

Christoph Zöpel

Verkehrspolitik in der Metropole Ruhr

Impulsreferat in der Mobilität-Werk-Stadt „Raus aus dem Stau... neue Verkehrslösungen für das Ruhrgebiet“ des Netzwerks Bürgerinitiativen „wege für Essen“ am 15. Januar 2011 in Essen, Burggymnasium

Zusammenfassung.

A Weiträumiger Neubau von Autostraßen ist in Ruhr nicht mehr möglich.

B Die Entlastung der Straßen in Ruhr von zu hoher automobiler Nutzung im Personenverkehr ist nur durch Verbesserungen im Öffentlichen Personenverkehr möglich.

C Entscheidendes Defizit des ÖPNV in Ruhr sind zu lange Taktzeiten. Die Forderung der Initiative Ruhrstadt „10-10- 60“ ist der präziseste Vorschlag dazu.

D Die integrierte räumliche Entwicklungsplanung für die metropolitane urbane Landschaft Ruhr ermöglicht die Schaffung von attraktiven Fuß- und Radwegen.

E Für den Güterverkehr bietet die Verkehrsinfrastruktur von Ruhr Alternativen zum Straßenverkehr auf Schienen- und Wasserwegen.

G Hauptfeld der Verkehrs- und Logistikforschung zu Ruhr müssen raum- und energiesparende sowie lärm- und emmissionenverringende Projekte sein.

Einführende Vorbemerkungen

A Die Beeinflussung des gesellschaftlichen Verkehrsverhaltens in Deutschland wird von ökonomischen und bürokratischen Interessen dominiert. Das sind primär die Automobilhersteller und die Mineralölunternehmen sowie der Straßenbaukomplex – Tiefbauunternehmen und Straßenbauverwaltungen.

B Die positive Einstellung zum Auto ist ein gesellschaftliches Massenphänomen. Die Handlungsmöglichkeiten des parlamentarischen politischen Systems einschließlich der demokratischen Parteien gegen ökonomische Interessen und gesellschaftlichem Pro- Auto-Verhalten sind begrenzt.

C Politische Entscheidungen zur Verkehrsinfrastruktur lassen sich durch gesellschaftlich erzeugte Transparenz beeinflussen. Das war bereits weitgehend erfolgreich mit Bezug zu Straßenbauvorhaben in verdichteten Siedlungsräumen.

D Stuttgart 21 zeigt zweierlei:

- Gesellschaftlicher Protest hat die Schwierigkeiten Alternativen durchzusetzen; der Kompromissvorschlag Geißlers erfordert ein Finanzierungsvolumen, das andernorts wesentlich sinnvoller verwandt werden kann: 1,5 Milliarden € verteilt auf zehn Jahre, also 150 Millionen € pro Jahr, könnten den von der Deutschen Bahn angebotenen ÖPNV in Ruhr drastisch verbessern.

- Das Argument, Großprojekte seien in Deutschland nicht durchsetzbar, ist wieder aufgetaucht. Es offenbart ein verbreitetes historisch überholtes Technikverständnis. Produktivitätssteigerungen durch Maximierung der Inanspruchnahme von Raum, Bauten und Umwelt sind technologisch Vergangenheit. Zollverein XII in Essen dokumentiert diese Vergangenheit, Gegenwart ist der Technikwechsel hin zur Minimisierung von Produktion und Leistungsdarbietung auf informationstechnologischer Basis. Großprojekte können noch die raumplanerische und ökologische Reparatur der vergangenen Industriewirtschaft sein wie die Emscherrenaturierung – mit 4 Milliarden € eines der größten Projekte, ohne Widerstand.

9 Argumente

1 Metropole Ruhr

Das rheinisch-westfälische Industriegebiet ist siedlungsstrukturell ohne jeden Zweifel eine große Stadt, eine Agglomeration mit mehr als 5 Millionen Einwohnern, davon 3,2 Mio in den 10 zusammenhängenden Städten in seinem Kern. Ich definiere urbane Agglomerationen durch

- „über zwei Millionen Einwohner“ und
- „eine Siedlungsdichte von mehr als 1000 Menschen pro qkm“.

Ruhr hat eine Dichte 1 150, die zehn Kernstädte von 2050.

Europäischen Agglomerationen können im 19. Jahrhundert

- entweder rekonstruierte große europäische Städte sein,
 - so in der Klasse über zehn Millionen Einwohnern: London, Paris, Istanbul und Moskau,

- in der Klasse zwischen 4-5 Millionen: Berlin, Madrid, Barcelona, St. Petersburg,

- oder Industrieagglomerationen,

- in der Klasse zwischen 4-5 Millionen: Ruhr und Oberschlesien.

Industrieagglomerationen sind durch Überlagerung zuvor bestehender, eher ländlicher und kleinstädtischer Strukturen entstanden, ohne übergreifende städtische Planung dominiert von der Rationalität schwerindustrieller Unternehmen.

Die Folge wurde und ist in Ruhr eine defizitäre räumliche Struktur – so auch ohne zulängliche Verkehrsverbindungen für den Personenverkehr, allerdings mit industriebezogenen Schienen- und Wasserwegen. Für den Straßenfernverkehr gab es früh das **Ruhr-Umgehungsdreieck** aus A1/A2/A3.

Aber es gab kaum

-ausreichenden inneragglomerativen Personenverkehr auf Straßen oder Schienen und

- kaum ausreichenden inneragglomerativen Güterverkehr auf Straßen. Die Schienen waren vielfach nicht allgemein zugänglich. Dieser Güter-, wie zum Teil auch Personenverkehr, musste zudem wegen der ungeplanten, polyzentralen Struktur von Ruhr größere Entfernungen zurücklegen als in anderen Agglomerationen.

Erst nach Beginn des Rückgangs des schwerindustriellen Sektors begann eine nachholende Verkehrsplanung, die im **Entwicklungsprogramm Ruhr 1968** gebündelt wurde. Sie sah sowohl den Bau von Straßen wie von Schienen vor. Die Umsetzung führte denn auch sowohl zu mehr Straßen wie zu mehr Schienen - ohne dass funktionsfähige Netze bzw. Systeme erreicht wurden. Als paradoxes Ergebnis lässt sich feststellen, dass Ruhr für eine urbane Agglomeration zuviel Straßen und zuwenig ÖPNV hat, für eine

Flächenregion hingegen zu wenig Straßen und den in der Fläche allgemein unbefriedigenden ÖPNV. In diesem Paradox schlägt sich die Auffassung nieder, der ÖPNV werde nicht genutzt, weil es sich im Ruhr“gebiet“ ja doch ganz gut Auto fahren lässt. Diese Auffassung hat zu tun mit dem ideologischen Streit um eine Ruhrstadt wie mit der Bezeichnung der Agglomeration als Gebiet: „Gebiete“ signalisieren eher aufgelockerte als städtisch verdichtete räumliche und verkehrsinfrastrukturelle Strukturen. Das Paradox lässt sich mit Zahlen belegen, entnommen der Schrift des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen „Mobilität in Nordrhein-Westfalen. Daten und Fakten 2010“ auf den Seiten 28-39.

Auf 1000 Einwohner kommen danach an Straßenkilometern

in NRW 6,9

im Kreis Höxter 16,7

im Kreis Minden-Lübbecke 16,0

im Hochsauerlandkreis 13,8

im Kreis Kleve 13,8

im Kreis Wesel 9,3

im Kreis Unna 6,2

in Ennepe-Ruhr Kreis 6,0

im Kreis Recklinghausen 5,4

in Dortmund 3,3

in Duisburg 3,1

in Bochum 3,0

in Essen 3,0

in Gelsenkirchen 2,9

in Herne 2,6

in Köln 2,7

in Düsseldorf 2,4

Resumee: Wer viele Straßen für sich will, muss auf das flache Land ziehen, die Attraktivität von Köln oder Düsseldorf leidet hingegen nicht am Mangel von Straßen.

Die Zukunft der Agglomeration Ruhr wird davon abhängen, ob sie **metropolitane Funktionen** erfüllt, was seit der Ausweisung von Metropolregionen in der europäischen Raumordnungspolitik in allen verdichteten Regionen angestrebt wird. Metropolfunktionen sind

- **Entscheidungs- und Kontrollfunktionen** für Unternehmen, Staat und Suprastaatliche Institutionen,
- **Innovations- und Wettbewerbsfunktion** in wirtschaftlich-technischen und sozial-kulturellen Bereichen,
- **Gatewayfunktionen**, Zugang von und zu Menschen, Wissen und Märkten,
- **Symbolfunktionen**, also Kultur in Theatern, Museen und Kunst, Medien, Events, Architektur, Stadtgestalt, Image.

Politisch werden Ruhr **Entscheidungs- und Kontrollfunktionen** vorenthalten – denn über Gebiete gebietet, wer politische Macht hat, und der tritt ihnen keine Entscheidungsbefugnisse ab. Im unternehmerischen Bereich hingegen erfüllt Thyssen - Krupp eine Vorbildfunktion mit der Verlagerung seiner Unternehmenszentrale aus Düsseldorf nach Essen. Das stärkt auch die **Innovations- und Wettbewerbsfunktion**, die entscheidend auf den

Universitäten und Hochschulen gegründet ist, die seit 1965 Ruhr zur studentenreichsten Stadt Deutschlands gemacht haben.

Die **Symbolfunktion** wurde mit der Kulturhauptstadt Ruhr 2010 deutlich.

Innovationen, Attraktivität und Lebensqualität sind in der **urbanen metropolitanen Landschaft Ruhr** zu erreichen - bei entsprechender stadträumlicher Entwicklung, ökonomischer Leistungsfähigkeit und verkehrlicher Erreichbarkeit, die **Gatewayfunktion** muss auf der Schiene, auf der Straße, zu Luft und zu Wasser **metropolengerecht** erfüllt werden.

2 Metropole Ruhr - Räumliche Gestaltung

Für die Agglomeration Ruhr muss eine räumliche Gesamtplanung eingeleitet werden, die defizitäre Strukturen überwindet und metropolitanen Funktionen entspricht. Das wäre eine Masterplanung, zu der auch Teilmasterpläne für den Personenverkehr und den Güterverkehr gehören.

Diesem Masterplan sollte ein Verständnis der bisherigen räumlichen Entwicklung der Agglomeration zugrunde liegen. Es sollte dabei Polyzentralität konkretisieren als ein **großstädtisches Netz** mit **Netzknoten unterschiedlicher Siedlungsdichte** und **unterschiedlich verteilten und gebündelten Funktionen**. Zu den unterschiedlich verteilten und gebündelten Funktionen in den **Netzknoten**, also in den Kernen, Stadtteilen oder Standorten, gehören das Wirtschaften aller Sektoren, Wohnen, Bildung vom Kindergarten bis zur Universität und zu lebenslanger Weiterbildung, Kultur und soziales Leben.

Ein solches Netz besteht aus Wegen, die die Netzknoten verbinden. Sie enthalten Verkehrsinfrastruktur. Das sind auch stadtverträglich gestaltete Straßen und Schienen. Aber die **Netzwege** können **verbindende Parklandschaften und Grünzüge sein**; Robert Schmidts regionale

Grünzüge und der Emscher Landschaftspark, dazu im Süden das Ruhrtal und im Norden die Lippeauen sind so zu einem **kulturlandschaftlichen Grundnetz** verknüpft. Dieses Grundnetz kann **enger vermascht** werden. In Nord-Süd-Richtung, die gegenüber der dominierenden Ost-West-Richtung gestärkt werden sollte, bieten sich dazu die südlichen und nördlichen Emscherzuläufe an, die bisher offene oder verrohrte Abwasserkanäle waren. Ihre Renaturalisierung und landschaftlichen Gestaltung kann erreichen, dass sich der Siedlungsraum nördlich der Wasserscheide zwischen Ruhr und Emscher nicht mehr ohne erfahrbar fließendes Wasser darbietet. Entlang der emscherzuläufe böten sich Möglichkeiten, Fußwege attraktiv zu machen.

3 Verkehr: gesellschaftliches Verhalten – politischer Rahmen und politische Infrastruktur - gesellschaftliche Diskurs

Menschen fahren Auto, auch aus emotionalen Gründen. Nur die Attraktivität von Alternativen lässt sie freiwillig darauf verzichten – auf die allgemeine Einsicht in allgemeine ökologischen Probleme lässt sich nicht setzen. Ein NRW-Verkehrsminister wie eine Bischöfin haben ihren Hang zum Auto mit dem Amtsverzicht bezahlt. Wer unter diesen Umständen Bewusstsein ändern kann, weiß ich nicht. Das ist auch nicht die primäre Aufgabe des politischen Systems – das hat die unverzichtbare Aufgabe kollektiv verbindlichen Entscheidens. Das politische System kann aber auch für Verkehrsverhalten einen Rahmen setzen, durch Einrichten und Finanzieren der Infrastruktur und durch rechtliche Regelungen.

4 Die Verkehrsinfrastruktur in Ruhr

- In Ruhr ist eine agglomerationsgerechte **Straßeninfrastruktur** vorhanden, mit ökologischen und stadtverträglichen Mängeln. Unzureichend ist die Infrastruktur für den nichtmotorisierten individuellen und den öffentlichen Personenverkehr.

- Die **Schieneinfrastruktur** ist einerseits ergänzungsbedürftig – vor allem entlang der Hauptstrecke Hamm- Düsseldorf -, andererseits wird sie unzureichend genutzt, im S-Bahn-Verkehr und auf Güterstrecken.

- Ruhr hat in Duisburg den größten Binnen**hafen** Europas, in Dortmund Europas größten Kanalhafen.

Schiene- und Wasserwege haben schon jetzt Ruhr Vorteile im Güterverkehr gebracht, Güter werden hier zu 19,2% auf der Schiene und zu 16,5 % auf Wasserwegen befördert; zum Vergleich sind das auf der Schiene in Berlin 10 %, in Paris 4,5 %, in London 2,5 %, auf dem Wasser in Berlin 2,5 %, in Paris 1 %, in London 6,5 %.

- Das strittigste Problem sind die **Flughäfen** in Düsseldorf und Dortmund. Metropolitane Funktionen für über 5 Millionen Menschen benötigen allerdings auch Flughäfen als Gateway.

5 Personenverkehre auf Straßen

Eine Entlastung der Straßeninfrastruktur im Bereich des Personenverkehrs ist nur durch die Verbesserung des nichtmotorisierten individuellen und des öffentlichen Personenverkehrs möglich.

Eine Erweiterung des Autostraßennetzes findet kaum statt, weil es nicht geht.

Um marginale Verbesserungen wird mit guten Gründen über Jahrzehnte gestritten. Gerichtsurteile tragen eher zur Verunsicherung bei, **für** die Querspange der A44/A40 in Bochum, **gegen** B1-Tunnel in Dortmund.

Aufgabe bleibt, Autostraßen ökologisch und stadtverträglich nachzurüsten, auch einzutunneln, in Bochum - Grumme habe ich dazu 1984 das erste beispielgebende Projekt realisieren lassen.

Diese Erfahrungen, inzwischen über Jahrzehnte sollten auf die Weiterführung der A 52 durch Essen und weiter nach Norden angewendet werden. Der Eindruck endloser Diskussionen ist nicht falsch, hingegen die Schuldzuweisungen gegen angebliche Verhinderer. Als ich im Sommer 1985 Verkehrsminister wurde, habe ich mich nach einem Überblick über notwendige Autobahnprojekte in Nordrhein-Westfalen für den Weiterbau der A 52 ausgesprochen, der daraufhin auch in die Bundesfernstraßenplanung aufgenommen wurde. Einige Zeit später, die Proteste von Anwohnern waren laut geworden, beging ich gemeinsam mit Beamten des Ministeriums die vorgesehene Trasse. In Altenessen verlief sie fast direkt unter den Schlafzimmerfenstern von Anwohnern – die Betroffenen hatten das mir und meiner Begleitung gezeigt. Meine Stellungnahme war eindeutig und fand bei niemandem der Anwesenden Widerspruch: Hier kann keine Autobahn gebaut werden. Anschließend beichteten mir Beamte, dass die Kreuzung der A52 mit der A 40 nicht voll vierohrig gebaut werden könne, also gar nicht alle Abbiegemöglichkeiten bestehen würden. Die Unsicherheit tausender Autofahrer trat mir perspektivisch vor Augen. Seit Juni 1990 bin ich nicht mehr Verkehrsminister, mehr als zwanzig Jahre hatten meine Nachfolger, Minister der SPD wie der CDU, die Möglichkeit, meine „Fehlentscheidung“ zu korrigieren. Aber die A 52 ist bisher nicht gebaut. Ich sehe mich als glaubwürdig bestätigt, jeder, der weiter für die A 52 streitet, sollte sich überlegen, wie lange er mit ihrer Nicht-Realisierung umgehen will. Auch heute will ich eine stadtverträgliche Volltunnellösung nicht ausschließen. Ob das finanzierbar ist, entscheidet der Bund, Regierung wie Bundestag, es ist eine Prioritätenentscheidung. Aber neue Autobahnen in offener Trassenführung durch hochverdichtete städtische Räume lassen sich in einer demokratischen Gesellschaft nicht bauen, das ist sicher.

6 Öffentlicher Personenverkehr

Bahnen und Busse fahren zu selten - das ist das entscheidende Defizit des Öffentlichen Personenverkehrs in Ruhr. Bei jedem Vergleich - nicht nur mit Paris und London, nicht nur mit Berlin, auch mit Hamburg, München und Frankfurt wird das dem Besucher aus Ruhr spontan deutlich. Deshalb ist die Verdichtung der Taktzeiten, voran bei der S-Bahn, dann bei den Straßenbahnen und auch auf den meisten Buslinien, die verkehrspolitische Forderung Nummer 1. Nur so können die Straßen in Ruhr von vermeidbarem Personenverkehr entlastet werden.

Jede ÖPNV-Haltestelle in 10 Minuten erreichen, alle 10 Minuten kommt eine Bahn oder ein Bus, in 60 Minuten zu jedem Ort in Ruhr gelangen – diese Formel ist schlagkräftig richtig - jedenfalls bei der Anfahrt zu den Hauptbahnhöfen an ICE-Linien und sicher bei Entfernungen unter 20 Kilometern; von Breckerfeld nach Xanten in einer Stunde zu gelangen mag etwas schwierig sein.

Diese Taktverdichtung ist innerhalb des bestehenden VRR möglich. Sie bedarf nicht des Zusammenschlusses der Nahverkehrsunternehmen in Ruhr, was manchmal als Heilmittel propagiert wird; es wäre aber nur ein Placebo. Allerdings sind mehr Verkehre und Linienführungen über die Konzessionsgrenzen der Verkehrsunternehmen hinweg vielerorts erforderlich, manche Linienbrüche sind schon hinderlich.

7 Verkehr zu Fuß und zu Rad

Öffentlicher Personenverkehr steht in engem Zusammenhang mit dem Fußverkehr, das gilt vor allem für Freizeit- wie private Einkaufs- und Besorgungsverkehre, kann aber auch für den Berufsverkehr gelten. In Kombination oder als Alternativen ergänzen sie einander und entlasten die Straßen. Fußverkehr wird attraktiver, wenn er geschützter und erlebnisreicher wird. Das erreichen Fußgängerbereiche und grüne Wege

innerhalb und zwischen Netzknoten wie ausreichende unbeparkte Gehwege und begleitendes Grün entlang von Straßen.

Für den Radverkehr sind das Wegenetz und sichere Stellplätze vor allem an Haltepunkten des ÖPNV weiter auszubauen.

8 Güterverkehr

So intensiv der städtische Personenverkehr öffentlich diskutiert wird, so sehr liegt der Güterverkehr im Schatten lösungsorientierter Konzepterörterungen.

Zwischen Klagen von Personenkraftwagenfahrern und Anwohnern über die Belästigung durch Brummis und Klagen von Unternehmen über zu lange Transportzeiten liegt in Agglomerationsräumen Hilflosigkeit. Sie wird gesteigert, wenn Prognosen gigantischen Zuwachs des Güterverkehrsaufkommens zeichnen und als unvermeidlich bewerten.

Als erste Voraussetzung realistischer Maßnahmen ist zwischen **Güterfernverkehr** und **innerurbanem Güterverkehr** zu trennen.

- Der Güterfernverkehr ist für Ruhr von großer Bedeutung, weil Ruhr zu einem zentralen Logistikstandort geworden ist, was seiner wirtschaftlichen Entwicklung nutzt. Dazu tragen die Binnenhäfen und das dichte Schienennetz bei, Schienen- und Wasserwege können noch mehr genutzt werden bevor nicht realisierbare Autobahnprojekte gefordert werden.
- Der innerurbane Güterverkehr muss sich den siedlungsräumlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen einer Metropole anpassen und die Vorstellungen eines schwerindustriellen Standorts, wo alles Industriefreundliche ohne Rücksicht auf Verluste der Lebensqualität erlaubt ist, aufgeben. Die Belieferung des Einzelhandels in Zentren kommt ohne Reglementierungen nicht aus.

9 Verkehr- und Logistikforschung

Dass bislang zu wenig lösungsorientierter Konzepte eines agglomerationsgerechten Güterverkehrs Wirklichkeit wurden, bedeutet nicht das Fehlen fachlich-wissenschaftlicher Arbeiten. Für jeden, der nach Lösungsmöglichkeiten sucht, empfehle ich ein Buch aus dem Jahre 1996, „Güterverkehr in der Region“, herausgegeben von Hans Boes und Markus Hesse. Hier werden Probleme und Perspektiven des Güterverkehrs in Ruhr umfangreich beleuchtet. Vielleicht ergeben sich zukünftig weitere Erkenntnisse. Der „Effizienz Cluster Logistik Ruhr“ hat einen Spitzenclusterwettbewerb des Bundesforschungsministeriums gewonnen und erhält laut der Zeitung Ruhr Nachrichten „das größte Forschungsprojekt, das je nach Nordrhein-Westfalen vergeben wurde“. Der Leiter des Fraunhofer Instituts für Materialfluss und Logistik in Dortmund, Professor Michael ten Hompel wird dazu mit dem Satz zitiert, „das Ruhrgebiet sei die Logistikhauptstadt Europas“. Hier kann es in Ruhr offensichtlich Forschungen von direkter verkehrspolitischer Relevanz für Ruhr geben, Bürger in Ruhr haben ein Recht darauf zu erfahren, was jetzt konkret geforscht wird. Dem Essener Netzwerk Bürgerinitiativen rate ich in diesem Sinne mit Professor ten Hompel Kontakt aufzunehmen. Verkehrspolitische Forschung, die aus Steuermitteln besonders gefördert wird, kann generell nur eine problemgerechte Richtung haben, sie sollte raum- und energiesparende sowie lärm- und emmissionenverringende Verkehrsentwicklungen anzielen.

Schluss

Die Zusammenfassung stand am Anfang.