

VARIA

G. WOLFGANG HEINZE

Raumordnung als indirekte Verkehrspolitik für Mittel- und Osteuropa: 24 Thesen

Kurzfassung

Das zu erwartende Verkehrswachstum wird die Bedeutung der Raumordnung und Stadtentwicklungspolitik in Mittel- und Osteuropa nachdrücklich erhöhen. Entscheidende Wachstumskomponente ist der induzierte Neuverkehr. Da er erst über den Umweg tiefgreifender Wandlungen der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur entsteht, spiegeln unsere heutigen Verkehrsprognosen vor allem Hoffnung wider. Angesichts dieses Nachfragedrucks dürften sich in den nächsten zehn Jahren im Osten wie im Westen vor allem die Strukturschwächen der traditionellen Verkehrsmittel verstärken. Die innovative Beeinflussung der Verkehrsaufteilung auf die Verkehrsträger (Modal split) wird somit zur zentralen Gestaltungsaufgabe der Verkehrspolitik. Zugleich ist nicht mehr zu übersehen, daß die entscheidenden strukturellen Lösungen des Verkehrswachstums außerhalb des Verkehrssektors liegen. "Verkehrsvermeidung" durch Verkehrsverlagerung muß bei der Nachfragesteuerung beginnen. Deshalb entsteht gegenwärtig ein neues Leitbild umfassender alternativer Verkehrspolitik. Angesichts des tiefgreifenden Wandels unserer Siedlungs- und Produktionsstrukturen ist der Beitrag der Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik zur Gestaltung des Verkehrs von morgen in den Städten von morgen besonders gefordert. In dieser Phase sind strategische Überlegungen gefragt. Da alle Programme und Pläne wesentlich mehr Zeit brauchen als erwartet, kann die Raumordnung vorziehen und Rahmenbedingungen setzen. Für den Aufbau Osteuropas und die zeitliche Abstimmung von Verkehrs- und Regionalpolitik hält die Entwicklungspolitik der 60er und 70er Jahre wesentliche Lehren parat. Zugleich verfügen die osteuropäischen Länder in dieser Neuorientierung über den großen Vorteil, auf westliche Lösungen als Module zurückgreifen zu können. Insofern entwickelt sich der Strukturwandel Ostdeutschlands bereits heute zu einem innovativen Exportartikel für Osteuropa. Die Marktchancen für eine zukunftsfähige Umgestaltung von Verkehrssystemen liegen gerade dort auf der Hand, wo sich Wirtschafts- und Lebensräume neu organisieren. Dies gilt besonders für konkrete Demonstrationsobjekte erfolgreicher Verkehrsentlastung durch Raumordnung und Stadtentwicklung.

(1) "Verkehrsvermeidung" ist eine der großen Herausforderungen von heute. Dies gilt in besonderem Maße für Wirtschaftsräume, deren Dynamik erheblich erhöht werden soll. Dynamisierung aber bedeutet stets Expansion, Intensi-

vierung und wachsende Systemvielfalt und damit wachsenden Interaktionsbedarf. Wegen seiner Auswirkungen auf Stadtverträglichkeit und Atmosphäre bildet der motorisierte Verkehr heute einen der größten Engpässe in der Stadtentwicklung. Deshalb besteht die beste Umweltpolitik im Verkehr darin, die Zahl und Weite von Kfz-Fahrten zu minimieren, aber zugleich die notwendige und wachsende globale Einbindung dieser Teilräume zu gewährleisten. Um die Funktionsfähigkeit unserer Städte durch Wirtschafts- und Güterverkehr aufrechtzuerhalten, bietet sich für den Personenverkehr ein mehrfacher Filterprozeß an: Zuerst sollten Flächennutzung, Telekommunikation und Makrologistik soviel außerhäusigen physischen Verkehr wie möglich am Entstehen hindern. Von diesem Rest sollte soviel wie möglich unmotorisiert durchgeführt werden. Vom Rest sollte soviel wie möglich kollektiv motorisiert vorgenommen und nur der verbleibende Rest als Autoverkehr möglichst umwelt-, sozial- und stadtverträglich gestaltet werden.

"Verkehrsvermeidung" ist also in Wirklichkeit eine Verlagerung von motorisiertem Verkehr: entweder

- auf immaterielle oder unmotorisierte Verkehrsformen oder
- innerhäusige Verkehrsformen oder
- von großräumigem auf kleinräumigeren Verkehr oder aber
- von motorisierten Verkehrsformen geringer Besetzung auf Fahrzeuge höherer Besetzung, um Kfz-Kilometer (bei gleichen Personenkilometern) zu senken.

Was wir deshalb brauchen, ist ein umfassendes Leitbild für eine neue zukunftsfähige Verkehrspolitik, das – vorstellbar beschrieben und griffig formuliert – Emotionen weckt und deshalb fasziniert (wie einst der "Volkswagen", die "Reichsautobahnen" und die "autogerechte Stadt") (1). Dazu gehört ein neues Mobilitätsverständnis und seine gesellschaftliche Differenzierung (wie z.B. der Verzicht eines Quasi-Grundrechtes auf unbeschränkte motorisierte Mobilität), eine neue Flächennutzungsplanung, eine Telekommunikationspolitik, eine Makrologistik, ein neuer unmotorisierter Verkehr, ein neuer Kollektivverkehr und ein neuer motorisierter Individualverkehr (2).

(2) Deutsche Einheit, das Zusammenwachsen West- und Osteuropas und die versuchte marktwirtschaftliche Orientierung der GUS bilden fundamentale Rahmenänderungen

für Raumordnung und Verkehrspolitik in Europa. Mit der Öffnung nach Osten und der Aufwertung der West-Ost-Achse verliert die "Blaue Banane" als Wachstumsachse Westeuropas (von England bis Norditalien) an Gewicht. Als neues Bild der Raumordnung kursiert bereits die "Grüne Traube" von Städten mit der Spitze nach Osten. Insofern steht die Infrastrukturpolitik heute vor der Aufgabe, sich voll auf den Nachholbedarf im Osten konzentrieren zu müssen.

(3) In dieser Neuorientierung verfügen die osteuropäischen Länder über den großen Vorteil, auf im Westen vorhandene Lösungen als Module zurückgreifen zu können. Entscheidend wird es dann, die unterschiedlichen Randbedingungen zu berücksichtigen. Konkret dürfte dies entsprechende Anpassungen von Lösungswegen über Anreize bedeuten, die zur jeweiligen Kultur (Wertvorstellungen, Verhaltensweisen und Institutionen) passen. Dies muß die Übernahme nicht erschweren, denn dazu gehört auch die traditionelle Faszination aller Produkte westlicher Herkunft. Darauf kann auch die Raumordnungspolitik (wie auch andere Fachpolitiken) zurückgreifen. Auf diese Weise wird der Strukturwandel Ostdeutschlands bereits zu einem innovativen Exportartikel, wenn beispielsweise ein russischer Manager sehen und hören möchte, wie man einen Güterkraftverkehrsbetrieb mit 500 Lastzügen erfolgreich entflechtet.

(4) Rußland bleibt vermutlich das größte Land der Erde. Schon wegen seiner Größe ist es ökonomischer Gestaltungsraum und ökologischer Ausgleichsraum zugleich. Landwirtschaft, Bergbau und Industrie werden noch lange die Wirtschaftsgrundlage bilden. Unvermeidbare Massenarbeitslosigkeit und große Wohnungsbauprogramme erfordern raumordnungspolitische Vorgaben und bieten ihr zugleich besondere Chancen beim verkehrsgerechten Umbau der Wirtschaftsstruktur (die es dann aber auch konsequent zu nutzen gilt). Als größte Nuklearmacht der Welt kann es bevorzugter Behandlung sicher sein. Ein Land, das einen derartig tiefgreifenden Systemwechsel aus eigener Kraft vornimmt, wird der angestrebten Marktwirtschaft mit Sicherheit eine russische und kollektivere Ausprägung verleihen. Dies dürfte auch für die Megatrends der Bereiche Raumordnung, Stadtentwicklung und Verkehr gelten.

(5) Verschiedene Trends der Transformation deuten sich bereits an. Das bisher dominierende militärisch-politische Denken ist als kostspielige Strategie der Vergangenheit erkannt und wird vom Begreifen der modernen Wirtschaftsgesellschaft abgelöst. Erfahrungsgemäß folgte dem Niedergang von Imperien meist ein Rückfall in kleinräumigere Wirtschaftsbeziehungen. Beide Faktoren dürften die Orientierung auf das nationale ökonomische Eigeninteresse verstärken. Für Räume dieser Größenordnung, wie Rußland und die Ukraine, liegt deshalb eine Verkehrspolitik nahe, die interne Verflechtungen und das Binnenverkehrssystem in den Vordergrund rückt. Dies begünstigt auch regionale Wirtschaftskreisläufe als Vermeidungsstrategie von Güter-

verkehr. Beim grenzüberschreitenden Verkehr werden Schifffahrt und Häfen noch wichtiger als bisher. Sie sind verfügbar, erfüllen die Anforderungen geringwertiger Massengüterströme und reduzieren die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur.

(6) Auch Konzepte verkehrspolitischer Neuordnung stoßen aber – zumindest in Rußland – auf einen Zeitgeist, in dem die Entlastung von staatlichem Einfluß als Erleichterung empfunden wird. Zugleich aber wird begriffen, daß marktwirtschaftliche Selbstorganisation die Existenz eines (anderen) Ordnungsrahmens voraussetzt. Will man also Wettbewerb auf Dauer sichern, muß man ihn zuerst regulieren. Konkret: Sollte man tatsächlich die Erlaubnis zum gewerblichen Personen- und Güterverkehr auf der Straße nur vom vorhandenen Kraftfahrzeug und Führerschein abhängig machen, ist dies der klassische Weg in die dritte und vierte Welt. Liberalisierung im Verkehr erfordert mehr und nicht weniger Kontrollaufwand.

(7) Viele Entwicklungen und Herausforderungen, die sich aus der Umstellung von Kommandowirtschaften auf Marktwirtschaften ergeben, erinnern stark an die großen Kontroversen in der Entwicklungspolitik der 60er und 70er Jahre. Dies gilt in besonderem Maße für die Wechselwirkungen zwischen Regionalentwicklung, Stadtentwicklung und Verkehrsplanung. Psychologisch entscheidend ist, daß diese Einsicht weniger als Diskriminierung, sondern vielmehr als Erfahrungsschatz der Planer erkannt wird.

(8) Die Reintegration der osteuropäischen Staaten in ein gemeinsames Europa führt also zur Frage nach dem dafür gültigen Entwicklungsmodell. Daraus wiederum ergibt sich die Fristenfrage großräumiger Produktivitätsannäherung. Durch 50–70 Jahre Abkopplung von Europa ist ein Anknüpfen an die Vergangenheit nicht leicht. Zumindest im Verkehr zwischen Westeuropa und Rußland lassen die unterschiedlichen Produktionsstrukturen, vorhandene Bodenschätze und die eklatanten Produktivitätsunterschiede noch auf lange Sicht Güterströme extrem unterschiedlicher Güterstruktur und Güterwerte/Transporteinheit erwarten. Der Versuch, Osteuropa in kurzer Zeit in die EG zu integrieren, würde aber die Entleerungseffekte – wie die Geschichte zeigt und die Theorie von *Friedrich List* bis *Fritz Voigt* erklärt – nur vergrößern und ein noch schwierigeres "Mezzogiorno" begründen. Wie die Vergangenheit zeigte, ist Isolation aber immer extrem problematisch. Die "Festung Europa" oder ein "Rückfall der GUS in Diktatur, Kommandowirtschaft, einen neuen Ost-West-Antagonismus und Neoimperialismus" würden vermutlich erheblich teurer als jede Form von Gratwanderung und Kompromissen auf dem Wege europäischer Einigung.

(9) Um in Planungsdiskussionen zwischen Ost und West zeitraubende Mißverständnisse zu vermeiden, sollten zuerst die unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungssysteme wechselseitig abgeklärt werden. Das deutsche System der Raumordnungs- und Verkehrspolitik ist auf Dezentralisation angelegt, osteuropäische Entscheidungsträger hingegen denken noch immer in den gewohnten zentral-hierar-

chischen Strukturen. Dieser Unterschied prägt Infrastruktur und Verkehrsbetrieb. Mit anderen Worten: Der deutsche Verkehrsminister organisiert keine Transporte wie sein russischer Kollege.

(10) Europa befindet sich in einer Phase beschleunigten Strukturwandels. Durch die Vereinigung ist Deutschland inzwischen zu demjenigen EG-Land mit den höchsten Disparitäten zwischen armen und reichen Teilräumen geworden. Auch deshalb erlauben es die finanziellen Möglichkeiten des Staates immer weniger, die in der Bundesrepublik übliche enge Interpretation gleichwertiger Lebensbedingungen beizubehalten. Damit sind neue Prioritäten und eine regionale Strukturpolitik nötig, die diesen Namen verdient. Weil gerade in dieser Phase beschleunigten Strukturwandels sektorale Entscheidungen für den Staat so schwierig sind, werden ihm – wie einst in der Entwicklungspolitik – Investitionen in die Infrastruktur besonders "sicher" erscheinen. Dies gilt besonders für Verkehrsbauten und hier wiederum in westeuropäischer Sicht besonders für die Engpaßbeseitigung im Fernverkehrssystem. Daß sich damit nur der Engpaß auf die Quell- und Zielräume der Fahrten, d.h. auf die Städte, verschiebt und damit auf bereits überlastete Nahverkehrssysteme, wird dabei gern übersehen.

(11) Für den Osten Deutschlands bedeutete "die Wende" in den Jahren 1989/90 einen Strukturbruch in dreifacher Hinsicht: Der Ostblock ging als Absatzraum verloren, das System der Kommandowirtschaft wurde durch das marktwirtschaftliche System abgelöst und die gewaltige Aufwertung der Währung mußte zum Bankrott der ostdeutschen Produktionsstruktur führen. Auch deshalb wurden die damit verbundenen restriktiven Konsequenzen für die Verkehrsnachfrage nach traditionellen Verkehrsmitteln prognostisch so unterschätzt. Denn: Grundproblem aller langfristigen Verkehrsprognosen ist die Verknüpfung von Wirtschaftszweig, Produktlebenszyklus, Verkehrsmittel und Standort. Dies gilt allgemein, aber besonders ausgeprägt in Kommandowirtschaften. Für Prognosen im derzeitigen Strukturbruch ergibt sich daraus das Bild, drei Unbekannte mit zwei Gleichungen lösen zu müssen. Denn: Regionen sind mit Branchen verbunden, die bestimmte Affinitäten zu bestimmten Verkehrsmitteln aufweisen. Muß nun im dramatischen Strukturwandel (durch Weltmarkt, Lohnpolitik, Altlasten und neue Standortwahl) offenbleiben, welche Güter und Dienstleistungen künftig überhaupt noch im Osten (und Westen) Deutschlands und dann wo produziert werden, läßt sich diese Brücke nur noch mit Hilfe "Archimedischer Punkte" beschreiten. Mit anderen Worten: indem man vorhandene Bevölkerungskonzentrationen als Wählermassen zu Zwangspunkten der Förderpolitik erklärt. Dabei muß offenbleiben, welche Konsequenzen dies bei gleichzeitiger Liberalisierung der Verkehrsmärkte für die Wahl des Verkehrsmittels haben wird.

(12) Zu den Lernergebnissen seit 1989 gehört die Einsicht, daß alle Programme und Pläne wesentlich mehr Zeit als

erwartet brauchen. Diese Fristverlängerung der Fachplanungen kann die Raumordnung und Regionalplanung nutzen und vorziehend Rahmenbedingungen – z.B. für die Verkehrsplanung – setzen, die strategischer Natur sind.

(13) Deutschland bildet nicht nur die Mitte des heutigen Europas und seinen größten Verkehrsmarkt, sondern hat besonders viele Nachbarn. Aus dieser strategischen Lage ergibt sich – zumindest langfristig – eine wachsende Bedeutung des Transits. Angesichts des gewaltigen Binnenverkehrswachstums in Deutschland und des grenzüberschreitenden Quell- und Zielverkehrs ist heute noch der prozentuale Anteil des internationalen Durchgangsverkehrs durch Deutschland (Transit) am Gesamtverkehr fast bedeutungslos. Kurz- und mittelfristig verstärkt damit der Transit nur bestehende Engpaßprobleme und vorhandene Struktur-schwächen der Verkehrsträger. Auf lange Sicht aber wird die Transitfrage psychologisch-politisch gravierend und sollte deshalb möglichst frühzeitig mit europäischen Verlagerungskonzepten, wie von der Schweiz und Österreich angestrebt, verknüpft werden.

(14) Dies besagt auch eine alte Planerregel: Mit wachsender Besiedlungsdichte eines Gebietes sinkt in ihm der prozentuale Anteil des Durchgangsverkehrs am Gesamtverkehr. Zwei Gründe stehen dahinter: Der Binnenverkehr wächst schneller als der Transit, und der Durchgangsverkehr versucht, Verdichtungsräume möglichst zu umgehen. Übertragen auf das starke Wachstum des Binnenverkehrs werden Staus künftig in noch stärkerem Maße lokale Staus sein, da Personenverkehr vor allem Nahverkehr darstellt. Bei Staus auf Bundesautobahnen wiederum werden die inzwischen mit Funk ausgerüsteten Lkw auf das allgemeine Straßennetz ausweichen. Damit wird es insgesamt immer schwieriger, Verkehrsstaus durch lokale Kapazitätserweiterungen zu begegnen. Dies begünstigt höherwertige Lösungen, zu denen die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung gehören.

(15) Die wachsenden Disparitäten zwischen alten und neuen Bundesländern haben die traditionelle Polarität zwischen zu bremsenden Verdichtungsräumen und zu fördernden ländlichen Räumen entwertet. Für die Verkehrspolitik schafft dies neue Randbedingungen. Alle Verdichtungsräume stehen heute vor der Herausforderung, krisenhafte Einbrüche alter Industrien aufzufangen, und auch die ländlichen Räume weisen erhebliche Differenzierungen auf. Die Landflucht aus den osteuropäischen Agrargebieten legt dort (wie auch in Brandenburg) eine erneute Differenzierung in Parklandschaften um tragfähige Kerne und in weitgehend menschenleere Naturräume mit "neuen Wüstungen" nahe. Für Raumordnung und Verkehrspolitik könnte dies bedeuten, das Hauptaugenmerk der Rückgewinnung von Lebensqualität in unseren Städten zu schenken.

(16) Der deutsche Bundesverkehrswegeplan als Verkehrsinfrastrukturplan für den Fernverkehr ist in entscheidender Weise von seinen Prognosen abhängig. Diese aber weisen bekanntlich eine Reihe gravierender systematischer Fehler auf, die sich in den drei Jahren zwischen der Datengrundlage

1988 und 1991 derartig bemerkbar machen, daß bereits jetzt vom "Wunschdenken" der Auftraggeber und Prognostiker gesprochen werden muß. Der Straßenverkehr wurde wieder unterschätzt, der Eisenbahnverkehr und die Binnenschiffahrt überschätzt. Das Verlagerungspotential von der Straße auf die Bahn wurde ebenfalls stark überschätzt. Dies reduziert erneut die optimistischen Zukunftserwartungen für die Bahn. Diese systematischen Fehler gelten für die Transformation von Wirtschaftssystemen allgemein, im besonderen aber für das Anknüpfen an der Datengrundlage in beiden deutschen Teilstaaten des Jahres 1988. Denn das Ganze ist immer mehr als die bloße Summe beider Teile.

(17) Die politische Diskussion konzentriert sich derzeit voll auf die Hoffnung, durch höhere Preise für Transportleistungen lasse sich das erwartete Verkehrswachstum nachhaltig reduzieren. Dies ist wünschenswert und ökonomisch prinzipiell richtig, wenn *ceteris paribus* gilt, also alles andere unverändert bleibt, und Transportkosten im unternehmerischen und privaten Kalkül ein hohes Gewicht zukommt. Beides ist zweifelhaft. Vielmehr ist der Anteil der Transportkosten an den Endverbrauchspreisen von Gütern und Dienstleistungen erfahrungsgemäß gering. Anteilswerte von 10 % dürften bereits den oberen Bereich markieren (auch wenn dies für Grenzproduktionen und Grenzräume bereits existenzielle Probleme aufwerfen kann). Für die Lkw-affine Wirtschaftsstruktur von heute ist deshalb die moderne Verkehrsentwicklung eher ein Wettlauf zwischen Rationalisierungsmaßnahmen (z.B. Lagerhaltung), Steuererhöhungen zur Verteuerung des Verkehrs und verkehrstechnischen Entwicklungen, die z.B. durch drastisch sinkende Verbrauchs- und Emissionswerte Benutzerkosten senken sollen. Spiegelt im Personenverkehr die Tendenz zum höherwertigen Fahrzeug und zum Zweit- und Drittwagen die allgemeine Marktsituation wider, dürfte auch der Güterverkehr eher zu solchen Kostensteigerungen tendieren, die – wie gesagt – zumindest bei uns relativ leicht durch Rationalisierungsmaßnahmen in anderen Bereichen abgefangen werden können. Für osteuropäische Spediteure hingegen werden sich Straßenbenutzungsgebühren auf deutschen Autobahnen schmerzhaft auswirken. Ähnliches dürfte – ungeachtet der unterschiedlichen Wertansätze durch die verschiedenen Institute – für die Höhe der externen Kosten gelten. Deshalb dürfte ihre Internalisierung vor allem als Finanzierungsinstrument alternativer Lösungen zu interpretieren sein und als entscheidender politischer Schritt zu einer ausgestaltbaren Lenkungshilfe zugunsten erwünschter und zu Lasten unerwünschter Verkehrsformen. Darüber hinaus dürfte das beschränkte Gewicht privater Kosten und sozialer Zusatzkosten des Verkehrs die Reputation mengenpolitischer Maßnahmen wieder nachdrücklich erhöhen.

(18) Die strukturellen Ungleichheiten zwischen Ost- und Westeuropa begünstigen eine großräumige Wanderungswelle, die Stadtentwicklung und Verkehrssysteme in Ost wie West herausfordern. Der Zusammenbruch alter Industriezweige und Produktionsanlagen, der Rückzug aus

Grundstoffindustrien (wie aus der der Braunkohlenförderung in den neuen Bundesländern) und die Abwanderung aus Agrargebieten niedriger Produktivität richten die Hoffnungen auf die großen Städte. Insofern dürfte eine bloße Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur ohne massive direkte produktive Maßnahmen der Regionalpolitik (wie Aufbau von Referenzbetrieben im Lande, unkonventionelle Arbeitsbeschaffungsprogramme, Austauschprogramme, Ausbildung, Altlastensanierung) nur die Abwanderung noch beschleunigen. Auch das gehört zu den Lehren der Entwicklungspolitik.

(19) Um die unvermeidbaren Wanderungsströme in Wachstumskernen aufzufangen und zugleich Zukunftsentwicklungen entsprechen zu können, ist das Konzept "dezentraler Konzentration von Stadtssystemen" gerade für Mittel- und Osteuropa richtig. Eine solche Raumordnungspolitik vor Ort ist zugleich eine Strategie für Verkehrsvermeidung im Nah- und Fernbereich. Auch die begrenzten Ressourcen für Raum- und Infrastrukturentwicklung dürften die staatlichen Bemühungen auf die großen Städte konzentrieren. Hinzu kommt, daß sich die Arbeitsplatzverluste zumindest anfangs auf die Großstädte konzentrieren.

(20) Für solche langfristigen Auffanglösungen ist es vor allem wichtig zu wissen, daß auch Städte relativ autonomen Entwicklungstrends unterworfen sind. Die Analyse der vier Phasen des Stadtentwicklungszyklus darf zu den großen Erkenntnisfortschritten der Raumwirtschaftstheorie in den letzten Jahrzehnten gerechnet werden. In der Urbanisierung wächst die Stadt auf Kosten des Umlandes. In der Suburbanisierung wächst das Umland auf Kosten des Zentrums. In der Desurbanisierung wächst das Hinterland auf Kosten des Ballungsraumes. In der Reurbanisierung schließlich wächst der Ballungsraum durch Integration des Hinterlandes und führt zur Maßstabsvergrößerung. Dabei sind westeuropäische Städte meist eine bis drei Phasen weiter als osteuropäische. Mit anderen Worten: Wir sind ziemlich sicher zu wissen, wohin die Reise geht, aber können einzelne Phasen weder erheblich abkürzen noch überspringen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß erkennbare Auswege des Systems für die Zukunft jetzt verstellt werden müssen. Aus Zeit- und Geldmangel bieten sich ständig schnelle und billige "Lösungen" an, die sich schon mittelfristig als kontraproduktiv herausstellen und strukturelle Slums vorbereiten könnten. Erfahrungsgemäß gehören dazu weitere städtebauliche Verdichtung, radialstrahlige Verkehrskonzepte und die ausschließliche Orientierung der Verkehrsinfrastrukturpolitik an derzeitigen Konsumenten- und Wählerpräferenzen.

(21) Im Stadtentwicklungszyklus ist somit die weitere Heterogenisierung unserer Städte vorprogrammiert, wobei die Ost-West-Wanderung zur europäischen Tradition gehört (wie ein Blick in das Wiener oder Berliner Telefonbuch zeigt). In der Verkehrspolitik muß dies vor allem zur Einsicht führen, daß der ÖPNV eine Schlüsselrolle nur dann besitzt, wenn er in seinem Angebot und in seinen Erscheinungsformen immer heterogener wird. Nur wenn er sich

unterschiedlichen Nachfragedichten und Einkommensniveaus anpassen kann, wird er eine Entlastungsfunktion (und nicht nur eine Restversorgungsfunktion) erfüllen.

(22) Trotzdem kommt Neues erst, wenn das Vorhandene, Bewährte seine Grenzen unübersehbar erreicht hat. Deshalb sind derzeit wirklich innovative Lösungen so selten. Dies wird in Deutschland besonders deutlich. In den alten Bundesländern mit ihrem hohen Wohlstandsniveau standen Engpaßbeseitigung und gleichwertige Lebensbedingungen im Mittelpunkt. Für die neuen Bundesländer mit ihrer verschlissenen Verkehrsinfrastruktur und Bausubstanz aber sind Vorausinvestitionen angesagt. Dafür sind die traditionellen Planungs-, Bewertungs-, Finanzierungs- und Grunderwerbsverfahren als Vollzugsinstrumente jedoch ungeeignet. Daher sind auch Vorausinvestitionen in Berlin – Brandenburg angesichts noch fehlender Nachfrage auf Querverbindungen, zwischen Entlastungszentren und auf Tangenten so schwer durchzusetzen. Unter diesen Bedingungen lassen sich vorhandene radialstrahlige Regionalverkehrskonzepte politisch leichter begründen. Unterstützt wird dann fachpolitisch argumentiert, dies vergrößere zwar den Sog Berlins auf sein Umland, aber verhindere dafür die dauerhafte Abwanderung der jungen, dynamischen, aufstiegsorientierten Bevölkerungsteile nach Westdeutschland. Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland an Stelle einer Vereinigung beider deutscher Staaten hat auch im Westen die hier längst überfälligen Reformen verzögert. Von Kompatibilitätsüberlegungen beherrscht, ersetzen Rechnen und Zahlen erneut strategische Überlegungen.

(23) Fassen wir die erkennbaren Tendenzen zusammen, läßt sich realistisch sagen (3): In Strukturbrüchen, wie der marktwirtschaftlichen und demokratischen Öffnung Osteuropas und der Deutschen Einheit, sind Verkehrsprognosen besonders gefragt, aber nicht möglich. Das große Verkehrswachstum kommt erst noch, wenn das Zusammenwachsen Ost- und Westeuropas die echte Marktvergrößerung und den Wandel von Siedlungs- und Raumstrukturen bringt. Dieser induzierte Neuverkehr entsteht erst über den Umweg tiefgreifender Wandlungen der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur, d.h. über kulturelle und zivilisatorische Prozesse (Modifikationseffekte). Sie brauchen meist mehr Zeit, aber sind quantitativ wie qualitativ die entscheidende Wachstumskomponente (4). Angesichts dieser Wachstumsperspektiven dürften sich in den nächsten zehn Jahren vor allem die Strukturschwächen der traditionellen Verkehrsmittel verstärken, und dies im Osten wie im Westen. Die innovative Beeinflussung der Verkehrsaufteilung auf die Verkehrsträger (Modal split) wird deshalb in der Zukunft zur wichtigsten Gestaltungsaufgabe der Verkehrspolitik. Eine alternative Verkehrspolitik ist besonders für Deutschland überfällig. Dabei muß die Verkehrsverlagerung bei der Nachfragesteuerung beginnen. Die erste Konsequenz für eine europäische Fernverkehrsplanung aus deutscher Sicht lautet: Vorhandene Strukturen, knappe Mittel und neue Ziele rücken gerade für das Transitland Deutschland die Verknüpfungseffizienz in den Mittelpunkt. Die zweite Konsequenz für eine europäische Fernverkehrs-

planung aus deutscher Sicht lautet: Die Komplexität des Verkehrssektors erfordert die integrierte Betrachtung von Planung, Bewertung und Finanzierung. Das wahrscheinlichste Szenario spricht auch im Verkehrsbereich für eine zyklische Ordnungspolitik: Nach einer umfassenden Flexibilisierung eines nicht mehr zeitgemäßen Ordnungsgerüsts ist für die Jahrtausendwende eine europäische Reregulierung in Sicht. Die Verkehrsintegration Europas bestätigt – zumindest in dieser Phase – die kontinentaleuropäische Verkehrsphilosophie. Nur wenn Verkehrserschließung als integraler Bestandteil der sozialen Infrastruktur verstanden wird, läßt sich auch die interne Effizienz des Verkehrssystems langfristig maximieren. Nachdem der "Eiserne Vorhang" verschwunden ist, werden sich – und dies unabhängig von der tatsächlich realisierten Verkehrspolitik – wieder die verkehrsräumlichen Gesetzmäßigkeiten durchsetzen. Oder noch prägnanter: Mit dem verkehrsgeographischen Rahmen des europäischen Verkehrsraums kommt das 19. Jahrhundert zurück. Denn: Siedlungs- und Flächennutzungsstrukturen spiegeln nur großräumiges Verkehrsverhalten wider, wie es sich langfristig "herauskristallisiert" hat. Deshalb rückt der Nachholbedarf an Ost-West-Verbindungen als großräumig bedeutsamen Entwicklungsachsen in den Vordergrund.

(24) Letztlich aber wird die künftige Frage weiteren Verkehrswachstums nicht so sehr sein, wie es sich bewältigen läßt und zu welchen Standards, sondern wie sich damit verbundene Belastungen mit den Lebensbedingungen der Menschen vereinbaren lassen (also weshalb es sich zu leben lohnt). Dabei liegen die entscheidenden Lösungen außerhalb des Verkehrs. Damit ist eine vorausschauende Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik indirekte Verkehrspolitik par excellence:

- indem sie sowohl die angeborenen und unbelehrbaren Grundbedürfnisse des Menschen (Verhaltensdispositionen) berücksichtigt,
- indem sie die Randbedingungen für unerwünschte Verkehre systematisch verschärft und für erwünschte Formen der Raumüberwindung systematisch fördert und
- indem sie ökologisch zwischen räumlich konzentriertem schnellem Wachstum und Entwicklungschancen für die Gesamtbevölkerung optimiert.

"Verkehrsvermeidung" durch Verlagerung motorisierten Außer-Haus-Verkehrs auf andere Formen der Raumüberwindung setzt sich nur langsam durch. Noch immer gilt es für den Verkehrsplaner, prognostiziertes Verkehrswachstum hier und heute zu bewältigen. Je mehr er schafft, desto vordringlicher und höher wird die jeweilige Lösung bewertet. Auf Dauer zu lösen sind Verkehrsprobleme aber nur strukturell und immer weniger durch bloße Kapazitätserweiterungen, die wieder zusätzlichen motorisierten Verkehr schaffen. Weil diese strukturellen Lösungen außerhalb des Verkehrs liegen, wird die Raumordnungspolitik als Umhüllende für Verkehrs-, Standort- und Wirtschaftsförderungspolitik immer wichtiger. Jetzt ist es Zeit für die strategischen Entscheidungen!

Anmerkungen

(1)

Anregung von *Meinolf Dierkes* (Wissenschaftszentrum Berlin) in einem Vortrag zu Perspektiven der Verkehrspolitik aus sozialwissenschaftlicher Sicht, gehalten vor der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Bezirksgruppe Berlin, am 13. Mai 1993

(2)

Vgl. *Heinze, G.W.; Kill, H.H.*: Verkehrspolitik für das 21. Jahrhundert. Ein neues Konzept für Berlin–Brandenburg. – Frankfurt a.M. 1992. = Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e.V. (VDA), Bd. 69

(3)

Vgl. *Heinze, G.W.; Kill, H.H.*: Verkehrswachstum plus Geschichte plus Geographie: Konsequenzen für eine europäische Verkehrspolitik für West- und Osteuropa. In: *Button, K.* (Hrsg.): Europäische Verkehrspolitik – Wege in die Zukunft. – Gütersloh 1992, S. 83–122

(4)

Vgl. *Heinze, G.W.*: Europa '92: Liberalisierung und Verkehrswachstum. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Bonn (1989) H. 8/9 (Themenheft: Räumliche Wirkungen des EG-Binnenmarktes), S. 629–638

Prof. Dr. G. Wolfgang Heinze
TU Berlin
Institut für Verkehrsplanung
und Verkehrswegebau
Alt-Moabit 91 c
10559 Berlin 21