

Integrierte Verkehrspolitik

Herausforderung, Verantwortung und Handlungsfelder

Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Integrierte Verkehrspolitik“ beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Redaktion: SCI Verkehr GmbH

Berlin, im August 2002

Inhaltsverzeichnis

1. „Integrierte Verkehrspolitik“ – Anlass, Ziele und Konzept	3
2. Herausforderungen	5
2.1 Wachstum des Verkehrs	5
2.2 Überlastung der Verkehrswege, Staus und Unfälle	6
2.3 Unbefriedigendes Zusammenwirken der Verkehrsträger	6
2.4 Mangelnde Wirtschaftlichkeit, Qualitäts- und Leistungsdefizite	7
2.5 Finanzierung des Verkehrssystems	8
2.6 Gesamtwirtschaft und Gesellschaft	8
3. Verantwortung	10
3.1 Strategie	10
3.2 Gemeinwohl, öffentliches Interesse und Gewährleistungspflichten	13
3.3 Fairer Wettbewerb	14
3.4 Anstoß, Ermunterung und Motivation	15
3.5 Forschung und Information	16
3.6 Öffentlicher Diskurs	18
4. Integrationsfelder und Handlungsbausteine der Verkehrspolitik	18
Übersicht 2 Handlungsschwerpunkte der integrierten Verkehrspolitik	
4.1 Integrierte Verkehrspolitik in Europa – Harmonisierung und Systemwettbewerb	19
4.2 Vollendung der deutschen Einheit – Aufbau Ost	19
4.3 Integration von Raum- und Verkehrsentwicklung	20
4.4 Qualitätsorientierte Infrastrukturpolitik	20
4.5 Nachfrageorientierte Steuerung der Integrationsaufgaben	21
4.6 Verkehrsverhalten, Verkehrserziehung und Mobilitätsberatung	21
4.7 Technologieoffensive für Umweltschutz, Verkehrssicherheit und Wirtschaftlichkeit	21
5. Strategischer Lösungspfad und Zeithorizonte der integrierten Verkehrspolitik	22
5.1 Funktionsfähigkeit und Verträglichkeit des Verkehrssystems als mittelfristige Kernstrategie	22
5.2 Langfriststrategie: Gleichgewichtsperspektiven, Senkung des Transportbedarfs und Strukturwandel	23

1. „Integrierte Verkehrspolitik“ – Anlass, Ziele und Konzept

Heute zum Einkauf in die Stadt, morgen zur Hochzeit von Freunden nach München, über das verlängerte Wochenende ein Kurzurlaub in Lissabon – Strecken für die unsere Großeltern noch Tage oder Wochen einplanen mussten, können wir heute innerhalb kürzester Zeit zurücklegen: Durch verlässliche Flugpläne, durch moderne Autobahnen, durch schnelle Bahnverbindungen.

Der Geschäftsstellen-Umzug nach Berlin, die Maschinen-Lieferung nach Frankreich, das Frischgemüse aus Italien – ohne ein funktionstüchtiges und sinnvoll abgestimmtes System aus Schienen, Straßen, Flughäfen und Wasserwegen ist eine dynamische Volkswirtschaft nicht denkbar.

Ein leistungsfähiges Verkehrssystem ist Voraussetzung für eine moderne Gesellschaft, für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand. Ein leistungsfähiges Verkehrssystem sichert berufliche Mobilität, persönliche Bewegungsfreiheit und die Kontakte der Menschen untereinander. Die Menschen wollen schnell, bequem, sicher und preisgünstig von A nach B kommen. Die Wirtschaft braucht für eine immer spezialisiertere, hoch arbeitsteilige Produktion Rohstoffe und Fertigteile „just-in-time“ in ganz Europa. Im Geschäftsleben spielt zwar Telekommunikation eine immer wichtigere Rolle, trotzdem oder gerade deswegen nimmt der Geschäftsreiseverkehr rapide zu. Diese von uns allen gewollte Mobilität hat ihren Preis. Nicht nur in Form von Tarifen und Treibstoffkosten, sondern auch durch Verkehrslärm, Luftverschmutzung und Zerschneidung von Städten und Landschaften. Der Energieverbrauch, der mit den Verkehrsleistungen verbunden ist, verursacht erhebliche Umweltbelastungen. Kohlendioxid, das bei der Verbrennung von Benzin und Diesel entsteht, verstärkt den sogenannten Treibhauseffekt.

Mobilität ist für alle Menschen ein wichtiges Grundbedürfnis, aber längst nicht jeder kann auf gleiche Weise daran teilhaben. Etwa ein Viertel der deutschen Haushalte verfügt nicht über ein Auto. Kinder, ältere und gesundheitlich eingeschränkte Menschen dürfen oder können nicht selbst fahren. Für Einkommensschwache bedeuten die Kosten für den Weg zur Arbeit, zum Einkaufen oder in den Urlaub erhebliche Belastungen der Haushaltskasse. Die Kosten des Transports spielen auch in einer Wirtschaft, die immer mehr von Dienstleistungen geprägt ist und immer leichtere, aber sehr werthaltige Güter produziert, noch eine erhebliche Rolle. Dabei stehen meistens nicht mehr die Preise für zurückgelegte Entfernungen im Vordergrund, sondern die Kosten des gesamten Transportvorgangs von der logistischen Planung über die Verladung bis zur Auslieferung.

Die Bewältigung der künftig noch wachsenden Verkehrsprobleme setzt eine integrierte Verkehrspolitik voraus. Die Gesellschaft hat erkannt, dass Teillösungen nicht effizient sind. Erforderlich ist ein verbessertes Gesamtverkehrssystem, das die verschiedenen Maßnahmen und Instrumente, deren Wechselwirkungen, Ursachen- und Folgezusammenhänge, die unterschiedlichen beteiligten Verwaltungen und räumlichen Ebenen sowie unterschiedliche Zeithorizonte in ein Zusammenwirken einbindet. Gebraucht wird eine Verkehrspolitik „aus einem Guss“.

Integrierte Verkehrspolitik ist dem Ziel der „nachhaltigen Mobilität“ in wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und kultureller Hinsicht verpflichtet. Ein derartig vielschichtiges Bündel von Zielen kann die Politik nur dann erreichen, wenn sie auf einen gesellschaftlichen Grundkonsens setzen kann. Anforderungen sollen von allen Beteiligten geäußert, Argumente diskutiert, Konflikte ausgetragen und Kompromisse vereinbart werden. Nur so kann eine gesellschaftliche Akzeptanz erreicht werden. Den zukunftsweisenden Anspruch der „Integrationsidee“ hat die Bundesregierung als Grundlage ihres Handelns bekräftigt. Der „Verkehrsbericht 2000“ und die „Mobilitätsoffensive“ des Bundeskanzlers im Jahr 2002 haben diese Idee aufgegriffen.

Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat bereits im Jahr 1999 eine Arbeitsgruppe „Integrierte Verkehrspolitik“ einberufen, die das Konzept der integrierten Verkehrspolitik in einem breiten Dialog weiterentwickeln soll. In dieser Arbeitsgruppe ist die Kompetenz von Wirtschaft, gesellschaftlichen Gruppen, Verkehrsunternehmen, Politik, Verwaltung und Wissenschaft eingebunden. Die Arbeitsgruppe hat ihre Vorstellungen in Diskussionsrunden und Arbeitspapieren dargelegt. Von wissenschaftlicher Seite wurden Papiere erarbeitet, in denen die Anregungen und Forderungen der Arbeitsgruppe aufgegriffen, geordnet und weiterentwickelt wurden. Dieses Vorgehen fand seinen Niederschlag in dem Bericht „Erarbeitung eines eigenständigen wissenschaftlichen Konzeptes zur Integrierten Verkehrspolitik für die Zeithorizonte 2010 und 2020“ des Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen (Prof. Dr. K. J. Beckmann) und des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln (Prof. Dr. H. Baum). Im folgenden sind die wesentlichen Ergebnisse dieser Arbeiten vor dem Hintergrund einer abschließenden Diskussion in der Arbeitsgruppe, die im Mai 2002 stattfand, zusammengefasst.

2. Herausforderungen

2.1 Wachstum des Verkehrs

Das zentrale Problem des Verkehrssektors und der Verkehrspolitik ist ein durch Wirtschaftswachstum ausgelöstes ungebrochenes Wachstum im Güter- und Personenverkehr mit hohen Steigerungsraten. Die Prognosen im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans bis 2015 gehen davon aus, dass sich die Verkehrsleistungen des Personenverkehrs aufgrund des überproportional wachsenden Fernverkehrs um 17,8 % (bei ungebremster Entwicklung) bzw. um 15,2 % (bei einer wirksamen integrierten Verkehrspolitik) erhöhen werden. Die Güterverkehrsleistung aller Verkehrsträger wächst um rund 64 %. Die Marktanteile im Personenverkehr werden sich zugunsten des Straßenverkehrs verändern bei einem gleichzeitig überaus starken Wachstum des Luftverkehrs. Die Marktanteile im Güterverkehr werden sich weiterhin zugunsten des Straßengüterverkehrs verschieben. Der Eisenbahnanteil kann annähernd stabilisiert werden, der Anteil der Binnenschifffahrt wird abnehmen.

Übersicht 1: Treibende Kräfte der langfristigen Mobilitätsentwicklung

- ▶ Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen
- ▶ Wachsende Arbeitsteilung und Spezialisierung in der Wirtschaft
- ▶ Von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft
- ▶ Informationsgesellschaft und Arbeitswelt
- ▶ Technischer Fortschritt, Telematik und „New Economy“
- ▶ Verkürzung der Arbeitszeiten – Wachstum des Freizeitverkehrs
- ▶ Zunahme der Erwerbstätigkeit – veränderte Mobilitätsbedürfnisse
- ▶ Konsumgesellschaft als Motor des Verkehrswachstums
- ▶ Wohnortwahl und Wanderung der Bevölkerung
- ▶ Veränderung der Lebensstile - Individualisierung der Gesellschaft

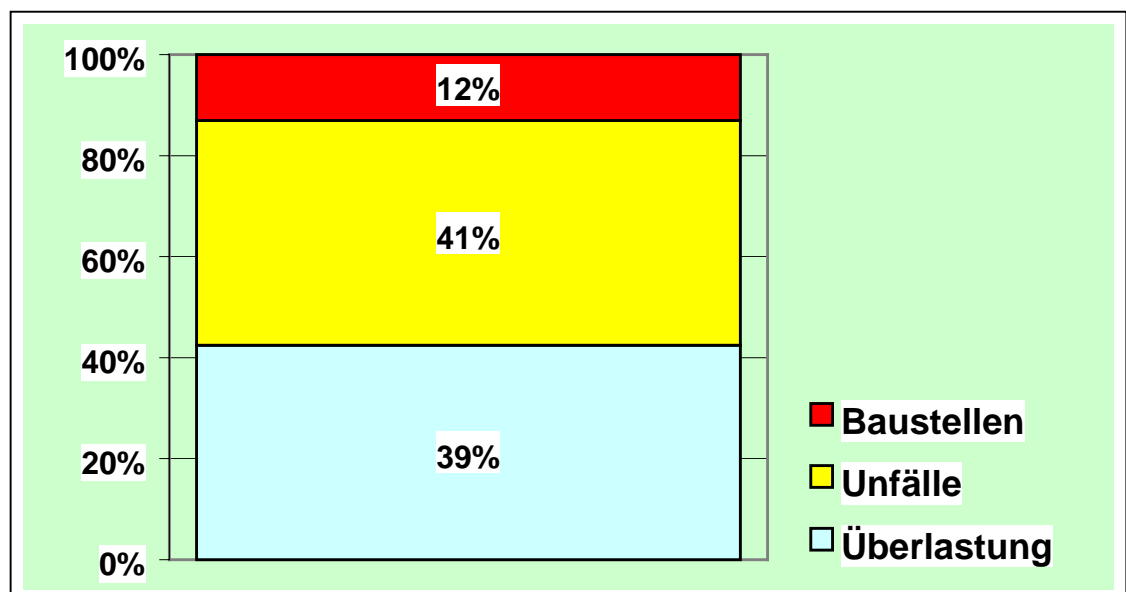
Die Ursachen dieser Mobilitätsentwicklung sind vielfältig (s. Übersicht 1). Die Entwicklungstrends sind langfristiger Natur und werden in Zukunft fortbestehen. Sie sind dort, wo sie Ausdruck individueller und gesellschaftlicher Wertschätzungen sind, zu respektieren und mit einem leistungsstarken Verkehrssystem zu befriedigen. Dort, wo es sich um Fehlentwicklungen handelt (z.B. Zersiedelung, Anspruchshaltungen, Kurzsichtigkeit der Märkte im Hinblick auf den Ressourcen-

verbrauch, Vernachlässigung sozialer Anliegen) und wo unerwünschte Folgen auftreten, sollten diese verringert werden (Verkehrsunfälle, Schadstoff- und CO₂-Emissionen, Lärmbelastungen, Flächenverbrauch und soziale Ungleichheiten).

2.2 Überlastung der Verkehrswege, Staus und Unfälle

Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland lässt eine zeitlich und räumlich begrenzte, aber zunehmende Überlastung erkennen. Die Folgen sind Staus, Zeitverluste, Kostensteigerungen, Verkehrsunfälle und zunehmende Umweltbelastungen. Sie treffen nicht nur die Verkehrsteilnehmer, sondern strahlen auf die gesamte Wirtschaft in Form von Produktivitätsverlusten, verminderter Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungseinbußen aus. Das erwartete Wachstum der Verkehrsleistungen wird die Kapazitätsengpässe in der Verkehrsinfrastruktur weiter verschärfen, wenn keine betrieblichen, baulichen und organisatorischen Maßnahmen zur Kapazitätserweiterung getroffen werden.

Grafik 1: Staus auf Bundesautobahnen werden verursacht durch:

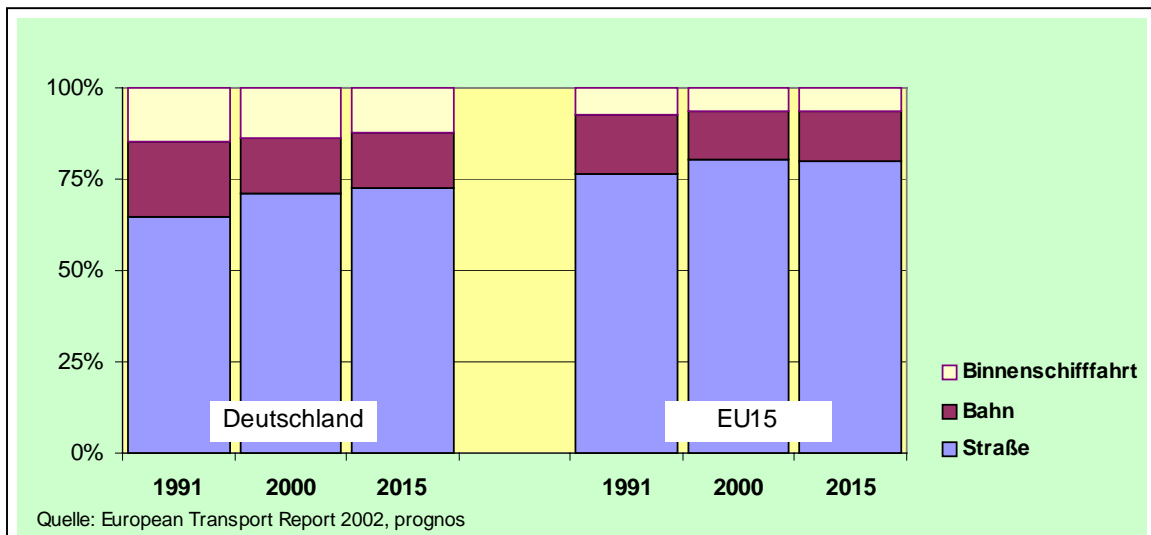


Quelle: BMVBW, Mobilitätsoffensive 2002

2.3 Unbefriedigendes Zusammenwirken der Verkehrsträger

Der Anteil der Verkehrsträger am Gesamtaufkommen, der sogenannte „Modal Split“, verschiebt sich weiter zum Straßen- und Luftverkehr. Die umweltschonenderen Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße verzeichnen tendenziell eine

stagnierende oder rückläufige Entwicklung ihrer Marktanteile. Diese Modal Split-Perspektiven werden als unbefriedigend empfunden. Sowohl auf nationaler Ebene als auch in Europa ist es politischer Wille, die Schiene und die Binnenschifffahrt stärker am Verkehrswachstum zu beteiligen. Eine derartige Politik muss berücksichtigen, dass die Modal Split-Entwicklung vor allem auf Qualitäts- und Kostenvorteilen der expandierenden Verkehrsträger (Straße und Luftverkehr) beruht. Eine Korrektur dieser Entwicklung ist nur dann möglich, wenn die anderen Verkehrsarten attraktiver werden.



Grafik 2: Modal Split des Güterverkehrs in Deutschland und Europa, 1991 - 2015

2.4 Mangelnde Wirtschaftlichkeit, Qualitäts- und Leistungsdefizite

Eine ökonomisch, ökologisch und sozial tragfähige Mobilität erfordert ein leistungsstarkes Verkehrssystem. Die Mitte der 80er Jahre eingeleitete Liberalisierung im Verkehrssektor bewirkte einen verstärkten Wettbewerb und ermöglichte eine Steigerung der Effizienz. Die Nachfrage im Personen- und Güterverkehr wächst jedoch stärker als der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.

Ursache für Staus im Verkehrssystem ist oft die ungleichmäßige Nutzung der Verkehrsinfrastruktur. Eine zeitliche Entzerrung der Verkehrsspitzen (z.B. durch Arbeitszeitstaffelungen, Liberalisierung der Ladenschlusszeiten, Flexibilisierung der Lieferzeiten im Wirtschaftsverkehr) könnte zumindest einen teilweisen Abbau der Überlastungen herbeiführen.

Die Unterauslastung von Transportkapazitäten führt zu vermeidbarem Mehrverkehr. Beim Autoverkehr liegt in der Steigerung des Besetzungsgrades ein erhebliches Potential für Fahrleistungseinsparungen. Im Bereich des Schienengü-

terverkehrs liegt ebenfalls ein erhebliches Steigerungspotential. Und auch der Straßengüterverkehr kann noch weiter verbessert werden.

Die Verkehrsnachfrage hängt – neben den Bedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft sowie der Infrastrukturausstattung – von den Preis- und Leistungsmerkmalen der Verkehrsangebote ab. Durch eine Verbesserung der Qualitäten des Schienenverkehrs und des ÖPNV innerhalb des durch die Systemeigenschaften bestimmten Leistungsspektrums kann eine Veränderung der Marktanteilsentwicklung im Verkehrsmarkt langfristig erreicht werden. Insbesondere im europäischen Schienenverkehr beeinträchtigen unterschiedliche technische Standards und Rahmenbedingungen die grenzüberschreitenden Verkehre. Die Fachleute sprechen von mangelnder Interoperabilität.

Die intelligente Kombination verschiedener Verkehrsmittel für einen Transportvorgang (Bildung intermodaler Transportketten) im Personenverkehr (Park+Ride, Car-Sharing, Rail+Fly etc.) und im Güterverkehr (u.a. Umschlagstellen für kombinierten Verkehr, Güterverkehrszentren) trägt zu einer verbesserten Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsträgern bei. Aufgrund von Kapazitätsengpässen an den Schnittstellen, organisatorischen Mängeln und teilweise mangelnder Akzeptanz bei Verkehrsteilnehmern und Transporteuren kommt es derzeit zu Effizienzverlusten.

Erhebliche Mängel weist der Erhaltungszustand der Verkehrsinfrastruktur auf (Bahn, Straße, Wasserstraße). Daraus ergeben sich Einschränkungen der Leistungsfähigkeit und Verringerungen der Aufnahmekapazität bis hin zu Problemen der Verkehrssicherheit.

2.5 Finanzierung des Verkehrssystems

Die Finanzierung des Verkehrssystems wird zunehmend als reformbedürftig eingestuft. Die öffentliche Hand strebt vor allem nach Haushaltskonsolidierung. Den Weg dazu sollen Ausgabenkürzungen und Einnahmensteigerungen im Verkehrsbereich erschließen. Die Verkehrsteilnehmer bemängeln den schleppenden Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die damit verbundene Verschlechterung der Verkehrsverhältnisse sowie die Zunahme der finanziellen Belastungen. Kritisiert wird außerdem der starke Transfer von Steuereinnahmen im Verkehrsbereich (Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer) in andere politische Verwendungsbereiche. Die Verkehrsträger kritisieren vor allem finanzielle Ungleichbehandlungen und Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zum ausländischen Transportgewerbe. Auch im Finanzverhältnis zwischen den Gebietskörperschaften werden Anpassungsnotwendigkeiten gesehen.

2.6 Gesamtwirtschaft und Gesellschaft

Die Mängel des Verkehrssektors wirken sich auf die Gesamtwirtschaft aus. Infolge der Störanfälligkeit des Verkehrssystems kommt es zu Beeinträchtigungen der Erreichbarkeit, der Durchlässigkeit und der Berechenbarkeit. Dies bedeutet mittelfristig eine Minderung von Wertschöpfung, Einkommen und Beschäftigung. Daraus ergeben sich wiederum Rückwirkungen auf die öffentliche Finanzsituation. Wertschöpfungs- und Einkommensrückgänge bewirken Einnahmenverluste des Staates (Steuern und Sozialabgaben) und schmälern die Finanzierungsspielräume. Auf diese Weise schließt sich ein Kreis, der nur durch eine vorausschauende und weitsichtige Investitionspolitik durchbrochen werden kann.

Schließlich sind die sozialen Auswirkungen des Verkehrs ein wichtiger Aspekt der gesellschaftlichen Bilanz. Mobilität erweitert Chancengleichheit in der Wahl des Arbeitsplatzes und des Wohnortes, im Zugang zu den Ausbildungseinrichtungen und in der Gestaltung der Freizeit. Aufgrund der Einkommensverhältnisse oder der Lebensumstände stehen die Mobilitätsangebote bestimmten sozialen Gruppen (z.B. Schüler, ältere Menschen, Behinderte) nur begrenzt offen. Auch von den Umweltbelastungen und Sicherheitsgefährdungen durch den Verkehr

So mobil sind wir:

- Wege pro Person und Tag: 3,8
- Zurückgelegte Entfernung pro Tag: 39 km

Dafür werden u.a. aufgewendet:

- knapp 17 % des monatlichen Nettoeinkommens (rd. 350 € pro Haushalt)
- eine Stunde und 23 Minuten (täglich pro Person)

Der Pkw gehört inzwischen zur Normalausstattung eines Haushalts, die Teilnahme am MIV ist die Norm

- 73 % der Haushalte verfügen über einen Pkw,
- 57 % der Wege werden mit dem Pkw zurückgelegt.

Innerhalb von 10 Minuten Fußweg erreichen

- 86 % der Haushalte eine Bushaltestelle
- 22 % der Haushalte eine Haltestelle von U-, S- und/oder Straßenbahn

10 % der Wege werden mit dem ÖPNV abgewickelt,

- davon 81 % mit dem Bus und
- 19 % mit der Bahn.

gehen soziale Wirkungen aus, die die Einkommensgruppen in unterschiedlicher Weise treffen.

3. Verantwortung

3.1 Strategie

Die Lösung der heutigen und vor allem der zukünftigen Verkehrsprobleme setzt eine integrierte Verkehrspolitik voraus. Damit ist eine Konzeption gemeint, die die Bewältigung der Verkehrsaufgaben und der Folgewirkungen nicht nur durch eine Optimierung von Teilsystemen anstrebt, sondern durch eine Verbesserung des Gesamtverkehrssystems. Dabei müssen unterschiedliche Maßnahmen und Instrumente, deren Zusammenwirken, die Ursachen- und Folgen, die unterschiedlichen räumlichen Ebenen und Zuständigkeiten sowie unterschiedliche Zeithorizonte eingebunden werden.

Eine integrierte Verkehrspolitik ist den Grundprinzipien der „Nachhaltigkeit“ und „Zukunftsfähigkeit“ verpflichtet. Es gilt abwägend soziale, ökonomische und ökologische Belange aber auch kulturelle Anforderungen sowie Wirkungen auf Gesundheit und Wohlbefinden der Menschen zusammenzuführen. Nachhaltige Mobilität bedeutet ein dauerhaftes, langfristig orientiertes und ausgewogenes Verhältnis von sozialen, ökonomischen und ökologischen Erfordernissen, der Teilhabe und Teilnahme von Menschen an der Mobilität und der wirtschaftlichen Austauschprozesse.

Die integrierte Verkehrspolitik stellt eine komplexe Aufgabe dar, die nicht „von heute auf morgen“ umfassend gelingen kann, sondern auf Dauer angelegt sein muss. Die langfristige Perspektive der Verkehrsentwicklung wie auch der Handlungsbedarf müssen als Leitziele und als Entwicklungskorridore festgelegt werden. Eine integrierte Verkehrspolitik muss gemeinschaftlich gewollt sein. Es müssen Kompromisse gefunden und akzeptiert werden. Die unterschiedlichen zeitlichen Perspektiven von langfristigen Entwicklungszielen und kurzfristiger Problembewältigung müssen zusammengeführt werden.

Eine integrierte Verkehrspolitik muss

- Verkehrsursachen, Verkehrsabwicklung und Verkehrsauswirkungen gleichermaßen berücksichtigen,
- den Einfluss der anderen Politikbereiche und deren Wechselwirkungen mit der Verkehrspolitik mit einbeziehen,
- Handlungsstrategien in einem langfristigen Lösungskorridor – unter Beachtung der gegenwärtigen Situation und der mittel- und langfristig zu erwartenden wie auch angestrebten Gegebenheiten – entwickeln,

- Abstimmungen zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren der Verkehrssystemgestaltung sichern,
- Handlungsmöglichkeiten und Maßnahmenkonzepte aller Verkehrsträger (Bau, Betrieb, Organisation, Recht, Information, Beratung) zur Erschließung von Synergieeffekten zusammen führen,
- der Tatsache Rechnung tragen, dass der Verkehrssektor ein wichtiger Faktor für Wirtschaft und Beschäftigung ist. Jeder 7. Erwerbstätige ist direkt oder indirekt für den Verkehr tätig.

Die Schwerpunkte einer verkehrspolitischen Strategie mit dem Ziel nachhaltiger und zukunftsfähiger Mobilität sollten sein:

- Verkehrspolitik im Strukturwandel – Antizipation, Anpassung und Gestaltung
Der langfristige Strukturwandel in Gesellschaft, Wirtschaft und Technik muss von der Verkehrspolitik aufgegriffen werden. Von Bedeutung sind vor allem der zunehmende Anteil älterer Menschen, die Mobilitätsentwicklung in Metropolregionen wie auch in ländlichen Gebieten, der Wandel der Arbeitswelt, die Internationalisierung, die Internet-Ökonomie, die Ressourcenverfügbarkeit sowie die Ausdifferenzierung der Lebensstile. In langfristiger Sicht muss die Verkehrspolitik die Perspektive einer schrumpfenden Bevölkerung in ihre Planung aufnehmen.
- „Entkopplungsstrategien“: Umweltbelastung, Ressourcenverbrauch, Verkehr und Wirtschaftswachstum
Die integrierte Verkehrspolitik muss versuchen, langfristig den Zuwachs an Transportbedarf in Wirtschaft und Bevölkerung zu senken. Die dazu bestehenden Möglichkeiten in Industrie, Handel, Logistik sowie in den Lebensstilen der Bevölkerung sollten gefördert werden. Dadurch kann eine Entkopplung in mehrfacher Hinsicht erreicht werden. Die bereits erreichte Entkopplung der schadstoffbedingten Umweltbelastungen vom Verkehrswachstum sollte fortgesetzt werden, ebenso die Auseinanderentwicklung des Energieverbrauchs von den Verkehrsleistungen. Langfristig scheint auch eine Entkopplung der Verkehrsentwicklung vom Wirtschaftswachstum begrenzt erreichbar.

Ansatzpunkte für eine Entkoppelungsstrategie sind

- Verbesserung des Wirkungsgrades der Transportvorgänge, z.B. durch bessere Auslastung der Fahrzeuge.
- Ersatz von Verkehr durch Telekommunikation, wo möglich. Verkehrseinsparungen durch Veränderung der Siedlungsstrukturen und Produktionsstandorte.
- Förderung verkehrssparender Strukturen industrieller Produktions- und Absatzprozesse.

Chancen für eine Entkoppelung liegen auch darin, dass die Bedeutung der Industrieproduktion für die volkswirtschaftliche Wertschöpfung abnimmt und gleichzeitig das Gewicht der produzierten Güter zurückgeht: das Sozialprodukt wird „leichter“.

Insgesamt geht es darum, nicht Tonnenkilometer, sondern Fahrzeug- bzw. Straßenkilometer zu reduzieren. Herausforderung und Schlüssel zugleich ist dafür die europäische Integration.

Die Transportentfernungen nehmen im Globalisierungsprozess zwar weiter zu, dies bietet aber gerade im europäischen Zusammenhang Chancen für eine stärkere Nutzung der Schiene für den Güterverkehr, da deren Effizienzvorteile mit wachsenden Transportweiten größer werden. Gebündelter Verkehr über lange Strecken ist die Stärke der Bahn.

- **Politikintegration: Verkehrspolitik und „Non Transport Policy“**

Die Probleme des Verkehrswachstums werden zu einem wesentlichen Teil durch Entwicklungen und Entscheidungen in anderen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen beeinflusst. Beispiele sind etwa der europäische Binnenmarkt, Außenhandelswachstum, Trennung von Wohnen und Arbeiten, Subventionen für bestimmte Wirtschaftsbereiche, Zentralisierung von Bildungsstätten und Verwaltungen u.a.m. Um unerwünschte Auswirkungen zu vermeiden, müssen die anderen Politikbereiche ihren Beitrag leisten. Insofern ist eine Koordination von Verkehrspolitik und Non Transport Policy (u.a. Technologie, Industrie, Arbeitsmarkt, Soziales, Bildung, Raumstruktur) ein neues Element der integrierten Verkehrspolitik.

- **Gesamtwirtschaft, Beschäftigung und sozialer Ausgleich**

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssektors ist – neben den ökologischen Wirkungen – für die Verkehrspolitik ein wichtiger Maßstab. Im Vordergrund stehen Produktivitäts- und Wachstumseffekte der Mobilität, aber auch qualitative Fortschritte. Gegenzurechnen sind die möglichen Wachstumsverluste infolge von Umweltbelastungen, Verkehrsunfällen und Flächenverbrauch. Die Wirkungen greifen über auf Arbeitsmarkt und Beschäftigung.

Ebenso sollten Finanzwirkungen (mit eventuellen „Rückholeffekten“) in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Darüber hinaus hat die Verkehrspolitik erhebliche soziale Auswirkungen.

Dies gilt sowohl für die Verkehrsangebote (ÖPNV, Verkehrsinfrastruktur, neue Technologien) als auch für finanzielle Belastungen. Derartige Verteilungseffekte sollten unter der Zielsetzung der sozialen Ausgewogenheit von der Integrationspolitik aufgegriffen werden. Das vielschichtige Zielbündel der nachhaltigen Mobilität enthält natürlicherweise Zielkonflikte, es bedarf einer abwägenden Ausgestaltung und Gewichtung. Dazu ist ein breiter gesellschaftlicher und politischer Diskurs unverzichtbar.

3.2 Gemeinwohl, öffentliches Interesse und Gewährleistungspflichten

- **Gemeinwohlorientierung**

Alle Anbieter von Verkehrsleistungen – öffentliche und private - sind grundsätzlich dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet und sollten deshalb ihre Standort- und Investitionsentscheidungen daran orientieren. Für Wirtschaftsunternehmen gibt es dabei Zumutbarkeitsgrenzen.

Gefährdet die Gemeinwohlverpflichtung den wirtschaftlichen Erfolg, übernimmt im allgemeinen der Staat die Gewährleistung, wenn das öffentliche Interesse es erfordert (Beispiel: Regionalisierungsmittel des Bundes für den ÖPNV). Wichtig ist dabei, dass Kosten und Erträge der Verkehrsleistungen sich im Wettbewerb am Markt bilden und nur unvermeidliche Differenzen durch öffentliche Zuschüsse ausgeglichen werden.

- Keine Lösungen zu Lasten Dritter (für Transparenz in einem verlässlichen Wettbewerbsrahmen sorgen)

- Keine Entwertung staatlich finanzierter Verkehrsinfrastrukturen in Städten durch Standortentscheidungen für die „grüne Wiese“

- **Dualer Ordnungsrahmen: Markt und öffentliches Interesse**

Der Transportsektor ist marktwirtschaftlich verfasst mit privater Initiative und privatem Eigentum. Andererseits hat der Staat das öffentliche Interesse – vor allem an der Verkehrsinfrastruktur, aber auch an der Verkehrsbedienung – zu gewährleisten. Diese Garantienpflicht bezieht sich vor allem auf die soziale Teilhabe an der Mobilität. Die Integrationsaufgabe besteht darin, beide Ordnungsprinzipien miteinander zu vereinbaren. In der Wahrnehmung der Staatsaufgaben sollten aus Effizienzgründen möglichst marktwirtschaftliche Steuerungsprinzipien eingebunden werden.

- **Integrierte Infrastrukturverantwortung: Öffentliches Eigentum – privates Management – Finanzierungsverbund**

Die Eigentumsordnung für die Verkehrsinfrastruktur sollte die Vorteile der Privatisierung nutzen, ohne deren Risiken und Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Als Eigentumsmodell bietet sich dazu die Integration von öffentlicher Kapitalmehrheit und privatem Betrieb durch Managementgesellschaften an. Als Form empfiehlt sich ein Finanzierungsverbund. Das Grundmodell könnte eine Verkehrsinfrastrukturholding sein mit einer Herauslösung aus dem Steuersystem und einer Erhöhung der Flexibilität der Infrastrukturpolitik.

3.3 Fairer Wettbewerb

- **Finanzierung: Lenkung, Einnahmenerzielung und „faire“ Verwendung**

Für die Sicherung der Verkehrsfinanzierung (Infrastruktur und Betrieb), aber auch um ökologische Anreize zu geben, ist eine Integration des Preis- und Finanzierungssystems erforderlich. Der Lenkungszweck besteht in der stärkeren Nutzung von ressourcen- und umweltschonenderen Verkehrsarten und in einer gleichmäßigeren Kapazitätsauslastung. Der Finanzierungszweck liegt in der Deckung der Infrastrukturkosten. Im Rahmen der Zusammenführung von Preisgestaltung und Finanzierung sollte auf eine angemessene Belastung geachtet werden, die auch eine Abstimmung der Infrastrukturentgelte mit Steuern, z.B. der Öko-Steuer erforderlich macht. Die Wirksamkeit und Akzeptanz der Finanzierungsregelungen sollten durch eine „faire“ Verwendung der Einnahmen für das Verkehrssystem gesteigert werden.

Das Prinzip der Regionalisierung mit regionalen Verantwortlichkeiten, Finanzausstattungen und angepassten Prozessen sollte auf alle Verkehrsträger übertragen werden. Voraussetzung ist allerdings eine entsprechende Mittelausstattung („Regionalisierung“ der GVFG-Mittel wie auch der Investitions- und Betriebsmittel für Bundesfernstraßen, die überwiegend regionale Funktionen übernehmen). Die Möglichkeiten eines regionalen Systemwettbewerbs werden durch die Stärkung der regionalen Verantwortung erweitert. Dabei sind unter der Anforderung einheitlicher Lebensverhältnisse und eines Ausgleichs unterschiedlicher Belastungen allerdings die Grenzen einer regionspezifischen Arbeitsteilung zu beachten.

- **Integrierte Marktstrategien – Wettbewerb, Kooperation und „Coopetition“**

Die Marktkräfte entfalten sich im Wettbewerb. Verkehrspolitik und Wettbewerbspolitik sollten zusammenwirken, um den Wettbewerb zu sichern und weiterzuentwickeln (z.B. Infrastruktur, ÖPNV, Verkehrsinformationen). Andererseits erfordert die Arbeitsteilung im Verkehrssektor Kooperationen. Das Leitbild könnte eine Politik der „Coopetition“ (als Integration von cooperation und competition) sein.

3.4 Anstoß, Ermunterung und Motivation

- **Anschubfinanzierung, Risikokapital und Innovationsförderung**

Deutschland ist ein weltweit herausragender Standort für Verkehrstechnik und soll dies auch bleiben. Innovative Unternehmen sind der entscheidende Schlüssel, um nachhaltige Mobilität und wirtschaftliche Stärke miteinander zu verbinden. Integrierte Verkehrspolitik muss zukunftsfähige Technologien erkennen und fördern.

Der Staat kann hier mit seinen wirtschaftspolitischen Instrumenten einen wichtigen Beitrag leisten. Mit öffentlicher Anschubfinanzierung können Pilotprojekte unterstützt werden, um die Tore zum Exportmarkt zu öffnen. Kleine und mittlere Unternehmen können mit Risikokapital in die Lage versetzt werden, ihre Lösungen zu entwickeln und auf den Markt zu bringen. Innovationswettbewerbe sind ein geeignetes Instrument, um die Besten der Besten zu unterstützen. Aber es geht stets um Anschlag: Dauersubventionen für nicht marktfähige Produkte sind abzulehnen.

Um dem Gemeinwohlinteresse zu entsprechen, können begrenzt Quersubven-

tionen zugunsten von nachhaltigen Verkehrslösungen ein legitimes Mittel sein. Soweit möglich sind jedoch Investitionen in sich selbst tragende Verkehrssysteme vorzuziehen.

Innovationen sollten sich nicht nur auf die einzelnen Verkehrssysteme beziehen. Vielmehr geht es auch um die Optimierung von Schnittstellen entlang gebrochener Verkehrs- und Transportketten. Unternehmen, die sich dieser Herausforderung stellen, sollten in besonderer Weise unterstützt werden.

- **Neue Netzwerke: Transportketten, Verkehrssysteme, Wirtschaft und Verwaltung**

Um Bahn und Binnenschifffahrt im Güterverkehr sowie Bahn und ÖPNV im Personenverkehr zu stärken, sind Vernetzungen der Verkehrssysteme zu entwickeln und am, jedoch nicht gegen den Markt durchzusetzen. Dazu sind Transportketten ganzheitlich zu betrachten. Diese betreffen die Schnittstellen, die Anschlussinfrastruktur, den kombinierten Verkehr, Kooperationen von Infrastrukturbetreibern, aber auch Kooperationen zwischen Verkehrsunternehmen, Wirtschaft, Arbeitgebern und öffentlicher Verwaltung.

Kunden verlangen nach einer durchgängigen Mobilitätslösung von Haus-zu-Haus. Der öffentliche Verkehr kann seinen diesbezüglichen Wettbewerbsnachteil gegenüber dem PKW nur durch eine optimale Abstimmung der Angebote aufeinander, eine vom Versender bis zum Empfänger durchgängige Informationskette und die Schaffung gemeinsamer Anlaufstellen, reduzieren. Hier werden die nötigen Lösungen auf dem Land von denen in Ballungsräumen abweichen.

3.5 Forschung und Information

- **Forschung**

Aufgrund der wachsenden Bedeutung des Verkehrs für die wirtschaftliche, technische und ökologische Entwicklung einer modernen Gesellschaft hat sich die Mobilitätsforschung zu einem wichtigen und weit differenziertem Forschungsgebiet entwickelt. Mobilitätsforschung ist interdisziplinär angelegt und verzahnt gesellschaftliche, ökonomische und technische Fragestellungen. Für die Jahre 2000-2003 hat die Bundesregierung rd. 250 Mio. Euro für das Forschungsprogramm „Mobilität und Verkehr“ bereitgestellt. Auch in Zukunft wird sie ein we-

sentliches Element einer integrierten Verkehrspolitik sein. Der Erkenntnisfortschritt aus den vielfältigen Maßnahmen ist erheblich. Es ist jedoch sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Mobilitätsforschung allen Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt werden und in den Markt Eingang finden.

- **Informationen: Verbesserung, Verlagerung und Substitution von Verkehr**

Zukunftsfähige Verbesserungen des Verkehrs sind von neuen Informationssystemen zu erwarten. Dadurch kann eine Optimierung, Verlagerung und teilweise auch Substitution von Verkehr erwartet werden. Die Informationen beziehen sich auf Angebote, Alternativen, Kosten und Qualitäten, Verkehrszustände, Prognosen und Mehrwertdienste. Sie wenden sich an den motorisierten Individualverkehr, den ÖPNV, aber auch an den nichtmotorisierten Verkehr und Güterverkehr - sowohl im Nah-, Regional- als auch Fernverkehr. Die Märkte für derartige Informationsdienste befinden sich überwiegend noch in der Entstehung. Die Verkehrspolitik sollte diese Entwicklung begleiten, gestalten und unterstützen u.a. durch Datenüberlassung, Betreiberorganisationen und Mobilitätsmanagement.

3.6 Öffentlicher Diskurs

Die inhaltlichen Ziele einer integrierten Verkehrspolitik – z.B. modale, räumliche, zeitliche und sektorale Integration, ganzheitliche Nachhaltigkeit, Stärkung dezentraler Verantwortung, Förderung privater Initiative und wettbewerblicher Elemente, Stärkung von Verhandlungs- und Konsenslösungen – bedingen in Informations-, Beteiligungs-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen grundlegende Innovationen.

Verkehrsteilnehmer und Wirtschaft brauchen Planungssicherheit und erwarten von der Politik Verlässlichkeit. Erforderlich ist eine Abstimmung über die Grundlinien integrierter Verkehrspolitik. Es ist daher zu empfehlen auf Bundesebene einzurichten:

- einen „Runden Tisch - Integrierte Verkehrspolitik“ unter Beteiligung von Politik, Verwaltung, Interessengruppen, Verkehrsträgern und Wissenschaft,
- einen „Sachverständigenrat für Integrierte Verkehrspolitik“ – eventuell entwickelt aus dem „Wissenschaftlichen Beirat für Verkehr“.

Um von Seiten der Exekutive die Arbeit des „Runden Tisches - Integrierte Verkehrspolitik“ effektiv nutzen sowie in exekutives Handeln (Gesetzgebung, Förderprogramme, Finanzierungsprioritäten usw.) umsetzen zu können, sollte eine

ressortübergreifende „Task Force Integrierte Verkehrspolitik“ unter Federführung des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingerichtet werden. Diese Task Force hat die Aufgabe, die Arbeiten der Exekutive zu koordinieren, die Expertise des „Sachverständigenrates für integrierte Verkehrspolitik“ anzufordern und einzubringen sowie die Arbeiten des „Runden Tisches“ vorzubereiten, zu begleiten und auszuwerten.

Zur Identifikation von Zielkonflikten zwischen Politikfeldern einer integrierten Verkehrspolitik wie auch zur Ermittlung und zum Abbau von Hemmnissen auf dem Weg zu einer integrierten Verkehrspolitik bedarf es prozessualer Voraussetzungen, die politische Klärungs-, Aushandlungs-, Abstimmungs- und Willensbildungsprozesse hinsichtlich der notwendigen Entscheidungen ermöglichen. Dazu können im Rahmen der Zuständigkeiten

- die Gegenstromverfahren der gegenseitigen Beteiligung zwischen Planungsebenen,
- die sektoralen Abstimmungsverfahren zwischen Fachressorts auf kommunaler Landes- und Bundesebene, die unter dem Postulat des Gesamtinteresses stehen,
- die Beteiligungsprozesse von Trägern öffentlicher Belange, Institutionen, Organisationen, Interessengruppen und Bürgern

genutzt und weiterentwickelt werden.

Zur gemeinsam abgestimmten und aktiven Trägerschaft der Lösungskonzepte und der daraus abgeleiteten Handlungsstrategien ist eine Integration der verkehrspolitischen Akteure und Institutionen erforderlich.

4. Integrationsfelder und Handlungsbausteine der Verkehrspolitik

Eine Verkehrspolitik, die den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit verpflichtet ist, zeichnet sich dadurch aus, dass sie politische Ansatzpunkte und Hebelwirkungen auf verschiedenen Ebenen nutzt, um die Mobilitätsbedürfnisse der Gesellschaft langfristig zu befriedigen. Aufgrund der vielfältigen Anknüpfungspunkte kommt es für die Verkehrspolitik darauf an, die verfügbaren Handlungsmöglichkeiten aufzugreifen, im Hinblick auf die Erreichung einer nachhaltigen Mobilität zu bündeln sowie hinsichtlich ihrer Wirkungen aufeinander abzustimmen. Die Integrationsfelder stellen daher thematische Bündel dar, in de-

nen für die Verkehrspolitik Gestaltungsbedarf und Gestaltungspotenzial besteht. Die materiellen Handlungsschwerpunkte der integrierten Verkehrspolitik sind in Übersicht 2 dargestellt.

Übersicht 2: Handlungsschwerpunkte der integrierten Verkehrspolitik

- ▶ Integrierte Verkehrspolitik in Europa – Harmonisierung und Systemwettbewerb
- ▶ Vollendung der Einheit – Aufbau Ost
- ▶ Integration von Raumstruktur und Verkehrsentwicklung
- ▶ Qualitätsorientierte Infrastrukturpolitik – Bauen und Erhalten
- ▶ Nachfrageorientierte Steuerung der Integrationsaufgaben
- ▶ Verkehrsverhalten, Verkehrserziehung und Mobilitätsberatung
- ▶ Technologieoffensive für Qualität, Umweltschutz, Verkehrssicherheit und Wirtschaftlichkeit

4.1 Integrierte Verkehrspolitik in Europa – Harmonisierung und Systemwettbewerb

Die Grundidee der integrierten Verkehrspolitik sollte auch für Europa verankert werden. Die Verkehrspolitik muss einerseits die europäischen Entscheidungen mitgestalten, andererseits muss sie sich den europäischen Entwicklungen anpassen. Die Integrationsaufgabe erstreckt sich vor allem auf die Marktöffnung in der Infrastruktur, die Wettbewerbssicherung auf Transportmärkten, die Erarbeitung eines Europäischen Verkehrswegeplanes, Finanzierungsmanagement der Infrastrukturprogramme, Überwindung der administrativen und politischen Integrationshemmnisse, Beihilfenkontrolle, die Integration der Beitrittsländer sowie langfristig vorbereitende Schritte auf eine Europäische Föderation. Eine politische Gratwanderung ist dabei das Verhältnis von Harmonisierung und weiterhin bestehendem Systemwettbewerb.

Für die stärkere Nutzung der Schiene im Güterverkehr ist die europäische Dimension von entscheidender Bedeutung. Die Schiene entfaltet ihre Effizienzvorteile vor allem auf langen Strecken. Deshalb gehört zur Integrierten Verkehrspolitik die Vision und das politische Projekt einer europäischen Bahnreform.

4.2 Vollendung der deutschen Einheit – Aufbau Ost

In den vergangenen Jahren hat eine große Aufbauleistung und Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern stattgefunden. Bis zum Jahr 1990 waren die Verkehrssysteme Ost- und Westdeutschland auf die Nord-

Süd-Relationen ausgerichtet. Entsprechend lag der Schwerpunkt der Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur darin, nach 1990 die innerdeutschen Ost-West-Relationen bei Schiene, Straße und Wasserstraße wiederherzustellen und auszubauen. Von 1991 – 1999 wurden rund 203 Mrd. DM in die Verkehrsinfrastruktur investiert. Davon entfielen 42% auf die neuen Bundesländer. Gleichwohl verbleiben noch wichtige Aufgaben, sowohl hinsichtlich der Vollendung der deutschen Einheit als auch der sich anschließenden Infrastrukturen in den alten Bundesländern.

4.3 Integration von Raum- und Verkehrsentwicklung

Raumentwicklung und Verkehr beeinflussen sich gegenseitig: Städte sind die Knotenpunkte der Verkehrsnetze. Verkehrsverbindungen und Erreichbarkeiten sind die wichtigsten Standortfaktoren. Moderne, hoch arbeitsteilige Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften sind ohne leistungsfähige Verkehrsverbindungen nicht denkbar.

Mittel- bis langfristig ist eine Senkung des Verkehrsbedarfs durch die Integration von Raum- und Verkehrsentwicklung möglich. Die Beeinflussung der Raumkomponente eröffnet eine überaus bedeutsame Ursachentherapie. Dies gilt sowohl kleinräumig als auch im europaweiten Maßstab. Gestaltungsspielräume bieten die Siedlungsentwicklung, die Standortverteilung des produzierenden Gewerbes, dezentrale und regionale Verantwortlichkeiten, Städtebau- und Wohnungsbauförderung. Ebenso sollten finanzielle Anlastungsstrategien (z.B. Kosten der Flächenbeanspruchung) geprüft werden. Es sollte ein Bundesraumentwicklungskonzept erarbeitet werden. Von Bedeutung sind u.a. synergetische Strategien, die Harmonisierung von Raum- und Verkehrsplanung, Kooperationen zwischen den Beteiligten und Integration auf europäischer Ebene.

Vor allem auf regionaler und kommunaler Ebene kann eine Integration von Raum- und Verkehrsplanung wirksam und effizient gelingen. Die staatliche Ebene müsste sich auf die Festlegung von Rahmenbedingungen, Entwicklungskorridoren und/oder (Mindest-) Standards sowie auf die Kontrolle der Ausführung, Umsetzung und Einhaltung konzentrieren.

4.4 Qualitätsorientierte Infrastrukturpolitik

Eine hochwertige Verkehrsinfrastruktur ist eine wichtige Voraussetzung für ein leistungsfähiges Verkehrssystem. Kapazitätseffekte erfordern einen netzorientierten Infrastrukturausbau. Andererseits sind die quantitativen Ausbauspiel-

räume begrenzt, so dass die Infrastrukturqualität zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die Qualitätsorientierung kann erreicht werden u.a. durch Bestandssicherung, Modernisierung, Technologiefortschritte, Einsatz von Informationssystemen. Durch eine stärkere Dezentralisierung bzw. Regionalisierung der Infrastrukturverantwortung können sachgerechte und schnelle Entscheidungen vor Ort getroffen werden.

Auch bei einem bedarfsorientierten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur wird das vorhandene System nicht mehr entscheidend erweitert werden können. Straßen, Schienen und Wasserwege, die in Zukunft benötigt werden, sind heute zum weit überwiegenden Anteil bereits vorhanden. Dies bedeutet, dass deren Erhaltung und Pflege eine Hauptaufgabe wird.

4.5 Nachfrageorientierte Steuerung der Integrationsaufgaben

Einzelangebote wie Carsharing, Mitfahrgemeinschaften, Umschlagterminals, Routenplaner, Frachtbörsen oder auch Staumelder und andere Leit- und Informationssysteme entfalten für den Kunden erst dann ihren vollen Nutzen, wenn sie in der für ihn geeigneten Weise kombiniert bzw. aufbereitet werden. Durch die Einschaltung einer Managementebene kann die Vermarktung integrierter Leistungen und Dienste aufgrund des höheren Nutzens für den Verbraucher verbessert werden. Kernkompetenz des Managements ist es, Angebot und Nachfrage wirksam zusammenzuführen. Dies sollte auch durch neue Berufsbilder gefördert werden.

4.6 Verkehrsverhalten, Verkehrserziehung und Mobilitätsberatung

Den individuellen Verhaltensweisen der Verkehrsteilnehmer kommt für die Sicherung der Mobilität eine wichtige Rolle zu. Diese sollten so geleitet werden, dass das Nachhaltigkeitsziel zur Geltung kommt, u.a. hinsichtlich rationaler und rationeller Mobilitätsbewältigung, umweltschonendem Fahrverhalten, Verkehrssicherheit, Akzeptanz neuer Technologien, Nutzung neuer Formen der individuellen Mobilität und Einhaltung von Regeln. Dazu eignen sich Maßnahmen wie Informationsbereitstellung und Öffentlichkeitsarbeit, Mobilitätsberatung von Haushalten, Unternehmen oder Einrichtungen, Medienarbeit, Verkehrssicherheitsaktionen und Schulung.

4.7 Technologieoffensive für Umweltschutz, Verkehrssicherheit und Wirtschaftlichkeit

Für ein leistungsfähiges Verkehrssystem ist ein Innovations- und Technologieschub unverzichtbar. Damit werden vor allem Verbesserungen des Umwelt-

schutzes, der Verkehrssicherheit und der Wirtschaftlichkeit erreicht. Potentiale dafür bestehen bei allen Verkehrsarten. Erfolgversprechende Ansatzpunkte bieten u.a. neue Antriebstechnologien und Kraftstoffe, Werkstoff- und Konstruktionstechniken, Fahrerunterstützungssysteme, intelligente Transportsysteme sowie die Verkehrstelematik. Die Verkehrspolitik sollte diese Entwicklungen und ihre Umsetzung u.a. durch Anreize, infrastrukturelle Voraussetzungen und Anschubfinanzierung fördern.

5. Strategischer Lösungspfad und Zeithorizonte der integrierten Verkehrspolitik

Die Realisierung einer dauerhaften integrierten Verkehrspolitik erschöpft sich nicht in einer einmaligen Weichenstellung oder in einem grundlegenden Programmwurf. Bedingungen, Probleme und Lösungsalternativen verändern sich, so dass eine Verkehrspolitik der Integration eine ständige Aufgabe darstellt und ständiger Korrektur und Anpassung bedarf. Für den strategischen, langfristig ausgerichteten Politikentwurf ist von Bedeutung:

- Kurzfristige Problementschärfung und Engpassbeseitigung, wie unter 2. dargestellt,
- Funktionsfähigkeit und Verträglichkeit des Verkehrssystems als mittelfristige Strategie,
- langfristige Gleichgewichtsperspektiven, Senkung des Transportbedarfs und Anpassung an den Strukturwandel.

Wesentlich ist dabei, dass die integrierte Verkehrspolitik im Zeitablauf aufgrund langfristiger Ziel- und Handlungsperspektiven nach einem zusammenhängenden, in sich abgestimmten Konzept entwickelt wird. Die weiteren Schritte bauen auf der jeweils erreichten Situation auf und entwerfen Lösungen für die sich fortsetzenden oder neu auftretenden Problemlagen. Gleichwohl müssen alle drei Strategieebenen aufgrund des zeitlichen Ineinandergreifens in der Gegenwart begonnen werden. Die Langfristorientierung sollte daher möglichst früh einsetzen, um ausreichende Planungs- und Gestaltungsspielräume erschließen zu können. Im folgenden werden die mittel- wie die langfristig wirkende Strategieebene mit Blick auf ihre Handlungsfelder skizziert.

5.1 Funktionsfähigkeit und Verträglichkeit des Verkehrssystems als mittelfristige Kernstrategie

Mittelfristig muss die Verkehrspolitik auf ein funktionsfähiges und verträgliches Verkehrssystem ausgerichtet werden, das über die Beseitigung von Engpässen, Beeinträchtigungen und Fehlentwicklungen hinausgeht und den Prozess hin zu einem integrierten Verkehrssystem unterstützt. Der Zeithorizont liegt etwa bei 10 bis 15 Jahren.

Der Verkehrspolitik kann es in dieser Zeit gelingen, eine effiziente Arbeitsteilung, Qualität, Kostengünstigkeit, Umweltverträglichkeit und soziale Verantwortlichkeit im Verkehrssystem durchzusetzen.

Die Verbesserungspotentiale sollten in den verschiedenen Handlungsfeldern des Verkehrssystems gesucht werden.

- Die Verkehrsinfrastruktur sollte an den Anforderungen höherer Qualität, Vernetzung und Innovation ausgerichtet werden.
- Die Markt- und Wettbewerbskräfte auf den Verkehrsmärkten sollten gestärkt werden.
- Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur muss fair und nachvollziehbar zwischen den Verkehrsträgern, dem Staat und den Nutzern gestaltet werden.
- Durch Wettbewerb, finanzielle Anreize und Forschungs- und Implementierungsstrategien sollte mehr Innovationsdynamik im Verkehrssystem erzeugt werden.
- Multimodale Mobilitätsinformationen können dazu beitragen, dass Verkehrsprozesse verbessert werden und Verkehr eingespart wird.
- Durch die Integration von Raumordnungs- und Siedlungsstrukturen soll eine verkehrssparsame Flächennutzung erreicht werden.
- In der europäischen Verkehrspolitik ist einerseits die Harmonisierung weiterzuführen, andererseits sollte der Systemwettbewerb offen gehalten werden.

5.2 Langfriststrategie: Gleichgewichtsperspektiven, Senkung des Transportbedarfs und Strukturwandel

Die mittelfristige Strategie der Funktionsfähigkeit und Verträglichkeit trägt zu einer nachhaltigen Verbesserung des Verkehrssystems bei. Sie muss allerdings eingebunden sein in eine Langfriststrategie. Eine solche Langfristorientierung ist erforderlich, da mittelfristig wahrscheinlich noch nicht alle Zielansprüche in einem ausgewogenen Verhältnis erreicht sein werden. Auch institutionell wird die Politikintegration noch Handlungsbedarf aufweisen. Schließlich werden Veränderungen in den Rahmenbedingungen und Weiterentwicklungen des Verkehrssystems eine perspektivische Gestaltungsaufgabe hervorrufen.

Die Vorstellung ist, dass langfristig – in etwa 15 bis 20 Jahren - ein dynamisches Gleichgewicht im Verkehrssektor erreicht werden kann. Das Gleichgewichtspostulat erstreckt sich auf verschiedene Ebenen der politischen Gestaltungsfelder. Damit wird zunächst eine Ausgewogenheit der Zielerreichung im Sinne von ökonomischer, ökologischer und sozialer Zielerreichung angestrebt. Ein langfristiges Gleichgewicht wird auch hinsichtlich der Kapazitätsauslastung durch die Verkehrsnachfrage und durch einen funktionierenden Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten anzustreben sein. Auch im finanziellen Bereich wird der Gleichgewichtsgedanke im Sinne eines sich selbst finanzierenden Verkehrssystems die langfristige Leitvorstellung sein. Eine Abstimmung in der instrumentellen Kombination ist durch die Zusammenführung von Infrastruktur-, Ordnungs-, Technologie- und Raumstrukturpolitik herzustellen. Das langfristige Gleichgewicht von Verkehrsnachfrage und Kapazitäten erfordert eine Senkung des Verkehrsbedarfs und der Transportintensität.

Die Gleichgewichtsorientierung bedingt Anpassungen des Verkehrssektors an den langfristigen Strukturwandel. In sehr langer Frist – etwa bis zum Jahr 2040 oder 2050 – tauchen gravierende Änderungen der Strukturbedingungen am Horizont auf, die die Verkehrspolitik schon frühzeitig aufgreifen und in ihrem Politikentwurf für einen langfristigen Lösungspfad berücksichtigen muss. Schließlich erfordert die Gleichgewichtsstrategie einen umfassenden Politikansatz, der die Verkehrspolitik mit anderen Politikbereichen koordiniert, u.a. Technologie-, Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Regionalpolitik.

Übersicht 3: Handlungserfordernisse und Handlungsmöglichkeiten der integrierten Verkehrspolitik

Preise und Finanzierung auf Effizienzmaßstäbe ausrichten

- ▶ Finanzielle Steuerungselemente: Lkw-Maut, ökologische Ergänzungssteuerung, Parkgebühren
- ▶ Öffentliche Leistungsaufträge im SPNV und ÖPNV
- ▶ Finanzierung des Verkehrs sicherstellen
- ▶ Vorbereitung des Übergangs von Steuern zu Gebühren

Qualitätsorientierte Verkehrsinfrastruktur

- ▶ Auflösung von Engpässen (Verkehrsknoten, Verkehrswege)
- ▶ Erhaltungsinvestitionen sicherstellen
- ▶ Qualitätsoffensive im ÖPNV
- ▶ Vernetzung und Aufwertung der Schnittstelleninfrastruktur
- ▶ Baustellen- und Störfallmanagement
- ▶ Voraussetzungen für Telematik verbessern
- ▶ Beschleunigung von Planung und Umsetzung
- ▶ Vorbereitung von Rahmenbedingungen für private Managementgesellschaften

Multimodalität der Transportketten im Güter- und Personenverkehr

- ▶ Kooperationsprojekte fördern
- ▶ Optimierung von Transportketten im Personenverkehr
- ▶ Verbesserung Kombiniertes Ladungsverkehr
- ▶ Entwicklung von Intermodalprodukten (z.B. AirRail)

Marktöffnung, Wettbewerb und Koordination

- ▶ Ausschreibungswettbewerb im ÖPNV
- ▶ Wettbewerbsöffnung der Verkehrsinfrastruktur (vor allem Schiene)
- ▶ Wettbewerbssicherung auf Transportmärkten
- ▶ Verbraucherschutz
- ▶ Kooperationen fördern, wettbewerbsbeschränkende Effekte verhindern
- ▶ Harmonisierung der Sicherheits-, Umwelt-, Sozial- und finanziellen Standards
- ▶ Regulierungsbehörde für Infrastrukturzugang

Engpassmanagement

- ▶ Ausbau von intra- und intermodalen Verknüpfungselementen
- ▶ Managementmaßnahmen bzw. Controlling in den Bereichen Erhaltung, Wirtschaftlichkeit, Umweltschutz und Qualitätssicherung
- ▶ Umfassende Verkehrsmanagementmaßnahmen unter Berücksichtigung einer kontinuierlichen Erfassung der Verkehrslage (Floating Car Data)
- ▶ Informationsnetzwerk zur Koordination von absehbaren Störfällen (Baustellen, Unterhaltmaßnahmen etc.)
- ▶ Daten- und Informationsaustausch zwischen den Einsatzkräften bei der kurzfristigen Störfallbeseitigung (z.B. Verkehrsunfall)
- ▶ Telematikeinrichtungen zur Unterstützung der tageszeitlichen Steuerung der Verkehrsnachfrage

Neue Managementlösungen im Verkehrssektor erschließen

- ▶ Märkte für Managementdienste öffnen (u.a. Mobilitätsmanagement, Verkehrsinformationssysteme, Kooperationsmanagement, Betreibergesellschaften)
- ▶ Öffentliche Anschubhilfen (u.a. Plattformen, Pilotprojekte)
- ▶ Ausbildung, Weiterbildung, neue Berufe

Information und Kommunikation

- ▶ Vereinbarungen zu Rechtsrahmen und Standards
- ▶ Einsatz- und Zugangsmöglichkeiten verbessern
- ▶ Multimodale Informationen
- ▶ Nachfrageorientierte Dienstgestaltung (u.a. on trip – Dienste)
- ▶ Förderung von Netzwerken
- ▶ Pilotprojekte

Technologieschub für mehr Umweltschutz und Verkehrssicherheit

- ▶ Straße, Schiene, ÖPNV und Luftverkehr
- ▶ Emissions- und verbrauchsarme Fahrzeuge und Flugzeuge
- ▶ Umweltauflagen im Beschaffungswesen und in Ausschreibungsrichtlinien
- ▶ Reduzierung der Lärmbelastung
- ▶ Verkehrssicherheit: Technik, Informationen und Infrastruktur
- ▶ Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, Kooperationen, Feldversuche
- ▶ Einführung eines Maßnahmen- und Wirkungscontrollings

Verkehrserziehung

- ▶ Information, Beratung, Kampagnen
- ▶ Koordination von engineering, enforcement und education
- ▶ Beeinflussung des Fahr- und Mobilitätsverhaltens
- ▶ Einhaltung der Verkehrsregeln, Sanktionen
- ▶ Programme für Fahranfänger, Stufenführerschein
- ▶ Mobilitätserziehung in Schulen
- ▶ Versicherungsanreize für mehr Verkehrssicherheit

Integration von Raumordnung und Verkehrsplanung

- ▶ Umsetzung der Integration von Raum- und Verkehrsplanung – Fortschreibung Landesentwicklungspläne, Regionale Raumordnungspläne, Flächennutzungspläne
- ▶ Anpassung von Siedlungs-/Standortentwicklung und Verkehrsangebotserweiterungen (Verkehrsverträglichkeit/Verkehrsfolgen, Raumverträglichkeit/Siedlungsfolgen)
- ▶ Förderung verkehrssparsamer Siedlungsstrukturen (Kompaktheit, Dichte, Mischung)
- ▶ Regionale Kooperationen, Aushandlungs- und Ausgleichssysteme stärken (Zentrenkonzepte für Einzelhandel, Freizeit, Standortkonzepte für Wohnen und Gewerbe; Regionale Flächennutzungspläne, Raumordnerische Verträge)

Integrationsstrategie in Europa

- ▶ Verkehrsinfrastruktur ausbauen und Finanzierung sichern
- ▶ Protektionismen verringern (z.B. Beihilfenkontrolle, Vergaberecht)
- ▶ Harmonisierung der Energiebesteuerung
- ▶ Aufbau Europäische Verkehrswegeplanung, Koordination mit Nachbarländern

Neupositionierung des öffentlichen Interesses

- ▶ Staatsanteil der Verkehrsinfrastruktur
- ▶ Märkte und Bestellerfunktionen für öffentliche Leistungen
- ▶ Sicherung des Verkehrsangebotes in Krisenzeiten
- ▶ Innovationen als öffentliches Interesse