Nachhaltige Verkehrskonzepte für die Stadt der Zukunft

1. Zusammenfassung

Folgende zentrale Herausforderungen können für die städtische Verkehrspolitik heute und für die absehbare Zukunft identifiziert werden:

- Die bestehenden Trends der Verkehrsentwicklung lassen für die Mehrzahl der Städte in den nächsten zwei Jahrzehnten eine steigende Verkehrsleistung sowohl im Personenverkehr als auch im Güterverkehr erwarten. Im Personenverkehr wird insbesondere der MIV ansteigen, im Güterverkehr werden es der Straßengüterverkehr und der Schienengüterverkehr sein. Auf kleinräumlicher Ebene wird es jedoch erhebliche Unterschiede bezüglich der Verkehrsentwicklung geben. Insbesondere für Städte in strukturschwachen Regionen ist, entgegen dem vorherrschenden Trend, mit einer schrumpfenden Verkehrsleistung zu rechnen.

- Mit der steigenden Verkehrsleistung steigt auch die Notwendigkeit, die Maßnahmen zur Verringerung des CO_2-Ausstoßes und Energieverbrauchs, der Emissionen von Schadstoffen und Lärm sowie des Flächenverbrauchs zu verstärken.

- Für den ÖPNV in kleinen Orten, vor allem in schrumpfenden Regionen, wird bis 2050 ein dramatischer Rückgang des Verkehrsaufkommens vorhergesagt. Damit wird zunehmend zu überprüfen und diskutieren sein, ob unrentable Angebote im ÖPNV eingestellt bzw. eingeschränkt oder aufrechterhalten werden sollen. Außerhalb der Kernstädte wird der Anspruch der Daseinsvorsorge in weiten Teilen der schrumpfenden Regionen mit herkömmlichen Linienverkehrsangeboten nicht mehr zu erfüllen sein.

- Die zunehmende Alterung der Bevölkerung macht es erforderlich, die Verkehrsinfrastruktur und den ÖPNV stärker den Mobilitätsbedürfnissen und -möglichkeiten alter Menschen anzupassen.

- Für die nächsten Jahre besteht ein hoher Bedarf an Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur und in Verbesserungen und Anpassungen des Leistungsangebotes im ÖPNV. Der Investitionsbedarf entsteht zu einem großen Teil durch die Notwendigkeit zu Ersatzinvestitionen, aber auch zur Modernisierung und Erweiterung von Verkehrswegen und ÖPNV, um die bestehenden und neu auftretenden Herausforderungen bewältigen zu können.

Die aktuelle Investitionstätigkeit in die kommunale Verkehrsinfrastruktur und den ÖPNV bleibt deutlich hinter dem Bedarf zurück. Die „Investitionsoffensive Infrastruktur für strukturschwache Kommunen“, die Bundesregierung und KfW im Rahmen des Konjunkturpakets I „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ gemeinsam gestartet haben und das kommunale Investitionsprogramm des Bundes im Rahmen des Konjunkturpakets II können die kommunale Investitionstätigkeit auch in der Verkehrsinfrastruktur spürbar stärken. Die Investitionsoffensiven sind jedoch als gezielte Maßnahme zur Stabilisierung der kommunalen Investitionstätigkeit gegen den Konjunkturabschwung konzipiert. Die Aussichten für die wirtschaftliche Entwicklung lassen nicht erwarten, dass sich die finanzielle Situation der Kommunen darüber hinaus in den nächsten Jahren grundlegend verbessern wird. Aufgrund des Investitionsdefizits wäre es deshalb erforderlich, trotz der finanziellen Engpässe auf allen föderalen Ebenen, auch mittel- und langfristig zusätzliche finanzielle Mittel für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur zu mobilisieren.

Aus diesen Herausforderungen lassen sich für die Stadt der Zukunft folgende Handlungsmöglichkeiten und -erfordernisse zur Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte ableiten:

- Zur Bewältigung und Eindämmung des wachsenden motorisierten Verkehrs sind Maßnahmen geeignet, die das motorisierte Verkehrsaufkommen reduzieren, für einen zügigen Verkehrsfluss sorgen und den ÖPNV sowie den Fuß- und Radverkehr stärken. Maßnahmen zur Reduktion der Lärm- und Schadstoffbelastung des motorisierten Verkehrs wie Lärmschutz und Umweltzonen können ergänzend zur Eindämmung der negativen Effekte auf Mensch und Umwelt eingesetzt werden.

- Die Planung von Stadtentwicklung und Verkehrsentwicklung sollte im Rahmen eines Masterplanes unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen miteinander kombiniert werden. Diese Zusammenführung von Stadt- und Verkehrsentwicklung kann zu einer Reduktion des motorisierten Verkehrs beitragen, indem sie sich an Leitbildern wie Stadt der kurzen Wege, Nutzungsmischung in städtischen Quartieren, möglichst flächendeckende ÖPNV-Versorgung oder fußgänger- und fahrradfreundliche Stadtentwicklung orientiert.

- Eine deutliche Ausweitung des ÖPNV bzw. eine Erhöhung seines Anteils am Modal Split könnte wesentlich dazu beitragen, die Herausforderungen und Probleme, die mit dem wachsenden MIV verbunden sind, besser zu bewältigen. Inwieweit dies umsetzbar ist, hängt von den Gegebenheiten vor Ort ab. Zu diesen Gegebenheiten zählen insbesondere die Akzeptanz, die in der Bevölkerung für den ÖPNV erzielt werden kann, und die verfügbaren Finanzmittel und personellen Ressourcen.

- Für eine grundlegende Stärkung des ÖPNV sind Angebotsverbesserungen und Effizienzsteigerungen erforderlich. Es ist zu erwarten, dass die Stärkung des Wettbewerbes unter den Verkehrsunternehmen über öffentliche Ausschreibungen wesentlich dazu beitragen könnte. Die Marktöffnungsverordnung der EU sollte daher für den Übergang zu einem stärkeren Wettbewerb genutzt werden. Die davon zu erwartenden Vorteile sind höhere Effizienz im Mitteleinsatz und daraus resultierend Kostenersparnisse. Die dadurch frei werdenden Mittel können zur Verbesserung der Kundenzufriedenheit, zur Werbung neuer Kunden sowie für Investitionen in Erhalt, Erneuerung und Erweiterung von Infrastruktur und Fuhrparks verwendet werden.

- Gleichzeitig muss ein Finanzierungssystem für den ÖPNV geschaffen werden, das Anreize zu einer Ausschöpfung der Effizienzpotenziale, zur Verringerung von Fehlsteuerungen der knappen Mittel, zu einer höheren Kundenorientierung und zur Gewinnung neuer Kunden setzt.

- In Städten mit hohem Bevölkerungsrückgang müssen im ÖPNV neue Angebotsformen gefunden werden, die, insbesondere im Schüler- und Ausbildungsverkehr, bei sinkender Auslastung eine Aufrechterhaltung des Angebotes ermöglichen.

- Bei der Reduktion des Aufkommens an motorisiertem Verkehr und der Stärkung des Umweltverbundes werden Stadtentwicklung und Stadtplanung auf gesamtstädtischer Ebene nur langfristig grundlegende Änderungen bewirken können. Die Veränderung bestehender Siedlungs- und Verkehrsstrukturen erfordert Anpassungen, die Bewohnern und Gewerbetreibenden nur in Grenzen zumutbar sind. Zudem sind dazu oft größere Bauvorhaben erforderlich, die für Städte und Steuerzahler mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden sind. Eine Stadtentwicklung, die die nachhaltige Umgestaltung des städtischen Verkehrs im Zielsystem berücksichtigt, erfordert daher eine langfristige, in die gesamte Stadtentwicklung integrierte Verkehrsentwicklungsstrategie, die sich aus einer Vielzahl von Einzelprojekten zusammensetzt.

- Die Sicherstellung einer dauerhaft tragfähigen Finanzierungsbasis zur Finanzierung der erforderlichen Investitionen im städtischen Verkehr und der sonstigen verkehrsbezogenen Aufwendungen zählt zu den unabdingbaren Voraussetzungen einer nachhaltigen städtischen Verkehrspolitik. Um die Finanzierungsengpässe zu reduzieren, sollten die Fördermittel von Bund, Ländern und EU sowie deren Förderinstituten konsequent genutzt werden. Zudem sollten verstärkt Private an der Finanzierung der städtischen Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV beteiligt werden. Dies kann z. B. durch die verstärkte Realisierung von den Kommunalhaushalt entlastenden PPP-Projekten und Privatisierungen öffentlicher Verkehrsleistungen oder durch Parkraumbewirtschaftung erreicht werden.

- Um für den nachhaltigen Umbau städtischer Verkehrssysteme die nötige Akzeptanz und Unterstützung zu bekommen, sollten Bürger, Unternehmen und relevante Interessengruppen in die städtische Verkehrsplanung und -gestaltung einbezogen werden. Grundsätzlich gilt es, die Idee eines nachhaltigen Stadtverkehrs stärker in das Bewusstsein von Bürgern und Gewerbetreibenden, aber auch von Bürgermeistern, Stadträten und Mitarbeitern der städtischen Verwaltung und der Verkehrsbetriebe zu rücken. Denn eine entscheidende Voraussetzung für die nachhaltige Umgestaltung städtischer Verkehrssysteme ist, dass der politische Wille und die nötige Akzeptanz dafür vorhanden sind.

2. Einleitung

Das Thema Verkehr hat in den letzten Jahren, vor allem durch die wachsenden Anstrengungen zum Klimaschutz und zur Verringerung des Mineralölverbrauchs, zunehmende Bedeutung erlangt. Angesichts des gestiegenen Handlungsbedarfs wird auch auf städtischer Ebene die Notwendigkeit gesehen, den Verkehr derart umzugestalten, dass die CO_2-Emissionen sowie der Kraftstoffverbrauch deutlich gesenkt werden können.

Bei der Bewältigung dieser Herausforderung sind die weiteren Ziele und Handlungsfelder des städtischen Verkehrs zu berücksichtigen. Als primäre Ziele können die Befriedigung der vielfältigen Mobilitätsbedürfnisse der Bürger sowie der Transport von Gütern und Personen zu wirtschaftlichen Zwecken angesehen werden. Weiterer Handlungsbedarf ergibt sich vor allem aus der Eindämmung der unerwünschten Nebenwirkungen des motorisierten Straßenverkehrs. Dazu zählen neben dem CO_2-Ausstoß der hohe Flächenbedarf, die Lärm- und Schadstoffemissionen, Verkehrsunfälle sowie Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit und Bewegungsfreiheit von Fußgängern und Radfahrern.

Aufgabe einer nachhaltigen städtischen Verkehrspolitik ist es, im Rahmen der städtischen Einflussmöglichkeiten dafür zu sorgen, dass die diversen Mobilitätsbedürfnisse bestmöglich befriedigt und zugleich die unerwünschten Nebenwirkungen auf ein vertretbares Maß reduziert werden. Die Stadt der Zukunft ist in Hinblick auf die Verkehrspolitik eine Stadt, der dies dauerhaft gelingt.

Welche Maßnahmen dafür erforderlich sind, hängt von den individuellen Gegebenheiten in den Städten ab. Diese bestehen unter anderen aus Bevölkerungszahl, Siedlungsdichte und -struktur, Wirtschaftsstruktur, topografischen Bedingungen, Mobilitätsverhalten der Bevölkerung sowie der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur und dem bestehenden Modal Split, das heißt, der Verteilung der Verkehrsleistung auf die unterschiedlichen Verkehrsträger. Da diese von Stadt zu Stadt zum Teil höchst unterschiedlich ausfallen, gibt es kein Patentrezept zur Gestaltung der städtischen Verkehrspolitik. Dennoch bestehen zwischen vielen Städten Gemeinsamkeiten, sowohl bezüglich der Herausforderungen als auch der möglichen Lösungsansätze.

In dieser Untersuchung wird dargelegt, worin die heutigen und für die Zukunft absehbaren Herausforderungen für die städtische Verkehrspolitik bestehen und wie diese im Sinn einer ökonomisch, ökologisch und sozial dauerhaft tragfähigen Verkehrspolitik bewältigt werden können.

3. Anforderungen an eine nachhaltige städtische Verkehrspolitik

Im Idealfall ist das oberste Ziel jeglicher städtischer Politik, die Städte für ihre Bewohner möglichst lebenswert zu gestalten und günstige Voraussetzungen für die Entwicklung der lokalen Wirtschaft zu schaffen, wobei die Belange des Gesundheits- und Umweltschutzes angemessen berücksichtigt werden. Aus den daraus abgeleiteten Zielen städtischer Verkehrspolitik – Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse von Bürgern, Unternehmen und öffentlicher Hand sowie Eindämmung unerwünschter Nebenwirkungen – lassen sich folgende Anforderungen an städtische Verkehrssysteme ableiten:

- Das Netz an Verkehrswegen, die Verkehrsführung, das Angebot an öffentlichen Transportmitteln und die dazugehörige Infrastruktur sollten so ausgestaltet sein, dass ein funktionsfähiger und bedarfsgerechter Personen-, Güter- und Wirtschaftsverkehr möglich ist.

- Der öffentliche Personennahverkehr sollte allen Personen, die auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind, ein ausreichendes Angebot zu bezahlbaren Preisen bieten. Dieses Ziel kann verkürzt mit dem Schlagwort „Mobilität für alle“ umschrieben werden.

- Für die Städte als Wirtschaftszentren sollte eine gute Nah- und Fernerreichbarkeit und damit auch eine gute Anbindung an die transeuropäischen Netze gegeben sein.

- Die Verkehrsbedingungen sollen in Einklang stehen mit den Zielen des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Energiepolitik.

- Damit auch die ökonomische Nachhaltigkeit der städtischen Verkehrspolitik gewährleistet ist, sollte bei der Bereitstellung und Ausgestaltung der Infrastruktur und des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) für wirtschaftliche Effizienz gesorgt werden. Zudem muss für Investitionen und Personaleinsatz eine langfristig tragfähige Finanzierungsbasis geschaffen werden.

Die Aufgabe der Städte und der Betreiber des ÖPNV besteht darin, diese unterschiedlichen Ziele und Anforderungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten umzusetzen und im Fall von Zielkonflikten miteinander in Einklang zu bringen. Aufgabe übergeordneter Gebietskörperschaften ist es, sie soweit angemessen und erforderlich dabei zu unterstützen. Dies kann z. B. durch die Gewährung von Finanzhilfen und Fördergeldern, die Schaffung von geeigneten rechtlichen Rahmenbedingungen und Auflagen oder den Transfer von Knowhow geschehen.

4. Herausforderungen für die städtische Verkehrspolitik

Die zentralen Herausforderungen ergeben sich heute und in absehbarer Zukunft aus dem für Deutschland insgesamt weiter steigenden Verkehrsaufkommen, der demografischen Entwicklung sowie den Anforderungen von Klimaschutz, Energieeinsparung, Umwelt- und Gesundheitsschutz. Um diese Herausforderungen erfolgreich bewältigen zu können, müssen in ausreichendem Umfang Investitionen in Erhalt, Ausbau und Erneuerung der Infrastruktur sowie öffentliche Verkehrsmittel getätigt werden. Die dafür nötigen Finanzmittel aufzubringen, stellt angesichts der erheblichen Finanzierungsdefizite in vielen Städten eine weitere beträchtliche Herausforderung dar. Im Folgenden wird der bestehende und zu erwartende Handlungsbedarf näher dargelegt.

4.1 Bewältigung des steigenden Verkehrsaufkommens

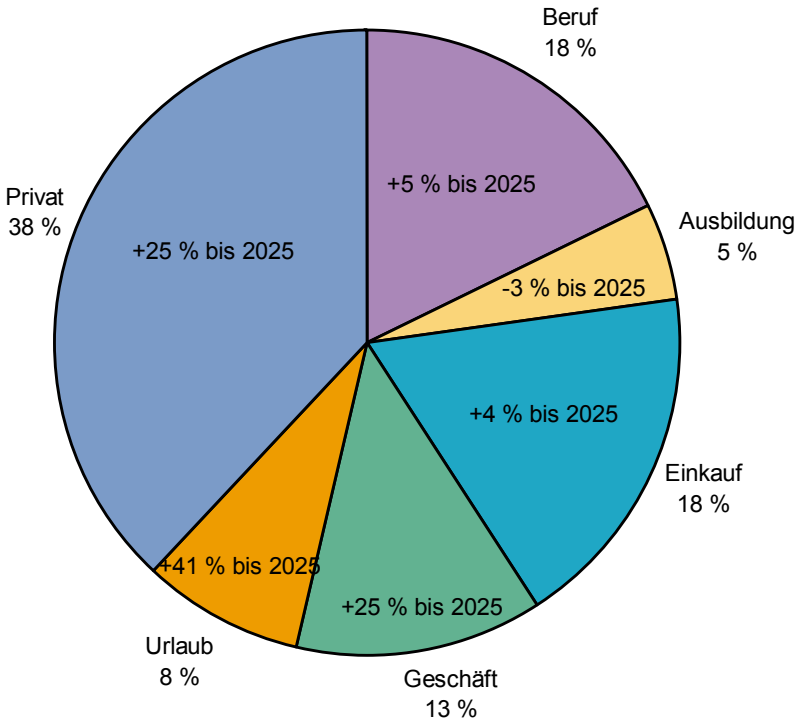
Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat im Rahmen einer Studie der BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH und der Intraplan Consult GmbH die deutschlandweite Verkehrsentwicklung bis zum Jahr 2025 prognostizieren lassen.[1] Nach dieser Prognose wird die Verkehrsleistung in Deutschland bis 2025 sowohl im Personenverkehr als auch im Güterverkehr weiterhin deutlich zunehmen. Die Hauptgründe für die Zunahme werden wie in der Vergangenheit im Wirtschaftswachstum und in der zunehmenden Motorisierung der Bevölkerung liegen. Getrennt nach den Verkehrsarten werden folgende Entwicklungen prognostiziert:

Personenverkehr

Personenverkehr insgesamt:

Die Verkehrsleistung im Personenverkehr wird nach der Prognose von 2004 bis 2025 **um 17,9 %** auf 1.368 Mrd. Personenkilometer (Pkm) **zunehmen**. Sowohl für den Privat- als auch für den Berufs- und Geschäftsverkehr wird ein deutlicher Anstieg der Verkehrsleistung vorhergesagt. Derzeit entfallen gut 65 % der Verkehrsleistung im Personenverkehr auf private Zwecke (einschließlich Einkaufen und Urlaub) und 35 % auf den Berufs-, Geschäfts- und Ausbildungsverkehr (Grafik 1). Diese Relation wird sich leicht zu Gunsten des Verkehrs für private Zwecke verschieben.

[1] Vgl. BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH, Intraplan Consult GmbH (2007).

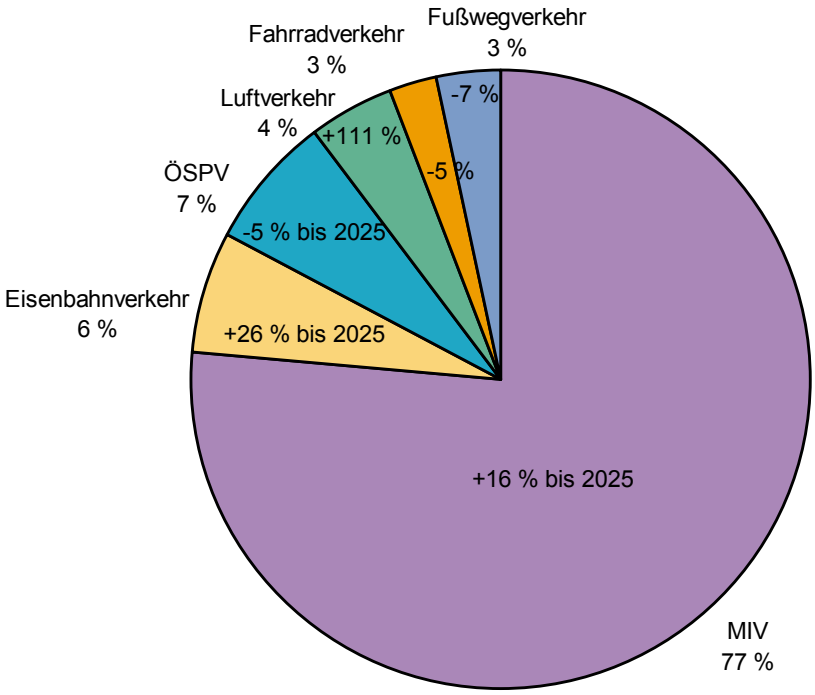


Verkehrsleistung im Personenverkehr 2004: 1.161 Mrd. Pkm

Quelle: BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH, Intraplan Consult GmbH (2007).

Grafik 1: Struktur der Verkehrsleistung im Personenverkehr nach Fahrtzwecken im Jahr 2004 und Veränderung bis 2025

Mit 77 % entfällt der weitaus größte Teil der Verkehrsleistung im Privatverkehr auf den motorisierten Individualverkehr (MIV) (Grafik 2). Auf den Eisenbahnverkehr und den öffentlichen Personenstraßenverkehr (ÖSPV = U-Bahnen, Straßenbahnen, Stadtbahnen und Busse), entfallen zusammen 12 % und auf den Fußweg- und Fahrradverkehr 9 %.



Verkehrsleistung im Privatverkehr 2004: 1.161 Mrd. Pkm

Quelle: BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH, Intraplan Consult GmbH (2007).

Grafik 2: Struktur der Verkehrsleistung im Personenverkehr nach Verkehrszweigen im Jahr 2004 und Veränderung bis 2025

Motorisierter Individualverkehr (MIV): Die Fahrleistung im MIV wird bis zum Jahr 2025 trotz abnehmender Bevölkerung um 16 % auf 1.030 Mrd. Pkm ansteigen. Hauptursache dafür wird das Wachstum des Pkw-Bestandes von 45,4 Mio. auf 51,1 Mio. sein. Die Pkw-Dichte wird von 2004 bis 2025 von 671 auf 737 je 1.000 Einwohner ansteigen. Weitere Ursachen für den Anstieg des MIV werden in einer zunehmenden Freizeitmobilität und in der siedlungsstrukturellen Entwicklung liegen, für die eine weitere Suburbanisierung vorhergesagt wird. Letztere führt dazu, dass die Zahl der zu Fuß und mit dem Fahrrad erreichbaren Ziele sinkt und sich die Fahrwege verlängern.

Öffentlicher Straßenpersonenverkehr (ÖSPV): Die Fahrleistung des ÖSPV wird dagegen um 4,8 % bis auf 78,7 Pkm sinken. Dieser Rückgang wird wesentlich auf den Anstieg des MIV zurückzuführen sein, zu dem vor allem außerhalb der Ballungsräume eine Substitutionskonkurrenz besteht. Durch den steigenden Motorisierungsgrad, vor allem bei Frauen und Senioren, werden sowohl der ÖSPV als auch der SPNV (Schienenpersonennahverkehr) weniger genutzt werden. Auch der Rückgang an Schülern, Auszubildenden und Studenten wird

spürbare negative Folgen auf ÖSPV und SPNV haben, da diese weit überdurchschnittlich häufig Busse und Bahnen benutzen.[2]

Fußwege und Fahrradfahrten: Die Verkehrsleistung an Fußwegen und Fahrradfahrten wird der Prognose zufolge ebenfalls abnehmen, und zwar um 6,7 % bzw. 4,6 % auf 36,2 bzw. 29 Mrd. Pkm. Die wesentlichen Ursachen liegen in der Verlängerung der Wege durch Suburbanisierung und der Alterung der Bevölkerung. Alte Menschen legen in der Regel kürzere Wege zu Fuß oder mit dem Rad zurück im Gegensatz zu Schülern, die sich weit mehr als der Durchschnitt der Bevölkerung auf diese Weise fortbewegen. Auch die weiter zunehmende Motorisierung wird die Neigung, zu Fuß zu gehen oder mit dem Rad zu fahren, verringern.

Erhebliche regionale Differenzierung

Die Entwicklung des Verkehrsaufkommens weist erhebliche regionale Unterschiede auf. Diese sind wesentlich auf Unterschiede in der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung zurückzuführen. So wird für Bremen und die neuen Bundesländer mit Ausnahme Brandenburgs ein Rückgang des Verkehrsaufkommens (gemessen in beförderten Personen) im motorisierten Personenverkehr vorhergesagt. Für Bayern, Hamburg, Baden-Württemberg und Hessen wird dagegen ein überdurchschnittliches Wachstum prognostiziert. Ein Rückgang des Verkehrsaufkommens heißt allerdings noch nicht, dass die Verkehrsleistung (gemessen in Pkm) zurückgeht, da die Zahl der gefahrenen Pkm insgesamt deutlich stärker wächst als die Zahl der beförderten Personen.[3]

Auf kleinräumlicher Ebene werden erheblich größere Unterschiede auftreten als auf Ebene der Bundesländer. Ein steigendes Verkehrsaufkommen ist vor allem in Städten wirtschaftlich strukturstarker Regionen zu erwarten, die auch weiterhin einen Zuwachs an Bevölkerung und Erwerbspersonen aufweisen. Diese dynamischen Wachstumsräume werden vor allem in den westlichen Bundesländern, aber auch im Großraum Berlin zu finden sein.[4]

Auf kommunaler Ebene haben neben der Bevölkerungsdichte und der Wirtschaftsstruktur die lokale und regionale Verkehrspolitik einen großen Einfluss auf die Ausgestaltung des Verkehrs. Auch aus diesem Grund bestehen zwischen den Städten zum Teil erhebliche Unterschiede bezüglich des Anteils der einzelnen Verkehrszweige an der Verkehrsleistung (Tabelle 1) So liegt der Anteil des Pkw-Verkehrs in Wiesbaden bei etwa 54 %, im etwa ebenso gro-

---

[2] Vgl. auch Brandt, Iris (2007).

[3] Eine regionalisierte Prognose zur Verkehrsleistung wird in der Studie nicht abgegeben.

[4] Vgl. Expertenkreis Stadtentwicklung (2006).

ßen Münster dagegen nur bei 40 %. Dies liegt an der erheblichen Bedeutung des Fahrradverkehrs in Münster, dessen Wegeanteil dort mit 35 % um ein Vielfaches über dem in anderen Großstädten liegt. In München dagegen wird der ÖPNV mit einem Wegeanteil von einem Drittel besonders stark genutzt.

Tabelle 1: Modal Split in deutschen Städten

Anteile an den insgesamt zurückgelegten Wegen in Prozent					
Stadt	Jahr	Pkw	ÖPNV	Rad	Fuß
Frankfurt a. M.	2003	38	23	9	30
Halle	2001	48	19	9	24
Hamburg	2002	47	19	9	25
Leipzig	2001	49	16	9	26
München	2000	42	32	8	18
Münster	2001	40	11	35	13
Nürnberg	2001	47	20	9	24
Wiesbaden	2001	54	16	4	26

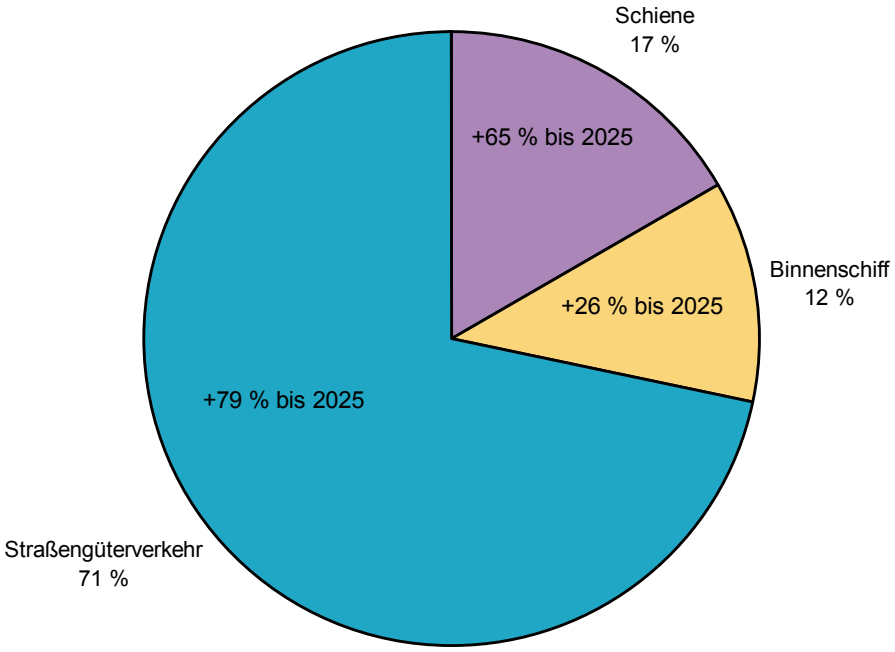
Quellen: Barbara Zeschmar-Lahl (2008), Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), Landeshauptstadt München (2006) und Stadt Frankfurt (2008).

Güterverkehr

Güterverkehr insgesamt:

Die **Verkehrsleistung im Güterverkehr** wird nach der Prognose von 2004 bis 2025 **um 71 %** auf 937 Mrd. Tonnenkilometer (tkm) **zunehmen**. Sowohl das Verkehrsaufkommen, gemessen in Tonnen transportierter Güter, als auch die zurückgelegten Kilometer werden erheblich zunehmen. Der Anstieg wird vor allem auf den Fernverkehr und hier auf den Straßengüterfernverkehr zurückzuführen sein. Der Straßengüterverkehr machte 2004 71,6 % der gesamten Güterverkehrsleistung aus (Grafik 3). Auf den Schienengüterverkehr entfielen 16,8 % und auf die Binnenschifffahrt 11,6 %. Bis 2025 wird sich der Anteil des Straßengüterverkehrs auf gut 75 % erhöhen. Vor allem der Güterverkehr mit Binnenschiffen wird dafür, trotz einer absoluten Zunahme der Verkehrsleistung, relativ an Bedeutung verlieren.

Die Prognose geht davon aus, dass eine Entkopplung zwischen Wirtschaftswachstum und Wachstum der Verkehrsleistung im Güterverkehr nicht gelingen wird. Für die Verkehrsleistung wird prognostiziert, dass ihr Wachstum in dem betrachteten Zeitraum höher sein wird als das der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung. Dies ist auch in der Vergangenheit der Fall gewesen. Es wird jedoch angenommen, dass sich die Wachstumsraten annähern.



Verkehrsleistung im Güterverkehr 2004: 548 Mrd. tkm

Quelle: BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH, Intraplan Consult GmbH (2007).

Grafik 3: Struktur der Verkehrsleistung im Güterverkehr nach Verkehrsträgern im Jahr 2004 und Veränderung bis 2025

Straßengüterverkehr

Die Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr wird bis zum Jahr 2025 um 79 % auf 704,3 Mrd. Personenkilometer (tkm) ansteigen. Lediglich 7 % der Verkehrsleistung des Straßengüterverkehrs entfiel 2004 auf den Straßengüternahverkehr, der mit einer Entfernung bis zu 50 km abgegrenzt ist. Allerdings werden 50 % der Tonnage im Nahverkehr befördert. Die Zunahme der Verkehrsleistung bis 2025 wird vor allem auf den Fernverkehr zurückzuführen sein (+ 84 %), wenngleich auch der Nahverkehr noch deutlich zunehmen wird (+11 %).

Schienengüterverkehr

Der Güterverkehr der Bahn wird nach der Prognose mit einem Anstieg um 65 % ebenfalls kräftig ausgeweitet werden. Der kombinierte Verkehr wird sich sogar mehr als verdoppeln. Beim kombinierten Verkehr wird der Hauptteil des Weges per Bahn zurückgelegt und ein kleiner Teil auf der Straße. Er wird im Jahr 2025 rund ein Drittel des Schienengüterverkehrs ausmachen. Vom Transportbedarf bestehen Potenziale für ein noch höheres Wachstum des

Eisenbahngüterverkehrs. Dies kann jedoch der Prognose zufolge nicht ausgeschöpft werden, weil die Transportleistung an Kapazitätsgrenzen stößt, die sich derzeit bereits abzeichnen.

Fazit

In der Mehrzahl der Städte ist in den nächsten zwei Jahrzehnten mit einer steigenden Verkehrsleistung sowohl im Personenverkehr als auch im Güterverkehr zu rechnen, sofern bei den abzusehenden Trends keine grundlegende Änderung eintritt, z. B. als Folge eines erheblichen und nachhaltigen Anstiegs der Kraftstoffpreise. Im Personenverkehr wird insbesondere der MIV ansteigen, im Güterverkehr werden es der Straßengüterverkehr und der Schienengüterverkehr sein. Auf kleinräumlicher Ebene wird es erhebliche Unterschiede bezüglich der Verkehrsentwicklung geben. In welchem Umfang das Verkehrsaufkommen in den einzelnen Städten steigen wird und auf welche Verkehrsträger der Anstieg entfallen wird, kann die städtische Verkehrspolitik, vor allem auf längere Sicht, wirksam beeinflussen. Bereits heute bestehen zwischen Städten wesentliche Unterschiede bezüglich des Modal Splits. Eine städtische Verkehrspolitik wird die Ziele Energieeinsparung und Klimaschutz sowie Reduktion der Schadstoff- und Lärmemissionen nur dann wirksam unterstützen können, wenn sie einem Wachstum des motorisierten Straßenverkehrs entgegenwirkt. Ein steigendes Verkehrsaufkommen wird insbesondere dort zur Herausforderung werden, wo der wachsende motorisierte Verkehr zu unzumutbaren Belastungen für Mensch und Umwelt führt oder wo aufgrund unzureichender Verkehrsinfrastruktur Engpässe auftreten.

4.2 Anpassung des öffentlichen Verkehrsangebotes an Bevölkerungsrückgänge

Die Bevölkerungsprognosen lassen erwarten, dass die Bevölkerung in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten deutlich schrumpfen wird. Das Statistische Bundesamt geht in seiner mittleren Variante der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung davon aus, dass die Bevölkerung von heute 82 Millionen bis zum Jahr 2030 auf bis zu 77 Millionen Einwohner absinken wird. Bis 2050 könnte sie auf unter 69 Millionen Einwohner zurückgehen.[5]

Der Bevölkerungsrückgang konzentriert sich derzeit noch auf Regionen in den neuen Bundesländern. Bis zum Jahr 2020 ist jedoch auch in den alten Bundesländern für die Mehrzahl der Landkreise und kreisfreien Städte ein Bevölkerungsrückgang zu erwarten. Ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung wird zur Normalität werden (Grafik 4). Vor allem Städte in den neuen Bundesländern sowie in strukturschwachen Regionen der alten Bundesländer werden weitere Bevölkerungsrückgänge hinnehmen müssen, wenngleich sich der

[5] Statistisches Bundesamt (2006), Variante 1-W1, „mittlere“ Bevölkerung, Untergrenze.

Rückgang in den neuen Bundesländern vielerorts deutlich abschwächen und es auch dort zunehmend Städte mit stabiler oder wachsender Einwohnerzahl geben wird. In Westdeutschland sind weniger gravierende gesamtstädtische Bevölkerungsrückgänge zu erwarten als vielmehr auf einzelne Stadtteile konzentrierte Entleerungsprozesse, die in den neuen Bundesländern ebenfalls zu beobachten sind.[6]

Die Studie „Szenarien zur Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050“ geht davon aus, dass in schrumpfenden Regionen nicht nur das Verkehrsaufkommen sondern auch die Verkehrsleistungen sowohl des MIV als auch des ÖPNV im Personenverkehr deutlich zurückgehen werden. Für den ÖPNV in kleinen Orten, vor allem in schrumpfenden Regionen, wird bis 2050 ein dramatischer Rückgang des Verkehrsaufkommens vorhergesagt. Dieser wird in erster Linie auf den Rückgang der Zahl der Schüler zurückzuführen sein. Außerhalb der Kernstädte wird der Anspruch der Daseinsvorsorge in weiten Teilen der schrumpfenden Regionen mit herkömmlichen Linienverkehrsangeboten nicht mehr zu erfüllen sein.[7]

4.3 Energieeinsparung und Klimaschutz

Mit dem integrierten Klima- und Energieprogramm hat die Bundesregierung das Ziel gesetzt, den Verbrauch an fossilen Energieträgern deutlich zu senken und den CO_2-Ausstoß in Deutschland bis zum Jahr 2020 um 40 % zu reduzieren. Das Maßnahmenprogramm der Bundesregierung soll nicht nur den Klimaschutz wirksam vorantreiben, sondern auch die Versorgungssicherheit erhöhen und die volkswirtschaftliche Belastung aus steigenden Öl- und Gaspreisen verringern.[8]

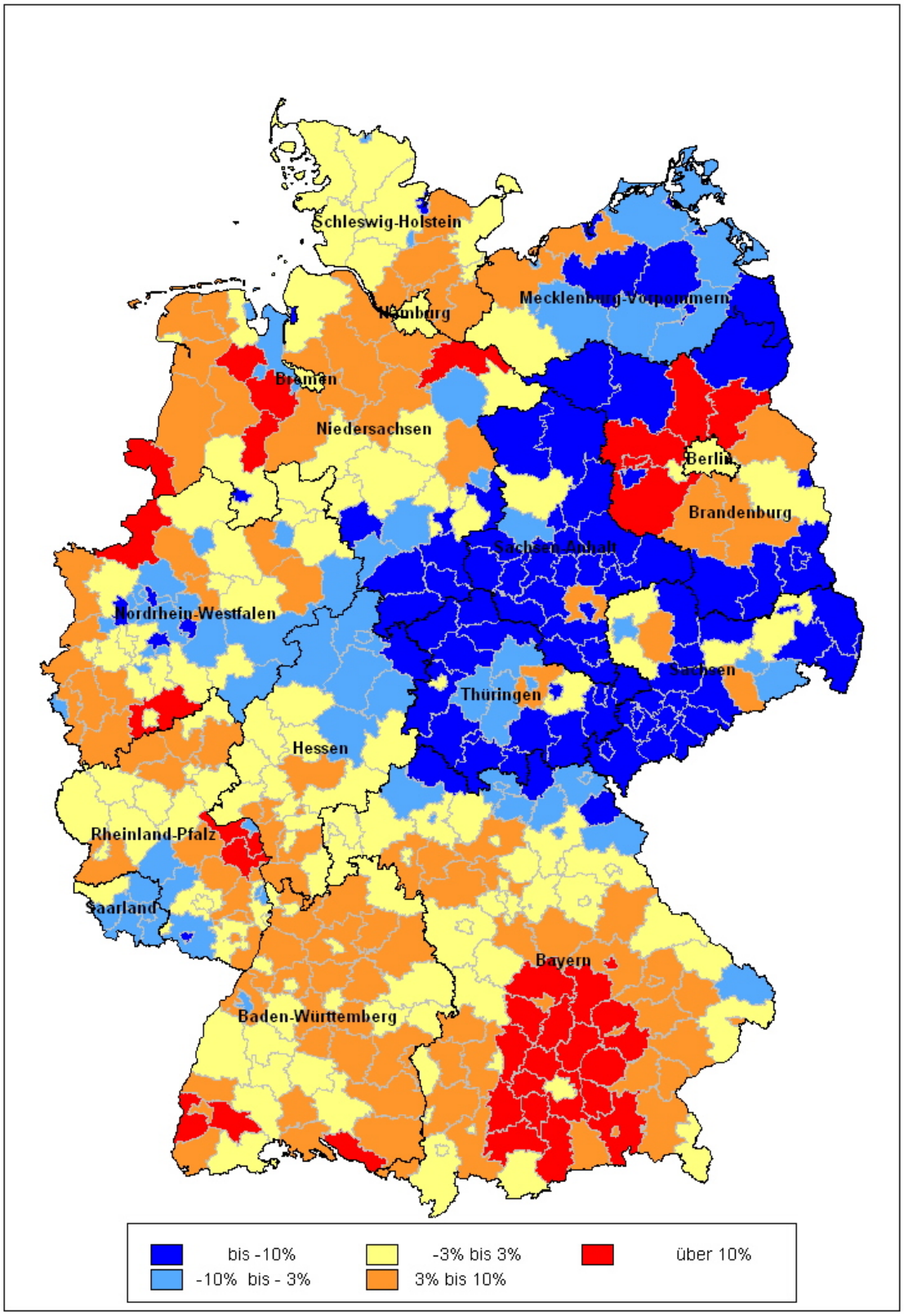
Auf den Verkehrssektor entfallen 18 % des CO_2-Ausstoßes in Deutschland und etwa die Hälfte des Mineralölverbrauchs, der Großteil davon auf den Straßenverkehr. Aufgrund des weiterhin hohen Potenzials zur CO_2-Reduktion und zur Senkung des Mineralölverbrauchs nimmt der Verkehrssektor eine Schlüsselstellung in der Klimaschutz- und Energiepolitik der Bundesregierung ein. Seit 1999 konnten sowohl beim CO_2-Ausstoß als auch beim Mineralölverbrauch des Verkehrssektors bereits erhebliche Reduktionen erzielt werden. (Tabellen 2 und 3).

---

[6] Vgl. Expertenkreis Stadtentwicklung (2006).

[7] Vgl. Traffic and Mobility Planning GmbH, Deutsches Institut für Urbanistik, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2006), S. 5 f.

[8] S. ausführlicher: Müller, Martin (2008).



Datenquelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050. CD-ROM. Bonn 2006.

Grafik 4: Veränderung der Bevölkerungszahl von 2002 bis 2020 in Landkreisen und kreisfreien Städten

Tabelle 2: CO_2-Emissionen nach Emittentengruppen in Deutschland (Mio. t)

	1990	1999	2006	1990–2006	1999–2006
Energiewirtschaft	414,9	334,1	366,1	-11,8 %	+9,6 %
Industrie	238,6	180,0	182,3	-23,6 %	+1,3 %
Haushalte	129,5	119,9	117,2	-9,5 %	-2,3 %
Gewerbe/Handel/Dienstleistungen	64,0	48,8	46,0	-28,1 %	-5,7 %
Verkehr	**162,5**	**186,2**	**160,6**	**-1,2 %**	**-13,8 %**
davon Straßenverkehr	**150,4**	**175,0**	**148,9**	**-1,0 %**	**-14,9 %**
davon Pkw	**n. a.**	**111,5**	**100,3**	**n. a.**	**-10,0 %**
Summe andere Sektoren	22,7	10,6	38,1	+67,8 %	+259,4 %
Gesamt	**1.032,2**	**879,6**	**880,3**	**-14,7 %**	**+0,1 %**

Quelle: Wirsching, Max (2008).

Tabelle 3: Mineralölverbrauch Inlandsabsatz in Deutschland (in Mio. t)

	1990	1999	2006	1990–2006	1999–2006
Ottokraftstoff	**31,3**	**30,3**	**22,2**	**-29,1 %**	**-26,7 %**
davon Pkw*	**26,5**	**30,6**	**24,0**	**-9,4 %**	**-21,6 %**
Dieselkraftstoff	**21,8**	**28,8**	**28,8**	**+32,1 %**	**+/-0 %**
davon Pkw*	**5,0**	**6,7**	**12,1**	**+142,0 %**	**+80,6 %**
Heizöl, leicht	31,8	29,6	26,4	-17,0 %	-10,8 %
Heizöl, schwer	8,5	6,9	6,3	-25,9 %	-8,7 %
Bitumen	2,9	3,6	3,0	+3,5 %	-16,7 %
Sonstige (u. a. Rohbenzin)	26,5	29,0	32,0	+20,8 %	+10,3 %
Gesamt	**122,8**	**128,2**	**118,7**	**-3,3 %**	**-7,4 %**

* Angaben für Pkw errechnet als Inländerfahrleistung (d. h. einschl. der Auslandsstrecken deutscher Kfz, aber ohne die Inlandsstrecken ausländischer Kfz). Insofern können die Pkw-Verbrauchswerte nur bedingt mit den Angaben MWV zum Inlandsabsatz von Mineralölprodukten verglichen werden. Vielmehr stellen sie grobe Orientierungswerte dar. Umrechnung: Diesel 1 t = 1.200 Liter, Benzin 1 t = 1.300 Liter.

Quelle: Wirsching, Max (2008).

Die städtische Verkehrspolitik hat vielfältige Möglichkeiten, die Ziele Energieeinsparung und Klimaschutz zu unterstützen. Diese Möglichkeiten erstrecken sich auf vier Handlungsfelder:

1. Reduktion des motorisierten Verkehrs,
2. Erhöhung des Anteils des ÖPNV am motorisierten Verkehr,
3. Verflüssigung des Straßenverkehrs (die Verflüssigung des Straßenverkehrs kann jedoch auch kontraproduktiv wirken, wenn z. B. ein flüssigerer Straßenverkehr zu einer Erhöhung des Verkehrsaufkommens führt, weil mehr Berufspendler den Pkw benutzen),
4. Senkung von Energieverbrauch und CO_2-Ausstoß im ÖPNV und im städtischen Fuhrpark.

Bisher ist der Straßenverkehr als das Stiefkind des kommunalen Klimaschutzes anzusehen.[9] Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der mangelnden Akzeptanz von Einwohnern und Gewerbetreibenden gegenüber Maßnahmen, die den motorisierten Verkehr beschränken.

4.4 Verringerung der Schadstoff- und Lärmemissionen sowie des Flächenverbrauchs des Verkehrs

Der motorisierte Verkehr bringt über die Emission von Treibhausgasen hinaus noch weitere negative externe Effekte für Mensch und Umwelt mit sich. Dazu zählen:

- Emissionen von Luftschadstoffen,
- Lärmemissionen
- Flächenverbrauch,
- Verkehrsunfälle sowie Behinderung und Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer.

Werden Lärm- und Schadstoffemissionen nicht in verträglichen Grenzen gehalten, können Herz-Kreislauf-, Atemwegs- und Krebserkrankungen sowie Allergien die Folge sein. Zu den problematischsten Luftschadstoffen des Verkehrs zählen Stickoxide, Schwefeldioxid, Ozon, Benzol, Dieselruß und sonstiger Feinstaub. Schätzungen zufolge werden 10.000 bis 19.000 vorzeitige Todesfälle in Deutschland allein auf die Partikelemissionen aus Dieselfahrzeugen zurückgeführt.[10] Und mehr als zwölf Millionen Menschen sind tagsüber Straßenverkehrslärm mit gesundheitsschädlichen Lärmpegeln von über 65 dB (A) ausgesetzt. Die Folgen sind

[9] WZB, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg., 2005), S. 41 ff.

[10] Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg., 2005), S. 36 f.

zunehmende Schlafstörungen und erhebliche lärmbedingte Gesundheitsrisiken. Zudem bedeuten Lärm- und Geruchsbelästigungen sowie Behinderungen und Stresssituationen im Straßenverkehr eine Einschränkung der Lebensqualität.

Zu den Herausforderungen für die städtische Verkehrspolitik zählt daher, diese negativen Auswirkungen des motorisierten Verkehrs auch bei steigendem Verkehrsaufkommen in vertretbaren Grenzen zu halten und wo angebracht zu reduzieren. Soweit sich die dafür erforderlichen Maßnahmen dem Einfluss der Städte entziehen, müssen Bund, Länder oder EU die erforderliche Initiative ergreifen. Hierzu zählen Auflagen zur Installation Schadstoffe vermeidender Technologien oder zur Begrenzung der Lärmemissionen sowie steuerliche Anreize und breit angelegte finanzielle Fördermaßnahmen zur Anschaffung von Fahrzeugen mit geringem Kraftstoffverbrauch und geringer Umweltbelastung.

Seit dem 01.01.2005 gelten gemäß EU-Luftreinhalterichtlinie strengere Vorschriften für die Emission von Luftschadstoffen im innerörtlichen Straßenverkehr.[11] Für das Jahr 2010 sieht die Richtlinie eine weitere Verschärfung der Grenzwerte für Feinstaub sowie eine Begrenzung der NO2-Emissionen vor. Die Feinstaubemissionen werden jedoch in vielen Städten bereits heute erheblich überschritten. Die bisher ergriffenen Maßnahmen, die vor allem an der Fahrzeugtechnik ansetzen, reichen nicht aus. Es müssen daher zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, die an Umfang und Ausgestaltung des Verkehrs ansetzen.[12]

Zur Reduktion der Lärmbelastungen hat die Europäische Union im Jahr 2002 die Umgebungslärmrichtlinie erlassen, die mit der Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in deutsches Recht übergegangen ist.[13] Nach den neuen Vorschriften mussten in einer ersten Stufe bis zum 30. Juni 2007 für alle Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohnern Lärmkarten erstellt werden. Zudem mussten alle Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen, die ein vorgegebenes Verkehrsaufkommen überschreiten, kartiert werden. Auf Grundlage der Lärmkarten waren bis zum 18. Juli 2008 Lärmaktionspläne auszuarbeiten, auf deren Grundlage die Lärmemissionen vermindert werden sollen. Bei der Erstellung dieser Aktionspläne sollte die Öffentlichkeit beteiligt und über Entscheidungen unterrichtet werden. In einer zweiten Stufe soll die Erstellung von Lärmkarten und Aktionsplänen auch für alle Ballungsräume mit mehr als 100.000 Einwohnern sowie weitere Hauptverkehrsstra-

[11] Europäische Union (1999).

[12] Vgl. Friedrich, Axel (2007), S. 35–46.

[13] Europäische Union (2002).

ßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen erfolgen. Die Fristen zur Erstellung sind hierfür der 30. Juni 2012 bzw. der 18. Juli 2013. [14]

Ein weiteres Handlungsfeld stellt die Reduktion des Flächenverbrauchs durch den Verkehr dar. Die Bundesregierung hat in ihrer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel vorgegeben, bis zum Jahr 2020 die jährliche Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen von rund 130 Hektar auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren.[15] Vor allem der MIV trägt zum Verkehrsflächenbedarf bei.

4.5 Anpassung des städtischen Verkehrs an die sich ändernden Mobilitätsbedürfnisse in einer alternden Gesellschaft

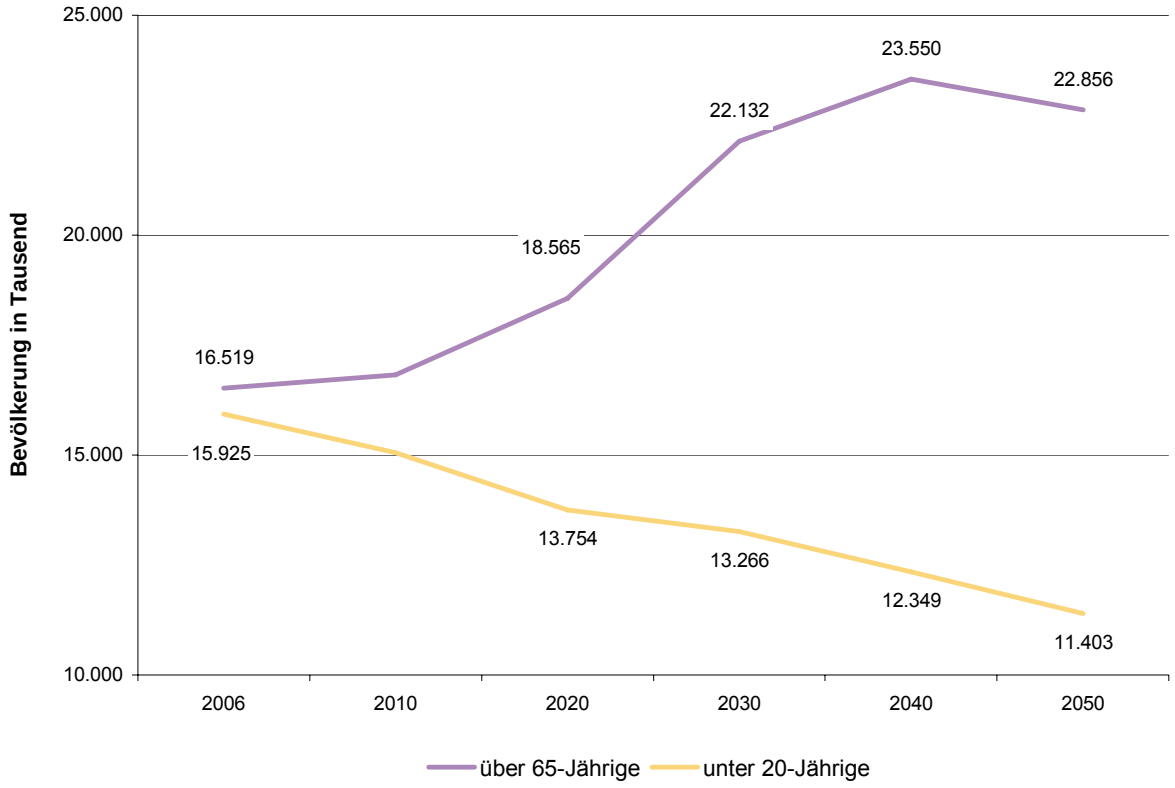
Im Jahr 2006 gab es in Deutschland 16,5 Millionen Menschen über 65 Jahren und rund 17 Millionen Menschen unter 20 Jahren. In den nächsten Jahrzehnten wird sich die Anzahl der Menschen in diesen Altersgruppen deutlich auseinanderentwickeln (Grafik 5). Während die Zahl der Senioren über 65 bis zum Jahr 2050 voraussichtlich auf mindestens 22,9 Millionen ansteigen wird, wird es dann maximal noch 11,4 Millionen Menschen unter 20 Jahren in Deutschland geben.[16] Zwischen 2020 und 2030 wird sich der Zuwachs der Bevölkerung über 65 Jahren voraussichtlich deutlich beschleunigen. Ab 2040 wird ein Rückgang erwartet, der allerdings deutlich geringer ausfallen wird als der Anstieg der vorausgehenden Jahrzehnte.

---

[14] Vgl. Umweltbundesamt (2008) sowie Reidenbach, Michael u. a. (2008), S. 312.

[15] Bundesregierung (2002), S. 194. Die amtierende Bundesregierung hat bekräftigt, die Nachhaltigkeitsstrategie fortzuführen und weiter zu entwickeln (vgl. http://www.bmu.de/nachhaltige_entwicklung/stategie_und_umsetzung/nachhaltigkeitsstrategie/doc/38935.php, Stand 2.12.2009).

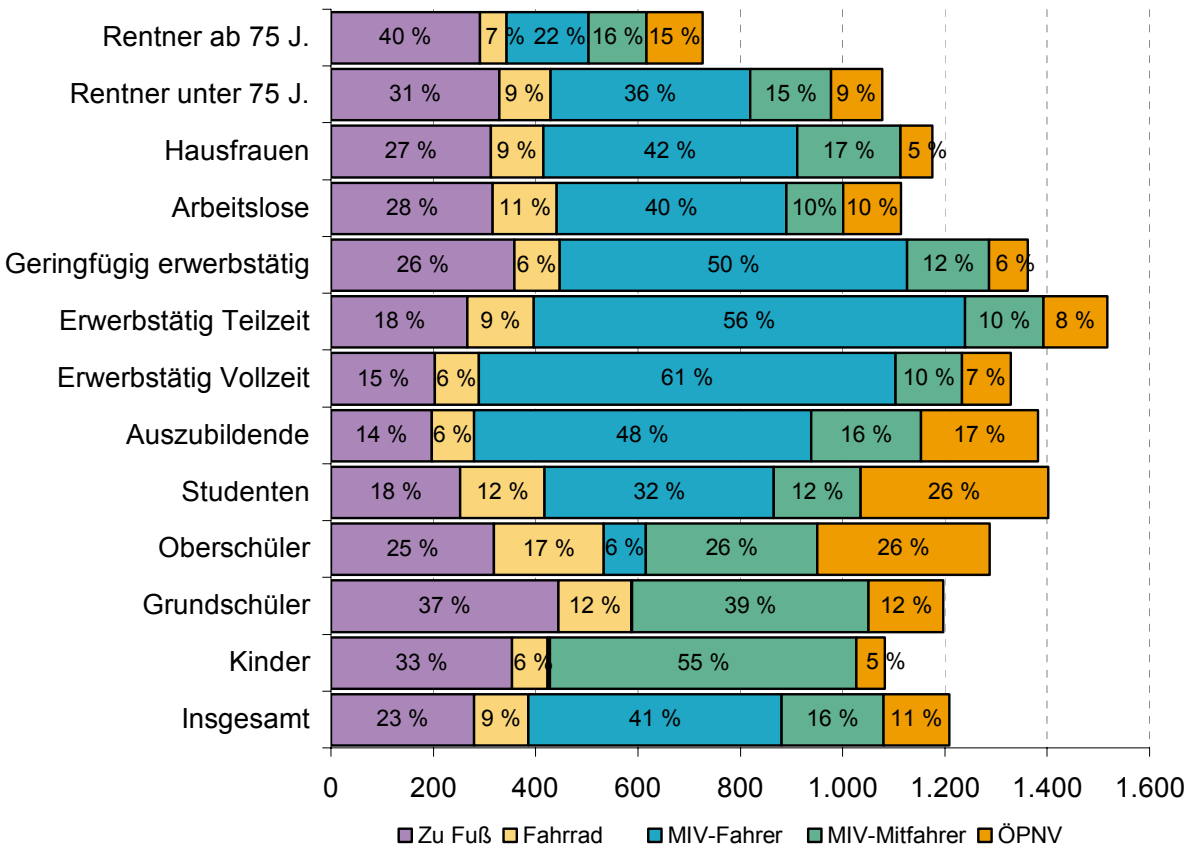
[16] Vgl. Statistisches Bundesamt (2006), Variante 1-W1, „mittlere“ Bevölkerung Obergrenze sowie Variante 1-W1, „mittlere“ Bevölkerung Untergrenze.



Quelle für Grundzahlen: Statistisches Bundesamt (2006).
11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes
Unter 20-Jährige: Variante 1-W1, „mittlere“ Bevölkerung, Obergrenze
Über 65-Jährige: Variante 1-W1, „mittlere“ Bevölkerung, Untergrenze

Grafik 5: Bevölkerungsentwicklung über 65-Jähriger und unter 20-Jähriger bis 2050

Die Alterung der Gesellschaft wird erhebliche Konsequenzen für die Verkehrsentwicklung haben, denn das Mobilitätsbedürfnis und die Mobilitätsmöglichkeiten älterer Menschen unterscheiden sich deutlich von denen jüngerer Menschen. In hohem Alter werden die Menschen weniger mobil und benötigen ein höheres Maß an Verkehrssicherheit, denn Bewegungsfreiheit, Trittsicherheit, Reaktionsgeschwindigkeit, Gehör und Sehvermögen nehmen ab, die Verletzlichkeit dagegen zu. Zudem bewegen sich alte Menschen langsamer und weisen häufiger Behinderungen auf. Senioren sind deutlich mehr zu Fuß unterwegs und benutzen häufiger öffentliche Verkehrsmittel als der Durchschnitt der Bevölkerung (Grafik 6). Letzteres haben sie mit Schülern, Auszubildenden und Studenten gemeinsam, die den ÖPNV noch häufiger nutzen. Dafür fahren Senioren weit weniger oft mit dem Pkw; den Erwerbstätige am meisten nutzen. Welche Konsequenzen die Alterung der Gesellschaft für die Nachfrage nach dem ÖPNV hat, hängt von der demografischen Entwicklung in der Region ab.



Anmerkung: MIV ist der motorisierte Individualverkehr

Quelle: Brandt, Iris (2007).

Grafik 6: Wege je Person nach Verkehrsarten in 2004 (Anteil der genutzten Verkehrsmittel in Prozent)

Ebenso wie für das Phänomen der Bevölkerungsschrumpfung gilt, dass auf kleinräumlicher Ebene erhebliche Divergenzen in der Entwicklung der Altersstruktur auftreten werden. In den neuen Bundesländern ist diese gegenläufige Entwicklung – Zunahme der älteren Bevölkerung, Abnahme der jüngeren – schon jetzt weit verbreitet und wird sich vielerorts fortsetzen. Hierzu wird die anhaltende Abwanderung junger Menschen aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit wesentlich beitragen. Aber auch in vielen westdeutschen, eher ländlich geprägten oder strukturschwachen Regionen ist die Alterung der Bevölkerung ein prägendes Phänomen.

Die bereits heute auftretenden Divergenzen lassen sich schon auf Ebene der Bundesländer anhand der Schülerzahlen belegen: Zwischen 1998 und 2005 ist die Zahl der Schüler in den ostdeutschen Flächenländern insgesamt um 5,5 % zurückgegangen, während die Schülerzahlen in den westdeutschen Flächenländern noch durchweg angestiegen sind. Die Fortsetzung des Schülerrückgangs in den neuen Bundesländern wird für den öffentlichen Verkehr von erheblicher Bedeutung sein, da der Transport von Schülern und Auszubildenden dort einen wesentlichen Teil des Verkehrsaufkommens im öffentlichen Personennahverkehr

ausmacht.[17] Auf regionaler Ebene wird dieses Problem auch in den alten Bundesländern zunehmend auftreten.

Aus diesen Prognosen lässt sich für die zukünftigen Anforderungen an den städtischen Verkehr folgendes schließen: Die zunehmende Anzahl an Senioren und ihr steigender Anteil an der Gesamtbevölkerung wird zu einem steigenden Bedarf an alten- und behindertengerechten öffentlichen Verkehrsmitteln und Gehwegen sowie sicheren Überquerungsmöglichkeiten an Straßen führen. Der Rückgang an Schülern und Studenten wird dagegen für sich genommen die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsmitteln sinken lassen. Gleichwohl müssen auch sichere Fuß- und Fahrradwege und öffentliche Nahverkehrsangebote für Schüler gewährleistet werden, wenn Städte für junge Menschen und insbesondere Familien mit Kindern attraktiver werden wollen. Verkehrssicherheit, Barrierearmut und Sicherung eines bedarfsgerechten öffentlichen Nahverkehrsangebotes für ältere Menschen und Schüler werden somit für die Verkehrspolitik der Stadt der Zukunft von deutlich wachsender Bedeutung sein. Vielerorts wird dies bei rückläufiger Auslastung des ÖPNV geleistet werden müssen. Damit wird zunehmend zu überprüfen und diskutieren sein, ob unrentable Angebote eingestellt bzw. eingeschränkt oder aufrechterhalten werden sollen oder ob Alternativen vorhanden sind, um das Mobilitätsbedürfnis der Menschen zu befriedigen, die auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind. Damit wird auch die Frage an Bedeutung gewinnen, inwieweit Mobilität ein vom Staat zu sicherndes Grundbedürfnis ist.

4.6 Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Städte als Wirtschaftsstandorte innerhalb Deutschlands und Europas

Damit Städte ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandorte erhalten und ausbauen können, sind sie in die nationalen und transeuropäischen Verkehrsnetze einzubinden. Die Strategien der Städte hierzu liegen unter anderem in der Ertüchtigung wichtiger Stadt-Umland-Radialstraßen sowie von Bahnanschlüssen, Schiffs- und Flughäfen zur optimalen Anbindung an den Personen- und Güternah- und -fernverkehr.[18]

4.7 Bewältigung des hohen Investitionsbedarfes bei gravierenden Finanzierungsengpässen

Der kommunale Investitionsbedarf im Verkehrssektor hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Die zentralen Einflussgrößen sind die Entwicklung der Verkehrsleistung und des Verkehrsaufkommens sowie des Modal Splits. Deren Entwicklung hängt wiederum von anderen

---

[17] Vgl.: Canzler, W., Knie, a., Schöller, O. (2007).

[18] Vgl. für Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg., 2003).

Faktoren ab, zu denen die Entwicklung der Bevölkerung, der Wirtschaftskraft und Wirtschaftsstruktur, der Siedlungsstruktur sowie der Energiepreise und sonstigen Mobilitätskosten zählen. Von entscheidender Bedeutung sind zudem politische Weichenstellungen. Hier steht derzeit das Ziel einer ökologisch und ökonomisch nachhaltigen Verkehrsentwicklung im Vordergrund.

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat in einer Studie den Investitionsbedarf in der kommunalen Verkehrsinfrastruktur für den Zeitraum 2006 bis 2020 geschätzt.[19] Berücksichtigt wurden Investitionen in kommunale Straßen, Fußgänger- und Fahrradverkehr, Parkierungsanlagen, Lärmschutzeinrichtungen, Verkehrsinformations- und Verkehrssteuerungssysteme sowie Fahrzeuge und Infrastruktur des ÖPNV. Bei der Schätzung wurde von dem Szenario einer ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigen Stadt- und Verkehrsentwicklung ausgegangen.

Insgesamt schätzt das Deutsche Institut für Urbanistik den Investitionsbedarf für Ersatz, Modernisierung und Erweiterung von Infrastruktur und Fahrzeugen im kommunalen Verkehr auf 200 Mrd. EUR (Tabelle 4). Davon entfällt mit 161,6 Mrd. EUR der Löwenanteil auf den kommunalen Straßenverkehr; 38,4 Mrd. EUR entfallen auf den ÖPNV.

[19] Vgl. Reidenbach, Michael u. a. (2008).

Tabelle 4: Investitionsbedarf in den kommunalen Verkehr in Deutschland 2006 bis 2020
(Ersatz-, Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen)

	Investitionsbedarf in Mrd. EUR
Kommunaler Straßenverkehr	**161,6**
davon:	
Straßen in Baulast der Gemeinden	125,2
Fuß- und Fahrradverkehr	21,1
Parkierungsanlagen, Quartiersgaragen, Park-and-ride	2,5
Lärmschutz	4,4
Verkehrsinformations- und -steuerungssysteme	8,4
ÖPNV	**38,4**
davon:	
Erweiterungsbedarf	9,2
Ersatzbedarf	28,7
Nachholbedarf (Anpassung an geänderte Sicherheitsanforderungen und Herstellung von Barrierefreiheit)	0,5
Insgesamt	**200**

Quelle: Reidenbach, Michael u. a. (2008).

Bezüglich des Investitionsbedarfes für den ÖPNV geht das Institut davon aus, dass sich die Investitionsentwicklung stärker regional differenziert. In ländlichen Regionen wird mit einem weiteren weitgehend flächendeckenden Rückgang des ÖPNV gerechnet. Dazu tragen die zu erwartenden Bevölkerungsrückgänge, insbesondere die Verringerung der Schülerzahlen, die Notwendigkeit zu Kosteneinsparungen und die weiter zunehmende Motorisierung der Bevölkerung bei. In Ballungsräumen mit stark ausgelasteten und überlasteten Verkehrsstrukturen und einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsfläche wird dagegen mit einem weiteren Ausbaubedarf für den ÖPNV gerechnet, insbesondere im Schienennetz.

Für die Investitionstätigkeit in die kommunale Verkehrsinfrastruktur in Deutschland gibt es keine umfassende Statistik. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat auf Basis amtlicher Daten und Erhebungen berechnet, dass Kämmereihaushalte, Zweckverbände mit Kameralistik und Unternehmen in kommunalem Mehrheitsbesitz im Jahr 2002 in den Bereichen Verkehr und Nachrichtenübermittlung zusammen 8,7 Mrd. EUR investiert haben. Damit sind die In-

vestitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur weitgehend erfasst. Demgegenüber steht für den Zeitraum 2006 bis 2020 ein geschätzter durchschnittlicher jährlicher Investitionsbedarf in Höhe von 13,3 Mrd. EUR.

Die Statistik der Rechnungsergebnisse für die Gemeinden und Gemeindeverbände des Statistischen Bundesamtes bietet einen Anhaltspunkt, wie sich die kommunalen Verkehrsinvestitionen seit 2002 entwickelt haben. Danach sind die Investitionen in den Straßenbau der Gemeinden und Gemeindeverbände von 5,1 Mrd. EUR in 2002 auf 4,3 Mrd. EUR in 2006 gesunken. Aus der Kassenstatistik für die öffentlichen Haushalte lässt sich ersehen, dass die Investitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Straßenbau in 2007 etwa ebenso hoch ausfielen wie in 2006. Da die Straßenbauinvestitionen den überwiegenden Teil der Investitionen in den kommunalen Verkehr ausmachen, lässt diese Entwicklung darauf schließen, dass die gesamten Investitionen in den kommunalen Verkehr in 2006 und 2007 deutlich hinter dem geschätzten Bedarf zurückgeblieben sind.[20]

Diese Einschätzung steht in Einklang mit der Entwicklung der gesamten kommunalen Investitionen und der Kommunalfinanzen. Um ihre Verschuldung einzugrenzen, haben Städte und Gemeinden ihre Sachinvestitionen seit Mitte der neunziger Jahre massiv gekürzt. Von 1995 bis 2005 sind die Investitionen um über ein Drittel auf 18,6 Mrd. EUR zurückgeführt worden. Zwar konnten sie in den Jahren 2006 und 2007 aufgrund der Haushaltsüberschüsse wieder aufgestockt werden. Jedoch lagen sie 2007 mit 20 Mrd. EUR immer noch um 4,7 Mrd. EUR niedriger als 2000.[21] Der Expertenkreis Stadtentwicklung warnte bereits im Jahr 2006: „Im Gegensatz zu den steigenden Herausforderungen haben Städte und Gemeinden aufgrund der erheblichen Konsolidierungszwänge ihre Investitionen seit Jahren verringert. Seit dem Jahr 2003 waren ihre Investitionen insgesamt geringer als ihre Abschreibungen. Das Infrastrukturvermögen der Städte und Gemeinden hat somit an Substanz verloren. Damit ist eine kritische Grenze erreicht.“[22] Untersuchungen des Deutschen Instituts für Urbanistik zur Investitionstätigkeit kommunaler Unternehmen deuten zudem darauf hin, dass auch die kommunalen Unternehmen ihre Investitionen seit den neunziger Jahren deutlich zurückgeführt haben.[23]

Ursächlich für das Defizit kommunaler Investitionen sind die erheblichen finanziellen Konsolidierungszwänge des Großteils der Städte und Gemeinden. Diese haben sich durch die Finanzierungsdefizite des kommunalen Sektors in den neunziger Jahren und in den Jahren

---

[20] Vgl. Statistisches Bundesamt (2008) und (2008a).

[21] Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2008).

[22] Expertenkreis Stadtentwicklung (2006).

[23] Vgl. Reidenbach, Michael (2006) sowie Expertenkreis Stadtentwicklung (2006), S. 23 f.

2001 bis 2005 wesentlich verstärkt. Für die Investitionstätigkeit wirkt sich besonders negativ aus, dass die Investitionszuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen bereits in den neunziger Jahren deutlich zurückgeführt wurden. Im Jahr 2007 lagen die Investitionszuweisungen an die Kommunen mit 7,6 Mrd. EUR um knapp 2 Mrd. EUR unterhalb der Investitionszuweisungen des Jahres 1996. Die Investitionszuweisungen wurden sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern zurückgeführt. Dies hat gravierende Auswirkungen auf die Investitionsfähigkeit der Städte und Gemeinden. Im Jahr 2007 wurden fast 40 % der kommunalen Investitionen in Deutschland über Investitionszuweisen finanziert. In den neuen Bundesländern lag der Finanzierungsanteil mit drei Vierteln noch wesentlich höher.

Um die kommunalen Investitionen zu stärken, haben Bundesregierung und KfW Bankengruppe im Jahr 2009 die „Investitionsoffensive Infrastruktur für strukturschwache Kommunen“ im Rahmen des Konjunkturpakets I „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ gestartet. Zur Verstetigung der Investitionen bei wichtigen Infrastrukturvorhaben stellt die KfW Förderbank in den Jahren 2009 und 2010 Förderkredite über jeweils 1,5 Mrd. EUR zu besonders günstigen Konditionen für Infrastrukturinvestitionen von Kommunen, gemeinnützigen Organisationen und kommunalen Unternehmen in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bereit. Die Zinsverbilligung wird aus dem Bundeshaushalt finanziert. Mit diesen Mitteln können auch Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur in erheblichem Umfang unterstützt werden. Zusätzlich bietet die KfW weitere Förderprogramme, die zur Finanzierung für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur genutzt werden können an (zu den Programmen s. Kasten 2 im Anhang).

Im Rahmen des Konjunkturpakets II „Beschäftigung und Stabilität“ stellt der Bund darüber hinaus 10 Mrd. EUR für ein kommunales Investitionsprogramm zur Verfügung. Ein Schwerpunkt dieses Programms sollen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sein.

Diese Investitionsoffensiven tragen erheblich zur Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit bei. Sie sind als gezielte Programme zur Stabilisierung der kommunalen Investitionstätigkeit gegen den Konjunkturabschwung konzipiert. Angesichts der zu erwartenden wirtschaftlichen Entwicklung ist nicht davon auszugehen, dass sich die finanzielle Lage der Städte und Gemeinden darüber hinaus grundlegend verbessern wird. Um einem Investitionsdefizit dauerhaft entgegenzuwirken, wird es deshalb erforderlich sein, trotz der finanziellen Engpässe auf allen föderalen Ebenen, auch mittel- und langfristig zusätzliche finanzielle Mittel für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur zu mobilisieren.

4.8 Fazit

Für die nächsten Jahre besteht ein hoher Bedarf an Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur und in Verbesserungen und Anpassungen des Leistungsangebotes im ÖPNV. Der Investitionsbedarf entsteht zu einem großen Teil durch die Notwendigkeit zu Ersatzinvestitionen, aber auch zur Modernisierung, Erweiterung und Anpassung von Verkehrswegen und ÖPNV. Zu den zentralen Herausforderungen für die kommunale Verkehrspolitik zählen die Bewältigung des für Gesamtdeutschland wachsenden Verkehrsaufkommens, Bevölkerungsrückgänge, die demografische Alterung und Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen von Lärm, Luftschadstoffen und Kohlendioxid sowie des Energieverbrauchs. Die aktuelle Investitionstätigkeit in der kommunalen Infrastruktur bleibt deutlich hinter dem Bedarf zurück. Wesentliche Ursache dafür sind die Erfordernisse zur Eindämmung der Haushaltsdefizite auf allen föderalen Ebenen. Die „Investitionsoffensive Infrastruktur für strukturschwache Kommunen“, die Bundesregierung und KfW im Rahmen des Konjunkturpakets I „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ gemeinsam gestartet haben und das kommunale Investitionsprogramm des Bundes im Rahmen des Konjunkturpakets II können die kommunale Investitionstätigkeit auch in der Verkehrsinfrastruktur spürbar stärken. Die Investitionsoffensiven sind jedoch als gezielte Maßnahme zur Stabilisierung der kommunalen Investitionstätigkeit gegen den Konjunkturabschwung konzipiert. Die Aussichten für die wirtschaftliche Entwicklung lassen nicht erwarten, dass sich die finanzielle Situation der Kommunen darüber hinaus in den nächsten Jahren grundlegend verbessern wird. Aufgrund des Investitionsdefizits wäre es deshalb erforderlich, trotz der finanziellen Engpässe auf allen föderalen Ebenen, auch mittel- und langfristig zusätzliche finanzielle Mittel für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur zu mobilisieren.

5. Handlungserfordernisse und -möglichkeiten zur Umsetzung nachhaltiger städtischer Verkehrskonzepte

Im Folgenden wird ein Überblick gegeben, welche Lösungsstrategien grundsätzlich geeignet sind, um die skizzierten Herausforderungen zu bewältigen. Welche Lösungsansätze im Einzelfall erfolgreich sind, hängt von den Gegebenheiten vor Ort ab. So dürfte in schrumpfenden Städten und Stadtteilen die Notwendigkeit zum Rückbau von Infrastruktur und zur Aufrechterhaltung eines Grundangebotes im ÖPNV im Vordergrund stehen. In Städten mit hohem und wachsendem Verkehrsaufkommen wird es dagegen primär darum gehen, die Folgen des motorisierten Verkehrs zu bewältigen und seinen Anstieg einzudämmen.

5.1 Stadt- und Verkehrsplanung und -entwicklung

Stadtplanung und Stadtentwicklung haben wesentlichen Einfluss auf die Quantität des Verkehrsaufkommens und den Modal Split. Umgekehrt beeinflussen die Verkehrsverhältnisse beispielsweise Entscheidungen über Wohn- und Unternehmensstandorte und damit die Stadtentwicklung. Um die Wechselwirkungen zwischen Stadtentwicklung und Verkehrsentwicklung angemessen berücksichtigen zu können, sollte die Verkehrsplanung und -entwicklung mit der Stadtplanung und -entwicklung zusammengeführt werden. Hierzu kann ein so genannter Masterplan dienen.[24] Bei der Aufstellung und Umsetzung eines Masterplanes sollten die Politikbereiche Stadtplanung Verkehr, Umwelt, und Wirtschaft im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung zusammenarbeiten. Bisher gibt es nur wenige Städte, die Verkehrs- und Stadtentwicklung in einem umfassenden Gesamtkonzept planen und umsetzen.[25]

Bei der Verkehrsplanung sollten alle Verkehrsarten integriert betrachtet werden, um Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen für den motorisierten Straßenverkehr, den ÖPNV oder den Fuß- und Fahrradverkehr berücksichtigen zu können. Notwendig ist eine integrierte Gesamtbetrachtung des Stadtverkehrs, bei der Maßnahmen und Instrumente der beteiligten Ressorts und Akteursgruppen aufeinander abgestimmt und Ursachen- und Wirkungszusammenhänge berücksichtigt werden. Eine solche integrierte Verkehrspolitik stellt eine komplexe Aufgabe dar, die nicht von heute auf morgen umfassend gelingen kann. Sie muss auf Dauer angelegt werden. Die zu erarbeitenden Handlungsstrategien müssen sowohl die aktuelle Situation als auch die mittel- und langfristig angestrebten Zustände und Ziele berücksichtigen. Dabei sind Ist-Analysen und Prognosen für die zukünftige Verkehrsentwicklung und die erforderlichen Investitions- und Finanzierungsbedarfe in den unterschiedlichen Verkehrsbereichen zu berücksichtigen.

Aus Sicht der ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit sind kompakte Siedlungsstrukturen von Vorteil, da sie dazu beitragen, motorisierten Verkehr zu vermeiden und die Attraktivität des so genannten Umweltverbundes (Fuß- und Radverkehr sowie ÖPNV) zu erhöhen. Strategien hierzu sind:

- Ausrichtung von Stadtplanung und -entwicklung am Leitbild der kompakten Stadt zur Verminderung des motorisierten Individualverkehrs und der Realisierung einer kompakten Siedlungsstruktur („Stadt der kurzen Wege“).

---

[24] Vgl. ADAC (2004) sowie Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004).

[25] Vgl. ADAC (2004).

- Mobilisierung der im Innenbereich vorhandenen Baulandpotenziale durch Nachverdichtungen und Baulückenschließungen in Innenstädten (Innenentwicklung vor Außenentwicklung).

- Verkehrsvermeidung durch eine Nutzungsmischung in Stadtquartieren, die die Lebensbereiche Wohnen, Freizeit, Arbeit und Bildung an einem Ort zusammenfasst.

- Ausweisung ausreichender Wohnbauflächen im Stadtgebiet und Erhöhung der Attraktivität des Wohnens in der Stadt.

- Schaffung fußgänger- und fahrradfahrerfreundlicher Städte durch ausreichende Berücksichtigung der Belange von Fußgängern und Radfahrern bei der Gestaltung der Verkehrsräume.

- Schaffung eines möglichst flächendeckenden, bedarfsgerechten ÖPNV-Angebotes.

- Neubaugebiete dort ausweisen, wo ein guter Anschluss an den ÖPNV möglich ist, und diese frühzeitig anschließen.

Da ein großer Teil der Verkehrsströme über Stadtgrenzen hinausgeht, sollten Städte und Gemeinden ihre Stadt- und Verkehrsentwicklungskonzepte miteinander abstimmen und bei der Umsetzung kooperieren. Das kann Ressourcen sparen und Zielkonflikte vermeiden, zum Beispiel bei der Errichtung von Einzelhandels- und Freizeitzentren sowie bei Standortkonzepten für Wohn- und Gewerbesiedlungen.

Bei der Reduktion des Aufkommens an motorisiertem Verkehr und der Stärkung des Umweltverbundes werden Stadtentwicklung und Stadtplanung auf gesamtstädtischer Ebene nur langfristig grundlegende Änderungen bewirken können. Grundsätzlich erfordert die Veränderung bestehender Siedlungs- und Verkehrsstrukturen Anpassungen, die Bewohnern und Gewerbetreibenden nur in Grenzen zumutbar sind. Zudem sind dazu oft größere Bauvorhaben erforderlich, die für Städte und Steuerzahler mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden sind. Relativ kurzfristig können eher lokal wirkende Einzelmaßnahmen wie Verkehrsverlagerungen durch den Bau einer Umgehungsstraße, die Einrichtung verkehrsberuhigter Zonen oder eine punktuelle Erweiterung des Streckennetzes im ÖPNV umgesetzt werden. Eine Stadtentwicklung, die die nachhaltige Umgestaltung des städtischen Verkehrs im Zielsystem berücksichtigt, erfordert daher eine langfristige, in die gesamte Stadtentwicklung integrierte Verkehrsentwicklungsstrategie, die sich aus einer Vielzahl von Einzelprojekten zusammensetzt.

5.2 Motorisierter Individual- und Straßengüterverkehr

Zur Bewältigung und Eindämmung des steigenden Verkehrsaufkommens im motorisierten Straßenverkehr können unter anderen folgende Maßnahmen Erfolge bringen:[26]

- Bau, Erweiterung von Umgehungs- und Durchgangsstraßen,
- ein verbessertes ÖPNV-Angebot
- Förderung des Radfahrens durch sichere Radwege, Radspuren, Fahrradparkhäuser etc.,
- Verbesserung des Verkehrsflusses durch Telematik (z. B. Parkleitsysteme, Steuerung von Ampeln mit Verkehrsrechnern zur Optimierung der Verkehrsströme, Verkehrsbeeinflussungssysteme wie dynamische Geschwindigkeitsregelung oder Tunnelsteuerung),
- knappheitsorientierte Parkraumbewirtschaftung,
- zeitliche Begrenzungen für die Nutzung innerstädtischer Straßen,
- autofreies oder autoarmes Wohnen,
- Carsharing-Konzepte.

Bei der Eindämmung der Gesundheits- und Umweltbelastung kommen ergänzend unter anderem folgende Maßnahmen zum Einsatz:

- Geschwindigkeitsbegrenzungen,
- Lärm mindernde Fahrbahnbeläge,
- Lärmschutzwälle und -wände,
- Verlagerung und Bündelung von Verkehr auf Strecken durch wenig oder gar nicht bebaute Gebiete,
- Umweltzonen mit Fahrverboten für Kfz mit hohen Schadstoffemissionen oder Nachtfahrverbote,
- Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit.

---

[26] Vgl. ADAC (2004) sowie Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004).

Die unterschiedlichen Instrumente können unter Umständen zu Zielkonflikten führen. So können Maßnahmen, die Staus verringern und den Durchfluss im Straßenverkehr erhöhen, zwar dazu beitragen, das Verkehrsaufkommen besser zu bewältigen. Jedoch kann sich dadurch das Verkehrsaufkommen insgesamt erhöhen, weil als Folge mehr Menschen mit dem Pkw fahren. Auch können Umgehungsstraßen die negativen Gesundheits- und Umwelteffekte eventuell nur verlagern. Die Wirkungen solcher Maßnahmen sind daher im Einzelfall vorher abzuwägen.

Zur Reduktion des MIV können insbesondere auch Kapazitätserweiterungen und ein verbessertes Leistungsangebot im ÖPNV beitragen. Auf die verkehrspolitische Bedeutung des ÖPNV und dessen Entwicklungsmöglichkeiten wird in Abschnitt 4.3. näher eingegangen.

Eines der größten Probleme des MIV ist seine enorme Flächeninanspruchnahme. Insbesondere in den Städten trägt der ruhende Verkehr zur Beeinträchtigung der Wohn- und Aufenthaltsqualität bei und reduziert die Flächen, die Fußgänger und Radfahrer nutzen können. Der Umgang mit dem ruhenden Verkehr ist daher ein wichtiger Aspekt in den Verkehrsentwicklungsplänen der Städte.[27] Eines der Hauptprobleme ist dabei die hohe Parkraumnachfrage in innerstädtischen Gründerzeitwohnquartieren. Lösungen werden meistens über ordnungsrechtliche Maßnahmen wie Anwohnerparken und Parkraumbewirtschaftung gesucht. Auch eine Verknappung des Parkraumangebotes wird zunehmend angestrebt. Investitionen der öffentlichen Hand in Anlagen des ruhenden Verkehrs sind seit Jahren rückläufig und auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Bau und Bewirtschaftung von Parkhäusern und Tiefgaragen erfolgen zunehmend durch private Investoren.[28]

Eine weitere besondere Herausforderung für die Verkehrspolitik ist in vielen Städten die Integration des wachsenden Wirtschaftsverkehrs in die vorhandene Verkehrslandschaft durch organisatorische und infrastrukturelle Maßnahmen. Dynamische Verkehrsinformations- und -leitsysteme leisten hierzu einen wichtigen Beitrag. Um einen höheren Einschaltgrad von Bahn- und Binnenschifffahrt im Güterverkehr zu erreichen, sind Vernetzungen der unterschiedlichen Verkehrssysteme zu entwickeln und am Markt durchzusetzen. Dazu sind Kooperationen zwischen Infrastrukturbetreibern, Verkehrs- und Wirtschaftsunternehmen sowie öffentlicher Verwaltung erforderlich. Mögliche Lösungen können zum Beispiel Güterverkehrszentren oder Umschlagterminals bieten, die die Verlagerung von Gütertransporten von der Straße auf die Schiene oder Wasserstraßen organisieren. Ein weiterer Lösungsansatz sind City-Logistik-Systeme, die die Optimierung von Auslastung und Minimierung der Fahr-

[27] Vgl. Reidenbach u. a. (2008), S. 308.

[28] Vgl. ebenda, S. 303 ff.

tenanzahl im Güterverkehr zum Ziel haben. Dies kann zur Entlastung der städtischen Verkehrsinfrastruktur und höherer Wirtschaftlichkeit des städtischen Güterverkehrs beitragen. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass Güterverkehrszentren und City-Logistik-Systeme aufgrund des damit verbundenen Abstimmungs- und Koordinationsaufwandes mit nicht unerheblichen Umsetzungsschwierigkeiten verbunden sind und wenig Akzeptanz finden. Aus Sicht des Verkehrsclubs Deutschland und des BUND erscheinen kommunikative und partizipative Planungsverfahren wie Güterverkehrsrunden, runde Tische und Gesprächsplattformen Erfolg versprechender.[29] Der Städte- und Gemeindebund befürwortet diese auch, benennt jedoch die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Transporteure untereinander als häufig auftretendes Problem. Eine Gesprächsbereitschaft sei deshalb oft nur über Zwangsmaßnahmen wie Gewichtsbeschränkungen oder Zeitfenster in Fußgängerzonen zu erreichen.[30]

5.3 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Verkehrspolitische Bedeutung des ÖPNV

Der Öffentliche Personennahverkehr trägt in vieler Hinsicht dazu bei, die Herausforderungen in der Verkehrspolitik auf regionaler und kommunaler Ebene besser zu bewältigen:

- Beim Einsatz moderner und effizienter Fahrzeuge fallen die Emissionen von Schadstoffen und Lärm gegenüber dem motorisierten Individualverkehr erheblich geringer aus.
- Der öffentliche Nahverkehr ermöglicht eine Reduktion der Emissionen von Treibhausgasen und des Kraftstoffverbrauchs. Bereits bei mäßiger Auslastung ermöglichen Busse und Bahnen gegenüber dem Pkw-Verkehr eine deutliche Reduktion der CO_2-Emissionen.[31]
- Die Verkehrssicherheit im ÖPNV ist höher als im MIV.
- Durch die gebündelte Beförderung von Verkehrsteilnehmern und die erheblich geringere Beanspruchung von Parkraum reduziert der ÖPNV den Flächenbedarf gegenüber dem MIV.
- Der ÖPNV trägt dazu bei, Überlastungen des Straßennetzes zu vermeiden oder zu reduzieren.

---

[29] Verkehrsclub Deutschland, BUND (2006) sowie ADAC (2003).

[30] Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004), S. 7.

[31] Vgl. Wirsching, Max (2008), S. 81 sowie Markgraf, Thomas; Wagner., Michael (2008), S. 18−22.

Aus diesen Gründen wäre eine Ausweitung des ÖPNV gegenüber dem MIV wünschenswert. Die Prognose der Verkehrsentwicklung bis 2025 lässt jedoch erwarten, dass für Deutschland insgesamt bei Fortschreibung der bestehenden und abzusehenden Trends ein Rückgang der Verkehrsleistung im ÖSPV zu erwarten ist.

Zuständigkeiten, gesetzliche Rahmenbedingungen und Wettbewerb im ÖPNV

Bevor darauf eingegangen wird, welche Maßnahmen ergriffen werden können, um den Anteil des ÖPNV an der Verkehrsleistung zu steigern, soll dargelegt werden, welche Akteure für Ausgestaltung, Durchführung und Finanzierung des ÖPNV verantwortlich sind und wie die gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen ausgestaltet sind. Die **Gesetzgebungskompetenz für den ÖPNV** ist auf drei politische Ebenen verteilt – Länder, Bund, EU. Die auf diesen Ebenen erlassenen Gesetze und Verordnungen regeln die Zuständigkeiten im ÖPNV und die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Handeln der verantwortlichen Akteure.

Länderebene:

Die **Landesnahverkehrsgesetze der Bundesländer** regeln die Aufgabenträgerschaft im **ÖSPV** und teilweise auch die Verteilung von Landeszuschüssen. Eine Umfrage der Wirtschaftsprüfungs- und -beratungsgesellschaft Deloitte in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger ergab, dass rund **zwei Drittel aller Aufgabenträger im ÖPNV Landkreise** sind, gut **ein Fünftel kreisfreie Städte** und die restlichen 13 % kreisangehörige Gemeinden und gemeinschaftliche Organisationsformen.[32] In 87 % der Fälle waren die Aufgabenträger ausschließlich für den Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV = Busse, Straßenbahnen, U-Bahnen bzw. Stadtbahnen), nur in 13 % gleichzeitig auch für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV = Verkehrsleistungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen im Nahverkehr wie RegionalExpress, RegionalBahn oder S-Bahn) zuständig. Die Aufgabenträger tragen die Verantwortung für den ÖSPV als Leistung der Daseinsvorsorge. Ihre Aufgabe ist es, den ÖSPV zu planen und in Auftrag zu geben. Zentrales Planungsinstrument ist der Nahverkehrsplan (s. Kasten 1). Außerdem gewähren sie den Verkehrsunternehmen Zuschüsse für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen. Die **Aufgabenträger für den SPNV** sind dagegen überwiegend **auf regionaler Ebene oder bei den Ländern** angesiedelt.

Die meisten Aufgabenträger des ÖPNV sind in Verkehrsverbünden, Verkehrsgemeinschaften, Tarifverbünden oder Tarifgemeinschaften organisiert, in denen alle Verkehrsmittel mit einem Fahrschein genutzt werden können. Im Regelfall sind dies Zweckverbände, denen die

[32] Deloitte (2007).

Aufgabenträger bestimmte Regieaufgaben übertragen haben. Dies sind neben der Tarifabstimmung unter anderem auch die Aufstellung der Nahverkehrspläne.

Kasten 1: Der Nahverkehrsplan als zentrales Planungsinstrument im ÖPNV

Der Nahverkehrsplan ist das zentrale Planungsinstrument der Aufgabenträger für den ÖPNV. Er soll die Grundlage für eine bedarfsorientierte und finanziell realistische Ausgestaltung des ÖPNV schaffen. Auf kommunaler Ebene beschränkt sich der Nahverkehrsplan meist auf den ÖSPV, da die Aufgabenträger für den SPNV in der Regel auf regionaler Ebene oder bei den Ländern angesiedelt sind. Für den ÖSPV ergibt sich die Verpflichtung zur Aufstellung eines Nahverkehrsplans aus § 8 (3) PBefG. Die Landesnahverkehrsgesetze verpflichten Kreise, kreisfreie Städte oder Zweckverbände zur Aufstellung dieser Pläne. Nach den Bestimmungen des PBefG sind sie mit den Verkehrsunternehmen abzustimmen.

Ziele, Mindestinhalte und Aufstellungsverfahren werden in den Nahverkehrsgesetzen der Länder geregelt. Die Aufgabenträger können mit dem Nahverkehrsplan Einfluss auf die Gestaltung des ÖPNV nehmen und ihre Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge wahrnehmen. Zur Daseinsvorsorge gehört vor allem die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit ÖPNV-Leistungen. Was eine ausreichende Bedienung ist, überlässt der Gesetzgeber dem Aufgabenträger. Die Landesnahverkehrsgesetze machen nur allgemeine Vorgaben. Meistens gehören dazu die Versorgung der Allgemeinheit, soziale Belange, Verkehrsentlastung, Umweltschutz sowie landesplanerische und wirtschaftliche Aspekte.

Der Nahverkehrsplan ist in seiner Außenwirkung nicht unmittelbar rechtlich verbindlich. Das macht ihn zu einem relativ flexiblen Instrument. Er dokumentiert den Willen des Aufgabenträgers, ein bestimmtes ÖPNV-Angebot umzusetzen. Mit dem Nahverkehrsplan legt er seine Ziele und Vorstellungen dar und kommuniziert sie anderen Akteuren und Interessengruppen (Verkehrsunternehmen, Bürger und Fahrgäste, Verbände, Wirtschaft, Arbeitnehmer). Damit werden Transparenz und Mitwirkung sichergestellt. Der Nahverkehrsplan dient auch der Abstimmung mit benachbarten Aufgabenträgern sowie den meist auf regionaler Ebene oder bei den Ländern angesiedelten Aufgabenträgern und Managementorganisationen für den SPNV. Inhalte des Nahverkehrsplans und der Ablauf der Aufstellung sind in den meisten Nahverkehrsgesetzen der Länder weitgehend vorgegeben.

Zu den üblichen Inhalten gehören unter anderem:

- **Zieldefinition**: Welche verkehrspolitischen Ziele werden verfolgt? Welche Funktion soll der ÖPNV dabei haben? Will ein Aufgabenträger den ÖPNV als Aufgabenträger aktiv selber gestalten oder diese Rolle den Verkehrsunternehmen überlassen?
- **Zielkonkretisierung und Anforderungsprofil**: Vorgabe messbarer quantitativer Ziele und Anforderungen.
- **Bestandsaufnahme und Mängelanalyse**: Das vorhandene ÖPNV-Angebot ist planerisch zu dokumentieren. Außerdem ist zu analysieren, inwieweit es den grundlegenden Zielsetzungen entspricht. Dazu gehört die Darstellung des Bestandes und der Entwicklung des Fahrgastaufkommens sowie des Bestandes und der angestrebten Entwicklung der ÖPNV-Netze. Ebenso sind Rahmenbedingungen der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur und der konkurrierende Verkehr (besonders der MIV) einzubeziehen.
- **Prognose der voraussichtlichen Entwicklung**: Zu prognostizieren sind die Rahmenbedingungen, wie z. B. die Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung, und darauf aufbauend die Verkehrsentwicklung selbst. Dabei sollten soziale, rechtliche, stadt- und raumplanerische sowie finanzielle Belange berücksichtigt werden.
- **Qualitäts- und Umweltstandards:** Die Aussagen des Nahverkehrsplanes zu den angestrebten Standards müssen konkret und im Vergabeprozess operationalisierbar sein. Qualitätsstandards müssen durch Aufgabenträger und/oder Verkehrsunternehmen mit vertretbarem Aufwand beeinflussbar und steuerbar sein.
- Tarifgestaltung und Entwicklung von Gemeinschaftstarifen.

- **Investitions- und Finanzplan**. Welche Finanzierungsmöglichkeiten bestehen, wie viele Mittel stehen zur Verfügung und welche Investitionen können damit umgesetzt werden? Die Mittelausstattung entscheidet über die Umsetzbarkeit des planerisch dokumentierten Angebots. Der Investitions- und Finanzplan sollte auch eine Risikoabschätzung für den kommunalen Haushalt ermöglichen.

Als Planungshorizont für ÖPNV-Verbesserungsmaßnahmen geben die meisten Nahverkehrsgesetze einen Zeitraum von fünf Jahren vor. Soweit langfristige Maßnahmen im investiven Bereich in den Nahverkehrsplan aufgenommen werden, wird meist ein Zeitraum von bis zu 15 Jahren angesetzt.

In der Umfrage von Deloitte in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger gab etwa die Hälfte der Aufgabenträger an, dass ihr Einfluss auf die ÖPNV-Gestaltung verbesserungsfähig sei. In 41 % der Fälle wurde die Infrastrukturplanung nicht vom Aufgabenträger sondern vom Verkehrunternehmen durchgeführt. Angebotsplanung und Leistungskontrolle wurden in jeweils mehr als einem Fünftel der Fälle den Verkehrsunternehmen überlassen.[33]

Bundesebene:

Das **Personenbeförderungsgesetz (PBefG)** regelt in Deutschland die Bedingungen für die Personenbeförderung im ÖSPV. Nach dem Gesetz sind die Verkehre im **ÖSPV** nicht durch die kommunalen Aufgabenträger sondern durch **staatliche Genehmigungsbehörden** in Form von Liniengenehmigungen zu konzessionieren. Zuständig sind meistens die Bezirksregierungen oder die Landesverwaltungsämter. Es gibt zwei Genehmigungsformen, § 13 für „eigenwirtschaftliche“ und § 13 a für „gemeinwirtschaftliche“ Verkehre. Grundsätzlich soll der ÖSPV eigenwirtschaftlich erfolgen.

Eigenwirtschaftliche Verkehre sind nach § 8 (4) „Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinn“. Verkehre, deren Aufwand so nicht gedeckt werden kann, sind **gemeinwirtschaftlich** und im Ausschreibungswettbewerb zu vergeben. Die Pflicht zu einer Ausschreibung regelt eine Rechtsverordnung des Bundes („Geringste Kosten Verordnung“[34]). In der Praxis werden meist eigenwirtschaftliche Genehmigungen erteilt, für die eine Ausschreibung nicht erforderlich ist. Faktisch kommt jedoch kaum eine Leistung des ÖSPV ohne öffentliche Zuschüsse aus.[35]

Die gesetzliche Grundlage für den **SPNV** in Deutschland ist das **Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)**. Nach § 1 (1) dient es „der Gewährleistung eines sicheren Betriebs der Eisenbahn und eines attraktiven Verkehrsangebotes auf der Schiene sowie der Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs auf der Schiene beim Erbringen von Ver-

[33] Deloitte (2007).

[34] Verordnung zur Anwendung von § 13a Abs. 1 Satz 1 des Personenbeförderungsgesetzes vom 15. Dezember 1995.

[35] Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg., 2005), S. 7 sowie Personenbeförderungsgesetz (PBefG).

kehrsleistungen und dem Betrieb von Eisenbahninfrastrukturen.“ Das **Regionalisierungsgesetz** regelt als Artikel 4 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes die Regionalisierung des SPNV. Es sieht vor, dass Planung, Organisation und Finanzierung durch die Länder näher geregelt werden. Das Regionalisierungsgesetz schreibt zudem die Verteilung der so genannten Regionalisierungsmittel auf die Länder vor, die aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer finanziert werden. Diese Mittel sollen insbesondere der Finanzierung des SPNV dienen, werden zu einem geringen Teil aber auch für den ÖSPV eingesetzt.

Europäische Ebene:

Die EU hat einen für alle Mitgliedstaaten verbindlichen **Rechtsrahmen für den Wettbewerb** im ÖPNV geschaffen, der durch die nationalen Gesetze zu konkretisieren ist. Die Auslegung der derzeit relevanten **EU-Verordnung (VO) 1191/69** hat zu Rechtsstreitigkeiten geführt, da sie Ausnahmen zulässt. Der Streit in Deutschland geht faktisch vor allem um die Frage, inwieweit die Gewährung öffentlicher Mittel an ein Verkehrsunternehmen für den Betrieb einer Linie bzw. eines Liniennetzes als Beihilfe zu werten ist und eine Ausschreibungspflicht bedingt. Auf Grundlage der vorherrschenden Rechtsauffassung hat sich folgender Umgang mit der Wettbewerbsverordnung durchgesetzt, der zu einer weitgehenden Einschränkung des Wettbewerbs im deutschen ÖSPV-Markt geführt hat:

Die Leistungserbringung im ÖSPV wird in Deutschland durch Unternehmen in mehrheitlich kommunalem Eigentum dominiert. Allerdings haben in den letzten Jahren viele Kommunen aufgrund ihrer schwierigen finanziellen Lage ihre Verkehrsbetriebe an private Betreiber, darunter auch Global Player, verkauft. Die Erträge der Verkehrsunternehmen ergeben sich nicht allein aus den Einnahmen aus Beförderungs- oder sonstigen Leistungsentgelten. Zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge gleichen die jeweiligen kommunalen Eigentümer bzw. Aufgabenträger die ungedeckten Kosten aus. Dieser Defizitausgleich kann nach der überwiegend vertretenen Rechtsauffassung als „sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne“ gemäß § 8 PBefG gewertet werden. Ein Verkehr kann daher – trotz faktischer Bezuschussung – aus juristischer Sicht als nicht bezuschusster, eigenwirtschaftlicher Verkehr betrieben werden. Ob dies so gehandhabt wird, liegt im Ermessen des Aufgabenträgers bzw. des Verkehrsunternehmens. Für den Aufgabenträger hat die Deklarierung als eigenwirtschaftlicher Verkehr den Vorteil, dass kein Ausschreibungswettbewerb erforderlich ist, sondern ein **Genehmigungswettbewerb** ausreicht. Beim Genehmigungswettbewerb reichen Verkehrsunternehmen bei der Genehmigungsbehörde Anträge ein, um die **Genehmigung zum exklusiven Betrieb einer Linie bzw. eines Liniennetzes** zu erhalten. Liegen mehrere Konzessionsanträge vor, bekommt der „beste Antrag“ die Genehmigung (Kriterien sind Tarife, Fahrplan, Übereinstimmung mit Nahverkehrsplan). Diese Genehmigungspraxis führt dazu, dass meistens stets das gleiche, dem Aufgabenträger gehörende Verkehrsunternehmen

die Konzession erhält. In fast allen Bundesländern hat sich diese Genehmigungspraxis durchgesetzt. Lediglich das Land Hessen verlangt von den Aufgabenträgern bei öffentlich co-finanzierten ÖPNV-Leistungen zwingend eine Ausschreibung. In der bundesweiten Umfrage von Deloitte in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger gaben lediglich 17 % der Befragten an, die ÖPNV-Leistungen durch öffentliche Ausschreibungen im Wettbewerb vergeben zu haben.[36]

Die im Oktober 2007 beschlossene **EU-Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (Marktöffnungsverordnung)** soll diese Praxis beenden und den ÖPNV stärker dem Wettbewerb öffnen. Sie schreibt vor, dass ausschließliche Rechte oder finanzielle Ausgleichsleistungen durch den Aufgabenträger nur noch auf Basis eines Dienstleistungsvertrags und unter Einhaltung restriktiver Kriterien zulässig sein sollen. Dienstleistungsverträge unterliegen im Regelfall der Ausschreibungspflicht, sofern die damit verbundenen Aufträge nicht unter eine Geringfügigkeitsgrenze fallen. Eine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht gilt, wenn öffentliche Verkehrsdienste vom Aufgabenträger selbst erbracht oder von einem internen Betreiber (In-House-Geschäft) durchgeführt werden sollen. Dies muss jedoch im Amtsblatt der EU ein Jahr vorher bekannt gemacht werden. Das ermöglicht privaten Verkehrsunternehmen, sich um die Konzession zu bewerben. Die Kommunen müssen die eingegangenen Angebote unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten und den vorgegebenen Leistungskriterien bewerten und dem wirtschaftlichsten bzw. besten Angebot den Zuschlag erteilen. Die neue Marktöffnungsverordnung soll mit ihrem Inkrafttreten am 03.12.2009 die bisherige EU-Verordnung (VO) 1191/69 ersetzen. Den Mitgliedstaaten wird ein Übergangszeitraum von 10 Jahren zu ihrer Umsetzung gewährt. Sie macht eine Novellierung des PBefG erforderlich. Erwartet wird, dass die Umsetzung der Marktöffnungsverordnung zu mehr Wettbewerb, Transparenz und Kostenkontrolle im ÖSPV führen wird. Eine Reihe von Kommunen dürfte sich allerdings dafür entscheiden, weiterhin ihr eigenes Verkehrsunternehmen ohne Ausschreibung mit der Durchführung des ÖSPV zu betrauen. Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass der Verzicht auf ein aufwendiges Ausschreibungsverfahren eventuell zu Kostenersparnissen führt.[37]

---

[36] Deloitte (2007).

[37] Vgl. www.fachportal.nahverkehr.nrw.de (2008) sowie Price Waterhouse Coopers (2008) sowie mofair e. V. (2008).

Finanzierung des ÖPNV

Mehr als die Hälfte der im deutschen ÖPNV umgesetzten Gelder stammen aus öffentlichen Haushalten.[38] Die in den vergangenen Jahren in vielen Verkehrsunternehmen erfolgreichen Restrukturierungsmaßnahmen haben zwar teilweise zu deutlich angestiegenen Kostendeckungsgraden geführt. Von wenigen Ausnahmen abgesehen wird aber auch in Zukunft der ÖPNV ohne öffentliche Zuschüsse nicht kostendeckend betrieben werden können.[39]

Die öffentlichen Finanzmittel für den SPNV und den ÖSPV stellen Bund, Länder und Kommunen aus unterschiedlichen Quellen zur Verfügung. Sie werden eingesetzt für

- die Bestellung von Verkehrsleistungen bei den Verkehrsunternehmen,
- die Finanzierung des laufenden Betriebs, z. B. über den Defizitausgleich im ÖSPV im kommunalen Querverbund,
- Ausgleichszahlungen für sozialpolitische Leistungen, z. B. vergünstigte Beförderungen von Schülern und Auszubildenden
- und Investitionen in Infrastruktur und Fahrzeuge.

Im **SPNV** stellen die **Regionalisierungsmittel** gemäß dem Regionalisierungsgesetz das zentrale öffentliche Finanzierungsinstrument dar. Die Regionalisierungsmittel stehen Ländern und Zweckverbänden als Bundeszuschüsse zur Verfügung. Sie werden weit überwiegend für die Bestellung von SPNV-Leistungen eingesetzt, zu einem geringeren Teil auch für Investitionen in Infrastruktur und Fahrzeuge. Die Regionalisierungsmittel wurden in den vergangenen Jahren zurückgeführt. Von 2006 bis 2008 sind sie von rund 7,1 Mrd. EUR auf 6,6 Mrd. EUR gesunken. Das Regionalisierungsgesetz sieht vor, dass sie ab 2009 wieder steigen, bis 2014 pro Jahr um 1,5 %. Dann soll über die Höhe der Regionalisierungsmittel neu entschieden werden.

Zur Finanzierung des **ÖSPNV** erhalten die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen in erheblichem Umfang Finanzhilfen von Bund und Ländern. Gesetzliche Grundlage für die Finanzierung des ÖSPNV durch den Bund ist das **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG),** vollständig Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und das im Zug der **Föderalismusreform** geschaffene **Ent-**

[38] Vgl. Zu den folgenden Ausführungen vergleiche Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg., 2005), S. 11 ff. sowie Transport und Technologie Consult GmbH, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (2003).

[39] Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg., 2005), S. 11.

flechtungsgesetz. Zu den grundgesetzlichen Änderungen der Föderalismusreform zählt auch die Entflechtung der Bund-Länder-Mischfinanzierungen gemäß GVFG. Die früher in die so genannten "Landesprogramme" GVFG geflossenen Bundesfinanzhilfen sind zum 31. Dezember 2006 ausgelaufen. Für den Wegfall erhalten die Länder seit 2007 entsprechend § 3 Abs. 1 des Entflechtungsgesetzes Ausgleichsbeträge aus dem Bundeshaushalt in Höhe von jährlich 1.335,5 Mio. EUR. Die Komplementärfinanzierung durch Länder und Gemeinden ist entfallen. Die Finanzhilfen sind zweckgebunden und sollen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden eingesetzt werden. Das "Bundesprogramm", einschließlich der Investitionshilfen für die Deutsche Bahn AG, wird dagegen fortgeführt. Es umfasst jährlich zusätzlich zu den Ausgleichszahlungen nach dem Entflechtungsgesetz rund 332,6 Mio. EUR.[40] Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, in welcher Höhe die den Ländern zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch angemessen und erforderlich sind. Ab dem 1. Januar 2014 entfällt die auf den Aufgabenbereich Verkehr bezogene Zweckbindung. Lediglich die "investive Zweckbindung" soll bestehen bleiben.[41]

Die KfW Bankengruppe bietet zusätzlich aus den Programmen KfW-Investitionskredit Kommunen, KfW-Investitionskredit Kommunen - flexibel, Sozial Investieren und Kommunal Investieren zinsgünstige Förderkredite für Investitionen von Kommunen und Unternehmen in die kommunale Infrastruktur an, die auch für den ÖPNV verwendet werden können (zur Ausgestaltung der Programme s. Kasten 2 im Anhang).

Kritik an der ÖPNV-Finanzierung und Reformansätze

Diverse Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass sich in Deutschland ein kompliziertes, intransparentes und inkonsistentes Fördersystem für den ÖSPV herausgebildet hat.[42] Das Deutsche Institut für Urbanistik kommt in seinem Handbuch zum ÖPNV zu dem Fazit, dass es sich für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen oft eher lohne, sich um Zuschussoptimierungen zu kümmern als um ein optimales Angebot.[43] Mehrere Kritikpunkte lassen sich gegen das Finanzierungssystem für den ÖSPV vorbringen:

---

[40] Vgl. http://www.bmvbs.de/Service/A-bis-Z/Staedtischer-Verkehr-,2750.1807/Die-Finanzhilfen-des-Bundes-zu.htm, Stand 21.10.08.

[41] Vgl.: Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG) sowie http://www.bmvbs.de/Verkehr/Oeffentlicher-Personennahverke-,1493/Gemeindeverkehrs-finanzierung.htm, Stand 31.10.08.

[42] Vgl. z. B. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg., 2005).

[43] Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg., 2005), S. 11 sowie allgemein Transport und Technologie Consult GmbH, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie 2003), S. 21 ff.

- Das Finanzierungssystem ist unübersichtlich und seine Logik teils nur schwer, teils gar nicht zu durchschauen.

- Das Finanzierungssystem ist nicht wettbewerbsneutral. Finanzhilfen für die Beschaffung von Fahrzeugen oder Komponenten sowie die Förderung von Bau, Erweiterung und Umrüstung von Betriebshöfen begünstigen die Verkehrsunternehmen, die bereits im Markt aktiv sind.

- Die Finanzierung erfolgt überwiegend aufwandsorientiert statt anreizorientiert. Dadurch entstehen hohe Mitnahmeeffekte und Fehlsteuerungen. Es bestehen zu wenige Anreize, das Verkehrsangebot zu verbessern, zusätzliche Fahrgäste zu gewinnen, Kosten einzusparen oder mit dem verfügbaren Budget mehr Verkehrsleistungen zu erbringen.

- Eine systematische Steuerung der Fördergelder ist wegen der Verschiedenartigkeit der Fördermaßnahmen und Eingriffsebenen schwierig.

Die diagnostizierten Schwächen in der Finanzierung des ÖPNV legen nahe, dass die von der EU eingeleitete Öffnung des ÖPNV-Marktes für den kontrollierten Wettbewerb die Effizienz nur dann wesentlich verbessern wird, wenn gleichzeitig auch das Finanzierungssystem weiter reformiert wird. Die Finanzhilfen sollten die Entstehung eines funktionsfähigen Wettbewerbs zwischen den Verkehrsunternehmen unterstützen und mit Anreizen zu mehr Kosteneffizienz und Qualitätsverbesserungen verbunden sein. Die Gewährung von Finanzhilfen für den ÖPNV sollte daher mit erfolgsorientierten Kriterien verknüpft werden. Dies könnte im Verhältnis Aufgabenträger - Verkehrsunternehmen zum Beispiel dadurch geschehen, dass die Verkehrsverträge als Anreizverträge ausgestaltet werden, die neben einer festen Vergütung für ein Grundangebot leistungsbezogene Prämien vorsehen. Diese können anhand messbarer Kriterien, wie zum Beispiel Fahrgastzahlen, Verkehrsleistung in Pkm oder Einnahmen aus Beförderungsentgelten, festgelegt werden. In mehreren Bundesländern wurden bereits Reformen der Finanzierung des ÖPNV auf den Weg gebracht.[44] Der Anwendbarkeit leistungsbezogener Kriterien dürften jedoch an Grenzen stoßen. Zum einen wird es immer Unsicherheit darüber geben und Verhandlungssache sein, welche Mittelausstattung ein Verkehrsunternehmen zur Aufrechterhaltung eines Grundangebotes benötigt. Zum anderen kann es im Einzelfall weder sinnvoll noch gerechtfertigt sein, in Städten oder Stadtteilen, in denen die Nachfrage, z. B. aufgrund eines Bevölkerungsrückgangs, sinkt, dies den Verkehrsunternehmen durch Kürzung der Leistungszulage anzulasten.

[44] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg., 2005), S. 12 ff. sowie Transport und Technologie Consult GmbH, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (2003).

Möglichkeiten zur Stärkung des ÖPNV

Um dem Rückgang des ÖPNV an der Verkehrsleistung entgegen zu wirken, wäre es erforderlich, seine Kapazitäten insgesamt kräftig auszuweiten. Notwendig dafür wäre eine deutliche Aufstockung des Investitionsvolumens im ÖPNV, verbunden mit einer Qualitäts- und Marketingoffensive. Denn eine deutliche Kapazitätsausweitung im ÖPNV löst nur dann Probleme, wenn eine hinreichende Anzahl von Verkehrsteilnehmern dazu bewogen werden kann, statt des eigenen Pkw öffentliche Busse und Bahnen zu benutzen. Dazu müssen einerseits die Leistungen des ÖPNV verbessert, andererseits die Nutzungskosten gegenüber dem MIV gesenkt werden. Hierzu eignen sich folgende Strategien:

- Verbesserung von Schnelligkeit, Sicherheit und Komfort im ÖPNV.
- Verbesserung der Verknüpfung von ÖPNV und Individualverkehr. Park-and-ride wird dabei allerdings zwiespältig bewertet. Einerseits trägt es dazu bei, das Pkw-Aufkommen in Großstädten zu verringern. Gerade in den Spitzenzeiten des Berufsverkehrs kann dies dort zur Reduzierung von Staus und einer Senkung der innerstädtischen Schadstoff- und Lärmemissionen beitragen. Andererseits kann Park-and-ride die Zersiedelung unterstützen. Zudem erhöht es den Flächenverbrauch und das Verkehrsaufkommen in den Gemeinden mit Park-and-ride Angeboten. Eine alternative oder ergänzende Lösung können Bike-and-ride-Angebote bieten.
- Verknappung bzw. Verteuerung von öffentlichem Parkraum.
- Bevorteilung des ÖPNV im Straßenverkehr, z. B. durch Vorfahrtsregeln und Busspuren.
- Förderung von Jobtickets ortsansässiger Unternehmen und Ausgabe von Jobtickets an kommunale Bedienstete.
- Mobilitätsberatung und Marketingoffensive zu Gunsten des ÖNPV.
- Mobilitätsmanagement und Mobilitätskonzepte. Hier hat sich insbesondere bewährt, wenn Städte aktiv an Unternehmen herantreten, um umweltfreundliche Mobilitätskonzepte zu unterstützen.
- Erhöhung der ökologischen Vorteilhaftigkeit des ÖPNV, z. B. durch die Anschaffung von Enhanced Environmentally Friendly Vehicles, das heißt von Bussen mit Abgasstandards oberhalb der für Neufahrzeuge gültigen Norm Euro 5 und von Bussen mit Hybridantrieb.

Um ein entsprechendes Maßnahmenprogramm zu Gunsten des ÖPNV umzusetzen, sind die verschiedenen Akteure im ÖPNV-Markt einzubinden. Hierzu zählen neben den Stadtverwal-

tungen, und politischen Entscheidungsträgern in den Städten und Landkreisen auch die regionalen Verkehrsverbünde und Verkehrsunternehmen sowie Interessengruppen.

Bisher wird allerdings seitens der Aufgabenträger überwiegend keine grundlegende Expansion des ÖPNV angestrebt. Eine Auswertung der Nahverkehrspläne verschiedener Städte durch das Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie lässt darauf schließen, dass die Ziele Verlagerung zum ÖPNV bzw. Reduzierung des MIV sowie Umweltschutz in vielen Nahverkehrsplänen nicht als explizite Ziele vorgegeben werden. Für eine Expansionsstrategie im ÖPNV wäre demnach bei vielen kommunalen Aufgabenträgern zunächst ein Umdenken erforderlich.[45]

Eine weitere zentrale Vorbedingung für eine kräftige Ausweitung des ÖPNV wäre zudem eine Erhöhung der finanziellen Ausstattung für Investitionen, Verbesserungen im Leistungsangebot und Senkungen der Beförderungsentgelte. Diese kann unter anderem durch einen effizienteren Mitteleinsatz und die Erschließung von Kostensenkungspotenzialen gewonnen werden. Um die vorhandenen Effizienzpotenziale zu erschließen und den Anreiz zur Kundenorientierung zu erhöhen, könnten eine stärkere Öffnung des ÖPNV-Marktes für den unternehmerischen Wettbewerb und eine anreizorientierte Reform der ÖPNV-Finanzierung einen wesentlichen Beitrag leisten.

Dass erhebliche Potenziale für eine Ausweitung des ÖPNV hierzulande bestehen, zeigt ein Blick über die Grenze. Ein Vergleich der ÖPNV-Nutzung zwischen westdeutschen und Schweizer Großstädten hat gezeigt, dass die ÖPNV-Nutzung in den Schweizer Großstädten im Allgemeinen beim Drei- bis Vierfachen der ÖPNV-Nutzung in den westdeutschen Großstädten liegt. Als Ursachen dafür wurden ein erheblich besseres Verkehrsangebot des ÖPNV, eine positivere Selbstdarstellung und Wahrnehmung des ÖPNV in der Öffentlichkeit sowie nachfragegerechtere Preise und Preisstrukturen identifiziert. Und die bessere Leistung des Schweizer ÖPNV wird nicht mit einem höheren, sondern mit einem etwa gleich hohen Volumen öffentlicher Förderung erzielt.[46]

Fazit

Eine deutliche Ausweitung des ÖPNV bzw. eine Erhöhung seines Anteils am Modal Split könnte wesentlich dazu beitragen, die Herausforderungen und Probleme, die mit dem wachsenden MIV verbunden sind, besser zu bewältigen. Inwieweit dies umsetzbar ist, hängt von

---

[45] Vgl. Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg., 2006), S. 33 ff.

[46] Vgl. Transport und Technologie Consult GmbH, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (2003), S. 86.

den Gegebenheiten vor Ort ab. Zu diesen Gegebenheiten zählen insbesondere die Akzeptanz, die in der Bevölkerung für den ÖPNV erzielbar ist, und die verfügbaren Finanzmittel und personellen Ressourcen. In jedem Fall gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, die Akzeptanz des ÖPNV zu erhöhen. Dazu zählen sämtliche Maßnahmen, die die Ausstattung des ÖPNV verbessern und ihn gegenüber dem MIV attraktiver werden lassen.

Die EU hat mit der Marktöffnungsverordnung den Übergang zu einem stärkeren Wettbewerb im ÖPNV eingeleitet. Die davon zu erwartenden Vorteile sind höhere Effizienz im Mitteleinsatz und daraus resultierend Kostenersparnisse. Die dadurch frei werdenden Mittel können für Maßnahmen zur Verbesserung der Kundenzufriedenheit, zur Werbung neuer Kunden sowie für Investitionen in Erhalt, Erneuerung und Erweiterung von Infrastruktur und Fuhrparks verwendet werden. Die Stärkung des Wettbewerbes unter den Verkehrsunternehmen über öffentliche Ausschreibungen ist jedoch nur ein Teilschritt zur Verbesserung der Entwicklungschancen für den ÖPNV. Gleichzeitig muss auch ein Finanzierungssystem für den ÖPNV geschaffen werden, das Anreize zu einer Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen, zur Verringerung von Fehlsteuerungen der knappen Mittel, zu einer höheren Kundenorientierung und zur Gewinnung neuer Kunden setzt.

5.4 Fuß- und Radverkehr

Keine andere Fortbewegungsart trägt so sehr zur Förderung von Gesundheit, Klima- und Umweltschutz, zur Reduktion des Flächenverbrauchs und zur Energieeinsparung bei wie das Radfahren und Zufußgehen. Mit dem Fahrrad werden im Bundesdurchschnitt etwa 9 % aller Verkehrswege im Personenverkehr zurückgelegt. Von der Tendenz her gilt, dass der Fahrradverkehr in mittelgroßen Städten einen deutlich höheren Anteil als in Großstädten hat. So liegt der Fahrradanteil an den mit allen Verkehrsmitteln zurückgelegten Wegen in deutschen Städten mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern im Durchschnitt bei 15 %, in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern dagegen nur bei 9 %. Spitzenreiter ist Münster mit 35 %. Dass in Deutschland für die Steigerung des Fahrradverkehrs noch ein hohes Potenzial besteht, zeigt das Beispiel der Niederlande. Dort werden 27 % der Verkehrswege im Personenverkehr mit dem Fahrrad zurückgelegt.[47]

Eine deutliche Erhöhung der Wegeanteile des Radverkehrs sollte daher in vielen Kommunen mit dem nötigen politischen Willen und geeigneten Fördermaßnahmen möglich sein. Dies gilt vor allem in den Ballungsräumen, wo die Hälfte aller Pkw-Fahrten kürzer als 5 km ist. Um den Fahrradverkehr in Deutschland weiter auszuweiten, hatte die Bundesregierung im Jahr

[47] Vgl. Reidenbach, Michael u. a. (2008), S. 304 sowie Bundesregierung (2007) sowie Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2002), S. 10.

2002 einen nationalen Radverkehrsplan 2002 bis 2012 beschlossen. Dieser Plan enthält Fördermaßnahmen zur Ausweitung des Radverkehrs, die der Bund gemeinsam mit Ländern und Gemeinden umsetzen will. [48]

Die Umsetzung soll an drei Punkten ansetzen:

1. Fahrradfreundliche Infrastruktur, (Ausbau von Radwegen, Radspuren auf Straßen, Fahrradständer- und -parkhäuser sowie Bike-and-ride-Anlagen und Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit).

2. Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Information (z. B. über Konferenzen, Messen, Ausstellungen und Broschüren, Informationsblätter, Kampagnen, Mobilitätserziehung in den Schulen, Mobilitätsberatung für Unternehmen).

3. Service und Dienstleistungen (kostenlose Fahrradmitnahme in Bussen und Bahnen, Mobilitätsberatung für Unternehmen und Private, Fahrradstationen für Schnellreparaturen und Fahrradwaschanlagen).

Entscheidend für die Umsetzbarkeit ist die Akzeptanz in der Bevölkerung. Dem Punkt Öffentlichkeitsarbeit kommt daher neben Investitionsmaßnahmen eine wesentliche Bedeutung zu. Darunter fällt auch die Einbindung der ortsansässigen Unternehmen, um die Nutzung des Fahrrades für den Weg zur Arbeit zu fördern, z. B. durch die Bereitstellung von Duschen für Radfahrer und Fahrradabstellplätze.[49]

Die Bundesregierung stellt in ihrem zweiten Fahrradbericht fest: „Vielfach ist es noch nicht gelungen, den Radverkehr in der kommunalen Stadtentwicklung und Gesamtverkehrsplanung sowie in den verkehrspolitischen Strategien hinreichend zu verankern.“[50] Aus diesem Grund ist es erforderlich, auch die für Verkehrsfragen zuständigen Kommunalpolitiker und Mitarbeiter in den Kommunalverwaltungen mit den Möglichkeiten zur Förderung des Fahrradverkehrs besser vertraut zu machen. Ziel sollte es sein, dass Städte in einen verkehrsmittelübergreifenden Gesamtverkehrsplan einen Verkehrsentwicklungsplan für den Fuß- und Radverkehr integrieren. Hierzu sollte eine Stärken-Schwächen-Analyse durchgeführt und die Potenziale zur Verbesserung und Ausweitung von Infrastruktur und Wegenetzen für Fahrrad-

[48] Vgl. Bundesregierung (2007) sowie Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2002).

[49] Eine ausführliche Auflistung der Möglichkeiten zur Förderung des Rad- und Fußverkehrs findet sich auch in Umweltbundesamt (Hrsg., 2001).

[50] Bundesregierung (2007), S. 15.

fahrer ausgelotet werden. Grundsätzlich sollten bei Bauvorhaben im Verkehr die Belange von Fahrradfahrern, ebenso wie die von Fußgängern, ausreichend berücksichtigt werden.

Der Fußverkehr hat mit rund einem Viertel einen deutlich höheren Anteil an allen zurückgelegten Wegen in Deutschland.[51] Allerdings dürfte sein Potenzial zur Verringerung des MIV sehr begrenzt sein, da hauptsächlich kurze Wege zu Fuß zurückgelegt werden. Wird dafür der Pkw genutzt, geschieht dies in der Regel aus Bequemlichkeit oder weil etwas zu transportieren ist. Ein verbessertes Umfeld für Fußgänger trägt daher weniger zur Reduzierung des MIV als vielmehr zur unmittelbaren Verbesserung der Lebensbedingungen bei. Zur Förderung des Fußverkehrs sind insbesondere folgende Maßnahmen geeignet:

- Erhöhung der Verkehrssicherheit durch sichere Querungsmöglichkeiten und Geschwindigkeitsbegrenzungen für den motorisierten Verkehr,
- Verbesserungen für Personen mit Mobilitätseinschränkungen wie Bordsteinabsenkungen und Leiteinrichtungen für Blinde,
- Fußgängerzonen und autofreie oder verkehrsberuhigte Straßen,
- Fußgängerleitsysteme mit Wegweisern zu öffentlichen Einrichtungen, touristischen Sehenswürdigkeiten etc.

Aufgrund der Alterung unserer Gesellschaft wird es insbesondere erforderlich sein, die Verkehrssicherheit für Fußgänger zu erhöhen und Barrieren auf Fußwegen, im ÖPNV, in öffentlichen Gebäuden und im Wohnungsbestand zu reduzieren.

5.5 Finanzierung des städtischen Verkehrs

Dem hohen Investitionsbedarf im städtischen Verkehr stehen die gravierenden Haushaltsdefizite gegenüber, die es vielen Städten nicht ermöglichen, die dafür notwendigen Finanzierungsmittel aufzubringen. Soll ein länger andauerndes Investitionsdefizit vermieden werden, wird es mittel- und langfristig erforderlich sein, trotz der finanziellen Engpässe auf allen föderalen Ebenen, zusätzliche finanzielle Mittel für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur aufzubringen. Hierzu sollten die Städte die Förderangebote des Bundes, der Länder und der EU sowie derer Förderinstitute weitmöglich nutzen.

Allein im Rahmen der KfW-Förderprogramme für Investitionen in die kommunale Infrastruktur wurden im Jahr 2008 Kredite in Höhe von 2,2 Mrd. EUR zugesagt (zur Ausgestaltung der

[51] Vgl. Kloas, Jutta; Kuhfeld, Hartmut (2006), S. 626.

Programme s. Kasten 2 im Anhang). Davon entfiel rund ein Siebtel auf die Finanzierung von Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur. Durch die Aufstockung der Förderung um jeweils 1,5 Mrd. EUR in 2009 und 2010 im Rahmen der „Investitionsoffensive Infrastruktur für strukturschwache Kommunen“ dürfte das Zusagevolumen erheblich höher ausfallen.

Über öffentliche Fördergelder hinaus sollten die Städte nach Wegen suchen, wie privates Kapital und privates Engagement stärker in die Infrastrukturfinanzierung eingebunden werden können, um die öffentlichen Mittel zu ergänzen. Public Private Partnerships können bei geeigneten größeren Verkehrsprojekten eine Lösung dafür bieten, ebenso die Beteiligung Privater an Nahverkehrsgesellschaften oder deren vollständige Privatisierung. Die zu erwartenden Auswirkungen auf den Kommunalhaushalt sind im Einzelfall zu prüfen.

Eine weitere Möglichkeit, Private an der Finanzierung des kommunalen Straßenverkehrs zu beteiligen, besteht in der Parkraumbewirtschaftung. Durch die Erhebung von Parkgebühren für bisher kostenlos zur Verfügung gestellten öffentlichen Parkraum können Kfz-Nutzer gezielt an den Kosten beteiligt werden, die durch den Flächenverbrauch des ruhenden Verkehrs entstehen. Grundsätzlich sollten Preis- und Finanzierungssysteme so ausgerichtet sein, dass die Verursacher von negativen externen Effekten, wie Gesundheits- und Umweltschäden und Flächenverbrauch, auch die dadurch entstehenden Kosten tragen müssen oder Anreize erhalten, die negativen externen Effekte auf ein verträgliches Maß zu reduzieren.

Schließlich sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, die knappen Ressourcen noch effizienter als bisher einzusetzen. Hierzu kann unter anderem der von der EU eingeleitete Übergang zu einem stärkeren Wettbewerb in den regionalen ÖPNV-Märkten beitragen, begleitet von einer Reform des Finanzierungssystems für den ÖPNV, die die Anreize zu Kosteneinsparungen und Kundenorientierung erhöht.

5.6 Gemeinschaftliche Planung, Akzeptanzförderung und Knowhow-Transfer

Verkehr dient weitgehend privaten und privatwirtschaftlichen Zwecken. Auch die Verkehrsmittel sind überwiegend in Privateigentum. Bürger und Gewerbetreibende sind damit die primären Akteure im städtischen Verkehr und die primäre Zielgruppe städtischer Verkehrspolitik. Aus diesem Grund sollten sie in die städtische Verkehrsplanung und Gestaltung mit einbezogen werden, ebenso die relevanten Interessenvereinigungen wie Industrie- und Handelskammern oder Umweltinitiativen. Dies kann in von den städtischen Verkehrsplanern initiierten Gesprächskreisen geschehen, in denen Sinnhaftigkeit, Erfolgsaussichten und mögliche Folgewirkungen verkehrspolitischer Maßnahmen erörtert, bei Zielkonflikten Kompromisse gefunden sowie Übereinkünfte getroffen und Entschlüsse gefasst werden.

Nicht alle Maßnahmen, die zur nachhaltigen Gestaltung eines städtischen Verkehrssystems notwendig sind, werden in jeder Stadt für den Großteil der Bürger und Gewerbetreibenden unmittelbar einsichtig sein und auf Verständnis stoßen. Dies wird insbesondere auf solche Maßnahmen zutreffen, die mit der Erhebung eines besonderen Finanzierungsbeitrags verbunden sind oder den motorisierten Straßenverkehr einschränken. Um in der Bevölkerung und der ortsansässigen Wirtschaft auch für solche verkehrspolitischen Maßnahmen und Konzepte die nötige Zustimmung zu bekommen, muss für Verständnis geworben und Überzeugungsarbeit geleistet werden. Dies kann neben einer frühzeitigen Einbindung in die Verkehrsplanung auch durch eine geeignete Öffentlichkeitsarbeit, z. B. über Plakate, Flyer, Broschüren, Informationsveranstaltungen, Diskussionsforen etc., geschehen. Imagekampagnen können zusätzlich die Akzeptanz des ÖPNV sowie des Zu-Fuß-Gehens und Radfahrens erhöhen.

Grundsätzlich gilt es, die Idee eines nachhaltigen Stadtverkehrs stärker in das Bewusstsein von Bürgern und Gewerbetreibenden, aber auch von Stadträten und Mitarbeitern der städtischen Verwaltung und der Verkehrsbetriebe zu rücken. Zudem müssen Städte sich das Knowhow aneignen, das für die nachhaltige Gestaltung bzw. Umgestaltung des städtischen Verkehrs erforderlich ist. Geeignete Konzepte hierfür sind: [52]

- Information, Beratung und Kampagnen, Verkehrserziehung in Schulen.
- Knüpfung von Städtenetzwerken, um Knowhow und Erfahrungen auszutauschen.
- Durchführung von Wettbewerben, Informationsveranstaltungen und Diskussionsrunden durch Bund und Länder, um Best Practices zu fördern und publik zu machen.

5.7 Fazit

Den deutschen Städten stehen eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, um die verkehrspolitischen Herausforderungen im Sinne nachhaltiger Verkehrskonzepte erfolgreich bewältigen können. Zu diesen Instrumenten gehören Maßnahmen, die das motorisierte Verkehrsaufkommen reduzieren, für einen zügigen Verkehrsfluss sorgen und den Umweltverbund – ÖPNV, Fuß- und Radverkehr stärken. Darüber hinaus können Maßnahmen ergriffen werden, die die Auswirkungen des motorisierten Verkehrs auf Mensch und Umwelt reduzieren. Stadtplanung und Stadtentwicklung können zu einer Reduktion des motorisierten Verkehrs beitragen, indem sie sich an Leitbildern wie Stadt der kurzen Wege, Nutzungsmi-

[52] Vgl. hierzu auch Deutsches Verkehrsforum (2008).

schung in städtischen Quartieren, möglichst flächendeckende ÖPNV-Versorgung oder fußgänger- und fahrradfreundliche Stadtentwicklung orientieren.

Um dies zu erreichen, sollten die Planung von Stadtentwicklung und Verkehrsentwicklung im Rahmen eines Masterplanes unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen kombiniert werden. Maßnahmen zur Reduktion der Lärm- und Schadstoffbelastung wie Lärmschutz und Umweltzonen können ergänzend zur Eindämmung der negativen Effekte auf Mensch und Umwelt eingesetzt werden.

Für eine grundlegende Stärkung des ÖPNV sind Angebotsverbesserungen und Effizienzsteigerungen erforderlich. Diese werden nur dann in größerem Umfang zu erwarten sein, wenn der Wettbewerb über vermehrte Ausschreibungen von Leistungen erhöht und ein stärker anreizorientiertes Finanzierungssystem geschaffen wird. In Städten mit hohem Bevölkerungsrückgang müssen im ÖPNV neue Angebotsformen gefunden werden, die, insbesondere im Schüler- und Ausbildungsverkehr, bei sinkender Auslastung eine Aufrechterhaltung des Angebotes ermöglichen.

Um die Finanzierungsengpässe zu reduzieren, sollten die Fördermittel von Bund, Ländern und EU sowie deren Förderinstituten konsequent genutzt werden. Zudem sollten verstärkt Private an der Finanzierung der städtischen Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV beteiligt werden. Dies kann z. B. durch die verstärkte Realisierung von den Kommunalhaushalt entlastenden PPP-Projekten und Privatisierungen öffentlicher Verkehrsleistungen oder durch Parkraumbewirtschaftung erreicht werden.

Um für den nachhaltigen Umbau städtischer Verkehrssysteme die nötige Akzeptanz und Unterstützung zu bekommen, sollten Bürger, Unternehmen und relevante Interessengruppen in die städtische Verkehrsplanung und -gestaltung mit einbezogen werden. Grundsätzlich gilt es, die Idee eines nachhaltigen Stadtverkehrs stärker in das Bewusstsein von Bürgern und Gewerbetreibenden, aber auch von Bürgermeistern, Stadträten und Mitarbeitern der städtischen Verwaltung und der Verkehrsbetriebe zu rücken. Dazu muss, gerade bei Maßnahmen, die den motorisierten Verkehr einschränken oder einen Finanzierungsbeitrag verlangen, für Verständnis geworben und Überzeugungsarbeit geleistet werden. Zudem müssen Städte sich das Knowhow aneignen, das für die nachhaltige Gestaltung bzw. Umgestaltung des städtischen Verkehrs erforderlich ist.

Autor: Martin Müller 069/7431-3944

Literatur

ADAC (2004): Stadt und Verkehr 2003, München.

Brandt, Iris (2007), Öffentlicher Personennahverkehrs – quo vadis?, KfW Research, WirtschftsObserver online Nr. 25, Juli 2007.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2006): Raumordnungsprognose 2020/2050, CD-ROM, Bonn.

Bundesministerium der Finanzen (2008), Finanzsituation der Kommunen 2007.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2002), Nationaler Radverkehrsplan 2002 – 2012, Bericht der Bundesregierung.

Bundesregierung (2002), Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin.

Bundesregierung (2007), Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Situation des Fahrradverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006), Schriftliche kleine Anfrage des Abgeordneten Jörg Lühmann (GAL) vom 26.10.06 und Antwort des Senats, Drucksache 18/5182.

BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH, Intraplan Consult GmbH (2007), Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025.

Canzler, W., Knie, a., Schöller, O. (2007), Ende des Modells Deutschland. Der demographische Wandel macht eine neue Verkehrspolitik nötig, WZB-Mitteilungen, Heft 115, März 2007.

Deloitte (2007), Die Rolle der ÖPNV-Aufgabenträger in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger in der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Deutschlands (BAG ÖPNV),

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004), Stadt und Verkehr – 100 Leitsätze zur Verkehrsgestaltung in Städten und Gemeinden, DStGB Dokumentation N° 37.

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg., 2005), Umweltfreundlicher, attraktiver und leistungsfähiger ÖPNV - ein Handbuch, Kurzfassung, Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes.

Deutsches Verkehrsforum (2008), Stadtverkehr: Mobilität unterstützen, Wachstum begleiten, Lebensqualität erhalten, Positionspapier.

Europäische Union (1999), EU-Richtlinie 1999/30/EG des Rates über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (EU-Luftreinhalterichtlinie).

Europäische Union (2002), RICHTLINIE 2002/49/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm.

Expertenkreis Stadtentwicklung (2006), Aktuelle und künftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung und ihre Förderung: Diagnose, Bewertung, Vorschläge für neue Förderansätze, Abschlussbericht des Expertenkreises Stadtentwicklung.

www.fachportal.nahverkehr.nrw.de (2008), Wettbewerb im ÖPNV, Stand 15.10.2008.

Friedrich, Axel (2007), Luftschadstoffe, Gesundheitsfolgen und Handlungsstrategien des kommunalen Verkehrs, Dokumentation der Fachtagung „Stadt der Zukunft: kommunal mobil“ am 9./10.10.2006 in Dessau in Mobilität, Gesundheit, Umweltschutz: Kommunaler Verkehr unter Handlungsdruck, Difu Impulse Bd. 1/2007, S. 35–46.

Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG), Art. 13 G. v. 05.09.2006 BGBl. I 2098; Geltung ab 01.01.2007 bis 31.12.2019.

Kloas, Jutta; Kuhfeld, Hartmut (2006), Fußgänger- und Fahrradverkehr gewinnen an Bedeutung, Wochenbericht des DIW Nr. 44/2006.

Landeshauptstadt München (2006), Verkehrsentwicklungsplan.

Markgraf, Thomas; Wagner., Michael (2008), Mobilität im Umbruch, Der Nahverkehr 9/2008, S. 18–22.

Müller, Martin (2008), Nachhaltige Energiekonzepte für die Stadt der Zukunft, KfW-Research, Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 42, S. 1–50.

Michael Reidenbach (2006), Die Sachinvestitionen der Kommunen und ihrer Unternehmen – eine Bestandsaufnahme, difu, Aktuelle Infomationen Februar 2006.

mofair e. V. (2008), Änderungen im Personenbeförderungsgesetz zur Anpassung an die ÖPNV-Verordnung der EU, http://www.mofair.de/content/zusammenfassung-aenderungen-im-personenbefoerderungsgesetz.pdf (Stand 15.10.2008)

Personenbeförderungsgesetz (PBefG), zuletzt geändert durch Art. 27 G v. 7.9.2007.

Price Waterhouse Coopers (2008), Europäisches Parlament beschließt neues ÖPNV-Recht, www.pwc.de, Stand 15.10.2008.

Reidenbach, Michael u. a. (2008), Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Edition Difu - Stadt Forschung Praxis Bd. 4, Berlin.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg., 2003), mobil 2010, Stadtentwicklungsplan Verkehr Berlin.

Stadt Frankfurt (2008), Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung.

Statistisches Bundesamt (2006), Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Übersicht der Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung - Varianten und zusätzliche Modellrechnungen 2006, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2008), Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 2.

Statistisches Bundesamt (2008 a), Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2006, Fachserie 14, Reihe 3.1.

Traffic and Mobility Planning GmbH, Deutsches Institut für Urbanistik, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2006): Szenarien zur Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050, Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Abschlussbericht.

Transport und Technologie Consult GmbH, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (2003), Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für die Finanzierung des ÖPNV, Band A: Sozio-ökonomische Grundlagen, Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, Texte 29/03.

Umweltbundesamt (Hrsg., 2001), Chancen des Fuß- und Radverkehrs als Beitrag zur Umweltentlastung, Leitfaden und Defizitanalyse, Texte 32/01.

Umweltbundesamt (2008), http://www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/ulr.html, Stand 2.12.2008.

Verkehrsclub Deutschland, BUND (2006), Güterverkehr in der Stadt. Ein unterschätztes Problem. VCD Fakten.

Wirsching, Max (2008), Strategien im Pkw-Sektor für eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland. KfW Research, Mittelstands- und Strukturpolitik Nr. 41, S. 52–87.

Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg., 2006), Steuerung nachhaltiger Daseinsvorsorge im öffentlichen Nahverkehr, Politische Handlungsperspektiven, Wuppertal Papers Nr. 161.

WZB, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg., 2005): Kommunaler Klimaschutz in Deutschland – Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven, Discussion Paper, Berlin.

Zeschmar-Lahl, Barbara (2008), Handlungsfelder und Maßnahmen für den lokalen Klimaschutz, Kommunalpolitische Infothek, Heinrich Böll Stiftung, http://www.kommunale-info.de/index.html?/nav/umwelt_sgb.asp?BereichId=1000200&SachgebietId=1001100, Zugriff am 13.10.08.

Anhang

Kasten 2: Förderung kommunaler Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der KfW-Förderprogramme KfW-Investitionskredit Kommunen, KfW-Investitionskredit Kommunen – flexibel und Kommunal Investieren.

Mit den KfW-Programmen KfW-Investitionskredit Kommunen, KfW-Investitionskredit Kommunen – flexibel und Kommunal Investieren werden Investitionsmaßnahmen in die kommunale Infrastruktur von Kommunen und Unternehmen in kommunalem Mehrheitsbesitz finanziert. Die Förderung erfolgt über Darlehen zu günstigen Kreditkonditionen. Durch die Förderung werden die Finanzierungskosten für Infrastrukturinvestitionen durch Städte und Gemeinden sowie mehrheitlich kommunale Unternehmen spürbar gesenkt.

Im Jahr 2009 haben Bundesregierung und KfW Bankengruppe die „Investitionsoffensive Infrastruktur für strukturschwache Kommunen“ im Rahmen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ gestartet. Innerhalb dieser Initiative werden in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in den Jahren 2009 und 2010 Förderkredite über jeweils 1,5 Mrd. EUR zu besonders günstigen Konditionen vergeben. Die erhöhte Zinsverbilligung wird aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Die KfW-Förderkredite werden in den einzelnen Programmen zu folgenden Konditionen vergeben:

KfW-Investitionskredit Kommunen.

Antragsberechtigte.

- Kommunale Gebietskörperschaften
- Rechtlich unselbstständige Eigenbetriebe von kommunalen Gebietskörperschaften
- Kommunale Zweckverbände, die auf Basis des Zweckverbandsgesetzes bzw. den entsprechenden Landesgesetzen zur kommunalen Zusammenarbeit der jeweiligen Bundesländer gegründet wurden.

Verwendungsmöglichkeiten für die Förderkredite.

- Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
  - in die kommunale Infrastruktur, darunter auch Verkehrsinfrastruktur und ÖPNV,
  - in wohnwirtschaftliche Projekte.
- Aufwendungen lokaler Mikrofinanzierer für die betriebliche Infrastruktur in der Kommune.

Finanzierungsumfang

- Bei Kreditbeträgen ab 2 Mio. EUR maximal 50 % der förderfähigen Investitionskosten pro Vorhaben.
- Bei Kreditbeträgen unter 2 Mio. EUR bis zu 100 % der förderfähigen Investitionskosten pro Vorhaben.

Kreditkonditionen.

- Höchstens 30 Jahre Kreditlaufzeit mit bis zu 5 tilgungsfreien Anlaufjahren.
- Bei einer Laufzeit bis 20 Jahre höchstens 3 tilgungsfreie Anlaufjahre.
- Zinssatz, der sich am Kapitalmarkt orientiert und täglich angepasst wird.
- Zins für 10 Jahre fest.

- Der aktuelle Zinssatz kann im Internet unter www.kfw-foerderbank.de abgerufen werden.

KfW-Investitionskredit-Kommunen – flexibel.

Antragsberechtigte und Verwendungsmöglichkeiten für die Förderkredite wie KfW-Investitionskredit Kommunen.

Finanzierungsumfang

- Bis zu 50 % des Kreditbedarfes.
- Mindestkreditbetrag: 2 Mio. EUR.

Kreditkonditionen

- Langfristiger, individuell zugeschnittener Kredit.
- Wahlmöglichkeit zwischen ratierlichem, annuitätischem oder endfälligem Darlehen.
- Kreditlaufzeit frei wählbar, jedoch höchstens 30 Jahre bei einem ratierlichen oder annuitätischen Darlehen, höchstens 20 Jahre bei einem endfälligen Darlehen.
- Tilgungsfreie Anlaufjahre frei wählbar.
- Individueller Zinssatz.
- Individuelle Zinsbindung bis zu 20 Jahren.
- Bereitstellungsprovision: 0,25 % pro Monat, beginnend 2 Bankarbeitstage (exklusive) nach Annahme des Kreditangebots für noch nicht ausgezahlte Kreditbeträge.

Kommunal Investieren.

Antragsberechtigte

- Unternehmen mit mehr als 50 % kommunalem Gesellschafterhintergrund.
- Forfaitierungsmodelle.
  Investiert ein privates Unternehmen in ein kommunales Vorhaben (siehe Was wird finanziert?) und soll das Objekt anschließend von der Gebietskörperschaft betrieben werden, kann die daraus entstehende Forderung des Investors gegenüber der Kommune von einer Bank angekauft werden. Der Ankauf kann von der KfW refinanziert werden. Dies gilt unabhängig von der Rechtsform und der Gesellschafterstruktur des Forderungsverkäufers.

Verwendungsmöglichkeiten für die Förderkredite

Investitionen in die kommunale Infrastruktur, z. B. für

- kommunale Verkehrsinfrastruktur, auch öffentlicher Personennahverkehr
- allgemeine Verwaltung
- öffentliche Sicherheit und Ordnung
- Wissenschaft, Technik und Kulturpflege
- Stadt- und Dorfentwicklung, z. B. auch touristische Infrastruktur
- soziale Infrastruktur (Krankenhäuser, Altenpflegeeinrichtungen, betreutes Wohnen, Kindergärten, Schulen etc.)
- Ver- und Entsorgung

- Energieeinsparung und Umstellung auf umweltfreundliche Energieträger
- Erschließung, auch Aufwendungen für Grunderwerb (darf nicht mehr als 2 Jahre zurückliegen)

Finanzierungsumfang

- Bis zu 100 % der Gesamtinvestitionen.
- Kredithöchstbetrag 10 Mio. EUR je Vorhaben.

Kreditkonditionen

- Der Zinssatz wird unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Kreditnehmers (Bonität) und der Werthaltigkeit der für den Kredit gestellten Sicherheiten von der Hausbank festgelegt. Hierbei erfolgt eine Einordnung in eine der von der KfW vorgegebenen Bonitäts- und Besicherungsklassen. Durch die Kombination von Bonitäts- und Besicherungsklasse ordnet die Hausbank den Förderkredit einer der von der KfW vorgegebenen Preisklassen zu. Jede Preisklasse deckt eine Bandbreite ab, die durch eine feste Zinsobergrenze (Maximalzinssatz) abgeschlossen wird. Der kundenindividuelle Zinssatz kann unter dem Maximalzinssatz der jeweiligen Preisklasse liegen.
- Die jeweils geltenden Maximalzinssätze je Preisklasse sind der "Konditionenübersicht der KfW-Förderbank" zu entnehmen, die unter der Fax-Nr. 069 7431-4214 oder im Internet unter www.kfw.de abgerufen werden kann.
- Zins wahlweise für 10 oder 20 Jahre fest.
- Bereitstellungsprovision: 0,25 % pro Monat, beginnend 2 Bankarbeitstage und einen Monat nach Zusagedatum für noch nicht ausgezahlte Kreditbeträge.
- Das Darlehen wird mit einem kundenindividuellen Zinssatz im Rahmen des am Tag der Zusage geltenden Maximalzinssatzes der jeweiligen Preisklasse zugesagt.

Stand der Förderkonditionen: 10. Februar 2009.