

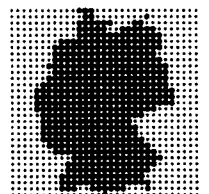
Bundesforschungsanstalt
für Landeskunde und Raumordnung

Verkehrspolitisches Handlungskonzept für den
raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen
Expertise für das Bundesministerium für Raumordnung,
Bauwesen und Städtebau

Bearbeiter:

Werner Rothengatter
Niklas Sieber

Bonn 1993



Verkehrspolitisches Handlungskonzept für den raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen

Inhalt:	Seite	
1	Problemstellung	1
2	Verkehrsentwicklung entsprechend den Prognosen zur Bundesverkehrswegeplanung 1992	1
2.1	Treibende Kräfte des Verkehrs in Europa	1
2.2	Politische Einflüsse und Konsequenzen	3
2.3	Ergebnisse zu Szenarien der Verkehrsentwicklung	4
2.3.1	Personenverkehr	4
2.3.2	Güterverkehr	7
2.4	Transitverkehr	10
2.4.1	Personenverkehr	10
2.4.2	Güterverkehr	13
2.4.3	Bewertung des Transitproblems	15
3	Die Funktion des raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens	18
3.1	Systemzusammenhang	18
3.2	Zielsystem	19
4	Politikbereiche	22
4.1	Verkehr und Siedlungsstruktur	22
4.1.1	Empirische Erkenntnisse zum Zusammenhang Verkehr und Siedlungsstruktur	23
4.1.2	Landes- und regionalplanerische Maßnahmen	26
4.1.3	Orts- und stadtplanerische Maßnahmen	30

- 4.2 Infrastruktur
 - 4.2.1 Bezug zum Zielsystem
 - 4.2.2 Überregionale Planung
 - 4.2.3 Regional- und Nahverkehr
 - 4.2.4 Verkehrsträgerübergreifende Investitionen
 - 4.2.5 Beurteilung aus Sicht der Raumordnung
- 4.3 Ordnungs- und Preispolitik
 - 4.3.1 Ordnungspolitik
 - 4.3.2 Preispolitik
- 4.4 Verkehrsträgerübergreifendes Verkehrsmanagement
 - 4.4.1 Integrierte Verkehrsplanung
 - 4.4.2 Güterverkehrskonzepte
 - 4.4.3 Lenkungs- und Informationssysteme
- 5 Aktuelle Herausforderungen
 - 5.1 Anforderungen an die Raumplanung
 - 5.2 Bahnreform, Regionalisierung und Finanzierung der Verkehrswege
 - 5.2.1 Bahnreform
 - 5.2.2 Regionalisierungskonzepte
 - 5.2.3 Finanzierung
 - 5.2.4 Konsequenzen für die Raumordnung
 - 5.3 Europäische Integration
 - 5.3.1 Ziele der gemeinsamen Verkehrspolitik
 - 5.3.2 Probleme bei der Vollendung des Binnenmarktes
 - 5.3.3 Gemeinschaftspolitik und Prioritäten
 - 5.3.4 Schwerpunkte aus der Sicht der Bundesrepublik
- 6 Handlungskonzept
- 7 Literatur

der Konsistenz und Kontinuität der deutschen Position überzeugt sind. Aus diesem Grunde ist es erforderlich, das Vertrauen in die langfristige Verlässlichkeit einer kosten- und umweltorientierten Wettbewerbspolitik herzustellen.

6 Handlungskonzept

Die Maßnahmen eines verkehrspolitischen Handlungskonzeptes, das den raumordnerischen Zielen Rechnung trägt, sind in Tabelle 6 zusammengefaßt.

Das Ziel der **Verkehrsvermeidung und -verlagerung durch siedlungsstrukturelle Änderungen** kann am besten durch die konsequente Umsetzung des Konzeptes der Dezentralen Konzentration erreicht werden. Angesichts der geringen Durchsetzungskraft der landes- und regionalplanerischen Ziele muß auch eine Beschränkung der kommunalen Planungshoheit erwogen werden, wobei auf der anderen Seite Änderungen im System der vertikalen Finanzaufweisungen notwendig erscheinen, um eventuelle Nachteile auf der kommunalen Ebene auszugleichen. Verkehrssparende Siedlungsstrukturen sollten axial entlang von ÖV-Linien angeordnet sein und Verdichtungen in Mittelzentren, den Stadtkernen und in städtischen Nebenzentren anstreben. Wichtige Elemente sind eine flächensparende Bebauung und die Schaffung wohnungsnaher Arbeitsstätten, Versorgungseinrichtungen und Freizeitmöglichkeiten.

Bei der Verbesserung der **Infrastrukturnetze** geht es zunächst darum, den Nachholbedarf in Ostdeutschland zu erfüllen. In diesem Zusammenhang muß auch die Straßeninfrastruktur ausgebaut werden, wenn nicht zwei verschiedene Verkehrswelten geschaffen werden sollen. In Westdeutschland muß der Schwerpunkt dagegen eindeutig auf der Verbesserung von Verkehrssicherheit und Umweltschutz liegen. Dies bedeutet, daß **Schiene und Binnenwasserstraße** primär zu fördern sind, während die Straßeninfrastruktur nur noch schwerpunktmäßig auszubauen ist. Dabei ist vor allem die Verbesserung auf den großräumigen Achsen vordringlich, aber auch die Qualitätsanhebung bei den nachgelagerten Systemen zum Beispiel mit dem Ziel einer integralen Taktabstimmung im Eisenbahnverkehr ist von hoher Bedeutung. Da die beiden genannten Verkehrsträger in der Regel keine reinen Quell-Ziel-Transporte durchführen können, müssen die **Schnittstellen zwischen Straße und Schiene** bzw. Binnenwasserstraße erheblich verbessert werden. Auf der regionalen Ebene ist die weitere Attraktivierung des ÖPNV einschließlich des SPNV der Bahnen eine Aufgabe mit hoher Priorität. Vor allem die Stadt-

Umland-Beziehungen verdienen stärkere Beachtung, damit die Pendlerschere sich nicht weiter einseitig zum MIV öffnet.

Die Ordnungspolitik muß den Rahmen schaffen, damit die Menschen ohne das Gefühl des direkten Zwangs **umweltbewußte und raumwirtschaftlich zielkonforme Entscheidungen** treffen. Die bisher existierenden Bevorzugungen des MIV, des Straßengüterverkehrs und des Luftverkehrs müssen eingestellt werden. Zu diesem Ziel kann die Preispolitik große Beiträge leisten, weil sie die Reaktion den Betroffenen überläßt, die sich entsprechend ihrer Präferenzen auf die Kostenanreize einstellen können. Damit werden **marktwirtschaftliche Reaktionsmechanismen** auf die Sicherheits- und Umweltpolitik im Verkehr übertragen. Überwiegend sind diese Reaktionen konform mit den Zielen der Raumordnung. Nur dort, wo die Preispolitik nicht vollständig angewendet werden kann (z.B. Ausweichreaktionen des Handels auf die "grüne Wiese") oder wo die Preispolitik ein Funktionenensemble behindert (Mischung der Funktionen in Zentren unter Einschluß der weniger zahlungskräftigen Anlieger) muß sie durch absichernde ordnungspolitische Maßnahmen ergänzt werden.

Im Rahmen von **integrierten Verkehrsplanungen** kommt einer Abstimmung von Siedlungsstruktur-, Infrastruktur- und Ordnungs/Preispolitik die dominierende Rolle zu. Dieses macht eine interdisziplinäre und interkommunale Zusammenarbeit bei der Erstellung aller verkehrsrelevanter Pläne notwendig. Dabei ist besonderes Gewicht auf die planerische Integration von Stadt und Umland zu legen. Die Pläne sollten nicht nur MIV-, ÖV- und Güterverkehrskonzepte beinhalten und ordnungs- sowie preispolitische Maßnahmen integrieren, sondern auch Umweltaspekte berücksichtigen. Ein dezentral abgestuftes System von **Güterverkehrszentren** kann einerseits eine flächenhafte Versorgung mit Gütern sicherstellen und andererseits den Umschlag auf Bahn und Binnenschiff erleichtern. Der kombinierte Ladungsverkehr für die längeren Distanzen und der emissionsarme Citylaster im Nahverkehr kommen den Umweltzielen entgegen.

Lenkungs- und Informationssysteme können einen Beitrag zur Lösung von Stauungs- und Sicherheitsproblemen leisten. Sie sind jedoch nur dann sinnvoll, wenn sie nicht allein die Kapazität der Straßen erhöhen, sondern auch ein Umsteigen auf den ÖV erleichtern. Eine elektronische Erfassung von zeitlich und räumlich differenzierten Straßennutzungsgebühren ermöglicht eine wirkungsvolle Steuerung des MIV durch Nutzung des Kostenbewußtseins der Nachfrager.

In der aktuellen Verkehrspolitik spielt derzeit die **Bahnreform** eine dominierende Rolle. Diese sieht eine organisatorische Neugliederung des Bahnbereichs in Fahrweg, Personenverkehr und Gütertransport vor. Dabei sollen zumindest die Transportgesellschaften privatisiert werden. Entscheidend ist die Befreiung der neu entstehenden Gesellschaften von Altlasten und die Ermöglichung des Betriebs nach rein kaufmännischen Erwägungen. So sollen bislang gemeinwirtschaftlich angebotene und durch Ausgleichszahlungen abgegoltene Leistungen künftig nach dem Bestellerprinzip angefordert und honoriert werden. Damit sind die Länder und Kommunen angesprochen, so daß sich der Problembereich notwendig auf die Bereiche **Regionalisierung und Finanzierung** des SPNV/ÖPNV erweitert. Grundsätzlich muß mit der Übernahme der Verantwortung des SPNV/ÖPNV durch Länder und Gemeinden auch die Finanzierungsbasis sichergestellt werden. Dabei ist zu erwägen, ob hierzu die Einführung einer Quotenaufteilung der **Mineralölsteuer** dienen kann (Änderung des GG erforderlich). Weiter sollten den Kommunen Finanzierungsquellen aus **Benutzungsgebühren** erschlossen werden, weil im Verkehrsbereich das Äquivalenzprinzip der Finanzierung voll angewendet werden kann. Insgesamt sollte die Behandlung der Probleme Bahnreform, Regionalisierung und Finanzierung dazu anregen, traditionelle Subventionierungen im Verkehrsbereich abzubauen. Im ÖV sind diese nur solange erforderlich, wie die externen Kosten nicht den weniger umweltverträglichen Verkehrsmitteln angelastet werden.

In die gleiche Richtung geht die EG-Kommission mit ihrem jüngsten Weißbuch. Sie führt die entstandenen Marktverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern im wesentlichen auf die falsche Kostenzuweisung zurück und empfiehlt eine volle **Anlastung von Wegekosten und externen Kosten** an die Verkehrsträger. Gerade die deutsche Seite ist wegen der bislang nur unvollständig erfolgten Harmonisierung der Fiskalabgaben und der Durchsetzung von Verkehrs- und Sozialvorschriften an Fortschritten interessiert. Dies stößt auf entschiedenen Widerstand von Ländern, deren Transportunternehmen aus den Disharmonien Wettbewerbsvorteile ziehen können. Die bestehenden EG-Regelungen (Art. 76 d. Röm Verträge) machen es der deutschen Seite schwer, die sich weiter entwickelnden Liberalisierungsfortschritte (Kabotagefreiheit ab 1997) mit umweltkonformen Harmonisierungsbedingungen zu flankieren. Zumindest bis zum 1.1.1998 wird es wohl bei den Straßenbenutzungsgebühren bei einer Vignettenlösung für Lkw bleiben, wobei die Gebührenhöhe durch die Benelux-Länder und Dänemark mitbestimmt wird. Die Beschränkung der nach 1998 möglichen elektronisch erhobenen Benutzergebühren für alle Fahrzeugkategorien auf das Netz der Autobahnen wird zu raumordnerischen Problemen führen, weil Verdrängungseffekte im Straßennetz zu erwarten sind, die vor allem in Ballungsräumen kontraproduktive Wirkungen auslösen. Wichtig wäre ein **europäischer Standard für die Gebührenerhebung** mit automatischen Erfassungsgeräten.

Auf der Seite der Infrastruktur fährt der europäische Zug in Richtung auf übernationale und transeuropäische Netze und deren "**Interoperabilität**". Dieser Begriff kennzeichnet das Bestreben, geschaffene Infrastrukturen möglichst für viele Betreiber in der Gemeinschaft nutzbar zu machen. Vor allem für das Eisenbahnwesen würden sich daraus neue Perspektiven ergeben, sowohl für die Kooperation der Eisenbahngesellschaften, aber auch für die Konkurrenz, die durch die Öffnung nationaler Netze für Dritte zum belebenden Element im künftigen Verkehrsmarkt werden kann.

Bereich	Ziel	Maßnahme/Handlungserfordernis	Akteure
I. Siedlungsstruktur und Verkehr	Verkehrsvermeidung, Umstieg auf ÖV	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dezentrale Konzentration, keine weitere Zersiedlung ländlicher Räume. 2. Beschränkung der kommunalen Planungshoheit 3. Einrichtung von punkt axialen Siedlungsstrukturen entlang von ÖV-Linien. 4. Stärkung der Mittelzentren 5. Verdichtung der Bevölkerung in Stadtkernen und städtischen Nebenzentren, insbesondere im Umkreis von ÖV-Haltestellen. 6. Förderung flächensparenden Wohnungsbaus 7. Schaffung wohnungsnaher Arbeitsstätten, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen 	Bund, Länder, Gemeinden, Regionale Planungsinstanzen
II. Infrastruktur	Stärkung umweltverträglicher Verkehrsalternativen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beschränkung des Straßenneu- und -ausbaus auf den Nachholbedarf in Ostdeutschland und Verbesserung der Sicherheit und des Umweltschutzes in Westdeutschland 2. Zügige Realisierung der Schienenneu- und Ausbauplanung, Priorität bei den Maßnahmen "Deutsche Einheit" und Schlüsselstrecken in hochbelasteten Korridoren 3. Neben dem Ausbau der Hochgeschwindigkeitsstrecken auch Verbesserung der nachgeordneten Systeme mit dem Ziel der integralen Abstimmung 4. Ausbau der Wasserwege, Elbe-Havel-Kanal, Elbe/Saale 5. Angebot umweltverträglicher Alternativen für den Transit 6. Schaffung von Schnittstellen für multimodalen Transport, Güterverkehrs- und verteilzentren 	Bund in Abstimmung mit den Ländern

Tabelle:6-1 Zusammenfassender Maßnahmenkatalog

Bereich	Ziel	Maßnahme/Handlungserfordernis	Akteure
III. Ordnungs- und Preispolitik	Schaffung eines Rahmens für umweltbewusste private Entscheidungen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Einhaltung der StVO durch intensivierete Überwachung 2. Verschärfung von Geschwindigkeitsbeschränkungen inner- u. außerorts 3. Logistikkbox zur Kontrolle des Fahrereinsatzes u. der Geschwindigkeiten beim Lkw 4. Sozialvorschriften, qualitative Zugangsregeln zum Straßengüterverkehr 5. Grenzwerte für Verbrauch u. Emissionen, Sicherheitsvorschriften 6. Anhebung der Mineralölsteuer, Umwandlung der Kfz-Steuer in eine emissionsabhängige Abgabe, emissionsabhängige Start-Landegebühren 7. Einführung von Straßenbenutzungsgebühren 8. Parkraumbewirtschaftung mit Ausnahmeregelungen für Anlieger 9. Harmonisierung der Besteuerung (Luftverkehr), Abschaffung von verkehrsanzehrenden Vergünstigungen (Km-Pauschale), Abschaffung aller Subventionstatbestände bei wenig umweltverträglichen Verkehrsmitteln (Luft- und Straßenverkehr) 	EG, Gebietskörperschaften, zu gründende Infrastrukturfonds
IV. Integrierte Verkehrsplanung	Systemübergreifende, interdisziplinäre Planung	<ol style="list-style-type: none"> 1. Interkommunale und interdisziplinäre Zusammenarbeit bei Planerstellung 2. Schaffung von verkehrsvermeidenden Siedlungsstrukturen, 3. Erstellung von ÖV-, MIV- und Güterverkehrs-Konzepten 4. Planerische Integration von Stadt und Umland 5. Einbeziehung von ordnungs- und preispolitischen Maßnahmen in integrierte Verkehrsplanungen 6. Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Netzkonzeption, nicht erst bei der Linienplanung 	Gebietskörperschaften, Verkehrsunternehmen, Privatwirtschaft

Tabelle: 6-2: Zusammenfassender Maßnahmenkatalog

Bereich	Ziel	Maßnahme/Handlungserfordernis	Akteure
V. Güterverkehrs-konzepte	Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger	<ol style="list-style-type: none"> 1. Einrichtung eines dezentral abgestuften System von Güterverkehrszentren 2. Förderung des Kombinierten Ladungsverkehrs 3. Umweltfreundliche Güterverteilung in Städten durch Einrichtung von Verteiler-organisationen einschl. der Konsumentbelieferung 4. Ggfs. Nutzung des ÖPNV für die Güterverteilung, insbesondere seiner Infrastruktur 	Privatwirtschaft, Kommunen, Länder, Eisenbahn und Binnenschiff
VI. Lenkungs- und Informationssysteme	Verbesserung des Verkehrsflusses und -sicherheit	<p>Förderung EDV-gestützter Systeme zur</p> <ul style="list-style-type: none"> - verkehrsträgerübergreifenden Information, - Verkehrssicherheit, - Erfassung von räumlich und zeitlich differenzierten Straßennutzungsgebühren. 	Bund, Länder, Gemeinden, Privatwirtschaft
VII. Bahnreform, Regionalisierung, Finanzierung	Einhaltung raum-ordnungspolitischer Ziele	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keine Finanzierung von Altlasten aus verkehrsspezifischen Abgaben 2. Stärkung des Äquivalenzprinzips bei der Erhebung von Verkehrsabgaben 3. Stärkere Kompetenz von Ländern und Gemeinden für den SPNV und ÖPNV 4. Erschließung zusätzlicher Finanzquellen für Länder und Gemeinden durch Beteiligung an der Mineralölsteuer und Gewährung der Ertragskompetenz für regionalbezogene Verkehrsabgaben 5. Einbeziehung der Privatfinanzierung unter dem Dach einer koordinierten Gesamtplanung; Ausgleichsregelungen für Anlieger in Zentren 6. Erhöhung der Selbstfinanzierungsquote des ÖPNV bei gleichzeitiger Heranziehung des MIV zu den externen Kosten 	Bund, Länder, Gemeinden Private Wirtschaft. Finanzsektor Bahngesellschaften

Tabelle: 6-3: Zusammenfassender Maßnahmenkatalog

Bereich	Ziel	Maßnahme/Handlungserfordernis	Akteure
VIII. Europäische Integration	Integration der EG-Ziele in die nationale Verkehrsplanung, Harmonisierungsgebot	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transnationale und transeuropäische Netze, vor allem für die Eisenbahnen 2. Interoperabilität der Netze und Einrichtungen 3. Harmonisierung der Fiskalbedingungen und der Sozialvorschriften einschließlich der Überwachung und Ahndung von Verstößen 4. Abbau der Kostenverzerrungen im europäischen Verkehr, Orientierung an Wegekosten und externen Kosten 5. Zusätzliche Kompetenzen der EG für die Planung europäischer Korridore, dabei Sicherung der Umweltziele entsprechend Art. 130 des Maastr. Vertrages 6. Schaffung eines europäischen Standards für Gebührenerhebungssysteme; Zulassung eines betont territorialen Systems von Verkehrsabgaben 	EG Bund

Tabelle: 6-4: Zusammenfassender Maßnahmenkatalog