

# EMTA Workshop

EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES

## Transport und Flächennutzung: Welche Schlussfolgerungen für die Verkehrsbehörden?

### SYNTHESE

Der Verband der European Metropolitan Transport Authorities (EMTA), der nahezu 30 mit der Organisation und der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in den wichtigsten Städten Europas betrauten Behörden vereinigt, hat am 21. Oktober 2002 ein Seminar zu dem Thema Wechselwirkungen zwischen Verkehrspolitik und Flächennutzung veranstaltet. Das Seminar fand in Frankfurt statt, auf Einladung des Rhein-Main Verkehrsverbunds (RMV), der für die Organisation und die Koordination des öffentlichen Verkehrs im Rhein-Main-Gebiet verantwortlichen Behörde.

Der gegenwärtige Trend der Stadtentwicklungen, der in den meisten europäischen Ländern in den vergangenen Jahrzehnten beobachtet wurde, führt zu einer Expansion der weniger dicht besiedelten der Stadtrandgebiete, bei einer gleichzeitigen Konzentration der Einzelhandels- und Freizeitzentren an der Peripherie der Städte, auf Flächen, die meist nur mit dem Auto erreicht werden können. Eine logische Konsequenz daraus ist in diesem Zusammenhang der rapide Aufschwung der Mobilität und vor allem der motorisierten individuellen Mobilität, auf Kosten alternativer Fortbewegungsmethoden, die weniger Platz erfordern würden – sehr wertvoll in städtischen Gebieten – und die weniger Nachteile für die Gesellschaft beinhalten würden.

Dieses ganzheitliche Phänomen, das manche Theoretiker als „allgemeine Abhängigkeit vom Auto“ bezeichnen, macht die übliche Politik des Modal Split-Ausgleichs unwirksam, die sich darauf beschränkt, die Symptome zu bekämpfen und nicht die tatsächlichen Ursachen dieser für die Lebensqualität folgenschweren Entwicklung.

## Die Notwendigkeit einer integrierten Politik, um einen Modal Split-Ausgleich zu erreichen

Zahlreiche Untersuchungen zu den Wechselwirkungen zwischen Flächennutzung und Mobilität (insbesondere die europäischen Projekte COST 332, TRANSLAND und TRANSPLUS) zeigen, dass einzig eine integrierte Politik zur Verringerung der Abhängigkeit vom Auto die aktuellen Trends umkehren kann.

Das neue Muster einer integrierten Planung der Flächennutzung und der Steuerung der städtischen Mobilität stützt sich auf:

- eine Verdichtung der Stadtzentren und der durch den öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Stadtteile (polyzentrale Entwicklung);
- eine Nutzungsdurchmischung in den Stadtzentren (Wohnen, Arbeiten, Handel, Freizeit);
- die Regelung der Nutzung des Privatautos, um Überlastungen und Beeinträchtigungen durch dessen exzessive Nutzung durch eine begrenzte Kapazität der Verkehrswege und Parkplätze zu reduzieren;
- quantitative und qualitative Verbesserung der öffentlichen Transportangebote und die Förderung der nicht motorisierten Fortbewegung (vor allem zu Fuß gehen und Fahrrad fahren), die oft ein beträchtliches Entwicklungspotential haben;
- einen breiten Maßnahmenkatalog, die zu ergreifenden Maßnahmen sind sowohl „hard“ (Umbau, gesetzliche Bestimmungen) und „soft“ (Kommunikation, Sensibilisierung).

Das Bemühen um Integration und Koordination der Politik muss die verschiedenen Etappen in dem Prozess der Gestaltung und der Verwaltung einer Stadt erfüllen, von der Planung der städtebaulichen Entwicklung und dem Bau neuer Transportinfrastrukturen, bis hin zur täglichen Verwaltung der Stadtgebiete.

Diese Koordination ist einfacher umzusetzen, wenn es Behörden gibt, die selbst integriert sind und sowohl für die Politik der Flächennutzungsplanung als auch für die Politik der Mobilität eines gesamten Großstadtgebiets zuständig sind. So hat in Helsinki der Rat des Großstadtgebiets („Helsinki Metropolitan Area Council“) das **strukturierende Konzept einer „Stadt des öffentlichen Verkehrs“** entwickelt, das zahlreiche konkrete Aktionen beinhaltet, wie die Verdichtung der durch den öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Gebiete oder die Ansiedlung öffentlicher Einrichtungen, die Verkehrsaufkommen verursachen, an

## Politik

einen Anschluss an öffentliche Transportnetze. Dank dieser integrierten Politik konnte der Marktanteil des öffentlichen Transports im gesamten Großraum seit 1995 auf einem konstanten Niveau gehalten werden (39% der motorisierten Fahrten), während die Gesamtzahl der Fahrten im gleichen Zeitraum um mehr als 10% gestiegen ist.

In **Kopenhagen** ist ebenfalls eine integrierte Behörde mit der Verwaltung der Großstadtprobleme betraut („Greater Copenhagen Authority“), die die Stadtplanung und die Mobilität beaufsichtigt. Der sogenannte **Finger-Plan Stadtentwicklungsplan**, den es seit unmittelbar nach dem Krieg gibt, ist nach wie vor die städteplanerische Grundlage der dänischen Hauptstadt, auch wenn diese Finger seither länger geworden sind. Diese Herangehensweise, gekoppelt mit einer Politik der verdichteten Ansiedlung insbesondere von Büros in Gebieten innerhalb eines Umkreises von 1 km um Bahnhöfe ermöglichte es, einen hohen Marktanteil des öffentlichen Transports und alternativer Transportarten zu erhalten und einen starken Anstieg der Motorisierung der Haushalte zu vermeiden (313 Fahrzeuge pro 1000 Einwohner im Jahr 2001). Das Fahrrad ist somit die hauptsächliche Transportart für die Personen, die bis 1,5 km von den Bahnhöfen entfernt wohnen.



▲ *Der Finger-Plan in Kopenhagen: vor 50 Jahre und heute.*

Manche große **integrierte Raumordnungsprojekte** beweisen, dass die Überlegenheit des Autos nicht unabwendbar ist. Das Geschäfts- und Handelszentrum **La Défense** in Paris, das von Anfang an auf eine sehr gute Anbindung durch den öffentlichen Transport gesetzt hat (Regionalzüge, U-Bahn, Straßenbahn und Bus) sowie auf eine Begrenzung der Parkmöglichkeiten für PKW, erntet heute die Früchte dieser vor mehr als drei Jahrzehnten begonnenen Politik. 85% der 120 000 Personen, die in La Défense arbeiten, erreichen ihre Arbeitsplätze mit öffentlichen Transportmitteln. Ebenso benutzen nur 17% all derer, die in La Défense ihre Einkäufe tätigen, ihr Auto. Solche Ergebnisse sollten uns vor allem beim Ausbau von Einzelhandels- und Freizeitzentren inspirieren, die heute



▲ *La Défense in Paris.*

am Rand zahlreicher Städte angesiedelt werden und häufig ausschließlich mit dem Auto zu erreichen sind.

## Mittel

### Mit welchen Mitteln wird diese Politik durchgeführt?

Wenn die Koordination der Stadtplanung und der Planung der Transportnetze ein unerlässliches Element für die Schaffung günstigerer Voraussetzungen für die Nutzung des öffentlichen Transports zu schaffen, so handelt es sich hierbei nur um einen Ansatz. Wie viele auf dem Papier perfekte Pläne und Bauleitpläne wurden niemals umgesetzt oder ihr ursprünglicher Gedanke so abgewandelt, dass ihre Ergebnisse das genaue Gegenteil der angestrebten Ziele darstellten!

Diese Feststellung macht zwei Schlüsselfaktoren des Erfolgs offensichtlich: **das politische Streben nach Durchführung einerseits und das Vorhandensein geeigneter Mittel andererseits**. Es steht uns hier nicht zu, die mangelnde Überzeugung zu kommentieren, die bei manchen lokalen Verantwortlichen beobachtet wird. Es ist jedoch festzustellen, dass der institutionelle Kontext, insbesondere die Richtigkeit der Organisation und der vorausgesetzten Aufgaben der Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der Stadtplanung, einen wesentlichen Einfluss auf die Kohärenz der praktizierten Politik haben kann. Andererseits können die Vergleiche der Politik und der erzielten Ergebnisse auf europäischer Ebene zu einer Beschleunigung des Bewusstwerdens beitragen. Die Politik der Anreize, Verursacher von Verkehrsaufkommen in der Nähe der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs anzusiedeln, gut erschlossene Gebiete zu verdichten und die Parkmöglichkeiten zu begrenzen, stellen wesentliche Mittel dar, um diese Ziele zu erreichen.

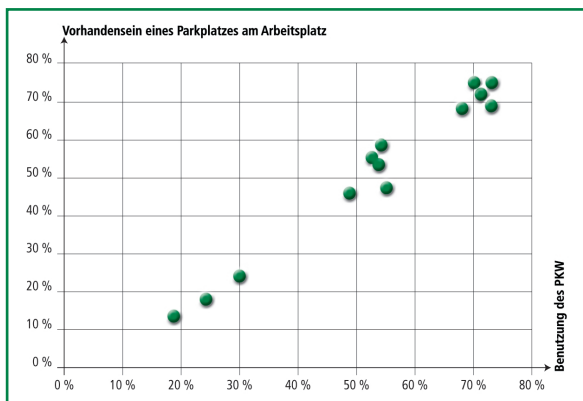
Die **Ansiedlung der Verursacher von Verkehrsaufkommen in Lagen mit einer guten ÖPNV-Anbindung** ist eine Politik des gesunden Menschenverstands, die Gegenstand mehrerer Versuche in den **Niederlanden** ist. Ein interessanter Versuch auf diesem Gebiet ist die 1990 im Rahmen der Stadtentwicklungsstrategie „Vinex“ eingeführte **ABC-Politik** der Arbeitsplätze, die als Modell einer kompakten Stadt, eine Reduzierung des Autoverkehrs und den Schutz der Natur vorsieht. Ziel der ABC-Politik ist es, den Autoverkehr zwischen Wohnort und Arbeitsplatz zu reduzieren, indem die einzelnen Aktivitäten an der jeweils richtigen Stelle angesiedelt werden, d.h. indem die erforderliche Erreichbarkeit der verschiedenen Arten von Unternehmen mit der Erreichbarkeit der möglichen Standorte in Einklang gebracht wird. Diese Politik hat trotz positiver Resultate auch ihre Grenzen: zu strenge Vorgaben



und bürokratisch einerseits, andererseits nicht immer in der Lage, eine gute ÖPNV-Anbindung zu garantieren.

Außer den bereits angeführten Beispielen aus den skandinavischen Ländern, setzen sich die für den Transport zuständigen Behörden in Deutschland immer mehr für eine **Verdichtung der Gebiete in der Nähe der wichtigsten Pole des öffentlichen Transports** ein. In Frankfurt spielt die regionale Behörde des öffentlichen Transports RMV eine wesentliche Rolle bei der städtebaulichen Entwicklung der Umgebung von Bahnhöfen. Seit der Bahnreform 1994 betreibt die Deutsche Bahn eine Politik der Aufwertung ihres bedeutenden Erbes an Grund, der meist in den Zentren der Orte liegt und zahlreiche Trümpfe der Stadtentwicklung beinhaltet. In diesem Zusammenhang hat der RMV 1996 einen Bauleitplan für die Entwicklung seiner Bahnhöfe verabschiedet, der sowohl die innere Umgestaltung dieser wichtigen Drehscheiben als auch die Verdichtung deren unmittelbarer Umgebung beinhaltet. Das Muster dieser neuen Gestaltung beruht auf einer vertretbaren Dichte, einer Nutzungsdurchmischung und der Schaffung qualitativ guter öffentlicher Bereiche, wie das Raumgestaltungsprojekt Europaviertel auf 104 ha in Frankfurt zeigt. Der RMV ist für die Koordination der Projektdurchführung zuständig und unterstützt die Durchführung von Planungsstudien finanziell.

Die regelmäßig in Paris durchgeführten Umfragen zeigen den **direkten Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein eines Parkplatzes am Arbeitsplatz und der Benutzung des Autos**. Aufgrund dieser Feststellung konnte die Variable Parken in den im Jahr 2002 für fünf Jahre bestätigten Plan des städtischen Transports integriert werden. Die vorgesehene Politik enthält Maßnahmen hinsichtlich des Parkangebots (Reduzierung der Parkplätze am Arbeitsplatz durch Einführung maximaler Normen für Gebiete mit guter ÖPNV-Anbindung, Förderung von P+R-Plätzen für eine Hinführung zu den öffentlichen Transporten) und andere je nach Bedarf (Mobilitätspläne der Unternehmen).



▲ Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein eines Parkplatzes am Arbeitsplatz und der Benutzung des Autos.

Eine Steuer auf das **Parken am Arbeitsplatz**, um die Nutzung des Autos für den Weg zur Arbeit zu reduzieren, ist eine einfache Idee, die jedoch schwer umzusetzen ist, wie das Beispiel **Großbritannien** gezeigt hat. Diese von der britischen Regierung geförderte Maßnahme ist, wie auch das Mautsystem für die Straßennutzung im Rahmen des Transportgesetzes von 2000 (Transport Act 2000) zunächst auf ein großes Interesse der Gemeinden gestoßen, die darin eine Möglichkeit gesehen haben, den Verkehr zu reduzieren bei einer gleichzeitigen Schaffung neuer finanzieller Quellen für Transport- und Umweltschutzprojekte. Letztendlich nutzen jedoch nur wenige Städte dieses Mittel, da sein tatsächlicher Einfluss schwer zu bestimmen ist. Manche

Experten sind sogar der Ansicht, dass der Effekt in das Gegenteil der angestrebten Ziele umschlagen könnte.

# Finanzierung

## Flächennutzung und Finanzierung der ÖPNV-Netze

Die Koordination von Flächennutzungs- und Transportpolitik muss auch unter einem finanziellen Aspekt betrachtet werden. Zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten haben gezeigt, dass die Existenz effizienter ÖPNV zu einer Aufwertung des Grundes und der Immobilien der erschlossenen Stadtgebiete beiträgt. Es besteht demnach für die Behörden, die in den öffentlichen Transport investieren, ein großes Potential für die Rückgewinnung dieser Wertsteigerungen nach dem Prinzip des „Investor-Nutznießers“.

Heute, da sich die Frage der Finanzierung notwendiger neuer Infrastrukturen zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Transports besonders akut stellt, sollte dieser Weg sicher gründlicher untersucht werden. Die privaten Gesellschaften, die im 19. Jahrhundert die Eisenbahnnetze ausgebaut haben, haben diesen effektvollen Zusammenhang sehr wohl erkannt und ihre Investitionen in die Infrastruktur der Eisenbahn haben sich häufig auch durch Stadtentwicklungsprojekte in der Umgebung der Bahnhöfe als rentabel erwiesen. Eine solche Vorgehensweise internalisiert die externen positiven Effekte der Infrastrukturen des öffentlichen Transports und ist auch in Japan, der internationalen Referenz für eine dichte Infrastruktur des öffentlichen Transports, gängige Münze. Es ist zu wünschen, dass die derzeit in Großbritannien und Irland geführten Überlegungen zu dieser Problematik den Weg zu einer Generalisierung dieser Praktiken in Europa öffnen werden.

Die **Europäische Investitionsbank**, die seit 1987 Kredite für Infrastrukturprojekte für den öffentlichen Transport gewährt, legt bei der Beurteilung der **sozioökonomischen Rentabilität der Projekte**, die ihr unterbreitet werden, besonderen Wert auf die Kohärenz mit den gleichzeitig erzielten städtebaulichen Entwicklungen. Die Bank achtet darauf, dass die Projekte zur Transportinfrastruktur dazu beitragen, die ökonomische Effizienz der Städte zu steigern. Eine Infrastruktur ist umso rentabler, je stärker sie frequentiert wird, daher ist die hohe Dichte der Stadt in der Umgebung der Bahnhöfe und die Integration der verschiedenen Netze des öffentlichen Transports, um den Bürgern leicht zugängliche und qualitativ gute Dienste zu bieten, so wichtig. Die Inanspruchnahme der direkten Nutznießer, insbesondere der Grundbesitzer, für die Finanzierung der Transportinfrastrukturen ist angebracht, wenn diese genau identifiziert werden können.

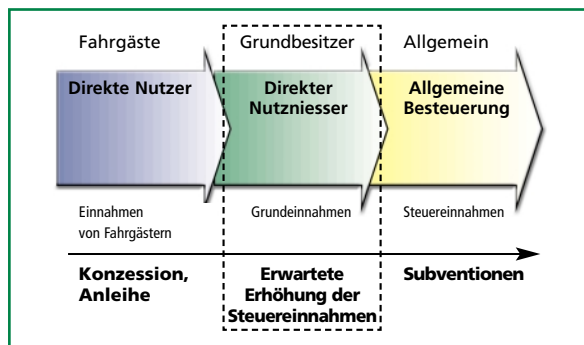
Im Jahr 2002 wurde in der **Region Paris-Ile-de-France** eine Studie durchgeführt, um den eventuellen Einfluss einer vorhandenen Transportinfrastruktur auf den Wert von Grund und Immobilien zu untersuchen. Diese Analyse, die auf Werten der Wechselwirkung, die Notare ermittelt haben, basiert ist, wendet ein hedonistisches Verfahren an, das heißt, es wertet die verschiedenen Bestandteile eines Guts. Die ersten Ergebnisse daraus zeigen, dass bei gleichen Bedingungen ein **starker Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein einer ÖPNV-Infrastruktur wie Straßenbahn, U-Bahn und Regionalbahnen einerseits und dem Wert der Immobilien andererseits besteht**. Die Entfernung zwischen der Immobilie und der ÖPNV-Haltestelle hat einen wesentlichen Einfluss auf diesen Zusammenhang, je näher die Haltestelle ist, desto höher ist der Wert. Umgekehrt hat die unmittelbare



Nähe der Infrastruktur in Form von großen Straßen einen negativen Einfluss auf den Wert von Immobilien, bis zu 50% Wertminderung aufgrund von Lärmbelastigung. Dieser Effekt ist außerdem in einem wesentlich breiteren Bereich als der Infrastruktur des öffentlichen Transports spürbar.

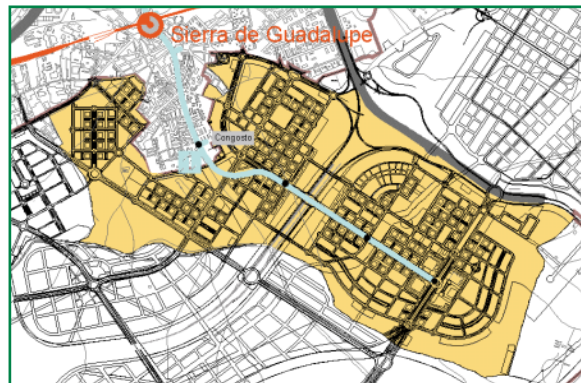
In Irland verleiht das neue Gesetz zur Flächennutzung (Planning and Development Act 2000) den Gemeinden rechtliche Mittel, um einen Teil der Kosten für die Infrastrukturen des öffentlichen Transports mit Hilfe von „Beiträgen zum Ausbau“ einzubringen (Artikel 49 des Gesetzes). Diese Maßnahme entspricht der Politik der Verdichtung der durch den öffentlichen Transport erschlossenen Gebiete und dem Abzug der privaten Vorteile, die einem der Glücksfall der Schaffung einer Transportinfrastruktur beschert. Ihr Ziel ist es, die externen positiven Effekte des öffentlichen Transports zu internalisieren und beruht auf einer Teilung des Gewinns („win-win“) zwischen der Gemeinschaft und den privaten Stadtplanern. Die Beiträge müssen verfassungsrechtliche Prinzipien einhalten, wie Gleichheit, Transparenz, Vorhersehbarkeit und Einfachheit der von privaten Akteuren geforderten Beiträge und können nur für Gebiete erhoben werden, in denen ein Raumordnungsplan erstellt wurde, der den von den Beteiligten zu leistenden Betrag eindeutig festlegt. Diese Beiträge fallen nur bei neuen Ausbauprojekten an, nicht für bestehende Immobilien.

Die Finanzierung durch eine erwartete Erhöhung der Steuereinnahmen („Tax increment financing“) ist ein in den Vereinigten Staaten gebräuchliches Mittel zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten (U-Bahn-Linien in Chicago z.B.). Das zugrunde liegende Prinzip besteht darin, dass die Benutzer der Infrastruktur nicht die einzigen Nutznießer dieser Infrastruktur sind und es daher möglich sein sollte, auch indirekte Nutznießer, insbesondere die Grundbesitzer, zur Finanzierung der jeweiligen Infrastruktur heranzuziehen. Dieser Mechanismus wurde zum ersten Mal in den 50er



▲ Das Verfahren der Finanzierung durch eine erwartete Erhöhung der Steuereinnahmen.

Jahren in Kalifornien angewandt. Im Laufe der letzten fünf Jahre wurden in den USA über 10 Milliarden Euro im Rahmen derartiger Maßnahmen erhoben, die in Form von Obligationen der öffentlichen Hand ausgegeben werden. Die Finanzierung durch eine erwartete Erhöhung der Steuereinnahmen beruht tatsächlich auf einer Vorauszahlung für die erhöhten Grundwerte und damit auf Steuereinnahmen der Gemeinschaft und einer Investition dieser zusätzlichen begründeten Steuereinnahmen in die Schaffung der für die Aufwertung des Grundes notwendigen Infrastruktur. Dieses Mittel, das räumlich begrenzt angewandt wird, bedeutet nicht, dass sich der nominale örtliche Steuersatz erhöht, da die



▲ Koordination zwischen Land- und SPNV-Entwicklung in Madrid.

Gemeinschaft die Obligationen aufgrund ihrer zusätzlichen Steuereinnahmen zurückerstattet.

In Madrid wurden mehrere Bahnhöfe von Vorortzügen und deren Ausstattung wie Park+Ride-Parkplätze im Rahmen der Entwicklungsprojekte neuer Stadtteile finanziert (La Garena, Soto del Henares), die unmittelbar von der Existenz dieser Infrastruktur des öffentlichen Transports profitieren. Diese Vorgehensweise gilt auch für den Bau von U-Bahn-Linien. So muss die Erweiterung der U-Bahn-Linie Nr. 1 zu 37% durch Immobilienprojekte finanziert werden.

Das Seminar des EMTA zu der Beziehung zwischen Flächennutzung und Transportpolitik hat mehrere fundamentale Schlussfolgerungen für die Erschließung von Stadtgebieten aufgezeigt:

- die Integration von Politik der Flächennutzung und Politik der Mobilitätssteuerung ist eine notwendige Voraussetzung für eine dauerhafte Entwicklung von Stadtgebieten. Die europäischen Städte des 20. Jahrhunderts waren Fußgängerstädte, die Städte von morgen müssen als Städte des ÖPNV konzipiert werden („public transport oriented development“);
- die Behörden müssen kohärente und untereinander kompatible Ziele verfolgen. Die Verdichtung der durch den öffentlichen Transport gut erschlossenen Gebiete und die Ansiedlung Verkehrsaufkommen verursachender Einrichtungen in eben diesen gut erschlossenen Gebieten müssen im Mittelpunkt der städtischen Raumordnung stehen;
- ÖPNV bietet eine potenziell hohe sozioökonomische Rentabilität und trägt somit zu einer Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz der Stadt bei. Die eingesetzten Maßnahmen der Politik müssen eine hohe Frequentierung des öffentlichen Transports sichern, der diese globale Effizienz garantiert;
- die Wertsteigerung des Grundes stellt eine potentielle, noch zu wenig genutzte Finanzierungsquelle der Infrastrukturprojekte dar. Es bestehen jedoch bereits verschiedene Mechanismen (Beitrag zum Ausbau, Erhöhung der Steuereinnahmen, Kauf und anschließender Verkauf der Grundlasten durch die Behörden), die nur zum Einsatz gebracht werden müssen.

Wir hoffen, dass diese viel versprechenden Gedankengänge weitere Vertiefung erfahren werden und sich schnell konkretisieren. Der EMTA wird seine Arbeit zu dieser Thematik fortsetzen, insbesondere im Rahmen einer verbandsinternen Arbeitsgruppe, die sich mit der Finanzierung von Transportinfrastrukturprojekten durch Einbeziehung der Wertsteigerungen des Grundes befasst.