

„Leipziger Erklärung zur Zukunft der Straßenbahn in Deutschland“ *

Flexible Standards und Förderstrategien für einen leistungsfähigen Ausbau attraktiver kommunaler ÖPNV Systeme

Vorbemerkung:

Leipzig ist eine der deutschen Städte mit einem sehr großen Straßenbahnnetz. Dessen Modernisierung und Ausbau führt seit Jahren zu kontroversen Diskussionen über die engen Vorgaben der Zuschußgeber im GVFG. Diese Kontroverse ist typisch für viele Straßenbahn- und Stadtbahnstädte in Deutschland. Die Kontroverse behindert erheblich die weitere Netzentwicklung und Modernisierung. Daher hat die Stadt Leipzig im Februar 2011 einen Workshop mit Fachleuten für ÖPNV- Planung und Straßenraumgestaltung durchgeführt, in Verbindung mit der Wanderausstellung der Stadtwerke München zum Thema innovative Straßenbahngestaltung. Die Ergebnisse dieses Workshops hat Heiner Monheim als „Leipziger Erklärung zur Zukunft der Straßenbahn in Deutschland“ zusammengefasst. Diese Erklärung fordert

- einerseits Politik und Ministerien in Bund und Ländern auf, den Kommunen mehr Spielraum bei ihren Straßen- und Stadtbahnprojekten zu geben und dies dann auch mit entsprechenden Rundschreiben und ggf. auch Erlassen und Broschüren offensiv zu kommunizieren,
- andererseits die mit Straßen- und Stadtbahnprojekten befaßten Kommunen und ihre Verkehrsunternehmen auf, anstelle standardkonformer Regellösungen selber flexiblen, kreativen Lösungen bei der Netz- und Querschnittgestaltung den Vorzug zu geben und für den nötigen Spielraum bei Politik und Verwaltungen zu kämpfen.

Die Forderung der Straßenbahnstädte -Angebotsoffensive für eine Renaissance der Straßenbahn, mehr Flexibilität bei den Standards

Die deutschen Straßenbahnstädte benötigen für den aus Klima-, Umwelt- und Energiegründen sowie Gründen moderner kommunaler Verkehrsentwicklungs- und Nahverkehrsplanung dringend erforderlichen weiteren Ausbau ihrer Straßenbahnnetze mehr Flexibilität in den Standards.

Straßenbahnen sind der wichtigste und leistungsfähigste Teil moderner Elektromobilität. Sie sind technisch ausgereift, weltweit tausendfach bewährt und erfreuen sich einer hohen Akzeptanz im Verkehrsmarkt. Straßenbahnen müssen daher künftig eine immer wichtigere Rolle im Rahmen der E- Mobilität spielen.

Damit sie diese Rolle spielen können, müssen Neubau und Ausbau von Straßenbahnen mit Priorität gefördert und vom Verfahren her erleichtert werden. Unnötig kostentreibende und städtebaulich unverträgliche Lösungen, die zu Lasten der Straßenraumqualität, des Fußgänger- und Radverkehrs sowie der Straßenraumbegrünung gehen, müssen in Zukunft vermieden werden.

Ziel der weiteren Förderung muß ein möglichst schneller Netzausbau sein. Bestehende Straßenbahnnetze müssen dringend erweitert werden, durch Streckenverlängerungen, aber auch mehr tangentielle Linien. Außerdem müssen

mehr Städte versuchen, mit neuen Straßenbahnsystemen den ÖPNV- Anteil massiv zu steigern.

Unflexible Standards haben in mehreren Fällen zu unnötigem Widerstand gegen den Straßenbahnaus- und Neubau geführt, mit jahrelangem Stillstand. Solche unflexiblen Standards determinieren Details der Fahrweggestaltung und Haltestellengestaltung im Straßenquerschnitt. Sie verhindern, dass auch in schmälere Straßen und Innenstädten, Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Quartieren Straßenbahntrassen geplant werden können.

Die Freigabe flexibler Standards ist auch im Interesse der Zuschußgeber, die mit ihrer Förderung einen möglichst großen Erfolg der ÖPNV- Investitionen sicherstellen wollen. Größere Netze sind erfolgreicher als kleine, mehr Netze sind erfolgreicher als weniger. Flexible Standards vergrößern die Chancen für eine hohe Netzdichte (diese bestimmt maßgeblich die Kundennähe) und bedarfsgerechte Führung der Trassen und Lokalisierung der Haltestellen mitten in den Quartieren und nah zu den Aufkommensschwerpunkten. Flexible Standards bieten aber auch Chancen für eine hohe straßenräumliche Qualität der Fahrwege und Haltestellen, die maßgeblich das Fahrerlebnis prägt.

In vielen Städten wird von Politik und Verwaltungen –oft als eine Art „vorausseilender Gehorsam“ und begründet mit früheren Erfahrungen mit den Zuschußgebern - im Zusammenhang mit Straßen- und Stadtbahnplanungen unterstellt, es gebe keine Flexibilität der Zuschußgeber. Angesichts des hohen Handlungsbedarfs ist es daher dringend erforderlich, die nötige Flexibilität zu gewähren und darüber auch eine breite Kommunikation zu führen.

Grund 1 der Forderung: Renaissance der Straßenbahn braucht viele Nachahmer

Die vielfache Stilllegung oder starke Reduzierung kommunaler Straßenbahnsysteme hat sich im Nachhinein als großer Fehler erwiesen. Fast immer sind danach die Fahrgastzahlen stark eingebrochen. Städte, die ihre Straßenbahnsysteme dagegen erhalten und weiter ausgebaut haben, haben heute die mit Abstand höchsten Modal-Split Anteile im ÖPNV.

Auch der Systemwechsel von der Straßenbahn zur Stadtbahn hatte vielfach negative Effekte auf die Verkehrsentwicklung, denn er war fast immer verbunden mit einer starken Verkleinerung der Netze, einem Rückzug der Strecken auf wenige Korridore mit breiten Hauptverkehrsstraßen, einer deutlichen Verringerung der Netzdichte und Haltestellendichte in den Innenstädten und einer starken Kostensteigerung der Investitionen für die Strecken und Haltestellen sowie der Betriebskosten. Der Stadtbahnstandard hat diverse Straßenbahnstädte dazu verführt, extrem teure Tunnelprojekte anzugehen, nach dem Konzept der schienenfreien Innenstadt.

Heutzutage haben Straßenbahnen wieder sehr viel bessere Marktchancen. Die Fahrzeugtechnik wurde beachtlich weiterentwickelt, es gibt sehr attraktive und leistungsstarke Niederflurfahrzeuge. Niederflurstraßenbahnen erlauben eine besonders gute städtebauliche Integration der Fahrwege und Haltestellen. In

vielen europäischen und außereuropäischen Ländern wurden in den letzten Jahren neue Straßenbahnsysteme gebaut und bestehende Systeme erweitert, in Mitteleuropa hat vor allem Frankreich mit seiner Renaissance der Straßenbahn große Erfolge erzielt und beispielgebend bewiesen, daß Straßenbahnen auch ein probates Mittel der Stadtentwicklung und Stadterneuerung sein können.

Grund 2 der Forderung: Fehlende Flexibilität und starke Stadtbahnfixierung behindert Renaissance der Straßenbahn

Im Rahmen der ÖPNV- Förderung durch das GVFG hat es schon seit vielen Jahren kontroverse Fachdiskussionen über angemessene Ausbaustandards gegeben. Ausgehend von dem verständlichen Bemühen, durch eine wirkungsvolle Beschleunigung auf der Strecke den ÖPNV attraktiver zu machen, kam es zu zahlreichen Projekten, bei denen Konflikte zwischen dem Beschleunigungsziel einerseits und dem zunehmend wichtig genommenen Ziel nach optimaler städtebaulicher Integration der ÖPNV Trassen und Haltestellen andererseits auftraten. Diese Konflikte haben gelegentlich zur Verzögerung oder gar Blockade des gewünschten ÖPNV- Ausbaus geführt. Folgende Konflikte waren typisch:

- **Hochbahnsteige bei Stadtbahnssystemen straßenräumlich problematisch:** Der Einsatz besonders leistungsstarker, großer Stadtbahnwagen, die als Hochflurfahrzeuge gebaut wurden, zwang zu Haltestellen mit Hochbahnsteigen, um ein niveaugleiches Ein- und Aussteigen zu ermöglichen. Dieser Typ Hochbahnsteig war besonders teuer. Und er erforderte eine besondere, meist in der Fahrbahnmitte gelegene Trassierung, weil er in Seitenlage als Bestandteil der Gehwege kaum möglich war. Ebenso war die Integration solcher Hochbahnsteige in Fußgängerzonen oder verkehrsberuhigte Straßen kaum möglich. Hochbahnsteige erfordern besonders viel Platz im Querschnitt. Durch diesen hohen Platzbedarf kamen schmale Straßen praktisch nicht als Trasse für Stadtbahnen in Frage. Hochbahnsteige führen zu einer massiven Trennwirkung, was insbesondere bei Straßenabschnitten mit Geschäftsnutzung deren städtebauliche Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigte.
- **Stadtbahnssysteme führten zu vielen Tunnelprojekten und hemmten den Netzausbau:** Um all diesen Problemen aus dem Weg zu gehen, wurden vielfach für Stadtbahntrassen Tunnelstrecken bevorzugt, zumindest in besonders dicht bebauten Gebieten mit starker Geschäftsnutzung in Zentren und Nebenzentren. Diese Ausbauvariante verteuerte solche Projekte in der Regel um den Faktor 10-15, so daß für das begrenzte Geld nur ein bescheidener Netzausbau möglich wurde. Da bei der Tunnelführung Haltestellen besonders teuer sind, wurde die Zahl der Haltestellen im Tunnel auf das unbedingt nötigste begrenzt, was in den typischen Zentrenlagen die Erschließungswirkung der Stadtbahnen reduzierte.
- **Beschleunigungspostulat führte zur Forderung nach separatem Gleiskörper:** Im Interesse hoher Reisegeschwindigkeiten wurde der separate Gleiskörper zum maßgeblichen Standard für die Trassierung oberirdischer Stadtbahnstrecken, und zwar unabhängig von der Hochflur- oder Niederflurfrage. Hintergrund war der Wunsch, Behinderungen und Zeitverluste auf der Strecke durch den KFZ- Verkehr (Rückstau, Abbieger) auszuschließen.

Vielfach konnte ein separater Gleiskörper aber nur mit massiven Eingriffen in vorhandene Straßen, ihre Bebauung und ihre Seitenräume einschl. Begrünung ermöglicht werden. Das Ergebnis waren oft Straßen mit geringer Straßenraumqualität, schmalen Geh- und Radwegen und fehlender Begrünung.

- **Postulat der Mehrstreifigkeit (neben Gleiskörper) für Hauptverkehrsstraßen reduzierte die Netzbildung und städtebauliche Integrierbarkeit:** Gleichzeitig wurde aber im Interesse des flüssigen, leistungsstarken KFZ- Verkehrs in der Regel ein in jede Richtung zweistreifiger Fahrbahnquerschnitt gefordert. Damit sollten massive Störungen des KFZ- Verkehrs durch liegengebliebene Fahrzeuge, in zweiter Reihe parkende Fahrzeuge, Aus- und Einparker sowie Müll- und Lieferfahrzeuge ausgeschlossen werden. Dieser Standard potenzierte die stadträumliche Selektivität für die Netzplanung. Für Straßen- und Stadtbahnen kamen nur noch sehr breite Hauptverkehrsstraßen in Betracht, die für einen eigenen Gleiskörper plus vier Fahrstreifen plus Seitenräume ausreichten. Oft führte dieser Standard zu massiven Eingriffen in die städtebauliche Substanz, weil sogar Häuser zur Sicherstellung der notwendigen Breiten abgerissen wurden.
- **Verhinderung ausgewogener Querschnitte:** Jedenfalls reichten die Querschnitte selten aus, um neben den Fahrspuren für den KFZ- Verkehr und dem separaten Gleiskörper noch ausreichend breite Geh- und Radwege, u.U. auch noch Parkstreifen oder Lade- und Haltezonen bei Geschäftslagen oder gar eigene Pflanzstreifen für Baumreihen anzulegen. Damit entstand auch ein interner Zielkonflikt, weil die Fahrgäste die Haltestellen nur auf viel zu schmalen und wenig attraktiven Seitenräumen erreichen konnten und weil die für einen attraktiven ÖPNV zwingend erforderliche Aufenthaltsqualität der Haltestellen zu kurz kam.
- **Netzreduzierung auf wenige Korridore:** Besonders gravierend war aber die strategische Beschränkung der Netzoptionen: GVFG- geförderte Straßen- und Stadtbahnen konnten praktisch nur noch über sehr breite Hauptverkehrsstraßen geführt werden. Das reduzierte die Netzdichte und Kundennähe erheblich, mit dem Ergebnis oft enttäuschend kleiner Marktanteile trotz massiver ÖPNV- Investitionen.
- **Schlechte Modal- Split- Ergebnisse:** Das eigentliche Hauptziel jeder ÖPNV- Förderung, einen besonders hohen ÖPNV- Anteil am Modal Split zu erreichen, wurde in vielen Städten verfehlt, weil der Netzausbau zu langsam voran kam, die Netzdichte zu gering war, Straßen- und Stadtbahnen die Stadtteile überwiegend nur tangential und nicht zentral erschließen konnten und die Schienentrassen selten eine hohe städtebauliche Qualität erreichen konnten, die für ein angemessenes Fahr- und Stadterlebnis und eine hohe Kundenbindung maßgeblich ist.
- **Provozierung von Widerstand gegen Schienenprojekte:** Alles in allem führte diese Förderstrategie in zahlreichen Fällen zu massiven Widerständen der Bürgerschaft, der Architekten und Stadtgestalter, der Anlieger (Bewohner, Geschäftsleute) und oft auch der Umwelt- und Verkehrsverbände gegen als überzogen und brutal, wenig sensibel und völlig unflexibel empfundene und extrem teure Straßenbahn- und Stadtbahnplanungen.

Der Hintergrund der Forderung: neue Spielräume können genutzt werden

Drei Entwicklungen haben in den letzten Jahren zu einer Wiederbelebung der schon einmal in den 1980er Jahren engagiert geführten Diskussionen über die Ausbaustandards des GVFG (übrigens auch im Straßenbau) und deren Umsetzung auf der kommunalen Ebene geführt.

- **Flexibilisierung des Straßenbaus:** Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Verkehrsberuhigung wurde die städtebauliche Integration von Hauptverkehrsstraßen zu einem wichtigen Handlungsfeld. Dabei hat der Straßenbau eine gewisse Flexibilisierung seiner Standards erfahren. Schmalfahrspuren, Kombispuren, Querungshilfen aller Art und partielle Mischnutzungslösungen (Fahrradstreifen/spuren) wurden als mögliche Gestaltungsoptionen anerkannt und in die Regelwerke aufgenommen. Der durchgängige, hohe Geschwindigkeitsanspruch (mindestens 50 km/h, oft mehr) wurde aufgegeben und straßenräumlich differenzierte Geschwindigkeitsprofile einschl. Tempo 30 und Tempo 40 Abschnitten wurden zugelassen. Inzwischen sind Tempo 30 Regelungen für Hauptverkehrsstraßen sowohl aus Gründen des Emissionsschutzes (Lärm, Luftschadstoffe) als auch aus Gründen der Verkehrssicherheit (Beachtung schutzbedürftiger Einrichtungen und Beachtung des hohen Querungsbedarfs) immer häufiger und sehr erfolgreich angewendet worden. Auch der Anspruch auf durchgängig mehrstreifige Fahrbahnen wurde aufgegeben und die typischen Aufweitungen im Knotenpunktsbereich wurden je nach Umfeld unterlassen bzw. nachträglich bei Umgestaltungen zurückgenommen. Auf massive Leistungsreserven im Entwurf wurde bewußt verzichtet. Hinzu kamen engagierte Versuche einer wirkungsvollen Straßenbegrünung mittels Baumpflanzungen. Auch im Detail gab es in der Materialwahl mehr Qualitätsbewußtsein und Spielräume einer umfeldabhängigen Differenzierung. Nach dem Motto: „Intelligenz vor Beton“ wurden die Möglichkeiten der Verkehrssystemsteuerung durch koordinierte Signalschaltungen stärker genutzt, wobei sich auch vielfältige Optionen für eine ÖPNV- Bevorrechtigung an Ampeln und eine intelligente Signalsteuerung an Haltestellen („Zeitinseln“) ergaben. Damit erhöhten sich die Möglichkeiten für eine flexible ÖPNV-Beschleunigung, bei der die durchgängige Busspur oder der separate Gleiskörper nur noch eine von mehreren Beschleunigungsoptionen waren.
- **Weiterentwicklung der Fahrzeugtechnik, Fahrwegtechnik und Verkehrssteuerung:** Die Fahrzeugtechnik der Schienenfahrzeuge wurde beachtlich weiterentwickelt. Die Niederflurstraßenbahn erfuhr eine Renaissance, wie auch überhaupt die Niederflurtechnik im ÖPNV verbreitet Einzug erhielt. Gleichzeitig wurde das Angebot verschiedener Fahrzeugtypen weiter ausdifferenziert, so daß sich die Einsatzbereiche für Straßenbahnen (Radien, Querschnitte, Fahrzeuglänge, beidseitige Türen, Zweirichtungsfahrzeuge) erheblich differenziert haben. Außerdem wurde das Design weiterentwickelt, mit weniger kompakten Wagenformen und höheren Glasanteilen. Und schließlich wurden die Antriebe so weiterentwickelt, daß auch abschnittweise Langsamfahrten gut möglich waren.

In der Fahrwegtechnik wurde das Rasengleis als vielfach einsetzbares Element wiederentdeckt und sehr erfolgreich eingesetzt. Teilweise wurden Straßenbahntrassen als Allee gestaltet. Damit konnten Straßenbahnen wieder sehr viel besser städtebaulich integriert werden. Gleichzeitig gelang es in verschiedenen Städten, Straßenbahnen auch in Fußgängerzonen oder verkehrsberuhigte Straßen zu integrieren.

- **Kreative Gestaltung in Frankreich als Vorbild:** Vor allem aber hat die Renaissance der Straßenbahn in diversen französischen Städten starke Impulse im Sinne einer neuen Straßenbahnkultur ermöglicht. Straßenbahnen wurden im Rahmen integrierter Stadterneuerungskonzepte konzipiert, als äußerst positiver Bestandteil des Straßenraums, meist in Verbindung mit Verkehrsberuhigungs- und Begrünungsmaßnahmen sowie straßenräumlichen Maßnahmen zu Gunsten von Fußgängern, Radfahrern und Aufenthalt. Das alte, stark an deutschen Negativbeispielen orientierte Image der Straßenbahn oder Stadtbahn als stadträumlicher Fremdkörper und Störfaktor, das in den 1960er bis 1990er Jahren in vielen Städten das Konzept der sog. „schienenfreien Innenstadt“ maßgeblich begründet hatte, verlor an Gewicht, statt dessen verbreiteten die französischen Beispiele große Hoffnungen auf eine weitere Renaissance der Straßenbahn in Deutschland mit vielen Neu- und Ausbaustrecken und dem Aufbau neuer Netze auch in Städten ohne Straßenbahn.

Fazit: Hemmnisse abbauen, Spielräume öffnen

Leider wird aber diese Signalwirkung und die Innovationsfähigkeit deutscher Straßen- und Stadtbahnplanung immer noch stark gebremst durch die wenig flexible Förderpraxis des Bundes und der Länder. Daher sollten Bund und Länder unabhängig von der ohnehin erfolgten Reform des GVFG und dem bevorstehenden Auslaufen der klassischen Förderwege durch eine dem aktuellen Flexibilisierungsbedarf nachkommende gemeinsame Erklärung Rechnung tragen.

Und die Verantwortlichen vor Ort sollten mehr Mut haben, durch gelungene, verkehrstechnisch wie städtebaulich überzeugende Entwürfe für Fahrwege und Haltestellen die nötigen Spielräume einzufordern und nicht in vorseilendem Gehorsam die wenig innovative Praxis fortführen.

*2011 im Rathaus Leipzig spontan anlässlich der Präsentation der Straßenbahnausstellung der Stadt München und des Podiums zur Zukunft der Straßenbahnen unter Teilnahme von Hartmut Topp, Willi Hüsler und Heiner Monheim summarisch vorgetragen und später von Heiner Monheim ausformuliert