



Arbeitspapier Nr. 4

Oktober 1993

Manfred Treber

Verkehr in deutschen Städten - wichtiges Handlungsfeld bei der Umsetzung der Rio-Beschlüsse

Verkehr in deutschen Städten - wichtiges Handlungsfeld bei der Umsetzung der Rio-Beschlüsse

1. Problemstellung und Ziel der Untersuchung

2. Empirische Kenngrößen zum Städtevergleich im Überblick

3. Kriterien und Beispiele zur Beurteilung der einzelnen Verkehrsträger

3.1 Motorisierter Individualverkehr (MIV)

3.2 Öffentlicher Verkehr (ÖV)

3.3 Fahrradverkehr

4. Ergebnisse der Untersuchung

4.1 Datenerfassung liegt im Argen

4.2 Suboptimale Teilkonzepte

4.3 Kaum ÖPNV aus einem Guß

4.4 Verzahnung von Stadt- und Regionalverkehr oft unzufriedenstellend

4.5 Lokale Träger nehmen kommende Zuständigkeit für Regionalverkehr noch kaum wahr

4.6 Haushaltschaos bei Mitteln für MIV und ÖV

4.7 Fahrrad- und Fußgängerförderung unterrepräsentiert

4.8 Vernachlässigung des ÖV kann Kosten erhöhen

4.9 Nützliche Kennzahlen

4.10 Förderung des Autoverkehrs belastet öffentliche Haushalte doppelt

4.11 Verkehrspolitik ist machbar

5. Literatur

Verkehr in bundesdeutschen Städten - wichtiges Handlungsfeld bei der Umsetzung der Rio-Beschlüsse

Auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro im Juni 1992 wurde nach langjährigen Verhandlungen eine Klimakonvention vorgelegt und von über 150 UNO-Mitgliedsstaaten gezeichnet. In ihr ist als Endziel festgeschrieben, die Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, auf dem eine gefährliche anthropogene (d.h. menschengemachte) Störung des Klimasystems verhindert werden kann.

Die Bundesregierung ist sich der Gefährdung bewußt, die von der drohenden Klimaänderung ausgeht, und hat deshalb den Beschluß gefaßt, die CO₂-Emissionen der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2005 um 25 bis 30 % gegenüber 1987 zu senken. Dieser Beschluß wurde auch auf der UNCED vor der Weltöffentlichkeit wiederholt und bekräftigt.

Zur Umsetzung dieses Beschlusses ist ein Bündel von Maßnahmen erforderlich. Dabei zeichnet es sich immer deutlicher ab, daß die Emissionen des Verkehrssektors in Zukunft ohne das Ergreifen drastischer Maßnahmen stark wachsen werden - um 50 % bis zum Jahr 2005, wenn der derzeitige Trend fortgesetzt wird (IFEU, 1992, S. 302). Der Verkehr wird damit zum größten Sorgenkind der Klimaschutzpolitik.

Langfristiges Ziel muß es sein, die Städte im Sinne der Rio-Beschlüsse so umzugestalten, daß sie das Prädikat "sustainable" (dauerhaft überlebensfähig) verdienen. Dazu gehört erstens, verkehrsvermeidende Strukturen zu schaffen, und zweitens, den dann noch verbleibenden Verkehr in möglichst hohem Maße durch den Umweltverbund (öffentlicher Verkehr, Fahrrad, Füße) abzuwickeln. Ein Blick in die Ballungsräume in Japan zeigt, daß es auch in einer fortgeschrittenen Industriegesellschaft möglich ist, dem Pkw im Stadtverkehr eine Nebenrolle zuzuweisen. Allerdings ist davon auszugehen, daß zur Akzeptanz solcher Strukturen in gewissen Bereichen ein Wertewandel notwendig ist.

Die vorliegende Untersuchung hat den Teil des Verkehrs zum Inhalt, der in den Städten und deren Umland stattfindet. Sie soll in erster Linie als Bestandsaufnahme dienen. Eine solche Bestandsaufnahme ist notwendig, um aussagekräftige Analysen zu erstellen, welche als Grundlage für Handlungsempfehlungen einer zukunftsverträglichen städtischen Verkehrspolitik unabdingbar sind.

Die Stadt ist im Regelfall keine Insel, sondern speziell in ihren Verkehrsbeziehungen ist sie eng mit ihrem Umland verknüpft. Die Verkehrsprobleme müssen deshalb anhand einer integrierten Betrachtung (Stadt/Umland unter Einbezug aller Verkehrsträger) angegangen werden.

Hier liegen in der Bundesrepublik noch große Defizite, wie die Untersuchung ergab. Sie sind in vielen Fällen schon dadurch begründet, daß die für eine umfassende Analyse notwendige Datenverfügbarkeit nicht gegeben ist. Dies sind bereits erste wichtige Ergebnisse der Untersuchung.

Ein weiteres Resultat besteht darin, daß es möglich war, "Modellstädte" für einzelne Verkehrsträger zu benennen. Diese Städte stechen dadurch hervor, daß sie durch entsprechende Förderung (des öffentlichen Verkehrs bzw. des Fahrradverkehrs) oder durch Realisierung innovativer Ansätze für einzelne Verkehrsträger weit über dem Durchschnitt liegende Anteile am Verkehrsaufkommen erreichen.

Nicht seiner Bedeutung entsprechend gewürdigt wird im folgenden der Fußgänger, was aus Gründen der Datenlage geschah. Dies ist ein anderes wesentliches Ergebnis der Untersuchung: Je unscheinbarer ein Verkehrsträger ist, umso weniger Aufmerksamkeit wird ihm von der Verkehrspolitik zuteil, obwohl er oft eine wesentliche Rolle im Verkehrsgeschehen einnimmt.

1. Problemstellung und Ziel der Untersuchung

Brennpunkte und damit auch Leidtragende des Verkehrsgeschehens sind insbesondere die Städte, in denen die durch den Verkehr entstehenden Probleme konzentriert auftreten. Städte sind das Ziel von Pendlerverkehren¹, von Wirtschaftsverkehr sowie von Freizeit- und Einkaufsverkehr, und sie müssen außerdem die Verkehrsbedürfnisse ihrer Bewohner befriedigen, wobei sich dieses Verkehrsgeschehen - zumindest in Mitteleuropa - auf sehr beschränktem Raum abspielt.

In erster Linie sind als Belastungsgrößen zu nennen:

- die Belastung durch Verkehrslärm (BMU 1992, S.134ff)
- Unfallgefahren, vor allem beim Zusammentreffen von motorisiertem und nicht-motorisiertem Verkehr
- die Behinderung der nicht automobilen Menschen
- Eingriffe in das historische Stadtbild durch den Bau von Verkehrsanlagen mit negativen Folgen für die Stadt als Lebens- und Erlebnisraum (Wieland, Bode, Disko, 1984) sowie
- die verkehrsbedingten Schadstoffemissionen.

Letztere gewinnen wegen des Wachstums des Verkehrs und der erzielten deutlichen Reduktionen bei Industrieanlagen und Kraftwerken erheblich an Bedeutung (BMU 1992, S.84). An

¹ Die Städte Frankfurt und München sind mit über 250 000 Einpendlern täglich die größten Einpendelzentren in der Bundesrepublik (Schmitz, 1992, S.20)

Sommertagen stammen die Stickoxid-Emissionen, die zur Bildung des bodennahen Ozons beitragen, bis zu 80 % aus dem Verkehr. Dieses kann ohne weitere Reduktionen der Verkehrsemissionen nicht entschärft werden (Hüsler, 1992, S.6).

Die Bundesregierung ist sich der problematischen Verkehrssituation in den Städten bewußt. "Zur Hebung der Lebens- und Aufenthaltsqualität in unseren Städten muß es in Zukunft darum gehen, sie zunehmend vom motorisierten Individualverkehr wieder zu befreien und die Plätze und Straßen den Menschen zurückzugeben. Dies gelingt umso besser, wenn wir die erwünschte Mobilität durch einen großzügigen Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs erhalten. Das heißt für die Stadtverkehrsplanung: Ausbau des ÖPNV und Rücknahme des motorisierten Individualverkehrs müssen Hand in Hand gehen." (Töpfer, 1993, S.3)

Nach einer Umfrage im Auftrag der EG-Kommission und der UITP (Internationaler Verband für Öffentliches Verkehrswesen) liegen die wichtigsten kommunalen Probleme in den EG-Gemeinden im Bereich des Verkehrs. "Als Folge dieser Entwicklung halten nur noch vier von zehn EG-Bürger(inne)n die Folgen des Auto-Verkehrs für erträglich; ein Drittel stuft sie als schwer erträglich, ein Viertel sogar als nicht mehr erträglich ein" (INRA, Socialdata, 1992, S.4).

Auch die im Juni 1992 auf der UNCED in Rio de Janeiro verabschiedete Agenda 21 behandelt die städtische Verkehrssituation. Sie nennt in den Kapiteln 7 und 9 als vorzusehende Maßnahmen die Förderung von umweltverträglichen, nachhaltigen Transportsystemen in Siedlungen sowie die Entwicklung und Verstärkung von Mechanismen, um Transportplanungsstrategien und kommunale und regionale Planungen mit Blick auf eine Verminderung der Umweltauswirkungen des Transports zu integrieren (Deutscher Bundestag, 1992, S.22ff).

Die vorliegende Untersuchung hat zum Ziel, die Verkehrssituation in bundesdeutschen Städten zu erfassen, um eine Prüfung der Konsistenz von politischer Rhetorik und praktiziertem kommunalem Handeln zu ermöglichen. Auf dieser Erhebung aufbauend werden verschiedene Kenngrößen konstruiert. Diese ermöglichen einerseits einen Vergleich der Städte untereinander, wodurch sich Städte mit Vorbildcharakter identifizieren lassen; andererseits erlauben sie aber auch einen Vergleich zwischen den Verkehrsträgern, so daß die politischen Prioritäten zwischen den Verkehrsträgern abseits von Lippenbekenntnissen anhand nüchterner Zahlen klar zu Tage treten. Dazu wurde festgestellt, wie hoch die finanziellen Aufwendungen der Städte für die einzelnen Verkehrsträger - in Relation zu ihrem Anteil am Verkehrsaufkommen - ausfallen, ob also gewisse Verkehrsträger eine überproportionale Förderung erfahren.

Im folgenden wird die Verkehrssituation in den großen deutschen Ballungszentren sowie in anderen ausgewählten Städten der Bundesrepublik skizziert. Die Darstellung beruht hauptsächlich auf Angaben von Städten, die schriftlich zu ihrer Verkehrssituation befragt wurden. Angeschrieben wurden alle Großstädte der Bundesrepublik Deutschland mit einer Bevölkerungszahl über 400 000 sowie ausgewählte Städte mit einer darunterliegenden Einwohnerzahl (Untergrenze 50 000 Einwohner)². Bezugsjahr ist 1991.

Methodische Probleme einer solchen Querschnittsbetrachtung ergeben sich dadurch, daß eindeutige empirische Indikatoren zur Beschreibung des öffentlichen wie auch des Individualverkehrs fehlen. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, daß die Bezugsgrößen (z.B. Angaben zu Motorisierungsgrad, Fläche des Einzugsgebiets, Einwohnerzahl, Verkehrsleistung) meist nicht für das gesamte betrachtete verkehrliche Einzugsgebiet vorliegen, sondern nur etwa für Verwaltungsgebiete oder Bedienungsgebiete von Verkehrsunternehmen, so daß die Aussagekraft spezifischer Größen (z.B. Motorisierungsgrad, Fahrten pro Einwohner und Jahr, Ausgaben für Radwegebau pro Einwohner und Jahr) begrenzt und ihre Vergleichbarkeit deshalb oft nicht gegeben ist. Beim Vergleich öffentlicher Ausgaben für Straßen- oder Radwegebau oder für öffentlichen Personennahverkehr kommt erschwerend hinzu, daß eine Vielzahl von Haushaltsposten involviert ist, so daß eine vollständige Beschreibung des Sachverhalts beim derzeitigen Stand der statistischen Erfassung unmöglich ist. Vergleiche zwischen verschiedenen Städten allein anhand des vorliegenden statistischen Materials sind deshalb mit Vorsicht zu betrachten.

Um die für die Umsetzung einer wirksamen Klimaschutzpolitik anzustrebenden verkehrspolitischen Ziele für einzelne Städte operational formulieren zu können und um die damit notwendig gewordene Umorientierung der Verkehrspolitik in den Städten analytisch besser zu begleiten, wäre es notwendig, bundeseinheitlich Vorgaben zur statistischen Erfassung der Verkehrssituation der nach verkehrlichen Kriterien abgegrenzte Einzugsgebiete von Städten zu machen. Diese Vorgaben sollten so gestaltet sein, daß der motorisierte Individualverkehr, der öffentliche Personenverkehr, der Fahrradverkehr sowie der Fußgängerverkehr behandelt werden, wobei Informationen über die Anteile der verschiedenen Verkehrsträger am Verkehrsaufkommen, über das jeweilige Verkehrsaufkommen und die erbrachten Verkehrsleistungen sowie die jährlichen Ausgaben für die einzelnen Verkehrsträger erfaßt werden sollten.

² Folgende 32 Städte wurden angefragt:

Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt/Main, Essen, Dortmund, Stuttgart, Düsseldorf, Bremen, Duisburg, Hannover, Leipzig, Nürnberg, Dresden, Mannheim, Karlsruhe, Bonn, Münster, Aachen, Rostock, Oberhausen, Freiburg, Kassel, Cottbus, Würzburg, Paderborn, Ulm, Erlangen, Neubrandenburg, Weimar, Passau. 28 Städte haben geantwortet.

Weiterhin wäre es hilfreich, eine aggregierte Darstellung dieser Daten jährlich zu veröffentlichen. Hierfür böte sich etwa das Statistische Jahrbuch Deutscher Gemeinden an, das bisher lediglich Angaben zum Kraftfahrzeugbestand beinhaltet (Deutscher Städtetag, 1992).

Die folgenden Ausführungen können verstanden werden als Beitrag zu dem im EG-Globalkonzept erwähnten Projekt zur Aufstellung einer Qualitätscharta für die im Stadt- bzw. Regionalverkehr beteiligten Verkehrsdienste. Dabei geht es u.a. um Kriterien wie Verkehrshäufigkeit, Zugänglichkeit und Verfügbarkeit (EG-Kommission, 1992, S.48).

2. Empirische Kenngrößen zum Städtevergleich im Überblick

Eine oft benutzte Kennzahl zur Beschreibung der Verkehrssituation stellt der (klassische) Modal-Split dar. Er beschreibt die Verteilung des Verkehrsaufkommens zwischen den Verkehrsträgern "motorisierter Individualverkehr" (MIV) und "öffentlicher Verkehr" (ÖV). Diese Kenngröße berücksichtigt allerdings die unmotorisierten Verkehrsteilnehmer überhaupt nicht und beschreibt deshalb nur einen Ausschnitt des Verkehrsgeschehens, weshalb ihre Benutzung in der Literatur kritisiert wird (Gertz u.a., 1993, S.22). Wenn auf sie zunächst trotzdem zurückgegriffen wird, so aus Gründen der mangelhaften Datenlage, da in vielen Fällen Erhebungen des Modal-Split über alle Fortbewegungsarten nicht vorliegen.

Die Werte für den Modal-Split unterscheiden sich innerhalb eines Verkehrsraums stark, je nachdem, ob Verkehrsbeziehungen im Kerngebiet einer Stadt oder in ihrem Umland betrachtet werden oder, ob diese radial ins Zentrum (d.h. in Richtung Zentrum) oder tangential dazu (d.h. am Stadtzentrum vorbei) verlaufen. Eine gute Erschließung des Innenstadtbereichs mit öffentlichen Verkehrsmitteln ist realisierbar - Beispiele aus der Schweiz (etwa Basel oder Zürich, wo die Nachfrage nach Leistungen öffentlicher Verkehrsmittel doppelt so groß ist wie in "vorbildlichen" westdeutschen Städten) demonstrieren es.

Voraussetzung dafür ist eine verkehrsberuhigte Innenstadt. "Wie schon bei der Schaffung von Fußgängerzonen in den 70er Jahren war es auch diesmal wieder der Einzelhandel, der katastrophale Folgen an die Wand malte," (Zörner, 1993, S.25) und damit als der stärkste Opponent gegen verkehrsberuhigte Citys auffällt (Teufel, 1992, S.79; Zörner, 1993), obwohl in einem Städtevergleich gezeigt werden konnte, daß Städte mit positiver Umsatzentwicklung über dem Durchschnitt liegende Anteile am Umweltverbund haben (Teufel, 1992, S.79).

Ist die Innenstadt verkehrsberuhigt und ÖV-erschlossen, zeigt sich, daß die äußeren Gürtel der Städte zum Problemfeld Nummer 1 geworden sind (Hüsler, 1992, S.13). Dort liegt eine große Zahl von Arbeitsplätzen, es gibt Parkraum in Hülle und Fülle, so daß eine intensive Nutzung

des MIV mit den bekannten negativen Folgen durch Parkraumknappheit nicht eingeschränkt wird, und außerdem mangelt es an guter ÖV-Anbindung.

Der ÖV-Anteil des Modal-Split für die betrachteten Städte bewegt sich zwischen 13 % und 45 %, wobei Großstädte der alten Bundesländer (Berlin, München) mit einem gutem ÖV-Angebot sowie kompakte, wenig zersiedelte Großstädte in den neuen Bundesländern (Leipzig, Dresden) die höchsten Werte aufweisen (vgl. Tab. 1). Mittlere Großstädte der alten Bundesländer mit gutem ÖV (z.B. Freiburg, Karlsruhe) erreichen 36 % für den ÖV, und für Weimar als kleinere Stadt (60 000 Einwohner) in den neuen Bundesländern beläuft sich der Wert auf 31 %, was zeigt, daß ein akzeptables ÖV-Angebot nicht das Privileg von Großstädten sein muß. Werte von 17 bis 13 % (d.h. 83 bis 87 % Anteil MIV) gelten für Essen, Münster und Paderborn - auch dies sind Städte verschiedenster Größe.

In Tab. 2 und 3 sind die Kennzahlen für die Verkehrssituation in Städten, unterschieden nach alten und neuen Bundesländern, aufgelistet. Durch die getrennte Darstellung soll angedeutet werden, daß die Kennzahlen wegen der unterschiedlichen Entwicklung der Stadtstrukturen in den alten und neuen Bundesländern seit Ende des Zweiten Weltkriegs mit Vorsicht verglichen werden sollten.

Eine weitere Maßzahl stellt der erweiterte Modal-Split dar (Socialdata, 1992a, S.5). Dieser unterscheidet sich vom klassischen Modal-Split, der nur die Verkehrsträger MIV und ÖV betrachtet, dadurch, daß auch die Verkehrsanteile des nicht-motorisierten Verkehrs - also Fußgänger und Fahrradfahrer - einbezogen werden. Der erweiterte Modal-Split erfaßt also das gesamte Verkehrsgeschehen und vermeidet damit Verzerrungen und Fehlinterpretationen (Socialdata, 1992a, S.11). Beispielsweise impliziert ein steigender Anteil des ÖV am klassischen Modal-Split nicht automatisch einen Rückgang des MIV. Dies kann auch ein Umsteigen von Fahrradfahrern und Fußgängern auf öffentliche Verkehrsmittel bedeuten.

Die nur teilweise vorliegenden empirischen Daten für den erweiterten Modal-Split lassen erkennen, daß "Musterstädte für Verkehr" - das sind Städte mit überdurchschnittlich hoher Qualität ihres öffentlichen Verkehrs und zugleich einer über dem Durchschnitt liegenden Teilhabe von Fahrradfahrern und Fußgängern am Verkehrsaufkommen - in der Bundesrepublik bisher nicht zu finden sind. Es gibt demnach keine deutsche Stadt, die alle drei Verkehrsmittel des Umweltverbundes gleichzeitig mit Erfolg fördert (Teufel, 1992, S.78f). Hingegen gibt es für die einzelnen Verkehrsträger des Umweltverbundes jeweils Städte, die Modellcharakter tragen.

Tab. 1: Empirische Kenngrößen der Verkehrssituation von deutschen Städten

Kenngröße	von	bis
ÖV-Anteil am klassischen Modal-Split [%]	13	45
MIV-Anteil am erweiterten Modal-Split [%] ^{a)}	39	58
Motorisierungsgrad [Pkw pro 1000 Einwohner] ^{b)}	70	600
Pro-Kopf-Ausgaben für den Straßenverkehr [DM / Einwohner und Jahr] ^{c)}	30	300
Benutzungsfrequenz ÖV [Fahrten pro Einwohner und Jahr]	70	400
ÖV-Angebotsquantität [angebotene Platz-km pro Einwohner und Jahr]	2000	12000
ÖV-Auslastungsgrad (Fahrgast-km pro Platz-km)	12%	38%
ÖV-Kostendeckungsgrad [%]	30	85
ÖV-Zuschußbedarf pro Kopf [DM / Einwohner und Jahr]	40	230
Pro-Kopf-Ausgaben für Radverkehr [DM / Einwohner und Jahr]	1	30

a) Angaben zum erweiterten Modal-Split aus: VDV, 1993, S.6 und Socialdata, 1992a, S.6f

b) Angaben zu den Motorisierungsgraden aus: Deutscher Städtetag, 1992, S.368ff

c) Zum Vergleich: Die jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben von deutschen Großstädten (d.h. Ausgaben je Einwohner insgesamt) bewegen sich im Bereich zwischen 3 800 und 6 700 DM (ZEIT, 1993, S.21)

So fallen in den alten Bundesländern u.a. die Städte Hannover, Freiburg, Würzburg und Karlsruhe durch einen hochwertigen und gut akzeptierten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf, wobei letztere bekannt ist durch das "Karlsruher Modell" mit Zweisystem-Stadtbahnwagen, die in den Außenästen des Netzes auf Bundesbahngleisen verkehren (ABB, AVG, Stadt Bretten, 1992). Dabei liegt die Innovation darin, daß die Zweisystem-Fahrzeuge im Stadtzentrum auf den Gleisen der Straßenbahn verkehren, im Außenraum jedoch auf den vorhandenen Schienen der Bundesbahn in die Region fahren. Durch eine solche Nutzung kann vielen Gemeinden ein direkter Schienenanschluß in das benachbarte Mittel- oder Oberzentrum mit häufiger Bedienung und ohne Inkaufnahme zeit- und mittelaufwendiger Neubauten ermöglicht werden. Im Vergleich zum Bundesbahnbetrieb wurde in Karlsruhe aufgrund der höheren

Attraktivität der direkten Anbindung in die Innenstadt eine Vervierfachung der Fahrgastzahlen erreicht (VBK/AVG, 1993, S.15).

Tab. 2: Empirische Kenngrößen der Verkehrssituation von Städten in den alten Bundesländern

Kenngröße	von	bis
ÖV-Anteil am klassischen Modal-Split [%]	13	45
MIV-Anteil am erweiterten Modal-Split [%] ^{a)}	39	58
Motorisierungsgrad [Pkw pro 1000 Einwohner] ^{b)}	360	600
Pro-Kopf-Ausgaben für den Straßenverkehr [DM / Einwohner und Jahr]	30	300
Benutzungsfrequenz ÖV [Fahrten pro Einwohner und Jahr]	70	280
ÖV-Angebotsquantität [angebotene Platz-km pro Einwohner und Jahr]	2200	12000
ÖV-Auslastungsgrad (Fahrgast-km pro Platz-km)	13%	34%
ÖV-Kostendeckungsgrad [%]	37	85
ÖV-Zuschußbedarf pro Kopf [DM / Einwohner und Jahr]	40	200
Pro-Kopf-Ausgaben für Radverkehr [DM / Einwohner und Jahr]	1	17

a) Angaben zum erweiterten Modal-Split aus: VDV, 1993, S.6 und Socialdata, 1992a, S.6f

b) Angaben zu den Motorisierungsgraden aus: Deutscher Städtetag, 1992, S.368ff

Freiburg fand durch die Einführung der "Regio-Umweltkarte" überregionale Beachtung. Diese Zeitkarte ermöglicht die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in der Stadt Freiburg und in zwei angrenzenden Landkreisen zu einem günstigen Einheitstarif. Die Anzahl der mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegten Wege ist dadurch binnen drei Jahren einwohnerbereinigt um 26 400 (das sind 15,6 %) gestiegen. Gleichzeitig hat die Zahl der Pkw-Fahrten pro Tag um 29 300 (d.h. um 4,6 %) abgenommen (Verkehrsgemeinschaft Freiburg, 1993, S.17). Die positive Entwicklung des ÖV ging also zu Lasten der Pkw-Fahrten (Socialdata, 1993, S.11).

Tab. 3: Empirische Kenngrößen der Verkehrssituation von Städten in den neuen Bundesländern

Kenngröße	von	bis
ÖV-Anteil am klassischen Modal-Split [%]	22	42
Motorisierungsgrad [Pkw pro 1000 Einwohner] ^{c)}	70	200
Pro-Kopf-Ausgaben für den Straßenverkehr [DM / Einwohner und Jahr]	140	250
Benutzungsfrequenz ÖV [Fahrten pro Einwohner und Jahr]	110	400
ÖV-Angebotsquantität [angebotene Platz-km pro Einwohner und Jahr]	2000	9500
ÖV-Auslastungsgrad (Fahrgast-km pro Platz-km)	12%	38%
ÖV-Kostendeckungsgrad [%]	31	47
ÖV-Zuschußbedarf pro Kopf [DM / Einwohner und Jahr]	70	230
Pro-Kopf-Ausgaben für Radverkehr [DM / Einwohner und Jahr]	2	30

^{c)} Angaben zu den Motorisierungsgraden aus: Deutscher Städtetag, 1992, S.368ff

In den neuen Bundesländern, in denen der ÖPNV über Jahrzehnte eine größere Rolle spielte, so daß er durchweg höhere Benutzungszahlen aufwies als in vergleichbaren Städten in den alten Bundesländern, sollte noch abgewartet werden, in welchem Zustand der ÖPNV den durch die Vereinigung ermöglichten Motorisierungsschub sowie den wirtschaftlichen Strukturbruch übersteht.

Zu den Städten mit einer betont fahrradfreundlichen Verkehrspolitik zählen beispielsweise Erlangen und Münster. In den neuen Bundesländern sind dagegen noch Städte anzutreffen - z.B. Wismar und Erfurt (Socialdata, 1992a, S.6) - in denen die Verkehrswege überwiegend zu Fuß bewältigt werden. Dies ist dort durch die kompakte Siedlungsstruktur mit dezentralen Versorgungseinrichtungen möglich.

Die Antworten der untersuchten Städte legen den Schluß nahe, daß unterschiedliche Entwicklungen je nach den lokalen verkehrspolitischen Grundsatzentscheidungen möglich sind. Sozialwissenschaftliche Untersuchungen bestätigen dies. So zeigt der Vergleich von Hannover und Essen im Jahr 1976 eine sehr ähnliche Struktur des erweiterten Modal-Split

(vgl. Abb. 1). Vierzehn Jahre später hat sich die Situation deutlich verändert. Zwar nahm in beiden Städten die Bedeutung der Fußwege stark ab, jedoch konnte Hannover den Anteil des Fahrrades von 9 auf 16 % und der dortige ÖPNV seinen Anteil um über ein Drittel steigern, während in Essen die Bedeutung des Fahrrades weiterhin gering bleibt und der ÖPNV sogar Anteilsverluste hinnehmen muß (Socialdata, 1992b, S.18). Diese Entwicklung hat zur Konsequenz, daß bei vergleichbarer Ausgangsposition der Anteil des MIV am erweiterten Modal-Split in Essen innerhalb 14 Jahren um ein Viertel zunahm, wohingegen er in Hannover begrenzt werden konnte und stagniert.

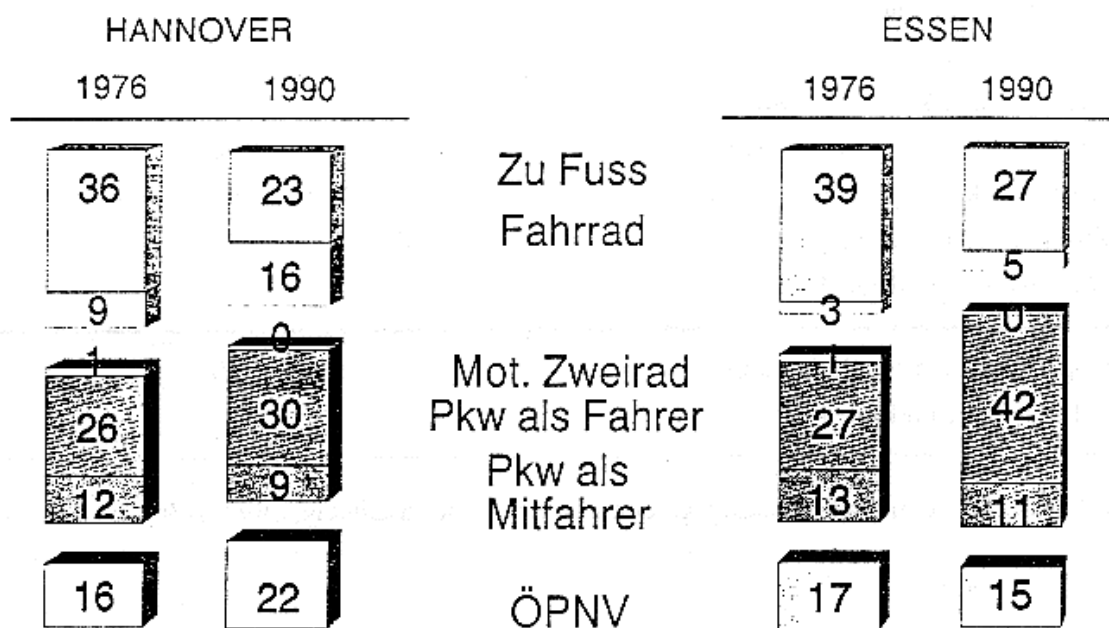


Abb. 1: Zeitvergleich der Jahre 1976 und 1990 für die Städte Hannover und Essen: Unterschiedliche Entwicklungen sind möglich (Socialdata, 1992b, S.18)

Dieses Beispiel belegt die Möglichkeit der politischen Gestaltung des Verkehrsgeschehens. Ist man sich der - in Jahrzehnten zu messenden - Systemzeiten bewußt, die die Geschwindigkeit von Anpassungsreaktionen determinieren, sind dem Gestaltungsspielraum kaum Grenzen gesetzt, wie ein Blick über die Grenzen zeigt: die Extreme reichen von Los Angeles (Kutter, 1993, S.17) - als Modell der autogerechten Stadt - bis Tokio, wo ein sehr gutes ÖV-Angebot (Bushell, 1991, S.350) dem MIV eine Nebenrolle zuweist.

3. Kriterien und Beispiele zur Beurteilung der einzelnen Verkehrsträger

Bisher fehlen in der amtlichen Statistik Kriterien und darauf aufbauende Angaben zur Beurteilung der Verkehrspolitik von Städten, die insbesondere auch einen Vergleich zwischen Städten ermöglichen.

Im folgenden werden hierzu Vorschläge unterbreitet. Dazu werden die einzelnen Verkehrsträger (ohne Fußgänger) anhand von Kenngrößen dargestellt, welche ermöglichen sollen, die Verkehrssituation zu charakterisieren und damit Vergleiche zwischen Städten erlauben. Eine Identifizierung einerseits von Innovateuren für neue Problemlösungen im Verkehrsbereich, die auch im Sinne der Klimaschutzpolitik notwendig sind, und andererseits von Nachzüglern sollte damit erleichtert werden.

3.1 Motorisierter Individualverkehr (MIV)

Der Motorisierungsgrad bewegt sich in den Städten der Bundesrepublik Deutschland auf unterschiedlich hohem Niveau. In den alten Bundesländern liegt er im Jahr 1991 zwischen 360 (Berlin) und 600 Personenkraftwagen (Pkw) pro Tausend Einwohnern (Wolfsburg, Wiesbaden) (Deutscher Städtetag, 1992, S.366). In den neuen Bundesländern ist er deutlich niedriger - Untergrenze waren 70 Pkw pro Tausend Einwohner in Halle (Stand 1.1.1992) (Deutscher Städtetag, 1992, S.371).

Da keine statistischen Angaben über die Verkehrsleistungen von Kfz für die einzelnen Städte vorliegen, sei bezüglich des Beitrags des MIV als in vielen Städten bedeutendstem Verkehrsträger auf die obigen Modal-Split-Darlegungen verwiesen. Als Beispiel für eine Stadt, in der die Rolle des MIV (mit 58 % Anteil am erweiterten Modal-Split) besonders dominiert, mag Bochum dienen. Hingegen liegt der Anteil des MIV in München mit 39 % wie auch in vielen Städten der neuen Bundesländer relativ niedrig (Socialdata, VDV, 1993, S.6; Socialdata, 1992a, S.6).

Als weitere Kennzahl für den MIV sollen die in den öffentlichen Haushalten ausgewiesenen Ausgaben für Straßenbau und -unterhaltung hinzugezogen werden. Die Antworten der Städte streuen hier zwischen 80 bis 300 DM Ausgaben pro Einwohner und Jahr. Ausnahmen bilden Erlangen und Oberhausen, die 30 DM ausweisen.

Jedoch gilt auch hier, daß die vorliegenden Angaben aus Gründen mangelnder statistischer Erfassung in der Regel nur einen Teil der tatsächlich aufgewendeten Mittel darstellen und möglicherweise nur die Spitze eines Eisbergs sind.

Grundlage für diese Vermutung ist eine Studie (Noeske, 1993), die versucht, alle öffentlichen Haushaltsposten einer Gemeinde bezüglich ihres Beitrags zum motorisierten Straßenverkehr durchzugehen. Dabei wird betont, daß die Ausgaben der Landes-, Bundes- und anderer öffentlichen Haushalte sowie Kostenverschiebungen auf die öffentlichen Verkehrsmittelträger (z.B. Übernahme der Kosten für kreuzungsfreie Bahnübergänge, Vorrangschaltungen für den ÖV) nicht erfaßt werden konnten.

Für die Stadt Freiburg wurde als Ergebnis im Jahr 1992 eine stille Subventionierung des motorisierten Straßenverkehrs in Höhe von 360 DM pro Einwohner ermittelt (Noeske, 1993, S.9). Die Antwort von Freiburg bei der direkten Befragung wies für das gleiche Jahr hingegen lediglich 82 DM pro Einwohner aus.

Diese unterschiedlichen Werte legen den Schluß nahe, daß die ausgewiesenen Ausgaben der Kommunen für den MIV generell nur einen Teil der für ihn tatsächlich verausgabten Mittel darstellen. Um diesen Sachverhalt exakter untersuchen zu können, wird angesichts der unbefriedigenden Datenlage vorgeschlagen, die statistische Erfassung von Ausgaben für den MIV, den ÖV wie auch für Fahrrad- und Fußgängerverkehre bundesweit zu vereinheitlichen.

Bei den Werten zur Subventionierung des MIV ist noch in keiner Weise berücksichtigt, daß auch von gewerblicher Seite erhebliche Mittel für die Infrastruktur des MIV (hauptsächlich für den ruhenden Verkehr) verausgabt werden: So sind für einen Tiefgaragenstellplatz in einem Bürogebäude, welcher im Rahmen der Bauordnung in der Regel errichtet werden **muß**, 30 000 bis 50 000 DM zu veranschlagen, die vom Arbeitgeber für diejenigen Arbeitnehmer ausgegeben werden, die mit dem Pkw zur Arbeit kommen. Hier wäre im Sinne einer Gleichbehandlung zu fordern, daß diese Kosten vom jeweiligen Nutzer getragen werden, damit die Nicht-Autofahrer nicht - wie bisher - für die Finanzierung der Stellplätze der Autofahrer aufkommen müssen.

3.2 Öffentlicher Verkehr (ÖV)

Werte über die Verkehrsaufkommen und -leistungen des ÖV werden regelmäßig von den Verkehrsbetrieben erfaßt. Problematisch wird die Zuordnung von Kennzahlen dadurch, daß die Grenzen der Bedienungsgebiete von den Verwaltungsgrenzen abweichen können, so daß beispielsweise bei den ausgewiesenen pro-Kopf-Werten die Angaben zu den Einwohnern im entsprechenden Einzugsgebiet entsprechend angepaßt werden müßten.

Eine oft benutzte Maßzahl für die Kundenakzeptanz des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) stellt die Benutzerfrequenz - gemessen in Fahrten pro Einwohner und Jahr - dar. Für die befragten Städte bzw. Ballungsräume bewegt sich der Wert zwischen 70 (Paderborn, Duisburg) und über 200 Fahrten pro Einwohner und Jahr (für die Städte Würzburg, Freiburg und Karlsruhe sowie für die großen Ballungsräume München und Berlin). In den Großstädten der neuen Bundesländer (Leipzig, Dresden) werden mit bis zu knapp 400 Fahrten pro Einwohner und Jahr sogar "Schweizer Verhältnisse" erreicht.

Die Größe der Maßzahl "Fahrten pro Einwohner und Jahr" ist jedoch stark abhängig von der Wahl des betrachteten Einzugsgebiets. Da die Erschließung durch öffentlichen Verkehr im Kernbereich von Städten in der Regel einfacher und deshalb die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen höher ist als in den Vororten, weist die Benutzerfrequenz, wenn nur die Kernstadt betrachtet wird, weit höhere Werte auf als unter Einbezug aller Außenbezirke oder des peripheren verkehrlichen Raums. Eine Beschränkung der Betrachtung auf das städtische Kerngebiet stellt die Situation des öffentlichen Verkehrs günstiger dar als eine Gesamtbetrachtung. Denn mit zunehmendem Einzugsgebiet wird in der Regel die Benutzerfrequenz abnehmen.

Um die Vergleichbarkeit verschiedener Ballungsräume und Städte, deren Statistik aus historischen Gründen verschieden ausgedehnte Einzugsgebiete ausweist, zu erleichtern, kann es hilfreich sein, die Maßzahl "Fahrten pro Einwohner und Jahr und Besiedlungsdichte" zu betrachten. Eine so adjustierte Benutzerfrequenz benachteiligt allerdings Städte mit kompakter Siedlungsstruktur, wie sie noch häufig in den neuen Bundesländern zu finden sind.

Betrachtet man die Städte anhand der adjustierten Benutzerfrequenz, so bestätigt sich die gute Position der oben angeführten Städte mit hoher ÖPNV-Akzeptanz (Werte von 500 [Fahrten pro Einwohner, Jahr und Besiedlungsdichte] für München, Berlin bzw. knapp 200 für Freiburg und Karlsruhe). Positiv hervorzuheben ist auch der Großraum Hannover, dessen ÖPNV in Anbetracht der räumlichen Ausdehnung des Einzugsgebietes gut angenommen wird. Niedrige Werte weisen die Städte Essen, Duisburg und Oberhausen auf (adjustierte Benutzerfrequenzen

unter 50), die trotz hoher Besiedlungsdichte (d.h. Beschränkung auf den Stadtbereich) geringe ÖPNV-Nachfrage haben. Hier wirken sich die politischen Grundsatzentscheidungen der 60er Jahre - U-Bahn-Bau (Essen, Duisburg) - aus, die zur Einschränkung bzw. Aufgabe der schienengebundenen Oberflächenverkehre führten. In der Folge des U-Bahn-Baus ist die ÖPNV-Erschließungsqualität der Gesamtfläche der Städte zum Teil dramatisch gesunken (Hüsler, 1992, S.23).

Dies ist dadurch zu erklären, daß beim aufwendigen U-Bahn-Bau ein Kilometer Tunnel etwa das 16 bis 18-fache eines Kilometers Straßenbahn und eine einfache Tunnelhaltestelle das 200-fache einer Straßenbahnhaltestelle kostet (Monheim, Monheim-Dandorfer, 1990, S.359), so daß auf diese Weise mit den gleichen Haushaltsmitteln eine geringere ÖPNV-Angebotsqualität geschaffen werden kann als bei der Trassenführung auf der Oberfläche.

So wurde in Karlsruhe mit 140 Mio DM ein mustergültiges Straßen- und Stadtbahnnetz von 100 km Länge errichtet, wohingegen die Stadt Bielefeld für 4,5 km Stadtbahn im Tunnel 340 Mio DM aufwand (Hondius, 1992, S.48f).

Als Indikator für die *Angebotsquantität* des ÖPNV kann die Anzahl der angebotenen Platz-Kilometer pro Einwohner und Jahr dienen (zur Erläuterung: Tausend Platz-Kilometer werden erbracht, wenn etwa ein Bus mit 100 Plätzen eine Strecke von zehn Kilometern zurücklegt bzw. wenn ein Zug mit 1000 Plätzen einen Kilometer fährt). Hier sind die Unterschiede beträchtlich: die Werte schwanken hier zwischen 2 000 (Neubrandenburg, Duisburg) und 10 000 (Leipzig), in einem Fall (Hamburger Verkehrsverbund) sogar 12 000 Platz-km pro Einwohner und Jahr.

Es wird jedoch davor gewarnt, die Kennzahl "Platzkilometer pro Einwohner und Jahr" den Verkehrsbetrieben als isoliertes Qualitätskriterium vorzuhalten, da dann die Neigung bestehen könnte, möglichst viele, große Fahrzeuge einzusetzen, die weitgehend leer fahren, was auch unter Ressourcengesichtspunkten ineffizient ist.

Als Qualitätskriterium böte sich in diesem Kontext die gleichzeitige Beurteilung der Größen "Platzkilometer pro Einwohner und Jahr" sowie "Auslastungsgrad" an.

Beim Auslastungsgrad (Quotient aus Fahrgast-Kilometern und angebotenen Platz-Kilometern) ist bei den untersuchten Städten eine erhebliche Streubreite festzustellen: Er bewegt sich zwischen 12 bzw. 13 % (Rostock, Hamburg) und 34 bzw. 39 % (Bremen, Dresden). Das bedeutet, das wahrscheinlich in vielen Verkehrsbetrieben Potentiale für eine effizientere Bereitstellung der Fahrzeuge bestehen, deren Erschließung speziell die Energie- und Emissionsbilanz des öffentlichen Verkehrs verbessern würde.

Für Städte, in denen der Bus einen tragenden Pfeiler des ÖV darstellt, besteht die Möglichkeit, durch Einrichtung von Busspuren Staus des MIV zu umgehen und so die Geschwindigkeit, Pünktlichkeit und Attraktivität des ÖV zu erhöhen. Die untersuchten Städte machen in unterschiedlicher Intensität von dieser Möglichkeit Gebrauch, in vielen Städten fehlen Busspuren noch völlig. Betrachtet man den Anteil der Busspuren am gesamten Straßennetz, erhält man Werte bis zu 1 % Busspuranteil (Berlin, München, Erlangen).

Als weitere Maßzahl wird der Kostendeckungsgrad der ÖPNV-Verkehrsbetriebe betrachtet. Die Angaben darüber liegen zwischen 40 und über 70 % für die alten Bundesländer. Die Werte liegen in den neuen Bundesländern wegen der wirtschaftlichen Umbruchsituation niedriger (Untergrenze 31 % für Leipzig). Auffallend ist, daß keine Korrelation zwischen Kostendeckungsgrad und hoher ÖPNV-Qualität (im Sinne von großem ÖPNV-Anteil) festzustellen ist. Interessant ist, daß die oben erwähnten Städte mit gut angenommenen ÖPNV unter den Städten sind, die die höchsten Kostendeckungsgrade aufweisen, andererseits haben Städte in den neuen Bundesländern mit hoher ÖV-Nachfrage wie z.B. Leipzig einen relativ geringen Kostendeckungsgrad. Auch gibt es Fälle (z.B. Duisburg mit 39 %), in denen eine unter dem Durchschnitt liegende ÖPNV-Qualität verbunden ist mit niedrigem Kostendeckungsgrad.

Die Vermutung besteht, daß eine Förderung des MIV einen hohen Zuschußbedarf für den ÖPNV verbunden mit einer schlechten ÖPNV-Bedienungsqualität nach sich zieht. Dies würde bedeuten, daß Maßnahmen, die zur Verbesserung des MIV durchgeführt werden, im Gemeindehaushalt insofern doppelt zu Buche schlagen, daß außer den Kosten, die die eigentliche Maßnahme verursacht, zusätzliche Defizite bei den öffentlichen Verkehrsbetrieben entstehen. Der öffentliche Verkehr des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar (VRN) - 85 % der Investitionsmittel für neue Verkehrswege im Rhein-Neckar-Raum fließen in den Straßenbau, weniger als 15 % in den Ausbau des ÖV (UPI, 1992, S.40) - mag als Beispiel für eine solche Verkehrspolitik dienen. Der VRN hat unter den großen Verkehrsverbünden in der Bundesrepublik (Antworten vom VRS (Köln) und VGN (Nürnberg) waren nicht eingegangen) den höchsten Anteil des MIV im Modal-Split, weist unter ihnen das zweitschlechteste ÖPNV-Angebot - gemessen in angebotenen Platzkilometern pro Einwohner und Jahr - auf, was die niedrigste Benutzerfrequenz unter den Verbünden zur Folge hat. Dennoch ist der Kostendeckungsgrad mit 37 % der niedrigste und der Zuschußbedarf mit 204 DM pro Einwohner (1991) der höchste unter den großen Verkehrsverbünden.

Auf jährlichen Zuschußbedarf für den ÖPNV pro Einwohner in Ballungsräumen bezogen sind Werte zwischen 40 DM (Würzburg) und 230 DM (Leipzig) zu veranschlagen, wobei das Gros

der Städte jährlich mehr als 100 DM pro Kopf der Bevölkerung für den öffentlichen Verkehr zuschießt.

In diesem Zusammenhang ist interessant, zu erwähnen, daß ländliche bzw. weniger dicht besiedelte Räume deutlich weniger bereit sind, Mittel in entsprechender Höhe für den ÖPNV zur Verfügung zu stellen. Zur Orientierung mag dienen, daß der Landkreis Karlsruhe beschlossen hat, künftig jährlich 40 DM pro Einwohner und Jahr für den ÖPNV zur Verfügung zu stellen, und dies als zukunftsorientierter Beschluß für einen weniger dicht besiedelten Raum gewertet wird (Ditteney, 1992, S.34). Dieser Betrag liegt an der unteren Grenze dessen, was Städte für den ÖV auszugeben bereit sind. Das bedeutet, daß sich die ländlichen Regionen weitaus geringer der Verantwortung für die Bereitstellung eines akzeptablen öffentlichen Verkehrs bewußt sind als die Städte mit der Folge einer starken Dominanz des MIV.

Erwähnt werden sollte noch, daß die ausgewiesenen Zuschüsse der Städte für den ÖV jedoch nur ein Teil der Mittel darstellen, die zur Subventionierung des ÖV aufgewandt werden. Beiträge vom Bund, den Ländern und anderen öffentlichen Haushalten kommen hinzu (z.B. die Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes).

3.3 Fahrradverkehr

Der Anteil des Fahrradverkehrs am erweiterten Modal-Split erreicht in Städten mit besonderer Förderung des Fahrrades bis zu 34 % (Münster) und übersteigt damit den Anteil der Pkw-Fahrer. Andererseits liegt er bei einer fahrrad-unfreundlichen Verkehrspolitik oder bei ungünstigen topographischen Verhältnissen (z.B. Essen, Saarbrücken, Wuppertal) unter 5 % (Socialdata, 1992a, S.6). Abgesehen von den Angaben zum erweiterten Modal-Split liegen wenige empirische Daten für diesen Verkehrsträger vor.

Die Länge des ausgewiesenen Radwegenetzes ist zur Bewertung der Fahrradfreundlichkeit nicht unbedingt aussagekräftig, da wenig befahrene Fahrradwege im Umland, die sich möglicherweise als umgewidmete Wirtschaftswege herausstellen, nicht die fehlenden Radwege in der Innenstadt an kritischen Gefahrenstellen ersetzen können.

Als hilfreiche Kennzahl mögen die jährlichen Ausgaben für Radverkehr pro Einwohner dienen. Hierfür sind Werte zwischen unter 1 DM (Oberhausen) bis 17 DM (Münster), in einem Fall sogar 30 DM (Neubrandenburg) anzutreffen.

Vergleicht man diese Beträge mit den Aufwendungen für den MIV und setzt beide ins Verhältnis zu ihrem jeweiligen Anteil am Verkehr in der Stadt, bleibt festzustellen, daß der MIV finanziell oft mit dem Mehrfachen seines spezifischen Anteils am Verkehrsgeschehen bedacht wird und damit also eine überproportionale Förderung erfährt.

Auch die absoluten Beträge, die für die Fahrradinfrastruktur bereitgestellt werden, sind im Vergleich zur Bedeutung, die das Fahrrad als Verkehrsträger haben könnte, sehr gering, wenn man sie in Relation setzt zu den insgesamt jährlichen Ausgaben der Kommunen, die in den deutschen Großstädten zwischen 3 800 und 6 700 DM pro Einwohner liegen. Dies zeigt, daß die in vielen Sonntagsreden beschworene Abkehr von der einseitigen Bevorzugung des Verkehrsträgers MIV meist Lippenbekenntnisse sind, die sich in den kommunalen Haushalten noch überhaupt nicht widerspiegeln.

4. Ergebnisse der Untersuchung

Abschließend sollen die gewonnenen Ergebnisse nochmals zusammengefaßt werden.

4.1 Datenerfassung liegt im Argen

Als erstes Ergebnis der Befragung deutscher Städte zu ihrer Verkehrssituation kann festgehalten werden, daß - teilweise abgesehen von den großen Städten mit Verkehrsverbünden - in kaum einem Ballungsraum eine Ist-Erfassung der Grund- und Rahmendaten des motorisierten Verkehrs im verkehrlichen Einzugsgebiet existiert. Meist liegen anstatt dessen Angaben für den Gebietsstand der Verwaltungsgrenzen vor.

Bei den nichtmotorisierten Verkehren ist dieses Defizit an Daten sogar noch ausgeprägter. Vor allem der Fußgängerverkehr wird oft völlig vernachlässigt.

Um die bestehenden, sich in Zukunft noch verschärfenden Probleme durch den Verkehr in den Städten wirksam angehen zu können, ist es dringend notwendig, hier entsprechende Maßnahmen, die zunächst hauptsächlich die Datenerfassung betreffen, einzuleiten, damit dem Informationsmangel, der bei den eigentlich urbanen (und stadtverträglichen) Verkehrsmitteln - nämlich den nichtmotorisierten Verkehren - am größten ist, begegnet werden kann. Eine jährliche Veröffentlichung dieser Daten - etwa im "Statistischen Jahrbuch Deutscher Gemeinden" - wäre wünschenswert.

4.2 Suboptimale Teilkonzepte

Aufgrund dieser Situation bei der Datenlage ist es oft nicht möglich, ein umfassendes Verkehrskonzept für das gesamte verkehrliche Einzugsgebiet zu erstellen, so daß statt dessen mit suboptimalen Teilkonzepten vorlieb genommen werden muß, die notgedrungen Substitutions- und Synergieeffekte bereits in der Planung nicht angemessen berücksichtigen können.

4.3 Kaum ÖPNV aus einem Guß

Weiter kann festgehalten werden, daß in kaum einem Ballungsraum außerhalb der großen Verkehrsverbünde "ÖPNV aus einem Guß" existiert. Darunter ist Einheitlichkeit bzgl. Tarifen, der Abstimmung der straßen- und schienengebundenen Verkehrsträger sowie der Abstimmung der verkehrsplanerischen Konzeption für den betreffenden Gesamtverkehrsraum zu verstehen. Die Existenz einer integralen Verkehrskonzeption über **alle** Verkehrsträger für das verkehrliche Einzugsgebiet wäre dafür Voraussetzung.

4.4 Verzahnung von Stadt- und Regionalverkehr oft unzufriedenstellend

Mit diesem Defizit verbunden ist das Problem, daß die Verzahnung Stadt- und Regionalverkehr oft nicht zufriedenstellend gelöst ist, so daß ein analytischer³ und organisatorischer Bruch zwischen beiden besteht. Im Hinblick darauf empfiehlt der aktuelle "Raumpolitische Orientierungsrahmen" des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau unter anderem einen Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs im regionalen Verbund, um die Funktionsfähigkeit der Stadtregionen zu sichern (BMBau, 1993, S.7).

4.5 Lokale Träger nehmen kommunale Zuständigkeit für Regionalverkehr noch kaum wahr

Die Regionalisierungsdiskussion (die im Zusammenhang mit der EG-Verordnung 1893/91 gesehen werden muß (VDV, 1992, S.16f)) ist bei denen, welche die Regionalisierung des ÖV durchführen sollen, meist noch nicht angekommen. Die Hauptursache ist darin zu sehen, daß noch keine Zuständigkeit für die Regionalstrecken der Staatsbahn besteht bzw. daß die auf die lokalen Träger zukommende Zuständigkeit für den Regionalverkehr (vor allem der Schiene) noch kaum wahrgenommen wird. Die Kommunen ergreifen die Chancen meist nicht, bereits jetzt in Verhandlungen mit DB bzw. DR zu treten, bevor es gesetzlich im Zuge der Bahnreform auf sie zukommt.

Ein positives Gegenbeispiel stellen in dieser Hinsicht die Bestrebungen auf Landesebene in Hessen dar, eine flächendeckende Verbundstruktur zu schaffen (VDV, 1993, S.76). Durch ein solches Vorgehen kann lokalem Desinteresse an der Verantwortung für den ÖPNV, das vor allem abseits der Ballungsräume anzutreffen ist, entgegengewirkt werden.

³ Damit soll ausgedrückt werden, daß die den verkehrspolitischen Handlungen zugrundegelegte Analyse der verschiedenen beteiligten Instanzen jeweils nur Teilsysteme betrachtet, so daß der Gesamtaspekt nicht gebührend berücksichtigt wird.

4.6 Haushaltschaos bei Mitteln für MIV und ÖV

Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung ist, daß ein belastbarer Vergleich der Aufwendungen der Städte für den MIV und den ÖV nicht durchgeführt werden kann, da wegen der Vielzahl der betroffenen öffentlichen Haushalte und Haushaltsposten die dargestellten Aufwendungen nur die Spitze eines Eisbergs darstellen - dies gilt gleichermaßen für den MIV wie für den ÖV. Es ist darauf hinzuwirken, daß durch entsprechende Vorgaben die Transparenz in diesem Bereich erhöht wird, um die praktizierten Prioritäten in der Verkehrspolitik aufzeigen zu können. Dabei sollten unbedingt auch die vom Bund und vom Land zugesprochenen Mittel ausgewiesen werden.

4.7 Fahrrad- und Fußgängerförderung unterrepräsentativ

Gleiches gilt für die den Fahrradfahrern und Fußgängern bereitgestellte Infrastruktur. Hier zeigt sich, daß die aufgewendeten Finanzmittel im Vergleich zur Bedeutung, die z.B. das Fahrrad als Verkehrsträger teilweise hat bzw. haben könnte, sehr gering ausfallen, wenn man sie in Relation setzt zu den Ausgaben der Kommunen für die anderen Verkehrsträger.

Die Verteilung der Finanzmittel für die einzelnen Verkehrsträger zeigen, daß sich die in vielen Sonntagsreden beschworene Abkehr von der einseitigen Bevorzugung des Verkehrsträgers MIV in den kommunalen Haushalten meist nicht widerspiegeln.

4.8 Vernachlässigung des ÖV kann Kosten erhöhen

Wie die Auswertung ergab, kann es vorkommen, daß eine halbherzige Förderung des ÖV dazu führt, daß das ÖV-Angebot wegen eines unattraktiven Angebots schlecht angenommen wird, so daß hoher Zuschußbedarf die Folge ist. Demgegenüber gibt es eine Anzahl von Städten, die ein gut akzeptiertes ÖV-Angebot mit relativ geringem Zuschußbedarf aufweisen.

4.9 Nützliche Kennzahlen

In dieser Studie wurden eine Reihe von Kennzahlen vorgeschlagen, die zur Beschreibung der Verkehrssituation in den Städten herangezogen werden können: erweiterter Modal-Split, Motorisierungsgrad, Pro-Kopf-Ausgaben für die einzelnen Verkehrsträger sowie Benutzungsfrequenz, Auslastungsgrad, Kostendeckungsgrad, Angebotsquantität und Zuschußbedarf für den ÖV.

Wünschenswert wäre eine regelmäßige Veröffentlichung dieser Kenngrößen. Notwendige Voraussetzung dafür ist jedoch eine Erfassung dieser Größen nicht innerhalb von Verwaltungsgrenzen, sondern bezogen auf die verkehrlichen Einzugsgebiete.

4.10 Förderung des Autoverkehrs belastet öffentliche Haushalte doppelt

Abschließend soll in diesem Zusammenhang nochmals darauf hingewiesen werden, daß eine Förderung des Autoverkehrs den Gemeindehaushalt oft doppelt belastet - einerseits die Fördermaßnahme selbst, andererseits das erhöhte Defizit des ÖV, der infolge der MIV-Förderung an Attraktivität verliert. Dabei sind die sozialen Kosten, die mit der Zunahme des MIV zusätzlich anfallen, noch gänzlich unberücksichtigt.

4.11 Verkehrspolitik ist machbar

Im Vergleich der Entwicklung von Hannover und Essen wurde aufgezeigt, daß die Verkehrspolitik nicht hilflos den vielzitierten Sachzwängen ausgeliefert ist, sondern daß sie auch innerhalb der bestehenden gesetzlichen Vorgaben Gestaltungsspielraum hat, der unterschiedliche Entwicklungen ermöglicht.

5. Literatur

- ABB, AVG, Stadt Bretten (1992) (Hrsg.): Richtung Bretten - Richtung Zukunft. Die Stadtbahn fährt Bundesbahn. Karlsruhe 1992
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1993): Raumpolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Februar 1993
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (1992): Fünfter Immissionsschutzbericht der Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode. Drucksache 12/4006. Bonn, 15.12.1992
- Bushell, C. (ed.): Jane's Urban Transport Systems 1991. Tenth Edition. Jane's Information Group, 1991
- Deutscher Bundestag (1992): Bericht der Bundesregierung über die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (3. - 14. Juni 1992). Bundestags-Drucksache 12/3380, 30.9.1992
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (1992): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden. 79. Jahrgang 1992. Köln, 1992
- Ditteney, B. (1992): Neues Verkehrskonzept für den Mittelbereich Bretten. In: ABB, AVG, Stadt Bretten (Hrsg.): Richtung Bretten - Richtung Zukunft. Die Stadtbahn fährt Bundesbahn. Karlsruhe 1992, S.33 - 35
- EG-Kommission (1992): Die künftige Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik. Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität. Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM(92)494 endg., Brüssel, 2. Dezember 1992
- Gertz, C., C. Holz-Rau, P. Rau (1993): Verkehrsvermeidung durch Raumstruktur - Personenverkehr. Büro für integrierte Planung (BiP), Berlin, Juni 1993
- Hondius, H. (1992): Forschung Nahverkehr '91. stadtverkehr 1/92 (37. Jahrgang), S.48 - 49

- Hüsler, W. (1992): Materialien zur Anhörung von Sachverständigen Verkehr, 16./17.11.1992. Deutscher Bundestag, Enquête-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre", Bonn 1992
- IFEU (Institut für Energie- und Umweltforschung) (1992): Motorisierter Verkehr in Deutschland. Energieverbrauch und Luftschadstoffemissionen des motorisierten Verkehrs in der DDR, Berlin (Ost), und der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1988 und in Deutschland im Jahr 2005. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes. Juni 1992
- INRA, Socialdata (1992): Einschätzungen zur Mobilität in Europa. Im Auftrag von UITP (Internationaler Verband für Öffentliches Verkehrswesen) und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. München, Januar 1992
- Kutter, E. (1993): Mobilität - Darstellung, Bewertung und Optimierung von Stoffströmen. Schriftliche Stellungnahme zu einer öffentlichen Anhörung der Enquête-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" am 6./7. Mai 1993. In KD 12/10b
- Monheim, H.; Monheim-Dandorfer, R. (1990): Straßen für alle. Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft. Hamburg: Rasch und Röhling, 1990
- Noeske, B. (1993): Stille Subventionen in kommunalen Haushalten zugunsten des motorisierten Straßenverkehrs. Eine Untersuchung über drei Gemeindehaushalte aus dem Raum der Verkehrsgemeinschaft Freiburg. Forschungsgruppe Verkehr des VCD Südlicher Oberrhein. Freiburg, Januar 1993
- Schmitz, S. (1992): in KD 12/10-e, S. 7 - 41
- Socialdata (1992a): Kleine Fibel vom Zulußgehen und anderen Merkwürdigkeiten. München, April 1992
- Socialdata (1992b): Mobilität in Halle. Socialdata/Hallesche Verkehrs-AG, München, März 1992
- Socialdata (1993): Die Regio-Umweltkarte. Eine große Idee verändert die Mobilität einer Region. München, September 1993
- Socialdata, VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (1993): Chancen für Busse und Bahnen. Potentiale für Verhaltensänderungen in Ballungsräumen. Köln, 1993
- Teufel, D. (1992): Beitrag in der Dokumentation zum 3. Düsseldorfer Umweltfachgespräch "Klimaschutz - Düsseldorf muß handeln". Düsseldorf, 9. November 1992
- UPI (Umwelt- und Prognoseinstitut Heidelberg) (1992): Scheinlösungen im Verkehrsbereich. Kontraproduktive und ineffiziente Konzepte der Verkehrspolitik. UPI-Bericht Nr. 23, 2. erweiterte Auflage. April 1992. AU 12/225 der Enquête-Kommission.
- VBK (Verkehrsbetriebe Karlsruhe), AVG (Albtal-Verkehrsgesellschaft) (1993): report '92. Betriebs- und Verkehrsleistungen, Tarifangebote, Planungs- und Bauvorhaben in der Region Karlsruhe. Karlsruhe 1993
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (1992): Jahresbericht '91. Finanzierung und Regionalisierung im Blickpunkt. Köln, Mai 1992
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (1993): Jahresbericht '92. Regionalisierter Verkehr und Europäischer Binnenmarkt werfen ihre Schatten voraus. Köln, Mai 1993
- Verkehrsgemeinschaft Freiburg (1993): Die Regio-Umweltkarte. Erfahrungsbericht nach 12 Monaten. In Zusammenarbeit mit Socialdata, München, und BVU, Freiburg. Freiburg, Juni 1993.
- Wieland, D., P.M. Bode, R. Disko (1984): Grün kaputt. Landschaft und Gärten der Deutschen. 5. erweiterte Auflage. München: Raben 1984
- ZEIT (1993): Crashkurs im Rathaus. DIE ZEIT Nr. 37 vom 10.9.1993
- Zörner, H. (1993): Einzelhändler sperren sich gegen verkehrsberuhigte Citys. Demokratische Gemeinde 4/93, S.25-26