



**Beiträge zur Novellierung des
Straßengesetzes für das
Land Sachsen-Anhalt**

**Diplomarbeit
an der Universität
Gesamthochschule Kassel**

Martin Weidauer

Beiträge zur Novellierung des Straßengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt

Diplomarbeit an der Universität Gesamthochschule Kassel
Fachbereich Stadtplanung / Landschaftsplanung

Mit Unterstützung des
Ministeriums für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt

Bearbeiter

Martin Weidauer
Kassel und Erfurt
martin.weidauer@gmx.de

Betreuer

Prof. Dr.-Ing. Hans-Henning von Winning
Prof. Dr.-Ing. Helmut Holzapfel

Februar 2001

1 Einführung	4
1.1 Anlass	4
1.2 Aufgabenstellung	5
2 Zur Situation des Straßenwesens in Sachsen-Anhalt	6
2.1 Entwicklung der Straßeninfrastruktur seit 1990	6
2.2 Problemfelder des Straßenwesens	8
3 Allgemeine Ziele der Gesetzesnovelle	13
3.1 Im Kontext der Verkehrsreform	13
3.2 Mobilität verbessern	14
3.3 Räumliche Integration	15
3.3.1 Flächeninanspruchnahme verringern	16
3.3.2 Öffentliche Räume gestalten	17
3.3.3 Verkehrsabläufe optimieren	17
3.3.4 Vernetzung verbessern	18
3.3.5 Landschaftseingriffe minimieren	18
3.4 Subsidiarität	18
3.4.1 Eigenverantwortung der kommunalen Ebenen	19
3.4.2 Föderative Koordination übergeordneter Belange	19
3.5 Kosteneffizienz	20
3.5.1 Verursacherprinzip implementieren	20
3.5.2 Wirtschaftlichkeit der Infrastruktur	21
4 Diskussion einiger Perspektiven des Straßenwesens	22
4.1 Grundlagen der Straßennutzung	22
4.1.1 Straßen als öffentlicher Raum	22
4.1.2 Straßenbenutzung als Grundrecht und Gemeingebrauch	23
4.1.3 Rechtssicherheit durch Widmung	25
4.2 Hoheitliche Verantwortung für Straßen	26
4.2.1 Ökonomische Rahmenbedingungen	26
4.2.2 Einteilung, Bau, Planung und Aufsicht	32
4.3 Technische Standards	42
4.3.1 Straßengestaltung integriert und optimiert	42
4.3.2 Zentrale Regeln oder Wettbewerb verschiedener Standards	45
4.4 Beispiele für effizienten Bau und Betrieb	47
4.4.1 Überregionale Straßenverbindung	47
4.4.2 Schmalfahrbahnen in Stadtstraßen	49
4.4.3 Nahverkehrsvorrang in städtischen Hauptverkehrsstraßen	52
5 Empfehlungen für das Straßenwesen in Sachsen-Anhalt	55
5.1 Gestaltungsvorschläge für ein neues Straßengesetz	55
5.2 Übersicht empfohlener Strukturen des Straßenwesens	58
6 Weiterer Handlungsbedarf	59
6.1 Handlungsbedarf auf Landesebene	59
6.2 Handlungsbedarf auf Bundesebene	60
7 Zusammenfassung	62
Anhang	64
I Eindrücke aus Sachsen-Anhalt in Bildern	64
II Verzeichnis der Gesprächspartner	72
III Abkürzungsverzeichnis	73
IV Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	74
V Literaturverzeichnis	75

1 Einführung

1.1 Anlass

Die kürzlich vorgelegten Gutachten der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Pällmann-Kommission, 2000) und des Wissenschaftlichen Beirats für Verkehr beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000) sowie die Diskussionen über die Einstufung von Straßen geben Anlass, den aktuellen Innovationsbedarf am Straßengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (StrG LSA) festzustellen. Die Entwicklungen auf Bundesebene erzeugen für das Land Sachsen-Anhalt die Notwendigkeit, seine Bestimmungen an absehbare Veränderungen anzupassen. Auf bestehenden Ansätzen im „Zielkonzept Verkehr - Land Sachsen-Anhalt“ (MWV 1998) kann dabei aufgebaut werden. Analog den Kompetenzveränderungen durch die Regionalisierung im ÖPNV und den Vereinfachungen zum Baurecht in der neuen Landesbauordnung kommt der Modernisierung des Straßenrechts eine wichtige Bedeutung zu. Das verantwortliche Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (MWV) ist interessiert, seine Aufgaben hinsichtlich der Gesetzgebungszuständigkeiten wahrzunehmen. In Form dieser Arbeit erhält das Land Anregungen aus der wissenschaftlichen Verkehrsplanung.

Bei der Schaffung des aktuellen StrG LSA vom 06.07.1993 griff man, wie auch in Sachsen, Brandenburg und Thüringen, überwiegend auf den Musterentwurf von 1991 des Unterausschusses Länderstraßengesetze des Länderfachausschusses Straßenbaurecht zurück. Für Sachsen-Anhalt bestand seinerzeit ein gewisser Handlungsdruck, die laut Einigungsvertrag übergangsweise weiterhin gültige „Verordnung über die öffentlichen Straßen der DDR“ abzulösen. Sowohl den im Aufbau ihrer Verwaltungen befindlichen Gebietskörperschaften als auch dem damals konstatierten Nachholbedarf in der Verkehrsinfrastrukturentwicklung angemessen, wurde eine stark zentralistische Struktur entwickelt. Die Modellregelungen im Musterentwurf stellten die Fortschreibung der westdeutschen Erfahrungen dar und wurden mehr oder weniger kritiklos übernommen. Eine Novellierung kann somit als Chance begriffen werden, Verbesserungen herbeizuführen, die 1993 aus politischer Unerfahrenheit und Zeitdruck nicht möglich waren.

Die sehr hohe und ineffiziente Mittelverwendung im Straßenbau erfolgt unter dem Vorwand, eine „gute“ Infrastruktur zur Stärkung der Wirtschaftskraft schaffen zu wollen. Insbesondere wird der Bau von Hochgeschwindigkeits- und Fernverbindungen forciert. Offensichtlich ist jedoch, dass nahezu gleiche Erreichbarkeiten in der Fläche auch mit geringerem Aufwand erzielbar wären. Außerdem führt diese Entwicklung nicht zu einer nachhaltigen Lösung der Verkehrsprobleme in den Städten. Es herrscht Unzufriedenheit, dass teure und überdimensionierte Projekte gebaut werden, während kleine, ökonomisch und ökologisch effiziente Lösungen nicht zum Zuge kommen.

Die Landesregierung Sachsen-Anhalt hat sich entschieden, im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung Aufgaben direkter wahrnehmen zu lassen und deshalb die sogenannte „Kommunalisierung“ voranzutreiben. So bedeutet die Umwandlung der drei Regierungspräsidien in ein Landesverwaltungsamt auch das Delegieren von Aufgaben an untergeordnete Einheiten. In der zweiten Stufe der Verwaltungsreform werden die Landkreise neu gegliedert und vergrößert, um ihre Verwaltungskraft zu stärken. Aus diesen Gründen muss die dazu parallel existierende Struktur des Straßenwesens überdacht werden.

1.2 Aufgabenstellung

Diese Arbeit soll untersuchen, inwieweit die Grundsätze einer ökonomisch und ökologisch effizienten Straßeninfrastruktur im Bundesland Sachsen-Anhalt in der Gesetzgebung und in der Anwendung des Gesetzes besser verwirklicht werden können. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Abwägung zwischen den Anforderungen an Straßen seitens der verschiedenen Verkehrsteilnehmer und der Anlieger. Die Gestaltung lebenswerter öffentlicher Räume in den Städten und Gemeinden berücksichtigt weiterhin die für Nahmobilität wichtigen Zusammenhänge von Städtebau und Verkehr. Den Aspekten von Lebensqualität und Wirtschaftskraft des Bundeslandes Sachsen-Anhalt ist höchste Priorität einzuräumen.

Der Novellierungsbedarf des StrG LSA von 1993 soll im Diskurs mit relevanten Gesprächspartnern aus Verwaltung, Verbänden und Politik erörtert werden. Weitere Anhaltspunkte ergeben sich aus dem fortgeschrittenen Erkenntnisstand der Verkehrswissenschaft. Eine Differenzierung erscheint notwendig zwischen Auswirkungen, die im Gesetz, der Verwaltungsstruktur, den Finanzierungsmodalitäten oder den Straßenentwurfsrichtlinien begründet liegen bzw. dadurch begünstigt werden. Bei Bedarf werden aufgezeigte Defizite mit der Straßengesetzgebung anderer Bundesländer verglichen, wobei die jeweiligen Folgen nicht abschließend untersucht werden können. Die Darstellung von Interaktionen mit sonstigen Gesetzen auf Bundes- und Landesebene verdeutlicht die komplexen Zusammenhänge.

Entscheidende Aspekte des Straßenrechts und der Straßenverwaltung sind zu diskutieren sowie Aussagen zu Nutzen und Kosten zu treffen. Als wichtige Punkte werden die hoheitlichen Zuständigkeiten und die Verwaltung der Straßeninfrastruktur, die Aufsichtspflichten, Planung und Genehmigung von Straßenbaumaßnahmen, Sicherheitsaspekte des Verkehrs, Widmung und Einstufung behandelt. Die Debattenbeiträge der Pällmann-Kommission, des Wissenschaftlichen Beirats für Verkehr beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) und der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) geben Anregungen für zukünftige Wege der Finanzierung und Verwaltung von Verkehrsinfrastruktur. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb des Straßennetzes sind anhand der Kriterien Effizienz, Transparenz und Kostentransparenz zu überdenken. Aus der Diskussion werden Empfehlungen für die Verfassung des Straßenwesens in Sachsen-Anhalt entwickelt. Sie dienen als Hinweise, welche Anforderungen aus Sicht der Verkehrsplanung im Gesetz verankert sein müssten. Konflikte mit Bundes- und Landesrecht sowie mögliche Folgeauswirkungen werden skizziert.

Praktische Lösungsansätze für effizienten Straßenbau und -betrieb veranschaulichen beispielhaft, wie die Interessen aller Verkehrsteilnehmer und Anlieger abgewogen werden können und die räumlichen Bedingungen von Siedlung und Landschaft Beachtung finden.

2 Zur Situation des Straßenwesens in Sachsen-Anhalt

2.1 Entwicklung der Straßeninfrastruktur seit 1990

Die Tätigkeit der Landesstraßenbauverwaltungen in Sachsen-Anhalt konzentrierte sich im vergangenen Jahrzehnt hauptsächlich auf die Ertüchtigung des Straßennetzes zur Abwicklung leistungsfähiger Fernverbindungen. Das für Verkehr zuständige Ministerium hob hervor: „Die Verflechtung zwischen den Siedlungszentren ist durch die Straßennetzdichte grundsätzlich sichergestellt.“ Als problematisch beschreibt es den „Straßenzustand und deren Ausbauqualität“ (MWV o. J., 9). Das geerbte Straßennetz der DDR wurde seit 1990 unter den Aspekten Geschwindigkeit und Komfort für den Kfz-Verkehr entwickelt. Die Mobilität der Bürger war bereits mit den vorhandenen Straßen gewährleistet.

Neben dem Ausbau der vorhanden ca. 200 km Autobahnstrecke wird das Straßennetz mit dem Neubau von BAB 14, 143, 38 und B 6n um ca. 315 km erweitert. Zur Senkung der Belastungen durch den Kfz-Verkehr in den Gemeinden wird der Bau von nahezu 100 Ortsumgehungen forciert (ebd., 24ff). Bis 1998 wurden 95 km Bundesstraße hauptsächlich als Ortsumgehungen neugebaut. Im gleichen Zeitraum entstanden neue Landesstraßen nur in geringem Umfang von 13 km, zumeist als Ortsumgehungen oder an den Schnittstellen mit Bundesfernstraßen (MWV Pressestelle 1999).

Von den Landkreisen und Gemeinden erfolgte kaum Straßenneubau, weil das Straßennetz ausreichend ist. Völlig neue durchgehende Straßen wurden bis 1998 nicht gebaut (ebd.); sicherlich abgesehen von innerörtlichen Erschließungen neuer Baugebiete. Die Straßenbaumittel flossen in die Ertüchtigung des bestehenden Netzes von Kommunalstraßen, um dem Wachstum des Kfz-Verkehrs gerecht zu werden.

Tabelle 1: Straßennetzlänge in Sachsen-Anhalt

		Straßenlänge in km	davon Ortsdurchfahrtenlänge in km
Bundesfernstraßen		2599 (1)	
	Bundesautobahnen	260 (1)	
	Bundesstraßen	2339 (1)	732 (3)
Landesstraßen		3827 (1)	1096 (3)
Kommunale Straßen		ca. 13.236 (1,2)	
	Kreisstraßen	4436 (1)	nicht bekannt
	Gemeindestraßen	ca. 8800 (2)	nicht bekannt
betrieblich-öffentliche Straßen		261 (2)	
insgesamt		ca. 20.000 (2)	

Quellen:

(1) BMVBW, Stand 01.01.2000; (2) MWV, Stand 01.01.1999; (3) Landesamt für Straßenbau LSA, Stand 02/2000

Tabelle 2: Übersicht über die aktuellen Zuständigkeiten von Behörden im Straßenwesen in Sachsen-Anhalt

Beiträge zur Novellierung des Straßengesetzes Sachsen-Anhalt

	Bundesfernstraßen			Landesstraßen		Kreisstraßen		Gemeindestraßen	sonstige öffentliche Straßen
	Autobahnen	Bundesstraßen		freie Strecke; Fahrbahn und Radwege von Ortsdurchfahrten in Gemeinden unter 50.000 Einwohner	Ortsdurchfahrten in Gemeinden ab 50.000 Einwohner; Gehwege und Parkplätze in Ortsdurchfahrten (2)	freie Strecke; Fahrbahn und Radwege von Ortsdurchfahrten in Gemeinden unter 50.000 Einwohner	Ortsdurchfahrten in Gemeinden ab 50.000 Einwohner; Gehwege und Parkplätze in Ortsdurchfahrten (2)		
Träger der Straßenbaulast	Bund	Bund	Gemeinden					Land	Gemeinden
Finanzierung der Straßenbaulast	Bundshaushalt	Bundshaushalt	GVFG bis zu 75%, Gemeindehaushalt	Landshaushalt	GVFG bis zu 75%, Gemeindehaushalt	FAG 14.500 DM/km aus Landshaushalt, GVFG bis zu 75%, Kreishaushalt	GVFG bis zu 75%, Gemeindehaushalt	GVFG bis zu 75%, Gemeindehaushalt	durch Widmung bestimmt
Straßenbau-behörde	(Auftragsverwaltung des Bundes) oberste Behörde: MWV, Abt. 5 obere Behörde: LAS untere Behörden: Autobahnamt Halle und DEGES	(Auftragsverwaltung des Bundes) oberste Behörde: MWV, Abt. 5 obere Behörde: LAS untere Behörden: eines der sechs örtlichen Straßenbauämter	Gemeinden	oberste Behörde: MWV, Abt. 5 obere Behörde: LAS untere Behörden: eines der sechs örtlichen Straßenbauämter	Gemeinden	Landkreise oder eines der sechs örtlichen Straßenbauämter des Landes, wenn die technische Verwaltung vom Landkreis dorthin übertragen wurde	Gemeinden	Gemeinden	durch Widmung bestimmt
Straßenaufsichts-behörde	oberste Behörde: MWV (durch innerdienstliche Weisungen innerhalb der Straßenbaubehörden des Landes)	oberste Behörde: MWV (durch innerdienstliche Weisungen innerhalb der Straßenbaubehörden des Landes)	oberste Behörde: MWV untere Behörden: Regierungspräsidien über kreisfreie und Landkreise über kreisangehörige Gemeinden	oberste Behörde: MWV (durch innerdienstliche Weisungen innerhalb der Straßenbaubehörden des Landes)	oberste Behörde: MWV untere Behörden: Regierungspräsidien über kreisfreie und Landkreise über kreisangehörige Gemeinden	oberste Behörde: MWV untere Behörden: Regierungspräsidien	oberste Behörde: MWV untere Behörden: Regierungspräsidien über kreisfreie und Landkreise über kreisangehörige Gemeinden	oberste Behörde: MWV untere Behörden: Regierungspräsidien über kreisfreie und Landkreise über kreisangehörige Gemeinden	entsprechend der ausgewiesenen Straßenbaulasträger-schaft: Regierungspräsidien oder Landkreise
Planfeststellungs- & Anhörungsbehörde	Regierungspräsidien	Regierungspräsidien	Regierungspräsidien	Regierungspräsidien	Regierungspräsidien	Landkreise	nicht geregelt	Gemeinden	

7 (1) für Gemeinden mit 50.000 bis 80.000 Einwohnern besteht ein Wahlrecht zur Übernahme der Baulast von Bundesstraßen; (2) für Gemeinden mit 25.000 bis 50.000 Einwohnern besteht ein Wahlrecht zur Übernahme der Baulast von Landes- und Kreisstraßen
 MWV: Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt; LAS: Landesamt für Straßenbau LSA, Sitz in Halle
 Quelle: eigene Darstellung nach MWV o.J./ Hubert 2000/ Jupe 1996

2.2 Problemfelder des Straßenwesens

In diesem Kapitel werden die Hinweise und Anregungen aus den Gesprächen mit Fachleuten aus Verwaltung, Verbänden, Parteien und Wissenschaft (siehe Anhang II) zum StrG LSA und seiner Anwendung wiedergegeben. Bei Bedarf werden die jeweiligen Sichtweisen und Empfehlungen der Befragten dargestellt. Diskussion und eigene Schlussfolgerungen finden sich in den Kapiteln 4 und 5.

- Abstimmung der Verkehrsarten
- Hoheitliche Verantwortung
- Finanzierung
- Planfeststellung
- Innerortsstraßen
- Rechtssicherheit in Eigentumsfragen
- Einstufung

Abstimmung der Verkehrsarten

Statt eines eigenständigen Landesamtes für Straßenbau könnte die Schaffung eines Landesamtes für Verkehr die Abstimmung der Verkehrsarten verbessern, wenn dort die Verantwortung für die Planung aller Verkehrsträger gebündelt würde. Die Organisationsform eines landeseigenen Unternehmens mit hoheitlichen Aufgaben (vgl. Modell NASA GmbH) sollten in die Überlegungen einbezogen werden.

Bei der Planung von Straßen sollen die Interdependenzen zwischen dem Kfz-Verkehr und den anderen Verkehrsarten wirksamer berücksichtigt werden. Aspekte der Verkehrslenkung und Verkehrsverlagerung über die Beeinflussung des Modal-Split sind bei jeder Maßnahme zu untersuchen.

Straßenbau soll auch dazu dienen, die öffentlichen Verkehrsmittel zu stärken. Die Anbindungen der ÖV-Haltepunkte (Straße und Schiene) sowie die in den gültigen Nahverkehrsplänen vorgesehenen Routenführungen des Busverkehrs sollten als Entscheidungskriterien für Baumaßnahmen berücksichtigt werden.

Verantwortung für Finanzierung und Bau von ortsverbindenden Radwegen ist nach dem StrG LSA an den räumlichen Verlauf des Straßenkörpers gebunden. Dies kann zu kostenaufwendigeren Lösungen und für den Fahrradverkehr ungünstigeren Bedingungen (Topographie, Belästigung durch Kfz-Verkehr) führen.

Hoheitliche Verantwortung

Es besteht keine direkte Einflussnahme der Obersten Behörden des Städtebaus, der Raumordnung und des Umweltschutzes auf die nachgeordneten Behörden des Straßenbaus.

Das Fehlen von Einflussmöglichkeiten durch die lokalen Gebietskörperschaften auf den Verwaltungsapparat des Straßenbaus wird beklagt. Ursachen liegen in der Struktur der Straßenverwaltung begründet, die als eigenständiges, überregionales Konstrukt neben der Hierarchie der territorialen Gliederungen existiert und agiert.

Die Forderungen aus der Kommunalpolitik nach Straßenbaumaßnahmen sind oft überzogen, sofern die Straßenbaulast und somit die Finanzierung in anderer Hand liegt. Nach der heutigen Struktur des Straßenwesens wäre jeder Bürgermeister unclever, der keine Ortsumgehung für eine nicht in seiner Baulast liegenden Straße fordert. Bei dieser Art von Beglückung, werden die Kosten unter der Allgemeinheit und nicht unter den direkten Verursachern und Nutznießern aufgeteilt.

Die Notwendigkeit sowie die Reihung der Dringlichkeit von Straßenbaumaßnahmen in der Entscheidungskompetenz des Landes sollten gesellschaftlich diskutiert und öffentlich abgewogen werden. Transparenz der Entscheidungen bei Benennung von Gewinnern und Verlierern sowie Kosten sollte hergestellt werden. Die Planung soll plausibel aufzeigen, was notwendig ist und mit welchen alternativen Lösungen welche Ergebnisse erreichbar wären, um der Politik und dadurch den Bürgern die Entscheidungskompetenz zwecks Abwägung über Notwendigkeit, Art und Umfang der Maßnahmen zu geben.

Den Behörden des Naturschutzes bzw. den Gemeinden fehlt ein einklagbares Mitspracherecht beim Umgang mit der Bepflanzung an Straßen, obwohl es sich um erhebliche landschafts- und siedlungsgestaltende Maßnahmen handelt. Die im StrG LSA bestimmte Zugehörigkeit der Straßenbäume zu den Straßen verhindert Einflussnahme durch die Naturschutzbehörden.

Es sollte im Gesetz ermöglicht werden, hoheitliche Pflichten, die nicht zwingend von staatlicher Seite erbracht werden müssen, an Privat abgeben zu können. Beispielsweise ließen sich Prüfgutachten zur Kontrolle statischer Berechnungen flexibel als Ingenieurleistungen freier Büros einkaufen.

Finanzierung

Insgesamt beinhaltet das StrG LSA keine explizite Aufforderung zum sparsamen Umgang mit Finanzmitteln und Flächen. Die Aspekte der Kosteneffizienz müssen aus der Perspektive sämtlicher Aufgabenträger betrachtet werden. Das Fehlen von Transparenz für den Bürger und differenzierten Kontrollmechanismen durch Politik und territoriale Gliederungen verhindern die Abwägung von Maßnahmen nach ökonomischen Gesichtspunkten. Sparsamkeit besitzt in diesem System keinen unmittelbaren Nutznießer (siehe auch Abb. 23-26).

Die anteilige Finanzierung mit Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) fördert aufwendigere Maßnahmen im Sinne von Kosten- und Flächenverbrauch (vgl. Conradi 1982). Projekte mit einem geringeren Volumen als 100.000 DM fallen unter die Bagatellgrenze und sind nicht förderfähig. Bei Projekten über 100 Mio. DM erfolgt die Mittelvergabe direkt durch den Bund zu einem höheren Fördersatz. Als förderwürdig werden nur Maßnahmen mit dem Charakter von Neu- oder Ausbau eingestuft, während Um- oder Rückbau sowie ressourcenschonende Unterhaltung und Pflege der Infrastruktur keine Berücksichtigung finden.

Durch die zweckgebundene Zuweisung der GVFG-Mittel erfolgt eine nicht zu vernachlässigende Einflußnahme von übergeordneten Verwaltungsbehörden auf die lokalen Gebietskörperschaften.

Als überdenkenswert wurde die nicht vorhandene Zweckbindung für die Finanzausweisung über 14.500 DM je Kilometer Kreisstraße vom Land an die Kreise angesprochen. Diese Kreisumlage wird aus unterschiedlichen Sichtweisen entweder als nicht ausreichend für die Unterhaltung der Kreisstraßen inkl. Winterdienst oder als relativ üppige Finanzausstattung betrachtet. Die Berechnung über einen Durchschnittswert nimmt keine Rücksicht auf die tatsächlichen Ausgaben für die Straßenbaulast. So werden Kreisstraßenabschnitte mit der Notwendigkeit zur Unterhaltung kostenintensiver Ingenieurbauwerke (Tunnel, Brücken) gleich behandelt, wie solche historisch vorhandenen Abschnitte, die bessere Feldwege darstellen. Zusätzliche Investitionen an Kreisstraßen für Alleebäume, hochwertige ÖV-Standards, Fuß- bzw. Radwege oder aufwendigere Oberflächen (Pflasterung etc.) werden über den Pauschalbetrag nicht honoriert. Lukrativ sind komfortarme Straßen.

Die Finanzierung der Straßenbaulast in Sachsen-Anhalt könnte analog der Mittelzuweisung für den Öffentlichen Verkehr nach dem ÖPNV-Gesetz LSA erfolgen. Dadurch bekommen die regionalen Aufgabenträger weitgehende Autonomie über die nach Einwohnerzahlen aufgeteilten Gelder und mehr Gestaltungsspielraum zugebilligt.

Bezüglich der Kostenträgerschaft bei Kreuzungsbauwerken sind die Bestimmungen zur Bagatellklausel, nach der Baulastträger von Straßen mit geringer Verkehrsbelastung von den Kosten befreit werden, unmissverständlich auszuführen.

Der vorgesehene Nachteilsausgleich bei Existenzgefährdung von Betrieben durch Straßenbauarbeiten, ist im Interesse der Gemeinden auf seine Finanzierbarkeit zu überprüfen und mit dem nicht vorhandenen Anspruch auf Unveränderbarkeit der Straßen abzugleichen.

Planfeststellung

Für die Planfeststellung wird die Unterscheidung zwischen einer unabhängigen Abwägungsbehörde und der für die Straßenbaulast verantwortlichen Behörde für notwendig erachtet, um die gewünschte Neutralität im Sinne der Grundstückseigentümer und übergeordneten Belange zu gewährleisten. Dies ist bei den Gemeinden und Landkreisen nicht vorgeschrieben und wird teilweise im gleichen Amtsbereich erledigt. Bei der geplanten Verwaltungsreform müsste diese Aufgabe der heutigen Regierungspräsidien für Bundes- und Landesstraßen in das zukünftige Landesverwaltungsamt aufgenommen und nicht beim Landesamt für Straßenbau angesiedelt werden.

Aus Sicht der Gemeinden wäre es sehr aufwendig, wenn, wie im StrG LSA bestimmt, sämtliche Veränderungen an Kreuzungssituationen, wie beispielsweise die einfache Ummarkierung einer Kreuzung von Kreis- und Gemeindestraßen der Planfeststellungsbehörde zur Entscheidung über die Notwendigkeit von Planfeststellung und Plan genehmigung vorgelegt werden sollen.

Innerortsstraßen

Die Städte und Gemeinden müssen hinnehmen, dass die ihnen zugesicherte kommunale Planungshoheit gemäß GG Art. 28 bei der Gestaltung der Straßen, als den wesentlichen öffentlichen Räumen, durch die hoheitlichen Zuständigkeiten für Straßenbau und -aufsicht massiv beschnitten wird. Die vermeintliche Leistungsfähigkeit für den fließenden Kfz-Verkehr wird als Maßstab für die Dimensionierung der Fahrbahnflächen angelegt

und für sogenannte Sicherheit im Sinne höchstmöglicher Geschwindigkeiten argumentiert. Sämtliche anderen, vielfältigen Anforderungen an Straßen aus Sicht des ÖV, der Fußgänger, Radfahrer, Anlieger und des Städtebaus müssen sich denen des Kfz-Verkehrs unterordnen, zumal die überörtlichen Behörden des Straßenbaus besser mit den notwendigen Finanzmitteln ausgestattet sind.

Bei Differenzen über die Dimensionierung und Ausgestaltung von Ortsdurchfahrten an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen kann der Straßenbaulastträger über die Abfolge der Durchführung der Maßnahmen seine Interessen gegenüber den Gemeinden durchsetzen.

Nach StrG LSA § 42 Abs. 2 sind die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten von Landes- und Kreisstraßen. Das trifft derzeit auf die drei kreisfreien Städte Magdeburg, Halle, Dessau sowie auf die Kreisstadt Wittenberg zu. Nach § 42 Abs. 4 können Gemeinden mit einer Größe zwischen 25.000 und 50.000 Einwohnern wählen, ob sie die Baulast übernehmen wollen. Davon hat bisher nur die Stadt Wernigerode Gebrauch gemacht und auch nur für die Landesstraßen, nicht für die Kreisstraßen. Für die Bundesstraßen ist in § 5 FStrG eine ähnliche Regelung getroffen, welche die Gemeinden über 80.000 Einwohner als Träger der Straßenbaulast bestimmt und die Wahlmöglichkeit für die Städte mit 50.000 bis 80.000 Einwohnern fest schreibt. In Sachsen-Anhalt haben alle drei kreisfreien Städte mehr als 80.000 Einwohner. Bei der Intension des Gesetzgebers wird stets mit der Verwaltungskraft der Gebietskörperschaft argumentiert. Ausschlaggebend ist jedoch nicht die Verwaltungskraft, denn Planung und Koordination ließen sich als Fremdleistung von Privaten einkaufen, sondern vielmehr die Finanzkraft, die aufgrund der Mittelausstattung der Kommunen schlichtweg nicht vorhanden ist.

Die sogenannte „geteilte Baulast“ an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen bestimmt die Gemeinde als Baulastträger für Parkplätze und Gehwege in Ortsdurchfahrten. StrG LSA § 42 Abs. 5 definiert die Grenze der Teilung zwischen den Fuß- und Radwegen. Somit entstehen zumindest bei der verkehrsorganisatorischen Frage nach gemeinsamem Fuß-/Radweg oder getrenntem Fuß- und Radweg von der Kostenträgerschaft beeinflusste Entscheidungen. Gemeinsame Fuß-/Radwege werden vom Straßenbaulastträger finanziert, während ein abgeteilter Fußweg die finanzielle Beteiligung der Gemeinden und damit Straßenausbaubeiträge der Anlieger verlangt.

Aus Sicht der Verkehrsplanung ist die teilweise vorhandene Unerfahrenheit der kleinen Gemeinden beim Straßenumbau und -ausbau kritisch zu bewerten. Es besteht keine Pflicht, konzeptionelle Planungen für den gemeindlichen Straßenbau zu erstellen.

Rechtssicherheit in Eigentumsfragen

Die Regelungen zum Eigentumserwerb für Grundstücke, auf denen Straßen verlaufen oder neu gebaut werden sollen, sind aus Sicht der Gemeinden nicht weitreichend genug. Eine Vereinfachung des Verfahrens im Sinne des Straßenbaulastträgers wird für notwendig gehalten. Dabei bedarf es der Abwägung zwischen den Interessen der Straßenbaulastträger und der Grundstückseigentümer. Erleichterung des Rechts auf Grundstückserwerb steht dem Wunsch auf angemessene Entschädigung gegenüber.

Das Auseinanderklaffen von Straßenbaulast und Grundeigentum aus historischen Gründen wird von Kommunen als Problem angesehen. Zu DDR-Zeiten wurden private Flächen ohne Zustimmung der Eigentümer und ohne Eintragungen im Grundbuch mit Straßen überbaut. Der sogenannte rückständige Grunderwerb bedeutet fehlende Rechts-

sicherheit und es besteht auch kein unmittelbarer Zwang diese herzustellen. Das Anlegen von Bestandsverzeichnissen durch die Gemeinden wurde ohne Terminfrist im StrG LSA § 4 und durch die Straßenverzeichnisverordnung LSA von 1999 angeordnet. Die Bestandsverzeichnisse besitzen, im Gegensatz zu Bayern, Niedersachsen und Sachsen, in LSA keine konstitutive (rechtsbegründende) Wirkung, d.h. darin aufgenommene Straßen gelten nicht gleichzeitig als öffentlich und gewidmet. Die gerichtliche Anfechtbarkeit der Bestandsverzeichnisse reduziert ihren Wert auf den verwaltungsinternen Gebrauch. Ziel eines funktionierenden Straßenrechts muss es sein, Rechtssicherheit in Bezug auf Straßenbaulast, Widmung und Öffentlichkeit zu schaffen.

Im StrG LSA gibt es keine Formulierung, die dezidiert die Widmung aller vorhandenen öffentlichen Straßen feststellt. Bei der Schaffung des Gesetzes wollte man den Kommunen die Freiheit lassen, selbst über die Aufnahme von Straßen und Wegen in ihre Straßenbaulast per Widmung zu bestimmen. Diese im StrG LSA proklamierte Freiwilligkeit kann beispielsweise bei den nach DDR-Recht betrieblich-öffentlichen Straßen zur „Herrenlosigkeit“ derselben führen und lässt rechtsfreie Räume über die Verkehrssicherungspflicht zu.

Einstufung

Die Festlegung einer Straßenklasse wird als äußerst schwierig und fragwürdig angesehen. Zur eindeutigen Feststellung sind automatische Zählungen auch mit Kennzeichenerfassung nicht ausreichend aussagekräftig, sondern nur aufwendige Befragungen der Verkehrsteilnehmer, deren Repräsentativität sich leicht anzweifeln lässt.

Bei größeren Gemeinden sind für innerörtliche Straßen die Einstufungskriterien „überwiegend dem Durchgangsverkehr dienen“ bzw. „überwiegend dem Verkehr zwischen benachbarten Kreisen und kreisfreien Städten dienen“ in den wenigsten Fällen zutreffend, weil der Binnen-, Quell- und Zielverkehr einen höheren Prozentsatz ausmacht, als der Durchgangsverkehr. Ebenso spielt sich auf den Bundes- und Landesstraßen zum größten Teil Nah- und Regionalverkehr ab.

Die punktuelle Verknüpfung von Bundes-, Landes und Kreisstraßen zu Netzen wird den tatsächlichen Verkehrsströmen in Städten nicht gerecht, sofern umwegvermeidende Abkürzungsmöglichkeiten zwischen den radial verlaufenden Hauptverkehrsstraßen bestehen. Die Straßenbaulast ist bei Ringstraßensystemen, die der Leistungsfähigkeit einer Zentralkreuzung überlegen sein können, unter den verschiedenen Baulastträgern nicht eindeutig zu klären, so dass im Zweifel die Gemeinde entschädigungslos für stärker beanspruchte Straßen aufkommen muss.

Aus Sicht der Kommunen ist es für Landkreise lohnender Straßen zu besitzen, weil sie vom Land dafür Geld erhalten, während Gemeinden für die Baulast an ihren Straßen alleine aufkommen müssen. Das Land als Geldgeber muss demzufolge ein gesteigertes Interesse entwickeln, die Umstufung zwischen Kreis- und Gemeindestraßen zu überwachen.

3 Allgemeine Ziele der Gesetzesnovelle

3.1 Im Kontext der Verkehrsreform

Die Rahmenbedingungen des Verkehrswesens in Sachsen-Anhalt, Deutschland und der Europäischen Union verursachen eine strukturelle Schieflage der Verkehrsnachfrage. Ordnungspolitisch begünstigt steigt das Verkehrsaufkommen insgesamt. Daneben führt die staatliche Subventionierung des Straßenbaus (vgl. Heyer 2000) zur Verschiebung des Modal-Split. „Der Verkehr, vor allem der Straßenverkehr, ist sowohl in ökologischer als auch in ökonomischer und sozialer Hinsicht zu einem Hauptproblem geworden.“ stellt das Umweltbundesamt (1999) fest. Heyer konstatiert weiterhin: „... die bestehende Verkehrsinfrastruktur wird bei einer Fortschreibung der beschriebenen Entwicklung schon bald nicht mehr in der Lage sein, ihre Funktion für unsere Gesellschaft und für unsere Volkswirtschaft zu erfüllen.“ Oettle (2000) benennt vier Notstände des heutigen Verkehrssystems: den Ressourcenverbrauch an Fläche und Energie, die Unfallproblematik, die gegenseitige Behinderung der Verkehrsteilnehmer und die Störung der Funktionsfähigkeit der Siedlungen.

Die unabdingbare Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Verkehrswesens scheint einen breiten politischen Konsens sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene darzustellen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000a, 5 und 20ff) bekennt sich im Verkehrsbericht zur Integration von Raumordnung, Städtebau und Verkehrswesen. Hervorzuheben ist die Feststellung, dass sich „Verkehrsprobleme nicht allein durch Verkehrswegebau lösen lassen“. Die Maßgaben der „begrenzten finanziellen Ressourcen“ und die „begrenzte Verfügbarkeit von Flächen“ führen zu dem Schluss, Verkehr zu reduzieren und trotzdem Mobilität zu ermöglichen (ebd., 5).

Haushaltsrechtliche Finanzierungsengpässe bei Bau und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur verdeutlichen sich insbesondere an der Unterfinanzierung des aktuellen Bundesverkehrswegeplans. Die von der Bundesregierung konstatierte Unbezahlbarkeit der enormen Aufwendungen darf auch als politische Zahlungsverweigerung verstanden werden. Diese zu umgehen, empfehlen die Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Verkehr beim BMVBW und der (Pällmann-) Kommission zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. Grundsätzliche Einigkeit in der Wissenschaft hinsichtlich fahrleistungsabhängiger Nutzerentgelte lässt deren Einführung in naher Zukunft erwarten. Die beabsichtigten Maßnahmen gehen jedoch in die falsche Richtung, wenn sie ursächliche Wirkungsmechanismen ausblenden und nur der Beseitigung des Finanzierungsproblems dienen. Notwendige Zielsetzung des Nutzerprinzips müsste die Steuerung nach marktwirtschaftlichen Regularien zur Eindämmung der Übernachfrage sein.

Diese Problematik findet auch in Sachsen-Anhalt ihren Niederschlag. Das Land beteiligt sich mit einem 63 Mio. DM-Programm am Bau von Bundesstraßen. Im Detail werden einige Überlegungen zu Einsparungspotentialen durch „Schlanken Straßenbau“ angestellt, die ihre Effekte im wesentlichen auf Maßnahmen des Umweltschutzes, des Lärmschutzes, des Fahrradverkehrs und des Städtebaus entfalten. Wirtschaftlichkeit wird dabei im Sinne minimaler Aufwendungen im Straßenbauetat definiert, jedoch ohne integrierte Betrachtung der Zusammenhänge. Gänzlich verschwiegen werden Wege der Kostenreduktion durch Tempolimits und Überholverbote.

Die von der Politik gestalteten Rahmenbedingungen haben die modale, teilräumliche und zeitliche Schiefe zwischen Verträglichkeit, Finanzierbarkeit und Nachfrage im Verkehr erst produziert. Dort müssen sie auch geändert werden. Ein Baustein der Kursänderung ist die Novelle der Straßengesetzgebung. Erklärtes Ziel der zukünftigen Politik muss es sein, dauerhaft ausreichende Mobilität zu angemessenen Preisen für die Nutzer bei wirtschaftlich effizienter Infrastruktur und geringen Schäden für die Umwelt zu sichern.

3.2 Mobilität verbessern

Für die Bürger Sachsen-Anhalts ist Mobilität ein wichtiger Maßstab von persönlicher Freiheit und Lebensqualität. Die Wirtschaftskraft der Unternehmen hängt entscheidend von der Standortgunst hinsichtlich Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems ab. Deshalb ist es ein Hauptbestreben, die Bedürfnisse nach Mobilität nachhaltig und dauerhaft zu gewährleisten.

Die Organisation der Mobilität ist eine klassische Optimierungsaufgabe von Planung und Politik. An die Straßen im Land Sachsen-Anhalt werden durch die Nutzer unterschiedliche, zum Teil einander widersprechende Anforderungen gestellt. Sie dienen der quantitativ und qualitativ leistungsfähigen Abwicklung aller Verkehrsarten. Gleichzeitig muss ihre Umweltverträglichkeit im Sinne intakter Natur- und Erholungsräume gesichert sein. Im Zusammenhang mit der Bebauung bilden Straßen die wesentlichen öffentlichen Räume und ermöglichen Aufenthalt, Handel und Kommunikation.

Mobilität bemisst sich in der Erreichbarkeit sowie Wahlmöglichkeit von Zielen. Hinsichtlich der Mobilität von Menschen und Gütern besitzt Verkehr dienende Funktion, um Entfernungen zu überwinden. Der zur Gewährleistung von Mobilität notwendige Verkehrsaufwand ergibt sich durch die Koordination von Bauflächen, Freiflächen und Verkehrsinfrastruktur.

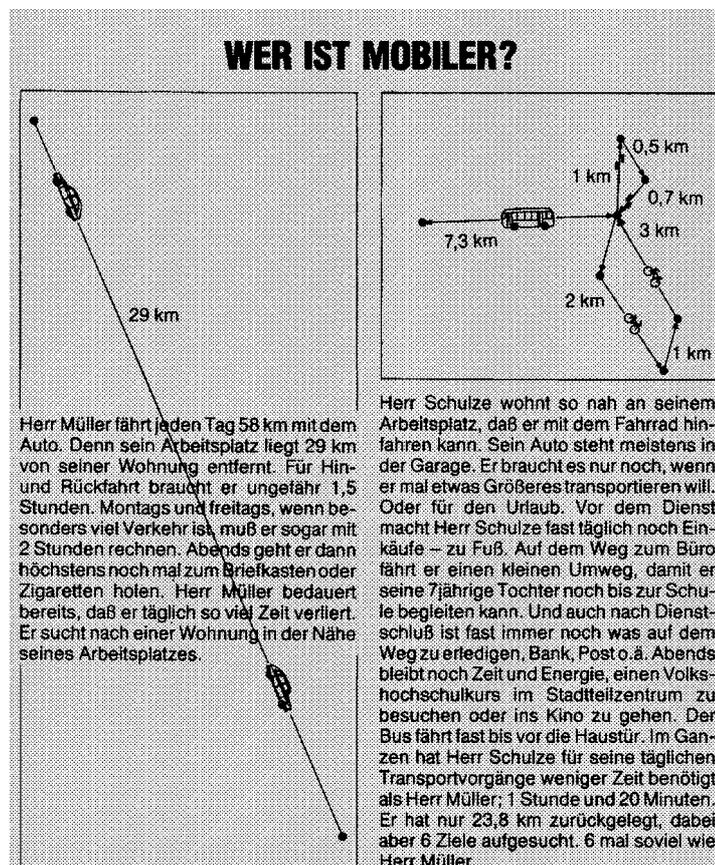


Abbildung 1: Wer ist mobiler?
Quelle: BM Bau 1986

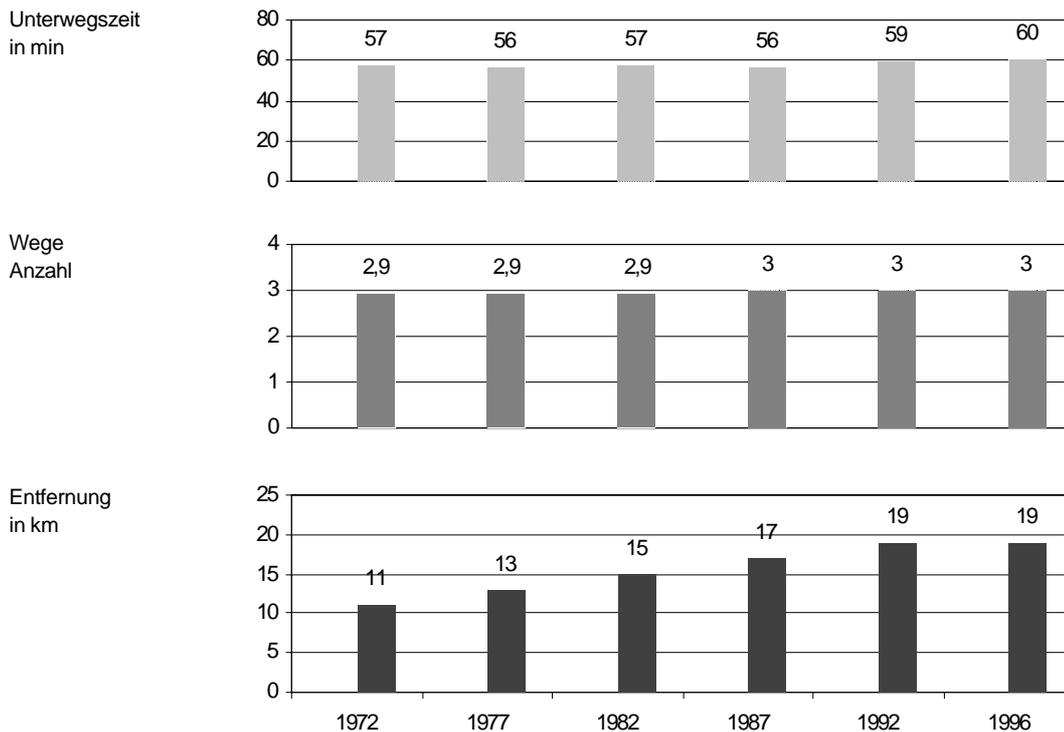


Abbildung 2: Mobilitätskennziffern - Städtepegel; Durchschnittswerte alte Bundesländer je Einwohner pro Tag
Quelle: Brög bei Giese 1997

Wie Abbildung 2 für die Zeitspanne von 1972 bis 1996 zeigt, erledigen die Menschen mit annähernd gleichem Zeitaufwand täglich rund drei Wege und legen zu diesem Zweck immer weitere Strecken zurück. Die Beschleunigung im Verkehr durch Infrastrukturverbesserung hat sich nicht in tatsächlichen Zeitgewinnen, wie sie in klassischen Bewertungsverfahren für Infrastrukturmaßnahmen als monetarisierter Nutzen angerechnet werden, niedergeschlagen, sondern führt zum Anstieg der zurückgelegten Entfernungen. Mehr Verkehr entsteht ohne Zuwachs an Mobilität. Die Werte der alten Länder bilden die Entwicklung unverfälscht von gesellschaftlichen Veränderungen ab und geben Auskunft über die zukünftige Angleichung der Lebensverhältnisse.

3.3 Räumliche Integration

Stadt ist der Kompromiss einer Vielzahl von Nutzungsanforderungen. Das komplexe Zusammenspiel von Gebautem und Verhalten erfordert sowohl Kenntnisse der Ingenieurwissenschaften als auch der Sozialwissenschaften. Insbesondere weil Städte die „Knotenpunkte der Verkehrsnetze“ darstellen und begrenzte räumliche Kapazitäten aufweisen, stellt das BMVBW (2000a, 19 und 22) im Verkehrsbericht fest, dass es „ein staufreies Verkehrssystem nicht geben kann“. Eigenschaften wie Dichte, Mischung und Öffentlichkeit sind Bedingungen von Urbanität. Sie charakterisieren die Tradition der europäischen Stadt.

3.3.1 Flächeninanspruchnahme verringern

Der Verkehrsbericht des BMVBW (2000a, 12) fordert: „Der Flächenverbrauch von Bundesverkehrswegen soll in engen Grenzen gehalten werden. Erhaltung der vorhandenen Substanz und Steigerung der Effizienz haben Vorrang vor Aus- und Neubau.“ Die Minimierung der Flächeninanspruchnahme bedeutet immer auch eine Einsparung bei den Kosten für Flächenerwerb, Bau und Unterhaltung.

Städtebauliche Integration

Die Lagegunst eines Standortes drückt sich insbesondere in der Beschaffenheit seines Umfeldes aus. Vielfältige Angebote im Nahbereich erhöhen seine Qualitäten. Bodenpreise für Bauflächen stellen diesen Wirkungszusammenhang deutlich dar. Kompakte Siedlungsstrukturen mit hoher Nutzungsdichte schaffen beste Erreichbarkeiten vieler Ziele bei kurzen Wegen für alle Verkehrsteilnehmer. Für langsame Verkehrsmittel ist dies wichtiger als für schnellen Kfz-Verkehr. In den Siedlungen erzeugt jeder zusätzliche Quadratmeter Hilfsfläche zur Abwicklung von Verkehr höheren Aufwand zur Entfernungsüberwindung. In der Konkurrenz von Bauflächen, Verkehrsflächen und Freiflächen muss letzteren besonderer Schutz zuteil werden. Bei hoher baulicher Dichte erfüllen sie die Bedürfnisse nach Abstand und Aufenthalt. Keinesfalls handelt es sich um potentielle Verfügungsflächen, die der schnelleren Abwicklung von Verkehr oder dem ebenerdigen Parken in der Stadt geopfert werden dürfen. Funktionale Mischung von Nutzungen sorgt für Vielfalt unterschiedlicher Angebote von Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Freizeit. Dadurch kann die Verkehrsinfrastruktur wirtschaftlicher, weil gleichmäßiger ausgelastet werden. Das gilt für öffentliche Verkehrsmittel, Straßen und Parkplätze in derselben Weise.

Integration der Verkehrsflächen

Urbane Dichte von Bebauung und somit zahlreichen Zielen ist unvereinbar mit exklusiven Flächen für jede Verkehrsart gemäß den wünschenswerten Vorgaben in den Richtlinien. Integration bedeutet flexible Nutzung der Verkehrsflächen, zeitlich und räumlich überlagert. Bedarfsweise Bevorrechtigung kann temporäre Exklusivität auf der selben Fläche erzeugen. Dazu ist es notwendig, im Sinne der Minimierung gegenseitiger Beeinträchtigungen, die technische Mindeststandards für optimale, nicht maximale Dynamiken der Verkehrsmittel einzuhalten. Die Umsetzung verlangt nach aufmerksamer Koordinierung der komplexen Zusammenhänge von Verkehrsabläufen. Integration greift zu kurz, wenn sie sich nur auf die Verbesserung der Übergänge zwischen den Verkehrsarten bezieht und die Abschnitte zwischen den Knotenpunkten eine weitgehende Trennung herstellen. Gemischte Nutzungen unter den Bedingungen Arrangement und Rücksichtnahme führen zu höchstem Flächenwirkungsgrad.

3.3.2 Öffentliche Räume gestalten

Das Bild der Städte und Dörfer in Sachsen-Anhalt wird erheblich durch die Gestaltung der Straßen und Plätze geprägt. Gute Gestaltungsqualität und Individualität drücken sich positiv in der Identifikation der Bürger mit ihrer Umgebung aus. Die multifunktionale Benutzbarkeit der öffentlichen Räume stellt ein wesentliches Kriterium der Lebensqualität dar. Unbestimmt vielfältige Anforderungen treffen aufeinander und müssen durch sorgfältige Abwägung erfüllt werden. Die ästhetische Komposition u.a. von Raumkanten, Straßenbäumen und Sichtbeziehungen ermöglicht die Entstehung anspruchsvoller Stadträume. Ihre Wirkung erfordert den sparsamen Einsatz von verkehrstechnischen Elementen; d.h. zurückhaltende Markierungen, kleine Schilder, wenige Masten etc. (vgl. im Gegenteil Abb. 18). Straßenraumgestaltung muss auch den schonenden Ablauf des Verkehrs unterstützen. Grundsätzlich nehmen die Benutzer aller Verkehrsmittel am Straßenleben teil. Unterschiedlich ist jedoch die Intensität mit der das Umfeld auf die Attraktivität der Verkehrsarten einwirkt. Radfahrer und Fußgänger erleben die Einflüsse am unmittelbarsten. Hingegen gehen vom massenhaften Kfz-Verkehr mit hohen Geschwindigkeiten starke Störwirkungen auf die anderen Verkehrsteilnehmer und das Umfeld aus, ohne dass die Fahrzeuginsassen es selber wahrnehmen. Deshalb kann die Bilanzierung von Qualitäten nur in der Summe aller Ansprüche erfolgen.

3.3.3 Verkehrsabläufe optimieren

Die Berücksichtigung von Belastungsspitzen des Verkehrssystems erfordert höchst unwirtschaftliche Aufwendungen. Eine Angleichung der Dynamiken von Kfz würde weitaus effizientere Technikstandards ermöglichen. Angepasste Geschwindigkeiten und Beschleunigungen sowie Konkurrenzfreiheit ließen enorme Kosteneinsparungen im Infrastrukturbereich zu. Die Verkehrswege könnten siedlungs- und landschaftsverträglicher gestaltet werden. Weiterhin besteht die höchste Leistungsfähigkeit der Straßen nicht bei maximalen Dynamiken. Für den Optimalbereich ausgelegte Verkehrsmittel können günstiger produziert werden und sind im Betrieb umweltverträglicher, weil sich der Energieverbrauch und die Emissionen verringern. Insgesamt hilft die Verstetigung des Verkehrsablaufes Staus zu vermeiden. Positive Auswirkungen auf Verkehrsfluss und Verkehrssicherheit bei beschränkter Geschwindigkeit sind wissenschaftlich belegbar (vgl. Hofmann 2000). Bei niedrigen Geschwindigkeiten ist Verkehr außerdem am sichersten. Das Umweltbundesamt (UBA 1999) schreibt dazu: „Mit einem Tempolimit ... und geringeren Höchstgeschwindigkeiten auf Land- und Stadtstraßen, könnte die Zahl der Verkehrsoffer weiter verringert werden.“ Gleichzeitig würde die Schwere der Unfälle abnehmen.

3.3.4 Vernetzung verbessern

Innerhalb der Siedlungsbereiche verbessert die allseitige und gleichmäßige Vernetzung der Straßen durch direkte Anschlüsse die Verkehrswirksamkeit des Systems insgesamt. Abbiegeverbote, Einbahnstraßen, Sackgassen führen zu Umwegen und sind somit verkehrserzeugend. Wirtschaftliche Erschließung verzichtet auf anbaufreie Straßen und bindet anliegende Baugrundstücke von jeder Straße direkt an. Um die flächenmäßige Erreichbarkeit der für Sachsen-Anhalt charakteristischen kleinen Siedlungsstandorte zu gewährleisten, kommt dem angemessen Ausbau des nachgeordneten Straßennetzes eine wichtige Bedeutung zu. Auf dessen Stärkung sollte sich die Investitionspolitik ausrichten. Anbaufreie Hochgeschwindigkeitsstrecken mit wenigen Anschlüssen steigern die Fernorientierung des Transportwesens und lassen die Region außen vor. Regionale Wirtschaftskreisläufe können davon nur marginal profitieren.

3.3.5 Landschaftseingriffe minimieren

Die Empfindlichkeiten von ökologischen Gleichgewichten des Naturhaushalts und von ästhetisch reizvollen Landschaften erfordern die Reduzierung verändernder Eingriffe auf das unbedingt notwendige Minimum. Dies betrifft sowohl die Anzahl als auch das Ausmaß der Eingriffe. Die Straßencharakteristik kann sich in bestimmtem Rahmen flexibel dem Umfeld anpassen. Schlanke Standards berücksichtigen die Gegebenheiten der Landschaft. Durch Bündelung von Verkehrsstrassen lässt sich die Zerschneidung von Biotopverbänden verringern. Siedlungsnaher Trassenführungen besitzen im allgemeinen eine bessere Erschließungswirkung. Nicht zuletzt bedeutet das Einsparen von Flächen in der Landschaft weniger Versiegelung und geringere Kosten.

3.4 Subsidiarität

„Subsidiarität beschreibt ein gesellschaftspolitisches Prinzip, nach dem übergeordnete Einheiten nur solche Aufgaben übernehmen sollen, zu deren Wahrnehmung untergeordnete Einheiten nicht in der Lage sind.“ (Duden Fremdwörterbuch 1990, 750) Die Landesregierung Sachsen-Anhalt strebt die „konsequente Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips“ (Höppner 2000, 15) an. Für das Straßenwesen bedeutet dies Dezentralisierung und Förderalismus.

3.4.1 Eigenverantwortung der kommunalen Ebenen

Entscheidungskompetenzen müssen auf den Ebenen angesiedelt sein, wo konkurrierende Anforderungen unmittelbar aufeinander treffen. Ein funktionsfähiger Kompromiss für die Gestaltung der öffentlichen Räume kann am besten vor Ort gefunden werden. Die Abwägung muss die Bedeutung des Städtebaus als die Entwicklung der Ziele mit denen des Baus von Verkehrswegen vereinbaren. Die Dominanz von Belangen des überregionalen Verkehrs wirkt sich kontraproduktiv auf die Naherreichbarkeiten aus. Jede Verkehrsart besitzt technische Mindestanforderungen und darüber hinausgehende Komfortkriterien. Die Dimensionierung im Sinne von Geschwindigkeit und Leichtigkeit für eine Verkehrsart entwickelt sich insgesamt zum Nachteil für die anderen Verkehrsarten und die Umgebung. Autonome Finanzhoheit der Kommunen für den Straßenbau würde vielfältige und ortsangepasste Lösungen ermöglichen, die aufgrund von starren und zentralen Förderinstrumenten, wie z.B. GVFG, derzeit nicht realisierbar sind. Allgemeingültige Patentrezepte für komplexe Zusammenhänge des Verkehrs können gar nicht existieren. Im Interesse lokaler Identität scheinen standardisierte Konzepte auch nicht wünschenswert. Das Land Sachsen-Anhalt ist überall verschiedenartig und diese Vielfalt soll sich in der Gestaltung der öffentlichen Räume widerspiegeln.

Das bauliche Umfeld von Innerortsstraßen wird lokal entschieden. Im Bauplanungsrecht hat sich die kommunale Planungshoheit weitgehend durchgesetzt. Mit der Regionalisierung des Öffentlichen Nahverkehrs wurde die Verantwortung dafür dezentralisiert. Die Koordination der Belange der Verkehrsarten des Umweltverbundes und des Kfz-Verkehrs sollte ebenso auf kommunaler Ebene zusammengefasst werden. Außerdem finden die Interessen zur Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und sozialer Netze dort am ehesten Berücksichtigung. Auf untergeordneten Ebenen nehmen die Möglichkeiten zur direkten Einflussnahme der Bürger zu. Die Einführung öffentlicher Bilanzierung bei gemeinwirtschaftlichem Betrieb der Straßeninfrastruktur würde die Zusammenhänge von Kosten und Nutzen verdeutlichen und das Verantwortungsbewusstsein der Bürger erhöhen; sowie anonymes Anspruchsdenken vermindern.

3.4.2 Föderative Koordination übergeordneter Belange

Übergeordneten Ebenen obliegt die Schaffung einer funktionierenden Koordination der föderalistischen Strukturen und die Abfederung lokaler Konkurrenzen. Die Vorgabe von Leitlinien skizziert Rahmenbedingungen. Zur angemessenen Berücksichtigung durch die dezentralen Entscheidungsebenen können die vielfältigen Möglichkeiten zur Einbeziehung der Belange des überregionalen Verkehrs in unabhängigen Forschungsarbeiten benannt werden. Technische Notwendigkeiten für die Abwicklung von Verkehr stellen keinen hinreichenden Grund für Zentralisierung dar. Ihre Einhaltung kann durch föderative Kooperation und Abstimmung der Aufgabenträger untereinander realisiert werden. Normen dürfen ausschließlich zur Festschreibung der technischen Mindestkriterien genutzt werden. Die Empfehlungen dienen der Information über den Forschungsstand und geben Hinweise zur komfortablen Abwicklung von Verkehr.

3.5 Kosteneffizienz

Wirksamkeit der Kosten bedeutet, dass sich der Nutzen des Verkehrs in den Preisen niederschlägt und nicht durch Pauschalierung verdeckt der Allgemeinheit angelastet wird. Das BMVBW (2000a, 20) argumentiert dahingehend im Verkehrsbericht: „Die Gründe für Fehlentwicklungen liegen häufig in der Nichtanrechnung bestimmter Kosten des Verkehrs oder der Flächennutzung. Dadurch werden Wettbewerbsbedingungen zwischen Standorten (z.B. Innenstadt und ‚grüne Wiese‘) oder zwischen Verkehrsträgern und Mobilitätsformen teilweise verzerrt. Deshalb müssen die Marktmechanismen für Flächeninanspruchnahme, Mobilität und Transport dadurch funktionsfähiger gestaltet werden, dass auch sogenannte externe Kosten angerechnet werden.“ Schon die unmittelbare Anlastung aller internen Kosten brächte eine wirkungsvolle Selbstregulierung mit sich.

3.5.1 Verursacherprinzip implementieren

Kostenfaktoren des Verkehrs sind neben dem individuellen Aufwand der Verkehrsteilnehmer an Zeit und Geld auch die Belastungen und Schäden für andere Verkehrsteilnehmer, Straßenanlieger, Stadt und Umwelt. Die Investitionen für die Verkehrsmittel, wie Anschaffung, Zins und Abschreibung, sowie Betriebsmittel werden unmittelbar von den Haltern und Nutzern erbracht. Über nonaffekte Steuern werden die Kfz-Betreiber auch indirekt an der heutigen Straßeninfrastrukturfinanzierung aus den öffentlichen Haushalten beteiligt. Die tatsächliche Kostendeckung dafür ist umstritten, je nach Einbeziehung von Grundstückserwerb zu realistischen Preisen des Bodenmarktes, Bau und Betrieb der Infrastruktur und seiner betriebswirtschaftlichen Abschreibung und Verzinsung. Die Kalkulation dieser direkten Ausgaben wäre einfach realisierbar (vgl. Petersen/ Schallaböck 1995, 60); die der externen Folgekosten hingegen schwierig. Insbesondere die verschleierte Verteilung der Kosten durch Unfälle, langfristige Umweltschäden und Grundstücksentwertungen erschwert ihre Zurechnung. Ziel muss die Kostentransparenz und schrittweise Anrechnung aller direkten und indirekten Kosten des Verkehrs auf die Verursacher sein. Dabei werden sich erhebliche Unterschiede zwischen dichten und dispersen Strukturen sowie Standards für hohe und niedrige Geschwindigkeiten herausbilden. Unter Marktbedingungen würde bei einer Vollkostenrechnung die Wettbewerbsverzerrung unter den Verkehrsarten gemindert. Die individuelle Entscheidung der Verkehrsmittelwahl könnte sich an den tatsächlichen Aufwendungen orientieren und somit die zweckmäßigste, weil effizienteste sein. Die Forderungen der Allgemeinheit nach Straßenbaumaßnahmen werden nur solange höher sein, wie durch systematische Verschleierung keine Individualisierung der tatsächlichen Kosten und gerechte Anlastung auf die Nutzer möglich ist. Der optimale Einsatz der Verkehrsträger gemäß ihren spezifischen Stärken würde durch fairen Wettbewerb unter gleichen Rahmenbedingungen gewährleistet.

3.5.2 Wirtschaftlichkeit der Infrastruktur

Gesellschaftliches Ziel wäre Vorhaltung und Betrieb einer effizienten Infrastruktur unter Anrechnung aller Kosten und Lasten. Ohne Kostenwahrheit lässt sich die Effizienz des Straßenverkehrssystems nur unzureichend feststellen. Bisher führt die einseitige Betrachtung von Möglichkeiten zur Kostensenkung meist zu geringeren Standards bei städtebaulicher und verkehrlicher Integration sowie unzureichender Berücksichtigung ökologischer Belange. Demgegenüber würden die regulierenden Wirkungen von Marktbedingungen bei Vollkostenrechnungen eher die Integration fördern. Räumlich und zeitlich nutzungsabhängige Preise würden die Auslastung von Kapazitäten steuern. Gemeinwirtschaftlich organisierter Betrieb der Straßen schafft die Voraussetzungen für maßvollen Verkehr. Gleichzeitige Kostentransparenz durch Offenlegung der Bilanzen gewährleistet das Bewusstsein in der Gesellschaft für das kollektive Wirtschaftsgut Straßeninfrastruktur und die öffentliche Kontrolle der Gebietsmonopole.

4 Diskussion einiger Perspektiven des Straßenwesens

4.1 Grundlagen der Straßennutzung

4.1.1 Straßen als öffentlicher Raum

Im wesentlichen sollen die Straßen zwei klar unterscheidbare Zwecke erfüllen: Zum Einen ist es die Transportfunktion von Menschen und Gütern, den Eisenbahntrassen vergleichbar. Als Umfeld von Bebauung handelt es sich andererseits um den Freiraum zum Aufenthalt. Für diesen Zielkonflikt der Nutzungen muss das Straßengesetz Lösungswege vorgeben.

Das Verhältnis von Ortsveränderungs- und Aufenthaltsfunktion sah sich in den vergangenen zweihundert Jahren starken Umwälzungen ausgesetzt. So wandelte sich die Straße von „aneinandergereihten Hausvorplätzen“ vorwiegend privater Nutzung „zu öffentlichen Flächen, deren Ausstattung allmählich von Stadtbehörden übernommen“ wurde. Die „Zunahme der Transportfunktion“ bis hin zu ihrer Dominanz verursachten den „Rückzug der Bewohner von der Straße“ und die Schaffung von „Ersatzflächen für den Aufenthalt“ (Kokkelink/ Menke 1977, 354ff).

Daraus resultiert ein heutiger Straßenbegriff, der in seiner Verwendung unterschiedlich weit fassbar und anfällig für Missverständnisse ist. Das StrG LSA beschreibt in § 2 Abs. 1: „Öffentliche Straßen sind diejenigen Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.“ „Straßen“ werden immerhin auf alle öffentlichen Flächen ausgedehnt, aber gleichzeitig über die Verkehrsfunktion eingeschränkt. Den Zweck der Straßen einseitig auf Verkehr im Sinne Fortbewegung zu reduzieren, greift zumindest in den Siedlungsgebieten zu kurz.

Um außer der Transportfunktion andere erwünschte und historisch vorhandene Nutzungen zuzulassen, definiert die Rechtsauffassung auch „Verkehr im weiteren Sinn“: „Neben dem Verkehr zum Zwecke der Ortsveränderung dient die Straße dem geschäftlichen und kommunikativen Verkehr in vielfältiger Weise“ (Kodal et al. 1995, 549). Hilfsweise fallen dann Kinder, die reine Bewegungsspiele ausführen (ebd., 552), und der mehrstündige Aufenthalt auf einer Bank (Marschall et al. 1998, 170) unter den Verkehrsbegriff der Straßengesetzgebung.

Mit dem festgeschriebenen Vorrang des fließenden vor dem „ruhenden Verkehr“ (FStrG § 7) wird die folgenreiche Intention deutlich, die Straßen für schnelles Fortkommen frei zu machen. Dort hallt der Glaube an „Fortschritt“ durch zunehmende Geschwindigkeiten aus Zeiten vor der Massenmotorisierung nach. Als die Qualitäten der Nähe noch vorhanden waren, konnten mit der Vergrößerung des Aktionsradius zusätzliche Ziele erschlossen werden. In der Zukunftsvision galt „schnell“ als gut. Bei heutiger Betrachtung abnehmender Naherreichbarkeiten werden die Folgen in Form von erzwungenem Verkehrsaufwand für gleiche Mobilität erkennbar. Die in sich widersprüchliche Wortkreation „Ruhender Verkehr“ legitimiert außerdem in fataler Weise die großflächige Inanspruchnahme der Straßen zum Abstellen von privaten Kfz. Insgesamt zielt der Straßenbau dementsprechend einseitig auf die Verbesserung der Bedingungen des Kfz-Verkehrs ab.

Die bloße Festlegung im StrG LSA § 9, „die sonstigen öffentlichen Belange, insbesondere des Fußgänger-, Radfahrer- und Behindertenverkehrs sowie des öffentlichen Personennahverkehrs einschließlich des Umwelt- und Naturschutzes zu berücksichtigen“, reicht jedenfalls für integrierte Raumplanung nicht aus, sondern verdeutlicht bestenfalls die ansonsten prioritäre Förderung des Kfz-Verkehrs durch die gesetzlichen Regelungen.

In der Betrachtung aus raumstruktureller Perspektive sind „Straßen“ die nichtprivaten Flächen, die zur allgemeinen Benutzung zur Verfügung stehen. Deshalb erscheint ein Verständnis von Straßen im Sinne „öffentlicher Räume“ treffender. Sie sollen vielfältige Nutzungsmöglichkeiten neben- und nacheinander zulassen. Diese Definition im Gesetz ist unbedingt notwendig, will man nicht nur auf die einseitige Betrachtung zum Zwecke des Hindurchkommens abzielen.

Zwangsläufig entstehen Konkurrenzen um die knappen Flächenressourcen des öffentlichen Raums. Zur Sicherung der Freiraumqualitäten darf nicht nur das maximale Querschnittsmaß, sondern muss auch die Belastbarkeit eines Umfeldes (z.B. Baustruktur oder Landschaft) für die Ausprägung der Verkehrsinfrastruktur berücksichtigt werden. Weiterhin nimmt die funktionale Ordnung der Bauflächennutzungen starken Einfluss auf den Verkehrsaufwand und bedarf sorgfältiger Steuerung. Nahmobilität ermöglicht, dass alle alltäglichen Aktivitäten in räumlicher Nähe liegen und auch zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichbar wären. Schon bei der Ausweisung von Bauflächen wird somit die Erstellung effizienter Verkehrsanlagen gefördert oder behindert.

Den Zweck öffentlicher Räume mit Verkehr abzugrenzen, überlässt dem Straßenverkehrsrecht bzw. der Rechtsauslegung die Bestimmung des erlaubten Handlungsrahmens und führt offensichtlich zur Förderung des Verkehrs (-aufwands). Zur Regelung der Rechtsverhältnisse im Straßenwegerecht gehört deshalb auch die Festlegung erwünschter Nutzungen. Das Land Sachsen-Anhalt braucht Straßen für verträglichen Verkehr und mit Freiraumqualitäten überall und integriert, nicht separiert, hier ruhig und schön sowie dort schnell und unerträglich. Gerade in der Straßengesetzgebung muss sich die Gesamtheit der Anforderungen an die öffentlichen Räume wiederfinden. Anderenfalls wären die Maßnahmen zum Erreichen der oben festgelegten Ziele nicht erforderlich.

4.1.2 Straßenbenutzung als Grundrecht und Gemeingebrauch

Aus der „Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet“ (GG, Art. 11, Abs. 1) lassen sich die freie Wahl des Wohnortes und die Reisefreiheit ableiten. Um diese Grundrechte zu gewährleisten, gilt die Vorhaltung von Straßen als existenznotwendige Daseinsvorsorge. Im Interesse und Eigentum der Allgemeinheit unterhalten die hoheitlichen Gebietsmonopole Straßeninfrastruktur. Das Grundrecht kann sich jedoch nur auf die Erschließung und Anbindung der Siedlungen über öffentliche Straßen und Wege beziehen, nicht auf die materielle Ausgestaltung derselben.

Unbestreitbar verursacht die tatsächliche Entfernungsüberwindung Aufwand in Form von Kosten, Zeit und Belastungen. Private ziehen Nutzen und Vorteile aus dem frei verfügbaren Gut „Straßen“. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht der privaten Nutzer ist die Gewinnmaximierung logisch und konsequent. Da Straßen jedoch im Gegensatz zur Atemluft nennenswertem Verschleiß und Abnutzung unterliegen, funktioniert dieser Solidarpakt nur, solange die Ausgewogenheit der Nachfrage nach Verkehr mit der Finanzierbarkeit

aus den öffentlichen Haushalten gegeben ist. Inanspruchnahme über ein vertretbares Maß hinaus findet jedoch beispielsweise durch das Speditionsgewerbe und die Berufspendler statt. So stellt Heyer (2000) fest: „Die transportierende Wirtschaft hat über Jahre das Straßennetz einfach voll laufen lassen - weit über das für Transporte benötigte Maß hinaus, um eigene Lagerkapazitäten abzubauen.“

Aus Grundrecht auf Mobilität und Erreichbarkeit, Daseinsvorsorge, Existenznotwendigkeit und Gemeingebrauch für Bürger wird das Staatsziel Hochgeschwindigkeitsautoverkehr gemacht. Gerade um diese wesentlichen Rechte zu erfüllen, muss Transport als Wirtschaftsgut nach den Regeln des Marktes gehandelt und darf nicht durch „Geschenke“ verteilt werden. Die Knappheiten an Flächen und Finanzen sprechen für die Notwendigkeit, die Entkopplung von Nutzung und Finanzierung zu beenden. Auch bei Kodal et al. (1995, 16) findet sich eine kritische Bemerkung zur unterbliebenen Ausbildung eines Rechtsverhältnisses zwischen Straßenträgern und Straßennutzern.

Das Interesse an Verkehrswachstum ist rein wirtschaftlicher Natur von Personengruppen, die davon profitieren, wie z.B. Speditionsgewerbe und Straßenbau. Die Gleichsetzung von Verkehrswachstum und Wirtschaftswachstum stimmt nur, sofern die Schäden externalisiert werden. Ihre Reparatur trägt zwar auch zur Steigerung des Wachstums bei, lastet die zusätzlichen Kosten aber der Allgemeinheit an. Der angeregten Verkehrsentwicklung von staatlicher Seite zu entsprechen, scheint nicht beherrschbar und sozial ungerecht. „Eine Politik, die dazu führt, dass viele Wege nur noch mit dem Auto zurückgelegt werden können, schränkt die Mobilität großer gesellschaftlicher Gruppen erheblich ein.“ (BMVBW 2000a, 13) Der Ausweg der Kapazitätserweiterung bleibt insgesamt problematisch, weil er sich verkehrserzeugend auswirkt.

Die Gemeingebrauchlichkeit der öffentlichen Räume ist ein elementares Gut der demokratischen Grundordnung. Sie manifestiert den diskriminierungsfreien Zugang der Straßen für jedermann, ohne Ansehen der Person. Gleichzeitig muss dieses Grundrecht auf Benutzbarkeit der öffentlichen Räume vor zuviel Kfz-Verkehr geschützt werden, weil ansonsten andere Interessen unterliegen würden. Die Rechte auf Unversehrtheit des Körpers (GG, Art. 2) und Versammlungsfreiheit (GG, Art. 8) hat die Verfassung wohlweislich weiter vorn verankert und somit höher bewertet als das Recht auf Fortbewegung (bspw. mit dem Auto).

Selbst die Definition von Vorhaltung der Straßeninfrastruktur als Pflichtaufgabe der Gebietskörperschaften bedeutet noch lange nicht, deren Benutzung kostenfrei zu gestalten. Gebührenfreiheit ist kein Wesensmerkmal des Gemeingebrauchs. „In der Entrichtung der Gebühr liegt nicht eine versteckte individuelle Zulassung zur Straßenbenutzung. Jeder der die Gebühr entrichtet, ist benutzungsbefugt; niemand, der die Benutzungsgebühr entrichten will, darf zurückgewiesen werden.“ (Kodal et al. 1995, 553)

4.1.3 Rechtssicherheit durch Widmung

Straßen, Wege oder Plätze erlangen durch Widmung die Eigenschaft einer öffentlichen Sache und fallen in den Geltungsbereich des Straßenrechts. Die Widmung erfolgt durch Allgemeinverfügung einschließlich öffentlicher Bekanntmachung. Dieser hoheitliche Akt wirkt sich insbesondere auf die Eigentumsrechte und auf die Verantwortung für die Baulastträger aus. Folglich entstehen regelmäßig Rechtsstreitigkeiten über die Öffentlichkeit von Straßen, wie in Kapitel 2.2 angesprochen.

Private Grundstückseigentümer müssen erhebliche Einschränkungen ihrer Rechte durch die Widmung ihrer Flächen als öffentliche Straße hinnehmen. Deshalb besteht nach StrG LSA § 13 der Grundsatz, dass die Straßenbaulastträger Eigentümer der Flächen werden sollen (aber nicht müssen). Sofern der Grundstückswert zum Streitpunkt erwächst, sollte sich an den vergleichbaren und üblichen Baulandpreisen der angrenzenden Grundstücke orientiert werden. Oft genug könnten es gleichfalls Bauflächen sein oder werden. Ebenso bemessen sich daran die erzielbaren Preise für die Nutzung als Verkehrsfläche.

Andererseits existiert manchmal auch ein Interesse Privater bzw. der Nutzer, dass die Öffentlichkeit hergestellt wird. Ist eine Fläche gewidmet, dann besteht eine öffentliche Verantwortung für Straßenbaulast und Verkehrssicherungspflicht. Diese kommt in den meisten Fällen den Gemeinden zu, die sich aus Kostengründen dagegen wehren oder zumindest abwartend verhalten. Insbesondere relevant wird dieser Zusammenhang mit den nach früherem DDR-Recht betrieblich-öffentlichen Straßen, die oftmals von den landwirtschaftlichen Betrieben angelegt wurden. Im StrG LSA findet sich keine dezidierte Aussage, welche bestehenden Straßen bei Inkrafttreten des Gesetzes als gewidmet gelten sollten (vgl. Sauthoff 1994, 866) und wie die Widmung zu belegen ist (vgl. Zörner 2000, 430). Nach mehreren Verwaltungsreformen auf Preußisches Wegerecht und DDR-Regelungen (vgl. Hubert 2000, 8) zu verweisen, scheint schwer praktikabel.

Die eingeforderte Rechtssicherheit lässt sich am ehesten durch die Erstellung von Straßenverzeichnissen erreichen. Dabei ist eine individuelle Betrachtung jeder Straße vorzunehmen, so dass die heutige und tatsächliche Nutzung Ausschlag über die Notwendigkeit und somit über ihre Eigenschaft als öffentliche Sache gibt. Anderenfalls käme neben Entwidmung und Auflassung von Straßen die Möglichkeit der Einordnung als Privatstraße in Betracht. Dann gilt anstelle des Straßenrechtes das bürgerliche Gesetzbuch (vgl. Hubert 2000, 10f). Wenn nach StrG LSA § 4 und Straßenverzeichnisverordnung vom 28.07.99 derzeit die Verzeichnisse umfassend neu aufgestellt werden, sollte diese Form dem Widmungsakt entsprechen, um rechtsbegründend zu sein. Ein absehbarer Zeitpunkt für die Klärung strittiger Probleme entstände durch konkrete Terminsetzung in der Straßenverzeichnisverordnung.

Aus rechtlich korrekter Perspektive erwächst die Forderung nach Ordnung der Eigentumsverhältnisse des gewidmeten Straßengrundes zwischen privat und öffentlich. Insgesamt scheint das Verlangen nach Rechtssicherheit jedoch weniger ein Thema der Verkehrsabwicklung, sondern eher eine juristische Notwendigkeit.

4.2 Hoheitliche Verantwortung für Straßen

4.2.1 Ökonomische Rahmenbedingungen

Marktverhältnisse im Straßenverkehr

Die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur erfolgt im Interesse der Bürger als gesellschaftliche Leistung von den Gebietskörperschaften. Ihre Finanzierung wird aus den öffentlichen Haushalten vorgenommen. Es besteht kollektives Eigentum der Gesellschaft an diesen höchst kapitalintensiven Investitionen.

Aus den besonderen Charakteristika von Straßen bezüglich Gebietsmonopolen, Flächenknappheiten und den Interdependenzen zwischen Raum- und Verkehrsstrukturen wurde in der Vergangenheit die Schlussfolgerung gezogen, eine hoheitliche und kameralistische Verwaltung vorzunehmen. Demgegenüber unterliegt, vergleichsweise unumstritten, die Versorgung der Bürger mit Lebensmitteln den Gesetzen des Marktes, obwohl Ernährung existenznotwendig und die Ressourcen begrenzt sind.

Unter den heutigen Bedingungen lassen sich die politischen und planerischen Markteingriffe bei der Infrastrukturvorhaltung für den Straßenverkehr in keiner Weise rechtfertigen. Bereits flächendeckend sind gesellschaftlich gewünschte und sozial gerechte Mindeststandards erreicht, um unentbehrliche Anbindung oder Vernetzung zwischen den Siedlungen herzustellen.

Die Nutzung der gemeinschaftlich bereitgestellten Straßen basiert auf individueller Entscheidung. Dabei sind Form und Intensität sehr unterschiedlich ausgeprägt. Neben der freien Entscheidung darüber bestehen Nutzungs-Handicaps beispielsweise für Bürger ohne Führerschein. Feststellbar bleibt jedoch ein persönlicher Vorteil aus der Nutzung der Straßen durch Einzelne, sei es durch die Verbesserung der Wohnlage oder Vergrößerung des Arbeitsmarktes. Zwangsläufig besteht ein subjektives Interesse an der Ausnutzung des Wettbewerbsvorteils.

Orientierung an der Nachfrage

Aus volkswirtschaftlicher Sicht gilt effizienter Mitteleinsatz bei der Vorhaltung von Straßeninfrastruktur als Zielstellung. Unter Berücksichtigung der bereits ausreichend gewährleisteten Vernetzung der Siedlungsgebiete (siehe Kap. 2.1) bedarf es zur Begründung von Maßnahmen zur Infrastrukturverbesserung zwingend der Orientierung an der Nachfrage (vgl. Petersen/ Schallaböck 1995, 188).

In großem Umfang scheint die heutige Entwicklung des Verkehrssystems und insbesondere des Straßensystems mit Nachfrageverfälschungen behaftet, weil erstens die Preise zahlreiche externe Effekte nicht ausreichend abbilden. Zweitens führen unzählige marginale Standort- und Mobilitätsentscheidungen der Einzelnen in der Summe zu Veränderungen der Siedlungsstruktur, die unbeabsichtigte negative Folgen bezüglich Kosten und Erreichbarkeiten für das Gesamtsystem verursachen. (vgl. Thomson 1978, 209ff)

Als einfaches Beispiel soll hier der „Bäcker an der Straßenecke“ angeführt werden: Durch Beschleunigung der Verkehrsteilnehmer können bei konstantem Zeitaufwand mehr Bäckereien erreicht werden. Der Brotkonsum bleibt jedoch konstant; also dahingehend

kein Wirtschaftswachstum. Die Inanspruchnahme von Zielen begrenzt sich durch das Zeitbudget sowie Mengen- und Finanzkapazitäten der Nutzer. Kauft der Konsument aufgrund von Preisvorteilen sein Brot zukünftig im suburbanen Einkaufszentrum, trägt er selbst die Logistikkosten der Feinverteilung und steigert das Verkehrsaufkommen. Der Bäcker an der Straßenecke muss mangels Kundschaft schließen. Nun sinken auch noch die (Nah-)Erreichbarkeiten und es entstehen Mobilitätswänge. Statt „Bäcker“ können auch Wohnlage, Urlaubsziele, etc. eingesetzt werden. Die Erleichterung der Raumüberwindung durch höhere Geschwindigkeiten führt zu Raumentwertungen.

Die derzeit angewendeten Prognoseverfahren verschließen sich diesen elementaren Zusammenhängen und sind aufgrund ihrer angebotsorientierten Planung für effizienten Mitteleinsatz weitgehend unbrauchbar. Die simple Logik, dem zunehmenden Kraftfahrzeugverkehr mit Ausweitung der Straßenkapazitäten beizukommen, muss fehlschlagen, zumindest unter Berücksichtigung der Gesamtauswirkungen und gesellschaftlichen Kosten.

Sämtliche Kosten einbeziehen

Umstrittenster Punkt der Wirtschaftlichkeit von Straßeninfrastruktur ist sicherlich ihre Kostendeckung. Insbesondere die jeweiligen Interessenlagen beeinflussen die Berechnungen. Der gern verwendete Ansatz, der schlichten Verrechnung von den Einnahmen aus der Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer mit den Ausgaben für das Straßenwesen (vgl. u.a. Pällmann-Kommission 2000, 18), klammert wesentliche Kostenfaktoren aus. Außerdem besteht gemäß dem Nonaffektationsprinzip keine Zweckbindung dieser Steueraufkommen für das Straßenwesen. Im Unterschied zu Gebühren und Entgelten, die eine Bezahlung von Leistungen darstellen, dienen Steuern der Erfüllung gemeinschaftlicher Aufgaben des Staates (vgl. Petersen/ Schallaböck 1995, 164).

Eine wirtschaftlich korrekte Anlastung direkter Kosten des Kfz-Verkehrs brächte schon einige heilsame Wirkungen mit sich. Bei marktkonformer Vollkostenrechnung müssten für Verzinsung und Abschreibung jährlich ca. 10% des in Straßeninfrastruktur angelegten Vermögens der Gebietskörperschaften in den öffentlichen Haushalten negativ ausgewiesen werden. Ebenso subventioniert die Allgemeinheit die Aufwendungen für exklusiv beanspruchte Fahr- und Parkflächen, die in dichten Stadträumen mit enormen Kosten (siehe beispielsweise Bodenmarktpreise) zu Buche schlagen, weil die betreffenden Flächen anderen wirtschaftlichen Verwendungen entzogen sind. Großflächige Busbahnhöfe und Parkplätze, üppig dimensionierte Kreuzungen und Flächen für separate Verkehrsführungen könnten für städtische Nutzungen gewinnbringend gehandelt werden.

Indirekte Kosten durch Umweltschäden werden aus vielfältigen Gründen bisher keiner Verkehrsart angelastet. Ihre unwiderlegbare Existenz und ihre enorme Zunahme durch die Massenmotorisierung machen ihre Berücksichtigung heute aber notwendig. Derzeit tragen die Allgemeinheit oder Teilkollektive wie z.B. Hauptstraßenanwohner die Aufwendungen für Reparaturen und Folgewirkungen auf Grund von Luftverschmutzung, Boden- und Wasserbelastung, Bauschäden, Lärmbelästigung, Trennwirkung und Klimaveränderung. Für Unfallfolgekosten, die nicht von den Kraftfahrzeugversicherungen erstattet werden, müssen die Krankenkassen und Berufsgenossenschaften aufkommen. Für Berechnungen sei auf die Veröffentlichungen zu „Schattensubventionen“ des Wuppertal Instituts (1995), Externen Kosten des Verkehrs von der UIC (2000) und „Bilanzierung des Personenverkehrs“ von Umkehr e.V. und Fuss e.V. (2000) verwiesen.

Den bisherigen Entwicklungen folgend, besteht die große Leistung des Kfz-Systems darin, unter weitgehender Inanspruchnahme der öffentlichen Räume und Externalisierung der System- und Folgekosten auf die öffentlichen Haushalte und ungefragte Teilkollektive, die Struktur von Raum und Gesellschaft nach den Anforderungen des Verkehrssystems zu verändern. Müsste die Gesellschaft über ihre öffentlichen Haushalte die immensen durch das Kfz-System verursachten Aufwendungen nicht tragen, würden beachtliche Spielräume für Gemeinwohlaufgaben wie Bildung oder Kultur frei werden.

Korrekte Kostenanlastung

Das Steuersystem im Straßenverkehr stammt aus einer Zeit, als der Motorisierungsgrad der Bevölkerung und somit die externen Effekte noch erheblich geringer waren. Der immerhin fahrleistungsabhängigen Mineralölsteuer haftet das Problem an, die entstehenden Kosten und Belastungen in ungerechtfertigter Weise zu pauschalisieren. Eine erhebliche Kostenspreizung des flächenaufwendigen Kfz-Verkehrs zwischen urbanen und dispersen Siedlungsbereichen erklärt sich aus den Flächenkosten und Störwirkungen. Während sich die Kosten für Flächen der Landwirtschaft in den Baukosten marginal niederschlagen, ließen sich in dichten Siedlungsgebieten mit enormen Grundstückspreisen bei alternativer Baunutzung hohe Renditen erzielen. Die vom motorisierten Verkehr auf andere Verkehrsteilnehmer und Anlieger ausgehenden Gefährdungen, Beeinträchtigungen und Entwertungen betreffen in dichten Baugebieten erheblich mehr Menschen.

Bei der Preisbildung für die Straßenverkehrsnutzung müssen jedenfalls die Parameter Entfernung, Siedlungsstruktur, Geschwindigkeit, Fahrzeugart und Verkehrszeit einfließen. Dem Argument eintretender Unübersichtlichkeit ist mit dem heutigen Stand der Computertechnologie leicht entgegen zu treten (vgl. Köberlein 1997, 229ff). Einzige Bedingung ist die Kalkulierbarkeit der Kosten im Voraus. Auch die Preise für die konkurrierenden Verkehrsleitungen wie Fliegen, Busbenutzung und zunehmend auch für Bahnbenutzung werden abhängig von der Marktlage bezahlt. Unumgänglich sind Erhebungsmethoden, welche die tatsächlichen Kosten für Fahren und Parken abbilden können, weil pauschalierte Steuern oder Umlagen unverzichtbare Differenzierungen vermissen lassen und Ungerechtigkeiten über Bezuschussung kompensiert werden müssen.

Psychologische Einflussfaktoren

Die Erweiterung der Kapazitäten der Straßeninfrastruktur insbesondere für hohe Geschwindigkeiten folgt einer Verheißung von der Steigerung der Mobilität und der Erreichbarkeiten (dazu siehe Abb. 2). Vor allem auf individueller und politischer Ebene spielen dabei Einschätzungen eine Rolle, die zu Trugschlüssen führen (vgl. Brög bei Giese 1997 und Hass-Klau et al. 2000).

Normalerweise bewertet der private Autofahrer seine Bilanz positiver als sie sich in der Realität darstellt. Die tatsächliche Durchschnittsgeschwindigkeit liegt weit unter der erhofften. Private Fahrtkostenrechnungen reduzieren sich auf den Verbrauch an Treibstoff, manchmal noch Steuern und Versicherung, seltener aber auf Abschreibung und Zinsen des Fahrzeugs oder gar den Aufwand an eigener (Reise-)Zeit. Alternative Mobilitätsmöglichkeiten werden teilweise mangels Kenntnis oder prinzipiell ausgeschlossen. Hinzu kommt ein politisches Interesse an der positiven Wirkung des Straßenbaus in der Öffentlichkeit. Erfolgreiche Politik lässt sich einfach an neugebauten Straßen (-abschnitten) abzählen, wie Medienbeachtung und Pressespiegel belegen (siehe z.B. Internetseite des BMVBW).

Logischerweise können politische Entscheidungen nicht an der Effizienz des Straßensystems ausgerichtet sein, solange diese gar nicht bekannt ist. Politiker können mehr oder weniger verantwortungsbewusst darüber befinden, wie viele Haushaltsmittel sie dem Straßenwesen zuweisen. Immerhin wäre es eine originäre Aufgabe der Politik, Kostenwahrheit herbeizuführen. Für Sachsen-Anhalt ist diese Strategie im „Zielkonzept Verkehr“ (MWV 1998, 18f) festgeschrieben. Der Verweis auf Bund und EU kann jedoch nicht davon abhalten, zumindest die Kosten auf Landesebene transparent zu gestalten. Öffentliche Bilanzierung der Verkehrskosten und Ausweisung in den Haushalten sollte von allen Gebietskörperschaften des Landes unter Einbeziehung der externen Effekte durchgeführt werden. Die Verfälschungen betreffen alle Bereiche der physischen Entfernungsüberwindung und verursachen eine von Markt und Knappheiten losgelöste Entwicklung. Transparenz kann auf dem Weg der Sensibilisierung das Kostenbewusstsein stärken, um zukünftig Kostenwahrheit herzustellen.

Nutzungsentgelte nach Marktlage

Zur Quantifizierung der Nachfrage sind in jedem Fall direkte Nutzungsentgelte ein geeignetes Mittel. Sie würden die Zahlungsbereitschaft der Verbraucher klar ausdrücken. Auch die Pällmann-Kommission (2000, 30) plädiert für Nutzerfinanzierung: „Entgelte sind langfristig sichere Finanzierungsquellen und signalisieren gleichzeitig den Umfang der für die privaten Nutzer wirtschaftlich vorzuhaltenden Kapazitäten. Die Finanzierung wird von Zufälligkeiten der öffentlichen Haushaltslage unabhängig und richtet sich primär nach der Nachfrage und Zahlungsbereitschaft der Nutzer.“

Die im Raum stehende Undurchsetzbarkeit von Nutzungsabgaben flächendeckend für den gesamten Kfz-Verkehr ist deutliches Indiz für mangelnde Zahlungsbereitschaft der Verbraucher. Die Konfrontation mit anhaltendem und enormen Wachstum der Kfz-Verkehrsmengen legt die Vermutung nahe, dass sich die durch Steuern erzielten Preise des Kfz-Verkehrs nicht an den Grenzkosten orientieren. Mit dem Kfz-Verkehr findet eine offensichtlich wirtschaftliche Nutzung statt, deren Ertrag unter den heutigen Bedingungen zumindest höher sein muss als die individuellen Belastungen.

Für die Rechtfertigung kostenintensiver Großprojekte des Straßenbaus wird sich der Argumente Engpassbeseitigung, Komfortverbesserung, Zeitersparnisse durch Geschwindigkeitserhöhung, etc. bedient. Gleichzeitige Klagen über die Unterfinanzierung des Straßenwesens, wohlgermerkt bei Vorhandensein eines ausreichenden Netzes zur Flächenabdeckung und Erschließung, zwingen die Frage auf, warum die Aufwendungen für weiteres Verkehrsmengenwachstum über die öffentlichen Kassen der Allgemeinheit angelastet werden sollen.

Höchst fragwürdig bleibt die für Benutzer kostenfreie Vorhaltung von Autobahnen mit Mitteln aus den öffentlichen Haushalten. Ihnen fehlt die Eigenschaft der Erschließung von Grundstücken, aber viel schwerer wiegt die gesetzliche Nutzungsbeschränkung durch die StVO auf Fahrzeuge mit einer Mindestgeschwindigkeit. Bei anderen öffentlichen Straßen ist die gemeingebräuchliche Benutzbarkeit für jedermann zumindest zu Fuß gegeben. Fehlende Erschließungsfunktion und eingeschränkte Benutzungsfreiheit weisen deutlich darauf hin, dass die Nutzung der Autobahnen in jedem Fall wirtschaftlicher Natur ist. Sie dienen ausschließlich dem Komfort der Nutzer bezüglich Geschwindigkeit und Wahlmöglichkeiten. Mobilität wäre auch ohne das Autobahnnetz realisierbar. Anbaufreie Straßen besitzen nicht im geringsten den Charakter öffentlicher Räume, sondern sind eher mit einer nichtöffentlichen (und preispflichtigen) Schienentrasse vergleichbar.

Mittelaufteilung für Straßenbau umstrukturieren

Bei Betrachtung der Verkehrssteuern als Gegenleistung des Kfz-Verkehrs für die Infrastrukturnutzung eröffnet sich ein weiteres Problem. Die Mineralölsteuer erhält der Bund, während die jährliche Steuer auf den Besitz von Kfz den Ländern zukommt. Die Kommunen erzielen keine adäquaten Einnahmen aus dem Kfz-Verkehr auf den Straßen in ihrer Baulast.

Als Ersatz dient das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), in dessen Rahmen ein Teil der Ausgaben für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen vom Bund gefördert wird. Über diese Zuteilung nach bestimmten Kriterien des Bundes und der Länder wird der Gestaltungsspielraum der Kommunen erheblich eingeschränkt. Die Anteilsfinanzierung erlaubt Wirtschaftlichkeitsberechnungen für Verkehrsprojekte, die die Realität verzerren. Förderstrategien vernachlässigen sträflich den Zusammenhang zwischen Siedlungs- und Verkehrsstrukturen. Im Detail wird die Trennung der Verkehrsarten forciert, die flächensparender Verkehrsabwicklung entgegen steht. Insgesamt überlässt die Zweckbindung der Mittel für Verkehrsbauwerke den Kommunen nicht die Wahl, den Verkehrsaufwand durch gezielte Förderung urbaner Nutzungsstrukturen gering zu halten. Die projektbezogene Förderung beinhaltet außerdem den fatalen „Zwang zum Mittelabruf“, denn kein Politiker und keine Verwaltung will sich nachsagen lassen, bereitgestellte Gelder nicht abgefordert zu haben.

Als zusätzliche Quellen der kommunalen Straßeninfrastrukturfinanzierung sind in den Finanzausgleichsgesetzen (FAG) der Länder Mittelzuweisungen festgeschrieben. In Sachsen erhalten die Kreise für die in ihrer Baulast stehenden Straßen je Kilometer 9.600 DM, die Gemeinden immerhin noch 5.000 DM. Sächsische Städte bekommen für die Baulast von Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen 21.000 DM je Kilometer und im Zuge von Staats- oder Kreisstraßen 12.700 DM. Das Land Sachsen-Anhalt unterstützt die Kreise bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit der pauschalen Zuweisung von 14.500 DM je Kilometer. Den Gemeinden steht der Weg über GVFG offen. Thüringen reicht die Mittel des GVFG und des FAG an die kommunalen Straßenbaulastträger mit dem identischen Fördersatz in Höhe von 75% der förderfähigen Bausumme ausschließlich projektbezogen aus und sieht sich durch sinkende Haushaltskraft der Kommunen einer stark rückläufigen Mittelabforderungen gegenüber. Nach Aussagen des zuständigen Ministeriums würden momentan sämtliche Anträge ohne regionale Verteilungsproporz erfüllt.

Sowohl die projektbezogene Anteilsfinanzierung als auch die pauschale Mittelzuweisung sind Verteilungsmechanismen, die sich nicht für die Vorhaltung einer nachfrageorientierten und effizienten Straßeninfrastruktur eignen. Differenzierte Benutzungsabgaben des Kfz-Verkehrs müssen den jeweiligen Verantwortungsträgern für den Straßenbau Einnahmen sichern. Erst die Gegenüberstellung von Einnahmen aus Benutzungsabgaben und eigenem Aufwand für Bereitstellung der Infrastruktur inklusive Kompensation der externen Effekte erlaubt den Kommunen echte Kalkulationen der Wirtschaftlichkeit.

Der Erzielung von Einnahmen aus der Straßenbenutzung steht das Grundgesetz nicht entgegen. Der Art. 74 legt unter anderem fest: „Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: ... 22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“. Vom nachträglich ergänzten, vierten Sachgebiet hat der Bund bisher keinen Gebrauch gemacht. Mangels Aktivitäten auf Länderebene fehlte bisher jedenfalls die Notwendigkeit einer Regelung. Zur Bundeshoheit auf den Bereich der Verteilung merken Kodal et al. (1995, 102f) an, dass die Einnahmen demjenigen Verwaltungsträger zufließen müssen,

der die Leistung erbringt. „Verteilung‘ kann daher nicht im Sinne einer Zuteilung der Erträge nach verkehrs- oder finanzpolitischem Ermessen des Gesetzgebers (etwa nur auf Bund und Länder), sondern nur als Ermächtigung verstanden werden, für die Aufteilung der Erträge auf alle Baulastträger praktikable Maßstäbe, etwa Straßenlänge oder -flächen, festzulegen.“ Sachsen-Anhalt steht demzufolge der Weg offen, aus seinen Infrastrukturinvestitionen Rendite zu erwirtschaften.

Gemeinwirtschaftliche Netze neben privaten Unternehmungen

Aus der Argumentation für die Erhebung von direkten Benutzungsabgaben lässt sich jedoch keinesfalls die Notwendigkeit der (Teil-)Privatisierung des Straßennetzes ableiten, wie sie von der Pällmann-Kommission (2000, 43ff) und dem Wissenschaftlichen Beirat für Verkehr beim BMVBW (2000) vorgeschlagen wird.

Immerhin stellen Straßen einen hochwertigen Bestandteil des gesellschaftlichen Eigentums dar und sind kein herrenloses Gut. Es gibt keinen Grund, Teile des Straßennetzes zu privatisieren, nur weil mit ihrer Bewirtschaftung Gewinne erzielbar wären. Die Mehreinnahmen der lukrativen Bestandteile würden Privaten zukommen und für die unumgängliche Subventionierung nichtrentierlicher Teile fehlen. Die Finanzierung letzterer würde an der Allgemeinheit hängen bleiben. Deshalb wird hier nicht die Privatisierung der Infrastruktur, aber Betrieb nach Grundsätzen des Marktes gefordert.

Eine Effizienz der Straßeninfrastruktur versprechende Organisationsform wäre mit gemeinwirtschaftlichen Unternehmen gegeben. Durch die Offenlegung der Bilanzen und unter Berücksichtigung der externen Effekte ließen sich die gesellschaftlichen Interessen sicherstellen. Erzielbare Erträge fließen in die Kassen der Gesellschaft und könnten zum Wohle der Gemeinschaft investiert werden. Jedenfalls gibt es keine Argumente, diese an Private zu verschenken. Außerdem widerspräche die Privatisierung der Straßen gegebenenfalls ihrer Funktion als öffentliche Räume oder würde in Konkurrenz mit anderen Nutzungen treten.

Welche Einsparungspotentiale die systemimmanente Überteuering staatlich geschützter Monopole unter kameralistischer Hoheitsverwaltung bietet, hat nicht zuletzt die Liberalisierung auf den Märkten für Energie und Telekommunikation aufgezeigt. Die Pällmann-Kommission (2000, 30) schätzt allein die Effizienzgewinne durch privates Management auf bis zu 15%. Dies fand auch beim privatwirtschaftlichen Betrieb der Straßenmeistereien in Thüringen Bestätigung. Thüringen nimmt diesbezüglich bundesweit eine Vorreiterrolle ein. Die Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH (TSI GmbH) betreibt die Straßenmeistereien im Land. Eigentümer des Unternehmens ist weiterhin der Freistaat, der dadurch nennenswerte Einsparungen bzw. Ausweitungen der Leistungen erreichte. In einem weiteren Schritt wurde mit der öffentlichen Ausschreibung von Winterdiensten begonnen. Insbesondere Bauunternehmen zeigen sich an der Erbringung dieser Leistungen interessiert, weil sie damit saisonale Zyklen der Auslastung ihrer Kapazitäten kompensieren können (Bauen im Sommer, Räumen bzw. Streuen im Winter). (mündliche Auskunft von Herrn Dr. Dreßler, Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur)

Auf die Privatisierung von Leistungen weist im StrG LSA explizit der § 44, Abs. 1, Satz 1 hin: „Mit der Planung, der Finanzierung, dem Bau, der Unterhaltung oder dem Betrieb von öffentlichen Straßen können auch Private beauftragt oder beliehen werden.“ Auch ohne eine besondere Klarstellung gäbe es diese Möglichkeiten, wobei die Ausgliederung hoheitlicher Aufgaben zusätzliche gesetzliche Regelungen und Diskussion darüber verlangt. Umfassend wurde in Sachsen-Anhalt davon in der Praxis kein Gebrauch gemacht,

abgesehen von der üblichen Auftragsvergabe an Planungsbüros und Generalunternehmer für Bauaufgaben. Zukünftig sollte eine klare Trennung besser unterscheiden zwischen sinnfälliger Privatisierung von Serviceaufgaben und Beibehaltung des gesellschaftlichen Eigentums an Infrastruktur.

4.2.2 Einteilung, Bau, Planung und Aufsicht

Klassische Straßengliederung streitbar

Die gebräuchliche Einteilung der Straßen in Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraße (siehe Tab. 2) spiegelt nur unzureichend die vielfältigen Funktionen der Straßen wieder und hebt einseitig auf gedachte Verbindungen des Kfz-Verkehrs ab. Historisch gewachsen, richtet sie sich eher an der Verteilung der Lasten des Straßenbaus nach einem Proporz zwischen den Gebietskörperschaften aus (vgl. Kodal et al. 1995, 235).

Die Einteilung der Straßenklassen scheint in ihrer Definition äußerst problembehaftet. „Eine befriedigende Abgrenzung der Straßentypen ist der Gesetzgebung noch nicht gelungen, ..., und sie dürfte sich auch bei der Beibehaltung der bisherigen Zahl der Straßengruppen kaum verwirklichen lassen.“ (ebd., 239). Demgegenüber verweist Hubert (2000, 15) im Kommentar zum StrG LSA auf die verwaltungsgerichtliche Überprüfbarkeit von Einstufungskriterien. Nach Jupe (1996, 100) führten diese Schwierigkeiten zur Erweiterung der Formulierung „zu dienen“ um das „oder zu dienen bestimmt sind“ in neueren Landesstraßengesetzen. Und weiter: „Damit soll (bezüglich der Zweckbestimmung der Straßen; M.W.) einer verbreiteten Rechtsprechung entgegengewirkt werden, die bei der Straßenklassifizierung von einer gebundenen Entscheidung ausgegangen war.“

Ein beispielhafter Vergleich der Kreisstraßen in Sachsen-Anhalt und Thüringen veranschaulicht die Abgrenzungsproblematik. Das StrG LSA und das Thür StrG definieren Kreisstraßen mit den gleichen Worten, sieht man einmal von der unbedeutenden Ergänzung „überwiegend“ ab (vgl. Kodal et al. 1995, 247). Die räumliche Struktur und die administrative Gliederung der beiden Länder sind relativ ähnlich, jedoch zeigen sich bei der Länge der Kreisstraßen große Unterschiede.

Tabelle 3: Vergleich Kreisstraßen in Sachsen-Anhalt und Thüringen

	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Länge der Kreisstraßen in km	4436	2431
Länge der Landesstraßen in km	3827	5648
Einwohner in Mio.	2,66	2,45
Fläche in km²	20.447	16.172
Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte	24	23
Anzahl der Gemeinden	1298	1018

Quellen: BMVBW, Stand 01.01.2000; Presse- und Informationsamt der Landesregierung LSA, Februar 2000; www.thüringen.de, 02.01.2001

Die im Vergleich zu Thüringen geringe Kreisstraßenlänge bei annähernd gleicher Länge überörtlicher Straßen der beiden Bundesländer findet ihre unmittelbare Ursache im unterschiedlichen Umgang mit den „Landstraßen 2. Ordnung“ (LIIO) nach früherem DDR-Recht. Bei der Neuklassifizierung ordnete Thüringen alle LIIO als Landesstraßen ein. Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg handelten entsprechend, jedoch ergänzt um den Zusatz innerhalb von zwei Jahren eine Überprüfung vorzunehmen. Sachsen-Anhalt und Sachsen stufen die LIIO als Kreisstraßen ein. In Bezug auf die Gesamtlängenverhältnisse der Straßen beinhaltet auch die vom Land Sachsen-Anhalt gestartete Umstufungsoffensive keine grundlegenden Veränderungen, sondern zielt auf eine Umstrukturierung des Straßennetzes ab (Pressemitteilung des MWV vom 07.11.2000).

Nutzungsinteressen als Wesensmerkmale

Die bisherige Einteilung bestimmt für jede öffentliche Straßenverbindung einen Verkehrsbeziehung, der Baulast und Finanzierung folgen. Aber ganz selbstverständlich findet auf allen Straßen Verkehr jeder Relation statt. Die Überlagerung unterschiedlicher Verkehrszwecke des Fern-, Regional- und Nahverkehrs ist vollkommen unschädlich. Darin besteht einer der großen Vorteile des Systems Straße, auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Die hohe Flexibilität der Straße gegenüber anderen Verkehrsträgern basiert auf ihrer Netzcharakteristik, die differenziert und feingliedrig sämtliche Siedlungen anbindet.

Für den Verkehrsteilnehmer ist die Baulast einer Straße vollkommen irrelevant, zumal sich daraus nahezu keine verlässlichen Schlüsse auf die bauliche Ausgestaltung der Infrastruktur ergeben, sieht man einmal von den Autobahnen ab. Beispielsweise sehen Bundesstraßen wie die B 1, B 6, B 91 an verschiedenen Stellen in der Bundesrepublik vollkommen anders aus, weil sie in sinnvoller Weise den jeweiligen Verkehrsbedürfnissen anzupassen sind. Einheitlichkeit wäre auch überhaupt kein Ziel. Selbst verkehrsordnerische Vorfahrtsregelungen an Kreuzungen verweisen nicht zwingend auf den Verlauf der höchstklassifizierten Straße.

Der Zweck von Straßen aus Sicht der Nutzer kennzeichnet sich sehr viel deutlicher in der Beziehung zu den anliegenden Grundstücken. Innerhalb eines Siedlungsbereichs besteht der verkehrstechnische Sinn von Straßen vordergründig in der Erschließung von Grundstücken. Gleichzeitig sind es die öffentlichen Freiräume inmitten der Bebauung. Außerorts spielt die Erschließung von Grundstücken eine untergeordnete Rolle und die Verbindungsfunktion der Siedlungsbereiche untereinander wird zum entscheidenden Merkmal. Daraus folgt die Einteilung:

Innerortsstraßen = Erschließungsstraßen

Außerortsstraßen = Verbindungsstraßen

Entsprechend dieser funktionalen Gliederung sollte auch die Verantwortung für die Straßen strukturiert werden. Für die Innerortsstraßen kommen logischerweise nur die Städte und Gemeinden selbst in Frage. Gemäß den Zielen von Subsidiarität und räumlicher Integration bieten sich als zuständige Verwaltungsebene für die Außerortsstraßen die Landkreise an. Diese Einteilung nach klar unterscheidbaren Nutzungszwecken sollte an die Stelle der Kategorisierung nach der Baulastverteilung in Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen treten.

Ein Hinweis in diesem Sinne findet sich auch bei Kodal et al. (1995, 243): „Neben den bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Straßengruppen hätte eine einzige weitere Gruppe der ‚übrigen‘, weder bei den Bundesfernstraßen erfaßten noch zu den Straßen

des örtlichen Verkehrs zu rechnenden Straßen genügt; eine materielle Begriffsbestimmung für eine solche ‚Restgruppe‘ wäre entbehrlich gewesen.“

Konsequent wäre selbstverständlich die Ausdehnung auf alle Straßen unter Einbeziehung der Bundesfernstraßen. Bezüglich der zwischenörtlichen Verbindungsfunktion weisen sie keine wesentlich anderen Eigenschaften auf. Dazu sind die Landesstraßengesetze jedoch nicht in der Lage. Das Grundgesetz regelt die Besitzverhältnisse in Art. 90, Abs. 1: „Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen.“ und ergänzt aber in Abs. 2 „Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.“

Die Entscheidung, welche Institution auf Landesebene Kompetenzen der Verwaltung von Bundesfernstraßen wahrnimmt, treffen die einzelnen Bundesländer in speziellen Zuständigkeitsverordnungen zum Vollzug des FStrG oder im Landesstraßengesetz selbst. Die differenzierten Ausführungen gibt der Kommentar zum FStrG von Marschall et al. (1998, 973ff) wieder. Es steht jedem Land offen und wird auch unterschiedlich gehandhabt. Beispielsweise verwalteten in Nordrhein-Westfalen bis Ende 2000 die beiden kommunalen Landschaftsverbände die Bundesstraßen in ihrem Gebiet. Somit sollte es ohne weiteres möglich sein, die Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen durch Landkreise und Gemeinden wahrnehmen zu lassen, wenn ein Land kommunale Selbstverwaltungskörperschaften als geeignet ansieht und in seinem Kompetenzbereich dazu bestimmt.

Problematisch bleibt in diesem Fall das Weisungsrecht des Bundes, welches recht weit ausgelegt wird. Marschall et al. (1998, 735) versuchen klarzustellen: „So ist z.B. der BMV nach Art. 85 Abs. 3 GG befugt, die Weisung zu erteilen, eine Bundesstraße abzustufen, wenn die Voraussetzungen nach FStrG § 3 Abs.1 weggefallen sind (FStrG § 2 Abs. 4) und ein Land sich weigert, die Abstufung vorzunehmen, Vom Weisungsrecht können auch technische Vorgänge (z.B. der Querschnitt einer Bundesautobahn oder die Frage der Notwendigkeit einer Anschlußstelle im Zuge einer Bundesautobahn) erfaßt werden, weil sie mit Bau oder Unterhaltung der Bundesfernstraßen (FStrG § 3 Abs. 1) zusammenhängen“. Hinsichtlich des einseitigen Abstufungsansinnens widerspricht klar das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 03.07.2000 (Az.: BVerfG, 2 BvG 1/96) der gewünschten Weisungsbefugnis. Auch in Bezug auf technische Aspekte, wie Breite und Vernetzung von Straßen finden sich ausreichend Argumente in den formulierten Zielen, um die räumliche und verkehrliche Integration aus regionalen Gesichtspunkten zu rechtfertigen.

Finanzierung über Entgelte vornehmen

Regelungen zur Baulastträgerschaft von Straßen sind nach der heutigen Ökonomie des Straßenverkehrs mit enormen Kostenverlagerungen zwischen den Gebietskörperschaften verbunden. Die Brisanz in Bezug auf Entscheidungen gegen den Willen der Kommunalpolitik führt nicht selten dazu, sie möglichst zu umgehen oder hinauszuschieben. Kodal et al. (1995, 235) meinen sogar, „daß entgegen den Straßengesetzen, nach denen Umstufungen allein nach der Verkehrsbedeutung stattzufinden haben, im ‚politischen Bewußtsein‘ der beteiligten Trägerkörperschaften die Verteilung der Straßenbaulasten die ausschlaggebende Rolle spielen.“ Obwohl die Eröffnungen neuer Straßenverbindungen ein ausgesprochen positives Image verströmen, besteht ein allgemeines Bestreben, die Straßenbaulast zu verringern, wie die Diskussionen um die Abstufung der Bundesstraßen und die Einstufung der nach früherem DDR-Recht betrieblich-öffentlichen (Landwirtschafts-) Straßen beweisen.

Die, dem derzeitigen System geschuldeten, verzweifelten Verweise auf Verkehrsanteile (vgl. z.B. Pällmann-Kommission 2000, 45), welcher Fern-, Nah- oder sonstigen Relation auch immer, wären völlig hinfällig, wenn die entstehenden Kosten gedeckt würden und die Einnahmen den Straßenbaulastträgern zufließen. Dabei ist die heutige Situation Ursache der Schwierigkeiten, weil durch Verschleierung von Kosten keine qualifizierte Zurechnung auf die Nutzer erfolgen kann. Der Besitz von Straßen durch die bürgerliche Gesellschaft einer Kommune ist im heutigen System nur schwer als Reichtum zu interpretieren. Es wird nicht erkannt, dass aus den zukünftigen Entgelten ansehnliche Rendite zu erwirtschaften ist.

Pällmann-Kommission und Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim BMVBW argumentieren in grundsätzlicher Einigkeit für die Einführung von Benutzungsabgaben. Die, weiter vorne vorgetragene, konsequente Fortführung der Gedanken verlangt aus ökonomischen Gründen die Installation marktwirtschaftlich wirksamer Nachfragemechanismen für Kfz-Verkehr. Bisher verkümmerte der gewünschte Gestaltungswille der Aufgabenträger unter der Last der Kosten. Die Gestaltung der Straßen muss sich den räumlichen Anforderungen von Siedlung und Landschaft anpassen. Schon allein weil diese nicht von überregionalen Behörden geleistet werden kann und sollte, muss demzufolge die Finanzierung entsprechen gelöst werden.

Wie unter der Zielstellung „Mobilität verbessern“ erläutert, besteht Optimierung von Transportvorgängen wesentlich in der Koordination von Raum- und Verkehrsstrukturen. Für diese komplexen Abstimmungen müssen geeignete Ebenen gefunden werden. Innerorts kommt niemand anderes als die lokale Gebietskörperschaft in Frage. Außerorts scheinen die Landkreise aus ihrem Interesse für regionale Verflechtungen z.B. für Wirtschaftskreisläufe und Landschaftszusammenhänge geeignet.

Integrierte Planung innerörtlicher Nutzungsanforderungen

Eine bedeutende Änderung betrifft die Zuständigkeit für Straßen innerhalb von Siedlungsbereichen. Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen sollten von den lokalen Gebietskörperschaften in Eigenverantwortung verwaltet werden. In Sachsen-Anhalt bieten sich die Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften dafür an.

Innerortsstraßen dienen vielfältigen Anforderungen, die im Kontext von Bebauung an sie gestellt werden. Für die Bewältigung des Zielkonflikts zwischen Transportfunktion und Aufenthaltsfunktion müssen die konkurrierenden Interessen auf gleicher Ebene nebeneinander stehen. Die lokale Ebene bietet die Chance ausgewogener Kompromisse zwischen den Ansprüchen an die öffentlichen Räume. Weiterhin ist bereits auf der Ebene der Städte und Gemeinden ein erheblicher Anteil der Mobilitätsbedürfnisse zu befriedigen. Systemimmanent stuft eine eigenständige und überregionale Verwaltung für Straßeninfrastruktur stets die Förderung der Kfz-Verkehrs wichtiger ein, als die Verbesserung der Mobilität insgesamt.

Die Argumentation, warum innerörtliche Straßenzüge, die an Verbindungsstraßen anknüpfen von anderen als den lokalen Gebietskörperschaften verwaltet und gestaltet werden sollen, stützt sich regelmäßig auf die angeblich nicht vorhandene Finanz- und Verwaltungskraft der Gemeinden. Unter heutigen Bedingungen entpuppt sich die Finanzierung als ein reines Verteilungsproblem, da die Kosten der Straßeninfrastruktur sowie so getragen werden. Die geforderten Marktmechanismen würden die undurchsichtigen Kostenverschleierungen offensichtlich werden lassen. Auch ohne die notwendigen Wirkungen von Kostengerechtigkeit im Verkehr könnten die Kommunen durch Umschichtung der Mittel in die Lage versetzt werden, ihre Planungshoheit wahrzunehmen.

Das Grundgesetz garantiert in Art. 28, Abs. 2: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“ Die kommunale Planungshoheit und Selbstverwaltungsgarantie muss selbstverständlich auch für die Gestaltung der öffentlichen Räume umfassend gelten. Die örtliche Gemeinschaft hat zu bestimmen, in welcher Ausprägung überörtliche Rechte wahrgenommen werden dürfen.

Für Bundesfernstraßen stellt der Kommentar (Marschall et al. 1998, 136f) fest: „Man ist davon ausgegangen, daß in den größeren Gemeinden die Ortsdurchfahrten vorzugsweise auch dem gemeindlichen Verkehr dienen, so daß die gemeindlichen Interessen vorwiegen. Dazu kommt, daß in diesen Gemeinden die öffentlichen Straßen auch für die Aufnahme von gemeindlichen Versorgungsleitungen, Straßenbahnen, Kanalisation dienen müssen und es nicht ratsam erschien, örtliche und überörtliche Belange durch verschiedene Träger behandeln zu lassen.“ Und weiter: „Diese Regelung entspricht im Ergebnis auch dem Subsidiaritätsprinzip.“ Selbstverständlich gelten die Ausführungen zu örtlichen Belangen und dem Subsidiaritätsprinzip für alle Gemeinden, auch für die Kleineren.

Sofern sich die Verwaltungskraft anhand der Größe von Kommunen bestimmen lässt, muss insbesondere der Umfang der tatsächlich anfallenden Aufgaben Berücksichtigung finden. Oft genug erweist sich die Erledigung von Serviceleistungen durch Private als kostengünstiger, weil flexibler zu disponieren. Darunter fallen nicht hoheitliche Tätigkeiten, wie beispielsweise Winterdienst, Straßenreinigung, Instandsetzung und Aufstellung von Sicherheitseinrichtungen.

Tabelle 4: Straßenbaulast von Landes- (bzw. Staats-) und Kreisstraßen in Ortsdurchfahrten einiger Länder

Straßenbaulast in Ortsdurchfahrten	Pflicht für Gemeinden mit Einwohnerzahl größer als:	Wahlrecht für Gemeinden mit Einwohnerzahl größer als:
Bayern	25.000	besteht nicht
Baden-Württemberg	30.000	besteht nicht
Thüringen	30.000	besteht nicht
Sachsen	30.000	10.000
Brandenburg	50.000	10.000
Mecklenburg-Vorpommern	50.000	10.000
Sachsen-Anhalt	50.000	25.000
Nordrhein-Westfalen	80.000	50.000
<i>zum Vergleich für Bundesstr.:</i>		
<i>Reichsstraßengesetz</i>	<i>6000</i>	<i>bestand nicht</i>
<i>FStrG (erste Fassung)</i>	<i>9000</i>	<i>bestand nicht</i>
<i>FStrG (spätere Fassung)</i>	<i>50.000</i>	<i>bestand nicht</i>
<i>FStrG (aktuell)</i>	<i>80.000</i>	<i>50.000</i>

Quellen: Straßengesetze der Länder; FStrG; Marschall et al. 1998

Ausgehend von der räumlichen Struktur Sachsen-Anhalts, die vorwiegend von mittel- und kleinstädtischen Siedlungen geprägt wird, liegen die Grenzwerte für die Übernahme der Straßenbaulast in Ortsdurchfahrten vergleichsweise hoch (Tab. 4). Außer den drei großen Städten Magdeburg, Halle und Dessau fällt Wittenberg die Pflicht zur Straßenbaulast in Ortsdurchfahrten von Landesstraßen und Kreisstraßen zu. Von der Möglichkeit zur freiwilligen Übernahme der Straßenbaulast hat nur eine von 14 Städten mit mehr als 25.000 Einwohnern Gebrauch gemacht. Bedingt durch die Finanznot scheint der Gestaltungswille der Gemeinden für die öffentlichen Räume recht gering ausgeprägt. Auch von Seiten des Landes ist kein gesteigertes Interesse erkennbar, dahingehende Bemühungen zu fördern und zu unterstützen.

Im Rahmen der geplanten Kommunalreform werden effektivere Strukturen durch Vergrößerung der unteren Verwaltungseinheiten des Landes Sachsen-Anhalt angestrebt. Zukünftig sollten Einheitsgemeinden mindestens 7.000 und Verwaltungsgemeinschaften mindestens 10.000 Einwohner aufweisen (Landesregierung Sachsen-Anhalt o. J., 22ff). In Anbetracht der Vergleichszahlen in anderen Ländern können Gebietskörperschaften dieser Größenordnung als ausreichend befähigt betrachtet werden, um die Aufgaben der Verwaltung von Straßen wahrzunehmen.

In Nordrhein-Westfalen lassen sich immerhin Bestrebungen erkennen, die auf stärkere Einbeziehung der lokalen Verantwortungsebene abzielen. Im StrWG NW § 56 Abs. 3 heißt es: „Die Gemeinden, die Kreise und die ... für die Landesstraßen zuständigen Straßenbaubehörden können gegen Ersatz der entstehenden Kosten Vereinbarungen über die Übertragung von Verwaltung und Unterhaltung einschließlich des Um- und Ausbaues der Straßen treffen, für die sie die Aufgaben des Trägers der Straßenbaulast wahrnehmen.“ Soweit hier schon die Finanzierung der Übernahmen der Ortsdurchfahrten für die Gemeinden gesichert scheint, unterliegt die örtliche Gestaltungsfreiheit weiterhin den Hemmnissen der Weisungsbefugnis überörtlicher Behörden und lässt das Interesse der Gemeinden erheblich absinken. Deshalb machen die Gemeinden davon keinen umfassenden Gebrauch.

Im eigenen Aufgabenbereich sind die lokalen Gebietskörperschaften gefordert, konzeptionelle Überlegungen zur abgestimmten Entwicklung von Bau- und Verkehrsstrukturen anzustellen. Darin liegen die größten Potentiale, den Verkehrsaufwand zu reduzieren. Integrierte Verkehrsplanung bedeutet gleichberechtigtes und unmittelbares Zusammenwirken der Bereiche Tiefbau, Hochbau und Freiraumgestaltung. Die Gestaltung der Innerortsstraßen unterstützt angepasstes Verhalten des Kfz-Verkehrs. In der baulichen Ausprägung sollte ein klares Straßensystem entstehen, mit erschließenden Hauptstraßen, die zumeist Tempo 50 ermöglichen und einem Nebennetz, in dem flächendeckend Tempo 30 mit all seinen verkehrsordnerischen Auswirkungen gilt.

Die Abgrenzung zwischen Innerortsstraßen und den Außerortsstraßen, welche die Siedlungen verbinden, muss stärker die wahrnehmbaren Merkmale des Umfeldes berücksichtigen. Das Auseinanderfallen von Straßenverkehrsrecht und Straßenwegerecht wird an diesem bedeutenden Punkt offensichtlich und zieht fatale Folgen für die Straßengestaltung nach sich. „Geschlossene Ortslage“ im Sinne des Wegerechts bezieht sich auf die Erschließungsfunktion der anliegenden Grundstücke oder mehrfache Verknüpfungsfunktion für das Ortsstraßennetz. Die exakten Definition ist in den Ortsdurchfahrten-Richtlinien des Bundes bestimmt. Der verkehrsrechtliche Begriff der „geschlossenen Ortschaft“ stammt aus der StVO. Dieser kennt darüber hinaus ein Interesse auf, an das Straßenumfeld, angepasstes Verhalten der Verkehrsteilnehmer. Logischerweise müssen bauliche Maßnahmen das Fahren siedlungsverträglicher Geschwindigkeiten und die erhöhte Aufmerksamkeit für das Umfeld entscheidend veranlassen. Weil auf

Seiten der gemeindlichen Baulastträger für die Innerortsstraßen ein höheres Bestreben nach physischer Ausformulierung der Ortseingangssituationen unterstellt werden kann, muss sich dort die verantwortliche Kompetenz wiederfinden. (siehe Abb. 11 und 19)

Straßen zur Entlastung sensibler Siedlungsbereiche

Umgehungsstraßen, die anbaufrei als Hochgeschwindigkeitsstrecken um die Siedlungen herum gebaut werden, besitzen weder den Charakter von Erschließungs- noch von Verbindungsstraßen. Darin zeigt sich auch ihr offensichtliches Dilemma. Eigentlicher Sinn sollte die Entlastung enger und hochsensibler Siedlungskerne von großen Kfz-Verkehrsmengen sein. In ihrer heutigen Ausgestaltung schaffen die Umgehungsstraßen eher neue Barrieren, die bebaute Bereiche vom umgebenden Freiraum abtrennen und eine Wachstumsentwicklung der Siedlungen langfristig verhindern. Zur Entlastung von Siedlungskernen sollten Straßen in weniger sensible Bebauungsbereiche integriert werden und die Erschließung anliegender Grundstücke ermöglichen. Bei großen Verkehrsmengen wäre die Nutzung als Gewerbegebieterschließung am besten zu realisieren (vgl. BUND, 1994).

Die Vision flächendeckend nennenswerte Durchgangsverkehre auf Umgehungsstraßen „auszusperren“, wie es die angedachten Halb- und Dreiviertelringe um viele Städte Sachsen-Anhalts aufzeigen (LAS 1999 und siehe Kap. 2.1), muss sicherlich allein aus Kostengründen eine Wunschvorstellung bleiben. Außerdem würden die verbesserten Bedingungen des Kfz-Verkehrs logischerweise eine Gesamtsteigerung des Verkehrsaufkommens herbeiführen, die den Verkehrsdruck auf die belasteten Zentren absolut steigert und ihre Wirkung damit verfehlt. Die Benutzung von Ortsumfahrungen bedeutet oftmals höheren Verkehrsaufwand bei gleichzeitiger Senkung des subjektiven Raumwiderstandes, denn es rollt ja (meistens). Dies wird auch durch eine übliche Trassierung für Hochgeschwindigkeit erzeugt, die offensichtlich der Förderung von Fernverkehren dient.

Zusätzlich verliert der Einzelhandel insbesondere in kleineren Orten seine Kundschaft, weil Konsumenten in nächsthöhere Zentren reisen. Die Auswirkungen auf lokale Wirtschaftsstruktur durch Umleitung von Verkehrsströmen sind auch im MWV bekannt (mündliche Auskunft Herr Dr. Heydlauf, MWV). Selbst Lärmschutzargumente sprechen für integrierte Erschließungsstraßen als Umfahrung der Ortsmitte. Eine Untersuchung im Auftrag des UBA sagt aus, dass bei klassischen Umfahrungsstraßen die Zahl der durch Lärm wesentlich gestörten Anwohner kaum abnimmt, sondern die Betroffenheit nur verlagert wird (Diekmann, H. et.al 1990).

Viele Gründe sprechen für die Notwendigkeiten, Ortsumfahrungsstraßen als Aufgabe der Städte und Gemeinden zu betrachten (vgl. Abb. 20 bis 22). Sie erhoffen sich selbst davon den größten Nutzen und sind am ehesten bereit, integrierte Ansätze zu verfolgen. Die gleichzeitige Verwendung als Erschließung hätte hohe Priorität. Aufgrund der Kostenproblematik würden Gemeinden in der Regel die kürzeste, weil sparsamste Variante umsetzen. Einen Ansatz kennt das Bayerische Straßen- und Wegegesetz in der Fassung von 1975 in Form einer Kostenbeteiligung der Gemeinden, soweit sie von Durchgangsverkehr entlastet werden (vgl. Sieder/ Zeitler 1972 und 1975).

Verantwortung für Außerorts bei den Landkreisen

Als Verwaltungsträger für die Außerortstraßen kämen neben den Landkreisen auch das Land selbst mit seinen dezentralen Straßenbauämtern oder die Gemeinden für ihr Gemeindegebiet in Frage. Gemäß den Zielstellungen integrierter Planung scheidet eine unabhängige Verwaltung für Straßen aus. Mobilität muss integrativ die Wechselwirkung zwischen Verkehrs- und Raumstrukturen berücksichtigen. Außerdem strebt die anstehende Kommunalreform für Sachsen-Anhalt zukünftig ca. zehn Landkreise an. Diese könnten im Sinne von Subsidiarität dann erst recht die Aufgaben der sechs Straßenbauämter und dem Autobahnamt erfüllen. Überörtliche Belange besitzen Bedeutung im Kontext der Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe, unter dem Aspekt landschaftlich-ökologischer Zusammenhänge sowie bei der Abstimmung mit den konkurrierenden Angeboten des Öffentlichen Verkehrs. Diese sprechen für die Ebene der Landkreise und gegen die unterste Hierarchiestufe der Gemeinde.

Die Gliederung der Verbindungsstraßen zwischen den Siedlungen in regionale statt hierarchische Netzverantwortungen lässt eine höhere Wirtschaftlichkeit des Betriebes erwarten. Bei Aufgaben des Winterdienstes und der Straßenunterhaltung erlauben kürzere Anfahrtswege eine effizientere Logistik der Maschinen und Arbeitskräfte, als wenn jede Straßenmeisterei für eine andere Straßenkategorie zuständig ist. Außerdem können in zusammenhängenden Teilnetzen die gegenseitigen Beeinflussungen von Straßen mit ähnlichen Verkehrsbeziehungen besser koordiniert werden.

Für eine stärkere Baulastkonzentration bei den Landkreisen sprechen einige weitere Aspekte. Für die Förderung von „Siedlungsstrukturen der kurzen Wege“ wird die straßenrechtliche Abstufung als Chance gesehen, weil durch Abschwächung von Straßenneu- und -ausbauten Raumwiderstände bestehen bleiben (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1999, 101). Im Zusammenhang mit „Überlegungen über eine Reform des gegenwärtigen Straßenwesens“ schreiben Kodal et al. (1995, 43): „Gefordert wird eine Befreiung der Gemeinden von den Baulasten für die Gemeindeverbindungs- und sonstigen Außerortsstraßen durch deren Überführung in die Klasse der Kreisstraßen ...“.

Aus Benutzersicht kann die Verantwortung für die Straßenbaulast als unwichtig betrachtet werden. Für die Außerortsstraßen besitzt die Straßenausprägung Bedeutung und soll sich an die räumlichen Bedingungen der Umgebung und an die Nachfrage der Nutzer anpassen. Für die Festlegung verkehrsrelevanter Standards in Sachen Mengenleistungsfähigkeit auf bestimmten Korridoren eignen sich der Landesentwicklungsplan und die Regionalen Entwicklungspläne. Der beschlossene Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (vgl. MRU 1999) enthält schon einige Anhaltspunkte für die Schaffung eines Vorrangstraßennetzes, welches sich aus Bundesautobahnen und wichtigen Abschnitten der Bundesstraßen zusammensetzt.

Deutlich absehbar wird sich nicht jede Straße nach rein wirtschaftlichen Kriterien rechnen, obwohl sie vielleicht die unentbehrliche Anbindung eines kleinen Siedlungsstandortes darstellt. Immerhin lassen sich daraus Schlüsse auf die Ausbaustandards ziehen (siehe Abb. 13). Gemeinwirtschaftlichkeit erlaubt den Landkreisen Mischkalkulationen bei der Vorhaltung des Verbindungsstraßennetzes unter Einbeziehung der gewinnbringenden und defizitären Streckenabschnitte.

Sofern weitere anbaufreie Verbindungsstraßen notwendig werden sollten, sind verschiedene Effekte zu erwarten: Landkreise können sich zusammenschließen zu Arbeitsgemeinschaften, wie das die Länder für den Bau der heutigen BAB auch schon tun. Da der Wunsch auf Entlastung von Siedlungen bei den Gebietskörperschaften vor Ort am größten sein müsste, wird sich die Anschlussdichte erhöhen und eine wesentlich verbesserte Erschließungswirkung erreicht.

Weiterentwicklung der Straßeninfrastruktur

Über die Notwendigkeit und den Umfang von Straßenneubau und -ausbau zeichnet sich eine zunehmende Diskrepanz zwischen Politik und Straßenplanung ab. Weiter ansteigende Belastungen der öffentlichen Kassen durch Aufwendungen für Straßenbau können kaum noch vertreten werden. Schon in der Vergangenheit führte dies zum Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz, das haushaltsrechtlich bedenklich die Privatvorfianzierung von Straßenbaumaßnahmen zulässt. Bei der Ortsumgehung Gardelegen wurde dieses Gesetz angewandt. Auch die grundsätzlichen Privatisierungsüberlegungen der Pällmann-Kommission sind in erster Linie vor dem Hintergrund einer Sicherstellung der Straßenbaufinanzierung zu sehen. Diese politischen Bestrebungen nach Einsparungen öffentlicher Mittel finden eine Antwort der Straßenplanung beispielsweise im Einleitungssatz des Leitfadens „Schlanker Straßenbau“ Sachsen-Anhalt (Landesregierung, 1999, 2): „Die Forderungen der Allgemeinheit nach Straßenbaumaßnahmen werden auch in den kommenden Jahren weitaus umfangreicher sein als die haushaltsrechtlichen Möglichkeiten.“ Offensichtlich ist Straßenbau ein „Fass ohne Boden“, in das ungebremst weiter investiert werden soll.

Bei der Schaffung der Straßengesetze in den neuen Ländern wurde über die Installation von Landesstraßenbedarfsplänen, die von der Politik zu diskutieren und als Gesetz zu beschließen sind, nachgedacht. In Brandenburg setzte sich diese Initiative durch und wurde in § 43 Bbg StrG verankert. Außerdem steht dort die jährliche Berichtspflicht des zuständigen Ministers festgeschrieben. In Thüringen wurde ein ähnlicher Antrag der SPD-Fraktion abgewiesen (vgl. Blümel/ Pfeil 1993, 4). In Sachsen-Anhalt bemühte sich die Fraktion Bündnis 90/Grüne mit einem dahingehenden Änderungsantrag um das Anliegen der politischen Diskussion und Verantwortung für den Straßenbau, welcher abgelehnt wurde (Drucksache 1/1890 vom 08.10.1992 des Landtags Sachsen-Anhalt).

Die Frage, wie viele Straßen wir brauchen, wird stets einem Glaubensbekenntnis gleichkommen, sofern kein marktwirtschaftliches Rechtsverhältnis zwischen Bereitsteller und Nutzer der Straßen eine Nachfrage quantifizierbar werden lässt. Heutige wissenschaftliche Prognoseversuche „errechnen“ einen Bedarf, für den ein Angebot offeriert wird. Die hier vorgeschlagenen Marktmechanismen bewerten die Effizienz der Infrastruktur unter unumgänglicher Einbeziehung aller internen und externen Kosten. Nur die kalkulierbare Zahlungsbereitschaft der Verbraucher darf die Kapazitätserweiterung der Infrastruktur begründen. Neuinvestitionen rechtfertigen sich durch die Erwartung einer ausreichenden Kapitalmarktrendite bei Vollkostenrechnung. Bei der Vermarktung vorhandener Infrastruktur müssen Knappheiten und freie Kapazitäten in die Preisbildung einfließen, um Leerstand bzw. Überlastung zu vermeiden.

Voraussichtlich verschiebt sich die zukünftige Bautätigkeit von der Herstellung gänzlich neuer Fernverbindungen und geschwindigkeitssteigernden Maßnahmen hin zur Verbesserung der Vernetzung von Straßen. Mehr Knoten statt mehr Tempo verkürzen die Wegstrecken und reduzieren damit Kosten sowie Belastungen. Beispielsweise wären die deutliche Erhöhung der Anschlussdichte an Autobahnen und die städtebauliche Integration von Straßen in Siedlungsbereichen künftige Aufgaben.

Grundsätzlich müssen bei der Planung von Neu- und Umbaumaßnahmen von Straßen in verschiedenen Stufen ausreichend Beteiligungsmöglichkeiten für betroffene Gebietskörperschaften, Behörden, Verbände und Bürger vorgesehen werden. Die geschaffenen Instrumente der Planfeststellung ermöglichen ihre Einbeziehung. Die Planfeststellungsbehörde (siehe Tab. 2) wird auf Antrag der Baulastträger als ausführende Institution tätig. Sie dient keinesfalls als Diskussionsforum über den Sinn von Verkehr (-sformen), auch wenn ihr diese Aufgabe gern aufgetragen wird. Die gesellschaftliche Rechtfertigung von

Straßenbauprojekten muss an anderer Stelle erfolgen, denn die Planfeststellung selbst übernimmt nur die Abwägung von Interessen Betroffener. Die negativen Auswirkungen massenhaften Kfz-Verkehrs auf die Straßenanwohner eignen sich nicht zur Legitimation weiterer Straßenbauprojekte. Diesbezüglich bietet sich besser die Zahlungsbereitschaft der Verbraucher als adäquate „Bürgerbeteiligung“ an.

Gemäß der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) werden die Planer von Straßeninfrastruktur üblicherweise mit einem bestimmten Prozentsatz der Bausumme entlohnt. Dadurch tritt eine Begünstigung aufwendiger und teurer Bauwerke ein. Denn gerade räumlich und verkehrlich integrierte Lösungen mit dem Ziel sparsamer Straßenbaumaßnahmen erfordern unter Umständen komplexere Betrachtungen und schwierigere Steuerungen. Planungs-, Abstimmungs- und Verwaltungsaufwand werden jedenfalls nicht geringer. Ein Ausweg ist die überschlägige Festlegung eines maximalen Kostenrahmens, der das Honorar erst mal fixiert. Als Anreiz für kostengünstigere Lösungen erhalten die planenden Ingenieure einen Anteil der erzielten Einsparungen. Damit erhöht sich ihr Honorar und der Bauherr verringert trotzdem die Gesamtkosten.

Anpassung sämtlicher Straßenzuständigkeiten an übliche Gebietshierarchien

Im Sinne von Subsidiarität und Eigenverantwortlichkeit sollten die Kommunen die Ordnung des Verkehrsgeschehens im eigenen Wirkungskreis umfassend selbst übernehmen. Zur Einhaltung der gesetzlichen Regelungen sind sie sowieso verpflichtet. Sofern Ansprüche von Privaten vorliegen, steht für deren Durchsetzung der Rechtsweg offen.

In Sachsen-Anhalt beschränkt sich die Straßenaufsicht gemäß StrG LSA § 46, Abs. 1 auf die Rechtsaufsicht gegenüber kommunalen und anderen Baulastträgern. Die Zuständigkeit der Straßenaufsicht regelt die Durchführungsverordnung straßenrechtlicher Vorschriften vom 18.03.1994 und ist der Tabelle 2 zu entnehmen. Die Rechtsaufsicht dient der Sicherstellung des Handelns im Rahmen der gesetzlichen Regelungen. Ein der Fachaufsicht, treffender Zweckmäßigkeit, inbegriffener Ermessensspielraum besteht nicht. Sofern keine fachliche, sondern nur eine juristische Beurteilung notwendig ist, muss die Autonomie des Rechtsinstituts Straßenaufsicht hinterfragt werden.

Kodal et al. (1995, 389) schreiben: „Zur Unterscheidung von der allgemeinen Kommunal- aufsicht könnte man die Straßenaufsicht als ‚Sonderaufsicht‘ bezeichnen.“ Wozu soll diese Sonderstellung dienen, außer einen zentralen Durchgriff auf die kommunalen Gestaltungsspielräume zu gewährleisten? Straßenaufsicht sollte nicht als Spezialfall unter Entmachtung der üblichen Zuständigkeiten behandelt werden. Die juristischen Mittel und Wege der Kommunal- aufsichtsbehörden sichern die Ausübung der Kontrolle im Rahmen der bewährten Gebietshierarchien: Land durch Fachministerien und Landes- verwaltungsamt bzw. Regierungspräsidien gegenüber den Kreisen; die Landkreise wiederum gegenüber ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

Von der Straßenaufsicht werden auch Aufgaben überwacht, die sich für die Träger der Straßenbaulast aus StVG und StVO entsprechend den Anordnungen der Straßen- verkehrsbehörden ergeben. Dazu gehören Beschaffung, Unterhaltung und Erneuerung von Verkehrszeichen und -einrichtungen. Die Kreise fungieren gemäß Landkreisordnung LSA als untere Straßenverkehrsbehörde, wobei sie fachlich den Regierungspräsidien, d.h. dem Land, direkt unterstehen und nur die Dienstaufsicht innerhalb der Kreis- verwaltung ausgeübt wird.

Die ordnungsrechtliche Vorgabe eines normierten Repertoire an Verkehrszeichen und -einrichtungen auf Bundesebene ergibt sich aus sinnfälligen Gründen der Wieder-

erkennbarkeit. Ihre Anwendung im Rahmen der Verkehrslenkung unterstützt oder torpediert die Interessen der kommunalen Planung und muss deshalb im Einklang mit den baulichen Lösungen auf gleicher Ebene festgelegt werden. Hinweise auf die sachlich richtige Anwendung können als breit genug veröffentlicht angesehen werden. Straßenverkehrsbehörden folgen ihrer Zweckbestimmung der Wahrung von „Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs“ im Sinne der einseitigen und gezielten Bevorrechtigung des Kfz-Verkehrs. Aufgrund ihrer Wesensstruktur sind sie weder bemüht noch in der Lage, Ziele der räumlichen Integration in Form städtebaulicher oder landschaftlicher Aspekte ausreichend zu berücksichtigen. Daraus folgt die Notwendigkeit, hoheitliche Aufgaben der Verkehrsordnung ebenfalls zu kommunalisieren. Maßnahmen der Verkehrslenkung gehören selbstverständlich zum eigenen Wirkungskreis von Gebietskörperschaften über ihren Zuständigkeitsbereich. Im Rahmen der „normalen“ Aufsichtswege kann ihre rechtmäßige Überprüfung auf Gesetzeskonformität ausreichend sichergestellt werden. Straßenverkehrsbehörden bei den Landkreisen müssen dem innerdienstlichen Weisungsrecht des Landrats unterstellt sein. Gemeindeverbände sind befähigt, selbst die Ordnung des Verkehrs vorzunehmen.

4.3 Technische Standards

4.3.1 Straßengestaltung integriert und optimiert

Straßenbau bedeutet in ganz erheblichem Umfang Raumgestaltung. Beste Bedingungen für die Abwicklung des Verkehrs in Sachen Sicherheit, Leichtigkeit und Mengenleistungsfähigkeit ergeben sich aus der Korrespondenz des Umfeldes mit den Verkehrsflächen. Das Land Brandenburg hat sich deshalb für die „Städtebauliche Bemessung“ „vom Rand aus“ entschieden (siehe Abb. 3). Laut Ortsdurchfahrten-Leitfaden (MSWV Brandenburg 2000, 4) gelten als Grundsätze: „Auch sichere Lösungen können städtebaulich verträglich gestaltet werden. In der Regel unterstützt eine ansprechende Gestaltung des städtischen Raumes die Verkehrssicherheit.“ und „Straßennutzer die sich in der Ortsdurchfahrt aufhalten und nicht nur durchfahren, sollen bevorzugt werden.“

Die Begriffsbestimmung Straßenverkehr schließt alle Fortbewegungsarten ein. Neben dem Kfz-Verkehr finden auf den Straßen gleichberechtigt Tätigkeiten der Ortsveränderung in Form des Gehens, Radfahrens oder Wartens auf eine Mitfahrt in Bus und Tram statt. Als öffentliche Räume stehen sie weiterhin anderen Nutzungen offen (siehe Kap. 4.1.1). Die Bilanzierung optimaler Verkehrsverhältnisse erfolgt über die Bedingungen für sämtliche Verkehrsmittel. Eine einseitige Förderung des Kfz-Verkehrs widerspricht diesem Grundsatz, wenn sie quantitative und qualitative Nachteile für andere Fortbewegungsarten hervorruft. Darüber hinaus müssen Verkehrsmittel des Umweltverbundes in ihren geeigneten Einsatzbereichen besonders gefördert werden, weil sie effizienter im Sinne von Siedlungsverträglichkeit sowie Flächenbedarf und Kosten sind und sensibler auf ihr Umfeld reagieren. Straßenbaulastträger sehen es gerne anders, wie der neue Landesbetrieb „Straßen.NRW“ in seiner Pressevorstellung wissen lässt: „Die Kunden, das sind die Autofahrer und das sind die Kommunen.“

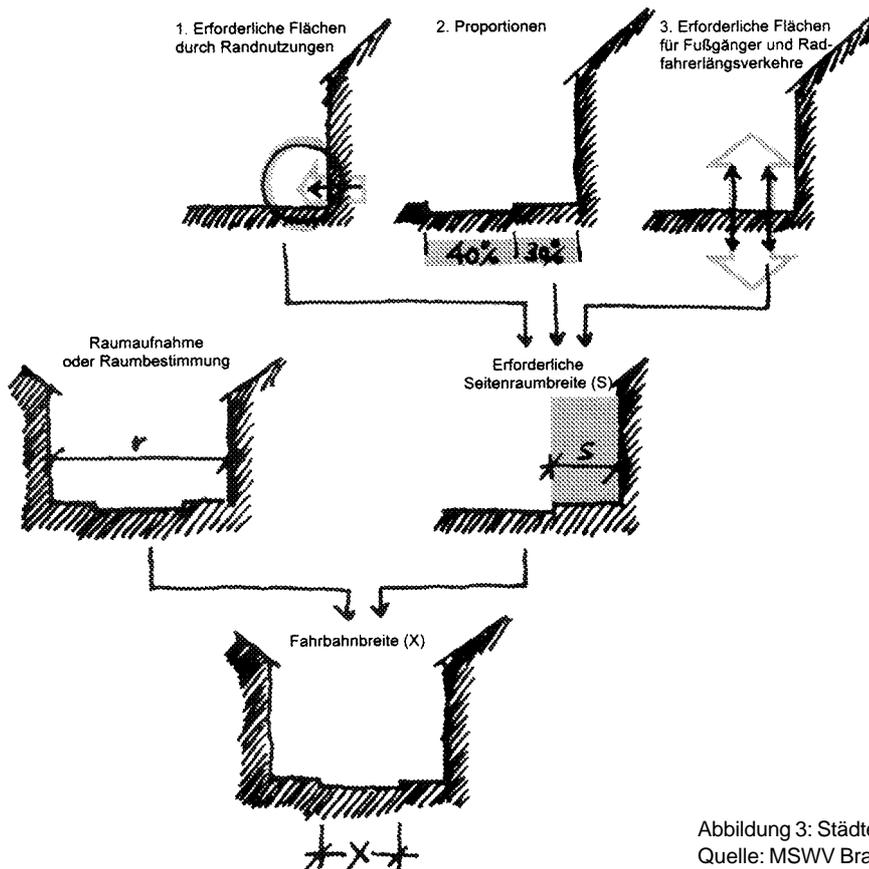


Abbildung 3: Städtebauliche Bemessung
Quelle: MSWV Brandenburg 2000

Sicherheitsaspekte erlangen vor allem im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht Bedeutung. Die Ziele Unfallvermeidung und Minimierung von Gefährdungen der Verkehrsteilnehmer lassen sich jedoch nicht durch üppige Dimensionierung der Ausbaustandards von Straßen erreichen. Vor allem breite, ungegliederte und geradlinige Straßen erzeugen subjektive Sicherheitsempfindungen, die zu überhöhten Fahrgeschwindigkeiten verleiten und damit eine Gefahr darstellen. Gerade die Anpassung an die Umfeldbedingungen des Städtebaus und der Landschaft schafft Sicherheit. Die eindeutige Gestaltung der räumlichen Situation versetzt den Verkehrsteilnehmer in die Lage, Fahrstil und -geschwindigkeit anzupassen. Deshalb sollten Verkehrsordnung und bauliche Ordnung (des Umfeldes) integriert in einer Hand liegen.

Abstrakte und allgemeingültige Festlegungen, wann eine Verkehrsanlage sicher oder nicht sicher ist, können von Grenzwerten in Richtlinien schwer geleistet werden. Ansonsten würde die höchste Sicherheit beim Stillstand der Verkehrsteilnehmer erreicht. Wenn Kodal et al. (1995, 815) meinen „Störend wirkt insbesondere jede Sichtbehinderung und jede Ablenkung des fließenden Verkehrs durch bauliche Anlagen sowie jeder Querverkehr an Einmündungen, Zufahrten und Zugängen.“, kann nur auf die ursächliche Funktion der Straßen verwiesen werden, die bekanntlich in der Erschließung der Grundstücke liegt. Potentielle Gefahrenquellen stellen die vielfältigen Nutzungen der Straßen in Siedlungen erst bei unangepassten Geschwindigkeiten dar. Soweit Gefährdungen in direktem Verhältnis zum Verkehrsvolumen ansteigen, muss aus Gründen der Sicherheit die Verringerung des Verkehrsaufwands gefordert werden.

Mit sicherheitsrelevanten Argumenten kann auch keine Notwendigkeit zu flächendeckend einheitlicher Streckencharakteristik begründet werden. Die Verkehrswirklichkeit konfrontiert die Kfz-Lenker auf ein und derselben Fahrt ganz selbstverständlich mit wechselnden

Straßensituationen. Eine flexible Anpassung an unterschiedliche Standards wird von ihnen ständig verlangt. Veränderungen der Straßenausprägung und -dimensionierung sind unschädlich, sofern sie nicht unvermittelt und unvermutet eintreten. Insbesondere die Vermittlung steht in engem Zusammenhang mit dem gebauten oder natürlichen Umfeld. Optische Einengungen durch Gebäude oder Bäume sind deutliche Merkmale für die Erfordernisse angepasster Geschwindigkeit.

Geringste Behinderung der Verkehrsteilnehmer beinhaltet die Forderung nach Leichtigkeit des Verkehrs. Dies gilt wiederum für alle Fortbewegungsarten gleichermaßen. Aufgrund der konkurrierenden Ansprüche und der gegenseitigen Behinderungen bei zunehmender Anzahl der Verkehrsteilnehmer muss ein vertretbares Optimum gefunden werden. Dieses ist jedenfalls nicht durch einseitige Erhöhung der Flüssigkeit des Kfz-Verkehrs erreicht, sofern daraus höhere Fahrgeschwindigkeiten resultieren. Verbesserungen der Leichtigkeit müssen an das Umfeld angepasst erfolgen, um Gefährdungen zu vermeiden. Ansprüche nach schnellem Dahinfließen des Kfz-Stroms wären eine Fehlinterpretation. Der Versuch, Stauungen am Übergang von dispersen zu dichten Baustrukturen aus Gründen der Leichtigkeit im Sinne von Flüssigkeit des Kfz-Stroms zu bekämpfen, muss fehlschlagen und sollte besser durch aktives Staumanagement im Interesse minimaler Schädigungen gesteuert werden. Insgesamt lassen sich aus den Forderungen nach leichtem und sicherem Verkehrsfluss eher die Notwendigkeiten zur Verstetigung und Angleichung der Fahrdynamiken der Kfz ableiten. Allgemeine Tempolimits auf den Straßen und fahrzeugseitige Vereinheitlichung von Beschleunigungen würden hohe Berechenbarkeit sicherstellen und effizienten Straßenbau zulassen.

Neben der Sicherheit und der Leichtigkeit ergibt sich auch unter dem Aspekt Leistungsfähigkeit keine Notwendigkeit zu hohen Geschwindigkeiten, sondern verlangt vielmehr nach Tempolimits und Überholverböten. Die Leistungsfähigkeit von Straßen im Sinne der Bewältigung großer Verkehrsmengen ergibt sich vor allem aus den tatsächlichen Geschwindigkeiten und der Ausbildung der Knotenpunkte. Die höchste Mengenleistungsfähigkeit besitzt eine Straße nicht im Bereich von Geschwindigkeiten jenseits der 100 km/h sondern weit unterhalb (vgl. Petersen/ Schallaböck 1995, 366). Eine Angleichung der Geschwindigkeiten auf Niveau des Stadtverkehrs optimiert minimale Fahrzeugabstände bei größtmöglichem Tempo. Diesen Effekt bewirken beispielsweise hohe Verkehrsdichten auf Autobahnen. An LSA-geregelten, höhengleichen Knoten bestimmt im wesentlichen die Anzahl der Aufstellspuren die Leistungsfähigkeit, während höhenfreie Knoten von den Zeitlücken im bevorrechtigten Fahrzeugstrom abhängig sind. Der enorme Kostenaufwand für letztere dient insbesondere dem Komfort, aber keinesfalls der Leistungsfähigkeit. Auf zweispurigen Straßen gehen vom Überholen erhebliche Unfallrisiken und Störungen des Verkehrsflusses aus, insbesondere mit zunehmender Verkehrsdichte. Ein Überholverbot würde die Verkehrssicherheit maßgeblich erhöhen.

Die Einführung sogenannter Straßensicherheitsaudits (Road Safety Audit) ist derzeit Gegenstand einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe und folgt Beispielen aus den Niederlanden und Dänemark. Durch eine formalisierte Begutachtung analog den obligatorischen Umweltprüfungen sollen Straßenbaumaßnahmen in der Entwurfsphase präventiv auf Verkehrssicherheitsaspekte hin gecheckt werden (vgl. Wegmann/ Schagen 1999). Diese Bestrebungen können nur insoweit begrüßt werden, wie sie nicht aus der Steigerung der Kfz-Geschwindigkeiten die Notwendigkeit ableiten, die Straßen aufwendiger, d.h. breiter und unangepasster an das Umfeld zu dimensionieren. Insbesondere die Sicherheit der ungeschützten Verkehrsteilnehmer sollte primär durch Geschwindigkeitsdämpfung gesteigert werden.

4.3.2 Zentrale Regeln oder Wettbewerb verschiedener Standards

Straßen sollen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genügen, legen FStrG und StrG LSA nahezu gleichlautend fest. Für die Beurteilung dieses Anspruches verweisen Rechtssprechung und Gesetz auf allgemein anerkannte Regeln der Technik. Deren Ausformulierung hat sich die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) zur Aufgabe gemacht. Sie schreibt mit ihren Richtlinien und Empfehlungen die gültigen Straßenbaustandards fest. Vom Bund werden diese Regelwerke als technische Bestimmungen für die Bundesstraßen in Form der „Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau“ (ARS) des BMVBW eingeführt und normalerweise auch von den Ländern für ihre Straßenbauverwaltungen für verbindlich erklärt. Ebenso nehmen Förderrichtlinien und Bauvorschriften Bezug darauf. Somit erlangen sie nahezu Gesetzeskraft.

Die Organisations- und Mitgliederstruktur der FGSV kennzeichnen den Verein deutlich als eine Interessenlobby für mehr und üppigeren Straßenbau. Seine sektoral straßenbau- und autoorientierte Ausrichtung fördert Anliegen, die nur unzureichend zur städtebaulichen, landschaftlichen und sozialen Einbindung der Straßeninfrastruktur dienen. Mit verwaltungsbehördlicher Legitimation und staatlicher Förderung wurde eine Monopolstellung der FGSV zementiert, die Innovation und Vielfalt verhindern. In der Konsequenz schlagen sich Brancheninteressen als vermeintlich technische Bedingungen in den Richtlinien und Empfehlungen nieder (vgl. Conradi 1982 und Winning 2000). Besser als die Formulierung von ineffizienten und unangepassten Standardlösungen wäre die Klarstellung von Anforderungen unter bestimmten Gegebenheiten samt Verweisen auf die zu erwartenden Auswirkungen. Als dahingehend positiver Ansatz in der EAHV gilt die Differenzierung des Flächenbedarfs zwischen normaler und verminderter Geschwindigkeit, zumal Flächenknappheiten ein Charakteristikum von urbanen Strukturen darstellen.

Die Ausblendung von Nutzungsanforderungen an Straßen seitens der FGSV hat in Teilbereichen Wirkung gezeigt und Verbände wie den Allgemeinen Deutschen Fahrrad-Club (ADFC), SRL und Fuss e.V. zur Herausgabe von Empfehlungen für die Gestaltung von Fußgänger- und Radfahrerflächen veranlasst. Außerdem behalten sich beispielsweise die Länder Nordrhein-Westfalen und Brandenburg im Gesetz die Schaffung eigener Richtlinien vor. Im StrWG NW § 55 heißt es: „Das für das Straßenwesen zuständige Ministerium kann im Benehmen mit dem für den Städtebau zuständigen Ministerium bautechnische Regelungen für den Bau und die Unterhaltung von Landesstraßen und Kreisstraßen sowie im Einvernehmen mit dem für den Städtebau zuständigen Ministerium bautechnische Regelungen über die Ausgestaltung von Gemeindestraßen im Sinne von § 3 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 einführen. Bautechnische Regelungen gelten als allgemein anerkannte Regeln der Technik.“ Eine ähnliche Regelung kennt das Bbg StrG im § 46. In Form des „OD-Leitfaden Brandenburg“ (MSWV Brandenburg 2000) und der „Brandenburgischen Richtlinie für die Anlage von verkehrssicheren, ortstypischen, anwohnergerechten und kostensparenden Erschließungsstraßen“ (MSWV Brandenburg 1994) wurde davon beispielhaft Gebrauch gemacht. Durch Anerkennung und Hinweise auf unterschiedliche Richtlinien und Empfehlungen sollte das Land Sachsen-Anhalt innovative Lösungen fördern. Ebenso steht es dem Land frei, die Ausformulierung eigener Regelwerke vorzunehmen.

Soweit zentrale Regelungen sowieso nicht praktikabel erscheinen, müssen vielfältige Standards unterschiedliche Sichtweisen einbringen. Die Komplexität von Anforderungen an Stadt und Verkehr führt naturgemäß zur Unvereinbarkeit aller wünschenswerten Vorgaben. Konkurrierende Ansprüche an knappe Flächenressourcen sind auszugleichen.

Darin liegt die Profession des Planens begründet. Planung muss die Verantwortung bekommen, Empfehlungen abzuwägen. Ein integrierter Entwurf berücksichtigt gestalterische und funktionale Anforderungen gleichermaßen. Starre Festlegungen in Richtlinien und Empfehlungen lassen Spielräume vermissen, um durch flexible Handhabung auf lokale Besonderheiten angemessen zu reagieren. Deshalb sollten Gesetze und Förderprogramme nicht in Abhängigkeit von kostenintensiven und überdimensionierten Standards gestellt werden. Wiederum Nordrhein-Westfalen bemüht sich um Ausgewogenheit: StrWG NW § 9, Abs. 2 „Beim Bau und bei der Unterhaltung der Straßen sind die allgemein anerkannten Regeln der Technik, die Belange des Umweltschutzes, des Städtebaus, des öffentlichen Personennahverkehrs, der im Straßenverkehr besonders gefährdeten Personengruppen sowie des Rad- und Fußgängerverkehrs angemessen zu berücksichtigen.“ Insgesamt werden die formulierten Ziele Integration, Subsidiarität und Kosteneffizienz durch individuelle und ortsangepasste Gestaltungen am besten bedient.

Aus juristischer Perspektive wird bei Blümel (1993, 87ff) Eindeutigkeit verlangt, die mangels Homogenität von Raumstrukturen auch im Verkehrsbereich (zum Glück) fehlt: „Die anerkannten Regeln der Technik sind in erster Linie in technischen Regelwerken in Form von Richtlinien niedergelegt, die von der Forschungsgesellschaft ...“ aufgestellt werden. Und weiter: „Es steht den Baulastträgern kein Ermessen zu, ob sie die anerkannten technischen Regelwerke beachten oder nicht.“ Realistischer sieht das BMVBW (2000b, 18) die „Allgemein anerkannten Regeln der Technik“: „Abweichungen von verschiedenen Richtlinien und Empfehlungen können auf unterschiedlichen Erfahrungen, Erkenntnissen, Zielsetzungen und Prioritäten beruhen. Zum Teil liegt es auch daran, dass sie jeweils zu unterschiedlichen Zeitpunkten verfasst worden sind. Keine Norm, Empfehlung oder Richtlinie kann deshalb einen absoluten Geltungsanspruch erheben, sondern muss sich stets der fortschreitenden Entwicklung in Wissenschaft und Technik stellen.“ Ganz in diesem Sinne sind nicht die Standardlösungen von gestern anzuwenden, sondern die heutigen Möglichkeiten der Technik auszuschöpfen, die unter innovativer Konkurrenz von Forschungen hervorgebracht wurden.

4.4 Beispiele für effizienten Bau und Betrieb

4.4.1 Überregionale Straßenverbindung

Aufgabenstellung

Der Neubau von weiträumigen Straßenverbindungen erfolgt heutzutage in der Regel mit Standards, die für deutsche Autobahnen charakteristisch sind. Dabei wird unterstellt, dass nur diese ausreichend leistungsfähig sind und die gewünschte Sicherheit gewährleisten. Hingegen ist offensichtlich, dass die Auslegung der Standards für Extremgeschwindigkeiten erfolgt und das Unfallgeschehen (siehe BAB 14 Halle - Magdeburg) deshalb nicht grundsätzlich positiv bewertet werden kann. Aus Gründen ökonomischer und ökologischer Effizienz wären ganz andere Straßen notwendig.

Neue Fernstraßenverbindungen sollen Verkehre bündeln und die Siedlungen vom Durchgangsverkehr entlasten. Wesentliche Anforderungen sind die Abwicklung großer Verkehrsmengen und die Stetigkeit des Verkehrsflusses, um berechenbare und kurze Reisezeiten zwischen Quelle und Ziel zu garantieren. Daraus werden enorm kostenaufwendige Standards für diese Straßen abgeleitet. Fernstraßen werden durchgängig vier-spurig mit breiten Standstreifen gebaut. Die Gestaltung der Anschlüsse erfolgt flächenverschwendend als halbe Kleeblätter. Charakteristisch sind ebenfalls große Entfernungen zu den Siedlungen und geringe Anschlussdichte an die untergeordneten Straßen.

Integrierte Lösung

Unter Abstimmung von Verkehrsordnung und Trassierungsparametern können ebenso hochleistungsfähige Straßen des Fern- und Regionalverkehrs für weit geringere Kosten und Schäden entstehen. Alle wesentlichen Aspekte der Verkehrssicherheit von Autobahnen, wie Verzicht auf Mitbenutzung der Gegenfahrbahn, keine Linksabbieger, keine Langsam- und Querverkehre werden beibehalten. Tempolimits auf maximal 120 km/h für Pkw und 90 km/h für Lkw erhöhen die Sicherheit weiter. Je nach städtebaulicher und landschaftlicher Verträglichkeit addieren sich wechselnde Streckenstandards, an welche sich der Kfz-Lenker flexibel anpassen kann. Im übrigen bestätigen die erprobten 2+1 Querschnitte diesen Zusammenhang.



Abbildung 4:
Straßenverbindung
Bozen - Meran mit
flächen- und kosten-
reduzierenden Stan-
dards: keine Mittel-
und Standstreifen;
schmale Fahrspuren
für 100 km/h; an
Abfahrten 80 km/h.
Quelle:
Büro v. Winning

Für Verkehrsmengen im Rahmen 20.000 bis 30.000 Kfz/Tag sind zwei Fahrspuren auf Außerortsstraßen ausreichend leistungsfähig. Die zusätzliche dritte und vierte Fahrspur dienen den Pkw zum Überholen langsamer Lkw und verbessern so deren Reisezeiten. Auf Abschnitten mit großen Ingenieurbauwerken wie Brücken oder Tunnel sowie mit umfangreichen Erdbewegungen für Dämme, Einschnitte oder Hangtraversen wären mehr als zwei Fahrspuren schädlich und zu kostenaufwendig. Zusätzlich bewirkt die Anpassung der Trassierungsparameter Kurvenradien und Längsneigung an reduzierte Geschwindigkeiten geringere Landschaftseingriffe. Tempolimit und Verzicht auf „Reserven“ für Extremgeschwindigkeiten erlauben schmalere Fahrbahnquerschnitte. Gleichfalls erfolgt die Ausbildung der Anschlüsse als Parallelrampen an Stelle von flächen- und kostenaufwendigen halben Kleeblättern.



Abbildung 5: Straßenverbindung Bozen - Meran mit häufigen, kurzen und schmalen Parallelrampen; Brücken zweispurig ohne Abbiegeflächen; kleine Schilder.
Quelle: Büro v. Winning

Die Führung der Straße sollte besser ortsnah erfolgen, um große Entlastungswirkungen der Innerortsstraßen zu erzielen. Dafür müssen alle nachgeordneten Straße mit der neuen Strecke ausreichend verknüpft werden und die Anschlussdichte vervielfachen. Übliche Verkehrsmengen liegen in der Größenordnung von innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen und sind nur aufgrund ihrer hohen Geschwindigkeiten so unverträglich für ihr Umfeld. In Ortsrandlage können Lärm- und Abgasbelastung durch Tempolimits auf 60 km/h und einzelne Schutzbauten stark reduziert werden. Ebenso ist in Abwägung mit Reisezeitverlusten die Nutzung als Gewerbegebietserschließung mit höhengleichen Knoten denkbar. Nicht zuletzt sind ortsnahe Trassen auch für effizienten Busverkehr besser geeignet als Autobahnen, weil Busse in den Ortsdurchfahrten anhalten können.

Für den Wirtschaftsverkehr ergeben sich aus den Tempolimits nahezu keine Nachteile. Durch mehr Anschlüsse wird die regionale Verkehrsleistung deutlich verbessert. Nur im Pkw-Fernverkehr müssen Reisezeitverluste gegenüber einer Standardautobahn in Kauf genommen werden, weil keine Höchstgeschwindigkeiten realisierbar sind. Die Sicherheitsgewinne durch niedrigere Geschwindigkeiten, Verstetigung des Verkehrsablaufes durch Überholverbote bei zwei Spuren und stärkere Entlastung der Ortschaften stehen dem gegenüber.

Planungsbeispiel Straßenverbindungen zwischen Südthüringen und Nordbayern

Als konkrete Varianten der A 71 und A 73 wurde das vorgeschlagene Konzept für die Verbindungen Zella-Mehlis – Schweinfurt und Suhl – Coburg geplant. Dafür wurden im topographisch anspruchsvollem Gelände kleinteilig Abschnitte vorhandener Bundesstraßen, Verbreiterungen, neutrassierte Strecken und Ortsumfahrungen aneinander gefügt. Im Ergebnis erzielte die sogenannte „Kleine Lösung“ theoretisch eine Reduktion der Baukosten auf die Hälfte, bei Flächenverbrauch und Immissionen auf zwei Drittel der Autobahn. Die Fernverkehrsleistung läge knapp unter, für regionale Verkehre deutlich über der geplanten Autobahn (vgl. Winning et al. 1999a).

4.4.2 Schmalfahrbahnen in Stadtstraßen

Aufgabenstellung

Innerortsstraßen unterliegen vielfältigen Nutzungsansprüchen auf begrenztem Raum. Die Ziele städtische Dichte, Nahmobilität, Aufenthaltsqualität und Verkehrsentlastung erfordern insgesamt flächensparende Fahrbereiche. Raumgewinne kommen insbesondere den Nutzungen Gehen, Andienen und Parken, Geschäftsauslagen und Kinderspiel, Aufenthalt, Baustelle, Stadtgrün, Warten an der Haltestelle usw. zugute. Städtebauliche Vorteile schmalerer Fahrgassen ergeben sich durch das Eingehen auf Raumfolgen von Straßenzügen durch Platzgestaltung, Aufweitungen, Verschwenkungen, Sichtbeziehungen und insbesondere Baumreihen in Randlage oder auf Mittelstreifen.

Straßen mit üblicherweise angewandten Regelquerschnitten besitzen enormes Aufwertungspotential durch Verringerung der absoluten Verkehrsfläche. Die Dimensionierung von Städtebau und Straßen nach den fahrdynamischen Bedingungen von Lastzügen unter den Prämissen Komfort und Geschwindigkeit schafft unstädtische Räume und Nachteile für die Verkehrsarten des Umweltverbundes. Außerdem ermöglicht und verführt dies zu Fahrgeschwindigkeiten der Pkw, die überhöht und deshalb gefährlich sind. Die schlichte Befahrbarkeit mit Lastzügen ist optimales Kriterium, um den Erfordernissen des Wirtschaftsverkehrs Rechnung zu tragen.

Anstatt der vollständigen Trennung von Verkehrsarten bietet sich die Integration von Pkw-, Lkw- und Fahrradverkehren unter Berücksichtigung ihrer Verkehrsanteile und ihres spezifischen Breitenbedarfs an. Die räumliche Überlagerung dieser Nutzungen erfährt dabei Unterstützung durch bauliche und verkehrsordnerische Maßnahmen. Schmalfahrbahnen werden nach der Breite von Pkw kalkuliert weil diese bis zu 95 % der Fahrzeuge ausmachen. Der verhältnismäßig geringe Anteil von breiten Lkw-Fahrzeugen muss nicht Bemessungsgröße aller Kfz-Spuren sein. Diese benutzen entweder zwei Richtungsschmalfahrbahnen oder arrangieren sich wahlweise mit dem Radverkehr bzw. dem Gegenverkehr.

Planungsvorschlag Überbreite Fahrspuren in Hauptverkehrsstraßen

Eine ausführliche Praxisuntersuchung der Universität Kaiserslautern existiert für „Einsatzbereiche überbreiter, von Pkw zweistreifig, von Lkw einstreifig befahrbarer Fahrstreifen auf Stadtstraßen“ (Topp et. al. 1986). Gegenüber der Standardausführung vier-spüriger Hauptverkehrsstraßen können bis zu 4 m wertvoller Stadtraum gewonnen werden. Eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit gegenüber üblichen vierstreifigen Straßen wird dort nicht festgestellt. Auch die EAHV (FGSV 1993) schlägt beispielsweise zur Anlage von Mittelstreifen überbreite, einstreifige Richtungsfahrbahnen mit einer Breite zwischen 4,75 m und 5,50 m vor.

Der freiwerdende Stadtraum kann in Form von Mittelstreifen die Querungsmöglichkeiten abseits der Kreuzungen verbessern. Ebenso möglich ist die Verwendung als kombinierter Seitenstreifen zum Längsparken und zur Anlage von Baumalleen. Optische Straßeneinengungen wirken geschwindigkeitsdämpfend und erhöhen somit die Verkehrssicherheit. Nicht zuletzt sollte gerade an Hauptverkehrsstraßen mit großer Einzelhandelsdichte die Verbreiterung der Fußwege erwogen werden. Die Anlage von Radwegen kommt in Betracht, wobei auch auf der Straße das Überholen der Radfahrer durch Lkw ohne Mitnutzung der Gegenfahrbahn möglich wäre. Insbesondere die Anordnung von Schmalfahrbahnen vor Knotenpunkten kann deren Mengenleistungsfähigkeit unter beengten Platzverhältnissen maßgeblich erhöhen, immerhin ohne die Querungszeiten der langsamen Verkehrsteilnehmer zu sehr zu verlängern (vgl. Topp et. al. 1986; FGSV 1993; BM Bau 1986).

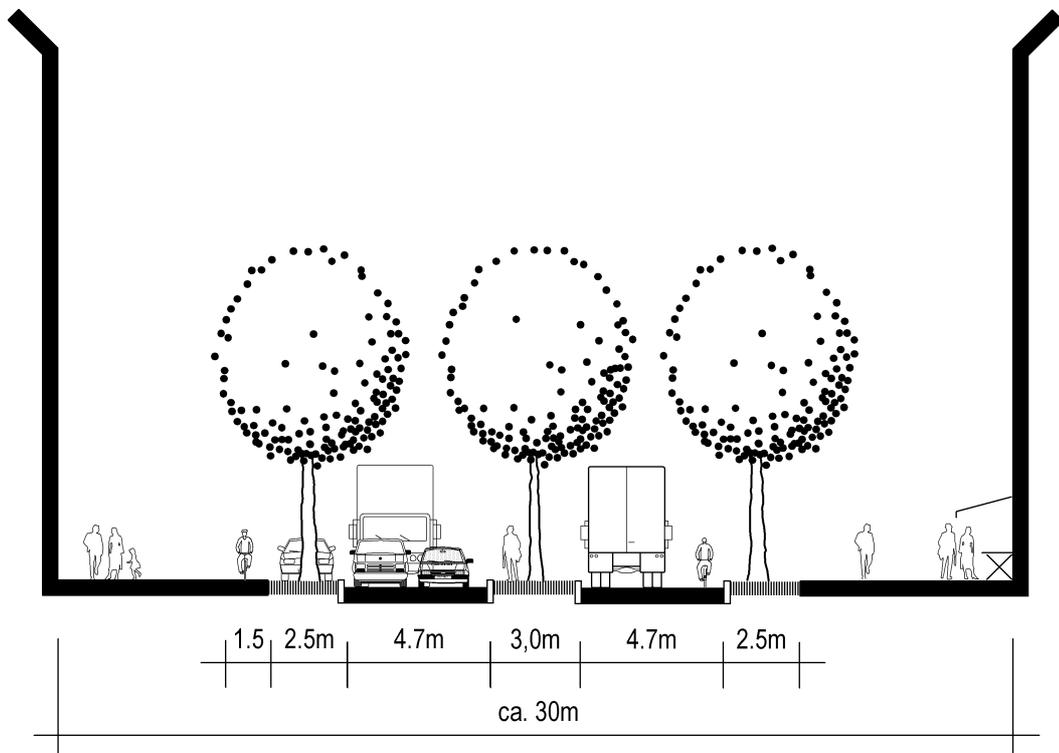


Abbildung 6: Ideenvorschlag Überbreite Fahrspuren, Straßenraumquerschnitt M 1:250
Quelle: eigene Darstellung nach Krug 2000a

Planungsvorschlag Mehrzweckstreifen am Fahrbahnrand in Sammelstraßen

Bei Anwendung des Entwurfsprinzips Schmalfahrbahn werden Hauptfahrgassen für den häufigsten Begegnungsfall zwischen Pkw ausgebildet, so dass dieser ungehindert stattfindet. Dazu addieren sich Mehrzweckstreifen in Randlage, einseitig oder beidseitig. Diese sind gemäß StVO § 46 Abs. 2 Nr. 1g „Schutzstreifen für Radfahrer“ und können bei Bedarf von breiten Lkw befahren werden. Anstatt von Exklusivflächen werden in verträglichem Arrangement teilweise die selben Flächen benutzt. Die Raumgewinne betragen mindestens 2 m gegenüber der Standardlösung mit vollständig separaten Radverkehrsanlagen. Überhaupt wird in beengten Straßenräumen die Anlage von Radverkehrsanlagen so erst möglich, ohne die Breite der Fußwege unnötig zu reduzieren.

Auch die geschwindigkeitsdämpfende Wirkung und damit Lärmreduzierung einer derartig verschmälerten Fahrgasse sollte nicht unterschätzt werden. Die Einengung kann entweder verkehrstechnisch durch Markierung oder baulich mit unterscheidbaren Oberflächen, Neigungswechseln der Beläge sowie sanft trennenden Rinnen bzw. Borden erfolgen. Letzteres verstärkt die optische Wirkung und kann das ästhetische Erscheinungsbild der Straße aufwerten (vgl. ADFC/ SRL 1994; BM Bau 1986).

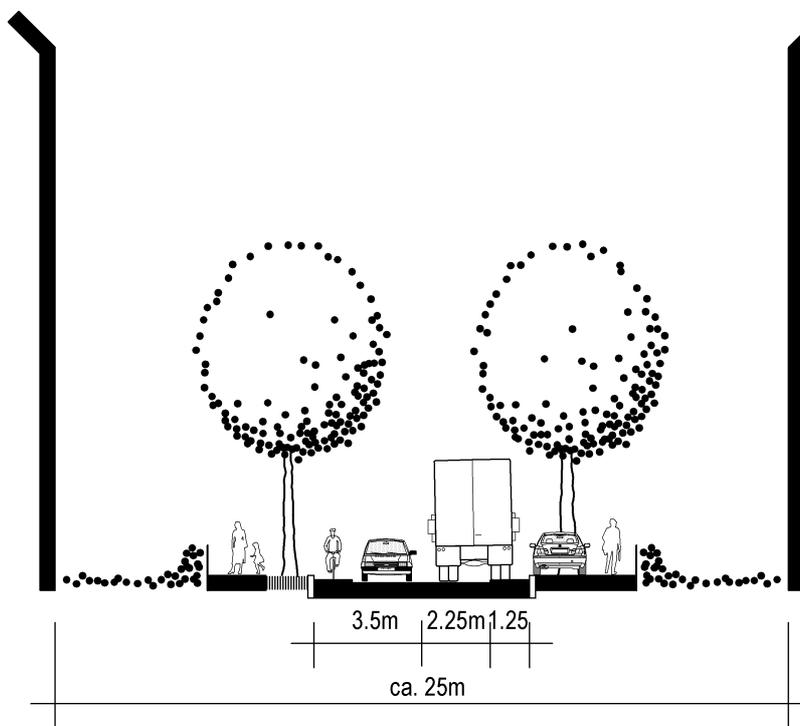


Abbildung 7:
Ideenvorschlag
Mehrzweckstreifen
am Fahrbahnrand,
Straßenraum-
querschnitt M 1:250
Quelle:
eigene Darstellung
nach Krug 2000a



Abbildung 8:
Straße in Eisenach
mit Mehrzweck-
streifen am Fahr-
bahnrand. Quelle:
Büro v. Winning

4.4.3 Nahverkehrsvorrang in städtischen Hauptverkehrsstraßen

Aufgabenstellung

Innerstädtische Hauptverkehrsstraßen sind meist gleichzeitig Haupttrouten des MIV, des ÖV, des Rad- und Fußverkehrs. Auf knappen Flächen überlagern sich vielfältige Nutzungsansprüche aus den Funktionen Wohnen, Handel, Aufenthalt, Erschließung, Parken etc. Außerdem prägt ihr Aussehen maßgeblich die Identität des Stadtteils oder der gesamten Stadt. Dies verlangt nach Kompromissen unter Ausschöpfung aller organisatorischer und technischer Möglichkeiten zur optimalen Integration der städtebaulichen und verkehrlichen Anforderungen.

Für den ÖPNV, Tram und Bus gleichermaßen, ergeben sich als wesentliche Ansprüche an Hauptverkehrsstraßen in Städten erstens der schnelle, zuverlässige und unbehinderte Fahrtablauf zwischen den Haltestellen. Zweitens sollen im Bereich der Haltestellen hoher Komfort in Bezug auf Zugang und Aufenthaltsmöglichkeiten sowie städtebauliche Dichte und Nutzungsmischung erfüllt werden.

Standardlösung ist die Trennung von Kfz-Verkehrsspuren und ÖV-Spuren, um gegenseitige Beeinflussungen weitestgehend auszuschließen. Außerdem betrachtet das GVFG den „besonderen Bahnkörper“ mit räumlicher Trennung als Förderkriterium für Tram. Unter den meist beengten Platzverhältnissen in Stadtstraßen stellt dies eine erhebliche Verschwendung wertvoller Flächen dar, die in der Regel von maximal 10 bis 20 Fahrzeugen pro Stunde und Richtung benutzt werden. Städtebauliche und verkehrliche Nachteile in der Praxis sind oft Verzicht auf Radwege, Verlust von Alleebäumen, Vorgärten oder ganzen Häuserzeilen, ÖV-Trassenführung durch Nebenstraßen, Straßenverbreiterungen, u.ä. Zusätzliche Kosten entstehen durch hohen Flächenbedarf und breitere bzw. zusätzliche Ingenieurbauwerke.

Integrierte Lösung

Integriertes Verkehrsmanagement erlaubt hingegen die Abwicklung von ÖV und MIV auf überwiegend gemeinsamer Fahrbahn. Exklusive Flächen für MIV und ÖV wären nur dort erforderlich, wo regelmäßig Überlastungen im MIV auftreten. Die höhere Komplexität solcher Mischverkehrsstrecken erfordert jedoch eine sorgfältige Steuerung. Um dem ÖV einen störungsfreien Betriebsablauf gewähren zu können, müssen in folgenden Handlungsfeldern Lösungen gefunden werden:

- Vorrang an LSA als dynamische Straßenraumfreigabe (Aufbau der Pulkführung)
- Staumanagement und Überholstrecken für MIV (Zu- und Abflusdosierung an Knoten)
- Pulkführung durch das ÖV-Fahrzeug (vgl. FGSV 1993, 107)
- Geeignete Querschnitte (Verhinderung des Überholens durch den MIV)

Das vorgeschlagene Konzept führt zu einem hohen Flächenwirkungsgrad, d.h. zu einer hohen Verkehrsleistung pro Verkehrsfläche. Die damit möglichen schmalere Fahrbahnquerschnitte können für Radwege, Alleebäume, Andienungstreifen, größere Gehwegbreiten oder bei Neubau für größere Grundstückstiefen Verwendung finden. Die abschnittsweise gemeinsame Führung von MIV und ÖV ermöglicht also die stärkere Berücksichtigung nicht Kfz-orientierter Nutzungsansprüche bei der Straßenraumgestaltung und verringert das verkehrsdominierte Erscheinungsbild der Straßen. Beides trägt ent-

scheidend zur Attraktivitätssteigerung der Innenstädte bei. Durch höhere Frequentierung bedeutet dies letztlich auch eine indirekte Förderung des ÖV. Bedarfsweise kann der eingesparte Gleiskörper jedoch selbstverständlich auch für zusätzliche MIV-Spuren oder Stellplätze genutzt werden. Je nach städtebaulich-verkehrlicher Abwägung wird man sich im Einzelfall für mehr Verkehrsleistung, mehr Freiflächen oder aber auch für geringere Kosten durch geringeren Flächenbedarf entscheiden.

Die schmaleren Fahrbahnquerschnitte sowie die angestrebte Anlage von Mittelstreifen erleichtern Fußgängern und Radfahrern das Queren der Straße erheblich. An LSA-geregelten Knoten ergeben sich zudem für die Fußgänger- und Radfahrerströme kürzere Querungszeiten und damit kürzere Umläufe und Wartezeiten. Für den Kfz-Verkehr bietet der Verzicht auf den besonderen Gleiskörper in Mittellage erhebliche Vorteile bezüglich des Linksabbiegens sowie des Querens der ÖV-Trasse. Fahrbahnversätze für gesonderte Linksabbiegespuren, hoher Signalisierungsaufwand und Umwegfahrten können so vermieden werden. Der Mittelstreifen wird in diesem Fall zur Aufstellfläche.

Das Prinzip der abschnittswisen gemeinsamen Führung von MIV und ÖV erfordert zur Verhinderung des Überholens der ÖV-Fahrzeuge durch Kfz Kap- oder Bürgersteig-haltestellen. Gegenüber den bei besonderem Bahnkörper üblichen Haltestelleninseln führt dies zu einem deutlichen Qualitätsgewinn für den Fahrgast und reduziert den für verkehrliche Zwecke in Anspruch genommenen Straßenraum. Weiterhin bedeuten die Pulkführung sowie das Vorbeifahren an Staus psychologische Vorteile für den ÖV.

Diese angepassten und flächensparenden Vorschläge finden in Ansätzen schon Anwendung, jedoch meist nur als Lösung, wo sowieso nichts anderes praktikabel ist. Die Umsetzung für ganze Straßenzüge von Hauptverkehrsstraßen steht indes noch aus. Die abschnittsweise Mischung und Trennung von MIV und ÖV kann in erheblichen Größenordnungen an geeigneten Stellen zur städtebaulichen Aufwertung beitragen.

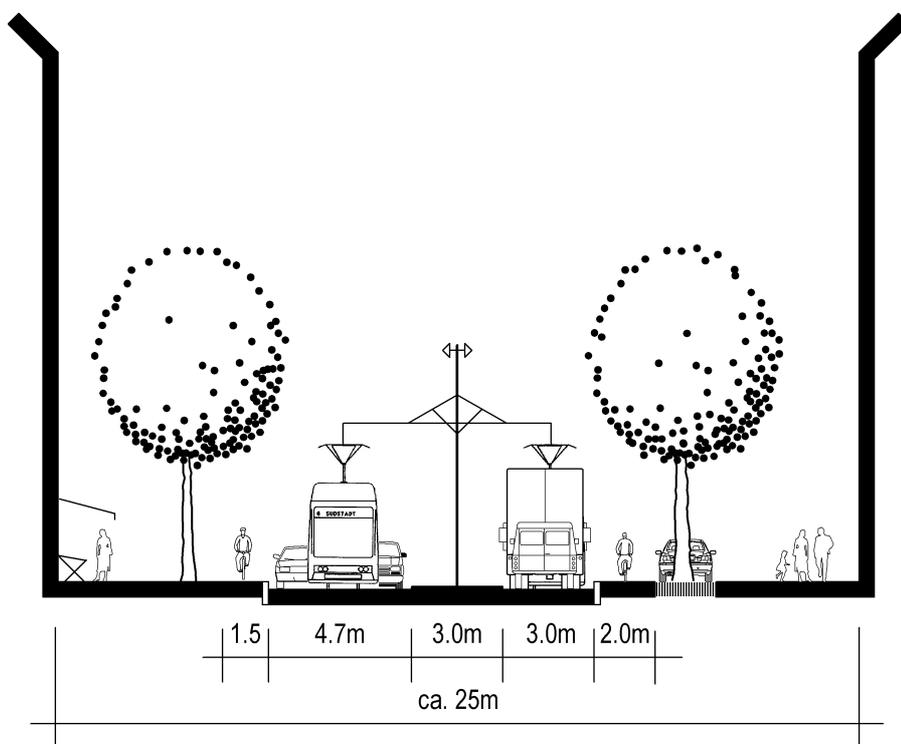


Abbildung 9: Ideenvorschlag Flächensparender ÖPNV-Vorrang, Pulkführung im Mischungsabschnitt, Straßenraumquerschnitt M 1:250. Quelle: eigene Darstellung nach Krug 2000a

Planungsvorschläge am Beispiel Halle (Saale)

Konkrete Planungsvorschläge zum Umbau des Straßenraumes liegen für zwei Streckenabschnitte im Stadtgebiet von Halle (Saale) vor. Die Strecke Torstraße - Glauchaer Straße - Böllberger Weg durchzieht ein gründerzeitliches Stadtquartier am Rand der Innenstadt, das aufgrund teilweise sehr enger Straßenraumquerschnitte und der vorhandenen Nutzungsdichte hohe Anforderungen an die städtebauliche Integration einer ÖV-Trasse stellt. Die Delitzscher Straße, eine Ausfallstraße, ist gekennzeichnet durch stark differierende Randnutzungen, vom innerstädtisch geprägten Hauptbahnhof über verdichtete Wohn- und Mischnutzungen, Gewerbeflächen bis zu dörflichen Strukturen im Vorort Büschdorf. Der Straßenraumquerschnitt würde prinzipiell auch die Anlage eines besonderen Bahnkörpers auf dem gesamten Abschnitt erlauben (vgl. Winning et al. 1999b; Müller-Eberstein/ Wortmann 2000; Krug 2000a und Krug 2000b).



Abbildung 10: Dynamische Straßenraumfreigabe in Dresden
Quelle: Müller-Eberstein/ Wortmann 2000

5 Empfehlungen für das Straßenwesen in Sachsen-Anhalt

5.1 Gestaltungsvorschläge für ein neues Straßengesetz

Insgesamt kann das Straßengesetz nur mit begrenzter Schärfe sichtbare Veränderungen an den Straßen vorschreiben, weil die Ausgestaltung der Vorgaben vielen anderweitigen Einflüssen unterliegt. Deshalb ist es umso wichtiger, durch Strukturierung und Grundsätze eine Ausrichtung vorzugeben. Soweit der Novellierungsbedarf im Straßenwesen des Landes Sachsen-Anhalt bereits diskutiert wurde, sollen an dieser Stelle für einige entscheidende Punkte Konkretisierungen bis hin zu Formulierungsvorschlägen vorgenommen werden.

Geltungsbereich (in § 1)

Das Gesetz regelt die Koordination der Anforderungen an öffentliche Räume von Seiten aller Verkehrsteilnehmer und Anlieger im Sinne ökonomischer und ökologischer Nachhaltigkeit und Effizienz.

Landes-, Kreis-, Gemeinde- und sonstige öffentliche Straßen (in §§ 3 u.a.)

Die Einteilung der Straßen erfolgt in Innerortsstraßen und Außerortsstraßen. Die hoheitliche Verantwortung für die Straßen liegt Innerorts bei den Städten und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden; Außerorts wird sie von den Landkreisen wahrgenommen.

Bundesfernstraßen (in §§ 1 u.a.)

Auch Straßen für den Fernverkehr müssen in ihre räumliche Umgebung integriert werden und sämtliche Nutzungsanforderungen erfüllen. Ihre Einteilung wird wie bei allen anderen Straßen auch vorgenommen. Solange der Bund auf sein Eigentumsrecht (inkl. Weisungsrecht) besteht und trotz GG Art. 28 in die kommunale Planungshoheit weitreichend eingreifen will, sollte zumindest die Auftragsverwaltung analog der Aufgliederung Innerorts und Außerorts vorgenommen werden.

Ortsdurchfahrten und Ortsumfahrungen (in §§ 5 u.a.)

Alle Straßen innerhalb der Ortslage sind Innerortsstraßen. Die Abgrenzung richtet sich nach den verkehrsorganisatorischen Anforderungen innerhalb der Siedlungsbereiche bezüglich Geschwindigkeitsdämpfung und Entlastung durch Ortsrand- bzw. -umfahrungenstraßen. Letztere müssen selbstverständlich in die innerörtliche Verantwortung fallen.

Nebenanlagen (in § 2)

Gebäude und Flächen, die nicht zu den Straßen selbst gehören, sind nicht öffentlich, sondern dienen zur Unterhaltung der Verkehrsflächen. Notwendigkeit zur hoheitlichen Verwaltung besteht nicht, insbesondere bei Ausgliederung an selbständige Unternehmen.

Sicherheit und Leichtigkeit (in §§ 2, 18, 22, 24, 25, 26)

Die Erfüllung dieser beiden wichtigen Aspekte des Straßenverkehrs muss stets unter den Bedingungen Geschwindigkeit des Verkehrs, Abwägung aller Verkehrsteilnehmer und städtebauliche Auswirkungen überprüft werden. Bei konkurrierenden Ansprüchen sind die Belange der Fußgänger, Radfahrer, ÖPNV-Benutzer, Kfz-Benutzer in dieser Prioritätenfolge miteinander abzuwägen unter angemessener Berücksichtigung der Anforderungen aus den Nutzungen der Straßenränder. Formulierungsvorschläge wären: Sicherheit bzw. Leichtigkeit „bei angemessener Geschwindigkeit“ oder (weit reichender) Sicherheit bzw. Leichtigkeit „im Rahmen der Nutzungszwecke“.

Regeln der Baukunst und Technik (in §§ 10, 18)

Sofern deren Einhaltung normalerweise auf Richtlinien zur Verbesserung des Kfz-Verkehrs abzielt, scheint an dieser Stelle die Abwägung mit den Belangen des Umweltschutzes, des Städtebaus, des ÖPNV, der Radfahrer und der Fußgänger (siehe auch StrWG NW § 9) folgerichtig. Insgesamt fehlt beim Verweis auf bestehende und deshalb historische Regelungen die Berücksichtigung der Potentiale zur Optimierung durch Fortschritt. Bessere Formulierungen könnten lauten: „Einhaltung der sicherheitstechnischen Erfordernisse“ (StrWG NW § 9a) oder zukunftsgerichteter „Ausschöpfung der Potentiale der Technik“. Analog der StVO (§ 46 Abs. 2) bietet sich eine Ermächtigung zu Ausnahmegenehmigungen für Erprobungen und Forschung an. Das Land sollte ebenso durch die Schaffung eigener Richtlinien Gestaltungsspielräume wahrnehmen.

Finanzierung (in §§ 9, 14, 21 u.a.)

Die Verkehrsnachfrage muss an den Kosten und Belastungen ausgerichtet sein und ihre Steuerung über marktgerechte Preise erfolgen. Für die Inanspruchnahme zahlen die Kfz-Nutzer Entgelte, die in der Summe insbesondere Straßenbau- und betrieb, Flächenkosten, Zins und Abschreibung, Schadwirkungen auf das Umfeld und Unfallkosten widerspiegeln. Jedermann der die Benutzungsvoraussetzungen erfüllt, kann die Leistung gemeingebräuchlich in Anspruch nehmen. Für das Verkehrsbedürfnis (§ 9) ist allein die Nachfrage, bemessen an der Zahlungsbereitschaft der Verbraucher, ausschlaggebend. Effizienzoptimierung ergibt sich durch kosten- und flächensparende Straßen und Standards für höchste Leistungsfähigkeit. Übergangsweise bis zum Einsatz geeigneter Erhebungstechnik in den Kfz muss die Mittelverteilung über Zuweisungen im FAG geregelt werden. Eine Zweckbindung besteht jedenfalls nicht und die Kommunen sind frei zu entscheiden, in welche Art Infrastruktur sie investieren. Für kostenintensive Projekte können die Mittel auch angespart werden.

Neu- und Umbau von Straßen (in §§ 9, 34, 42 u.a.)

Veränderungen an Straßen und am Straßennetz sind Innerorts insbesondere zwischen den Behörden des Städtebaus und des Straßenbaus sowie Außerorts zwischen den Behörden des Naturschutzes und des Straßenbaus einvernehmlich abzustimmen. Die Notwendigkeit zur Umgestaltung von Straßen kann auch aus Gründen der Umfeldverträglichkeit erwachsen. Ausschlaggebendes Kriterium für Kapazitätserweiterungen von Straßen ist ihre Wirtschaftlichkeit bei Deckung aller internen und externen Kosten. Die Entwicklungspläne des Landes und der Regionen dienen als Ordnungsinstrumente für die Koordinierung des Straßennetzes. Ebenso sind landesweite Netzkonzeptionen für zwischenörtliche Rad- und Fußwege zu erstellen und umzusetzen.

Wirtschaftlicher Betrieb (in §§ 44, 47 u.a.)

Sämtliche, nicht hoheitlichen Aufgaben im Bereich Straßenbau und -betrieb, Planung und Finanzierung können an Private vergeben werden. Ebenso können von den Baulastträgern zur Ausführung dieser Tätigkeiten gemeinwirtschaftliche Eigenbetriebe gegründet werden, die ggf. hoheitliche Aufgaben wahrnehmen. Somit sind die Gebietskörperschaften in der Lage, ihre verbleibenden Verwaltungstätigkeiten zu erfüllen. Das Eigentum an Straßen bleibt in jedem Fall bei den Kommunen.

Anbauverbot und -beschränkung (in § 24)

Nordrhein-Westfalen hat 1993 das Anbauverbot an Landes- und Kreisstraßen ersatzlos gestrichen und betätigt sich ausschließlich des Instruments der Anbaubeschränkung. Im Zuge von Rechtsstreitigkeiten über den Anbau von schwach befahrenen Straßen setzte sich die Erkenntnis durch, dass keine grundsätzliche Notwendigkeit für pauschale Verbote besteht (telefonische Auskunft von Frau Imbrahm, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr Nordrhein-Westfalen).

Straßenbegleitgrün (in §§ 1, 27)

Für den Umgang mit Anpflanzungen an Straßen ist Einvernehmen mit den Naturschutzbehörden herzustellen. Die Zusammenarbeit der Fachbehörden und die Einbeziehung relevanter Interessen sollte eine Verordnung regeln.

Straßenaufsicht (in § 46 u.a.)

Im Rahmen der allgemeinen Kommunalaufsicht sind alle Aufsichtspflichten abgedeckt, sowohl straßenbaulicher als auch straßenverkehrsordnerischer Natur. Dabei sollten die Gestaltungskompetenzen für die Belange im eigenen Wirkungskreis weitestgehend bei den Aufgabenträgern selbst liegen. Ein Abweichen von üblichen Gebietszuständigkeiten und -hierarchien ist nicht notwendig.

5.2 Übersicht empfohlener Strukturen im Straßenwesen

Zum Vergleich mit der heutigen Struktur wird auf Tabelle 2 zu den aktuellen Zuständigkeiten von Behörden im Straßenwesen in Sachsen-Anhalt verwiesen.

Tabelle 5: Übersicht empfohlener Zuständigkeiten im Straßenwesen in Sachsen-Anhalt

	Innerortsstraßen	Außerortsstraßen
Hauptfunktion der Straßen	Erschließung der Grundstücke	Verbindung der Siedlungen
Träger der Straßenbaulast	Stadt, Gemeindeverband	Landkreis
Finanzierung der Straßenbaulast	eigener Haushalt refinanziert durch Benutzungsentgelte (vorübergehend durch pauschale Mittelzuweisungen)	eigener Haushalt refinanziert durch Benutzungsentgelte (vorübergehend durch pauschale Mittelzuweisungen)
Straßenbaubehörde	Stadt, Gemeindeverband (ggf. durch eigenen Wirtschaftsbetrieb)	Landkreis (ggf. durch eigenen Wirtschaftsbetrieb)
Straßenverkehrsbehörde	Stadt, Gemeindeverband im eigenen Wirkungskreis	Landkreis im eigenen Wirkungskreis
Straßenaufsichtsbehörde	im Rahmen der Kommunalaufsicht durch die Landkreise oder privatrechtlicher Klageweg	im Rahmen der Kommunalaufsicht durch das Landesverwaltungsamt oder privatrechtlicher Klageweg
Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde	Landkreis	Landesverwaltungsamt

Quelle: eigene Darstellung

Die Zusammenfassung der Disziplinen Städtebau und Verkehr auf Landesebene Sachsen-Anhalts in einem Ministerium kann besonders positiv eingeschätzt werden. Fortschrittliche Effekte ergeben sich daraus auf die in Zukunft zu tätigen regulierenden Aufgaben der Ordnungsverwaltung. Diese wird insbesondere durch Gesetze und deren Änderungen, die Einführung von Verordnungen, die Ausarbeitung von Richtlinien und konzeptionelle Entwicklungspläne wahrgenommen.

Sofern weiterreichende Aufgabenfelder beim Land verbleiben, bietet sich dafür die Organisationsstruktur eines Landesbetriebes an. Das Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen (LOG NW) § 14a charakterisiert diese als „rechtlich unselbständige, organisatorisch abgeordnete Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist“ und hoheitliche Aufgaben wahrnehmen kann. Seit 1. Januar 2001 arbeitet der Landesbetrieb „Straßen.NRW“. Analog zur Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (NASA), wäre auch die Gründung einer selbständigen GmbH im Eigentum des Landes zu erwägen. In jedem Fall sollte im Rahmen öffentlicher Rechnungslegung auf Kostenwahrheit abgezielt werden.

6 Weiterer Handlungsbedarf

6.1 Handlungsbedarf auf Landesebene

Auf einige wesentliche Aspekte wird an dieser Stelle hingewiesen, wobei die Auflistung sicherlich nicht abschließend ist.

Kostenwahrheit im Verkehr

Die Abwägung der Vor- und Nachteile eines Alleingangs des Bundeslandes Sachsen-Anhalt, in welchem Umfang auch immer, müssten erst einmal abgeschätzt werden. Möglicherweise wiegen die positiven Folgeauswirkungen in Form siedlungsstrukturellen Qualitäten zusätzliche Belastungen auf. Die Einführung von Benutzungsentgelten zur Quantifizierung der Nachfrage bewirkt sicherlich auch auf Bundesebene erhöhten Handlungsdruck, im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß GG Art. 74 tätig zu werden.

Insgesamt besteht enormer Forschungs- und Entwicklungsbedarf in Bezug auf Bewirtschaftung von (Straßen-)Verkehrsinfrastruktur unter Marktbedingungen. Beispielsweise könnte das Land Sachsen-Anhalt zu der Ausschreibung des Bundes für die Entwicklung eines Road-Pricing-Systems für die „Fernstraßen“ einen Zusatzauftrag erteilen, um den kompatiblen Einsatz dieses System auch flächendeckend für alle Straßen zu erreichen. Die Effekte von Kostenwahrheit auf die Ausbaustandards, Fahrzeuge etc. können auch Themen von Ländern sein. Weiterhin wären Untersuchungen zur Kostendeckung von Fahren und Parken nach unterschiedlichen Siedlungstypen sowie zur Kostenelastizität der Verkehrsverbraucher notwendig. Alle gewonnenen Erkenntnisse dienen der Beseitigung von Defiziten unabhängig vom Kompetenzbereich.

Finanzausgleichsgesetz (FAG)

Dieses Gesetz kann als Steuerungsinstrument zur Mittelumschichtung auf die kommunalen Straßenbaulasträger dienen, solange die Refinanzierung noch nicht durch Nutzerentgelte sichergestellt ist. Fehlende Nachfrageorientierung dieses hilfswisen Finanzierungsweges lässt aber weiterhin überdimensionierte Kapazitäten und Standards zu. Ohne Zweckbindung für Straßen besitzen die Kommunen wenigstens die Entscheidungsfreiheit, in welche Infrastrukturen sie investieren wollen. Ebenso käme auch das StrG LSA selbst für die Umschichtung in Frage analog der Regelung im ÖPNVG LSA (§ 15).

Landesbauordnung (BauO LSA)

Mit der kürzlich beschlossenen Novelle der BauO LSA erhalten die Gemeinden die Kompetenz, über die Anlage von Pkw-Stellplätzen bei Neubauten zu entscheiden. In einem nächsten Schritt gilt es zu verdeutlichen, welche städtebaulichen und verkehrlichen Potentiale in der Spanne zwischen Verzicht auf Stellplätze, ihrem Verbot oder der Erhebung von Ablösezahlungen liegen.

Ortsumgehungen von Bundesstraßen

Im Rahmen der Auftragsverwaltung baut das Land die Bundesfernstraßen selbst und ist nicht genötigt, unangepasste Standards und Kapazitäten zu realisieren. Im Zielkonzept Verkehr des Landes (MWV 1998) wurden bereits einige Empfehlungen unterbreitet, wie die Integration neuer Entlastungsstraßen erfolgen könnte.

Durchführungsbestimmungen zum GVFG

Hiermit können die Grundsätze des Gesetzes nicht umgangen werden, aber immerhin ist auf Landesebene die praktische Anwendung in beschränktem Umfang beeinflussbar. Die vorgestellten Ziele von verbesserter Mobilität und räumlicher Integration geben Anhaltspunkte für die Ausrichtung (siehe auch Kap. 6.2).

Verordnungen, Richtlinien und Erlasse

Das Land Sachsen-Anhalt kann von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen, um Konkretisierungen von Sachverhalten vorzunehmen. In jedem Fall verbessern sich Transparenz und Sicherheit im Umgang mit und unter den Verwaltungen. Beispielsweise stellt Brandenburg auf Landesebene durch Verordnungen die Zuständigkeiten für die Zusammenarbeit zwischen Behörden unterschiedlicher Interessen klar und gibt für den Straßenbau eigene Richtlinien und Empfehlungen heraus. Diese beziehen sich unter anderem auf die Durchführung des Schutzes von Baumalleen, der Umweltverträglichkeitsprüfung, Anbauten an Straßen, Bebauungspläne sowie Ortsdurchfahrten.

6.2 Handlungsbedarf auf Bundesebene

Dem Land Sachsen-Anhalt steht es frei, geduldig auf die Kompetenzbereiche des Bundes zu verweisen oder aber an bestimmten Punkten gezielt Einfluss zu nehmen. Grundsätzliche Mitbestimmung ist den Ländern über den Bundesrat zugesichert, wo sie durch Initiativen aktiv Entscheidungen auf Bundesebene herbeiführen können.

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

Im Grundsatz müsste das GVFG entsprechend der Erkenntnisse zur Raum- und Verkehrsplanung im Verkehrsbericht des BMVBW umstrukturiert werden. Förderwürdig kann nur flächensparende Verkehrsinfrastruktur sein, die die städtebauliche Integration des Verkehrs ermöglicht. Dafür liegen die zukünftigen Potentiale insbesondere in der Verkehrsvermeidung und im Straßenumbau anstatt verkehrerzeugendem Neubau. Insgesamt käme dem Gesetz eine wesentliche Rolle bei der Durchführung von Stadtreparatur im Interesse qualitätsvoller und lebenswerter öffentlicher Räume zu.

Entfernungspauschale für Arbeitnehmer

Diese Steuervergünstigung unterstützt weite Wege, statt Nähe zu fördern. Die Abschaffung ist dringend erforderlich. Auch die kürzlich eingeführte „gerechte“ Subventionierung des Umweltverbundes ist keine Lösung, denn Verkehrsaufwand bleibt stets ein Kostenfaktor, egal mit welchem noch so ökologischen Verkehrsmittel. Außerdem steigt, sozial abgedeckt, die Zumutbarkeit von immer weiteren Wegen zur Arbeitsstelle.

Wohnungsbauförderung

Die Investitionsbeihilfe in privat genutztes Wohneigentum muss an Standards der städtebaulich-verkehrlichen Integration gekoppelt werden. Effizient sind dichte und gemischte, weil verkehrsvermeidende Nutzungsstrukturen und nicht die dispersen Einfamilienhausgebiete mit hohen externen Verkehrskosten.

7 Zusammenfassung

Straßenbau ist nicht per se der Garant für Reichtum und Wohlstand, und schon gar nicht für Freiheit und Mobilität in Mitteleuropa. Gesellschaftlicher Wohlstand drückt sich vielmehr in der Qualität und Quantität von Mobilität aus. Der Verkehr ist der Aufwand zur Entfernungsüberwindung und somit Mittel zum Zweck, mobil zu sein. Mitnichten ist er Gradmesser für Wohlstand.

Die Straßen verursachen, zusammen mit den darunter liegenden Infrastrukturträgern, eine der höchsten Ausgaben, die sich unsere Gesellschaft großflächig leistet, ohne den Bürgern direkte Mitbestimmung oder gar Wahlfreiheiten zu ermöglichen. Scheinbar selbstverständlich wird die Vorhaltung zentral bestimmt ohne Nachfragekontrolle durch Preise und ohne echte Variantendiskussion.

Unter den heutigen Verhältnissen stehen die Wechselbeziehungen zwischen Bebauungs- und Verkehrsstrukturen bezüglich Ursache und Wirkung auf dem Kopf. Weil Verkehr weder marktwirtschaftlich gehandelt wird noch sämtliche Kosten deckend zur freien und scheinbar unbegrenzten Verfügung im Angebot ist, entwickeln sich räumliche Strukturen, die nicht im geringsten an ökonomischer und ökologischer Effizienz ausgerichtet sind und deshalb den Kriterien der Nachhaltigkeit zuwider laufen. Keine Abhilfe bringt das Appellieren an den „guten Willen“ der Verbraucher, etwas weniger (weit) herumzufahren, sondern nur die ehrliche Anrechnung durch die Herstellung von Kostenwahrheit.

Das Umsteuern sollte eher bald und sanft angegangen werden, bevor die gesamtwirtschaftlichen und privaten Verluste durch fehlgesteuerte Siedlungs- und Verkehrspolitik unvertretbare Ausmaße angenommen haben. Als ungeeigneter Weg wird die Privatisierung der Straßen betrachtet, weil diese Infrastruktur als immobiles Gut nicht frei handelbar ist und Monopole entstünden. Dennoch muss die Gesellschaft ihr Eigentum bewirtschaften, um zu gerechten Kosten und Lasten zu kommen.

Aus der Dezentralisierung der Verantwortung für Straßen ergeben sich erhebliche Chancen für die Integration städtebaulicher und landschaftlicher Belange sowie zur Stärkung von Mitbestimmung und Kostenbewusstsein in der Gesellschaft. Tatsächlich wäre es eine Verbesserung der demokratischen Freiheit, wenn eine Kommune als politischen Grundkonsens beschließt, ihre begrenzten finanziellen Mittel beispielsweise mehr in die Bildung ihrer Bürger und weniger in Straßen zu investieren. Warum sollen übergeordnete Instanzen und Kontrollbehörden darüber wachen?

Weder Kohäsion noch Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind gefährdet, solange die freie Wahl der Fortbewegung und des Wohnortes gegeben sind. Und diese Freiheit impliziert nicht gleichzeitig, dass diese Dinge überall in Deutschland zu den gleichen finanziellen Konditionen erhältlich sind (vgl. Brot und Abwasser). Schon allein der föderale Anspruch der Bundesrepublik Deutschland und die differenzierte Struktur des Bundeslandes Sachsen-Anhalt verlangen nach angepassten Lösungen. Sachsen-Anhalt ist überall verschiedenartig und wird an jeder Stelle von seiner regionalen Identität geprägt. Diese Vielfalt soll sich auch in der Gestaltung der Straßen als den wesentlichen öffentlichen Räume widerspiegeln.

Im Straßenbau existiert nicht nur eine richtige bzw. sichere Lösung (vgl. Architektur). In der Abwägung konkurrierender Ansprüche werden Interessen bevor- oder benachteiligt und lassen unterschiedliche Ergebnisse entstehen. Die anzulegenden Parameter wurden ausführlich erläutert. Nur im öffentlichen Diskurs kann eine Abstimmung erfolgen und den Bürgern die Möglichkeit gegeben werden auf politischem Weg Einfluss auf ihre Lebensqualität zu nehmen. Planung muss durch Einbringung von technischem Sachverstand die Abwägung erst ermöglichen. Dafür soll ein novelliertes Straßengesetz den Rahmen bilden, der faire Spielregeln vorgibt. Insgesamt ist dies ein Plädoyer für Normen des Straßenbaus, die Dauerhaftigkeit, bautechnische und Verkehrssicherheit gewährleisten, sofern die Begünstigung überhöhter Geschwindigkeiten und wachsenden Verkehrsaufwandes ausgeschlossen werden.

Die Novellierung des Straßengesetzes muss die Entwicklung im Hinblick auf die formulierten allgemeinen Ziele „verbesserte Mobilität, räumliche Integration, Subsidiarität und Kostenwahrheit“ forcieren. Auf den ersten Blick werden einige rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen die Umsetzung der Gesetzgebungsvorschläge hemmen. Langfristig scheint die Notwendigkeit dazu jedoch unumgänglich, wenn Sachsen-Anhalt weiterhin progressive Landesentwicklung betreiben und nicht unter der Kostenlast der Infrastruktur zukünftige Handlungsspielräume einbüßen will. Das heutige Verkehrssystem bindet Ressourcen, die an anderer Stelle dringend benötigt würden.

Auf vier Thesen konzentriert, steht diese Arbeit für:

- Wahlfreiheiten der Mobilität gestalten
- Standards an Umfeldbedingungen anpassen
- alle Straßen in kommunale Verantwortung
- marktgerechte Einnahmen für Nutzung

Anhang I Eindrücke aus Sachsen-Anhalt in Bildern

Positive Eindrücke



Abbildung 11: Ausformulierte Ortseingänge, wie hier bei Naumburg, können Identität stiften und Dörfer schmücken. Am besten sollen ortstypische (und weniger verkehrstechnische) Elemente zu angepassten Geschwindigkeiten und erhöhter Aufmerksamkeit der Kfz-Lenker anregen. Quelle: Eigene Darstellung

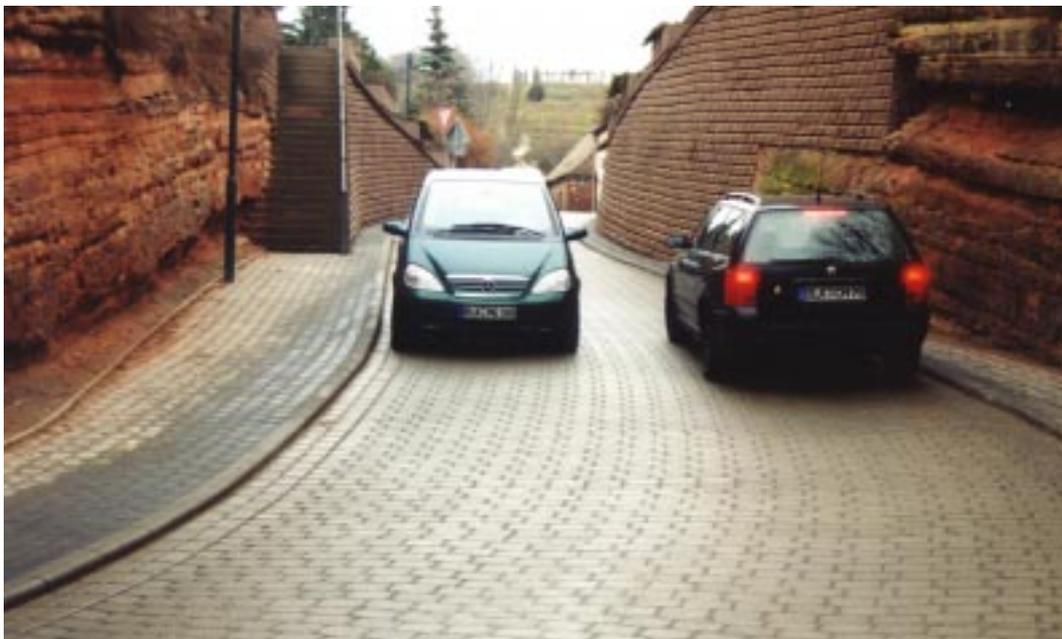


Abbildung 12: Schmalfahrbahn in Schönburg bewährt sich bestens an topographischer Engstelle. Die baulichen Seitenstreifen bieten Fußgängern Schutz und veranlassen angemessene Geschwindigkeiten der Kfz in der schmalen Fahrgasse. Im Bedarfsfall (Begegnung, Lkw etc.) werden die flachen Rundborde einfach, aber spürbar, überfahren. Quelle: Eigene Darstellung



Abbildung 13: Verbindungsstraße bei Oebisfelde mit kostenreduzierenden und nutzungsangepassten Standards durch Auslegung für geringe Geschwindigkeiten und Abbremsung bei (seltenen) Begegnungsfällen.
Quelle: Eigene Darstellung



Abbildung 14: Immerhin flächensparende Parallelrampen im Zuge der Ortsumfahrung B 91 Weißenfels, die bei der verwendeten Anordnung Beschleunigung und Verzögerung unterstützen. Quelle: Eigene Darstellung



Abbildung 15: Optische Fahrbahneinengung am Ortseingang von Gröbitz durch Pflasterrinne und Bordsteine stellt die Veränderung zwischen Innerorts und Außerorts heraus. Quelle: Eigene Darstellung

Was zukünftig zu vermeiden wäre



Abbildung 16: Wadendorfer Hauptstraße als Landesstraße dimensioniert für schnellstes Hindurchkommen. Breite Fahrspuren bei Sichtfreiheit bis ans Ortsende geben nicht den geringsten Anlass das vorgeschriebene Tempo 30 einzuhalten. Reduzierung der Seitenräume unter ein „Anstandsmaß“ verhindert jegliche Randnutzungen (vgl. Abb. 3). Quelle: eigene Darstellung



Abbildung 17: In Solpke soll eine schikanöse Spurverschwenkung am Ortseingang die Kfz-Geschwindigkeiten vermindern, jedoch geht dahinter die Fahrbahn ohne ausformulierten Unterschied bezüglich Breite, Oberflächenbeschaffenheit und Eingrenzung weiter. Lärmbelästigung durch erneutes Beschleunigung ist garantiert. Quelle: eigene Darstellung



Abbildung 18: Ortsumfahrung Genthin. Zur Entlastung einer zweispurigen Ortsdurchfahrt führt die neue Straße durchgehend vierspurig um die Stadt und trennt Siedlungsbereiche von der Umgebung ab. Fehlende städtebauliche Einbindung, keine Erschließung der anliegenden Grundstücke und ein hochgradig verkehrstechnisches Erscheinungsbild aus Leitplanken, Lichtsignalanlagen, Schilder, Baken, Lichtmasten, Inseln, Markierungen, Pfosten verleiten zu unstädtische Fahrgeschwindigkeiten. Quelle: eigene Darstellung



Abbildung 19: Am Ortseingang Gerwisch wurde die B 1 verbreitert und der Kurvenradius vergrößert gegenüber dem früheren Straßenverlauf links im Bild. Damit jetzt noch schneller in das Dorf eingefahren werden kann. Quelle: eigene Darstellung



Abbildung 20: Ortsumfahrung Gardelegen B 71/ B 188. Anbaufreie Trassierung zum Teil dreispurig und mit Kleeblattanschlüssen (siehe Abb. 22). Die Hochlage stellt im flachen Land eine erhebliche räumliche Barriere dar. Der Bau erfolgte mit privater Vorfinanzierung in Verantwortung des Bundes. Ohne Auslegung für Extremgeschwindigkeiten hätte diese Straße gleichzeitig das daneben befindliche Gewerbegebiet erschließen können unter Einbeziehung einer nunmehr unmittelbar parallel verlaufenden Straße in der Baulast des Kreises. Die Entlastung des sensiblen Stadtkerns wäre mit dieser, in Abb. 21 gezeigten Straße, ebenso realisiert. Quelle: eigene Darstellung



Abbildung 21: Kreisstraße als Gewerbegebietdurchfahrt parallel zur anbaufreien OU Gardelegen. Quelle: eigene Darstellung

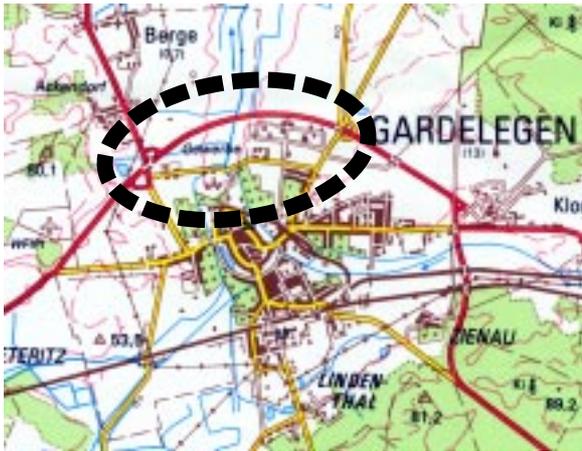


Abbildung 22: Straßennetz Gardelegen und Umgebung.
Quelle: TK 100 RK mit eigener Hervorhebung



Abbildung 23: Straßennetz Region Weissenfels.
Quelle: LAS 1999 mit eigenen Hervorhebungen

Die Abbildungen 23 bis 26 zeigen Straßenverbindungen mit üppigen Autobahnstandards, die insbesondere bei den Kosten für breite und lange Talbrücken über die Saaleaue höchst ineffiziente Aufwendungen verursachen. Nördlich von Weissenfels verlaufen diese Hochgeschwindigkeitsstrecken parallel und vermitteln nahezu identische Verkehrsbeziehungen. Aufgrund der hergestellten Netzichte von durchschnittlich weniger als 5 km ist das Ansinnen auf Abstufung einer dieser Straßen durch den Eigentümer der Bundesfernstraßen absehbar. Gemäß dem diesbezüglichen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 03.07.2000 (Az.: BVerfG, 2 BvG 1/96) wäre im Streitfall hier sogar die Auflassung denkbar, weil keine Anlieger erschlossen werden. Die räumlich unangepasste Straßentrassierung scheint auch zukünftig keine städtebauliche Integration zuzulassen.



Abbildung 24: A 38 - Talbrücke über die Saale zwischen A 2 und B 91. Quelle: eigene Darstellung



Abbildungen 25 und 26: Ortsumfahrung B 91 Weißenfels - Talbrücke über die Saale zwischen A 2 und A 38. Quelle: eigene Darstellungen



Anhang II Verzeichnis der Gesprächspartner

Herr Eberhard **Arndt**; MWV Leiter Referat 53

Herr Wolfgang **Bach**; MWV Referat 51

Herr **Brandt**; Regierungspräsidium Magdeburg, Dezernat 34

Herr Dr. Joachim **Dreßler**; Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur

Herr Ulrich-Karl **Engel**; MWV, Referent des Ministers

Herr Thomas **Felke**; MdL SPD

Staatssekretärin Ines **Fröhlich**; MWV

Herr **Göcke**, Regierungspräsidium Magdeburg, Dezernat 23

Herr Dr. Rolf **Heydlauf**; MWV Leiter Abteilung 5

Herr **Huber**; Regierungspräsidium Magdeburg, Dezernat 23

Herr Ulrich **Kasten**; MdL PDS, Verkehrspolitischer Sprecher der Fraktion

Herr Matthias **Knobloch**; Fraktionsmitarbeiter der SPD im Landtag Sachsen-Anhalt

Frau Dr. Sabine **Kropp**; MWV Büroleiterin des Ministers

Herr Henning **Krug**; Universität Gesamthochschule Kassel

Frau Sylvia **Laumann**; Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Herr Dr. Bernhard **Mai**; MWV Leiter Referat 42

Herr Prof. Heiner **Monheim**; Universität Trier

Herr Prof. Karl **Oettle**; Unterpfaffenhofen

Herr **Pethe**; Stadtverwaltung Quedlinburg

Frau **Schulz**; Landratsamt Quedlinburg, Abteilung Planung

Herr Reinhard **Sell**; MWV Referat 51

Herr Gerdfried **Volkmer**; MWV Referat 41

Herr **Voß**; Präsident des Landesamtes für Straßenbau Sachsen-Anhalt

Herr **Wendt**, Landratsamt Quedlinburg, Abteilung Planung

Herr Fritz **Zörner**; Stadtverwaltung Magdeburg, Tiefbauamt

Anhang III Abkürzungsverzeichnis

Bbg StrG	Brandenburgisches Straßengesetz
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
EAHV	Empfehlungen für die Anlage von Hauptverkehrsstraßen der FGSV
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
LAS	Landesamt für Straßenbau; hier: des Landes Sachsen-Anhalt
LSA	Land Sachsen-Anhalt / Lichtsignalanlage
MdL	Mitglied des Landtages
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MWV	Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
NASA	Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG LSA	Gesetz zur Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Sachsen-Anhalt
ÖV	Öffentlicher Verkehr
SRL	Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung
StrG LSA	Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt
StrWG NW	Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
StVG	Straßenverkehrsgesetz
Thür StrG	Thüringer Straßengesetz

Anhang IV Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabellen

1	Straßennetzlänge in Sachsen-Anhalt	6
2	Übersicht über die aktuellen Zuständigkeiten von Behörden im Straßenwesen in Sachsen-Anhalt	7
3	Vergleich Kreisstraßen in Sachsen-Anhalt und Thüringen	32
4	Straßenbaulast von Landes- (bzw. Staats-) und Kreisstraßen in Ortsdurchfahrten einiger Länder	36
5	Übersicht empfohlener Zuständigkeiten im Straßenwesen in Sachsen-Anhalt	58

Abbildungen

1	Wer ist mobiler?	14
2	Mobilitätskennziffern - Städtepegel	15
3	Städtebauliche Bemessung	43
4	Straßenverbindung Bozen - Meran	47
5	Straßenverbindung Bozen - Meran mit Parallelrampen	48
6	Ideenvorschlag Überbreite Fahrspuren	50
7	Ideenvorschlag Mehrzweckstreifen am Fahrbahnrand	51
8	Straße in Eisenach mit Mehrzweckstreifen am Fahrbahnrand	51
9	Ideenvorschlag Flächensparender ÖPNV-Vorrang	53
10	Dynamische Straßenraumfreigabe in Dresden	54
11	Ausformulierter Ortseingang bei Naumburg	64
12	Schmalfahrbahn in Schönburg	64
13	Verbindungsstraße bei Oebisfelde	65
14	Parallelrampen im Zuge der Ortsumfahrung B 91 Weißenfels	65
15	Optische Fahrbahneinengung am Ortseingang von Gröbitz	66
16	Wadendorfer Hauptstraße als Landesstraße dimensioniert	67
17	Spurverschwenkung am Ortseingang Solpke	67
18	Ortsumfahrung Genthin	68
19	Am Ortseingang Gerwisch wurde die B 1 verbreitert	68
20	Ortsumfahrung Gardelegen B 71/ B 188	69
21	Kreisstraße als Gewerbegebietdurchfahrt in Gardelegen	69
22	Straßennetz Gardelegen und Umgebung	70
23	Straßennetz Region Weißenfels	70
24	A 38 - Talbrücke über die Saale zwischen A 2 und B 91	71
25	Ortsumfahrung B 91 Weißenfels, Talbrücke Saaleaue	71
26	Ortsumfahrung B 91 Weißenfels, Fahrspuren	71

Anhang V Literaturverzeichnis

ADFC (Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club); SRL (Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung) (Hrsg.) (1994) **Vom Radweg zur Radspur**, Fakten Argumente Forderung Nr. 5, Bremen

Apel, D.; Henckel, D. et al. (1995) **Flächen sparen, Verkehr reduzieren**, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 16, Berlin

Blümel, W. (Hrsg.) (1993) **Verkehrswegeplanung in Deutschland**, 3. Auflage, Speyerer Forschungsberichte 105, Speyer

Blümel, W.; Pfeil M. (Hrsg.) (1993) **Neue Länderstraßengesetze**, Speyerer Forschungsberichte 127, Speyer

BUND (Hrsg.) (1994) **Mittenhindurch oder drumherum?** - BUND-Argumente für und wider Ortsumfahrungsstraßen, Bonn

BUND; MISEREOR (Hrsg.) (1995) **Zukunftsfähiges Deutschland** - Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Kurzfassung, Bonn

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1999) **Siedlungsstrukturen der kurzen Wege** - Ansätze für eine nachhaltige Stadt-, Regional- und Verkehrsentwicklung, Werkstatt: Praxis Nr. 1/1999, Bonn

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BM Bau) (Hrsg.) (1986) **Stadtverkehr im Wandel**, Bonn

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (2000a) **Verkehrsbericht 2000**, Berlin

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (Hrsg.) (2000b) **Bürgerfreundliche und behindertengerechte Gestaltung des Straßenraums**, Reihe „direkt“ Heft 54, 2. Auflage, Berlin

Conradi, P. (1982) **Sand im Getriebe der Straßenbau-Lobby?**, in: Bauwelt Nr. 42, 5.11.1982

Diekmann, H. et al. (1990) **Untersuchung der Lärminderungsmöglichkeiten durch Ortsumgehungen**, Veröffentlichungen des Instituts für Verkehrswirtschaft, Straßenwesen und Städtebau der Universität Hannover, Nr. 10, im Auftrag des Umweltbundesamtes, Hannover

Dudenverlag (Hrsg.) (1990) **Duden Fremdwörterbuch**, 5. Auflage, Mannheim

Fickert, H.C. (1987) **Straßenrechtliche Vorschriften Nordrhein-Westfalen**, Kommunale Schriften für Nordrhein-Westfalen Nr. 41, 2. Auflage, Köln

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) (Hrsg.) (1993) **Empfehlungen für die Anlage von Hauptverkehrsstraßen** (EAHV 93), Köln

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (1999) **Mitgliederverzeichnis 2000** und Satzung, Bonn

Gehrig Verlagsgesellschaft (Hrsg.) (o. J.) **Die Verkehrsinfrastruktur in Sachsen-Anhalt**, Merseburg

Giese, E. (Hrsg.) (1997) **Verkehr ohne (W)Ende?** darin: Brög, W.: Verkehrsmittelwahl im Stimmungswandel, S. 57 - 78; Kill H.H. Verkehrswachstum als Folge und Voraussetzung wirtschaftlicher Entwicklung - Möglichkeiten und Grenzen einer „Verkehrswende“ S. 79 - 94, Tübingen

- Hass-Klau, C. et al. (2000) **Bus or Light Rail: Making the Right Choice**, Brighton
- Heyer, J. (2000) **Aspekte der politischen Durchsetzbarkeit von Nutzungsgebühren für Verkehrswege**, Vortrag des Ministers für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt bei der deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft am 19.10.2000 in Magdeburg
- Hofmann, T. (2000) **Vom Versuch zur Dauerlösung** - Auf der A 8 wird es künftig wohl generell „Tempo 120“ heißen - ADAC sieht falsches Signal, in: Augsburgener Zeitung vom 2.8.2000, S. 5
- Höppner, R. (2000) **„Fit für das 21. Jahrhundert“** - Regierungserklärung von Ministerpräsident Dr. Reinhard Höppner zur Modernisierung der Verwaltung in Sachsen-Anhalt, Hrsg.: Staatskanzlei Sachsen-Anhalt, Magdeburg
- Hubert, P. (2000) **Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt**, 2. Auflage, Kronach
- Jupe, M. (1996) **Straßenrecht in Brandenburg**, Erfurt/ Vieselbach
- Knoflacher, H. (1997) **Landschaft ohne Autobahnen**, Wien
- Köberlein, C. (1997) **Kompodium der Verkehrspolitik**, München u. Wien
- Kodal, K. et al. (1995) **Straßenrecht**, 5. Auflage, München
- Kokkelink, G.; Menke, R. (1977) **Die Straße und ihre sozialgeschichtliche Entwicklung**, in: Bauwelt Heft 12/77, S. 354 - 358
- Krug, H. (1998) **Raumstrukturelle Ausprägungen einer Verkehrsreform**, in: Geographische Rundschau 50 Heft 10/98, S. 575 - 579
- Krug, H. (2000a) **Flächensparender Vorrang von Strassenbahnen und Bussen**, in: Planerin 2/00, S. 61 - 63
- Krug, H. (2000b) **Der ÖV braucht die Stadt - die Stadt braucht den flächensparenden ÖV**, in: Planerin 4/00, S. 59 - 60
- Landesamt für Straßenbau Sachsen-Anhalt (LAS) (Hrsg.) (1999) **Übersichtskarte Straßenwesen Land Sachsen-Anhalt Maßstab 1:200.000 - Bundesfernstraßenplanung**, Halle
- Landesamt für Straßenbau Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (o. J.) **Übersichtskarte Straßenwesen Land Sachsen-Anhalt Maßstab 1:200.000 - Verkehrsmengenkarte SVZ 1995**, Halle
- Landesregierung Sachsen-Anhalt (o. J.) **Zukunft für Sachsen-Anhalt**, Magdeburg
- Landesregierung Sachsen-Anhalt (1999) **Leitfaden „Schlanker Straßenbau“**, Magdeburg (unveröffentlicht)
- Landesregierung Sachsen-Anhalt, Presse- und Informationsamt (Hrsg.) (2000) **Sachsen-Anhalt kurz und knapp in Daten und Fakten**, Magdeburg
- Marschall, E.A. et al. (1998) **Bundesfernstraßengesetz**, 5. Auflage, Köln
- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (1997) **Hinweise und Beispiele zur Förderung umweltverträglicher Verkehrsmittel in Städten und Gemeinden**, Magdeburg
- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (MRU) (Hrsg.) (1999) **Gesetz über den Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt (LEP-LSA)** - Sonderdruck aus Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (MSWV Brandenburg) (Hrsg.) (1993) **Brandenburgische Richtlinien für Planung und Bau von verkehrssicheren und ortsgerechten Hauptverkehrsstraßen und Ortsdurchfahrten** (BRISOS), Potsdam

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (MSWV Brandenburg) (Hrsg.) (1994) **Brandenburgische Richtlinien für die Anlage von verkehrssicheren, ortstypischen, anwohnergerechten und kostensparenden Erschließungsstraßen** (BEATE), Potsdam

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (MSWV Brandenburg) (Hrsg.) (2000) **Leitfaden für die Gestaltung von Ortsdurchfahrten in Brandenburg** (OD-Leitfaden), Potsdam

Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Pressestelle (MWV) (2000) **Bauordnung soll heute im Landtag verabschiedet werden, Heyer: „Ab Januar wird Bauen in Sachsen-Anhalt einfacher und unbürokratischer“**, http://www.sachsen-anhalt.de/presseapp/data/mwv/2000/266_2000.htm

Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (MWV) (Hrsg.) (o. J.) **Land in Bewegung**, Magdeburg

Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (MWV) (Hrsg.) (1998) **Zielkonzept Verkehr - Land Sachsen-Anhalt (Gutachten)**, Magdeburg

Monheim, H.; Monheim-Dandorfer, R. (1990) **Straßen für alle**, Hamburg

Mönkemann, P.; Hoffmann, F.E. (1996) **Straßenrecht des Freistaates Sachsen**, 2. Auflage, München

Müller-Eberstein, F.; Wortmann, I. (2000) **Flächensparender Vorrang von Strassenbahnen und Bussen - Triviales Problem mit Standardlösungen?**, in: Planerin 4/00, S. 56 - 58

Oettle, K. (2000) **Verkehr und räumliche Ordnung - Grundrecht? Staatsziel? Wirtschaftsgut?**, Vortrag auf dem SRL-Workshop „Verkehrsreform“ am 15.11.2000 in Würzburg

Pällmann-Kommission (Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung) (2000) **Schlußbericht**, Berlin

Petersen, R.; Schallaböck, K.O. (1995) **Mobilität für morgen**, Berlin

Sauthoff, M. (1994) **Die Straßengesetzgebung der neuen Länder**, in: NVwZ, Heft 9/94, S. 864 - 869

Sieder, F.; Zeitler, H. (1972) **Bayerisches Straßen- und Wegegesetz** - Kommentar, 2. Auflage, München

Sieder, F.; Zeitler, H. (1975) **Bayerisches Straßen- und Wegegesetz** - Kommentar - Ergänzungsheft 1975 zur 2. Auflage, München

SRL, Forum Mensch und Verkehr (Hrsg.) (1999) **Vorschläge für eine Verkehrsreform für ökonomische, ökologische und städtebauliche Effizienz**, in: Planerin 4/99, S.70 - 71

SRL (Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung); Fuss e.V. (Hrsg.) (2000) **Wie breit müssen Gehwege sein?**, Information der AG Fußverkehr, fußnote Nr.1, Kassel

Thomson, J. M. (1978) **Grundlagen der Verkehrspolitik**, Bern u. Stuttgart

Topp, H.H.; Götttsche, J. (1986) **Einsatzbereiche überbreiter, von Pkw zweistreifig, von Lkw einstreifig befahrbarer Fahrstreifen auf Stadtstraßen** - Fazit, Empfehlungen, Forschung am Fachgebiet Verkehrswesen der Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern

- Umkehr e.V.; Fuss e.V. (2000) **Kostengerechtigkeit im Verkehr**, in: Schiene 4/00, S. 22 - 27
- Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (1999) **umwelt deutschland** CompactDisk, Berlin
- Union Internationale des Chemins de fer (UIC) (Hrsg.) (2000) **Der Weg zur nachhaltigen Mobilität** - Die externen Kosten des Verkehrs reduzieren, Paris
- Wegmann, F.C.M.; Schagen, I.N.L.G. van (1999) **Verkehrssicherheit / Safety Audits**, in Straßenverkehrstechnik 1/99, <http://www.kirschbaum.de/texte/zst0199.htm>
- Winning, H.H. von (1997) **Nachhaltigkeit und Effizienz** - Aktuelle Beiträge zur Verkehrsplanung, Arbeitsberichte des Fachbereichs 13 der Universität Gh Kassel, Heft 115
- Winning, H.H. von et al. (1999a) **Kleine Lösungen für die Straßenverbindung Zella-Mehlis - Schweinfurt/ Suhl - Coburg, Varianten zur geplanten A 71/ A 73**, Kassel
- Winning, H.H. von et al. (1999b) **Flächensparender ÖPNV-Vorrang zur städtebaulichen Aufwertung von Hauptverkehrsstraßen Beispiel Halle (Saale)**, Kassel
- Winning, H.H. von (2000) **Marktkonform ja - aber richtig!** - Verkehrsangebot und -nachfrage müssen auf den Prüfstand, in: Der Städtetag 9/2000, S. 13 - 18
- Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim BMVBW (2000) **Straßeninfrastruktur: Wege zu marktkonformer Finanzierung**, in: Internationales Verkehrswesen (52) 5/00, S. 186 - 190
- Wuppertal Institut (Hrsg.) (1995) „**Schattensubventionen**“ im Bereich des **PKW-Verkehrs**, Wuppertal Papers Nr. 33, Wuppertal
- Zörner, F. (2000) **Alte Straßen in den neuen Bundesländern im Spiegel der Rechtsprechung**, in: Deutsche Verwaltungspraxis Heft 11/00, S. 430 - 432

Verfassererklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel und Quellen verwendet habe.

Kassel, 27. Februar 2001