

Fallstudie Konstanz-Kreuzlingen – Kurzfassung

1 Die Agglomeration Konstanz-Kreuzlingen

Den Rahmen dieser Untersuchung bildet die *grenzüberschreitende Agglomeration Konstanz-Kreuzlingen* am westlichen Bodensee. Ihren Kern bilden die Stadt Konstanz auf deutscher Seite sowie die Stadt Kreuzlingen auf schweizerischer Seite. Die beiden Kernstädte sind Lebensraum von fast 100'000 Einwohnern und bieten zusammen über 43'000 Arbeitsplätze. Konstanz ist mit seinen fast 80'000 Einwohnern das Zentrum der Agglomeration. Wegen seines kulturellen Angebots gilt Konstanz als die "heimliche Hauptstadt des Thurgau". Kreuzlingen ist ganz nach Konstanz ausgerichtet, bildet aber durch seine politische und wirtschaftliche Eigenständigkeit und durch die Funktion als Bezirkshauptort ein Subzentrum. Die historische Entwicklung der Städte prägt auch ihre Raumstruktur. Das mittelalterliche Konstanz mit seiner dichten Bebauung kommt der Versorgung mit dem öffentlichen Verkehr entgegen. Das erst 1928 entstandene Kreuzlingen dagegen ist kleinräumig strukturiert und hat keine echte Kernstadt. Es ist breit besiedelt und mit Strassen sehr gut erschlossen. Daher sind seine Bewohner eher Automobilisten.

Die Agglomeration erstreckt sich um den 'Konstanzer Trichter', den ökologisch wertvollen und freizeitmässig gern- und vielgenutzten Ausfluss des Rheins aus dem Bodensee. Neben einem *hohen Freizeitwert* hat vor allem die *hohe Umweltqualität* Bedeutung als Standortfaktor. Am Bodensee sieht man Entwicklungsvorteile zunehmend in den sogenannten weichen Standortfaktoren wie sauberes Wasser und saubere Luft oder weitgehend intakte Landschaften.

Die Bevölkerung der Region wächst stetig an und die Nutzungsansprüche an den Lebensraum steigen. Dies führt zu einem hohen Verbrauch an Siedlungsfläche und zu einer *zunehmenden Verkehrsbelastung* durch Freizeit- und Erholungsaktivitäten.

Weil die beiden Kernstädte praktisch zusammengebaut sind, ergibt sich vor allem im Bereich der Infrastruktur eine enge Zusammenarbeit. Der Abstimmung in solchen Fragen dient die Grenzlandkonferenz Konstanz-Kreuzlingen-Tägerwilten, in der die kommunalen Verwaltungsspitzen jährlich zusammentreffen. Zudem bestehen Arbeitsgruppen zu Verkehrsfragen bei der 'Internationalen Bodenseekonferenz (IBK)' sowie dem 'Bodenseerat', einer Interessengemeinschaft aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft.

2 Die Verkehrssituation in der Agglomeration Konstanz-Kreuzlingen

Verkehrsmässig liegt die Region Konstanz-Kreuzlingen etwas abseits der grossen europäischen Verkehrsachsen. Dennoch wird die Verkehrsinfrastruktur der Region von den oben genannten internationalen Gremien als durchaus gut bezeichnet. Dies liegt mit an den guten Verbindungen nach Zürich beziehungsweise dem Flughafen Zürich-Kloten.

Obwohl die gegenseitigen wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Konstanz und Kreuzlingen heute nicht mehr an erster Stelle stehen, ist der *Grenzverkehr als Wirtschaftsfaktor* von Be-

deutung. Auslöser des Grenzverkehrs sind vor allem die gegenseitigen Einkaufsbeziehungen, die Freizeitmobilität sowie die deutschen Grenzgänger in die Schweiz. Insgesamt passieren *täglich zwischen 2'400 und 2'600* Pendler die Grenze. Die Gesamtbelastung an den Strassengrenzübergängen der Agglomeration liegt bei knapp 23'000 Autos täglich. Der Pendlerverkehr kann also nicht der Hauptbestandteil des Grenzverkehrs sein.

Nach dem Verkehrsentwicklungsplan der Stadt Konstanz sind nur etwa nur etwa 4 Prozent des Grenzverkehrs Durchgangsverkehr. Es ist also zu vermuten, dass der regionale Freizeit- und Einkaufsverkehr grossen Anteil am Grenzverkehr hat. Dazu kommt in den Sommermonaten noch der touristische Verkehr, der zur starken Belastung der Anwohner der Zufahrtsstrassen der Grenzübergänge beiträgt.

2.1 Der öffentliche Verkehr

Im Fernverkehr weist die Region stündliche Verbindungen Richtung Zürich, Offenburg und Stuttgart auf. Diese prinzipiell gute Situation wird durch folgende Schwächen getrübt: schlechte Verbindungen in den Randstunden, schlechte Anschlüsse an die Knoten des Hochgeschwindigkeitsnetzes und schlechte Verbindungen in den östlichen Bodenseeraum.

Das *Regionalzugsnetz der Mittelthurgaubahn (MThB)* ist das Rückgrat des Nahverkehrs in der Region Konstanz-Kreuzlingen. Die MThB hat 1994 von der Deutschen Bahn (DB) AG den Regionalverkehrs im deutschen Landkreis Konstanz übernommen. Zudem läuft seit 1997 der Versuchsbetrieb der Seelinie Schaffhausen-Romanshorn durch die MThB. Damit ist die MThB das regionale Bahnunternehmen schlechthin. Das Regionalzugsnetz-Netz wird auf beiden Seiten der Grenze von getakteten Regionalbuslinien abgerundet.

Im Stadtbusverkehr sind die Stadtwerke Konstanz der prägende Akteur. Sie unterhalten das Netz in Konstanz und betreiben den Stadtbus Kreuzlingen. Die Verbindung der beiden netze stellt die 'Linie 8' her.

2.2 Das Strassennetz

Die Strassenverbindungen zwischen den regionalen Zentren der Bodenseeregion sind relativ gut ausgebaut. Damit hat die Strasse im innerregionalen Verkehr im Vergleich zum ÖV die Nase vorn. In der Agglomeration Konstanz-Kreuzlingen wird derzeit das Strassennetz komplettiert: die Autobahn N 7 von Zürich her und die Bundesstrasse B 33 von Singen her werden zusammengeschlossen. Eine neue Gemeinschaftszollanlage am Rande der Agglomeration soll dabei wesentliche Teile des innerstädtischen Grenzverkehrs aufnehmen. Ab 2000 stehen dann noch Anschlussarbeiten auf der deutschen Seite an. Diese verzögern sich bislang aufgrund der knappen öffentlichen Mittel.

2.3 Die Schifffahrt

Der Linienverkehr auf dem Bodensee ist primär auf den touristischen Freizeitverkehr ausgerichtet. Für den Grenzverkehr in der Agglomeration spielt eher die Autofähre Konstanz-Meersburg eine Rolle. Über sie kommen täglich zwischen 600 und 800 Fahrzeuge durch die Stadt Konstanz an die Grenze, vor allem als Durchgangsverkehr.

3 Die grenzüberschreitende Stadtbuslinie 8

Die grenzüberschreitende Linie 8 führt vom Bahnhof Konstanz über etwa 13 km durch die Stadt Kreuzlingen zum Einkaufszentrum Seepark und zurück. Im Jahr 1997 wurden nach Zählungen der Stadtwerke Konstanz auf der Linie 8 insgesamt 118'767 Personen transportiert. Bislang verkehrt die Linie 8 im Stundentakt.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Linie 8 ist per Vertrag geregelt. Vertragspartner sind die Stadt Konstanz (vertreten durch die Stadtwerke) und der Kanton Thurgau. Der Kanton betrachtet die Linie als Städteverbindung zwischen Konstanz und Kreuzlingen und damit als Regionalbusverkehr. Deshalb kann sich der Kanton Thurgau mit einer Abgeltungsschädigung an den Kosten der schweizerischen Teilstrecke beteiligen. Der deutsche Teil der Strecke wird im Rahmen des Stadtbusverkehrs Konstanz finanziert. Der Vertrag regelt neben der Strecke und den einzusetzenden Verkehrsmitteln auch die gegenseitige Anerkennung der Fahrscheine von Konstanzer und Kreuzlinger Stadtbus ('kleiner Tarifverbund').

Die Regelung der Grenzkontrollen wird von Träger, Betreiber und den Zollbehörden als problemlos beschrieben. Lediglich die zollrechtliche Behandlung der Fahrzeuge gab 1998 Anlass zur Diskussion: im Rahmen der Konzessionsverlängerung mahnte die Oberzolldirektion in Bern an, der "Betrieb auf schweizerischem Gebiet dürfe nur mit verzollten und versteuerten Fahrzeugen vorgenommen" werden. Diese Besteuerung der Leistung wird ab sofort eingeführt. Da man die Mehrkosten nicht auf die Kunden überwälzen will, wird der öffentliche Zuschuss für den Betrieb der Linie erhöhen.

Daraus entsteht das Problem der zollrechtlichen Zulassung der Fahrzeuge. Eine Optimierung des Fahrzeugumlaufs würde neue Direktverbindungen ermöglichen und auch die Auslastung der Fahrzeuge verbessern. Dazu müssten aber auch insgesamt mehr verschiedenen Fahrzeuge eingesetzt werden als bislang. Dies ist, laut Stadtwerke Konstanz, mit der neuen Pflicht zur Verzollung nicht finanzierbar.

4 Der Regionalverkehr der Mittelthurgaubahn (MThB)

Die Fallstudie betrachtet die erste grenzüberschreitende Linie der Mittelthurgaubahn, die den Namen "Seehas" erhalten hat. Der Seehas ist heute eine durchgehende stündliche Regionalzugverbindung zwischen Weinfelden-Kreuzlingen und Konstanz-Singen-Engen. Das Angebot des Seehas entstand 1994. Seither betreibt die MThB den Regionalverkehr im deutschen Landkreis Konstanz. Das grenzüberschreitende Angebot entstand durch Kombination des Seehas mit Stammlinie der MThB zwischen Konstanz (D) und Weinfelden (CH). Der Endpunkt Konstanz wird bereits seit der Gründung der MThB 1911 angefahren, denn die Regionalbahn wurde von Konstanz aus mitlanciert und finanziert.

Der Seehas wurde zum Fahrplanwechsel 1998 mit der schweizerischen Seelinie verknüpft. Mit dem Konzept der MThB entstehen neue Direktverbindungen zwischen Konstanz und Romanshorn sowie zwischen Schaffhausen und St. Gallen. Zudem wurden entsprechend dem Betriebskonzept der MThB bereits neue Haltestellen realisiert.

Der Seehas hat, wie angedeutet, keine eigentliche grenzüberschreitende Trägerschaft. Die Verkehrsleistungen zwischen Weinfelden und Konstanz sowie zwischen Romanshorn und Konstanz werden vom Kanton Thurgau bei der MThB bestellt und abgegolten. Die Regionalzüge zwischen Konstanz und Engen werden vom Landkreis Konstanz bestellt und bezahlt. Die Be-

stellung erfolgt bei der Deutschen Bahn AG (DB), welche wiederum vertraglich verpflichtet ist, die Leistungen bei der MThB einzukaufen. Beide Bahnen haben einen Vertrag mit 10jähriger Laufzeit über die zu erbringenden Leistungen und die entsprechenden Preise geschlossen.

Das grenzüberschreitende Angebot entsteht also nicht durch eine gemeinsame Trägerschaft, sondern durch die Kombination zweier Regionalverkehre sowie durch die Abstimmung der beiden Bahnunternehmen.

Ihren Ausgang nahm die Kooperation im 'Kopfbahnhof' Konstanz. Dort standen die Züge der DB und der MThB teilweise bis zu vierzig Minuten, bis sie wieder eingesetzt wurden. Die Idee, dass eine der beiden Bahnen in dieser Zeit auf die andere Seite weiterfahren konnte lag sehr nahe. Zunächst gab es aber etliche Probleme zu lösen:

- unterschiedliche technische Standards (Zugsicherung, Zugfunk, Stromabnahmesystem)
- Unsicherheit über die Förderfähigkeit der MThB-Leistungen. Gespräche mit der Zollverwaltung über die Abwicklung der Zollformalitäten waren vonnöten.
- grenzüberschreitende Tarifierung und Verknüpfung der Tarifverbünde und -angebote.
- Imageprobleme und Verständnisprobleme seitens der Staatsbahn DB. Diese konnten bald in den Hintergrund treten, da die Beteiligten recht gute Kontakte aufbauen konnten (Landkreis, MThB, Verkehrsministerium Stuttgart). Verschiedene Mitglieder grenzüberschreitender Kommissionen nahmen eine vermittelnde Rolle ein.

Die verbindliche Entscheidung des Kreistages Konstanz für das Projekt im Juni 1993 brachte das Projekt in die entscheidende Phase. Im Vorfeld dieser Entscheidung wurde die Förderung der MThB-Investitionen durch das Land Baden-Württemberg zugesagt. Als weiterer Partner kommt in dieser Phase der Kanton Thurgau hinzu, dessen 'Thurgauer Tageskarte' auf der neuen Strecke gültig sein sollte. Für diese Aufwertung der Karte leistet der Kanton auch Ausgleichszahlungen.

Heute haben die grenzüberschreitenden Regionalzüge zwei entscheidende Probleme: zum einen besteht immer noch eine *Tarifgrenze*. Auch nach fünf Jahren ist es noch nicht möglich, einen durchgehenden Regionalverkehrsfahrschein zu lösen. Auch der Verbund der Abonnemente scheiterte bislang am Widerstand der Bahnen. Eine zuerst geplante gegenseitige Anerkennung der Abos wurde mit dem Argument abgelehnt, dies sei für das Personal schlecht handhabbar und gegenüber dem Kunden schlecht zu kommunizieren. Dazu kommt die Uneinigkeit über die Lastenverteilung. Fazit: bislang ist die Thurgauer Tageskarte die einzige Möglichkeit mit einem regionalen Tarif die Grenze zu überqueren.

Das andere zentrale Problem ist die *Verwerfung zwischen den nationalen Fernverkehrstakten*: die deutschen Regionalzüge sind auf den Knoten in Singen abgestimmt, die schweizerischen auf den Schnellzugsknoten in Weinfelden. Der Seehas, der die beiden Knoten verbindet, muss nun die Zeitlücke auf der Strecke "verbummeln" oder irgendwo einen Halt einlegen. Weil das Aufkommen im Grenzverkehr sowieso gering ist, haben nun die 'durchgehenden' Seehas-Züge 19 Minuten Zwangsaufenthalt im Bahnhof Konstanz. Diese elementare Benachteiligung des ÖV im Grenzverkehr am westlichen Bodensee lässt sich nur durch eine Harmonisierung der internationalen Takte beseitigen.

5 Die wichtigsten Erkenntnisse

Die gesetzlichen und betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen des öffentlichen Verkehrs in Deutschland und der Schweiz sind relativ ähnlich. In beiden Ländern sind die Mittel für den öffentlichen Verkehr knapp. Die Raum- und Verkehrsplaner arbeiten untereinander sehr gut zusammen. Man kennt sich aus den diversen Fachkommissionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Eine gemeinsame Verkehrsplanung besteht aber nur in Ansätzen, die Datengrundlagen über den Grenzverkehr sind sehr dürftig. Die Erarbeitung einer Strategie für die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung steht noch aus.

Die Bilanz der konkreten Projekterfahrungen in der Region Konstanz-Kreuzlingen weist etliche Erfolge aus: Die "Linie 8" der Stadtwerke Konstanz fährt seit vielen Jahren ins benachbarte Kreuzlingen und funktioniert weitgehend problemlos. Im Regionalverkehr wurde mit dem "Seehas" eine beispielhafte Kooperation begründet. Die Mittelthurgaubahn erweist sich als beständiger Innovationsmotor im Regionalverkehr. Belohnt werden ihre Anstrengungen mit steigenden Passagierzahlen und hoher Akzeptanz auf beiden Seiten der Grenze. Die speziellen Erfolgsbedingungen waren: erstens man hat ein günstiges «Zeitfenster» erwischt. Die Neuordnung im öffentlichen Verkehr ermöglichte den regionalen Einsatz der Finanzmittel. Zweitens Der führte der vorhandene politische Wille der regionalen Akteure und dessen Modellcharakter zu einer Geringschätzung aller bürokratischen Hindernisse. Als Impulsgeber und Unterstützer wirkten die Netze der grenzüberschreitenden Gremien.

Als Wermutstropfen muss festgestellt werden, dass die Bahnhöfe Kreuzlingen und Konstanz mehr trennt als nur 500 m Luftlinie: dort verläuft erstens die *Tarifgrenze*, die bislang nur mit der Thurgauer Tageskarte überwunden werden kann. Zweitens sorgt die *Verwerfung zwischen den nationalen Fernverkehrstakten* dafür, dass die "durchgehenden" Regionalzüge des Seehas derzeit 19 Minuten Zwangsaufenthalt im Bahnhof Konstanz einlegen müssen. Solche Behinderungen des Bahnverkehrs sind tödlich für die Bemühungen um eine Verlagerung von Verkehrsströmen vom Auto zum ÖV.

Auch die Stadtbuslinie 8 hat noch ungelöste Probleme vor sich: mit einer Bedienung im Stundentakt kann keine ausreichende Auslastung erwartet werden. Ein spürbarer Umsteigeeffekt vom Auto auf den öffentlichen Verkehr erfordert mindestens einen Viertelstundentakt. Solange die Verbesserung dieses Angebotes nicht von einer gemeinsamen Strategie getragen wird, wird sie auf die Kostenfrage reduziert bleiben.

Auch darf die Rolle der grenzüberschreitenden Gremien nicht überbewertet werden. Grenzregionen tendieren dazu, ihre Probleme durch grenzüberschreitende Kooperationen lösen zu wollen. Aber die Fallstudie zeigt: der Seehas ist kein Kind der grenzüberschreitenden Verkehrspolitik. Die entscheidende Initiative zum Projekt kam von den Bahnen. Bis heute besteht keine gemeinsame Planungsgruppe der öffentlichen Hand, welche die strategische Planung an die Hand nimmt und die Koordination der Angebote im Grenzverkehr systematisch begleiten und entwickeln würde. Die Rolle der integrierenden Klammer muss ein Akteur spielen, der Projekte bis zur Umsetzung bringt. Dies kann man von den Gremien des grenzüberschreitenden Kooperation nicht erwarten.

Aus den Erfahrungen in der Region Konstanz-Kreuzlingen kann folgendes für weitere Grenzverkehrsprojekte – auch in anderen Regionen – gelernt werden:

- Frühzeitig den regionalen Blickwinkel anlegen und isolierte Betrachtungen vermeiden. Dazu gehört die Schaffung von Datengrundlagen.
- Begleitgruppen mit lokalen Exekutiven für Verkehrsprojekte sorgen dafür, dass nicht entlang der bestehenden Bedürfnisse geplant wird.
- Es müssen win-win-Situationen geschaffen werden, in denen alle Seiten an Qualität zugewinnen können. In Konstanz wurde dies erreicht, indem sich die Bahnen auf die betriebswirtschaftliche Optimierung konzentriert haben.
- Zeitreserven für die grenzüberschreitende Abstimmung müssen eingeplant werden.
- Gewährleistung einer angemessenen Angebotsqualität und transparenter Tarife.

Weitere Auskünfte über das Forschungsprojekt und Bestellung der Fallstudie:

Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT-HSG)

Klaus-Dieter Schnell

Varnbühlstrasse 19

CH-9000 St.Gallen

Telefon +41 71 224 23 43

Telefax +41 71 224 25 36

klaus-dieter.schnell @ unisg.ch

www.idt.unisg.ch