

ifmo-studien

Institut für Mobilitätsforschung (Hrsg.)

Eine Forschungseinrichtung der BMW Group

D. Bruckmann, U. Nehren, V. Rieken, J. Schönharting
K. Stöcker

**Untersuchung der Auswirkungen ausgewählter
politischer Entscheidungen auf Verkehr und Umwelt**

Impressum

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme
D. Bruckmann, U. Nehren, V. Rieken, J. Schönharting
K. Stöcker
Untersuchung der Auswirkungen ausgewählter politischer
Entscheidungen auf Verkehr und Umwelt
Inst. für Mobilitätsforschung, 2000
(ifmo-studien)
ISBN 3-932169-24-7

Herausgeber:
Institut für Mobilitätsforschung
Eine Forschungseinrichtung der BMW Group
Charlottenstraße 43
10117 Berlin
Tel: +49(0)30-203004-0
Fax: +49(0)30-203004-29
www.ifmo.de
Verlag: BMW AG
1.Aufl.2000; 300 Exemplare

Einbandgestaltung: de'blik,berlin
Druck: Papyrus Druck GmbH
Berlin 2000

Geleitwort

Über die Folgen des Verkehrs wird oft diskutiert und nicht selten gestritten. Beteiligte sind Vertreter der Politik, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der entsprechenden Verbände. Zu den bevorzugten Themen gehören die Auswirkungen auf die Umwelt, die zunehmende Anzahl an Fahrzeugen auf unseren Straßen und die damit verbundenen Belästigungen, wie Lärm und sonstige Emissionen. Gleichzeitig wird über Maßnahmen debattiert, die geeignet sein könnten, die kritisierten Aspekte abzustellen oder mindestens zu verbessern.

Aber auch für den Einzelnen, in seiner Rolle als Verkehrsteilnehmer, ist dieses Thema spätestens dann von persönlichem Interesse, wenn er selbst im Stau steht, in überfüllten Zügen keinen Sitzplatz findet, an einer stark befahrenen Straße wohnt oder sich auf andere Art und Weise durch den Verkehr und seine Auswirkungen eingeschränkt fühlt.

Mobilität und insbesondere Verkehr aber pauschal nur als negative Begleiterscheinung unseres Wohlstandes und unseres Fortschrittes zu diskreditieren und nach generellen Einschränkungen und Verboten zu rufen, würde bedeuten, an Symptomen und nicht an Ursachen anzusetzen. Es besteht kein Zweifel, dass in einer Umwelt mit begrenzten Ressourcen, Verkehr nicht unbegrenzt und unkoordiniert weiter wachsen kann. Ein Eingreifen in das System "Verkehr" muss aber idealerweise dort ansetzen, wo er ausgelöst wird, um erfolgreich zu sein. Hierzu ist zu allererst Transparenz über die Verkehrsentstehung vonnöten.

In der vorliegenden Studie wird untersucht, inwieweit sich politische Entscheidungen, die – auf den ersten Blick – nichts mit Verkehr und dessen Wachstum zu tun haben, letztlich doch auf den Verkehr auswirken.

Selbstverständlich hätten auch unternehmerische Entscheidungen oder Entscheidungen von Einzelhaushalten unter dem Aspekt betrachtet werden können, inwieweit durch sie – gewissermaßen als Begleiterscheinung einer Entscheidung – Verkehr induziert wird. Politische Entscheidungen als Untersuchungsfeld zur Erklärung von Verkehrswachstum schienen deshalb besonders interessant, weil auch ordnungspolitische Maßnahmen zur Verringerung der negativen Auswirkungen des Verkehrs ebenfalls auf politischen Entscheidungen basieren. Insofern wird gerade an diesem Beispiel die Problematik deutlich, dass auf der einen Seite Verkehr als Voraussetzung für das Erreichen bestimmter politischer Ziele akzeptiert wird, aber auf der anderen Seite durch politische Entscheidungen anderer Ressorts eingeschränkt werden soll.

Dabei geht es uns nicht um Kritik an den politischen Entscheidungen, sondern um mehr Transparenz und Rationalität im Umgang mit dem Thema Verkehr. Dies erscheint vor allem deshalb wichtig, weil sich Verkehr in einem komplexen Umfeld abspielt, in dem unterschiedlichste Ideologien und Zielsetzungen aufeinander treffen und in dem Dialog- und Kompromissbereitschaft eine wesentliche Voraussetzung für eine konsensorientierte Gestaltung ist.

Wir wünschen uns deshalb, dass die Ergebnisse dieser Studie zur vertieften Auseinandersetzung über die Hintergründe von Verkehrswachstum anregen bzw. darüber, wie man die Vorteile einer wachsenden Mobilität maximiert, bei gleichzeitiger Minimierung der Nachteile.

Wir wünschen uns aber auch, dass diese Auseinandersetzungen zwischen den unterschiedlichen Gruppierungen in einer Atmosphäre gegenseitiger Achtung und

Akzeptanz verlaufen, da es gerade bei diesem Thema nicht darum geht, wer Recht hat, sondern, wie der beste Kompromiss aussieht, der gesellschaftlich akzeptiert werden kann und der gleichzeitig nachhaltige Wirkung hat.

Dipl.-Ing. Detlef Frank
Leiter Wissenschafts- und Forschungs-
politik der BMW Group
Stellv. Vorsitzender des Kuratoriums
des Instituts für Mobilitätsforschung

Dr. Walter Hell
Leiter des
Instituts für Mobilitätsforschung

Kurzfassung

Die Gestaltung von Verkehr und seinen Rahmenbedingungen ist heute, von der europäischen bis zur kommunalen Ebene, eine der wichtigen politischen Aufgaben. Forderungen nach mehr Umweltschutz und Ressourcenschonung stehen Anforderungen nach dem Ausbau der Verkehrsnetze entgegen. Die Kenntnis der Ursachen des Verkehrs ist aber eine wichtige Voraussetzung für seine Gestaltung und Beeinflussung.

Vor diesem Hintergrund versucht die vorliegende Untersuchung zu erkunden, inwieweit auf den Ebenen der Europäischen Union und in Deutschland – des Bundes, der Länder und der Kommunen – politische Entscheidungen gefällt werden, deren primäre Zielsetzungen nichts mit Verkehr zu tun haben, die aber dennoch verkehrliche Relevanz haben.

Eine Überprüfung der Auswirkungen solcher Entscheidungen auf Verkehr und Umwelt ist bisher nur von der Verkehrsauswirkungsprüfung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen bekannt. Die Ergebnisse haben – in der Abwägung mit anderen politischen Zielsetzungen – jedoch keine Veränderung im Entscheidungsprozess herbeigeführt.

In vorliegendem Projekt werden politische Entscheidungen der Jahre 1994 und 1995 überprüft. In der Summe sind es 600 Entscheidungen der EU, 799 Entscheidungen des Bundes, 323 Entscheidungen des Landes Nordrhein-Westfalen und 221 Entscheidungen der Stadt Essen.

Es zeigt sich, dass es auf allen politischen Ebenen und in allen Politikbereichen eine hohe Anzahl an Entscheidungen gibt, die eine verstärkte Mobilität für das Erreichen ihrer Ziele zur Voraussetzung oder als Folge haben. Es wird aber auch festgestellt, dass erst die Summe der Auswirkungen wahrnehmbar verkehrserhöhend ist, und somit auch Entscheidungen in nicht verkehrsbezogenen politischen Bereichen als Quelle für Verkehrswachstum nicht zu vernachlässigen sind.

Mobilität grundsätzlich in Frage zu stellen, ist danach kein zielführender Ansatz. Vielmehr muss Mobilitätswachstum für zahlreiche Zielsetzungen hingenommen werden. Allerdings wäre eine bessere Koordinierung der Entscheidungen zwischen und innerhalb der einzelnen Politikbereiche wünschenswert.

Um die vielfältigen Auswirkungen politischer Entscheidungen möglichst frühzeitig abschätzen zu können, braucht es Transparenz von Abläufen und Zielen, denn die Politik muss sich auf eine weiter wachsende Mobilität einstellen.

ifmo-studien

Abstract

The planning and organisation of traffic and the conditions affecting it are today among the most important tasks facing the political sector, from the European level right down to the local community. The need for expansion of the traffic infrastructure is at odds with demands for increased protection of the environment and better conservation of resources. But understanding what causes traffic growth to begin with is an essential prerequisite for its management and influencing.

Against this background, the present study seeks to ascertain the extent to which policy decisions not directly aimed at traffic concerns tend nonetheless to induce its growth, on the EU, federal, state, and municipal level.

Thus far, the only known review of the effects of such policy on traffic and the environment is the traffic impact analysis conducted by the German Ministry of Transport, Building and Housing. However, the results of the analysis – other political objectives taken into consideration – were unable to bring about any modifications in the decision process.

Our own project analyses policy from 1994 and 1995, including 660 EU decisions, 799 at the federal level, 323 from the state of North Rhine-Westphalia, and 221 in the city of Essen.

It turns out that there is a considerable number of decisions on all levels and in all sectors of the political sphere that involves increased mobility as a prerequisite for attaining their respective goals. The study shows furthermore that a perceivable increase in the volume of traffic only arises from the cumulative effect of these policy decisions – thus demonstrating that policy itself cannot to be overlooked as a factor in traffic growth.

To call the existence of mobility into question, therefore, could hardly be viewed as a goal-oriented approach. One prospect for improvement certainly lies in the improved coordination of decision-making processes among and within the various political arenas, which might considerably alleviate the problem, but will not solve it.

In all probability, it will always come down to finding a compromise between two diametrically opposed goals. In order that the various impacts of policy decisions can be assessed in advance, clarity is needed in processes and objectives, because the public sector has no choice but to adjust to the reality of ever-increasing mobility.

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort _____ 3

Kurzfassung _____ 5

Abstract _____ 7

Inhaltsverzeichnis _____ 9

Autorenverzeichnis _____ 10

Verzeichnisse _____ 11

 Abbildungsverzeichnis _____ 11

 Tabellenverzeichnis _____ 12

1 Einführung _____ 13

2 Bisherige Untersuchungen zur Auswirkung von politischen Entscheidungen auf den Verkehr _____ 15

 2.1 Verkehrsauswirkungsprüfung des BMV _____ 15

 2.2 Untersuchung des Umweltbundesamtes 1998 _____ 17

 2.2.1 Überblick _____ 17

 2.2.2 Fallbeispiel Wohnungsbauförderung _____ 18

 2.2.3 Fallbeispiel Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ _____ 19

 2.2.4 Fallbeispiel Ladenschlussgesetz _____ 20

 2.2.5 Fallbeispiel Aufhebung des Briefmonopols _____ 20

 2.2.6 Schlussfolgerungen _____ 21

 2.3 Untersuchungen zur Verkehrsvermeidung und Verkehrsverlagerung _____ 22

3 Methodisches Vorgehen _____ 25

 3.1 Rahmenbedingungen und Begriffe _____ 25

 3.1.1 Räumliche und zeitliche Abgrenzung _____ 25

 3.1.2 Inhaltliche Abgrenzung _____ 25

 3.1.3 Politikbereiche und ihre Beziehungen _____ 27

 3.1.4 Behandlung der Auswirkungen verkehrsinfrastruktureller Entscheidungen _____ 32

 3.2 Systematik von Zielen und Wirkungen politischer Entscheidungen _____ 33

 3.2.1 Systematik der Ziele im Hinblick auf die Verkehrsentwicklung _____ 33

 3.2.2 Systematik der verkehrlichen Folgen politischer Entscheidungen _____ 36

 3.3 Der Mit-/Ohne-Fall-Vergleich _____ 39

 3.4 Das Analyse-Verfahren _____ 40

 3.4.1 Grobanalyse _____ 40

 3.4.2 Feinanalyse _____ 41

4 Analyse politischer Entscheidungen aus den Jahren 1994 und 1995 _____ 43

4.1	Analyse der Entscheidungen auf EU-Ebene	43
4.1.1	Gliederung der ausgewählten Entscheidungen nach Politik- und Themenbereichen	43
4.1.2	Verkehrsrelevanz der Entscheidungen	46
4.1.3	Detaillierte Diskussion anhand von Beispielen	49
4.1.4	Schlussfolgerungen	51
4.2	Analyse der Entscheidungen auf Bundesebene	53
4.2.1	Gesamtanzahl der ausgewählten Entscheidungen	53
4.2.2	Beispiele für die detaillierte Diskussion	57
4.2.3	Schlussfolgerungen	62
4.3	Analyse der Entscheidungen auf Landesebene	63
4.3.1	Gesamtanzahl der ausgewählten Entscheidungen	63
4.3.2	Beispiele für die detaillierte Diskussion	67
4.3.3	Schlussfolgerungen	71
4.4	Analyse der Entscheidungen auf kommunaler Ebene	72
4.4.1	Gesamtanzahl der ausgewählten Entscheidungen	72
4.4.2	Beispiele für die detaillierte Diskussion	77
4.4.3	Schlussfolgerungen	84
4.5	Zusammenfassung	85
5	Ausblick	89
6	Literatur	91
Anhang		93
Begriffe zu Verkehr und Umwelt		93
Rechtsrahmen für Entscheidungen auf EU-Ebene		95
Fragenkatalog zur Einstufung der Verkehrsrelevanz politischer Entscheidungen		97
Beispiele für die Ermittlung der Verkehrsrelevanz von Entscheidungen auf EU-Ebene		99

Autorenverzeichnis

Univ.-Prof. Dr. techn. Jörg Schönharting _____ Universität GH Essen
Dipl. Volksw. Viola Rieken _____ Wiss. Assistentin, Universität GH Essen
Dipl.-Ing. Dirk Bruckmann _____ Wiss. Assistent, Universität GH Essen
Dr.-Ing. Konrad Stöcker _____ SSP Consult, Bergisch Gladbach
Dipl.-Geogr. Udo Nehren _____ SSP Consult, Bergisch Gladbach

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Teilszenario (TS) „Verkehrsentstehung“	23
Abbildung 3.1: Darstellung der Politikbereiche auf den verschiedenen Entscheidungsebenen	28
Abbildung 3.2: Darstellung der Vernetzung politischer Entscheidungen	29
Abbildung 3.3: Systematik politischer Entscheidungen im Hinblick auf ihre Verkehrsrelevanz	35
Abbildung 3.4: Allgemeines Schema zur Abbildung der Beziehung zwischen politischen Entscheidungen, privaten Akteuren und realen verkehrlichen Wirkungen	36
Abbildung 3.5: Gliederung des Verkehrsverhaltens von privaten Haushalten, Betrieben und Gebietskörperschaften in die Bereiche „Quelle“, „Weg zwischen Quelle und Ziel“ und „Ziel“	37
Abbildung 3.6: Elemente des Verkehrsverhaltens, die durch eine politische Entscheidung beeinflusst werden können	39
Abbildung 3.7: Thematische Gruppierung der Entscheidungen, differenziert nach Politikbereichen und Themengruppen	41
Abbildung 4.1: Entscheidungen im Bereich der EU in den Jahren 1994 und 1995 nach Politikbereichen	44
Abbildung 4.2: Beeinflussung von Fahr- und Transportleistungen durch verschiedene Handlungsbereiche der EU	48
Abbildung 4.3: Anzahl der Gesetze und Verordnungen 1994 und 1995 auf Bundesebene sowie Umfang der Bundeshaushalte in diesen Jahren	53
Abbildung 4.4: Gesetze und Verordnungen (Summe aus 1994 und 1995), differenziert nach Politikbereichen	54
Abbildung 4.5: Ausgaben des Bundes nach Hauptfunktionen	55
Abbildung 4.6: Potenziell verkehrsrelevante Entscheidungen des Bundes	57
Abbildung 4.7: Stoff- und Materialströme zur Altautoverordnung	58
Abbildung 4.8: Gruppen der vom Berlin/ Bonn-Gesetz direkt Betroffenen	61
Abbildung 4.9: Anzahl Gesetze und Verordnungen 1994 und 1995 auf Ebene des Landes NRW sowie Umfang der Haushalte in diesen Jahren	63
Abbildung 4.10: Verteilung der Entscheidungen auf die Ministerien	64
Abbildung 4.11: Verteilung der Ausgaben des Landes NRW nach Aufgabenbereichen in den beiden Jahren 1994 und 1995	65
Abbildung 4.12: Verkehrsrelevanz der Entscheidungen	66
Abbildung 4.13: Anzahl Satzungen und Verordnungen 1994 und 1995 auf Ebene der Stadt Essen und Umfang der Haushalte in diesen Jahren	72

Abbildung 4.14: Anzahl Entscheidungen nach Dezernaten	73
Abbildung 4.15: Verwaltungshaushalt von Essen in den Jahren 1994 und 1995, gegliedert nach Einzelplänen	74
Abbildung 4.16: Unterabschnitte aus Einzelplan 3: Aalto-Theater, Bühnen und Philharmonisches Orchester, Städtische Museen	75
Abbildung 4.17: Einnahmen und Ausgaben für Einzelplan 5: Gesundheit, Sport und Erholung	75
Abbildung 4.18: Verkehrsrelevanz der Entscheidungen	77
Abbildung 4.19: Nutzungskonzept für das Bebauungsplangebiet	78
Abbildung 4.20: Von einer Umsiedlung des Essener Nordens betroffene Gruppen	79
Abbildung 4.21: Zielkonflikte zwischen Museum und Kommune	81
Abbildung 4.23: Alternatives Systemkonzept	83
Abbildung 4.24: Anteile potenziell verkehrsrelevanter Entscheidungen an allen Entscheidungen	86

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Auswahl und Beurteilung von politischen Entscheidungen der Bundesregierung auf der Grundlage der 13 „grünen Prüffragen“	16
Tabelle 3.1: Zuordnung von Begriffen zu politischen Entscheidungen auf den einzelnen Entscheidungsebenen	26
Tabelle 3.2: II bersicht über die in die Analysen einbezogenen Arten von politischen Entscheidungen	27
Tabelle 4.1: Differenzierte Auswertung der Entscheidungen auf EU-Ebene in den Jahren 1994 und 1995 nach Politik- und Themenbereichen	44
Tabelle 4.2: Grobklassifizierung der Entscheidungen	65
Tabelle 4.3: Thematische Gruppierung der Entscheidungen	76
Tabelle 4.4: Anzahl von Entscheidungen in den Jahren 1994 und 1995	85
Tabelle 4.5: Umfang der Haushalte in den Jahren 1994 und 1995	85

1 Einführung

Der motorisierte Verkehr auf Straße, Schiene und in der Luft wächst ungeachtet aller politischen Forderungen nach mehr Umweltbewusstsein, Ressourcenschonung und einer nachhaltigen Entwicklung. Die in verschiedenen Szenarien für den Verkehrsbereich erarbeiteten Aussagen zur verkehrsdämpfenden Wirkung von Maßnahmenbündeln wurden überwiegend nicht Realität. Die erhofften und vorausgesagten positiven Effekte sind ausgeblieben. Beständig hingegen war die Fehleinschätzung in den Verkehrsprognosen, die auf Grund der realen Entwicklungen regelmäßig korrigiert werden mussten.

Wo liegen die Ursachen für diese Fehlprognosen? Warum haben die Versuche, das Wachstum des motorisierten Verkehrs im allgemeinen und das des Straßenverkehrs im besonderen einzuschränken, bisher versagt?

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Hintergründen für das Verkehrswachstum. Es wird untersucht, inwieweit das Umsetzen politischer Entscheidungen, die primär nicht-verkehrsrelevant sind, auf den Ebenen der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen, Verkehrswachstum voraussetzen bzw. inwiefern dies die Folge ist, nachdem die politischen Ziele erreicht worden sind. Außerdem wird geprüft, ob Zielsetzungen auf einer politischen Ebene durch Entscheidungen auf anderen Ebenen oder in anderen Politikbereichen auf Grund mangelnder Koordinierung unberücksichtigt bleiben oder sogar konterkariert werden.

Verkehrswachstum
als Folge politischer
Entscheidungen

Plakative Beispiele für Entscheidungen mit Verkehrswachstum sind:

- die Schaffung eines gemeinsamen Marktes in Europa
- die geplante EU-Osterweiterung
- die Wiedervereinigung Deutschlands
- die Kulturförderung großer Events von Bund, Ländern und Kommunen (z.B. EXPO2000, Love Parade)
- die Zentralisierung von Bildungs-, Verwaltungs- und sonstigen Dienstleistungen.

Schlagzeilen wie: „Dänen drängen auf die dritte Querung der Ostsee“¹ oder „Ruhrfestspiele im Glück: 54.000 Besucher in Recklinghausen“², sind Beispiele dafür, dass Entscheidungen getroffen werden, die – staatlich gefördert – Beiträge zum Verkehrswachstum liefern. Diese Liste kann fast beliebig erweitert werden.

Es stellt sich häufig die Frage, ob den Entscheidungsträgern nicht-verkehrlicher Politikbereiche die verkehrlichen Folgen ihrer Entscheidung immer bewusst sind und ob diese Folgen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Denn auf der anderen Seite steht das Bemühen der für Verkehr und Umwelt Verantwortlichen, Maßnahmenkonzepte zu finden, die das Verkehrswachstum selbst oder wenigstens die negativen Folgen des Verkehrswachstums eindämmen sollen. Aufwendige Szenarioberechnungen suggerieren den für Verkehr politisch Verantwortlichen, dass dem Verkehrswachstum Einhalt geboten werden könnte, würden nur die „richtigen“ Maßnahmen ergriffen.

Bewusstsein
politischer Ent-
scheidungsträger
gegenüber ver-
kehrlichen Folgen

¹ VDI-Nachrichten vom 31.07.1998

² WAZ vom 15.06.1999

Mit den nachfolgenden Ausführungen ist keine Politikkritik beabsichtigt. Vielmehr geht es um den Versuch, mehr Licht in die komplexen Zusammenhänge von politischen Zielsetzungen, Entscheidungen und direkten und indirekten verkehrlichen Wirkungen bei privaten Haushalten, Betrieben und Gebietskörperschaften zu bringen und damit auch um mehr Verständnis für die Vor- und Nachteile und die Hintergründe der zu beobachtenden Verkehrsentwicklung zu werben.

2 Bisherige Untersuchungen zur Auswirkung von politischen Entscheidungen auf den Verkehr³

2.1 Verkehrsauswirkungsprüfung des BMV⁴

Ziel einer Verkehrsauswirkungsprüfung ist, die potenziellen Auswirkungen politischer Entscheidungen auf Verkehr und Umwelt zu ermitteln und die Ergebnisse in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Lediglich verkehrsinfrastrukturelle Maßnahmen werden auf allen politischen Entscheidungsebenen mehr oder minder umfangreichen Verkehrsauswirkungsanalysen unterworfen werden.

Eine generelle Verkehrsauswirkungsprüfung für nichtverkehrliche politische Entscheidungen schreibt bisher nur die Bundesregierung vor. Sie hat mit Kabinettsbeschluss vom 21.06.1995 die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO II) in der Weise geändert, dass – zusätzlich zur Prüfung hinsichtlich der Auswirkungen auf das Haushaltsbudget und zusätzlich zur Prüfung der Verständlichkeit – „bei allen Gesetzen und Rechtsverordnungen die Auswirkungen auf Verkehr und Umwelt genannt werden sollen“.

Die Prüfung basiert auf der Beantwortung von 13 Fragen („grüne Prüffragen“), die sich auf die potenzielle Veränderung der Verkehrsangebote, der Raumstruktur und/oder der Mobilität im Personen- und Güterverkehr beziehen. Es soll damit geprüft werden, ob die anstehende Entscheidung über eine Gesetzesvorlage oder Verordnung Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen und/oder den Verkehrsaufwand haben könnten.⁵

Die Verkehrsauswirkungsprüfung der Bundesregierung ist Ergebnis einer Studie, in der die Prüffragen entwickelt und an nachstehenden 12 Fallbeispielen getestet worden sind⁶. Für die einzelnen Gesetze und Verordnungen ergab sich folgendes abschließendes Urteil im Hinblick auf deren Verkehrsrelevanz (Tab.2.1).

Nach Auskunft des Bundesverkehrsministeriums, das die Erarbeitung der 13 Prüffragen betreut hatte, war das Ergebnis der Prüfung durch die Ressorts im Vorfeld von Entscheidungen fast immer, dass sie als nicht-verkehrsrelevant eingestuft wurden⁷.

Fragebogen der Verkehrsauswirkungsprüfung

³ Einige wichtige Begriffe zu Verkehr und Umwelt, die in dieser Untersuchung verwendet werden, sind im Anhang näher erläutert.

⁴ Seit 1998 Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW).

⁵ Bundesministerium für Verkehr: Prüffragen zur Verkehrsauswirkung von Gesetzes- und Verordnungsvorhaben des Bundes, Bonn, 1996.

⁶ Ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH: Falluntersuchungen für Verkehrsauswirkungsprüfungen (VAP) im Gesetzgebungs- und Ordnungsverfahren des Bundes. Auftrag des Bundesverkehrsministeriums, Forschungsbericht FE-Nr. 90417/94, Heidelberg, 1995.

⁷ Besprechung im Bundesverkehrsministerium in Bonn am 15.10.1998.

Tabelle 2.1: Auswahl und Beurteilung von politischen Entscheidungen der Bundesregierung auf der Grundlage der 13 „grünen Prüffragen“ (Quelle: ifeu-Institut, 1995)

lfd. Nr.	Gesetz/Verordnung	Einstufung im Hinblick auf die Verkehrsrelevanz
1	Gesundheitseinrichtungs-Neuordnungs-Gesetz - GNG – (Neuordnung des Bundesgesundheitsamtes)	ja
2	Zweites Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes (Änderung der Einziehungsaltersgrenze von 28 auf 25 Jahre)	nein
3	Gesetz zur Neuordnung des Erfassungs- und Musterungsverfahrens (Zuständigkeitsflexibilisierung der Kreiswehersatzämter)	ja
4	Gesetz zur zeitlichen Begrenzung der Nachhaftung von Gesellschaftern (Nachhaftungsbegrenzungsgesetz)	nein
5	Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (Änderung der Zuordnung einer Gemeinde von Brandenburg nach Sachsen-Anhalt)	nein
6	Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Nichtanpassung von Amtsgehalt und Ortszuschlag der Mitglieder der Bundesregierung und der Parlamentarischen Staatssekretäre in den Jahren 1992 und 1993	ja
7	Erstes Gesetz zur Änderung des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) 1. Wohnsitz für Minderjährige, Meldepflicht bei Beziehen einer Gemeinschaftsunterkunft	nein
8	Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20.06.1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Berlin/Bonn-Gesetz)	ja
9	Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaues (Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 - WoBauFördG 1994) (Einkommensorientierte Wohnungsbauförderung)	ja
10	Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes (neuer Schlüssel zur Verteilung der Einkommensteuer)	nein
11	Gesetz zur Einführung des Dienstleistungsabends	ja
12	Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV), Entlastung der öffentlichen Abfallentsorgung; Verpflichtung des Vertreibers, Verpackungen in der Nähe der Verkaufsstelle kostenlos zurückzunehmen	ja

Verkehrsauswirkungsprüfung der Bundesregierung

Diese Aussage ist insoweit nachvollziehbar, als auch eine genauere, z.B. auf Fachgutachten gestützte Quantifizierung potenzieller Auswirkungen von politischen Entscheidungen auf den Verkehr auch in spektakulären Fällen kaum wesentliche Änderungen erbracht hätte. Zum Beispiel wirkten sich die Entscheidungen zum Berlin/Bonn-Gesetz verkehrssteigernd aus; es hätte aber niemand den Beschluss in Frage gestellt, auf Grund der damit induzierten Verkehrszuwächse.

Quintessenz aller Überlegungen ist, dass die Größenordnung der verkehrlichen Auswirkungen gemessen z.B. an Durchschnittsbelastungen des Straßen-, Schienen- und Luftverkehrsnetzes eher vernachlässigbar ist. Die einzelne politische Entscheidung verändert demnach das Verkehrsgeschehen in aller Regel räumlich und zeitlich nur marginal. Erst eine große Anzahl von Entscheidungen gleicher Wirkungsrichtung würde einen nennenswerten Beitrag zur Erklärung von Verkehrswachstum leisten.

Andererseits scheint es häufig übergeordnete Argumente für politische Entscheidungen zu geben, die dazu führen, dass deren Umsetzung auch bei umfangreicheren verkehrlichen Auswirkungen nicht in Frage gestellt wird.

2.2 Untersuchung des Umweltbundesamtes 1998

2.2.1 Überblick

Das Umweltbundesamt (UBA) widmete sich dem Thema dieser Untersuchung in einer umfangreichen Studie mit dem Titel „Quantifizierung der Verkehrsentstehung und deren Umweltauswirkungen durch Entscheidungen, Regelwerke und Maßnahmen mit indirektem Verkehrsbezug“⁸. Im Rahmen des Forschungsauftrags wurden folgende Beispiele für politische Entscheidungen behandelt:

UBA-Studie

- Wohnungsbauförderung
- Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur
- Änderung des Ladenschlussgesetzes und
- Aufhebung des Briefmonopols.

Kennzeichnend für diesen Typ von Untersuchung war der Versuch, Wirkungen auf Verkehr und Umwelt auf Grundlage von Simulationsstudien abzuschätzen. Ausgangspunkt war jeweils die Entwicklung eines Szenarios, das die politische Entscheidung exemplarisch in Handlungsweisen Betroffener umsetzte, die dann im Hinblick auf verkehrliche Effekte untersucht werden konnten. Auf der Grundlage der Erkenntnisse zu den verkehrlichen Auswirkungen der politischen Entscheidung wurden alternative Entscheidungsoptionen entwickelt, ebenfalls hinsichtlich der verkehrlichen Folgen beurteilt und mit dem Ausgangsszenario verglichen. Ziel war es, aufzuzeigen, inwieweit Verkehrswachstum nur Folge von „Veränderungen im engeren Verkehrsbereich“ ist (Infrastrukturausbau, Angebot an Verkehrsmitteln, Verkehrskosten) bzw. welche Rolle die „indirekten Entwicklungen (Arbeitsteilung, Produktions- und Logistikkonzepte, Steuer- und Finanzpolitik), gesellschaftliche Trends (Veränderungen der Arbeitswelt, Freizeitstile) oder übergreifende Tendenzen in Raumordnung und Städtebau (Konzentration, Dispersion, Entmischung)“ zur Erklärung von Verkehrswachstum spielen.

Die Untersuchung wurde als Einzelfalluntersuchung angelegt, wobei „typische“ oder zumindest häufig vorkommende Fälle und Konstellationen für die Konkretisierung der Szenarien ausgewählt wurden.

⁸ Holz-Rau, C., Geier, St., Rau, P. Schreiner, J., Arndt, W.-H., Flämig, H., Hesse, M., Rogge, L., Steinfeldt, M., u.a.: Quantifizierung der Verkehrsentstehung durch Entscheidungen, Regelwerke und Maßnahmen mit indirektem Verkehrsbezug. Ufoplan 1996, Forschungsvorhaben 105 60 090, Schlußbericht, Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 1998 (Veröffentlichung in Vorbereitung).

2.2.2 Fallbeispiel Wohnungsbauförderung

Das Fallbeispiel Wohnungsbauförderung wurde vor dem Hintergrund modelliert, dass die wichtigsten Einflussgrößen auf die Wohnstandortentscheidung das Preisgefüge auf dem regionalen Arbeitsmarkt und die Ansprüche an die Wohnung und die Wohnumgebung sind. Bekannt ist, dass die Wohnstandortentscheidungen privater Haushalte in Verbindung mit den Arbeitsplatzstandorten das Pendlerwachstum im Umfeld der großen Arbeitsmarktzentren bestimmt haben. In der Untersuchung wurde analysiert, inwieweit die Wohnbauförderung nach Art und Umfang einen Beitrag zu diesem Verkehrswachstum geliefert hat.

Arbeitsmarkt und Wohnpräferenzen als Einflussfaktoren für die Wohnstandortentscheidung

Grundlage der Wohnungsbauförderung auf Bundesebene ist das zweite Wohnungsbaugesetz (WoBauG), das die Förderung des sozialen Wohnungsbaus und die Eigentumsförderung festlegt. Dabei ist den Bundesländern in der Ausgestaltung der Förderrichtlinien im sozialen Wohnungsbau (Mietwohnungen, Eigenheime) ein weiter Spielraum gelassen. Lediglich die Eigenheimzulage ist mit ihrer Bindung an Einkommensgrenzen bereits auf Bundesebene abschließend geregelt. Die Förderung im sozialen Wohnungsbau hingegen kann an verschiedenste Kriterien, u.a. auch an die Lage des Objekts gebunden werden.

2. WoBauG: Sozialer Wohnungsbau, Eigentumsförderung

Im Mittelpunkt der Simulationsstudien für die Eigentumsförderung stand eine 4-köpfige „Modellfamilie“ mit einem definierten Monatseinkommen und Eigenkapital. Die Modellierung am Beispiel des Modellraums Braunschweig/ Hannover sollte Antwort auf die folgenden Fragen geben:

- Welchen Standorten in der Region lassen sich die Ansprüche an das Haus/ die Wohnung finanzieren?
- An welchem konkreten Standort wird sich der Haushalt niederlassen?
- Welche Konsequenzen hat die Wohnstandortentscheidung für den Verkehr?

Als Variable gingen die Lage des Arbeitsplatzes sowie die Ausgestaltung des Fördermodells ein. Auch der geförderte Mietwohnungsbau wurde umfangreichen Simulationsstudien in analoger Weise unterworfen.

Im Ergebnis zeigte sich, dass die Art der Förderung Auswirkungen auf die Standortwahl des Modellhaushalts hat und somit davon auszugehen ist, dass auch der Verkehrsaufwand im Berufsverkehr variieren wird. Aus dieser Erkenntnis leiten die Autoren Vorschläge für alternative Fördermodelle ab, die im stärkeren Maße „die Nähe“ fördern sollen.

Es war unvermeidbar, dass die erarbeiteten Ergebnisse in hohem Maße von Modellannahmen zum Verhalten abhängen. Auch konnte der inzwischen den Berufsverkehr in seinem Volumen übersteigende private Verkehr nicht berücksichtigt werden. Die Vorschläge der Autoren, die Förderstruktur in der Weise zu ändern, dass die Höhe einer Förderung an die Länge von Berufswegen geknüpft wird, vernachlässigen die Dynamik aller sonstigen Einflussgrößen, vom Einkommen und Vermögen über die Familienstruktur und -größe bis zur Frage augenblicklicher oder künftiger Freizeitaktivitäten und Arbeitsplatzstandorte. Auch reicht die Phantasie nicht aus, alle Handlungsoptionen privater Haushalte zu erfassen, die entwickelt werden, wenn es darum geht, in den Genuss von Fördergeldern zu kommen. Auf Grund dessen, dass die Studie nicht durch empirische Erhebungen von gerade umgezogenen Haushalten hinterlegt worden ist, verbleiben die Aussagen zur Wirksamkeit unterschiedlicher Förderstrukturen teilweise im Spekulativen.

Wesentlich erscheint jedoch die Aussage, dass Fördergelder und die Struktur der Fördermodelle das Standortwahlverhalten grundsätzlich beeinflussen und damit verkehrsrelevant sind. Eindeutig ist auch, dass der Umzug in die Fläche unter Beibehaltung des Arbeitsplatzes in den Kernstädten einen Teil des Pendlerwachstums erklärt. Schließlich erscheint unstrittig, dass im Durchschnitt Standorte in Orten zwischen den ÖPNV-Achsen in der Vergangenheit in stärkerem Maße als Standorte in den Achsenorten selbst gewählt worden sind. Dies hat die Nutzung der privaten Pkw und damit den motorisierten Verkehrsaufwand gefördert.

Wohnungsbauförderung beeinflusst Standortwahlverhalten und Verkehrsaufkommen

2.2.3 Fallbeispiel Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Das zweite Fallbeispiel behandelt die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA). Bei der GA geht es um die Zielsetzungen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebiets, um die Erleichterung des wachstumsnotwendigen Strukturwandels, um die Aufbauförderung in den neuen Bundesländern und um die Festlegung des Förderrahmens für die regionale Wirtschaftsförderung der Bundesländer. Für Zwecke der GA stand 1997 ein Fördervolumen von ca. 6,5 Mrd. DM zur Verfügung, das vorwiegend in strukturschwache Regionen gelenkt wurde und dort zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Förderung des Zuzugs neuer Unternehmen dienen sollte.

Abbau regionaler Disparitäten

Am Fallbeispiel Schwedt (Brandenburg) wird diskutiert, welche Standorteffekte durch Mittel aus dem GA-Programm zu erwarten sind und welche verkehrliche Effekte die Stabilisierung vorhandener Standorte hat bzw. der Zuzug neuer Firmen nach sich ziehen könnte. Die Ergebnisse der Studie decken sich qualitativ mit denen anderer Untersuchungen, die aufzeigen, dass Fördermaßnahmen nur in seltenen Fällen tatsächlich standortentscheidend und damit auch verkehrswirksam sind. Vielmehr überwiegen die Fälle, in denen Fördermittel zur Stabilisierung vorhandener Betriebe dienen, oder Fälle, in denen Fördermittel „mitgenommen“ werden, wobei für die Standortentscheidung weitestgehend andere Kriterien maßgebend sind.⁹ Die Fördermittel aus dem GA-Programm sind dabei für kleine Unternehmen von größerer Bedeutung sind als für große Unternehmen.

GA-Fördermittel kaum standortentscheidend und somit nicht verkehrswirksam

Solange man davon ausgehen kann, dass Fördergelder aus dem GA-Topf im Allgemeinen keine Standortentscheidungen beeinflussen, wäre es eigentlich müßig, über verkehrliche Effekte weiter zu diskutieren. Die Untersuchungsnehmer versuchten dennoch, an zwei hypothetischen Beispielen im Raum Schwedt dieser Frage nachzugehen. Für die Abschätzungen musste eine Fülle von Festlegungen getroffen werden. Die größte Schwierigkeit besteht dabei in der Konkretisierung des „Ohne“- und des „Mit“-Falls:

Die Dynamik der Märkte bzw. sonstige Rahmenbedingungen verhindern eine Isolierung der auf die Fördergelder zurückgehenden Wirkungen. Fest steht jedoch, dass die Fördergelder letztlich Personen zugute kommen, wobei aber unklar bleibt, wie diese Personen das zusätzliche Einkommen nutzen.

⁹ Siehe hierzu auch Schönharting, J., Rieken, V., Fischer, L., Werber, U., Zech, K. u.a.: Entwicklung einer Methode zur Dringlichkeitsreihung der Bundesfernstraßenmaßnahmen im Land Brandenburg. Auftrag des Brandenburgischen Landesamtes für Verkehr und Straßenbau, Potsdam 1997.

2.2.4 Fallbeispiel Ladenschlussgesetz

Das dritte Fallbeispiel befasst sich mit den Auswirkungen des Ladenschlussgesetzes vom 01.11.1996. Am Beispiel der Stadt Halle/Saale wird das Einkaufsverhalten der Bevölkerung vor und nach der Änderung des Ladenschlussgesetzes diskutiert. Dabei wird die begründete Hypothese vertreten, dass der in Gang befindliche Strukturwandel zugunsten integrierter Einkaufszentren und zu Lasten der Ortsteilzentren und der Einzelhandelsgeschäfte „um die Ecke“ durch das Ladenschlussgesetz weiter gefördert wird: Da sich kleine Geschäfte den erweiterten Öffnungszeiten aus Personal- und Kostengründen nicht anschließen können, werden die Kunden in die länger geöffneten, größeren Geschäfte abwandern. Dabei haben die integrierten Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“ die besten Aussichten, Kunden zu gewinnen. In den Innenstädten besteht das Problem der nicht einheitlichen Öffnungszeiten (einzelne Geschäfte schließen früher), so dass Kunden das Risiko, den gewünschten Einkauf nicht tätigen zu können, scheuen und lieber in das „sichere“ Einkaufszentrum ausweichen.

Auswirkungen auf Einkaufszentren und Einzelhandel

Uneinheitliche Ladenschlusszeiten wurden auch in Innenstädten anderer Städte beobachtet. So berichten REINHOLD und BACHLEITER (1999) über eine ähnliche Situation für die Münchner Innenstadt¹⁰. Die befragten Einkäufer waren überwiegend Stammkunden, nutzten das abendliche Angebot der länger geöffneten Geschäfte, weil sie tagsüber nicht zum Einkaufen gekommen waren, und hatten großes Interesse am Weiterbestehen dieses Angebots und gaben pro Einkäufer überdurchschnittlich viel Geld aus. Die Autoren empfehlen eine Vereinheitlichung der Ladenschlusszeiten, ggf. kann eher auf einheitliche morgendliche Ladenöffnungszeiten verzichtet werden. Die Empfehlung zeigt, dass einheitliche Ladenschlusszeiten einen wichtigen Standortfaktor darstellen.

Für die Stadt Halle/Saale kommen die Autoren der UBA-Studie zur Schlussfolgerung, dass zunächst der Einzelhandel „um die Ecke“ Kunden verliert, die auf Grund längerer Öffnungszeiten den Weg in die Innenstadt wählen. Aber auch die Innenstadt schöpft wegen der nicht einheitlichen Ladenschlusszeiten ihr Kundenpotential nicht aus, sondern verliert Teile des Potentials an die integrierten Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“.

Was ist hier die Konsequenz? Man wird wohl kaum davon ausgehen können, dass die politische Entscheidung zu Gunsten verlängerter Ladenöffnungszeiten bei Kenntnis der verkehrsaufwandserhöhender Folgen nicht getroffen worden wäre. Eine quantitative Abschätzung des erhöhten Verkehrsaufwands hätte keine entscheidungsrelevante Größenordnung erreicht. Darüber hinaus ist der erhöhte Verkehrsaufwand in diesem Beispiel eine Folge der nicht einheitlichen Entscheidungen des Einzelhandels, ein Umstand, der vom Gesetzgeber kaum beeinflusst werden kann.

Einkaufszentren auf der grünen Wiese induzieren mehr Verkehr

Wege zu den Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“ sind per Saldo mit einem höheren Verkehrsaufwand verbunden. Die Erweiterung der Ladenschlusszeiten führt somit indirekt zu mehr Verkehr, auch wenn dies nicht in der Absicht der politischen Entscheidungsträger gelegen haben wird.

2.2.5 Fallbeispiel Aufhebung des Briefmonopols

Das letzte Fallbeispiel bezieht sich auf die Aufhebung des Briefmonopols durch das Postgesetz (PostG), das am 01.01.1998 in Kraft getreten ist und den Abschluss der

¹⁰ Reinhold, T. und M. Bachleitner: Ladenöffnung in München, abends in die City. BAG Handelsmagazin 1-2/99.

Poststrukturreform darstellt. Der Brief- und Paketmarkt befindet sich in einem dynamischen Wandlungsprozess, der durch sehr unterschiedliche Entwicklungen geprägt ist:

- Kostensenkung bei der Deutschen Post AG durch Konzentration der Paketdienste auf wenige Frachtzentren
- Rückgang der klassischen Briefsendungen durch die neuen Medien (Fax, E-mail, Internet)
- Einführung des elektronischen Postdienstes (ePost)
- Remailing der Postkunden, d.h. Erhöhung der Umwegigkeit von Brief- und Werbesendungen, um günstige Beförderungstarife nutzen zu können
- Zunahme der Infopost (Werbesendungen).

Diese Entwicklungen haben teilweise gegenläufige verkehrliche Folgen: Hohe Ansprüche an kurze Beförderungszeiten begünstigen das Verkehrswachstum; Substitution von geschriebenen Briefen durch die neuen Medien wirken verkehrsreduzierend; Zentralisierung bedingt in aller Regel mehr lokalen Verkehr in die Umschlagzentren; Wettbewerb in der Beförderung ist wieder günstig im Hinblick auf die Notwendigkeit, Transporte auszulasten, führt aber auch zu parallelen Angeboten. Tarifunterschiede innerhalb der EU führen in Form des Remailing zu Mehrverkehren. Zugleich wächst der Warenaustausch gerade bei den Kaufmannsgütern, die als Paket oder Brief versandt werden können. Diese Vielfalt von Entwicklungen verhindert eindeutige Aussagen zur indirekten verkehrlichen Wirkung, die ausschließlich der Postreform zuzuschreiben ist. Gerade an diesem Beispiel wird aber besonders deutlich, dass eine präzise Definition des Ohne- und des Mit-Falles erforderlich ist. So ist die Frage, welche Entwicklungen zu erwarten gewesen wären, wenn man die Postreform nicht durchgeführt hätte, nicht zu beantworten.

Verkehrsreduzierung durch Telekommunikationsdienste

2.2.6 Schlussfolgerungen

Fasst man die Einzelfalluntersuchungen zusammen, kommen die Autoren der UBA-Studie zu folgenden Ergebnissen :

- Die ausgewählten politischen Entscheidungen verfolgen primär Zielsetzungen außerhalb des Verkehrsbereichs, dennoch sind sie überwiegend indirekt verkehrswirksam und zwar in der Weise, dass Verkehrsaufwände erhöht werden.
- Entscheidungen, die standortverändernd wirken, haben grundsätzlich auch verkehrliche Wirkungen.
- Eine nachhaltige Entwicklung als langfristiges Leitbild erfordert den Einbezug indirekter Verkehrseffekte bei der Entscheidungsfindung im politischen Raum.

Ergebnisse der UBA-Studie

Es werden zu den untersuchten politischen Entscheidungen Alternativen aufgezeigt, die nach Meinung der Autoren geeignet erscheinen, die verfolgten Zielsetzungen zu erreichen, ohne dass Verkehrsaufkommen und / oder Verkehrsaufwände ansteigen müssen.

Kritisch ist anzumerken, dass überwiegend unklar bleibt, wie Ohne- und Mit-Fälle präzise definiert sind. Nachteilig ist auch, dass die Zielsetzungen, die den jeweiligen politischen

Entscheidungen zugrunde lagen, nicht näher erläutert worden sind. Insofern bleiben Auswirkungen auf z.B. Arbeitsplätze oder die wirtschaftliche Situation der Beteiligten u.ä. unberücksichtigt.

2.3 Untersuchungen zur Verkehrsvermeidung und Verkehrsverlagerung

Verkehr privater Haushalte und von Betrieben als Folge von Aktivitäten

Zahlreiche Untersuchungen in der Vergangenheit befassten sich mit der Frage, welche Maßnahmenkonzepte geeignet sein könnten, den Verkehrsaufwand im motorisierten Verkehr zu dämpfen oder potenzielle Zuwächse durch gegensteuernde Maßnahmen zu kompensieren^{11,12}. In den meisten dieser Untersuchungen spielte die Dynamik der Angebote jedoch keine Rolle. So wenig, wie Verkehr Selbstzweck ist, so wenig ist die Verkehrsaufwandsreduzierung ein eigenständiges Ziel von privaten Haushalten oder von Betrieben. Verkehr privater Haushalte ist vielmehr eine Folge von Aktivitäten an unterschiedlichen Orten; Verkehr von Betrieben ist Folge von Produktion, Beschaffung und Absatz und Folge des Einzugsbereichs für Beschäftigte und Besucher. Obwohl diese Zusammenhänge offenkundig sind, ist es erstaunlich, dass Verkehrswachstum, vor allem das des Straßenverkehrs, meist nur als Folge des Verkehrsinfrastrukturausbaus der privaten Motorisierung dargestellt bzw. wahrgenommen wird.

Ein Beispiel dieser reduzierten Betrachtungsweise stellen die Szenarien von Vester¹³ dar. Im Teilszenario (TS) „Verkehrsentstehung“ wird die Verkehrsentwicklung durch den Regelkreis „zu viel Verkehr führt zu Ausbau, Ausbau führt zu mehr Verkehr“ erklärt. Mehr Staus engen den Handlungsspielraum der (autofahrenden) Verkehrsteilnehmer ein, dennoch erfolgt kein Umstieg auf alternative Verkehrsmittel (Öffentlicher Verkehr), vielmehr treten nun die „Sekundärfunktionen“ des Autos (Statussymbol, Luxusgefühl) in den Vordergrund. Die Immobilität des Gesamtverkehrs läßt das Bedürfnis nach Handlungsspielraum jedoch wieder ansteigen, so dass erneut zusätzliche Verkehrsinfrastruktur erforderlich wird. Eine weitere Wechselwirkung in Hin- und Rückrichtung besteht zwischen Verkehrsaufkommen und kleinräumiger Siedlungsstruktur, allerdings in gegengerichteter Wirkung.

¹¹ Schönharting, J., Kühne, R. und V. Rieken: Erfahrungsbericht über Verkehrsmanagementsysteme in Ballungsräume, eine Wirkungsanalyse. Auftrag der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg, Essen 1998.

¹² Köhler, U., Wermuth, M., Zöllner, R. und J. Emig: Analyse der Auswirkungen von Verkehrsnachfragemodellen. Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Forschungsbericht FE-Nr. 01.144 G976 H, Kassel, April 2000.

¹³ Vester, F.: Crashtest Mobilität. Die Zukunft des Verkehrs. Fakten, Strategien, Lösungen, Heyne-Verlag, München 1995.

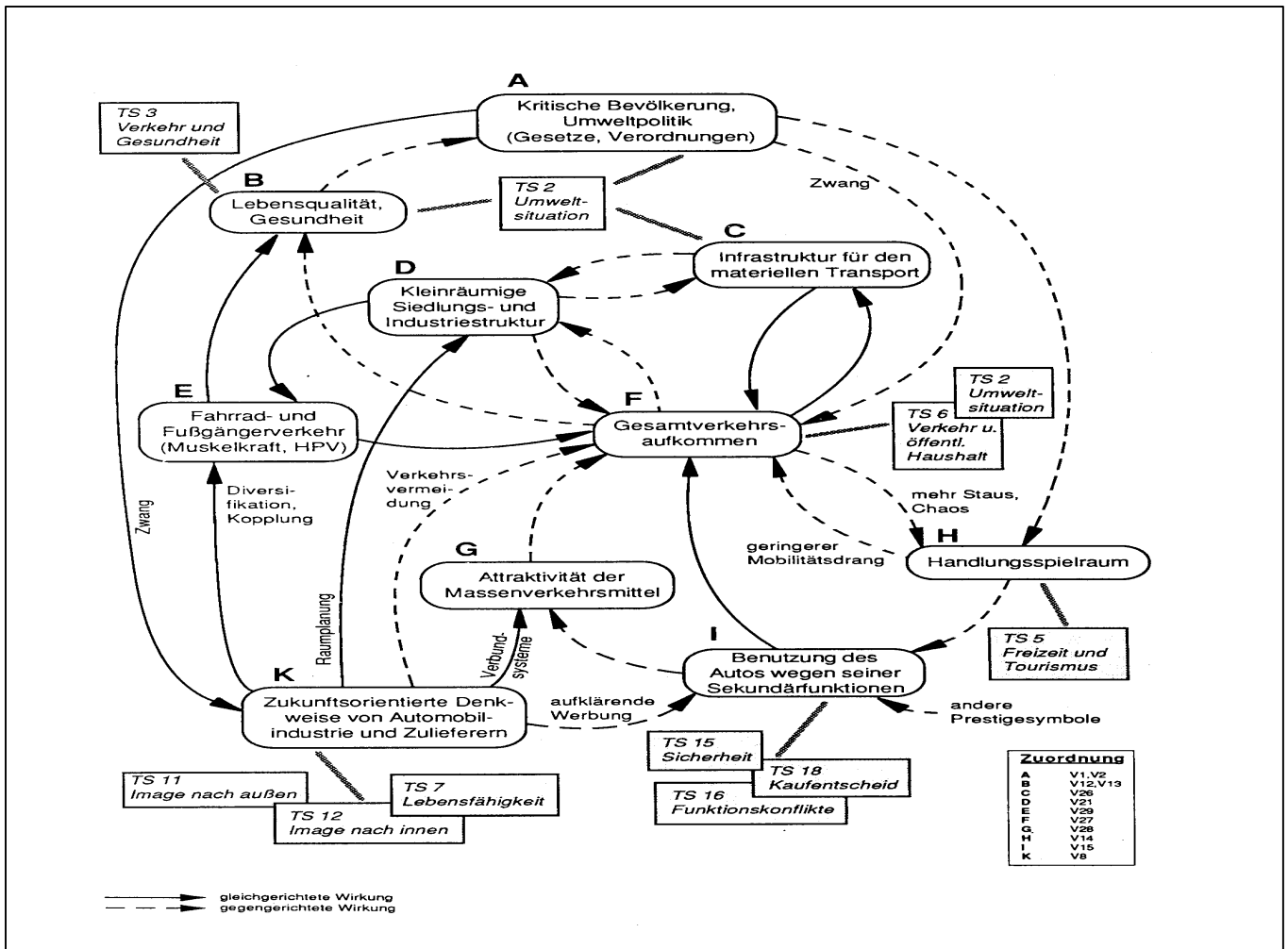


Abbildung 2.1: Teilszenario (TS) „Verkehrsentstehung“¹⁴

¹⁴ Vester, F: Ausfahrt Zukunft, Strategien für den Verkehr von morgen, Eine Systemuntersuchung, S. 154, Heyne-Verlag, München 1990.

Komplexität des
Gesamtsystems

Das Teilszenario „Verkehrsentstehung“ ist mit einer Reihe weiterer Teilszenarien verknüpft, wie z.B. TS2 Umwelt, TS3 Verkehr und Gesundheit, TS5 Freizeit und Tourismus, TS6 Verkehr und öffentlicher Haushalt oder TS7 Lebensfähigkeit. Trotz der veranschaulichten Komplexität von Kopplungen und Rückkopplungen mit aufschaukelnder oder dämpfender Wirkung bleiben die meisten Fragen offen. Es ist nicht ausreichend, nur Änderungen an der Quelle (Standortverhalten) oder Änderungen des Wegewiderstandes (Verkehrsinfrastruktur, Verkehrsmittel) zu betrachten. Vielmehr sind auch die Veränderungen in den Zielattraktivitäten zu berücksichtigen, die durch den Wettbewerb des Einzelhandels, der Freizeiteinrichtungen, durch Zentralisierungstendenzen von Dienstleistungs- und Publikumseinrichtungen oder durch dynamische Veränderungen in den Produktionsstrukturen geprägt werden und die eine wesentliche Erklärungsgröße für die zu beobachtende Verkehrsentwicklung darstellen.

3 Methodisches Vorgehen

3.1 Rahmenbedingungen und Begriffe

3.1.1 Räumliche und zeitliche Abgrenzung

Um die Frage nach direkten und indirekten verkehrlichen Wirkungen als Folge politischer Entscheidungen anhand konkreter Beispiele auf unterschiedlichen politischen Ebenen und unterschiedlichen Politikbereichen diskutieren zu können und um Wechselwirkungen von Entscheidungen unterschiedlicher politischer Ebenen verdeutlichen zu können, bezieht die vorliegende Untersuchung die Entscheidungen auf allen politischen Ebenen ein.

Neben der EU und dem Bund wurden auf der Ebene der Bundesländer das Land Nordrhein-Westfalen, auf der Ebene von Kommunen die Stadt Essen ausgewählt. Zeitlich wurden politische Entscheidungen aus zwei Jahren betrachtet. Um die Chancen zu vergrößern, reale Auswirkungen der politischen Entscheidungen rückblickend analysieren und einschätzen zu können, wurde mit den Jahren 1994 und 1995 ein bereits etwa 5 Jahre zurückliegender Zeitraum ausgewählt.

Betrachtungsgegenstand: politische Entscheidungen der Jahre 1994 und 1995

Mit der Fokussierung der Untersuchung auf politische Entscheidungsträger wird naturgemäß nur ein Ausschnitt aller Entscheidungsträger in unserem Gesellschaftssystem näher betrachtet. Die in vieler Hinsicht autonomen Entscheidungsträger der freien Wirtschaft oder der privaten Haushalte werden hier nur dann erfasst, wenn durch politische Entscheidungen das Entscheidungsverhalten der genannten Gruppen beeinflusst wird.

3.1.2 Inhaltliche Abgrenzung

Inhaltlich war festzulegen, welche Arten der politischen Entscheidung zu betrachten waren. Politische Entscheidungen manifestieren sich in Gesetzen, Verordnungen, Erlassen und sonstigen Entscheidungen. Sie stellen zugleich die rechtliche Grundlage für die Festlegung von Mitteln im Haushalt dar. Viele Entscheidungen werden erst wirksam, wenn entsprechende Haushaltsmittel bereitgestellt worden sind.

Auf den einzelnen politischen Ebenen der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen werden für gleiche Arten von Entscheidungen teilweise unterschiedliche Begriffe verwendet.

Auf der nationalen Ebene werden politische Entscheidungen in die Begriffe „Gesetz“, „Verordnung“, „Anordnung“ und „Erlass“ unterteilt (in Tabelle 3.1 grau hinterlegt). Dabei versteht man unter einem Gesetz eine politische Entscheidung, die im Zusammenwirken mit der Volksvertretung zustande kommt. Eine Verordnung ist eine politische Entscheidung, die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung auch ohne Volksvertretung von der Regierung oder der Verwaltung gefällt werden darf. Unter einer Anordnung versteht man eine Entscheidung im Einzelfall. Der Erlass stellt eine Entscheidung mit verwaltungsinternem Bezug dar.

Definition von politischen Entscheidungen

Die den Begriffen der Bundesebene zuordenbaren Begriffe der anderen politischen Ebenen sind in nachfolgender Tabelle zusammengestellt:

Tabelle 3.1: Zuordnung von Begriffen zu politischen Entscheidungen auf den einzelnen Entscheidungsebenen

Entscheidungsebene				
Europäische Union	Verordnung, Richtlinie		Entscheidung	Beschluss, Rahmenbeschluss
Bund	Gesetz	Verordnung	Anordnung	Erlass
Land	Gesetz	Verordnung	Durchführungsbestimmung	Richtlinie, Erlass
Kommune	Satzung	Verordnung		Richtlinie

Haushaltsentscheidungen

Neben den politischen Entscheidungen, die in Form von Gesetzen oder Verordnungen auf den Weg gebracht werden, stellen die Entscheidungen zu den Haushalten eine zweite wesentliche Kategorie von politischen Entscheidungen dar. Sie umfassen im Wesentlichen die Verteilung von Steuer- und sonstigen Einnahmen aus privaten Haushalten, Betrieben und Gebietskörperschaften des Inlands, zum Teil auch des Auslands.

Im Bereich der Europäischen Union wird ein Gesamthaushaltsplan aufgestellt, in dem die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der EU veranschlagt und bewilligt werden. Mit der Verabschiedung des Haushalts sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, bestimmte von ihnen erhobene Abgaben, Zölle und Steuern an die EU abzuführen.¹⁵

Die Bundes-, Landeshaushalte werden als Gesetz, die kommunalen Haushalte als Satzung verabschiedet. Das Haushaltsgesetz stellt dabei formal eine einzige Entscheidung dar. Es ist aber offenkundig, dass die vielen mit der Verabschiedung der öffentlichen Haushalte getroffenen Entscheidungen auch einzeln von Interesse sind, da sie sich auf das Einkommen von privaten Haushalten, Betrieben und Gebietskörperschaften unmittelbar auswirken. Dabei liegt die Verausgabung des Budgets in den Händen der Verwaltungen, die – im Rahmen der rechtlichen Festlegungen – über die jeweiligen Haushaltstitel verfügen können.

Nicht publizitätspflichtige Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung

Eine dritte Kategorie von Entscheidungen wird in den öffentlichen Verwaltungen gefällt. Diese Entscheidungen, die nicht publizitätspflichtig sind, können nach ihrem Umfang die beiden ersten Kategorien deutlich übertreffen. So wird z.B. auf kommunaler Ebene über die Zulässigkeit der zahlreichen Bauvorhaben in einer Kommune (Neubau, Umbau, Änderung bestehender Gebäude) entschieden, oder es werden verkehrsrechtliche Anordnungen aller Art auf Verwaltungsebene festgelegt.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden folgende Arten von Entscheidungen berücksichtigt:

¹⁵ Weindl, J., Woyke, W.: Europäische Union; Institutionelles System, Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages, 4. Auflage, München, 1999.

Tabelle 3.2: ̈ bersicht ̈ber die in die Analysen einbezogenen Arten von politischen Entscheidungen

EU	Verordnungen, Richtlinien, Einzelfallentscheidungen, Haushalt
Bund	Gesetze, Verordnungen, Haushalt
Land	Gesetze, Verordnungen, Haushalt
Kommune	Satzungen, Verordnungen, Haushalt

Alle Entscheidungen zusammengekommen stellen ein großes Potential an verhaltensbeeinflussenden Faktoren dar, das in den folgenden Kapiteln analysiert werden soll.

3.1.3 Politikbereiche und ihre Beziehungen

Eine politische Entscheidungsebene kann nach Politikbereichen differenziert werden, wobei jedoch nicht alle Politikbereiche auf allen Ebenen (EU, Bund, Land, Kommune) vertreten sind. Politikbereiche werden auf der EU-Ebene in den Generaldirektionen (GD), auf Bundes- und Landesebene in Ministerien und auf kommunaler Ebene je nach Bundesland und Größe der Gemeinde in unterschiedlichen Ä mtern (z.B. in Essen: Dezernate) zusammengefasst. Diese Bündelung von Aufgaben verändert sich im Laufe der Zeit in Abhängigkeit von der Sitzverteilung in den Parlamenten und den inhaltlichen Bedeutungsveränderungen. Deshalb ist eine unmittelbare Gegenüberstellung von Politikbereichen für die einzelnen Entscheidungsebenen nur bedingt möglich.

Politikbereiche der
Gebietskörper-
schaften

EU - Generaldirektionen	BRD - Bundesministerien	NRW - Landesministerien	Essen - Stadtdezernate
GD1: Auswärtige Beziehungen: Handelspolitik, Beziehungen zu Nordamerika, zum Fernen Osten sowie zu Australien und Neuseeland	Besondere Aufgaben, Kanzleramt	Staatskanzlei	D1A: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Ratsangelegenheiten und Entwicklungsplan
GD1A: Außenbeziehungen: Europa und Neue Unabhängige Staaten Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Außendienst	Finanzen	Finanzen	D1B: Organisation- u. Personal
GD1B: Auswärtige Beziehungen, Südlicher Mittelmeerraum, Naher und Mittlerer Osten, Lateinamerika, Süd- und Südostasien und Nord-Süd-Zusammenarbeit	Wirtschaft	Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr	D2: Finanzen
GD2: Wirtschaft und Finanzen	Verkehr	Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung	D3: Recht, Ordnung und Sport
GD3: Industrie	Bildung; Wissenschaft, Forschung und Technologie	Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit	D4A,4B: Schule und Kultur
GD4: Wettbewerb	Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport	D5A: Soziales und Jugend
GD5: Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft	D5B: Gesundheit und Umwelt
GD6: Landwirtschaft	Arbeit und Sozialordnung	Bauen und Wohnen	D6: Bau- und Planung
GD7: Verkehr	Gesundheit	Inneres und Justiz	
GD8: Entwicklung (Außenbeziehungen und Entwicklungszusammenarbeit - Afrika, karibischer Raum und Pazifischer Raum; Abkommen von Lomé)	Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit		
GD9: Personal und Verwaltung	Raumordnung, Bauwesen und Städtebau		
GD10: Information, Kommunikation, Kultur, Audiovisuelle Medien	Inneres (auch Sport und Kultur)		
GD11: Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz	Justiz		
GD12: Wissenschaft, Forschung und Entwicklung	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
GD13: Telekommunikation, Informationsmarkt und Nutzung der Forschungsergebnisse	Auswärtiges Amt		
GD14: Fischerei	Verteidigung		
GD15: Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen			
GD16: Regionalpolitik und Kohäsion			
GD17: Energie			
GD19: Haushalt			
GD21: Zoll und indirekte Steuer			
GD22: Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend			
GD23: Unternehmenspolitik, Handel, Tourismus und Sozialwirtschaft			
GD24: Verbraucherpolitik und Gesundheitsschutz			

Abbildung 3.1: Darstellung der Politikbereiche auf den verschiedenen Entscheidungsebenen

Durchgängig auf allen politischen Entscheidungsebenen vorhanden sind die Politikbereiche Finanzen, Wirtschaft, Verkehr, Bildung, Soziale Angelegenheiten, Umwelt und Inneres. Die Außenpolitik erscheint nur auf EU- und auf Bundesebene, die Verteidigung ist als Politikbereich nur auf Bundesebene vertreten.

Während ein Teil der Entscheidungen auf der jeweiligen Ebene autonom gefällt werden darf, definiert ein anderer Teil den Rahmen, der auf den nachgeordneten Ebenen zu konkretisieren ist. „Richtlinien“ auf EU - Ebene sind Rahmengesetze, die auf der jeweiligen nationalen Ebene in nationales Recht umzusetzen sind. Ebenso hat der Bund in verschiedenen Politikbereichen das Recht zu Rahmenfestsetzungen, die auf den nachfolgenden Ebenen der Bundesländer und/oder der Kommunen über Verfahrensvorschriften konkretisiert werden müssen.

Vernetzung der politischen Entscheidungsebenen

Umgekehrt gibt es eine Genehmigungskompetenz für Entscheidungen auf den unteren Ebenen durch die jeweilige nächsthöhere Ebene. So sind beispielsweise Gebietsentwicklungspläne, die auf der kommunalen Ebene aufgestellt werden, durch das zuständige Bundesland genehmigungspflichtig. Die Vernetzung zwischen unterschiedlichen politischen Entscheidungsebenen in ihrem Bezug zu den Betroffenen ist in der nachfolgenden Grafik dargestellt.

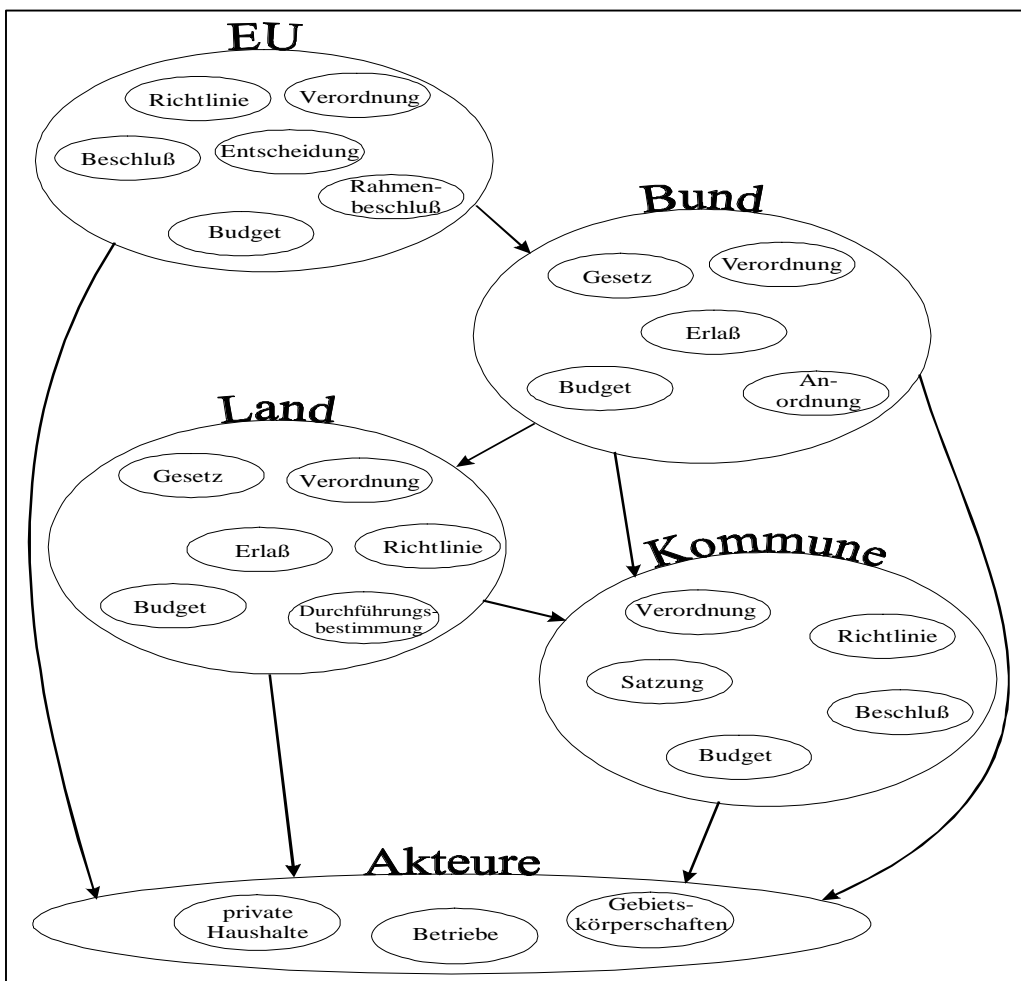


Abbildung 3.2: Darstellung der Vernetzung politischer Entscheidungen

Die Grafik verdeutlicht, dass die EU-Politik Einfluss nimmt auf die nationale Politik, auf die der Länder bis hin zur Politik von Kommunen und dass sie Einfluss auf das Verhalten von Bürgern und Betrieben ausübt:

1. Ü ber europäische Politik wird Recht geschaffen oder verändert.

Indirekte Wirkung
europäischer
Entscheidungen auf
die Kommunen

Europäische Entscheidungen machen sich in den Kommunen überwiegend zwar nicht direkt bemerkbar, insoweit es sich um Richtlinien handelt, die zunächst in deutsches Recht umgesetzt werden müssen. Danach wirken sie sich aber um so nachhaltiger aus. Beispiele hierfür sind:

Aus dem Bereich des Arbeitsschutzes: Für die Kommunen als Arbeitgeber sind z.B. die EU-Bildschirmrichtlinie, die EU-Richtlinie zum Schutz von Schwangeren oder die EU-Baustellenrichtlinie maß gebend.

Aus dem Bereich des Aufenthaltsrechts: Kommunen werden mit neuen bzw. veränderten Aufgaben und Kontrollfunktionen im Bereich Aufenthaltsrecht konfrontiert.

Aus dem Bereich der Auftragsvergabe: Öffentliche Aufträge müssen ab einer bestimmten Höhe europaweit ausgeschrieben werden.

2. Ü ber europäische Politik werden Fördermittel (-> Strukturfonds) vergeben.

Fördermittel werden unter anderem zur Entwicklung des örtlichen Gewerbes (Forschung, Entwicklung, Arbeitsplatzsicherung) und der Landwirtschaft eingesetzt. Sie kommen damit unmittelbar oder mittelbar dem Bürger zugute.

3. Ü ber europäische Politik verändern sich Standortfaktoren.

Die Binnenmarktgesetzgebung hat Standorte in ehemaligen Grenzgebieten aufgewertet. Im Korridor der transeuropäischen Netze werden Standorte neue Qualitäten erlangen. Die Strukturpolitik der EU hilft ebenfalls, Standorte benachteiligter Kommunen zu verbessern.

4. Ü ber europäische Politik kann sich mittelfristig die finanzielle Ausstattung einer Kommune ändern.

Standortfaktoren haben Auswirkungen auf die Ansiedlung von Betrieben und daraus folgend auf Gewerbesteuererinnahmen. Ü ber den horizontalen Finanzausgleich der Länder sind Kommunen ferner an der Umsatzsteuer beteiligt.

5. Ü ber europäische Politik können sich die Rahmenbedingungen für das örtliche Gewerbe und die Landwirtschaft ändern.

Die Wettbewerbsbedingungen der örtlichen Wirtschaft ändern sich: Der Zugang zu erweiterten Märkten wird erleichtert, andererseits ist man der Konkurrenz externer Wettbewerber stärker ausgesetzt. Der Kundenkreis verändert sich, daraus resultieren neue Ansprüche an Produkte. Das veränderte Arbeitsrecht und das veränderte Arbeitskräfteangebot wollen berücksichtigt sein. Die Liberalisierung in den Bereichen der Transport-, Energie- und Telekommunikationsindustrie bewirkt härteren Wettbewerb für den Anbieter und bessere Konditionen für den Kunden. Agrarsubventionen führen zu veränderten Produktionsbedingungen.

6. Über europäische Politik verändert sich der Alltag der Bürger.

Die Neufassung des Aufenthaltsrechts für den Bürger im Binnenmarkt schafft größere Freizügigkeit bei der Wahl des Wohnstandortes und des Arbeitsplatzes. Dienstleister wie Ärzte, Banken und Versicherungen stehen in vermehrtem Umfang im Wettbewerb – zum Vorteil der Kunden. Das Arbeitsrecht unterliegt den europäischen Regelungen, der Verbraucher- und Gesundheitsschutz wird europaweit einheitlich geregelt und die Bildungsförderung unterliegt neuen Möglichkeiten des europaweiten Austausches.

Diese eher theoretisch beschriebenen Verzahnungen und Abhängigkeiten politischer Entscheidungen lassen sich an einem Beispiel aus dem Bereich der Abfallwirtschaft etwas anschaulicher erläutern.

Den nationalen rechtlichen Rahmen für die Abfallbeseitigung bilden das Abfallbeseitigungsgesetz des Bundes (AbfG) und die jeweiligen Landesabfallgesetze. Das AbfG, erstmalig verkündet 1972 und auf Basis bereits bestehender Landesabfallgesetze entstanden, diente zunächst der Neuordnung und Sanierung der Abfall**beseitigung**; nicht thematisiert wurden Abfall**verwertung** oder Abfall**vermeidung**.

Vernetzung politischer Entscheidungen an einem Beispiel aus der Abfallwirtschaft

Seit 1975 strebte die EU ein umfassendes Abfallkonzept an, das langfristig alle Schritte der Abfallbehandlung und -entsorgung umfassen wird (Vermeidung, Verwertung und Beseitigung). Die Abfallrichtlinie der EU von 1975 verlangte bereits von den Mitgliedsstaaten konkrete Abfallbewirtschaftungspläne und Informationen darüber, wo welche Abfälle entstehen, wie gesammelt, entsorgt und wie verwertet wird.

Seit der Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht unterliegen alle Unternehmen, die Abfälle sammeln, transportieren, beseitigen und verwerten einer Genehmigungs- und Kontrollpflicht nach europäischem Maßstab. U. a. besagt ein Artikel, dass der Abfallbesitzer, der seine Abfälle übergeben hat, die Kosten für seine Abfallbeseitigung selbst zu übernehmen hat. Für die Kommunen folgte daraus, dass Müllgebühren für Gewerbebetriebe und Haushalte kostendeckend angesetzt werden müssen.

1986 wurden in einer Neufassung des Abfallgesetzes (AbfG) erstmals Grundsätze einer modernen Abfallwirtschaftspolitik umgesetzt; es umfasst nun auch die Aspekte der Vermeidung und Verwertung von Abfällen.

1990 erfolgte eine Entscheidung des Rates zu den Grundsätzen einer europäischen Abfallwirtschaftspolitik. Sie soll eine „Entsorgungsautarkie“ auf einem hohen Umweltschutzniveau gewährleisten, ohne dass dabei die menschliche Gesundheit gefährdet wird.

Auf Basis eines 1992 gefassten Beschlusses der EU-Umweltminister, dass für Abfallstoffe nicht das Binnenmarktprinzip des freien Warenverkehrs gilt, beschloß die Bundesregierung 1993, das Abfallrecht in einem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) neu zu regeln.

Seit Mitte 1994 gibt es die Verordnung 259/93 (Abfalltransportrichtlinie) der EU. Sie besagt, dass der Transport von Gütern zur Entsorgung oder Verwertung außerhalb des eigenen Landes nicht mehr unkontrolliert über die Landesgrenze gehen darf. Mülltransporteure müssen ihre Fracht bei den Behörden anmelden.

1996 trat dann das KrW-/AbfG in Kraft. Es übernimmt den europäischen Abfallbegriff, wobei Abfälle nicht länger nur Materialien sind, denen sich ihr Besitzer entledigen will, sondern auch Stoffe, Rückstände und Reststoffe, die zielgerichtet produziert bzw. zweckentsprechend eingesetzt werden sollen.

Die Vorgaben von EU, Bund und Land müssen nun kommunal in Form von örtlichen Müllkonzepten umgesetzt werden. Die für die Abfallbeseitigung zuständigen Ämter üben eine Kontrollfunktion für die Einhaltung der Abfalltransportrichtlinie aus. Die Umweltministerien der Länder legen fest, bei welcher Instanz (Stadt-/Kreisverwaltung) Mülltransporte angemeldet werden müssen. Der Spediteur muss seinen Warentransportschein am Zielort wiederum der zuständigen Behörde vorlegen, die die endgültige Abfallentsorgung überwacht. Stichprobenartig wird dies den Heimatbehörden zurückgemeldet.

Sache der Länder und Kommunen ist es, darüber zu entscheiden, welche Methode der Abfallbeseitigung benutzt wird. Die EU-Richtlinie legt dabei die Standards und Grenzwerte für Müllverbrennungsanlagen fest.

Das Beispiel der Abfallwirtschaft zeigt, wie stark die Verflechtungen zwischen Entscheidungen der einzelnen politischen Ebenen sein können und damit auch, wie eingeschränkt der Handlungsspielraum einer Ebene im Einzelfall sein kann. Auswirkungen verkehrlicher Art waren wohl mit jeder dieser Entscheidungen verbunden, von der Ebene der EU bis zur Ebene der Kommune.

3.1.4 Behandlung der Auswirkungen verkehrsinfrastruktureller Entscheidungen

Die mit Verkehr direkt befassten Politikbereiche (in der Regel Verkehrs- und Bauministerien bzw. -dezernate) beziehen verkehrliche Auswirkungen verkehrsinfrastruktureller Maßnahmen bei ihren Entscheidungen in der Regel ein. Auf allen politischen Entscheidungsebenen gibt es hierfür ausgefeilte Verfahren der Wirkungsanalyse von Maßnahmen, wobei in oft aufwendigen Untersuchungen die zu erwartenden Auswirkungen von Entscheidungen als Grundlage der politischen Entscheidung quantifiziert werden.

Transeuropäische Netze (TEN)

Auf EU-Ebene werden die Maßnahmen des Verkehrsinfrastrukturausbaus (bauliche und betriebliche Maßnahmen, Investitionen in Umschlag- und Verknüpfungspunkte der Verkehrsträger, Investitionen und Zuschüsse in das rollende Material) im Rahmen der Planung zu den Transeuropäischen Netzen gesammelt. Eine einheitliche Bewertung und die Ermittlung von Dringlichkeiten nach einheitlichen Kriterien ist zukünftig vorgesehen, derzeit aber noch nicht Praxis.

Bundesverkehrsweegeplan

Auf Bundesebene werden die verkehrsinfrastrukturellen Maßnahmen im Rahmen des Bundesverkehrsweegeplans (BVWP) beurteilt. Der BVWP umfasste 1994 und 1995 ein Investitionsvolumen von jeweils ca. 20 Mrd. DM. Methodisch werden Maßnahmenwirkungen in Form von Nutzen, Kosten und weiteren qualitativen Kriterien abgeschätzt¹⁶. In den jüngsten BVWP-Ansätzen finden sich auch Aspekte der Verkehrsinduktion (maßnahmenbedingte Erhöhung des Verkehrsaufkommens oder des Verkehrsaufwands). Die aus diesen Untersuchungen resultierenden Erkenntnisse sind jedoch bisher nicht in das formalisierte BVWP-Verfahren übernommen worden.

Die Verkehrsprognosen zum BVWP zeichneten sich bisher auch dadurch aus, dass sie größtenteils nicht eingetroffen sind. Dies ist umso erstaunlicher, als der Bundesverkehrsweegeplan auf eine lange Tradition zurückblickt (der erste Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen resultiert aus dem Jahre 1965) und in einer Vielzahl von Untersuchungen die prognostischen Ansätze verbessert wurden. Besonders deutlich fiel

¹⁶ Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Gesamtwirtschaftliche Bewertung von Verkehrsweegeinvestitionen. Schriftenreihe, Heft 72, Bonn 1993.

bei der letzten Überprüfung des BVWP 1992 das Fehlurteil zur Entwicklung des schienengebundenen Güterverkehrs aus, der die vorausgesagte Transportmengensteigerung in der Zwischenzeit nicht nur nicht erreichte, sondern im Gegenteil wesentliche Marktanteile abgeben musste.

Auf Länderebene werden die in der Zuständigkeit der Länder liegenden Maßnahmen in den jeweiligen Landesverkehrsprogrammen entwickelt, konkretisiert und nach Dringlichkeiten bewertet.

Landesverkehrsprogramme

Ähnlich gehen die Kommunen vor, indem in Generalverkehrsplänen, Verkehrsentwicklungsplänen und Nahverkehrsplänen das zukünftige Maßnahmenkonzept entwickelt und bewertet wird. Es kann neben siedlungsstrukturellen, baulichen und betrieblichen Maßnahmen auch solche der Tarif-, Preis- und Ordnungspolitik sowie die Gestaltung von Informationssystemen umfassen.

Kommunale Verkehrsentwicklungspläne

Das Problem unzutreffender Verkehrsprognosen ist nicht nur auf Bundesebene offenkundig. Auch länderspezifische sowie regionale und kommunale Prognosen, methodisch meist ähnlich angelegt wie die Bundesprognose, haben häufig andere Entwicklungen vorausgesagt als dann tatsächlich eingetreten sind.

Probleme von Verkehrsprognosen

Symptomatisch waren die Fehlprognosen vor allem für den Straßenverkehr. Der Umstand, dass der Straßenverkehrsanstieg in den Verkehrsmodellen in der Regel deutlich unterschätzt worden ist, deutet darauf hin, dass bisher wesentliche Erklärungsgrößen für Verkehrswachstum in die Verkehrsmodelle noch keinen Eingang gefunden haben.

3.2 Systematik von Zielen und Wirkungen politischer Entscheidungen

3.2.1 Systematik der Ziele im Hinblick auf die Verkehrsentwicklung

Mit politischen Entscheidungen werden Zielsetzungen verfolgt, die normalerweise von den politischen Mehrheiten festgelegt werden. Diese globalen Zielsetzungen werden für alle „Politikbereiche“ formuliert. Sie umfassen u.a:

- die Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen
- die Gewährleistung der sozialen Sicherheit
- die Erhaltung der Wehrbereitschaft
- die Erhaltung der Ressourcen und die Schonung der Umwelt
- die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebietes.

Innerhalb dieses noch sehr globalen Zielrahmens entwickelt jeder Politikbereich eigene Ziele. Politische Entscheidungen der einzelnen Politikbereiche unterliegen den sektoralen Zielen des jeweiligen Politikbereichs, die sich wieder in den globalen Zielrahmen einfügen müssen.

Charakteristisch für eine Vielzahl von politischen Entscheidungen, die sich auf private Haushalte, Betriebe und Gebietskörperschaften auswirken, ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht eindeutig beantwortet werden kann, ob eine bestimmte Zielsetzung durch die getroffene Entscheidung erreicht wird bzw. in welchem Umfang sie ggf. erreicht wird.

Beurteilung von Zielsetzungen und Wirkungen politischer Entscheidungen

Erst nach Wirksamwerden der Entscheidung kann geprüft werden, welche Wirkungen mit der Entscheidung verbunden waren bzw. sind, ob unerwünschte Nebenwirkungen eingetreten sind und ob die ursprünglichen Ziele ganz oder teilweise erreicht wurden. Aus den letzten Jahrzehnten gibt es zahlreiche Beispiele für politische Entscheidungen, die nicht erwartete Wirkungen hatten und deren Zielsetzungen nicht erreicht wurden. Statt dessen traten unerwünschte Fehlwirkungen in so starkem Maße auf, dass die politische Entscheidung durch weitere Entscheidungen korrigiert werden musste.

Vor diesem Hintergrund ist eine politische Entscheidung primär nicht an den Zielsetzungen, sondern vielmehr an den Wirkungen zu beurteilen.

Ein zweiter Aspekt ist, dass nicht immer die wahren Ziele politischer Entscheidungen offenliegen. Gerade im kommunalen Bereich gibt es Beispiele, dass

- Entscheidungen durch die Sicherstellung der Finanzierung von Maßnahmen durch Dritte beeinflusst werden
- Entscheidungen erst nachträglich begründet werden¹⁷
- Entscheidungen hinsichtlich ihrer Zielsetzung nicht hinreichend klar und umfassend beschrieben werden.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen positiven Zielsetzungen interessieren in diesem Zusammenhang vor allem folgende Entscheidungen:

- Entscheidungen mit Zielen, die zusätzlichen Verkehr (Aufkommen, Aufwand) zur Voraussetzung haben und
- Entscheidungen mit Zielen, deren Erreichung zunächst keinen zusätzlichen Verkehr zur Voraussetzung hat, die Entscheidung jedoch zu mehr Verkehr geführt hat.

Beim Entscheidungstyp 1 stellt sich die Frage, ob dem Entscheidungsträger dieser Sachverhalt klar ist und ob sichergestellt ist, dass das Ziel erreicht werden kann und nicht durch Entscheidungen anderer Politikbereiche oder anderer politischer Ebenen konterkariert wird.

Beim Entscheidungstyp 2 stellt sich die Frage, ob die Verkehrszunahme durch ergänzende Maßnahmen vermeidbar gewesen wäre, ohne dass die Zielerreichung in Frage gestellt worden wäre.

¹⁷ Flyvbjerg, B.: Rationality & Power. Democracy in Practice. The University of Chicago Press, Chicago 1998.

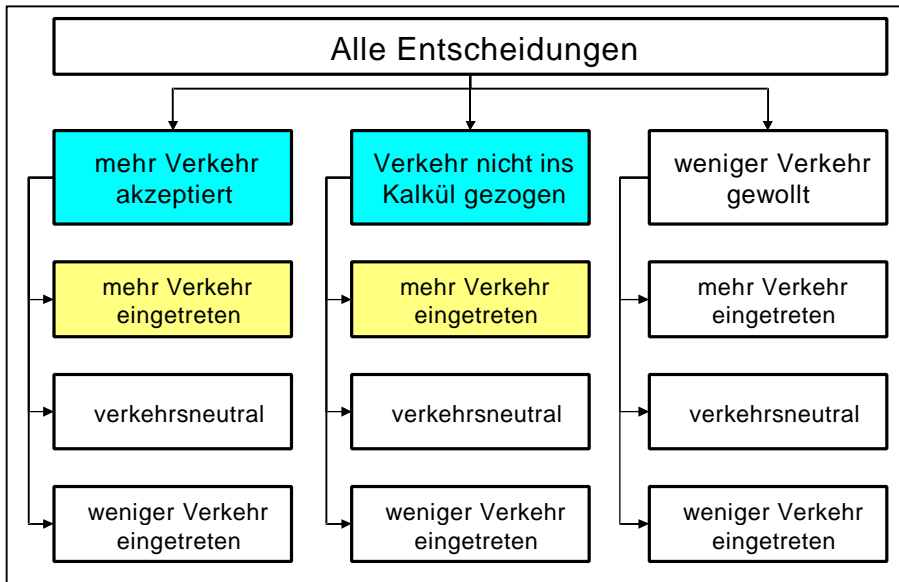


Abbildung 3.3: Systematik politischer Entscheidungen im Hinblick auf ihre Verkehrsrelevanz

Bei jeder Entscheidung können verkehrliche Effekte eintreten, die nicht beabsichtigt waren. Darüber hinaus können politische Ebenen konterkarierend entscheiden, indem den Zielen der einen Ebene durch Maßnahmen einer anderen Ebene entgegengewirkt wird. Aber auch auf derselben Ebene können politische Entscheidungen getroffen werden, deren verkehrliche Effekte sich gegenseitig aufheben.

Verkehrliche Effekte im Spannungsfeld politischer Entscheidungen

Schließlich besitzen die Akteure, auf die durch politische Entscheidungen eingewirkt wird, ihrerseits einen weitgehenden Entscheidungsspielraum, wie sie auf politische Entscheidungen reagieren, so dass zwischen dem durch die politischen Entscheidungen gegebenenfalls erwünschten und dem realisierten Verkehrsverhalten durchaus Diskrepanzen auftreten können.

Einen ersten Eindruck der vernetzten Wirkungsweise von politischen Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen und den potenziellen Reaktionen der Verkehrsteilnehmer vermittelt die folgende Grafik:

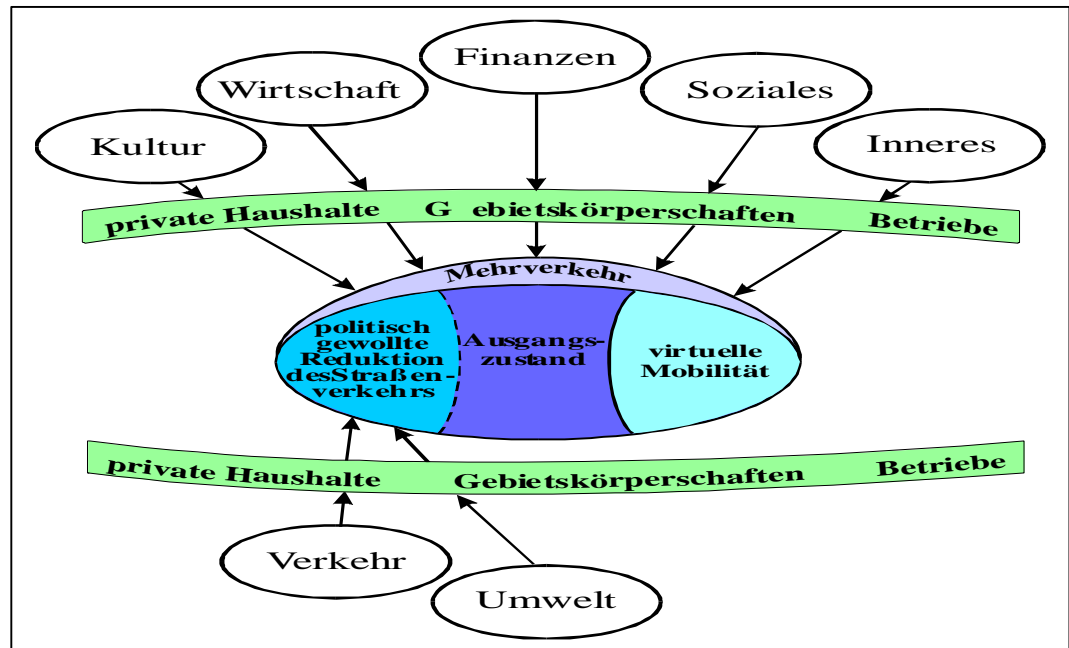


Abbildung 3.4: Allgemeines Schema zur Abbildung der Beziehung zwischen politischen Entscheidungen, privaten Akteuren und realen verkehrlichen Wirkungen

Dargestellt sind Entscheidungen aus Politikbereichen, deren Zielerreichung häufig mehr Verkehr zur Voraussetzung hat. Auf der anderen Seite bemühen sich die Politikbereiche Verkehr und Umwelt um eine Dämpfung des Verkehrsanstiegs. Es werden Maßnahmen ergriffen zur Eindämmung des Wachstums des motorisierten Verkehrs. Die Entscheidungen wirken erneut auf die Akteure „Private Haushalte“, „Betriebe“ und „Gebietskörperschaften“. Deren Reaktion kann im Einzelfall in „weniger Verkehrsaufwand“ bestehen. Wenn dies der Fall ist, können die politischen Ziele, deren Zielerreichung mehr Verkehr zur Voraussetzung hat, nicht erreicht werden.

3.2.2 Systematik der verkehrlichen Folgen politischer Entscheidungen

Um zu verdeutlichen, auf welche Komponenten des Verkehrsverhaltens sich politische Entscheidungen auswirken können, soll das Verkehrsverhalten in die Bereiche „Quelle“, „Weg zwischen Quelle und Ziel“ und „Ziel“ gegliedert werden.

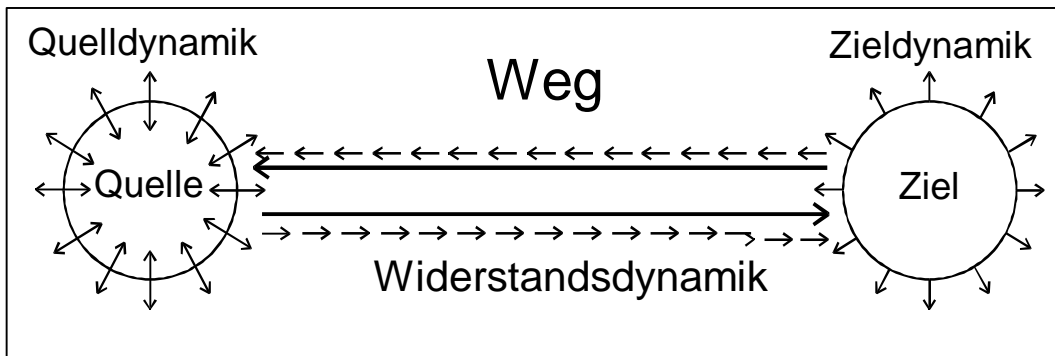


Abbildung 3.5: Gliederung des Verkehrsverhaltens von privaten Haushalten, Betrieben und Gebietskörperschaften in die Bereiche „Quelle“, „Weg zwischen Quelle und Ziel“ und „Ziel“

Alle drei genannten Bereiche unterliegen permanent Veränderungen:

Die Veränderungsdynamik im Bereich der „Quelle“ bezieht sich auf die wechselnden Lebensumstände von Personen und Haushalten sowie von Betrieben an ihren jeweiligen Standorten. Sie wird beispielhaft durch folgende Veränderungen geprägt:

Bei privaten Haushalten verändert sich die Haushaltsstruktur (Nachwuchs, Partnerschaft, Älterwerden, verfügbares Einkommen); es ergeben sich wechselnde Anforderungen an den Standort des Haushalts. Auf diese Personen bezogen resultieren daraus unterschiedliche Aktivitäten und Aktivitätenketten mit allen damit verbundenen verkehrlichen Implikationen.

Bei Betrieben verändern sich die Produktionsprozesse auf Grund der globalen Wettbewerbsverhältnisse. Fertigungen werden an Orte günstigerer Herstellung ausgelagert oder ganz aufgegeben. Die Folge sind Veränderungen im Arbeitsplatzangebot. Auf den Arbeitsplatz bezogen ergeben sich Veränderungen der Einzugsbereiche, Veränderungen nachgeordneter Dienstleistungserbringer und Veränderung der güterbezogenen Transportleistung.

Die Veränderungsdynamik im Bereich des Weges zwischen „Quelle und Ziel“ („Widerstandsdynamik“) wird beispielhaft durch folgende Veränderungen verursacht:

Widerstandsdynamik

- Aus-, Um- und Neubau von Verkehrswegen und von verkehrlichen Verknüpfungspunkten
- Tarife, Steuern, Subventionen und Abgaben für die Nutzung der Verkehrsmittel und -wege
- Preisbildung im Wettbewerb als Folge der Deregulierung im Verkehrsbereich
- veränderte Angebote in den liniengebundenen Verkehrsmitteln
- Abbau von Grenzhindernissen oder
- ordnungspolitische Maßnahmen, die die Verfügbarkeit von Verkehrsinfrastruktur regeln. Sie wirken sich auf die Mobilität, die Zielwahl, die Verkehrsmittelwahl und die Routenwahl aus.

Zieldynamik

Bisher meist vernachlässigt in Verkehrsuntersuchungen ist die Veränderungsdynamik im Bereich des „Ziels“, die beispielhaft aus

- Änderungen der Zielattraktivität (z.B. durch Ausweitung der Angebote des Einzelhandels)
- Standortentscheidungen von Betrieben und Dienstleistungseinrichtungen (z.B. Tendenzen zur Zentralisierung) oder
- Festlegung von geänderten Öffnungszeiten öffentlicher und privater Einrichtungen

resultiert. Die Veränderungsdynamik im Bereich des Ziels wirkt sich ebenfalls auf alle Elemente des Verkehrsverhaltens aus (Abbildung 3.6).

Damit wird erkennbar, dass das Angebot an Quelle und Ziel bzw. zwischen Quelle und Ziel zahlreichen Einflüssen unterliegt. Diese können sich dynamisch auf das Verkehrsverhalten von privaten Haushalten, von Betrieben oder von Gebietskörperschaften auswirken. Die Verkehrswissenschaften haben diese Dynamik der verhaltensbeeinflussenden Determinanten bisher nur unvollkommen in Modellen abbilden können. Dies mag – wie erwähnt – einer der Gründe für die eingangs erwähnten Fehlprognosen gewesen sein.

Auswirkungen politischer Entscheidungen auf private Haushalte, Betriebe und Dienstleistungseinrichtungen

Politische Entscheidungen können sich auf die Quelldynamik, auf die Widerstandsdynamik, auf die Zieldynamik oder auf mehrere dieser Komponenten auswirken. Von besonderer Bedeutung sind dabei politische Entscheidungen, die das Budget von privaten Haushalten betreffen. Bedeutsam sind ferner alle Entscheidungen, die sich auf die Standorte von privaten Haushalten, von Betrieben und von Dienstleistungseinrichtungen auswirken. Bedeutsam sind schließlich alle politischen Entscheidungen, – die über den Umweg von mehr Wettbewerb im Verkehr –, zu Preisreduktionen und/oder höherer Qualität im Verkehr führen.

Für private Haushalte beeinflussen diese Entscheidungen die Standortwahl, das Wegeaufkommen, die Wahl von Zielen, an denen Aktivitäten ausgeübt werden sollen, die Verkehrsmittelwahl, die Wahl der Verkehrswege und sonstigen Verkehrseinrichtungen und das Zeitverhalten, d.h., die Wahl von Abfahrts- oder Ankunftszeitpunkten.

Politische Entscheidungen, die im Bereich der produzierenden Industrie eine Dezentralisierung von Fertigungsprozessen fördern, sind ebenso verkehrsrelevant wie Entscheidungen, die das Warenangebot von Unternehmen im Hinblick auf Preis und Qualität beeinflussen.

Für Betriebe können politische Entscheidungen die Standortwahl, Fertigungsprozesse, betriebliche Abläufe, die Preisgestaltung von Waren sowie die Transportprozesse im Hinblick auf Aufkommen, Zielwahl, Verkehrsmittelwahl, Wegewahl und Zeitverhalten beeinflussen. Analoges gilt für Gebietskörperschaften.

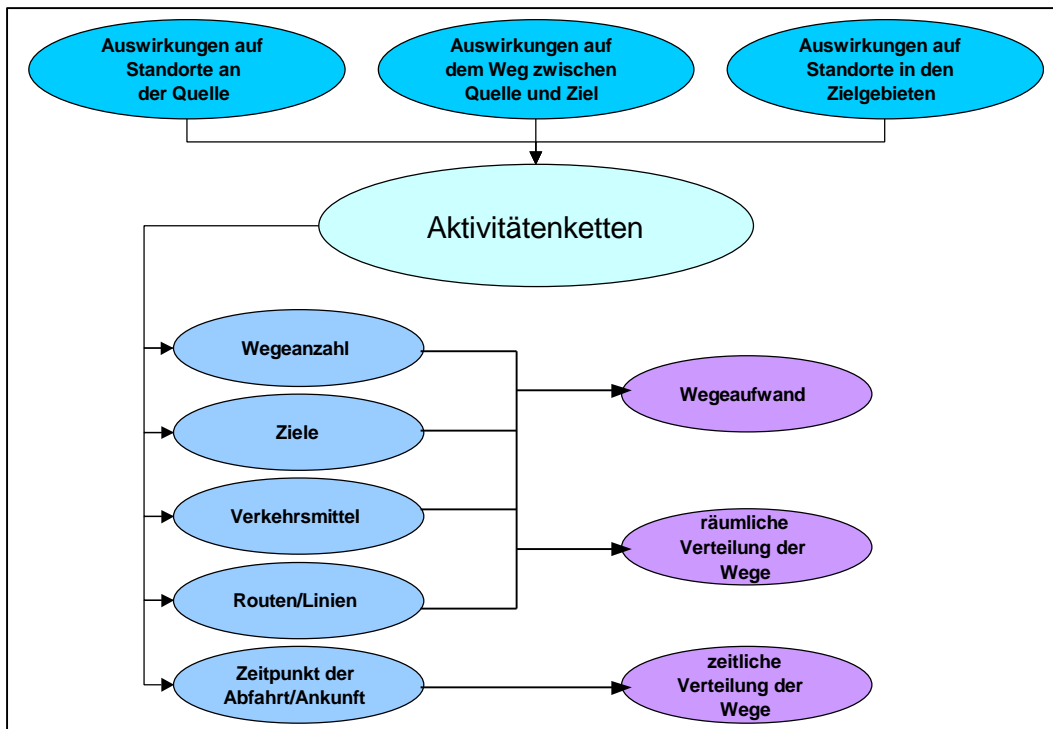


Abbildung 3.6: Elemente des Verkehrsverhaltens, die durch eine politische Entscheidung beeinflusst werden können

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Veränderungen bei Betrieben und Gebietskörperschaften im Hinblick auf das Arbeitsplatz-, das Waren- und das Dienstleistungsangebot ihrerseits das Verhalten von privaten Haushalten beeinflussen, so dass die vernetzte Struktur von Entscheidungen, Wirkungen und Folgewirkungen erkennbar wird.

3.3 Der Mit-/Ohne-Fall-Vergleich

Um Wirkungen als Folge von Entscheidungen aufzeigen zu können, sind die Zustände vor und nach Eintreten der Entscheidung zu definieren. Im Gegensatz zur klassischen Mit-/Ohne-Fall-Technik in der Anwendung für Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen, bei der Mit- und Ohne-Fall in der Weise konkretisiert sind, dass der Ohne-Fall die gegenwärtige und der Mit-Fall die zukünftige infrastrukturelle Ausstattung repräsentieren, stellt sich die Mit-/Ohne-Fall-Definition im vorliegenden Fall komplexer dar. Grund hierfür ist, dass Entscheidungen auch bedeuten können, dass nicht der Mit-Fall, sondern der Ohne-Fall die neue Situation repräsentiert. Nimmt man als Beispiel eine Subventionsentscheidung, bei der eine laufende Subventionierung fortgeschrieben wird, so ist der Mit-Fall in der Weise definiert, dass die bisherige Situation prolongiert wird. Zu konkretisieren ist jetzt der Ohne-Fall, der dadurch charakterisiert ist, dass die Subvention wegfällt. Was sind die Folgen für die Betroffenen? Welche Reaktionen der Betroffenen sind zu erwarten? Hier ist der Betrachter weitgehend auf Schätzungen angewiesen, real beobachtbar ist dieser Fall nicht.

Definition Mit-/
Ohne-Fall-Vergleich
für die folgenden
Betrachtungen

Anders liegen die Verhältnisse, wenn mit der Entscheidung ein neuer Zustand geschaffen wird. Dann lassen sich die Wirkungen der Entscheidung durch Vergleich des Vorher-Zustandes (Ohne-Fall) mit dem Nachher-Zustand (Mit-Fall) ermitteln und durch Beobachtung untermauern. Im Hinblick auf Gesetze und Verordnungen ist dies der häufiger vorkommende Fall, im Bereich der öffentlichen Haushalte überwiegt die erstgenannte Konstellation.

3.4 Das Analyse-Verfahren

3.4.1 Grobanalyse

T-Shape-Analyse Als Analyseverfahren wurde ein zweistufiges Verfahren im Sinne einer „T-Shape-Analyse“ gewählt. Die erste Stufe stellt eine breitere Grobanalyse dar, die in einer 2. Stufe durch eine vertiefende Analyse entsprechend des vertikalen Balkens eines „T“ ergänzt wird.

In der Grobanalyse wurden mit Ausnahme der EU-Ebene alle definierten Entscheidungen erfasst und im Hinblick auf ihre potenzielle Verkehrsrelevanz beurteilt. Für die Ebene der EU wurde auf Grund der großen Anzahl von Entscheidungen eine Stichprobe gezogen.

Auswahl verkehrs-relevanter Entscheidungen

Ziel der Grobanalyse war es, den Anteil an Entscheidungen mit potenzieller Verkehrsrelevanz zu ermitteln. Das Kollektiv aller Entscheidungen wurde je Ebene zunächst nach Politikbereichen differenziert, da angenommen werden konnte, dass aus den Politikbereichen erste Hinweise auf Verkehrsrelevanz ableitbar sind. Einzelanalysen zeigten indes, dass der Politikbereich, in dem eine Entscheidung getroffen wird, keinen Bezug zur Verkehrsrelevanz der Entscheidung haben muss.

In einem nächsten Schritt wurden die Entscheidungen je Ebene thematisch gruppiert, da erkennbar war, dass Entscheidungen aus unterschiedlichen Politikbereichen thematisch zusammengefasst werden konnten. Ziel war es, die Themengruppen so zu bilden, dass je Gruppe eine Beurteilung der Verkehrsrelevanz, gegliedert nach verkehrlichen Wirkungen, möglich wurde. Verkehrliche Wirkung und beabsichtigte Wirkung der originären politischen Entscheidung können zu einer Information zusammengefasst werden, die im Sinne einer Rückkoppelung dem politischen Entscheidungsträger zugänglich gemacht wird.

In Abb. 3.7 wird das Vorgehen bei der Analyse schematisch dargestellt.

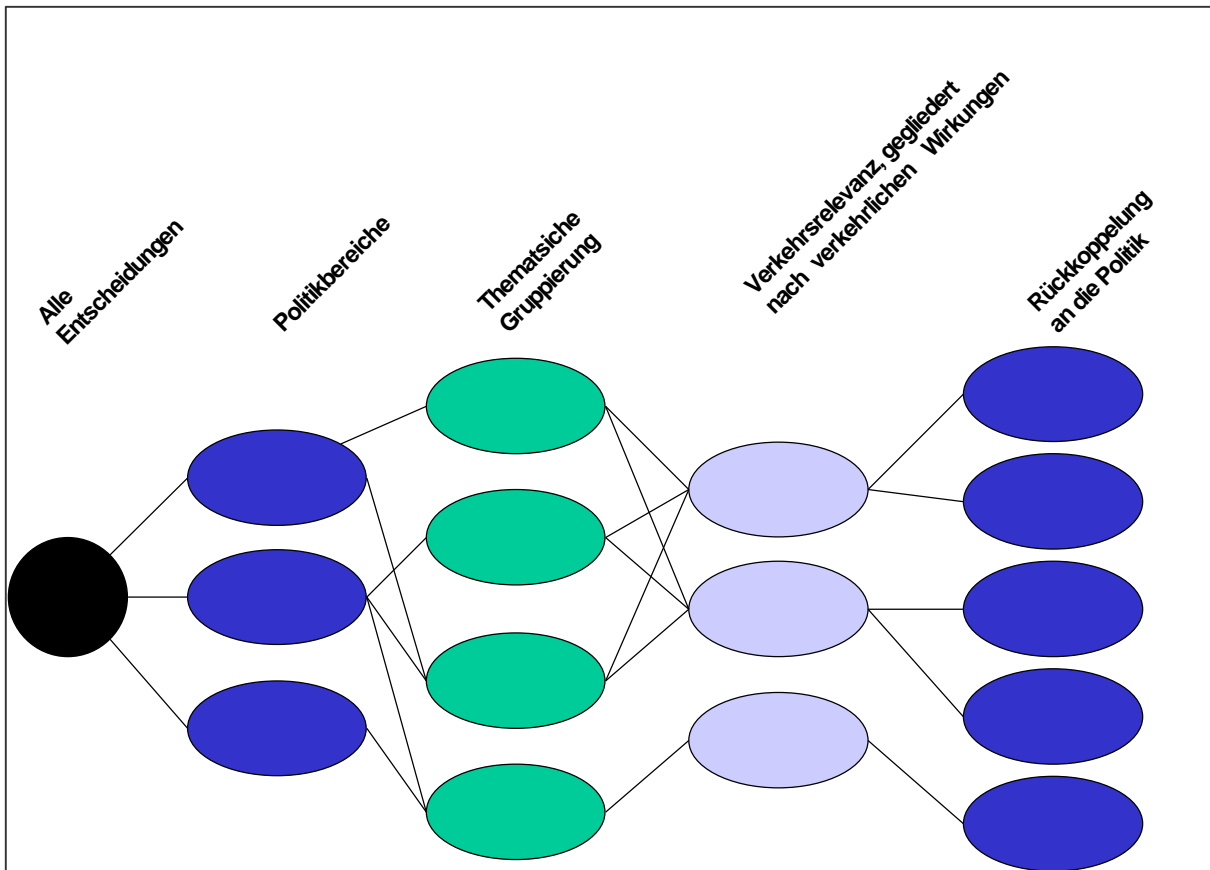


Abbildung 3.7: Thematische Gruppierung der Entscheidungen, differenziert nach Politikbereichen und Themen-
gruppen

Die Definition von Themenbereichen richtete sich dabei je Ebene nach der Häufigkeit der getroffenen Entscheidungen ähnlichen Typs.

3.4.2 Feinanalyse

Im Rahmen der zweiten Stufe der Analysen wird an einigen charakteristischen Beispielen für jede Ebene die Verkehrsrelevanz der Entscheidung differenziert im Sinne von Szenarien diskutiert.

Grundlage der Auswahl der Einzelbeispiele bildete die Ergebnisdiskussion aus der Grobanalyse, woraus sich Typen von Entscheidungen ableiten ließen. Aus diesen Typen wurden charakteristische Beispiel sowie Entscheidungen ausgewählt.

Die Diskussion der Auswirkungen stützt sich dabei vorwiegend auf Hypothesen, die dem Aufspüren potenzieller Primär- und Sekundäreffekte dienen. Eine Verifizierung dieser Hypothesen anhand empirischer Erhebungen war nicht vorgesehen. Allgemeine Erkenntnisse über Zusammenhänge wurden jedoch berücksichtigt.

Auswahl und
Diskussion von
Einzelentscheidungen

4 Analyse politischer Entscheidungen aus den Jahren 1994 und 1995

4.1 Analyse der Entscheidungen auf EU-Ebene

4.1.1 Gliederung der ausgewählten Entscheidungen nach Politik- und Themenbereichen

In den Jahren 1994 und 1995 wurden auf Ebene der EU insgesamt 5.760 Entscheidungen getroffen¹⁸. Differenziert nach Rechtshandlungen handelt es sich hierbei um 4.348 Verordnungen (75%), 150 Richtlinien (3%) und 1.262 Einzelfallentscheidungen (22%). Hinzu kommt die „Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge“ (in Kraft getreten am 01.01.1995).

Quantitative
Betrachtung der
Entscheidungen auf
EU-Ebene

Diese Entscheidungen wurden mit Hilfe der euroLex-Datenbank zunächst nach Politikbereichen typisiert. Für die anschließende Differenzierung nach Themenbereichen erwies sich die Anzahl der 5.760 Entscheidungen als zu groß, so dass eine repräsentative Zufallsstichprobe von 600 Entscheidungen gezogen wurde.

Betrachtet man zunächst die Entscheidungen, differenziert nach Politikbereichen (Abbildung 4.1), so wird ersichtlich, dass in den Jahren 1994 und 1995 die weitaus meisten Entscheidungen (rund 70%) im Bereich der Landwirtschaft getroffen worden sind. Hierbei handelt es sich vor allem um Entscheidungen, die die gemeinsame Marktorganisation und den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten betreffen. Einen vergleichsweise großen Anteil nehmen daneben die Politikbereiche Handel (ohne Landwirtschaft; 8,3%), Wirtschaft, Wissenschaft, Energie (8,2%) und Fischerei (5,7%) ein. In den übrigen Politikbereichen liegen die jeweiligen Anteile unter 3%.

Betrachtung nach
Politikbereichen

¹⁸ EuroLex®. Die celex-Datenbank für das Europäische Gemeinschaftsrecht auf CD-ROM; eine Gemeinschaftsausgabe der Verlage Dr. Otto Schmidt und Bundesanzeiger, 14. Ausgabe 1998.

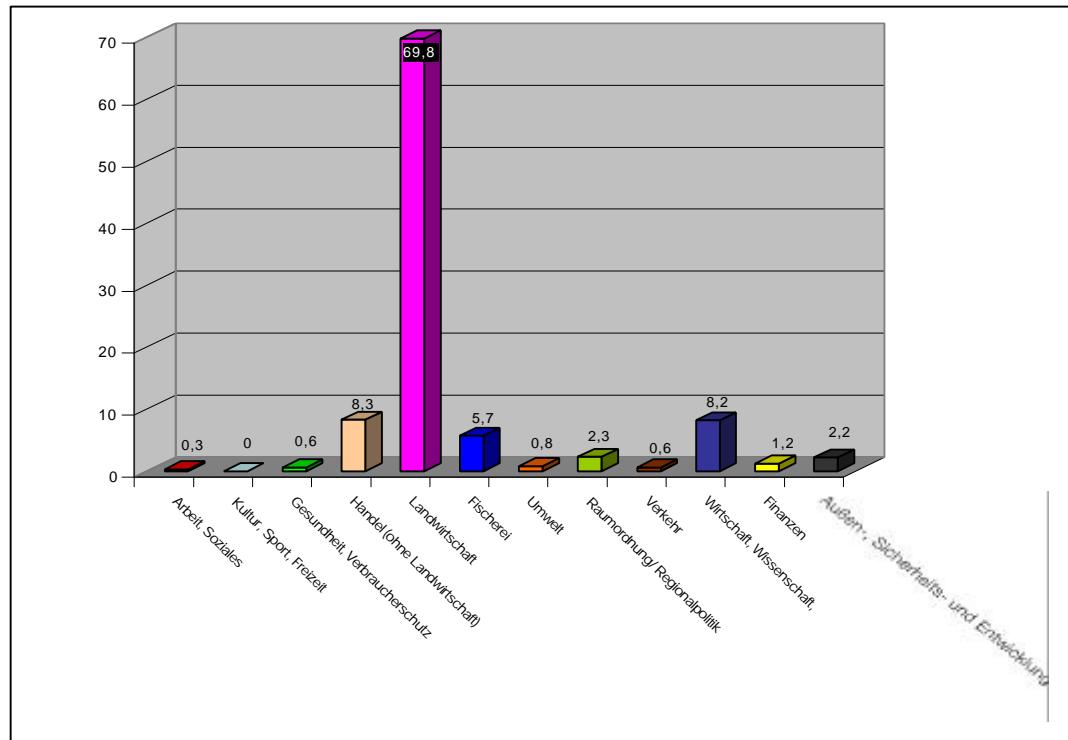


Abbildung 4.1: Entscheidungen im Bereich der EU in den Jahren 1994 und 1995 nach Politikbereichen (in Prozent)

Die nach Politikbereichen und nach Themengruppen differenzierte Auswertung der Stichprobe (n = 600) brachte folgendes Ergebnis:

Tabelle 4.1: Differenzierte Auswertung der Entscheidungen auf EU-Ebene in den Jahren 1994 und 1995 nach Politik- und Themenbereichen (n = 600)

Bereich	Anzahl absolut	Anteil in %
Arbeit, Soziales (1)	2	0,3
Sozialpolitik	2	0,3
Kultur, Sport, Freizeit (2)	0	0,0
Gesundheit, Verbraucherschutz (3)	4	0,7
Gesundheitsschutz	3	0,5
Verbraucherschutz	1	0,2
Handelsbeziehungen (4)	50	8,3
Einfuhr von Produkten aus Drittländern / Zollbestimmungen	29	4,8
allgemeine Vorschriften und Regelungen	21	3,5

Bereich	Anzahl absolut	Anteil in %
Landwirtschaft (5)	418	69,7
Marktorganisation, Handel mit landwirtschaftlichen Produkten	322	53,7
Veterinärrecht, -kontrollen, Krankheitsbekämpfung	35	5,8
Versorgung /Durchführungsvorschriften innerhalb der EU (II berseedepartements, Kanaren, Azoren, Madeira)	26	4,3
Harmonisierung, Angleichung der Rechtsvorschriften (Pflanzenschutz, Tiernahrung, Qualitätsnormen, Nomenklatur, Umrechnungskurse etc.)	20	3,3
Beihilfen	11	1,8
Prognosen (Verbrauch, Erzeugung, Ein- und Ausfuhr)	2	0,3
Saatgutbestimmungen	2	0,3
Fischerei (6)	34	5,7
Fangrechte, Erhaltung der Fischbestände	23	3,8
Handel mit Drittländern	8	1,3
Strukturinterventionen	2	0,3
Statistik	1	0,2
Umwelt (7)	5	0,8
Abfälle	1	0,2
Arten- u. Biotopschutz	1	0,2
Regionalförderung, Finanzbeihilfen	2	0,3
Harmonisierung, Angleichung der Rechtsvorschriften	1	0,2
Raumordnung/Regionalpolitik (8)	14	2,3
Regionale Förderungen, Finanzbeihilfen	14	2,3
Verkehr (9)	4	0,7
Regionalförderung (Finanzbeihilfen)	3	0,5
Harmonisierung, Angleichung der Rechtsvorschriften	1	0,2
Wirtschaft, Wissenschaft, Energie (10)	49	8,2
Wettbewerb: Vorschriften für Unternehmen / Zusammenschlüsse	26	4,3
Harmonisierung Wissenschaft / gemeinsame Programme, Standards etc.	15	2,5
Entscheidungen über staatliche Beihilfen für einzelne Wirtschaftsunternehmen	6	1,0
Subventionen Wirtschaftszweige	2	0,3
Finanzpolitik (11)	7	1,2
Finanz- und Haushaltsvorschriften	4	0,7
Steuerwesen	3	0,5

Bereich	Anzahl absolut	Anteil in %
Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik (12)	13	2,2
Auswärtige Beziehungen	2	0,3
Entwicklungspolitik	10	1,7
Außen- und Sicherheitspolitik	1	0,2
Summe	600	100,0

4.1.2 Verkehrsrelevanz der Entscheidungen

Um den Anteil verkehrsrelevanter Entscheidungen ermitteln zu können, wurde die genannte Stichprobe von 600 Entscheidungen in der Feinanalyse im Hinblick auf ihre Verkehrsrelevanz beurteilt. Grundsätzlich ist anzumerken, dass

- die Wirkung einer einzelnen Entscheidung in der Regel nicht zu quantifizieren ist und somit nur grundsätzliche Aussagen hinsichtlich der Verkehrsrelevanz einer Entscheidung möglich sind,
- bezüglich der verschiedenen Kenngrößen (siehe Fragebogenkatalog im Anhang) nicht immer eindeutige Aussagen getroffen werden können.

Trotz dieser Einschränkungen lassen sich für die ausgewerteten Entscheidungen hinsichtlich ihrer Verkehrsrelevanz folgende grundlegende Aussagen treffen:

höher Anteil von politischen Entscheidungen mit Verkehrsrelevanz auf EU-Ebene

Die weitaus überwiegende Zahl von Entscheidungen ist mehr oder minder verkehrsrelevant. Nach den Ergebnissen der Auswertung der Jahre 1994 und 1995 sind dies 88% der Entscheidungen. Bei den 12% von Entscheidungen, die als nicht verkehrsrelevant eingestuft wurden, handelt es sich u.a. um Nomenklaturen oder Verwaltungsvorschriften.

Die weitaus überwiegende Zahl von Entscheidungen hat nur eine räumlich begrenzte, auf den Gesamttraum Europa bezogene, als gering einzustufende verkehrliche Wirkung. Die Entscheidungen können im Einzelfall sowohl zu einer Steigerung als auch zu einer Verringerung des Verkehrsaufkommens/Verkehrsaufwandes führen. Hierunter fallen zahlreiche Entscheidungen in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Handelsbeziehungen, Raumordnung/Regionalpolitik und Wirtschaft, Wissenschaft und Energie. Dies sind beispielsweise Entscheidungen, die die gemeinsame Marktorganisation betreffen, Entscheidungen über Beihilfen und Subventionen, Entscheidungen über Firmenzusammenschlüsse oder Entscheidungen über Regionalförderungen. Hierzu ist anzumerken, dass derartige Entscheidungen für einen bestimmten Raum innerhalb der EU oder für die Wege zwischen verschiedenen Standorten durchaus erhebliche Wirkungen haben können, bezogen auf den Gesamttraum EU aber nur eine marginale verkehrliche Wirkung besitzen.

Einzelne Entscheidungen mit auf den Gesamttraum Europa bezogenen erheblichen und langfristig wirksamen verkehrlichen Wirkungen sind die Ausnahme. Im Falle der ausgewerteten Entscheidungen fällt die „Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreichs, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge“ ins Auge. Diese Entscheidung dient, wie die vorangegangenen Entscheidungen, der EU-Integration, dem Zusammenwachsen der Städte und Regionen

in Europa, der Bildung eines einheitlichen Marktes, der Intensivierung der innereuropäischen Handelsbeziehungen durch den Abbau von Grenzhindernissen, der Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bürger in diesen Staaten u.a.m.. Dass diese Entscheidung eminent verkehrswirksam ist, sowohl was Personen – als auch was Güterverkehr betrifft, steht außer Frage. Das mit dieser Entscheidung verbundene Verkehrswachstum ist notwendig, um die genannten Ziele zu erreichen.

EU-Erweiterung
eminent
verkehrswirksam

Untergliedert man die ausgewerteten Entscheidungen aus den Jahren 1994 und 1995 in Politikbereiche, so lassen sich vier Bereiche mit in der Summe großen verkehrlichen Wirkungen abgrenzen:

- gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik
- gemeinsamer Binnenmarkt
- Handelsbeziehungen und
- Erweiterung der EU.

Im Bereich Agrar- und Fischereipolitik, der rund 75% aller ausgewerteten Entscheidungen umfasst, betreffen die meisten Entscheidungen die gemeinsame Marktorganisation und den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten. Die überwiegende Zahl der Entscheidungen hat vergleichsweise geringe Auswirkungen auf die Aufkommens- bzw. Aufwandsmobilität. Wegen der vernetzten Wirkungen ist im Einzelfall nicht immer einschätzbar, ob eine Entscheidung eher zu einer Steigerung oder eher zu einer Verringerung des Verkehrsaufkommens/Verkehrsaufwands führt. Obgleich die einzelne Entscheidung in der Regel nur geringe Wirkungen hat, sind auf Grund der Vielzahl von Entscheidungen insgesamt vergleichsweise große Auswirkungen zu erwarten. Ob in der Summe letztlich eine Steigerung des Verkehrsaufkommens innerhalb der EU stattfindet, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, so dass dieser Bereich als indifferent eingestuft wird.

Agrar- und
Fischereipolitik

Der Bereich ‚gemeinsamer Binnenmarkt‘ umfasst die Entscheidungen, die auf eine Harmonisierung des gemeinsamen Binnenmarktes zielen. Hierzu zählen Entscheidungen in verschiedenen Politikbereichen, wie beispielsweise Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie, Arbeit und Soziales oder Gesundheit und Verbraucherschutz. Vor dem Hintergrund der vier Grundfreiheiten (freier Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital), die der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft garantiert, sind dies, nach der Beseitigung der Grenzkontrollen und nicht-tarifären Hemmnisse im Zuge des Binnenmarkt-Programms, vor allem Entscheidungen, die zum weiteren Abbau noch bestehender Hemmnisse und Barrieren zwischen den Mitgliedstaaten beitragen.

Entscheidungen zur
Harmonisierung des
gemeinsamen
Binnenmarktes

Bei den ausgewerteten Entscheidungen der Jahre 1994 und 1995 fallen in diesen Bereich vor allem Entscheidungen zur Angleichung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedsstaaten, daneben Entscheidungen zur Angleichung von Arbeitsbedingungen in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie gemeinsame Programme und Standards. In der Summe führen diese Entscheidungen zu einer Steigerung von Mobilität bzw. Fahr- und Transportleistung, eine verstärkte Mobilität ist Voraussetzung für die Stärkung des gemeinsamen Binnenmarktes. Im Einzelfall gibt es allerdings auch Entscheidungen, die zu einer Verringerung der Mobilität führen, beispielsweise können durch die Angleichung von Rechtsvorschriften bestehende Standortvorteile in einem Mitgliedsstaat beseitigt werden, wodurch bestimmte Wege überflüssig werden.

Entscheidungen im
Bereich Handels-
beziehungen

Die Entscheidungen im Bereich Handelsbeziehungen führen vor dem Hintergrund eines Ausbaus der Handelsbeziehungen zu Drittstaaten in der Summe gleichfalls zu einer Steigerung der Mobilität bzw. Fahr- und Transportleistung. Auch in diesem Bereich gilt, dass im Einzelfall nicht immer abschätzbar ist, ob eine Entscheidung zu einer verstärkten Mobilität führt und dass es auch Entscheidungen gibt, die zu einer Verringerung der Mobilität beitragen, beispielsweise durch Handelsbeschränkungen zum Schutz des Binnenmarktes.

Mit der Erweiterung der EU kommt es zu einem Zusammenwachsen der Märkte und damit insbesondere zu einem verstärkten Personen- und Warenverkehr. Insgesamt ist in diesem Bereich eine deutliche Steigerung der Mobilität bzw. der Fahr- und Transportleistung zu erwarten.

Die übrigen Handlungsbereiche werden gegenüber den zuvor genannten hinsichtlich ihrer verkehrlichen Wirkung als eher untergeordnet und indifferent eingestuft. So können beispielsweise Strukturinterventionen in benachteiligten Regionen kleinräumig zu einer Steigerung, ebenso jedoch auch zu einer Minderung des Verkehrsaufkommens führen.

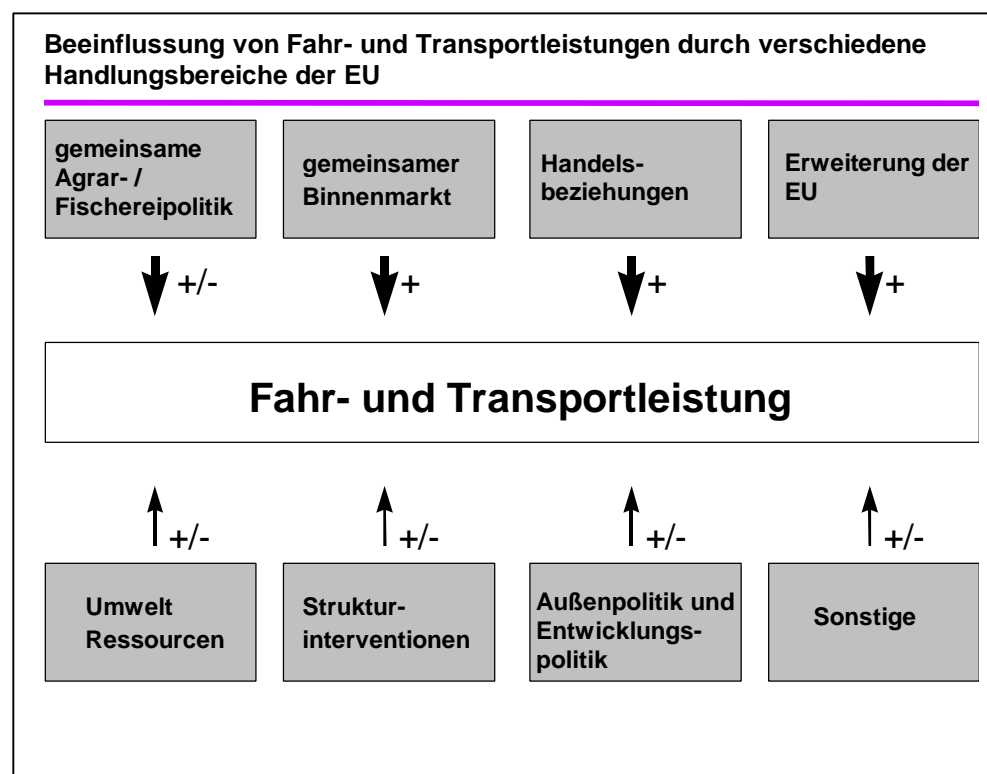


Abbildung 4.2: Beeinflussung von Fahr- und Transportleistungen durch verschiedene Handlungsbereiche der EU

Die auf der Ebene der Europäischen Union getroffenen Entscheidungen wurden primär nicht in Zusammenhang mit Verkehr gefällt. In überwiegender Zahl besitzen sie gleichwohl eine mehr oder minder ausgeprägte Verkehrsrelevanz. Entscheidungen, die keinerlei Auswirkungen auf das Verkehrsverhalten haben, sind nach den Auswertungen für die Jahre 1994 und 1995 eher die Ausnahme. Obgleich eine Quantifizierung der Auswirkungen einer einzelnen Entscheidung auf Grund der vernetzten Wirkungen in der

Regel nicht möglich ist, so lässt sich dennoch feststellen, dass die weitaus überwiegende Zahl von Entscheidungen mit verkehrlichen Wirkungen verbunden ist. Dabei ist zu vermuten, dass die Mehrzahl der Entscheidungen zu einer geringfügigen Steigerung, eine geringere Anzahl zu einer geringfügigen Reduzierung des Verkehrsaufkommens führt. In der Summe resultiert hieraus eine Steigerung des Verkehrsaufkommens.

Bei den Entscheidungen mit einer erheblichen und dauerhaften verkehrlichen Wirkung, bezogen auf den Gesamttraum Europa, handelt es sich vor allem um solche Entscheidungen, die auf die Stärkung des gemeinsamen Binnenmarktes sowie auf die Erweiterung der EU zielen. Politische Entscheidungen, die gegen die mit der Stärkung des Binnenmarktes verbundenen Verkehrssteigerungen gerichtet sind, konterkarieren dieses politische Ziel. Wenn im politischen Raum beispielsweise erwogen wird, innereuropäischen Verkehr durch Erhöhung von Abgaben und Steuern zu verteuern, dann stellt sich die Frage, ob die durch den Abbau der Grenzen erreichten geringeren Widerstände im grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr wieder kompensiert werden und damit das Ziel der Integration, das an physischen Verkehr nun einmal gebunden ist, verfehlt wird.

4.1.3 Detaillierte Diskussion anhand von Beispielen

4.1.3.1 Beispiel: Strukturintervention

Entscheidung der Kommission vom 28. Juni 1994 zur Änderung des Nachtrags zur Ergänzung eines gemeinschaftlichen Förderkonzeptes für Strukturinterventionen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse in Portugal.

Dieses erste Beispiel kommt aus dem Bereich der Raumordnungs-/Regionalpolitik. Es geht – wie aus dem Titel der Entscheidung zu entnehmen ist – um eine Verbesserung der Vermarktungschancen portugiesischer Erzeugnisse aus Land- und Forstwirtschaft. Dabei handelt es sich um eine Einzelentscheidung, die mit Subventionen verbunden ist, also den EU-Haushalt tangiert. Die Entscheidung soll die Lebensverhältnisse der im Bereich der Land- und Forstwirtschaft in Portugal arbeitenden Bevölkerung verbessern. Sie dient der Harmonisierung der Lebensverhältnisse in Europa. Wenn die Entscheidung Erfolg hat, d.h. zu besseren Marktchancen der portugiesischen Produkte führt, dann hat dies vermehrten Güterverkehr von Portugal in die nördlichen und östlichen Mitgliedsstaaten zur Folge.

Subventionierung portugiesischer Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft

Im Zuge des vermehrten Güterausstausches sollen als eigentliches Ziel aber auch die Einkommen der von der Subvention profitierenden Bevölkerung steigen. Man wird davon ausgehen können, dass die Einkommen im Falle des Erfolgs dazu verwendet werden, hochwertige Produkte der östlichen und nördlichen Mitgliedsstaaten der EU zu erwerben, was den Güterverkehr in der Gegenrichtung verstärkt. Darüber hinaus wird ein Teil des zusätzlichen Einkommens nach allen bisherigen Erfahrungen in vermehrte Mobilität umgesetzt. So werden Urlaubsreisen vermehrt unternommen, sowohl innerhalb von Portugal als auch in weiter entfernte Regionen.

Einkommensverbesserung führt zu erhöhter Mobilität

Die Entscheidung ist somit sowohl, was den Güterverkehr als auch, was den Personenverkehr betrifft, im Erfolgsfalle verkehrsrelevant, auch wenn mit der

Entscheidung ein anderes Ziel, nämlich das einer wirtschaftlichen Verbesserung (Einkommen, Arbeitsplätze etc.) dieser Region verfolgt wird.

4.1.3.2 Beispiel: Zustimmung zu Firmenzusammenschluss

Entscheidung der Kommission vom 05/09/1994 zur Vereinbarkeit eines Zusammenschlusses mit dem Gemeinsamen Markt (Fall IV/M.492 - Klöckner & Co. AG/Computer 2000 AG) gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates.

Mit dieser Einzelentscheidung aus dem Politikbereich Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie und Energie wird der Zusammenschluss zweier deutscher Firmen, die auf dem Computermarkt tätig sind, genehmigt. Die Entscheidung hat keine Konsequenzen im Hinblick auf den EU-Haushalt, jedoch Konsequenzen im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der neuen Firmenkonstellation. In der Regel werden im Zuge derartiger Zusammenschlüsse die Betriebsstandorte, deren räumliche Verteilung und Struktur und ihre Beschäftigtenzahl überprüft.

Europäische Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik fördert den Güter- und Personenverkehr

Auch wenn die Kommission letztlich nicht das Ziel verfolgen kann, eine Einzelfirma im innereuropäischen Wettbewerb gegenüber den Konkurrenten zu stärken, so wird mit dieser Entscheidung doch offenbar, dass die auf Initiative der Wirtschaft vorgetragene Vorstellung zu deren Stärkung durchaus im Sinne einer europäischen Wirtschaftspolitik liegen müssen, wobei es dann vor allem um die Verbesserung der Wettbewerbschancen im globalen Wettbewerb geht.

Die Entscheidung ist in hohem Maße verkehrsrelevant, betrifft sie doch Betriebsstandorte, Beschäftigtenstandorte, Beschäftigtenanzahlen und Einkommenserwartungen. Wenn die Zielsetzungen der beiden Firmen und der Kommission erreicht werden, dann sind zusätzlicher Güterverkehr und voraussichtlich auch veränderter Personenverkehr zu erwarten.

4.1.3.3 Beispiel: Einfuhrkontingentierung

Verordnung (EG) Nr. 469/94 der Kommission vom 2. März 1994 zur Einführung einer vorläufigen Höchstmenge für die Einfuhren bestimmter Textilwaren (Kategorie 97) mit Ursprung in der Volksrepublik China in die Gemeinschaft.

Mit dem 3. Beispiel wird eine Verordnung betrachtet, die sich auf die Einfuhrkontingente für Waren aus einem Nichtmitgliedland bezieht. Die Verordnung gehört in den Politikbereich „Handelsbeziehungen“. Sie hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

Importentscheidungen und deren Verkehrsrelevanz

Inwieweit dieser Entscheidung Verkehrsrelevanz gegeben ist, hängt vom Vergleichsfall ab. Unterstellt, dass die Einfuhrkontingentierung im Vorjahr ausgelaufen niedriger lag, wäre auf Grund der Entfernung zwischen China und der EU in diesem Fall von einem erhöhten Verkehrsaufwand auszugehen.

Kein erhöhter Aufwand wäre gegeben, wenn im Vorjahr bereits Importvereinbarungen bestanden hätten, die – in gleicher Höhe – durch die Entscheidung lediglich erneuert worden sind. Der Vergleichsfall „keine Entscheidung“ hätte in diesem Fall – im Vergleich zum Vorjahr – einen Rückgang des Verkehrsaufwands zur Folge gehabt, während die tatsächlich getroffene Entscheidung den Verkehrsaufwand des Vorjahres fortgeschrieben hat.

Trotz der verkehrlichen Dimensionen derartiger Entscheidungen ist davon auszugehen, dass verkehrliche Überlegungen bei der Entscheidung keine Rolle gespielt haben. Im Vordergrund dürften vielmehr Regelungen zum Schutz der Textilindustrie der EU gestanden haben.

4.1.4 Schlussfolgerungen

Die Auswertungen zu den politischen Entscheidungen der Europäischen Union lassen sich in folgenden Hypothesen zusammenfassen:

1. Hypothese: Im Interesse der gesetzten Ziele der EU-Politik und vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Wertvorstellungen ist eine verstärkte Mobilität Voraussetzung für das Erreichen der Ziele.

Betrachtet man die einzelnen Entscheidungen vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Zielsetzungen und der Handlungsstrategien der EU-Politik, die sich im Vertrag von Amsterdam und der Agenda 2000 dokumentieren, so ist eine Steigerung der Mobilität nicht nur unumgänglich, sondern Voraussetzung für die erklärten Ziele einer „Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung, insbesondere durch Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und durch Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion...“¹⁹ sowie die Erweiterung der EU und die Verstärkung der Handelsbeziehungen mit Drittstaaten. Diese Zielsetzungen unterliegen wiederum den gesellschaftlichen Wertvorstellungen, die vor allem von einer weiteren Verbesserung der Lebensqualität für möglichst weite Teile der Bevölkerung geprägt sind. Um diesen Wertvorstellungen gerecht zu werden, verfolgt die EU-Politik, ebenso wie die Politiken der anderen führenden Industriestaaten bzw. -blöcke, im Rahmen der Globalisierung weiterhin konsequent die Strategie von Wachstum und Wettbewerb, mit der eine verstärkte Vernetzung und eine verstärkte Mobilität einhergeht bzw. als unumgänglich akzeptiert wird.

Steigerung der Mobilität als Voraussetzung zur Stärkung der EU

2. Hypothese: Mobilität ist Voraussetzung für Entwicklung und Fortschritt, bedeutet Freiheit und Wohlstand. Sie grundsätzlich in Frage zu stellen, wäre kein zielführender Ansatz. Vielmehr muss es politische und gesellschaftliche Aufgabe sein, die negativen Auswirkungen und Risiken der Verkehrsabwicklung zu verringern.

Mobilität ist grundsätzlich nichts Negatives. Im Gegenteil ist sie als Teil der Evolution Garant für Fortschritt und bedeutet für den Menschen Freiheit und Wohlstand. Gleichwohl birgt sie insbesondere in ihrer Form des motorisierten Verkehrs erhebliche Risiken für Mensch und Umwelt. Dieser grundsätzliche Zielkonflikt zwischen Risiken der Verkehrsabwicklung einerseits und den Chancen der Mobilität andererseits spiegelt sich in den gesellschaftlichen Wertvorstellungen ebenso wie in den politischen Zielsetzungen wieder. Im Rahmen der EU-Politik zeigt sich dies u.a. im Vertrag von Amsterdam, der gleichwohl Wachstum und Wettbewerb wie auch den Schutz der Umwelt als

Mobilität als lebensnotwendige Grundvoraussetzung erhalten, gleichzeitig aber verträglich gestalten

¹⁹ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte.

grundlegende politische Ziele definiert. Dass sich diese Zielsetzungen teilweise konterkarieren, steht außer Frage. Vor dem Hintergrund, dass eine Verringerung der Mobilität gesellschaftlich und politisch grundsätzlich nicht gewollt ist, kann es daher nur Aufgabe sein, auf eine verträglichere Gestaltung des Verkehrs hinzuwirken und die negativen Begleiterscheinungen möglichst gering zu halten. Hierin liegt eine der wesentlichen Aufgaben der Verkehrs- wie auch der Umwelt- und Forschungspolitik.

Die Verkehrspolitik muss wirtschafts- und umwelt-politische Ziele berücksichtigen

3. Hypothese: Die Europäische Verkehrspolitik befindet sich im Spannungsfeld verschiedener übergeordneter Zielsetzungen. Einerseits muss sie den Anforderungen hinsichtlich Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit gerecht werden, indem sie ein geeignetes Verkehrsnetz und Verkehrsmittel zur Verfügung stellt, andererseits muss sie auf eine möglichst umweltverträgliche Gestaltung des Verkehrs hinwirken.

Die europäische Verkehrspolitik zielt darauf, den übergeordneten Zielsetzungen - insbesondere dem künftigen Wachstum des Binnenmarktes - durch ein leistungsfähiges Verkehrsnetz gerecht zu werden und gleichzeitig die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt zu verringern. Das wesentliche Instrument zur Verwirklichung erst genannter Zielsetzung ist die Errichtung eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN), welches die 15 Einzelnetze zu einem einzigen Netz für ganz Europa vereinigt. Voraussetzung hierfür ist die Beseitigung von Engpässen und die Schaffung von Verbindungsstücken. Mittelfristig sollen auch die an die EU angrenzenden Staaten in das System integriert werden. Die Errichtung des TEN führt zu verbesserten Verkehrsverbindungen zwischen den Mitgliedsstaaten und den angrenzenden Staaten. Die verbesserten Erreichbarkeiten führen jedoch zwangsläufig zu einer weiteren Steigerung des Mobilitätsaufwandes. Um die Risiken für die Umwelt zu minimieren, werden für alle Projekte im Rahmen des TEN Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt. Als weitere Maßnahmen, die auf eine Verringerung der Belastungen, insbesondere durch den motorisierten Verkehr hinwirken, sind vor allem die Begrenzung von Emissionen durch Abgasnormen, Sicherheitsnormen und -vorschriften sowie die Verlagerung von Verkehren auf die Schiene zu nennen. Maßnahmen bzw. Entscheidungen, die auf eine Verringerung der Mobilität hinwirken, gibt es nicht.

4. Hypothese: Ziel der EU-Umweltpolitik ist es nicht, die Mobilität grundsätzlich zu verringern, sondern die negativen Folgen des Verkehrs möglichst zu minimieren. Sie verfolgt demnach die gleichen Ziele wie die Verkehrspolitik.

Umweltpolitik muss unterschiedliche Ziele berücksichtigen

Ebenso wie die Verkehrspolitik zielt auch die Umweltpolitik nicht auf eine grundsätzliche Verringerung der Mobilität. Auch hier steht eine Verringerung der Umweltbelastungen durch die Begrenzung der negativen Begleiterscheinungen des Verkehrs im Mittelpunkt der Bemühungen. Dem Grunde nach verfolgen demnach Verkehrs- und Umweltpolitik die gleichen Ziele, obgleich in der Öffentlichkeit oftmals der gegenteilige Eindruck vermittelt wird.

5. Hypothese: Es gibt zwar sogenannten „vermeidbaren Verkehr“, gemessen am gesamten Verkehrsaufkommen ist dieser aber eher zu vernachlässigen.

Es gibt einzelne Entscheidungen, die indirekt oder durch Missbrauch zu Mehrverkehr führen. Klassische Beispiele hierfür sind der Missbrauch von Ausfuhrerstattungen oder von Subventionen sowie das Ausnutzen unterschiedlicher staatlicher Regelungen und Rechtsvorschriften. Letztere werden allerdings durch die weiter voranschreitende Angleichung der Rahmenbedingungen und Rechtsvorschriften in den Mitgliedsstaaten in naher Zukunft wahrscheinlich weitgehend beseitigt sein. Der Missbrauch von Ausfuhrerstattungen und Subventionen ist primär ein rechtliches Problem. Um sich EU-Gelder zu „erschleichen“, werden in diesen Fällen zum Teil erhebliche Mehrwege in Kauf genommen. Diese Verkehre können insofern als „vermeidbar“ bezeichnet werden, als sie nicht dem Allgemeinwohl dienen und nicht als Folge der politischen Zielsetzungen oder der gesellschaftlichen Wertvorstellungen entstehen bzw. nicht direkte Folge einer Entscheidung sind. Obgleich diese Fälle von Missbrauch in den Medien stets präsent sind, sind die verkehrlichen Wirkungen, bezogen auf den Gesamttraum Europa, insgesamt als gering einzuschätzen.

„Missbrauch“ von Ausfuhrerstattungen und Subventionen keine große Bedeutung für Verkehrsaufkommen

4.2 Analyse der Entscheidungen auf Bundesebene

4.2.1 Gesamtanzahl der ausgewählten Entscheidungen

Auf Bundesebene wurden 1994 und 1995 im Bundesgesetzblatt insgesamt 799 Entscheidungen analysiert, davon 228 Gesetze und 571 Verordnungen.

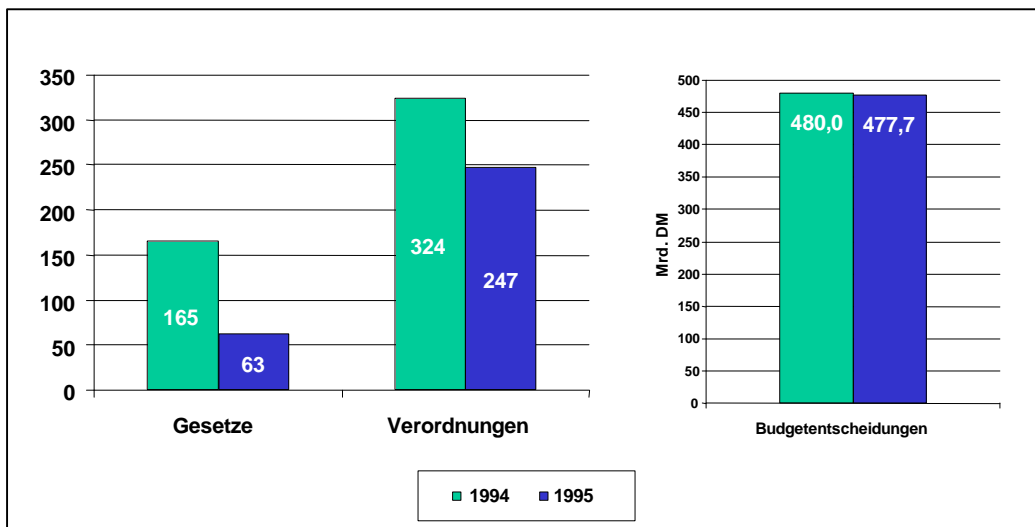


Abbildung 4.3: Anzahl der Gesetze und Verordnungen 1994 und 1995 auf Bundesebene sowie Umfang der Bundshaushalte in diesen Jahren

Die meisten Gesetze und Verordnungen wurden in den Politikbereichen „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ sowie „Verkehr“ eingebracht. Der Politikbereich „Raumordnung, Bauwesen und Städtebau“ war mit der geringsten Anzahl in dieser Periode vertreten.

Betrachtung nach Politikbereichen

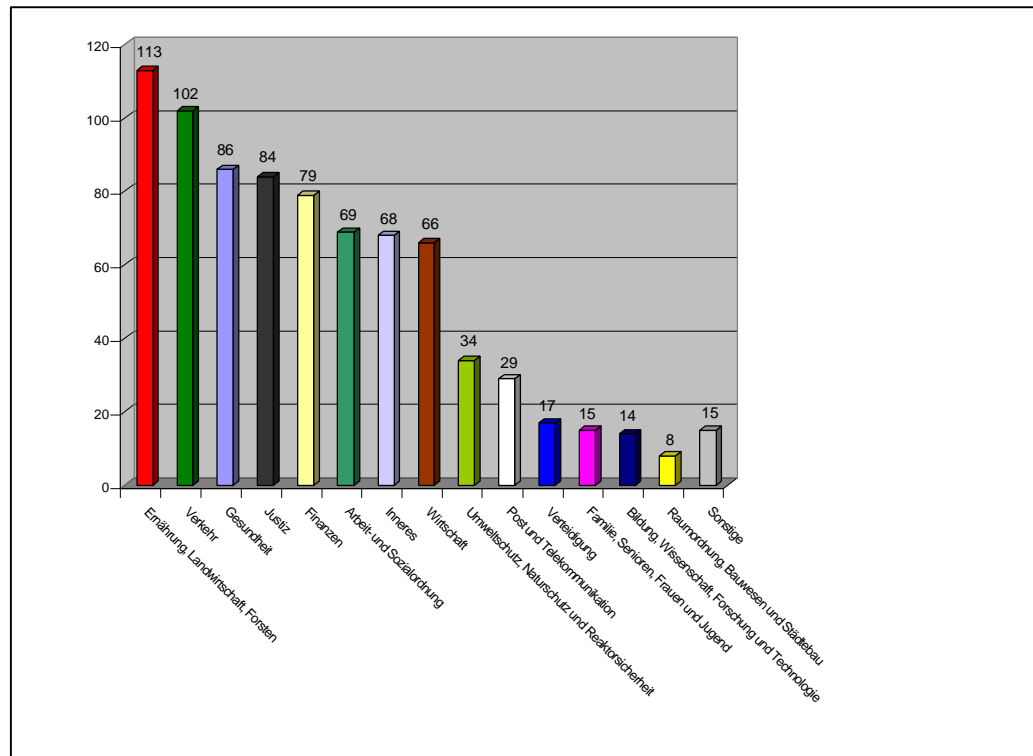


Abbildung 4.4: Gesetze und Verordnungen (Summe aus 1994 und 1995), differenziert nach Politikbereichen

Beispiele aus dem Bereich der Bundesgesetze sind

- Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflegeversicherungsgesetz – PflegevG)
- Gesetz zur Errichtung einer Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und zur Änderung von Vorschriften auf den Gebieten der Land- und Ernährungswirtschaft
- Siebzehntes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (17. BaföGÄ ndG)
- Gesetz über die Berufe in der Physiotherapie (Masseur- und Physiotherapeutengesetz – MPhG)
- Gesetz zur Überleitung preisgebundenen Wohnraums im Beitrittsgebiet in das allgemeine Miethöherecht (Mietenüberleitungsgesetz)
- Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (Postneuordnungsgesetz – PTNeuOG)
- Neufassung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen.

Im Bereich Verkehr fielen u.a. das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FstrPrivFinG) und das Magnetschwebbahnplanungsgesetz (MBPIG) in diese Periode, in der auch die Bundestagswahl (16.10.1994) stattgefunden hat.

Die Gesetze und Verordnungen werden ergänzt um die Budgetentscheidungen. Hinter dem „Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1994 bzw. 1995“ (Haushaltsgesetz) steckt die große Anzahl von Einzelentscheidungen über die Verwendung des Haushalts, der 1994 480,0 DM Mrd. und 1995 477,7 DM Mrd. (Abbildung 4.3) betragen hat. Die Summe der in den Haushalten enthaltenen Entscheidungen übersteigt die Anzahl der insgesamt in 1994 und 1995 erlassenen Gesetze und Verordnungen vermutlich um ein Vielfaches.

Bundeshaushalt
1994/ 1995

Ebenso wie Gesetze und Verordnungen können auch die Ausgaben des Bundes nach Politikbereichen gegliedert werden. Da nur für die Jahre 1998 und 1999 detaillierte Haushaltspläne des Bundes zur Verfügung standen, erfolgte die Auswertung der Haushaltspläne nur für diese Jahre (Abbildung 4.5). Die Ergebnisse für die Jahre 1994 und 1995 sind jedoch qualitativ ähnlich.

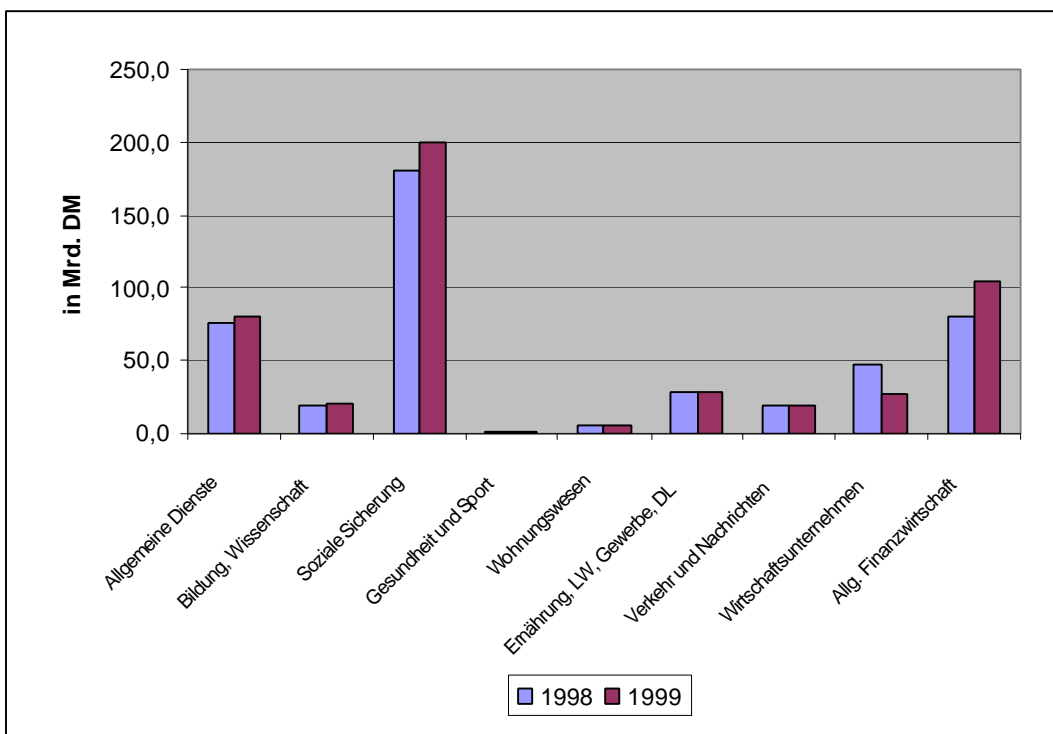


Abbildung 4.5: Ausgaben des Bundes nach Hauptfunktionen

Den mit Abstand größten Posten machen Ausgaben zur sozialen Sicherung aus. Mit großem Abstand folgen die Bereiche „Allgemeine Dienste“ und „Allgemeine Finanzwirtschaft“. Vergleichsweise unbedeutend sind die Ausgaben für „Gesundheit und Sport“ sowie Wohnungswesen.

Thematische
Zuordnung der
Entscheidungen auf
Bundesebene

Diese Ausgaben des Bundeshaushalts fließen teilweise in die Budgets der privaten Haushalte, in Budgets der Betriebe und der Gebietskörperschaften (Länder, Kommunen).

Da die Einnahmen, auf die sich der Bundeshaushalt stützt, größtenteils aus dem Steueraufkommen derselben Gruppen stammen, wird über diesen Umweg umverteilt. Insbesondere die sozial schwächeren Gruppen, deren Mobilität in stärkerem Umfang vom verfügbaren Einkommen abhängt, profitieren von dieser Umverteilung. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf Verkehr und Umwelt.

In einem weiteren Schritt der Analyse wurden die Entscheidungen thematisch sortiert, Themengruppen zugeordnet und in Bereichen zusammengefasst. Eine erste große Gruppe bilden Entscheidungen, die die finanzielle Situation von Haushalten und Unternehmen verändern. Hierzu gehören alle Formen von Subventionen (Steinkohle, Landwirtschaft etc.) und alle Formen der sozialen Hilfen. Insgesamt 288 der 799 Entscheidungen (= 36 %) wurden dieser Gruppe zugeordnet.

Die zweitgrößte Gruppe betrifft Entscheidungen zu veränderten Vorschriften und Kontrollen in den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz. 149 Gesetze und Verordnungen (= 19%) fallen in diese Gruppe. Die vermehrten Kontrollen führen zwangsläufig zu mehr Verkehr, da entweder Proben verschickt werden oder Kontrolleure an den Ort der Kontrollen reisen müssen. Wenn man unterstellt, dass die beteiligten Kontrolleure zuvor eine weniger mit Reiseaufwand verbundene Tätigkeit ausgeübt haben, dann führen auch diese Entscheidungen im Saldo des „Mit-/Ohne-Fallvergleichs“ zu mehr Verkehr.

Eine ebenso große Gruppe bilden die Entscheidungen, die sich auf interne Verwaltungsprozesse (140) im weiteren Sinne, z.B. veränderte Melde- und Offenlegungspflichten, veränderte Abrechnungsverfahren oder statistische Erfassungs- und Analyseprozesse und auf Justizangelegenheiten (9) beziehen. Diese wurden als nicht verkehrsrelevant eingestuft, obwohl auch hier der Verdacht bestand, dass z.B. vermehrte Melde- und Publikationspflichten nicht ohne zusätzliche Briefsendungen etc. ablaufen dürften.

Eine weitere große Gruppe von Entscheidungen bilden solche, die einen direkten Bezug zum Verkehr aufweisen (Standortentscheidungen, Entscheidungen über Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen, Entscheidungen zu Verkehrsmitteln oder zur Verkehrsordnung). 137 Gesetze resp. Verordnungen (= 17%) wurden dieser Gruppe zugeordnet.

Verkehrswirksame
Entscheidungen des
Bundes

Insgesamt wurden 81 % der Entscheidungen als verkehrsrelevant eingestuft (siehe Abbildung 4.6).

Das Budget als weitere wesentliche Entscheidung auf Bundesebene muss wohl zur Gänze den verkehrsrelevanten Entscheidungen zugerechnet werden. So sind Ausgaben zugunsten von Verkehrsangeboten oder zugunsten der Budgets von privaten Haushalten, Betrieben und Gebietskörperschaften verkehrsrelevant. Wenn Mittel an Betriebe und öffentliche Institutionen weitergereicht werden, kommen sie irgendwann in Form von Gehältern der Beschäftigten oder von Einkommen Selbständiger wieder in den Kreislauf zurück. Auch Subventionen für Forschung und Entwicklung führen letztlich zu Einkommenssteigerungen und sind daher mobilitätsrelevant.

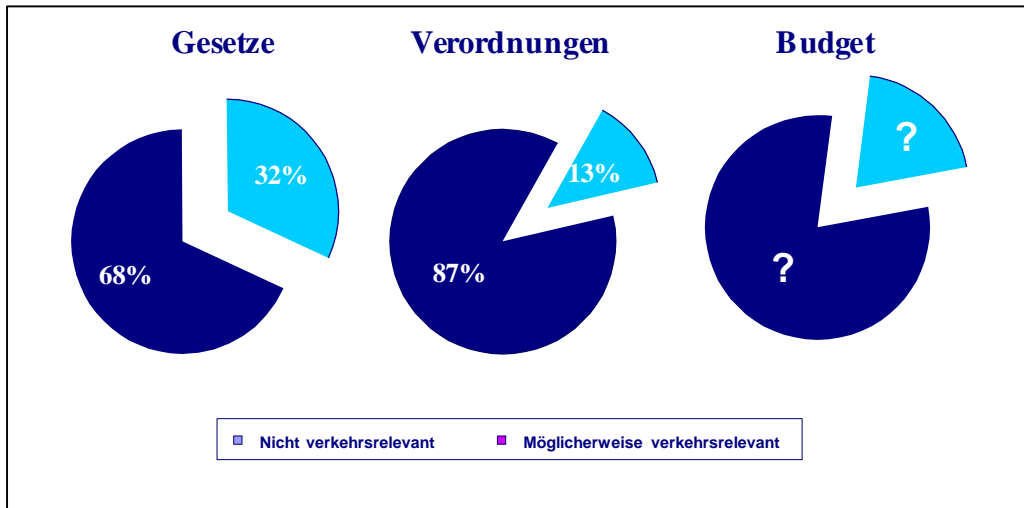


Abbildung 4.6: Potenziell verkehrsrelevante Entscheidungen des Bundes

Fälle, in denen eine Budgetposition nur eine Fortschreibung aus dem Vorjahr darstellt, sind im Sinne des definierten „Mit-/Ohne-Fallprinzips“ ebenfalls verkehrsrelevant, da der „Ohne-Fall“ in der Weise definiert ist, dass die Position wegfallen würde. Der „Ohne-Fall“ wäre dann mit einer geringeren/höheren Mobilität verbunden, der Mit-Fall wieder mit der höheren/ geringeren, so dass die Entscheidung im Saldo mit mehr/ weniger Verkehr verbunden ist.

4.2.2 Beispiele für die detaillierte Diskussion

4.2.2.1 Beispiel: Die Altautoverordnung

Die Altautoverordnung ist als notwendige Folge der Konkretisierung der Grundsätze des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27.9.1994 entstanden. Sie trat am 4.7.1997 in Kraft und stellt eine Verordnung über die Verlassung und umweltverträgliche Entsorgung von Altautos dar.

Ziel der Altautoverordnung ist es, die ordnungsgemäße Entsorgung von Altautos, im Sinne einer verstärkten Ressourcenschonung und einer geringeren Umweltbelastung, zu verbessern. Es sollen möglichst wenig Rohstoffe verbraucht, möglichst wenig Endmüll produziert und ein möglichst großer Anteil der eingesetzten Stoffe wieder genutzt werden.

Die Verordnung sieht vor, dass der Autobesitzer im Falle der Entledigung seines Altautos gezwungen wird, es einer anerkannten Annahmestelle oder einem anerkannten Verwertungsbetrieb zu überlassen. Die Qualitätsanforderungen an Betriebe, die diese Bescheinigung zur anerkannten Stelle für

- die Annahme von Altautos
- die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung von Altautos und Restkarossen
- die ordnungsgemäße und schadlose Entsorgung der dabei anfallenden Abfälle

erhalten möchten, sind in der Verordnung definiert.

Ziele und Inhalte der Altautoverordnung

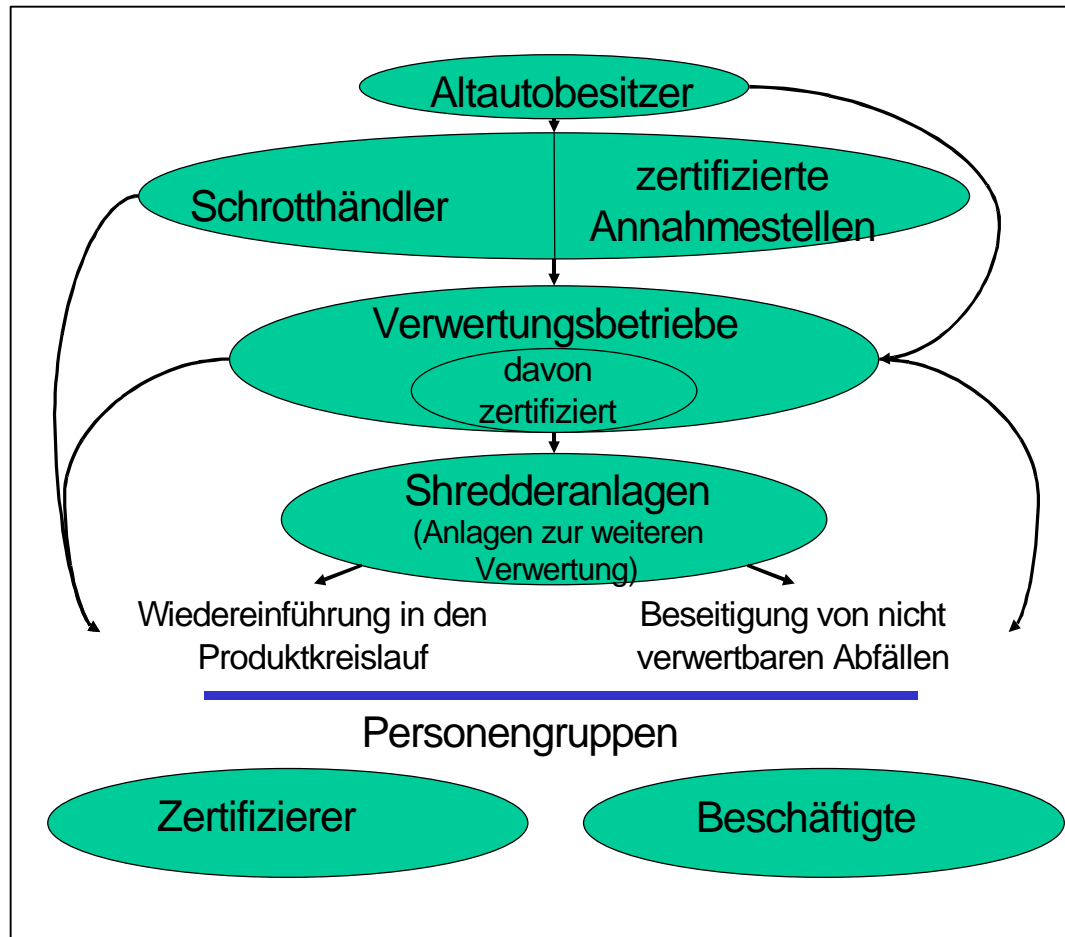


Abbildung 4.7: Stoff- und Materialströme zur Alttautoverordnung

Lizenzierte Betriebe müssen in erheblichem Umfang in Verwertungsanlagen investiert haben. Auf Grund der Verordnung besteht für diese Investitionen eine gewisse Risikoabsicherung. Ziele der Verordnung sind:

- Kontrolle der Qualität der Alttautoverwertung durch Lizenzierung der Verwertungsstellen
- sichern der Investitionen von Betrieben, die hohe Verwertungsqualität bieten
- sichern der Gleichwertigkeit der Marktchancen dieser Betriebe.

Die Maßnahme besteht in der Vorgabe der Bedingungen für eine Lizenzierung.

Die Frage ist, wie sich diese Verordnung auf den Verkehrsaufwand der Betroffenen ausgewirkt haben könnte. Dies soll im Folgenden diskutiert werden, da ein gesondertes

Gutachten zu den verkehrlichen Wirkungen der Altautoverordnung derzeit nicht vorliegt. Eine schematische Darstellung der Zusammenhänge zeigt Abbildung 4.7.

Die Gruppe der Beteiligten umfasst in erster Linie die Altautobesitzer, private Haushalte, Betriebe, die Zertifizierer der Betriebe, in zweiter Linie auch die Beschäftigten in den betroffenen Betrieben (Annahmestellen, Schredderbetriebe/ Entsorgungsbetriebe/ Verwertungsbetriebe).

Im „Ohne-Fall“ (vor Inkrafttreten der Altautoverordnung) werden Altautos, wenn sie nicht ins Ausland transferiert werden, in einem dezentralen System von ca. 3.000 – 5.000 Betrieben (einschließlich der kleinen Schrotthändler) entsorgt. Der Altautobesitzer hat dabei relativ kurze Wege zurückzulegen. Am Standort des dezentralen Betriebs wird das Altauto – soweit sinnvoll – in Einzelteile zerlegt, die u. U. noch in den Verkauf kommen. Der Rest wird den Verwertungsbetrieben (Eisenschrott, Kunststoffe, Glas) zugeführt. Man kann davon ausgehen, dass sich die Wertstofftransporte in Abhängigkeit der Standorte der Wertstoffverwerter auf Lkw, Binnenschiff und Bahn verteilen²⁰. Die Beschäftigten der Altautoannahmebetriebe profitieren von der dezentralen Struktur in Form kurzer Wege zu den Arbeitsstätten.

Situation vor
Inkrafttreten der
Altautoverordnung

Mit der Verordnung ergibt sich eine neue räumliche Struktur der Altautoannahmestellen, wobei nun die Werkstätten als Annahmestellen fungieren. Dabei kann man davon ausgehen, dass die räumliche Verteilung der Werkstätten noch dezentraler ist, als es diejenige der bisherigen Erstverwertungsstellen war. Die Wege der Altautobesitzer zu den Annahmestellen wären danach tendenziell kürzer. Länger werden aber die Wege von den Annahmestellen zu den lizenzierten Verwertungsbetrieben, deren Anzahl in der Anfangsphase in einer Größenordnung von weniger als 100, zukünftig von deutlich weniger als 1.000 liegen dürfte. Der Verkehrsaufwand für den Transport der Altautos von den Annahmestellen zu den Verwertungsstellen wird auf jeden Fall aufwendiger, auch wenn unterstellt werden kann, dass pro Transport mehrere Altautos überführt werden. Die folgenden Transporte nach Zerlegen der Altautos in ihre Wert- und Reststoffe sind wieder vergleichbar mit den Transporten des „Ohne-Falls,“ so dass die eigentlichen Unterschiede am Anfang und in der Mitte der Transportkette auftreten, am Anfang wohl tendenziell reduzierend, in der Mitte aber deutlich erhöhend.

Dezentralisierung
der Altautoan-
nahmestellen führt
zu Mehrverkehr

In der Summe ist davon auszugehen, dass es zu Mehrverkehr auf der Straße gekommen ist, da anzunehmen ist, dass der Transport von den Altautoannahmestellen (Werkstätten) zu den Erstverwertungsstellen überwiegend über die Straße abgewickelt wird. Erst der Weitertransport der Wert- und Reststoffe zur Endverarbeitung wird der bisherigen Aufteilung auf die Verkehrsträger entsprechen. Nicht berücksichtigt ist, dass auch der Vorgang der Lizenzierung einen zusätzlichen Wegeaufwand provoziert²¹. Dabei sind sowohl die Altauto-Annahmestellen als auch die Verwertungsbetriebe und die Altauto-Shredderanlagen im Hinblick auf die Einhaltung der Umweltschutz- und sonstigen Bestimmungen in regelmäßigen Abständen (mind. einmal jährlich) einer Prüfung zu unterziehen.

Geht man für das Jahr 1998 von einem Bestand von 45 Mio. zugelassenen Pkw und 13 Jahren durchschnittlicher Lebensdauer pro Pkw aus, so werden jährlich ca. 3,5 Mio. Pkw aus dem Verkehr gezogen. Unterstellt man, dass z.B. 80 % davon der Altautoverwertung zugeführt werden, dann werden jährlich 2,8 Mio. Pkw bei den Annahmestellen

quantitative
Auswirkungen der
Altautoverordnung

²⁰ Steierwald, Schönharting und Partner (Auftragnehmer): Entlastung von Ballungsräumen durch Verlagerung der Wertstoffentsorgung auf die Binnenschifffahrt. Forschungsauftrag 70.465/95 des Bundesministers für Verkehr, Stuttgart, 1996.

²¹ Wohlfarth, W.; Schruff, H.: Altauto-Verwertung erfolgt nicht ohne neutrale Prüfungen. Deutsches Ingenieurblatt, November 1999, S. 38 f.

abgegeben. Das sind pro Werktag bei 220 Werktagen ca. 13.000 Altfahrzeuge, die bundesweit abgegeben werden. Wenn für den Transport von der Annahmestelle zum Erstverwerter für je 4 Altfahrzeuge ein Lkw eingesetzt würde, dann würden werktäglich ca. 3.300 LKWs zusätzlich auf den bundesdeutschen Straßen verkehren – ein verschwindend kleines Verkehrsaufkommen, gemessen am LKW-Gesamtaufkommen, aber eben ein weiterer Beitrag zu einem wachsenden Güterverkehr auf den Straßen.

Nach unserer Einschätzung gehört diese Maßnahme in die Gruppe der Entscheidungen, deren Ziel mit Verkehr primär nichts zu tun hat, wobei die Wirkung aber in mehr Verkehr besteht. Es wäre hier zu prüfen, ob alternative Regelungen das Ziel der Kreislaufwirtschaft ebenso gut hätten erreichen lassen, ohne dass es zu mehr Verkehr auf den Straßen und/oder zu unzumutbaren Kostensteigerungen gekommen wäre.

4.2.2.2 Beispiel: Das Berlin-Bonn-Gesetz

Das „Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Berlin/Bonn-Gesetz)“ vom 26.04.1994 sieht vor, dass der Bundestag, das Kanzleramt und die Bundesregierung, aber nur ein Teil der Ministerien nach Berlin umzieht. Ziel war dabei, Bonn „nicht im Stich zu lassen“.

Von Bonn nach Berlin ziehen danach 10 Ministerien um (u.a. die Bundesministerien des Inneren, der Justiz, für Verkehr (teilweise), Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und für Wirtschaft). In Bonn verbleiben 8 Ministerien (u.a. Ministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, für Gesundheit, für Forschung und Technologie, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und für Verteidigung). Gleichzeitig werden Bundesbehörden und bundesgeförderte Einrichtungen von Berlin nach Bonn verlegt.

Betroffene Institutionen und Personen des Berlin-Bonn-Gesetzes

Die von den Umzügen zwischen Bonn und Berlin wesentlich Betroffenen sind:

- die Mitglieder der Bundesregierung und des Kanzleramtes
- die Beschäftigten der Behörden inkl. der jeweils politischen Spitze
- die Beschäftigten der Ministerien und sonstigen Ämter
- die Abgeordneten des Bundestages
- die Besucher von Politikern und Ministerien
- Botschaften mit ihrem Personal
- Interessenvertretungen, die ihren Sitz in der Nähe der Bundesregierung/ des Bundestages haben
- Dienstleister aller Art, die die Verwaltung bei ihrer Arbeit unterstützen.

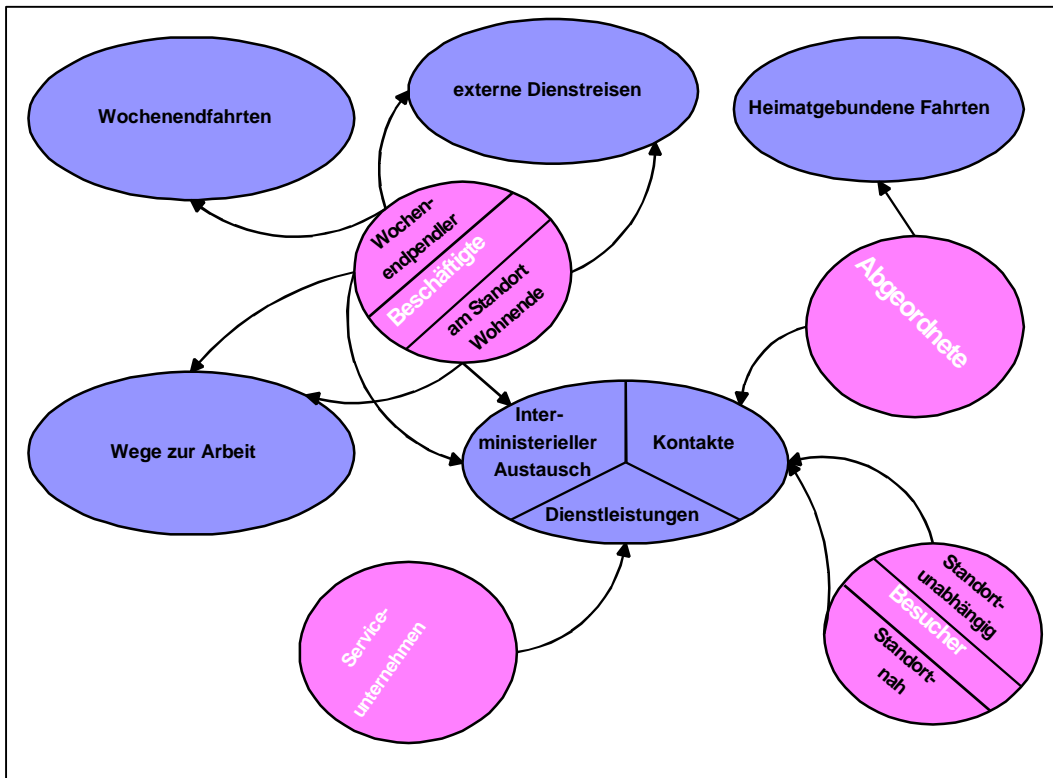


Abbildung 4.8: Gruppen der vom Berlin/ Bonn-Gesetz direkt Betroffenen

Nach einer Aufstellung der ÖTV²² entstehen in Berlin durch den Umzug ca. 13.000 Arbeitsplätze, die zum Teil von Beamten aus Berlin, zum Teil aus Bonn besetzt werden. Man rechnet ferner in den nächsten Jahren mit 2.500 bis 4.000 Wochenendpendlern, die in Berlin arbeiten und nach Bonn am Wochenende pendeln. Umgekehrt wird es – wenn auch in erheblich geringerem Umfang – Wochenendpendler geben, die in Bonn arbeiten und nach Berlin als ihrem Wohnstandort pendeln. Neben den Parlamentariern, Beamten und Angestellten werden ferner ca. 2.000 Vertreter von Organisationen, Verbänden und Botschaften in Berlin erwartet.

Zunahme der Wochenendpendler

Sieht man von dem einmaligen Ereignis des Umzuges ab, so bleibt die Frage nach den verkehrlichen Dauerfolgen dieser Entscheidung. Die Wochenendpendler, die derzeit pro Wochenende eine Entfernung von $2 \times 600 \text{ km} = 1.200 \text{ km}$ zurücklegen, werden – über einen längeren Zeitraum betrachtet – abnehmen. Die Einzugsbereiche der Ministerien in Berlin für die Beschäftigten (d.h., die täglichen Wege zwischen Wohnort und Arbeitsplatz) werden gegenüber Bonn kaum zunehmen. Die sonstigen Betroffenen haben mit Berlin einen gegenüber Bonn für innerdeutsche Relationen gleichermaßen räumlich peripheren Standort eingetauscht. Für europäische Relationen liegt Berlin – räumlich gesehen – ungünstiger als Bonn.

Dauerhaft wird jedoch das interministerielle Zusammenspiel in Form von gemeinsamen Sitzungen zu erhöhtem Reiseaufwand führen. Während in der Vergangenheit

²² Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Bezirk Berlin: ÖTV Dialog vom 5.Mai 1999, S. 7f.

interministerielle Sitzungen „nebenan“ stattfinden konnten, wird jetzt für die Beteiligten, die reisen müssen, ein Weg von 1.200 km erforderlich, nicht gerechnet der Zeitaufwand, der mit ca. 5 Stunden (Hin- und Rückflug inkl. Zu- und Abgang) zu veranschlagen ist. Eindeutig ist jedenfalls, dass die Entscheidung des Berlin/ Bonn-Gesetzes zur Erhöhung des gesamten Verkehrsaufwandes geführt hat. Dies war den Entscheidungsträgern sicherlich bewusst; sie haben den zu erwartenden erhöhten Verkehrsaufwand in Kauf genommen, um das Ziel, den Standort Bonn nicht zu sehr zu schwächen, erreichen zu können.

4.2.3 Schlussfolgerungen

Die für die EU-Ebene formulierten Hypothesen lassen sich weitgehend auch auf die Bundesebene übertragen. Dabei ist festzuhalten, dass die EU-Politik bereits in hohem Maße auf die nationale Politik einzuwirken begonnen hat.

Förderung der Mobilität als herausragendes Ziel im Spannungsfeld von Chancen und Nachteilen

Auch auf der nationalen Ebene ist die Förderung der individuellen Mobilität und der verstärkte Warenaustausch vor dem Hintergrund der Wiedervereinigung Deutschlands ein herausragendes politisches Ziel, das durch eine Vielzahl von Entscheidungen unterstützt wird:

- Ausbau der Verkehrsinfrastruktur
- Förderung von Einkommensverbesserungen für alle Bevölkerungsschichten (Förderung der beruflichen Ausbildung, soziale Leistungen) sowie
- Wirtschaftsförderung in Regionen mit Nachholbedarf.

Das Ziel der Erhöhung der Mobilitätschancen und der Ausweitung der wirtschaftlichen Verflechtungen steht im Spannungsfeld mit Zielen nach Vermeidung der Nachteile von Mobilität. Es kann nicht darum gehen, Mobilität und Warenaustausch wieder einzuschränken. Ein erfolgversprechender Lösungsansatz besteht vielmehr in der besseren Nutzung der vorhandenen Ressourcen und in der Weiterentwicklung der technischen Ansätze, deren Effizienz in den Bereichen der Emissionen und der Verkehrssicherheit erfolgreich nachgewiesen werden konnte. Die Politik hat hierzu die Rahmenbedingungen definiert. Sie ist aufgerufen, auch zur Lösung der CO₂-Problematik ihren ordnungspolitischen Beitrag zu leisten. In vielen Politikbereichen sind die Ziele nur mit Mehrverkehr erreichbar. Dies sollte dann auch offensiv vertreten werden.

4.3 Analyse der Entscheidungen auf Landesebene

4.3.1 Gesamtanzahl der ausgewählten Entscheidungen

Politische Entscheidungen, insoweit sie Gesetze und Verordnungen betreffen, werden im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen veröffentlicht. Pro Jahr gibt es jeweils zwischen 80 und 100 Ausgaben. In den Jahren 1994 und 1995 wurden insgesamt 63 Gesetze und 260 Verordnungen erlassen. Das Gesetz- und Verordnungsblatt umfasst darüber hinaus 137 Bekanntmachungen (u.a. über die Genehmigung von Gebietsentwicklungsplänen) und 43 Änderungen zu Satzungen von Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Anzumerken ist ferner, dass im Jahr 1995 Landtagswahlen stattgefunden haben (14.5.1995).

Quantitative Betrachtung der Entscheidungen auf Landesebene

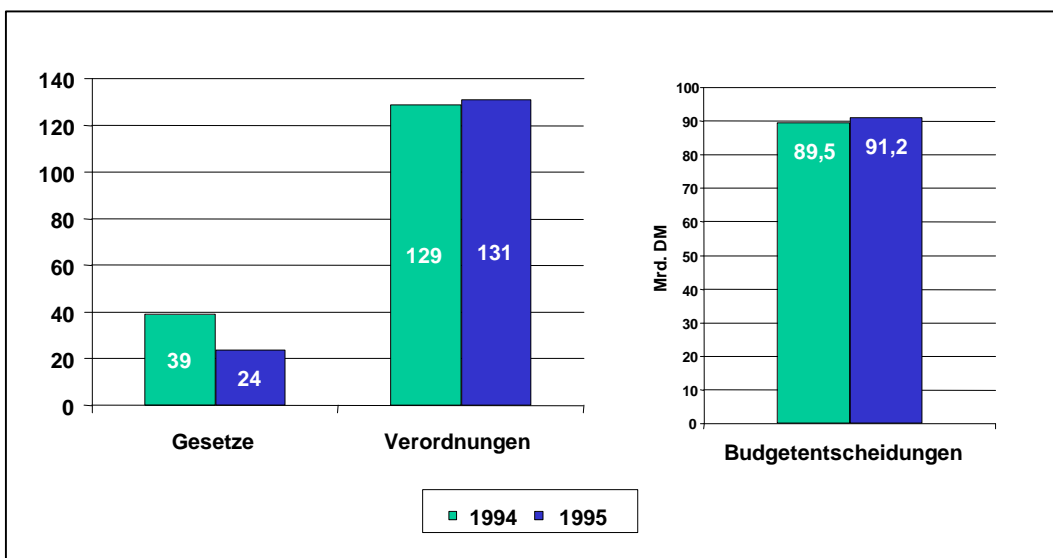


Abbildung 4.9: Anzahl Gesetze und Verordnungen 1994 und 1995 auf Ebene des Landes NRW sowie Umfang der Haushalte in diesen Jahren

Die Gesetze und Verordnungen verteilen sich wie folgt auf die Politikbereiche:

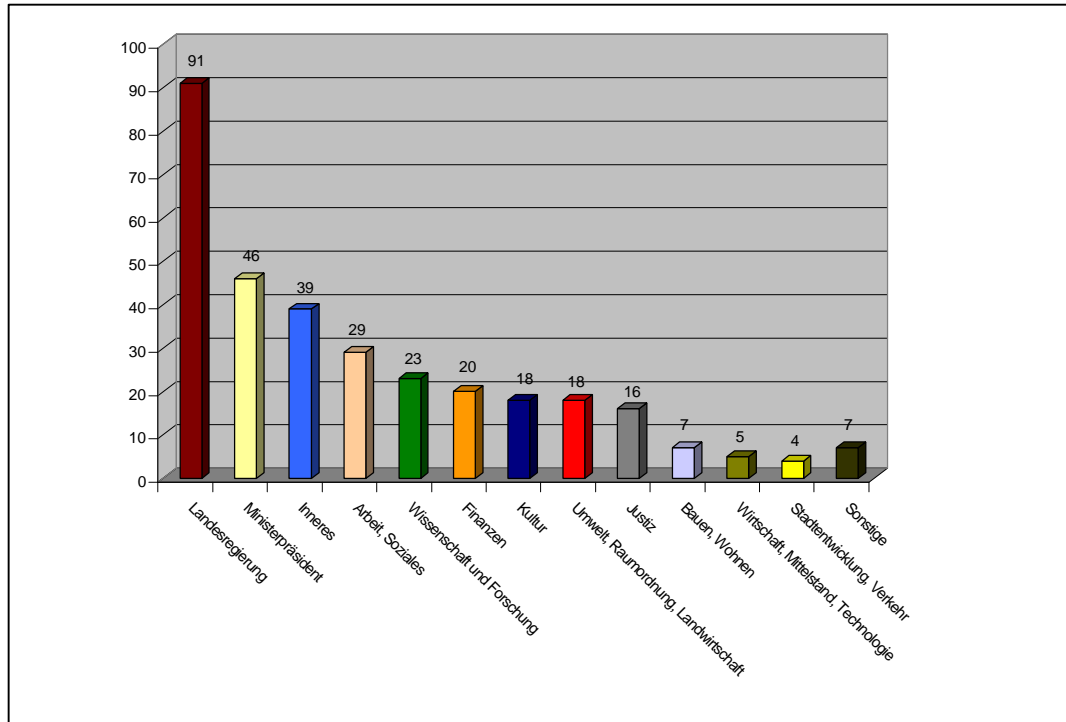


Abbildung 4.10: Verteilung der Entscheidungen auf die Ministerien

Haushalt des Landes
Nordrhein-Westfalen

Der Haushalt des Landes umfasste mit Ausgaben in Höhe von (1994) 89,5 Mrd. DM und (1995) 91,2 Mrd. DM; im Mittel der beiden Jahre 90,3 Mrd. DM eine Fülle weiterer, das verfügbare Einkommen privater Haushalte verändernde Entscheidungen.

Die Ausgaben des Landes verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Politikbereiche:

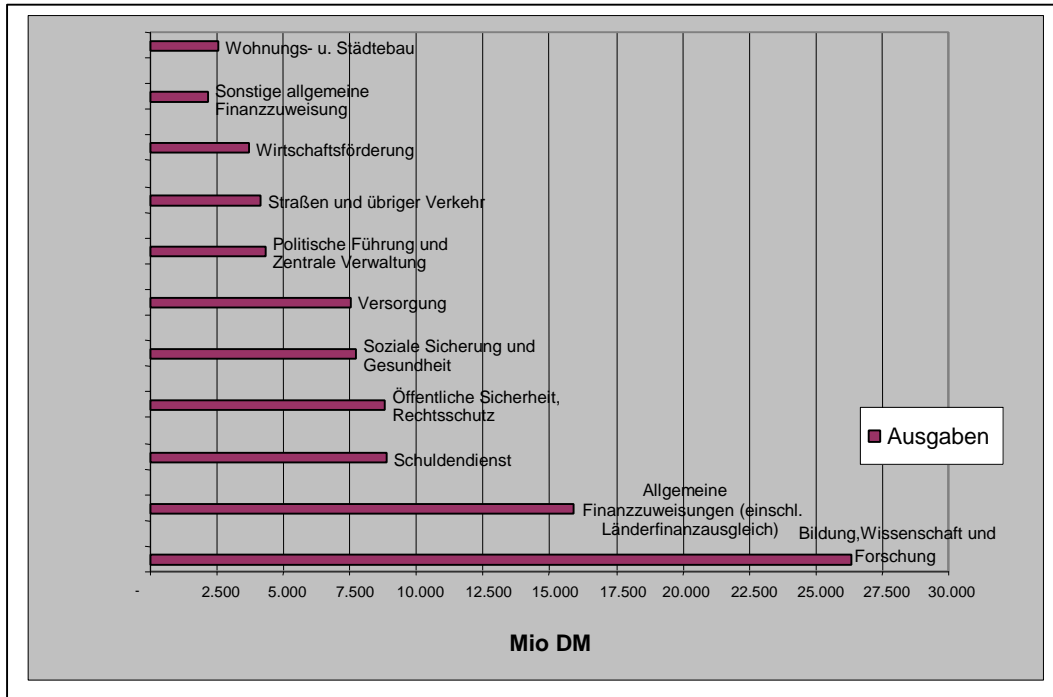


Abbildung 4.11: Verteilung der Ausgaben des Landes NRW nach Aufgabenbereichen in den beiden Jahren 1994 und 1995

Deutlicher Schwerpunkt der Ausgaben bildete der Bereich der Bildung, Wissenschaft und Forschung. Die allgemeinen Finanzausweisungen an nachgeordnete Gebietskörperschaften liegen mit 17 % an zweiter Stelle. Dann folgt mit knapp 10 % bereits der Schuldendienst. In hohem Maße dient der Landeshaushalt auch der Finanzierung der Landesbediensteten. Über den Haushalt, der seinerseits Gesetz ist, wird auf das Einkommen der privaten Haushalte eingewirkt. Finanzausweisungen an Kommunen und andere Gebietskörperschaften verändern deren Budget. Maßnahmen der Wirtschaftsförderung verändern das Budget, das den Betrieben der gewerblichen Wirtschaft zur Verfügung steht.

Die Entscheidungen lassen sich folgenden Gruppen zuordnen:

Tabelle 4.2: Grobklassifizierung der Entscheidungen

Gruppen	Anzahl Entscheidungen	Anteil [%]
Standorte	105	32,5
Ausbildung, Beruf	75	23,2
Verbände	58	18,0
Subventionen, Gebühren	58	18,0
Umwelt, Verbraucherschutz	22	6,8
Verkehr	5	1,5
Summe	323	100,0

In einer großen Anzahl von Fällen wurden 1994 und 1995 Standorte von Einrichtungen der öffentlichen Hand oder Standortzuständigkeiten festgelegt. Die Zuweisung neuer Zuständigkeiten zu vorhandenen Standorten oder die Übertragung von Zuständigkeiten von einem Standort auf einen anderen ist in der Regel mit Änderungen im Bereich der Beschäftigten, vor allem aber im Bereich der Besucher verbunden.

Ebenfalls umfangreich sind die Entscheidungen zur Ausbildung, zum Beruf (im Hinblick z.B. auf Laufbahnverordnungen) und zur Arbeitszeit. Hier wird die dezentrale Struktur des Bildungswesens im Bundesgebiet erkennbar: Bildungspolitik ist Ländersache, entsprechend tätig werden die verantwortlichen Bildungspolitiker.

Knapp ein Fünftel der Gesetze und Verordnungen betrifft die verfügbaren Budgets der privaten Haushalte, aber auch der Betriebe und Gebietskörperschaften.

Im Hinblick auf die verkehrliche Relevanz der Entscheidungen brachten die Analysen folgende Einschätzung:

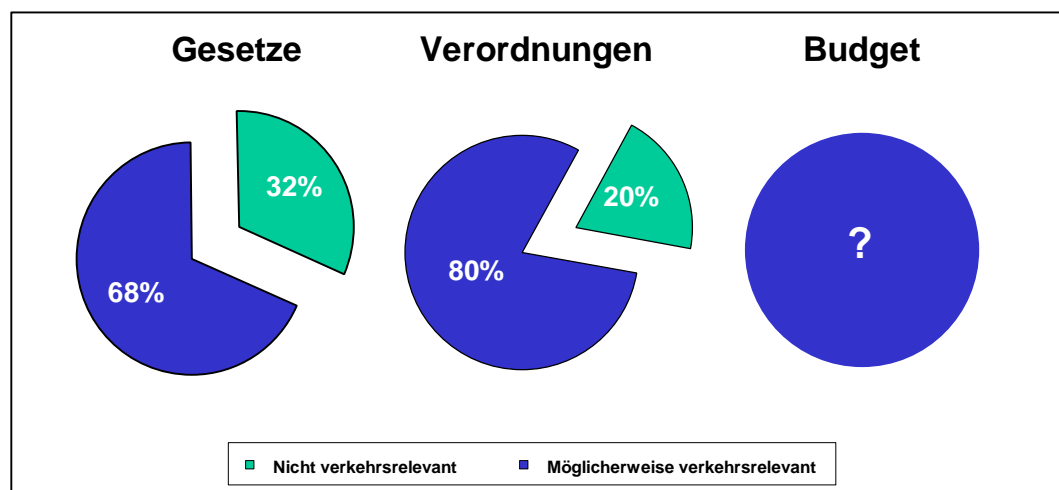


Abbildung 4.12: Verkehrsrelevanz der Entscheidungen

Mit diesen Auswertungen lässt sich **ein erstes Fazit** ziehen:

- Eine große Anzahl von Entscheidungen ist potenziell verkehrsrelevant.
- Verkehrsrelevanz wird im Rahmen der Verkehrswegeplanung und bei Standorten von Großeinrichtungen geprüft, andere Arten von Entscheidungen unterliegen keiner Verkehrsauswirkungsprüfung.
- Es ist auch auf Landesebene zu erwarten, dass politische Entscheidungen den Verkehrsaufwand eher erhöhen als verringern.

4.3.2 Beispiele für die detaillierte Diskussion

Auf der Ebene des Landes gibt es – wie auch bei den anderen Ebenen – Entscheidungen von hoher Verkehrsrelevanz. So verfolgt das Kultursponsoring (Förderung von Theatern, Museen, Ausstellungen, Kulturfestivals) in der Regel das Ziel, hohe Besucherzahlen zu erreichen. Aus bildungs- und kulturpolitischen Gründen sollen breite Bevölkerungsschichten für den Besuch der jeweiligen Veranstaltung gewonnen werden. Die Verleihung des Prädikates „Kurort“ ist ein weiteres Beispiel für eine Maßnahme, von der sich die betroffene Gemeinde möglichst viele zusätzliche Gäste erhofft. Die Vergrößerung der touristischen Nachfrage in der Industrieregion Ruhrgebiet durch die Maßnahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscherpark gehört ebenfalls in die Kategorie der politischen Ziele, die nur mit mehr Verkehr erreicht werden können.

Bildungs- und Kulturpolitik als Ursache von Mobilität

In den folgenden Abschnitten sollen diese Sachverhalte an Beispielen diskutiert werden, die zeitlich teilweise in die noch jüngere Vergangenheit fallen, jedoch als typisch auch für analoge Entscheidungen der Jahre 1994 und 1995 anzusehen sind.

4.3.2.1 Beispiel: Förderung der Ruhrfestspiele Recklinghausen

Politisches Ziel der Förderung der Ruhrfestspiele Recklinghausen ist es, ein breites Publikum für Bildung zu gewinnen und zugleich einem ehemals vorwiegend durch Bergbau und Schwerindustrie geprägten Raum zu einem neuen Image zu verhelfen. Als Maßnahme wurde die Förderung der Ruhrfestspiele in Recklinghausen gewählt. Die Maßnahme zählt zur Gruppe der Entschlüsse, deren politisches Ziel nur erreicht wird, wenn die Veranstaltungen neben lokalen und regionalen Einzugsbereichen auch auf andere Räume der Bundesrepublik ausstrahlen.

1999 umfassten die Ruhrfestspiele 105 Veranstaltungen an 4 Veranstaltungsorten bei 39 Veranstaltungstagen in den Monaten Mai bis Juli.

Was waren die verkehrlichen Auswirkungen?

Bei insgesamt ca. 21.000 verkauften Karten, einem unterstellten Anteil des Pkw-Verkehrs von 80 %²³ und einem durchschnittlichen Besetzungsgrad von 2,0 Personen pro Pkw errechnet man pro Tag ca. 430 Pkw-Fahrten (Summe aus Hin- und Rückfahrt). Geht man von einer durchschnittlichen Weglänge für An- und Abfahrt von jeweils 10 km aus, so errechnet sich ein Fahrtenaufwand von insgesamt 168.000 Pkw-km zum Erreichen der Spielstätten (Hin- und Rückfahrt).

Welcher Anteil dieses Verkehrsaufkommens und -aufwands ist Mehrverkehr?

Die Antwort auf diese Frage liefert der Ohne-Fall, der dem Zustand ohne Förderung entspricht. Möglicherweise wären die Ruhrfestspiele ohne Förderung nicht oder nur in stark verkleinertem Rahmen zustande gekommen oder die Preise hätten sehr viel höher gelegen. Dann stellt sich die Frage, was die Besucher, die Beschäftigten und die Servicebetriebe im Mit-Fall oder im Ohne-Fall gemacht hätten.

Situation ohne Förderung der Ruhrfestspiele

Ein Teil der lokalen und regionalen Besucher hätte sich wahrscheinlich Alternativen gesucht, ein weiterer Teil wäre möglicherweise zu Hause geblieben („negative Verkehrs-

²³ Mit dem öffentlichen Nahverkehr sind die Spielstätten nur umständlich zu erreichen.

induktion“). Die auf Grund der Ruhrfestspiele Beschäftigten hätten sich andere Arbeit oder Arbeit an anderen Orten suchen müssen. Internationale Gastspiele wären unterblieben. Insgesamt erscheint die Hypothese plausibel – vor allem unter Beachtung der überregionalen Bedeutung der Ruhrfestspiele – dass die Maßnahme „Förderung der Ruhrfestspiele“ unter bildungs- bzw. kulturpolitischen Aspekten erfolgreich war und dabei, als Voraussetzung für den Erfolg, Mehrverkehr ausgelöst hat.

4.3.2.2 Beispiel: Zentralisieren der Verwaltung

Verwaltungszen-
tralisierung als Ursache
von Mobilität

Ein weiteres Beispiel auf Landesebene soll aus dem Bereich der Standortentscheidungen gewählt werden. Dem Trend der Zeit folgend werden Ämter zusammengelegt und dezentrale Standorte geschlossen. Ziel ist in aller Regel, durch die Zentralisierung Kosten (Personalkosten auf Grund verringerten Personals, Kommunikationskosten, Reisekosten, Kosten für den Austausch von Unterlagen) einzusparen.

Betrachtet man eine solche Zentralisierungsmaßnahme, so sind folgende Personengruppen vom Wegfall eines oder mehrerer dezentraler Standorte und Ansiedlung der Funktionen in einem zentralen Standort betroffen:

- die an den bisher dezentralen Standorten Beschäftigten
- die Lieferanten der dezentralen Standorte
- die Besucher der dezentralen Standorte.

Für die Personengruppe (1) werden in der Regel längere Wege vom Wohnstandort zum zentralen Standort erforderlich. Die Annahme, dass beim Umzug eines Amtes in einen zentralen Standort die Wohnstandorte der am dezentralen Standort Beschäftigten, die im „Mit-Fall“ am zentralen Standort arbeiten, erhalten bleiben, ist sicher nur eine erste Näherung, ebenso wie die Hypothese, dass alle am dezentralen Standort Beschäftigten einen derartigen Umzug mitmachen. Auch wird sich auf Dauer am neuen Standort durch Ausscheiden und Wiederbesetzen von Positionen eine neue Verteilung von Wohnstandorten ergeben. Über alle Wege betrachtet wird jedoch auch in einer neuen Wohnstandortstruktur der Wegeaufwand der Beschäftigten im Mit-Fall über dem des Ohne-Falls liegen.

Wie sehen die Verhältnisse für die Serviceunternehmen aus, die im Ohne-Fall die dezentralen Standorte versorgt haben, im Mit-Fall den zentralen Standort versorgen? Wenn sich an der Struktur der Zulieferer und Serviceunternehmen nichts ändert, werden im Mit-Fall mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls längere Wege erforderlich.

Eindeutig ist auch die Auswirkung der Zentralisierung auf Besucher, die in persönlichen Kontakt mit den im Ohne-Fall dezentralen Ämtern treten müssen, die erforderlichen Kontakte im Mit-Fall jedoch mit dem zentralen Amt abwickeln müssen. Es werden deutlich längere Wege für die meisten dieser Besucher erforderlich.

In Summe wird man somit von einem erhöhten Verkehrsaufwand für alle drei Gruppen ausgehen müssen. Es ist anzunehmen, dass bei der Notwendigkeit, Kosten der öffentlichen Hand zu reduzieren, die Aufwendungen von Kunden in eine Gesamtrechnung nicht einbezogen werden. Das Ziel der Maßnahme ist erreicht, wenn Kosten in entsprechender Höhe eingespart werden konnten. Eine gesamtwirtschaftliche Rechnung unterbleibt in aller Regel.

Gerade dieses Beispiel zeigt aber auch, dass der Einsatz neuer Technologien und Medien hier entgegenwirken kann. So können bei Vorhandensein und Nutzung von

elektronischen Diensten Behördenangelegenheiten auch von zu Hause oder vom Arbeitsplatz aus erledigt werden, wenn die hierfür erforderlichen Technologien und Medien sowohl beim Kunden als auch im Amt verfügbar sind. Eine Zentralisierung von Ämtern sollte daher mit solchen Maßnahmen, die diese Möglichkeiten verfügbar machen, gekoppelt werden.

4.3.2.3 Beispiel: Die Verleihung des Titels „Kurort“

Die Verleihung des Titels „Erholungsort“ oder „Kurort“ für eine Kommune oder einen Ortsteil ist in Nordrhein-Westfalen an eine Reihe von Kriterien gebunden:

- Thermen oder sonstige Quellen mit entsprechenden Bade- und Nutzungsmöglichkeiten
- Bettenkapazität und –qualität
- Medizinische Einrichtungen
- Umgebungsqualität
- Verkehrsberuhigung, Ortsbild
- Luftqualität.

Für Gemeinden, die vom Fremdenverkehr leben, ist der Erwerb des Titels „Erholungsort“ oder „Kurort“ erstrebenswert, weil er die Attraktivität der Gemeinde für Touristen und Erholungssuchende erhöht.

Im vorliegenden Fall wurden 1994 und 1995 der Titel „Erholungsort“ an die Ortsteile Hinsbeck und Leuth der Stadt Nettetal, die Ortsteile Nettersheim und Marmagen der Gemeinde Nettersheim und dem Ortsteil Züschen der Stadt Winterberg, sowie der Titel „Luftkurort“ an die Stadt Nieheim und an den Stadtteil Hopfenberg der Stadt Petershagen²⁴ verliehen. Die Gemeinden haben ihrerseits eine Reihe von Investitionen zur Verbesserung des Ortsbildes und zur Verkehrsberuhigung (unter Nutzung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und anderer Förderbudgets) durchgeführt. Ziel der Gemeinden war es, nach Verleihung des Titels ein höheres und/ oder kaufkräftigeres touristisches Aufkommen zu erreichen.

Verleihung des Titels Kurort/ Erholungsort erhöht Besucherzahlen und führt zu Mehrverkehr

Die von dieser Maßnahme Betroffenen sind die im Mit-Fall zusätzlich angesprochenen Besucher der Gemeinden²⁵. Ein Teil dieser zusätzlichen Besucher hat im Ohne-Fall andere Orte mit vergleichbarem Angebot aufgesucht. Bei dieser Besuchergruppe entsteht die nicht eindeutig beantwortbare Frage, ob der Verkehrsaufwand im Ohne-/Mit-Fall-Vergleich anwächst, konstant bleibt oder reduziert wird. Ein weiterer Teil der zusätzlichen Besucher nutzt dieses neue Angebot erstmalig. Im Ohne-Fall wurden z.B. Erholungsmöglichkeiten in der Nähe der Wohnstandorte in Anspruch genommen.

Während für die erste Gruppe der Verkehrsaufwands-Saldo von der konkreten Situation abhängt, ist für die zweite Gruppe der Besuch des „Erholungsortes“ bzw. „Kurortes“ mit einem gestiegenen Verkehrsaufwand verbunden. Mindestens lokal in der Gemeinde und in ihrer Umgebung wird im Erfolgsfall ein höherer Verkehrsaufwand zu registrieren sein, wobei neben der vermehrten An- und Abreise auch der von Gästen verursachte „Lokalverkehr“ nicht vernachlässigt werden darf.

²⁴ Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen, 1994, S. 474 und 1160 und 1995, S. 244, 582 und 636

²⁵ Es sei unterstellt, dass die bisherigen Besucher (im „Ohne-Fall“) auch im „Mit-Fall“ erhalten bleiben.

Das kommunalpolitische Ziel kann somit nur erreicht werden, wenn möglichst viele Besucher zusätzlich (vielleicht bis zu einer bestimmten Aufnahmefähigkeit der kommunalen Einrichtungen) den „Erholungsort“ bzw. „Kurort“ besuchen. Wenn das Besucheraufkommen nicht steigt, oder die Umsätze pro Besucher nicht steigen, wurde das politische Ziel verfehlt.

Verkehrliche Auswirkungen politischer Entscheidungen auf Landesebene

Aus der Diskussion der verkehrlichen Auswirkungen der politischen Entscheidungen auf Landesebene wird deutlich, dass ein guter Teil der Entscheidungen mit Zielsetzungen verbunden ist, die nur in Verbindung mit einer höheren motorisierten Mobilität erreicht werden können. Dieser Mehrverkehr ist erwünscht. Es sollten daher keine, die mit der Entscheidung verbundenen Ziele konterkarierenden Entscheidungen aus anderen politischen Entscheidungsebenen getroffen werden, ohne dass es eine Abstimmung untereinander gegeben hat. Dies deutlich zu machen, ist eines der Anliegen der Untersuchung.

Ein weiterer Teil der Entscheidungen wirkt sich direkt oder indirekt auf Einkommen und Budgets aus. Die politischen Zielsetzungen sind überwiegend darauf ausgerichtet, Personengruppen mit geringen Einkommen zu unterstützen. Da bei diesen Personen die Realisierung von Mobilitätswünschen noch eng vom verfügbaren Einkommen abhängt, ist davon auszugehen, dass sich die relative Besserstellung dieser Gruppe unmittelbar auch in einer Erhöhung der individuellen Mobilität auswirkt. Dies erscheint zumindest als Hypothese plausibel. Die Zielsetzung „Stärkung einkommensschwacher Gruppen“ hat mit Mobilität unmittelbar nichts zu tun; die Wirkung der Entscheidungen ist aber im Saldo eine höhere Mobilität dieser Personen.

In vielen Fällen handelt es sich bei den politischen Entscheidungen auf Landesebene um eine Änderung von bestehenden Gesetzen oder Verordnungen. Hier mag die verkehrliche Wirkung vergleichsweise geringer eingeschätzt werden als bei grundsätzlich neuen Gesetzen oder Verordnungen mit Verkehrsrelevanz. Dies gilt insbesondere, wenn sich die Änderungen auf Korrekturen oder Konkretisierungen/Präzisierungen im Einzelfall beziehen. Eine Umkehrung der bisherigen Aussagen zur Wirkung politischer Entscheidungen ist hiermit allerdings nicht verbunden.

4.3.3 Schlussfolgerungen

Auf die Politik der Bundesländer wirken die Rahmengesetzgebung der EU (indirekt und direkt) sowie die nationale Rahmengesetzgebung ein. Schwerpunkte eigenständiger Politik sind die im Grundgesetz verankerte Zuständigkeit für die Bildungspolitik und für die Raumordnung sowie die mit dem Landeshaushalt verbundenen Gewichtungen. Mit der Landespolitik werden ferner in erheblichem Umfang Vorgaben für kommunale Entscheidungen festgelegt.

Mit der abnehmenden Größe des räumlichen Zuständigkeitsbereichs nimmt der Konkretisierungsgrad der politischen Entscheidungen zu, etwa wenn Standorte von Einrichtungen festgelegt oder Prädikate für Gemeinden vergeben werden.

Ein großer Teil der Entscheidungen ist auch auf Landesebene verkehrsrelevant. Von besonderer Bedeutung auf Landesebene sind – wie erwähnt – Entscheidungen im Rahmen der Bildungspolitik. Mit der Zielsetzung, die Ausbildungsqualität der Bevölkerung stetig zu verbessern, die Chancen im Wettbewerb um Arbeitsplätze zu erhöhen und immer breiteren Bevölkerungsschichten qualifizierte Aus- und Weiterbildungsplätze zur Verfügung zu stellen, wirkt das Land an der positiven Weiterentwicklung der Einkommen in entscheidendem Maße mit.

Bildungspolitische Entscheidungen als Mobilitätsursache

Einkommens- und Mobilitätsentwicklung stehen jedoch in unmittelbarem Zusammenhang: im beruflichen Bereich, indem höher qualifiziertere Tätigkeiten, oft in weiter Entfernung zum Wohnstandort, wahrgenommen werden; im Bereich von Freizeit und Erholung, indem Urlaube mehrmals im Jahr über weite Entfernung, vermehrt Wochenendurlaube, oder Besuche bedeutender Kulturveranstaltungen zunehmend wirtschaftlich möglich werden.

Die grundsätzlich positive Einstellung zur Förderung von Mobilität und Warenaustausch reduziert sich landesseitig jedoch auf den räumlichen Zuständigkeitsbereich: Die Diskussionen um den Durchgangsverkehr durch Bundesländer oder um hohe Güterverkehrsbelastungen auf Durchgangsautobahnen zeigen hier das Spannungsfeld, in dem sich politische Zielsetzungen bewegen, noch pointierter als auf der Bundesebene auf. Etwas vereinfacht könnte man formulieren: Mobilität im eigenen Zuständigkeitsbereich ist erwünscht und wird gefördert; Einrichtungen und Veranstaltungen sollen auch von Besuchern anderer Bundesländer frequentiert werden; freier Warenaustausch von und mit Unternehmen des eigenen Zuständigkeitsbereiches sollte unterstützt werden; Mobilitätssteigerungen und Warenströme ohne Bezug zum Land sind jedoch unerwünscht.

Steigerung der Mobilität als Ziel der Landespolitik

Zu dieser Haltung mag der Umstand beitragen, dass die Möglichkeiten für Maßnahmen zur Reduzierung negativer Folgen aus gestiegener Mobilität auf Landesebene gering sind. Ordnungspolitische Regelungen im technischen Bereich bedürfen der EU- oder Bundesebene. Und Infrastrukturmaßnahmen für die großen durchgehenden Verkehrsströme im Land betreffen überwiegend den Bund. Umso bedeutender ist es, Transparenz hinsichtlich der Zielsetzung politischer Entscheidungen auf den übergeordneten Ebenen und hinsichtlich der Auswirkungen dieser Entscheidungen auf Verkehr und Umwelt herzustellen. Umso deutlicher wird auch, dass in der notwendigen Auseinandersetzungsdiskussion zwischen Bundesländern und Bund nicht an den Symptomen diskutiert werden sollte, sondern Beziehungen zwischen politischen Zielen und ihren Auswirkungen transparent gemacht werden.

Transparenz hinsichtlich politischer Entscheidungen und deren Auswirkungen

4.4 Analyse der Entscheidungen auf kommunaler Ebene

4.4.1 Gesamtanzahl der ausgewählten Entscheidungen

Politische Entscheidungen der Stadt Essen, die als Beispiel für die kommunale Entscheidungsebene gewählt wurden, werden im Amtsblatt veröffentlicht, das wöchentlich erscheint. Insgesamt sind in den Jahren 1994 und 1995 221 Entscheidungen (Satzungen, Verordnungen u.ä.) in diesem Organ publiziert worden. Der Haushalt umfasste 1994 Ausgaben in Höhe von 2,9 Mrd. DM, 1995 in Höhe von 3,2 Mrd. DM. Hinzuweisen ist auf den Umstand, dass 1994 zeitgleich mit den Bundestagswahlen auch Kommunalwahlen in NRW (16.10.1994) stattgefunden haben.

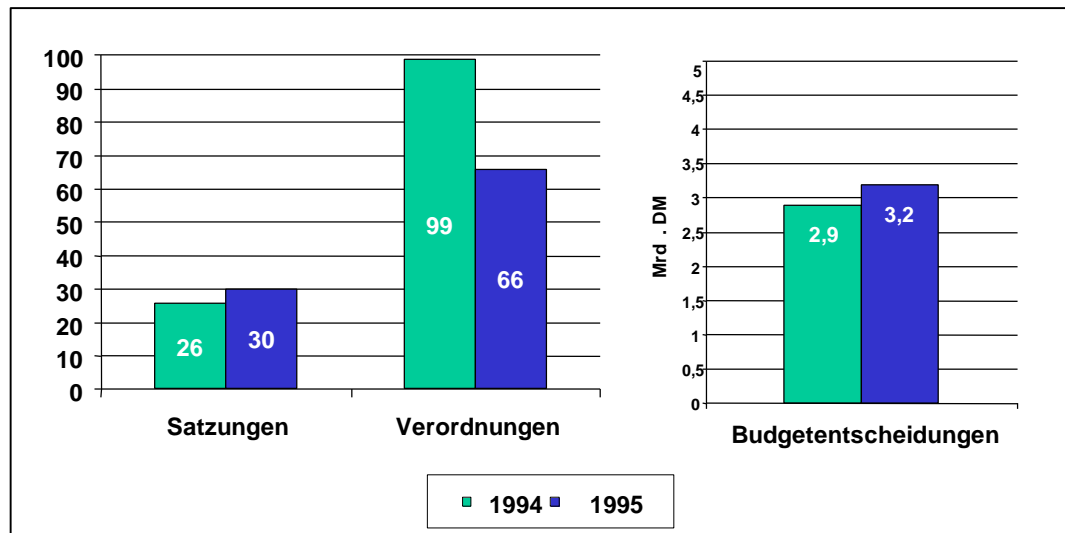


Abbildung 4.13: Anzahl Satzungen und Verordnungen 1994 und 1995 auf Ebene der Stadt Essen und Umfang der Haushalte in diesen Jahren

Die Entscheidungen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Politikbereiche:

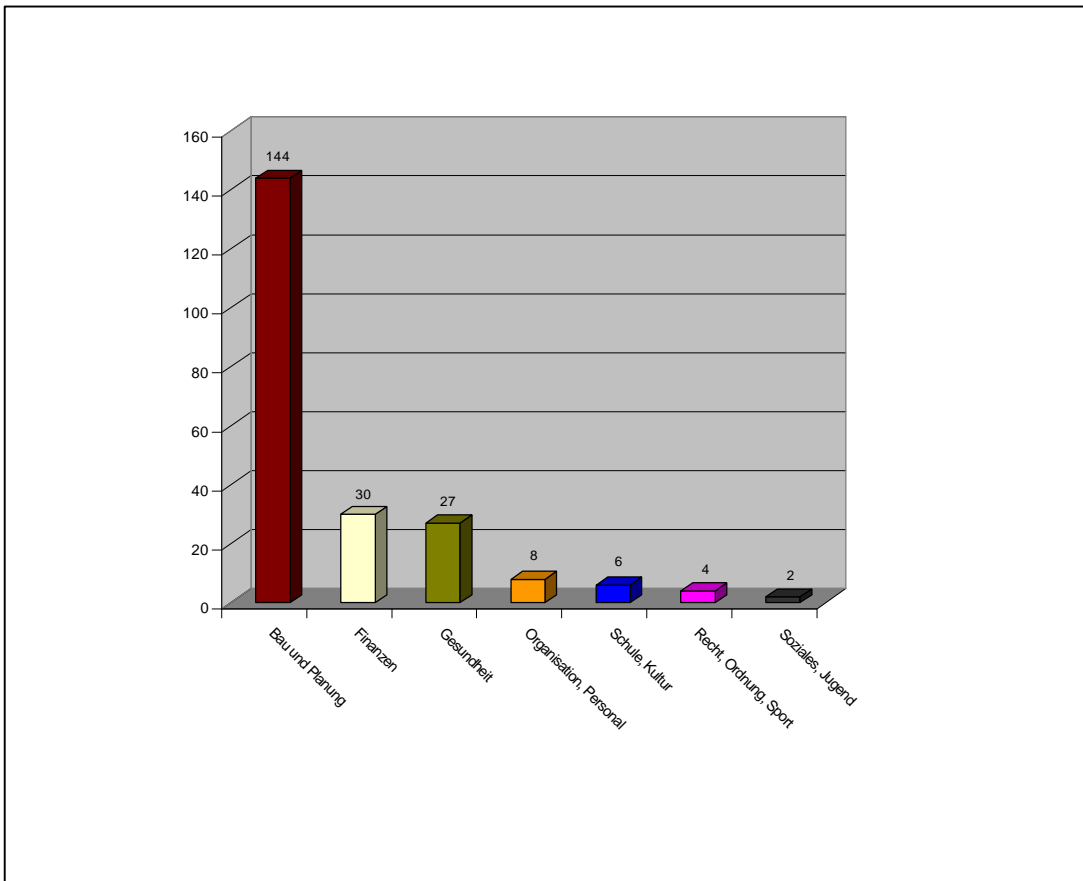


Abbildung 4.14: Anzahl Entscheidungen nach Dezernaten

Der mit Abstand am häufigsten vertretene Politikbereich ist Bau und Planung, gefolgt von den Bereichen Finanzen und Gesundheit.

Der Verwaltungshaushalt der Stadt Essen ist pro Jahr als eine Entscheidung (Satzung) in diesen Zahlen enthalten.

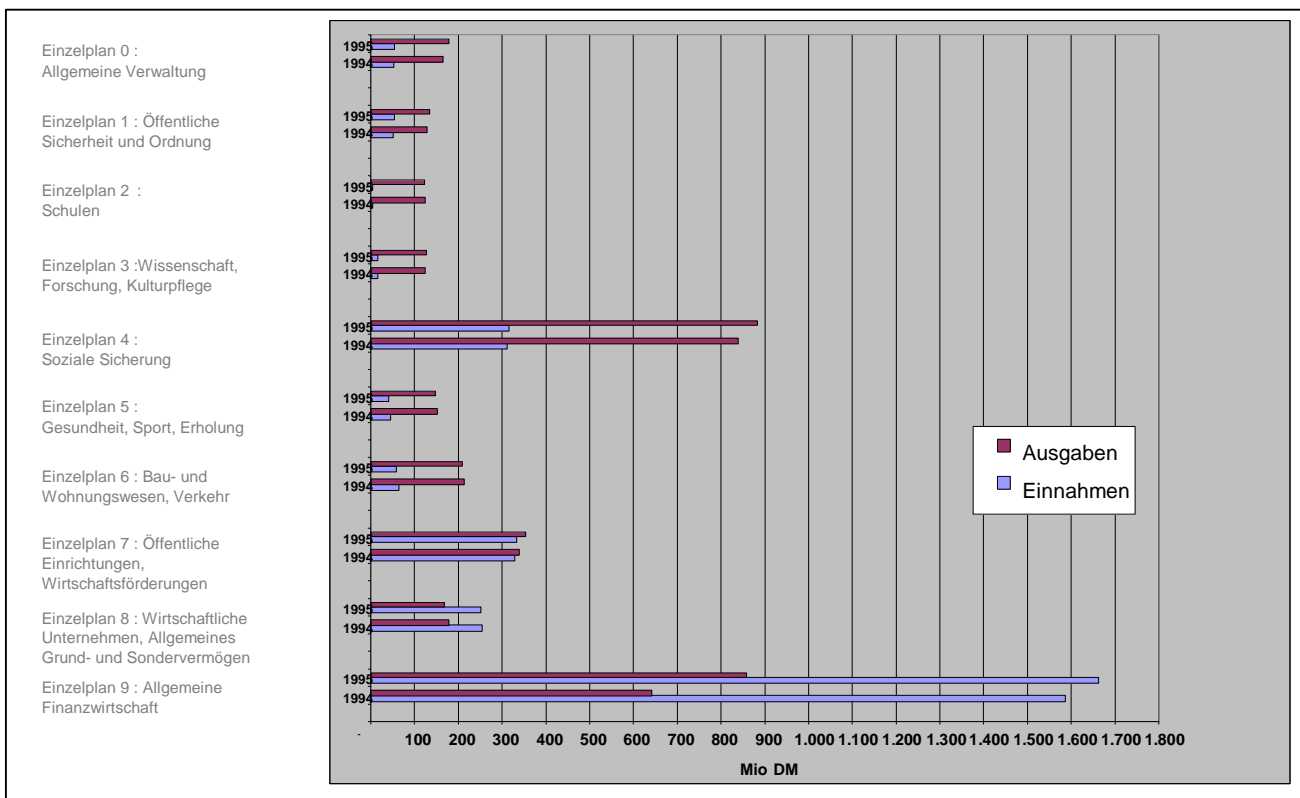


Abbildung 4.15: Verwaltungshaushalt von Essen in den Jahren 1994 und 1995, gegliedert nach Einzelplänen

Haushalt der Stadt Essen

Die größten Ausgaben weist der Einzelplan 4: Soziale Sicherung auf, gefolgt vom Einzelplan 9, der im wesentlichen die Personalkosten der Verwaltung umfasst. Wichtige Ausgabenblöcke befinden sich ferner in den Einzelplänen 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung und 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr.

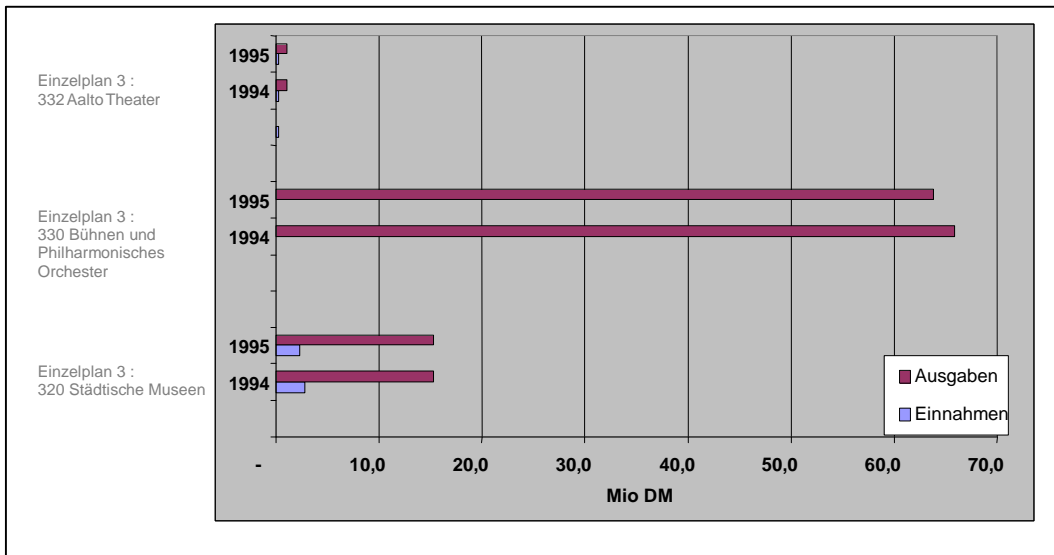


Abbildung 4.16: Unterabschnitte aus Einzelplan 3: Aalto-Theater, Bühnen und Philharmonisches Orchester, Städtische Museen

Ein Blick auf die Ausgaben im Bereich Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege zeigt, dass die kulturellen Einrichtungen der Stadt jeweils in hohem Maße subventioniert werden müssen. Es wird daher das Bestreben der Stadt sein, die Auslastung der Theater und der Oper zu erhöhen, indem Besucher aus einem noch größeren Einzugsbereich angesprochen werden.

Ähnliches gilt für den Einzelplan 5 (Abbildung 4.17), der die Einnahmen und Ausgaben der von der Stadt betriebenen Sportstätten umfasst.

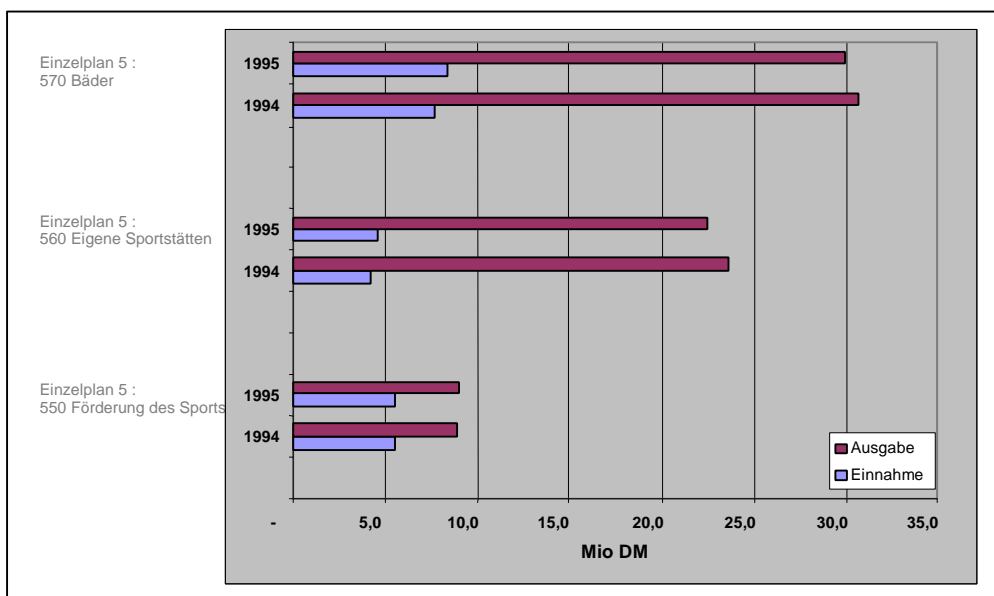


Abbildung 4.17: Einnahmen und Ausgaben für Einzelplan 5: Gesundheit, Sport und Erholung

Auch hier kann eine Verringerung des hohen Subventionsbedarfs nur durch Erweiterung des Einzugsbereichs der Sportstätten und damit durch erhöhte Einnahmen erreicht werden. Zugleich wird erkennbar, dass die Maßnahmen des Verwaltungshaushalts in hohem Maße Verkehrsrelevanz aufweisen, weil sie unmittelbar das Budget der privaten Haushalte und der Betriebe verändern.

Die Entscheidungen können bestimmten thematischen Gruppen zugeordnet werden:

Tabelle 4.3: Thematische Gruppierung der Entscheidungen

Gruppe	Bezeichnung	Anzahl Entscheidungen
1	Änderung von Flächennutzungsplänen, Bebauungsplänen, Verkehrsmaßnahmen	149
2	Satzungen zur Festlegung von Gebühren u.ä.	39
3	Organisatorische Maßnahmen	20
4	Veränderung von Öffnungszeiten, Festlegung von Zeitfenstern	8
5	Veränderung von Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung	5
Summe		221

Beispiele für die Gruppen sind:

- Gruppe 1: Flächennutzungspläne, Bebauungspläne, Einziehung / Teileinziehung von Straßenebenen, Entwidmung von Bahn-Flächen, Festlegung eines Wasserschutzgebiets, eines Landschaftsschutzgebiets, Grenzregelungen mit Nachbarstädten, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Veränderungssperren, straßenbauliche Maßnahmen, Umlegung von Flächen, Taxenordnung.
- Gruppe 2: Satzungen zur Erhebung von Grund- und Gewerbesteuer, Abgabensatzungen für Abfall, Straßenreinigung, Abwasser, Abfallbeseitigung, Gebührensatzungen für die Benutzung kommunaler Einrichtungen, Gebührensatzungen für die Nutzung öffentlicher Flächen (Wochenmarkt, Straßenebenen), Erhebung von Beiträgen für straßenbauliche Maßnahmen, Gebührensatzung für Kontrollaufgaben (Fleischhygiene, Schlachthof), Satzungen zur Regelung von verkehrlichen Fragen (Andienung in Fußgängerzonen).
- Gruppe 3: Maßnahmen zur Erhöhung der Öffentlichen Sicherheit, Festlegung der Wahlordnung (Satzung von kommunalen Einrichtungen).
- Gruppe 4: Festlegung von Öffnungszeiten von kommunalen Einrichtungen
- Gruppe 5: Tierseuchenverordnung, Verordnungen zur Dasselvermeidung, Polio-Schluckimpfung.

Besonders markant ist die Vielfalt von standortbezogenen Entscheidungen, die bereits bei der Statistik der nach Politikbereichen differenzierten Entscheidungen auffällig, zugleich aber typisch für den kommunalen Bereich war. Die obige Abbildung zeigt eine Übersicht über die Verteilung der wesentlichen Entscheidungen mit Standortbezug im Stadtgebiet von Essen.

Vor dem Hintergrund der großen Anzahl von standortbeeinflussenden Entscheidungen und Entscheidungen, die das Budget von privaten Haushalten beeinflussen, überrascht es nicht, dass 200 (=90 %) der Entscheidungen als verkehrsrelevant eingestuft wurden.

Verkehrsrelevanz kommunaler Entscheidungen

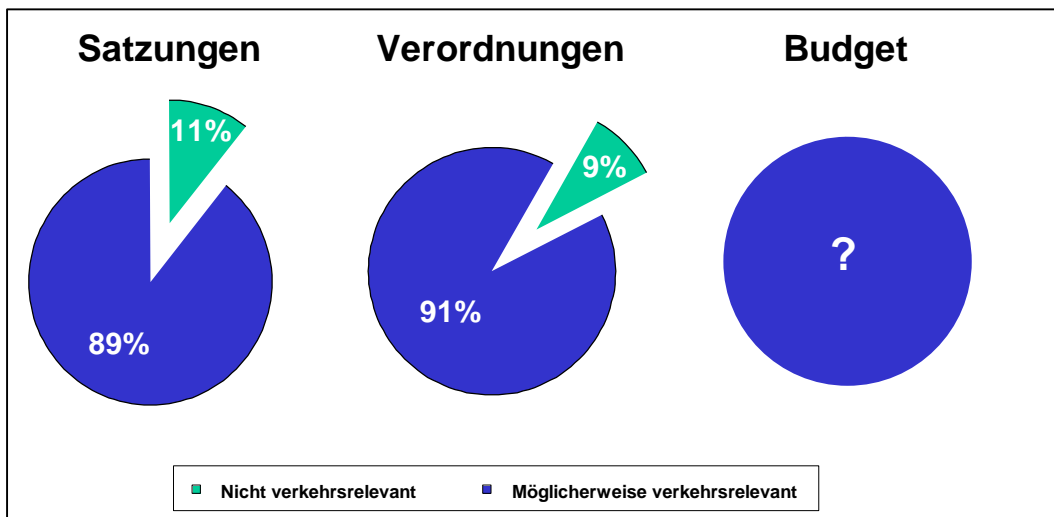


Abbildung 4.18: Verkehrsrelevanz der Entscheidungen

Rechnet man die noch weit höhere Anzahl von Genehmigungen im Bereich der privaten Bauvorhaben hinzu, die in dieser Übersicht nicht erscheinen, so lautet ein erstes Fazit aus der Grobanalyse:

1. Eine große Anzahl von Entscheidungen auf der kommunalen Ebene ist potenziell verkehrsrelevant.
2. Die Verkehrsrelevanz von Entscheidungen wird zwar im Rahmen der Bauleitplanung, bei Verkehrswegen und bei Standorten von Großeinrichtungen geprüft, allerdings mangelt es an einer Gesamtschau der Folgen aller Entscheidungen.
3. Politische Entscheidungen sind so ausgelegt, dass sie den Verkehrsaufwand tendenziell erhöhen.

4.4.2 Beispiele für die detaillierte Diskussion

Interessante Beispiele für eine Einzeldiskussion der Verkehrsrelevanz von Entscheidungen sind Entscheidungen zu Bebauungsplänen, Entscheidungen zur Förderung kultureller Großveranstaltungen, Entscheidungen zum Standort großer Einrichtungen (z.B. Messe, Musicaltheater), zur Organisation der kommunalen Abfallentsorgung oder die Gewerbesteuer.

Im folgenden sollen insgesamt drei Beispiele, aus den Bereichen Festlegung von Bebauungsplänen, Eventsponsoring und Wertstoffentsorgung näher diskutiert werden.

4.4.2.1 Beispiel: Bebauungsplan Friedrich-Ebert-Straße in Essen

Ziele der Festlegung des Bebauungsplanes „Friedrich-Ebert-Straße“ waren:

- Qualitativ hochwertigen Wohnraum zu schaffen
- Standorte für Arbeitsplätze anzubieten
- die finanzielle Situation der Kommune zu verbessern und
- die städtebauliche Integration einer Industriebrache in einer innenstadtnahen Lage.

Die Maßnahme bestand in der Erstellung und Verabschiedung eines Bebauungsplans.

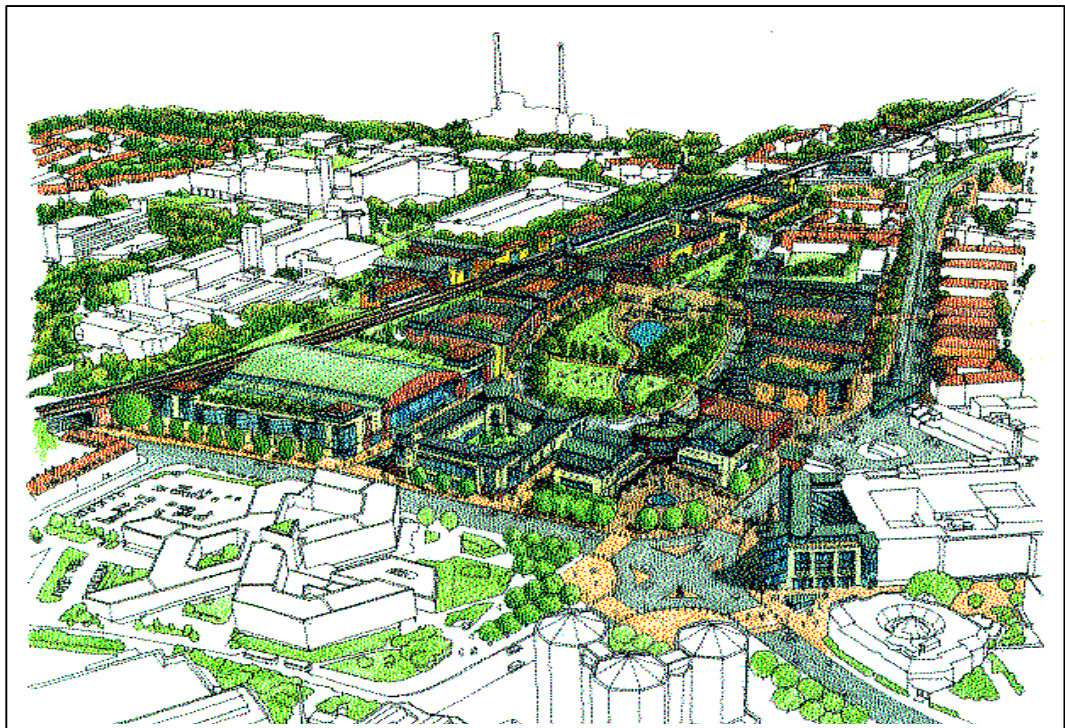


Abbildung 4.19: Nutzungskonzept für das Bebauungsplangebiet²⁶

Prüfung verkehrlicher Auswirkungen bei der B-Plan-Erstellung

Bei dieser Maßnahme handelt es sich um eine solche, deren verkehrliche Auswirkungen geprüft werden.

Die Fläche des Bebauungsplans umfasst im vorliegenden Fall 11,7 ha. Vorgesehen sind Mischnutzungen, wobei das Nutzungskonzept für eine Wohnbevölkerung von 2.100 Einwohnern und eine Arbeitsbevölkerung von 2.400 Beschäftigten ausgelegt ist. Eine

²⁶ John Thompson & Partners (Auftragnehmer): Perspektivenwerkstatt Essen. Wie geht es weiter am Berliner Platz? Auftrag der Stadt Essen, 1999.

Abschätzung der verkehrlichen Auswirkungen dieser Aufsiedlung ergibt, dass von 9.500 zusätzlichen PKW-Fahrten (bei einem mittleren Besetzungsgrad von 1,2 Personen/Pkw entspricht das 11.400 zusätzlichen Wegen), 700 zusätzlichen LKW-Fahrten, 4.600 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten und 5.100 zusätzlichen Fuß- und Radwegen auszugehen ist²⁷. Insgesamt umfasst das zusätzliche Verkehrsaufkommen 21.100 Personenwege pro Tag.

Als Bezugsfall dient die gegenwärtige Situation. Naturgemäß ist nur ein Teil des abgeschätzten lokalen zusätzlichen Verkehrs wirklicher Neuverkehr. Dabei spielt die Frage nach dem Bezugsraum eine entscheidende Rolle. Aus Sicht der Stadt Essen ist der Bezugsraum zur Beurteilung von Neuverkehren das Stadtgebiet. Damit zählen Verlagerungen von Wegen und Fahrten innerhalb des Stadtgebietes nicht zum Neuverkehr.

Die politische Zielsetzung besteht darin, mit dem Bebauungsplan die Voraussetzungen dafür zu schaffen, neue Einwohner zu gewinnen und neue Firmen für eine Ansiedlung zu akquirieren. Wenn dieses politische Ziel erreicht werden soll, dann muss ein erheblicher Teil der Einwohner, die sich in diesem Gebiet ansiedeln, von auß erhalb zuwandern. Dies gilt auch für die Firmen, die sich zu einem wesentlichen Teil aus Neugründungen oder Zuzügen von auß erhalb rekrutieren sollen. Die damit zu erwartenden neuen Arbeitsplätze werden Beschäftigte anziehen, die teilweise direkt im lokalen Aufsiedlungsbereich, teilweise in Essen und teilweise in Orten auß erhalb von Essen wohnen.

Zielsetzungen des Bebauungsplans

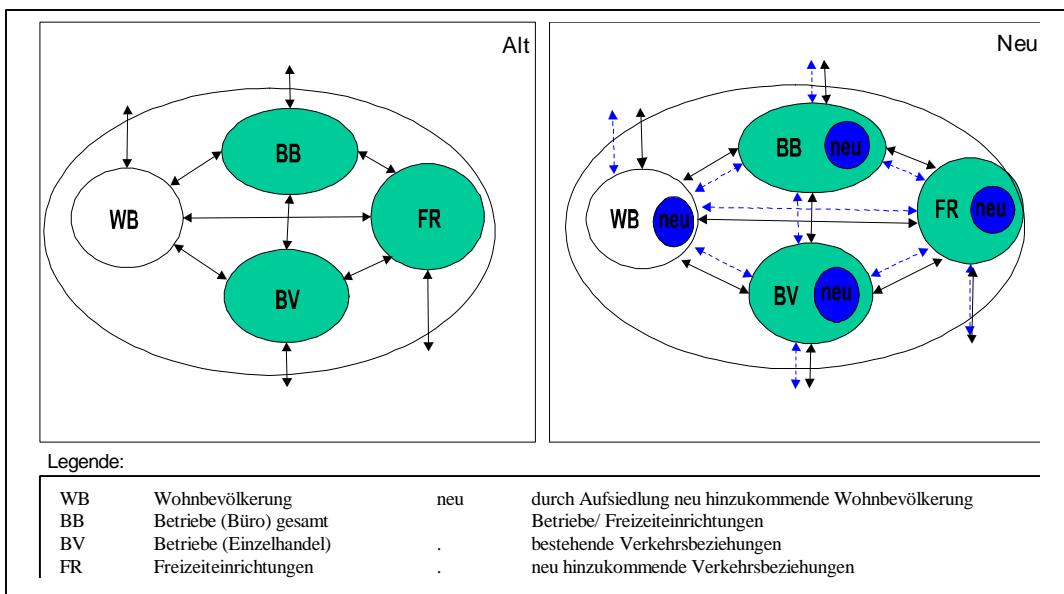


Abbildung 4.19: Von einer Aufsiedlung des Essener Nordens betroffene Gruppen

Analog stellt sich die Diskussion im Hinblick auf die Besucher dieses Aufsiedlungsbereiches (Einkaufen, Gaststätten, Erholung) dar.

²⁷ Universität GH Essen (Hrsg.): Positionspapier der Universität GH Essen zur städtebaulichen Entwicklung des Gebietes zwischen Innenstadt und Campus. Essen, 1999.

Zu erwarten ist insgesamt ein erheblicher Neuverkehr auf Essener Gemarkung, ohne den die politischen Ziele nicht erreicht werden können. Dieser Sachverhalt wird heute gerne unterschlagen, wenn es darum geht, einen Bebauungsplan zu verabschieden. Damit unterbleiben aber die notwendigen Folgeinvestitionen in die Verkehrswege und erst sehr viel später, nach erfolgter Aufsiedlung – die Jahre, wenn nicht Jahrzehnte dauern kann – wird festgestellt, dass sich die Zugänglichkeit des betrachteten wie auch anderer Stadtteile auf Grund von \parallel belastungen wesentlich verschlechtert hat.

4.4.2.2 Beispiel: Förderung der Gauguin-Ausstellung in Essen (1998)

Das zweite Beispiel bezieht sich auf die Förderung eines Kulturevents, wobei in diesem Fall ein Beispiel aus dem Jahre 1998 gewählt wurde, das stellvertretend für ähnliche Förderungen in den beiden ausgewählten Jahren 1994 und 1995 stehen soll, und welches das Zusammenspiel unterschiedlicher Politikbereiche innerhalb der Kommune näher beleuchtet.

Kommunale
Kulturförderung

In den Planungen für die Gauguin-Ausstellung 1998 wurde von einem Besucherpotential von 500.000 ausgegangen. Ziel war, ein breites Publikum anzusprechen, auch solche Personengruppen, die üblicherweise keine Museen besuchen. Im Folgenden ist zu berücksichtigen, dass der Träger des Museums, der die Ausstellung organisierte, ein Verein ist, der u.a. auch die Stadt Essen zu seinen Mitgliedern und Unterstützern zählt. Eine Unterstützung der Aktivitäten des Vereins und damit auch der Gauguin-Ausstellung gehört damit zu den erklärten politischen Zielen der Stadt Essen.

Die Ausstellung wurde in der Presse mit einer zweiten Gauguin-Ausstellung in Stuttgart in Beziehung gebracht und als interessante Ergänzung und Erweiterung bezeichnet. Das politische Ziel, möglichst viele Bürger mit diesem kulturellen Ereignis in Kontakt zu bringen, war nur zu erreichen, indem ein möglichst hoher Besucherstrom auch von weither angezogen wird.

Verkehrserzeugung
am Beispiel der
Förderung der
„Gauguin-Ausstellung“

Geht man von der genannten Zielgröße von 500.000 Besuchern aus, so errechnen sich bei 180 Tagen Ausstellungsdauer durchschnittlich 2.800 Besucher pro Tag. Bei einem angenommenen Anteil von Pkw-Fahrten am Gesamtverkehrsaufkommen von 80%, einem durchschnittlichen Besetzungsgrad von 2,0 Personen pro Pkw und einer durchschnittlichen Weglänge von für die Hin- und Rückfahrt jeweils 10 km errechnet man im Tagesdurchschnitt 2.240 Pkw-Fahrten (Hin- und Rückfahrt) und einen Fahrtenaufwand von insgesamt etwa 4 Millionen Pkw-km. Der Stellplatzbedarf für Pkw liegt bei einem angenommenen Faktor 3,0 (für den Spitzentag) und 0,3 (für die tageszeitliche Verteilung) bei ca. 1.100 Stellplätzen.

Auch hier stellt sich die Frage nach dem Ohne-Fall. Wäre die Veranstaltung nicht zustande gekommen, hätten keine Besucher die umliegenden Wohngebiete belästigt. Das bildungspolitische Ziel wäre jedoch ebenfalls nicht erreicht worden. Im vorliegenden Fall war die Ausstellung insgesamt ein Erfolg. Die Anzahl der Besucher belief sich allerdings auf „nur“ 350.000. Was waren die Gründe hierfür und wie wirkte sich dies auf das wirtschaftliche Ergebnis aus?

Es haben keine begleitenden Untersuchungen stattgefunden, die auf die erste Frage eine Antwort hätten geben können. So verbleiben die folgenden Ausführungen hypothetisch.

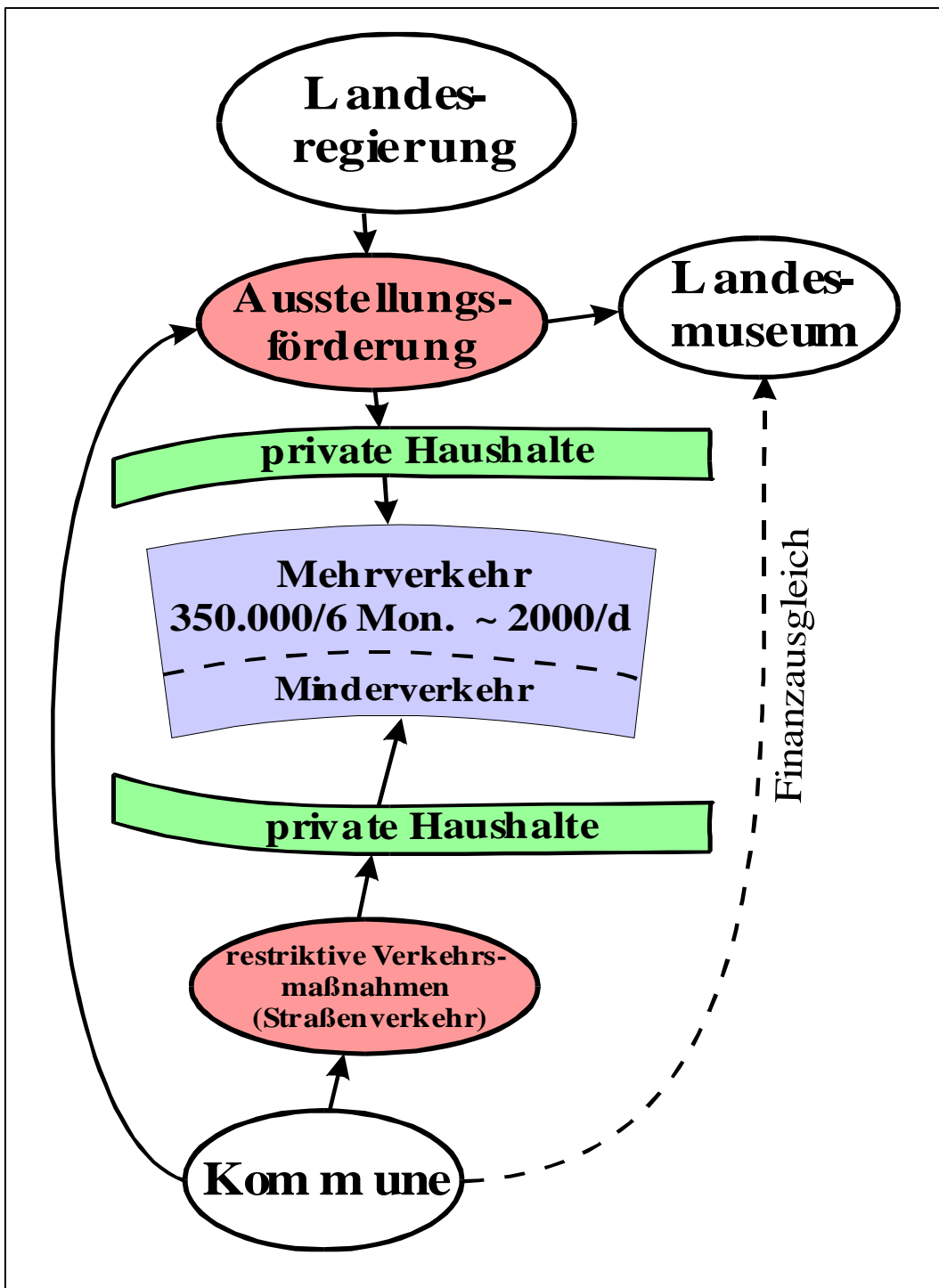


Abbildung 4.20: Zielkonflikte zwischen Museum und Kommune

Man kann unterstellen, dass den mit Pkw Anreisenden nicht genügend Stellplätze geboten werden konnten, weil die Stadtverwaltung im Umfeld des Museums den öffentlich zugänglichen Parkraum, z.B. durch Anwohnerparken, verknappt hat. Dies wäre ein denkbare Hindernis, das dazu geführt hat, dass die angestrebte Besucheranzahl nicht erreicht wurde.

Kopplung des ÖPNV-Tickets mit der Reduzierung des Eintrittspreises für das Museum

In diesem Zusammenhang lässt sich auch die verschiedentlich praktizierte Vorgehensweise, Besuchern, die ein ÖPNV-Ticket vorweisen können, einen Preisnachlass zu gewähren, diskutieren. Die Kommune, in der sich das Museum befindet, verfolgt dabei das Ziel, dass möglichst viele der Besucher, die grundsätzlich auch mit dem Pkw anreisen könnten, für die Anreise den ÖPNV nutzen.

Unabhängig von der Frage, ob ein derartiger Preisnachlass zulässig ist, muss geklärt werden, wer für die mit dem Preisnachlass verbundenen Mindereinnahmen aufzukommen hat. Ist dies die Kommune, weil sie von einem steigenden Fahrgastaufkommen im ÖPNV profitiert? Dann muss sie in ihrer Rechnung berücksichtigen, dass überwiegend solche Personen einen ÖPNV-Fahrtausweis vorlegen werden, den sie bereits vorher – unabhängig von der Ausstellung – z.B. als Zeitkarte gekauft hatten.

Sollen aber die Nicht-ÖPNV-Besucher (Pkw-Fahrer und Mitfahrer, Fußgänger, Radfahrer) für den Ausgleich sorgen, was zu entsprechend höheren Eintrittspreisen führen würde, so hat dies unmittelbare Auswirkungen auf das Besucheraufkommen dieser Gruppe, d.h., es werden weniger Besucher kommen.

Darüber hinaus kann die Strategie der Kommune, das Stellplatzangebot zu reduzieren, um den ÖPNV-Anteil der Besucher zu erhöhen, dazu führen, dass der Pkw-orientierte potenzielle Besucher in Kenntnis der Schwierigkeit, in der Museums Umgebung zu einem Parkplatz zu kommen, auf den Besuch der Ausstellung vollständig verzichtet.

Im vorliegenden Fall mögen alle diese Aspekte eine Rolle gespielt haben. Die gegenüber dem Voranschlag fehlenden Besucher haben letztlich kein Defizit hinterlassen, das die Vereinsmitglieder hätten begleichen müssen, weil die Kalkulation des Museums vorsichtig angesetzt war. Es ist aber auch kein Überschuss entstanden, der vielleicht möglich gewesen wäre. Dieser Einnahmenausfall hätte, unter Inkaufnahme von mehr Verkehr, reduziert werden können – so die Hypothese –, wenn die Kommune für ein höheres Stellplatzangebot gesorgt oder die Zugänglichkeit des Museums in anderer Weise verbessert hätte.

4.4.2.3 Beispiel: Die Wertstoffentsorgung

Das Landesabfallgesetz von Nordrhein – Westfalen bestimmt in § 5a (1), dass die Kreise und kreisfreien Städte in ihrem Gebiet Abfallwirtschaftskonzepte aufzustellen haben, die eine Übersicht zum Stand der öffentlichen Abfallentsorgung geben sollen. Das Abfallwirtschaftskonzept der Stadt Essen enthält gemäß § 5a (2) des LAbfG Angaben über Art, Menge und Verbleib der im Entsorgungsgebiet anfallenden Abfälle, Maßnahmen zur Vermeidung und Verwertung der nicht ausgeschlossenen Abfälle, Festlegung der Abfälle, die durch Satzung von der Entsorgungspflicht ausgeschlossen sind, den Nachweis einer mittelfristigen Entsorgungssicherheit sowie Angaben zu Bau- und Betriebskosten der notwendigen Abfallentsorgungsanlagen.

Abfallwirtschafts-gesetz der Stadt Essen

In den Zeitraum 1994 – 1995 fallen in diesem Zusammenhang folgende Entscheidungen:

- die Änderung der Satzung für die Abfallbeseitigung (16.12.1994)
- die Abfallbeseitigungssatzung (19.5.95) sowie

- die Abfall- und Reststoffüberwachungsverordnung (30.6.95).

Sie legen fest, wie die Entsorgung der privaten Haushalte und Betriebe im Stadtgebiet von Essen organisiert ist und welche Gebühren für die Entsorgung an die Kommune zu entrichten sind.

Im engeren Stadtgebiet hat sich die Kommune bei der Wertstoffentsorgung (Glas, Papier) für ein Sammelcontainerkonzept entschieden. Der private Haushalt befördert demnach z.B. den Altpapierabfall zu zentral aufgestellten Sammelcontainern, die dann im wöchentlichen Rhythmus geleert werden. Die Alternative hätte darin bestanden, Sammelbehälter auf jedem Grundstück aufzustellen und diese dann im wöchentlichen oder 14-tägigen Rhythmus zu entsorgen.

Müllentsorgungssystem in Essen – Zentralisierung zur Kostenreduktion

Die folgenden Abbildungen zeigen die alternativen Systemkonzepte im Vergleich.

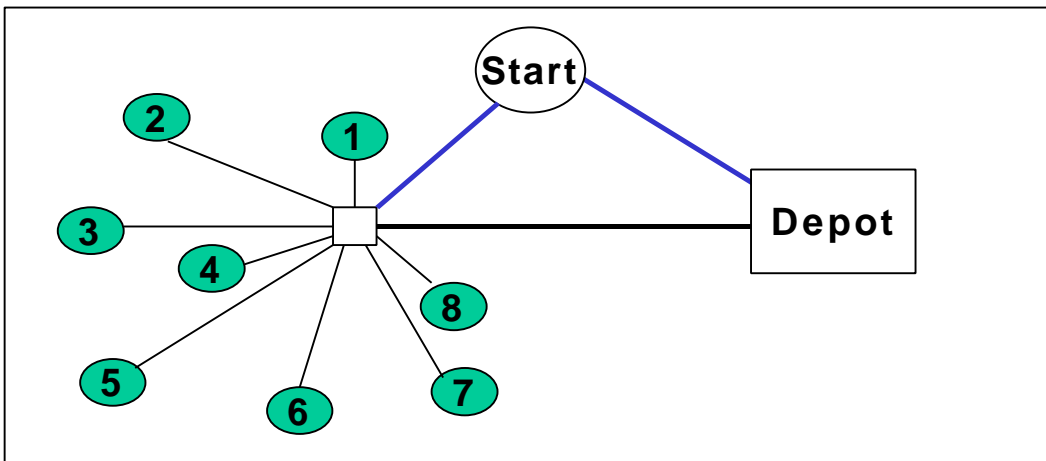


Abbildung 4.22: Gewähltes Systemkonzept

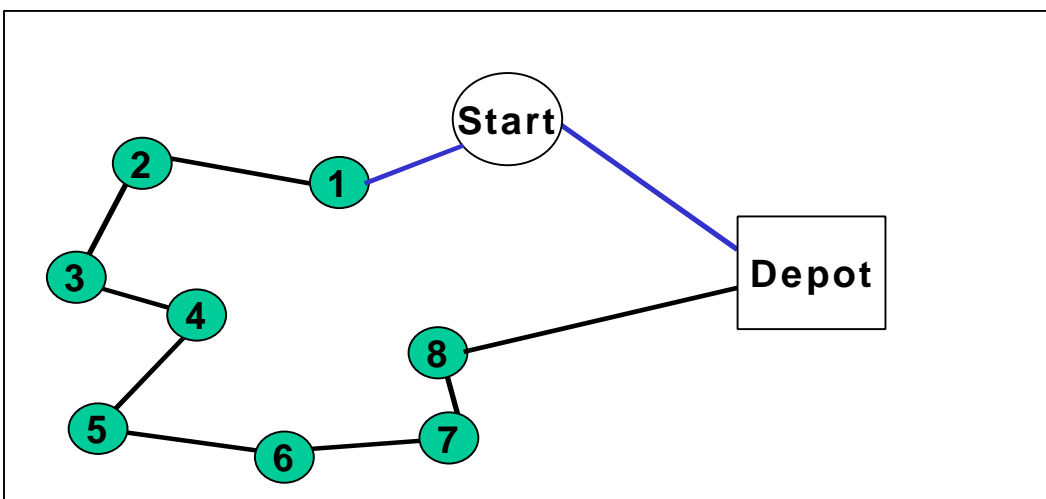


Abbildung 4.21: Alternatives Systemkonzept

Das Ziel der Entscheidung für das gewählte Systemkonzept war offenkundig, die Entsorgungskosten für die Kommune, die auf die Grundstückseigentümer/-nutzer umgelegt werden, möglichst gering zu halten.

Verkehrsaufwand
durch zentrales
Entsorgungssystem

Betroffen von dieser Entscheidung sind die Anwohner und die Betriebe als Grundstücksnutzer mit der Notwendigkeit einer Wertstoffentsorgung. Betroffen ist ferner die Kommune mit eigenem Fuhrpark oder mit dem Transportunternehmen, das die Wertstofftransporte im Auftrag übernimmt. Im gewählten Systemkonzept transportiert der Haushalt/ der Betrieb die Wertstoffe zu den zentral aufgestellten Sammelcontainern. Bei ca. 250.000 Haushalten der Stadt Essen, die wöchentlich einmal zu einer solchen Sammelstelle in einer durchschnittlichen Entfernung zwischen Wohnung und Sammelstelle von ca. 1 km fahren, sind dies 500.000 km pro Woche an Wegeaufwand. Dieser Wegeaufwand fällt – wenn die Sammelstelle nicht „am Weg“ liegt – zusätzlich an. Er erhöht sich, wenn der Sammelcontainer bereits gefüllt ist und zu einer weiteren Sammelstelle gefahren werden muss.

Im kommunalen Verantwortungsbereich verbleibt die Aufgabe der Entleerung der Sammelbehälter und der Weitertransport der Wertstoffe z.B. in ein Zwischenlager.

Im alternativen Fall entsteht für den privaten Haushalt/den Betrieb kein zusätzlicher Wegeaufwand. Dafür muss die Kommune einen höheren Wegeaufwand in Kauf nehmen, weil dann jedes Grundstück angefahren werden muss.

Vergleicht man beide Konzepte, so wird deutlich, dass das gewählte Konzept insgesamt einen deutlich höheren Aufwand bedeutet. Nur: Dieser Wegeaufwand entsteht beim privaten Haushalt/beim Betrieb und wird nicht in Form von Transportkosten transparent. Geht man davon aus, dass die Mehrzahl der erforderlichen Wege per Pkw durchgeführt werden, so wird auch deutlich, dass diese Entscheidung Umweltrelevanz besitzt.

4.4.3 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich – wie schon bei den Entscheidungsebenen von Bund und Land – folgendes **Fazit** ziehen:

- Eine große Anzahl von Entscheidungen ist potenziell verkehrsrelevant.
- Besonders kennzeichnend für den kommunalen Bereich ist der hohe Anteil standortbezogener Entscheidungen.
- Die verkehrlichen Auswirkungen von geplanten Nutzungen und Verkehrsinfrastrukturentscheidungen werden im Rahmen von Verkehrsentwicklungs- und Nahverkehrsplänen geprüft. Die Nutzungskonzepte werden aber in der Regel als Vorgaben für die Verkehrsinfrastrukturplanung angesehen. Eine Rückkopplung im Hinblick auf die Zulässigkeit von Nutzungen unterbleibt.
- Es ist davon auszugehen, dass die getroffenen politischen Entscheidungen in der überwiegenden Anzahl der Fälle den Verkehrsaufwand tendenziell erhöhen und nicht verringern.

4.5 Zusammenfassung

In den Jahren 1994 und 1995 ist auf den verschiedenen ausgewählten politischen Entscheidungsebenen eine große Anzahl an politischen Entscheidungen getroffen worden:

Tabelle 4.4: Anzahl von Entscheidungen in den Jahren 1994 und 1995²⁸

Entscheidungsebene	Gesetze	Verordnungen	Einzelfallentscheidungen ²⁹	Summe
Europäische Union	4348	150	1262	5760
Bund	228	571	-	799
Land NRW	63	260	-	323
Kommune Essen	56	165	-	221

Tabelle 4.5: Umfang der Haushalte in den Jahren 1994 und 1995 [Mrd. DM]

Entscheidungsebene	1994	1995	Durchschnitt
Europäische Union (Mrd. ECU)	60	67	64
Bund	480	478	479
Land NRW	90	91	90
Kommune Essen	3	3	3

Sichtet und beurteilt man die in den Jahren 1994 und 1995 getroffenen Entscheidungen entsprechend dem in den Vorkapiteln erläuterten methodischen Vorgehen, so wird erkennbar, dass ein großer Anteil der Entscheidungen potenziell verkehrsrelevant ist.

²⁸ Wahljahre waren auf Bundesebene 1994, auf Landesebene 1995, auf kommunaler Ebene 1995. Es ist bekannt, dass die Entscheidungsfreudigkeit innerhalb einer Wahlperiode nicht gleichverteilt ist. Dieser Effekt, der die politischen Entscheidungsebenen in den beiden Auswahljahren unterschiedlich betrifft, soll hier jedoch nicht näher analysiert werden.

²⁹ Einzelfallentscheidungen wurden nur auf der EU-Ebene betrachtet.

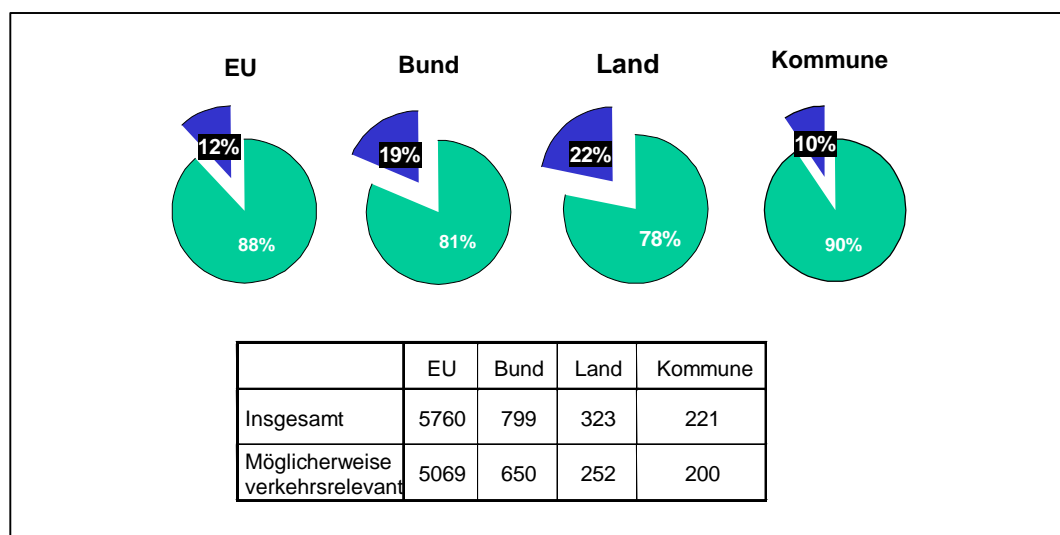


Abbildung 4.22: Anteile potenziell verkehrsrelevanter Entscheidungen an allen Entscheidungen

Verkehrsauswirkungen politischer Entscheidungen

Offen ist dabei im Einzelnen die Wirkungsrichtung, d.h., die Frage, ob die Entscheidung tendenziell verkehrssteigernd oder tendenziell verkehrsverringemd gewirkt hat. Die Analyse der Entscheidungstypen zeigt jedoch, dass bei einem großen Teil der Entscheidungen die Zielerreichung zusätzlichen Verkehr zur Voraussetzung hat; vermehrtes Verkehrsaufkommen und vermehrter Verkehrsaufwand waren somit die notwendige Folge der Entscheidungen. Ein weiterer Teil der Entscheidungen war im Hinblick auf die Zielerreichung verkehrsunabhängig. Real veränderten die Entscheidungen jedoch mobilitätsbestimmende Variablen und bewirkten damit indirekt ein höheres Verkehrsaufkommen oder einen höheren Verkehrsaufwand. Dies gilt z.B. für Maßnahmen, die die Einkommensentwicklung der Bevölkerung generell oder bestimmter, sozial schwächerer Gruppen positiv verändern. In beiden Fällen, stärker jedoch in letzterem Fall, gibt es Auswirkungen auf das Mobilitätswachstum. Aus höheren Einkommen resultiert ferner eine steigende Nachfrage nach höherwertigen Gütern, die ihrerseits oft aus entfernten Regionen beschafft werden müssen.

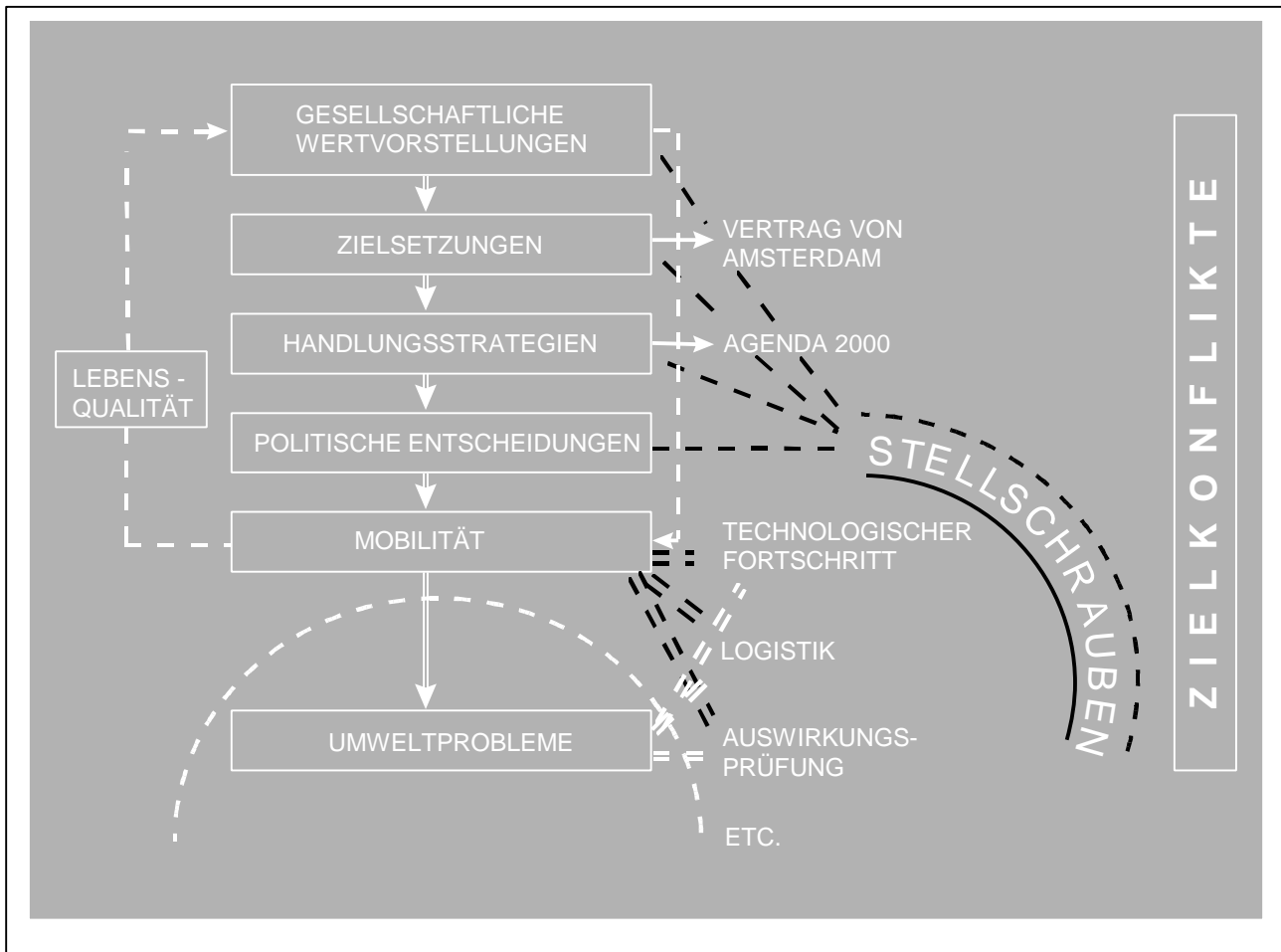


Abbildung 4.25: Hypothese und Wirkungszusammenhänge als Ergebnis der vorliegenden Untersuchung

Im Ergebnis der Erstbeurteilung wurden nur geringe Unterschiede bei den Anteilen verkehrsrelevanter Entscheidungen ermittelt: Bei der EU, deren politische Entscheidungen in starkem Maße die Landwirtschaft betreffen, und im kommunalen Bereich sind die Anteile potenziell verkehrsrelevanter Entscheidungen mit ca. 90% am höchsten. Bei Bund und Land verteilen sich die als potenziell verkehrsrelevant eingeschätzten Entscheidungen auf viele Politikbereiche. Eindeutige Schwerpunkte sind hier nicht zu erkennen. Dennoch ist der Anteil als potenziell verkehrsrelevant eingeschätzter Entscheidungen mit ca. 80 % auch hier sehr hoch.

Während die Auswirkungen der einzelnen politischen Entscheidungen überwiegend als gering bis vernachlässigbar eingeschätzt werden können, ist die Summe der Auswirkungen, da die Entscheidungen überwiegend verkehrserhöhend wirkten, nicht mehr gering und nicht mehr vernachlässigbar.

Vergleich der Verkehrsrelevanz politischer Entscheidungen zwischen den Politikbereichen

Zusammenfassend sollen die wesentlichen Hypothesen noch einmal dargestellt werden:

1. Hypothese: Auf allen Ebenen gibt es Ziele, die eine verstärkte Mobilität für das Erreichen der Ziele zur Voraussetzung haben.

2. Hypothese: Mobilität ist Voraussetzung für Entwicklung und Fortschritt, bedeutet Freiheit und Wohlstand. Sie grundsätzlich in Frage zu stellen, wäre kein zielführender Ansatz. Vielmehr muss es politische und gesellschaftliche Aufgabe sein, die negativen Auswirkungen und Risiken der Verkehrsabwicklung zu verringern.

3. Hypothese: Die Verkehrspolitik befindet sich auf allen Ebenen im Spannungsfeld verschiedener übergeordneter Zielsetzungen. Einerseits muss die Verkehrspolitik den Anforderungen hinsichtlich Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit gerecht werden, indem sie ein geeignetes Verkehrsnetz und ggf. Verkehrsmittel zur Verfügung stellt, andererseits muss sie auf eine möglichst umweltverträgliche Gestaltung des Verkehrs hinwirken.

4. Hypothese: Auch im Bereich der Umweltpolitik geht es nicht darum, Mobilität grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern vielmehr daran mitzuwirken, die negativen Folgen des Verkehrs möglichst zu minimieren. Die Umweltpolitik verfolgt demnach in diesem Punkt die gleichen Ziele wie die Verkehrspolitik.

5. Hypothese: Es gibt zwar sogenannten „vermeidbaren Verkehr“, gemessen am gesamten Verkehrsaufkommen ist dieser aber eher zu vernachlässigen. Die Politik muss sich insgesamt auf wachsende Mobilität einstellen.

6. Hypothese: Auf allen politischen Ebenen werden Entscheidungen zur Verringerung der Umweltbelastungen durch den Verkehr getroffen. Defizite bestehen in der Koordinierung dieser Entscheidungen im Sinne einer bestmöglichen Zielerreichung.

In der Verkehrsplanung und im Verkehrsmanagement gibt es eine Vielzahl von Strategien und Maßnahmen, die auf eine Minderung der Konflikte zwischen erforderlicher Mobilität einerseits und den negativen Begleiterscheinungen andererseits hinwirken. Aus planerischer Sicht sind hier insbesondere Bemühungen im Bereich der Siedlungsstruktur sowie im Bereich der besseren Vernetzung der Verkehrsträger zu nennen. Notwendige ordnungspolitische Vorgaben betreffen vor allem technische Rahmenbedingungen zur Senkung des Kraftstoffverbrauchs, zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Senkung der Schadstoffemissionen. Damit durch diese Bemühungen die Beeinträchtigungen durch das nach wie vor wachsende Verkehrsaufkommen kompensiert werden können, ist eine bessere Koordinierung politischer Entscheidungen unumgänglich.

5 Ausblick

Mit den Auswertungen und Beispielen dieser Untersuchung sollte deutlich werden, dass die Einflussnahme politischer Entscheidungsebenen auf das Verkehrsgeschehen gegeben ist, und dass das Bewusstsein auch auf den politischen Ebenen für derartige Abhängigkeiten geschärft werden muss. Eine stärkere Transparenz im Hinblick auf die verkehrlichen Konsequenzen bei Erreichen der politischen Zielsetzungen wäre von Vorteil. Dies könnte auch nachgeordnete Entscheidungsebenen dazu bringen, über Lösungsansätze nachzudenken, die sowohl die Zielsetzungen der einen als auch die der anderen Ebene erfüllen. Bei Entscheidungen, deren Zielsetzungen mehr Verkehr zur Voraussetzung haben, sollte darauf deutlicher hingewiesen werden.

Weil unverkennbar ist, dass tagtäglich an Entwicklungen gearbeitet wird, die verkehrsaufwandserhöhend wirken, und weil diese Entwicklungen auf Grund ihrer politischen Zielsetzungen kaum in Frage gestellt werden können, geht es auch darum, verstärkt daran zu arbeiten, die negativen Folgen des Verkehrswachstums zu verringern.

Last but not least sollen die Überlegungen der vorliegenden Arbeit dazu beitragen, dass Verkehr nicht isoliert sondern im Zusammenhang mit den Zielsetzungen von Entscheidungen betrachtet wird. Dazu gehört, dass die Kenntnisse über die Hintergründe von Verkehrswachstum verbessert werden und damit ein wissenschaftlicher Fortschritt, auch bei der Ursachenforschung zur Mobilität erreicht wird.

6 Literatur

- [1] Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Gesamtwirtschaftliche Bewertung von Verkehrsweginvestitionen. Schriftenreihe, Heft 72, Bonn 1993.
- [2] Bundesministerium für Verkehr: Prüffragen zur Verkehrsauswirkung von Gesetzes- und Verordnungsvorhaben des Bundes, Bonn, 1996.
- [3] EU-Kommunal, S. 296.
- [4] EuroLex®. Die celex-Datenbank für das Europäische Gemeinschaftsrecht auf CD-ROM; eine Gemeinschaftsausgabe der Verlage Dr. Otto Schmidt und Bundesanzeiger.
- [5] Flyvbjerg, B.: Rationality & Power. Democracy in Practice. The University of Chicago Press, Chicago 1998.
- [6] Frank, D.: Wer erzeugt hier eigentlich Verkehr? VDI-Nachrichten vom 12.12.1997.
- [7] Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Bezirk Berlin: Ö TV Dialog vom 5. Mai 1999, S. 7f.
- [8] Holz-Rau, C., Geier, St., Rau, P. Schreiner, J., Arndt, W.-H., Flämig, H., Hesse, M., Rogge, L., Steinfeldt, M., u.a.: Quantifizierung der Verkehrsentstehung durch Entscheidungen, Regelwerke und Maßnahmen mit indirektem Verkehrsbezug. Ufoplan 1996, Forschungsvorhaben 105 60 090, Schlußbericht, Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 1998. (Veröffentlichung in Vorbereitung)
- [9] <http://www.europa.eu.int/comm/sg/scadplus/leg/de/cig/g4000b.htm> (Glossar: Die Reform der Europäischen Union)
- [10] ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH: Falluntersuchungen für Verkehrsauswirkungsprüfungen (VAP) im Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren des Bundes. Auftrag des Bundesverkehrsministeriums, Forschungsbericht FE-Nr. 90417/94, Heidelberg, 1995.
- [11] John Thompson & Partners (Auftragnehmer): Perspektivenwerkstatt Essen. Wie geht es weiter am Berliner Platz? Auftrag der Stadt Essen, 1999.
- [12] Kessel und Partner (Auftragnehmer): Quantifizierung des durch Verkehrsprojekte induzierten Verkehrs. Forschungsauftrag des Bundesministers für Verkehr, Freiburg 1997.
- [13] Köhler, U., Wermuth, M., Zöllner, R. und J. Emig: Analyse der Anwendung von Verkehrsnachfragemodellen. Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Forschungsbericht FE-Nr. 01.144 G96 H, Kassel, April 2000.
- [14] Reinhold, T. und M. Bachleitner: Ladenöffnung in München, abends in die City. BAG Handelsmagazin 1-2/99.
- [15] Schönharting, J., Kühne, R. und V. Linden: Erfahrungsbericht über Verkehrsmanagementsysteme in Ballungsräumen, eine Wirkungsanalyse. Auftrag der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg, Essen 1998.
- [16] Schönharting, J., Rieken, V., Fischer, L., Werber, U., Zech, K. u.a.: Entwicklung einer Methode zur Dringlichkeitsreihung der Bundesfernstraßenmaßnahmen im Land

Brandenburg. Auftrag des Brandenburgischen Landesamtes für Verkehr und Straßenbau, Potsdam 1997.

- [17] Steierwald, Schönharting und Partner (Auftragnehmer): Entlastung von Ballungsräumen durch Verlagerung der Wertstoffentsorgung auf die Binnenschifffahrt. Forschungsauftrag 70.465/95 des Bundesministers für Verkehr, Stuttgart, 1996.
- [18] Universität GH Essen (Hrsg.): Positionspapier der Universität GH Essen zur städtebaulichen Entwicklung des Gebietes zwischen Innenstadt und Campus. Essen, 1999.
- [19] VDI-Nachrichten vom 31.7.1998
- [20] Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte.
- [21] Vester, Frederic: Crashtest Mobilität. Die Zukunft des Verkehrs. Fakten, Strategien, Lösungen. Heyne Verlag, München 1995.
- [22] Vester, Frederic: Ausfahrt Zukunft, Strategien für den Verkehr von morgen, eine Systemuntersuchung. Heyne Verlag, München 1990.
- [23] WAZ vom 15.06.1999
- [24] Weindl, J., Woyke, W.: Europäische Union; Institutionelles System, Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages, 4. Auflage, München, 1999.
- [25] Wohlfart, W., Schruff, H.: Altauto-Verwertung erfolgt nicht ohne neutrale Prüfung. Deutsches Ingenieursblatt, November 1999, S.38f.

Anhang

Begriffe zu Verkehr und Umwelt

Mobilität ist die Folge von Aktivitäten an unterschiedlichen Orten. Dafür sind Wege zwischen diesen Orten erforderlich. Mobilität kann daher als **Häufigkeit von Wegen pro Person und Zeiteinheit** quantifiziert werden. In den Verkehrswissenschaften ist es dabei üblich, wegen der ausgeprägten periodischen Komponente des Verkehrs als Zeiteinheit einen Tag, eine Woche, einen Monat oder ein Jahr zu wählen.

Neben dem Wegeaufkommen pro Zeiteinheit kann Mobilität aber auch den Wege- oder Zeitaufwand beschreiben. In diesem Fall wird Mobilität als **Summe aller Weglängen** oder als **Summe aller im Verkehr verbrachten Zeiten** pro Person und Zeiteinheit quantifiziert. In einer weitergehenden Definition werden im Begriff Mobilität auch qualitative Aspekte wie Auswahlmöglichkeiten unter mehreren Zielen, mehreren Verkehrsmitteln oder mehreren Fahrtrouten verstanden³⁰.

Ein weiterer Grund ist, dass der gesamte Zeitaufwand, den Personen im Verkehr verbringen, als Durchschnittsgröße über alle Personen nur geringen Veränderungen unterliegt, auch wenn die Hypothese des "konstanten Zeitbudgets", das in den Diskussionen um die Auswirkungen von Verkehrsinfrastrukturaus- und -neubauten eine große Rolle spielt, nach neueren Untersuchungen nicht aufrecht erhalten werden kann.

Eine **Wegekette** besteht aus zwei oder mehreren aufeinanderfolgenden Wegen. Eine Wegekette, die an der Wohnung beginnt und an dieser wieder endet, soll Ausgang genannt werden. Wege und Wegekette können mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden. Ein Weg, der zwischen der Wohnung und dem Ausbildungsort unternommen wird, im ersten Teil mit dem Fahrrad bis zu einer Haltestelle des ÖPNV, anschließend mit dem ÖPNV und zum Schluss zu Fuß zurückgelegt wird, besteht beispielsweise aus drei Teilen mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln. In Statistiken wird häufig nur das Hauptverkehrsmittel, in diesem Fall der zweite Teil des Weges mit ÖPNV berücksichtigt, während der Zu- und der Abgang vernachlässigt werden. Für die Analyse der individuellen Mobilität ist dies jedoch nicht zulässig.

Weil die motorisierten Teile eines Weges einer besonderen Umweltproblematik unterliegen, werden diese oft gesondert betrachtet. Begrifflich bezeichnet man dann einen solchen motorisierten Teilweg mit Fahrt. Aus Gründen der Vereinfachung ist es üblich geworden, von einer motorisierten Aufkommensmobilität als **Fahrtenaufkommen** pro Person und Zeiteinheit und von einer motorisierten Aufwandsmobilität als **Fahrtenaufwand** pro Person und Zeiteinheit zu sprechen. Diese Mobilität berücksichtigt den motorisierten Zu- und Abgang innerhalb eines Weges, nicht aber – wie erwähnt – den Zu- und Abgang zu Fuß oder mit dem Fahrrad. Sie steht somit nur für einen Teil der gesamten individuellen Mobilität eines Stichtages, einer Woche, eines Monats oder eines Jahres.

Die Summe der Wege, die in einem bestimmten Gebiet beginnen und / oder enden oder dieses Gebiet berühren, wird mit **Verkehrsaufkommen** des Gebiets bezeichnet. Dabei spielt es keine Rolle, ob der erfasste Verkehr von der Wohnbevölkerung des Gebiets herührt oder von Personen mit Wohnsitz außerhalb. Entsprechend ist der **Verkehrsaufwand**

³⁰ Limbourg, Flade, Schönharting (1999).

(die **Verkehrsleistung**) als Summe aller Weglängen, die im Gebiet verlaufen, definiert. Die Weglängen werden hier nur mit dem Teil erfasst, der im Gebiet verläuft.

Wege, die im definierten Gebiet beginnen und enden, werden zum **Binnenverkehr** zusammengefasst; Wege, die im Gebiet beginnen und außerhalb des Gebiets enden, werden mit **Quellverkehr**, im umgekehrten Falle mit **Zielverkehr** bezeichnet. Wege mit Beginn und Ende außerhalb des Gebiets, die das Gebiet aber berühren, werden zum **Durchgangsverkehr** gezählt.

Umwelt und Verkehr: Verkehr wirkt durch den Bau und die Anlage von Verkehrswegen sowie durch betriebsbedingte Faktoren auf die Umwelt ein. Als wesentliche Beeinträchtigungen der Umwelt sind u.a. die Flächeninanspruchnahme, Trennwirkungen und Zerschneidungseffekte, Geräusch- und Schadstoffemissionen sowie visuelle Beeinträchtigungen zu nennen. Des Weiteren erzeugt Verkehr Sicherheitsprobleme und verbraucht nicht erneuerbare Ressourcen.

Der **Mit- und Ohne-Fall-Vergleich** zeigt die Zustände vor und nach dem Eintreten einer Maßnahme auf und beschreibt die Wirkungen als Folge dieser. In der vorliegenden Untersuchung kann die neue Situation vom Mit-Fall sowohl als auch vom Ohne-Fall repräsentiert werden. Als Beispiel für den zu erwartenden Ohne-Fall wird in Kapitel 3.3 das Auslaufen einer Subvention genannt.

Rechtsrahmen für Entscheidungen auf EU-Ebene

Die Europäische Gemeinschaft unterscheidet die Begriffe **Primärrecht** und **Sekundärrecht**, Entscheidung sowie Beschluss/ Rahmenbeschluss.

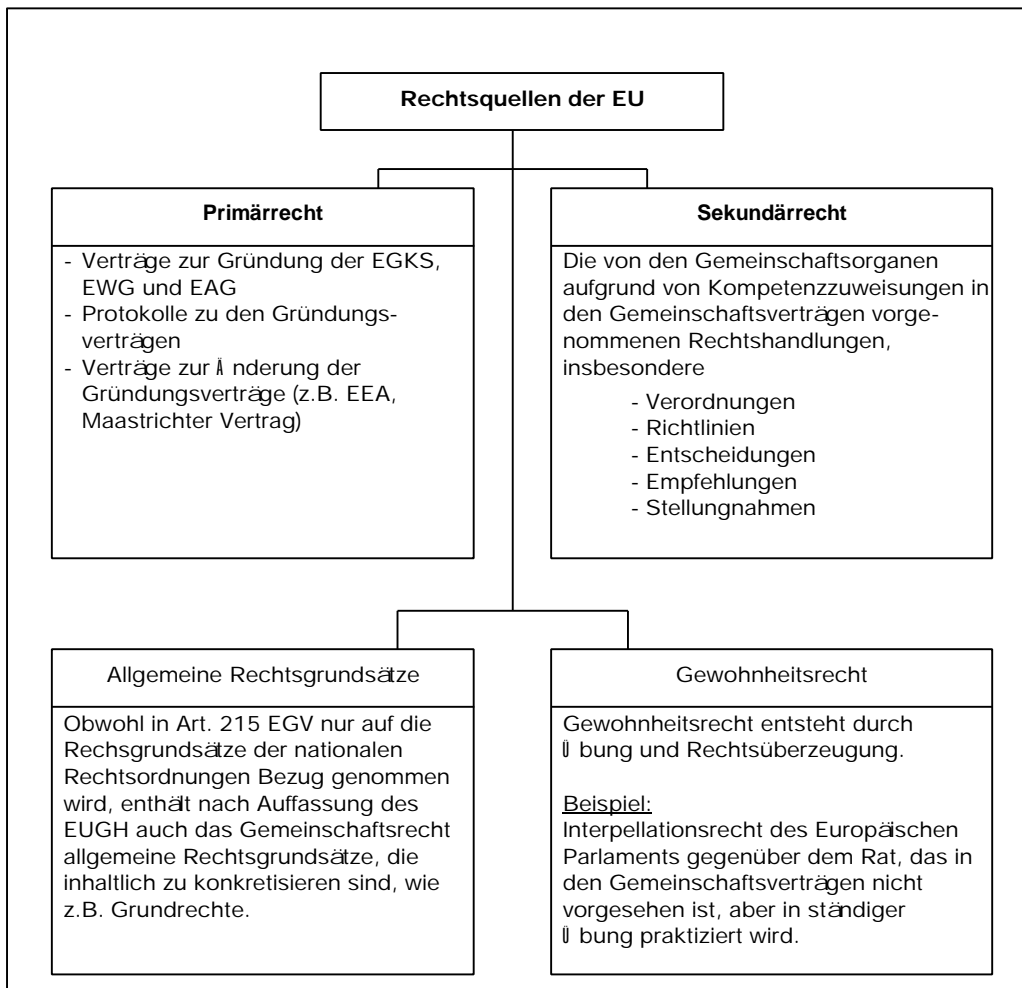


Abbildung 1: Arten von Entscheidungen auf EU-Ebene (Abbildung nach WEINDL & WOYKE³¹)

Zum **Primärrecht** gehören die zwischen den Mitgliedsstaaten geschlossenen Gründungsverträge nebst Anhängen und Protokollen und die Verträge zur Änderung bzw. Ergänzung der Gründungsverträge.

Unter dem **Sekundärrecht** versteht man das "von den Gemeinschaftsorganen auf Grund von Kompetenzzuweisungen in den Gemeinschaftsverträgen erlassene Recht."³² Dazu

³¹ a.a.O.

gehören vor allem Verordnungen, Richtlinien, Einzelakte, Empfehlungen und Stellungnahmen, die von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Rat erlassen werden.

Auf der EU-Ebene werden die Begriffe "Verordnung", "Richtlinie", "Entscheidung" und "(Rahmen-)Beschluss" unterschieden. Eine **Verordnung** hat nach Art. 189, Abs.2 EG-Vertrag allgemeine Geltung, sie ist in allen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat. Die Verordnung ist somit Gesetz und in aller Regel nicht nur für die Mitgliedsstaaten verbindlich, sondern auch für die nationalen Gerichte und Behörden sowie für die Unionsbürger. Sie begründet Rechte und Pflichten für jeden, den sie nach Inhalt und Zweckbestimmung angeht. Eine EU-Verordnung geht nationalem Recht vor.³³

Die **Richtlinie** kommt dann zur Anwendung, wenn die Europäische Kommission und der Rat in einem politischen Bereich Recht als Rahmen setzen wollen. Die Richtlinie ist nach Art. 189, EG-Vertrag für jeden Mitgliedsstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den nationalen Stellen die Wahl der Form und Mittel. In einer Richtlinie wird das Datum festgesetzt, bis zu dem sie in nationales Recht umgesetzt sein muss. Im Gegensatz zur Verordnung müssen Bund und/oder Länder eigene Gesetze und Verordnungen erlassen, die den Vorgaben der Richtlinie zu entsprechen haben. Strittig zwischen dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), den Mitgliedsstaaten und der Kommission ist, ob eine nicht fristgerecht umgesetzte Richtlinie automatisch unmittelbar anzuwendendes Recht wird.³⁴

Entscheidungen der Europäischen Kommission sind nach Art. 189 unmittelbar verbindlich für die jeweiligen Adressaten der Rechtsakte.

Der **Beschluss** und der **Rahmenbeschluss** stellen neue Instrumente des Titels VI des Vertrags über die Europäische Union dar. Sie lösen mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages die **gemeinsame Maßnahme** ab, sind stärker bindend und richtungsweisend und dürften sich als wirksamer erweisen.³⁵

Rahmenbeschlüsse werden zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten gefasst. Sie sind hinsichtlich des zu erreichenden Ziels für die Mitgliedsstaaten bindend, den innerstaatlichen Stellen wird jedoch die Wahl der Form und Mittel überlassen.

Für jeden anderen Zweck werden **Beschlüsse** gefasst. Die Beschlüsse sind verbindlich; der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit Maßnahmen an, die zur Durchführung der Beschlüsse auf Unionsebene erforderlich sind.

Empfehlungen/Stellungnahmen stellen Meinungsäußerungen der Kommission dar und sind nach Art. 189 EG-Vertrag für die Mitgliedsstaaten nicht verbindlich.

Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen werden im Amtsblatt der Gemeinschaft veröffentlicht und treten zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder andernfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

³² Weindl, J., Woyke, W.: Europäische Union; Institutionelles System, Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages, 4. Auflage, München, 1999.

³³ EU-Kommunal, S. 366.

³⁴ EU-Kommunal, S. 296.

³⁵ [Http://www.europa.eu.int/comm/sg/scadplus/leg/de/cig/g4000b.htm](http://www.europa.eu.int/comm/sg/scadplus/leg/de/cig/g4000b.htm) (Glossar: Die Reform der Europäischen Union)

Fragenkatalog zur Einstufung der Verkehrsrelevanz politischer Entscheidungen

1. Welcher politischen Ebene ist die Entscheidung zuzuordnen?

2. Politikbereich, z.B.:

- Arbeit, Soziales
- Kultur, Sport, Freizeit
- Gesundheit, Verbraucherschutz
- Handelsbeziehungen
- Handel mit landwirtschaftlichen Produkten
- Landwirtschaft
- Fischerei
- Umwelt
- Raumordnung/ Regionalpolitik
- Verkehr
- Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie, Energie
- Finanzpolitik
- Außen- und Sicherheitspolitik, Innenpolitik, Entwicklungspolitik

3. Welche Art der Entscheidung liegt vor, z.B. für die EU?

- Verordnung (V)
- Richtlinie (R)
- Entscheidung (E)
- evtl. Vertrag (Vt)

4. Thematische Gruppierung

- Die thematische Gruppierung war für jede politische Entscheidungsebene separat zu erstellen. Sie wird in Abschnitt 4 näher erläutert.

5. nur EU: Zielt die Entscheidung auf die Harmonisierung des EU-Binnenmarktes?

- ja (j)
- nein (n)

6. Für jede Themengruppe wurde geprüft, ob die Entscheidung Auswirkungen hat auf

- das Verkehrsangebot
- die Raumstruktur (Quelle und Ziel)
- die Mobilität im Personenverkehr und/oder im Güterverkehr
- das Budget privater Haushalte, von Betrieben oder Gebietskörperschaften
- Produktionsprozesse von Betrieben

Wenn mindestens einer der Punkte unter 6 zutrifft, dann wurde die Entscheidung als verkehrsrelevant eingestuft.

Beispiele für die Ermittlung der Verkehrsrelevanz von Entscheidungen auf EU-Ebene

Beispiel 1:

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION vom 8. März 1994 zur Ermächtigung des Königreichs der Niederlande, vorübergehend Saatgut von Roggen, das den Anforderungen der Richtlinie 66/402/EWG des Rates nicht entspricht, zum Verkehr zuzulassen

Allgemeine Kenngrößen		
1. Bereich		
	• Arbeit, Soziales (1)	
	• Kultur, Sport, Freizeit (2)	
	• Gesundheit, Verbraucherschutz (3)	
	• Handelsbeziehungen (4)	
	• Landwirtschaft (5)	x
	• Fischerei (6)	
	• Umwelt (7)	
	• Raumordnung / Regionalpolitik (8)	
	• Verkehr (9)	
	• Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie, Energie (10)	
	• Finanzpolitik (11)	
	• Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik (12)	
2. Typ		
	• Entscheidung (E)	x
	• Richtlinie (R)	
	• Verordnung (V)	
3. Entscheidung zielt auf Harmonisierung des EU-Binnenmarktes		
	• ja (j)	
	• nein (n)	x
4. Budgetrelevant für den EU-Haushalt		
	• ja (j)	
	• nein (n)	x

Kenngrößen für die verkehrliche Wirkung	
5. Wirkung auf	
• Verkehrsangebot (VA)	
• Raumstruktur (R)	
• Mobilität Personenverkehr (MPV)	
• Mobilität Güterverkehr (MGV)	x
• Budget privater Haushalte (BP)	
• Budget Betriebe (BB)	
6. Wirkung an	
• Ziel (Z)	x
• Quelle (Q)	
• Weg (W)	
7. Wirkungsdauer	
• vorübergehend (v)	x
• dauerhaft (d)	
8. Fahrtzweck (primär betroffen)	
• Wirtschaftsverkehr:	
- privater Wirtschaftsverkehr (pW)	
- Güterverkehr (GV)	x
• Berufsverkehr (BV)	
• Freizeitverkehr (FV)	
• Versorgungsverkehr (VV)	
• Ausbildungsverkehr (AV)	
9. Nah- und Fernverkehr	
• Nahverkehr (N)	x
• Fernverkehr (F)	x

10. Verkehrsmittel (nur wenn eindeutig)	
• Straße, PV (SPV)	
• Straße, ÖV (SÖV)	
• Straße, GV (SGV)	x
• Straße, PV + ÖV (SPÖV)	
• Luft (L)	
• Schiene (SCH)	
• Wasser (W)	
• nicht eindeutig (0)	
11. Verkehrsrelevant (wenn mindestens einer der Punkte 5-10 zutrifft)	
• ja (j)	x
• nein (n)	

Beispiel 2:

94/441/EG: ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION vom 28. Juni 1994 zur Änderung des Nachtrags zur Ergänzung eines gemeinschaftlichen Förderkonzepts für Strukturinterventionen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse in Portugal

Allgemeine Kenngrößen	
1. Bereich	
• Arbeit, Soziales (1)	
• Kultur, Sport, Freizeit (2)	
• Gesundheit, Verbraucherschutz (3)	
• Handelsbeziehungen (4)	
• Landwirtschaft (5)	
• Fischerei (6)	
• Umwelt (7)	
• Raumordnung / Regionalpolitik (8)	x
• Verkehr (9)	
• Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie, Energie (10)	
• Finanzpolitik (11)	

• Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik (12)	
2. Typ	
• Entscheidung (E)	x
• Richtlinie (R)	
• Verordnung (V)	
3. Entscheidung zielt auf Harmonisierung des EU-Binnenmarktes	
• ja (j)	x
• nein (n)	
4. Budgetrelevant für den EU-Haushalt	
• ja (j)	x
• nein (n)	
Kenngroßen für die verkehrliche Wirkung	
5. Wirkung auf	
• Verkehrsangebot (VA)	
• Raumstruktur (R)	x
• Mobilität Personenverkehr (MPV)	x
• Mobilität Güterverkehr (MGV)	x
• Budget privater Haushalte (BP)	
• Budget Betriebe (BB)	
6. Wirkung an	
• Ziel (Z)	x
• Quelle (Q)	x
• Weg (W)	
7. Wirkungsdauer	
• vorübergehend (v)	x
• dauerhaft (d)	
8. Fahrtzweck (primär betroffen)	
• Wirtschaftsverkehr:	
- privater Wirtschaftsverkehr (pW)	x
- Güterverkehr (GV)	x
• Berufsverkehr (BV)	
• Freizeitverkehr (FV)	
• Versorgungsverkehr (VV)	x
• Ausbildungsverkehr (AV)	

9. Nah- und Fernverkehr	
• Nahverkehr (N)	x
• Fernverkehr (F)	x
10. Verkehrsmittel (nur wenn eindeutig)	
• Straße, PV (SPV)	
• Straße, ÖV (SÖV)	
• Straße, GV (SGV)	
• Straße, PV + ÖV (SPÖV)	
• Luft (L)	
• Schiene (SCH)	
• Wasser (W)	
• nicht eindeutig (0)	x
11. Verkehrsrelevant (wenn mindestens einer der Punkte 5-10 zutrifft)	
• ja (j)	x
• nein (n)	

Beispiel 3:

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION vom 05/09/1994 zur Vereinbarkeit eines Zusammenschlusses mit dem Gemeinsamen Markt (Fall IV/M.492 – Klöckner & Co. AG/Computer 2000 AG) gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates

Allgemeine Kenngrößen	
1. Bereich	
• Arbeit, Soziales (1)	
• Kultur, Sport, Freizeit (2)	
• Gesundheit, Verbraucherschutz (3)	
• Handelsbeziehungen (4)	
• Landwirtschaft (5)	
• Fischerei (6)	
• Umwelt (7)	
• Raumordnung / Regionalpolitik (8)	
• Verkehr (9)	
• Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie, Energie (10)	x

• Finanzpolitik (11)	
• Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik (12)	
2. Typ	
• Entscheidung (E)	x
• Richtlinie (R)	
• Verordnung (V)	
3. Entscheidung zielt auf Harmonisierung des EU-Binnenmarktes	
• ja (j)	
• nein (n)	x
4. Budgetrelevant für den EU-Haushalt	
• ja (j)	
• nein (n)	x
Kenngroßen für die verkehrliche Wirkung	
5. Wirkung auf	
• Verkehrsangebot (VA)	
• Raumstruktur (R)	x
• Mobilität Personenverkehr (MPV)	
• Mobilität Güterverkehr (MGV)	x
• Budget privater Haushalte (BP)	
• Budget Betriebe (BB)	
6. Wirkung an	
• Ziel (Z)	x
• Quelle (Q)	x
• Weg (W)	x
7. Wirkungsdauer	
• vorübergehend (v)	
• dauerhaft (d)	x
8. Fahrtzweck (primär betroffen)	
• Wirtschaftsverkehr:	
- privater Wirtschaftsverkehr (pW)	x
- Güterverkehr (GV)	x
• Berufsverkehr (BV)	x
• Freizeitverkehr (FV)	
• Versorgungsverkehr (VV)	x
• Ausbildungsverkehr (AV)	

9. Nah- und Fernverkehr	
• Nahverkehr (N)	x
• Fernverkehr (F)	x
10. Verkehrsmittel (nur wenn eindeutig)	
• Straße, PV (SPV)	
• Straße, ÖV (SÖV)	
• Straße, GV (SGV)	
• Straße, PV + ÖV (SPÖV)	
• Luft (L)	
• Schiene (SCH)	
• Wasser (W)	
• nicht eindeutig (0)	x
11. Verkehrsrelevant (wenn mindestens einer der Punkte 5-10 zutrifft)	
• ja (j)	x
• nein (n)	

Beispiel 4:

VERORDNUNG (EG) Nr. 469/94 DER KOMMISSION vom 2. März 1994 zur Einführung einer vorläufigen Höchstmenge für die Einfuhren bestimmter Textilwaren (Kategorie 97) mit Ursprung in der Volksrepublik China in die Gemeinschaft

Allgemeine Kenngrößen	
1. Bereich	
• Arbeit, Soziales (1)	
• Kultur, Sport, Freizeit (2)	
• Gesundheit, Verbraucherschutz (3)	
• Handelsbeziehungen (4)	x
• Landwirtschaft (5)	
• Fischerei (6)	
• Umwelt (7)	
• Raumordnung / Regionalpolitik (8)	
• Verkehr (9)	
• Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie, Energie (10)	
• Finanzpolitik (11)	

• Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik (12)	
2. Typ	
• Entscheidung (E)	
• Richtlinie (R)	
• Verordnung (V)	x
3. Entscheidung zielt auf Harmonisierung des EU-Binnenmarktes	
• ja (j)	
• nein (n)	x
4. Budgetrelevant für den EU-Haushalt	
• ja (j)	
• nein (n)	x
Kenngroßen für die verkehrliche Wirkung	
5. Wirkung auf	
• Verkehrsangebot (VA)	
• Raumstruktur (R)	
• Mobilität Personenverkehr (MPV)	
• Mobilität Güterverkehr (MGV)	6
• Budget privater Haushalte (BP)	
• Budget Betriebe (BB)	
6. Wirkung an	
• Ziel (Z)	x
• Quelle (Q)	
• Weg (W)	
7. Wirkungsdauer	
• vorübergehend (v)	
• dauerhaft (d)	x
8. Fahrtzweck (primär betroffen)	
• Wirtschaftsverkehr:	
- privater Wirtschaftsverkehr (pW)	
- Güterverkehr (GV)	x
• Berufsverkehr (BV)	
• Freizeitverkehr (FV)	
• Versorgungsverkehr (VV)	
• Ausbildungsverkehr (AV)	

9. Nah- und Fernverkehr	
• Nahverkehr (N)	
• Fernverkehr (F)	x
10. Verkehrsmittel (nur wenn eindeutig)	
• Straße, PV (SPV)	
• Straße, ÖV (SÖV)	
• Straße, GV (SGV)	
• Straße, PV + ÖV (SPÖV)	
• Luft (L)	
• Schiene (SCH)	
• Wasser (W)	
• nicht eindeutig (0)	x
11. Verkehrsrelevant (wenn mindestens einer der Punkte 5-10 zutrifft)	
• ja (j)	x
• nein (n)	

Beispiel 5:

Verordnung Nr. 825/94 DER KOMMISSION vom 13. April 1994 zur Anpassung der KN-Codes für Äpfel in den Anhängen der Verordnung (EG) Nr. 3254/93 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EWG) Nr. 2019/93 des Rates

Allgemeine Kenngrößen	
1. Bereich	
• Arbeit, Soziales (1)	
• Kultur, Sport, Freizeit (2)	
• Gesundheit, Verbraucherschutz (3)	
• Handelsbeziehungen (4)	
• Landwirtschaft (5)	x
• Fischerei (6)	
• Umwelt (7)	
• Raumordnung / Regionalpolitik (8)	
• Verkehr (9)	
• Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie, Energie (10)	

• Finanzpolitik (11)	
• Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik (12)	
2. Typ	
• Entscheidung (E)	
• Richtlinie (R)	
• Verordnung (V)	x
3. Entscheidung zielt auf Harmonisierung des EU-Binnenmarktes	
• ja (j)	x
• nein (n)	
4. Budgetrelevant für den EU-Haushalt	
• ja (j)	
• nein (n)	x
Kenngroßen für die verkehrliche Wirkung	
5. Wirkung auf	
• Verkehrsangebot (VA)	
• Raumstruktur (R)	
• Mobilität Personenverkehr (MPV)	
• Mobilität Güterverkehr (MGV)	
• Budget privater Haushalte (BP)	
• Budget Betriebe (BB)	
6. Wirkung an	
• Ziel (Z)	
• Quelle (Q)	
• Weg (W)	
7. Wirkungsdauer	
• vorübergehend (v)	
• dauerhaft (d)	
8. Fahrtzweck (primär betroffen)	
• Wirtschaftsverkehr:	
- privater Wirtschaftsverkehr (pW)	
- Güterverkehr (GV)	
• Berufsverkehr (BV)	
• Freizeitverkehr (FV)	
• Versorgungsverkehr (VV)	
• Ausbildungsverkehr (AV)	

9. Nah- und Fernverkehr	
• Nahverkehr (N)	
• Fernverkehr (F)	
10. Verkehrsmittel (nur wenn eindeutig)	
• Straße, PV (SPV)	
• Straße, ÖV (SÖV)	
• Straße, GV (SGV)	
• Straße, PV + ÖV (SPÖV)	
• Luft (L)	
• Schiene (SCH)	
• Wasser (W)	
• nicht eindeutig (0)	
11. Verkehrsrelevant (wenn mindestens einer der Punkte 5-10 zutrifft)	
• ja (j)	
• nein (n)	x

