

Antrag

der Abgeordneten Dr. Dagmar Enkelmann, Dr. Winfried Wolf, Eva-Maria Bulling-Schröter, Rolf Köhne, Dr. Christa Luft, Rolf Kutzmutz und der Gruppe der PDS

Für ein Umsteuern in der Güterverkehrspolitik

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Auch in Zukunft wird es drastische Wachstumsraten für den Güterverkehr auf der Straße geben, bis zum Jahr 2010 wird eine Verdopplung prognostiziert. Bis heute hat der Straßengüterverkehr gegenüber dem im Bundesverkehrswegeplan 92 zugrunde gelegten Ausgangsjahr 1988 bereits um fast ein Drittel zugelegt. Eine Ursache für das unverhältnismäßige Wachstum liegt darin, daß die Transportkosten im Vergleich zum Warenwert in den letzten Jahren ständig gefallen sind. Auch die Einführung der Euro-Vignette und die Erhöhung der Mineralölsteuer konnten die Wirkungen aus der Absenkung der LKW-Steuer nicht kompensieren. Der Straßengütertransport wird unter dem Strich immer billiger. Infolge der Aufhebung des innerdeutschen Tarifbindungssystems seit dem 1. Januar 1994 sowie der auf EG-Ebene beschlossenen schrittweisen Aufhebung der Kabotagevorbehalte ist sogar damit zu rechnen, daß das Tarifniveau im Straßengüterfernverkehr mittelfristig um 20 bis 30 % sinken wird. All diese Umstände forcieren eine weiter fortschreitende Arbeitsteilung und eine kontinuierliche Verringerung von Fertigungstiefen in der Warenproduktion – eine Entwicklung, die letztendlich immer mehr Verkehr erzeugt.

Für die Bundesrepublik Deutschland werden folgende verkehrliche Effekte erwartet:

- Anstieg der Transportintensität,
- Wachstum der Verkehrsleistung im Güterfernverkehr um annähernd 100 % bis zum Jahr 2010 (Ausgangsjahr 1988),
- Anstieg der mittleren Transportzeiten um durchschnittlich 37 % (über alle Verkehrsträger von 1988 bis zum Jahr 2010),
- überproportionales Wachstum des Straßengüterverkehrs,
- hohe Steigerungsraten im grenzüberschreitenden Verkehr,
- zunehmende Bedeutung der Güterverkehrsströme aus bzw. in Richtung Osteuropa und Skandinavien,

- Anstieg der verkehrlich bedingten CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2010 gegenüber 1988 um ca. 50 %.

Auf der Schiene hingegen haben sich die Güterverkehrsleistungen 1996 mit rd. 70 Mrd. tkm gegenüber 1958 (125 Mrd. tkm) fast halbiert. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung geht davon aus, daß für den Schienengüterverkehr lediglich eine Steigerungsrate von 9 % zu erwarten ist, während sich der Straßengüterverkehr bis zum Jahr 2010 (bezogen auf das Basisjahr 1988) verdoppeln wird. Auf europäischer Ebene ist die Bahn mit einem Anteil von 7,65 % am Transportaufkommen nahezu in die Bedeutungslosigkeit abgedrängt worden.

Die Güterverkehrsleistungen der Binnenschifffahrt stagnieren z. Z. oder sind sogar leicht rückläufig. 1996 sank das Transportaufkommen in der Binnenschifffahrt gegenüber dem Vorjahr um 4,5 % auf 228 Mio. t. Die von der Bundesregierung vorausgesagten Wachstumsraten um 84 % von 63 Mrd. tkm im Jahr 1988 auf 116 tkm im Jahr 2010 haben sich als völlig illusorisch herausgestellt. Mitte 1996 waren mit 1 382 in Deutschland ansässige Unternehmen 4,4 % weniger als im Vorjahr in der Binnenschifffahrt tätig. Die Zahl der beschäftigten Binnenschifferinnen und Binnenschiffer ging um 4,7 % auf 8 600 zurück. Die höchsten Wachstumsraten weist z. Z. der Luftfrachtverkehr mit jährlich 6,1 % pro Jahr auf.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, Maßnahmen zur Vermeidung und Verlagerung des Güterverkehrsaufkommens einzuleiten:

Da Raumordnungsplanungen auf Bundesebene aufgrund ihrer übergeordneten Sichtweise und ihrer zu geringen Detaillierung wenig geeignet sind, konkrete, lokale Veränderungen der Raumstruktur zu induzieren, ist die Bundesebene eher geeignet, langfristige Raumentwicklungsstrategien zu entwerfen und einen Orientierungsrahmen zu setzen. Es ist jedoch möglich, über Instrumente der Verkehrs- und Wirtschaftspolitik zu einer Veränderung der Raumstruktur mit dem Ziel Verkehrsvermeidung beizutragen. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den Instrumenten zu, die über den marktwirtschaftlichen Preismechanismus Einfluß auf die Gestaltung der Raumstruktur nehmen. Eine angemessene Belastung der Transportprozesse mit den Kosten der Umweltverschmutzung führt zu einer stärkeren Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher und ökologischer Maßstäbe in den betriebswirtschaftlichen Rechnungen der Unternehmen. Entscheidungen über Standortwahl und Handelsbeziehungen erhalten so eine stärker auf die Vermeidung von Verkehr ausgerichtete Dimension.

Im einzelnen sind folgende Maßnahmen zur Vermeidung und Verlagerung des Güterverkehrsaufkommens auf die Bahn und das Binnenschiff zu prüfen und entsprechend einzuleiten:

1. Internalisierung externer Effekte durch den Einsatz preispolitischer Instrumente

- Anhebung der Mineralölsteuer,
 - Einführung einer entfernungs- und gewichtsabhängigen Schwerverkehrsabgabe,
 - Güterverkehrsabgaben für Leerfahrten,
 - Güterverkehrsabgaben für Gefahrguttransporte,
 - finanzielle Förderung von Investitionen in bzw. Subventionierung von Bahn, Binnenschifffahrt und Kombiniertem Verkehr für Betriebsoptimierung und Netzausbau,
 - Senkung der Trassenpreise der Bahn auf ein Niveau, das auch regionalen Eisenbahnen wettbewerbsfähige Angebote ermöglicht;
2. Wiederherstellung von Raumwiderstand durch den Einsatz von ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Verkehr
- Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe,
 - Modifizierung des Baugesetzbuches,
 - verschärfte Abgas- und Lärmgrenzwerte,
 - verschärfte Gefahrguttransportbestimmungen,
 - Überholverbote für Lkw auf bestimmten Strecken,
 - verschärfte Ruhepausenregelungen für Lkw-Fahrer und deren regelmäßige Kontrolle,
 - verstärkte Vorschriftenüberwachung hinsichtlich Sozialvorschriften, Überladung und Technik,
 - Festlegung reduzierter Maximalgeschwindigkeiten auf Autobahnen, Landstraßen und in Städten,
 - Einführung von Geschwindigkeitsreglern,
 - Nachtfahrverbote für Lkw,
 - Schienenzwang für Gefahrgüter;
3. Einsatz investitionspolitischer Instrumente zur Verlagerung von Verkehr
- Ausbaustopp für Autobahnneu- und -ausbauten,
 - Ausbau der Telekommunikation,
 - Einführung von Verkehrsleitsystemen für die Bahn (Telematik),
 - Förderung einer Vernetzung aller drei Verkehrsträger (Bahn, Wasserstraße, Straße), wo immer dies räumlich möglich ist,
 - Förderung von Umschlaganlagen mit neuen Technologien und computergestützten Systemen,

- Integrative Lösungen, Förderung von Transportketten Förderung von Fahrzeug-, Behälter- und Umschlagtechnik auf der Schiene wie z. B. bimodale Systeme (Trailersysteme).

Bonn, den 30. September 1997

Dr. Dagmar Enkelmann
Dr. Winfried Wolf
Eva-Maria Bulling-Schröter,
Rolf Köhne,
Dr. Christa Luft,
Rolf Kutzmutz
Dr. Gregor Gysi und Gruppe

Begründung

Perspektiven und Alternativen im Güterverkehr

Verkehr, Ortsveränderungen von Personen und Gütern also, bildet die Grundlage für Leben und Wirtschaften in unserer arbeits- und funktionsteiligen Gesellschaft. In den letzten Jahren hat Europa und insbesondere die Bundesrepublik Deutschland jedoch einen anhaltenden Boom des Lkw-Verkehrs erlebt. Die Gründe dafür sind eine falsche Prioritätensetzung in der Verkehrspolitik, die Einführung des europäischen Binnenmarktes sowie die Öffnung der Grenzen zu den osteuropäischen Nachbarländern. Doch Verkehr ist, wenn er wie in den Industrieländern überhandnimmt, mit vielen negativen Begleiterscheinungen verbunden. Immer mehr Menschen erleben die damit verbundenen Umweltauswirkungen als erhebliche Beeinträchtigung ihrer Lebensqualität. Die Ballungsräume und ihre Einzugsbereiche drohen an wachsenden Mobilitätsansprüchen zu ersticken, wenn es nicht gelingt, für diese Zentren neue verkehrspolitische Antworten zu finden.

Die Verkehrszunahme wird durch die „Verkehrsspirale“ charakterisiert. Durch den hohen Motorisierungsgrad und die bereitgestellte Infrastruktur sind raumstrukturelle Veränderungen und Veränderungen der Einstellungen im privaten und im kommerziellen Bereich entstanden, die eine weitere Zunahme des Kfz-Verkehrs zur Folge haben. Ein engmaschiges Straßennetz, geringe Nutzerkosten und hohe mögliche Geschwindigkeiten haben größere Entfernungen und neue Verkehrsnachfrage zur Folge. Entfernungen müssen daher wieder mit einem höheren Aufwand (höhere Kosten) in die wirtschaftliche Kalkulation einfließen. Wichtigster Ansatzpunkt einer grundsätzlichen Umorientierung ist aber das regionale Gefüge aus Raumstruktur (Bevölkerung und Wirtschaft, räumliche Arbeitsteilung) und Verkehrsmöglichkeiten (günstige Verfügbarkeit, Leichtigkeit von Transport).

Die entsprechenden Vorbedingungen für eine Verkehrsgestaltung der Vermeidung und Verlagerung müssen erst dadurch geschaf-

fen werden, daß der Handlungsrahmen der Verkehrspolitik über das klassische Verkehrsressort hinaus erweitert wird und auch Raumplanung, Regional- und Stadtplanung sowie die Steuer- und Finanzpolitik umfaßt. Die räumliche Planung muß in allen Ebenen konsequent auf die Verkehrsvermeidung in der Region ausgerichtet sein. Die Bundesregierung hat bisher jede Möglichkeit ungenutzt gelassen, Verkehrswegepolitik auch als Maßnahme gegen das Ausufern der besiedelten Fläche und gegen die Auflösung der kleinteiligen Aktionsräume zu gestalten.

Der Wert eines umgestalteten Gesamtverkehrssystems liegt in der drastischen Absenkung des Ressourcenverbrauchs, der Verminderung der verkehrsbedingten Schäden und des laufenden Verlustes an Lebensqualität durch Lärm, Schadstoffe und die Zersiedelung der Städte.

Neben einer Neugestaltung der Raumstruktur und einer Erhöhung des „Raumwiderstandes“ durch Verordnungen und Limits wären Maßnahmen zur Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene und die Binnen- und Seeschifffahrt durch Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen dringend geboten. Ebenso mußten Forschungsvorhaben über neue Logistikkonzepte und neue Umschlagtechnologien gefördert werden. Während die Bundesregierung bei der Förderung des Kombinierten Verkehrs einseitig auf den Aus- und Neubau großer Umschlagterminals setzt, müßten auch Technologien gefördert werden, die es der Transportwirtschaft ermöglichen, eigene Kombinierte Verkehre zu organisieren, insbesondere an Standorten mit vergleichsweise geringem Güteraufkommen. Kombinierte Verkehr und Güterverteilzentren müßten sämtliche Verkehrsträger umfassen, also auch die Binnenschifffahrt.

Bevölkerung und Wirtschaft

Die Ressourcen Boden und Wasser werden im 21. Jahrhundert nicht mehr unbegrenzt zur Verfügung stehen. Damit gewinnt die Kreislaufwirtschaft an Bedeutung. Es entsteht die Notwendigkeit, territoriale Wirtschafts- und Stoffkreisläufe zu schaffen.

Gleichzeitig muß auf eine Stärkung der regionalen Wirtschaftskreisläufe gegenüber der interregionalen und internationalen Arbeitsteilung hingewirkt werden. Dies kann nur zu einem geringen Anteil durch Kostenanlastung erreicht werden. Daher gilt es, die direkte Einflußnahme auf die Standortwahl und die Gestaltung der Kosten von Standorten in Regionalprogrammen auf nationaler und internationaler Ebene zu stärken.

Bei der heute üblichen interregionalen Arbeitsteilung werden z. B. bis zu 95 % der Nahrungsmittel für Großmärkte aus dem allgemeinen EU-Angebot bezogen. 65 % dieser Waren könnten auch in der Region produziert werden, wenn geeignete Rahmenbedingungen für den Absatz der Qualitätsprodukte geschaffen wären. Dies entspräche einer Halbierung der erforderlichen Güterverkehrsleistung.

Die durch internationale und regionale Arbeitsteilung geschaffenen räumlichen Strukturen basieren zu einem großen Teil auf (zu) billigem Transport. Es sind aber auch grundsätzlich andere Entscheidungen für Produktionsunternehmen denkbar:

- Standortentscheidungen, die beeinflußbar wären durch Raumordnungspolitik, kommunale Wirtschaftsförderung sowie Erhöhung der Raumwiderstände,
- das Entscheidungskriterium Fertigungstiefe, das zu beeinflussen ist durch Kosten und Möglichkeiten des Transports,
- die Auswahl von Zulieferern, auf die durch Informationsbörsen, Runde Tische der regionalen Unternehmen und Raumwiderstände Einfluß genommen werden kann oder auch
- die Auswahl der Entsorgungseinrichtungen.

Bedeutsam ist die direkte Einflußnahme auf die Standortwahl und die Ausrichtung der Einzugsbereiche der Wirtschaftsunternehmen durch kommunale Wirtschaftsförderung, die Gestaltung der Kosten von Standorten und Regionalprogrammen auf nationaler und internationaler Ebene, die durch Preis- und Ordnungspolitik im Verkehr flankiert werden.

Bei einer Stärkung der Regionen würde sich der interregionale Leistungsaustausch etwas abschwächen. Dadurch verringert sich auch der marktwirtschaftliche Anpassungsdruck für die weniger entwickelten Räume an der Peripherie. Das wiederum kann zu beschleunigten lokalen und qualitativen regionalen Wirtschaftskreisläufen führen.

Zur Gestaltung des Wirtschaftsverkehrs innerhalb der Regionen müssen Lösungen gefunden werden, welche die betrieblichen Konzepte der Logistik einbinden und hierbei flankierend auch mit Ordnungspolitik, ökonomischen Anreizen und selektiven Infrastrukturmaßnahmen arbeiten.

Raumstruktur, Siedlungsstruktur, Flächennutzung

Die bestehende und künftige Raumstruktur ist ein wesentlicher Einflußfaktor für die Entwicklung des Güterverkehrs. Die Veränderungen der Quellen und Ziele wirken sich auf das Verkehrsaufkommen, die Verkehrsleistung, die Richtung der Transportströme und auf die Verkehrsverteilung aus.

Um eine weitere Zersiedlung aufzuhalten, bedarf es einerseits der Flächensteuerung durch entsprechende Flächennutzungsplanung, Regionalplanung und Raumordnung, andererseits einer Wirtschaftsentwicklung mit einer gezielten Standortförderung, bei der die Verkehrserfordernisse nicht unnötig anwachsen.

Die räumliche Planung muß in allen Planungsebenen konsequent auf die Verkehrsvermeidung in der Region ausgerichtet sein und bedarf hierfür einer Stärkung der Durchsetzungskraft der Planungsinstrumente. Es bedarf einer lenkenden Verkehrswegepolitik als Maßnahme gegen das Ausufern der besiedelten Fläche und gegen die Auflösung der kleinteiligen Aktionsräume.

Darüber hinaus gilt es, neue Akzente in der Flächennutzungs- und Gewerbepolitik zu setzen, wie z. B. eine Multiplizierung von Nebenzentren, regionale Profilierung statt Ausgleich, kommunikationsfördernde Ansätze in Städtebau und Gewerbearchitektur oder eine Differenzierung im Angebot der Verkehrsträger und Verkehrsarten.

Bei der Ausweisung von Gewerbegebieten ist die räumliche Konzentration einer Streuung vorzuziehen. Ein großes zusammenhängendes Gewerbegebiet erhöht die Wahrscheinlichkeit der Benutzung von Massenverkehrsträgern eher als mehrere kleine und verstreute Gebiete. Betriebe mit großem Verkehrsaufkommen sollten in der Nähe von Schienen- und Wasserwegen angesiedelt werden. Als Anreizinstrumente können die Kommunen z. B. Bodenpreisdifferenzierungen einsetzen, durch die Standorte mit Verkehrsreduktions- und -verlagerungspotentialen begünstigt werden.

Ordnungs-, Preis- und Investitionspolitik

Bei der Gestaltung des Güterfernverkehrs, speziell zur Verlagerung von der Straße auf die Schiene bedarf es einer längerfristig festgelegten Preispolitik mit spürbar höheren Kostenanlastungen pro Jahr und Lkw; einer strikten Einhaltung der Sozialvorschriften sowie schneller Kapazitätserweiterungen der Bahn. Eine weitere Stilllegung von Nebenstrecken im Schienennetz muß verhindert werden.

Notwendig ist auch eine Initiative zur Regionalisierung des Güternahverkehrs. Regionaler Güterverkehr auf der Schiene scheitert nicht an den technischen und betrieblichen Potentialen des Rad/Schiene-Systems, sondern an den verkehrspolitischen und strukturellen Randbedingungen. Aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen und strukturellen regionalen Besonderheiten kann es hier kein allgemeingültiges Konzept geben. Jedes Bundesland und jede Region muß ihr eigenes Konzept erarbeiten. Möglich wäre dabei z. B. eine Mitnutzung regionaler ÖV-Schienninfrastruktur für den Güterverkehr.

Schiene und Straße müssen vergleichbar sein. Fernstraßenfinanzierung muß transparent gemacht werden, indem Planung, Verwaltung und Betrieb genau ausgewiesen werden. Die genannten Aufwendungen müssen wie bei der Bahn vom Nutzer erbracht werden. Eine Abschätzung externer Kosten ist erforderlich.

Durch Verbilligung der Transporte infolge der Marktliberalisierung (erwartet werden Absenkungen des Transportpreisniveaus von 20 bis 30 %) wird in Industrie und Handel die Tendenz zu einer verkehrssteigernden Entwicklung der Raumstruktur verstärkt. Bereits heute werden raumstrukturelle Fehlentwicklungen auch auf das geringe Transportpreisniveau zurückgeführt. Ein unerwünschter Verkehrssteigerungseffekt der Deregulierung kann durch Anlastung der externen Kosten aufgefangen werden.

Auf die Transportpreise und -kosten kann Einfluß genommen werden durch eine Verschärfung der Sozialvorschriften (Lenk- und

Ruhezeiten für das Fahrpersonal) und deren verstärkte Überwachung, was sich in erhöhten Betriebskosten für Lkw niederschlägt. Die größte Wirkung hinsichtlich Transportvermeidung und Transportverlagerung hat das Instrumentarium Steuern, Gebühren und Abgaben (emissionsabhängige Kfz-Steuer, Mineralölsteuer und Schwerverkehrsabgabe). Eine Verteuerung des Straßengüterverkehrs ist nicht mit weiteren Gefahren für den Wirtschaftsstandort Deutschland verbunden. In fast allen Wirtschaftssektoren machen die Transportkosten nur einen geringen Anteil (unter 2 %) an den Herstellungskosten der Produkte aus. Aufgrund des niedrigen Anteils der reinen Transportkosten an den gesamten Logistikkosten der Spediteure können jedoch isolierte preispolitische Maßnahmen kaum hinreichende Wirkung haben. Die Transportkosten müßten erheblich erhöht werden:

Logistik

Mit der Logistik verfügt man über einen gesamtheitlichen Ansatz zur Planung, Steuerung und Kontrolle von Material- und Informationsflüssen. Logistikbausteine zur Erreichung verkehrsreduzierender Ergebnisse durch z. B. bessere Auslastung von Verkehrsraum sind Transportketten, räumlich-zeitliche Koppelungen zwischen Verladern und Empfängern von Transportgütern durch Zwischenschaltung eines oder mehrerer Verkehrsmittel und der erforderlichen Verpackungs-, Be-, Ent-, Umlade- und Informationsprozesse.

Der Kombinierte Verkehr (Containerverkehr, Huckepackverkehr, Rollende Landstraße) nutzt die systemtechnischen Vorteile verschiedener Verkehrsträger, um den Straßengüterverkehr zu entlasten. Der Kombinierte Verkehr (KV) erhält auch Bedeutung hinsichtlich einer Veränderung der Raumstruktur, indem ein attraktives KV-Angebot Standortverlagerungen in die Nähe der KV-Verbindung bewirken kann.

Im Jahr 1994 transportierte die Deutsche Bundesbahn rund 30 Mio. t im Kombinierten Verkehr. Die KV-Entwicklung der letzten Jahre zeigt Steigerungsraten von bis zu 20 %. Für den Zeithorizont 2000 wird mit einem KV-Potential von über 50 Mio. t gerechnet. Zahlreiche Studien belegen, daß das Verlagerungspotential durch die Bündelung von Verkehrsströmen in Güterverteilungszentren enorm zunehmen würde.

Aufgrund der technologischen Entwicklung in vielen Bereichen lassen sich in Zukunft andere bzw. modifizierte Verkehrsabläufe bei den Eisenbahnen vorstellen. In den USA z. B. werden Trailersysteme seit Jahrzehnten eingesetzt. Bimodale Systeme haben den Vorteil, daß sie kein externes Umschlaggerät benötigen.