



**Ulrich Jansen, Daniel Bongardt**

## **Welche Rolle spielt Verkehrsverlagerung?**

Nachhaltige Verkehrspolitik

**Ursprünglich veröffentlicht als:**

Ulrich Jansen, Daniel Bongardt (2008):

**Welche Rolle spielt Verkehrsverlagerung? : Nachhaltige Verkehrspolitik**

In: Raumplanung, 136, S. 44-46

## **Welche Rolle spielt Verkehrsverlagerung? Nachhaltige Verkehrspolitik**

In der aktuellen Debatte zur umweltschonenderen Abwicklung des Verkehrs steht die technologische Verbesserung der Fahrzeuge im Vordergrund. Effiziente Motoren und Treibstoffe aus nachwachsenden Rohstoffen haben den Ansatz der Verlagerung von Pkw und Lkw auf umweltfreundlichere Verkehrsträger auf der politischen Agenda nach hinten rücken lassen. Vor diesem Hintergrund haben am 13. November 2007 auf einem Workshop in Berlin mehr als 80 Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Herausforderungen nachhaltiger Verkehrspolitik und die Rolle von Verkehrsverlagerung diskutiert. Veranstalter waren das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH und die Technische Universität Dresden, finanzielle Unterstützung kam vom Umweltbundesamt. Vertreterinnen und Vertreter aus Verbänden, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik diskutierten entlang an drei zentralen Fragen:

- a) Welche Verkehrs- und Umweltprobleme sind durch Verlagerung lösbar?
- b) In welchem Maße können die Emissionen von Klimagasen, Schadstoffen und Lärm reduziert werden?
- c) Welche Maßnahmen können ergriffen werden, um die Potenziale von Verkehrsverlagerung auszuschöpfen?

In parallelen Arbeitsgruppen wurden die spezifischen Probleme und Lösungsansätze der Themenfelder Stadtverkehr, Güterverkehr und Flugverkehr erörtert. In diesen drei Handlungsfeldern kann Verlagerung eine wesentliche Rolle für eine nachhaltige Verkehrspolitik spielen. Dabei ist das Verkehrswachstum auch die Folge nicht nachhaltiger politischer Weichenstellungen in der Vergangenheit. So wurde (und wird) auf Engpässe im Straßensystem mit dem Ausbau der Infrastruktur reagiert, wodurch sich der Raumwiderstand reduziert hat und der Trend der Suburbanisierung begünstigt wurde. Finanzielle Anreize wie die Pendlerpauschale oder die Eigenheimzulage haben diese Entwicklung noch verstärkt. In diesen dispersen Siedlungsstrukturen haben öffentliche und umweltfreundlichere Verkehrsmittel jedoch einen schweren Stand, scheint das Auto unersetzlich zu sein.

Da die verschiedenen Verkehrsträger verkehrsleistungsbezogen teils beträchtliche Unterschiede bei den Emission von Treibhausgasen aufweisen, könnten durch Verlagerung bedeutende Potenziale erschlossen werden. Dies stellte Susanne Böhler vom Wuppertal Institut in ihrem einleitenden Vortrag heraus. So stellt das Flugzeug bei einer durchschnittlichen Auslastung die klimaschädlichste Form der Fortbewegung dar, während die Bahn wesentlich weniger Treibhausgase pro Kilometer emittiert. Auch bei den Stickoxid-Emissionen schneidet das Verkehrsmittel Flugzeug, bezogen auf die Personenkilometer, deutlich ungünstiger ab als die Bahn. Allerdings ist der innerdeutsche Flugverkehr bisher nur für einen geringen Teil der Emissionen verantwortlich.

Größere Potenziale einer Reduzierung von Emissionen wären durch eine Verlagerung des Pkw- und Lkw-Verkehrs auf die Bahn zu erschließen. In den vergangenen zehn Jahren ist die Gütertransportleistung innerhalb der Europäischen Union um rund 30 % gestiegen; Zuwächse gibt es dabei vor allem auf der Straße. In Deutschland werden jährlich etwa 4Mrd. t Güter transportiert, davon rund 70 % auf der Straße. Im innerstädtischen Verkehr sind weniger die Klimagase für die Umweltbelastung relevant, hier würde die Verlagerung auf Bus, Straßenbahn und Fahrrad vor allem Potenziale bei den Schadstoffen (z. B. Stickoxide, Feinstaub) und gesundheitsgefährdendem Lärm erschließen. Wegen der geringen durchschnittlich zurückgelegten Distanzen bietet der Stadtverkehr insbesondere auch Potenziale zur Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) auf das Fahrrad.

Vor diesem Hintergrund wurden in den Arbeitsgruppen des Workshops die Möglichkeiten zum Gegensteuern thematisiert:

**Stadtverkehr:** Städte können aktiv Maßnahmen ergreifen, die umweltfreundliche Verkehrsträger begünstigen und den Pkw-Verkehr eindämmen. Dabei ist von zentraler Wichtigkeit, dass eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Maßnahmen ergriffen wird. Eine radverkehrsfreundliche Infrastruktur kann deutliche Veränderungen im städtischen Modal Split bewirken. Ordnungsrechtliche Ansätze wie die Umweltzonen oder Transitverbote, aber auch ökonomische Instrumente, die zu einer Erhöhung der Kosten der Pkw- oder Lkw-Nutzung führen, können Beiträge zur Verlagerung von Verkehren hin zu umweltschonenderen Verkehrsträgern leisten. So berichtete Prof. Dr.-Ing. Martin Haag (Institut für Mobilität & Verkehr an der TU Kaiserslautern) aus Freiburg, dass es durch eine konsequente Förderung des Rad- und Fußverkehrs und einen den Siedlungsgebieten folgenden Ausbau des ÖPNV gelungen ist, den Anteil des MIV am Modal Split zu Gunsten der Verkehrsträger des Umweltverbundes zu reduzieren.

Bei der Maßnahmenplanung und -umsetzung müssen sich die relevanten Akteure darüber im Klaren sein, dass sich die Ergebnisse von Maßnahmen, die eine Änderung fest verankerter Mobilitätsgewohnheiten zum Ziel haben, in der Regel erst mittelfristig zeigen. Daher müssen die beteiligten Akteure einen langen Atem und eine politische Kontinuität bewahren. Die Länder könnten die Städte durch Anreize in der ÖPNV-Finanzierung und durch die Förderung von Maßnahmen im Fahrradverkehr in dieser Entwicklung unterstützen.

**Güterverkehr:** Durch eine veränderte Verkehrsmittelwahl in der intermodalen Transportkette können beträchtliche Potenziale zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und zur Reduzierung der Transportkosten erschlossen werden. Prof. Dr.-Ing. Heike Flämig (Institut für Verkehrsplanung und Logistik, TU Hamburg-Harburg) berichtete, dass durch die Verlagerung des Transportes von der Straße auf die Schiene bei Transportdistanzen von etwa 100 bis 1.100 Kilometern CO<sub>2</sub>-Reduktionspotenziale von teils über 60 % bestehen. Ähnlich hohe Potenziale zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bestehen bei der Verlagerung vom Flugzeug auf das Schiff. Beispielsweise ist es dem Versandhaus *Otto Versand* gelungen, durch die Verlagerung seines Gütertransportes vom Flugzeug auf das Schiff die transportbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen um 45 % zu senken und dabei zwischen 2000 und 2003 über 2 Mio. € an Energiekosten einzusparen.

Dr. Claus Doll (Fraunhofer-Institut für System-und Innovationsforschung, Karlsruhe) erläuterte, dass die Lkw-Maut solche Prozesse unterstützt, aber bisher hauptsächlich zu einer effizienteren Verkehrsabwicklung und zum Einsatz emissionsärmerer Fahrzeuge geführt hat. Durch eine weitere Spreizung nach Zeiten oder Emissionsklassen kann dieser Effekt noch gesteigert werden. Größere Verlagerungswirkungen sind dagegen erst bei höheren Gebührensätzen, wie sie etwa in der Schweiz erhoben werden, zu erwarten.

**Flugverkehr:** Der Flugverkehr profitiert derzeit massiv von seiner steuerlichen Besserstellung gegenüber der Bahn. Die Befreiung des Flugverkehrs von der Mineralöl- und Ökosteuer verzerrt den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern in hohem Maße zu Lasten der Bahn. So hat es in den vergangenen Jahren auch im Kurzstreckenbereich ein starkes Wachstum gegeben und es waren Verlagerungseffekte von der Bahn hin zum Flugzeug zu beobachten.

Die Potenziale zur Verkehrsverlagerung vom Flugzeug zurück auf die Bahn sind aus Sicht von Prof. Dr. Hansjochen Ehmer (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt [DLR], Köln) jedoch begrenzt: Sie beziehen sich im Wesentlichen auf Inlandsflüge und Flüge ins benachbarte Ausland. In erster Linie sind aber die Langstreckenflüge für den enormen Anstieg der klimarelevanten Emissionen des Flugverkehrs verantwortlich. In diesem Kontext muss auf die große Bedeutung der Befreiung des Flugverkehrs von der Mineralöl- und Ökosteuer hingewiesen werden: Sie ist mitverantwortlich für den

Boom der Billigflieger, die durch diese Besserstellung am Markt mit Tarifen auftreten können, die die hohe Nachfrage nach Flügen erst induzieren.

Geltendes EU-Recht ermöglicht die Besteuerung von Kerosin auf Flügen sowohl innerhalb der Mitgliedsstaaten als auch zwischen zwei Mitgliedsstaaten. Beträchtliche Verlagerungseffekte vom Flugzeug auf die Bahn könnten so erzielt werden, insbesondere auf Inlandsstrecken. Ergänzend zur notwendigen Besteuerung von Kerosin stellt die für das Jahr 2012 vorgesehene Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel eine theoretische Möglichkeit zur Verlagerung von Flügen auf die Schiene dar. Aus Sicht von Peter Westenberger (Umweltzentrum der Deutschen Bahn AG, Berlin) sind durch den Emissionshandel allein keine nennenswerten Verlagerungseffekte zu erzielen, weshalb er in jedem Falle in Kombination mit der Besteuerung von Kerosin eingeführt werden sollte.

Die Schweiz hat gezeigt, dass Umweltschutz durch Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger möglich ist und dass relevante Potenziale erschlossen werden können. Hierzu sind jedoch der unbedingte politische Wille, ein langer Atem und die Kombination von Verlagerung mit Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung und Effizienzverbesserung notwendig. Der Workshop in Berlin hat einen Anstoß zur weiteren Diskussion gegeben. Es ist jedoch Aufgabe von Politik in Bund, Ländern und Kommunen, konkrete Schritte in diese Richtung zu ergreifen. In den Meseberger Beschlüssen der Bundesregierung ist die Verlagerung von Verkehren auf den ÖPNV, die Schiene und das Schiff bisher nur allgemein angesprochen, konkrete Maßnahmen schlägt das Programm jedoch nicht vor. Die Konkretisierung fällt den jeweils zuständigen Fachministerien zu, wobei die Federführung bei der Erarbeitung und Umsetzung der die Maut betreffenden Maßnahmen beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung liegt; bei den Maßnahmen zum Flug- und Schiffsverkehr ist darüber hinaus das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zuständig.

Eine ausführliche Dokumentation zum Workshop finden Sie unter [www.wupperinst.org](http://www.wupperinst.org) > News und Termine > Handlungsempfehlungen zum SRU-Gutachten „Umwelt und Straßenverkehr“.

*Ulrich Jansen und Daniel Bongardt,  
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH,  
Wuppertal*