

KARL OETTL

Forderungen der Landesplanung an die Verkehrsplanung

1. Die Verkehrsplanung im Instrumentenbündel der Landesplanung

Landesplanung und Verkehrsplanung sind einander komplementäre Gebiete der öffentlichen Politik¹. Für die Landesplanung stellt die Verkehrsplanung ein Instrument unter anderen dar. Insbesondere sind auch bestimmte Maßnahmen

der Gewerbepolitik,
der Energie- und Wasserwirtschaftspolitik,
der Land- und Forstwirtschaftspolitik,
der Natur- und Landschaftsschutzpolitik,
der Wohnungswirtschafts- und Städtebaupolitik,
der Kulturpolitik,
der Gesundheitspolitik sowie
der Finanzpolitik

geeignet, zur Verwirklichung landesplanerischer Absichten beizutragen. Die Verkehrsplanung ist freilich auch dort vonnöten, wo landesplanerische Intentionen fehlen. Sie ist dann reine Leistungspolitik, die darauf gerichtet ist, vorhandenen und erwarteten öffentlichen Bedarf um seiner selbst willen zu befriedigen. Dabei greift sie freilich in die Verkehrsteilung, das heißt in die Konkurrenz zwischen den Verkehrszweigen ein. Außerdem übt sie auch als reine Leistungspolitik raumwirtschaftliche Wirkungen aus, die allerdings in diesem Fall nicht beabsichtigt sind. So wie die raumwirtschaftliche Entwicklung und damit die Konkurrenz zwischen den Räumen von der Verkehrsplanung gezielt oder ungezielt beeinflusst wird, so hängen die von der Verkehrsplanung zu deckenden öffentlichen Bedarfe unter anderem von der raumwirtschaftlichen Entwicklung und gegebenenfalls von deren landesplanerischer Steuerung ab.

Das Thema verlangt, die Verkehrsplanung als Instrument der Landesplanung zu behandeln. Das setzt voraus, daß auch die raumwirtschaftlichen Wirkungen der Ver-

kehrsplanung erörtert werden, die auftreten, wenn sie nicht in den Dienst der Landesplanung genommen wird. Aus diesen Wirkungen schreibt sich nämlich nicht nur die besiedlungspolitische Eignung verkehrspolitischer Maßnahmen her, sondern auch die verkehrspolitische Unterstützungsbedürftigkeit der Landesplanung. Da die Effizienz der von der Verkehrsplanung geschaffenen Einrichtungen wesentlich davon abhängt, wie die von der Landesplanung beeinflussbare räumliche Entwicklung der Verkehrsbedürfnisse vorhergesehen wird, soll auch die besiedlungspolitische Orientierungsbedürftigkeit der Verkehrsplanung gestreift werden, obgleich das vom Thema nicht ausdrücklich gefordert wird.

2. Die Aufgabe der Landesplanung in einem freiheitlich-individualistischen System

Die Aufgabe der Landesplanung kann allgemein als der Versuch öffentlicher Verbände bezeichnet werden, das künftige Schicksal der Räume zu beeinflussen. Ihr Gegenspieler ist gewissermaßen die individuelle private und kommunale Initiative in bezug auf Standort- und Wohnsitzwahl sowie im Hinblick auf die Nutzung natürlicher Ressourcen. Die Intensität der landesplanerischen Bemühungen kann so schwach sein, daß man sich darauf beschränkt, infolge ungehemmter privater Wirtschaftstätigkeit eingetretene chaotische Zustände – etwa in Superballungsräumen – nachträglich zu mildern zu versuchen. Die Planung kann aber auch so intensiv sein, daß die räumliche Freizügigkeit der Menschen völlig beseitigt wird. Zwischen diesen beiden Grenzpunkten gibt es unzählige Grade der Planungsintensität.

Von vornherein klar ist, daß sich der Grenzfall der totalen räumlichen Planung mit einer freiheitlich-individualistischen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung wie der unsrigen nicht vereinbaren läßt. Nicht so offenkundig ist es, daß sich auch der andere Grenzfall der auf akute Notstände beschränkten Landesplanung nicht mit dieser Ordnung verträgt, sofern diese nicht nur freiheitlich, sondern auch humanitär ist. Bei einer solchen landesplanerischen Zurückhaltung werden die Menschen nämlich in ähnlicher Weise wie bei totaler räumlicher Planung hin- und hergeschoben, ob sie es wünschen oder nicht. Der Unterschied besteht lediglich darin, daß in dem einen Fall polizeilicher und in dem anderen ökonomischer Zwang herrscht.

Diese Feststellung sagt zwar noch nichts über die Lösung der schwierigen Aufgabe aus, den Intensitätsgrad der landesplanerischen Bemühungen zu bestimmen. Sie weist aber auf eine der beiden wichtigsten gesellschaftspolitischen Begründungen landesplanerischer Maßnahmen unter einer freiheitlich-individualistischen Ordnung hin, nämlich auf

¹ Siehe hierzu etwa in der verkehrswissenschaftlichen Literatur: *Helfrich, Paul*: Die Basisfunktion des Verkehrs unter besonderer Berücksichtigung der Beziehung von Verkehr und Staat. In: Aufgabenteilung im Verkehr. – Hannover 1963. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 24, Raum und Verkehr 7. S. 21ff., insbes. S. 35ff.

Nicolaisen, Dieter: Regionalpolitisch orientierte Verkehrsplanung im Ballungsraum. – Göttingen 1968.

Dieter, Carl: Koordinierte Verkehrsplanung in Stadtregionen. – Bad Godesberg 1969.

Programmatistische Stellungnahmen zur verkehrspolitischen Unterstützung der Siedlungswirtschaft von *Werner Ernst, Georg Leber, Heinz-Dietrich Ortlieb* u. a. In: Raumordnung, Verkehrspolitik und Städtebau in ihrer Bedeutung für unsere wirtschaftliche Entwicklung. – Hamburg 1967.

Die Verkehrspolitik in den Dienst der Landesentwicklung nehmen will beispielsweise das Staatsministerium Baden-Württemberg mit seinem Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg. Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache V-5400 vom 16. August 1971, S. 15ff. und S. 132ff.

das Grundrecht auf Heimat. Dieses Recht ist nur formaler Natur, wo Menschen von sozialökonomischer Erosion dazu gezwungen werden können, den angestammten oder von ihnen gewählten Siedlungsraum zu verlassen. Um das Recht auf Heimat zu wahren, ist es allerdings auch nicht notwendig, die Erwerbs- und die Konsumtionsmöglichkeiten räumlich vollständig zu egalisieren. Das Verbleiben am angestammten oder gewählten Ort ist ein Wert, den sich etwas kosten zu lassen den Menschen durchaus zugemutet werden kann. Das Recht auf Heimat wird aber materialiter dort verletzt, wo das Entstehen prohibitiver Lebensverhältnisse zugelassen wird.

Von ähnlichem gesellschaftspolitischen Rang und von ähnlicher raumwirtschaftspolitischer Bedeutung wie das Recht auf Heimat ist das mit diesem eng zusammenhängende Recht auf räumliche Freizügigkeit. Wo das Recht auf Heimat durch sozialökonomische Erosion ländlicher Gebiete ausgehöhlt wird, werden Menschen gezwungen, von ihrem Recht auf räumliche Freizügigkeit Gebrauch zu machen. Wenn in benachteiligten Gebieten zunächst zwar keine prohibitiven Lebensbedingungen bestehen, aber das Gefälle zu den begünstigten Gebieten stark ist, kann die Bevölkerungsverschiebung von dort nach hier so groß werden, daß in den begünstigten Gebieten nicht nur unbehagliche, sondern auch gesundheitsschädliche Verhältnisse entstehen. Diese beeinträchtigen die Attraktivität der begünstigten Gebiete. Dennoch wird sich daraus insoweit keine Verminderung des Zuzugs ergeben, als die Abwanderungsgebiete inzwischen ihre Tragfähigkeit eingebüßt haben und die Lebensbedingungen in ihnen prohibitiv geworden sind. Auf Verminderung räumlicher Wohlstandsgefälle bedachte Landesplanung ist mithin in einer freiheitlich-individualistischen Gesellschaft auch notwendig, damit die massenhafte Wahrnehmung des Rechtes auf räumliche Freizügigkeit nicht zu unzumutbaren Verhältnissen in den Verdichtungsgebieten führt, denen die Zugezogenen wie die Einheimischen wegen des Verlusts der Alternative nicht mehr entfliehen können.

Landesplanung ist also in einem freiheitlich-individualistischen System das Gegenteil zwangsweiser räumlicher Ordnung. Sie hat hier die Aufgabe, offene Horizonte für den einzelnen zu erhalten. Das ist freilich nur möglich, wenn gewisse steuernde Eingriffe in die sozialökonomische Entwicklung in Kauf genommen werden. Die ungehemmte Ausnützung individueller Freiheiten würde zu irreversiblen oder nur sehr schwer reversiblen Zwangslagen führen, wie wir sie etwa an dem Wechselspiel des Entstehens einer Superballung um Paris herum und von sozialen Wüsten in der französischen Provinz beobachten können. Die Hauptschwierigkeit der landesplanerischen Zielsetzung besteht in der Konkretisierung der allgemein formulierten Aufgabe. Dabei muß jenes Maß an Steuerung bestimmt werden, das einseitige Verfestigungen der räumlichen Entwicklung verhindert. Für dieses Maß gibt es allerdings ebenso wenig wie für den Erfolg eines kaufmännischen Unternehmens oder den Erfolg der staatlichen Wirtschaftspolitik einen einheitlichen Ausdruck. Die Intensität der gewünschten landesplanerischen Steuerung muß vielmehr an Hand der nebenein-

ander verfolgten heterogenen Ziele in multipler Weise bestimmt werden.

Die wichtigsten besiedlungspolitischen Ziele sind

- die Reduzierung räumlicher Unterschiede in den Erwerbsmöglichkeiten,
- die Verminderung räumlicher Gefälle in den Konsumtionsmöglichkeiten und
- die Erhaltung oder Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen für die künftigen Generationen.

In Staaten mit geringer durchschnittlicher Bevölkerungsdichte kann hinzukommen,

- daß die raumwirtschaftspolitischen Ausgleichsmaßnahmen auf bestimmte Gebiete konzentriert und dafür andere Gebiete der völligen Entleerung, das heißt der Rückverwandlung in die Anökumene, anheimgegeben werden.

Die Offenhaltung der räumlichen Entwicklung durch Abwehr einseitiger Verfestigungen hat im übrigen ebenso wie die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen außer für die gegenwärtige Generation insbesondere für die weitere Zukunft Bedeutung; denn wir vermögen keinesfalls zu verantworten, den nach uns Kommenden Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten zu verbauen.

Die zu wählende Intensität der landesplanerischen Steuerung ist nicht allein von der Ausprägung der Ziele abhängig. Sie muß sich auch danach richten, wie groß die jeweiligen Abweichungen zwischen Zielvorstellung und Realität sind. Das heißt, der notwendige Intensitätsgrad ist bei Konstanz der Ziele im Zeitablauf variabel. Erweist sich der zunächst gewählte Intensitätsgrad als zu schwach, so muß er durch einen stärkeren ersetzt werden. Zeitigen die gewählten Maßnahmen dagegen die erwünschten Wirkungen, so werden räumliche Disparitäten abgebaut mit der Konsequenz, daß die Einwirkungsintensität reduziert werden kann.

Als Mittel der Landesplanung kommen auch in einem freiheitlich-individualistischen System neben finanziellen und leistungspolitischen Attraktions- und Rejektionsmaßnahmen Gebote und Verbote in Betracht. So kann beispielsweise die Verunreinigung des Oberflächen- und Grundwassers und der Luft, wie die Erfahrung lehrt, nur durch solche Zwangsmittel wirksam reduziert werden. Zu den finanziellen und leistungspolitischen Maßnahmen, die die Standort- und Wohnsitzwahl ohne polizeilichen Zwang zu beeinflussen vermögen, gehören insbesondere auch solche der Verkehrsplanung. Das räumlich differenzierte Angebot ökonomischer Vor- und Nachteile kann jedoch für bestimmte Schichten von Einzelwirtschaftern oder für die gesamte Bevölkerung eines Raumes bis zum ökonomischen Zwang gehen. Werden beispielsweise einem Randgebiet mit dünnen Verkehrsströmen, die keine wirksame Konkurrenz im Verkehr zu tragen vermögen, die öffentlichen Verkehrsdienste entzogen, so ist das angesichts der heutigen Existenznotwendigkeit des Anschlusses an den modernen Verkehr für alle diejenigen eine prohibitive Maßnahme, die überhaupt nicht oder nicht immer auf den individuellen Verkehr aus-

weichen können und nicht in der Lage sind, Monopolpreise für Fremdverkehrsleistungen zu zahlen.

3. Die Aufgabe der Verkehrsplanung im engeren und im weiteren Sinne

Die öffentliche Verkehrsplanung besteht im engeren Sinne aus den Planungen der verkehrlichen Infrastrukturinvestitionen. Sie bestimmen, wie die Räume, rein verkehrstechnisch gesehen, an die übergreifenden Netze der Verkehrswege und der öffentlichen Luft- und Schifffahrtshäfen angeschlossen werden. Auf der Auswahl und Vorbereitung der verkehrlichen Infrastrukturinvestitionen liegt das Schwergewicht der General- und Regionalverkehrspläne. Landesplanerisch ebenso bedeutsam wie die rein verkehrstechnische Erschließung des Raumes ist die Gestaltung der Möglichkeiten, die öffentlichen Verkehrswege und -stationen zu nutzen. Dazu gehören bei den Einrichtungen, die der Nutzung privater Fahrzeuge überlassen werden, vor allem die verkehrspolizeilichen, die steuerpolitischen und die gebührenpolitischen Bedingungen der Zulassung zur Teilnahme am Verkehr. Bei den öffentlichen Verkehrsdiensten sind die Beförderungsbedingungen, die Beförderungsqualitäten, die Fahrpläne und die Beförderungspreise von besonderer raumwirtschaftlicher Bedeutung (Näheres in Punkt 5).

Außer der Politik des räumlich differenzierten oder undifferenzierten Angebots an öffentlichen Bereithaltungs- und Beförderungsleistungen gehört auch die nationale oder supranationale Politik der Verkehrsteilung, das heißt der Beeinflussung des Wettbewerbs zwischen den Verkehrszweigen zu der Verkehrsplanung im weiteren Sinne. Von dieser Politik hängt es ab, welcher Bedarf an öffentlichen Bereithaltungs- und Beförderungsleistungen insgesamt entsteht und welche verkehrswirtschaftlichen Anforderungen an den Umbau vor allem der städtischen Siedlungen gestellt werden. So verlangt etwa das bislang tabuierte Prinzip, die Vollmotorisierung der Bevölkerung zu forcieren²,

² Die totale Automobilisierung wird von den maßgebenden Politikern tabuiert. Georg Leber sagte beispielsweise: „Der Besitz des Personenkraftwagens ist ein Barometer für die Entwicklung der allgemeinen Wirtschaft ... Wenn die Bundesrepublik mit ihrer Wirtschaftspolitik Erfolg hat, wird diese zunehmende Motorisierung zwangsläufig stattfinden; deshalb ist jede Spekulation, es sei vielleicht anders, müßig ...“ (Programm zur Gesundung des deutschen Verkehrswesens. Referat des Bundesministers für Verkehr am 22. September 1967 vor der Presse in Bonn. Abgedruckt in: Verkehrswirtschaftliche Informationen. 12. Jg. (1967) Nr. 7-9, S. 1ff.; hier: S. 3.) Ähnlich heißt es in den verkehrspolitischen Vorschlägen der CDU/CSU-Fraktion (Müller-Hermann-Plan) vom 1. Februar 1968: „Die Motorisierung hat die Freiheitsphäre und die Beweglichkeit des Menschen in ungewöhnlicher Weise ausgeweitet ... Alle Anzeichen sprechen dafür, daß sich die Zahl der Personenkraftwagen bis 1980 nahezu verdoppeln wird. Für die Verkehrspolitik ergibt sich daraus die Folgerung, daß sie ihre Anstrengungen zum Ausbau des Straßennetzes noch intensivieren und daß sie große Anstrengungen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Erhöhung des Verkehrsflusses unternehmen muß.“ (Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2524, S. 42.) Wichtige Ergebnisse dieser Tabuierung der totalen Automobilisierung sind unter anderem ein enormes Ausbauprogramm des Straßennetzes (siehe: Ausbau der Bundesfern-

den radikalen Umbau der historisch-gewachsenen Städte. Diese Anforderung würde sich auf den Abbruch und völligen Neubau der städtischen Siedlungen zuspitzen, wenn zugleich die Politik der Rentabilitätsorientierung öffentlicher Verkehrsdienste konsequent verfolgt³ und damit eine für die Spitzenverkehrszeiten verfügbare attraktive Alternative zum individuellen Verkehr weithin beseitigt würde.

Die Verkehrsplanung im engeren und im weiteren Sinne stößt an güterwirtschaftliche wie an finanzwirtschaftliche Grenzen. Die güterwirtschaftlichen Grenzen bestehen einmal in den nicht kurzfristig expandierbaren Kapazitäten der Lieferantenindustrien des Verkehrs. Zum andern sind sie räumlicher und siedlungswirtschaftlicher Natur. Wenn wir uns zum Durchhalten des Vollmotorisierungskurses und der konsequenten Rentabilitätsorientierung öffentlicher Verkehrsbetriebe entschließen sollten, so würde sich der notwendige Abbruch und Neuaufbau der Siedlungskörper nicht in der Geschwindigkeit bewerkstelligen lassen, in der die Liefermöglichkeiten der Fahrzeugindustrie und die Zunahme des durchschnittlichen Wohlstandes den Bedarf an Wege- und Parkplatzbereithaltungsleistungen anschwellen lassen können. Wird von dieser Frage der zeitlichen Koordinierung von verkehrlicher und siedlungswirtschaftlicher Entwicklung abgesehen, so bleibt wenigstens in Ländern wie dem unsrigen mit einer hohen Bevölkerungsdichte die Frage offen, ob es künftigen Generationen gegenüber verantwortet werden kann, ganz erhebliche Teile des knappen Bodens in eine Verkehrswüste zu verwandeln.

Die finanziellen Grenzen der Verkehrsplanung ergeben sich sowohl aus der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft im ganzen als auch aus den Werturteilen darüber, wie das Volkseinkommen verwendet werden soll. Selbst wenn das gegenwärtige gesamtwirtschaftliche Wachstum langfristig anhalten sollte, was wegen latenter Strukturkrisen zweifelhaft ist, dürften die finanziellen Möglichkeiten unserer Volkswirtschaft in absehbarer Zeit nicht ausreichen, um die noch völlig ungemessenen Kosten des automobilgerechten Umbaus der Städte, geschweige denn daneben noch die Kosten der landesplanerisch erwünschten guten verkehrlichen Erschließung des flachen Landes zu tragen. Was die Aufteilung des Volkseinkommens, speziell der den öffentlichen Haushalten zufließenden Mittel, auf die konkurrierenden Bedürfnisse angeht, so können wir heute beobachten, daß Straßenbauinvestitionen im Werte von Milliarden in einer Zeit als unabdingbar angesehen werden, in der die Fortführung kultureller Einrichtungen wie von Theatern oder philharmonischen Orchestern am Fehlen von Millionenbeträgen scheitert. Die Frage ist, ob es künftigen Generationen gegenüber verantwortet werden darf, eine in Jahrhunderten

straßen 1971-1985. Hrsg. vom Bundesminister für Verkehr. - Bonn 1970.) sowie die erfolgreiche Abwehr aller Vorschläge, die unsinnige steuerliche Kilometerpauschale für Kraftfahrer in eine allgemeine Pendlerpauschale umzuwandeln.

³ Solches fordert zum Beispiel der - immer noch nicht widerufene - Müller-Hermann-Plan, wenn er verlangt, es solle den im „Brand-Bericht“ von 1960 und den im Bericht der Deutschen Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft von 1966 enthaltenen Empfehlungen über die Zukunft der Deutschen Bundesbahn entsprochen werden (a.a.O., S. 2).

ten gewachsene hohe Kultur aus Gründen einer solchen finanzwirtschaftlichen Rangordnung dem Verfall preiszugeben. Ähnliche Fragen ergeben sich bei der Abwägung der Verkehrsbedürfnisse mit vielen anderen öffentlichen Bedürfnissen, etwa auf den Gebieten des Gesundheits- und des Bildungswesens.

Ist über den Anteil entschieden, den die Befriedigung öffentlicher Verkehrsbedürfnisse an den Haushaltsmitteln erhalten soll, so gilt es, die verfügbaren, stets knappen Mittel auf die konkurrierenden Verkehrszweige und die konkurrierenden Verkehrsregionen aufzuteilen. Dafür müssen Kriterien gewonnen werden. Welche Verteilungskriterien die Besiedlungspolitik zu liefern vermag, ist in dem Kapitel über die verkehrspolitische Unterstützungsbedürftigkeit der Landesplanung näher zu erörtern. Vorab kann jedoch auf Grund der dargestellten allgemeinen, auf Ausgleich bedachten Zielsetzung der Landesplanung schon festgestellt werden, daß sich die räumliche Verteilung keinesfalls allein nach der Dichte der vorhandenen Verkehrsströme und die Partizipation der Verkehrszweige keineswegs allein nach dem Kriterium der einzelwirtschaftlichen Rentabilität von Verkehrsdiensten richten darf.

4. Die besiedlungspolitische Orientierungsbedürftigkeit der Verkehrsplanung

Ehe auf die Forderungen eingegangen wird, welche die Landesplanung an die Verkehrsplanung zu stellen hat, sollen kurz Ansprüche behandelt werden, die diese an jene richten muß. Sie betreffen die Orientierung der Verkehrsplanung über die künftige Besiedlungspolitik.

Was die Beeinflussung der künftigen Verkehrsströme durch besiedlungspolitische Maßnahmen angeht, so hat die Verkehrsplanung mit zweierlei Arten der Ungewißheit zu kämpfen. Die eine ist vorwiegend akzidentieller Natur und besteht in der Unklarheit über die besiedlungspolitischen Ziele. Eine solche Unklarheit kann entweder auf dem völligen Fehlen von Zielen oder auf dem Vorhandensein lediglich leerformelhafter Zieldeklarationen beruhen. Unklarheiten können aber auch bestehen bleiben; wenn sich die zuständigen Instanzen um die Konkretisierung der landesplanerischen Zielvorstellungen bemüht haben. Wie eingangs angedeutet, gibt es Konkretisierungsschwierigkeiten. Sie sind teils allmählich durch Fortschritt der Erkenntnis überwindbar, teils aber auch prinzipiellen Charakters.

Die zweite Art von besiedlungswirtschaftlicher Ungewißheit, der die Verkehrsplanung begegnet, ergibt sich aus der begrenzten Treffsicherheit landesplanerischer Erfolgsprognosen. Diese Art der Ungewißheit ist ebenso wie die marktlichen und staatspolitischen Unsicherheiten, mit denen der private Unternehmer zu rechnen hat, vorwiegend prinzipieller Natur. Zwar darf angenommen werden, daß es gelingt, die prognostischen Möglichkeiten im Laufe der Zeit zu verbessern. Der Kern des Prognoseproblems stellt jedoch eine Aporie dar. Akzidentiell ist vor allem, inwieweit vorhandene Möglichkeiten der rationalen Fundierung von Vorausschätzungen auch wahrgenommen werden. Die

verkehrsplanerischen Ungewißheiten, die von der Landesplanung ausgehen, überlagern gewissermaßen diejenigen, die sich aus der spontanen Entwicklung der Verkehrsströme sowie aus der Politik der Regulierung des Wettbewerbs zwischen den Verkehrszweigen ergeben.

Insoweit Verkehrsplanungen wegen der Dringlichkeit des aktuellen Bedarfs ausgeführt werden müssen, ehe Einigkeit und Klarheit über die landesplanerischen Ziele erreicht sind, werden prinzipiell vermeidbare Fehlinvestitionsrisiken eingegangen. Das gegenwärtige Dilemma der öffentlichen Verkehrsinvestitionspolitik besteht darin, daß die Konkretisierung raumwirtschaftlicher und verkehrswirtschaftlicher öffentlicher Aufgaben aus theoretischen wie aus politischen Gründen längerer Reifezeiten bedarf, während unter dem Druck aktuellen Bedarfs oder aktueller finanzieller Schwierigkeiten laufend über verkehrliche Investitionen und Desinvestitionen entschieden werden muß, deren gesamt- oder regionalwirtschaftlicher Nutzen wesentlich von komplementären landesplanerischen Maßnahmen oder von neuen Weichenstellungen der Verkehrspolitik beeinflusst werden wird, über die erst noch befunden werden muß. Flagrannte Beispiele sind die Verwendung von Eisenbahntrassen zu Straßenverbreiterungen in Räumen, die womöglich künftig Verdichtungsgebiete mit Anschluß an das Schienennetz werden sollen, oder der Neubau von großen Verkehrsflughäfen angesichts der Unklarheit über die Struktur des künftigen Flughafenetzes und die künftige Luftfahrtpolitik, welche letztere keineswegs wie bisher erheblicenteils auf die Beschäftigungsbedürfnisse der Flugzeugindustrie und auf die von dieser forcierte technische Überzüchtung der Maschinen abgestellt zu sein braucht. Im Gegensatz zu derartigen Risiken, die aus der fehlenden Gleichzeitigkeit von Verkehrsinvestitionen und von komplementären besiedlungs- oder verkehrspolitischen Entscheidungen resultieren, sind jene Fehlinvestitionsrisiken unvermeidlich, die aus der Unlösbarkeit prognostischer Aufgaben herrühren. Solche Risiken müssen in ähnlicher Weise wie unternehmerische Risiken in Kauf genommen werden, wenn überhaupt Chancen – hier: Chancen des landesplanerischen Erfolges – wahrgenommen werden sollen. Diese Art von Investitionsrisiken spielt vor allem dort eine Rolle, wo die Verkehrsplanung als Instrument der Landesplanung benützt wird.

Wird die Verkehrsplanung in den Dienst der Besiedlungspolitik gestellt, so treten zweierlei Arten verkehrlicher Investitionsrisiken auf. Die eine Art von Risiken realisiert sich, wenn die landesplanerische Absicht wegen unerwünschter und unerwarteter Reaktionen der Adressaten teilweise oder gänzlich vereitelt wird. In derartigen Fällen ist das ganze Bündel ergriffener Maßnahmen als mehr oder weniger große Fehlinvestition zu betrachten. Die andere Art von Risiken besteht darin, daß sich die Zusammensetzung der landesplanerischen Maßnahmen als nicht optimal erweisen kann. Das heißt, daß Überdosierungen oder Underdosierungen einzelner Mittel vorkommen, überflüssige Mittel ergriffen oder notwendige Mittel außer acht gelassen werden, weil die Wirkungszusammenhänge nicht oder nur unzureichend bekannt sind oder bekannte Wirkungszu-

sammenhänge vernachlässigt werden. Die Folge ist, daß Mittel verschwendet werden oder die mit den eingesetzten Mitteln erzielten Erfolge unter den möglichen bleiben. Die Risiken der ersten Art können als Auswahlrisiken bezeichnet werden, weil es, um ihre Realisierung zu vermeiden, darauf ankommt, das richtige Gespür für die Entwicklungsträchtigkeit oder Entwicklungssterilität von Räumen und von zu fördernden Wirtschaftszweigen zu haben. Sie haben Ähnlichkeit mit den Risiken der Wahl des Gegenstandes und des Standorts privater Unternehmungen; der dafür maßgebenden „Unternehmungsidee“⁴ entspricht die „landesplanerische Entwicklungsidee“. Die Risiken der zweiten Art sind Kombinations- und Dosierungsrisiken, die man bei den Bemühungen läuft, landesplanerische Entwicklungsideen zu verwirklichen. Zu den hier maßgebenden Wirkungszusammenhängen gehört auch die Eignung verkehrspolitischer Maßnahmen für raumwirtschaftspolitische Zwecke. Über sie gehen die Ansichten in der neueren Theorie der Verkehrspolitik weit auseinander.

5. Die umstrittene landesplanerische Eignung verkehrspolitischer Maßnahmen

Die vorherrschenden Stimmen sehen die Brauchbarkeit verkehrspolitischer Maßnahmen für besiedlungspolitische Zwecke als nicht besonders groß an. Insbesondere schreiben sie der Angebotspolitik der öffentlichen Verkehrsbetriebe, abgesehen vom Personennahverkehr in Ballungsräumen, entgegen früher allgemein vertretenen Auffassungen nur einen geringen oder überhaupt keinen regionalpolitischen Eignungswert zu⁵. Dabei fußen sie auf dem Postulat, der jeweilige regionale Verkehr müsse seine Kosten selbst decken⁶. Was die verkehrliche Infrastrukturpolitik angeht, so wird zwar von niemandem geleugnet, daß der gute Verkehrsanschluß auch von Randgebieten heutzutage unabdingbar ist, wenn sie weiterhin besiedelt bleiben sollen. Die herrschende Auffassung geht jedoch dahin, dort, wo nur dünne Verkehrsströme fließen, alle öffentlichen Verkehrsausgaben auf die Unterhaltung des Straßennetzes zu konzentrieren. Diese Auffassungen werden freilich nicht durchweg geteilt⁷.

⁴ Über diesen Begriff vergl. Schäfer, Erich: Die Unternehmung. Einführung in die Betriebswirtschaftslehre. 7. Aufl. – Köln, Op-laden 1970. S. 48f.

⁵ Vgl. beispielsweise: Zur Frage der optimalen Verkehrsbedienun-g in der Fläche. Verkehrspolitik als ein Mittel der Regional-politik (Gutachten der Gruppe A – Verkehrswirtschaft – des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium). – Frankfurt a. M. 1966. = Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, H. 12. S. 22ff.

⁶ So mit dem besonders ausführlichen Versuch einer Begründung Kloten, Norbert: Die Eisenbahntarife im Güterverkehr. – Basel, Tübingen 1959, insbesondere S. 197ff.

⁷ Vgl. etwa Hoffmann, Rudolf: Rückzug der Eisenbahn aus der Fläche? Ein Problem der Regional- und der Verkehrspolitik. – Hannover 1965.

Ritschl, Hans: Vom Verkehrschaos zur Verkehrsordnung. – Hamburg 1968.

Faller, Peter: Die Erhaltung der Nebenbahnen – eine verkehrs- und regionalpolitische Aufgabe. In: Der Städtebund. 23. Jg. (1968) S. 73ff.

Insbesondere ist gegen die enge Auffassung von der landesplanerischen Eignung verkehrspolitischer Mittel einzuwenden, daß sie einseitig auf den einkommens- und alloka-tionspolitischen Aufgaben der Besiedlungspolitik basiert. Die Einkommenspolitik kann das erwähnte landesplanerische Ziel verfolgen, räumliche Gefälle in den Erwerbsmög-lichkeiten zu reduzieren. Die Aufgabe der Allokationspoli-tik wird darin gesehen, „die ökonomisch günstigste Ver-wendung der Produktivkräfte in der Gesamtwirtschaft zu verwirklichen“⁸, das heißt, die raumwirtschaftlichen Vor-aussetzungen für die sogenannte Maximierung des Sozial-produkts zu schaffen. Fraglich ist dabei, worin hier der ökonomische Maßstab besteht.

Solange die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen lediglich auf der Grundlage der einzelwirtschaftlichen Rechnungen aufgemacht werden, enthalten sie nur höchst unvollständige Angaben über das wirkliche Sozialprodukt⁹. Ihnen fehlen dann nämlich die gesellschaftlichen Kosten und Nutzen der privaten wie der öffentlichen Wirt-schaftstätigkeit, die zu erfassen das einzelwirtschaftliche Rechnungswesen nicht in der Lage ist. Infolgedessen wird trotz entgegenstehender theoretischer Deklarationen bei der Entscheidung über öffentliche Investitionen praktisch doch vielfach fraglos auf die leichter bezifferbare Einzel-wirtschaftlichkeit (Rentabilität) anstatt auf die nur schwer abschätzbare Gesamtwirtschaftlichkeit abgestellt. Ein gutes Beispiel dafür bietet die Deutsche Bundesbahn. Sie wird seit Jahren als Verlustbetrieb diffamiert, weil sie nicht mehr in der Lage ist, ihren Aufwand durch ihre Verkaufserlöse zu decken. Die Tatsache, daß sie ein viel sichereres Verkehrsmittel als der Straßenverkehr ist, wird dabei ebenso wie mancher andere, auch landesplanerische gesellschaftliche Nutzen, den sie stiftet, völlig ignoriert.

Solange die ökonomischen Vorteile, die die Allokations-politik bringen soll, eng aufgefaßt werden, steht diese Poli-tik also häufig im Gegensatz zu den gesellschaftspolitischen Zielen des räumlichen Ausgleichs, der als die zentrale Auf-gabe der Landesplanung dargestellt wurde. Die Landespla-nung muß dann nämlich gerade gegen die räumlichen Ent-wicklungstendenzen steuern, die sich aus der Kumulation räumlich gleichgerichteter einzelwirtschaftlicher Ent-scheidungen ergeben. Diese Tendenzen würden noch von der öf-fentlichen Hand selbst verstärkt, wenn sie etwa ihre Ver-kehrsbetriebe veranlaßte, sich nach dem Postulat der ko-stenechten Tarife zu verhalten. Dann müßten ja die starken Verkehrsströme billig und die schwachen Verkehrsströme teuer bedient werden, was auf längere Sicht zu einem wei-teren Anschwellen der starken und zu einem weiteren Aus-trocknen der schwachen Ströme führen müßte.

Außer durch alloka-tionspolitische Unklarheit ist die enge Auffassung von der regionalpolitischen Brauchbarkeit

Thiemeyer, Theo: Probleme der Angebotspolitik der Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs. In: Zeitschrift für Betriebs-wirtschaft, 41. Jg. (1971) S. 445ff.

⁸ Zur Frage der optimalen Verkehrsbedienun-g in der Fläche, a.a.O., S. 30f.

⁹ Zur Orientierung vgl. Stobbe, Alfred: Volkswirtschaftliches Rechnungswesen. In: Handwörterbuch des Rechnungswesens. – Stuttgart 1970. Sp. 1862ff.

verkehrspolitischer Mittel auch dadurch gekennzeichnet, daß sie die große Bedeutung der öffentlichen Leistungspolitik für die Standort- und Wohnsitzwahl verkennt. Die Angebotspolitik öffentlicher Verkehrsbetriebe kann einmal durchaus dazu beitragen, die örtlichen Erwerbsmöglichkeiten zu beeinflussen. Zum andern ist sie ein hervorragendes Mittel, die räumlichen Unterschiede in den Konsumtionsmöglichkeiten zu verringern.

Die Erwerbsmöglichkeiten, die eine Region bietet, können sowohl von der öffentlichen Güter- als auch von der öffentlichen Personenverkehrsbedienug gefördert oder beeinträchtigt werden. Zunächst können günstige Beförderungstarife, gute Qualitäten der Beförderungsleistungen und häufige Verkehrsbedienug die ökonomischen Entfernungen verkürzen, so wie die gegenteiligen Eigenschaften des Verkehrsangebots sie zu verlängern vermögen. Damit kann also die Ungunst der räumlichen Lage gemildert oder aber verstärkt werden. Sodann läßt sich das Vorhandensein öffentlicher Dienste namentlich des Güterverkehrs als Verhandlungsargument gegenüber privaten Verkehrsgewerbetreibenden verwenden, die in Gebieten mit schwachen Verkehrsströmen erhebliche monopolistische Spielräume haben, weil sich dort auf Dauer kein so wirksamer Wettbewerb wie in Gebieten mit dichten Verkehrsströmen entfalten kann. Das öffentliche Verkehrsangebot ist mithin geeignet, die Funktion eines Konkurrenzsurrogats auszufüllen. Schließlich sind Unternehmungen wie Berufspendler, die sich gewöhnlich des individuellen oder des privaten gewerblichen Verkehrs bedienen, vielfach stark daran interessiert, für Notfälle die Gewißheit zu haben, auf einen öffentlichen Verkehrsdienst zurückgreifen zu können. Wo solche Notfälle unter anderem, wie vor allem in gebirgigen Lagen, in klimatischen Störungen des Straßenverkehrs bestehen, soll diese Verkehrsreserve dann witterungsunabhängig, also eine Schienenverbindung sein.

Unter den Konsumtionsmöglichkeiten, die heute von einem Wohnsitz erwartet werden, spielen die Anschlüsse an die verschiedenen Netze des Personenverkehrs eine hervorragende Rolle. Zum einen wird der gute Anschluß an den Fernverkehr für allfällige Reisebedürfnisse gewünscht. Zum andern sollen die Möglichkeiten des Nahverkehrs es gestatten, die jeweiligen einseitigen Vorzüge nahe beieinander liegender Orte und Gebiete fast ebensogut genießen zu können, als wenn sie am selben Ort vereint zu finden wären. Was in bezug auf den Geschäfts- und Berufsverkehr über das Bedürfnis nach verkehrlichen Alternativen gesagt wurde, gilt für den konsumtiven Verkehr sinngemäß.

Die Analyse der raumwirtschaftlich relevanten Bedürfnisse an öffentlichen Verkehrsangeboten zeigt, daß ihre Befriedigung weithin illusorisch wird, wenn die öffentlichen Verkehrsbetriebe auf die Prinzipien der Rentabilität oder Eigenwirtschaftlichkeit und der die spezifischen Kosten deckenden Tarife verpflichtet werden. Wird der Grundsatz kostenechter Tarife befolgt, so muß die öffentliche Verkehrsbedienug vieler schwacher Verkehrsströme wegen Selbstauszehrung aufgegeben werden, während die verkehrliche Attraktivität ohnehin begünstigter Räume mit dichten Verkehrsströmen weiter gesteigert wird. Das Prin-

zip der rentablen oder eigenwirtschaftlichen Führung öffentlicher Verkehrsbetriebe würde an sich interne Subventionen unrentabler Dienste gestatten, wenn es nicht mit dem Prinzip der kostenorientierten Tarife gekoppelt wird. Die gegenwärtige Situation der öffentlichen Verkehrswirtschaft ist jedoch derart, daß es nur noch sehr wenige Dienste gibt, die solche Ausgleichslasten zu tragen vermögen.

Gegen die Subventionierung öffentlicher Verkehrsangebote werden gern einkommens- und allokatonspolitische Einwände vorgebracht. Das eine einkommenspolitische Argument lautet, auf einkommenschwache Personengruppen gezielte Subventionen seien viel wirksamer als solche, bei denen statt der Unterstützungsbedürftigkeit die Lozierung oder die Inanspruchnahme bestimmter Verkehrsdienste Zuweisungskriterium sei¹⁰. Dieser Einwand verwechselt das raumwirtschaftspolitische Unterstützungsziel mit dem sozialpolitischen. Für den Einkommensstarken ist eine – durch besiedlungspolitische Subventionen mehr oder weniger kompensierbare – Ungunst der räumlichen Lage eines Ortes keineswegs deshalb nicht-existent, weil er die Nachteile zu tragen vermag. Er wird sie bei einer rationalen Standort- oder Wohnsitzwahl durchaus in sein Kalkül einbeziehen.

Das zweite einkommenspolitische Argument gegen die landesplanerisch wünschenswerte Transportkostenentlastung beruft sich auf empirische Untersuchungen, die festgestellt haben wollen, daß die Anteile der Frachtkosten an den Umsätzen bei Investitions- wie bei Konsumgüterindustrien weithin gering seien und daß standortspezifische Transportkostenerhöhungen kaum einmal zu Abwanderungen geführt hätten¹¹. Darauf ist zunächst zu entgegnen, daß standortbedingte Transportkostendifferenzen auch bei sehr kleinem Anteil am Umsatz, absolut genommen, zu durchaus ins Gewicht fallenden Mehrausgabe- oder Einsparungsbeträgen führen können. Sodann ist darauf hinzuweisen, daß Standortverlagerungen höchst selten unmittelbare Reaktionen auf das Auftreten bisher nicht vorhandener Standortnachteile sein werden. Dieses ist jedoch geeignet, künftige Standortentscheidungen ansässiger Betriebe zu beeinflussen und potentiell Ansiedlungswillige vom Zuzug abzuhalten.

Das allokatonspolitische Argument gegen die Abgabe öffentlicher Verkehrsleistungen unter Kosten bezeichnet eine solche Politik als eine Störung der marktlichen Vorgänge, die die knappen produktiven Kräfte über den Wettbewerb der gesamtwirtschaftlich günstigsten Verwendung zuführen sollen¹². Es trifft zu, daß jede Subvention einen Eingriff in die marktliche Distribution darstellt. Landesplanerische Steuerung ist aber gerade dort erforderlich, wo autonome, unbeeinflusste individuelle Entscheidungen der

¹⁰ Vgl. hierzu: Zur Frage der optimalen Verkehrsbedienug in der Fläche, a.a.O., S. 34f.

¹¹ Vgl. hierzu die in Fußnote 10 genannte Quelle, S. 36; *Scheele, Erich*: Tarifpolitik und Standortstruktur. – Göttingen 1959; *Faller, Peter*: Kostenechte Verkehrstarife und die regionalpolitischen Zielsetzungen der EWG. In: Verkehrsanalen. Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft. 15. Jg. (1968) S. 57ff.

¹² Vgl. hierzu: Zur Frage der optimalen Verkehrsbedienug in der Fläche, a.a.O., S. 35f.

Einzelwirtschaftler nicht zu den gesamt- und regionalwirtschaftlich sowie gesellschaftspolitisch erwünschten Zuständen führen.

Von den Vertretern der engen Auffassung von der landesplanerischen Brauchbarkeit verkehrspolitischer Mittel wird betont, daß diese nur ein regionalpolitisches Instrument unter anderen darstellen, und daß nicht-verkehrspolitische oft wirksamer als sie seien¹³. So richtig der Hinweis auf den Gliedcharakter und die Ergänzungsbedürftigkeit verkehrswirtschaftlicher Mittel der Landesplanung ist, so verfehlt wäre es, andere räumliche Förderungsmaßnahmen wie direkte Ansiedlungssubventionen oder öffentliche Aufträge durch eine regionalpolitisch blinde Verkehrsplanung zu konterkarieren.

6. Der Katalog landesplanerischer Forderungen an die Verkehrsplanung

Nachdem versucht wurde, die raumwirtschaftliche Bedeutung der Verkehrsplanung an Hand grundsätzlicher Überlegungen darzutun, soll nun eine Übersicht über Einzelforderungen gegeben werden, die die Landesplanung bei Verfolgung der erwähnten Ziele eines (begrenzten) raumwirtschaftlichen Ausgleichs und angesichts der unbefriedigenden gegenwärtigen Zustände im Verkehrswesen an die Verkehrsplanung stellen sollte.

Erstens ist zu fordern, die sozialökonomische Rentabilität als Auswahlkriterium für verkehrliche Infrastrukturinvestitionen zu verwenden, sofern sie in einem weiten Sinne verstanden wird. Wird hier einmal von schutzpolitischen Aufgaben abgesehen, so kommen als Maßstäbe für die sozialökonomische Rentabilität sowohl die Erfolge bei der Deckung vorhandenen und sich spontan entwickelnden Verkehrsbedarfs als auch das Erreichen landesplanerischer Entwicklungsziele in Frage. In beiden Fällen wird gesellschaftlicher Nutzen gestiftet. Erfolge bei der Deckung von Verkehrsbedarf lassen sich jedoch leichter prognostizieren und konstatieren als das Erreichen landesplanerischer Entwicklungsziele und als der verkehrsinvestitionspolitische Beitrag zu letzterem. Dieser Unterschied in der Quantifizierbarkeit berechtigt jedoch keineswegs dazu, die sozialökonomische Rentabilität verkehrlicher Infrastrukturinvestitionen nur an Hand der erreichten oder als erreichbar angesehenen Deckung von spontan entstandenen Verkehrsbedarf zu beurteilen. Das gilt schon deshalb, weil Verkehrsinfrastrukturen außer dem heutigen auch dem künftigen Bedarf dienen sollen, der sich nicht nur spontan entwickelt, sondern – sofern vorhanden – auch von der Landesplanung beeinflusst wird. Die Verkehrsinvestitionspolitik sollte sich aber nicht auf die Anpassung an Bedarfserwartungen beschränken, sie sollte vielmehr aktiv in den Dienst landesplanerischer Entwicklungsvorhaben treten. Was den Verkehrsbedarf als Planungsgröße angeht, so muß außer seinem Volumen auch seine Schichtung berücksichtigt werden. Unter einer humanitären Gesell-

schafts- und Wirtschaftsordnung gehen existentielle Interessen an der Deckung von Verkehrsbedarf offenbar geschäftlichen Interessen und Bequemlichkeits- oder Luxusinteressen vor. Die geschäftlichen Interessen hinwiederum werden deshalb einen höheren Rang als Bequemlichkeits- und Luxusinteressen haben, weil es überhaupt nur auf der Grundlage wirtschaftlicher Wertschöpfung möglich ist, solche Bequemlichkeits- und Luxusbedürfnisse zu befriedigen, für die wirtschaftliche Güter verbraucht werden. Selbst wenn man sich entschlosse, die gesamtwirtschaftliche Rentabilität verkehrlicher Infrastrukturen nur in dem engen Sinne des Erfolgs bei der Deckung spontan entstandenen Verkehrsbedarfs zu fordern, dürfte man sie keineswegs dann als erreicht ansehen, wenn man glaubt, mit den knappen Mitteln eine möglichst große Summe individuellen Nutzens gestiftet zu haben. Der gesellschaftliche Nutzen der Befriedigung von Verkehrsbedarf ergibt sich keinesfalls aus einer bloßen Addition des gestifteten individuellen Nutzens, gemessen in Verkehrsmengen. Die Verkehrsmengen müssen vielmehr nach der Dringlichkeit des Verkehrsbedarfs gewichtet werden.

Zweitens ist die Einheitlichkeit der öffentlichen Verkehrsinvestitionspolitik zu fordern. Gegenwärtig wird auf das gröbste gegen dieses Postulat verstoßen, indem die Straßen- und Kanalverwaltungen ihre Investitionen nach ganz anderen Grundsätzen als die öffentlichen Schienen- und Straßenverkehrsbetriebe planen. Wenn auch immer wieder lautstark verlangt wird, die Straßenverwaltungen sollten ihre Investitionsplanung an der eng aufgefaßten gesamtwirtschaftlichen Rentabilität und außerdem an den ungewichteten Verkehrsmengen orientieren, so werden die Straßennetze doch weithin immer noch ähnlich wie die Kanalnetze nach landesplanerischen Gesichtspunkten ausgebaut, wie vage auch die landesplanerischen Entwicklungsziele und wie zufallsbestimmt auch die im Widerstreit der lokalen und regionalen Interessen stehenden Entwicklungsentscheidungen im Einzelfall sein mögen. Anders verhält es sich mit dem Schienennetz und mit dem Netz öffentlicher Straßenverkehrsdienste. Hier ist mit vielerorts bereits spürbarem „Erfolg“ die einzelwirtschaftliche Rentabilität als Auswahlkriterium durchgesetzt worden. Sicher müssen die Wege- und Stationsnetze für den Kraftverkehr, den Schienenverkehr, die Binnenschifffahrt und den Flugverkehr angesichts der produktionstechnisch-kostenwirtschaftlichen Eigenarten dieser Verkehrszweige immer höchst ungleich bleiben. Wie ein Raum an die Netze für die verschiedenen Verkehrszweige angeschlossen ist, hat aber entscheidenden Einfluß auf seine Verkehrsgunst oder -ungunst und damit auf seine Entwicklungsmöglichkeiten. Infolgedessen muß die Landesplanung verlangen, daß sich die öffentliche Verkehrsinvestitionspolitik gegenüber allen Verkehrszweigen von siedlungspolitischen Gesichtspunkten leiten läßt und auf die arationale Differenzierung der Investitionskriterien verzichtet.

In engem Zusammenhang mit der Forderung einheitlicher Kriterien für die öffentliche Verkehrsinvestitionspolitik steht, daß drittens eine gliedwirt-

¹³ Vgl. die in Fußnote 12 genannte Quelle, S. 49.

schaftliche Führung öffentlicher Verkehrsbetriebe zu verlangen ist. Sie muß an die Stelle der jetzt gesetzlich erzwungenen Rentabilitätsorientierung der öffentlichen Verkehrsbetriebe treten, die zu einer Demolierung der öffentlichen Verkehrsbedienung insbesondere in der Fläche, aber auch zu der offensichtlichen Ineffizienz der öffentlichen Verkehrsbedienung in den Ballungsgebieten führt. In dem Maße, in dem öffentliche Verkehrsbetriebe auf das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit oder der einzelwirtschaftlichen Rentabilität verpflichtet werden, verlieren sie ihren Charakter als Instrumente der Verkehrs- und Besiedlungspolitik. Darüber hinaus konterkarieren sie unter diesem Prinzip vielerorts die raumwirtschaftlichen Ziele. Das geschieht teils dadurch, daß sie bestimmte Dienste überhaupt nicht mehr oder in besiedlungspolitisch unbefriedigender Weise versehen, teils dadurch, daß sie sich nicht nur ihren Abnehmern gegenüber, sondern auch untereinander in kaufmännischer Weise vorteilsstrebend verhalten, statt ungeachtet der schwierigen gegenseitigen Vorteils- und Nachteilsabgrenzung gemeinsam gegen Verkehrsnotstände vorzugehen, die sich immer mehr ausbreiten. Als Argument für das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip wird immer wieder angeführt, öffentliche Verkehrsbetriebe könnten ihre Leistungen nur dann wirtschaftlich erbringen, wenn sie dem Rentabilitäts- und Wettbewerbsdruck ausgesetzt seien. Dabei wird verkannt, daß es durchaus möglich ist, auch solche öffentlichen Leistungen wirtschaftlich zu erzeugen, die unentgeltlich abgegeben werden sollen. Die Betriebswirtschaftslehre stellt mit den Methoden des Zeitvergleichs, des Betriebsvergleichs und der technologisch-arbeitswissenschaftlichen Kostenanalysen genügend Mittel bereit, in Betrieben aller Art – ohne Rücksicht auf den Charakter der jeweiligen Oberziele – dafür zu sorgen, daß das Wirtschaftlichkeitsprinzip verfolgt wird. Die Konfundierung von (einzelwirtschaftlicher) Rentabilität und Wirtschaftlichkeit hat sich in vielen modernen verkehrspolitischen Dokumenten niedergeschlagen, so im Bundesbahngesetz, im Postverwaltungsgesetz, im Personenbeförderungsgesetz, in den Unterlagen über die Prinzipien der Gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diese Gesetze und Grundsätze müssen geändert werden.

Viertens sind landesplanerische Vorleistungen auch auf dem Gebiet des Verkehrs zu fordern. Solche Vorleistungen sind beispielsweise notwendig, wenn in den Ballungsgebieten zur Straßenentlastung und zwecks Erhaltung der historisch-gewachsenen Städte Verkehr auf die öffentlichen Verkehrsmittel zurückgeführt oder wenigstens von ihnen gehalten werden soll. Die Sachverständigenkommission, die zur Begutachtung der Möglichkeiten zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden berufen worden war, hat immerhin vorgeschlagen, den Nahverkehrsbetrieben für die Bedienung der großen Zentren die Infrastrukturkosten zuzuschießen. Das dürfte aber vielfach nicht ausreichen, um die erwünschten Straßenentlastungseffekte zu erzielen. Dafür sind auch tarifliche Vorleistungen erforderlich, da bei neuen Verkehrslinien, insbesondere wenn sie wachsende

Siedlungen anschließen sollen, zunächst mit einer erheblichen Unterausnutzung und entsprechend hohen Kosten der abgesetzten Leistungseinheit zu rechnen ist. Außer investitionswirtschaftlichen und tarifpolitischen Vorleistungen sind freilich auch komplementäre gebührenpolitische und verkehrspolizeiliche Maßnahmen, insbesondere gegenüber dem ruhenden Individualverkehr in den Zentren, erforderlich. Wo im Einzugsgebiet von Ballungszentren Entlastungsorte gegründet werden, ist es notwendig, die öffentliche Alternative zum individuellen Verkehr sofort anzubieten, damit nicht erst einseitige Verkehrsgewohnheiten entstehen, die sich wegen der dem Verkehr eigentümlichen Remanenz der Nachfrage nur höchst mühsam und teilweise überhaupt nicht mehr zurückbilden lassen. Landesplanerische Vorleistungen auf dem Gebiet des Verkehrs sind auch gegenüber den zentralen Orten des flachen Landes erforderlich. Sollen diese kleinen Zentren Buhnen gegen die sozialökonomische Erosion wirtschaftlich benachteiligter Gebiete darstellen, so müssen ihre Verkehrsanschlüsse ohne Rücksicht auf die derzeitige einzelwirtschaftliche Rentabilität verbessert oder zumindest aufrechterhalten werden.

Fünftens ist es notwendig, im Falle des Fehlschlagens landesplanerischer Entwicklungsvorhaben auch auf dem Gebiet des Verkehrs denjenigen landesplanerischen Vertrauensschutz zu gewähren, die von Ansiedlungsangeboten Gebrauch gemacht haben. Der landesplanerische Vertrauensschutz stellt eine Analogie zu dem Vertrauensschutz dar, der den Bankkunden von dem privaten Bankgewerbe und den öffentlichen Banken dort gewährt wird, wo eine Bank falliert. Hier springen die anderen Banken ein, um das Vertrauen des Publikums in das ganze Bankensystem zu erhalten, das durch einen Bankenkonzurs zu Lasten von Einlegern gefährdet werden könnte. Ähnlich muß verfahren werden, wenn der Versuch scheitert, landesplanerische Entwicklungsideen zu verwirklichen, das heißt, wenn sich herausstellt, daß Entwicklungsinvestitionen den Charakter von Fehlinvestitionen annehmen, weil die Adressaten der Entwicklungsanreize nicht in der erhofften Weise reagieren. Würde man in solchen Fällen den Angesiedelten für sie wichtige Verkehrsanschlüsse wegen Nichterreichens des erwarteten Ausnutzungsgrades entziehen, so würde das Vertrauen potentieller Ansiedlungswilliger in landesplanerische Entwicklungsvorhaben überhaupt erschüttert. Es müßte dann damit gerechnet werden, daß die Standort- und Wohnsitzwahl in vielen Fällen dort hingeht, wo wegen der Dichte der vorhandenen Verkehrsströme die Aufrechterhaltung der erwünschten Verkehrsbedienung ungefährdet erscheint.

Sechstens muß aus landesplanerischen wie aus anderen Gründen darauf bestanden werden, in der Verkehrspolitik das Prinzip der totalen Automobilisierung durch das Prinzip der begrenzten Motorisierung zu ersetzen. Hierfür gibt es vor allem schutzpolitische, städtebaupolitische und gesellschaftspolitische Gründe. Schutzpolitisch ist einmal zu fordern, die Gesundheit und das Leben Dritter vor Verkehrsteilnehmern und vor Fahrzeugen zu schützen, die hohen Sicherheitsanforderungen nicht genügen. Zum andern muß aber auch, was landesplanerisch be-

deutsam ist, darauf hingearbeitet werden, die heute in großem Stil betriebene Zerstörung von Lebensgrundlagen künftiger Generationen einzudämmen. An diesem Raubbau hat der Verkehr großen Anteil. Insbesondere ist dabei an die von ihm verursachten Luft- und Wasserverunreinigungen sowie an den bedenkenlosen Gebrauch sehr energieaufwendiger Verkehrsmittel zu denken, für deren Betrieb, sozialhaushälterisch gesehen, heute Bodenschätze verschwendet werden, die vielleicht ersetzbare Energieträger, aber gewiß unersetzliche Rohstoffe für die chemische Industrie darstellen. Bedenklich ist möglicherweise auch die fortschreitende Umwandlung ertragsfähigen Bodens in technisches Ödland, vor allem in Verkehrswege, zu der erheblich beiträgt, daß der individuelle Verkehr mit dem sehr raumaufwendigen Kraftfahrzeug einen immer größeren Anteil am Gesamtverkehr gewinnt. Bedenken gegen diese Entwicklung können sich aus der Bevölkerungsvermehrung und daraus ergeben, daß auch die elementarsten Grundlagen unserer physischen Existenz bei großer weltpolitischer Labilität in immer stärkerem Maße von internationalen Wirtschafts- und Verkehrsverflechtungen abhängen. Städtebaupolitisch stehen wir vor der Frage, ob wir die historisch-gewachsenen Städte als Geschäfts-, Kultur-, Verwaltungs- und Wohnzentren erhalten oder aufgeben sollen. Letzteres müßte geschehen, wenn sie dem unbegrenzten individuellen Verkehr mit Kraftfahrzeugen angepaßt werden sollen. Es gibt gewichtige kulturelle, privatökonomische und öffentlich-wirtschaftliche Gründe, die gegen die Umwandlung unserer Städte in flächige, kernlose, automobilgerechte Siedlungen sprechen. Selbst wenn die kulturellen Gründe gering wiegen sollten und es als angängig betrachtet werden sollte, den städtischen Grundstücks- und Gebäudeeigentümern hohe Wertverluste ihres Eigentums zuzumuten, müßten die Kosten des radikalen Umbaus unserer städtischen Siedlungen erst einmal gemessen werden, was bis

jetzt auch nicht ansatzweise geschehen ist. Wahrscheinlich würde sich herausstellen, daß solche radikalen Umbaupläne sehr bald an unüberwindliche güterliche und finanzielle Grenzen stoßen würden. Überschlägige Berechnungen sollten aber alsbald angestellt werden, damit der Kraftverkehr prophylaktisch mit den Kosten belastet werden kann, die er verursachen würde, wenn man seinen Bedürfnissen städtebaupolitisch voll entsprechen wollte. Eine solche finanzielle Belastung würde den Druck ganz erheblich verringern oder gar beseitigen, den die Kraftverkehrsbedürfnisse in Richtung auf die Zerstörung der historisch-gewachsenen Städte ausüben. Gesellschaftspolitisch sollte das Prinzip der totalen Automobilisierung aufgegeben werden, damit die heute zu konstatierende Dominanz des Verkehrs über andere Lebensgebiete gebrochen wird. Diese Dominanz äußert sich beispielsweise darin, daß kulturelle Einrichtungen in großen wie in kleinen Zentren stillgelegt werden, daß für die Verwertung moderner medizinischer und medizin-technischer Errungenschaften nur höchst unzureichende Mittel vorhanden sind und daß unser Bildungswesen unter anderem wegen unzureichender finanzieller Mittel in gefährlichem Maße an Wettbewerbsfähigkeit verliert, während gleichzeitig von maßgeblichen Verkehrspolitikern die höchste Priorität für Straßenbauinvestitionen gefordert wird. Da der moderne Mensch den guten Anschluß an den Verkehr als ein existenznotwendiges Bedürfnis empfindet, ist es freilich nur angängig, das Prinzip der unbegrenzten Motorisierung aufzugeben, wenn die öffentliche Verkehrsbedienung eine akzeptable Alternative darstellt und in einer Weise ausgebaut wird, daß sie als wenigstens in den großen wie in den kleinen städtischen Siedlungen ubiquitäres Gut angesehen werden kann. Damit das erreicht werden kann, muß aber die bereits erörterte Forderung erfüllt werden, die öffentlichen Verkehrsbetriebe aus der Bindung an das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip zu entlassen.