

Nachhaltige städtische Mobilität für alle

**Agenda
für eine Verkehrswende aus kommunaler Sicht**

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
A. Positionen	7
1. Zahlen und Fakten	7
2. Verkehrspolitische Ziele für 2030	8
3. Agenda für eine Verkehrswende	9
3.1 Konsistente Verkehrspolitik auf Bundes- und Länderebene für eine Transformation der Mobilität	9
3.2 Nachhaltige Mobilität von Menschen und Gütern für mehr Lebens- und Umweltqualität	10
3.3 Digitalisierung und Innovationen für intelligente Mobilität.....	11
3.4 Kommunalen Entscheidungsspielraum und effiziente Steuerungsinstrumente für schnellere Umsetzung	11
3.5 Nachhaltige Finanzierung der Mobilität für alle	12
B. Hintergründe, Thesen und Hinweise zu den Positionierungen	13
I. Was zu sagen ist – Haltungen zur nachhaltigen städtischen Mobilität	13
1. Mobilität und Verkehr – im Spannungsfeld zwischen Lebensqualität, sozialen Belangen, Wirtschaftsentwicklung und Klimaschutz.....	13
2. Verkehrspolitik im europäischen und globalen Zusammenhang – gemeinsame Verantwortung für eine nachhaltige Verkehrspolitik in Städten und Regionen	13
3. „Verkehrswende“ aus Sicht des Deutschen Städtetages – Transformation zu nachhaltiger Mobilität in Städten und Regionen	14
II. Wo wir stehen – Nachhaltige städtische Mobilität heute	16
1. Erfolgsbilanz trotz schwieriger Rahmenbedingungen – Was die Städte erreichen konnten	16
2. Die aktuellen Herausforderungen und Probleme – der Handlungsdruck wächst.....	17
III. Was wir bis 2030 erreichen wollen – Szenario für eine nachhaltige Verkehrspolitik	22
IV. Was zu tun ist – Eine Agenda für nachhaltige kommunale Verkehrspolitik	24
1. Konsistente Politik auf Bundes- und Länderebene: Gute Angebote schaffen – Regulierung effizient und wirksam ausgestalten	24
2. Lebens- und Umweltqualität in den Städten substantiell verbessern – Nachhaltige Mobilität für Menschen und Güter stärken.....	27
3. Digitalisierung stadtvträglich nutzen – Innovationen erleichtern.....	29
4. Kommunen Entscheidungsspielraum verschaffen – Effiziente Steuerungsinstrumente durch Bund und Länder an die Hand geben	31
5. Investitionen hochfahren – Mobilität für alle nachhaltig finanzieren.....	32
Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier vom 21. Juni 2018 – 222. Sitzung in Berlin	36
Quellen- und Literaturverzeichnis	37

Vorwort

Verkehrsstau und Radverkehr, zugeparkte Innenstädte, Luftqualität und Fahrverbote – Fragen der Verkehrspolitik sind in aller Munde. In den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages haben die Themen rund um eine „Mobilitäts- und Verkehrswende“ schon seit geraumer Zeit ein hohes Gewicht. Verkehr prägt die Funktionsfähigkeit der Städte in wirtschaftlicher Hinsicht, er beeinflusst die Lebens- und Umweltqualität in den Städten und er ist ein wesentlicher Faktor in den öffentlichen Räumen.

In einer aktuellen Umfrage unter den Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern deutscher Städte durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) kam den Themen Mobilität und Digitalisierung herausragende Bedeutung zu. Auch das jüngste Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau unterstreicht die Relevanz, von dem festgestellten Investitionsbedarf von 160 Milliarden Euro entfallen 26 Prozent auf den Verkehrssektor.

Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat im Februar 2018 die vielen Einzelaspekte in einem Diskussionspapier zusammengeführt und ausführlich erörtert. Seine Anregungen und Schwerpunktsetzungen sind in die Hintergründe, Thesen und Hinweise (Teil B) eingegangen. Hieraus sind die zentralen Positionen des Deutschen Städtetages (Teil A) herausgearbeitet worden. Positionen, Thesen und Grundlagen sollen der kommunalen Praxis, den politischen Gremien und der Fachöffentlichkeit, aber auch den Adressaten beim Bund und in den Ländern ermöglichen, sich mit der Haltung des Deutschen Städtetages zur nachhaltigen Mobilität vertieft zu befassen. Und das vorliegende Positionspapier soll zu weiterer Diskussion anregen.

Die notwendige Veränderung von Mobilität und die Weiterentwicklung der Verkehrssysteme ist nicht nur Aufgabe einer Legislaturperiode. Das Papier will daher auch wichtige Weichenstellungen und Aufgaben für die Zeit bis 2030 aufzeigen. Es formuliert erste Erwartungen an die auf Bundesebene für die 19. Legislaturperiode vereinbarte Kommission zu einer Strategie „Zukunft der bezahlbaren und nachhaltigen Mobilität“.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer

A. Positionen

1. Zahlen und Fakten

Die Verkehrssituation in den Städten lässt sich einerseits am persönlichen Erleben mit Staus, überfüllten öffentlichen Verkehrsmitteln und einem subjektiven Gefühl der Unsicherheit im Fuß- und Radverkehr festmachen. Andererseits unternehmen die Städte bereits seit Langem vielfältige Anstrengungen, das Konzept der autogerechten Stadt schrittweise zu überwinden. Die Verkehrssituation insgesamt lässt sich an einer Auswahl von Parametern und Daten festmachen:

- Die Zahl und auch der relative Anteil der Nutzerinnen und Nutzer des „Umweltverbunds“ (ÖPNV, Rad- und Fußverkehr) nehmen in den Städten und Ballungsräumen gegen den Bundestrend zu. Fußgänger und Radfahrer stellen vermehrt berechnete Raumansprüche. Die Ausbau- und Gestaltungsqualitäten für den Umweltverbund sind häufig nicht ausreichend.
- Haupttreiber der Verkehrszunahme ist der Güterverkehr auf der Straße. Die Fahrleistung des Personenverkehrs nahm von 1991 bis 2015 um 28 % zu, die des Güterverkehrs um 66 %.
- Der Bundesverkehrswegeplan geht bis 2030 im Vergleich zu 2010 von einer Zunahme der Verkehrsleistung im Personenverkehr in Deutschland um insgesamt 12,2 % aus. Die Transportleistung im Güterverkehr soll im selben Zeitraum um 38 % wachsen.
- Die Zahl der Pendler nimmt in vielen Städten weiter zu; von 2000 bis 2015 in Frankfurt um 14 %, in München um 21 % und in Berlin um 53 %. Die Weglänge zum Arbeitsplatz stieg von durchschnittlich 14,6 km im Jahr 2000 auf 16,8 Kilometer 2015. Aber fast die Hälfte der Arbeitswege ist kürzer als 10 km.
- Fast die Hälfte der zurückgelegten Wege in Städten ist kürzer als drei Kilometer. 40 % dieser Wege werden mit dem Auto zurückgelegt. Mehr als 60 % der Menschen legen täglich mindestens einen Weg ausschließlich zu Fuß zurück. 21 % fahren täglich mit dem Fahrrad.
- Die Kurier-, Express- und Paketbranche berichtet allein für das Jahr 2017 von einer Zunahme von Sendungen um über 7 %. Sie weist zwar nur einen Anteil von 10 % aller Logistikleistungen in den Städten auf – aber die Paketlogistik macht 50 % aller Logistikwege in den Städten aus.
- Die Verkehrsleistung im ÖPNV nimmt stetig zu, häufig aber nur im Rahmen der allgemeinen Steigerungsrate und nicht überproportional, also ohne auffällige Änderung im Modal Split.
- Erwartete Verbesserungen im Abgasverhalten von Fahrzeugen und Flottenverbesserungen laufen bis 2030 weiterhin Gefahr, durch eine überproportionale Steigerung der Verkehrsleistung und der Fahrzeuggrößen kompensiert zu werden.
- In ca. 70 Kommunen wurden 2017 die zulässigen Grenzwerte für NO_x überschritten. Das ist eine maßgebliche Verbesserung gegenüber den Werten der Vorjahre (90 Kommunen 2016). Ist aber kein Grund zur Entwarnung.
- Die Zahl der Personenunfälle innerhalb geschlossener Ortschaften ist in den letzten zehn Jahren zwar um 4,4 Prozent gesunken, 2016 aber im Vergleich zu 2015 gegen den Trend um 0,9 % angestiegen. Besonders betroffen sind Fußgänger und Radfahrer.
- Baustellen, Stau, Parkraummangel, das Halten in zweiter Reihe, Gefährdung von Fußgängern und Radfahrern – alle Städte sind mit den Herausforderungen konfrontiert, den täglichen Verkehr zu bewältigen.
- Die Flächenverfügbarkeit und die Akzeptanz der Flächeninanspruchnahme ist in Städten und Regionen zum Teil stark eingeschränkt und erschwert Infrastrukturmaßnahmen.

2. Verkehrspolitische Ziele für 2030

Die Ziele nachhaltiger Mobilität sind seit Langem bekannt, aber die Wege zu ihrer Umsetzung sind gesellschaftlich und auch politisch noch strittig. Es bedarf erheblicher Energie, auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene, eine Verkehrswende konsensfähig auszugestalten. Die Ziele müssen in Strategien, Programme und Projekte übersetzt werden. Sie lassen sich durch Sofortmaßnahmen, mittelfristige Umbauprojekte und eine langfristige und tiefgreifende Transformation des Verkehrssektors erreichen. Die besondere Herausforderung liegt darin, diesen Wandel des Verkehrs gegenüber den vergangenen Dekaden erheblich zu beschleunigen. Ein integriertes Maßnahmenbündel muss bis 2030 einen großen Teil und bis 2050 vollständig seine Wirkung entfaltet haben, wenn es einen dauerhaften Beitrag zu Lebensqualität, nachhaltigem Wirtschaften und Verkehr und zum Klima- und Umweltschutz entfaltet haben soll.

Bis 2030 müssen aus Sicht des Deutschen Städtetages folgende Bausteine weitgehend umgesetzt werden:

- Es bedarf eines breiten politischen und gesellschaftlichen Konsenses für eine nachhaltige Mobilität für alle, der Wandel, Umbau und Erneuerung der Verkehrssysteme maßgeblich befördert. Der ÖPNV wird sich hierbei deutlich mehr auf individuelle Bedürfnisse einstellen, der Individualverkehr stark auf stadtverträglichen Sharing-Systemen basieren müssen.
- Der Verkehrssektor ist gehalten, seinen vereinbarten Beitrag zum Erreichen der klimapolitischen Ziele bis 2030 und 2050 zu liefern. Schadstoffemissionen und Lärmbelastungen sind deutlich zu reduzieren. Der fossile Motorisierungsgrad sollte entscheidend sinken, Fahrzeuge sind effizienter zu nutzen.
- Die Regional- und Stadtentwicklung wird darin gestärkt, das einvernehmliche Leitbild der „Stadt der kurzen Wege“ auch umzusetzen. Siedlungserweiterungen ohne Anschluss an umweltverträgliche Verkehrssysteme sind zu vermeiden. Die Siedlungsentwicklung zwischen Städten und Umland erfordert mehr Kooperation und maßgebliche Orientierung an der Verringerung von Verkehrsleistungen. Die kommunale Bauleitplanung sollte sich auf ortsspezifisch und siedlungstypologisch angemessene Formen der Verdichtung auf Wohn- und Gewerbeflächen verständigen.
- Wegelängen für Pendler im motorisierten Individualverkehr können durch verdichtete Siedlungsentwicklung und Wohnungsangebote für alle Einkommensschichten in Verdichtungsräumen, die Mischung von Nutzungen und die Verbreitung neuer Arbeits- und Produktionsformen wieder reduziert, der Freizeitverkehr per Pkw muss durch wohnortnahe Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten deutlich verringert werden. Die Potenziale „kurzer Wege“ müssen zudem durch ein umfassendes Mobilitätsmanagement mit Anreizsystemen von öffentlichen und privaten Arbeitgebern erschlossen werden.
- Die Sanierung der Infrastruktur, nachfrageorientierte Angebote im ÖPNV, Mobilitätsstationen, Sharing-Systeme und Fahrradparkplätze müssen Beiträge leisten, die Attraktivität des „Umweltverbunds“ zu steigern. Übergreifende Tarifsysteme und die Einrichtung der hierfür erforderlichen Clearing-Stellen zwischen den Verkehrsträgern können Beiträge für eine Mobilität für alle zu angemessenen Preisen leisten.
- Die Verkehrssicherheit muss in eine neue Dimension treten – die „Vision Zero“ ohne Tote und Schwerverletzte im Straßenverkehr muss erreichbar ausgestaltet werden.
- Die Digitalisierung des Verkehrs im öffentlichen und individuellen Bereich muss sich auf die effizientere Auslastung, Optimierung und Verknüpfung der bestehenden Verkehrssysteme konzentrieren und neue Verkehrsmodi integrieren. Dies schließt auch die Information und Kommunikation zwischen Anbietern und Nutzenden, Systemen und Angeboten ein. Autonomes Fahren ist bevorzugt im öffentlichen Verkehr zu entwickeln.

- Der öffentliche Raum ist wieder mehr zum Aufenthalts- und Begegnungsort umzugestalten. Die Verkehrsflächen sind gerechter aufzuteilen, gemischt genutzte Flächen können helfen, Geschwindigkeiten zu reduzieren. Der ÖPNV muss zusammen mit dem Fuß- und Radverkehr und in den ÖPNV eingebundene Sharing-Systeme das Rückgrat des städtischen Verkehrs bilden und Teile des motorisierten Individualverkehrs ablösen. Der ruhende Kfz-Verkehr in Städten ist entscheidend zu reduzieren. Hierfür müssen auch regulative Maßnahmen herangezogen werden.
- Der Wirtschaftsverkehr wird bei steigender Nachfrage umfänglich nachhaltige Logistik- und Lieferverkehrskonzepte nutzen müssen, um den öffentlichen Raum deutlich zu entlasten. Es sind ausschließlich leise, saubere und sichere Fahrzeuge einzusetzen. Innerstädtisch sollten Leichtfahrzeuge mit alternativen Antrieben und Lastenfahrräder sowie fußläufige Transporthilfen eingesetzt werden. Der überaus hohe Anteil des Lkw-Verkehrs muss international und interregional durch Verlagerung und den Ausbau des Schienenverkehrs verringert werden. Regionale Wirtschaftskreisläufe sollten gestärkt werden.
- Bund und Länder sind aufgerufen, für eine „Nachhaltige Verkehrspolitik aus einem Guss“ die richtigen Rahmenbedingungen zu setzen und die Fördersystematik und Verbindung von Förderthemen zu überprüfen, um die jeweils volkswirtschaftlich sinnvollste und umweltverträglichste Variante des Verkehrsaus- und -umbaus zu befördern.

3. Agenda für eine Verkehrswende

Bausteine für eine nachhaltige städtische Mobilität und eine Verkehrswende aus kommunaler Sicht müssen zu einer Agenda zusammengeführt werden. Dies erfolgt am besten in einem Mehrebenenansatz zwischen Bund, Ländern und Kommunen und wird parallel zur Ausarbeitung und Präzisierung der Agenda von Sofortmaßnahmen mit „schneller Wirksamkeit“ begleitet.

3.1 Konsistente Verkehrspolitik auf Bundes- und Länderebene für eine Transformation der Mobilität

- Nachhaltigkeit im Verkehr erfordert eine ressortübergreifende Mobilitätspolitik auf Bundesebene, die die Handlungsfelder (Infrastrukturerehalt, -erneuerung und -ausbau, Förderung des „Umweltverbunds“, Umstellung auf lärm- und schadstoffarme/-freie Antriebstechnologien etc.) ineinandergreifen lässt.
- Die bisherige Fördersystematik von Bund und Ländern muss auf den Prüfstand mit dem Ziel, eine systemübergreifende Alternativenbetrachtung zu ermöglichen, um den räumlichen Verflechtungen in Ballungsräumen Rechnung zu tragen. Bund und Länder sind gefordert, die Voraussetzungen für eine Umsetzung der jeweils volkswirtschaftlich und umweltpolitisch sinnvollsten Lösung zu ermöglichen.
- Eine auskömmliche Grundfinanzierung von Ausbau, Erhalt und Erneuerung des schienegebundenen Personennahverkehrs und der kommunalen Verkehrsinfrastruktur ist anzustreben, statt Versäumnisse durch häufig intransparente, nicht kongruente und zeitlich beschränkte Einzelprogramme von Bund und Ländern nachträglich zu korrigieren.
- Die Städte unternehmen vielfältige Anstrengungen, um die Mobilität der Menschen umweltgerecht zu gewährleisten. Ergänzende regulative Eingriffe müssen Bestandteile einer Strategie sein, um die Ziele zum Lärmschutz und zur Luftreinhaltung zu erreichen. Dazu gehören auch durchgängige Geschwindigkeitsreduzierungen für längere Straßenabschnitte und die versuchsweise Umkehr der Regelgeschwindigkeit im Gesamtnetz mit Ausnahme der Vorfahrtstraßen und der regulative Umgang mit Parkplätzen im öffentlichen Raum und Stellplätzen auf privaten Grundstücksflächen.

- Die Autoindustrie braucht klare Verpflichtungen zur Reduzierung der Emissionen an der Quelle und für die Nachrüstung mit Filtersystemen, die insbesondere den Stickoxidausstoß bereits zugelassener Fahrzeuge reduzieren.
- Der Bund ist gefordert, seinen Aktionsplan Güterverkehr und Logistik für Kommunen umsetzungsorientiert auszugestalten, um Verkehrsleistungen und Umweltbelastungen überregional, in den Regionen und den Städten und zu verringern.
- Die Kommunen benötigen für Umsetzung ihrer Verkehrsentwicklungspläne und der Luftreinhaltungs- und Klimaziele in ihrem Handlungsbereich einen Finanzierungs- und Regulierungsrahmen. Dazu gehört auch die Einführung einer „Blauen Plakette“, die eine Unterscheidung von Fahrzeugen nach Umweltwirkungen erlaubt. Zudem umfasst dies entsprechende Förderprogramme, Änderungen und weitergehende Experimentierklauseln im Straßenverkehrs- und Straßenrecht.
- Die Infrastrukturplanungen des Bundes und der Länder müssen sich an dem Grundsatz ausrichten, dass alle für Verkehr zuständigen Handlungs- und Planungsebenen an einem kohärenten Netz wirken und die Auswirkungen ihrer Verkehrspolitik auf das Verkehrsgeschehen in Stadt und Umland stärker berücksichtigen.
- Der Bund muss unter Anerkennung seiner Zuständigkeiten gemeinsame Arbeitsprozesse mit den anderen föderalen Ebenen sowie Wirtschaft und Zivilgesellschaft sichern.
- Das Raumordnungs-, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht muss Regelungen zur Verkehrsvermeidung und -reduzierung deutlich mehr unterstützen.
- Der Bund muss aktiv die Steuerung und Moderation des erforderlichen gesamtgesellschaftlichen Dialogs zur nachhaltigen Mobilität übernehmen und ressortübergreifend koordinieren.

3.2 Nachhaltige Mobilität von Menschen und Gütern für mehr Lebens- und Umweltqualität

- Die integrierte Betrachtung und Steuerung von Stadt- und Verkehrsentwicklung ist zentrale Voraussetzung für stadtverträgliche Mobilität. Die entsprechenden Rahmenplanungen sollten diesen integrierten Ansatz widerspiegeln. Sie sollten aber auch die unterschiedlichen Herausforderungen je nach Größe der Städte und Betroffenheit von Verkehrsproblemen adressieren. Gleichzeitig gilt es neue Entwicklungen (z. B. inter- und multimodales Verkehrsverhalten, Sharing- und Poolingkonzepte, Ladeinfrastruktur aber auch neue Systeme im öffentlichen Verkehr wie Seilbahnen) aufzugreifen.
- Der öffentliche Raum ist der Ort, an dem Wandel sichtbar und erlebbar wird. Für die Akzeptanz von Veränderungen ist entscheidend, dass die Aufenthalts- und Nutzungsqualität im öffentlichen Raum gesteigert wird und wie Flächen und ihre Nutzungen umverteilt werden. Dazu gehört auch mehr Platz für den sicheren Fuß- und Radverkehr und ein vielfältiges Angebot an Aufenthaltsmöglichkeiten im öffentlichen Raum.
- Eine stringente lokale Parkraumpolitik und -bewirtschaftung im Zusammenwirken mit anderen regulierenden Maßnahmen wertet den öffentlichen Raum nachhaltig auf und setzt Anreize für eine andere Verkehrsmittelwahl.
- Nachhaltige Mobilitätspolitik funktioniert nur unter Berücksichtigung der Stadt-Umland-Beziehungen und der daraus resultierenden Pendler- und Freizeitverkehre und reicht von der Steuerung der Bodennutzung und Siedlungsentwicklung bis zu den erforderlichen Mobilitätsangeboten, um Alternativen zur ausschließlichen Pkw-Nutzung zu bieten. Digitales Verkehrs- und Mobilitätsmanagement muss sich auch auf die Stadt-Umland-Beziehungen erstrecken.
- Wirtschaftsverkehr ist unverzichtbar für das Funktionieren der Städte. Güterverkehrsströme sind die Grundlage einer prosperierenden Wirtschafts- und Standortentwicklung. Sie sind umwelt- und stadtverträglich zu gewährleisten; dazu sind insbesondere Inter-

modalität und Konzepte zur „letzten Meile“ zwischen Lkw-Verkehr, Elektromobilität und in Innenstadtbereichen vorzugsweise Lastenfahrräder zu fördern, die Binnenschifffahrt und der Güterverkehr auf der Schiene auszubauen und Lkws verträglich zu führen.

3.3 Digitalisierung und Innovationen für intelligente Mobilität

- Die Digitalisierung des Stadtverkehrs bietet erhebliche Chancen, neue stadtverträgliche Mobilitätsformen zu etablieren und die vorhandenen Verkehrssysteme zu stärken; mit der Digitalisierung einhergehende Risiken müssen rechtzeitig erkannt und vermieden bzw. in ihren Auswirkungen und der Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens minimiert werden.
- Die Digitalisierung kann als Instrument zur effizienteren Parkraumbewirtschaftung beitragen. Voraussetzung ist ein Rechtsrahmen, der den Gemeingebrauch von öffentlichen Verkehrsflächen durch einen diskriminierungsfreien Zugang zu Informationen verfügbaren Parkraums und von Stellplätzen auf öffentlichen bzw. privaten Flächen sicherstellt. Die hierfür erforderlichen Standardisierungen technischer Schnittstellen sollen baldmöglichst erfolgen, um weitere eigenständige („proprietäre“) Angebote zu vermeiden.
- Hohe Datensicherheit und Datenschutz müssen auch in cloudbasierten Systemen funktionieren. Dies ist gerade durch die Datenhoheit bei der Kommune oder bei kommunalen Unternehmen am besten gewährleistet.
- Auch in der digitalen Welt bleibt ein moderner ÖPNV mit Bussen und Bahnen als Rückgrat der nachhaltigen Mobilität in den Städten unverzichtbar. Es gilt, den ÖPNV zu sichern und situationsbezogen um neue Angebotsformen vor allem im Zubringerverkehr zu ergänzen. Für mehr Attraktivität sollen Individualisierung und Vernetzung sorgen.
- Das autonome und vernetzte Fahren bedarf ausreichender „Leitplanken“, um den Nutzen in den Kommunen zu sichern und die Risiken (Mehrverkehr, stark separierte öffentliche Räume, soziale Segregation hinsichtlich der Mobilitätschancen etc.) zu minimieren. Es sollte eng an den ÖPNV geknüpft werden und das Ziel verfolgen, den Individualverkehr zu reduzieren und den Besetzungsgrad von Fahrzeugen zu erhöhen. Die technischen und administrativen Voraussetzungen für das autonome Fahren verursachen auch in den Kommunen hohen personellen und finanziellen Aufwand, der abgesichert werden muss.
- Verkehrsmanagement sollte nicht in erster Linie dazu dienen, den individuellen Autoverkehr flüssiger zu gestalten. Dem „fließenden Verkehr“ sind vielfach durch Überbelegung ohnehin Grenzen gesetzt. Der Schwerpunkt des Verkehrs- und Mobilitätsmanagements sollte vielmehr die Bedingungen für die Verkehrsmittel des „Umweltverbunds“ verbessern, Emissionen reduzieren und die Sicherheit im Verkehr fördern.
- Bei der Sektorenkopplung bedarf es einer engen interdisziplinären Betrachtung über alle Bereiche der intelligenten Vernetzung; eine einseitige Orientierung an den Erfordernissen nur eines Sektors muss vermieden werden. Dies gilt beispielsweise für die künftig engere Verknüpfung der E-Mobilität und der Energieversorgungsstrukturen.
- Die Kommunen sind bei allen Initiativen zur Digitalisierung des Verkehrs frühzeitig einzubinden. Hieran müssen sich eine entsprechende Forschungsagenda und das Wirken von Austauschplattformen etc. ausrichten.

3.4 Kommunalen Entscheidungsspielraum und effiziente Steuerungsinstrumente für schnellere Umsetzung

- Gute Angebote müssen durch gute Regulierung ergänzt werden. Gute Regulierung muss auch ein nötiges Maß an Flexibilität für die kommunale Anwendungspraxis vorsehen, um lokale Ideen und Lösungen schnell zu ermöglichen.

- Die Kommunen benötigen ein flexibleres Straßenverkehrsrecht, das die Erprobung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen erleichtert und nicht behindert.
- Das Personenbeförderungsrecht ist dank seiner Experimentierklausel bereits geeignet, neue Mobilitätsangebote auch in größerem Maßstab zu erproben. Die Kommunen müssen in Zukunft die von ihnen gewünschten Formen der Mobilität regeln und genehmigen (Konzessionierung) können. Das betrifft auch alle Formen des Sharings und Poolings von Mobilitätsdienstleistungen.
- Für das Parken bedarf es umfassender Reformen beim gesetzlichen Rahmen, von angemessenen Kosten für die Nutzung des öffentlichen Raums für das Bewohnerparken, über die Parkraumbewirtschaftung bis zur der schärferen Sanktionierung von Parkverstößen.
- Unvermeidbare Zufahrtsbeschränkungen und alternative Routenangebote erfordern einen vollzugsfähigen Rechtsrahmen, der einen Flickenteppich von Einzelregelungen vermeiden hilft.
- Bei der Einführung des autonomen und vernetzten Fahrens sind von Beginn an die erforderlichen gesetzlichen Regelungen vorzusehen, um die kommunalen Interessen zu berücksichtigen.

3.5 Nachhaltige Finanzierung der Mobilität für alle

- Die dramatisch unterfinanzierte Verkehrsinfrastruktur betrifft Kommunen aller Größenordnungen. Besonders nachteilige Wirkungen entfaltet das Finanzierungsdefizit in Ballungsräumen, da dort die größten Wirkungen einer Transformation der Mobilität zu heben sind. Sie muss auf eine solide finanzielle Grundlage gestellt werden. Das betrifft Neubau, Umgestaltung und Erhalt der Infrastruktur genauso wie die Sicherung des Mobilitätsangebots für alle Nutzerinnen und Nutzer. Die Finanzierungs- und Förderprogramme müssen aufgestockt, ergänzt und flexibilisiert werden. Das schließt auch ein, die für die Abwicklung von Förderprogrammen zusätzlich erforderlichen Personalressourcen zu sichern.
- Jenseits der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern zur Verkehrsfinanzierung, bedarf es der grundsätzlichen Lösung für eine dauerhaft bedarfsgerechte Verkehrsfinanzierung. Akut erforderlich ist eine Investitionsoffensive, die für mindestens zehn Jahre auf einem bedarfsgerechten Niveau eine auskömmliche Finanzierung der Transformation zu nachhaltiger Mobilität in Städten und im Verbund mit den Regionen ermöglicht.
- Es ist in geeigneter Form sicherzustellen, dass die bisher für den Stadtverkehr zweckgebundenen Entflechtungsmittel auch nach 2019 von den Ländern an die Kommunen fließen. Die Länder sind aber auch hinsichtlich ergänzender eigener Initiativen und Programme zur Finanzierung des Stadtverkehrs gefordert.
- Der ÖPNV steht für die Nutzenden in einem Preiswettbewerb mit dem Pkw. Daher dürfen Investitionskosten nicht zu einem Anstieg von Fahrpreisen führen. Den ÖPNV begünstigende Instrumente wie der steuerliche Querverbund müssen erhalten werden.
- Der Fonds „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ ist so zu gestalten, dass damit tatsächlich zusätzliche Mittel bereitgestellt werden und die Kommunen diese möglichst unbürokratisch für Maßnahmen mit möglichst hohem Nutzen im Sinne der nachhaltigen Mobilität einsetzen können.

B. Hintergründe, Thesen und Hinweise zu den Positionierungen

I. Was zu sagen ist – Haltungen zur nachhaltigen städtischen Mobilität

1. Mobilität und Verkehr – im Spannungsfeld zwischen Lebensqualität, sozialen Belangen, Wirtschaftsentwicklung und Klimaschutz

Mobilität und Verkehr spielen für die Menschen und die Wirtschaft in Städten und Regionen eine zentrale Rolle. Ziel ist es, Mobilität bedarfs- wie umweltgerecht zu organisieren, sowie die Wirtschaft und den Wettbewerb zu stärken. Die Art und Weise, wie Mobilität für Menschen und Güter gewährleistet und der Verkehr bewältigt wird, hat wesentlichen Einfluss auf die Lebens- und Umweltqualität in Städten und Regionen sowie ihren Standortwettbewerb untereinander. Den Städten ist es gelungen, schrittweise und mit erheblichem Erfolg Mobilitätsanforderungen und Lebensqualität besser miteinander in Einklang zu bringen. Zugleich aber ist der Anspruch der Menschen und der Wirtschaft an die Möglichkeiten der Mobilität stark angestiegen. Wachsende Metropolregionen müssen neuen Mobilitätsanforderungen Rechnung tragen.

Dennoch stehen die Städte in der Pflicht, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Emissionen von Lärm, Luftschadstoffen und klimaschädlichen Gasen sowie die hohe Flächeninanspruchnahme deutlich zu reduzieren. Der unveränderte und vielfältige Anpassungsbedarf von Mobilität und Verkehr resultiert aus dem Wachsen und Schrumpfen in Städten und Regionen. Hinzu tritt, unterschiedlichste Formen der Mobilität in Übereinstimmung mit umweltrechtlichen Anforderungen und den Erwartungen der Bevölkerung, der Wirtschaft und den Ansprüchen an Standort- und Lebensqualität weiterzuentwickeln.

Eine besondere Herausforderung stellt dabei die Wahrung sozialer und „mobiler“ Gerechtigkeit dar – die Zugänglichkeit der Städte für alle, unabhängig von ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit muss gewährleistet bleiben. Eine zukunftsfähige Verkehrspolitik muss die Teilhabe aller Menschen an Mobilität gewährleisten und ihnen die Erreichbarkeit der Einrichtungen der Daseinsvorsorge und der Ausbildungs- und Arbeitsstätten ermöglichen.

2. Verkehrspolitik im europäischen und globalen Zusammenhang – gemeinsame Verantwortung für eine nachhaltige Verkehrspolitik in Städten und Regionen

Städtische Verkehrspolitik weist durchaus Bezüge zu den UN Nachhaltigkeits- und Klimaschutzzielen und der Neuen Urbanen Agenda der HABITAT III-Konferenz auf. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat festgestellt, dass die globalen Klimaschutz- und Urbanisierungsziele den Handlungsrahmen auch für die lokale Politik setzen. Weitere Rahmensetzungen ergeben sich u. a. aus den europäischen Klimaschutzzielen und dem Klimaschutzplan der Bundesregierung. Die Festsetzung von Emissionsnormen für neue Pkw und leichte Nutzfahrzeuge ab 2021 werden aktuell auf europäischer Ebene verhandelt. Wesentliche Rahmenbedingungen werden durch politische Vorgaben auf europäischer Ebene, durch den Bund und die Länder gesetzt. Für eine nachhaltige Entwicklung und Gestaltung der städtischen und Stadt-Umland-Verkehre bedarf es gemeinsamer Ziele und der Abstimmung zwischen unterschiedlichen Politikfeldern.

Eine Umsetzung der Umwelt- und Klimaschutzziele in den Kommunen kann aber nur gelingen, wenn die Europäische Kommission, Bund und Länder die erforderlichen Rahmenbedingungen setzen und die Grundlagen für eine nachhaltige Mobilitäts- und Verkehrspolitik

schaffen. Entscheidende Handlungsfelder in den Bereichen Regulierung und Finanzierung sind dabei einzubeziehen.

Bei aller Bedeutung politischer Vorgaben und Anerkennung des bestehenden Zeitdrucks ist deutlich darauf hinzuweisen: Verkehrspolitik bleibt ein Prozess! Sie benötigt einen breiten zivilgesellschaftlichen Konsens vor dem Hintergrund eines gemeinsamen positiven Zukunftsbildes einer lebenswerten Stadt und einer mobilen Stadtgesellschaft. Bei diesem Prozess spielen die Kommunen eine zentrale Rolle und benötigen dafür die entsprechende Unterstützung.

3. „Verkehrswende“ aus Sicht des Deutschen Städtetages – Transformation zu nachhaltiger Mobilität in Städten und Regionen

Der Transformationsprozess zu einer nachhaltigen Mobilität in Städten und Regionen ist bereits vor geraumer Zeit in Gang gesetzt worden. Die Treiber der Transformation sind das immer deutlicher werdende Überschreiten der Kapazitätsgrenzen im motorisierten Individual- und Güterverkehr sowie im ÖPNV, die gebotene Reduzierung von Schadstoffausstoß und Lärm, der Schutz der natürlichen Ressourcen und die Reduzierung des Flächenverbrauchs. Diese Transformation wird zunehmend mit dem Begriff „Verkehrswende“ bezeichnet¹. Er verfestigt sich auch in der politischen und fachlichen Kommunikation und findet selbst in der Öffentlichkeit positive Resonanz². Bereits 1989 hat das vom Deutschen Städtetag beschlossene „Zehn-Punkte-Programm zur Verbesserung des Stadtverkehrs“ konkrete Vorschläge und Forderungen formuliert, die in Richtung einer „Verkehrswende“ weisen³. Der Begriff „Verkehrswende“ knüpft an den Anfang der 1980er Jahre vorgeprägten Begriff der „Energiewende“ an und steht fraglos auch für politische Programmatik.

Wichtiger aber als eine Auseinandersetzung über Begriffe ist die klare Positionierung zu den erforderlichen Schritten zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Städten. Auf der Grundlage der Errungenschaften der Vergangenheit sind die Anforderungen an eine Verkehrspolitik im 21. Jahrhundert zu beschreiben. Hierzu sind auch politische und gesellschaftliche Verständigungen darüber erforderlich, was notwendiger und nicht notwendiger Verkehr ist, um die bestehende Inanspruchnahme öffentlicher Flächen insbesondere für den motorisierten Verkehr nicht ausweiten zu müssen.

Viele Mitgliedstädte engagieren sich auch in Fachgremien für eine nachhaltige und bezahlbare städtische Mobilität. Sie sind im Bau- und Verkehrsausschuss und in den Fachkommissionen des Deutschen Städtetages aktiv, wirken an der „Agora Verkehrswende“⁴ mit oder

¹ Die Bundesregierung spricht im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsstrategie, dem Klimaschutzplan und dem aktuell angelaufenen Sofortprogramm für saubere Luft von einer Verkehrswende, vgl. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2017/11/2017-11-30-kommunalgipfel/2017-11-30-saubere-luft-in-den-staedten.html>. Die Herleitung des Begriffs reicht jedoch deutlich weiter zurück - das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) hatte mit Markus Hesse und Rainer Lucas bereits 1990 den Ansatz einer „Verkehrswende“ zur Diskussion gestellt, vgl. https://www.ioew.de/uploads/tx_ukioewdb/IOEW_SR_039_Verkehrswende.pdf, alle zuletzt abgerufen am 26.01.2018.

² Die zunehmende Akzeptanz in der Bevölkerung belegen u.a. zwei aktuelle, repräsentative Studien der KfW und der Infratest/dimap. Hiernach besteht „offenbar ein Bewusstsein, dass neben einer Energiewende auch eine Verkehrswende erforderlich ist. Vgl. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2017/Fokus-Nr.-187-November-2017-Verkehrsbefragung.pdf> und https://www.swr.de/-/id=20937412/property=download/nid=233454/1gmvlgb/umfrage_mobilitaet.pdf, zuletzt abgerufen am 26.01.2018.

³ Beschluss des Hauptausschusses vom 20. September 1989, in: Der Städtetag 1989, S. 718 f., sowie Folkert Kiepe (1994): Für eine Wende in der Verkehrspolitik, in: Der Städtetag 1994, S. 657.

⁴ <https://www.agora-verkehrswende.de>, zuletzt abgerufen am 02.12.2017

kooperieren über die „Plattform Urbane Mobilität“⁵. Erkenntnisse aus diesen Netzwerken sind ebenfalls in das Grundlagenpapier eingeflossen⁶.

Das vorliegende Papier steht in der Kontinuität von Positionen des Deutschen Städtetages:

- Wesentliche Elemente des Grundlagenpapiers waren bereits Gegenstand von Beschlüssen des Deutschen Städtetages der vergangenen Jahre, z. B. zur Luftreinhaltung, zum Klimaschutz, zur Elektromobilität, zur Geschwindigkeit in den Städten, zur Verkehrsinfrastruktur oder zur Verkehrsfinanzierung. Zu wichtigen Themen hat der Deutsche Städtetag eine Vorreiterrolle angenommen und wichtige Diskussionen angestoßen.
- Der Deutsche Städtetag hat stets auf die Notwendigkeit einer nachhaltigen Mobilitäts- und Verkehrspolitik auch auf internationaler Ebene hingewiesen, etwa durch die Unterstützung des Weißbuchs Verkehr⁷ gegenüber der EU-Kommission, bei der Habitat-III-Konferenz und beim Zustandekommen der „Neuen Urbanen Agenda“ im Oktober 2016, die auf globaler Ebene Bausteine für nachhaltige Mobilität in den Städten liefert⁸.
- Zahlreiche Städte in Deutschland betreiben seit vielen Jahren aktiv eine nachhaltige Mobilitäts- und Verkehrspolitik und haben vorbildhafte, an den Nachhaltigkeitsgrundsätzen orientierte Lösungen entwickelt und umgesetzt⁹.

Der Deutsche Städtetag strebt einen auf Zukunftsfähigkeit gerichteten Wandel an, hin zu einem leistungsfähigen wie nachhaltigen Verkehr, zu mehr Lebensqualität, größerer Effizienz, Vielfalt und Verknüpfung des Verkehrsangebots. Dieser Wandel soll die Mobilität von Menschen und Gütern ermöglichen und die Funktionsfähigkeit der Städte und Regionen umwelt-, gesundheits-, wirtschafts- und sozialverträglich gewährleisten. Städtische Verkehrspolitik will an dem Bedarf ansetzen und unter Einbeziehung von technischen Innovationen, Digitalisierung, intelligenter Vernetzung und neuen Technologien adäquate Angebote entwickeln und rasch umsetzen. Insbesondere sollte ein verändertes Mobilitätsverhalten angereizt werden. Die zeitlich und energetisch optimale Bewältigung von Wegstrecken in Einklang mit umweltbezogenen Qualitätskriterien muss künftig im Vordergrund stehen. Dieses Ziel wird auf der Anbieter- und Nutzerebene nur durch Anreize und – wenn geboten – auch durch Regulative erreicht werden können. Das funktioniert nur über gemeinsame Anstrengungen aller Beteiligten: Bund, Länder, Regionen, Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft – alle müssen gemeinsam Verantwortung übernehmen, die sich nicht an formalen Zuständigkeitsebenen und räumlichen Zuständigkeitsgrenzen¹⁰ orientieren darf.

⁵ <https://www.plattform-urbane-mobilitaet.de>, zuletzt abgerufen am 02.12.2017

⁶ Agora Verkehrswende (2017): Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende, s. <https://www.agora-verkehrswende.de/12-thesen/>, Plattform Urbane Mobilität, Erklärung zur Zukunft der urbanen Mobilität und Logistik, Berlin 5/2017, s. <https://www.plattform-urbane-mobilitaet.de/>, beide zuletzt abgerufen am 20.12.2017

⁷ KOM (2011)144, Weißbuch Verkehr der Europäischen Kommission,

⁸ Vgl. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-German.pdf>, zuletzt abgerufen am 26.01.2018.

⁹ Diese reichen von Verkehrsentwicklungsplänen, Zielen und Maßnahmen zur Änderung des Modal Split, über die Stärkung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und das Verknüpfen von Mobilitätsformen bis zu Maßnahmen zur Stärkung der Fuß-, Rad- und Elektromobilität und Beeinflussung des Nutzerverhaltens.

¹⁰ Dies war für den Deutschen Städtetag auch das Motiv, gegenüber dem Bund darauf hinzuwirken, dass auch Gemeinden oder Landkreise im Umland betroffener Städte für das „Sofortprogramm Saubere Luft“ antragsberechtigt werden.

II. Wo wir stehen – Nachhaltige städtische Mobilität heute

1. Erfolgsbilanz trotz schwieriger Rahmenbedingungen – Was die Städte erreichen konnten

Die Kommunen haben in den vergangenen Dekaden bereits erhebliche Leistungen für eine nachhaltige Mobilität in den Städten erbracht: Hierzu zählen integrierte Verkehrsentwicklungspläne, daran geknüpfte Maßnahmenpläne, Investitionen in den „Umweltverbund“, die Sanierung des Straßennetzes und die Umgestaltung vieler öffentlicher Räume. Dies lässt sich vielfach auch an der Veränderung des Modal Split, also der Aufteilung zwischen den Verkehrsarten ablesen¹¹.

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) wird mit den zur Verfügung stehenden Mitteln gestärkt und modernisiert. Rund 10,2 Mrd. Fahrgäste nutzten 2016 den ÖPNV in Deutschland. Busse und Bahnen ersetzen damit jeden Tag 20 Mio. Autofahrten auf deutschen Straßen. Die deutschen Verkehrsunternehmen fahren im kommunalen Auftrag jährlich weit über 90 Mrd. Personenkilometer (Pkm) – allerdings gegenüber fast 640 Mrd. Pkm durch Pkw. Der Energieverbrauch von Bussen und Bahnen pro Pkm liegt mit 46 % bei knapp der Hälfte der Autonutzung. Eine Fahrt mit der Eisenbahn spart sogar über 60 % der Energie. Selbst die grundsätzlich prekäre Einnahmesituation der deutschen Nahverkehrsunternehmen liegt mit etwa 12,4 Mrd. Euro 30 Prozent höher als vor zehn Jahren. Damit konnte der Kostendeckungsgrad im ÖPNV gegenüber der Situation vor zehn Jahren von durchschnittlich 73,8 Prozent auf 76,1 Prozent gesteigert werden – beträgt also ca. drei Viertel.¹²

Der auch messbare Erfolg bei der Stärkung des ÖPNV lässt jedoch das kommunale Engagement im Straßennetz nicht zu kurz kommen. Allen Widrigkeiten der Bereitstellung von investiven Mitteln für den kommunalen Verkehr zum Trotz zeigen Stichproben-Untersuchungen, dass der absolute Anteil der kommunalen Mittel für den Kfz-Verkehr deutlich den für den ÖPNV, den Rad- und den Fußverkehr übersteigt. Anders verhält es sich bei den Zuschüssen pro Personenkilometer – hier wenden die Städte sinnvoller Weise deutlich mehr Mittel für den ÖPNV und den Fußverkehr auf.¹³ Fuß- und Radverkehr hätten entsprechend ihrem Anteil an den Wegen und ihrer Beförderungsleistung deutlich mehr Förderung verdient. Fest steht auch: Das kommunale Engagement für den Verkehrssektor macht stets ca. ein Viertel der gesamten kommunalen Investitionen aus.

Die Innenstädte sind durch konsequente Parkraumpolitik¹⁴ für alle Verkehrsträger zugänglich geblieben und für den „Umweltverbund“ von ÖPNV, Fahrrad und Fußverkehr besser zugänglich geworden. Die Verkehrssicherheit ebenso wie die Leistungsfähigkeit der Straßen ist durch Verkehrsplanung und Verkehrsmanagement stark gestiegen. Innerstädtische Räume sind zusehends belebt und der Prozess, sie dem nicht motorisierten Verkehr zurückzugeben, hat an Dynamik gewonnen. Wachsende Pendlerströme¹⁵ gelangen in vielen Städten sicher und pünktlich zu ihren Arbeitsplätzen und zurück in die Wohngebiete. Arbeit und Wohnen

¹¹ Das Umweltbundesamt gibt Aufschluss über Fahrleistungen, Verkehrsaufwand und Modal Split bis 2015: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#textpart-1>, zuletzt abgerufen am 28.01.2018.

¹² Vgl. <https://www.vdv.de/statistik-personenverkehr.aspx>, zuletzt abgerufen am 28.01.2018.

¹³ Universität Kassel (2015), NRVP – Kostenvergleich zwischen Radverkehr, Fußverkehr, Kfz-Verkehr und ÖPNV anhand von kommunalen Haushalten, Kassel. Die Studie zeigt anhand der Beispiele von Kiel, Kassel und Bremen, in welchen Umfang die Kommunen die unterschiedlichen Verkehrsträger finanzieren, Vgl. https://www.uni-kassel.de/fb14bau/fileadmin/datas/fb14/Institute/IfV/Verkehrsplanung-und-Verkehrssysteme/Forschung/Projekte/Endbericht_NRVP_VB1211.pdf, zuletzt abgerufen am 28.01.2018.

¹⁴ Vgl. dazu auch Broschüre der AGFS „Parken ohne Ende“, https://www.agfs-nrw.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/parkraum_brosch_2015_WEB.pdf, zuletzt abgerufen am 14.05.2018

¹⁵ <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2017-pendeln.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2017, basierend auf BBSR (2015) Verkehrsbild Deutschland, Pendlerströme. Quo navigant?, BBSR-Analysen KOMPAKT 15/2015.

<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2015/AK152015.html?nn=415476>

wachsen im Rahmen des verträglichen Miteinanders mobilitätsvermeidend zusammen und Wohnen kehrt in die Innenstädte zurück. Die Luftverschmutzung reduziert sich Jahr um Jahr. Durch lärmindernde Beläge, Tempo-30-Zonen sowie aktiven und passiven Lärmschutz erhöhen die Städte den Wohnwert sukzessive. Radverkehr wird zunehmend als gleichwertiger Verkehrsträger anerkannt und schrittweise verbessert.

2. Die aktuellen Herausforderungen und Probleme – der Handlungsdruck wächst

Die aktuelle Diskussion zu einer Verkehrswende¹⁶ wird vor allem durch die Herausforderungen des Klimawandels, der Energiewende und des Umweltschutzes bestimmt. Allerdings darf hierüber der Blick auf Mobilität als Teil der Daseinsvorsorge nicht aus dem Fokus geraten. Daher bedarf es einer ganzheitlichen Sicht auf die Verkehrspolitik in Bund, Ländern und Kommunen, denn Mobilität muss Gerechtigkeitskriterien berücksichtigen und Mobilität für alle gewährleisten.

Gewährleistung der Mobilität in den Kommunen - Kernaufgabe der Verkehrspolitik

Die meisten Städte sind wachsenden Mobilitätsanforderungen im Individual-, Güter- und Personenverkehr ausgesetzt. Das Anwachsen des Güterverkehrs auf der Straße verschlechtert nicht nur die Umweltbilanz, erhöht den Flächenbedarf und fördert den Verschleiß der Verkehrsinfrastruktur sondern beeinträchtigt inzwischen auch den motorisierten Individualverkehr. Das Wachstum und die Verdichtung der Ballungsräume führen zu gestiegenen verkehrlichen Bedürfnissen. Diese können mit Blick auf begrenzten Raum nicht immer bedient werden. Kernaufgabe ist und bleibt es, die Mobilität der Menschen in ihren Lebens- und Wirtschaftsbedürfnissen unter Wahrung der Klima- und Umweltziele zu gewährleisten.

Klimaschutz

Allen Anstrengungen zum Trotz hat der Verkehrssektor bislang zu wenig Beiträge zum Erreichen der Klimaziele der Bundesregierung wie auch zur Umsetzung des Klimavertrags von Paris geleistet. Im Gegenteil - die CO₂-Emissionen stagnieren, der Endenergieverbrauch des Verkehrs steigt sogar an. Pkw- und Lkw-Verkehr dominieren unverändert den Personen- und Güterverkehr¹⁷. Der Dieselskandal hat gezeigt, dass der Förderung des Dieselantriebs als substanzieller Beitrag des Verkehrs zum Klimaschutz durch geringeren CO₂-Ausstoß erhebliche Nachteile bei den NO_x-Emissionen gegenüberstehen¹⁸. Zudem droht der CO₂-Vorteil von Dieselfahrzeugen durch stärkere Motoren und schwerere Fahrzeuge wieder aufgezehrt zu werden („Rebound-Effekt“).

Das Ziel, nach dem Pariser Klimaschutzabkommen den Verkehr bis 2050 zu dekarbonisieren, ist immer schwerer erreichbar – gleichwohl steht es auf der Agenda und gewinnt weiter an Dringlichkeit. Die Kommunen haben ein hohes Eigeninteresse an effizienten Maßnahmen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen, da sie mit ihren Infrastrukturen direkt unter den Folgen des Klimawandels leiden. Bereits jetzt erfolgen Maßnahmen zur Anpassung der kommunalen Infrastruktur an den Klimawandel, insbesondere im Bereich des Überflutungsschutzes und des Städtebaus. Dies wird auch für den Verkehrsbereich unvermeidbar sein. Nachhaltige Verkehrspolitik aber begründet sich nicht nur aus dem Klimaschutz.

¹⁶ InfrastrukturRecht (2017), Heft 10/2017 Zu den Erfordernissen einer Verkehrswende siehe die Beiträge von Beckmann, Jung, Loske, von Lojewski, zur Nedden, Monheim.

¹⁷ Zur Situationsbeschreibung vgl. insbesondere den Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2017), Umsteuern erforderlich – Klimaschutz im Verkehrssektor, Berlin, November 2017, s.

https://www.umweltrat.de/DE/Themen/Mobilitaet/mobilitaet_node.html, zuletzt abgerufen am 02.12.2017

¹⁸ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/lq_2017_no2_ueberschreitungen_staedte_0.pdf, zuletzt abgerufen am 14.02.2018. Überschreitungen der Grenzwerte finden noch in ca. 70 Städten statt.

Luftschadstoffbelastungen

In vielen Städten leiden die Menschen unter gesundheitsgefährdenden Konzentrationen von Luftschadstoffen, insbesondere durch Stickoxide und mitunter auch noch durch Feinstaub. Diese Situation hat zu einem EU-Vertragsverletzungsverfahren geführt, da nach Auffassung der EU-Kommission die Bundesrepublik keine ausreichenden Maßnahmen zur Einhaltung der verbindlichen EU-Grenzwerte in die Wege geleitet hat. Weitreichende regulatorische Maßnahmen, wie beispielsweise Fahrverbote, werden nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom Februar 2018 immer wahrscheinlicher. Die Kommunen sind allerdings nur das letzte Glied der Kette, weil sie weder den Schadstoffausstoß der Diesel-PKW beeinflussen noch Nachrüstungen veranlassen können. Die ordnungsrechtlichen sowie städtebaulichen und verkehrspolitischen Möglichkeiten haben die Städte weitestgehend zur Reduzierung der Luftbelastung ausgeschöpft¹⁹. Auch ambitionierte Luftreinhaltepläne haben bislang nicht ausreichend Abhilfe schaffen können. Allerdings liefern sie eine gute Grundlage zur Durchführung von Maßnahmen, die aktuell durch das "Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020" finanziert werden sollen²⁰.

Lärmbelastung

Lärm ist zu einer der Hauptgesundheitsgefährdungen für die Menschen in Städten geworden. Trotz Verbesserungen werden Grenz- bzw. Richtwerte für die Lärmvorsorge und Lärmreduzierung häufig nicht eingehalten und Menschen gesundheitsgefährdendem Verkehrslärm ausgesetzt. Die Kommunen haben vielerorts über die Lärmaktionsplanung ein Maßnahmenpektrum entwickelt, das jedoch häufig nicht ausreicht, um die Probleme zu lösen bzw. an Umsetzungshemmnissen scheitert. Deren Behebung liegt zumeist nicht in der Hand der Kommunen.

Verkehrssicherheit

Der erfreuliche und substanzielle Rückgang der Unfallzahlen insbesondere bei Unfällen mit Getöteten im innerörtlichen Straßenverkehr in den letzten Jahrzehnten ist weitgehend auf technische Verbesserungen und höhere Sicherheitsstandards an den Fahrzeugen sowie Verbesserungen beim Rettungswesen zurückzuführen. Dennoch ist Deutschland noch weit von einer „Vision Zero“²¹ entfernt: Jedes Jahr werden innerorts über 200.000 Unfälle gezählt, bei denen noch immer fast 1.000 Menschen getötet und mehr als 35.000 Menschen schwer verletzt werden.²² Fußgänger und Fahrradfahrer sind hier besonders betroffen und schutzbedürftig. Die „Halbzeitbilanz des Verkehrssicherheitsprogramms 2011-2020“ enthält diesen notwendigen Handlungsschwerpunkt.²³ Die entgegen dem allgemeinen Trend aktuell wieder steigende Anzahl der verletzten und getöteten Personen im Verkehr innerhalb geschlossener Ortschaften lässt sich womöglich auf höhere Anteile des nichtmotorisierten Verkehrs oder aber auch auf zunehmend rücksichtsloseres Verhalten im Straßenverkehr zurückführen. Der Handlungsbedarf bei der Gestaltung der Infrastruktur, bei Regulierung und Überwachung

¹⁹ Zur Luftreinhaltung hat das Präsidium des Deutschen Städtetages festgestellt, dass in vielen Städten durch gezielte Maßnahmen nachweisbare Erfolge bei der Reduzierung etwa der Feinstaubbelastung (PM10) erreicht werden konnten. Gleichzeitig wird allerdings Mitte des zweiten Jahrzehnts erkennbar, dass die kommunalen Bemühungen, die Verkehrsemissionen mit stadtplanerischen, verkehrsplanerischen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu verringern, an ihre Grenzen stoßen.

²⁰ Vgl. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2017/11/2017-11-30-kommunalgipfel/2017-11-30-saubere-luft-in-den-staedten.html>, zuletzt abgerufen am 28.01.2018

²¹ „Ziel von „Vision Zero“ ist: keine Toten und Schwerverletzten im Straßenverkehr. Kern der Strategie ist ein sicheres Verkehrssystem und die Einsicht, dass der Mensch als Teil dieses Systems nicht fehlerfrei agiert. Die Gestaltung der Verkehrsmittel und der Verkehrswege muss dieser Erkenntnis entsprechen und die Regelwerke zur Teilnahme am Straßenverkehr sind entsprechend anzupassen.“ Hierauf hat sich der Deutsche Verkehrssicherheitsrat bereits 2007 verständigt. Vgl.: <https://www.dvr.de/dvr/vision-zero/>, zuletzt abgerufen am 19.03.2018

²² Zur Unfallstatistik vgl. Deutscher Verkehrssicherheitsrat, <https://www.dvr.de/unfallstatistik/de/innerorts>, zuletzt abgerufen am 02.12.2017 und https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2016/Unfallentwicklung_2015/Pressebrochure_unfallentwicklung.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 28.01.2018.

²³ https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/LA/halbzeitbilanz-verkehrssicherheitsprogramm.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 19.03.2018

sowie bei Mobilitäts-/Verkehrserziehung und Kommunikation bleibt hoch, um die objektiv messbare Sicherheit zu verbessern.

Nutzungs- und Gestaltungsansprüche an den öffentlichen Raum

In vielen Städten ist der angestrebte Wandel im Mobilitätsverhalten bereits erkennbar, insbesondere durch eine Zunahme des Radverkehrs und einen unverändert hohen Anteil des Fußgängerverkehrs. Dieser wird politisch und auch planerisch häufig nicht hinreichend wahrgenommen. Fuß- und Radverkehr werden immer noch unzureichende Wegequalitäten zugewiesen. Straßen- und Wegebeleuchtung bedürfen nach wie vor der Verbesserung. Auch das subjektive Sicherheitsgefühl muss gesteigert werden. Gleichzeitig wachsen die Ansprüche der Stadtbevölkerung an die Gestaltung des öffentlichen Raums, die sich nicht nur an den Bedürfnissen des Fahrzeugverkehrs orientiert. Die öffentlichen (Straßen-)Räume werden diesen Anforderungen aber bislang noch zu selten gerecht. Eine Umverteilung des knappen öffentlichen Raums, die sich vor allem an Qualitäts- und Nutzungsansprüchen und verstärkt an den Kriterien der Effektivität und Effizienz der Verkehrsarten orientiert, wird daher immer wichtiger. Dies betrifft auch die zeitliche Zuteilung von Verkehrsräumen nach Verkehrsarten (z. B. Busspuren, Lieferverkehre, Schaltung von Lichtsignalanlagen).²⁴ Nicht nur der demografische Wandel und die damit einhergehende Alterung der Gesellschaft erfordern zusätzliche Anstrengungen bei der Herstellung von Barrierefreiheit im öffentlichen Raum und im Nah- und Fernverkehr. Von Barrierefreiheit profitieren alle Menschen im öffentlichen Raum.

Technologischer Wandel

Durch fortschreitende Digitalisierung im Bereich von Mobilität und Verkehr gibt es eine Vielzahl technologischer Innovationen, die den Kommunen für einen nachhaltigen Stadtverkehr nutzen können. Aufgabe der Städte ist es, sinnvolle technologische Lösungen zu identifizieren und für ihre Ziele einzusetzen. Häufig werden diese Innovationen schon vor dem Nachweis ihrer Alltagstauglichkeit und Stadtverträglichkeit gefördert und propagiert. Dabei sind die Städte offen für Innovationen und unterstützen deren Erprobung. Sie brauchen aber ausreichende Möglichkeiten, um eine Interessenabwägung unter Gemeinwohlaspekten vornehmen zu können, um z. B. zu vermeiden, dass neue Mobilitätsangebote die heutige Daseinsvorsorge in ihrer Substanz gefährden. Daher sind neben Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen auch weitergehende Kriterien zur Bewertung von Verträglichkeit und Nachhaltigkeit von verkehrlichen Innovationen (technisch, organisatorisch, prozessual) erforderlich. Hierzu sind eine frühzeitige und vertrauensvolle Kooperation und eine Wirkungsabschätzung zwischen Bund, Ländern und Kommunen unter Beteiligung der Wirtschaft und Zivilgesellschaft geboten.

Wachsende und schrumpfende Städte

Viele Städte und Metropolregionen wachsen teilweise erheblich und auch deutlich schneller als noch vor wenigen Jahren prognostiziert. Dieses Wachstum nicht mit mehr Autoverkehr, sondern in Übereinstimmung mit den Nachhaltigkeitszielen zu bewältigen, ist eine große Herausforderung für die Raumordnung, die Landes-, Regional-, Stadtentwicklungs- und Verkehrsplanung. Parallel wachsen auch der Pendleranteil am Gesamtverkehr und die Pendlerdistanzen. Gleiches gilt für den Güterverkehr, insbesondere den Lieferverkehr. Das verschärft die Flächenkonkurrenz um knappen öffentlichen Raum vor allem in den Innenstädten, aber auch auf Bundesautobahnen, Fern- und Landesstraßen.

Handlungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich einer leistungsfähigen ÖPNV-Infrastruktur (Schienenanbindung, städtebauliche Integration, Park&Ride-Anlagen) und eines Bündels an Maßnahmen zur Herstellung einer angemessenen ÖPNV-Betriebsqualität (Bevorrechtigung an Lichtsignalanlagen, Kapazitätsreserven beim rollenden Material und des

²⁴ Mit der Umverteilung öffentlicher Räume befasst sich ausführlich Deutscher Städtetag (2016), Positionspapier Öffentlicher Raum und Mobilität, Berlin, s. <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/verkehr/081299/index.html>, zuletzt abgerufen am 14.02.2018

Personals, Optimierung von Frequenzen und Takten, Resilienz in Bezug auf Extremwetterlagen etc.) und zur Herstellung leistungsfähiger Anlagen für den Radverkehr.

Gleichermaßen besteht aber auch Handlungsbedarf in Städten und Regionen, die einen Bevölkerungsrückgang hinnehmen müssen und in Stadtrandlagen, vor allem bei der Aufrechterhaltung von Mobilitätsalternativen zum Auto durch ein nachfragegerechtes ausreichendes Angebot im öffentlichen Verkehr. Gerade demografisch schrumpfende Städte und Regionen brauchen Perspektiven und Chancen – auch bei der Sicherung der Mobilität.

Finanzierung von Mobilität und Verkehr

Nachhaltige Mobilität bedarf öffentlicher Mittel, um Wirkung zu erreichen und sie gegenüber dem Autofahren und dem Transport von Gütern mit Lkws nicht zu benachteiligen. Die Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Brücken, Tunnel)²⁵ bei Substanzerhalt, Sanierung und Ausbau der kommunalen Infrastruktur für alle Verkehrsträger und insbesondere des ÖPNV (Schiene, Fahrzeuge)²⁶ ist seit Langem bekannt und durch zahlreiche Studien belegt²⁷. Die Investitionen halten mit dem Bedarf bei Weitem nicht Schritt. Aus dem demografischen Wandel resultiert weiterer Handlungsbedarf, der den unterschiedlichen Ausprägungen Rechnung tragen muss: Von abnehmender Bevölkerung bis zu starkem Wachstum in den Städten, den punktuell deutlich steigenden Geburtenraten und Schüleranteilen sowie der Zunahme der Zahl und des Anteils alter Menschen, die auf Barrierefreiheit angewiesen sind. Investitionsbedarf gibt es zudem auch beim Rad- und Fußverkehr.

Das Bundesprogramm der Gemeindeverkehrsfinanzierung stellt bislang jährlich 330 Mio. Euro zur Verfügung und gilt als vielfach überzeichnet. Die Gemeindeverkehrsfinanzierung durch die Länder wird nach 2019 kaum mehr als die bislang vom Bund gewährten 1,33 Mrd. Euro ausmachen. Diesen Ansätzen stehen ein Modernisierungs- und Ausbaubedarf beim ÖPNV für die nächsten zehn Jahre über die Eigeninvestitionen der Kommunen und ihrer Betriebe hinaus von ca. 15 Mrd. Euro²⁸ gegenüber. Diesem versucht die Bundesregierung durch einen schrittweisen Aufwuchs des Bundesprogramms bis 2021 auf 1 Mrd. Euro Rechnung zu tragen.

Die Mittel des Bundes zum Betrieb des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) sind zwar aufgestockt und dynamisiert worden. Sie sind dennoch eher geeignet, den Bestand zu sichern. Ziel des Einsatzes der Regionalisierungsmittel muss aber sein, den Verkehr in Wachstumsregionen und den Pendlerverkehr aus schrumpfenden Regionen signifikant auf andere Verkehrsträger als das Auto umzulenken.

Eine Nutzer- oder Nutznießerfinanzierung, die realistische Kostenanteile auf Verursacher überträgt und ggf. auch auf Betreiber von Mobilitätsangeboten, die wirtschaftlich von Infrastruktureinrichtungen profitieren, existiert nur in Ansätzen.

²⁵ Difu (2013), Kommunale Straßenbrücken - Zustand und Erneuerungsbedarf, Berlin, s. <https://difu.de/node/8921>, zuletzt abgerufen am 28.01.2018

²⁶ KfW (2017), KfW-Kommunalpanel 2017, Frankfurt, s. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzerthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2017.pdf> zuletzt abgerufen am 3.12.2017: Der höchste Nachhol- und Ersatzbedarf besteht im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur (34,4 Mrd. EUR), 27 % von einem kommunalen Nachholbedarf in Höhe von 126 Mrd. EUR.

²⁷ Bericht der Kommissionen Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Daehre-Kommission) (2012), s. <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-abschlussbericht-komm-zukunft-vif.html>, zuletzt abgerufen am 02.12.2017; Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig-Kommission) (2013), Konzeptdokument, s. <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/13-10-02-sonder-vmk-kommission-nachhaltige-vif/13-10-02-kommission-nachhaltige-vif-konzeptdokument-anlage-2.pdf?blob=publicationFile&v=2>, zuletzt abgerufen am 02.12.2017

²⁸ VDV (Hrsg.) (2017), Deutschland mobil 2030. Handlungsempfehlungen für die 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, Neue Mobilität für ein mobiles Land, Köln und Berlin. S. 8, s. auch <https://www.deutschland-mobil-2030.de/neue-mobilitaet-fuer-ein-mobiles-land.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.03.2018

Fördersystematik auf den Prüfstand

Die Fördersystematik von Bund und Ländern steht einer systemübergreifenden Alternativenbetrachtung oder einem konzertierten Einsatz von Finanzierungsmitteln entgegen. Insbesondere werden die Mittel aus den Verkehrswegefinanzierungsgesetzen zur Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans, die Regionalisierungsmittel für den Betrieb des SPNV und die Gemeindeverkehrsfinanzierungsmittel für Investitionen in Straße und ÖPNV jeweils gesondert behandelt. Die Abgeschlossenheit der Systeme hat in der Vergangenheit einer einseitigen Förderung des Straßenneu- und -ausbaus anstelle umweltverträglicher und nachhaltigerer Verkehrslösungen Vorschub geleistet. Eine Alternativenprüfung von Maßnahmen des SPNV oder des ÖPNV erscheint angesichts der räumlichen Verflechtungen in Ballungsräumen dringend geboten. Bund und Länder sind aufgefordert, Wege zu weisen, wie die jeweils volkswirtschaftlich und umweltseitig günstigste Lösung zum Tragen kommen kann.

Personalentwicklung betreiben und Nachwuchs fördern

Auch der Verkehrssektor leidet unter Rekrutierungs- und Nachwuchsproblemen. Dem Personalmangel muss auch in dieser Ingenieursdisziplin entgegengewirkt werden. Die Hochschulen sind aufgerufen, die Curricula für integrierte Verkehrsplanung weiter zu entwickeln. Die Länder müssen das technische Referendariat auf die zukünftigen Anforderungen integrierter Stadt-, Regional- und Verkehrsentwicklung auszurichten.

III. Was wir bis 2030 erreichen wollen – Szenario für eine nachhaltige Verkehrspolitik

Eine Agenda oder „Bausteine für eine Verkehrswende“ sollten sich aus einem klar konturieren Leitbild ableiten, das zeigt, was die Städte anstreben und wo sie 2030 stehen wollen. Hierfür soll ein Szenario für eine nachhaltige Verkehrspolitik 2030 dienen, das die zukünftige Situation aus heutiger Sicht vorwegnimmt.

Der durch einen breiten, gesamtgesellschaftlichen Dialog begleitete Transformationsprozess der Mobilitäts- und Verkehrspolitik ist im Jahr 2030 zwar noch nicht abgeschlossen, hat aber bereits u. a. zu folgenden deutlich sicht- und spürbaren Verbesserungen geführt:

- Der sich in den 2010er Jahren andeutende Wandel in Richtung einer nachhaltigen Mobilität hat durch Anreize, Förderung, Attraktivierung des „Umweltverbunds“ von ÖPNV, Fuß- und Fahrradverkehr aber auch durch eine entsprechende Raumordnungs-, Verkehrs-, Wohnungsbau- und Steuerpolitik positive gesellschaftliche Resonanz gefunden. Es konnte ein breiter gesellschaftlicher Konsens über eine nachhaltige Mobilität für alle hergestellt werden, der Transformation, Umbau und Erneuerung der Verkehrssysteme maßgeblich beförderte. Der ÖPNV hat deutlich auf individuelle Anforderungen reagiert, der Individualverkehr in Ballungsräumen basiert mittlerweile ganz überwiegend auf Sharing-Angeboten.
- Die Erreichbarkeit von Freizeiteinrichtungen und Erholungsräumen, Sport- und Freizeistätten jenseits des Pkw hat sich maßgeblich verbessert. Die Gesellschaft hat zudem immer deutlicher eingefordert, dass Konsumgüter umweltverträglich transportiert werden. Arbeitgeber tragen dazu bei, die Wege von Paketdienstleistern zu reduzieren, indem zunehmend an die Arbeitsstätten geliefert werden kann. Städte fordern von allen öffentlichen und größeren privaten Arbeitgebern Mobilitätskonzepte ein.
- Die Städte haben ihre Siedlungsstrukturen im Sinne der „Stadt der kurzen Wege“ weiterentwickelt. Die durchschnittlichen Wegelängen konnten z. T. sogar verringert werden. Gemischte bauliche Nutzungen haben Fuß- und Radverkehr deutlich attraktiver gemacht.
- Es ist gelungen, zumindest regional übergreifende Tarifsysteme umzusetzen, so dass mit einem Ticket alle Verkehrsträger genutzt werden können. Die Abstimmung der Verkehrsträger untereinander ist deutlich kundenorientierter geworden. Mobilitätsstationen erleichtern den fast bruchlosen Umstieg von einem Verkehrsmittel aufs andere.
- Fahrradparkplätze und -parkhäuser mit Serviceeinrichtungen haben die Attraktivität der Fahrradnutzung deutlich steigern können. Dies gilt auch für stadt-regionale Verkehre, da radiale und tangentele Fahrradschnellwegverbindungen in großem Umfang an die Stelle von Spurerweiterungen auf Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Ballungsräumen getreten sind.
- Der öffentliche Raum als wesentliches Element für städtische Lebensqualität ist weniger verkehrsdominiert und wieder mehr zum Aufenthalts- und Begegnungsort für alle Altersgruppen geworden. Die Verkehrsflächen sind gerechter aufgeteilt, wovon vor allem Fuß- und Radverkehr profitieren. Parallel gibt es mehr gemischt genutzte Flächen bei einem verträglichen Geschwindigkeitsniveau. Die Dominanz des ruhenden Kfz-Verkehrs konnte durch verbesserte Regulierungsinstrumente beim Bewohnerparken reduziert werden. Dazu leistete auch die deutliche Senkung der Eigentumsquote bei gleichzeitiger Erhöhung der Sharing-Quote von Pkws, Elektrorollern und Fahrrädern einen Beitrag.
- Deutsche Städte gehören schon seit den frühen 2020er-Jahren zu den führenden Standorten des Mobility-Sharing und leisten wertvolle Beiträge zur weiteren Verbreitung dieses Prinzips. Die Aufregung von Ende der 2010er Jahre zu Bergen von Leihfahrrädern und wild herumstehenden Elektrorollern in den Straßen und auf den Plätzen vieler Städte hat sich schnell gelegt. Die Anbieter haben erkannt, dass ihre Geschäftsmodelle

nur funktionieren, wenn sie ein paar grundlegende „Spielregeln“ und Qualitätsstandards mit den Städten vereinbaren und einhalten. Die Menschen nutzen alle Sharing-Systeme inzwischen mit großer Selbstverständlichkeit und Routine.

- Die Bedeutung des ÖPNV ist deutlich gewachsen, nicht zuletzt durch integrierte „On Demand“-Angebote auf der Basis digitaler Innovationen, insbesondere in Schwachlastzeiten und peripheren Räumen, vor allem aber durch eine substanziell ausgebaut und sanierte Infrastruktur. Diese Verbesserungen sind auf einen Regulierungsrahmen zurückzuführen, der Innovation erleichtert, aber „Rosinenpickerei“ vermeidet und den öffentlichen Verkehr auf den wichtigen Achsen weiter gestärkt hat. Hierzu hat auch die weitere Bevorrechtigung des ÖPNV im Rahmen der Verkehrssteuerung beigetragen.
- Die Chancen von technologischer Innovation und Digitalisierung werden genutzt, die Risiken durch regulative Leitplanken begrenzt. Kollaborative Mobilitätsformen wie Car- und Bikesharing tragen zu einem stadtverträglichen Verkehrssystem bei. Mit weniger als zwei Personen besetzte Pkws bilden die Ausnahme. Komplett autonomes Fahren ist noch nicht Alltag in den Städten, die Vorteile für die Verkehrssicherheit und die Kombination mit Car- und Ridesharing kommen aber bereits zum Tragen.
- Eine deutlich verbesserte Abstimmung der Siedlungsentwicklung zwischen Stadt und Umland hat zusammen mit geänderten regulativen Rahmenbedingungen (u. a. im Steuerrecht) und einem umfassenden Mobilitätsmanagement bei Arbeitgebern auch in den Wachstumsregionen zu einem Stopp beim Zuwachs des Pendlerverkehrs geführt. Ein entschiedener Ausbau des Schienenverkehrs (investiv bei Strecken und Fahrzeugen, konsumtiv bei Leistungsbestellungen) durch bessere finanzielle Rahmenbedingungen hat den Anteil des Öffentlichen Verkehrs an den Pendlerwegen stark erhöht. Intermodalität (z. B. das E-Bike als Zubringer zum Bahnhof und erste autonom fahrende eMinibus-Zubringerdienste) hat an Bedeutung gewonnen – Multimodalität und Intermodalität²⁹ sind für Nutzerinnen und Nutzer zur Normalität geworden.
- Von den o. g. Veränderungen hat auch der Wirtschaftsverkehr und damit die Funktionsfähigkeit der Städte deutlich profitiert. Parallel haben neue Logistik- und Lieferverkehrskonzepte (z. B. Mikro-Hubs mit Einsatz von Lastenfahrrädern) zu weiteren Entlastungen des öffentlichen Raums geführt. Die im Wirtschaftsverkehr eingesetzten Fahrzeuge sind durch entsprechende regulative Vorgaben leiser, sauberer und sicherer geworden. Selbst mittelschwere Lkw sind in der Stadtlogistik mit alternativen Antriebstechnologien unterwegs.
- Der Verkehrssektor trägt mittlerweile in steigendem Umfang zum Erreichen der klimapolitischen Ziele bei, wenn auch noch nicht im angestrebten Umfang. Schadstoffemissionen und Lärmbelastungen der (bei sinkender Motorisierung und effizienterer Nutzung) noch im Einsatz befindlichen Fahrzeuge konnten auch im Realbetrieb über die gesetzlichen Höchstwerte hinaus reduziert werden – nicht zuletzt durch klare regulative Vorgaben bezüglich der Emissionen an der Quelle und eine stringente Förderung umweltfreundlicher Antriebstechnologien, insbesondere der Elektromobilität.
- Diese Form einer Verkehrswende ist insbesondere durch eine Verstärkung des Sonderprogramms „Nachhaltige Mobilität in Städten und Regionen“ des Bundes und einer weitgehenden Stärkung der Gemeindeverkehrsfinanzierung sowie der massiven Förderung der intelligenten Vernetzung im Verkehrsbereich ermöglicht worden. Stadregionale Lösungen für die Reduzierung des motorisierten Pendler- und Freizeitverkehrs zwischen Städten und Umland werden maßgeblich unterstützt. Netzwerke und Arbeitsgemeinschaften zu nachhaltiger Mobilität befördern die Verbreitung guter Praxis. Das „Nationale Kompetenzzentrum urbane Mobilität“ hat sich national zu einer Plattform für alle Ebenen

²⁹ „Multimodalität im Personenverkehr meint die Möglichkeit verschiedene Verkehrsmittel zu nutzen. ... Intermodalität hingegen bedeutet die Verkettung von Verkehrsmitteln.“ Zur Definition der Begriffe vgl. <https://www.vcd.org/themen/multimodalitaet/schwerpunktthemen/was-ist-multimodalitaet/>, zuletzt abgerufen am 19.03.2018

entwickelt, die dabei unterstützt, Innovationen zu erproben und schnell auszurollen und auch international gefragt ist.

- Der Bund hatte zudem mit der Verlagerung der Verantwortung für die Gemeindeverkehrsfinanzierung auf die Länder erkannt, dass er damit einer ungleichen Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur und einem Stagnieren des Beitrags des Verkehrs zum Klimaschutz und zur Energiewende Vorschub leisten würde. Zudem traten erhebliche Ungerechtigkeiten für die Eigentümer nicht mehr emissionskonformer Pkw auf, die durch eine höhere Sharing-Rate mit alternativ angetriebenen Pkw und den Ausbau des SPNV und ÖPNV behoben werden konnten. Schließlich erkannte der Bund auch, dass es höchste Zeit war, die Verkehrsprojekte zur „Europäischen Einheit“ voranzubringen, um den hohen Anteil des Lkw-Verkehrs signifikant zu verringern.

IV. Was zu tun ist – Eine Agenda für nachhaltige kommunale Verkehrspolitik

1. Konsistente Politik auf Bundes- und Länderebene: Gute Angebote schaffen – Regulierung effizient und wirksam ausgestalten

„Nachhaltige Mobilität für alle“ ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die eine Vielzahl von Lebens- und Politikbereichen berührt. Die Mobilitäts- und Verkehrspolitik benötigt eine politische Agenda beim Bund, der die entscheidenden Rahmenbedingungen für die kommunale Ebene setzt, insbesondere beim Rechts- und Regulierungsrahmen und bei der Finanzierung. Städte und Regionen sind auf ein konsistentes ressortübergreifendes Handeln angewiesen, das alle betroffenen Politik- und Handlungsfelder umfasst. Hierzu zählen von Umwelt und Energie, Gesundheit und Klima, Wirtschaft, Raumordnung, Städtebau und Verkehr sowie die Querschnittsressorts Finanzen, Inneres und Recht. Diese Konsistenz muss sich in den unterschiedlichen Aktionsfeldern des Bundes von der Gesetzgebung über die Sicherung einer auskömmlichen Grundfinanzierung, die Förder- und Forschungsprogramme bis zum Bereich Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit widerspiegeln. Der auskömmlichen Grundfinanzierung für Erstellung, Betrieb und Erneuerung kommt dabei gegenüber häufig intransparenten, administrationsintensiven, inkongruenten und zeitlich beschränkten Projektförderungen besondere Bedeutung zu.

Eine zentrale Aufgabe des Bundes ist es dabei, die in seinem Verantwortungsbereich liegenden Möglichkeiten auf internationaler und europäischer Ebene sowie als Gesetz- und Verordnungsgeber, Initiator und Förderer zu nutzen. Dies betrifft insbesondere folgende Punkte:

- Die Autoindustrie ist nicht nur eine Schlüsselindustrie der deutschen Wirtschaft. Sie beeinflusst zugleich entscheidend die Lebens- und Umweltqualität in Stadt und Land. Die Hersteller sind deshalb deutlich mehr als bisher in die Pflicht zu nehmen, wenn es um die Umstellung der Fahrzeugflotten im privaten und öffentlichen Verkehr (Personen- und Wirtschaftsverkehr) auf umweltfreundliche, lärm- und schadstoffarme Antriebstechnologien geht.
- Bei aller gebotenen Offenheit für technologische Innovation ist eine deutliche Reduzierung des Einsatzes fossiler Treibstoffe für den Kraftfahrzeugantrieb mit dem langfristigen Ziel, ihre Nutzung entbehrlich zu machen, unausweichlich. Der Bund sollte seine Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie mit hoher Intensität fortsetzen und ausweiten.
- Eine Umstellung der Antriebstechnologie geht nicht von heute auf morgen; aktuell bieten sich alternative Antriebstechnologien, wie bspw. Gas an. Gleichwohl sind die Vorbereitungen auf ein postfossiles-Zeitalter mit aller Kraft anzugehen. Elektromobilität einschließlich der Brennstoffzellentechnologie wird in Zukunft für den nicht auf andere

Verkehrsträger verlagerbaren Kraftfahrzeugverkehr eine wesentlich wichtigere Antriebsart sein müssen. Dabei dürfen die angestrebten Wirkungen nicht durch Entwicklungen wie z.B. steigende Fahrzeuggewichte, höheres Beschleunigungsvermögen oder geringeren Besetzungsgrad konterkariert werden.

- Grundsätzlich müssen bei der Umstellung auf alternative Antriebe auch die Lebenszykluskosten sowie die sozialen und ökologischen Auswirkungen hinsichtlich der Rohstoffbereitstellung und ihrer Entsorgung berücksichtigt werden. Zudem muss die Batterieherstellung und -entsorgung umweltverträglich geregelt werden und ein breiterer und energetisch sinnvoller Einsatz von Wasserstoff gelingen. Die Umstellung auf Elektromobilität oder Wasserstoffantriebe muss mit den erforderlichen Kapazitäten an regenerativ erzeugtem Strom einhergehen.
- Für die Elektromobilität müssen die lokalen Verteilnetze durch die Netzbetreiber gestärkt werden, um die Netzkapazitäten an den vorgesehenen Abnahmepunkten zu verbessern. Dies entzieht sich jedoch jenseits öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur der Planbarkeit durch die Kommunen. Das gilt auch für den Aufbau des Tankstellennetzes für alternative Antriebe. In beiden Zusammenhängen sind die Anbieter und Grundstücks-/Wohnungseigentümer gefordert, zu tragfähigen Lösungen zu gelangen.
- Die Akteure auf lokaler Ebene sind gefordert, zumindest im Rahmen der bereitstehenden und noch zu verabschiedenden Förderprogramme, die Ladeninfrastruktur auch im öffentlichen Raum in einem angemessenen Umfang auszubauen.
- Als regulativer Anreiz- und Steuerungsmechanismus müssen die Anforderungen an den Schadstoffausstoß deutlich restriktiver gestaltet und parallel dazu umweltschädliche Antriebstechnologien verteuert werden³⁰.
- Nicht zuletzt müssen die Hersteller dazu verpflichtet werden, Maßnahmen zu einer ausreichend wirksamen Nachrüstung von Dieselfahrzeugen zu ergreifen, die zur substanziellen Reduzierung von NOx-Emissionen führen und geeignet sind, kurzfristige Fahrverbote in den betroffenen Städten zu verhindern. Die Vereinbarungen aus dem „Nationalen Forum Diesel“ und dem „Kommunalgipfel“ vom August und September 2017 reichen hierfür bei Weitem nicht aus.
- Fahrverbote gilt es durch Bund, Länder und Kommunen zu vermeiden. Die Städte haben keinerlei Interesse, die Mobilität von Menschen und Gütern in Stadt und Region unzumutbar einzuschränken bzw. die Ver- und Entsorgung der Städte zu gefährden. Sie fordern jedoch die Einführung einer Regelung zur Kennzeichnung emissionsarmer Dieselfahrzeuge (Blaue Plakette), damit sie eventuell von den Gerichten verhängte Fahrverbote praktikabel handhaben und zwischen emissionsärmeren und umweltschädlicheren Fahrzeugen unterscheiden können. Im Falle von Fahrverboten sind geeignete Ausnahmeregelungen zu treffen³¹. Ergänzend sind auch variable Geschwindigkeitsanpassungen an Hauptverkehrsstraßen und Stadtautobahnen denkbar. Auch Einzelfalllösungen wie Lkw-Durch-Fahrtverbote verbunden mit einem aktiven Lkw-Routing müssen erleichtert werden.
- Der öffentlichen Hand kommt bei der Umstellung der Fahrzeugflotten auf schadstoffarme und klimafreundliche Antriebstechnologien eine erhebliche Vorbildfunktion zu. Dies gilt für Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen. Um diese Vorbildfunktion wahrnehmen zu können, benötigen die Kommunen zur Verwirklichung der Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes Unterstützung durch die Förderung von Umrüstungs- bzw. Umstellungsprogrammen. Die heutige Haushalts-situation der Kommunen verhindert häufig zügigere freiwillige Umrüstungsmaßnahmen.
- Viele Kommunen wollen sich bei der Umrüstung des ÖPNV engagieren, werden aber durch den Flaschenhals bei der Produktion entsprechender Fahrzeuge gebremst. Die

³⁰ Beschluss der 409. Präsidiumssitzung vom Juni 2016, vgl.

<http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/079994/index.html>, zuletzt abgerufen am 28.01.2018.

³¹ Vgl. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom September 2017 zum Nationalen Forum Diesel, 415. Sitzung in Kassel.

Hersteller sind aufgefordert, ein Angebot an geeigneten E-Busmodellen sowie anderen emissionsarmen Antriebstechnologien bereitzustellen. Vergleichbares gilt auch für die Busflotten der ÖPNV-Unternehmen, einschließlich einer Förderung der erforderlichen Anpassung von Betriebshöfen, Werkstätten, Betankungsanlagen und Ladeinfrastrukturen etc.

- Bei der notwendigen Förderung und Priorisierung der Verkehrsarten des „Umweltverbunds“ kommt dem Bund und den Ländern hinsichtlich der Förder- und regulativen Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle zu: Nachhaltige Mobilitätsformen gilt es nicht nur zu propagieren, sondern je nach ihrem Nutzen auch zu fördern bzw. zu regulieren.
- Zudem bedarf es größeren Spielraums bei der Anwendung des Rechtsrahmens. Die Erprobung neuer Ideen kann zwar heute bereits auf der Basis von Experimentalklauseln des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) oder von Straßenverkehrsgesetz (StVG) und Straßenverkehrsordnung (StVO) erfolgen. Die Kommunen brauchen jedoch deutlich mehr Handlungsfreiheit bei begründeten Entscheidungen zu Abweichungen von diesen Bestimmungen. Dazu gehören auch durchgängige Geschwindigkeitsreduzierungen für längere Straßenabschnitte und die versuchsweise Umkehr der Regelgeschwindigkeit im Gesamtnetz mit Ausnahme der Vorfahrtstraßen, wie es der Deutsche Städtetag schon seit Jahrzehnten einfordert.³²
- Neue Mobilitätsangebote an der Schnittstelle zum traditionellen öffentlichen Verkehr und erforderliche Anpassungen des Straßenraums an den Mobilitätswandel müssen im Anschluss an die gewonnenen Erkenntnisse zügig reguliert werden. Innovationen müssen erprobt und bei nachgewiesener Eignung in die Regelmäßigkeit überführt werden können.
- Anpassungen z. B. für Car- oder Bikesharing³³ sind in den Straßen- und Wegegesetzen der Länder beschleunigt vorzunehmen (z.B. Umsetzung des Carsharing-Gesetzes des Bundes).
- Es ist zu gewährleisten, dass das Schienennetz ein adäquates und möglichst flächendeckendes Angebot im Schienenpersonenfernverkehr zur Verfügung stellt. Vordringlich ist, den Deutschland-Takt zügig einzuführen, Bahnstrecken bis 2030 weitestgehend zu elektrifizieren und dem Schienengüterverkehr größere Bedeutung zuzumessen.
- Eine nachhaltige Verkehrspolitik bedarf auch struktureller Veränderungen auf nationaler Ebene. Die in Aussicht gestellte Einrichtung eines „Nationalen Kompetenzzentrums für urbane Mobilität“ oder eines entsprechenden Netzwerks als Unterstützung der Kommunen für die Identifikation von Hemmnissen und Handlungserfordernissen ist ein erster Ansatz, bedarf aber noch einer deutlichen und belastbaren Konkretisierung unter Berücksichtigung der kommunalen Bedürfnisse. Die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände bei für den Stadt- und regionalen Verkehr relevanten Gesetzen, Forschungs- und Förderprogrammen gilt es zu intensivieren.
- Unabhängig davon sollten die vielfach zersplitterten bzw. nicht geregelten Zuständigkeiten für den Stadtverkehr in den Bundesbehörden (z. B. Bundesanstalt für Straßenwesen, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Umweltbundesamt), die deshalb auch nicht immer effizient als Beratungsinstitutionen des Bundes dienen können, anders strukturiert und ggf. gebündelt werden.
- Die dauerhafte Verankerung einer nachhaltigen Mobilitätspolitik bedarf eines begleitenden gesamtgesellschaftlichen Dialogs, ohne den ihr Erfolg kaum zu erreichen ist. Dem Bund kommt deshalb die entscheidende Rolle bei der Moderation dieses Dialogprozesses zu – unter intensiver Einbindung von Kommunen und Ländern, aber auch von Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

³² <https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/aktuell/nachrichten/leitende-verkehrsplaner-fuer-mehr-tempo-30>, zuletzt abgerufen am 17.03.2018

³³ s. Agora Verkehrswende (2018): Bikesharing im Wandel. Berlin.

2. Lebens- und Umweltqualität in den Städten substantiell verbessern – Nachhaltige Mobilität für Menschen und Güter stärken

Städte und Gemeinden sind entscheidend für die Entwicklung nachhaltiger Mobilität. Dort wird sichtbar, dass eine Verkehrswende weit mehr ist als der Austausch von Antriebstechnologien. Vielmehr muss nachhaltige Mobilität zum Ziel haben, Lebens- und Umweltqualität in den Städten auf breiter Ebene und auf unterschiedlichen Handlungsfeldern zu verbessern, ohne die berechtigten Mobilitätsbedürfnisse von Menschen und Gütern einzuschränken. Den politischen Akteuren, den Verwaltungen, der Mobilitätswirtschaft und der Zivilgesellschaft kommt gleichermaßen Bedeutung zu. Die Kommunen nehmen diese Rolle an. Sie kennen die Kernaufgaben bei der Gestaltung der städtischen Mobilität. Dies betrifft vor allem folgende Bereiche:

- Grundvoraussetzung für eine nachhaltige und stadtverträgliche Mobilität wie auch für die Abwicklung der Verkehrsströme ist eine Regional- und Stadtentwicklungspolitik, die Mobilität und Verkehr als integrierten Bestandteil betrachtet und bei allen Planungen entsprechend berücksichtigt. Die gemischte „Stadt der kurzen Wege“ ist gerade in bestehenden Strukturen nicht leicht zu realisieren und auch nicht auf alle Situationen anwendbar. Gleichwohl kommt sie dem Ideal einer nachhaltigen Gestaltung des Verkehrssystems am nächsten. Den Städten und Gemeinden ist dies bewusst; sie handeln vielfach bereits entsprechend.
- Das Handlungsspektrum ist breit angelegt: Langfristige Planung neuer Wohngebiete in möglichst integrierten Lagen mit guter Anbindung an den Öffentlichen Personenverkehr (ÖPV) und das Hauptroutennetz des Radverkehrs, Binnenstrukturen mit guten Bedingungen für Fuß- und Radverkehr und weiteren Angeboten für multimodales Verkehrsverhalten (z. B. Car- und Bikesharing), Erhalt gemischter Nutzungsstrukturen unter Einbeziehung des Gewerbes im Bestand mit integrativen quartiersbezogenen Verkehrskonzepten u. v. a. m.
- Den strategischen Rahmen für Mobilitäts- und Verkehrspolitik bilden in der Regel integrierte Verkehrsentwicklungspläne (VEP) oder andere Formen von städtischen Mobilitätsplänen. Diese orientieren sich immer häufiger an einem „Sustainable Urban Mobility Plan“ (SUMP) nach EU-Definition³⁴. Das Ziel einer vorrangigen Förderung der Verkehrsträger des „Umweltverbunds“ (ÖPNV, Fuß- und Radverkehr) mit einer leistungsfähigen und sicheren Infrastruktur steht dabei im Mittelpunkt. Das zieht z. T. erheblichen Ausbaubedarf nach sich, dem die Kommunen entsprechen müssen. Eine weitere deutliche Veränderung des Modal Split im Stadtverkehr zugunsten dieser Verkehrsträger ist zentrales Ziel. Aber auch neue Mobilitätsformen und -angebote, die zu den jeweiligen Anforderungen in den Städten passen, zählen dazu.
- Parallel dazu soll der Autoverkehr spürbar reduziert bzw. möglichst umwelt- und stadtverträglich abgewickelt werden, wenn er nicht auf andere Verkehrsträger verlagerbar ist. Der Vorrang für den „Umweltverbund“ bezieht sich dabei nicht nur auf gute und sichere Infrastruktur in Netzstrukturen für alle Verkehrsträger, sondern auch auf den Bereich des Verkehrsmanagements, etwa bei der Steuerung der Lichtsignalanlagen. Die Verkehrsentwicklungspläne sollten in enger Abstimmung mit der Klimaschutz-, Luftreinhalte- und der Lärmaktionsplanung entwickelt werden.
- Zentrales Regulierungsinstrument zur Unterstützung dieser Zielsetzungen ist die Parkraumpolitik. Bei einem schlüssigen Mix aus Angebotssteuerung, Bepreisung und Kommunikation kann sie signifikanten Einfluss auf Autobesitz und -nutzung haben und erhebliche Flächenpotenziale im öffentlichen Raum freisetzen. Auch Sharingsysteme

³⁴ KOM (2013)913, Mitteilung der Kommission „Gemeinsam für eine wettbewerbsfähige und ressourceneffiziente Mobilität in der Stadt“, vom 17. Dezember 2013 in Weiterführung des „Aktionsplans urbane Mobilität“, KOM (2009)490, sowie KOM (2010)2020 Strategie „Europa 2020 für intelligentes, integratives und nachhaltiges Wachstum“.

und intermodale Angebote befördern diesen Prozess. Die Glaubwürdigkeit dieser Politik hängt davon ab, dass der „Umweltverbund“ parallel konsequent gefördert wird, um gleichwertige Mobilitätsalternativen zu gewährleisten. Für ihre Umsetzung und ihre Wirkungskraft sind wiederum schrittweise Änderungen im Regulierungsrahmen wichtig.

- Der Umgang mit dem knappen öffentlichen Raum und dessen Gestaltung bleibt auch zukünftig entscheidend für die gesellschaftliche Akzeptanz der Verkehrspolitik. Entscheidend für die Akzeptanz bei der Neuverteilung von Flächen ist neben der gestalterischen Qualität, die Schaffung von mehr Platz für barrierefreien Fuß- und sicheren Radverkehr. Auch Nutzungen im öffentlichen Raum, die sich aus der angrenzenden Bebauung heraus ergeben, können die Qualität des öffentlichen Raums verbessern. Damit kann auch eine Umwidmung des Verkehrsraums vor allem zugunsten des nicht-motorisierten Verkehrs einhergehen.
- Viele positive Beispiele und Pilotprojekte zeigen: Denken unter geänderten Prämissen und schrittweise Anpassungen im Regulierungsrahmen sind gefragt, um die Spielräume der Städte bei der Entscheidung zu erhöhen. Selbst Regulierung kann ein Innovationstreiber sein: Das Positionspapier des Deutschen Städtetages „Mobilität und öffentlicher Raum“³⁵ liefert für diese Thematik eine Grundlage. Zudem muss beachtet werden, dass nicht nur der öffentliche Raum, sondern das städtische Verkehrssystem insgesamt zukünftig barrierefrei gestaltet werden muss. Räumliche Trennung kann zusätzliche Flächenbedarfe auslösen. Geteilte Flächen können für gegenseitige Rücksichtnahme und ein Miteinander sorgen. Integrative Planungs- und Gestaltungsansätze haben deshalb eine besondere Bedeutung.
- Der „Umweltverbund“ darf sich nicht nur auf die zentralen Bereiche der Innenstädte konzentrieren, wenn er einen Beitrag zu nachhaltiger Verkehrspolitik liefern soll. Im Regelfall wohnt der Großteil der Stadtbevölkerung außerhalb der Innenstädte. Dort bestehen völlig andere Problemlagen und Herausforderungen, etwa bei der Gewährleistung eines attraktiven, konkurrenzfähigen öffentlichen Nahverkehrs auch abseits der Hauptachsen. Hier können gerade bedarfsorientierte Mobilitätsangebote, die die Potenziale der Digitalisierung einsetzen, als Bestandteil des ÖPNV einen erheblichen Beitrag leisten.
- Ein von Stadt zu Stadt unterschiedlich hoher aber stets relevanter Teil des Verkehrs ist nicht hausgemacht. Trotz aller Bemühungen ist der Pendlerverkehr nicht zurückgegangen. Hierfür sind zwei Treiber ausschlaggebend: Die immer noch bestehenden Zusammenhänge zwischen Bevölkerungswachstum bzw. wirtschaftlicher Entwicklung und zunehmenden Verkehrsleistungen sowie die steuerliche Begünstigung des Pendelns und der Steuerung der Bodennutzung in Stadt und Region. Aufgabe der Städte ist es, bezahlbaren Wohnraum im verdichteten städtischen Bereich und im Wege der Stadt-Umland-Kooperation an gut durch den ÖPNV erschlossenen Entlastungsstandorten zu schaffen. Landes- und regionalplanerische sowie fiskalische Instrumente sind mehr denn je geboten, um weiterer Zersiedelung entgegenzuwirken.
- Der traditionelle öffentliche Nahverkehr kann auch bei höherem Mitteleinsatz im ländlichen Raum flächendeckend in der Regel nie eine Qualität anbieten, die konkurrenzfähig zum Auto wäre. Daher müssen vor allem intermodale Verkehrsangebote gestärkt werden, mit attraktiven Umsteigeangeboten an den Stationen des weiter auszubauenden schienengebundenen Regionalverkehrs. Aber auch in der Fläche wird weiter ein Grundangebot an öffentlichen Verkehrsleistungen benötigt, dass durch Nutzung von digitalen Innovationen vielfach attraktiver als derzeit gestaltet und auf individuelle Bedürfnisse zugeschnitten werden kann.
- Die Städte sind Zentren der Wirtschaftskraft. Dazu gehört, dass Gewerbestandorte zuverlässig erreichbar und die Ver- und Entsorgung der Stadt effizient und nachhaltig organisiert sind. Insbesondere beim innerstädtischen Lieferverkehr besteht aufgrund seines aktuellen Wachstums u. a. durch die steigende Bedeutung des Onlinehandels

³⁵ Deutscher Städtetag (2016), a.a.O.

und der daraus resultierenden Probleme bei Inanspruchnahme des öffentlichen Raums, Schadstoffemissionen etc. erheblicher und kurzfristiger Handlungsbedarf. Hierfür können z. B. intermodale und kooperative Konzepte für die „letzte Meile“ in engem Zusammenwirken von Kommune, Handel und Logistikwirtschaft Verbesserungen schaffen.

- Der Liefer- und Warenverkehr unterliegt einer großen Dynamik. Die Erprobung neuer Lieferformen hat begonnen. Sie kann auf Grundlage der geltenden Rechtsvorschriften erfolgen. Alle Beteiligten sind gefordert, die Ergebnisse der Erprobungen an den Kriterien für eine nachhaltige Verkehrspolitik zu messen und offene Fragen zum Datenschutz, zur Haftung und zu den Auswirkungen im öffentlichen Raum zu klären.
- Veränderung im Verkehr betrifft jeden einzelnen Menschen in seinen individuellen Mobilitätsbedürfnissen und seinem -verhalten. Deshalb stellt Kommunikation ein entscheidendes Handlungsfeld dar. Sie muss sowohl auf die Veränderung des individuellen Verhaltens als auch auf das Erreichen einer breiten zivilgesellschaftlichen Akzeptanz und Unterstützung für eine Verkehrswende gerichtet sein. Auf kommunaler Ebene eröffnet das Mobilitätsmanagement von öffentlichen und privaten Arbeitgebern durch Information und entsprechende Angebote vielfältige Chancen zur Beeinflussung des Mobilitätsverhaltens. Die Kommunen können initiiierend tätig werden, z. B. durch integrierte Verkehrsentwicklungs- und Masterpläne, ggf. mit Bundes- oder Landesförderung. Bei der Umsetzung der Maßnahmen sind auch Arbeitgeber, Wohnungsbaugesellschaften, Projektentwickler, Handel etc. gefordert.
- Im Bereich aktiver Mobilität (Fuß- und Radverkehr) liegt zudem ein erhebliches Potenzial für die individuelle Gesundheit und die Reduzierung der Krankheitskosten³⁶.

3. Digitalisierung stadtvträglich nutzen – Innovationen erleichtern

Die Digitalisierung der Mobilitätsangebote und die Sektorenkopplung über intelligente Vernetzung werden den Stadtverkehr in einem Umfang verändern, der derzeit noch gar nicht absehbar ist. Sie bietet erhebliche Chancen zur Schaffung eines effizienteren, umweltfreundlicheren, sichereren und nachhaltigeren Verkehrsgeschehens im Personen- und im Wirtschaftsverkehr. Sie ist aber kein Selbstzweck. Ihr Einsatz muss in Übereinstimmung mit den Gemeinwohlinteressen der Kommunen erfolgen. Risiken müssen rechtzeitig in die Abwägung einbezogen werden und können ggf. das Erfordernis zusätzlicher Regulierung nach sich ziehen. Folgende Aspekte haben besondere Relevanz:

- Das Verkehrsverhalten der in den Städten lebenden Menschen wird in Zukunft immer weniger auf ein bevorzugtes Verkehrsmittel fokussiert, sondern inter- und multimodal orientiert sein. Insbesondere in den großen Städten beginnt dies heute schon Realität zu werden. Eine solche auf die individuellen Bedürfnisse wie auf die gesamtstädtischen Interessen ausgerichtete Wahl des Verkehrsmittels kann durch transparent aufbereitete, stets aktuelle, kundenorientierte, verkehrsträgerübergreifende Kommunikation und Information („mobility as a service“) entscheidend unterstützt werden.
- Auch in einem digital geprägten Stadtverkehrssystem wird der ÖPNV die zentrale Rolle spielen. Er wird aber eine deutliche Weiterentwicklung erfahren müssen, nicht nur bei der Fahrwegorganisation, Fahrzeugtechnik und verkehrsträgerübergreifender Information, sondern auch durch verbesserte Anschlussmobilität. Hierfür stehen z. B. Ride-Selling-Modelle und der Einsatz autonomer Fahrzeuge, die die Fläche abseits der Hauptachsen besser, effizienter und nachfrageorientierter bedienen.
- Wesentliche Bedingung ist eine möglichst weitgehende tarifliche Integration solcher Angebote in den ÖPNV, auch wenn unterschiedliche Betreiber zum Zuge kommen. Ein integriertes, übergreifendes elektronisches Ticketing, das Car- und Bikesharing-Angebote, Ladeinfrastrukturnutzung etc. umfasst und durch Mobilitätskarten oder

³⁶ Vgl. Broschüre der AGFS „Städte in Bewegung“, https://www.agfs-nrw.de/uploads/tx_tproducts/datasheet/Staedte_in_Bewegung2015.pdf, zuletzt abgerufen am 14.05.2018

Smartphones gebucht und bezahlt werden kann, ist überfällig. Dies erfordert ein neutrales Abrechnungsclearing. Hierfür sollten ggf. zunächst auch konkurrierende regionale Lösungen als pragmatische und vor allem schnelle Verbesserung für einzelne Stadtregionen und Verbundsysteme erprobt werden, anstatt auf länderübergreifende Modelle oder die große Lösung auf nationaler oder gar internationaler Ebene zu warten.

- Das automatisierte/autonome bzw. vernetzte Fahren wird den Stadtverkehr mittel- und langfristig spürbar verändern, allerdings in der städtischen Mobilität voraussichtlich erst sukzessive in für diese Mobilitätsform freigegebenen Bereichen stattfinden. Ein privater Shuttleverkehr wird den ÖPNV nicht ersetzen können. Vielmehr kann die Technologie vor allem eine sinnvolle Ergänzung zum ÖPNV darstellen und dort langfristig Betriebskosten reduzieren sowie dabei helfen, Schwachlastverbindungen aufrechtzuerhalten.
- Die Weichen für das automatisierte/autonome Fahren werden schon heute gestellt. Hier ist eine aktive Mitgestaltung durch die Kommunen wichtig, um die dieser Technologie innewohnenden Chancen zu nutzen und die Risiken zu minimieren. Einerseits können sich Verkehrsfluss, effiziente Nutzung des Straßenraums, Verkehrssicherheit und Mobilitätschancen für mobilitätseingeschränkte Menschen deutlich verbessern. Andererseits muss alles vermieden werden, was zu Mehrverkehr auf den Straßen führt (längere Wege, Leerfahrten, induzierte Neuverkehre) und den ÖPNV als Rückgrat eines stadverträglichen Verkehrs in seiner Substanz gefährdet. Auch darf das autonome Fahren nicht zu baulichen Trennungszwängen führen, die eine städtebaulich orientierte integrierte und durchlässige Straßenraumgestaltung verhindern. Das hätte gravierende Nachteile insbesondere für den Fußverkehr. Schließlich muss das autonome Fahren so gestaltet werden, dass eine Segregation von Bevölkerungsgruppen hinsichtlich ihrer Mobilitätschancen nicht weiter verschärft wird. Eine neue Technologie muss sich den Bedürfnissen der Stadt anpassen – nicht umgekehrt.
- Schon jetzt beeinflusst die Digitalisierung das Verkehrsmanagement in vielfältiger Weise: Verkehrserfassung, Verkehrslenkung, die Steuerung und Koordinierung von Lichtsignalanlagen oder die Verkehrsüberwachung sind wesentliche Bereiche, in denen durch die Digitalisierung weitere Verbesserungen bei der Lenkung der Verkehrsströme, der Reduzierung von Emissionen, der Parkraumbewirtschaftung und der Sicherheit erreicht werden können. Die Systeme sollten auf eine langfristige Verkehrsverlagerung auf andere Verkehrsträger ausgelegt sein. Eine kurzfristige Verflüssigung des Pkw-Verkehrs scheitert meist bereits daran, dass das Gesamtsystem ohnehin überlastet ist. Die Belange des „Umweltverbunds“ (ÖPNV, Fuß- und Radverkehr) sind bevorzugt zu berücksichtigen. Die Digitalisierung erlaubt im Individualverkehr auch fahrzeugseitig Maßnahmen, etwa zur Einhaltung vorgeschriebener Höchstgeschwindigkeiten.
- Arbeitgeber im privaten und öffentlichen Bereich sind aufgerufen, im Zusammenhang mit einem umfassenden Mobilitätsmanagement für ihre Beschäftigten digitale Angebote, die helfen, Verkehrsleistung zu reduzieren (Homeoffice, E-Learning, Nutzung von Videokonferenzen, Paketzustellung am Arbeitsplatz etc.) verstärkt zu nutzen.
- Die Digitalisierung wird in Zukunft noch weitere Optionen bieten: Von der Parkraumüberwachung über Crowdsourcing-basierte Informationen zur Verkehrslage bis zu situationsabhängiger Steuerung der Straßenbeleuchtung und dem Management von Speicherkapazitäten in Elektrofahrzeugen zur Netzstabilisierung u.v.a.m. Die Städte sind offen für derartige Innovationen - bei sorgfältiger Abwägung von Chancen und Risiken. Der Bund wiederum sollte diese Prozesse durch eine „Forschungsagenda nachhaltige Mobilität“ unterstützen. Dazu gehört auch eine die föderalen Ebenen übergreifende Plattform zum Austausch von Ideen, Konzepten und Erfahrungen sowie Handlungserfordernissen aller Partner. Aufgabe des Bundes ist es, für eine höchstmögliche Datensicherheit zu sorgen und der Sondersituation des Verkehrs angemessene Datenschutzregelungen zu schaffen, die die Privatsphäre schützen.
- Darüber hinaus sind Bund, Länder und Kommunen gefordert, nicht nur aus Gründen des effektiven Ressourceneinsatzes die Potenziale der Sektorenkopplung durch intelligente Vernetzung aktiv zu nutzen. Dazu gehören bspw. die Nutzung von E-Mobilen als Zwi-

speicherspeicher für erneuerbare, volatile Energien, die multifunktionale Ausstattung der Straßenlaternen mit Zusatzfunktionen und die Verknüpfung von Smart Home mit Smart Traffic.

4. Kommunen Entscheidungsspielraum verschaffen – Effiziente Steuerungsinstrumente durch Bund und Länder an die Hand geben

Die Realisierung der nachhaltigen Mobilität ist nicht nur eine Sache von Geld und Infrastruktur. Gute Angebote beschreiben die eine Seite, effiziente Regulierungsmechanismen als eine notwendige Ergänzung im Sinne einer „push and pull“-Strategie die andere. Die Kommunen benötigen ausreichende Gestaltungsfreiheit und Regulierungsmöglichkeiten, um eine möglichst stadt- und umweltverträgliche Abwicklung des Verkehrs zu gewährleisten. Ziel ist es dabei, einen guten Verkehrsfluss für alle Verkehrsarten zu erreichen, die Verkehrssicherheit zu erhöhen und attraktive öffentliche Räume zu schaffen. Dies setzt Offenheit für Innovationen und das Erproben neuer Ideen und Lösungen durch Pilotprojekte voraus, auch wenn diese durch den bestehenden Rechtsrahmen ggf. nicht voll gedeckt werden. Regulierung kann aber auch heißen, neue Entwicklungen mit erheblichen Auswirkungen auf den Stadtverkehr (etwa das automatisierte und vernetzte Fahren oder die Einführung neuer Ridesharing-Angebote außerhalb des klassischen ÖPNV) von Beginn an so zu steuern, dass sie im Einklang mit den kommunalen Gemeinwohlinteressen umgesetzt werden. Auf folgende Punkte ist besonders hinzuweisen:

- Ein Mehr Gestaltungsfreiheit betrifft u. a. das Straßenverkehrsrecht und die damit verbundenen Regelungen; insbesondere sollte dazu § 45 Abs. 9 Straßenverkehrsordnung (StVO) geändert werden³⁷. Für die Verflüssigung des Verkehrs und die Stauvermeidung in den Städten ist z. B. die kommunale Entscheidungshoheit über die Sicherung eines gleichmäßigen, ggf. auch niedrigeren und stadtverträglichen Geschwindigkeitsniveaus aus Gründen der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes vorzusehen und dabei den Städten auch die Möglichkeit zu geben, Regelabweichungen von den derzeitigen Festlegungen innerhalb der StVO zu erproben. Die Städte brauchen generell mehr Möglichkeiten, um Innovationen im öffentlichen Raum zu testen³⁸. Häufig handelt es dabei um Maßnahmen, die sich in anderen Ländern bereits bewährt haben, z. B. Begegnungszonen nach schweizerischem und österreichischem Vorbild. Insbesondere die notwendige Förderung von Fuß- und Radverkehr bedarf solcher Innovationsoffenheit. Die möglichst einheitliche Handhabung des Rechtsrahmens bleibt davon unberührt.
- Auch für eine wirksamere Regelung des ruhenden Kfz-Verkehrs brauchen die Kommunen mehr Spielräume, die für einen effizienteren Umgang mit dem öffentlichen Raum und bei der Verkehrssicherheit flexible Regulierungsmöglichkeiten eröffnen (z.B. angemessene, den Wert des öffentlichen Raums berücksichtigende Gebühren für Bewohnerparkausweise, deutlich höhere Bußgelder für Falschparken auf Gehwegen, Radverkehrsanlagen und Busspuren mit stärkerer Abschreckungswirkung, bessere Anordnungsmöglichkeit von Ladezonen für den gewerblichen Verkehr).
- In diesem Zusammenhang spielen auch die Landesbauordnungen eine Rolle. Sie können mittels kommunaler Stellplatzsatzungen erheblichen Einfluss auf die Errichtung von Stellplätzen nehmen und den motorisierten Individualverkehr begrenzen. Auch hinsichtlich des Stellplatzbedarfs für den Radverkehr besteht bei vielen Landesbauordnungen Anpassungsbedarf. Dies gilt auch für die Installation von Ladeeinrichtungen für Elektrofahrzeuge.

³⁷ Die Regelung führt unter anderem die Ausnahmen auf, unter denen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs angeordnet werden dürfen, vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013/_45.html, zuletzt abgerufen am 28.01.2018.

³⁸ Beschluss der 413. Präsidiumssitzung vom April 2017 und der 415. Präsidiumssitzung vom Juni 2017, vgl. <http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/083155/index.html> und <http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/081737/index.html>, zuletzt abgerufen am 28.01.2018.

- Die Digitalisierung des Verkehrs eröffnet erhebliche Potenziale zur kosteneffizienteren Parkraumbewirtschaftung. Moderne Pkw können die Parkgebühren digital und online entrichten; hierzu liegen in einigen Städten langjährige Erfahrungen von Flotten-Pkw vor. Durch digitale Hilfsmittel (z.B. Bewohnerplaketten mit digital lesbaren Informationen) kann die personalintensive Parkraumüberwachung effektiver erfolgen, Zufahrtsbeschränkungen können durch stationäre Einrichtungen effizient überwacht werden. Technische und organisatorische Lösungen, die den Anforderungen des Datenschutzes entsprechend, sind vorhanden bzw. beschrieben.
- Die Städte brauchen vollzugsfähige Lösungen für Verkehrsbeschränkungen aus Klimaschutz- und Umweltgründen, wenn diese in einzelnen Ballungsräumen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte von Gerichten als unvermeidbar angesehen werden (s. Kapitel 3). Priorisierungen für den „Umweltverbund“, z.B. bei der Verkehrssteuerung, der Lichtsignalsteuerung, Aufstellflächen vor Lichtsignalanlagen, Abbiegevorgängen etc., gilt es voranzutreiben.
- Bei der schrittweisen Einführung des automatisierten und vernetzten Fahrens sind von Beginn an potenzielle Regulierungsbedarfe für die und mit den Kommunen zu prüfen und ggf. einzuführen, um verkehrspolitisch kontraproduktive Entwicklungen zu vermeiden.
- Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) muss auch weiterhin die Rolle der Kommunen als ÖPNV-Aufgabenträger stärken und die Möglichkeit der Direktvergabe von Verkehrsleistungen besser absichern. Darüber hinaus muss die Erbringung von Verkehrsleistungen durch die Sharing-Economy möglichst unter dem Dach des Personenverkehrs erprobt und regulativ begleitet werden.
- Das Raumordnungs- und Bauplanungsrecht beeinflusst in erheblichem Maß die Möglichkeiten der Städte, integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung auch im regionalen Kontext voranzutreiben (z. B. Entwicklung an Achsen des Schienenverkehrs), verkehrsärmere Stadt- und Baustrukturen zu realisieren (Nutzungsmischung, dezentrale Versorgung etc.) und damit einen entscheidenden Beitrag für eine umweltverträgliche Stadtentwicklung zu leisten.

Jedes Regulierungsinstrument ist nur so gut, wie es auch bei Anwendung ausreichend durchgesetzt und bei Bedarf überwacht werden kann. Die Kommunen brauchen insbesondere für die ihnen übertragenen Aufgaben ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen.

5. Investitionen hochfahren – Mobilität für alle nachhaltig finanzieren

Die mittel- und langfristige Gewährleistung einer stadt- und umweltgerechten, nachhaltigen Mobilität von Personen und Gütern ist für den gesellschaftlichen Zusammenhalt unverzichtbar. Dazu bedarf es einer ebenso langfristigen und stabilen Finanzierungsgrundlage, die gerade bei Infrastrukturmaßnahmen Planungs- und Finanzierungssicherheit über die Dauer eines „Sofortfonds“ oder einer Legislaturperiode hinaus gewährleistet. Die Gewährleistung effizienter Finanzierungs- und Lenkungsinstrumente für die Kommunen bedeutet eine grundsätzliche Neubestimmung – Verkehrsfinanzierung muss auf die von der Bundesrepublik Deutschland eingegangenen Nachhaltigkeits- und Klimaschutzziele einzahlen. Dies soll aus Sicht des Deutschen Städtetages u.a. auch durch die Fortschreibung des Sofortprogramms „Saubere Luft 2017-2020“ erfolgen. Die im Koalitionsvertrag niedergelegte Absicht muss finanziell hinterlegt werden.

Um die Ziele zu erreichen, muss die finanzielle Ausstattung des Verkehrssektors durch Bund und Länder deutlich gesteigert werden:

- Bund und Länder haben die Gemeindeverkehrsfinanzierung zwar neu geregelt, aber nicht bedarfsgerecht ausgestattet. Erforderlich ist parallel zum Investitionshochlauf bei Maßnahmen auf Bundesebene auch ein deutlicher Investitionszuwachs im kommunalen

Verkehr. Die bestehenden Finanzierungsinstrumente für den Neubau müssen um Hilfen zur Sanierung der ÖPNV-Systeme ergänzt werden. Die geplante Fortsetzung und Aufstockung des GVFG-Bundesprogramms ist zu begrüßen; bei zu geringem Niveau wird die Vernichtung volkswirtschaftlicher Werte aber nicht gestoppt. Das Programm ist so schnell wie möglich auf den tatsächlichen Bedarf anzuheben³⁹.

- Die Mittel des Bundes zum Betrieb des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) sind zwar auf 8,2 Mrd. Euro aufgestockt und mit 1,8 % dynamisiert worden. Sie werden dennoch nicht ausreichen, in Regionen mit Bevölkerungswachstum und schrumpfenden Regionen mit hohem Pendleranteil einen so attraktiven öffentlichen Nahverkehr zu gestalten, der Pkw-Nutzerinnen und –Nutzer zum Umsteigen anreizt. Ziel des Einsatzes der Regionalisierungsmittel muss sein, den Pendlerverkehr signifikant auf andere Verkehrsträger als das Auto umzulenken.
- Eine Nutzer- oder Nutznießerfinanzierung, die realistische Kostenanteile auf Verursacher überträgt und ggf. auch auf Betreiber von Mobilitätsangeboten, die wirtschaftlich von Infrastruktureinrichtungen profitieren, existiert nur in Ansätzen.
- Die Verkehrsministerkonferenz hat eine Nationale Nachhaltige Mobilitätsoffensive als Voraussetzung für die weitere Verbesserung der Verkehrsverhältnisse gefordert. Diese besteht aus den drei Bestandteilen: Investitionsprogramm Nachhaltige Mobilität mit jährlich 5 Mrd. Euro für zehn Jahre, Modernisierung des Regelungsrahmens und Reform der Zuwendungsgewährung⁴⁰.
- Aus kommunaler Sicht sind allerdings auch die Länder seit der Grundgesetzänderung 2006 in einer unmittelbaren Finanzierungspflicht, die über das Durchreichen von Entflechtungsmitteln des Bundes hinausreicht. Ab 2020 sind die Länder, die aus dem Finanzausgleich mit dem Bund ca. 9,7 Mrd. Euro erhalten werden, ausschließlich für die Gemeindeverkehrsfinanzierung zuständig.
- Bund und Länder müssen Aktionsprogramme entwickeln, die den tatsächlichen Finanzierungsbedarf für die Ergänzung und Sanierung verkehrswichtiger Verkehrsinfrastruktur (vor allem Tunnel und Brücken; Sicherung der Barrierefreiheit) berücksichtigen und einen deutlichen Aus- und Umbau erlauben.
- Das GVFG-Bundesprogramm und zukünftige Länderfinanzhilfen müssen in der Handhabung flexibler werden (z. B. Abkehr von der strikten Forderung eines eigenen Gleiskörpers bei neuen Straßenbahnstrecken, erneute Überarbeitung der Standardisierten Bewertung für Nutzen-Kosten-Untersuchungen u. a. zur leichteren Realisierung von Lückenschlüssen und Streckenverlängerungen, Relativierung der Reisegeschwindigkeit als Entscheidungskriterium)⁴¹.
- Die Länder müssen, soweit noch nicht geschehen, in geeigneter Form (z. B. durch ein Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) sicherstellen, dass den Kommunen die bislang zur Förderung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur ausgereichten zweckgebundenen Entflechtungsmittel über das Jahr 2020 hinaus für denselben Zweck zur Verfügung stehen.
- Die Länder sind darüber hinaus in der Pflicht, diese Mittel dem Bedarf entsprechend schon vor 2020 anzuheben, um ihrerseits einen Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik leisten zu können. Generell ist bei allen Programmen der Finanzbedarf für die gesetzlich vorgeschriebene Herstellung ausreichender Barrierefreiheit zu berücksichtigen.

³⁹ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (2017), a.a.O. Demnach sollte ein Sonderprogramm in Höhe von 15 Milliarden Euro über zehn Jahre aufgelegt werden, um die dringend notwendigen Investitionen in den kommunalen Nahverkehr zu ermöglichen und damit die Verkehrswende in Deutschland entscheidend voranzubringen. Die Länder sollten dieses Programm durch weitere 5 Milliarden Euro über die Laufzeit mitfinanzieren.

⁴⁰ Vgl. <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/17-11-09-10-vmk/17-11-09-10-beschluss.pdf?blob=publicationFile&v=3>, zuletzt abgerufen am 20.12.2017

⁴¹ Forderung des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom September 2014, vgl.

<http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/079184/index.html>, zuletzt abgerufen am 28.01.2018.

- Die Nutzerfinanzierung ist weiter zu forcieren, um zusätzliche Beiträge zur Erhaltung und zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu erhalten. Dies wurde bereits von der Verkehrsministerkonferenz und den von ihr eingesetzten Kommissionen⁴² am Anfang der 18. Legislaturperiode gefordert. Dazu ist die Schwerverkehrsabgabe auf alle Straßen auszudehnen, mit dem Ziel, eine einheitliche strecken- und umweltbezogene Maut für alle Fahrzeugtypen zu regeln.
- Die Kommunen sind konsequent an den Mauteinnahmen für Straßen in kommunaler Baulast zu beteiligen; das Umlageverfahren dafür ist zeitgerecht spätestens zum 01.07.2018 zu etablieren. Die Mautlücke für Fahrzeuge zwischen 3,5 und 7,5 t ist zu schließen, die Gebühren sind emissionsabhängig zu staffeln und die Ausnahme für Fernbusse von der Schwerverkehrsabgabe ist aufzuheben. Zudem muss eine Kostenbeteiligung für die Nutzung von Fernbusstationen verankert werden. Die Lkw-Maut ist auf das gesamte Straßennetz auszuweiten.
- Die Pkw-Maut ist zu überprüfen⁴³, um nachteilige Auswirkungen auf grenznahe Regionen Deutschlands zu vermeiden.
- Die Möglichkeiten einer Nahverkehrsabgabe und andere Modelle im Sinne einer „Nutznießer-Finanzierung“ sind näher zu prüfen⁴⁴, bis hin zum „Bürgerticket“. Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung und Mauteinnahmen müssen stets ergänzend zu den staatlichen Mitteln geführt werden und dürfen diese nicht ersetzen.
- Die Einführung einer „City-Maut“ wird derzeit nicht als zielführende Lösung betrachtet. Sie droht die wichtige Einzelhandelsfunktion der Städte zu schwächen und den Pendlerverkehr zu verstärken. Die Fortführung und Ausweitung der innerstädtischen Parkraumbewirtschaftung hat hingegen derzeit für die meisten Städte Vorrang. Studien hinsichtlich Machbarkeit und Nutzen einer City-Maut können für eine belastbare Diskussion gleichwohl sinnvoll sein, ebenso wie einzelnen Städten die Erprobung ermöglicht werden sollte.
- Für die Ziele einer nachhaltigen Verkehrspolitik kontraproduktive steuerliche Anreize wie etwa die indirekte Förderung langer Distanzen zwischen Wohnort und Arbeitsplatz sind im verfassungsrechtlich zulässigen Maß schrittweise abzubauen. Es ist notwendig, die Entfernungspauschale zu überprüfen⁴⁵.
- Der ÖPNV steht für die Nutzenden in einem Preis-, Komfort- und fraglos auch in einem Imagewettbewerb mit dem Pkw. Daher dürfen Investitionskosten nicht zu einem Anstieg von Fahrpreisen führen. Komfort und Andienungsqualität dürfen nicht Kostenaspekten zum Opfer fallen und das Image des ÖPNV muss weiter gesteigert werden. Einem verbesserten Angebot u. a. in den Bereichen Systemzugang, Vernetzung, Auskunft/Ticketing und Betrieb dürfen keine dauerhaft steigenden Fahrpreise entgegenstehen.
- Den ÖPNV begünstigende Instrumente wie der steuerliche Querverbund müssen erhalten werden, um der strukturellen Benachteiligung des ÖPNV durch alle finanzierenden Ebenen ein finanzielles Ausgleichsinstrument beizustellen.
- Die Umrüstungsförderung bei ÖPNV-Fahrzeugen (einschließlich Anpassung von Betriebshöfen, Werkstätten etc.) ist zwingend erforderlich, um zeitnah einen Beitrag zu den

⁴² Daehre-Kommission und Bodewig-Kommission, s. auch Fußnote 25.

⁴³ Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom September 2014 und vom Februar 2015, vgl. <http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/071028/index.html> und

<http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/072651/index.html>, zuletzt abgerufen am 28.01.2018.

⁴⁴ Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom Februar 2007, vgl.

<http://www.staedtetag.de/presse/beschluesse/059321/index.html>, zuletzt abgerufen am 28.01.2018.

⁴⁵ Deutscher Städtetag (2013), Erwartungen und Forderungen des Deutschen Städtetages

an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung, Beschluss des 395. Präsidiums, 18. September 2013, vgl.

http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/beitraege_stadtpolitik/beitraege_zur_stadtpolitik_100_erwartungen_2013.pdf, zuletzt abgerufen am 28.01.2018.

Zielen des Umwelt- und Klimaschutz zu leisten. Eine Förderung hierfür muss unverzüglich anlaufen.

- Der in der Folge des „Dieselgipfels“ im Sommer 2017 beschlossene Fonds „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ ist trotz vieler noch ungeklärter Fragen ein positives Signal und womöglich ein erster Schritt zur Finanzierung der nachhaltigen Mobilität. Er unterstützt allerdings nur die Kommunen mit Grenzwertüberschreitungen für Stickoxide. Er kann deshalb eine dauerhafte Finanzierung der nachhaltigen Mobilität nicht ersetzen. Die Verteilung der daraus zur Verfügung stehenden Mittel muss so einfach und unbürokratisch wie möglich gestaltet werden, sollte aber gleichwohl zielgerichtet für Maßnahmen mit möglichst hohem Nutzen für Umwelt- und Klimaschutz erfolgen und projektbezogen die Finanzierung von zusätzlichem Personal ermöglichen. Der Fonds darf bestehende Förderprogramme nicht ersetzen. Er muss insbesondere genutzt werden, um bislang bestehende Lücken bei den Fördermöglichkeiten für den Fuß- und Radverkehr zu schließen. Die eingeführte Fördermöglichkeit für Radschnellwege ist unabhängig davon weiterzuführen und bedarfsgerecht auszubauen.

Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier vom 21. Juni 2018 – 222. Sitzung in Berlin

1. Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages nimmt das Positionspapier „Nachhaltige städtische Mobilität für alle – Agenda für eine Verkehrswende aus kommunaler Sicht“ zustimmend zur Kenntnis. Er beschließt die Positionen im 1. Teil des Papiers zu maßgeblichen Fragen der Transformation von Mobilität und Verkehr in Städten und Regionen.
2. Der Hauptausschuss begrüßt, dass die Bundesregierung eine Kommission einsetzen will, die bis Anfang 2019 eine Strategie „Zukunft der bezahlbaren und nachhaltigen Mobilität“ mit verlässlicher Zeitschiene erarbeitet und ersucht die Bundesregierung, auch den Deutschen Städtetag in die Ausarbeitung einzubeziehen.
3. Der Hauptausschuss unterstreicht, dass Bund und Länder für eine konsistente Politik sorgen müssen, um eine schrittweise und bruchfreie Transformation der Mobilität zu ermöglichen und Städte in die Lage zu versetzen, für mehr Lebens- und Umweltqualität in den Städten zu sorgen. Dazu sind Marktmechanismen und Regulierung effizient und wirksam einzusetzen und auszugestalten, eine nachhaltige Mobilität für Menschen und Güter zu stärken und Digitalisierung und Innovationen für eine intelligente, stadtverträgliche Mobilität zu nutzen.
4. Der Hauptausschuss erneuert seine Forderung, auf Bundesebene eine ressortübergreifend wirksame und nachhaltige Mobilitätspolitik zu installieren, zu koordinieren und regulativ zu begleiten, die alle relevanten Handlungsfelder ineinandergreifen lässt. Dies betrifft insbesondere
 - Infrastrukturerhalt, -erneuerung und -ausbau,
 - Förderung des Umweltverbunds,
 - Umstellung auf lärm- und schadstoffarme/-freie Antriebstechnologien,
 - Überprüfung von Fördersystematiken,
 - Einführung integrierter und übergreifender elektronischer Ticketing-Systeme für Angebote des Umweltverbunds und von Sharing-Systemen.Den Städten sind dabei mehr Entscheidungsspielräume und effizientere Steuerungsinstrumente für den Verkehr an die Hand zu geben.
5. Bund und Länder müssen weiter Verantwortung für verkehrswichtige Infrastrukturen in den Städten und Regionen übernehmen. Eine dauerhaft bedarfsgerechte Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur erfordert zunächst eine Investitionsoffensive, die für mindestens zehn Jahre eine auskömmliche Finanzierung der notwendigen Veränderungen zu nachhaltiger und umweltgerechter Mobilität in Städten und Regionen ermöglicht. Nur so wird eine „Mobilität für alle“ gewährleistet, die auch bezahlbar bleibt.

Quellen- und Literaturverzeichnis

ADAC (2017) (Hrsg.): Evolution der Mobilität gestalten. Impulse des ADAC für 2017–2021. Berlin.



ADFC (2018): ADFC-Position Fahrradverleihsysteme. 2018. Berlin.



Agora Verkehrswende (2017) (Hrsg.): Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende, Berlin.



Agora Verkehrswende, ADFC, DST & DStGB (2018) (Hrsg.): Bikesharing im Wandel: Handlungsempfehlungen für deutsche Städte und Gemeinden zum Umgang mit stationslosen Systemen, Berlin.



Arbeitsgemeinschaft fußgänger- und fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise in NRW e. V. – AGFS (2015a): Nahmobilität 2.0. Krefeld.



Arbeitsgemeinschaft fußgänger- und fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise in NRW e. V. – AGFS (2015b): Parken ohne Ende. Krefeld.



Arbeitsgemeinschaft fußgänger- und fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise in NRW e. V. – AGFS (2015c): „Städte in Bewegung“. Krefeld/Duisburg.



Beckmann, K. J. (2017): Neue Mobilitätspolitik für Klima, Umwelt und Stadtbewohner – Resümee, InfrastrukturRecht, Heft 10/2017, S. 218 – 220.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung - BBSR (2015) (Hrsg.): Verkehrsbild Deutschland, Pendlerströme. Quo navigant? BBSR-Analysen KOMPAKT 15/2015, Bonn.



Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit – (BMUB) (2016) (Hrsg.): Klimaschutzplan der Bundesregierung, Berlin.



**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung –
BMVBS (2012)**

(Hrsg.): Nationaler Radverkehrsplan 2020 – Den Radverkehr gemeinsam weiterentwickeln, Berlin.



Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur - BMVI (2016)

(Hrsg.): Bundesverkehrswegeplan 2030, Berlin.



Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur - BMVI (2016)

(Hrsg.): Roadmap Digitale Vernetzung im Öffentlichen Personenverkehr, Berlin.



Deutscher Städtetag (1989): Zehn-Punkte-Programm zur Verbesserung des Stadtverkehrs, Mitteilungen DST Nr. 918/89 Köln.

Deutscher Städtetag (2013) (Hrsg.): Erwartungen und Forderungen des Deutschen Städtetages an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung, Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik – Band 100, Berlin und Köln.



Deutscher Städtetag (2016) (Hrsg.): Positionspapier Mobilität und Öffentlicher Raum, Berlin und Köln 2016.



Deutscher Städtetag (2017) (Hrsg.): Erwartungen und Forderungen des Deutschen Städtetages an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung, Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik – Band 110, Berlin und Köln.



Deutsches Institut für Urbanistik - Difu (2013) (Hrsg.): Kommunale Straßenbrücken - Zustand und Erneuerungsbedarf, Berlin.



Europäische Kommission (2009) (Hrsg.): „Aktionsplans urbane Mobilität“, KOM(2009) 490, Brüssel



Europäische Kommission (2010) (Hrsg.): Strategie „Europa 2020 für intelligentes, integratives und nachhaltiges Wachstum“, KOM(2010) 2020, Brüssel.



Europäische Kommission (2011) (Hrsg.): Weißbuch Verkehr, KOM(2011) 144, Brüssel.



Europäische Kommission (2013) (Hrsg.): Mitteilung der Kommission „Gemeinsam für eine wettbewerbsfähige und ressourceneffiziente Mobilität in der Stadt“ vom 17. Dezember 2013, KOM(2013) 913, Brüssel.



Hesse, M. und R. Lucas (1991) (Hrsg.): Verkehrswende. Ökologische und soziale Orientierungen für die Verkehrswirtschaft. Schriftenreihe des IÖW 39/90. Zweite überarbeitete Fassung. Berlin/Wuppertal.



Institute for Transportation & Development Policy (2013): The Bike-share Planning Guide. 2013, New York.



Jung, C. (2017) (Hrsg.): Der Rechtsrahmen der Verkehrswende – Appelle an den Gesetzgeber in Deutschland und Europa, InfrastrukturRecht, Heft 10/2017, S. 220 – 225.

Kiepe, F. (1994) (Hrsg.): Für eine Wende in der Verkehrspolitik, in: Der Städtetag 1994, S. 657.

Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW (2017) (Hrsg.): KfW-Kommunalpanel 2017, Frankfurt.



Lojewski, H. von, (2017) (Hrsg.): Verkehrswende und Mobilitätspolitik – der Beitrag der Städte und Regionen, InfrastrukturRecht, Heft 10/2017, S. 229 – 332.

Loske, R. (2017) (Hrsg.): Warum die Verkehrswende in Deutschland nicht gelingt. InfrastrukturRecht, Heft 10/2017, S. 225 – 229.

Nedden, M. zur (2017) (Hrsg.): Alle reden von der Energiewende – wo bleibt die Verkehrswende? – Anmerkungen aus Sicht der Stadtentwicklung, InfrastrukturRecht, Heft 10/2017, S. 232 – 236.

Monheim, H. (2017) (Hrsg.): Hemmnisse und Perspektiven einer Verkehrswende, InfrastrukturRecht, Heft 10/2017, S. 236 – 240.

Polis – European cities and regions network (2018) (Hrsg.): Road vehicle automation and cities and regions, Brüssel.



Sachverständigenrat für Umweltfragen - SRU (2017) (Hrsg.): Umsteuern erforderlich – Klimaschutz im Verkehrssektor, Berlin.



Universität Kassel (2015) (Hrsg.): NRVP – Kostenvergleich zwischen Radverkehr, Fußverkehr, Kfz- Verkehr und ÖPNV anhand von kommunalen Haushalten, Kassel.



Verband Deutscher Verkehrsunternehmen – VDV (2016/2017) (Hrsg.): VDV-Statistik. Köln.



Verband Deutscher Verkehrsunternehmen – VDV (2017) (Hrsg.): Neue Mobilität für ein mobiles Land, Köln.



Vereinte Nationen (2016) (Hrsg.): Neue urbane Agenda, Erklärung von Quito zu nachhaltigen Städten und menschlichen Siedlungen für alle. Habitat III Quito, 17. - 20. Oktober 2016.



Verkehrsministerkonferenz (2012) (Hrsg.): Bericht der Kommissionen Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Daehre-Kommission), Berlin.



Verkehrsministerkonferenz (2013) (Hrsg.): Konzeptdokument der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Bodewig-Kommission), Berlin.



Herausgeber

Deutscher Städtetag

Autoren

- Burkhard Horn, freiberuflicher Berater, Mobilität & Verkehr - Strategie & Planung
- Thomas Kiel, Hauptgeschäftsstelle, Deutscher Städtetag
- Hilmar von Lojewski, Hauptgeschäftsstelle, Deutscher Städtetag

Unter Konsultation mit

- den Mitgliedern des Bau- und Verkehrsausschusses, des Wirtschaftsausschuss, des Umweltausschusses und der Fachkommission Verkehrsplanung des Deutschen Städtetages
- Prof. Dr. Klaus Beckmann
- Direktor Christian Hochfeld, Agora Verkehrswende
- Beigeordnetem a.D. Folkert Kiepe

Ansprechpartner in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordneter Hilmar von Lojewski

Referent Thomas Kiel, E-Mail: thomas.kiel@staedtetag.de

ISBN 978-3-88082-318-1

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Juni 2018

