

Anke Borchering, Kristina Hartwig, Astrid Karl

Fahrradfahren für Fortgeschrittene

Evaluation der Barrieren und Hindernisse der Beteiligung
von Städten und Kommunen am Wettbewerb Modellversuch
*„Innovative öffentliche Fahrradverleihsysteme“ – Neue Mobilität
in Städten* des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung (BMVBS)

SP III 2010-601

Suggested Citation/Zitierweise:

Borcherding, Anke & Kristina Hartwig & Astrid Karl (2010): Fahrradfahren für Fortgeschrittene. Evaluation der Barrieren und Hindernisse der Beteiligung von Städten und Kommunen am Wettbewerb Modellversuch „Innovative öffentliche Fahrradverleihsysteme“ – Neue Mobilität in Städten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

WZB Discussion Paper SP III 2010–601. Berlin:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

**Social Science Research Center Berlin
(WZB)**

**Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
(WZB)**

Research Area Society and Economic
Dynamics

Forschungsschwerpunkt Gesellschaft und
wirtschaftliche Dynamik

Research Group Science Policy Studies

Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik

Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin

Telefon: +49 30 25491-208, Fax: +49 30 25492-684

www.wzb.eu

Abstract

Judging from their growth in number and size throughout Europe, public bicycle rentals have become increasingly popular in recent years. To support this development – and thereby acknowledging that Germany is somewhat lagging behind – the German Federal Ministry of Transport offered ten million Euros as prize money in a competition for innovative bike rental schemes. The aim was to induce German cities to draw up plans for bicycle rental systems, which would integrate rented bikes into traditional public transport. 44 cities and regions participated in the contest. Nevertheless, in spite of having reached an advanced planning stage, there were also a number of cities, which did not hand in project proposals. The discussion paper investigates the arguments which were made for this withdrawal from the competition.

Interviews held in three of these cities revealed a number of significant arguments, from time pressure, over administrative hurdles to practical concerns. To test these reasons we also interviewed members of a control group consisting of winners of the competition in three cities. We found that the cities in this second group had faced similar obstacles – they had merely decided to go ahead with the project in spite of them and without fully solving the problems at that stage.

The comparison of winners and non-participants leads us to conclude that the integration of public bicycle rental systems into traditional public transport generally faces obstacles on several levels, not the least of which is the lack of support of public transport companies and associations, German public transport being notoriously change resistant. Our analysis suggests that integrated bicycle rental systems are a very sophisticated instrument of transport policy, and therefore can challenge policy makers and administrators alike.

Zusammenfassung

Öffentliche Fahrradverleihsysteme haben Konjunktur: Mehrere große Systeme wurden in den letzten Jahren in europäischen Großstädten aufgebaut (u.a. Paris und Barcelona) – in Deutschland bisher jedoch nicht in vergleichbarem Umfang. Um auch den Aufbau von Fahrradverleihsystemen in Deutschland voranzubringen, richtete das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2009 einen Wettbewerb um innovative, mit dem ÖPNV verknüpfte Fahrradleihsysteme aus. Das BMVBS versuchte damit erstmals, in dem traditionsreichen, stark verregelten und politisch hoch aufgeladenen ÖPNV-Umfeld angebotsseitige Innovationen mit finanziellen Anreizen zu generieren. Dieser Wettbewerb erfreute sich einer regen Teilnahme von 44 Städten und Regionen. Jedoch gab es auch Städte, die trotz großen Interesses am Wettbewerb und intensiver Vorarbeit keine Projektvorschläge einreichten. Diesen Nichtteilnehmern und den Hemmnissen, die von ihnen als entscheidend für den Rückzug aus dem Verfahren wahrgenommen wurden, gilt diese Studie.

Die Analyse zeigt vielfältige Argumente auf, sich gegen eine Teilnahme am Wettbewerb zu entscheiden: Genannt werden u.a. ein zu enger Zeitrahmen für die Erstellung eines soliden Antrags, zeitlich zu aufwändige Verfahren der politischen Beschlussfassung, eine politisch ungelöste Finanzierung der Implementations- und Betriebskosten des zukünftigen Fahrradverleihsystems, verwaltungsinterne Konflikte um den erforderlichen Bedarf an öffentlichen Flächen für ein Stationssystem.

Die parallele Untersuchung von Gewinnern des Wettbewerbs offenbart gleichwohl, dass auch sie vor diesen Schwierigkeiten standen, sich aber trotzdem für eine Beteiligung entschieden. Die Untersuchung zeigt außerdem, dass öffentliche Fahrradverleihsysteme mit Innovationshemmnissen auf mehreren Ebenen zu kämpfen haben. Nicht zuletzt ist es die Organisation des ÖV selbst, die die Aufnahme neuer innovativer Bausteine in die Angebotspalette so kompliziert macht. Komplementär zur Zersplitterung des ÖV in unzählige Verbände und Unternehmen mit eigenen Zielen, Strategien und Strukturen stellt sich – weniger für die einzelnen Teilnehmer als für das BMBVS, dessen Ziel ein möglichst bundeseinheitliches, übertragbares System sein muss – die bundesdeutsche föderale Struktur als Implementationsproblem dar. In diesem Sinne handelte es sich um einen höchst voraussetzungsreichen Wettbewerb, bei dem auch viele Gewinner in der Umsetzungsphase vor technischen, organisatorischen oder administrativen Herausforderungen stehen.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis.....	3
1 Radfahren mit politischem Rückenwind: Die neuen Fahrradverleihsysteme	5
1.1 Fragestellung	6
1.2 Methode.....	7
1.3 Aufbau.....	7
2 Der Wettbewerb	8
2.1 Anforderungen.....	8
2.2 Eingereichte Projektvorschläge.....	9
2.2.1 Antragsteller und Partner	10
2.2.2 Regionale Verteilung	11
2.2.3 Rolle der ÖPNV-Unternehmen und -Verbünde.....	13
2.2.4 Integration in den ÖPNV.....	14
2.2.5 Technische Innovation.....	15
2.2.6 Fristeinhaltung.....	16
2.2.7 Zusammenfassung.....	16
2.3 Überblick über die interviewten Städte.....	17
3 Die Nichtteilnehmer und ihre Probleme.....	19
3.1 Bremen.....	19
3.1.1 Ausgangslage und Aktivität	20
3.1.2 Barrieren und Hindernisse	21
3.1.3 Fazit Bremen.....	23
3.2 München.....	24
3.2.1 Ausgangslage und Aktivität	24
3.2.2 Barrieren und Hindernisse	25
3.2.3 Fazit München	27
3.3 Stadt und Region Hannover	28
3.3.1 Ausgangslage und Aktivität	28
3.3.2 Barrieren und Hindernisse	29
3.3.3 Fazit Hannover	30
3.4 Zusammenfassung.....	30
4 Die Gewinner und ihre Lösungsstrategien.....	31
4.1 Dresden	32
4.1.1 Ausgangslage und Aktivität	32
4.1.2 Barrieren und Hindernisse	32
4.1.3 Fazit	33
4.2 Mainz.....	34
4.2.1 Ausgangslage und Aktivität	34
4.2.2 Barrieren und Hindernisse	35
4.2.3 Fazit	35

4.3	<i>Metropolregion Ruhrgebiet</i>	36
4.3.1	Ausgangslage und Aktivität.....	36
4.3.2	Barrieren und Hindernisse.....	37
4.3.3	Fazit	38
4.4	<i>Zusammenfassung</i>	39
5	Hintergrund: Ein schwieriges Verhältnis – der ÖPNV und ergänzende Dienstleistungen.....	41
6	Fazit: So einfach wie Fahrrad fahren?	45
	Literatur	47
	Interviewpartner/innen.....	51
	Anhang: Anforderungen an eine Evaluation	53

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Geografische Verteilung aller Wettbewerbsprojekte	12
Tabelle 2: Kurzprofile der Projekte der interviewten Städte	18
Tabelle 3: Vorhandene E-Tickets und Fahrradverleihe.....	19
Tabelle 4: Gewinner und Lösungsstrategien.....	40

Abkürzungsverzeichnis

ADFC	Allgemeiner deutscher Fahrrad-Club
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BOB	Bequem ohne Bargeld
BSAG	Bremer Straßenbahn AG
EU	Europäische Union
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GVH	Großraum-Verkehr Hannover
LOI	Letter of Intent
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MVG	Mainzer Verkehrsgesellschaft
MVV	Münchener Verkehrs- und Tarifverbund
OBIS	The Optimising of Bike Sharing in European Cities Project
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PIA	Paritätischen Initiative für Arbeit e.V.
RVR	Regionalverband Ruhr
SWM	Stadtwerke München
VBN	Verkehrsverbund Bremen Niedersachsen
VDV	Verband deutscher Verkehrsunternehmen
VRR	Verkehrsverbund Rhein Ruhr
WABEQ	Waller Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

1 Radfahren mit politischem Rückenwind: Die neuen Fahrradverleihsysteme

Öffentliche Fahrradverleihsysteme haben Konjunktur in Europa: So ist gerade in den letzten zehn Jahren nicht nur ihre Anzahl enorm gestiegen, sie sind auch wesentlich größer geworden (für einen Überblick siehe: The Optimising of Bike Sharing in European Cities Project (OBIS); www.obisproject.com). Beispielsweise umfasst das seit Mitte 2007 in Paris existierende Fahrradverleihsystem Velib 20.000 Räder und ist damit das größte seiner Art. Gemein ist diesen neuen Fahrradverleihsystemen, dass sie im öffentlichen Raum angeboten werden (z.B. auf Straßen und Plätzen), sie sich an unterschiedliche Zielgruppen richten (nicht nur für Touristen), innerhalb ihres Einsatzgebietes fast flächendeckend verfügbar sind, die Ausleihe automatisiert erfolgt, die Leihräder über kurze Zeitspannen gemietet werden können (z.B. auch für wenige Minuten) und man sie nicht an den Ausleihort zurückbringen muss. (Matthies 2009:4-10)

Fahradverleihsystemen wird das Potenzial zugesprochen, den Autoverkehr in den Städten zu verringern (Anteil des MIV am Modal Split) (TU-Dresden 2010:2). Klaus geht sogar soweit, mit erfolgreichen Fahrradverleihsystemen langfristig verringerte Infrastrukturkosten zu verbinden, indem sich beispielsweise der Aufwand für den Ausbau von Parkplatzkapazitäten und von Straßen reduziere (2005:263). Zudem könnten die Verleihsysteme helfen, das Image der Stadt zu verbessern, eine anspruchsvollere Fahrradpolitik anzuregen und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Auch für den ÖPNV sieht er Vorteile: Das Angebot an jederzeit verfügbaren Leihrädern könne Busse und Bahnen etwa von der sonst nötigen Fahrradmitnahme entlasten (Räder können idealerweise an den Nahverkehrsstationen ausgeliehen werden), durch sie kann z.B. der Weg zwischen ÖPNV-Station und Haustür oder Arbeitsplatz zurückgelegt werden („letzte Meile“). Ihre zeitlich unbeschränkte Verfügbarkeit erhöht die Erreichbarkeit von Zielen und kann dadurch bei integrierten Angeboten die Attraktivität des ÖPNV verbessern (ebd. S. 261-264). Angesichts dieser Potenziale verwundert es kaum, dass viele Städte, in denen es bisher kein Fahrradleihsystem gab, die Einführung eines solchen prüfen (TU Dresden 2010:133).

Doch die Potenziale der Fahrradverleihsysteme auszuschöpfen hat einen Preis: Sollen die Leihräder als verkehrliche Alternative wahrgenommen werden können, so muss etwa ein sehr dichtes, dezentrales Stationsnetz mit einer ausreichend hohen Anzahl verfügbarer Räder¹ realisiert werden. Automatisierte stationsbasierte Leihsysteme erfordern eine ausgereifte Technik an Station und Rad. Der Betrieb von Fahrradverleihsystemen, die solche Grundvoraussetzungen erfüllen, ist kostenintensiv und kann bei den bisherigen Tarifstrukturen (häufig Freiminuten) und Nutzungsverhalten kaum kostendeckend erfolgen (TU Dresden 2010:141).

¹ So nennt Klaus (2005: 265-266) z.B. ein Leihfahrrad pro 500 Einwohner und Ausleihstationen im Abstand von 200 Metern als Orientierungswert.

Fahrradverleihsysteme sind ein Baustein für eine Mobilität unabhängig vom eigenen Auto – plädiert wird deshalb dafür, diese Systeme als „natürlichen Bestandteil des ÖPNV“ anzusehen und durch öffentliche Gelder mitzufinanzieren (vgl. etwa TU Dresden 2010:149). Dem entgegen steht das von einigen ÖPNV-Unternehmen vorgebrachte Argument, Fahrradverleihsysteme würden dem ÖPNV weitere Nutzer entziehen. Eine Förderung von Fahrradverleihsystemen gerade mit öffentlichen Mitteln, würde die ÖPNV-Nachfrage damit in unproduktiver Weise „kannibalisieren“.

Der derzeitige Kenntnisstand zu Fragen der – vor allem langfristigen – Effekte von öffentlichen Fahrradsystemen auf die Verkehrsmittelwahl, die Wahl von Wegezwecken, den Zuschussbedarf, die umwelt- und klimaseitigen Wirkungen des Verkehrs u.v.m. muss eine Beantwortung offen lassen. Klar ist gegenwärtig nur, dass die Abschätzung der Vorteile eines integrierten Systems sich danach unterscheidet, welche Perspektive eingenommen wird: die der (potenziellen) Nutzer/innen, die vielfältige, bedarfsgerechte Mobilitätsangebote zu schätzen wissen; die der städtischen Aufgabenträger, die unter Umständen zusätzliche Mittel einsetzen oder vorhandene umverteilen müssen oder die der Verkehrsunternehmen, deren Verständnis ihres Kerngeschäfts möglicherweise erweitert werden muss.

Vor diesem Hintergrund hat das BMVBS im April 2009 einen bundesweiten Modellversuch „Innovative öffentliche Fahrradverleihsysteme – Neue Mobilität in Städten“ ausgeschrieben. Die zentrale Idee des Wettbewerbs war, Anreize für Städte und Kommunen zu schaffen, gemeinsam mit ÖV-Betreiberunternehmen und Verkehrsverbänden innovative Fahrradverleihsysteme als integrierte Verkehrslösungen für die örtlichen Mobilitätsbedürfnisse zu entwickeln, aufzubauen und zu betreiben. Damit sollte erreicht werden, dass das Fahrrad als Teil des öffentlichen Verkehrs anerkannt wird und öffentliche Fahrradverleihangebote tariflich, finanziell und organisatorisch in das ÖV-Angebot integriert werden.

1.1 Fragestellung

Bereits vor Bekanntgabe der Ausschreibung hat sich eine Vielzahl von Städten und Kommunen für das Thema öffentlicher Fahrradverleihsysteme interessiert. Die Veröffentlichung des Wettbewerbs war für viele Anlass für (zum Teil) detaillierte Planungen für die Antragstellung. Dennoch beteiligten sich eine Reihe von Städten nicht am Wettbewerb, bei denen aufgrund der Vorarbeiten und wegen ihrer Fahrradförderpolitik eine Beteiligung hätte erwartet werden können.

Ziel dieser Studie ist es, die Gründe, die zur Nichtteilnahme am Wettbewerb führten, herauszuarbeiten und dadurch strukturelle Hemmnisse für den Aufbau von innovativen öffentlichen Fahrradverleihsystemen zu identifizieren. Dies ermöglicht den Vergleich mit Problemen bei der Einführung von anderen innovativen Mobilitätsdienstleistungen, wie etwa Carsharing, Rufbussen oder Taxi/ÖV-Kombiangeboten (vgl. z.B. Blümel/Berndt 2003; Ruhrort 2005).

Das vorliegende Discussion Paper basiert auf einer entsprechenden Evaluation, die dem WZB vom BMVBS übertragen wurde.

1.2 Methode

Für einen Überblick über das durch den Wettbewerb entfachte Ideenspektrum und die einhergehenden Realisierungsstrategien der Teilnehmer wurden zunächst die beim BMVBS eingegangenen Anträge hinsichtlich ihrer Angaben zu den geplanten Fahrradverleihsystemen und den beteiligten Projektpartnern verglichen. Zur Verfügung standen Daten aus den 44 eingegangenen Projektanträgen. Das Material bestand dabei meist aus den kompletten Anträgen (Langversion und Zusammenfassung), in einigen Fällen konnte jedoch lediglich die Zusammenfassung zur Verfügung gestellt werden. Da es sich teilweise um vertrauliche Daten handelt, werden sie nur anonymisiert wiedergegeben.

Danach wurden Interviews mit Vertreter/innen der Städte Bremen, Hannover (Stadt und Region) und München geführt, die sich trotz begonnener Anträge nicht an dem Wettbewerb beteiligt hatten. Alle drei Städte hatten im Vorlauf des Wettbewerbs großes Interesse am Aufbau eines Fahrradverleihsystems gezeigt, mit langwierigen und intensiven Vorarbeiten begonnen, jedoch keinen Antrag eingereicht. Die Bereitschaft der Vertreter/innen der Städte, detailliert Auskunft über die Entwicklungen zu geben, die zum Abbruch der Beantragungsphase geführt haben, war dabei sehr hoch. Eine solche Untersuchung, deren Ergebnisse dem BMVBS zur Verfügung gestellt werden, wurde von den Gesprächspartnern mehrheitlich sogar explizit begrüßt.

Um zu klären, ob sich die in den Gesprächen thematisierten Hinderungsgründe auf die Nichtteilnehmer beschränken, wurde in einer zweiten Interviewrunde eine Kontrollgruppe aus Wettbewerbsgewinnern interviewt (Vertreter/innen Metropolregion Ruhr 2010, Mainz und Dresden). Auch diese wurden nach Hemmnissen und Lösungsstrategien befragt, speziell auch zu den Abbruchgründen, die von den befragten Nichtteilnehmern der ersten Interviewrunde aufgeführt wurden.

1.3 Aufbau

Nachdem das Einleitungskapitel das Spannungsfeld skizziert hat, in dem sich Fahrradverleihsysteme befinden (und alle, die eines aufbauen wollen), wird in Kapitel 2 der Wettbewerb des BMVBS beschrieben. Die Übersicht über die 44 Teilnehmer deutet dabei grundsätzliche Probleme beim Aufbau eines Fahrradverleihsystems an, z.B. Zeit- und Koordinationsprobleme. Diese werden dann in Kapitel 3 anhand der interviewten Nichtteilnehmer spezifiziert und in Kapitel 4 über Interviews mit den Gewinnern des Wettbewerbs geprüft. Kapitel 5 liefert mit Informationen über das Verhältnis des ÖPNV zu ergänzenden Dienstleistungen den Hintergrund für das Fazit. Dieses folgt dann in Kapitel 6.

Während der Arbeit an dieser Studie tauchte immer wieder die grundsätzliche Frage auf, wie die neuen Fahrradverleihsysteme an sich evaluiert werden können. Dazu wird im Anhang ein Vorschlag präsentiert.

Welche Art von Beitrag zum ÖPNV die Teilnehmer und Nichtteilnehmer des BMVBS-Wettbewerbs ihren jeweiligen Fahrradverleihsystemen zugedacht hatten, darüber geben nun die folgenden Kapitel Auskunft.

2 Der Wettbewerb

Im Folgenden werden der Wettbewerb „Innovative öffentliche Fahrradverleihsysteme“ – Neue Mobilität in Städten“, seine Anforderungen an die Teilnehmer und die eingereichten Projektanträge der 44 teilnehmenden Städte und Regionen genauer betrachtet.

2.1 Anforderungen

Der Name des Wettbewerbs (BMVBS 2009a:5-11) deutet bereits an, dass hier kein einfacher Fahrradverleih vorangebracht werden sollte, sondern eine anspruchsvolle Verkehrsdienstleistung: Der Verleih sollte Infrastruktur, Kommunikation, Serviceangebote sowie Monitoring umfassen (System)², für die breite Öffentlichkeit zugänglich sein (öffentlich) und zur gleichen Zeit sinnvolle in die bestehenden Strukturen des ÖPNV integriert werden (innovativ). Der Anspruch, Innovationen hervorzubringen, war für den Wettbewerb grundlegend. Er wurde sowohl von den Förderrichtlinien als auch in den Anforderungen an die Projektvorschläge verlangt. Die Förderrichtlinien für den Wettbewerb waren Teil des nationalen Radverkehrsplans³. Hier ist festgelegt, dass die zu fördernden Projekte geeignet sein sollen, zur Erfüllung des Nationalen Radverkehrsplans beizutragen, d.h. sie sollen neue Erkenntnisse enthalten, auf andere Fälle übertragbar sein und ganz allgemein die Verkehrsverhältnisse für Radfahrer verbessern (BMVBS 2005:2). Wesentlich konkreter und in die gleiche Richtung gehend waren die Anforderungen an die Modellprojekte, wie sie in der Ausschreibung des BMVBS aufgelistet wurden. Die Integration der Radverleihsysteme wurde als komplexes Projekt verstanden, bestehend aus sechs verschiedenen Teilbereichen:

- Positionierung der Stationen in der Nähe von ÖPNV-Haltestellen
- Tarifliche Verknüpfung, z.B. über ein Kombiticket

² Darin folgt der Wettbewerb dem Leitbild „Radverkehr als System“ des BMVBS, siehe: <http://www.bmvbs.de/-,302.1820/Massnahmen-der-Bundesregierung.htm?global.printview=2&global.sprache=de> (eingesehen am 19.02.2010)

³ Richtlinie zur Förderung von nicht investiven Maßnahmen zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans vom 1. Juni 2005

- Nutzerfreundliche Ausgestaltung (z.B. durch ständige Verfügbarkeit, unkomplizierte Ausleihe und Rückgabe)
- Ausrichtung auf bestimmte Kundengruppen (Alltags-, Berufs-, Freizeitverkehr, Tourismus)
- Einbindung in das Informationssystem des ÖPNV
- Zusatzangebote (z.B. Schließfach- und Abstellanlagen an den Verknüpfungspunkten zwischen Leihfahrrad und ÖPNV)

Bewerben konnten sich Kommunen, Landkreise, Verkehrsunternehmen und -verbände, allein oder in Kooperationsgemeinschaften. Ebenso war es erlaubt, mit Betreibern von Fahrradverleihsystemen, anderen Herstellern oder Dienstleistern oder mit Verbänden und Projektagenturen aus dem Mobilitätsbereich zusammenzuarbeiten. Die Ausschreibung richtete sich primär an Großstädte (über 100.000 Einwohner), schloss aber kleinere Städte nicht aus, wie auch im Rückfragekolloquium betont wurde (BMVBS 2009b). Auch die Größe des Modellgebiets war flexibel und sollte von einzelnen Stadtteilen bis zu ganzen Regionen alles umfassen können. An Finanzmitteln wurde für den Zeitraum Oktober 2009 bis Ende 2012 eine Summe von 10 Mio. € vom Ministerium in Aussicht gestellt. Zusätzliche Mittel von 2,7 Mio. € wurden für Projekte bereitgestellt, die (auch) die Integration von Pedelecs geplant hatten (Elektro-Fahrräder mit einem E-Motor als Antriebsverstärker) (BMVBS 2009a:4-7).

Die Ausschreibung erfolgte im April 2009, allerdings hatte es eine Vorankündigung gegeben und das Thema war bereits 2008 im entsprechenden Bund-Länder-Arbeitskreis angesprochen worden. Am 11. Mai 2009 fand ein Rückfragekolloquium in Berlin statt, auf dem das BMVBS die Fragen potenzieller Teilnehmer beantwortete (BMVBS 2009b). Der Einsendeschluss für eine Bewerbung war der 17. Juni 2009. Die Anzahl der zu fördernden Projekte war nicht von Anfang an festgelegt und wurde von der Qualität und Anzahl der Bewerbungen abhängig gemacht. Dementsprechend gab es keine festgelegte Fördersumme pro zu förderndem Projekt.

Die Auswahl der Gewinner erfolgte im Juli 2009 in einem zweistufigen Verfahren: Ein Expertenbeirat sortierte die Bewerbungen vor; aus diesem engeren Kreis wählte eine Fachjury acht Projekte zur Förderung aus sowie sieben weitere Projekte, die eine Auszeichnung ohne Förderung erhielten. Diese wurde den Teilnehmern im August mitgeteilt. Die Laufzeit der Demo-Projekte ist September 2009 bis August 2012 (BMVBS 2009a:10 und <http://www.bmvbs.de>).

2.2 Eingereichte Projektvorschläge

Insgesamt wurden von 44 Städten und Regionen Projektvorschläge eingereicht, diese werden im Folgenden genauer beschrieben und verglichen.

2.2.1 Antragsteller und Partner

In den 44 eingereichten Anträgen zum Wettbewerb finden sich vier Akteursgruppen:

- Administrationen mit Verkehrsaufgaben (Aufgabenträger): Städte, Landkreise und Ämter
- ÖPNV-Unternehmen und Verkehrsverbünde
- private Unternehmen
- Vereine, Universitäten und andere nicht gewinnorientierte Akteure.

Für die Umsetzung eines intermodalen Mobilitätsangebots mit tariflicher Integration des Fahrradverkehrs ist die Beteiligung von Gebietskörperschaften/Aufgabenträgern und ÖPNV-Dienstleistern von besonderer Bedeutung. Denn den Gebietskörperschaften (Landkreise, Städte und Gemeinden) obliegt sowohl die Planung als auch die Bereitstellung von notwendigen Flächen im öffentlichen Raum (für ein stationsgebundenes System) und der Finanzen für ein Fahrradverleihsystem (als Eigenanteil beim Wettbewerb und über den Förderzeitraum hinaus). Die ÖPNV-Unternehmen und Verkehrsverbünde dagegen sind für die Integration eines Fahrradverleihsystems in ihr Angebot zuständig. So ist es nicht verwunderlich, dass bei allen prämierten Bewerbungen (und den meisten der nicht-prämierten) sowohl Gebietskörperschaften als auch ÖPNV-Dienstleister vertreten sind. Doch auch weitere Akteure sind von Bedeutung. So könnten Unternehmen u.a. bei der technischen Innovation behilflich sein und der Dritte Sektor die positiven sozialen Effekte eines Fahrradverleihsystems noch verstärken, z.B. indem der Betrieb gleichzeitig als Qualifizierungsmaßnahme im Rahmen von Arbeitsmarktpolitik dient.

Die Anträge weisen für die beteiligten Akteure zwei unterschiedliche Kategorien auf: Antragsteller und Kooperationspartner/Unterstützer. Antragsteller konnten einerseits Gebietskörperschaften und andererseits ÖV-Akteure (Verkehrsunternehmen und -verbünde) sein. Die Antragsteller konnten zusätzliche Kooperationspartner einbeziehen (Hersteller, Anbieter von Verleihsystemen etc.), die sich jedoch nicht eigenständig als Antragsteller bewerben konnten. (BMVBS 2009a:6)

Die resultierenden Anträge weisen eine heterogene Zusammensetzung auf: So gibt es beim Projekt eines Landkreises überhaupt keine Kooperationspartner, sondern nur Antragsteller. Im Projekt Ruhr 2010 hingegen hat die Verleihfirma nextbike (ein Kooperationspartner) auch eigene Mittel beantragt. Neben der Frage, wer in den Projektanträgen als Antragsteller fungiert, ist vor allem auch interessant, in welcher Akteurskonstellation sich die verschiedenen Projektpartner beteiligen.

Es haben sich insgesamt 50 ÖPNV-Unternehmen am Wettbewerb beteiligt. Betrachtet man alle Wettbewerbsbeiträge, befinden sich diese ÖPNV-Betreiber meist in der Rolle des Kooperationspartners, tauchen aber auch als (alleiniger) Antragsteller auf. So sind neben Mainz auch in sieben weiteren Anträgen die ÖPNV-Unternehmen alleinige Antragsteller. In fünf anderen Projekten treten Verkehrsbetriebe zusam-

men mit anderen Verkehrsbetrieben oder Verkehrsverbänden als Antragsteller auf. Bei einem Projektvorschlag sind es sogar vier unterschiedliche Verkehrsunternehmen und ein Verkehrsverbund (plus zwei weitere Verkehrsbetriebe als Kooperationspartner). Nur in einem Projekt ist mehr als ein Verkehrsverbund beteiligt: hier sind es zwei.

Insgesamt haben sich 16 Verkehrsverbände an Projekten beteiligt, einige davon an mehreren (bis zu drei Projekten). Mit nur einer Ausnahme agieren sie dabei in Verbindung mit einem lokalen ÖPNV-Unternehmen. Letztere treten gelegentlich auch ohne ÖPNV-Verbund bei einem Projekt an, nicht zuletzt dort, wo sie der Antragsteller sind.

Auch andere Unternehmen aus der Branche der Verkehrsdienstleistungen haben sich an der Ausschreibung beteiligt, hier vor allem Anbieter von Leihfahrrädern und Leihautos. Diese verbleiben jedoch meistens in der Rolle des Kooperationspartners und sind nur in zwei Fällen alleinige Antragsteller, einmal eine Spedition, einmal ein Verein, der auch ein Fahrradverleihsystem betreibt. Neben der Paritätischen Initiative für Arbeit e.V. (PIA) sind weitere Akteure des Dritten Sektors an den Projektvorschlägen beteiligt, ebenso in der Rolle des Teil-Betreibers, der für die Instandhaltung der Räder zuständig ist.

2.2.2 Regionale Verteilung

Die regionale Verteilung der vorgeschlagenen Projekte ist vor allem deshalb interessant, weil sich daraus Aussagen zu regionalen Unterschieden und möglicherweise auch Aussagen über zukünftige Entwicklungen ablesen lassen.

Die regionale Streuung der Wettbewerbsbeiträge zeigt eindeutige Schwerpunkte, so kommen allein 13 der vorgeschlagenen Projekte aus Baden-Württemberg (siehe Tabelle 1). Zählt man die Bewerbungen aus Bayern (fünf) und Hessen (sechs) hinzu, kommt über die Hälfte aller Wettbewerbsbeiträge aus dem Süden bzw. Südwesten Deutschlands. Dies könnte für eine gewisse Innovationsfreudigkeit von Städten, Unternehmen und ÖPNV-Unternehmen im Süden/Südwesten sprechen. Das gilt jedoch nicht für die Verkehrsverbände. Auch im Süden/Südwesten sind Verkehrsverbände nur bei etwa der Hälfte aller Projekte mit dabei, das entspricht der durchschnittlichen Beteiligung von Verbänden an den Wettbewerbsprojekten.

Tabelle 1: Geografische Verteilung aller Wettbewerbsprojekte

Bundesland	Anzahl Projekte	% aller Projekte	Anzahl Partner	Ø Anzahl Partner
Bayern	5	11	23	4,6
Brandenburg	1	2	9	9
Baden-Württemberg	13	28	68	5,2
Hessen	6	13	26	4,3
Mecklenburg-Vorpommern	3	6,5	41	13,7
Niedersachsen	3	6,5	10	3,3
Nordrhein-Westfalen	3	6,5	10	3,3
Rheinland-Pfalz	3	6,5	17	5,7
Schleswig-Holstein	1	2	18	18
Saarland	1	2	7	7
Sachsen	3	6,5	24	8
Sachsen-Anhalt	3	6,5	27	9
Thüringen	1	2	4	4
gesamt	46	99	284	6,5

Quelle: Projektanträge

Insgesamt weisen die 44 vorgeschlagenen Projekte 284 Teilnehmer auf (wobei einige doppelt gezählt wurden, da sie an mehreren Projekten beteiligt sind, z.B. DB Rent GmbH, nextbike oder einige der Verkehrsverbände). Damit liegt die durchschnittliche Größe der Projekte bei 6,5 Teilnehmern. Die Größe der einzelnen Projekte (an der Anzahl der Teilnehmer gemessen) variiert jedoch enorm, so hat das kleinste Projekt nur einen Bewerber, wogegen das größte Projekt 19 Partner hat. Verknüpft man die Projektgröße mit den Bundesländern reicht die durchschnittliche Größe von 3,3 Partnern in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bis zu durchschnittlich 13,7 Beteiligten in Mecklenburg-Vorpommern.

Zentral für die Größe der Projekte, aber vor allem auch für die Qualität der Bewerbung, scheinen bereits vorhandene Kooperationsstrukturen. Zwischen der Größe der Projekte und der Größe des Modellgebiets besteht jedenfalls kein offensichtlicher Zusammenhang. Inhaltlich relevante Vorarbeiten, die bereits bestimmte Kooperationsstrukturen etabliert haben, könnten zu besonders großen Projektgruppen bzw. zu einer weit gediehenen, durchdachten Projektplanung geführt haben. Allerdings zeigt sich bei den 19 Projekten, die in ihrer Bewerbung auf vorausgegangene intermodale Projekte oder die Beteiligung an anderen geförderten Wettbewerben hingewiesen haben (z.B. durch die EU oder das BMVBS), mit 7,6 Teilnehmern nur eine leicht höhere durchschnittliche Anzahl an Beteiligten. Zudem liegt die Spannweite zwischen zwei und 18 Teilnehmern.

Wichtiger als der Effekt von Vorarbeiten auf die Teilnehmerzahl scheint jedoch der Einfluss auf die Qualität der Bewerbungen zu sein. Denn fast alle prämierten Be-

werbungen können auf Vorarbeiten – und somit auf „getestete“ Kooperationsstrukturen – verweisen (dies trifft auch auf Dresden zu, obwohl das in dem Antrag nicht erwähnt wird, einzige Ausnahme ist somit Mainz auf Platz 1). So verweist ein prämiertes Landkreis auf ein bereits ausgearbeitetes integriertes Verkehrskonzept; ein anderer Preisträger listet gewonnene Fahrradwettbewerbe auf.

2.2.3 Rolle der ÖPNV-Unternehmen und -Verbünde

Jenseits der Bezeichnung der Projektpartner in den Anträgen lässt sich ein Eindruck von ihrer Zusammenarbeit auch über die Letters of Intent (LOI) gewinnen – den Absichtserklärungen der Kooperationspartner und Unterstützer. Denn auch wenn diese nicht rechtlich bindend sind, wird in ihnen nicht nur die Bereitschaft erklärt, eigene Aufgaben zu übernehmen und Ressourcen zur Verfügung zu stellen, es werden auch Vorbehalte einzelner Projektpartner festgehalten. Den LOI der ÖPNV-Unternehmen und -Verbünde kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, da sie laut Wettbewerbsausschreibung einen Großteil der Umsetzung zu tragen hätten (tarifliche Integration, Information usw.).

Die Tatsache, dass sich so viele ÖPNV-Unternehmen an der Ausschreibung beteiligt haben und viele sogar als Antragsteller (siehe. 2.2.1), könnte darauf schließen lassen, dass nicht alle ÖPNV-Unternehmen der These folgen, das Leihfahrrad würde die ÖPNV-Nachfrage „kannibalisieren“. Eine solche Zweiteilung in Gegner und Befürworter von integrierten Fahrradverleihsystemen könnte man auch bei ÖPNV-Verbänden vermuten, schaut man sich die Wettbewerbsprojekte an. Denn nicht alle Verkehrsverbünde, in deren Verbundgebiet Projekte für den Wettbewerb geplant wurden, sind auch an diesen beteiligt. Nimmt man die eingereichten Projektvorschläge und vergleicht, an wie vielen Projekten auch die in dem Projektgebiet tätigen Verkehrsverbünde beteiligt sind, so ergeben sich zwei etwa gleich große Gruppen: diejenigen Projekte, an denen der Verkehrsverbund beteiligt ist (im Gebiet von 12 Verbänden) und diejenigen, an denen er nicht beteiligt ist (dies betrifft 16 Verbände). Es gibt sogar Verkehrsverbünde, aus deren Verbundgebiet gleich mehrere Projekte stammen, die jedoch selber an keinem davon beteiligt sind. Demgegenüber stehen Verbünde, die sich gleich an mehreren Projekten beteiligt haben. Dies muss jedoch nicht immer auf eine dahinter liegende Strategie verweisen. So gibt es noch eine weitere kleine Gruppe von Verkehrsverbänden, die nur bei einem Teil der Projekte, die aus ihrem Verbundgebiet stammen, beteiligt sind. Zumindest in diesen Fällen scheint also eine grundsätzliche Strategie gegenüber Fahrradverleihsystemen eher zu fehlen.

Die den Anträgen beigefügten Letters of Intent (LOI) zeigen zudem, dass nicht alle teilnehmenden ÖPNV-Unternehmen und -Verbünde gleichermaßen in die Projekte eingebunden waren. Ein wichtiger Unterschied zwischen prämierten und abgelehnten Projekten ist, dass erstere immer eine starke ÖPNV-Beteiligung aufweisen, d.h. immer ein ÖPNV-Unternehmen/einen Verbund unter den Projektpartnern hatten

und für diese Beteiligung immer ein LOI vorlag (es sei denn, bei dem ÖPNV-Dienstleister handelte es sich um den Antragsteller selbst)⁴. Unter den abgelehnten Projekten gibt es zwar auch solche mit einer ÖPNV-Beteiligung, doch die LOI sind meist weniger detailliert und fehlen oft völlig.

Die Unterschiede in dem Engagement der Projektpartner, die in den LOI deutlich werden, sind erheblich. Dies beginnt bei dem (dem LOI zu entnehmenden) Interesse für das Thema. So sehen einige LOI die Leihfahrräder als Ergänzung oder als Mittel zur Stärkung des ÖPNV und ein ÖPNV-Unternehmen hofft auf „wichtige Erkenntnisse über die Auswirkungen von öffentlichen Fahrradverleihsystemen auf den ÖPNV“. Andere LOI sind wesentlich kritischer abgefasst und scheinen sogar eine Art „Rückzugsklausel“ eingebaut zu haben, so betont ein ÖPNV-Unternehmen: „Die unterzeichnenden Parteien können jederzeit bis zur Unterzeichnung des entsprechenden Vertrages ohne Angaben von Gründen von der weiteren Zusammenarbeit Abstand nehmen.“ Andere wenden sich explizit gegen eine tarifliche Integration von Leihfahrrädern: „Grundlage für die Beteiligung sind die aktuellen Beförderungs- und Tarifbestimmungen und die genehmigten Tarife in der derzeit gültigen Fassung“. Ein weiteres ÖPNV-Unternehmen greift die mögliche „Kannibalisierung“ durch die Leihfahrräder direkt auf: „[...] ist sicherzustellen, dass das Fahrradverleihsystem weder die bestehenden Tarife unseres Omnibusbetriebs belastet noch unser ÖPNV-Angebot konkurriert.“

Bei einem Beispiel finden sich unterschiedliche Beteiligungsgrade sogar bei den Partnern desselben Projekts. So betont ein ÖPNV-Unternehmen, die Ziele und Inhalte der Bewerbung würden zur Kenntnis genommen, das genaue Konzept müsse jedoch noch abgestimmt werden. Ein anderes Verkehrsunternehmen (aus demselben Projekt) meldet dagegen: „Ziele und Inhalte der gemeinsamen Bewerbung [...] wurden mit der Stadt [...] gemäß der Ausschreibung des BMVBS abgestimmt“ – ein weiterer Hinweis darauf, dass auch bei den abgegebenen Anträgen wichtige Fragen bis zum Abgabedatum ungeklärt blieben.

2.2.4 Integration in den ÖPNV

Die im Wettbewerb geforderte Integration der Fahrradverleihsysteme in den ÖPNV besteht aus den genannten sechs Komponenten (siehe Kapitel 2.1.), hier soll auf einige der wichtigsten eingegangen werden – die tarifliche Integration. Die Integrationskomponenten wurden von den Projekten sehr unterschiedlich aufgenommen.

Tarifliche Integration von Fahrradverleihsystemen in den ÖPNV kann unterschiedlich verstanden werden. Die Wettbewerbsausschreibung nennt bei der Forderung nach tariflicher Integration Kombitickets für Leihfahrräder und den ÖPNV als Bei-

⁴ Mit einer einzigen Ausnahme, bei der das ÖPNV-Unternehmen urlaubsbedingt den LOI nicht rechtzeitig beibringen konnte.

spiele. Gefordert wird, „dass eine ebenso einfache Nutzung des Rades in Verknüpfung mit dem ÖV möglich ist, wie beim Umsteigen innerhalb des ÖV (Durchtarifizierung⁵)“ (BMVBS 2009a:5).

Von den Projektvorschlägen, die überhaupt auf die Frage der tariflichen Integration des Fahrradverleihsystems eingehen, bleiben viele vage. So wird in einem Projekt die Art der tariflichen Integration von der zukünftigen Kundenreaktion abhängig gemacht. Ein anderes spricht unverbindlich von „tariflichen Anreize(n) für eine gemeinsame Nutzung von Öffentlichen Verkehrsmitteln“. Zählt man solche Formulierungen und die etwas klareren Bekenntnisse inklusive von E-Ticket-Lösungen zu einer tariflichen Integration der Leihräder zusammen, so haben weniger als die Hälfte der Projekte Aussagen zur tariflichen Integration gemacht.

Insgesamt 22 Bewerbungen sahen einen „erleichterten Zugang“ von ÖPNV-Kunden zu den Leihfahrrädern als Beitrag zur Integration vor, aber die informationelle Einbindung der Leihräder (über das Informationssystem des ÖPNV) wurde nur von rund einem Drittel der Anträge angesprochen (16). Zum Vergleich: Die räumliche Verknüpfung der Fahrradverleihstationen mit dem ÖPNV wird dagegen in über zwei Dritteln aller Anträge genannt (34).

Das Fahrradverleihsystem in Verbindung mit dem ÖPNV zu denken, war somit für die Antragsteller kein grundsätzliches Problem. Es in die Tarifstrukturen mit einzu beziehen dagegen schon.

2.2.5 Technische Innovation

In der Ausschreibung des Wettbewerbs wird nicht per se ein Beitrag zu Forschung und Entwicklung verlangt. Allerdings liegt die technische Hürde nicht gerade niedrig. Denn das stationsbasierte Fahrradverleihsystem soll sowohl einfach in der Bedienung sein (Ausleihe, Rückgabe, Information) als auch sicherstellen, dass stets ausreichend Fahrräder an den Stationen zu finden sind. Nicht umsonst fordert die Ausschreibung den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (BMVBS 2009a:5).

Dazu finden sich in den Anträgen zwei Umsetzungsvarianten: Durch Innovation als technischer Neuerung oder durch den Einkauf bereits bestehender Systeme oder

⁵ „Durchtarifizierung“ beschreibt das Ergebnis von Tarifkooperationen oder Verkehrsverbänden, bei denen für eine Fahrt mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln bzw. Verkehrsmittel unterschiedlicher Unternehmen nur ein einziges Ticket gelöst werden muss. Statt mehrerer „Haustarife“ der beteiligten Unternehmen gilt der übergreifende Tarif, der für die Nutzer zumeist günstiger als die Summe der vorher benötigten Einzelfahrscheine ist. In der Folge der Durchtarifizierung muss eine Regelung für die Aufteilung der erzielten Einnahmen auf die beteiligten Partner gefunden werden. Die entsprechenden „Einnahmeaufteilungsverfahren“ (EAV) unterscheiden sich in der Praxis.

Systemkomponenten. Die technische Seite wurde von den meisten Wettbewerbsteilnehmern nicht als Innovation im Sinne einer noch zu schaffenden technischen Neuerung verstanden. Sie gehen davon aus, dass die notwendigen technischen Komponenten für ein Fahrradverleihsystem (Terminals, Schlösser, Räder) fertig eingekauft, geleast oder aus bestehenden Komponenten zusammengesetzt werden können. Die übrigen Projekte unterscheiden sich stark in den von ihnen erwarteten Kosten für Forschung und Entwicklung. So wird in einem Fall mit Kosten von 20.000 € für die Entwicklung von Hardware und einem Buchungssystem, in einem anderen mit insgesamt 275.000 € für Hardwareentwicklung, Softwareentwicklung, Systemausarbeitung und -management gerechnet.

Auch das Innovationspotenzial, das sich aus der Konstellation der beteiligten Partner schließen lässt, unterscheidet sich bei den Projekten. So können einige Projekte Partner vorweisen, die technische Innovationen übernehmen können/sollen, z.B. Ingenieursgesellschaften, IT-Dienstleister oder eine Universität bzw. ein Fraunhofer Institut. Manche Antragsteller haben sogar gleich mehrere solcher Projektpartner. Somit kristallisieren sich generell zwei Gruppen von Teilnehmern heraus: diejenigen mit einem ausgeprägten Problembewusstsein für die technischen Aspekte von Fahrradverleihsystemen und die eher pragmatischen, die darauf setzen, die bereits am Markt befindliche Technik zu nutzen.

2.2.6 Fristeinhaltung

Aus den Anträgen geht hervor, dass einige Bewerber Probleme hatten, innerhalb der Wettbewerbsfrist ihre Bewerbungen den politischen Entscheidungsträgern vorzulegen. Ähnliches gilt für die Beteiligung weiterer Akteure. So hatte sich ein Verkehrsverbund „wegen Kurzfristigkeit“ bis zur Abgabe der Bewerbung nur auf eine passive Teilnahme beschränkt. Ein Verkehrsunternehmen bemängelt, dass ihm der Wettbewerbsvorschlag bei Unterzeichnung des LOI noch nicht vorläge – der LOI fällt entsprechend vage aus. Bei zwei ÖPNV-Anbietern ging die Beteiligung nicht über Gespräche hinaus, da die urlaubsbedingte Abwesenheit der entsprechenden Mitarbeiter die Unterzeichnung eines LOI verhinderte. Wie verbreitet diese Probleme waren, lässt sich allerdings nur schwer sagen, denn sie werden in den Anträgen nur selten erwähnt und es gab es auch Bewerber, die einen Stadtratsbeschluss vorweisen konnten.

2.2.7 Zusammenfassung

Somit ergeben die unterschiedlichen Projektanträge ein sehr heterogenes Bild sowohl in der Qualität der Anträge, in der Art des geplanten Fahrradverleihsystems und in der Zusammensetzung der Projektgruppen. Von Vorteil für eine aussichtsreiche Bewerbung waren offenbar geleistete Vorarbeiten auch im Rahmen von an-

deren, aber thematisch verwandten Projekten. Die Rolle von ÖPNV-Unternehmen und Verbänden im Rahmen der geplanten Fahrradverleihsysteme ist ambivalent. Viele scheinen sich konstruktiv und mit großem Einsatz an den Projekten beteiligt zu haben, andere eher unter Vorbehalt, wieder andere gar nicht. Die Integration des Fahrradsystems in den ÖPNV wurde von vielen Anträgen nicht als zentrale Aufgabe des Wettbewerbes erkannt und auch oft nicht konsequent umgesetzt (bis zur tariflichen Integration). In einigen Anträgen lässt sich erkennen, dass die Zeit für das Einholen von LOIs (besonders von LOIs mit konkreten Beteiligungsversprechen) knapp war. Die in den Antragsphasen aufgetauchten Probleme sollen in den folgenden Abschnitten vertieft werden. Hier werden die mit den Städten geführten Interviews ausgewertet (3 Gewinner und 3 Nichtbeteiligte).

2.3 Überblick über die interviewten Städte

Bei den sechs interviewten Städten fallen die Unterschiede sofort ins Auge: unterschiedliche Einwohnerzahlen (von 200.000 Einwohnern in Mainz über 1,3 Mio. in München und über fünf Mio. im Ruhrgebiet), unterschiedliche wirtschaftliche Strukturen, um einige der auffälligsten zu nennen. Diese Unterschiede setzen sich fort, wenn man einige der Daten zu den geplanten Fahrradverleihprojekten vergleicht (siehe Tabelle 2). So weisen die Projekte ganz unterschiedliche Akteurskonstellationen auf: Während in Bremen, Hannover und Mainz die Anzahl der Projektpartner relativ überschaubar ist, weisen die Projekte in Dresden, München und Metropole Ruhr ein breites Spektrum an Beteiligten auf. Ebenso unterscheidet sich die Größe der geplanten Projekte (sowohl in Projektgebiet als auch in der dafür geplanten Anzahl von Leihfahrrädern und Stationen). Während in Bremen selbst die größte geplante Projektausdehnung „nur“ 30 km² und 600 bis 800 Räder umfasste, dehnt sich das Projekt von Ruhr 2010 auf fast 700 km² aus, die mit 3.000 Rädern an 300 Stationen bedient werden sollen.

Bei der Wahl eines Betreibers für das geplante Fahrradleihsystem zeigen sich drei unterschiedliche Modelle, die sich in fast allen abgegebenen und nicht abgegebenen Projektvorschlägen wieder finden: Zunächst einmal wird deutlich, dass viele (von den interviewten Städten drei) der (potenziellen) Bewerber noch keinen Betreiber für das Fahrradverleihsystem hatten (auch der Preisträger Dresden hatte zum Zeitpunkt der Bewerbung noch keinen). Die zweite Variante ist die, einen professionellen, überregionalen Fahrradverleih als Betreiber in das Projekt einzubinden (bei München DB Rent, bei Ruhr 2010 nextbike). Dabei können in der Praxis jedoch ganz unterschiedliche Modelle entstehen, denn jeder dieser Betreiber hat ein eigenes Betriebs- und Finanzierungskonzept. So betreibt nextbike ein technisch einfaches System und verzichtet meistens auch auf feste Ausleihstationen. Auch finanziert sich die Firma nicht nur über die Ausleihgebühren, sondern vor allem über Werbeeinnahmen. Die Firma DB Rent dagegen hat ein stark technikbasiertes Konzept, ar-

beitet am Aufbau fester Stationen und verzichtet auf Werbeflächen Dritter auf seinen Rädern.

Tabelle 2: Kurzprofile der Projekte der interviewten Städte

Stadt	Antragsteller/Partner	Projektgebiet in km ²	Anzahl Leihräder/Stationen	Betreiber
Bremen	Hansestadt Bremen, ADFC	Innenstadt 30 km ²	600-800 Räder	Unklar
Hannover	Landeshauptstadt Hannover, Region Hannover	Stadt und Region	70 Stationen	Unklar
München	Landeshauptstadt München, Münchener Verkehrs- und Tarifverbund (MVG), Stadtwerke München (SWM)	Stadtgebiet	2000/100	DB Rent GmbH
Dresden	Landeshauptstadt Dresden, Dresdener Verkehrsbetriebe, Verkehrsverbund Oberelbe, TU Dresden, Landesdirektion Dresden, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, DREWAG Stadtwerke Dresden GmbH, antrieb der fahrradladen GmbH, Der Dynamo GmbH, Tourismusverein Dresden e.V.	328	600/35+	Unklar
Mainz	Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH (MVG), Landeshauptstadt Mainz, Klima-Bündnis	110	960/120	MVG
Metro-polregion Ruhr	Stadt Dortmund, Verkehrsverbund Rhein Ruhr (VRR), Regionalverband Ruhr (RVR), Bochum, Bottrop, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hamm, Herne, Mülheim a.d.R., Oberhausen, PIA, nextbike	680	3000/300	nextbike

Quelle: Projektanträge und Interviews

E-Tickets, die eine Integration des Fahrradverleihsystems in den ÖPNV erleichtern würden, sind nicht bei allen interviewten Städten schon vorhanden – in München und in Dresden müssten/müssen sie erst noch eingeführt werden (siehe Tabelle 3). Auch die Erfahrungen mit Fahrradverleihsystemen sind sehr unterschiedlich. Während es in Bremen, Hannover und Mainz vor dem Wettbewerb keine Fahrradverleihsysteme gab, ist die DB Rent mit ihrem Call a Bike in München⁶ bereits vertreten, nextbike betreibt in der Dresdener Innenstadt mehrere Ausleihpunkte und in der Region Ruhr 2010 gibt es das „RevierRad“.

⁶ Die Call a Bike-Stationen an ICE-Bahnhöfen werden hier nicht berücksichtigt.

Tabelle 3: Vorhandene E-Tickets und Fahrradverleihe

Stadt	E-Ticket	Bestehende Systeme
Bremen	Vorhanden	
Hannover	Vorhanden	
München	Nicht vorhanden	Call a Bike
Dresden	Vorhanden	nextbike
Mainz	Für 2010 geplant	
Metropolregion Ruhr	Vorhanden	RevierRad

Quelle: Interviews

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass bei Ende der Bewerbungsfrist in den sechs interviewten Städten ganz unterschiedliche Erfahrungen und verkehrstechnische Voraussetzungen für den Aufbau eines innovativen, öffentlichen Fahrradverleihsystems herrschten, ebenso wie ganz unterschiedliche Vorstellungen, wie ein solches System umgesetzt werden soll und unterschiedliche Konzepte in der Zusammensetzung der Projektkonsortien, von teilweise etwas bunten Mischungen zu minimalistisch anmutenden Gruppen. Vor allem aber deutet sich an, dass es eine „ideale Startposition“ bei der Zusammensetzung und der Anzahl der Partner, der Projektgröße oder anderen Voraussetzungen nicht zu geben scheint. Zudem zeigten sich in den Interviews große Ähnlichkeiten in den Problemen, mit denen sich die Bewerber im Verlauf des Wettbewerbs konfrontiert sahen.

3 Die Nichtteilnehmer und ihre Probleme

Kapitel 1 und 2 haben veranschaulicht, dass der Aufbau von Fahrradverleihsystemen durchaus komplex ist. Dies gilt besonders dann, wenn (wie im Wettbewerb gefordert) ein System aufgebaut werden soll, das mit dem ÖPNV eng verknüpft ist. Als besonderes Problem dabei hat sich die Integration des Fahrradverleihsystems in den ÖPNV heraus gestellt. Dies war daher einer der Schwerpunkte in den Interviews mit den Nichtteilnehmern. Im Folgenden werden die Kernaussagen aus diesen Gesprächen zusammengefasst.

3.1 Bremen

Bremen gilt aufgrund des hohen Fahrradanteils am Modal Split (22%) und der hohen Fahrraddichte als Fahrradstadt. Die Hansestadt hatte zudem den Wettbewerb mit angestoßen und war an entsprechenden Vorarbeiten beteiligt. Dass sie sich am Ende entschloss, keinen Projektvorschlag einzureichen, war deshalb für das BMVBS umso

erstaunlicher. In den Interviews wurde dies vor allem mit finanziellen Erwägungen begründet.

3.1.1 Ausgangslage und Aktivität

Grundsätzlich wurde von den Interviewten die Förderung eines öffentlichen Fahrradverleihsystems durch die Stadt Bremen als sinnvoll angesehen. Fahrradverleihsysteme würden aber nur dann verkehrlich relevant sein, wenn sie tatsächlich den Anteil des MIV am Verkehrsaufkommen verringerten. Die Voraussetzung dafür sei ein (für die Nutzer) preiswertes System. Öffentliche Fahrradverleihsysteme würden vor allem dort funktionieren, wo deren Nutzung umsonst bzw. die Kosten dafür sehr gering seien. Darüber hinaus wurde hinterfragt, ob sich in einer Stadt mit einem bereits sehr hohem Fahrradanteil am Modal Split eine hohe Nachfrage für ein Leihfahrrad überhaupt einstellen würde. Zu einer realitätsnahen Berechnung der CO₂-Bilanz eines (integrierten) Fahrradverleihsystems, wie im Wettbewerb gefordert, hätte Bremen sich außer Stande gesehen.

Das Thema Fahrradverleihsystem war nach Aussage der Befragten in Bremen bereits ein bis zwei Jahre vor der Ausschreibung des BMVBS im Zusammenhang der geplanten Fortschreibung des Flächennutzungsplans bearbeitet worden. Es sei intensiv über den Nutzen und die Einführung eines Fahrradverleihsystems beraten sowie eine entsprechende Planung vorangetrieben worden, die mit den zuständigen Stellen, dem ADFC und externen Anbietern abgestimmt worden war. Allerdings wurde zunächst keine direkte Integration des Systems in das ÖPNV-Angebot angestrebt.

In Vorbereitung auf den Wettbewerb wurden von den städtischen Vertretern Gespräche mit dem VBN (Verkehrsverbund Bremen Niedersachsen) und der BSAG (Bremer Straßenbahn AG) geführt, die nach deren Aussage dem Projekt positiv gegenüber gestanden hätten. Die Integration des Fahrradverleihsystems in das Tarifsystem des ÖV wurde in Bremen als eher unproblematisch angesehen, aber auch als nicht wirklich innovativ, da es ja z.B. bereits ein elektronisches Ticket (BOB-Ticket) gäbe. Jedoch sei ein E-Ticket Voraussetzung für die Tarifintegration, da nur mit elektronischen Systemen Kunden identifiziert werden könnten. Es hatten darüber hinaus bereits Gespräche und Verhandlungen mit verschiedenen möglichen Betreibern des Systems (JCDecaux, nextbike, Call a Bike, WABEQ – Waller Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft) stattgefunden.

Die Projektpartner hatten ein stationsbasiertes System in zwei Varianten diskutiert. In der ersten Variante sollten 600 bis 800 Fahrräder im Innenstadtbereich und in angrenzenden bevölkerungsreichen Stadtteilen in einem Gebiet von ca. 30 km² und etwa 150.000 Bewohnern platziert werden. Die mehrfache Rücksprache mit den potenziellen Betreibern hätte aber ergeben, dass die ursprünglich veranschlagten Kosten deutlich überschritten werden würden und eine Finanzierung nicht durch Haushaltsmittel hätte realisiert werden können. Alternativ wurde als zweite Variante überlegt, das System für einen neu entstehenden, innenstadtnahen Stadtteil auf

einer ehemaligen Hafenfläche („Überseestadt“) zu dessen besserer verkehrlichen Erschließung durch eine enge Verknüpfung des Fahrradverleihsystems mit den ÖPNV-Linien zu konzipieren. Aber auch hier erschienen den Beteiligten am Ende Risiken und Kosten weit höher als der zu erwartende Nutzen.

Insgesamt sei die Planung bis in städtebauliche und technische Details fortgeschritten gewesen (Platzierung der Stationen in der Innenstadt, Stations- und Fahrradtechnik). Mit dem VBN und der BSAG seien Gespräche über eine Tarifintegration geführt worden. Sowohl die tarifliche Integration durch das BOB-Ticket als auch die Platzierung der Fahrradstationen an den ÖV-Haltestellen wären nach Einschätzung der Beteiligten relativ einfach gewesen. Jahresabonnenten sollten 30 Freiminuten pro Fahrt eingeräumt werden. Nach eigener Einschätzung der Beteiligten hätte es somit für Bremen kein Problem dargestellt, die geforderten Innovationsbedingungen des Wettbewerbs einzuhalten. Letters of Intent, also die Absichtserklärungen aller Beteiligten, sich am geplanten Projekt innerhalb des Wettbewerbs zu beteiligen, hätten beigebracht werden können. Mit möglichen Betreibern war verhandelt worden. Ohnehin wären im Vorhinein die Entwicklungen von Fahrradverleihsystemen im Ausland analysiert worden.

Die Entscheidung, sich dennoch am Wettbewerb nicht zu beteiligen, fiel erst kurz vor Ende der Bewerbungsfrist einvernehmlich zwischen dem zuständigen Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa und mit dem ADFC. Zu dem als problematisch eingeschätzten und durch die alternative Variante nicht gelösten langfristigen Finanzierungsproblem kamen weitere, im Verlauf wachsende Vorbehalte gegenüber der Beteiligung am Wettbewerb. Nicht zuletzt wurde bei der Rückzugsentscheidung die geänderte Position des ADFC berücksichtigt, der im Lauf der Vorarbeiten seine anfänglich positive Haltung revidierte und angesichts knapper finanzieller Mittel andere Maßnahmen im Fahrradbereich (Fahrradinfrastruktur und Öffentlichkeitsarbeit) für vielversprechender hielt.

Die Pläne für ein Fahrradverleihsystem seien aber in Bremen nicht vom Tisch, die Resultate des Wettbewerbs würden abgewartet und ausgewertet. Mit dem Start der Regio-S-Bahn Bremen/Niedersachsen würden die Bedingungen für die Fahrradmitnahme im ÖV verbessert, damit dürfte der Bedarf für ein ÖPNV-bezogenes Fahrradverleihsystem eher sinken

3.1.2 Barrieren und Hindernisse

Zielgruppe

Als problematisch für den Aufbau eines Fahrradverleihsystems wurde in Bremen die Definition von Zielgruppen für ein solches Angebot gesehen. Denn im Alltagsverkehr sei die Fahrraddichte in Bremen bereits sehr hoch, statistisch gesehen besitze jeder Einwohner ein Rad. Für Touristen seien alle Attraktionen der Innenstadt zu Fuß zu erreichen. Der ÖPNV sei gut ausgebaut und eng getaktet. Nach Einschät-

zung der Gesprächspartner besteht der Nutzen eines öffentlichen Fahrradverleihsystems im Alltagsverkehr und für Spontan- und Freizeitfahrten von Bewohnern, die gerade ohne Fahrrad unterwegs sind sowie von Pendlern, Geschäftsreisenden und touristischen Besuchern. Quelle-Ziel-Relationen, die im ÖPNV nur über Umwege erreicht werden können und dadurch mit erhöhtem Zeitaufwand einhergehen, könnten nennenswerte Nutzerpotenziale generieren.

Zeitplan

Die Frist zwischen Veröffentlichung der Ausschreibung und Bewerbungsschluss sei nach Ansicht der Interviewten zu knapp für eine politisch abgestimmte Beschlussfassung und für einen soliden Antrag gewesen.

Flächen

Bremen hätte zudem Schwierigkeiten erwartet, neue Flächen für Stationen in der Innenstadt auszuweisen, da dort bereits zahlreiche Fahrradabstellanlagen bestünden und es hier ohnehin hohe Nutzungskonkurrenzen um den öffentlichen Raum gebe.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Hinblick auf EU-Reglementierungen wurde die vergaberechtliche Situation als schwierig eingeschätzt. Das mögliche Erfordernis einer EU-weiten Ausschreibung hätte zu Verzögerungen bei der Auswahl des Betreibers geführt, in deren Folge Bremen im ersten Jahr des Förderzeitraums aufgrund des so verzögerten Projektstarts keine Fördermittel hätte abrufen können. Die Stadt hätte damit einen größeren Anteil der Kosten selbst tragen müssen.

Finanzierung und Betreiber

Die Stadt rechnete mit Gesamtkosten von 500.000 bis 600.000 € jährlich für den Betrieb des Systems in der erstgenannten Variante (ohne Fördergelder). Dies führte zu Bedenken, da es den Handlungsspielraum für die Entwicklung des Fahrradverkehrs auf gesamtstädtischer Ebene erheblich eingeschränkt hätte. Dies wäre insbesondere deshalb politisch schwer vermittelbar gewesen, weil in Bremen als einem Haushaltsnotlageland ein besonderer Rechtfertigungsdruck für konsumtive öffentliche Ausgaben bestehe. Die reduzierte Systemvariante (Überseestadt) mit geschätzten Kosten von 200.000 bis 300.000 € pro Jahr und einer Vertragslaufzeit von fünf Jahren wäre finanziell zwar eher umsetzbar gewesen, aber das erforderliche politische Einvernehmen hätte nicht mehr zeitnah erzielt werden können. Darüber hinaus wurden auch verkehrliche und sozialpolitische Vorbehalte angeführt (geringes Nutzerpotenzial, Vandalismusrisiko).

In den Verhandlungen hätten der von Bremen bevorzugte Betreiber (Call a Bike) wie auch der Anbieter nextbike eine zunehmend längere Vertragslaufzeit von erst fünf, dann zehn Jahren ins Gespräch gebracht. Dies hätte für die Stadt angesichts der ohnehin bestehenden finanziellen Vorbehalte eine zu lange Vertrags- und Mittelbin-

dung zur Folge gehabt. Auch hinsichtlich der Betriebskosten habe man mit den Anbietern keine Einigung erzielen können. Zudem hätten Zweifel hinsichtlich der Verlässlichkeit der von den Anbietern vorgelegten Zahlen bestanden, auch zum Thema der Vandalismusschäden. Mit zunehmender Konkretisierung seien die Angebote aus Sicht der Stadt Bremen immer teurer und dadurch unattraktiver geworden.

Die Stadt hätte mit einem potenziellen Betreiber (JCDecaux) im Rahmen von Verhandlungen über die Stadtmöblierung auch die mögliche Integration eines Fahrradverleihsystems erörtert, dies aber nicht weiter verfolgt, da die Preisvorstellungen deutlich jenseits des für Bremen Machbaren gelegen hätten. Der Verhandlungspartner wäre zudem in erster Linie an den Werberechten interessiert und nicht bereit gewesen, die spezifischen Kosten eines Fahrradverleihsystems für Bremen zu benennen.

Alternativ hatte die Stadt sich auch mit der Etablierung eines Fahrradverleihsystems durch einen sozialen Betreiber befasst. Eine nennenswerte Kostenreduzierung sei aber auch hierdurch nicht absehbar gewesen. Zudem hätte das vorgestellte Konzept letztlich nicht überzeugen können.

Rolle des BMVBS

Nach Ansicht der Bremer Interviewpartner lag die Einbeziehung eines externen Betreibers für die Umsetzung des Verleihs nahe. Daraus hätte sich jedoch ihrer Meinung nach die Notwendigkeit einer EU-weiten Ausschreibung der Auswahl des Betreibers ergeben. Dies und der daraus resultierende Aufwand für die Städte sei vom BMVBS möglicherweise unterschätzt worden.

Die Bremer Gesprächspartner schätzten die Wettbewerbsvorgaben als zu einengend ein und hätten alternativ einem Ideenwettbewerb den Vorzug gegeben. Dieser hätte es ihnen ermöglicht, das Projekt besser auf Bremer Verhältnisse zuzuschneiden und möglicherweise weit innovativere Ideen generiert.

Verunsichernd wirkte auch das für die Stadt nicht vorhersehbare Fördervolumen. Die fachlichen, rechtlichen und örtlichen Rahmenbedingungen und der enge Zeitplan hätten in Bremen eine solide, politisch und finanziell abgesicherte Bewerbung zum Leidwesen der Akteure/Befragten nicht zustande kommen lassen.

3.1.3 Fazit Bremen

Bremen hätte als Stadt mit einer engagierten Fahrradpolitik für die Einrichtung eines integrierten öffentlichen Fahrradleihsystems prädestiniert sein können. Für das vorhandene Interesse und eine derartige Ambition der Stadt sprechen sowohl ihre Beteiligung an der Vorlaufphase des Wettbewerbes als auch die intensiven Projektvorbereitungen. Aus den verschiedenen Projektvarianten und der weit gefächerten Suche nach möglichen Betreibern und Betriebsvarianten kann man zudem schließen, dass sich die Stadt den Rückzug aus dem Wettbewerb nicht leicht gemacht hat. Doch nicht alle von der Stadt vorgebrachten Argumente passen in dieses

Bild. So hätte den Beteiligten gerade durch die geleisteten Vorarbeiten im Vorfeld des Wettbewerbes klar sein müssen, mit welchen Kosten bei der Einrichtung eines Fahrradleihsystems zu rechnen ist. Auch die Haushaltsnotlage und der hohe Fahrradanteil am Modal Split gehören zur bekannten Ausgangslage.

Somit bleibt als Fazit, das Interesse, Ambition und Engagement aus Sicht der Bremer offenbar nicht das dominierende, ungelöste Problem der langfristigen Folgekosten aufwiegen konnten. Die Lösung des Finanzierungsproblems wäre nach Aussage der Befragten nur auf Kosten des faktisch verplanten Fahrradetats möglich gewesen – und somit unmöglich. Der ÖPNV-Etat wurde nicht als alternative Finanzierungsquelle für ein in den ÖPNV integriertes Verleihsystem wahrgenommen.

3.2 München

München arbeitet seit Jahren am Ausbau seiner Fahrradinfrastruktur. Beim Interview mit den städtischen Vertretern herrschte Einvernehmen darüber, dass die städtische Politik geprägt sei von einem starken Bedarf an Konsens unter den verschiedenen Akteuren. Der damit verbundene Zeitaufwand wurde denn auch in den Interviews als vorderster Hinderungsgrund an der Teilnahme an dem zeitlich sehr eng geschnittenen Wettbewerb genannt.

3.2.1 Ausgangslage und Aktivität

Beim Interview mit Vertretern des Münchener Projektteams wurden sowohl die Situation des ÖPNV als auch die möglichen Vorteile eines integrierten Fahrradverleihsystems für den ÖPNV betont. Steigende Einpendlerzahlen in die Stadt München würden den ÖPNV unter einen erhöhten Fahrgastdruck setzen, der ÖPNV stoße an Kapazitätsgrenzen. In der Folge wären die Mitnahmemöglichkeiten für Fahrräder im ÖV eingeschränkt worden. Laut Meinung der Befragten könne ein integriertes Fahrradverleihsystem helfen, diesen Druck zu reduzieren. Es würde für Pendler zur Verfügung stehen und damit den ÖV von der Fahrradmitnahme entlasten. Parallel und unabhängig vom Wettbewerb war die Stadt an einer Positionsfindung des VDV (Verband deutscher Verkehrsunternehmen) zum Thema öffentliche Fahrradverleihsysteme beteiligt (vgl. VDV 2010).

Geplant gewesen sei ein stationsbasiertes System mit 100 Stationen und etwa 2.000 Fahrrädern. Das Gesamtkonzept sei umfassend mit allen am Thema interessierten bzw. betroffenen Akteuren (Arbeitskreis Radverkehr, Lenkungsreis Radverkehr, Verwaltung, mögliche Betreiber) beraten worden. Die Planungen hätten bereits solche Details enthalten wie die Weiterentwicklung von Call a Bike, die Abstimmung mit den ÖV-Betreibern, die Abstimmung von Stationsstandorten und die Abstimmung mit dem ADFC. Jedoch sei laut den Gesprächspartnern für den ADFC ein Fahrradverleihsystem nicht prioritär gewesen. Das gesamte Verfahren sei fast ausschließlich auf Verwaltungsebene durchgeführt worden. Die einzige Ausnahme wä-

ren namentlich Bürgermeister Monatzeder als Vorsitzender des Lenkungskreises und Frau Nallinger als Stadträtin gewesen.

Verkehrspolitisch kam die Ausschreibung des BMVBS für München nach Einschätzung der Befragten eigentlich zum richtigen Zeitpunkt, da es zeitnah einen Grundsatzbeschluss zur Aufstockung der für die Fahrradpolitik zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel gegeben hatte (von 1,5 auf 4 Mio. €/Jahr). Gerade deshalb jedoch befand sich die Stadt bei Veröffentlichung des Wettbewerbs in einem aufwändigen Verfahren der parlamentarischen Beschlussfassung für umfangreiche, haushaltspolitisch wirksame verkehrspolitische Maßnahmen (mit den neuen Mitteln sollten 25 Projekte verwirklicht werden). Dieses Verfahren sei noch nicht abgeschlossen gewesen. Ein weiteres bedeutendes Vorhaben wie der Aufbau eines integrierten Fahrradverleihsystems sei in diesen Prozess nach Aussage der Beteiligten zeitlich nicht integrierbar gewesen, d.h. politische Beschlüsse zur Absicherung einer Antragstellung der Stadt München hätten in der kurzen Zeitspanne, die für die Abgabe einer Bewerbung zur Verfügung stand, nicht gefasst werden können: „Je größer die Stadt, desto mehr Zeit braucht man.“

3.2.2 Barrieren und Hindernisse

Zielgruppe

Die Großstadt München mit hohen Einwohner- und Einpendlerzahlen und vielen Touristen und Studenten sah die Identifikation von Zielgruppen nicht als Problem.

Zeitplan

Alle Beteiligten (sowohl Vertreter der Stadt als auch des MVV) waren sich einig, dass die Frist für das Einreichen der Bewerbung zu knapp gewesen sei. Dies hätte zu einem hohen Zeitdruck bei der Planung des Projekts geführt. Der Münchner Haushalt werde mit zwei Finanzplänen pro Jahr beschlossen, in denen die notwendigen Mittel hätten gesichert werden können und müssen. Der Wettbewerb hätte ungünstig zwischen diesen beiden Terminen gelegen.

Die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse nicht nur zum Thema Radverkehr würden in München regelmäßig eine Vielzahl von Akteuren einbeziehen – aufgeführt wurden verschiedene Akteure der Stadt München, des Inzell Arbeitskreises und des Freistaates Bayern – und auf einen breiten Konsens abzielen. Dieser auch von den Befragten selbst als zu umfangreich beschriebene Beteiligungsprozess sei mit einem hohen Zeitaufwand verbunden gewesen. Die für eine Teilnahme am Wettbewerb nötigen Vorlaufzeiten hätten sich nicht mit der eingeräumten Antragsfrist vereinbaren lassen.

Flächen

Die Verwaltung hätte erhebliche Bedenken gegenüber der geplanten Ausweisung von Flächen für Stationen für ein Fahrradverleihsystem angemeldet (Flächenknappheit). Die Ausweisung der Flächen hätte nicht nur eine politische Beschluss-

fassung vorausgesetzt, sondern auch erhebliche Verwaltungsressourcen gebunden, die im vorhandenen Zeitrahmen kaum zur Verfügung gestanden hätten.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die gegebenenfalls nötige EU-weite Ausschreibung zur Auswahl des Betreibers sei als Problem gesehen und besprochen worden. Es sei überlegt worden, das Projekt als „Forschung und Entwicklung“ zu konzipieren, womit eine Ausschreibung nicht nötig gewesen wäre.

Finanzierung und Betreiber

Die Befragten waren durchgängig der Meinung, dass die Stadt durch die Erhöhung des Haushaltsanteils zur Förderung des Radverkehrs (siehe oben) ein Fahrradverleihsystem hätte finanzieren können. Für die Stadt sei aber die Höhe der Fördersumme im Rahmen des Wettbewerbes nicht einschätzbar gewesen. Die konkrete Fördersumme aber wäre für eine realistische Planung wichtig gewesen (besonders bezüglich der Projektgröße) – zumal nach Einschätzung der Stadt bei der Etablierung eines Fahrradverleihsystems mit hohen Kosten für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb gerechnet werden musste. So erklärt sich auch folgende Einschätzung eines der Beteiligten: Es hätte sein können, „dass [wir] das, was wir an Fördergeld erhalten, an Lehrgeld bezahlen.“

Im Gegensatz zu den Vertreter/innen der Stadt ging ein Vertreter des Münchener Verkehrs- und Tarifverbunds (MVV) eher davon aus, dass das Fahrradverleihsystem den ÖPNV Fahrgäste kosten könnte – wobei bei dieser Bewertung offensichtlich der Integrationsgedanke des Wettbewerbs keine Rolle spielte. Diese Befürchtung wurde insbesondere für die Kurzstrecken geäußert („Kannibalisierung des ÖPNV“ durch das Leihfahrradangebot). Laut MVV fehlten bisher Untersuchungen, die belegten, dass sich ein öffentliches Fahrradverleihsystem auch für den ÖPNV „rechnen“ würde.

Innerhalb des MVV gab es jedoch keine konsistente Meinung über die Abteilungen hinweg. So sah ein zweiter Befragter (aus einer anderen Abteilung als der erste) durchaus mehrere potenzielle Vorteile eines Fahrradverleihsystems. Diese Vorteile würden danach nicht nur den Alltagsverkehr betreffen, sondern auch den Freizeitverkehr und den Bereich Tourismus. Die Planungsabteilung des MVV hatte ein Konzept für ein Fahrradverleihsystem entwickelt, das sowohl die Innenstadt Münchens als auch das Umland abdecken sollte. Im Rahmen des geplanten Wettbewerbsprojektes war vorgesehen, zunächst in einer Modellregion Erfahrungen zu sammeln. Bei einem darüber hinausgehenden flächendeckenden System hätte es jedoch weiteren Klärungsbedarf gegeben. Der MVV habe bereits Gespräche mit der DB Rent geführt und mit dem Landkreis München, von dem bereits ein Letter of Intent vorgelegen hätte.

Die Pläne des MVV waren nicht auf eine tarifliche Integration des Fahrradverleihsystems ausgerichtet, Indiz dafür ist z.B. die fehlende Abstimmung mit der S-Bahn München, die nicht vom MVV herangezogen worden war. Im Interview wurde zu-

dem deutlich, dass das Hauptziel der Ausschreibung – die tarifliche Integration der Leihräder in den ÖPNV – gar nicht bekannt war. Darüber hinaus wurde eine tarifliche Integration als technisch sehr aufwändig eingeschätzt, zumal es in München kein E-Ticket gibt.

Rolle des BMVBS

Durch die kurze Wettbewerbsfrist hätte faktisch nur ein Betreiber zur Verfügung gestanden: das in München bereits etablierte Fahrradverleihsystem Call a Bike der DB Rent GmbH. Eine Bewerbungsfrist von sechs Monaten wurde vom Vorbereitungskreis als ausreichend eingeschätzt, um die Planung abstimmen und die Bewerbung abschließen zu können. In der tatsächlich zur Verfügung stehenden Zeit sei eine vollständige Bewerbung aber nicht durchzuführen gewesen. Die Gesprächspartner gaben an, nicht in die Konzeption des Wettbewerbs eingebunden gewesen zu sein. Thematisch weiter ausgelegte Handlungsspielräume für die Städte wären bei der Formulierung der Wettbewerbsinhalte und -ziele aus ihrer Sicht wünschenswert gewesen.

3.2.3 Fazit München

Die Entscheidung sich nicht zu beteiligen, fiel dem Vorbereitungskreis nach eigenen Angaben nicht leicht, denn die Planungen waren bereits weit fortgeschritten, es war bereits viel Arbeit investiert worden und das integrierte Fahrradverleihsystem wird für die Stadt München weiterhin angestrebt. Die Entscheidung fiel im Konsens aller Beteiligten, ausschlaggebend hierbei waren die Probleme bei der Bereitstellung der benötigten Flächen (Flächenausweisung, Standortfindung) und der knappen Zeitrahmen (siehe oben). In der zur Verfügung stehenden Zeit konnte eine abschließende politische Willensbildung nicht erreicht werden (u.a. im Münchener Stadtrat), da die zuständigen Gremien nicht tagten.

Angesichts der breiten Konsensfindung hätte eine bessere Einbindung der politischen Akteure von Vorteil sein können. So lag z.B. kein Grundsatzbeschluss vor, der die Einbeziehung der vielen unterschiedlichen Akteure hätte vereinfachen können. In München lag die Hauptlast bei der Projektplanung bei der Verwaltung, die aber keine haushaltsrelevanten Entscheidungen von der hier geforderten Tragweite treffen kann.

Der Rückzug aus dem Wettbewerb hat jedoch die Ausgangslage und die positive Einschätzung eines integrierten Fahrradverleihsystems bei den Befragten nicht beeinträchtigt. Somit erscheint ihnen auch die Ausweitung des bestehenden Call a Bike-Systems als umsetzbar. Vor allem werden weitere Impulse in der Fahrradpolitik aus dem BMVBS erwartet (Nationaler Radverkehrsplan über 2012 hinaus, andere Instrumente). Eine zweite Wettbewerbsrunde 2010/2011 mit modifizierten Rahmenbedingungen wird als wünschenswert angesehen.

Trotz des Ausstieges wird der Ausschreibung eine mobilisierende Wirkung zugeschrieben. Sie habe Überlegungen in Gang und das Thema auf die politische Agenda gesetzt. Die Wettbewerbsergebnisse würden mit Interesse beobachtet, das Thema sei nicht vom Tisch. Die Nichtbeteiligung habe – neben dem mit der Antragsphase einhergehenden Kompetenzgewinn über die Möglichkeiten und Grenzen von Fahrradverleihsystemen – aber auch Ernüchterung und Frustrationen erzeugt.

Die ÖV-Integration ist mit all ihren Voraussetzungen und Konsequenzen offenbar nicht adäquat beachtet worden (siehe MVV). Insofern hat der Wettbewerb im Fall Münchens hier keine Entwicklung anstoßen können.

3.3 Stadt und Region Hannover

Das Projekt in Hannover wurde von zwei Akteuren getragen, der Stadt und der Region Hannover. Für einen gelungenen Projektantrag war somit die erfolgreiche Kooperation dieser beiden Akteure unabdingbar. Der Rückzug aus dem Wettbewerb erklärt sich denn auch hauptsächlich mit dem Scheitern dieser Zusammenarbeit.

3.3.1 Ausgangslage und Aktivität

Beide Gesprächspartnerinnen (Stadt und Region) betrachteten die Finanzierung von öffentlichen Fahrradverleihsystemen für Kommunen als schwierig. Daher wurden sowohl eine Anschubfinanzierung als auch der Impuls durch den Wettbewerb einhellig begrüßt. Als Problem wurde allerdings die Finanzierung des Betriebs nach der Förderphase gesehen.

Bei der Planung des Antrages sei die Region federführend gewesen. Das Konzept sei bis auf die Ebene von Stationen vorbereitet gewesen, mit etwa 70 Stationen, wovon etwa 50 in der Landeshauptstadt Hannover und etwa 20 in der Region in größeren Kommunen sowie zur Erschließung bedeutender Ziele der Naherholung in der Region aufgestellt werden sollten. Die Stationen sollten vor allem in der Nähe von Haltestellen des ÖPNV platziert werden. Auch Designfragen des Systems seien bereits besprochen worden.

Durchgeführt wurden die Planungen auf der Verwaltungsebene von der Stadt Hannover und der Region Hannover. Auch die Hannoverschen Verkehrsbetriebe AG (Üstra) hätten an Gesprächen teilgenommen und dem Projekt interessiert gegenüber gestanden, während die GVH (Großraum-Verkehr Hannover) als Verkehrsverbund nicht beteiligt gewesen sei. Weitere Akteure hätten aufgrund des Zeitdrucks der Ausschreibung (z.B. über die Ausschüsse) nicht einbezogen werden können.

Es hätte keinerlei Vorarbeiten für die Einrichtung eines öffentlichen Fahrradverleihsystems gegeben, sodass selbst grundlegende technische und verwaltungsinterne Fragen zunächst hätten geklärt werden müssen. Hinzu gekommen sei die zeitaufwändige, aber notwendige Koordination der Akteure.

Der Impuls zu den Wettbewerbsvorbereitungen sei ausschließlich aus der Verwaltung gekommen, nicht von den politisch Verantwortlichen wie dem Bürgermeister/Regionspräsidenten oder dem Stadtrat bzw. der Regionsversammlung. Auch die Entscheidung, sich nicht am Wettbewerb zu beteiligen, fiel auf Verwaltungsebene (und zunächst nur bei der Stadt Hannover), wurde aber auf Dezernentenebene bestätigt.

3.3.2 Barrieren und Hindernisse

Zeitplan

Die mit der Ausschreibung verbundenen Zeiträume seien aus unterschiedlichen Gründen zu kurz gewesen, um eine Teilnahme Hannovers am Wettbewerb zu sichern. So sei der Haushalt für das Jahr 2010 bereits beschlossen gewesen, was den Kooperationsbedarf zur Sicherung der Mittel erhöht habe. Die Frist zur Beteiligung der politischen Akteure sei zu kurz gewesen, zumal die intensive Planungsphase erst nach der Rückfragerunde begonnen habe (siehe 2.1).

Rechtliche Rahmenbedingungen

Eine potenzielle EU-weite Ausschreibung wurde als zeitliches Problem gesehen. Man habe jedoch prüfen wollen, ob für das Projekt während der Testphase zunächst keine Ausschreibung notwendig gewesen wäre.

Finanzierung und Betreiber

Die Befragten äußerten erhebliche Zweifel daran, ob es möglich gewesen wäre, genügend politische Unterstützung für die Finanzierung eines Fahrradverleihsystems zu finden. Insbesondere wegen der erheblichen Kosten, die nach Ende des Förderzeitraums zu erwarten gewesen wären (überschlägig ermittelt wurden je 400.000 € für die ersten beiden Jahre nach Auslaufen der Wettbewerbsförderung und je 250.000 € für die darauf folgenden beiden Jahre). Eine Kostenaufstellung von DB Rent habe zudem gezeigt, dass sich das Fahrradverleihsystem nie würde aus den Einnahmen selbst tragen können. Zudem wäre ein Förderzeitraum von fünf Jahren (basierend auf der gleichen Fördersumme) abschreibungstechnisch einfacher handhabbar gewesen. Als besonders problematisch wurde eingeschätzt, dass der notwendige Eigenanteil aufgrund der Haushaltskonsolidierung nicht hätte gesichert werden können.

Hinsichtlich der Frage nach dem Betreiber seien Gespräche mit „Stadtmöblierern“ über die Einrichtung des Fahrradverleihsystems nicht über Vorgespräche hinausgegangen. Durch die kurzen Fristen seien nur zwei weitere potenzielle Betreiber in Frage gekommen, beide mit eigenen Vor- und Nachteilen. Nach Einschätzung der Befragten sei nextbike vermutlich nicht auf finanzielle Förderung durch den Wettbewerb angewiesen gewesen, allerdings erschien es ihnen unsicher, ob die Firma die Innovationserfordernisse des Wettbewerbs hätte erfüllen können. DB Rent dagegen hätte mit den geforderten Innovationen wohl weniger Probleme gehabt, habe

jedoch aufgrund der Vielzahl an potenziellen neuen Projekten durch den Bundeswettbewerb eine Überlastung zu befürchten gehabt, so die Einschätzung in Hannover. Zudem habe man überlegt, auch selbst als Betreiber aufzutreten. Dies sei jedoch aufgrund der damit verbundenen Arbeitsbelastung verworfen worden.

Rolle des BMVBS

Die Akteure hätten sich vom BMVBS mehr Unterstützung vor allem auch bei der Klärung von Detailfragen gewünscht. Das Rückfragekolloquium sei in diesem Zusammenhang hilfreich gewesen, aber nicht ausreichend, um die Hannoverschen Fragen zufriedenstellend zu beantworten. Die Wettbewerbsausschreibung wurde angesichts der fehlenden eigenen Erfahrungen als zu voraussetzungsvoll eingeschätzt – bestimmte Anforderungen wurden deshalb als „unkonkret“ empfunden.

ÖV-Integration

Geplant war die vollständige tarifliche Einbindung des Fahrradverleihsystems in den ÖPNV. Dies sollte über die MobilCard geschehen, das bereits im Verbundraum vorhandene E-Ticket, welches auch Carsharing mit einschließt. Die aus der tariflichen Integration resultierende Aufteilung der Mittel zwischen Fahrradverkehr und dem restlichen ÖPNV war nach eigener Aussage noch nicht ausgearbeitet worden, sondern sollte Bestandteil der Testphase werden.

3.3.3 Fazit Hannover

Neben administrativen und finanziellen Problem waren in Hannover Kooperationsprobleme für den Rückzug aus dem Wettbewerb ausschlaggebend. Diese Entscheidung fiel in zwei Stufen: zunächst (und im Alleingang) bei der Stadt Hannover. Ohne die Stadt Hannover konnte die Region Hannover das Projekt jedoch nicht fortführen und zog sich ebenfalls zurück. Als Resultat dieser Ereignisse plant die Region Hannover keine weiteren Versuche im Hinblick auf ein öffentliches Fahrradverleihsystem, würde aber ggf. eine Neuaufnahme des Projekts prüfen, wenn die Stadt die Initiative ergreift. Dies jedoch erscheint unwahrscheinlich, da mittlerweile nextbike initiativ wurde und sein (nicht in den ÖPNV integriertes) Fahrradverleihsystem in der Innenstadt implementiert hat.

3.4 Zusammenfassung

Für die Begründung der Nichtteilnahmen lassen sich folgende Argumentationen identifizieren, die grundsätzlich auf alle drei Städte zutreffen:

- **Zeitraumen:** Der Zeitrahmen zwischen Veröffentlichung der Ausschreibung und Abgabetermin wurde als zu knapp eingeschätzt, um einen soliden und abgestimmten Antrag einreichen zu können, der allen Anforderungen tatsächlich hätte entsprechen können.

- **Politische Willensbildung:** Mit dem generellen Zeit-Argument zusammen hängen die Aussagen, dass die notwendige politische Beschlussfassung, politische Willensbildung und haushalterische Absicherung der Kosten im Speziellen in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht machbar gewesen wären.
- **Finanzierung:** Funktionierende Fahrradverleihsysteme (mit Integration in den ÖPNV) seien im Aufbau und laufenden Betrieb teuer. Diese finanzielle (Dauer-)Belastung sei (auch in der Kürze der Zeit) politisch nicht zu vermitteln gewesen. Die Finanzierung der langfristigen Kosten musste angesichts der prekären Haushaltslage ungelöst bleiben.
- **Flächen:** Fahrradverleihsysteme mit festen Stationen setzten verfügbare Flächen voraus, über die in Innenstädten nur schwer Einigung zu erzielen sei.
- **EU-weite Ausschreibung:** Die unter Umständen notwendige EU-weite Ausschreibung des Betreibers/Anbieters des Systems stellte sowohl ein zeitliches Problem dar als auch ein mit erheblichen rechtlichen Unsicherheiten behaftetes Thema.
- **Betreiber:** Angebote der Betreiber passten nicht zu den Vorstellungen und den finanziellen Möglichkeiten der Städte; auch für die Auswahl des Betreibers wurde der zeitliche Rahmen als zu knapp eingeschätzt.
- **Kooperation:** Auch das Einbeziehen von notwendigen Kooperationspartnern stand unter hohem Zeitdruck. Eine stabile Kooperation stellt naturgemäß eine Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Projekt, das aus mehreren Partnern besteht, dar.

Doch nicht alle Gründe waren gleichermaßen für die Nichtteilnahme der Städte am Wettbewerb ausschlaggebend. Für jede Stadt ließ sich über die Interviews ein Hauptargument identifizieren. So dominierte in Bremen die ungelöste Frage der Finanzierung, in Hannover zogen Kooperationshemmnisse den Rückzug aus dem Verfahren nach sich und in München galt als Hauptproblem die fehlende Zeit.

4 Die Gewinner und ihre Lösungsstrategien

Zusätzlich zu den Interviews mit den drei Städten, die sich aus dem Wettbewerb zurückgezogen haben, wurden Interviews mit drei ausgewählten Preisträgern geführt. Ziel war es festzustellen, ob die Gründe, die in Bremen, München und Hannover zu Nichtteilnahme führten, hier keine Rolle spielten bzw. herauszufinden, welche Lösungsstrategien angesichts der Probleme entwickelt wurden.

4.1 Dresden

4.1.1 Ausgangslage und Aktivität

Vor dem Hintergrund einer neuen politischer Konstellationen im Zuge Stadtratswahl vom 7. Juni 2009 wurde das Gespräch in Dresden dominiert von aktuellen, gravierenden Problemen bei der Umsetzung des Fahrradverleihprojektes.

Dresden habe nach Aussage der Interviewten ein großes Kundenpotenzial für ein öffentliches Fahrradverleihsystem, nicht zuletzt durch die Studenten der Technischen Universität und durch Einwohner/innen und Touristen. Die Stadt wird zudem 2011 den Kirchentag ausrichten und Austragungsort von vier Spielen der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft der Frauen sein.

Bereits 2008 habe es einen Prüfauftrag für den Aufbau eines öffentlichen Fahrradverleihsystems gegeben. Zeitgleich hatte sich im Rahmen des BMVBS-Forschungsprojektes „Interdependenzen zwischen Fahrrad- und ÖPNV-Nutzung“ eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit dem Aufbau eines öffentlichen Fahrradverleihsystems beschäftigte. Diese setzte sich zusammen aus Vertretern des Verkehrsverbundes, der Verkehrsbetriebe, der Technischen Universität der Stadt Dresden und der Hauptabteilung Mobilität. Die Dresdener Politik war jedoch nicht vertreten. Diese Arbeitsgruppe fand sich für den Wettbewerbsbeitrag der Stadt Dresden wieder zusammen. Politische Beschlüsse für ein Fahrradverleihsystem lagen nur in Form des o.g. Prüfauftrages vor.

4.1.2 Barrieren und Hindernisse

Zeitplan

Auch in Dresden wurde die Wettbewerbsfrist als sehr knapp wahrgenommen. Dies nicht zuletzt deswegen, da die rechtlichen und finanziellen Details der Bewerbung nach Einschätzung der Befragten erhebliche Vorarbeiten erforderlich machten. Die kurze Frist habe auch dazu geführt, dass wesentliche Fragen vor Ende der Bewerbungsfrist offen blieben und nun im Nachhinein geklärt werden müssten (z.B. die Frage, ob eine EU-weite Ausschreibung notwendig wäre).

Flächen

Bei dem Problem der Standortwahl ergaben sich unterschiedliche Positionen unter den Gesprächspartnern. Ein Gesprächsteilnehmer berichtete, die Standorte für Stationen seien auf Verwaltungsebene nicht abgestimmt. Daraus könne sich ein großes Problem ergeben, da der Denkmalschutz bereits für ein anderes Vorhaben von fünf geplanten Standorten vier abgelehnt habe. Laut einem anderen Interviewpartner sei das Problem wohl bereits gelöst, da es unter Beteiligung relevanter Akteure in einer Diplomarbeit bearbeitet worden wäre. Ein konsensfähiger Vorschlag für die Positionierung der Stationen liege somit vor.

Politische Beschlüsse und Finanzierung

Vorgabe für den Prüfauftrag über den Aufbau eines öffentlichen Fahrradverleihsystems sei gewesen, dass dies für „den Haushalt nicht belastend“ sein sollte. Dieser Passus sei im Rahmen des Wettbewerbs als Auftrag für die Entwicklung eines möglichst kostengünstigen Systems interpretiert worden (nicht kostenfrei), bei dem die verschiedenen Projektpartner (u.a. die beteiligten Verkehrsdienstleister) Eigenanteile beizutragen hätten. Dies bezöge sich jedoch vor allem auf die Investitionskosten. Die langfristigen Betriebskosten auch über das Ende des Wettbewerbs hinaus hätten durch die städtische „Stellplatzablöse“ getragen werden sollen. Nach Meinung eines Interviewpartners hätte es jedoch das Projekt ohne die Anschubfinanzierung aus dem Wettbewerb nicht gegeben.

Die fehlende Klarheit mit Hinblick auf die potenzielle Fördersumme wurde nach Aussagen eines Gesprächspartners eher als Ansporn verstanden: Man habe aus dem Antrag und der ausgelobten Summe geschlossen, dass am Ende etwa 10 bis 12 Projekte gefördert werden würden und daraus die mögliche Fördersumme für die Einzelprojekte errechnet. Um gefördert zu werden, habe man darüber hinaus beschlossen, den Eigenanteil der Stadt deutlich über den geforderten 20 % zu halten (der im Antrag dokumentierte Anteil beträgt fast 33 %).

Rolle des BMVBS

Angesichts der anspruchsvollen Anforderungen des Wettbewerbs wäre es nach Meinung der Interviewten für Dresden hilfreich gewesen, wenn entscheidende Fragen vorher vom Ministerium geklärt worden wären, z.B. mit Hinblick auf die EU-weite Ausschreibung.

Die detaillierten Anforderungen aus der Ausschreibung seien dem Projekt jedoch durchaus dienlich gewesen, da es die intensive Auseinandersetzung mit der Materie erforderlich gemacht habe.

ÖV-Integration

Die Zusammenarbeit mit den Verkehrsdienstleistern (Verkehrsbetriebe und Verbund) wurde als sehr gut und innovativ beschrieben. Betont wurde eine Reihe von innovativen Projekten, die in den vergangenen Jahren gemeinsam von Stadt und Verkehrsdienstleistern in Dresden getestet worden seien, z.B. das Be-in/Be-out-Ticketsystem oder die Verknüpfung von Carsharing mit dem ÖPNV.

4.1.3 Fazit

Bei den Gesprächen zum Dresdener Projekt wurde deutlich, dass hier die gleichen finanziellen, zeitlichen, administrativen und politischen Problemlagen auftraten wie bei den Städten, die sich deswegen aus dem Wettbewerb zurückgezogen hatten. Insofern wurde der Antrag trotz der beschriebenen Probleme gestellt und nicht, weil es sie nicht gegeben hätte. Vorhandene Vorarbeiten und die vorhandene Ar-

beitsgruppe begünstigten die Ausarbeitung und die Abgabe des Antrages. Andererseits wurden die Probleme nicht in der Antragsphase gelöst, sondern auf die Umsetzungsphase verschoben.

Seit der Abgabe des Antrags der Stadt haben sich die politischen und verwaltungsorganisatorischen Rahmenbedingungen in Dresden geändert. Faktisch besteht nun zwischen der Sachbearbeiterebene im Stadtplanungsamt und der Oberbürgermeisterin ein Entscheidungs- und Umsetzungsdefizit, das die weitere Bearbeitung nahezu blockiert. Allerdings gibt es eine Vorlage für den Stadtrat, über die wahrscheinlich im April 2010 entschieden werden soll.

4.2 Mainz

4.2.1 Ausgangslage und Aktivität

Die Stadt beobachtet nach eigener Darstellung seit 20 Jahren das Thema Radverkehr und auch die Entwicklungen bei Fahrradverleihsystemen mit Interesse. Die Gesprächspartner sehen Mainz mit seinen hohen Studentenzahlen und dem Bestreben, den Anteil des MIV in der Innenstadt zu reduzieren (hohe Parkgebühren) als guten Standort für ein System von öffentlichen Leihfahrrädern.

Die Interviewten wiesen darauf hin, dass Mainz erst relativ spät, in den 1980er-Jahren, mit dem Ausbau eines Radwegenetzes begonnen hat. Den ausgebauten 300 km Radwegen stünden Lücken von 20 bis 30 km gegenüber. In der Radverkehrspolitik der Stadt habe der Ausbau der Radwege Priorität. Aus diesem Grund habe sich die Stadt Mainz selbst nicht als Antragsteller am Wettbewerb beteiligt, unterstütze aber die Antrag stellende Mainzer Verkehrsgesellschaft (MVG). Seit 2008 habe Mainz zumindest einen Stadtratsbeschluss, ein Fahrradverleihsystem zu prüfen. Der ADFC stehe dem Projekt positiv gegenüber.

Die Antrag stellende MVG gab an, seit ihrer Gründung 2001 Forderungen nach steigender Effizienz ausgesetzt zu sein. Nach eigenen Angaben hat sie ihren Kostendeckungsgrad von 45% auf 80% erhöht („Unternehmerischer ÖV, nicht Unterlasser“). Der Aufbau eines Fahrradverleihangebots werde unter betriebswirtschaftlichen Aspekten betrachtet und es werde erwartet, dass es sich nach Ende des Förderzeitraumes selbst trage. Geplant sei ein stationsgebundenes System, das ab 2011 voll funktionsfähig sein solle. Die Stationen sollen mit Solarstrom betrieben und die Standorte dem Bedarf flexibel angepasst werden. Das System werde weltweit ausgeschrieben. Für den Betrieb würden bei der MVG neun Stellen neu geschaffen. Die ursprünglich angestrebte Beteiligung der Stadt Wiesbaden sei an der dortigen komplizierten Verwaltungs- und Abstimmungsstruktur gescheitert.

Die Überlegungen bei der MVG, die Einrichtung eines integrierten Fahrradverleihsystems zu prüfen, wurden durch zwei Entwicklungen befördert. Erstens durch die drohende Konkurrenz durch den Betreiber DB Rent (dieser betreibt am Mainzer

Bahnhof 20 Räder), zweitens durch das Bestreben des RMV, die Mobilitätsangebote des Verbunds auszubauen. Diese strategischen Überlegungen von Stadt und MVG seien bereits vor dem Wettbewerb angestellt worden, der Wettbewerb hätte aber motivierend auf die Konsensfindung gewirkt. Mit Blick auf weitere Konsensfindung und Werbewirkung würden Stadt und MVG im Nachhinein weniger die Fördersumme als wichtig einschätzen als vielmehr den ersten Platz, den Mainz belegt hat.

4.2.2 Barrieren und Hindernisse

Zeitplan

Der Wettbewerb habe bei allen Beteiligten zu erheblicher Mehrarbeit geführt. Vor allem die Letters of Intent hätten einen hohen Zeitaufwand erfordert.

Flächen

Hinsichtlich der Platzierung der Stationen würden keine Konflikte mit dem Denkmalschutz erwartet.

ÖV-Integration

Die tarifliche Integration würde automatisch erfolgen, da die Leihfahrräder in das Mobilitätsangebot der MVG integriert werden. Geplant sei eine jährliche Grundgebühr, bei Nutzung solle eine Tariftaktung von 30 Minuten erfolgen. Freiminuten seien nicht vorgesehen, da die MVG von der Attraktivität des Angebots überzeugt sei. Für 2011 sei in Mainz die Einführung eines E-Tickets geplant. Es solle für den ÖPNV und das Leihfahrrad gelten.

Rolle des BMVBS

Die Qualität der eigentlichen Ausschreibung wurde gewürdigt („sehr durchdacht“) und die Fördersumme als angemessen empfunden. Generell werde jedoch die Betreuung des Wettbewerbs durch das BMVBS als eher unprofessionell eingeschätzt. Kritisiert wurde etwa, dass die Auswahlkriterien des BMVBS nicht kommuniziert worden seien. Die Pressearbeit des BMVBS nach Bekanntmachung der Gewinner wurde ebenfalls als unzureichend wahrgenommen.

4.2.3 Fazit

Auch die Mainzer Akteure haben den Zeitrahmen des Wettbewerbes als knapp wahrgenommen. Alle anderen möglichen Probleme scheinen weit weniger relevant gewesen zu sein als bei den Vergleichsstädten. So trat das Finanzierungsproblem deshalb nicht auf, weil von vorneherein damit gerechnet wurde, dass das geplante Verleihsystem kostendeckend betrieben werden kann. Die Integration in den ÖPNV wird vom Betreiber selbst geleistet. Auch die Notwendigkeit einer EU-weiten Aus-

schreibung entfiel durch die angestrebte Eigenerstellung der Leistung. Die Flächenfrage wurde mit Verweis auf tradierte enge Kooperation der Akteure als lösbar angesehen. Da sowohl Finanz- als auch Flächenfrage keinen Entscheidungsdruck erzeugte, entfiel in Mainz auch vor dem Hintergrund des positiven Stadtratsbeschlusses die Notwendigkeit zur Einbeziehung eines weiteren Kreises von politischen Akteuren.

4.3 Metropolregion Ruhrgebiet

4.3.1 Ausgangslage und Aktivität

Der Projektvorschlag der Metropolregion Ruhr vereinte 10 Bewerberstädte aus der Ruhrregion (die fünf „Portalstädte“ der Kulturhauptstadt 2010 – Dortmund, Essen, Oberhausen, Duisburg, Bochum – und Gelsenkirchen, Hamm, Bottrop, Herne, Mülheim a.d.R.). Die Stadt Dortmund, unter deren Federführung die Bewerbung der Metropolregion Ruhrgebiet entstand, habe nach eigener Darstellung bereits vor der Ausschreibung des Wettbewerbs durch das BMVBS Versuche unternommen, ein Fahrradverleihsystem zu etablieren. So hätten bereits 2003 entsprechende Gespräche mit der DB Rent stattgefunden, diese aber seien an den für die Kommune als nicht tragbar eingeschätzten Kostenvorstellungen des Anbieters gescheitert. Weitere Bemühungen seien ebenfalls gescheitert.

Für die Metropolregion sei der Wettbewerb nach Einschätzung Dortmunds zum richtigen Zeitpunkt gekommen, da die Einführung eines regionalen Fahrradverleihsystems die Planungen zur Kulturhauptstadt 2010 gut ergänzt habe. Zudem sei Dortmund Anfang 2009 einer der Gewinner der Werbekampagne für emissionsfreie Mobilität des BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) gewesen. Schon in diesem Zusammenhang habe die Stadt Kenntnis von dem kommenden Wettbewerb des BMVBS erlangt und frühzeitig mit Planungen beginnen können.

Das ursprüngliche Modellgebiet für das Fahrradverleihprojekt sei im Zuge der Bewerbungsvorbereitungen erweitert worden. Zu Beginn der Planungen Ende März 2009 habe die Ausschreibung noch nicht schriftlich vorgelegen, die Bewerbungsfrist sei jedoch schon bekannt gewesen. Zunächst sei geplant gewesen, in den fünf Portalstädten der Kulturhauptstadt 2010 ein Fahrradverleihsystem zu etablieren. In einer ersten Erweiterung habe man die vorhandene Fahrradkompetenz der Region einbeziehen wollen. Daher sei der Kreis um den Regionalverband Ruhr (RVR, zuständig u.a. für die Regionalplanung Ruhr), die Paritätische Initiative für Arbeit e.V. (PIA) und weitere „fahrradfreundliche Städte“ erweitert worden. Der RVR und die PIA hätten bereits Erfahrungen mit dem „Revierrad“ vorweisen können. Der RVR habe mittlerweile die Planungskoordination des Wettbewerbsbeitrags Ruhr 2010 übernommen und fungiere als Antragsteller, während die PIA die Organisation der Logistik des Fahrradverleihs übernehmen werde. Geplant sei die Einführung eines

flächendeckenden Fahrradverleihsystems in drei Stufen, beginnend mit der „Kulturhauptstadt 2010“ zunächst regional begrenzt auf die 5 Portalstädte der Kulturhauptstadt 2010 (Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Oberhausen) zuzüglich der Städte Bottrop, Gelsenkirchen, Hamm, Herne und Mülheim. In Stufe 1 würden rund 1.500 Fahrräder, in Stufe 2 (2011) weitere Stationen und 1.000 Räder aufgebaut. In Stufe 3 seien zusätzliche Stationen und weitere 500 Räder geplant.

Die Verkehrsdezernenten/technischen Beigeordneten seien in die Planungen mit einbezogen worden und hätten diesen zugestimmt. Das Projekt habe keine Haushaltsmittel der Städte erfordert, weil der städtische Eigenanteil durch Personal- und Koordinationsleistungen eingebracht werde. Deshalb sei keine parlamentarische Beschlussfassung für die Antragstellung erforderlich gewesen. Stadtratsbeschlüsse der beteiligten Städte würden dennoch im Nachhinein eingeholt.

4.3.2 Barrieren und Hindernisse

Zeitplan

Der Zeitraum, der für die Antragstellung beim BMVBS zur Verfügung stand, wurde als deutlich zu kurz bewertet.

Flächen

Bei der Auswahl der Standorte für die geplanten 300 Stationen würden keine Probleme erwartet, da Denkmalschutzaufgaben regional eher eine untergeordnete Rolle spielten und ausreichend Platz für Standorte zur Verfügung stehe.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Wegen der Antragskooperation mit dem Anbieter nextbike, der einen eigenen Zuwendungsbescheid erhalten hat, sei die Auswahl des Betreibers über eine EU-weite Ausschreibung nicht erforderlich gewesen. Hätte es keine solche Zusammenarbeit auf Kooperationsbasis gegeben, wäre eine Dienstleistungsvereinbarung für Forschungs- und Entwicklungsprojekte abgeschlossen worden, die ohnehin eine solche Ausschreibung nicht erfordert hätte.

Finanzierung und Betreiber

Die ursprünglich von den Städten beantragte Fördersumme von 2,5 Mio. € sei nach Vorgaben des BMVBS auf 2,1 Mio. € gekürzt worden. Ein geplantes Teilprojekt mit Pedelecs sei diesen Kürzungen zum Opfer gefallen. Der RVR als Antragsteller werde rund 0,7 Mio. € erhalten. nextbike werde den Großteil der Fördersumme bekommen (1,7 Mio. €). Diese Summe werde hauptsächlich für die Beschaffung der 3.000 Räder eingesetzt, wobei das übliche nextbike-Fahrrad angeschafft werden solle. Die Schlosstechnik werde nicht verändert. Den Eigenanteil wolle nextbike über Eigenleistungen einbringen (Call Center für die Kundenbetreuung).

Das System sei darauf ausgelegt, sich nach Ende des Förderzeitraums selbst zu tragen. Finanzierungsquellen seien neben den Ausleihgebühren auch Werbeeinnahmen. Um die Betriebskosten für nextbike zu reduzieren, hätten die Städte auf Gebühren für die Nutzung der im öffentlichen Raum aufgestellten Stationen verzichtet. Die für Ende 2012 geplante Evaluation des Projekts solle mögliche Defizite des Systems aufzeigen (z. B. wenig genutzte Stationen, Standorte mit hohem Vandalismus).

nextbike sei deshalb als Betreiber ausgewählt worden, weil das System für die Städte keine Kosten verursache. Beim Anbieter DB Rent wäre ein jährlicher Zuschuss durch die Städte notwendig geworden. Dies hätte politisch in den Haushalten der Städte nicht vermittelt werden können.

Andere Städte hätten sich zwar gegen nextbike als Betreiber entschieden, da dem Anbieter die Entwicklung und der Betrieb eines anspruchsvollen Fahrradverleihsystems nicht zugetraut würden. Im Fall der Metropolregion seien allerdings die geplanten technischen Innovationsleistungen des Projekts – die Entwicklung der Fahrradstationen – nicht an die Entwicklung der Räder gekoppelt. nextbike werde technisch unveränderte Räder einsetzen. Weitere Projektbestandteile wie die Entwicklung der Stelen, der Stationen, des Buchungssystems und der ÖV-Integration würden separat ausgeschrieben. Die Antragsteller würden nicht mit größeren technischen Schwierigkeiten rechnen und verwiesen ansonsten auf den Forschungs- und Entwicklungscharakter des Projekts. Dieses solle im März 2010 mit einer Probephase starten (1.600 der geplanten 3.000 Räder) und müsse in dieser Phase noch ohne die elektronischen Stationen auskommen.

Es wurde betont, dass sich weder die Region noch einzelne Städte am Wettbewerb beteiligt hätten, wenn eigene Finanzmittel hätten eingebracht werden müssen.

ÖV-Integration

Die tarifliche Verknüpfung mit dem ÖPNV sei vorgesehen. Da bereits ein elektronisches Ticket bestehe, würden hier keine Schwierigkeiten erwartet. Die ÖV-Unternehmen hätten dem Projekt von Anfang an positiv gegenüber gestanden

4.3.3 Fazit

Auch die Metropolregion Ruhrgebiet hat zumindest kurzzeitig vor einigen Problemen gestanden wie die anderen Bewerberstädte. Allerdings wurden sie durch Pragmatik gelöst oder zumindest umgangen, andere entfielen gänzlich aufgrund lokaler Besonderheiten. So entging man dem kurzfristigen Finanzproblem beim Wettbewerbsantrag, indem der Eigenanteil durch Arbeitsleistung ausgewiesen wurde. Das potenzielle langfristige Finanzproblem entstand gar nicht erst, da eine günstige Betriebsvariante Kostendeckung erwarten lässt. Auch das mögliche Flächenproblem war aufgrund geringerer Denkmalschutzanforderungen weit weniger akut

als z.B. in Dresden. Der drohenden Notwendigkeit einer EU-weiten Ausschreibung des Betreibers wurde durch die Antragskonstellation kreativ begegnet – der Betreiber wurde „mit ins Boot geholt“.

4.4 Zusammenfassung

Grundsätzlich berichteten die befragten Preisträger von ähnlichen Problemen wie die Städte, die sich gegen die Teilnahme am Wettbewerb entschieden haben. Alle Städte hatten mit dem engen Zeitplan für die politische Abstimmung bzw. für die Erstellung des Antrags zu kämpfen. Der Zeitdruck konnte jedoch zumindest insoweit gelindert werden, dass auf politische Beschlussfassungen vor der Antragsstellung verzichtet wurde oder im Haushalt keine bzw. kaum städtische Mittel eingestellt werden müssen. Erreicht wurde dies im Falle von Mainz und der Metropolregion Ruhrgebiet durch die Verlagerung der Finanzierungsrisiken auf das örtliche ÖV-Unternehmen bzw. auf den zukünftigen Betreiber des Verleihsystems. Zumindes der Verzicht auf politische Rückendeckung „rächt“ sich jedoch im Fall von Dresden, wie sich inzwischen abzeichnet, da – nicht zuletzt aufgrund der fehlenden politischen Beschlussfassung – die Realisierung des Projekts noch offen ist. Dresden hat große Probleme, die benötigten Flächen für ein Stationssystem auszuweisen. Hinzu kommt eine unzureichende politische und verwaltungstechnische Handlungsfähigkeit im Zusammenhang mit der Fahrradpolitik, da sich die politischen Prioritäten zusammen mit den politischen Mehrheiten verschoben haben.

Alle Preisträgerstädte scheinen dem technischen und logistischen Aufwand für Entwicklung, Aufbau und Test eines Fahrradverleihsystems, das stabil funktioniert, mit Optimismus zu begegnen. Ob zu Recht oder zu Unrecht muss sich erst herausstellen. Einerseits entfällt ein Teil des zu vermutenden Aufwands: Die Metropolregion Ruhr beispielsweise lässt offenbar eher einen herkömmlichen Fahrradverleih aufbauen als ein technisch innovatives System. Andererseits kann eine optimistische Projektkonzeption ungelöste technische Probleme überdecken. So ist z.B. gut abgestimmte Technik notwendig, um sicherstellen zu können, dass an allen Stationen und zu allen Tageszeiten genügend Räder verfügbar sind bzw. um Räder und Stationen überhaupt verknüpfen zu können.

Setzt man die identifizierten Probleme der Nichtteilnehmer (siehe Abschnitt 3.4) mit den Lösungsstrategien der Gewinner-Städte (siehe Tabelle 4) in Beziehung, zeigt sich, dass diese Städte die genannten Hemmnisse durch das Beschreiten anderer Wege bearbeitet haben. Zunächst konnten sie auf vorhandene Vorarbeiten, Kooperationsstrukturen oder auf vorhandene Expertise bauen, was ihnen (auch trotz größerer Projektgruppen) ermöglicht hat, den Zeitrahmen des Wettbewerbes einzuhalten. Das zeitintensive Problem der politischen Willensbildung wurde entweder aufgeschoben (Dresden) oder dadurch gelöst, dass die Gebietskörperschaften nicht selbst als Antragsteller fungieren, wodurch keine politische Beschlussfassung erforderlich wurde (Metropolregion Ruhr und Mainz). Dem Finanzierungsproblem wurde kreativ

begegnet, insbesondere bei der Metropolregion Ruhr, die den notwendigen Eigenanteil über Arbeitsstunden einbringt und ansonsten ein möglichst kostengünstiges Leihsystem plant. Das Problem der Flächenausschreibung wurde vertagt (Dresden) oder kooperativ gelöst (Mainz). Das Thema der u.U. notwendigen EU-weiten Ausschreibung entfiel z.T. bereits aufgrund der Projektkonstellation. Zwei der Gewinner haben die Frage nach einem Betreiber so beantwortet, dass sie selbst als Betreiber auftreten (Mainz) oder sich frühzeitig für einen Betreiber entschieden haben (Metropolregion Ruhrgebiet).

Tabelle 4: Gewinner und Lösungsstrategien

Problem	Lösungsstrategie	Beispiel
Zeit	Vorarbeiten/Expertise da gewesen und genutzt	Dresden, Mainz
Politische Willensbildung	Wurde verschoben oder entfiel durch Projektkonstellation	Dresden, Metropolregion Ruhr, Mainz
Finanzierung	Auslegungsmöglichkeiten der Finanzierungsregeln gekannt und genutzt	Metropolregion Ruhr
Fläche	Kooperation oder Vertagung des Problems	Mainz, Dresden
EU-weite Ausschreibung	Entfiel durch Projektkonstellation	Metropolgebiet Ruhr
Betreiber	Antragsteller ist Betreiber	Mainz, Metropole Ruhrgebiet
Kooperation	Enge Kooperation vorhanden und genutzt	Mainz, Dresden

Quelle: Interviews

Inwiefern das geplante Fahrradverleihsystem im Ruhrgebiet technisch innovativ und organisatorisch im Sinne des Wettbewerbs in den ÖV integriert wird, bleibt abzuwarten. Die Planung bleibt jedenfalls hinter den Wettbewerbsvorgaben zurück. Dresden hat einen Antrag eingereicht, dessen politische Beschlussfassung nachgeholt wird und dessen Umsetzung darüber hinaus aus vielfältigen Gründen problematisch ist. Allein Mainz scheint im Sinne des Wettbewerbs ein innovatives, in den ÖV integriertes System zu planen. Hier ist die Mainzer Verkehrsgesellschaft der Antragsteller.

5 Hintergrund: Ein schwieriges Verhältnis – der ÖPNV und ergänzende Dienstleistungen

Hinter vielen der beschriebenen spezifischen Probleme bei der Umsetzung von integrierten Fahrradleihsystemen (z.B. Finanzierung, Zeit für aufwändiges Abstimmen der Zielsetzung) steht oft ein generelles Problem des ÖPNV – das Problem der Integration neuer Dienstleistungen. Deshalb widmen sich die nächsten Abschnitte diesem Hintergrund inklusive der Ableitung des entsprechenden Reformbedarfs.

Veränderte Nachfrage setzt ÖPNV unter Druck

Zunehmend heterogene Bewegungsmuster moderner Menschen führen zu einer abnehmenden Bündelungsfähigkeit der Mobilitätswünsche. Die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel hat für viele Bevölkerungsgruppen die ehemals dominierende, alternativlose Selbstverständlichkeit eingebüßt. Das Automobil ist hingegen wie kein anderes Verkehrsmittel in der Lage, entsprechend individueller Bedürfnisse und Anforderungen spontan und flexibel eingesetzt werden zu können (vgl. auch Rammeler 2003). In der Folge der verbreiteten Nutzung von privaten Automobilen hat sich ein durch das Auto geprägter Standard an Verfügbarkeit, Komfort oder Flexibilität durchgesetzt. Dementsprechend haben sich die Mobilitätsansprüche weiter Bevölkerungsgruppen verändert, insbesondere außerhalb zentraler Stadtlagen. Medien wie Internet und Mobiltelefone verstärken die Ansprüche auf individuelle Verfügbarkeit und Zugänglichkeit sowie auf einheitliche, aber nach persönlichen Profilen gestaltbare Routinen noch (vgl. Karl/Maertins 2009). Gemessen an diesen Standards bieten etwa die Angebotsqualitäten des öffentlichen Verkehrs ein nur geringes Maß an individueller Verfügbarkeit und Flexibilität. Die üblichen starren, fahrplangetaketen und liniengebundenen Angebote des öffentlichen Verkehrs werden den Ansprüchen moderner Mobilitätsbedürfnisse kaum mehr gerecht (vgl. etwa Berndt/Blümel 2003). Der ÖPNV hat bisher wenig auf die zunehmend partikularisierten und asynchronen Raum-Zeit-Pfade mit entsprechenden variablen Angeboten reagieren können.

Letztlich lassen sich die vielfältigen Erklärungsmuster für die Dominanz des privaten Autoverkehrs auf zwei wesentliche Argumente zuspitzen: Kein anderes Verkehrsmittel ist in dieser Weise in der Lage, Entscheidungszwänge zu verringern und die Komplexität der Organisation alltäglicher Wege zu reduzieren. Und kein anderes Verkehrsmittel bzw. keine Kombination alternativer Verkehrsmittel befriedigt moderne Erwartungen und Ansprüche der Nutzer an Einfachheit, Verfügbarkeit und Flexibilität so gut wie das Auto.

Aus diesen Erkenntnissen lässt sich der Maßstab für einen konkurrenzfähigen ÖPNV, der sich in Richtung intermodaler und integrierter Angebote verändern muss, ableiten. Soll der öffentliche Nahverkehr als Alternative zum Privat-Pkw wahrgenommen und auch genutzt werden können, gelten also einige Grundvoraussetzungen. Je nach Anlass sollen Menschen aus einem vielfältigen Angebot das passende Verkehrsmittel oder eine geeignete Kombination auswählen können (Kom-

mission der Europäischen Gemeinschaften 2007:5). Gelänge es, die zur allgemeinen Richtschnur gewordenen Qualitäten individueller Automobilität auf innovative Weise auf entsprechend erweiterte Angebote des öffentlichen Verkehrs zu übertragen, könnte der öffentliche Verkehr deutlich an Attraktivität gewinnen.

Die Voraussetzungen einer vielseitigen, von Weg zu Weg angepassten Wahl der Verkehrsmittel fehlen jedoch. Die Nutzung der einzelnen Verkehrsträger entsprechend ihrer jeweiligen Stärken – und erst recht deren Kombination – ist bis heute umständlich und unattraktiv. Insbesondere die sogenannte „letzte Meile“ stellt die Verkehrsunternehmen des ÖPNV bisher vor eine große und bislang nur unzureichend gelöste Herausforderung. Zukunftsweisende „Module“, die etwa die Feinverteilung nicht weiter bündelfähiger Mobilitätswünsche übernehmen können, sind z. B. Anrufverkehre per Kleinbussen oder Taxen sowie alle denkbaren Formen einer selbst bestimmten, öffentlichen Nutzung des „Pkw auf Raten“ (Carsharing, car2go o. ä.). Im innerstädtischen Verkehr kann hier das öffentliche Rad einen wichtigen Baustein darstellen. Noch existieren aber solche Verkehrsangebote, die ein „funktionales Äquivalent“ zum Privatautomobil darstellen und „dessen vorteilhafte und attraktive Eigenschaften“ (Canzler 2006:21) integrieren, nur in Ansätzen.

Für den ÖPNV lässt sich eine Vielzahl von Gründen ausmachen, die die gewünschte Integration des öffentlichen Leihfahrrads erschweren. Dazu zählen insbesondere das tradierte Selbstverständnis des ÖPNV sowie seine organisatorischen, finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Selbstverständnis und Organisation

Der ÖPNV gilt allgemein als anerkannter Teil der Daseinsvorsorge. Dies bedeutet, dass sich das Versorgungsniveau im Nahverkehr am öffentlichen Interesse orientiert. Das öffentliche Interesse an der raum- und sozialpolitischen Versorgungsfunktion des ÖPNV wird in der Praxis über detaillierte Angebots- und Qualitätsvorgaben der Nahverkehrspläne der kommunalen Aufgabenträger, einen weitgehenden Ausschluss von Wettbewerb durch rechtliche Einschränkungen, kommunale Monopole und ein erhebliches finanzielles Engagement der öffentlichen Hand umgesetzt. Insbesondere das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) schützt weiterhin die traditionellen Konzessionsinhaber vor Konkurrenz. Die Gestaltung des ÖPNV-Angebots erfolgt nach planerischen, umweltpolitischen, sozialpolitisch motivierten oder anderweitigen „allgemeinwohlorientierten“ Kriterien. Charakteristikum der umwelt- und sozialpolitischen Vorgaben ist die Betonung von wünschenswerten Verlagerungen des Verkehrs weg vom Individualverkehr mit dem Auto hin zum ÖPNV, wobei unterstellt wird, dass der ÖPNV ein dem Autoverkehr ebenbürtiges Verkehrssystem darstellt.

Historisch entstand der ÖPNV als unternehmerisches Angebot von Transportlösungen für den Massenverkehr, z. B. als Straßenbahn- oder Buslinie. Geschäftsgrundlage der Unternehmen waren einzelne oder mehrere solcher Linien. Die Bestimmung von Linienverlauf, Haltestellen oder Beförderungspreisen lagen im Ermessen der Unternehmer, die dabei nur bestimmte sicherheitsrechtliche Vorgaben einhalten mussten. Die spätere, insbesondere aus kommunalpolitischen Gründen gewünschte Vernetzung des Angebots der unterschiedlichen privaten, gemischtwirtschaftlichen und teilweise bereits kommunalen Unterneh-

men erfolgte vor allem – nachdem Verhandlungs- bzw. Vertragslösungen mit Privatunternehmen sich als nicht hinlänglich herausstellten – über die Kommunalisierung der Unternehmen Anfang des 20. Jahrhunderts. Das Nahverkehrsangebot einer Stadt konnte so aus einer Hand flächendeckend und auch hinsichtlich des Anschlusses neuer Stadtgebiete geplant und realisiert werden und noch dazu ein sich an politischen Kriterien orientierender, integrierter Tarif angeboten werden.

Den trotz des ersten Vernetzungsschritts (Kommunalisierung) vor allem regional weiter bestehenden Mängeln der Vernetzung der ÖPNV-Verkehrsangebote – infolge der Grenzen kommunaler Zuständigkeit oder des Fortbestands privater Verkehrsunternehmen vor allem in ländlichen Regionen – wurden in den 1960er-Jahren mit der Gründung von Verkehrsverbänden begegnet.

Abgesehen von solchen organisatorischen Erweiterungen der nun auch regionalen Vernetzung und Tarifintegration blieb das eigentliche Angebot weitgehend unverändert: ÖPNV ist die fahrplangebundene Personenbeförderung auf einer Linie mit Fahrzeugen, die sich für den Massentransport eignen – also Bus, Straßen-, U- oder S-Bahn.

Finanzierung des ÖPNV

Auch die sich historisch herausgebildete Finanzierung des ÖPNV sorgt für die diagnostizierte, bisherige Verengung des Angebots. Der deutsche (Nah-)Verkehr wird zu einem großen Teil durch öffentliche Gelder finanziert. Die Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten für den ÖPNV belaufen sich auf eine Summe zwischen 13 und 15 Mrd. € pro Jahr. Die Zahlungen der öffentlichen Hand für die Nahverkehre setzen sich zusammen aus den Regionalisierungsmitteln (ca. 6,8 Mrd. € p.a. in den letzten Jahren), Fördermitteln für Investitionen entsprechend dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bzw. Entflechtungsgesetz und Ausgleichszahlungen für den Schüler- und Schwerbehindertentransport. Hinzu kommen Steuererleichterungen, Infrastrukturfinanzierungen durch die Bundesländer und Kommunen, Eigenmittel kommunaler Eigentümer sowie der Verlustausgleich aus den profitablen Sparten der kommunalen Stadtwerke, die so genannten Querverbundmittel. Das konkrete Ausmaß der Finanzströme ist aufgrund von intransparenten Strukturen kaum zu überblicken.

Noch bis in die 1960er-Jahre konnten Nahverkehre noch weitgehend profitabel betrieben werden. Jedoch geriet der öffentliche Verkehr mit der zunehmenden Motorisierung in eine sich stetig verschärfende defizitäre Lage: Der Autoverkehr erfreute sich eines wachsenden Zuspruchs, fast im selben Verhältnis entwickelten sich die finanziellen Verluste im öffentlichen Verkehr. Auf die Veränderungen in ihrem Umfeld konnten die öffentlichen Unternehmen angesichts ihrer gemeinwirtschaftlichen Ausrichtung (Stichwort Daseinsvorsorge) kaum reagieren – es galt, das Angebot in gewohntem Umfang aufrechtzuerhalten oder sogar zu verbessern. Reaktionen auf die finanziellen Probleme im öffentlichen Verkehr bestanden vor allem in einem höheren Engagement der diversen öffentlichen Ebenen. Als durchsetzbar erwiesen sich sektorale steuerliche Vergünstigungen, Finanzhilfen für Investitionen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG), die Regelung von Ausgleichszahlungen für den vergünstigten Transport von sich in der Ausbildung befindlichen Personen sowie für die unentgeltliche Beförderung von Kriegs- und Wehrdienstbeschädigten und Schwerbehinderten. Seinerseits trugen die stückweise implementierten Finanzhilfen und Steuererleichterungen zu einem immer komplexeren Finanzierungsgeflecht mit im Rückblick zweifelhaften Anreizwirkungen bei. Die Finanzierungen wurden zumeist als pauschale institutionelle Förderung ausgestaltet, die Zuschüsse gingen also direkt an die Unternehmen, ohne dass mit ihnen eine konkrete Vereinbarung über die zu

erbringenden Leistungen einherging.

Die sich auf diese Weise herausgebildete Finanzierung ist damit – teilweise explizit durch Gesetze und daneben implizit durch Gewohnheit – gekoppelt an den herkömmlichen ÖPNV bzw. an die Verkehrsunternehmen des ÖPNV. Entsprechend dem Kerngeschäft der ÖPNV-Unternehmen, dem Transport von Personen im Linienverkehr, ist der Förderzweck das Angebot an Linienverkehr mit Bussen und Bahnen.

Die Zahlungen basieren meist auf Kostenbasis oder erfolgen in Bezug auf den getätigten Aufwand und sind nicht erfolgsorientiert; Fahrgaststeigerungen spielten hier keine Rolle. Diese Art der Förderstrukturen führte zu einer zunehmenden Ausrichtung der betrieblichen Strategien auf die Optimierung der staatlichen Zuschüsse.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die bestehenden rechtlichen Reglementierungen leiten sich aus dem Zeitalter des staatlichen Eisenbahnmonopols ab. Mit dem Personenbeförderungsgesetz wurde 1934 eine nahezu lückenlose Regulierung des Verkehrswesens mit umfangreichen Marktzugangs-, Angebots- und Preiskontrollen vollendet, die zudem die Indienstnahme der häufig verstaatlichten bzw. kommunalisierten Verkehrsunternehmen für vielfältige politische Zwecke in wachsendem Maße unterstützte. Die Motive des Gesetzgebers bei der Abfassung des ersten Personenbeförderungsgesetzes zielten vorrangig auf den Schutz des Gewerbes vor Übersättigung bzw. vor Vernichtungskonkurrenz. Anstelle einer „ungezügelter“ Konkurrenz bildete die behördliche, planmäßige Ordnung des Verkehrs das Leitbild. Im Hintergrund stand hier das staatliche Eisenbahnmonopol, das angesichts der zunehmenden Konkurrenz auf der Straße (insbesondere im Güterverkehr, aber auch durch Busverkehre) unter Druck geriet. Erst die Europäischen Bestrebungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes bewirkten Mitte bis Ende der 1990er-Jahre merkliche Liberalisierungsschübe, die sich jedoch aufgrund einer weitgehend unveränderten Finanzierungspraxis und einer besonderen Art der rechtlichen Implementierung in der bundesdeutschen Praxis im ÖPNV bisher kaum durchsetzen konnten.

Nach gesetzlicher Definition zählt ein Verkehr dann zum ÖPNV, wenn die Mehrzahl der „Beförderungsfälle“ eines Verkehrsmittels im Linienverkehr eine gesamte Reiseweite von fünfzig Kilometern bzw. eine Reisezeit von einer Stunde nicht übersteigt (§ 2 Regionalisierungsgesetz und gleich lautend § 8 Abs. 1 Personenbeförderungsgesetz). Das Personenbeförderungsgesetz lässt zudem nur beschränkte Formen des gewerblichen Personentransports zu, statuiert die Genehmigungsbedürftigkeit jedes Linienverkehrs und etabliert mit der Genehmigung einzuhaltende Beförderungs-, Tarif- und Betriebspflichten. Der Wettbewerb ist stark eingeschränkt und faktisch auf den Zeitpunkt des Ablaufs einer Liniengenehmigung begrenzt, wobei weiterhin dem Altunternehmer ein besonderer Vorrang bei der erneuten Genehmigung eingeräumt wird.

Reformbedarf

Damit handelt es sich mit dem ÖPNV nicht um einen normalen Markt mit normalen Entscheidungszyklen für neue Angebote. Die Definition von ÖPNV ist gesetzlich auf den Linienverkehr bezogen, folgt damit dem etablierten Leitbild der Branche. Das Produkt „Linienverkehr“ wird im Selbstverständnis der Branche und in der umwelt- und sozialpolitischen Debatte als eine vollwertige Alternative zum Autoverkehr verstanden. Der herkömmlichen Angebotskonzeption ist durch die rechtlichen Einschränkungen zumindest implizit einge-

schrieben, dass sich die Nutzer an das Angebot anpassen sollen und nicht das Angebot an veränderte Nutzerbedürfnisse. Die finanzielle Förderung bezieht sich auf das Angebot von Linienverkehr (Betriebszuschüsse, Investitionen) bzw. auf die vergünstigte Beförderung bestimmter Bevölkerungsgruppen im ÖPNV. Das Know how der Branche ist in der Praxis weitgehend verengt auf die betriebswirtschaftliche Optimierung der Betriebsabläufe und die Optimierung der öffentlichen Zuschüsse. Wettbewerbsbeschränkungen und eine teilweise exklusive Finanzierung öffentlicher Unternehmen sorgen für Monopole der kommunalen Bestandsunternehmen. Der Einfluss der kommunalen Aufgabenträger auf das kommunale Unternehmen ist in der Praxis nicht zuletzt infolge der defizitären Situation durchaus beschränkt.

Angesichts dieser restriktiven Ausgangsbedingungen stellt sich die Frage, welche Reformen und Innovationen nötig sind, um einen ÖPNV zu erhalten, der den Bedürfnissen moderner Verkehrsteilnehmer entspricht. Ein integrierter Fahrradbaustein könnte – ebenso wie ein Autobaustein – inklusive des Ermöglichens eines leichten Zugangs zum Gesamtangebot über ein elektronisches Ticketing (vgl. Karl/Maertins 2009) einen entscheidenden Beitrag für die Anpassung des ÖPNV an moderne Mobilitätsbedürfnisse darstellen.

6 Fazit: So einfach wie Fahrrad fahren?

Das vorliegende discussion paper fasst die Ergebnisse eines Evaluationsprojekts zusammen. Anlass war ein bundesweiter Wettbewerb des BMVBS mit dem Ziel, Projektvorschläge von Kommunen für die Einführung eines integrierten Fahrradverleihsystems einzuholen. Das Evaluationsprojekt widmet sich den Städten, die sich im Verlauf der Vorbereitung ihres Wettbewerbsbeitrags gegen eine Teilnahme entschieden. Es hat die Aufgabe, die Motive und Argumente dieser Städte für und wider eine Teilnahme am Wettbewerbsverfahren zu analysieren. Hierzu wurden mit Vertretern von sechs Städten Interviews durchgeführt. Bremen, Hannover und München stehen stellvertretend für die Sicht der „Aussteiger“. Als Vergleichsstädte bzw. -region wurden Dresden, Mainz und die Metropolregion Ruhrgebiet herangezogen. Diese entschieden sich für die Teilnahme und hatten erfolgreiche Wettbewerbsbeiträge eingereicht.

Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl Nichtteilnehmer als auch Gewinner vor ähnlichen Problemlagen standen. Letztere haben (neben einigen kreativen Problemlösungen) jedoch eine Reihe entscheidender Probleme vermieden oder aufgeschoben. Hintergrund der Problemlagen bilden die spezifischen Rahmenbedingungen des ÖPNV. Die Einführung eines öffentlichen Fahrradverleihangebots, das tariflich und in die Marketing- und Kommunikationsaktivitäten des lokalen ÖPNV-Betreibers integriert wird, steht damit vor vergleichbaren Problemen wie andere innovative Mobilitätsdienstleistungen auch, etwa das Carsharing.

Darüber hinaus haben die Interviews gezeigt, dass z.B. eine engagierte Fahrradpolitik keine Garantie für eine einfache Integration eines Fahrradleihsystems ist. Städte

mit einem hohen Fahrradanteil am Modal Split, mit einem damit einhergehenden gut ausgebauten Radwegenetz, einer engagierten Fahrradförderpolitik und einer hohen Ausstattung privater Haushalte mit Fahrrädern können gerade deswegen Schwierigkeiten haben, einen einleuchtenden Grund dafür zu finden, zusätzlich noch ein öffentliches Fahrradverleihsystem aufzubauen: Der Markt sei für Bewohner und Touristen durch bestehende Angebote gesättigt, der öffentliche Platz verbraucht, das Potenzial gilt ihnen als ausgeschöpft. Städte mit einer ambitionierten Fahrradförderpolitik sehen sich entweder aufgrund einer prekären Haushaltslage nicht in Lage, ein solches System zu finanzieren oder sie haben ohnehin andere Prioritäten gesetzt. Die langfristige Mittelbindung für einen finanziell aufwändigen Betrieb sei politisch schwer zu vermitteln.

Doch traditionelle Radpolitik und integrierte Fahrradverleihsysteme müssen sich nicht ausschließen, denn die Nutzergruppen sind nicht notwendigerweise die gleichen. Angesichts eines Stadtverkehrs, der vom Auto dominiert wird, sollten alle Potenziale ausgeschöpft werden, die attraktive Alternativen zum Auto bieten – wie eben ein um den Fahrradbaustein ergänzter ÖPNV. Öffentliche Leihfahrräder würden dann als selbstverständlicher Teil des ÖPNV verstanden und somit auch aus ÖPNV-Mitteln finanziert werden.

Die Einstellung der Verkehrsverbünde und ÖPNV-Unternehmen gegenüber Fahrradverleihsystemen ist ambivalent. Es gibt gewichtige Stimmen bei den ÖV-Unternehmen, die den Zusatznutzen eines Fahrradverleihsystems für den ÖV nicht als nachgewiesen ansehen und eher mit eigenen Verlusten von Fahrgästen und Einnahmen rechnen – in dieser Argumentation wird das Fahrradverleihsystem offensichtlich gar nicht als integrierter Bestandteil des ÖPNV aufgefasst. Ähnlich ambivalent argumentiert auch das aktuelle Positionspapier des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen zu Fahrradverleihsystemen, denn hier werden sowohl große Chancen von Fahrradverleihsystemen für den ÖV als auch Konkurrenzprobleme – Stichwort „Kannibalisierung des ÖPNV“ – beschrieben (VDV 2010).

Da sowohl den Befürwortern von Fahrradverleihsystemen als auch den Skeptikern eindeutige Daten für ihre Argumente fehlen, klafft hier eine Erkenntnislücke, die es dringend zu schließen gilt. Hier kann der Wettbewerb bzw. die Evaluation der geförderten Projekte wichtige Ergebnisse liefern. Besonders bei Finanzierungsdiskussionen gilt es jedoch, die Relationen nicht aus den Augen zu verlieren. Denn im Vergleich zu den Zuschüssen, die der traditionelle ÖPNV jedes Jahr erhält, erscheint die Einrichtung eines integrierten Fahrradverleihsystems, das wichtige, ergänzende Mobilitätsoptionen bietet, geradezu als kostengünstig. ÖPNV-Mittel stehen allerdings nicht vollständig zur freien Disposition – letztlich werden aber Schwerpunktsetzungen des Aufgabenträgers darüber entscheiden, inwieweit sich innovative Mobilitätsoptionen im ÖPNV-Angebot widerspiegeln.

Funktionierende Fahrradverleihsysteme sind technisch und organisatorisch komplex und bedürfen auf jeden Fall eines abgestimmten Technikkonzeptes sowie eines größeren Betriebs- und Finanzaufwands. Ob sich hier ein low-tech-Konzept durch-

setzen kann oder es doch aufwändigerer (und teurerer) Technik bedarf, muss sich erst zeigen. Der laufende Betrieb ist – abgesehen von Fällen wie Mainz, die Kostendeckung oder sogar einen Gewinn erwarten – ohne Bezuschussung bisher schwer finanzierbar. Wie generell beim ÖPNV auch müssen hier Finanzierungsquellen gefunden werden. Deutlich wurde zumindest, dass die Antragsteller nicht die Absicht hatten, die erforderlichen Zuschüsse aus ÖPNV-Budgets zu decken. Ein tatsächlich und langfristig in den ÖPNV integriertes Fahrradleihsystem ginge damit aber naturgemäß einher.

Der Wettbewerb des BMVBS hat bundesweit das Thema Fahrradverleihsysteme auf die Agenda gesetzt und die Kommunikation zwischen Akteursgruppen, die bisher vielleicht nicht zum Thema zusammengearbeitet haben, befördert und daher einen wichtigen Impuls gegeben. Das Innovationsthema Integration von Fahrradverleihsystemen in die (Tarif-)Strukturen des ÖV ist hingegen von den Bewerbern und auch von den Ausgezeichneten sehr unterschiedlich aufgenommen worden. Die Spannbreite reicht von völliger Ausblendung bei vielen Antragstellern, besonders wenn ÖV-Unternehmen bei den Antrag stellenden Städten nicht als Partner benannt wurden, bis hin zu einer ambitionierten Tarifintegration, wenn die ÖV-Anbieter entweder selbst die Antragsteller oder Kooperationspartner mit eigener Entwicklungsleistung sind.

Abschließend bleibt festzustellen, dass im Sinne der Kommunen zukünftige Wettbewerbe diesen mehr Zeit für Ideenbildung, Abstimmung und Planung einräumen und dass die Kriterien für die Auswahl der möglichen Gewinner und die Höhe der zu erwartenden Fördergelder transparenter und damit einschätzbarer sein sollten. Nicht zuletzt werden die Ergebnisse des Wettbewerbs und die Evaluation, zu der im Anhang zu diesem Papier einige Vorschläge gemacht werden, zeigen, welche Modelle zukünftig sinnvoll zu unterstützen sind.

Literatur

- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2009a): Ausschreibung zur Durchführung eines bundesweiten Modellversuches „Innovative öffentliche Fahrradverleihsysteme“ – Neue Mobilität in Städten, Berlin
- BMVBS (2009b): Protokoll des Rückfragenkolloquiums zum Modellversuch „Innovative öffentliche Fahrradverleihsysteme“ – Neue Mobilität in Städten am 11. Mai 2009 in Berlin, Berlin
- BMVBS (2005): Richtlinie zur Förderung von nicht investiven Maßnahmen zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, 01. Juni 2005, auf: <http://www.nationaler-radverkehrsplan.de/eu-bund-laender/bund/DF9350.pdf> (eingesehen am 18.02.2010)

- BMVBS (2000): Maßnahmen der Bundesregierung zur Förderung des Radverkehrs, Mai 2000, auf: <http://www.bmvbs.de/-,302.1820/Massnahmen-der-Bundesregierung.htm?global.printview=2&global.sprache=de> (eingesehen am 19.02.2010)
- Bölke, Michael/Denzin, Pia/Huckestein, Burkhard/Specht, Bernhard (2003): Konzeption zur Finanzierung eines umweltverträglichen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), Diskussionspapier, Umweltbundesamt, Stand April 2003, Berlin
- Borrmann, Matthias/Peistrup, Matthias (2006): „Leere öffentliche Kassen. Wie geht es weiter mit dem ÖPNV?“, in: Der Nahverkehr 24 (11), S. 19–26.
- Blümel, Hermann/Berndt, Falk (2003): ÖPNV quo vadis? Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV. Discussion Paper SP III 2003–106, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- Canzler, Weert (2006): Designperspektiven innovativer Mobilitätsdienstleistungen – soziologische Grundlagen. In: Herdegen, Korinna/Rammler, Stephan (Hg.): Designperspektiven innovativer Mobilitätsdienstleistungen. Braunschweig, S. 13–30
- Gegner, Martin (2002): Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge. Staatsintervention an der Schnittstelle von Sozial- und Verkehrspolitik, Discussion Paper FS II 02–106, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- Grünendieck, Martin (1999): Die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Eine betriebswirtschaftliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Vorschriften, Berlin
- Hickmann, Gerd (2000): Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Vorschläge zur effizienzorientierten Weiterentwicklung des ÖPNV-Rechtsrahmens im europäischen Wettbewerbsmarkt, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Tübingen, auf: www.nahverkehrsberatung.de (aufgerufen am 11.10.2004)
- Janssen, Solveigh (2009): Wohin entwickelt sich die raumbedeutsame Fachplanung – Das Beispiel Verkehrsplanung, Sommervorlesung 2009 des Kompetenzzentrums an der Leibniz Universität Hannover, 08. Juni 2009
- Karl Astrid (2008): Öffentlicher Verkehr im Gewährleistungsstaat. Der ÖPNV zwischen Regulierung und Wettbewerb. Berlin
- Karl, Astrid/Maertins, Christian (2009): Intermodales Angebotsdesign: Die Schließung der Angebotslücken zwischen öffentlichem Verkehr und privater Mobilität, InnoZ-Baustein Nr. 5, Berlin
- Klaus, Christian (2005): Mehr Bewegung für die Verkehrspolitik – Aufbruch zur Multimodalität, In: Heiner Monheim (Hg.): Fahrradförderung mit System. Elemente einer angebotsorientierten Radverkehrspolitik, Mannheim: Verlag MetaGIS, S. 245–270

- Kohls, Angela (2002): Der öffentliche Verkehr vor neuen Herausforderungen: Soziologische Analyse zur Entstehung und Herausbildung der heutigen ÖPNV-Strukturen im Kontext sozial-räumlicher Entwicklungen, Magisterarbeit TU-Berlin, Fakultät Architektur Umwelt Gesellschaft, Institut für Soziologie. Berlin
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“, Grünbuch, KOM(2007) 551 endgültig, Brüssel, den 25.9.2007
- Kühling, Jürgen/Wachinger, Lorenz (2003): „Das Altmark Trans-Urteil des EuGH – Weichenstellung für oder Bremse gegen mehr Wettbewerb im deutschen ÖPNV?“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 22 (10), S. 1202-1205
- Laaser, Claus-Friedrich/Rosenschon, Astrid (2001): Verkehrsspezifische Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften in Deutschland – eine empirische Analyse, Kieler Arbeitspapier Nr. 1039, Institut für Weltwirtschaft, Kiel
- Landeshauptstadt München (2007): Radverkehr in München, München: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Abteilung Verkehrsplanung
- Matthies, Hildegard (2009): Öffentliche Leihfahrräder in Europa, Powerpoint Präsentation vom Nationalen Radverkehrskongress, Berlin 07.08.2009, auf: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=MWBU4897> (aufgerufen am 08.03.2010)
- Pucher, John/Wiechers, Matthias (1985): „Subventionen im öffentlichen Personennahverkehr der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland“, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 56 (3), S. 143-180
- Rammler, Stephan (2003): „So unvermeidlich wie die Käuzchen in Athen“ – Anmerkungen zur Soziologie des Automobils. IVP-Schriften. Technische Universität Berlin, Institut für Land- und Seeverkehr, Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung. Berlin
- Ruhrort, Lisa (2005): „Zu den Auswirkungen mentaler und struktureller Innovationsblockaden im Kontext aktueller Reformversuche“, in: Schöller, Oliver (Hg.): Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, Wiesbaden, S. 128-154
- TU Dresden, Verkehrs- und Infrastrukturplanung (2010): Interdependenzen zwischen Fahrrad- und ÖPNV-Nutzung. Analysen, Strategien und Maßnahmen einer integrierten Förderung in Städten, in: http://tudresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/vkw/ivs/vip/dateien/downloads/Langfassung_Endbericht_Interdependenzen_zw_Rad_u_OEPNV.pdf (aufgerufen am 10.03.2010)
- VDV (2010): Position des VDV zu Fahrradverleihsystemen, VDV Mitteilungen 10012, Entwurf März 2010, Köln

- Werner, Jan (1998): Nach der Regionalisierung – Der Nahverkehr im Wettbewerb. Rechtlicher Rahmen – Verantwortlichkeiten – Gestaltungsoptionen, Dortmund-der Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund
- Wiechers, Matthias (1988): Effiziente Organisation und Finanzierung des ÖPNV – Eine Analyse aus der Sicht der Theorie der öffentlichen Güter, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, H. 115, Göttingen

Interviewpartner/innen

Die Gespräche führten Anke Borcharding und Kristina Hartwig (beide WZB).

Gespräch in Bremen, Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, Contrescarpe 73, Bremen am 04.11.2009 mit Jan Bembenek (Referat Integrative Verkehrsentwicklung, Nahverkehrsplan), Wilhelm Hamburger (Referat Integrative Verkehrsentwicklung, Nahverkehrsplan), Ludger Koopmann (ADFC Bremen)

Gespräch in München, Rathaus München, Marienplatz am 09.11.2009 mit Heiner Bauer (Büro Bürgermeister Monatzeder), Leuprecht (Büro Bürgermeister Monatzeder), Sabine Nallinger (Stadträtin), Florian Paul (Stadtwerke München, Münchner Verkehrsgesellschaft mbH), Wiggand von Sassen (Kreisverwaltungsreferat), Elizabeth Zorn (Referat für Stadtplanung und Bauordnung)

Ein zweites Gespräch fand statt mit dem Münchner Verkehrs- und Tarifverbund MVV, Thierschstraße 2, München am 09.11.2009 mit Dr. Hartmut Krietemeyer (Marktforscher BVM, Stellv. Bereichsleiter Marketing, MVV), Bernhard Fink (Bereich Konzeption Regionale Verkehrsprojekte, MVV)

Gespräch mit Region und Stadt Hannover, Büro Region Hannover, Höltystraße 17, Hannover am 10.11.2009 mit Dr. Solveigh Janssen (Region Hannover), Elke van Zadel (Landeshauptstadt Hannover)

Gespräch mit Stadt und TU Dresden, Technisches Rathaus, Hamburger Straße 19, Dresden am 24.11.2009 mit Peter Tatzel (Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt, Verkehrsanlagenplanung), Prof. Gerd-Axel Ahrens (TU Dresden, Verkehrs- und Infrastrukturplanung). Zusätzliches Telefoninterview von Kristina Hartwig am 15.02.2010 mit Gerhard Ritscher, dem ehemaligen Leiter des Hauptamts Mobilität

Gespräch mit Mainzer Verkehrsgesellschaft MVG, Mozartstraße 8, Mainz am 23.11.2009 mit Uwe Hiltmann (Geschäftsführer City-Bus Mainz GmbH, Assistent der Geschäftsführung MVG), Harry Tebbe (Landeshauptstadt Mainz, Stadtplanungsamt Radfahrbeauftragter), Bernd Mayer Zawar (Landeshauptstadt Mainz, Stadtplanungsamt, Abteilung Verkehrswesen, zukünftiger Radfahrbeauftragter)

Gespräch mit Metropolregion Ruhrgebiet (Dortmund) in Potsdam am 18.11.2009 mit Winfried Sagolla, Stadt Dortmund, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Bereichsleiter Mobilitätsplanung

Gespräch mit Tabea Rößner, MdB und Mainzer Stadtrat, am 26.11.2009 in Berlin, Unter den Linden 50

Gespräch mit Inga Ahrens, Kirsten Bürger-Faigle im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Krausenstraße 17-20, Berlin am 05.11.2009

Gespräch mit Guido Zielke, Kirsten Bürger-Faigle im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Krausenstraße 17-20, Berlin am 07.12.2009

Anhang: Anforderungen an eine Evaluation

Für die Gesamtbetrachtung und Evaluation des Wettbewerbs – unter Einbeziehung der Ergebnisse aus den geführten Gesprächen mit den Städten Bremen, München, Hannover, Mainz, Dortmund, Dresden und nach Sichtung der eingereichten Anträge – und grundsätzlich für die zukünftige Strategie für die Verankerung von Fahrradverleihsystemen in den ÖV sind folgende Themenfelder relevant:

1. Baustein Fahrradverleihsystem im klassischen ÖPNV
2. Kannibalisierung, Mobilitätsverhalten und Verkehrswege
3. Politische Willensbildung zur Implementation von Fahrradverleihsystemen
4. Finanzierungsoptionen von Fahrradverleihsystemen
5. Integration in das Tarifsystem des ÖV, Tarife und Finanzierungsvarianten
6. Anforderungen aus Kundensicht
7. Anforderungen der Kommune
8. Anforderungen des öffentlichen Verkehrs
9. Anforderungen aus Betreibersicht
10. Bewertung von technischen und Prozessinnovationen

1. Baustein Fahrradverleihsystem im klassischen ÖPNV

Beispiele von fortgeschrittenen Fahrradverleihsystemen, die tariflich in Ticketsysteme integriert sind (z.B. über E-Tickets), sind über die Konzeptidee hinaus bislang nicht verfügbar (siehe auch: The Optimising of Bike Sharing in European Cities Project (OBIS); www.obisproject.com). Solche Systeme sind aktuell technisch und organisatorisch komplex und es gibt keine Erfahrungen mit ihnen, weder in der Planung noch im Aufbau oder im Betrieb. Deshalb herrscht bei den politischen Akteuren und bei den Verkehrsanbietern derzeit noch Unsicherheit darüber, ob sich solche Systeme für den ÖV lohnen, z.B. für die Kundenbindung und Neukundengewinnung und rechnen, z.B. wie die Folgen durch eine Finanzierung durch die Tarife wären. Die Einführung von (stationsbasierten) Fahrradverleihsystemen verbunden mit einer attraktiven Integration in den ÖV kann ein kritischer Erfolgsfaktor für eine stärkere und nachhaltigere Erhöhung des Anteils des Fahrradverkehrs sein. Die Nutzung des Leihfahrrads in Verbindung mit einem ÖPNV-Ticket ist im Sinne des Wettbewerbs eine erfolgreiche Integration.

2. Kannibalisierung, Mobilitätsverhalten und Verkehrswege

Bei den Betreibern des klassischen ÖPNV bestehen Befürchtungen, ein zusätzliches, in das Tarifsystem integriertes Angebot von Leihfahrrädern könne den ÖV Kunden kosten. Diese Befürchtung ist derzeit weder belegt noch dementiert, da es ein systematisches Angebot von Leihfahrrädern als Bestandteil des ÖV bisher nicht gibt. Diese Befürchtung hat zwei Dimensionen. Wird der Verlust von Fahrgästen befürchtet oder der Verlust von Einnahmen? Um diese Befürchtung zu überprüfen, können die Modellvorhaben für Kundenbefragungen genutzt werden. Damit ist am ehesten herauszufinden, welche Wege und welche Verkehrsmittel die Nutzer/innen des

Leihfahrrads ersetzen. Und es ist feststellbar, ob die Nutzer/innen der Leihfahrräder Abo-Kunden sind, womit für den ÖV keine Einnahmeausfälle verbunden wären oder eher Einzelfahrscheinkäufer. Es ist auch zu überprüfen, wie viele Kunden des Fahrradverleihsystems überhaupt erst durch die Leihräder zu Kunden des ÖV wurden und ob damit Wege mit dem Auto ersetzt wurden. Ziele der öffentlichen Förderung eines Fahrradverleihangebots sind die Erweiterung der Angebotspalette des ÖV, die Verbesserung seiner Erreichbarkeit mit Hilfe des Fahrradbausteins, um so dem ÖV neue Kundengruppen zu erschließen und auch die Reduzierung des MIV. Hinweise dafür, ob diese Effekte tatsächlich erreicht werden können bzw. welche Optimierungspotenziale bestehen, kann eine Nutzerbefragung geben.

Durch die Kundenbefragungen können auch Daten von Nutzern des Fahrradverleihsystems zu ihrem Mobilitätsverhalten und dessen möglicher Änderung generiert werden. Damit können auch die verkehrlichen Wirkungen durch das Leihfahrradangebot erfasst werden, falls die Datenbasis belastbare Aussagen zulässt.

3. Politische Willensbildung zur Durchsetzung von Fahrradverleihsystemen

Der Aufbau eines Fahrradverleihsystems muss politisch vorbereitet und begleitet werden. Dies hat sich in den geführten Interviews gezeigt und ist ebenso aus den vorliegenden Anträgen abzuleiten.

Besonders für die Integration des Fahrradverleihsystems in das Tarifsysteem des ÖV ist politische Überzeugungsarbeit zu leisten, um die Bedenken und Abwehrhaltungen bei den ÖV-Unternehmen und Verbänden zu entkräften und Innovationsblockaden zu lösen. Je nach Struktur des ÖV sind die Einflussmöglichkeiten der Kommunen dabei unterschiedlich ausgebildet.

4. Finanzierungsoptionen von Fahrradverleihsystemen

Um die Integration von Fahrradverleihsystemen in den ÖPNV umzusetzen, ist ein an die Tariflogik des traditionellen ÖV angelehntes Preismodell zu implementieren, also Zeitkarten (Jahres-, Wochen- und Tagesfahrscheine) und auch BahnCards sind als Tickets für das System zu akzeptieren und die automatische Integration dieser etablierten ÖV-Fahrscheine in das Fahrradverleihsystem zu entwickeln. Die größte Herausforderung liegt dabei neben der Einführung eines elektronischen Tickets auf der Nutzung von Einzelfahrscheinen als Zugangsmedien für das öffentliche Fahrradverleihsystem. Damit wäre eine Etablierung des Fahrrads als vollwertiges Verkehrsmittel im öffentlichen Verkehr auf zugangstechnischer und tariflicher Ebene erreicht. Welche Modelle wurden dazu in den Wettbewerbsbeiträgen entwickelt und umgesetzt?

5. Integration in das Tarifsysteem des ÖV, Tarife und Finanzierungsvarianten

Ein wichtiger und zugleich auch schwieriger Schritt zur Integration des Radverkehrs in den ÖV ist die bereits erwähnte Verankerung in den Einnahmeaufteilungsregeln. Als logische Konsequenz einer Tarifintegration sind auch die Einnahmen des ÖV verursachergerecht zu verteilen. Es bedarf daher der Entwicklung eines mit den

beteiligten Akteuren abgestimmten Szenarios einer Einnahmeverteilung. Diese Regelung könnte ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Schaffung einer planbaren Finanzierungsgrundlage für den Betreiber und für die Übertragbarkeit dieses Modells werden. So kann eine solche Vereinbarung Signalwirkung für andere Kommunen haben und bisher bestehende Hemmnisse und Barrieren reduzieren. Wurde ein solches Modell entwickelt?

Um die Verankerung dieses Verkehrsmittels in den ÖPNV sowohl anbieterseitig als fester Bestandteil des Verkehrsmittelangebots (Bus, Bahn und Rad im Verbund) als auch nachfrageseitig bei den Fahrgästen zu unterstützen, ist neben einer räumlichen Integration, also einer auf die Bedürfnisse des bestehenden ÖPNV-Netzes angepassten Stationsauswahl des Fahrradverleihsystems, die tarifliche Verknüpfung ein relevanter Erfolgsfaktor der Integration. Zu den wesentlichen Aufgaben zur Umsetzung dieses Ziels zählt die Erfassung der speziellen Anforderungen der beteiligten Akteure hinsichtlich der technischen Anbindung und kundenseitigen Nutzung. Idealerweise wird auf Basis dieser Anforderungen ein Konzept für die Tarifintegration erstellt. Zeittickets und Einzelfahrausweise können vermutlich nicht in einem Schritt integriert werden. Sind Zeittickets prinzipiell in einem Kundenaccount hinterlegbar, so gilt dies für Einzelfahrausweise nicht, die Prozesse der Integration sind verschieden. Daher werden wahrscheinlich in einem ersten Schritt ÖPNV-Zeittickets wie Monats- und Jahrestickets integriert. Bei einer konsequenten Umsetzung wird die Nutzung des Fahrrads in Verbindung mit einem Einzelfahrausweis ermöglicht. Dafür sind Lösungen zu entwickeln, die einerseits die spontane, kombinierte Nutzung erlauben, andererseits die systembedingte, nichtanonyme Nutzung sicherstellen. Dies ist vor dem Hintergrund, dass Nutzer zwischenzeitlich immer auch Besitzer des Fahrrads werden, besonders zu berücksichtigen. Wurden solche Abstimmungen durchgeführt oder wurden andere Wege zur Tarifintegration beschritten? Wurde ein einfacher und kundenfreundlicher Prozess entwickelt? Gibt es einen erleichterten Zugang für bestimmte Kundengruppen, z.B. über Freiminuten für Stammkunden? Gibt es eine entsprechende Lösung für Gelegenheitskunden (z.B. eine Freifahrt pro Einzelfahrschein)? Wurden Überlegungen angestellt oder umgesetzt, zur Finanzierung von öffentlichen Fahrradsystemen einen entsprechenden Anteil der Fahrgeldeinnahmen des ÖPNV heranzuziehen?

6. Anforderungen aus Kundensicht

Was ist aus Sicht der Kunden ein attraktiver und routinefähiger öffentlicher Radverkehr? Welche Merkmale können ihn als Bestandteil des ÖPNV auszeichnen? Welche neuen Erfordernisse stellen sich für das System? Dies gilt sowohl für Neukunden als auch für Stammkunden, die klassische ÖPNV-Angebote bereits nutzen und durch einen Fahrradbaustein noch stärker an ihn gebunden werden sollen.

Zu den kritischen Erfolgsfaktoren von neuen Systemen zählen vor allem Transparenz, Komfort und hohe Nutzerfreundlichkeit für die Kunden. Die Nutzer erwarten ein einfaches und vor allem leicht verständliches System. Die zentrale Bedienschnittstelle zwischen Kunden und Ticketing-System muss die Massenmarkttaug-

lichkeit des Systems sicherstellen. Dafür wird es notwendig sein, die Bedienung möglichst einfach zu gestalten, um eine hohe Akzeptanz bei den Kunden durch einen einfachen, schnellen und sicheren Zugang zum System zu erreichen. Welche technischen und organisatorischen Wege wurden beschritten, um eine kunden- und nutzerfreundliche Gestaltung des Systems zu erreichen?

7. Anforderungen der Kommune

Welche Besonderheiten und Anforderungen bestehen aus kommunaler Sicht? Welche Finanzierungsmodelle sind aus kommunaler Sicht nachhaltig? Welche rechtlichen bzw. verwaltungstechnischen Hürden gibt es? Welche Anforderungen lassen sich daraus an das System ableiten? Welche städtebaulichen Rahmenbedingungen sind zu berücksichtigen? Wie werden Stellplatzbedarfe abgestimmt? Welche Aufgaben kommen auf die kommunalen Akteure bei Planung, Aufbau und Betrieb eines Fahrradverleihsystems zu? Welche rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind relevant bzw. problematisch und welche Lösungen wurden gefunden? Für die Bearbeitung dieser Anforderungen werden die Kommunen Wege und Verfahren entwickeln und testen, die für nachfolgende Kommunen Modellcharakter haben können.

8. Anforderungen des öffentlichen Verkehrs

Der öffentliche Fahrradverkehr soll integrierter Bestandteil des ÖPNV werden. Welche Anforderungen sind dabei aus Sicht des ÖPNV und der ÖPNV-Betreiber zu berücksichtigen? Im Fokus stehen hierbei die technischen (Zugang, Integration Wegekette) und organisatorischen Rahmenbedingungen (Einnahmeverteilung, Buchungssystem). So sollen technische und organisatorische Lösungen geschaffen werden, mittels derer die Einbindung öffentlicher Fahrräder gelingt. Wie wurden diese Rahmenbedingungen definiert und welche Lösungen wurden adaptiert?

9. Anforderungen aus Betreibersicht

Der Betrieb eines Fahrradverleihsystems hat eigene logistische und praktische Erfordernisse, die berücksichtigt werden müssen. Hier stellen sich insbesondere Fragen zur Qualitätssicherung des Systems, zur bedarfsgerechten Gewährleistung von Verfügbarkeit für Kunden unter Berücksichtigung größtmöglicher betriebswirtschaftlicher Effizienz. Eine besondere Herausforderung liegt in der Schaffung einer mittel- und langfristigen stabilen Finanzierungsstruktur unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen der Branche. Welche Erkenntnisse und Daten liefern die Modellprojekte über den Einsatz des Systems hinsichtlich technischer Funktionsfähigkeit, Zuverlässigkeit im realen Betrieb, Akzeptanz und Betriebskosten?

10. Bewertung von technischen und Prozessinnovationen

- Anmeldung

Zu bewerten sind die Kundenfreundlichkeit und der Komfort der Anmeldeprozesse an den Terminals und an sonstigen Stellen wie Internet, Service- und Ticketver-

kaufsstellen, an denen sich Kunden für das Fahrradverleihsystem registrieren können.

- Entleihe und Rückgabe

Zu bewerten sind die Schnelligkeit und der Komfort der Entleihe und Rückgabe über Terminals, bei denen sich die Kunden identifizieren, das zu mietende Fahrrad auswählen und zurückgeben.

Zu überprüfen sind die Prozesse, mit denen die Kunden Identifikationsmerkmale ihres jeweiligen Tickets angeben können, das angegebene ÖPNV-Ticket erkannt wird und die Fahrtkosten entsprechend der hinterlegten Tarifregelung berechnet werden, z.B. einmalig 30-minütige Freifahrt bei Hinterlegung eines Einzelfahrausweises.

- Hintergrundsystem

Zu evaluieren ist das eingesetzte Hintergrundsystem, das die Funktion der Kommunikation mit den Terminals integriert. Wurden z.B. neue Routinen entwickelt für Fahrteinsicht und Abrechnung? Im Rahmen der Evaluation wären insbesondere die Grundfunktionalitäten zu überprüfen.

- Terminalsoftware

Der Terminalsoftware kommt beim System öffentlicher Radverkehr eine besondere Bedeutung zu, da sie die wesentliche Schnittstelle des Systems zum Kunden darstellt, falls nicht grundsätzlich andere Wege beschritten wurden. Einfache Bedienbarkeit und auch hohe Zuverlässigkeit sollten gewährleistet sein. Bei einer hohen Nutzungsfrequenz ist die Robustheit und Wartungsarmut der Terminals ein zu überprüfender relevanter Faktor.

- Disposition und Wartung

Für den Betrieb und die Wartung des Fahrradverleihsystems sollte Personal und Infrastruktur bereitgestellt werden, die bei Bedarf den notwendigen Service durchführen. Zu den einzelnen Aufgaben zählen je nach Ausprägung des Systems Fahrrad- und Schlossreparatur, Terminalreparatur, Disposition der Fahrräder, Stationsbedarfe, Optimierung der Verfügbarkeit an den Stationen, regelmäßige Wartung der Stationen und Fahrräder und Servicetouren. Dem Disponenten müssen dazu die notwendigen Informationen und Daten zur Verfügung stehen. Wie sind diese Prozesse geregelt?

- Kundenakzeptanz

Um verlässliche Aussagen über die Funktionalität des Fahrradverleihsystems aus Kundensicht zu gewinnen, sollten Testkunden gezielt ausgewählt und befragt werden. Die Beschreibung und Bewertung von Funktionsweise, Zuverlässigkeit und Qualität der einzelnen Komponenten und Prozesse sollten ausgewertet werden. Welche Methoden der Ermittlung der Kundenakzeptanz wurden gewählt?

- Entwicklung von Geschäftsmodellen

Die vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass die bislang betriebenen Fahrradvermiet-systeme hohe Betriebskosten verursachen. Neben den notwendigen Investitionen in

die Infrastruktur (Stationen, Fahrräder, Zugangstechnik etc.) ist der laufende Betrieb des Systems mit hohen Aufwänden verbunden. Insbesondere die Sicherstellung einer optimalen Verfügbarkeit, also die Vermeidung von Unter- und Überdeckungen an den Stationen, bedingt in der Regel einen hohen Personalbedarf im Service. Zu überprüfen ist deshalb, ob neue Geschäftsmodelle entwickelt wurden, die die Fahrradverleihsysteme nach Auslaufen der Förderung auf eine wirtschaftliche Basis stellen und wie diese Geschäftsmodelle aussehen.

- Regelbetrieb

Nach Abschluss der Pilotphase stellt sich die Frage nach der Fortsetzung des Systembetriebs. Zum einen sind die Ergebnisse des Projekts für eine Entscheidung zur Fortsetzung relevant, andererseits muss zum Ende des Projekts bereits ein Verwertungsplan formuliert sein. Daher ist vorrangig die Frage, wie sich das Projekt in die Fläche ausrollen lässt bzw. in einen Dauerbetrieb zu überführen ist. Schwierige Fragen hinsichtlich der Betriebskosten bzw. allgemeiner Folgekosten sind zu klären, auch wie sich die Kosten bei schwankender Auslastung des Systems entwickeln. Erfreut sich ein Fahrradverleihsystem bspw. sinkender Beliebtheit, werden die absoluten Betriebskosten geringer ausfallen. Steigt die Nutzungsfrequenz dagegen stetig, wird auch der Aufwand steigen. Die Herausforderung ist, Finanzierungsmodelle nachhaltig zu gestalten. Wurden Anreizsysteme für den Betreiber entwickelt, das Effizienzsteigerungen des Systems auch belohnt? Wurde ein Finanzierungsmodell für eine flexible Erweiterung des Systems entwickelt, das z.B. Institutionen über finanzielle Beteiligungen den Zugang zu weiteren in das System integrierten Stationen ermöglicht? Wurde durch Erhebung und Bewertung der Investitions- und Betriebskosten ein mittel- und langfristig solides Betriebsmodell entwickelt?

- Übertragbarkeit

Ist das entwickelte Modell des Fahrradverleihsystems auf andere Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der verschiedenen Rahmenbedingungen übertragbar? Welche Modelle wurden entwickelt?