

FOCUS

EIN OFFIZIELLES POSITIONSPAPIER DER UITP

Preissysteme und städtische Mobilität

Verkehrsstaus behindern die Mobilität von Bürgern und Gütern und höhlen zunehmend das wirtschaftliche, soziale und ökologische Wohlergehen unserer Städte aus. Sie machen das Leben, Arbeiten und Spielen in unseren Städten weniger angenehm und zudem teurer.

Die Überlastung des städtischen Straßennetzes

Der Bedarf an Straßenraum nimmt wegen des steigenden Pkw-Bestands und der wachsenden Mobilitätsnachfrage weiterhin zu. Das Angebot an Straßen- und Parkraum in den Städten ist indes begrenzt, während eine effizientere Ausnutzung des Straßenraums durch den Einsatz von Verkehrsleitsystemen angesichts des zunehmenden Verkehrs nur einen vorübergehenden Aufschub bieten kann.

Die Erweiterung der Straßen und des Parkraums wird das Problem nicht lösen, da eine erfolgreiche Stadt eine dichte Entwicklung benötigt. Vor diesem Hintergrund bietet allein die Steuerung der Nachfrage nach Straßenraum eine effiziente Lösung, um den zunehmenden Mobilitätsbedarf zu bewältigen. In diesem Zusammenhang gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- Zuteilung von mehr städtischem Straßenraum an die effizientesten Nahverkehrsmittel, d.h. an öffentliche Verkehrsmittel, sowie Schaffung effizienter Nahverkehrsnetze mit eigenen Fahrwegen - an der Oberfläche oder unter der Erde. (Gut ausgelastete öffentliche Verkehrsmittel können auf demselben Straßenraum bis zu 20mal mehr Fahrgäste befördern als Pkws, siehe Tabelle weiter unten);
- Parkeinschränkung und Kontrolle;
- Geeignete Maßnahmen im Bereich der Stadt- und Regionalplanung, z.B. Förderung einer dichteren Entwicklung in der Nähe der Stadtzentren;
- Preisbildungsmechanismen.

Auch die Preisbildungsmechanismen können ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung einer effizienten städtischen Mobilität sein. Zur Zeit werden Preissysteme aber nur selten dazu verwendet, das Mobilitätsverhalten und die Verkehrsmittelwahl zu steuern und somit die Überlastung der Straßen zu reduzieren oder die Kosten widerzuspiegeln, die der Pkw-Verkehr anderen Straßenbenutzern oder der Gemeinschaft verursacht.

Platzbedarf (als Funktion der Verkehrsart: Quadratmeterstunden)			
	Verkehr	Parken	Insgesamt
Wohnen – Arbeiten			
Pkw	18	72	90
Bus oder Straßenbahn 3 – 12		0	3 – 12
Wohnen – Einkaufen			
Pkw	18	16	34
Bus oder Straßenbahn 3 – 12		0	3 – 12

(Berechnet auf der Grundlage einer Fahrstrecke von 10 km zwischen Wohnen und Arbeiten bzw. Wohnen und Einkaufen)
Quelle : " Parking policy " UITP - 1999

In diesem Positionspapier werden verkehrspolitische Optionen zur Verbesserung der Qualität des Verkehrs in Städten erörtert, die sich auf die Tarifgestaltung im ÖPNV und die Erhebung von Straßenmaut sowie auf Investitionen in das öffentliche Verkehrswesen erstrecken.

Dies ist ein offizielles Positionspapier der UITP, des Internationalen Verbands für öffentliches Verkehrswesen. Die UITP zählt mehr als 2000 Mitglieder in 80 Ländern der ganzen Welt und vertritt die Interessen der wichtigsten Akteure in diesem Sektor. Ihre Mitgliedschaft setzt sich aus Verkehrsbehörden und -verbänden, aus privaten und öffentlichen Verkehrsbetrieben aller Verkehrsarten des ÖPNV sowie aus der Industrie zusammen. Die UITP befaßt sich mit den wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen und managementspezifischen Aspekten des Personennahverkehrs und setzt sich für die Entwicklung einer Politik zur Förderung der Mobilität und des öffentlichen Verkehrs in der ganzen Welt ein.

Die Tarifgestaltung im ÖPNV

Mit der zunehmenden Verfügbarkeit eines eigenen Pkws hat der Einzelne die freie Wahl zwischen der Benutzung des Autos oder der öffentlichen Verkehrsmittel. Aus diesem Grund wird die Lösung des Problems der Überlastung des städtischen Straßennetzes immer mehr darin bestehen, Pkw-Besitzer dazu zu bringen, sich freiwillig für die Benutzung von Bus, Straßenbahn oder Zug zu entscheiden. In seiner Entscheidung sollte der Einzelne die Kosten (die für den Fahrschein oder die für Sprit und Parken), die Dauer der Fahrt sowie die allgemeine Qualität und Verfügbarkeit des Beförderungsangebots berücksichtigen. Untersuchungen haben gezeigt, daß bei der Verkehrsmittelwahl der Preis für eine Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln – in gewissen Grenzen – nur von untergeordneter Bedeutung ist. Inzwischen hat das öffentliche Verkehrswesen seinen wichtigen Dienst für diejenigen fortzusetzen, die keinen Zugang zu einem Pkw haben – in den europäischen Städten sind das in der Regel 40 % der Einwohner. Viele von diesen verfügen allerdings über geringe Einkommen, was zur Förderung von „Niedrigtarifpolitiken“ im öffentlichen Verkehrswesen führte.

Wo die Kosten für die Erbringung der Beförderungsdienste nicht durch die Fahrgeldeinnahmen gedeckt werden, sind Zuschüsse nötig. Die Bezuschussung läßt sich zum einen aus Gründen der Effizienz rechtfertigen, da öffentliche Verkehrsmittel eine sehr effiziente Möglichkeit zur Sicherstellung der städtischen Mobilität sind, und zum anderen aus sozialen Gründen, da der durchschnittliche Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel weniger begütert ist als der durchschnittliche Pkw-Benutzer.

Die meisten Städte bezuschussen ihre öffentlichen Verkehrssysteme daher mit dem Ziel, das Umsteigen vom Pkw auf öffentliche Verkehrsmittel zu fördern und die Fahrpreise niedrig zu halten.

Bei der Gestaltung der Tarife für die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel sollte daher darauf geachtet werden, daß ein Gleichgewicht zwischen dem Preis und der Servicequalität gefunden wird, das die Attraktivität des ÖPNV als Alternative zum Pkw maximiert. Dem sozialen Aspekt sollte schließlich durch Fahrpreismäßigungen für spezielle Gruppen Rechnung getragen werden, für die der Betreiber Ausgleichszahlungen erhält.

Die Tarifpolitik für den öffentlichen Personennahverkehr könnte folgende Elemente umfassen:

- die Gewährung von Sondertarifen für spezifische Gruppen durch direkte Fahrpreiszuschüsse oder, in einigen Fällen, eine allgemeine Tarifpolitik (z.B. für Senioren, Kinder, Behinderte, Schüler und Studenten etc.) mit vollen Ausgleichszahlungen für die Betreiber;

- im Zuge der technologischen Entwicklung den Einsatz differenzierter Tarife zur Steuerung der Nachfrage (z.B. spezielle Tarife während der Hauptverkehrszeiten).

Der Einsatz von Preisbildungsmechanismen kann durch die Reduzierung der Reisezeiten und die Erhöhung der Zuverlässigkeit des Dienstes auch die Verbesserung des öffentlichen Beförderungsangebots unterstützen.

Straßenmaut- und Parkgebühren

Der private Pkw-Fahrer, der auf überlasteten städtischen Straßen unterwegs ist, trägt nicht die vollen internen und externen Kosten seiner Fahrt. Die Kosten, die durch Staus verursacht werden, lasten nicht nur auf ihm, sondern sie werden mit allen Verkehrsteilnehmern im ebenerdigen Verkehrsnetz geteilt. Auch andere Autofahrer sind

Die Europäische Kommission hat sich diesem Thema in ihrem Weißbuch "Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung" angenommen. Darin tritt sie dafür ein, daß alle Verkehrsmittel für die Benutzung der Infrastruktur auf der Grundlage der vollen sozialen Grenzkosten bezahlen sollten. Dies würde auch die Kosten für Verspätungen anderer Benutzer oder Nichtbenutzer, die durch Staus verursacht werden, mit einschließen. Ein solches System würde nach Auffassung der Kommission wahrscheinlich zur effizientesten Nutzung der Infrastruktur führen.

von den Staus betroffen, und die Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel leiden infolge der überlasteten Straßen unter längeren Fahrzeiten, unpünktlichen Verbindungen und höheren Kosten. Um ein effizientes Nahverkehrssystem zu schaffen, sollte die finanzielle Belastung des städtischen Pkw-Verkehrs auf einem System beruhen, bei dem jeder Verkehrsteilnehmer die vollen Kosten seiner Transportwahl selbst trägt. Die resultierenden Kosten liegen wohl deutlich über den durchschnittlichen Gebühren für die Pkw-Benutzung und werden vergleichbar mit dem Preis sein, der für die Sicherstellung eines freien Verkehrsflusses notwendig ist.

Wenn der öffentliche Verkehr eine attraktive Alternative zum Pkw bieten soll (und das ist eine wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz von Straßenmaut), dann ist es von entscheidender Bedeutung, die Überlastung der Straßen zu reduzieren – und/oder für die öffentlichen Verkehrsmittel gesonderte Fahrwege zu schaffen. Während bereits die aus der Straßenmaut resultierende Entlastung der Straßen zu einer Verbesserung für den straßengebundenen öffentlichen Verkehr führen wird, mögen noch weitere Verbesserungen als notwendig erachtet werden. Die Straßenmaut kann in diesem Zusammenhang als Finanzierungsquelle dienen.



Die Steuerung der Auslastung des Straßennetzes sollte daher das zentrale Ziel eines jeden Gebührensystems sein. Zumindest sollte das Gebührensystem darauf abzielen, daß der Verkehr gerade eben frei fließen kann, denn auf dieser Stufe werden die Zeiteinsparungen für alle Betroffenen die Nachteile, die mit der im Vergleich zum zähen Verkehrsfluß sehr geringen Reduzierung des Durchsatzes verbunden sind, wohl weit übersteigen.

Ein Mautsystem sollte im Interesse aller Verkehrsteilnehmer so gestaltet sein, daß der Verkehr in einer Weise gesteuert wird, die die effizienteste und für die Umwelt am wenigsten schädliche Nutzung des knappen Straßenraums fördert. Dies läßt sich erreichen, wenn alle Benutzer die vollen internen und externen Kosten ihrer Fahrt selbst tragen.

Investitionen in den öffentlichen Verkehr

Die Erhebung von Gebühren ist ein wirksames Mittel zur Förderung der effizientesten Nutzung der vorhandenen Infrastruktur. Darüber hinaus ist es allerdings von wesentlicher Bedeutung, dafür zu sorgen, daß bei einer Entscheidung über den Bau neuer Infrastrukturen auch die gesamten damit verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt und auf die soziale Struktur der Städte berücksichtigt werden.

Entscheidungen über Investitionen in den städtischen Verkehr wirken sich in erheblichem Maße auf die Lebensqualität in den Städten aus. Investitionen sind eine wesentliche Voraussetzung, um der hohen und steigenden Nachfrage nach Zugangsmöglichkeiten zu den Einrichtungen, die die Stadt bietet, entsprechen zu können. Investitionsentscheidungen hängen nicht etwa von der Wahl einzelner Verkehrsteilnehmer, sondern von Behörden und Verkehrsbetrieben ab.

Bei solchen Entscheidungen sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:

- die allgemeinen Auswirkungen auf die Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen und die Mobilität der gesamten Stadtbevölkerung;
- die ökologischen wie auch die sozialen Auswirkungen;
- die langfristigen Folgen für die Gestalt und die Vitalität der Stadt;
- die Notwendigkeit, alle Optionen in Betracht zu ziehen – nicht nur den straßengebundenen öffentlichen Verkehr, Zufußgehen und Radfahren, sondern auch die Möglichkeit der Nachfragesteuerung (darunter die Erhebung von Straßenmaut) als Mittel zur Lösung des Stauproblems, anstatt auf der Grundlage von Prognosen neuen Straßenraum zu schaffen.



Auch muß anerkannt werden, daß sich Stadtplanungsstrategien und einzelne weitreichende Planungsentscheidungen in wesentlichem Maße sowohl auf den Beförderungsbedarf als auch auf die Fähigkeit, diesem Bedarf zu entsprechen, auswirken. Ihre Folgen für den Verkehr sollten stets geprüft werden. Zudem sollten sie alle Faktoren berücksichtigen, die in die Bewertung umfassender Verkehrsinvestitionspläne einbezogen werden.

Die Einnahmen aus den Straßenmaut sollten in die Verbesserung der Verfügbarkeit solcher Verkehrsmittel investiert werden, die den knappen Straßenraum am effizientesten nutzen.

Zu einem solchen Mautsystem gehören die folgenden Elemente:

- die Ausweitung der Gebührenerhebung für das Parken im öffentlichen Straßennetz sowie eine verstärkte Parkkontrolle und konsequentere Erhebung von Bußgeldern;
- die Steuerung des gesamten Angebots an Parkraum und die Anwendung einer Gebührenpolitik, die auf die Vermeidung von Hauptverkehrszeiten abzielt, z.B. Erhebung von Gebühren/Steuern für Parkplätze, die von Arbeitgebern kostenlos zur Verfügung gestellt werden;
- die Gewährleistung, daß für die Bereitstellung von Firmenwagen angemessene Steuern und/oder Gebühren erhoben werden;
- die Erhebung von Gebühren für die Benutzung des knappen städtischen Straßenraums.

Preissysteme und städtische Mobilität

EMPFEHLUNGEN

1. Tarifgestaltung im ÖPNV

Die Tarife für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel sollten unabhängig von der Zuschußhöhe so gestaltet werden, daß ein Gleichgewicht zwischen dem Preis und der Servicequalität erzielt und die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs als Alternative zum Pkw maximiert wird. Die Zuschußhöhe für den Verkehrsbetrieb sollte als Teil einer Gesamtpolitik festgelegt werden, deren Ziel darin besteht, ein effizientes städtisches Verkehrssystem zu schaffen und dabei die ökologischen und sonstigen Schäden, die mit einem übermäßigen Verkehr einhergehen, so gering wie möglich zu halten.

2. Soziale Aspekte des ÖPNV

Dem sozialen Aspekt sollte durch verbilligte Tarife für spezifische Gruppen oder in einigen Fällen durch eine allgemeine Tarifpolitik Rechnung getragen werden, wobei der Betreiber in vollem Umfang Ausgleichszahlungen erhalten muß.

3. Bedingungen für den ÖPNV

Die finanziellen und betrieblichen Bedingungen des öffentlichen Verkehrs sollten im Rahmen einer Gesamtpolitik festgelegt werden, deren Ziel in der Schaffung eines effizienten Nahverkehrssystems besteht.

4. Parken und Firmenwagen

Für die Bereitstellung von Parkplätzen und Firmenwagen sollten angemessene Gebühren erhoben werden.

5. Erhebung von Gebühren für die Benutzung des knappen Straßenraums

Straßenmaut sollten für überlastete Stadtgebiete in Betracht gezogen werden, um zum einen sicherzustellen, daß alle Straßenbenutzer die vollen internen und externen Kosten ihrer Fahrten selbst tragen, und um die Beförderungsnachfrage so zu steuern, daß sich die Bedingungen für die Pkw-Fahrer, die Betriebsleistung der Busse und Straßenbahnen wie auch die Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs insgesamt verbessern.

6. Investitionen und Finanzierung des Verkehrs

Bei Entscheidungen über Investitionen in den Verkehr sollten alle möglichen Optionen in Betracht gezogen werden (darunter auch die öffentlichen Verkehrsmittel und Maßnahmen zur Nachfragesteuerung). Zudem sollten alle externen Auswirkungen der verschiedenen Optionen berücksichtigt werden. Um die öffentlichen Verkehrsmittel für Pkw-Besitzer zu einer echten Alternative zu machen, müssen die Investitionen in den ÖPNV gesteigert werden. Die Einnahmen aus den belastungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühren sollten für Maßnahmen zur Verbesserung des Verkehrsnetzes und insbesondere des öffentlichen Verkehrs, der den knappen städtischen Raum am besten ausnutzt, bereitgestellt werden.