ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hesse, Markus; Scholl, Bernd; Beckmann, Klaus J.

Book Part

Grundprinzipien einer nationalen Strategie für eine integrierte Raum- und Verkehrsentwicklung: Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Arbeitskreises

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Hesse, Markus; Scholl, Bernd; Beckmann, Klaus J. (2010) : Grundprinzipien einer nationalen Strategie für eine integrierte Raum- und Verkehrsentwicklung: Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Arbeitskreises, In: Hesse, Markus (Ed.): Neue Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Strategien für die großräumige Verkehrsentwicklung, ISBN 978-3-88838-062-4, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 116-121

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/59925

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Klaus J. Beckmann, Markus Hesse, Bernd Scholl

Grundprinzipien einer nationalen Strategie für eine integrierte Raum- und Verkehrsentwicklung – Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Arbeitskreises

Gliederung

1 Veränderte Rahmenbedingungen für eine integrierte Raum- und Verkehrsentwicklung
2 Gegenstände von „Integration“
3 Eckpunkte einer integrierten Verkehrsinfrastrukturpolitik
4 Integrierte Raumentwicklung im Zeichen wachsender Disparitäten
Literatur

Bei stets begrenzten Mitteln ist die Konzentration auf Schwerpunkte des Handelns unerlässlich, wenn ein möglichst effektiver Gebrauch der knappen Ressourcen erreicht werden soll. Dies gilt auch für die erheblichen Mittel, die für den Erhalt, die Erneuerung, den Ausbau sowie den Betrieb der Verkehrsinfrastrukturen eingesetzt werden.

Strategien sollen die Verwendung der Mittel über viele Jahre, und dies bei wechselnden Rahmenbedingungen leiten. Sie sind damit gleichsam Richtschnur für zukünftiges Handeln und Entscheiden.

Das Bilden von Schwerpunkten ist dabei Kernelement. Entscheidungen dafür sind aber nur auf der Basis geeigneter Informationen über Zustände, Zustandsveränderungen und Wirkungen, d. h. Übersichten möglich. Schwerpunktbildung und Übersicht bedingen sich und sind unverzichtbarer Bestandteil jeder vorwärts gewandten Strategie, die über einen langen Zeitraum richtungweisend sein soll.

Der Arbeitskreis hat in den vorangehenden Kapiteln festgestellt, dass im Bereich der großräumigen Verkehrsentwicklung eine solche Strategie vermisst wird bzw. vorhandene Strategien erhebliche Defizite aufweisen. Die im Gefolge einer erfolgreichen Strategie zu erreichende Planungssicherheit ist ein Wert für handelnde und entscheidende Akteure, der nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Eine Strategie für den großräumigen Verkehr muss auch berücksichtigen, dass Investitionen in den Verkehr raumrelevant sind und im Sinne nachhaltiger Lösungen für Raum und Umwelt, also für den gesamten Lebensraum, integrierte Lösungen sein müssen. Damit steigt zwar einerseits der Aufwand für Koordination, Kooperation und Kommunikation im Vorfeld physischer und betrieblicher Maßnahmen, andererseits bergen damit verbundene Anstrengungen jedoch die Chance auf ganzheitliche, umsetzbare Lösungen.

Der Arbeitskreis plädiert deshalb nachdrücklich für einen integrierten Ansatz zukünftiger Raum- und Verkehrsentwicklung, einer daraus zu entwickelnden gemeinsamen großräumigen Raum- und Verkehrsstrategie und schließlich daraus zu folgernden Entscheidungen für den Einsatz der Mittel bezogen auf Raum, Zeit und Investitionen.

1 Veränderte Rahmenbedingungen für eine integrierte Raum- und Verkehrsentwicklung

In Zukunft sind die Möglichkeiten zur Umsetzung einer integrierten Verkehrs(infrastruktur)politik auf der einen Seite zunehmend erschwert, auf der anderen Seite zwingend auszuschöpfen, um eine effektive, effiziente und vor allem zukunftsfähige Raum-, Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung zu sichern. Die dazu notwendigen Politiken haben insbesondere die folgenden „systemexternen" Rahmenbedingungen zu berücksichtigen:

- die demografische und soziale Entwicklung (Sicherung der Teilhabe- und Teilnahmeansprüche), insbesondere unter den Bedingungen der zunehmenden „gesellschaftlichen Alterung" und der wachsenden sozialen Disparitäten,
- die ökonomischen Veränderungen mit prosperierenden Metropolregionen auf der einen Seite, strukturschwachen peripheren ländlichen Regionen und Metropolregionen, die den Strukturwandel noch nicht bewältigt haben, auf der anderen Seite,
- die Folgewirkungen von Globalisierung und Liberalisierung der Märkte, mit ihren Impulsen für eine weitere Entgrenzung der Verkehrsnachfrage – allerdings möglicherweise gedämpft und mit starken Impulsen für eine Umstrukturierung der Produktions-, Austausch-, Logistik- und Transportprozesse durch die Weltwirtschaftskrise versehen (Wissenschaftlicher Beirat BMVBS 2009a),
- die Umwelt- und vor allem Klimaschutzanforderungen hinsichtlich Flächenbeanspruchungen, Lärmimmissionen, NO_x- und Feinstaubimmissionen sowie CO_2-Emissionen,

Auch innerhalb der Handlungslogiken und Programmstrukturen einer integrierten Verkehrs(infrastruktur)politik verschärfen sich die Ausgangsbedingungen, vor allem durch:

- die Knappheit der öffentlichen Finanzmittel für Investitionen (Neubau, Erhaltung),
- den Bedarf an einer effizienten Erhaltung/Unterhaltung der Verkehrsinfrastrukturen,
- die Kostenremanenz vorhandener Verkehrsinfrastrukturen.

2 Gegenstände von „Integration"

Die Forderung nach einer „Integration" der verschiedenen Entscheidungsebenen und Gegenstandsbereiche im Rahmen der großräumigen Verkehrssystemgestaltung ist nicht neu. Sie ist zugleich aber auch mit einem hohen programmatischen bzw. praktischen Anspruch verbunden, dessen Umsetzung an wichtige Voraussetzungen geknüpft ist. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund erklärt sich die Diskrepanz zwischen dem diesbezüglichen programmatischen Stand der Diskussion und seiner nur begrenzten praktischen Umsetzung.

Das Ziel der „Integration" richtet sich hier auf verschiedene Gegenstandsbereiche: die jeweiligen Maßnahmenarten im Verkehrssektor (Bau, Betrieb, Organisation, Verkehrsmanagement und Verkehrslenkung, Rechtsetzung, Information und Beratung), die verschiedenen Verkehrsträger (Straße, Schiene, Luft, Wasserstraße), die betroffenen räumlichen Ebenen (Europa, Bund, Länder, Regionen, Städte, Gemeinden), die sektoralen Fachpoliti-

ken (Raumentwicklung, Wirtschaft und Verkehr) sowie schließlich die Zeithorizonte der Betrachtung (Kurz-, Mittel- und Langfristigkeit).

Bisher sind entsprechende konzeptionelle Überlegungen in Richtung einer solchen integrierten Verkehrsinfrastrukturpolitik zwar durchaus elaboriert ausgearbeitet, aber nur rudimentär durchgesetzt. Es fehlen zudem Betrachtungen zur Zuverlässigkeit der Verkehrsangebote (Störungen), Betrachtungen unter Beachtung der Lebenszyklen der Verkehrsanlagen (Erhaltung, zeitabhängige Nachfrage/Belastungen), Betrachtungen im Rahmen von Zielszenarien der Erreichbarkeiten, der Teilhabe-/Teilnahme- und Austauschmöglichkeiten, der Umweltwirkungen, der Ressourcenbeanspruchungen und der Klimawirkungen.

Integrationsforderungen und deren Durchsetzung scheitern vor allem auch an „kontraproduktiven" Rahmenbedingungen – insbesondere an Fehlsignale setzenden Preis- und Kostenstrukturen, an einer mangelnden Berücksichtigung der Wechselwirkungen von Raumstrukturen (Standortmustern, Standortproduktion) und Erreichbarkeitsstrukturen sowie an der mangelnden Kooperation auf den einzelnen Betrachtungsebenen und zwischen den Betrachtungsebenen (intramodal, intermodal, intersektoral).

Eine wirksame Integration setzt voraus:

- eine konsistente und umfassende Strategieplanung „Mobilität und Transport" unter Einbindung des vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erarbeiteten „Masterplans Güterverkehr und Logistik", der aufbauend auf einem intensiven Beteiligungsprozess von Wissenschaft und Stakeholdern für den Handlungsbereich Güterverkehr und Logistik ein gesamthaftes Handlungskonzept – bestehend aus infrastrukturellen, organisatorischen, rechtlichen, informatorischen sowie ausbildungsbezogenen Maßnahmen – erarbeitet hat, das 2009 auch schon hinsichtlich der Umsetzung einer Evaluation unterzogen worden ist (BMVBS 2008),
- ein verbessertes und zielgerichtetes Zusammenwirken der Akteure der Verkehrssystemgestaltung wie Gebietskörperschaften, Fachplanungsträger, Wirtschaft, Interessengruppen und Zivilgesellschaft,
- die Organisation eines kontinuierlichen, aber in seinen Aufwänden begrenzten Arbeits- und Abstimmungsprozesses,
- methodische Erweiterungen und Weiterentwicklungen der Infrastrukturbedarfsplanung (Wissenschaftlicher Beirat BMVBS 2009b).

3 Eckpunkte einer integrierten Verkehrsinfrastrukturpolitik

Vor diesem Hintergrund hätte eine ernsthaft betriebene Integration bei der Beurteilung investiver Maßnahmen für großräumige Verkehrswege (vor allem des Bundes) in Zukunft folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Ersatz-, Erneuerungs-, Ausbau- und Neubaumaßnahmen sind gleichwertig nebeneinander zu behandeln, um gesamtwirtschaftliche Effizienz, betriebswirtschaftliche Rentabilität, vor allem aber auch raumordnerische Wirkungen sowie Umwelt- und Klimawirkungen angemessen vergleichend und prioritätensetzend berücksichtigen zu können.

- Die Zuverlässigkeit des Gesamtverkehrssystems muss stärker als bisher angestrebt werden, um Erreichbarkeiten (Anbindung und Verbindung) für Teilhabe und Teilnahme der Menschen, für wirtschaftliche Austauschprozesse verlässlich zu sichern und dabei einen effizienten Mittel- und Ressourceneinsatz zu gewährleisten.
- Betriebliche, organisatorische, rechtliche und informatorische Maßnahmen sowie deren investive Voraussetzungen müssen verstärkt eingestellt und berücksichtigt werden (Verkehrsmanagement, Telematik, Mobilitätsmanagement).
- Der Einsatz von nutzungsabhängigen Instrumenten (Preise), wie Maut, zur zeitlichen und räumlichen Lenkung als auch zur modalen Verlagerung muss erweitert und in seinen Potenzialen ausgeschöpft werden. Die Umsetzung dieser Instrumente kann einen wesentlichen Beitrag zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung leisten.

In der Konsequenz eines solchen Ansatzes müssen sich Ausbauprioritäten noch stärker als heute an systemrelevanten Kapazitätsdefiziten (Engpässen) orientieren, um die Zuverlässigkeit der Verkehrsangebote zu sichern. Für die gesamte Wirtschafts- und Sozialentwicklung in Deutschland sind Prioritäten auf Investitionen vor allem auf Hauptachsen der Verkehrsträger im europäischen Zusammenhang und zwischen den deutschen Ballungsräumen zu legen. Dies betrifft Strecken im Zuge der Transeuropäischen Netze TEN-T, die Anbindungen von wichtigen Grenzübergängen, Hafenhinterlandanbindungen, Anbindungen von Flughäfen interkontinentaler und internationaler Bedeutung sowie großräumige interregionale Verkehrsverbindungen außerhalb der TEN (European Commission 2004). Kriterien der Anbindung/Verbindung bzw. Raumerschließung müssen sich in Räumen mit demografischen und ökonomischen Schrumpfungstendenzen an zu definierenden Mindeststandards orientieren.

Im Rahmen der multimodalen Verkehrssystemgestaltung des Bundes müssen Beurteilungen von Einzelprojekten oder Projektkollektiven überlagert auf folgenden Ansätzen aufbauen:

a) Szenarien der ökonomischen, sozialen, technologischen, ökologischen und räumlichen Entwicklung (z. B. unter Annahmen zur Umsetzung der Leitbilder der Raumordnung),

b) Szenarien der verkehrsrelevanten ordnungs-, finanz-/steuer- und umweltpolitischen Rahmenbedingungen,

c) System-/Programmkonzepte der Verkehrssystemgestaltung,

d) Betriebskonzepte für die einzelnen Verkehrsinfrastrukturen,

e) inter- und multimodale Abschätzungen von Verkehrsumfang, Verkehrsaufteilung, Verkehrsverteilung und Verkehrsanbindung.

Vor einer Betrachtung von Einzelmaßnahmen (Projekte) sind Konzeptionen von Systemalternativen der Verkehrssystemgestaltung und Untersuchungen von deren Wirkungen (Programmbeurteilung) unverzichtbar, um soziale und wirtschaftliche Effekte sowie großräumige Umwelteffekte ganzheitlich berücksichtigen zu können. So würden auch bisher vernachlässigte Wirkungen aus Rückkopplungen/Wechselwirkungen – z. B. Wirkungen der Verkehrsentwicklung auf Raumstrukturen, Sozialverhältnisse und Wirtschaftsstrukturen – beschreibbar und beurteilbar.

4 Integrierte Raumentwicklung im Zeichen wachsender Disparitäten

Mit Blick auf die räumliche Entwicklung stellen regionale Disparitäten der Verkehrsinfrastrukturkapazitäten ein besonderes Problem dar, dessen Brisanz gegenwärtig – nach einer längeren Periode der Konvergenz – augenscheinlich wieder zunimmt. Zum einen ergibt sich in Folge einer Konzentration des Verkehrsaufkommens auf Ballungszentren und dortige Teilnetze (Knotenpunktfunktion) eine starke Überlastung der Verkehrsinfrastruktur in diesen Bereichen; dieser steht zum anderen eine Unterauslastung in den demografisch schwächeren Regionen gegenüber. Ungeklärte Konflikte liegen vor allem auf den Feldern Intermodalität im Fernverkehr sowie Multimodalität im Fern- und Nahverkehr vor.

Die Raumordnungspolitik hat auf diese Entwicklungen – veränderte Rahmenbedingungen einerseits, Zunahme von regionalen Disparitäten andererseits – mit der Formulierung neuer Leitbilder und Zielvorstellungen reagiert. Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung richten sich auf ökonomische Wettbewerbsfähigkeit, soziale Daseinsvorsorge und Schutz sowie Management der Kulturlandschaften. Sie werfen mit Blick auf eine Integration von Raumordnung und Verkehr jedoch noch zahlreiche Fragen auf. Einerseits wurden bisher keine den Leitbildern zugeordneten Gesamtverkehrskonzepte erarbeitet; andererseits sind die verkehrlichen Implikationen, die den räumlichen Entwicklungsvorstellungen der Leitbilder unterliegen, ungeklärt. Dies gilt beispielsweise für das Leitbild der „Verantwortungsgemeinschaften“ von Metropolregionen, und zwar sowohl quantitativ (Verkehrsströme, Verkehrsangebote) als auch modal (Verkehrsträger) und qualitativ (Standards); dies gilt schließlich auch für die verkehrlichen Aspekte im Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“, die u. E. bisher nicht angemessen berücksichtigt sind.

Im Sinne der Sicherung und Weiterentwicklung des polyzentralen Siedlungssystems in Deutschland und Europa sowie der gesamthaften wirtschaftlichen Entwicklung ergibt sich ein verstärktes Erfordernis der Erhaltung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Verkehrsqualität von Hauptachsen des Fernverkehrs, die prioritär ausgebaut und erneuert werden müssen. Dabei sind die Implikationen für den Regionalverkehr sowie die regionale und lokale Siedlungsentwicklung frühzeitig und integriert zu berücksichtigen. Vor allem müssen Konkurrenzen von Personen- und Güterverkehr, von Fern- und Nahverkehr um Kapazitäten der Verkehrssysteme – insbesondere im Schienenverkehr – geklärt und bewältigt werden, um unerwünschte Verdrängungseffekte und deren Folgewirkungen zu vermeiden. Verdrängungswirkungen beispielsweise von vertakteten Regionalverkehren bedeuten gegebenenfalls eine Gefährdung der regional gelungenen Integration von Siedlungs- und Verkehrs(infrastruktur)entwicklung – beispielsweise in Form einer schienengestützten Siedlungsentwicklung.

Die Weiterentwicklung der großen Verkehrskorridore ist künftig noch stärker als bisher mit dem Anspruch konfrontiert, ökologische Nachhaltigkeit, ökonomische Effizienz und soziale Ausgewogenheit zu verbinden. Die Raumordnungs- und Umweltpolitik hat hierzu, teilweise unterstützt durch die Europäische Union, mit der Umweltverträglichkeitsprüfung und integrierten Bewertungsmodellen ein differenziertes Set von Instrumenten entwickelt, das dabei zum Einsatz kommen muss. Der zukünftige Bedarf der Infrastrukturpolitik wird vermutlich vorrangig im Bereich der Bestandsverbesserung und -unterhaltung liegen müssen. Ebenso wie im Fall der Metropolregionen und großen Stadtregionen bilden

Verkehrs- bzw. Verdichtungskorridore wichtige Aufgabenfelder für eine abgestimmte Planung, die Leitvorstellungen der Raumentwicklungspolitik mit denjenigen der Verkehrsinfrastrukturpolitik integriert.

Nicht zuletzt mit Blick auf die Anforderungen des Ressourcenschutzes, die notwendigen verkehrlichen Beiträge zum Klimaschutz sowie die anstehende Bewältigung von Klimafolgen bedürfen die bisherigen Ansätze der Bewertung von verkehrspolitischen Handlungsstrategien wie auch von einzelnen Verkehrsprojekten insbesondere im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung einer grundsätzlichen Überprüfung. Dies gälte entsprechend für einen „Masterplan Mobilität", sollte den vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Verkehr (Wissenschaftlicher Beirat BMVBS 2009b) erarbeiteten Vorschlägen gefolgt werden. Diese Vorschläge zielen insbesondere darauf ab, die Verkehrssystemgestaltung auf Bundesebene einer deutlichen Zielorientierung zu unterziehen – beispielsweise durch Vorgabe von CO_2-Minderungszielen, Flächensparzielen, Zielen der Verbesserung der Verkehrssicherheit oder von Erreichbarkeitsstandards für Zentrale Orte. Da diese Ziele letztlich das Gesamtverkehrssystem des Bundesfernverkehrs betreffen, schlägt der Beirat eine „Strategieplanung" mit zugehörigen Wirkungsanalysen und Wirkungsbewertungen vor. Diese Strategieplanung wäre der Bewertung von Einzelprojekten vorgeordnet und würde diese vereinfachen. Vom Beirat wird bei dieser Vorgehensweise auch ein Vorteil darin gesehen, dass auf der Strategieebene und damit auf der Ebene des Gesamtverkehrssystems die Wechselwirkungen mit Bevölkerungsentwicklung (z. B. räumliche Verteilung), Wirtschaft und Raumentwicklung abgebildet und in der Bewertung berücksichtigt werden können.

Strategisch wäre es insofern eine wichtige Voraussetzung von Integration, dass die verschiedenen Ebenen der Raumentwicklungspolitik, Klimapolitik, Wirtschaftspolitik sowie Finanz-/Haushaltspolitik stärker miteinander verzahnt werden. Die Ausgestaltung der großräumigen Verkehrskorridore bietet u. E. Anknüpfungspunkte und Potenziale, eine solche Art der Politikintegration zu praktizieren, wenn politischer Wille, planerische Kompetenz und vorurteilsfreie ökonomische Bewertung miteinander verknüpft werden.

Literatur

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008): Masterplan Güterverkehr und Logistik. Berlin. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1057628/Masterplan-Gueterverkehr-und-Logistik.pdf (11.08.2009).

European Commission, DG Energy and Transport (2004): Trans-European Transport Networks. Luxembourg.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009a): Stellungnahme „Krise als Chance: Neue Prioritäten in der Verkehrspolitik". Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (2009b): Stellungnahme „Strategieplanung, Mobilität und Transport – Folgerungen für die Bundesverkehrswegeplanung". Berlin.