denen eine allmähliche Konsensbildung auf der Basis von Mindeststandards den Weg für weitere Fortschritte ebnen könnte. Die Förderung qualitativer Verbesserungen im Verkehrssystem könnte auch durch die Prämierung innovativer Praktiken von Betreibern oder Planungsbehörden anhand anerkannter Kriterien unterstützt werden.
62. Praktische Möglichkeiten zur Verbesserung der Informationsverbreitung und Konsensbildung über die anvisierten Ziele werden im Rahmen eines "Bürgernetz-Forums" erörtert, das die Kommission im Jahr 1996 im Rahmen des Konsultationsprozesses einberufen wird. Auf diesem Forum können interessierte Parteien - auch Fahrgäste - und Behörden, die für öffentliche Personenverkehrssysteme zuständig sind, sich darüber informieren, wie Know-how besser gemeinsam genutzt werden kann und wie die Bedürfnisse der Benutzer den Entscheidungsträgern im Verkehrsbereich besser vermittelt werden können. Über weitere Schritte wird nach Vorliegen der Ergebnisse des Forums entschieden.

KAPITEL II: ABSTIMMUNG DER F&E-PRIORITÄTEN AUF DIE BEDÜRFNISSE DER FAHRGÄSTE

63. Das Vierte Rahmenprogramm der Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (FTE) umfaßt auch ein spezifisches Programm für den Verkehrssektor. Von 1995 bis 1998 werden ca. 240 Mio. ECU für Forschungsarbeiten zur Verbesserung der Verkehrsnetze aufgewendet. Auch die Entwicklung von Strategien zur Förderung nachhaltiger Mobilität wird in einem horizontalen Programm mit strategischen Forschungsarbeiten behandelt. Die Forschungsarbeiten im Nahverkehrssektor erstrecken sich auf verschiedene Forschungs- und Demonstrationsmaßnahmen im Bereich Verkehrsmanagement, Strategien zur Förderung von Verkehrsverlagerungen sowie Preisgestaltung und Finanzierung.

Bestehende Forschungsprogramme

64. Die Kommission engagierte sich insbesondere in der Anwendung der Telekommunikations- und Informationstechnologie, d.h. der Verkehrs-Telematik (insbesondere durch Finanzierung der DRIVE I- und ATT-Programme). In mehr als 50 Städten laufen derzeit Pilotversuche. In diesem Programm konzentrierten sich die Arbeiten auf sieben betriebsrelevante Bereiche. Sechs dieser Bereiche leisteten wesentliche Beiträge zu den Anwendungen und Techniken, die für die Optimierung des Nahverkehrs in den europäischen Städten der Zukunft notwendig sein werden.
65. Das spezifische Telematik-Anwendungsprogramm innerhalb des Vierten Rahmenprogramms verfügt für Verkehrsfragen über eine Mittelausstattung von 205 Mio. ECU und soll die Forschungsarbeiten früherer Programme fortsetzen und konsolidieren. Das POLIS-Netz mit über 40 Städten und Regionen, die an der Einführung der Verkehrs-Telematik zur Lösung von Verkehrs- und Umweltproblemen interessiert sind, wurde von der Kommission mitfinanziert und unterstützt. Dieses gemeinsame Unternehmen zielt auf die Einführung neuer Technologien ab, mit denen die Probleme der Mobilität in Städten gelöst werden sollen.
66. Das europäische Programm COST Verkehr hat Untersuchungen über Antriebssysteme, alternative Kraftstoffe, Energienutzung, Nachfrage im interregionalen Verkehr, Niederflurbusse, stadtverträglichen Güterverkehr sowie die Komplementarität zwischen Hochgeschwindigkeitszügen und Luftverkehr koordiniert. Eine neue Aktion zum bereichsübergreifenden Nutzen leicht zugänglicher öffentlicher Verkehrsmittel befindet sich zur Zeit in Vorbereitung.
67. Die bis jetzt erreichten Fortschritte bei der Schaffung eines stufenfreien Zugangs unterstreichen, daß die gesamte Verkehrskette leicht zugänglich sein muß. Verschiedene nationale Entwicklungsarbeiten an Niederflurbussen führten zur Inangriffnahme des Forschungsprojekts COST 322 mit dem Ziel einer Kosten-Nutzen-Analyse von Niederflurbussen, um Kriterien bzw. Spezifikationen für Fahrzeuge und Bushaltestellen, speziell für Menschen mit eingeschränkter Mobilität, festzulegen. An diesem Projekt nahmen Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, die Niederlande, Spanien, Schweden, die Schweiz und das Vereinigte Königreich teil. Dank ihrer Teilnahme an diesem Projekt konnten diese Länder eine weltweit führende Stellung in Entwicklung und Betrieb von Niederflurbussen einnehmen.

68. Aufgrund des Erfolgs des COST-Projekts über Niederflurbusse wurde ein neues COST-Projekt zur Beförderung von Personen mit eingeschränkter Mobilität (COST 335 - Zugänglichkeit von Eisenbahnsystemen) in die Wege geleitet. Bei diesem Projekt sollen die bewährten Verfahren zusammengeführt werden, mit denen die Bedürfnisse behinderter und älterer Menschen in allen Aspekten des Eisenbahnverkehrs berücksichtigt und ggf. beste Konstruktionspraktiken empfohlen werden. Diese Arbeiten sind von Bedeutung für alle (potentiellen) Fahrgäste mit Gepäck. Die Umsetzung der Empfehlungen dürfte zu einer wesentlichen Verbesserung der Zugänglichkeit von Eisenbahnnetzen führen. In COST 322 und COST 335 wird die Bedeutung der Qualifikation und Ausbildung des Fahrpersonals besonders hervorgehoben.

Forschungs-Arbeitsgruppen

69. Anfang 1995 wurden eine Reihe von F&E-Arbeitsgruppen eingerichtet. Sie sollen die Forschungsaktivitäten der Kommission, der Mitgliedstaaten und der Industrie koordinieren und damit den Forschungsarbeiten über die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu maximaler Wirkung verhelfen und die F&E-Arbeiten für die Bürger Europas transparenter machen. Das Ergebnis dieser Initiative besteht in der Festlegung gemeinsamer Projekte von industriellem Interesse, die gleichzeitig auf die Prioritäten der gemeinsamen Verkehrspolitik abgestimmt sind. Zu den für das "BürgerNetz" relevanten Themen der Arbeitsgruppen zählen das Auto der Zukunft, Eisenbahnen und Schienennetze der Zukunft und Intermodalität des Verkehrs.
70. Die Arbeit der Arbeitsgruppe zur "Intermodalität des Verkehrs" ist von besonderer Bedeutung. In dieser Arbeitsgruppe werden Benutzer, Verkehrsbetriebe und Zulieferer, Behörden und Infrastrukturanbieter zusammengeführt. Sie soll einen Beitrag zur Entwicklung von Technologien, Systemen, innovativen Konzepten und Strategien leisten, mit denen intermodale Verkehrskonzepte im Bereich des Personen- und Güterverkehrs gefördert werden. Arbeitsschwerpunkte dieser Arbeitsgruppe sind Bahnhöfe, Häfen, Flughäfen und Landverkehrsterminals, an denen die Güter bzw. Passagiere das Verkehrsmittel wechseln, sowie weitere Aspekte des intermodalen Systems, z.B. Transfertechnik und Telematik-Instrumente.
71. Die Arbeiten der Arbeitsgruppe werden über einen Aktionsplan umgesetzt, in dem alle Anforderungen, Prioritäten und Aktionen festgelegt sind, die auf europäischer Ebene durch Forschung und technologische Entwicklung, Validierung und Demonstration bis hin zur Marktakzeptanz einer neuen Generation von Umsteigestellen und -einrichtungen behandelt werden sollen. Darüber hinaus werden im Aktionsplan die Ziele im Hinblick auf Leistung, Umwelt und Effizienz für verschiedene Projekte sowie ein Zeitplan beschrieben; dieser Plan bildet die Grundlage für die Demonstration der besten verfügbaren Technologien und Strategien. Alle technologischen Engpässe bei verkehrsträgerspezifischen Technologien sowie organisatorische Fragen werden ebenfalls behandelt, um eine funktionsfähige Grundlage für Verknüpfung und Interoperabilität zu schaffen.

Unterstützung erster großmaßstäblicher Anwendungen

72. Bei der Erstanwendung von Forschungsergebnissen können organisatorische, institutionelle und finanzielle Hindernisse entstehen. Die Kommission wird daher prüfen, wie die Brücke zwischen Forschung und Entwicklung und der praktischen Marktanwendung verbessert werden könnte. In einigen Bereichen kann durch eine Beteiligung der Gemeinschaft an der Planung, Implementierung und Teilung finanzieller Risiken die für neue Konzepte notwendige "kritische Masse" beispielsweise im Wege der Förderung multimodaler Konzepte mit durchgängig gültigen Fahrkarten im grenzüberschreitenden Rahmen erreicht werden.

Technische Regulierung, Normung und Informationsverbreitung

73. Die Forschungsarbeiten und Erfahrungen mit Erstanwendungen bilden eine solide Grundlage für den optimalen Einsatz neuer Technologien und sonstiger Methoden zur Verbesserung des Verkehrssystems. Im Verlauf dieser Arbeiten sollten in der Forschung die "besten Praktiken" und die "vorgeschriebenen Standards" herausgearbeitet werden. Außerdem soll mit diesen Arbeiten über die künftige Entwicklung des ordnungspolitischen Rahmens (einschließlich der technischen Regelung und Normung) informiert werden. Die ordnungspolitischen Folgen müssen daher als horizontales Thema in allen Bereichen der Forschung und technologischen Entwicklung mit einbezogen werden. Zusätzlich zur Unterrichtung der ordnungspolitischen Instanzen auf europäischer Ebene müssen die Forschungsergebnisse auch allen verkehrspolitischen Entscheidungsträgern zugänglich gemacht werden (d.h. auch den Mitgliedstaaten, internationalen Institutionen, Forschungsinstituten und der Industrie). Außerdem müssen die Ergebnisse der breiten Öffentlichkeit (die ja letzten Endes diese Arbeiten bezahlt) auf leicht verständliche Weise vermittelt werden. Dies sollte die Forscher dahingehend unterstützen, praxisnahe und leicht verständliche Ergebnisse vorzulegen. Die Kommission arbeitet an umfassenden Informationsverbreitungsmaßnahmen, die für alle Programme des Vierten FTE-Programms gelten sollen.

KAPITEL III: DER EFFIZIENTE EINSATZ VON INSTRUMENTEN DER GEMEINSCHAFT

74. Zahlreiche Instrumente der Gemeinschaftspolitik haben Auswirkungen auf die öffentlichen Personenverkehrssysteme. Durch gezielte Maßnahmen ist - soweit möglich - sicherzustellen, daß mit diesen Instrumenten die Verbesserung und Nutzung öffentlicher Personenverkehrsmittel gefördert wird.

Transeuropäische Verkehrsnetze und das "BürgerNetz"

75. Eine der wichtigsten Prioritäten der Europäischen Union ist die Einrichtung von Transeuropäischen Verkehrsnetzen (TEN), um "den Bürgern der Union ... in vollem Umfang die Vorteile zugute kommen zu lassen, die sich aus der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen ergeben" (Artikel 129b,1, des Vertrags über die Europäische Union), und "die Förderung des Verbunds und der Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie des Zugangs zu diesen Netzen (zu gewährleisten). Sie trägt insbesondere der Notwendigkeit Rechnung, insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Gemeinschaft zu verbinden." Die Leitlinien für den Ausbau der Netze werden zur Zeit vom Ministerrat und dem Europäischen Parlament behandelt.¹⁸

Die Verbundfähigkeit des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs

76. Bei der Schaffung der TEN standen anfangs Infrastrukturprojekte für den (grenzüberschreitenden) Fernverkehr im Mittelpunkt. Die TEN können dem normalen Bürger jedoch nur dann einen maximalen Nutzen bringen, wenn die Schnittstelle zwischen Fern- und Regional- bzw. Nahverkehrsnetzen verbessert wird.
77. Ein Ziel der Gemeinschaft besteht in der Schaffung eines "individualisierten kollektiven Verkehrssystems", d.h. eines Systems, das die Bedürfnisse des einzelnen Reisenden innerhalb eines integrierten kollektiven Verkehrssystems erfüllt. Die Verbundfähigkeit der verschiedenen Verkehrsmittel läßt sich in vielfältiger Hinsicht verbessern, insbesondere durch die bauliche Gestaltung der Umsteigestellen (Bahnhöfe, Flughäfen) und den Aufbau von integrierten Informations- und Fahrscheinsystemen, die die gesamte Fahrt abdecken.
78. Ein zentrales Element bei der erfolgreichen Gestaltung des "**BürgerNetzes**" besteht in der Integration der Erfordernisse des Nahverkehrs in die Planung von TEN-Infrastrukturprojekten. Insbesondere müssen die Hochgeschwindigkeits-Zugnetze, Flughäfen und Nahverkehrsmittel noch besser in das Schienenverkehrs-TEN einbezogen werden. Bei der Auslegung der TEN muß der Notwendigkeit, öffentliche Verkehrsmittel zu fördern, Rechnung getragen werden. Auf diese Weise erhielten die Umsteigestellen zwischen den Systemen, gemeinsame Informationsnetze und andere Aktionen besonderes Gewicht, mit denen die Stellung öffentlicher Verkehrsmittel gegenüber den privaten Pkws gestärkt wird.

79. Eine möglichst optimale Gestaltung der Schnittstelle zwischen Fern- und Nahverkehr ist von entscheidender Bedeutung, wenn die neuen Bestimmungen des Vertrags über die TEN voll wirksam sein sollen. Die Kommission plant daher bei der Umsetzung der TEN-Leitlinien die Förderung von Projekten, die eine bessere Verknüpfung von transeuropäischen Verbindungen und Verkehrssystemen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene zum Ziel haben. Alle zur Förderung von TEN eingereichten Personenverkehrsvorhaben müssen unter diesem Aspekt geprüft werden, und die Ergebnisse sind bei der Vergabe von Fördermitteln zu berücksichtigen. Die Kommission wird den Bereich überwachen und prüfen, ob das Konzept weiterentwickelt werden sollte.

Regionalpolitik

80. Durch die Strukturfonds der EU und den Kohäsionsfonds werden erhebliche Beihilfen für Verkehrsinfrastruktur und -management in den in Frage kommenden Regionen und Mitgliedstaaten bereitgestellt. Insbesondere im Rahmen des Kohäsionsfonds werden über 8 Milliarden ECU (ca. 50 % seiner Gesamtmittel) im Zeitraum 1993-1999 für Verkehrsinfrastruktur einschließlich Zuschüssen für mehrere vorrangige TEN-Projekte, Ausbau der Eisenbahn, Hafenverbesserungen und Zuschüssen für Verkehrsmanagementsysteme in den betreffenden vier Mitgliedstaaten, und zwar Griechenland, Irland, Spanien und Portugal, bereitgestellt. Darüber hinaus werden durch den EFRE umfangreiche Mittel für Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Eisenbahn, Häfen und Flughäfen) im Rahmen des Ziels 1 des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts sowohl für Verbesserungen der Infrastruktur auf einzelstaatlicher Ebene als auch auf regionaler und kommunaler Ebene durch die einschlägigen operationellen Programme bereitgestellt. Zusätzlich zu den Tätigkeiten des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts und des Kohäsionsfonds, die im wesentlichen die Entwicklungsprogramme von Mitgliedstaaten mitfinanzieren, tragen mehrere Gemeinschaftsinitiativen, wie INTERREG und URBAN zur Lösung von Verkehrsproblemen im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei und nehmen spezielle Ungleichgewichte in den Städten in Angriff.
81. Im oben genannten Zusammenhang trägt die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zu einer Verbesserung der öffentlichen Verkehrssysteme bei. Die wichtigste Aufgabe der zur Verfügung stehenden Fonds ist die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturarbeiten, durch die für den Bürger bessere Verkehrsmöglichkeiten geschaffen werden und ein besserer Zugang zu den Peripherien erreicht wird. Die Fonds tragen dadurch auch zur Lösung von zuweilen akuten Verkehrsüberlastungs- und Umweltproblemen in den in Frage kommenden Gebieten bei.
82. Regionalpolitische Maßnahmen und der Kohäsionsfonds stehen mit den transeuropäischen Netzen (TEN) insbesondere auf der Planungsebene in einer Wechselbeziehung. Der Beitrag der Maßnahmen im Rahmen des Kohäsionsfonds ist dennoch erheblich, weshalb der Ausbau von öffentlichen/privaten Partnerschaften im Hinblick auf eine Optimierung des Nutzens für die öffentlichen Verkehrsteilnehmer geprüft werden soll.

83. Die Arbeiten für ein integriertes "**BürgerNetz**" sollten zu einer erheblich stärkeren Systemintegration und zu intermodalen Konzepten für den Bau neuer Verkehrsinfrastruktur beitragen. Dabei sollten zwar der bestehende Rechtsrahmen und die Auswahlkriterien der Instrumente des Kohäsionsfonds beibehalten werden, doch sollte der Schwerpunkt auf einer Mitfinanzierung der Gemeinschaft bei Projekten mit integrierenden intermodalen Merkmalen liegen.

Instrumente der Energiepolitik

84. Verbesserte öffentliche Verkehrssysteme werden zu einem Rückgang des Energieverbrauchs beitragen. Bessere Energienutzung kann auch die Kosten des öffentlichen Personenverkehrs senken. Im Verkehrssektor hat das THERMIE-Programm sich auf Maßnahmen konzentriert, die auf eine verbesserte Effizienz kollektiver Verkehrssysteme ausgerichtet sind und die Förderung des Gebrauchs von neuen und sauberen Energiequellen und Hybridantrieben voranbringen sowie marktnahe Anwendungen unterstützt.
85. Das SAVE-Programm richtet sich auf die Erhöhung der Energieeffizienz in der EU. Im Zeitraum 1991-1995 wurden 31 Pilotprojekte mit Konzentration auf städtische Gebiete unterstützt. Das neue SAVE II-Programm schließt Energiemanagement in Regionen und Städten ein und wird zur Schaffung von Energieagenturen führen. Lokale Agenturen sollen, u.a. öffentliche Verkehrssysteme fördern, um Energieverbrauch und CO₂-Emissionen zu vermindern und so die Lebensqualität in Städten zu verbessern.

Telematik-Technologie

86. Der Einsatz neuer Telekommunikations- und Informationstechnologien als Bestandteil eines Transeuropäischen Netzes kann einen ausgesprochen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Beförderungsangebots für die Benutzer der Verkehrsmittel leisten. Die Telematik-Infrastruktur und die zugehörigen Dienste bieten breiten Raum für die leistungsfähigere Gestaltung des Verkehrs (des Individual- wie auch des öffentlichen Verkehrs) und leisten einen Beitrag zur Erhaltung nachhaltiger Mobilität. Verkehrsmanagement- und Informationsdienste bieten sich als unverzichtbare Instrumente der Entscheidungsfindung an, da sie hochwertige Daten aus leicht zugänglichen Datenbanken liefern. In Forschungsvorhaben wurden bereits mögliche Einsatzszenarien hierfür erarbeitet. Die Projekte werden innerhalb des 4. Rahmenprogramms fortgesetzt (siehe Punkt 63), dessen Schwerpunkt auf der großmaßstäblichen Validierung und Demonstration fortgeschrittener Verkehrs-Telematiksysteme liegt. Umfangreiche Ressourcen werden jetzt über das Transeuropäische Verkehrsnetz bereitgestellt. Daneben bestehen auch Leitlinien für die Koordination der Implementierung der Telematik-Instrumente.

87. Mit Hilfe der Telematik können die Betreiber öffentlicher Personenverkehrsnetze die Verkehrssituation lückenlos überwachen, sowohl hinsichtlich einer Überlastung des Netzes als auch der Fahrzeugauslastung und der Verringerung der Wartezeiten der Fahrgäste. Auch sicherheitstechnische Überwachungsmaßnahmen sind möglich. Das Globale Satelliten-Navigationssystem (Global Navigation Satellite System - GNSS) ermöglicht Positionierfunktionen für Straßenbahnen, Busse, Züge usw. Mit Hilfe dieses Systems kann außerdem der Autofahrer seine Fahrstrecke anhand der Bordnavigationssysteme optimieren. Der sich daraus ergebende Rückgang der Verkehrsüberlastungen dürfte sich äußerst positiv auf eine Verminderung der Fahrzeiten im öffentlichen Verkehr auswirken.

Die Informationsgesellschaft

88. Wie in dem Aktionsplan der Kommission "Europa auf dem Wege zu einer Informationsgesellschaft" dargelegt wird, ist die Schaffung eines Rechtsrahmens bei Fragen wie Normung, Interoperabilität, Gebühren und Datensicherheit für die Förderung von Anwendungen unbedingt erforderlich. Fortschritte auf diesem Gebiet werden die Anwendung der Telematik im Verkehrsbereich wirksam unterstützen.

KAPITEL IV: MODERNISIERUNG DES ORDNUNGSPOLITISCHEN RAHMENS

Allgemeines

89. Die bisherigen Maßnahmen der Europäischen Union, die unmittelbar den Zugang zum öffentlichen Personenverkehr betrafen, bezogen sich in erster Linie auf die Liberalisierung des Fernverkehrs, z.B. der Luftverkehrs- und Reisebusdienste.¹⁹ Bei dieser Liberalisierung sind ermutigende Ergebnisse zu verzeichnen. Die Anzahl der Luft- und Reisebusdienste ist gestiegen; die Netze wurden erweitert. In diesem wettbewerbsorientierten Umfeld können die Benutzer wählen und sich die beste Leistung für ihr Geld sichern. Die Kommission wird Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften vorlegen. Insbesondere wurden bzw. werden Vorschläge für die Erbringung von Gelegenheitsbusdiensten sowie für den Zugang nicht ortsansässiger Betreiber zu Busbeförderungsdiensten vorgelegt. Die Ausweitung des freien Marktzugangs auf alle öffentlichen Personenverkehrsdienste würde jedoch weitreichende Konsequenzen für die Attraktivität der Systeme insgesamt nach sich ziehen. Daher müssen bei der Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen verschiedene Alternativen für die Maßnahmen, die die Realisierung der übergeordneten verkehrspolitischen Ziele gewährleisten sollen, offengehalten werden, wobei die Vielfalt der einzelstaatlichen Konzepte zur Lösung dieser grundlegenden Frage zu berücksichtigen ist. Insbesondere sollte der Begriff der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung Gegenstand weiterführender Überlegungen sein. Idealerweise sollte der öffentliche Verkehr für alle Bürger zugänglich, erschwinglich und verfügbar sein. Finanzielle und technische Aspekte können dies begrenzen, jedoch ist die Kommission der Auffassung, daß dieses Ziel wichtig und diskussionswürdig ist, insbesondere im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung des Ordnungsrahmens.

Kriterien für die Modernisierung des ordnungspolitischen Rahmens

90. Durch einen entsprechenden gesetzlichen Rahmen muß gewährleistet werden, daß die Planungsvorgaben im Verkehrsbereich, einschließlich der Systemintegration und fest eingebauter Anreize für rationelle Dienstleistungen, erfüllt werden. Als erstes müssen die grundlegenden Ziele bestimmt werden. Diese sollten entsprechend der Qualitäts-Checkliste für das "BürgerNetz" festgelegt werden und mit dieser zu vereinbaren sein:
- intensivere Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel,
 - stärkere Systemintegration und Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen,
 - Anreize für Dienstanbieter und Planungsbehörden zur Verbesserung von Zugänglichkeit, Effizienz, Qualität und Benutzerfreundlichkeit öffentlicher Personenverkehrssysteme,
 - Schaffung der finanziellen Voraussetzungen, damit die öffentlichen Personenverkehrsdienste sowohl für öffentliche als auch private Investoren attraktiver werden,
 - Mindestqualifikationsanforderungen für das Personal zur Gewährleistung von Zuverlässigkeit und Sicherheit,
 - Wahrung der Flexibilität im Zusammenhang mit den speziellen nationalen, regionalen und kommunalen Prioritäten und den Besonderheiten der nationalen Rechtsordnungen.

EG-Rechtsvorschriften, die sich auf das öffentliche Verkehrswesen auswirken, sollten dazu beitragen, daß die öffentlichen Verkehrssysteme diese Kriterien erfüllen.

¹⁹ Verordnungen (EWG) 2407/92, 2408/92 und 2409/92 des Rats, Amtsblatt L 240 vom 24. August 1992; Verordnung (EWG) Nr. 684/92 des Rats, Amtsblatt L 74 vom 20. März 1992, Verordnung Nr. 2454/92 des Rats, Amtsblatt L 251 vom 29.8.1992.

Marktstruktur

91. Im städtischen und regionalen Personenverkehr werden die öffentlichen Verkehrssysteme häufig von der öffentlichen Hand geplant und betrieben und befinden sich in ihrem Besitz. Auf diese Weise lassen sich Maßnahmen zur Erreichung verkehrspolitischer Ziele direkt durchsetzen. Kennzeichnend für eine derartige Struktur ist allerdings in vielen Fällen das Fehlen eines betriebswirtschaftlichen Anreizes, auf die Fahrgastbedürfnisse einzugehen sowie die Qualität und Rentabilität des Betriebs zu steigern, d.h. diese Struktur erfüllt nicht alle oben genannten Qualitätskriterien.
92. Auf der anderen Seite hat die vollständige Deregulierung beim Zugang zum öffentlicher Personenverkehr zu verbesserten Kostenstrukturen geführt. Allerdings verringern sich damit sehr oft die Möglichkeiten einer Systemintegration. Infolgedessen hat die vollständige Deregulierung, soweit sie im städtischen Verkehr vorgenommen wurde, den Auslastungsrückgang bei den öffentlichen Verkehrsmitteln nicht aufhalten können.
93. Bei dem Versuch, einen besseren Ausgleich zu finden zwischen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und der Einführung von Anreizen zur Qualitätsverbesserung und Rentabilitätssteigerung haben verschiedene Behörden offensichtlich mit der Ausschreibung von Konzessionen mehr Erfolg gehabt²⁰. Im Wege der Ausschreibung zeitlich befristeter Konzessionen für die öffentliche Personenbeförderung anstelle der Vergabe persönlicher Konzessionen entsteht ein Wettbewerb, ohne daß die Erfüllung der vorgegebenen verkehrspolitischen Ziele gefährdet wird. Darüber hinaus kann durch dieses Konzept privates Kapital ohne Zerschlagung bestehender Systeme angezogen werden. Die Kommission wird prüfen, wie die Ausschreibung von Konzessionen für städtische und regionale Personenverkehrsdienste gefördert werden kann.

Regeln für das öffentliche Auftragswesen

94. Im Zuge der vermehrten Ausschreibung von Konzessionen ist auch zu prüfen, wie sich dies auf die Rechtsvorschriften der Union für das öffentliche Auftragswesen auswirken wird. Die geltenden Vorschriften der Gemeinschaft betreffen drei Kernbereiche: Liefer-, Bau- und Dienstleistungsverträge.²¹ Öffentliche Einrichtungen und Unternehmen, die für die Allgemeinheit bestimmte automatisierte Systeme oder Eisenbahn-, Straßenbahn-, Oberleitungsbus-, Bus- oder Kabelbahnnetze betreiben und denen hierfür durch eine zuständige Behörde eines Mitgliedstaats Sonder- bzw. Exklusivrechte gewährt wurden, fallen unter eine spezielle Sektorenrichtlinie (93/38), die den Vergabestellen in der Praxis die freie Wahl zwischen öffentlicher Ausschreibung, nichtoffenem Verfahren und freihändiger Vergabe überläßt.

²⁰ Siehe Beschreibungen der Innovations-Fallstudien im Anhang A

²¹ Siehe Richtlinien (EWG) des Rats Nr. 93/36 (Warenlieferungen), 93/37 und 92/50 (Dienstleistungen)

95. Allerdings ist durch die unter Punkt 94 erwähnten Richtlinien weder die Vergabe von Konzessionen für öffentliche Personenbeförderungsdienste noch die Vergabe von Sonder- oder Exklusivrechten für den Betrieb öffentlicher Personenverkehrsnetze abgedeckt. Damit bestehen Möglichkeiten,
- die Qualität und Rentabilität des Verkehrsbetriebs durch eine systematischere Ausschreibung von Konzessionen zu verbessern,
 - Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor in einem Wirtschaftszweig mit hohem Investitionsbedarf zu fördern,
 - für Verkehrsprobleme mit den Mitteln des öffentlichen Auftragswesens eine integrierte Lösung zu finden.
96. Die Vergabe von Konzessionen für öffentliche Personenbeförderungsdienste auf der Grundlage transparenter, europaweiter öffentlicher Ausschreibungen könnte zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen. Dies muß jedoch so erfolgen, daß die Ziele der Verkehrspolitik - auch die notwendige Systemintegration - gefördert werden: Bei den Kriterien, die zur Ermittlung des günstigsten Angebots angewandt werden, ist in ausreichendem Maße auf die Einhaltung der Qualitätsanforderungen zu achten. Hierzu müssen in den Lastenheften spezielle Qualitätskriterien aufgenommen werden, z.B. Normen für die Systemzugänglichkeit des rollenden Materials, Integration des Beförderungsbetriebs, Sicherheitsaspekte und Mindestqualifikationen für das Personal. Außerdem sollte die Möglichkeit gegeben sein, bestehende Netze im Rahmen einer Konzession an die Marktanforderungen anzupassen, ohne daß derartige Anpassungen erneut ausgeschrieben werden müßten.
97. Durch entsprechende Lastenhefte bei der Angebotsaufforderung sollte darauf hingewirkt werden, daß die Fahrgastzahlen gesteigert und die Rentabilität und Qualität der Leistungen verbessert werden. Über Erwarten niedrige Betriebskosten oder höhere Einnahmen sollten daher in erster Linie den Betreibern und nicht den Vergabestellen zugutekommen. Die Umsetzung dieser Vorgaben wird durch neue Fahrscheintechnologien (Smartcards) erleichtert, die eine exakte Aufteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Betreiber ermöglichen.
98. Schließlich sollten durch das System auch Privatinvestitionen in die für den Betrieb notwendigen Anlagen (z.B. Haltestellen, Endstationen und rollendes Material) gefördert werden. Besondere Überlegungen könnten für jene Verfahren in Betracht gezogen werden, in denen integrierte Systeme ausgeschrieben werden, die Bauleistungen, Warenlieferungen und Dienstleistungen im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften umfassen.

Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

99. Wie allgemein bekannt ist, reichen die Marktkräfte im Verkehrsbereich allein nicht aus, um in allen Fällen die Bedarfsdeckung und eine ausreichende Qualität der Verkehrsdienste zu gewährleisten, die zur Erreichung grundlegender Ziele der Wirtschafts-, Sozial- und Regionalpolitik erforderlich sind. Dies gilt insbesondere für den städtischen und regionalen öffentlichen Personenverkehr. Daher müssen die Behörden, unabhängig davon, wer die Betreiber sind, die Möglichkeit haben einzugreifen, um die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sicherzustellen.

100. In den Verordnungen Nr. 1191/69 und 1893/91 wird der Begriff des öffentlichen Dienstes wie in Artikel 77 des Vertrags definiert. Es wird unterschieden zwischen dem Fernverkehr, bei dem gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nicht mehr in Form von Gesetzen auferlegt werden dürfen, und Stadt- bzw. Regionalverkehr, bei dem die Behörden dies weiterhin tun dürfen, wenn sie auf den Abschluß eines entsprechenden Vertrags verzichten wollen. Auf den ersten Blick bietet die Möglichkeit, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen festzulegen, die beste Lösung, um die Erfüllung der vorgegebenen gemeinwirtschaftlichen Anforderungen zu gewährleisten. Die Praxis hat jedoch gezeigt, daß die Regulierung des öffentlichen Verkehrs durch betriebliche Auflagen ohne einen direkt hieran gekoppelten finanziellen Ausgleich zu schwerwiegenden Nebenwirkungen führt, da finanzielle und betriebswirtschaftliche Anreize zur Verbesserung der Beförderungsleistungen und zu ihrer effizienteren Gestaltung fehlen. Die Kommission beabsichtigt daher, die Reichweite einer solchen generellen Freistellung zu überprüfen, um sicherzustellen, daß die Ziele auch wirklich erreicht werden.

Das "Bürgernetz" und der Personenschienenverkehr

101. Die Grundsätze des Schienenverkehrs wurden in der Richtlinie EWG/91/440 des Rats festgelegt: Unabhängigkeit der Geschäftsführung, Trennung des Infrastrukturbetriebs von der Erbringung der Verkehrsleistung, Sanierung der Finanzenstruktur der Eisenbahnunternehmen und die Öffnung des Zugangs zu den Eisenbahnnetzen. Die jüngste Mitteilung der Kommission zur Umsetzung der Richtlinie 91/440 enthält Vorschläge für den Ausbau des Systems, auch hinsichtlich einer weiteren Liberalisierung des Zugangs zur Erbringung von grenzüberschreitenden Personenbeförderungsleistungen auf der Schiene. Die politischen Vorgaben für den interregionalen Schienenverkehr wird den Schienenverkehr zwischen Ballungsräumen unterscheiden sich jedoch erheblich und müssen separat untersucht werden, wobei die Bedürfnisse einer integrierten Verkehrsplanung (d.h. die Koordination mit anderen Verkehrsarten) und die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.
102. Einige Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich haben begonnen, für diesen Bereich des Eisenbahnbetriebs einen speziellen rechtlichen Rahmen zu schaffen. So hat beispielsweise die deutsche Regierung beschlossen, die Aufsichtszuständigkeit für den regionalen Schienenpersonenverkehr von zentralen Körperschaften auf die Länderregierungen zu übertragen ("Regionalisierung"). Mit dieser Entscheidung gingen größere finanzielle Umstrukturierungsmaßnahmen einher²².
103. Neuerungen dieser Art können die Möglichkeit für eine bessere Abstimmung des Schienenverkehrs auf die kommunalen bzw. regionalen Bedürfnisse bieten, z.B. durch eine integrierte multimodale Verkehrsplanung und eine bessere Kommunikation mit den Fahrgästen. Außerdem werden hierdurch die Voraussetzungen geschaffen, um die Liberalisierung beim Zugang zu Pendler- und regionalen Schienenverkehrsleistungen genauer auf die Bedürfnisse der Stadt bzw. Region abzustimmen. Dies wäre eine wichtige Absicherung gegen globale Konzepte, die auf Hauptverkehrsachsen setzen und die Bedürfnisse der Regionen vernachlässigen. Die Kommission wird diese Entwicklungen im Auge behalten und prüfen, ob spezielle Maßnahmen wünschenswert und angebracht wären, durch die der Zugang zum schienenengebundenen regionalen Personenverkehr gefördert würde.

KAPITEL V: VERBESSERUNG DER NORMEN

104. Die Rolle der Gemeinschaft bei der Förderung besserer Normen durch Weiterverbreitung bewährter Verfahren und durch Finanzierung von Forschungsvorhaben wurden in der vorliegenden Veröffentlichung bereits beschrieben. Darüber hinaus kommt der Gemeinschaft eine genau umrissene Rolle hinsichtlich des ordnungspolitischen Rahmens bei der Normung zu.

Ein besonderes Anliegen: Beförderung von Personen mit eingeschränkter Mobilität

105. In der Europäischen Union sind etwa 80 Millionen Menschen in irgendeiner Weise in ihrer Mobilität eingeschränkt, d.h. öffentliche Verkehrsmittel sind für sie nur schwer zugänglich. Langfristiges Ziel der Kommission und der Verbände der Verkehrsbehörden und -betreiber ist es, die öffentlichen Verkehrsmittel für jedermann zugänglich zu machen.
106. Die Ergebnisse des europäischen COST-Projekts über die Zugänglichkeit von Eisenbahnsystemen (siehe Punkt 68) bilden zusammen mit den ECMT/UIC-Leitlinien für einen besseren Zugang zu Zügen die Grundlage für eine Richtlinie des Rates zur Annäherung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für den Schienenverkehr. (Diese wurde bereits im Aktionsprogramm der Kommission über die Zugänglichkeit der Verkehrsmittel angekündigt.) Weitere Richtlinien des Rates werden für den Bau von Linien- und Reisebussen vorgelegt (siehe unten). In diese Richtlinien fließen die Ergebnisse des Forschungsprojekts COST 322 über Niederflurbusse sowie über alle Aspekte der Zugänglichkeit von Flughäfen und Flugzeugen und zur Bewegungsfreiheit innerhalb der Flughäfen und Flugzeuge ein (auf der Grundlage von ECAC-Dokument Nr. 30).

Regeln für Transportmittel

107. Der Rahmen, innerhalb dessen Qualität, Sicherheit und Leistungsfähigkeit öffentlicher Verkehrsmittel verbessert werden können, wird teilweise durch den ordnungspolitischen Rahmen für Transportmittel vorgegeben. Die Regeln für die technische Harmonisierung der Transportmittel und für die Umweltnormen sind besonders wichtig.
108. Bei der technischen Harmonisierung bereitet die Kommission - wie oben erwähnt - eine Richtlinie für den Bau von Linien- und Reisebussen vor. Im Rahmen der Rechtsetzung für die Fahrzeug-Typgenehmigung sollen hierbei einheitliche technische Vorschriften für Linien- und Reisebusse in der gesamten EU festgelegt werden, die die derzeit existierenden unterschiedlichen nationalen Normen ablösen soweit dies zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse erforderlich ist. Dies ermöglicht Kosteneinsparungen und dürfte auch eine Preissenkung bewirken.

109. In der Richtlinie werden Aspekte der Linien- und Reisebuskonstruktion behandelt, die sich unmittelbar auf die Sicherheit und den Zugang auswirken, und die notwendigen Normen für deren Einhaltung festgelegt. Es ist nicht beabsichtigt, Baumerkmale festzuschreiben, die am besten im Rahmen lokaler und regionaler Erfordernisse den Betreibern überlassen bleiben sollten. Die Richtlinie beschränkt sich daher auf Mindestanforderungen, z.B. die Zahl der Türen und Notausstiege, Sitzbreite und Sitzabstand, Breite und Höhe des Mittelgangs, Fahrgast-Gesamtzahl sowie Ein- und Ausstieg (einschließlich Stufenhöhe). Sie wirkt sich somit unmittelbar auf die Ziele des "Bürgernetzes" aus, da hierdurch die für die Fahrgäste zur Verfügung stehenden Bustypen genauer festgelegt werden können.
110. Eine Verbesserung der Zugänglichkeit öffentlicher Verkehrsmittel durch Busse mit abgesenktem Einstieg bzw. durch Niederflrbuskonstruktionen wirkt sich unmittelbar auf die Attraktivität und die Zugänglichkeit von Nahverkehrsmitteln für alle Benutzer aus. Niederflrbusse und der Einsatz von Minibussen, die eine flexiblere Gestaltung des öffentlichen Nahverkehrs ermöglichen, werden besonders berücksichtigt und gefördert.

Umweltvorschriften

111. Die Kommission ist der Ansicht, daß ökologische Probleme im Verkehrssektor durch ein integriertes Konzept gelöst werden müssen, das mehrere Einzelkomponenten umfaßt. Erstens sollten technische Maßnahmen, mit denen das Umweltverhalten der einzelnen Fahrzeuge verbessert wird, fester Bestandteil der Rechtsvorschriften für die EU-Typgenehmigung werden. Zweitens sollte die Leistungsfähigkeit vergleichsweise umweltfreundlicher Verkehrsträger, z.B. des Schienenverkehrs, durch eine bessere Organisation des Marktes gesteigert werden. Drittens sollten von den Benutzern der Verkehrsmittel die tatsächlichen Kosten ihrer Verkehrsmittel erhoben werden. Viertens sollten durch Forschungs - und Entwicklungsprogramme die Umweltnormen weiterentwickelt werden, und fünftens sollten Zielvorgaben und Normen in der Umweltgesetzgebung festgelegt werden.
112. Die Luftqualität wird durch den Verkehr nachhaltig beeinflusst. Durch die Umweltgesetzgebung in der EU soll die Luftqualität erhalten bzw. verbessert werden, indem Grenzwerte festgelegt, Zielwerte vorgegeben und die politischen Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit sachgerecht über den Umfang der Luftverschmutzung informiert werden. In einer Richtlinie des Rates über die Ozonbelastung der Luft sind Verfahren zur Überwachung der Ozonkonzentration sowie bei Überschreiten bestimmter Grenzwerte der Information der Öffentlichkeit vorgesehen. Daneben wurde von der Kommission der Entwurf einer Rahmenrichtlinie zur Luftreinhaltung als erster Schritt zur Überarbeitung der derzeitigen Luftreinhaltungsgesetze erarbeitet. In diesem Richtlinienentwurf, der vom Rat und dem Europäischen Parlament zur Zeit geprüft wird, sind mittelfristige Zielwerte für die Luftreinhaltung festgelegt. Diese umfassen Grenzwerte und Alarm-Schwellenwerte für 14 Schadstoffe. Die Grenzwerte liegen unterhalb des derzeit zulässigen Wertes und werden innerhalb eines Zeitraums von 10-15 Jahren verbindlich vorgeschrieben. In Gegenden, in denen die Luftverschmutzungswerte über den derzeitigen Werten liegen, sind die Mitgliedstaaten bzw. Regionen oder Städte gehalten, Programme zur Einhaltung der derzeitigen wie auch der zukünftigen Grenzwerte zu entwickeln. Angesichts der Bedeutung der verkehrsbedingten Emissionen als Teil der Gesamt-Luftschadstoffemissionen werden auf jeden Fall verkehrstechnische Maßnahmen in die Programme einbezogen. Die Wahl der Maßnahmen bleibt jedoch den zuständigen Behörden überlassen.

Kraftstoffe und Fahrzeuge

113. In verschiedenen europäischen Richtlinien sind Abgasnormen für Busse und Nutzfahrzeuge sowie für Pkws mit Otto- und Dieselmotor und leichte Nutzfahrzeuge festgelegt. Durch die in den letzten Jahren erreichten Verbesserungen (von denen einige noch in Kraft treten müssen) wird der verkehrsbedingte Gesamt-Schadstoffausstoß in den nächsten 10-15 Jahren wesentlich verringert. Darüber hinaus arbeitet die Kommission an einem neuen, mehrschichtigen Konzept im Hinblick auf die Ausarbeitung von Vorschlägen für neue Normen ab dem Jahr 2000. In diesem Konzept wird die Kostenwirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen berücksichtigt, die sowohl technische (Senkung des Fahrzeugschadstoffausstoßes, Verbesserung der Kraftstoffqualität) als auch nichttechnische Maßnahmen (z.B. Ausbau des öffentlichen Nahverkehrsnetzes, Verkehrsbeschränkungen) und regelmäßige Fahrzeugprüf- und -wartungsintervalle umfassen. 1992 wurde von der Kommission in Zusammenarbeit mit den europäischen Kraftfahrzeug- und Mineralölindustrien das "European Auto-Oil Programme" eingerichtet, mit dem die technische Basis für neue Rechtsvorschriften nach diesem Konzept geschaffen wird.

Lärm

114. Rechtsvorschriften über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen (Pkws, Nutzfahrzeuge und Busse) wurden bereits 1970 verabschiedet (Richtlinie 70/157/EWG, die inzwischen mehrmals geändert wurde). Die Grenzwerte für Busse und Nutzfahrzeuge wurden während der Geltungsdauer der Rechtsvorschriften um über 10 dB(A), die Grenzwerte für Pkws um 8 dB(A) herabgesetzt. Durch die entsprechenden Typgenehmigungsprüfungen soll die Lärmbelastung in typischen Stadtverkehrssituationen begrenzt werden. Mit zunehmender Senkung der Grenzwerte gewannen die Reifenabrollgeräusche an Bedeutung, die möglicherweise einer weiteren Senkung der Grenzwerte im Wege stehen.

SCHLUSSFOLGERUNG

115. Die Europäische Kommission will darauf hinweisen, daß die Bedürfnisse des Bürgers im Mittelpunkt der Entscheidungen im Verkehrsbereich stehen. Ein Beitrag dazu soll die Förderung des öffentlichen Personenverkehrs sein. In diesem Grünbuch über das "Bürgernetz" werden die zentralen Herausforderungen formuliert und die wichtigsten politischen Maßnahmen beschrieben, die für eine qualitative Verbesserung des Systems notwendig sind, sowie der Beitrag aufgezeigt, den die Europäische Union zur Nutzung des Potentials leisten kann, das in öffentlichen Verkehrsmitteln steckt.
116. Interessierte Gruppen, Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums, Staaten, die einen Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union gestellt haben, der Rat, das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie der Ausschuß der Regionen werden gebeten, ihre Kommentare zum Inhalt dieses Dokuments bis zum

31. JULI 1996

an folgende Stelle zu übermitteln:

Europäische Kommission

Generaldirektion Verkehr

"Grünbuch Bürgernetz"

200, Rue de la Loi

B-1049 Brüssel

ANHANG A: GRUNDZÜGE DER RECHTLICHEN OPTIONEN FÜR PLANUNG UND BETRIEB VON ÖFFENTLICHEN PERSONENVERKEHRSSYSTEMEN

Hauptmerkmale	Planerische und verwaltungs-technische Zuständigkeit		Finanzielle Verantwortung		Eigentumsrechtlicher Status des Betreibers
	Netze	Betrieb	Betrieb	Investitionen	
I Integration öffentlicher Planung und Betrieb ("gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen")	Öffentliches Verkehrsunternehmen (in Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand)	Öffentliches Verkehrsunternehmen	Öffentliches Verkehrsunternehmen (zzgl. von Subventionen zur Verlustabdeckung)	Öffentliche Hand	Staatlich
II Trennung von Planung und Betrieb öffentlicher Verkehrsvorhaben durch "Auftragsvergabe" (juristische Trennung)	Planungsbehörden für das öffentliche Verkehrswesen ("Leistungsverzeichnis")	Verkehrsunternehmen	Verkehrsunternehmen (zzgl. ex-post- oder ex-ante-Subventionen)	Gemischt	Öffentlich, halböffentlich oder privat
III Trennung von Planung und Betrieb öffentlicher Verkehrsvorhaben durch "Auftragsvergabe" durch Ausschreibungen	Planungsbehörden für das öffentliche Verkehrswesen ("Leistungsverzeichnis")	Ein oder mehrere Verkehrsunternehmen ²³	Verkehrsunternehmen (zzgl. von ex-ante-Subventionen) ²⁴	Verkehrsunternehmen (oder gemischt)	Privat oder halböffentlich
IV Volle Liberalisierung des Marktzugangs ("Deregulierung")	Verkehrsunternehmen (zzgl. Eingriffsoption bei notwendigen Sozialleistungen)	Verkehrsunternehmen	Verkehrsunternehmen (zzgl. von Subventionen für spezifische Leistungen)	Verkehrsunternehmen	Privat

²³ Ausschreibungen sind für komplette Netze oder Teilbereiche möglich.

²⁴ Normalerweise erhält derjenige Bieter den Zuschlag, der für die Erbringung der ausgeschriebenen Leistungen die geringste Subventionen verlangt.

Auftragsvergabe für öffentliche Personenbeförderungsleistungen durch Ausschreibungen
Innovative Fallstudien

Option A:
Ausschreibung von Gesamtsystemen ("Konzessionen")
Beispiel Frankreich

Mit der Planung des Nahverkehrs in Frankreich (außerhalb der Ile-de-France) befassen sich zwei Hauptakteure:

- die Verkehrsplanungsbehörde
(Gemeinde oder Gemeindeverband), die die Verkehrspolitik für die betreffende Region festlegt,
- das Betreiberunternehmen, das für die Erbringung der öffentlichen Personenbeförderungsleistungen verantwortlich ist.

Die Beziehung zwischen der Planungsbehörde und dem Verkehrsunternehmen wird durch einen Betriebsvertrag ("Konzession") geregelt, in dem Umfang und Qualität der Leistungen, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die Vergütung des Betreibers und die Höhe des Fahrpreises festgelegt sind. Die auf Basis eines Ausschreibungsverfahrens geschlossenen Betriebsverträge sind zeitlich befristet. Diese Vertragslaufzeit richtet sich danach, ob sich der Fuhrpark im Besitz des Betreibers (längere Vertragslaufzeiten) oder der Gemeinde (kürzere Laufzeiten) befindet. Das Ertragsrisiko wird in den meisten Fällen von der Gemeinde getragen.

Landesweit bedienen drei große Betreiberunternehmen (VIA, Transcet und CGEA) mehr als 80% des Nahverkehrsmarktes in Frankreich. Besondere Vereinbarungen werden für Investitionen während der Vertragslaufzeit getroffen.

Option B:
Stufenweise Einführung von Ausschreibungsverfahren für wichtige Marktsegmente
Beispiel Schweden

Jeder der 24 Verwaltungsbezirke Schwedens verfügt über eine eigene Personenverkehrsbehörde (PTA), die für Leistungen für die öffentliche Personenbeförderung verantwortlich ist. Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 1989 verfügen die PTA über Beförderungskonzessionen. Sie können entweder neue Verträge mit den bisherigen Betreibern (Vertragsvergabe ohne Ausschreibung) abschließen oder eine öffentliche Ausschreibung auf der Grundlage festgelegter Leistungsbeschreibungen für Fahrstrecken, Fahrpläne und Fahrpreise durchführen.

Das Beispiel Schwedens ist innovativ insbesondere hinsichtlich der stufenweisen Einführung von Ausschreibungsverfahren sowie der weitreichenden Qualitätsanforderungen für das maximale bzw. durchschnittliche Alter des Fuhrparks, die Sitzplätze, Wasch- und Reinigungsintervalle usw. Es fehlen hierbei jedoch fest verankerte Anreize zur Steigerung der Fahrgastzahlen, da das Ertragsrisiko von der PTA getragen wird. Es wurden beachtliche Kosteneinsparungen (bis zu 45%) erzielt und eine Verbesserung der Qualität des öffentlichen Verkehrswesens erreicht.

In einigen Städten (z.B. Göteborg) wurde die Flexibilität der schwedischen Rechtsvorschriften dazu benutzt, die Ausschreibung nicht für den gesamten Markt, aber doch für große Teilbereiche durchzuführen, und zwar vorzugsweise unter verschiedenen Betreibern. Durch dieses Verfahren entsteht eine Wettbewerbssituation, ohne bei den Bedürfnissen einer integrierten Verkehrsplanung allzu große Abstriche zu machen.

Option C:

Ausschreibung begrenzter Teilbereiche der Systeme (einzelne Strecken)

Beispiel London Bus Transport

Im Transport Act (Verkehrsgesetz) von 1985 wurde eine Deregulierung der Busdienste in ganz Großbritannien vorgenommen. Ausgenommen war London, wo per Gesetz eine Ausschreibung der Leistungen vorgeschrieben wurde.

In London wurden 1985 bis auf 2% die gesamte Busstrecken durch London Transport (LT) bedient. Nach einer Untersuchung über die Möglichkeit der Leistungserbringung durch unabhängige Betreiber wurde eine Ausschreibung für ein erstes Paket von 13 Fahrstrecken durchgeführt.

Gleichzeitig fand eine Umstrukturierung des Busbetriebs von LT statt; London Buses Ltd wurde als Holding-Gesellschaft mit elf Tochterunternehmen für verschiedene Stadtbereiche eingerichtet. Diese Tochtergesellschaften übernahmen in zunehmendem Maße die verwaltungstechnische Verantwortung, die allmählich in der betriebstechnischen Unabhängigkeit und schließlich im Verkauf der Unternehmen mündete. Infolgedessen befinden sich heute alle in London operierenden Busbetriebe in Privatbesitz.

Anfang 1994 wurde eine Ausschreibung für die Hälfte des Busnetzes durchgeführt. Etwa die Hälfte der Verträge wurden an ehemalige LT-Unternehmen und die andere Hälfte an unabhängige Betreiber vergeben. Bis Ende 1995 ist die Ausschreibung sämtlicher Strecken abgeschlossen. London Transport ist dann nicht mehr für den Busbetrieb verantwortlich.

Durch die Festlegung von Fahrpreisen und Leistungen kontrolliert LT weiterhin das Busnetz "mit dem Ziel, wirtschaftliche und soziale Elemente zu berücksichtigen, das Eisenbahn- und U-Bahn-Netz in London aufzubauen, zu vervollständigen und zu versorgen." LT bleibt dementsprechend für die Infrastruktur, z.B. Bushaltestellen, besondere Einrichtungen, und für die Finanzierung von vorgeschriebenen speziellen Sozialleistungen verantwortlich.

Die Verträge für die ausgeschriebenen Busbeförderungsleistungen werden auf "Bruttokostenbasis" abgeschlossen; der Betreiber erhält Zahlungen für die Erbringung der vorgeschriebenen Leistung; die Einnahmen gehen an LT. Der Betreiber ist damit gegen wirtschaftliche Risiken abgesichert und kann sein Augenmerk auf die Wirtschaftlichkeit des Fahrbetriebs richten.

Im Zeitraum 1984/85 bis 1994/95 trug das neue System zu einer Senkung der Kosten um 27% bei, obwohl das Netz gleichzeitig um 20% erweitert wurde. Die Fahrgastzahlen blieben weitgehend unverändert.

Im Zeitraum 1995-2000 beabsichtigt LT die Umstellung auf "Nettokosten"-Verträge, bei denen der Betreiber unmittelbar am wirtschaftlichen Ergebnis beteiligt wird und die Erlöse aus dem Fahrscheinverkauf erhält. LT legt weiterhin die Fahrpreise und Leistungen fest. Der Betreiber trägt das Risiko bzw. erhält bei Änderungen des finanziellen Ergebnisses die Mehreinnahmen.

Vollständige Deregulierung des Busbetriebs: Beispiel Großbritannien

Das System

Angesichts ständig sinkender Fahrgastzahlen und steigender Subventionen wurden im Transport Act (Verkehrsgesetz) von 1985 die Regional- und Nahverkehrs-Busbetriebe seit Oktober 1986 vollständig dereguliert und privatisiert.

Dies ist in Europa einzigartig, da hierdurch ein direkter Wettbewerb "auf der Straße" und eine freie Preisgestaltung möglich werden. Eine Planung der Beförderungsleistungen durch eine zentrale Körperschaft erfolgt nicht (mit Ausnahme von Ausschreibungen einiger wichtige Sozialleistungen). Die Qualitätssicherung beschränkt sich auf sicherheitstechnische Mindestanforderungen.

Die wichtigsten Ergebnisse

Dank der neuen Systeme konnte die Rentabilität wesentlich gesteigert und die Subventionen beträchtlich abgebaut werden. Die durchschnittlichen Kosteneinsparungen sind in etwa mit den Einsparungen vergleichbar, die in London nach der Einführung von Ausschreibungsverfahren erzielt werden (25-35%).

Im gleichen Zeitraum gingen jedoch die durchschnittlichen Fahrgastzahlen erheblich zurück (-27,4% im Zeitraum 1985 bis 1993/94), obwohl die Bus-Kilometerleistung deutlich zunahm (+24%). Dieser Anstieg konzentrierte sich jedoch größtenteils auf die am stärksten befahrenen Strecken. Die Fahrpreise stiegen real um ca. 25%.

Die mangelnde Integration der Verkehrssysteme bei einer völligen Deregulierung ist ein wesentliches Hindernis auf dem Wege zur Verbesserung der Attraktivität der öffentlichen Busverkehrssysteme insgesamt. Außerdem fehlt aufgrund der Konkurrenz der Busunternehmen untereinander auch eine Information der Fahrgäste praktisch völlig. Daher spricht sich die Confederation of Passenger Transport (CPT) für eine Änderung der Wettbewerbsbestimmungen aus im Hinblick auf bessere Planungs- und Koordinationsmöglichkeiten

Regionalisierung der Schienennetze: Beispiel Deutschland

Am 1. Januar 1994 trat das Bundesgesetz zur Neustrukturierung der Eisenbahnwesens in Kraft. Mit dem Inkrafttreten des Regionalisierungskonzepts am 1. Januar 1996 folgt der nächste wichtige Schritt. In diesem Rahmen geht die Aufsicht über regionale Eisenbahndienste auf die Länder über, die durch Ländergesetze Gemeinden oder Zusammenschlüssen mehrerer Gemeinden ("Verkehrsverbund") Befugnisse übertragen können.

Aus den Einnahmen der (gestiegenen) Kraftstoffsteuern erhalten die Länderregierungen und Gemeinden einen erheblichen Finanzausgleich, so daß die normalerweise mit Verlusten operierenden Regionalbahnen bezuschußt werden können: 1996 wird ein Gesamtbetrag von ca. 15 Milliarden DM ausbezahlt. Ähnliche Ausgleichsleistungen sind ab 1997 vorgesehen.

Das Regionalisierungskonzept bedeutet, daß die Länderbehörden kraft Ländergesetz für die Ermittlung von Umfang und Qualität aller regionalen und städtischen öffentlichen Beförderungsleistungen, auch der Schienenverkehrsleistungen, und für die Auftragsvergabe an Betreiber verantwortlich sind. Durch das Zugangsrecht zur Schieneninfrastruktur für "Dritt"-Betreiber, das durch die Ratsrichtlinie 91/440/EWG eingeräumt und inzwischen in deutsches Recht umgesetzt wurde, eröffnet sich die Möglichkeit für die Ausschreibung von regionalen Schienenverkehrsdiensten. Es liegt jedoch im Ermessen der ausführenden Behörden, ob sie dieses Instrument nutzen oder nicht. Analog hierzu ist das Konzept der Ausgleichsleistungen an die Betreiber von den ausführenden Behörden festzulegen (ex-post- oder ex-ante-Subventionen).

Im deutschen Regionalisierungskonzept wurden die gesetzlichen Voraussetzungen für eine wesentlich bessere Systemintegration geschaffen. Es ist zu erwarten, daß sich integrierte Fahrscheinkonzepte, für größere Gebiete und verschiedene Verkehrsträger in Deutschland allgemein durchsetzen werden.

ANHANG B: VERZEICHNIS DER GEMEINSCHAFTSVORSCHRIFTEN IM BEREICH DES PERSONENVERKEHRS

Verzeichnis der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des Personenverkehrs				
Rechtsvorschrift	Politikbereich	Verkehrsträger	Hauptmerkmale/Ziele	Amtsblatt
Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates, geändert durch Verordnung 1893/91	öffentliche Dienstleistungen	alle bodengebundenen Verkehrsträger	Definition des Rahmens für Anforderungen an öffentliche Dienstleistungen, Verpflichtung der Behörden zur Zahlung eines Entgelts für öffentliche Verkehrsdienste	Nr. L 156 vom 28. Juni 1969
Richtlinie 93/36/EWG des Rates	öffentliches Auftragswesen	alle	Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge	Nr. L 199 vom 9. August 1993
Richtlinie 93/37/EWG des Rates	öffentliches Auftragswesen	alle	Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge	Nr. L 199 vom 9. August 1993
Richtlinie 92/50/EWG des Rates	öffentliches Auftragswesen	alle	Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge	Nr. L 209 vom 24. Juli 1992
Richtlinie 89/665/EWG des Rates	öffentliches Auftragswesen	alle	Anwendung der Nachprüfungsverfahren bei der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge	Nr. L 395 vom 30. Dezember 1989
Richtlinie 93/38/EWG des Rates	öffentliches Auftragswesen	alle	Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor	Nr. L 199 vom 9. August 1993
Richtlinie 92/13/EWG des Rates	öffentliches Auftragswesen	alle	Anwendung der Nachprüfungsverfahren bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die jetzt hauptsächlich unter die Richtlinie 93/38/EWG fallen	Nr. L 76 vom 23. März 1992
Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates	Zugang zum Beruf, zum Markt	Luftverkehr	Anforderungen für die Zulassung von Luftverkehrsunternehmen	Nr. L 240 vom 24. August 1992
Verordnung (EWG) Nr. 1108/70 des Rates	(Nutzung) von Infrastrukturen	Binnenverkehr	Einführung einer Buchführung über die Ausgaben für Verkehrswege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs	Nr. L 130 vom 15. Juni 1970

Verzeichnis der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des Personenverkehrs				
Rechtsvorschrift	Politikbereich	Verkehrsträger	Hauptmerkmale/Ziele	Amtsblatt
Verordnung (EWG) Nr. 4060/89 des Rates	Grenzkontrollen	Straßen-, Binnenschiffsverkehr	Abbau von Grenzkontrollen der Mitgliedstaaten im Straßen- und Binnenschiffsverkehr	Nr. L 390 vom 30. Dezember 1989
Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 des Rates	staatliche Beihilfen	Eisenbahn	Gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen	Nr. L 156 vom 28. Juni 1969
Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates	staatliche Beihilfen	Binnenverkehr	Regeln für die Vergabe von Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr	Nr. L 130 vom 15. Juni 1970
Verordnung (EWG) Nr. 2830/77 des Rates	Öffentliche Unternehmen	Eisenbahn	Maßnahmen zur Herstellung der Vergleichbarkeit der Rechnungsführung und der Jahresrechnung von Eisenbahnunternehmen	Nr. L 334 vom 24. Dezember 1977
Verordnung (EWG) Nr. 2183/78 des Rates	Öffentliche Unternehmen	Eisenbahn	Festlegung einheitlicher Grundsätze für die Kostenrechnung der Eisenbahnunternehmen	Nr. L 258 vom 21. September 1978
Richtlinie 82/714/EWG des Rates	Technische Normen, Sicherheit	Binnenschifffahrt	Technische Vorschriften für Binnenschiffe	Nr. L 301 vom 28. Oktober 1982
Richtlinie 76/135/EWG des Rates	Technische Normen; Sicherheit	Binnenschifffahrt	Gegenseitige Anerkennung von Schiffsattesten für Binnenschiffe	Nr. L 21 vom 29. Januar 1993
Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates	Marktzugang, Wettbewerb	Luftfahrt	Gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen	Nr. L 14 vom 22. Januar 1993
Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates	Marktzugang	Luftfahrt	Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs	Nr. L 240 vom 24. August 1992

Verzeichnis der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des Personenverkehrs				
Rechtsvorschrift	Politikbereich	Verkehrsträger	Hauptmerkmale/Ziele	Amtsblatt
Richtlinie 93/65/EWG des Rates	Technische Normen, Flugsicherung	Luftverkehr	Aufstellung und Anwendung kompatibler technischer Spezifikationen für die Beschaffung von Ausrüstungen und Systemen für das Flugverkehrsmanagement	Nr. L 187 vom 29. Juli 1993
Verordnung (EWG) Nr. 295/91 des Rates	Verbraucherschutz	Luftverkehr	Gemeinsame Regeln für Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Linienflugverkehr	Nr. L 36 vom 8. Februar 1991
Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 des Rates	Preisgestaltung	Luftverkehr	Gemeinsame Regeln für Flugpreise und Luftfrachtraten	Nr. L 240 vom 24. August 1992
Richtlinie 89/459/EWG des Rates	Straßensicherheit	Straße	Angleichung der Rechtsvorschriften über die Profiltiefe der Reifen für bestimmte Kfz-Klassen	Nr. L 226 vom 3. August 1989
Richtlinie 91/671/EWG des Rates	Straßensicherheit	Straße	Angleichung der Rechtsvorschriften über die Gurtanlegepflicht in Kfz unter 3,5 t	Nr. L 373 vom 31. Dezember 1991
Richtlinie 88/599/EWG des Rates	Soziales, Straßensicherheit	Straße	Standardprüfverfahren zur Anwendung von Sozialvorschriften (Verordnungen 3820/95 und 3821/95)	Nr. L 325 vom 29. November 1988
Richtlinie 93/89/EWG des Rates	Besteuerung	Straße	Steuerharmonisierung	Nr. L 279 vom 12. November 1993
Verordnung (EWG) Nr. 3925/91 des Rates	Grenzkontrollen	Luftfahrt, Seeverkehr	Abschaffung von Kontrollen und Förmlichkeiten für Handgepäck und aufgegebenes Gepäck auf einem innergemeinschaftlichen Flug sowie für auf einer innergemeinschaftlichen Seereise mitgeführtes Gepäck	Nr. L 374 vom 31. Dezember 1991

Verzeichnis der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des Personenverkehrs				
Rechtsvorschrift	Politikbereich	Verkehrsträger	Hauptmerkmale/Ziele	Amtsblatt
Richtlinie 91/440/EWG des Rates	Harmonisierung von Strukturen, Entwicklung von Eisenbahnen in der Gemeinschaft, Marktzugang	Eisenbahnen	- Verwaltung unabhängig von Eisenbahnunternehmen - Trennung der Verwaltung von Eisenbahnbetrieb und -struktur von der Bereitstellung von Eisenbahnverkehrsdiensten - Zugang zum Netz für bestimmte Dienstleistungen	Nr. L 237 vom 24. August 1991
Richtlinie 92/6/EWG des Rates	Straßensicherheit	Straße	Einbau und Benutzung von Geschwindigkeitsbegrenzern	Nr. L 57 vom 2. März 1992
Richtlinie 77/143/EWG des Rates	Straßensicherheit	Straße	Angleichung der Rechtsvorschriften über die Prüfung der Verkehrstauglichkeit von Kfz	Nr. L 47 vom 18. Februar 1977
Richtlinie 80/1263/EWG des Rates	Straßensicherheit	Straße	Gemeinschaftsmuster für Führerschein, Angleichung der Bedingungen für Führerscheinvergabe, Austausch von Führerscheinen ²⁵	Nr. L 375 vom 31. Dezember 1992
Richtlinie 85/3/EWG des Rates	Straßensicherheit und technische Normen	Straße	Angleichung der Rechtsvorschriften über Gewicht, Abmessungen und andere technische Merkmale von Kfz	Nr. L 2 vom 3. Januar 1985
Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates	Straßensicherheit, Soziales	Straße	Harmonisierung der Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten für Fahrer und andere soziale Aspekte	Nr. L 370 vom 31. Dezember 1985
Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates	Soziales, Straßensicherheit	Straße	Kontrollgerät (Tachograph) für Lenk- und Ruhezeiten	Nr. L 370 vom 31. Dezember 1985
Richtlinie 74/562/EWG des Rates	Berufszulassung	Personenkraftverkehr	Gemeinsame Anforderungen für den Zugang zum Beruf des Personenkraftverkehrsunternehmers	Nr. L 308 vom 19. November 1974

²⁵ Diese Richtlinie wird am 1.7.1996 durch die Richtlinie 91/439 abgelöst.

Verzeichnis der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des Personenverkehrs				
Rechtsvorschrift	Politikbereich	Verkehrsträger	Hauptmerkmale/Ziele	Amtsblatt
Richtlinie 91/672/EWG des Rates	Zugang zum Markt, Zugang zum Beruf, Gegenseitige Anerkennung von Bescheinigungen	Binnenschiffsverkehr	Gegenseitige Anerkennung von Schifferpatenten	Nr. L 373 vom 31. Dezember 1991
Verordnung (EWG) Nr. 3921/91 des Rates	Zugang zum Markt	Binnenschiffsverkehr	Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Binnenschiffsgüter- und Personenverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind	Nr. L 373 vom 31. Dezember 1991
Verordnung (EWG) Nr. 684/92 des Rates	Zugang zum Markt	Personenkraftverkehr	Gemeinsame Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen	Nr. L 74 vom 20. März 1970
Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 des Rates	Zugang zum Markt	Personenkraftverkehr	Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenverkehr mit Kraftomnibussen innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind	Nr. L 251 vom 29. August 1992
Empfehlung Nr. 922/82 der Kommission	Qualität, Entwicklung von Eisenbahnen	Eisenbahn	Festlegung einer höheren Qualität, grenzüberschreitender Personenverkehr	Nr. L 381 vom 31. Dezember 1982

Verzeichnis der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich des Personenverkehrs				
Rechtsvorschrift	Politikbereich	Verkehrsträger	Hauptmerkmale/Ziele	Amtsblatt
Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates	Verwendung der Strukturfonds	alle	Regeln für die Koordinierung von Instrumenten der Regionalpolitik	Nr. L 193 vom 31. Juli 1993
Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates	Verwendung der Strukturfonds	alle	Regeln für die Anwendung von Instrumenten der Regionalpolitik	Nr. L 193 vom 31. Juli 1993
Verordnung (EWG) Nr. 2083/93 des Rates	Verwendung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung	alle	Regeln für die Anwendung des EFRE	Nr. L 193 vom 31. Juli 1993
Verordnung (EWG) Nr. 2084/93 des Rates	Verwendung des Europäischen Sozialfonds	alle	Regeln für die Anwendung des ESF	Nr. L 193 vom 31. Juli 1993
Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten (URBAN)	Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete	alle	Leitlinien für die Förderung von Vorhaben für Verbesserungen in städtischen Gebieten	Nr. C 180 vom 1. Juli 1994
Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten (INTERREG II)	Gemeinschaftsinitiative für grenzüberschreitende Zusammenarbeit	alle	Kriterien für die Förderwürdigkeit von Vorhaben	Nr. C 180 vom 1. Juli 1994
Verordnung (EG) Nr. 2236/95 des Rates	Transeuropäische Netze	alle	Regeln für finanzielle Zuschüsse zu den TEN	Nr. L 228 vom 23. September 1995

ANHANG C: KOSTENDECKUNG IN DEN ÖFFENTLICHEN NAHVERKEHRSSYSTEMEN

Kostendeckung in den Öffentlichen Nahverkehrssystemen²⁶

STADT	1985	1993	ÄNDERUNG [%]
Amsterdam	25%	25%	0
Athen	21%	27%	+6
Brüssel	25%	33%	+ 8
Kopenhagen	54%	52%	- 2
Dublin	80%	96%	+ 16
Frankfurt	44%	45%	+ 1
Helsinki	44%	44%	0
Lissabon	70%	62%	- 8
London ²⁷	57%	79%	+ 22
Luxemburg	24%	18%	- 6
Madrid	68%	75%	+ 7
Paris	36%	33%	- 3
Rom	16%	10%	- 6
Stockholm	37%	34%	- 3
Wien	51%	40%	- 11

Quelle: Jane's Urban Transport

²⁶ Deckung der Betriebskosten nur aus Beförderungsentgelteinnahmen.

²⁷ London Regional Transport; in den Angaben für 1993 sind Abschreibungen berücksichtigt

03.05.96

Beschluß
des Bundesrates

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
"Das Bürgernetz - Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen
Personenverkehrs in Europa"

KOM(95) 601 endg.; Ratsdok. 13062/95

Der Bundesrat hat in seiner 696. Sitzung am 3. Mai 1996 gemäß §§ 3 und 5
EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt, daß die Kommission nach zahlreichen Maßnahmen für den Fernverkehr nunmehr auch die alltäglichen Mobilitätsbedürfnisse der Bürger in ihre Überlegungen zur Gestaltung des Verkehrssystems der Zukunft einbezieht. Der Bundesrat unterstützt dabei die Kommission in ihrer Forderung, daß dem öffentlichen Personennahverkehr eine höhere Priorität als bisher eingeräumt werden müsse, um nachteilige Auswirkungen auf die Lebensqualität und die Umwelt zu vermeiden.
2. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission hinsichtlich der Notwendigkeit, den öffentlichen Personenverkehr in den EU-Mitgliedstaaten auszubauen, sowie die Auffassung, daß Maßnahmen hierzu auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene getroffen werden müssen.
3. Der Analyse des künftigen Verkehrsbedarfs wird ebenso zugestimmt wie der Notwendigkeit, den motorisierten Individualverkehr als Hauptträger des bisherigen Nahverkehrs durch effiziente Angebote des öffentlichen Verkehrs zu ergänzen. Die Beispiele aus dem ÖPNV einzelner Mitgliedstaaten sind informativ. Allerdings ist zu bedauern, daß außer dem Freiburger Umweltticket die ÖPNV-Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland, einem besonders dicht besiedelten Land, die sich in wesentlichen Aspekten von den dargelegten Systemen in Frankreich, Großbritannien und Schweden unterscheiden, nicht erwähnt werden. Dies gilt insbesondere für die hohe Integration des ÖPNV in zahlreichen großflächigen Verkehrsverbünden, die mittelständische Unternehmensstruktur und den bedeutenden Anteil eigenwirtschaftlicher ÖPNV-

Verkehre. Die Unterstellung des Grünbuchs, daß ÖPNV generell nicht kostendeckend betrieben werden kann, wird nicht geteilt. Vermißt wird deshalb im Grünbuch ein Hinweis darauf, daß nicht zuletzt im Haushaltsinteresse der betroffenen öffentlichen Stellen die Eigenwirtschaftlichkeit der ÖPNV-Verkehre zu stärken ist.

4. Die Kommission weist zu recht darauf hin, daß die mit der Konzeption, praktischen Gestaltung und Durchführung des öffentlichen Verkehrs auf regionaler und kommunaler Ebene zusammenhängenden Fragen entscheidend durch die örtlich zuständigen Stellen und die beteiligten Verkehrsunternehmen geregelt werden. Dabei muß es im Interesse orts- und bürgernaher Lösungen auch bleiben. Der ÖPNV ist gerade in Deutschland ein typischer Bereich der Subsidiarität auch im Verhältnis der Kommunen zu Ländern und Bund. Konkrete Initiativen der Gemeinschaftspolitik zur Verbesserung des ÖPNV sollten sich auf solche Maßnahmen beschränken, bei denen ein Vorgehen auf der EU-Ebene rechtlich zulässig ist und zudem deutliche Vorteile gegenüber nationalen, regionalen und lokalen Maßnahmen sowie unternehmerischen Aktivitäten verspricht.

Die im Grünbuch genannten Gründe für gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für den ÖPNV entgegen dem Subsidiaritätsprinzip überzeugen nicht. Tendenziell zielen sie ab auf Einförmigkeit, wo flexible Vielfalt entsprechend den örtlichen Gegebenheiten notwendig ist, wie der Vorschlag von qualitativen Mindeststandards z. B. für Fahrpreise, Fahrkomfort und Zugänglichkeit zu den ÖPNV-Systemen oder von Gesamtkonzepten für den Nahverkehr zeigt.

5. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung darauf zu achten, daß seitens der EU in Beachtung des Subsidiaritätsprinzips der Freiraum für diese nationalen, regionalen und kommunalen Maßnahmen - unter Einhaltung der Binnenmarktregelungen - erhalten bleibt. Die Rolle der EU kann und muß sich darauf beschränken, die Gestaltung der Transeuropäischen Netze so vorzunehmen, daß von diesen aus eine Verbundfähigkeit zu den individuellen Systemen des Regional- und Nahverkehrs gegeben ist. Die Abstimmung der Nahverkehrsnetze auf die Fernnetze muß weiterhin vor Ort entschieden werden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung weiterhin, sich dafür einzusetzen, daß auf dem Wege über das vorliegende Grünbuch, die Tätigkeit von Forschungs-Arbeitsgruppen sowie dem entsprechenden Einsatz von Strukturfonds-Mitteln keine verdichteten Vorgaben für den Öffentlichen Personennahverkehr in einem Bereich entstehen, in dem der EU eine Kompetenz nicht zusteht.

6. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, daß eine Förderung des Wettbewerbs auch im ÖPNV die Effizienz des Nahverkehrs steigern kann. Das geltende europäische Beihilfe- und Vergaberecht sowie die Marktzugangsregelungen einschließlich des jüngsten Kommissionsvorschlags

für die Liberalisierung der Kabotage im Omnibusverkehr sind grundsätzlich geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Sie ermöglichen den nichtdiskriminierenden Zugang ausländischer Unternehmen zu den Verkehren des ÖPNV und den hierfür vorgesehenen öffentlichen Subventionen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat erst kürzlich mit Wirkung zum 1. Januar 1996 im Zusammenhang mit der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs der Deutsche Bahn AG auch das für den Straßenpersonennahverkehr geltende Recht an die einschlägigen europäischen Regelungen angepaßt. Die Folge wird eine spürbare Veränderung der bisherigen Strukturen dieses ÖPNV-Bereichs durch mehr Wettbewerb beim Zugang zu den Verkehren sein. Gleichzeitig muß jedoch vor allem aus verkehrs-, sozial-, umwelt- und mittelstandspolitischen Gründen darauf geachtet werden, daß die - auch wirtschaftliche - Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und der erreichte hohe Grad der Integration der Nahverkehrssysteme nicht gefährdet werden.

Bevor nicht praktische Erfahrungen mit der Anwendung des geltenden europäischen Marktordnungsrechts einschließlich der ins Auge gefaßten Kabotageregelung im ÖPNV gemacht worden sind, erscheinen deshalb die vorgesehenen Änderungen dieser ordnungspolitischen Rahmenbedingungen verfrüht, wenn nicht kontraproduktiv.

7. Die Kommission betont zu recht die positiven Auswirkungen verschiedener Forschungsprogramme und von Unterstützungsmaßnahmen durch die Struktur- und Kohäsionsfonds auf öffentliche Nahverkehre in mehreren Mitgliedstaaten. Die europäische Förderung technischer Vorhaben oder Infrastrukturprojekte in einzelnen Ländern ist allerdings problematisch. Sie rechtfertigt jedenfalls nicht die im Grünbuch abgeleitete Notwendigkeit von konzeptionellen Vorgaben und qualitativen Mindeststandards für sämtliche Aspekte des ÖPNV der Mitgliedstaaten.

Das gilt insbesondere auch für die Schnittstellen von TEN und regionalen oder lokalen Nahverkehren sowie den Einsatz neuer Telekommunikations- und Informationstechniken (Telematik). Die Nahverkehrsbedienung der TEN-Schnittstellen und die erforderliche Verkehrssteuerung kann ohne Gefahr für den überregionalen Verkehr von den örtlich zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung und Gestaltungsfreiheit sichergestellt werden. Auch hier gilt das Prinzip der Subsidiarität, das in Artikel 3 b des EG-Vertrages nicht zuletzt im Hinblick auf die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten in derartigen Fällen festgelegt wurde. Nur bei ständiger Beachtung des Subsidiaritätsprinzips kann den Interessen der betroffenen Bürger wirksam und dauerhaft gedient werden.

Davon unabhängig sind die weitere technische Harmonisierung bei Linien- und Reisebussen und die Schaffung gemeinsamer Umweltnormen. Beides wird

begrüßt, weil es dem Abbau von Handelshemmnissen und einem besseren Umweltschutz in der EU dient.

8. Der Bundesrat bedauert jedoch, daß wesentliche Belange der Verkehrsteilnehmer des nichtmotorisierten Verkehrs bereits in der Analyse des Ist-Zustandes kaum beachtet und auch im planerischen Denkansatz nicht mehr aufgenommen werden. Völlig ausgeblendet sind z.B. die besonderen Belange von Frauen und Kindern sowie die Bürger- und Betroffenenbeteiligung. Autofreie, autoarme und zeitweise autofreie Gebiete werden nur am Rande erwähnt, obwohl diese auch unter Kosten- und Flächenminimierungsgesichtspunkten vorteilhaft sind.
9. Der Bundesrat weist darauf hin, daß die elektronischen Verkehrsleitsysteme (auch Telematik) überbewertet und offenbar als Adaptieren klassischer Verkehrsleitsysteme eingebracht werden. Von daher besteht die Gefahr, daß mit erheblichem Finanzaufwand lediglich ein zusätzlicher Attraktivitätsgewinn für den motorisierten Individualverkehr erkaufte wird. Der Einsatz von Telematikanwendungen zur gezielten Verbesserung öffentlicher Verkehrssysteme erfordert besondere Anstrengungen, die den öffentlichen Verkehr ins Zentrum des gesamten Mobilitätsangebots stellen und Einzelanwendungen der Telematik mit diesem Ziel integrieren.
10. Entsprechend der von der Kommission geforderten veränderten Prioritätensetzung betont der Bundesrat die Notwendigkeit, die Verkehrsplanung, den Infrastrukturausbau und den jeweiligen Mittelaufwand wesentlich stärker als bisher an den alltäglichen Mobilitätsbedürfnissen der Bürger zu orientieren, da von den jährlich insgesamt rund 1 000 Wegen pro Einwohner auch im hochmotorisierten Deutschland immerhin 35 bis 40 % nichtmotorisiert zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden und 10 bis 15 % mit dem ÖPNV, während durchschnittlich für nur einen Weg das Flugzeug benutzt wird. Zudem verfügen in Europa wie auch in den Großstädten Deutschlands etwa 40 % aller Haushalte über kein eigenes Kraftfahrzeug.
11. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich bei der Kommission dafür einzusetzen, daß die Beteiligungsrechte von Bürgern und Betroffenen sowie Initiativen und Verbänden umweltfreundlicher Verkehrssysteme an den Verkehrsplanungen gestärkt werden.
12. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei der Kommission dafür einzusetzen, daß integrierte Verkehrsplanungen zur Vermeidung unsinniger und kostenintensiver Parallelinvestitionen und zur Förderung des Umweltschutzes gezielt gefördert werden. Des weiteren wird die Bundesregierung gebeten, bei der Kommission darauf hinzuwirken, daß Ökobilanzen sowie Interdependenz-

untersuchungen der kommunalen und regionalen Verkehrssysteme zur Bedingung für Zuwendungen für Verkehrsinvestitionen gemacht werden.

13. Der Bundesrat bedauert, daß die Kommission den mit dem Pkw-Verkehr realisierbaren Beförderungsaufwand, dessen Flexibilität und Unabhängigkeit als Maßstab für die Gestaltung des öffentlichen Verkehrs betrachtet, da dieser nicht finanziert werden kann und nur ein gegenüber dem heutigen Niveau in Mitteleuropa auf erheblich reduzierten Verkehrsaufwand ausgerichtetes Verkehrssystem zukunftsfähig und weltweit übertragbar ist.
14. Der Bundesrat bedauert, daß die Kommission keinerlei Vorschläge unterbreitet, wie die erheblichen ökologischen Vorteile des öffentlichen Verkehrs in ihren Marktpreisen zum Ausdruck gebracht werden sollen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, bei der Kommission initiativ zu werden, daß diese entsprechend ihrer Aufgabe die erforderlichen Voraussetzungen schafft, damit die von der Kommission angestrebten und vom Bundesrat unterstützten Ziele baldmöglichst erreicht werden. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, bei der Kommission nachdrücklich darauf hinzuwirken, daß die umgehende Einführung einer Energiesteuer und weitere Schritte zur Anlastung der sozialen Kosten des Verkehrs vorgesehen werden. Als erster Schritt sollen - in Übereinstimmung mit den von der Kommission im Grünbuch "Faire und effiziente Preise im Verkehr - Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union", BR-Drucksache 161/96, geforderten Maßnahmen - die Mindestsätze der Mineralölsteuer umgehend deutlich angehoben und auf alle Verkehrsträger angewandt werden.
15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, gegenüber der Kommission darauf hinzuweisen, daß ergänzend zu den bereits erstellten Kriterien für moderne benutzerfreundliche öffentliche Personennahverkehrssysteme weitere wichtige Aspekte im Grünbuch nicht dargestellt sind.

Im Zusammenhang mit der von der Kommission aufgestellten Qualitätsprüfliste für das Bürgernetz (Teil A Kapitel II) ist unter dem Stichwort "Erschwinglichkeit" auch die Frage der Beteiligung von Arbeitgebern an Fahrgeldkosten für öffentliche Verkehrsmittel gekoppelt mit entsprechenden Preisermäßigungen durch das Verkehrsunternehmen, das sog. Jobticket, zu prüfen.

Im Zusammenhang mit dem Stichwort "Fahrkomfort" der Qualitätsprüfliste ist die positive Auswirkung von flexiblen Arbeitszeitregelungen auf die komfortable Benutzbarkeit des öffentlichen Personennahverkehrs zu unterstreichen. Die Entzerrung von Arbeitszeiten bedingt eine Entlastung der öffentlichen Verkehrsmittel in den Verkehrsspitzenzeiten und führt sowohl zu gleichmäßigerer Auslastung und damit wirtschaftlicherem Einsatz wie auch zur Erhöhung des Benutzungscomforts.

16. Der Bundesrat sieht in den sich in der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz, Österreich und den Niederlanden immer stärker entwickelnden Car-Sharing-Initiativen eine sinnvolle Ergänzung zu den konventionellen Angeboten des öffentlichen Personenverkehrs. Die Angebote organisierten Auto-Teilens schaffen die ergänzende Flexibilität und den Komfort für Wege, bei denen die üblichen öffentlichen Verkehrsmittel keine ausreichende Alternative darstellen. In zahlreichen Städten erfolgt deshalb auch eine unmittelbare Kooperation zwischen den Car-Sharing-Anbietern und den ÖV-Betriebsgesellschaften, bzw. die ÖV-Betriebsgesellschaften übernehmen sogar selbst die Car-Sharing-Organisation.

Während der öffentliche Personenverkehr weitgehend mit einem Fahrplan an Taktzeiten und Routen gebunden ist, stellt Car-Sharing die sinnvolle Ergänzung dar, um auch außerhalb dieses Angebotes jederzeit und überall hin mobil zu sein. Der Bundesrat hält diese Verknüpfung für besonders bedeutsam, da sie zu einer großen Unabhängigkeit vom Besitz eines eigenen Autos führt. Nach einer Studie im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums besteht - selbst bei vorsichtiger Einschätzung - ein Potential für Car-Sharing alleine in der Bundesrepublik Deutschland von 2,45 Mio Autofahrern. Unter Nutzung von Modellen des organisierten Auto-Teilens könnte sich der Pkw-Bestand in der Bundesrepublik Deutschland um bis zu 1,2 Mio Fahrzeuge verringern, die jährlichen Pkw-Fahrleistungen gingen um bis zu 7 Mrd Kilometer zurück. Rein rechnerisch teilen sich dabei etwa 10 bis 20 Personen jeweils ein Kraftfahrzeug.

Der Bundesrat sieht gerade in der Kombination von öffentlichen Verkehrsmitteln und Car-Sharing einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der Verkehrsprobleme in Ballungsräumen unter ökologischen, sozialen und marktwirtschaftlichen Bedingungen. Der Bundesrat empfiehlt deshalb eine Ergänzung der Bürgernetze um das organisierte Car-Sharing.

17. Der Bundesrat sieht mit Sorge, daß den Bürgernetzen - entsprechend der korrigierten Prioritätensetzung - die Überlegungen der Kommission zum massiven Ausbau der transeuropäischen Infrastrukturangebote mit jeweils erheblichem Finanzierungsbedarf gegenüberstehen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Kommission darauf hinzuwirken, daß sich die Prioritätensetzung zur Realisierung der Bürgernetze auch in den Schwerpunktsetzungen der Kommission niederschlagen.
18. Eine besondere Chance für nützliche Aktivitäten der EU liegt nach Auffassung des Bundesrates in der Schaffung einer breiten Informations-Datenbank, die von allen interessierten Stellen innerhalb der EU genutzt werden könnte. Damit könnte überflüssige Doppel- bzw. Mehrfachforschung vermieden werden sowie gleichzeitig die Nutzung vorliegender Erkenntnisse verbessert werden.
19. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch auf diese Aspekte hinzuweisen.