

FOCUS

EIN OFFIZIELLES POSITIONSPAPIER DER UITP

“Erhalt und Modernisierung lang bestehender Straßenbahnsysteme”

Heute gibt es 33
Straßenbahnsysteme in
den neuen EU-
Mitgliedstaaten, weitere
19 in den übrigen mittel-
und osteuropäischen
Ländern (MOES) und
mehr als 110 in der
Gemeinschaft
Unabhängiger Staaten
(GUS).



Einleitung

Seit 15 Jahren kämpft die Straßenbahn in diesen Ländern mit alternden Anlagen und der Zunahme des Pkw-Verkehrs. Geldknappheit führte zum Aufschub oder der Überfälligkeit von Modernisierungsprogrammen. Diese zwei Faktoren (Verkehrsstauung und veraltete Anlagen) beinhalteten zugleich eine Verschlechterung der Straßenbahnqualität. Es droht der klassische “Teufelskreis”...

In Kiev (einst wurden hier 26 Linien von nahezu 1000 Straßenbahnfahrzeugen bedient) wurden seit 1994 10 Straßenbahnlinien stillgelegt und Pläne für weitere Stilllegungen liegen bereits auf dem Tisch. Sowohl für die Infrastruktur als auch für den Fuhrpark sind Investitionen überfällig. Das Netzwerk ist bereits physisch zweigeteilt und droht zu kollabieren.

Dasselbe Szenario spielte sich nach dem zweiten Weltkrieg in Westeuropa und den USA ab: Straßenbahnsysteme wurden vernachlässigt, brachen schließlich zusammen und machten somit Platz für den Pkw. Die verheerendste Entwicklung ist heute in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) anzutreffen, doch Systemstilllegungen sind auch in einigen Städten Mittel- und Osteuropas nicht auszuschließen.

Anlässlich der 7. Stadtbahnkonferenz der UITP (Dresden, April 2004) unterzeichnete die internationale Light-Rail-Community eine “Erklärung über die Bedeutung des Erhalts und der Modernisierung von lang existierenden Straßenbahnsystemen”. Ziel dieser Erklärung ist es, bei den Entscheidungsträgern in den betroffenen Ländern ein Bewusstsein für den Wert dieses städtischen Gutes zu schaffen und somit eine angemessene Verkehrs- und Stadtentwicklungspolitik zu begünstigen.

Die aktuelle Lage der Straßenbahn

Stärken

Eine **sehr große Zahl** von Städten in den “osteuropäischen Ländern” verfügt über ein **reines Straßenbahnnetz** mit hoher Dichte und hohem **Vernetzungsgrad**.

Als Bezugsgröße: Die polnische Stadt Szczecin verfügt über 12 Linien und ein Liniennetz von 110 km. Die Stadt ist von ihrer Größe her vergleichbar mit Straßburg. Nach 15 Jahren ununterbrochener Investitionen in das

Dies ist ein offizielles Positionspapier der UITP, des Internationalen Verbands für öffentliches Verkehrswesen. Die UITP zählt mehr als 2000 Mitglieder in 80 Ländern der ganzen Welt und vertritt die Interessen der wichtigsten Akteure in diesem Sektor. Ihre Mitgliedschaft setzt sich aus Verkehrsbehörden und -verbänden, aus privaten und öffentlichen Verkehrsbetrieben aller Verkehrsarten des ÖPNV sowie aus der Industrie zusammen. Die UITP befaßt sich mit den wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen und managementspezifischen Aspekten des Personennahverkehrs und setzt sich für die Entwicklung einer Politik zur Förderung der Mobilität und des öffentlichen Verkehrs in der ganzen Welt ein.

¹ Im Verhältnis zu den Straßenbahnetzen verfügen diese Länder über eher wenig U-Bahnsysteme.



Prag

Stadtbahnsystem verfügt Straßburg heute über 4 Linien und ein Liniennetz von 32 km. In der Zwischenkriegszeit hatte Straßburg 11 Straßenbahnlinien und 6 Regionalstraßenbahnlinien, die ein Netz von insgesamt 220 km bedienten.

Trotz der zunehmenden Attraktivität des Individualverkehrs erfreut sich der öffentliche Verkehr immer noch eines **hohen Verkehrsanteils**, auch ohne die U-Bahn¹

60% in Prag oder Budapest, Städten mit U-Bahnsystem; 65% in Krakau (PL), 60% in Brno (CZ). Doch vor 1990 waren es 80% in Budapest...

Auch wenn sie nicht neu sind, zeichnen sich Straßenbahnen durch ihre Effizienz und Umweltverträglichkeit aus. Sie tragen zu sauberer Luft in den Städten bei. Straßenbahnen verfügen über andere Stärken (Kapazität, Schnelligkeit, Komfort, Sicherheit, Ökonomie, usw.), die in dem Focus Paper „Die Stadtbahn: für Städte mit Lebensqualität“ von Juni 2001 klar dargestellt wurden.

Schwächen

Trotz dieses positiven ökonomischen, sozialen und ökologischen Beitrags zum städtischen Leben hat die Straßenbahn in den vergangenen 15 Jahren erheblichen Schaden genommen. Die Gründe für den Niedergang und den Verlust an Zuverlässigkeit sind klar:

- Unklare institutionelle und rechtliche Rahmenstruktur
- Unangemessene Rahmenbedingungen für Unternehmensführung und -organisation
- Unzureichender politischer Wille und zu wenig Unterstützung von Reformen
- Hoher Verschleißgrad und hohe Wartungskosten infolge Mangel an Investitionen,
- Unzureichende Trennung vom Individualverkehr und zu wenig Vorfahrtsrecht
- Einkommensverlust aufgrund langgeltender Tarifregeln und Sozialtarife

Weshalb die Straßenbahn bedroht ist

Angesichts der rasanten Zunahme des Pkw-Bestands und des hohen Bedarfs an Investitionen zur Modernisierung der Straßenbahnetze in diesen Ländern (laut der EBRD beläuft sich die Modernisierung der Gleise allein in den MOE-Ländern und der GUS auf 2.2 Bio €), **ist die Abwendung der Gefahr einer Schließung von Systemen ein vorrangiges Anliegen.**

In Prag hat sich der Pkw-Besitzstand seit 1989 verdreifacht (500 Pkws pro 1000 Einwohner, ebenso wie in Stuttgart). Ähnliche Trends sind in Krakau, Bukarest und Brno zu beobachten (jeweils 225, 300 bzw. 527 Autos pro 1000 Einwohner). In typisch westlichen Städten rangiert die Zahl der Pkws pro 1000 Einwohner zwischen 500 und 645 (Rom).

Neben dem Geldmangel, dem unklarem Rechtsrahmen und den organisatorischen Defiziten tragen folgende Faktoren zum Niedergang der Straßenbahn bei: Überfällige oder fehlgeschlagene institutionelle und organisationelle Reformen führen zu einem instabilen und unsicheren Umfeld.

Klare Regelungen, transparente Vertragsbeziehungen und eine gute *Corporate Governance* sind vonnöten, welche die Rollen, Verantwortlichkeiten und Risiken klar spezifizieren und den Betreibern und lokalen Behörden genug Raum zur Initiative lassen. Schlichte Verträge auf der Grundlage von Bruttokosten können rasch Anwendung finden. Mit ein paar Jahren Erfahrung ist jedes System in der Lage, verfeinerte Klauseln einzubauen und den wirtschaftlichen Hintergrund der Verträge zu verbessern.

In den Verträgen sollte deutlich zwischen Management und Politik unterschieden und ersteres vor Fluktuationen in letzterem Bereich geschützt werden. Ferner sollte in den Verträgen ein gebührender Ausgleich für freie oder reduzierte Fahrschein-Kategorien vorgesehen sein, die vom sozialen Gesichtspunkt her wünschenswert sind. Es sollte auch präzisiert werden, dass auf derselben Strecke kein Wettbewerb zwischen unterschiedlichen öffentlichen Verkehrsmitteln eingeführt werden darf.

Zukunftsaussichten

Nachhaltigkeit: Diese Städte erfreuen sich im Allgemeinen eines hohen Anteils des ÖPNV am Gesamtverkehr und sollten sich darum bemühen, diesen Modal Split zu bewahren, um eine nachhaltige Mobilität und Entwicklung sicherzustellen.

Der Verkehrsstau in den Städten nimmt zu und schafft bei den Bürgern und politischen Entscheidungsträgern ein Bewusstsein dafür, dass die Lebensqualität in den Städten eine Alternative zum Pkw erfordert.

Die Straßenbahn ist nicht antiquiert und kein Verkehrshindernis. Die zahlreichen Systeme, die in den letzten Jahren neu entstanden sind, belegen, dass die bestehenden Straßenbahnsysteme eine solide Grundlage für die Entwicklung der Städte sind, einschließlich der historischen Zentren und Fußgängerzonen.

In Leipzig bedienten etwa 900 Straßenbahnfahrzeuge 25 Linienstrecken mit einer Gesamtlänge von 370 km. Nach der schrittweisen Umstrukturierung des Netzes bedienen nun 440 Fahrzeuge 14 Linien mit einer Gesamtlänge von 310 km. Dies bedeutet, dass das Schienennetz an "Lesbarkeit" gewonnen hat und die Fahrgäste im Durchschnitt weniger umsteigen müssen. Diese Verkleinerung des Fuhrparks hatte auch einen unmittelbaren Einfluss auf die Personalkosten (Fahrer und Wartung). Linie für Linie wurde die Infrastruktur den neuesten LRT-Standards angepasst (separate Bahnkörper, Vorrang des öffentlichen Verkehrs, Komfort, etc.). Insgesamt beliefen sich die Investitionen zwischen 1991 und 2002 auf 590 Mio €. Es wurde berechnet, dass die jährlichen Einsparungen (Fahrzeuge, Wartung, Betrieb) bei einer Erhöhung der Geschwindigkeit um 5 km/h (20 auf 25 km/h) 11 Mio € betragen.

In den MOE-Ländern und der GUS ist die Straßenbahn das einzige an der Oberfläche verlaufende Verkehrsmittel, das technisch dazu in der Lage ist, in Verdichtungsräumen eine **hohe Beförderungskapazität bei angemessenen Investitions- und Betriebskosten** zu bieten.

Dresden ist ein hervorragendes Beispiel für die erfolgreiche Umwandlung eines typischen Kombinat in ein modernes und effizientes Verkehrsunternehmen. Die Modernisierung von Infrastruktur und Fahrzeugen führte zu einer Erhöhung der kommerziellen Geschwindigkeit und Flottenverfügbarkeit. Dies wiederum ermöglichte ein Wachstum des Fahrgastaufkommens trotz Bevölkerungsrückgangs. Dank dieses Einnahmenezuwachses, der mit Programmen zur Kostensenkung einherging (Schwerpunkt Werkstätten, Betriebshöfe und Personalabbau), erhöhte sich auch der Kostendeckungsgrad: von 17% auf 66% zwischen 1990 und 2002.

Eine bewährte Methode, um Politikern und der Öffentlichkeit die Effizienz, die Leistungsfähigkeit und das **stufenweise Entwicklungspotential** eines modernen Stadtbahnsystems vor Augen zu führen, besteht darin, zunächst eine **Pilotstrecke** einzurichten. Die Investitionen können schrittweise und über einen längeren Zeitraum erfolgen. Dies jedoch setzt voraus, dass sie über mehrere Jahre hinweg und nicht im Rahmen eines jährlichen Haushaltsplans erfolgen.

Die Linie 41 in Bukarest wurde im Jahre 2002 modernisiert, gefolgt von Linie 32 im Jahre 2003. Die Gleise wurden erneuert; die Stromversorgung modernisiert; Bahnsteige und Fahrzeuge wurden zugänglicher gestaltet und mit Echtzeit-Information ausgestattet. An einigen zentralen Kreuzpunkten wurde der Vorrang des öffentlichen Verkehrs eingeführt.

Somit ist die kommerzielle Geschwindigkeit von 14 auf jeweils 21 und 20 Km/H übergegangen. Die Fahrzeit wurde um 30% reduziert. Die Geschwindigkeit und die Verstärkung des Taktes während der Hauptverkehrszeiten haben es erlaubt, das Angebot um 30 beziehungsweise 37% zu erhöhen.

Moderne Straßenbahnen, auch als Stadtbahnen bezeichnet, sind nicht nur umweltfreundlich, sondern bieten auch eine **hohe Service-Qualität** und einen kostengünstigen, **barrierefreien Zugang** zu öffentlichen Verkehrsleistungen für alle Bürger. Aufgrund der starken Tradition der Straßenbahn ist es möglich, zumindest einen Teil der Systemsanierung **lokalen Anbietern** anzuvertrauen, womit die Kosten niedrig gehalten und die lokale Beschäftigung und Wirtschaft gefördert. So kann auch Beschäftigung in der Struktur des Betreibers gesichert werden.



Krakau



St. Petersburg

Um die Erneuerung der Fahrzeugflotte zu beschleunigen, ist eine vielschichtige Strategie erforderlich, welche darin besteht, dass die Modernisierung und Anschaffung neuer Fahrzeuge gleichzeitig erfolgt. In Brno (CZ) werden jährlich etwa 5 neue (teilweise Niederflur) Straßenbahnen angeschafft, die vor Ort gebaut werden. Parallel dazu werden die Tatra-Fahrzeuge neu ausgerüstet: Antrieb, Sitze, Echtzeit-Information, etc., darüber hinaus werden neue Niederflur-Anhänger von einem lokalen Hersteller geliefert, um die Zugänglichkeit zu verbessern. In Lodz (PL) werden solche Modernisierungsprogramme intern durchgeführt (Arbeitskräfte des Betreibers in Betreiberwerkstatt) und tragen somit zur Ankurbelung der Lokalwirtschaft bei. In Prag kostet eine komplette Überholung eines Tatra-Fahrzeugs in den Räumlichkeiten des Betreibers für eine LCC-Verlängerung von 15 Jahren etwa 170.000€.

Schlussfolgerungen

Die UITP weist darauf hin, dass Städte weder menschengerecht noch lebenswert sein können, wenn sie ausschließlich auf den Autoverkehr ausgerichtet sind. Stadtbahnsysteme sind der Kern einer qualitativ hochwertigen öffentlichen Verkehrsdienstleistung. Aus technischen, rechtlichen und nicht zuletzt aus finanziellen Gründen erfordern Planung und Bau solcher Systeme langfristige Bemühungen. Die Sanierung von Stadtbahnsystemen ermöglicht, stufenweise einen besseren Service anzubieten, wobei wesentlich weniger Anstrengung, Geld und Zeit benötigt werden als dies beim Bau neuer Systeme der Fall ist.

In zahlreichen Ländern wurden in den 50-er und 60-er Jahren ausgedehnte Straßenbahnsysteme abgebaut. Nachdem die Stadtplaner und Entscheidungsträger nur zwei bis drei Jahrzehnte später ihre Fehler erkannten, wurde die Stadtbahn zu wesentlich höheren Kosten wieder eingeführt.

Die UITP verpflichtet sich, ihre Unterstützung der Erfahrungsübertragung, was die Modernisierung der Netzwerke betrifft, fortzuführen. Sie verpflichtet sich auch, den Mitgliedern detailliertere Informationen zur Verfügung zu stellen, sogar Seminare anzubieten.

Empfehlungen

Die allgemeinen Empfehlungen des Focus Papers „Die Stadtbahn: für Städte mit Lebensqualität“ behalten ihre Triftigkeit bei, insbesondere hinsichtlich der Standardisierung (Erhöhung der Zuverlässigkeit und Reduzierung der Kosten). Die UITP empfiehlt den Entscheidungsträgern der MOE-Länder und der GUS folgendes:

- Um ihre Nachhaltigkeit und ihre Attraktivität für Investoren sicherzustellen, sollten die Städte in den MOE-Ländern und der GUS ihre Straßenbahnsysteme nicht abbauen, sondern erhalten und modernisieren.
- Die beste Strategie für eine Stadt mit einem alten Straßenbahnsystem besteht darin, ein verkehrs- und finanzpolitisches Konzept zu entwickeln, in dem die langfristigen Ziele für die gesamte Verkehrspolitik und das gesamte Verkehrsmanagement verbindlich festgelegt werden.
- Der Erhalt eines Netzes lässt sich nur durch eine hohe Wirtschaftlichkeit gewährleisten. Zu diesem Zweck müssen die Fahrgeldeinnahmen und die Investitionen politisch abgesichert sein. Gleichzeitig muss die Unternehmensführung entschlossen darauf hinarbeiten, den Betrieb zu rationalisieren und seine Effizienz sicherzustellen.
- Die politischen Institutionen sollten einen angemessenen Rahmen und klare Anweisungen hinsichtlich der Rolle und der Verantwortlichkeiten von Betreibern und Behörden vorgeben. Innerhalb eines solchen Rechtsrahmens:
 - ⇒ sollte die Führung eines öffentlichen Verkehrsunternehmens so eigenverantwortlich wie möglich arbeiten können und die in anderen Handelsunternehmen gültigen Regeln und Verfahrensweisen anwenden. Die Rolle der Politik sollte auf die Schaffung eines geeigneten Rechtsrahmens und auf die Ausübung einer Aufsichtsfunktion beschränkt sein. In den Tagesbetrieb sollte sich die Politik demnach so wenig wie möglich einmischen.
 - ⇒ Sozialtarife sind nur dann gerechtfertigt, wenn dafür ein gebührender Ausgleich erfolgt.
 - ⇒ Wettbewerb zwischen mehreren ÖPNV-Dienstleistern auf derselben Strecke ist kontraproduktiv und soll vermieden werden.
- Investitionen sollen in erheblichem Umfang durch öffentliche Zuschüsse unterstützt werden, und der Zugang zum Europäischen Struktur-, Regional- und Kohäsionsfonds, ebenso wie zu Mitteln aus Darlehen der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und der EIB sollte erleichtert werden.
- Bei sehr überholungsbedürftigen Systemen sollte vorrangig in die Infrastruktur investiert werden. Dies sollte die Schaffung getrennter Fahrwege und die Gewährung von Vorrang an Kreuzungen beinhalten. Derartige Maßnahmen verbessern nicht nur die Fahrtzeiten und die Attraktivität des Systems, sondern auch dessen ökonomische Effizienz.
- Die neueste Light-Rail-Technologie ist womöglich nicht überall unmittelbar angebracht. Service-Qualität (Komfort, Information, usw.) und das Kriterium der Zugänglichkeit können auch durch kostengünstige, verlässliche Fahrzeuge - ob neu oder modernisiert - erreicht werden.

Dieses Focus Paper wurde vom Stadtbahnkomitee unter Mitarbeit der MOE-Länder vorbereitet und wurde im Oktober 2004 in Moskau dem Lenkungsrat vorgelegt.