

Zur Steuerungskapazität von Verkehrsplanung und Raumordnung¹⁾

Ein Spannungsfeld zwischen Megatrends, notwendiger Zukunftssicherung und politischer Rhetorik

Leonhard Höfler

1. Problemstellung

Seit Beginn einer institutionalisierten Raumplanung – die in Österreich etwa Mitte der 1950er Jahren angesetzt werden kann – sind die Wechselwirkungen zwischen Raumordnungs- und Verkehrspolitik bekannt, fachlich breit thematisiert, in der praktischen Politik jedoch kaum operativ umgesetzt (WEICHART, 2000²⁾); institutionelle Defizite verhindern eine zukunftsorientierte Strategieentwicklung. Statt wechselseitiger Abstimmung zwischen beiden Sektorpolitiken lassen sich deren Beziehungen durch die Eckpunkten eines Dreiecks markieren: (1) konsequente Nichtwahrnehmung aufgrund der Bedeutungsüberhöhung des eigenen Bereiches, (2) einseitige Instrumentalisierung zur Erreichung der eigenen Ziele und (3) gegenseitige Schuldzuweisung bei Problemlagen.

Die Anpassungsblockaden finden ihre Begründung in einem komplexen Ursachengeflecht: die Verkehrsanlagen und Standortstrukturen folgen unterschiedlichen politisch-strategischen Vorgaben und unterliegen spezifischen Entwicklungslogiken; sie gehorchen aufgrund voneinander abweichender „Systemgeschwindigkeiten“ jeweils einer eigenen zeitlichen Dynamik; die politisch-administrativen Tiefenstrukturen erweisen sich als veränderungsresistent.

Die mangelnde Abstimmung reduziert mögliche Ansätze zur Optimierung auf Teilsysteme, wobei Nebenwirkungen weitgehend ausgeblendet bleiben; dieses Ambiente begünstigt Standortstrukturen mit erhöhten Folgekosten (durch die Erschließung mit Infrastrukturen) und verminderter Lebensqualität aufgrund der negativen Wirkungen des Verkehrs. Mangels einer regionalen Sicht werden die Standortpotenziale in Zukunft nur unzureichend ausgeschöpft, wodurch wiederum die künftigen Optionen eingeschränkt werden. Diese Dysfunktionalitäten sind für die Akteure nicht ausreichend überzeugend, um die Suboptimalität institutioneller Defizite zu

überwinden und koordinierte Problemlösungen anzustreben.

Raumplanerische Problembereiche lassen sich an einer Reihe von aktuellen Trends aufzeigen, u. a. auch in der Entwicklung der Zentralräumen; diese sind "Wachstumstreiber"; die gute verkehrliche Erschließung, ein Mix aus Betrieben des sekundären, tertiären und quartären Sektors, gute Erreichbarkeiten aus allen Landesteilen und ein ausreichendes und den betrieblichen Anforderungen entsprechendes Arbeitskräftepotenzial sind Beiträge zur hohen Standortqualität. Dem Standortdruck entsprechend sind in den letzten Jahren die Städte über ihre Grenzen hinaus gewachsen. Dieser Trend der räumlichen Ausweitung („urban sprawl“) hält weiter an (EEA, 2006³⁾). Ohne gegensteuernde Strategien wird sich die Problemlage weiter fortsetzen und verschärfen.

Die Abstimmungsdefizite zwischen den Sektorpolitiken haben weitreichende verkehrliche Wirkungen zur Folge: (1) Die mangelnde Berücksichtigung der Erschließungsmöglichkeiten des Öffentlichen Verkehrs und die dispersen Standortlagen in den Stadtumlandgebieten mindern die Attraktivität des ÖPNV und reduzieren dessen Wettbewerbsfähigkeit am Mobilitätsmarkt. (2) Die Standortwahl der Betriebe nimmt auf die verkehrlichen Wirkungen wenig Bedacht; oft gibt es für Berufspendler zum privaten Pkw keine realistische Alternative. (3) Der Gütertransport verlagert sich immer weiter zum Lkw, dessen Flexibilität nahezu konkurrenzlos den Erwartungen der verladenden Wirtschaft entgegenkommt ("der Lkw als universeller Lastesel der Transportwirtschaft"). Die Verlagerungsziele bleiben bei mangelnder Abstimmung der Standortwahl aufgrund der kostenintensiven und zeitaufwändigen Umladevorgänge außerhalb der transportwirtschaftlichen Reichweite. Durch das Zusammenwirken dieser Trends werden verkehrspolitische Ziele durch die Verkehrspolitik selbst konterkariert.

Im folgenden Beitrag werden die Steuerungskapazität von Verkehrsplanung und Raumordnung anhand der Standortentwicklung – dargestellt als

Spannungsfeld zwischen Megatrends, notwendiger Zukunftssicherung und politischer Rhetorik -

in den Zentralräumen analysiert. Strukturierende Beurteilungsraster bilden die Mechanismen der Umverteilung und der symbolischen Politik. Aus instrumenteller Sicht wird die Notwendigkeit kooperativen Verhaltens aufgezeigt.

2. Ursachen der Steuerungsdefizite

Die Wechselwirkungen zwischen Verkehrs- und Raumordnungspolitik wurden wiederholt thematisiert. Die Umsetzungsdefizite im politischen Bereich und die Entwicklung der Standortstrukturen mit verkehrs- und umweltpolitischen Folgeproblemen provozieren die Frage nach der Steuerungskapazität des politischen Systems. Nach kritischer Einschätzung gilt, dass die Verkehrspolitik wohl eine Sektorpolitik mit der größten Diskrepanz zwischen programmatischen Ansprüchen und realer Umsetzung ist; diese Zielabweichung ist offensichtlich größer als in anderen Politikbereichen und nimmt im Zeitablauf zu. Der Verkehr hat ein Ausmaß erreicht, das den Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung deutlich widerspricht (SCHÖLLER, 2007). Obwohl die verkehrspolitischen Akteure der verschiedenen Ebene durch eine Reihe von Einzelmaßnahmen gegenzusteuern versuchen, konnten bislang kein überzeugender Gleichschritt erzielt werden.

Durch die überzeugenden Vorteile der "Massenmotorisierung" und der Mobilität hinsichtlich der regionalen Erreichbarkeiten wurde der Straßenbau zum wirksamsten Instrument der Regionalentwicklung und zur primären Aufgabe der Verkehrspolitik. In Zeiten der Wachstumseuphorie wurde Straßenbau und Sicherstellung der Finanzierung mit Verkehrspolitik gleichgesetzt; andere Verkehrsformen waren weitgehend sich selbst überlassen. Die Straßenbaupolitik schuf raumplanerisch vollendete Tatsachen. Die Steuerung der Standortentwicklung wurde institutionell marginalisiert und de facto zu einer Hilfsdisziplin der Straßenplanung reduziert. In diesem Umfeld nahm die Raumplanung vorwiegend Ordnung- und Moderationsaufgaben wahr, erkennbare Entwicklungsimpulse waren nicht möglich.

Die Zunahme der Fahrten, die Vorgaben der Produktions- und Standortstrukturen sowie die gesellschaftliche Abhängigkeit vom Kraftfahrzeug haben den Spielraum für Anpassungen deutlich reduziert. Parallel dazu steigen die Ansprüche an die Qualität

des Lebensraumes. In der verkehrskritischen Analyse wird festgehalten, wenn Automobilität erst einmal als großtechnisches System etabliert ist, dann folgt sie einer Eigendynamik, die sich den Versuchen einer gesellschaftlichen Steuerung erfolgreich entzieht (KRÄMER-BADONI, 1997⁵). In steuerungspessimistischer Perspektive hat sich die Verkehrspolitik von jeder Steuerungsinitiative verabschiedet und sieht ihre Zuständigkeit in der Schaffung der Voraussetzungen für einen einigermaßen friktionsfreien Verkehrsablauf und in der Sanierung der Folgewirkungen; Trendkorrekturen liegen außerhalb der konsensfähigen Handlungskorridore. Damit wird resignierend der aktuelle Zustand als einzige Option zu Kenntnis genommen und dieser in die Zukunft extrapoliert.

Seit Jahren wird in der verkehrspolitischen Debatte die regionale Standortqualität von ausreichend dimensionierten Verkehrswegen abhängig gemacht; dadurch soll die Erreichbarkeit von Bezugs- und Absatzmärkten sichergestellt und die rasche und termintreue Belieferung gewährleistet werden. Diese Anforderung ist immer schwerer zu erfüllen; aufgrund des anhaltenden Wachstums des Kfz-Verkehrs und der begrenzten Möglichkeiten zur Erweiterung der Verkehrsflächen⁶) öffnet sich die Schere zwischen Angebot und Nachfrage an/nach Verkehrsflächen, sodass eine Schließung der „Nachfragerlücke“ durch Infrastrukturpolitik ausgeschlossen erscheint. Auch die in letzter Zeit favorisierten Systeme der „elektronischen Aufrüstung“ der Infrastrukturen (Verkehrstelematik) dürften nur eine vorübergehende Dämpfung bringen und die fehlenden Kapazitäten nicht anhaltend kompensieren (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN, 2004⁷).

3. Zentralregionen als Problemfälle

Zentralräume zeichnen sich lagebedingt durch einen Mix positiv bewerteter Standortfaktoren, durch gute Erreichbarkeiten und große Einzugsbereiche, durch Zugänge zu ausreichenden und den Erfordernissen genügenden Arbeitskräftepotenzialen, durch ein breites Spektrum den betrieblichen Anforderungen entsprechende Serviceleistungen („quartärer Sektor“), sowie durch differenzierte öffentliche und private Einrichtungen aus. Nach der Entwicklung der letzten Jahrzehnte gelten Zentralräume als Wachstumstreiber der regionalen Wirtschaft. Ein Großteil

der Wertschöpfung wird in den Zentralräumen erarbeitet; die Aufrechterhaltung der Funktionalität der Zentralräume ist nationales wirtschaftspolitisches Anliegen. Aufgrund von systemimmanenten Steuerungsdefiziten und mangels koordinierter Strategien entwickeln sich Zentralräume immer mehr zu planerischen Problemzonen (HIESS, 2007⁸); MANDL-BAUER, 2007⁹).

Die politisch-planerischen Optionen zur Steuerung der Entwicklung in den Zentralräumen werden unterschiedlich eingeschätzt. Aus marktorientierter-neoklassischer Sicht besteht kein politischer Interventionsbedarf, da die Dynamik weitgehend die Marktkräfte widerspiegelt und diese unter den gegebenen Rahmenbedingungen zu optimaler Ressourcenallokation (auch Flächennutzung und Standortaufteilung) führen. Diese Sicht setzt allerdings funktionierende Märkte, also volle Information aller Akteure, keine Pfadabhängigkeiten, schnelle Reaktionsmöglichkeiten aller Marktteilnehmer und keine externen Effekte voraus; da diese Voraussetzungen nachweisbar nicht erfüllt sind, kann die aktuelle Entwicklung als Ausfluss der Überlagerung von Staats- und Marktversagen bezeichnet werden. Aus staatsinterventionistischer Sicht verläuft der Entwicklungspfad weit abseits der optimalen Ressourcenallokation; eine sich selbst organisierende Problemlösung ist nicht zu erwarten. Die anstehenden Problemlagen können nur durch politische Interventionen mittels planerischer Strategien beseitigt werden (HOLZINGER K., KNILL C., LEHMKUHL D., 2003¹⁰).

Wird eine interventionistische Basisannahme zugrunde gelegt, lässt sich die Notwendigkeit einer den Gesamttraum betreffenden und zwischen Verkehr und Raumordnung abgestimmte Planung als zukunftsweisende Strategie mehrfach begründen: (1) wettbewerbspolitisch, denn ohne Berücksichtigung des Gesamttraumes verschlechtert sich die Konkurrenzfähigkeit gegenüber konkurrierenden Standorträumen; (2) standortpolitisch, weil ohne abgestimmte Verkehrs- und Raumplanung werden die Standortpotenziale suboptimal genutzt; die den Anforderungen der globalisierten Wirtschaft entsprechenden Faktoren können nicht auf der Ebene der Einzelgemeinden, sondern nur auf der Ebene des Gesamttraumes angesprochen werden; (3) verteilungspolitisch, denn ohne zielorientierte Planung werden Nutzen und Lasten ungleich verteilt; (4) verkehrspolitisch, weil ein Verzicht auf ein integriertes Management von Standort- und Verkehrsstrukturen führt zu Widersprüchen in anderen Politikbereichen und bewirkt hohe Folgekosten; (5) raumordnungs- und entwicklungspolitisch, denn ohne Gesamtpla-

nung werden Optionen für die Zukunft versperrt. Eine mehrere Gemeinden umfassende Sicht der Planungsaufgaben versteht sich als Regionalisierung, d.h. in der Maßstabsvergrößerung von der kommunalen zur regionalen Ebene, und wird als logisches Pendant zur Globalisierung interpretiert (NEFISCHER, 2007¹¹).

4. Umverteilungsprozesse als Problemursache

Die dargestellten Probleme sind nicht „aus dem Nichts“ – gleichsam naturgesetzlich – entstanden, sondern ergeben sich aus historisch gewachsenen Zwängen und gehorchen der Entscheidungslogik des politisch-administrativen Systems, sie bekommen jedoch mit den zunehmenden Verflechtungen zwischen Zentralstadt und Umland, der intensivierten Flächennutzung, mit den steigenden Fahrtweiten, den größeren Einzugsbereichen und dem großräumigen Standortwettbewerb eine Eigendynamik und eine neue Dimension, die die Dringlichkeit interventionistischer Gegensteuerung verschärfen. Die Problemlagen überschreiten die kommunale Dimension und können darum von den Gemeinden im Alleingang nicht gelöst werden. Zudem partizipieren die Akteure in unterschiedlichem Ausmaß am Wachstum bzw. sind verschieden von den Belastungen betroffen. Nach diesem Verständnis sind Zentralräume räumliche Konzentrationen von monetären und realen Umverteilungsprozessen („Umverteilungsmaschinen“).

Diese Verteilungseffekte sind Ergebnis evolutionärer Prozesse, institutionell abgesichert und finden auf mehreren Ebenen oft im Konsens zwischen den Betroffenen statt: Beispiele sind Umverteilungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor, zwischen den Gebietskörperschaften, zwischen sozialen Gruppen, zwischen Regionen (Stadt und Umland), zwischen etablierten und ansiedlungswilligen Akteuren, zwischen Durchgangsverkehr und Anrainern und vor allem zwischen Generationen; in diesem Fall werden Lasten in die Zukunft übertragen.

Die Rollenzuteilung der Akteure hat ihre Ursache in nur mehr historisch begründbaren Vorgaben und sie werden mit Interessen verbunden. Änderungen sind immer konfliktbehaftet, auch dann, wenn durch Kooperationen für alle Beteiligten bessere Lösungen erreicht werden könnten. Kooperationen werden nicht gesucht, da bei einzelnen Akteuren Nutzen und Kosten (jeweils im weitesten Sinne) in unterschied-

lichen Perioden (oft auch in unterschiedlichen Legislaturperioden) anfallen, sodass bei zu langen time-lags die Nutzen politisch meist nicht realisiert werden können. Änderungen der Zuständigkeiten sind darum eine äußerst selektiv wirksame Strategie und werden nicht angedacht – geschweige denn umgesetzt. Wiederholt wurde die Aufgabe der übergeordneten Gebietskörperschaften für eine positive kooperative Regionalentwicklung, ein günstiges Ambiente für win-win-Situationen zu gestalten, aufgezeigt.

Genese und Entstehungslogik der Problemlagen entsprechen dem Grundmuster eines systemischen Organisationsverständnisses. Viele Akteure mit Zuständigkeiten für einzelne Teilsysteme optimieren innerhalb ihrer administrativen Bereiche und verursachen gesamthaft suboptimale Zustände. Trotz bestehender Einsicht in die theoretischen Zusammenhänge ergeben sich die Ursachen des Scheiterns umfassender Strategien aus der Heterogenität der interagierenden Teilsysteme mit unterschiedlichen „Systemgeschwindigkeiten“, aus der Kosten/Nutzenverteilung der verfolgten Strategien, der Komplexität der Planungsaufgaben, der Vielfalt der Akteure mit unterschiedlichen (oft auch widersprüchlichen) Interessen und Zielsetzungen und vor allem aus der Struktur der Problemlagen. Trotz der Einsicht in die Problemlagen ist aufgrund der Komplexität der Zuständigkeiten niemand z einer Änderung in der Lage.

5. Problemlösung durch symbolische Politik

Nach bisherigen Erfahrungen zählt die Planungssituation in den Zentralräumen zu den "schlecht strukturierten" oder politisch „unlösbaren“ Problemen (FÜRST, 1999¹²). Bei dieser Einschätzung ist auch die Fristigkeit der Wirkung von Maßnahmen vor dem Hintergrund der im politischen Geschehen übliche Stimmenmaximierung innerhalb der Legislaturperioden, und dadurch Dominanz von kurzfristigen Lösungsansätzen gegenüber längerfristigen Erfordernissen und die Notwendigkeit von Kooperationen ("Politikverflechtung", siehe SCHARPF, 1997¹³) entscheidend. Dabei werden institutionelle Altlasten unterstellt, nach denen es dem politisch-administrativen System ist es nicht gelungen, die administrativen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sie der Komplexität der Problemlagen entsprechen.

Unlösbare Probleme werden durch symbolische Politik behandelt. Von symbolischer wird dann Poli-

tik gesprochen, wenn ein Zustand als Problem diagnostiziert wurde, die eingesetzten Maßnahmen und Strategien jedoch nicht die Ursachen des Problems beseitigen, sondern die Symptome verdecken oder unwirksame Maßnahmen medial inszeniert werden und dadurch Aktivität suggeriert werden soll. Die Logik der symbolischen Politik wurden von einigen politikwissenschaftlichen Autoren (zum Beispiel EDELMAN, 2005¹⁴) und SARCINELLI, 2005¹⁵) konzeptualisiert. In der Politikwissenschaft wird der steigende Stellenwert der symbolischen Problemlösung mit zunehmender Medialisierung der Politik begründet. Beispiele für symbolische Problemlösung lassen sich bei allen politischen Systemen diagnostizieren; zum Beispiel¹⁶) Klimaschutz, Biotreibstoffe, Radverkehr, Verkehrskonzepte etc.

In den Zentralräumen ist Problemlösung durch symbolische Politik höchst aktuell. Beispiele sind die Beschäftigung von Gremien, die Auslagerung in Kommissionen, die Beauftragung von Expertisen (Produktion von „Wegwerfwissen“ nach POTYKA, 2007¹⁷) oder Forschung durch öffentlichen Finanzierung ohne erkennbaren Bedarf ("Mäzenatentum" nach SCHNEIDEWIND, 2007¹⁸). Nach einer kritischen (oder fatalistischen) Sicht lernen komplexe Gesellschaften nicht durch Zielvorgaben und Programm, sondern mehr durch Leidensdruck; dieser wird entsprechend der Position im "Umverteilungsspiel" unterschiedlich eingeschätzt, sodass diese Option als Konsenslösung ausscheidet. Unter den gegebenen (und kurz analysierten) Umständen ist eine sich selbst organisierende Problemlösung durch Eigeninitiativen der Akteure nicht zu erwarten - gefragt sind Auswege aus dem Dilemma. Angesichts der Komplexität der Problemlagen, der Vielfalt der Akteure und der Vorlaufzeit von Strategien tendiert das politische System zu relativ risikofreien "Maßnahmen in kleinen Schritten".

Aus steuerungsoptimistischer Sicht wird in sogenannten Gouvernance-Prozessen – d.h. durch zielorientierte Interventionen öffentlicher und privater Akteure - eine übereinstimmende Problemsicht und Steuerungskapazität erwartet (BENZ, 2007¹⁹); in Einzelfällen sind Erfolge erkennbar. Trotz der notwendigerweise kooperativen Problemdefinition muss die Festlegung des zeitlichen Handlungshorizonts, die Ausrichtung der strategische Grundorientierung und Prozessmoderation von öffentlichen Akteuren ausgehen. Ein kooperationsfreundliches Ambiente ist ein öffentliches Gut (SCHÖNBÄCK, 2008). Aus steuerungspessimistischer Sicht scheint in den Ballungsräumen die Fortsetzung des bisherigen Trends als wahrscheinlich; auftretende oder

absehbare Problemlagen werden fragmentiert (nach administrativen Einheiten und Gebietskörperschaften) angegangen, auch wenn durch integrierte Strategien bessere Resultate erzielt werden könnten. Die Akteure partizipieren in unterschiedlichem Ausmaß (wirtschaftlich, politisch) an der laufenden Umverteilung, sodass keine ausreichenden Anreize für eine mehrheitlich tragbare Änderung gesehen werden; win-win-Situationen sind damit ausgeschlossen.

6. Auswege aus der institutionellen Endlosschleife

Die empirischen Befunde sind eindeutig. Als strukturbestimmende Problemursache wurde das historisch entwickelte institutionelle Setting diagnostiziert; funktional interagierende Bereiche werden von mehreren Akteuren mit unterschiedlichem Problemzugang, oft widersprüchlichen Zielsetzungen und voneinander abweichenden zeitlichen Planungshorizonten planerisch betreut und entsprechend ihren Zielvorgaben optimiert. Nach einer mittleren Position zwischen steuerungsoptimistischer und steuerungspessimistischer Sicht befinden sich die Problemlagen in den Zentralräumen im "blinden Fleck" der Wahrnehmung, sodass ein eventueller Steuerungsbedarf nicht oder erst bei unmittelbar anstehenden politikwirksamen Problemlagen gesehen wird. Steuerung mittels politischer Intervention ist unverzichtbar. Gefragt sind Auswege aus dem Dilemma zwischen den politisch-planerischen Altlasten und den Erfordernissen der Zukunft.

Basisvoraussetzung einer erfolgreichen Lösungsstrategie ist die Einsicht, dass die Entwicklung nicht naturgesetzlich verläuft, sondern Steuerungsmöglichkeiten bestehen, auch wenn diese „jenseits“ bisher verfolgter Denkkategorien liegen. Ein Blick über Grenzen zeigt, dass in anderen Ländern die Probleme erkannt und entsprechende Strategien entwickelt werden. Beispiele mehr zukunftsorientierter Planungskulturen finden sich in der Schweiz (zum Beispiel öffentlicher Verkehr), in Deutschland (z. B. Siedlungsentwicklung), den Niederlanden (Abstimmung von Siedlung und Verkehr) und England (KREUZER, 2004²⁰). Auch wenn eine Ideallösung nicht in Sicht ist, sind nach dieser komparativen Analyse die eigentlichen Problemursachen institutioneller Natur. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht naheliegende Strategien der Änderung der administrativen Grenzen zur Schaffung größerer räumlicher Einheiten – wie Eingemeindungen – scheiden offen-

sichtlich aus (KLUG, 2003²¹). Als Lösungsweg ist anzustreben, dass die Akteure einen Teil ihrer Kompetenzen abgeben und zum Nutzen des Gesamttraumes zu einer gesamthafter Planung finden.

Auswege wurden wiederholt aufgezeigt und betreffen unter anderem die politisch-administrativen Zuständigkeiten, die gemeindeweise Zuschreibung der Steuereinnahmen und die Bildung von Kooperationen. Die bestehenden Entwicklungspotenziale der zentralen Regionen können nur durch eine gemeinsame und institutionalisierte Regionalentwicklung gehoben werden. Daraus ergeben sich für die handelnden Akteure (insbesondere die Gebietskörperschaften) oft paradoxen Situation: um die eigene Position zu stärken, müssen vorab die Handlungsmöglichkeiten jener Akteure erhöht werden, die bisher im kommunalen Entwicklungsprozess als Kontrahenten angesehen wurden. Das dabei zu lösende Dilemma kann als Inversion des Allmende-Problems beschrieben werden (WEICHHART, 1990²²). Danach können unter bestimmten Umständen durch das kollektive strategische Handeln regionaler Akteure gemeinsam nutzbare Ressourcen (also „Allmende“) in Form verbesserter regionaler Entwicklungspotenziale neu geschaffen werden; diese Produktion eines Gemeingutes ist allerdings nur dann möglich, wenn alle Akteure vergleichbare strategische Ziele verfolgen und zudem die eigenen Handlungsmöglichkeiten einschränken (PUCHINGER, 1996²³).

Bisherige Erfahrungen mit staatlicher Problemlösung haben gezeigt, dass die aufgezeigte planerische Ineffizienz durch informelle Kooperationen staatlicher und privater Akteure leichter behoben werden kann als durch Anpassungen der institutionellen Rahmenbedingungen. Trotz dieser Umsetzungsprobleme scheinen diese als Governance-Prozesse (BENZ, 2007²⁴) bezeichneten Strategien für die Lösung raumplanerische Probleme, oder zur Sanierung von Defiziten im Stadt-Umlandbereich besonders geeignet. Deren Implementierung auf breiter Ebene wird als Voraussetzung für den Weg aus dem Dilemma angesehen.

Der Verkehr ist kein Einzelfall. Steigender Bedarf an der Zusammenarbeit über die tradierten Grenzen der Gebietskörperschaften wird auf verschiedenen Ebenen geortet. Mit zunehmender Vernetzung der Problemlagen können gegensteuernde Maßnahmen oft nur mehr im Verbund mehrerer Gebietskörperschaften gesetzt werden. Diese geforderten neuen Qualitäten von Politik- und Planungsprozessen werden zusammenfassend als "Governance Capacity"

bezeichnet (BIEKER, OTHENGRAFEN, 2005²⁵); darunter wird die Fähigkeit von Regionen zu Kooperationen und Selbststeuerung im Hinblick auf die regionale Handlungsfähigkeit verstanden (HÖFLER, 2006²⁶).

Governance Capacity wird durch das Zusammenspiel von drei Faktoren bestimmt: (1) Social Capacity bezeichnet den Aufbau von Kooperationsbeziehungen und Wertvorstellungen als Folge der wechselseitigen Bindungen über Vertrauen, Austauschbeziehungen und sozioökonomische Beziehungen zwischen den regionalen Akteuren ("Beziehungsressourcen"), (2) Intellectual Capacity - in Form von kooperativ gewonnen Wissen und Know-How - beinhaltet die Wissensressourcen, das institutionelle Arrangement, gemeinsame Problemdefinitionen sowie das strategische Politik- und Planungswissen einer Region, und (3) Political Capacity bezeichnet die kollektive Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit einer Region (Mobilisierungsressourcen, Organisations- und Artikulationsfähigkeit sowie politisches Machtpotenzial und Durchsetzungsvermögen), die Organisationen und Netzwerke (BIEKER, OTHENGRAFEN, 2005²⁷).

Kooperationen sind ambivalent: Kooperationen erzeugen zusätzliches Wissen, setzen aber auch Wissen voraus. Da dieser Innovationsprozess durch einen rückgekoppelten Kreislauf von Innovation und Diffusion (Verbreitung) gekennzeichnet ist, muss es Ziel einer innovationsorientierten Politik sein, diesen zirkulären Prozess anzuregen und dessen kumulative Wirkung zu nutzen. Je eher es gelingt, Wissen-Spillovers innerhalb ihrer Grenzen zu erleichtern, desto stärker ist die kumulative Wirkung des Innovationsprozesses für die Region. (KRAMAR, 2005²⁸). Angesichts der Herausforderungen im Öffentlichen Verkehr ist die Förderung von Kooperation eine strategische Notwendigkeit für die Aufgabenträger.

Erst sukzessive, nachdem wesentliche Entscheidungen getroffen sind und die Verkehrslandschaft nicht rückgebaut werden kann, werden in Anbetracht der Grenzen bisheriger Strategien Forderungen nach integrativer Verkehrspolitik laut (siehe BAUM/BECKMANN, 2002²⁹). Dadurch sollen die traditionell entlang der Trennlinien zwischen den Verkehrsträgern fragmentierten Ansätze überwunden werden. Es wird gefordert, dass die Trennung der Sektorpolitiken durch ein integriertes Management der regionalen Standort- und Verkehrsstrukturen abgelöst werden muss (KUTTER, 2005³⁰). Für die Umsetzung bieten sich Governance-Strukturen an.

Die Analyse anstehende Planungsfälle bestätigt die Erfahrung, dass weitgehend Konsens über die Notwendigkeit von Kooperationen auf den verschiedenen Ebenen besteht; auch wird der Lösungsbeitrag der Zusammenarbeit eingestanden. Offen bleibt die Frage, wie die Akteure zu einem kooperationsfreundlichen Ambiente finden, dass nach einer gewissen Übergangszeit für alle Partner Vorteile nachweisbar und politisch verwertbar sind. Damit kommt dem Problemverständnis und den Lösungsinitiativen der übergeordneten Gebietskörperschaften ein erfolgskritischer Stellenwert zu. Notwendig ist, die Voraussetzungen für ein Denken in Kategorien der Regionen zu etablieren. Eine unvoreingenommene wissenschaftliche Beratung kann die Entscheidungen erleichtern.

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Seit Beginn einer institutionalisierten Raumordnung sind die Wechselwirkungen zwischen der Raumordnungs- und Verkehrspolitik bekannt, in der praktischen Politik jedoch wenig operativ umgesetzt. Die Beziehungen zwischen den Sektorpolitiken lassen sich durch ein zwischen den Eckpunkten (1) einseitige Instrumentalisierung (3) konsequente Nichtwahrnehmung und (3) gegenseitige Schuldzuweisung bei Problemlagen aufgespanntes Dreieck markieren. Trotz verschiedener Ansätze konnten die divergierenden Problemlagen bisher nicht harmonisiert werden. Der Verzicht auf abgestimmte Strategien hat für die betroffenen Gebietskörperschaften Nachteile, wie erhöhte Kosten der Infrastrukturbereitstellung, Beeinträchtigung der Umweltsituation und schlechtere Ausgangspositionen im Standortwettbewerb.

Ein erheblicher Teil der Schwierigkeiten der Abstimmung ergibt sich aus der historischen Entwicklung („Pfadabhängigkeiten“) und den Zuständigkeiten verschiedener Akteure ("Politikverflechtung"). Während die Raumplanung in der Kompetenz der Länder und Gemeinden liegt, wird die Verkehrspolitik von bundespolitischen Entscheidungen (und der EU) bestimmt. Die Vertreter der Gebietskörperschaften haben naturgemäß Eigeninteressen im Fokus und verfolgen nicht zwangsläufig einfach harmonisierbare Zielsetzungen.

In Zentralräumen überlagern sich mehrere Umverteilungsprozesse; diese sind Ergebnis mehrere Jahre

dauernder Entwicklungen, institutionell abgesichert und finden auf mehreren Ebenen statt: Wie bei Umverteilungen üblich gibt es Gewinner und Verlierer. Änderungen sind immer konfliktbehaftet, auch dann, wenn durch Kooperationen für alle Beteiligten bessere Lösungen erreicht werden könnten und werden darum nicht angedacht – geschweige denn umgesetzt. Die Probleme der Ballungsräume ergeben sich aus der Überlagerung mehrerer Dilemmasituationen.

Nach einer Kategorisierung der Problemlagen zählt die Planungssituation in den Zentralräumen zu den sogenannten „unlösbaren“ Problemen; „unlösbar“ heißt, dass im aktuellen politischen Kontext die Nachteile einer Lösung (allgemein die politischen „Kosten“) höher bewertet werden als deren Nutzen. Bei dieser Einschätzung mag auch die im politischen Geschehen übliche Stimmenmaximierung innerhalb der Legislaturperioden, und dadurch Dominanz von kurzfristigen Lösungsansätzen gegenüber längerfristigen Erfordernissen eine Rolle spielen.

Unter den gegebenen Umständen ist eine sich selbst organisierende Problemlösung durch Eigeninitiativen der Akteure nicht zu erwarten. Nach einer kritischen (oder fatalistischen) Sicht lernen komplexe Gesellschaften nicht durch Zielvorgaben und Programm, sondern mehr durch Leidensdruck; dieser wird entsprechend der Position im "Umverteilungsspiel" unterschiedlich eingeschätzt, sodass diese Option als Konsenslösung ausscheidet. Nach dem Verständnis der Politikwissenschaft werden unlösbare Probleme durch symbolische Politik gelöst.

Als konsensfähiges Leitbild gilt eine nachhaltige Entwicklung, die allerdings bis zur operativen Ebene konkretisiert werden muss; bei Fortsetzung der bisherigen Verkehrspolitik werden die Ziele eines nachhaltigen Verkehrssystems deutlich verfehlt. Die Folgen dieser Zielabweichung beschränken sich nicht auf die Beeinträchtigung der Wohn- und Aufenthaltsqualität durch Lärm und Schadstoffe und steigende Beiträge zur Veränderung des Weltklimas, sondern betreffen auch die Qualität des Verkehrsablaufes auf den Straßen, die Erreichbarkeit von Bezugs- und Absatzmärkten, die Genehmigungsfähigkeit weiterer Betriebe; zwangsläufig sind dadurch Standortqualität und Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft insgesamt betroffen. Im Fokus stehen die Zentralräume als Standortregionen und Wachstumstreiber.

In Regionen mit dichter Nutzung tun sich neue Problemfelder auf, die unter „Emissionskonkurrenz“ zusammengefasst werden können. Der von der Euro-

päischen Union verfolgte Umgebungsschutz begrenzt die Schadstoffbelastung von Regionen, vorerst ohne Berücksichtigung der Emissionssektoren. Bei Annäherung an die oder Überschreitung der Grenzwerte ist die Genehmigung von Betriebsanlagen (Erweiterung oder Neuerrichtung) an Auflagen zu binden. Ohne wirksame gegensteuernde Maßnahmen wird dadurch regionale Standortqualität erheblich eingeschränkt.

Gegenwärtig ist Nachhaltigkeit im Verkehr mehr Utopie oder Gegenstand der symbolischen Politik als konkrete Entscheidungsgrundlage oder Handlungsanweisung. Als Hinderungsgründe gelten demokratiepolitische Bedenken, nach denen zwangsläufig kurzfristige Erfordernisse Priorität vor längerfristigen Notwendigkeiten zukommt. Wenn die in programmatischen Dokumenten formulierten Ziele mehr als politische Rhetorik sein sollen, ist eine Trendänderung unverzichtbar. Notwendig erscheint ein qualifizierter öffentlicher und fachlicher Diskurs, in dem Nachhaltigkeit als Zukunftsstrategie entwickelt wird, und in dem aufgezeigt wird, dass Nachhaltigkeit nicht nur Verzicht oder Einschränkung bedeutet, sondern der einzig gangbare Weg in die Zukunft. Handlungsbedarf ergibt sich auch aus der Sicht der Standortentwicklung. Notwendig ist die Gebietskörperschaften übergreifenden Problembewusstseins. Hinderungsgründe sind dabei nicht allein Umsetzungsmängel, sondern auch Erkenntnisdefizite. Damit kommt einer wissenschaftlichen Beratung ein hoher Stellenwert zu.

Erst sukzessive, nachdem wesentliche Entscheidungen getroffen sind und die Verkehrslandschaft nicht rückgebaut werden kann, werden in Anbetracht der Grenzen bisheriger Strategien Forderungen nach integrativer Verkehrspolitik laut. Dadurch sollen die traditionell entlang der Trennlinien zwischen den Verkehrsträgern fragmentierten Ansätze überwunden werden. Es wird gefordert, dass die Trennung der Sektorpolitiken durch ein integriertes Management der regionalen Standort- und Verkehrsstrukturen abgelöst werden muss. Für die Umsetzung bieten sich Governance-Strukturen an. Dabei kommt den übergeordneten Gebietskörperschaften – insbesondere den Ländern – ein entscheidender Stellenwert zu.

1) Erweitertes Referat anlässlich der FSV-Veranstaltung "Raum- und Verkehrsplanung auf dem Prüfstand" am 31. November und 1. Dezember 2007 in Rust / Burgenland

- 2) WEICHHART P. (2000): Regionalentwicklung im Salzburger Zentralraum – Handlungsstrategien der Stadt Salzburg, Versuch einer regionalwissenschaftlichen und planungstheoretischen Begründung, im Auftrag der Stadt Salzburg, Salzburg
- 3) EEA – EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006): Urban Sprawl in Europe, The ignored Challenge, European Commission Directorate General, Joint Research Centre, EEA-Report Nr. 10 / 2006, Copenhagen (http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_10/en/eea_report_10_2006.pdf; abgefragt am 22. August 2007)
- 4) SCHÖLLER O. (2007): Verkehrspolitik. Eine problemorientierte Einführung, in: SCHÖLLER O., CANZLER W., KNIE A. (Hrsg): Handbuch Verkehrspolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWW Fachverlage GmbH, Wiesbaden
- 5) KRÄMER-BADONI (1997): Vorwort zu KUHM C. (1997): Moderne und Asphalt, Die Automobilisierung als Prozess technologischer Integration und sozialer Verflechtung, Centaurus Verlag, Pfaffenweiler
- 6) Dagegen sprechen die Tragfähigkeit ökologischer Systeme, die Akzeptanz der Bevölkerung und schließlich Fragen der Projektfinanzierung
- 7) BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (2004): Telematik im Verkehr, Entwicklungen und Erfolge in Deutschland, Berlin
- 8) HIESS H. (2007): Nachhaltige Mobilität – Heiße Kartoffel zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung, Referat anlässlich der FSV-Veranstaltung "Raum- und Verkehrsplanung auf dem Prüfstand" am 31. November und 1. Dezember 2007 in Rust / Burgenland
- 9) MANDLBAUER A. (2007): Strategien zur Steuerung räumlicher Entwicklungsprozesse in der Stadtregion Linz, Referat anlässlich der FSV-Veranstaltung "Raum- und Verkehrsplanung auf dem Prüfstand" am 31. November und 1. Dezember 2007 in Rust / Burgenland
- 10) HOLZINGER K., KNILL C., LEHMKUHL D. (HRSG., 2003): Politische Steuerung im Wandel; Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen, Leske + Budrich-Verlag, Opladen
- 11) NEFISCHER B.A. (2008): Handlungsfelder der Regionalentwicklung im Wettbewerb der Regionen, in: Der Öffentliche Sektor – Forschungsmemoranden, hrsg. vom ifip, Heft 4 / 2007
- 12) FÜRST D (1999): Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen – Planung als politischer Prozess, Vorlesungsskriptum, unter http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/VerwWiss/Ptm_Theorie.htm (15. Jänner 2007)
- 13) SCHARPF F. W. (1997): Games real Actors Play, Actor-centered Institutionalism in Policy Research, Colorado
- 14) EDELMAN M. (2005): Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Campus Bibliothek, Campus Verlag, Frankfurt am Main, Erstauflage 1976
- 15) SACINELLI U. (2005): Politische Kommunikation in Deutschland, Zur Politikvermittlung in demokratischen Systemen, Verlag für Sozialwissenschaften
- 16) Die Einschätzung einer politischen Aktivität als symbolische Politik ist nicht frei von subjektiven Elementen und unterliegt darum einer größeren Bandbreite
- 17) POTYKA H. (2007): Pionierzeit: Das Brot der frühen Jahre, in: RAUM, Heft 67 / 07, herausgegeben vom Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR)
- 18) SCHNEIDEWIND P. (2007): Wissenschaft und Politik: mehr als ein Missverständnis, in: RAUM Heft 67 / 07, herausgegeben vom Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR)
- 19) BENZ A. et al. (2007): Handbuch Governance, theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden
- 20) KREUZER B. (2004): Wechselwirkungen zwischen Raumordnung und Verkehrsentwicklung, Der Beitrag der Raumordnung zu einer geordneten Verkehrsentwicklung. Erfahrungen und best-practice Beispiele aus dem EU-Raum, im Auftrag des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung / Verkehrskoordinierung, Linz
- 21) KLUG F. (2003): Lösung der Stadt-Umland-Problematik, Kommunale Forschung in Österreich, Heft 112, Herausgeber Magistrat der Stadt Linz, Linz
- 22) WEICHHART, P. (1990): Raumordnung im Spannungsfeld der Gesellschaft-Umwelt-Beziehungen, in: Frühlingserwachen in der Salzburger Raumordnung, Symposium zur Novellierung des Salzburger Raumordnungsgesetzes, Wien
- 23) PUCHINGER K (1996): Das Agglomerationsdilemma – Vorteile ohne Nachteile, in: DÖRR H. (Hrsg.): Interkommunale Kooperationen in Stadtregionen, Wien
- 24) BENZ A. et al. (2007): Handbuch Governance, theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden
- 25) BIEKER s., OTHENGRAFEN F. (2005): Organising Capacity - Regionale Handlungsfähigkeit von Regionen im demographischen Wandel, in: RuR, Heft 3/2005
- 26) HÖFLER L. (2006): Was Kooperationen so faszinierend macht?, in: Verkehr und Technik, 2006, Heft 8
- 27) BIEKER s., OTHENGRAFEN F. (2005): a. a. O.
- 28) KRAMAR H. (2005): Standortfaktoren der Wissensproduktion: Empfehlungen für eine innovationsorientierte Regionalpolitik, in: Der öffentliche Sektor - Forschungsmemoranden, hrsg. vom ifip der TU Wien, Heft 3/2005
- 29) BAUM H., BECKMANN K.J. und Mitarbeitern (2002): Integrierte Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 73. Jahrgang, 2002, Heft 2, Seite 73 - 113; Verkehrs-Verlag J. Fischer, Düsseldorf
- 30) KUTTER E. (2005): Entwicklung innovativer Verkehrsstrategien für die mobile Gesellschaft; Aufgaben, Maßnahmen-spektrum, Problemlösungen, Erich Schmidt Verlag, Berlin