

Matthias David, Oliver Schwedes

Zur Verkehrsentwicklung in der Region Berlin-Brandenburg

Ein Blick zurück nach vorn

Noch kurz vor seinem Tod hat der Verkehrswissenschaftler Eckhard Kutter eine kritische Bilanz der Verkehrsentwicklung in der Region Berlin-Brandenburg gezogen. Kutter leitete seit 1990 die Verkehrsabteilung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und warnte nach der Wiedervereinigung vor einer nachholenden Suburbanisierung und den damit verbundenen negativen verkehrlichen Effekten. Dreißig Jahre später musste er feststellen, dass die damalige Chance einer nachhaltigen regionalen Verkehrsentwicklung, wie sie seinerzeit von der Politik angestrebt worden war, nicht ergriffen wurde. Vor dem Hintergrund der aktuellen regionalen Wachstumsdynamik stellen sich viele der damaligen Fragen erneut.

Matthias David, 1988, M.Eng. (FH), Externer Doktorand am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der Technischen Universität Berlin



Oliver Schwedes, 1967, Prof. Dr., Leiter des Fachgebiets Integrierte Verkehrsplanung der Technischen Universität Berlin



Die beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg fanden sich kurz nach dem Mauerfall zusammen, um mit der zu erwartenden Dynamik von Stadt- und Verkehrsentwicklung umzugehen (vgl. Provisorischer Regionalausschuss 1990; Senatsverwaltung 1993). Dabei zeichnete sich die städtebauliche und verkehrliche Ausgangssituation durch Besonderheiten aus, die sich v.a. in der geringen Zersiedlung des Berliner Umlandes und den geringen Pendlerströmen ausdrückten. Demgegenüber erwartete man nach dem Mauerfall eine Entwicklungsdynamik, die mit den 1920er/30er Jahren verglichen wurde (vgl. IfS 1993). Dabei wurde das planerische Denken von zwei konträren Zielen bestimmt. Zum einen setzte man auf eine umfangreiche Metropolenraumentwicklung. Auf der anderen Seite wollte man die damit oftmals verbundenen Fehlentwicklungen westdeutscher Großstädte vermeiden (vgl. Kunst & DASL 2021).

Anfang der 1990er Jahre wurden mehrere Siedlungskonzepte entwickelt, die versuchten, diesen beiden Anforderungen gerecht zu werden (vgl. Wessling 2000, S. 25ff.). Die Debatten vollzogen sich damals vor dem Hintergrund einer baldigen Länderfusion, die für das Jahr 1995 geplant war (vgl. Benz/König 1995). Im Ergebnis wurde 1994 von Berlin und Brandenburg der Entwurf zum „Landesentwicklungsplan engerer Verflechtungsraum Brandenburg – Berlin“ vorgelegt, der eine dezentrale Siedlungsentwicklung entlang der Schienentrassen vorsah. Ergänzt wurde dieses Konzept durch die Etablierung von so genannten Regionalparks, bei denen es sich um weitgehend naturbelassene Landschaften handelt (vgl. GL 2001). Im April 1995 wurde auf dieser Grundlage der Landesplanungsvertrag gegründet.

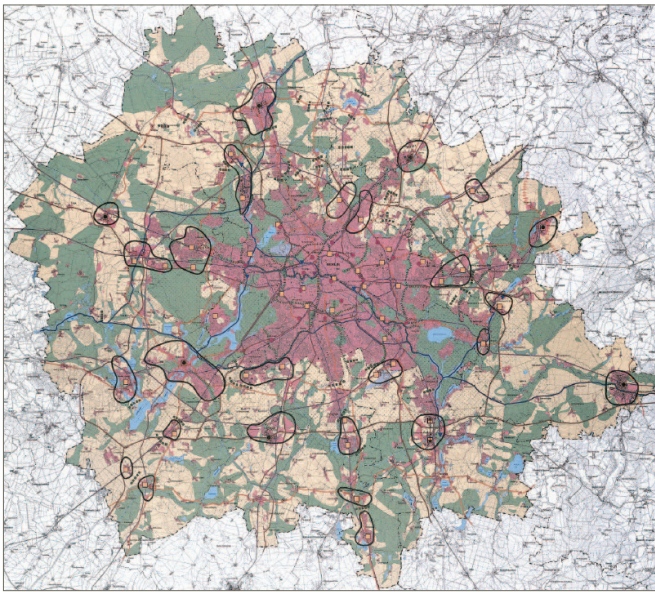


Abb. 1: Landentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin

Die Entwicklung der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg nach der Wiedervereinigung: Das Möglichkeitsfenster

Die gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg verfolgt mit ihrem Leitbild bis heute gleich auf mehreren Ebenen einen integrierten Ansatz. Zwischen den beiden Ländern sollen sich ihre unterschiedlichen Interessen zu einer gemeinsamen Strategie verbinden. Darüber hinaus sind die beiden Ressorts Stadt- und Raumplanung sowie Verkehrsplanung aufgefordert, ihre fachspezifische Perspektive im Rahmen eines gemeinsamen Konzepts aufeinander abzustimmen. Den inhaltlichen Kern der gemeinsamen Landesplanung bildet ein integriertes Verkehrskonzept (IVK), das auf eine stärkere Verknüpfung an den Schnittstellen der verschiedenen Verkehrsträger zielt. Auf diese Weise wird eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung angestrebt. Die Karte (vgl. Abbildung 1) veranschaulicht die dem Leitbild zugrundeliegenden zentralen Überlegungen.

Mit dem so genannten Achsenmodell wurde konzeptionell an Plänen der 1920er Jahre angeknüpft. Es sollte der Zersiedlung entgegenwirken und den Individualverkehr zugunsten des öffentlichen Verkehrs (ÖV) eindämmen. Jene Konzepte, die sich anfangs ganz diesem Ansatz verschrieben hatten und durch konsequente Maßnahmen seine Durchsetzung vorsahen, konnten sich jedoch nicht behaupten (vgl. Wessling 2000, S. 31ff.).

Schließlich wurde das Achsenmodell durch das Leitbild der dezentralen Konzentration ergänzt. In bewusster Abgrenzung zum Achsenmodell reklamiert dieses Leitbild für sich einen gewissen ‚Realitätssinn‘, indem es den Anspruch politischer Steuerung aufgibt und stattdessen versucht, die Zersiedlung im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu managen (vgl. Wessling 2000, S. 35). Die unbeherrschbaren Suburbanisierungsprozesse sollten kanalisiert und im Rahmen einer polyzentrischen Siedlungsstruktur auf bestimmte Siedlungsschwerpunkte konzentriert werden.

Schließlich wurde auch dieses Modell modifiziert, indem viele der Siedlungsschwerpunkte um so genannte „potentielle Siedlungsbereiche“ ausgedehnt wurden (in der Karte als schwarze Umrandung markiert). Diese ‚Fettaugen‘ reichen teilweise weit in Freiräume mit großflächigem Ressourcenschutz oder gar mit besonderem Schutzanspruch. Zudem wurde im Landesentwicklungsplan ein Ausnahmetatbestand aufgenommen und den so genannten Typ-3-Gemeinden, deren weiteres Siedlungswachstum ursprünglich vermieden werden sollte, eine unbegrenzte Einwohnerentwicklung erlaubt, solange sich die Siedlungsentwicklung im Bereich der „potentiellen Siedlungsbereiche“ bewegt (vgl. LEP 1998, 1.1.2). Diese Gemeinden verfügen in der Regel über keinen Schienenanschluss und stellen sich damit aus verkehrsplanerischer Sicht als äußerst problematisch dar (vgl. IVU 2002, S. 37). Schließlich verschärfte sich die Situation noch durch weitere Siedlungspotentiale, die vor Inkrafttreten des gemeinsamen Landesentwicklungsplans 1998 von den Gemeinden gesichert wurden (vgl. Priebis 2019, S. 233ff.).

Die tatsächliche Verkehrsentwicklung der letzten zwanzig Jahre offenbart eine deutliche Abweichung von den mit der gemeinsamen Landesplanung ursprünglich verfolgten Zielen, die sich voraussichtlich auch in Zukunft noch weiter verstärken wird (vgl. zum Folgenden ausführlich IVU 2002; ROB 2004; ROB 2008; ROB 2013). Die im Personenverkehr angestrebte Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr (MIV) zum ÖV wurde nicht erreicht. Während im Zeitraum von Anfang der 1990er Jahre bis 2005 das Fahrtenaufkommen des MIV im gemeinsamen Planungsraum um 26 Prozent zunahm, ging die Verkehrsnachfrage im ÖV, trotz erheblicher Verbesserungen des Verkehrsangebotes und der Qualität, um 16 Prozent zurück.

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ständig sinkender Raumwiderstände prognostizierten Wissenschaftler Ende der 1990er Jahre eine Fortsetzung dieser Entwicklung (Holz-Rau 1997; Kutter/Stein 1998). Das Zentrale-Orte-Konzept sowie das Achsen-Konzept galten unter diesen Bedingungen, nicht nur in der Region Berlin/Brandenburg, sondern in Deutschland insgesamt als gescheitert (vgl. Saller 2000). Als Ursache für das auch in Zukunft weiter steigende Verkehrsaufkommen wurden gesellschaftliche Entwicklungstendenzen einer zunehmenden Individualisierung und Flexibilisierung der Sozialstruktur und der Wirtschaftsform angeführt (IVU 2002: 39). Kommt dieses Verkehrswachstum im Personenverkehr vor allem dem MIV zugute, wurde auch im Güterverkehr eine weitere Entwicklung zu Gunsten des Straßengüterverkehrs erwartet (IVU 2002, S. 42). Diese Befürchtungen haben sich zwanzig Jahre später bestätigt, während der MIV mit heute 59 Prozent der Wege deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt liegt, beträgt der Anteil des ÖV bescheidene 11 Prozent (Abbildung 2).

Die offensichtliche Diskrepanz von programmatischem Anspruch und realer Entwicklung bezüglich des Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik ist das Ergebnis politischer Handlungsblockaden im föderalen politischen Mehrebenensystem. Im Falle der gemeinsamen Landesplanung Berlin/Brandenburg

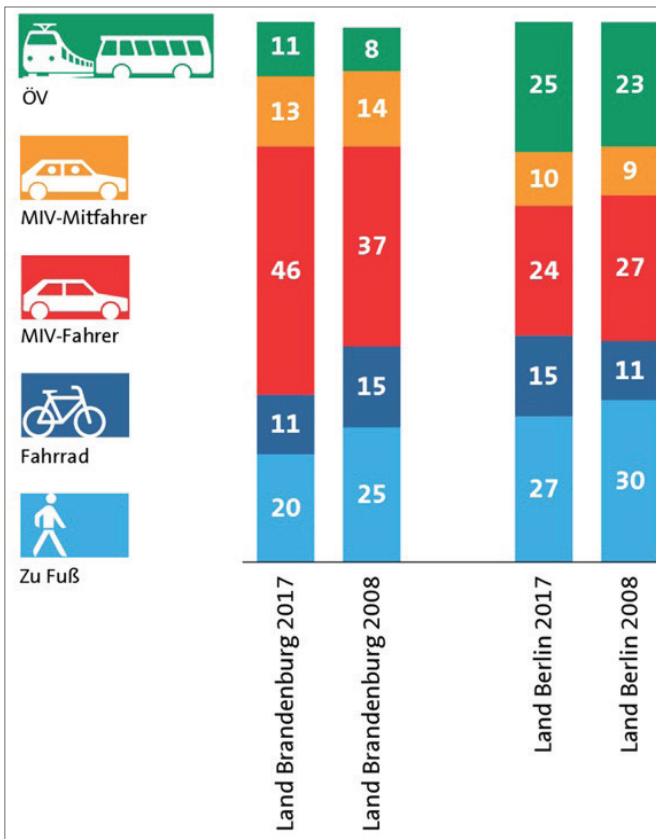


Abb. 2: Hauptverkehrsmittel auf den Wegen (Modal Split) im Jahresvergleich (Angaben in Prozent; an 100 Prozent Fehlende: weiß nicht, keine Angabe bzw. nicht zu zuordnen)

überlagern sich zwei Konfliktlinien. Erstens zeichnet sich die Zusammenarbeit der beiden Länder seit dem Scheitern der Länderfusion zwar noch durch gemeinsame Interessen aber immer weniger durch die Gemeinsamkeit der Interessen aus. Vielmehr stehen beide Länder in einem harten Wettbewerb und unterminieren damit eine gemeinsame Handlungsstrategie im Sinne des öffentlich propagierten integrierten Siedlungs- und Verkehrskonzepts. Zweitens konfliktieren gleichsam quer dazu die Interessen der beiden Landesregierungen mit denen der Kommunen. Selbst dort, wo sich die Länder auf ein gemeinsames Vorgehen einigen, wird dies insbesondere durch die Eigeninteressen der brandenburgischen Kommunen konterkariert (vgl. Schwedes 2021). Der Verkehrswissenschaftler Eckhard Kutter führt den Misserfolg der programmatischen Integrationsziele dementsprechend auf den faktischen Mangel an administrativer Integration zurück (Kutter 2001, S. 76). Die am Beispiel von Berlin/Brandenburg aufgezeigten Wirkzusammenhänge der Regionalentwicklung gelten exemplarisch für die Raum- und Verkehrsentwicklung. Sie haben dazu geführt, dass mittlerweile über 80 Prozent des bundesdeutschen Verkehrsaufkommens in den regionalen Lebens- und Wirtschaftsräumen entstehen (vgl. Kutter 2016).

Im Ergebnis hat sich auch zwei Jahrzehnte nach In-Kraft-Treten des Landesentwicklungsplans 1998 an der Situation nichts geändert. Konnte man seinerzeit noch auf die Entfaltung der Wirkungen des Landesentwicklungsplans hoffen, ist heute festzustellen, dass sich dieses Möglichkeitsfenster zur Her-

ausbildung einer gemeinsamen Planungskultur mittlerweile geschlossen hat. Im Zuge einer wachsenden Bevölkerung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg ist fraglich, ob sich unter dieser verschärfenden Konkurrenzsituation eine auf Kooperation angewiesene gemeinsame Siedlungs- und Verkehrsentwicklungsstrategie etablieren kann (vgl. Bodenschatz 2016). Dafür gibt es bis jetzt nur wenig Hinweise, vielmehr hat das Land Brandenburg 2017, in Erwartung der sich abzeichnenden neuen Entwicklungsdynamik, die Mobilitätsstrategie 2030 verabschiedet und Berlin jüngst erst seinen Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr veröffentlicht. Man fragt sich, warum nicht eine gemeinsame Strategie.

Die Entwicklung der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg wurde durch eine Fülle von Planwerken, Strategiepapieren und Konzepten begleitet. Zur besseren Übersicht werden daher auszugsweise Dokumente aufgeführt, welche die Verkehrsentwicklung der beiden Bundesländer betreffen und in denen der beschriebene Wandel des Leitbilds der Regionalentwicklung nachvollzogen werden kann (vgl. Tabelle 1).

Im Kern demonstriert das Beispiel der gemeinsamen Landesplanung Berlin/Brandenburg die Folgen der Wettbewerbsdominanz für den Verkehrssektor. In einem an ökonomischen Effizienzkriterien orientierten Ansiedlungswettbewerb gehen dabei die übergreifenden Gesichtspunkte einer nachhaltigen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung verloren. Die Funktion des Leitbilds einer integrierten Verkehrspolitik, wie sie Berlin und Brandenburg programmatisch bis heute verfolgen, reduziert sich mithin auf Staffage. Bereits Mitte der 1990er Jahre warnte der damalige Staatssekretär der Senatskanzlei Berlin, Volker Kähne, davor, als er in seinen Schlussfolgerungen zur damaligen Reformdebatte einer gemeinsamen Regionalplanung Berlin/Brandenburg betonte, dass eine gemeinsame Landesplanung steuerungsfähig sein muss: „Sie darf sich nicht auf symbolpolitische Politik beschränken“ (Kähne 1995, S. 189). Das dies doch so gekommen ist liegt daran, dass mit der Gründung der gemeinsamen Landesplanungskommission nur die erste Phase des seinerzeit von Benz et al. (1995) vorgelegten Reformkonzepts umgesetzt wurde. In dieser ersten niederschweligen Phase sollte die zweite wesentlich weiterreichende Phase vorbereitet werden, die den Aufbau eines mit entsprechenden politischen Kompetenzen ausgestatteten interregionalen Planungsverbands für den engeren Verflechtungsraum vorsah. Dazu ist es nicht mehr gekommen, so dass die aktuelle Debatte hier anknüpfen könnte, ohne von vorn anfangen zu müssen.

Die aktuelle Situation: Konkurrenz schlägt Kooperation

Verkehrsinfrastruktur stellt eine wichtige Stellschraube dar, um die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen zu gestalten. In diesem Zusammenhang sprechen Schindler & Kanai von einer infrastrukturgesteuerten Regionalentwicklung, um Regionen in internationale Wertschöpfungsketten zu integrieren (vgl. Schindler & Kanai 2019, S. 2). In dieser Form der Regionalent-

Jahr	Planwerk (Akteur)
1990	Grundlagen und Zielvorstellungen für die Entwicklung der Region Berlin (Provisorischer Regionalausschuss)
1991	Räumliches Strukturkonzept (Berlin)
1994	Flächennutzungsplan Berlin (Berlin)
1995	Integriertes Verkehrskonzept (Brandenburg)
1998	Landesentwicklungsplan engerer Verflechtungsraum (Gemeinsame Landesplanungsabteilung)
2002	Integriertes Verkehrskonzept (Brandenburg)
2003	Stadtentwicklungsplan Verkehr (Berlin)
2006	Landesentwicklungsplan Flughafenstandort (Gemeinsame Landesplanungsabteilung)
2007	Landesentwicklungsprogramm (Gemeinsame Landesplanungsabteilung)
2009	Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (Gemeinsame Landesplanungsabteilung)
2011	Stadtentwicklungsplan Verkehr (Berlin)
2017	Mobilitätsstrategie 2030 (Brandenburg)
2019	Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Gemeinsame Landesplanungsabteilung)
2021	Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr Berlin 2030 (Berlin)
2021	Regionalentwicklungsstrategie Brandenburg (Brandenburg)

Tabelle 1: Auszug von Planwerken, Strategien und Konzepten seit 1990

wicklung sind politische Widersprüche eingeschrieben, da Verkehrsinfrastruktur neben der internationalen Integration auch lokale Bedarfe berücksichtigen muss (vgl. Addie et al. 2020, S. 13). Somit erhalten Planung, Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastrukturen eine hervorgehobene Rolle. Aufgrund der damit verbundenen hohen Investitionen (vgl. Höhne & Naumann 2018, S. 19) kann Verkehrsinfrastruktur als Ausgangspunkt genutzt werden, um die zuvor beschriebenen Konfliktlinien zwischen Berlin und Brandenburg und zwischen den beiden Bundesländern und ihren Kommunen konkret zu beleuchten.

Brandenburgische Regionalentwicklungsstrategie

Mit dem 2021 vorgelegten Entwurf einer Regionalentwicklungsstrategie hat das Land Brandenburg eine neue Phase der regionalen Entwicklung eingeleitet. Die Regionalentwicklungsstrategie nimmt dabei das Leitbild ‚Stärken stärken‘ auf und möchte es in ‚Stärken verbinden‘ weiterentwickeln (vgl. Staatskanzlei Brandenburg 2021). Ein Blick auf die Regionalentwicklungsstrategie zeigt, dass es sich dabei um eine Rückbesinnung auf das alte ‚Achsenmodell‘ handelt und die Regionalentwicklung ausgehend von Berlin erneut entlang der Schienenwege geplant wird (vgl. Abbildung 3). Die Ausweitung des Achsenmodells auf größerer Maßstabsebene verfolgt u. a. das Ziel, mit einer kombinierten Wachstums- und Wettbewerbspolitik die Entwicklungsachsen wirtschaftlich in Wert zu setzen (vgl. Landesregierung Brandenburg 2021, S. 2). Eine zentrale Stellenschraube hierfür stellt die Infrastruktur dar, um die „Sicherstellung der Erreichbarkeit und verkehrlichen Anbindung von Wirtschaftsstandorten mit strategischer Bedeutung für die Regionalentwicklung“ (Landesregierung Brandenburg 2021a, S. 1) zu gewährleisten.

Die Regionalentwicklungsstrategie verdeutlicht die institutionelle Fragmentierung in der Hauptstadtregion, die sich in gegensätzlichen Strategien von Institutionen zur räumlichen Entwicklung widerspiegelt. Während die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg den sogenannten Siedlungsstern als prägendes Grundprinzip einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung betrachtet und die Ausweisung von Wohnsiedlungsflächen darauf konzentriert (vgl. LEP HR 2019, 67), verfolgt Brandenburg mit der Regionalentwicklungsstrategie eine expansive, dezentrale Strategie, um die ausstrahlende Wachstumsdynamik Berlins in alle Regionen Brandenburgs zu tragen (vgl. Landesregierung Brandenburg 2021, S. 3). Es ist dieses ‚Mismatch‘ von Konzentration und Dekonzentration, das sich in einem stetigen regionalen Verkehrswachstum ausdrückt (vgl. Kutter 2016).

Infrastrukturprojekt i2030

Im Zentrum des Infrastrukturprojektes i2030 steht der Ausbau der Schieneninfrastruktur. Mit der Kapazitätserweiterung der Schieneninfrastruktur wird das Ziel verfolgt, die täglich 270.000 Pendler*innen zwischen Berlin und Brandenburg über die Schiene im Öffentlichen Personennahverkehr zu befördern (vgl. VBB 2020, S. 21). Neben diesem Ziel einer lokalen Infrastrukturausstattung wird auch die Integration in das transeuropäische Verkehrsnetz angestrebt, um die „[...] Hauptstadtregion im Schnittpunkt von drei der neun transeuropäischen Kernnetzkorridore“ (vgl. VBB 2020, S. 13) zu positionieren. Hierfür sollen insgesamt 8 Korridore, die sich am Leitbild des Siedlungssterns orientieren, ertüchtigt bzw. ausgebaut werden (vgl. VBB 2020, S. 33).

Während die beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg die grundsätzliche Zielrichtung von i2030 teilen, zeigen sich in den jeweiligen Korridoren unterschiedliche Vorstellungen zur Projektrealisierung der Verkehrsinfrastruktur. Im südwestlichen Korridor, der sogenannten Potsdamer Stammbahn, wer-

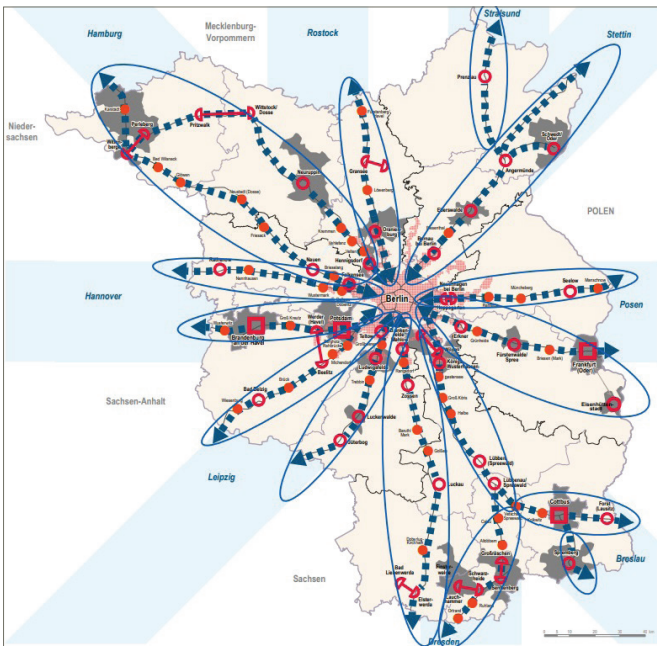


Abb. 3: Regionalentwicklung, Achsen und strategischer Gesamtrahmen

den zur Zeit Untersuchungen vorgenommen, die den Systementscheid zwischen einer Regionalverkehrslösung oder einer S-Bahn-Lösung herbeiführen sollen (vgl. VBB 2022). Das Land Brandenburg hat sich mit dem Landtagsbeschluss 7/3008-B eindeutig für eine Regionalverkehrslösung ausgesprochen, um „[...] zur Verbesserung der Verkehrsanbindung des Raumes Brandenburg/Havel, Potsdam und TKS (Teltow, Kleinmachnow und Stahnsdorf) [...]“ (Landtag Brandenburg 2021, S. 2) beizutragen. Das Land Berlin konnte eine solche Entscheidung noch nicht herbeiführen. Die Entscheidung soll „[...] einvernehmlich zwischen den i2030-Projektpartnern getroffen“ (Abgeordnetenhaus Berlin 2021, S. 9) werden.

Die beiden Vorstellungen zur Projektrealisierung der Potsdamer Stammbahn illustrieren die Konkurrenzsituation der beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg. Wiederum verfolgt Brandenburg mit der Regionalverkehrslösung eine dezentrale Strategie, sodass möglichst viele Regionen an der Wachstumsdynamik Berlins teilhaben können.

Flughafen Berlin-Brandenburg

Flughäfen gelten als unabdingbare Bindeglieder, um sich in einem Netz (inter-)nationaler Standorte zu positionieren (vgl. Heinz 2015, S. 112). Diese Intention wurde ebenfalls am Flughafen Berlin – Brandenburg verfolgt. In den strategischen Überlegungen sollte aus den 3 Berliner Flughäfen (Tempelhof, Tegel und Schönefeld) ein Großflughafen entstehen, „[...] um im Wettbewerb gegen internationale Drehkreuze wie Frankfurt am Main, Amsterdam oder Paris zu bestehen“ (Schlaack 2014, S. 2/17).

Neben dieser Verknüpfungsfunktion werden mit dem Bau des Flughafens große wirtschaftliche Erwartungen verbunden. So werden Wachstumsimpulse für Wirtschaft und Arbeitsmarkt

in der Region an das neue Luftdrehkreuz geknüpft (Schlaack 2014, S. 2/17). Um diese Wachstumsimpulse zu steuern, wurde 2006 ein Gemeinsames Strukturkonzept Flughafenumfeld Berlin-Brandenburg-International durch 12 brandenburgische Städte und Gemeinden, 3 Berliner Bezirke sowie der ministeriellen Fachverwaltungen Berlins und Brandenburgs erstellt (vgl. GL 2006). Mit dieser Vereinbarung soll die dynamische Gewerbe- und Wohnstandortentwicklung koordiniert werden (vgl. GL 2006, S. 10).

Die internationale Integration der Hauptstadtregion und die damit verbundene wirtschaftliche Entwicklung der Flughafenregion erzeugt für die betroffenen Kommunen einen großen Handlungsdruck, um den hohen Verkehrsbelastungen entgegenzuwirken (vgl. Dialogforum 2021, S. 61). An diesem Beispiel wird die Konfliktlinie zwischen den Ländern und den Kommunen deutlich. Indem die Flughafenregion als „nationales und internationales Schaufenster“ (Dialogforum 2021, S. 91) negativen Belastungen ausgesetzt ist, formulieren die betroffenen Kommunen einen politischen, strukturellen und finanziellen Unterstützungsbedarf gegenüber Bund und Ländern beim Straßenbau oder bei dem sogenannten Deutschlandtakt der Deutschen Bahn (vgl. Dialogforum 2021, S. 91-92).

Fazit

Die aufgeführten Beispiele verdeutlichen die Konfliktlinien einer infrastrukturgesteuerten Regionalentwicklung. Planung, Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastruktur unterliegen einem „Infrastrukturrennen“ (vgl. Kanai & Schindler 2018), bei dem unterschiedliche Interessen der räumlichen Entwicklung aufeinanderprallen. Die zentrale Erkenntnis für die Verkehrspolitik und -planung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg ist es daher eine gemeinsame Strategie zu verfolgen, in der das Gemeinsame der Interessen über die Einzelinteressen gestellt wird.

Ein Blick auf andere europäische Metropolregionen zeigt, wie diesen konfigrierenden Interessen entgegengewirkt werden kann. Im Gegensatz zur Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, welche nie mit einem interregionalen Planungsverband ausgestattet wurde, besitzt die Metropolregion Stuttgart seit 1994 den „Verband Region Stuttgart“, um durch die Bündelung von Kompetenzen der Regionalentwicklung ein umfassendes Instrumentarium bereitzustellen (vgl. Kiwitt 2019, S. 21). Die politische Kontrolle des „Verbands Region Stuttgart“ obliegt einer Regionalversammlung, die durch Direktwahlen ein hohes Maß an Legitimation erhält. Neben diesen institutionellen Strukturen muss sich auch die Problemwahrnehmung und die daraus folgenden Lösungsstrategien einer wachsenden Region verändern. So betont bspw. die Region Köln-Bonn, dass „[...] Wachstum als gemeinsame Aufgabe räumliche verträglich verteilt werden muss [...]“ (Region Köln-Bonn 2021). Diese kollektiv verstandene Herausforderung kann, wie die Region Zürich zeigt, über ein finanzielles Anreizsystem gesteuert werden (vgl. UVEK 2020). Dabei setzt die finanzielle Beteiligung des Bundes sogenannte Agglomerationsprogramme voraus, die

durch Städte, Gemeinden, Planungsverbände und Verkehrsunternehmen erstellt werden. Darin werden u.a. konkrete Maßnahmen und deren Umsetzung über Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen fixiert (vgl. ausführlich Anreiter 2021).

In der Zusammenführung bestehender politischer Steuerungsmodelle und finanzieller Anreizsysteme sehen wir ein Potenzial, um auf die Herausforderungen wachsender Regionen gezielt und nachhaltig eingehen zu können. ■

Anmerkung

Diese Studie basiert auf den ersten Forschungsergebnissen der Promotion einer der Autoren. Der Promotionsarbeit ist eine umfangreiche Untersuchung mit mehreren Experteninterviews vorangegangen. Siehe auch die Experteninterviews mit acht führenden Vertretern der Regionalplanung Berlin/Brandenburg, in: Friedrich (2020).

Literatur

- › Abgeordnetenhaus Berlin (2021): *Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Tino Schopf (SPD) vom 8. April 2021 zum Thema: i2030 - Mehr Schiene für Berlin - Brandenburg II Wo befinden wir uns in Zeiten von Corona? Drucksache 18/27 285.*
- › Addie, J.P. & Glass, M. & Nelles, J. (2020): *Regionalizing the infrastructure turn: a research agenda.*
- › Anreiter, Wilfried (2021): *Agglomerationsprogramme - integrierte Verkehrs- und Siedlungsplanung in der Schweiz. Das Beispiel Kanton Zürich.* In: Jürgen Gies et al. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 3.2.10.1.* Berlin & Offenbach.
- › Benz, A. & König, K. (1995): *Der Aufbau der Region. Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg.* Baden-Baden: Nomos.
- › Benz, A., Benz, A., König, K. (1995): *Planung und Verwaltung der Region Berlin/Brandenburg – Problemanalyse und Lösungsvorschläge.* In: A. Benz & K. König (Hrsg.): *Der Aufbau der Region. Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg* (S. 37-94). Baden-Baden: Nomos.
- › Berlin Partner für Wirtschaft und Technologie GmbH (Berlin Partner) (2021): *Internetseite der Berlin Partner für Wirtschaft und Technologie GmbH.* Aufgerufen am 01.02.2021 unter <https://www.berlin-partner.de/ueber-uns/>
- › Blum, U. (2004): *Raumwirtschaftliche Effizienz von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen.* In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 6, 379-388.
- › Bodenschatz, H. (2016): *Visionen gesucht – Die Großstadtregion Berlin.* In: *Merkur*, H 803, 55-62.
- › Dialogforum Airport Berlin-Brandenburg (2021): *Fortschreibung des Gemeinsamen Strukturkonzeptes (GSK). Flughafenregion Berlin-Brandenburg 2030*
- › Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (2020): *Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) vom 13.2.2020.* <https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav/4g.html> (29.03.2021).
- › Ermes, B., Belz, J., Brand, T., Eggs, J., Follmer, R., Gruschwitz, D., Kellerhoff, J., Pirsig, T., Roggendorf, M., Schwehr, M. (2020): *Mobilität in Deutschland – MiD Regionalbericht Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (FE-Nr. 70.904/15)* Bonn & Berlin.
- › Friedrich, M. (2020): *Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg: Von der Dringlichkeit einer gemeinsamen Verkehrsplanung. Masterarbeit am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der Technischen Universität Berlin.* Berlin.
- › Gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL) (2001): *Regionalparks in Brandenburg und Berlin. Strategien für eine nachhaltige Entwicklung des Metropolenraumes.* Berlin/Potsdam.
- › Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (GL) (2006): *Gemeinsames Strukturkonzept Flughafenumfeld Berlin Brandenburg International (BBI).*
- › Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2019): *Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR).*
- › Heinz, W. (2015): *(Ohn-)Mächtige Städte in Zeiten der neoliberalen Globalisierung.* Münster: Dampfboot.
- › Höhne, S. & Naumann, M. (2018): *Infrastruktur. Zur Analyse sozio-technischer Netzwerke zwischen altem und neuem Materialismus.* In: Belina, B. (Hrsg.) (2018): *Raumproduktionen II. Theoretische Kontroversen und politische Auseinandersetzungen.* S. 16-37
- › Holz-Rau, C. (1997): *Siedlungsstruktur und Verkehr. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Materialien zur Raumentwicklung*, H. 84. Bonn.
- › IFS (1993): *Berlin-Szenario 2010.* Berlin.
- › IVU Traffic Technologies AG (2002): *Verkehrsentwicklungsplanung Berlin-Brandenburg – 3. Zwischenbericht, Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg Referat 41 und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat VII A.* Potsdam/Berlin.
- › Kanai, M. & Schindler, S. (2018): *Peri-urban promises of connectivity: Linking project-led polycentrism to the infrastructure scramble*
- › Kähne, Volker (1995): *Schlussfolgerungen aus der Sicht des Staates Berlin.* In: Arthur Benz/ Klaus König (Hrsg.): *Der Aufbau der Region. Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin-Brandenburg* (S. 189-194). Baden-Baden: Nomos.
- › Kiwit, T. (2019): *Modell Verband Region Stuttgart.* In: *Planerin*, H. 3, 21-23.
- › Kunst, Friedemann, DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2021): *Berlin & Berlin. Stadtplanung und Städtebau nach dem Mauerfall im Gespräch.* Berlin: Jovis.
- › Kutter, E. (2001): *Koordinierte Stadt- und Verkehrsentwicklung – ein neues „altes“ Mobilitätskonzept für regionale Lebensräume.* In: *Berliner Akademie für weiterbildende Studien*, 55-84.
- › Kutter, E. (2016): *Siedlungsstruktur und Verkehr: Zum Verständnis von Sachzwängen und individueller Verkehrserreichbarkeit in Stadtregionen.* In: Oliver Schwedes/Weert Canzler/Andreas Knie (Hrsg.): *Handbuch Verkehrspolitik, zweite Auflage* (S. 211-236). Wiesbaden: Springer.
- › Kutter, E. (2021): *„Die wichtigste Entscheidung wäre gewesen, Berlin und Brandenburg zu einem Bundesland zu machen.“* In:

- Friedemann Kunst (Hrsg.): *Berlin @ Berlin. Stadtplanung und Städtebau im Gespräch* (S. 60-66). Berlin: Jovis.
- > Kutter, E. @ Stein, A. (1998): *Minderung des Regionalverkehrs. Chancen von Städtebau und Raumordnung in Ostdeutschland*. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Heft 87. Bonn.
 - > Land Berlin/ Land Brandenburg (2009): *Gesamtverkehrsprognose für die Länder Berlin und Brandenburg, Abschlussbericht*. Berlin.
 - > Landesregierung Brandenburg (2021): *Eckpunkte einer Regionalentwicklungsstrategie des Landes Brandenburg*. Kabinettsbeschluss vom 31.08.2021. <https://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=bb1.c.714495.de> (04.05.2022).
 - > Landesregierung Brandenburg (2021a): *Strategische Leitplanken für Schlüsselvorhaben der Regionalentwicklung*. Kabinettsbeschluss vom 31.08.2021. <https://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=bb1.c.714495.de> (04.05.2022).
 - > Landtag Brandenburg (2021): *Beschluss des Landtages Brandenburg. Mehr Investitionen in die Schieneninfrastruktur - Wir beschleunigen den Brandenburger ÖPNV*. Drucksache 7/3008-B
 - > LEP – Landesentwicklungsplan (1998): *Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum*. Berlin/Potsdam.
 - > Ludwigsfelde (2019): *Projektbeschreibung des Kooperationsvorhabens „Bündelung der Stückgutverkehre ausgehend vom Güterverteilzentrum (GVZ) Großbeeren“*.
 - > Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE) (2021): *Regionale Wachstumskerne*. Internetseite des MWAE. <https://mwae.brandenburg.de/de/regionale-wachstumskerne/bb1.c.478814.de> (01.02.2021).
 - > Prieb, A. (2019): *Die Stadtregion*. Stuttgart: UTB.
 - > Provisorischer Regionalausschuss (1990): *Arbeitsgruppe 12 (Verkehr), Verkehrsplanung für die Region Berlin, 1. Zwischenbericht*. Berlin.
 - > Region Köln-Bonn (2021): *Agglomerationskonzept*. Internetseite der Region Köln-Bonn zum Agglomerationskonzept. <https://www.region-koeln-bonn.de/?id=988> (26.03.2021).
 - > ROB – Raumordnungsbericht (2004): *Zweiter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg*. Berlin, Potsdam.
 - > ROB – Raumordnungsbericht (2008): *Dritter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg*. Berlin, Potsdam.
 - > ROB – Raumordnungsbericht (2013): *Vierter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg*. Berlin, Potsdam.
 - > Saller, R. (2000): *Kommunale Kooperation innerhalb westdeut-*
- scher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität*. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 2/3, S. 211-221.
- > Schindler, S. @ Kanai M. (2019): *Getting the territory right: infrastructure-led development and the re-emergence of spatial planning strategies*
 - > Schlaack, J. (2014): *Berlin und seine Flughäfen: Herausforderungen integrierter Infrastruktur- und Stadtentwicklung*. In: *Planung Neu Denken*. Online. Ausgabe 2014. <http://archiv.planung-neu-denken.de/> (04.05.2021).
 - > Schwedes, Oliver (2021): *Verkehr im Kapitalismus*. Bielefeld.
 - > Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe des Landes Berlin, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (1993): *Verkehrsentwicklungsplanung für die Region Berlin, 2. Zwischenbericht*. Berlin.
 - > Staatskanzlei Brandenburg (2021): *Von „Stärken stärken“ zu „Stärken verbinden“ - Kabinett beschließt Eckpunkte für Regionalentwicklungsstrategie*. Pressemitteilung vom 31.8.2021. <https://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=bb1.c.714495.de> (09.08.2021).
 - > Verkehrsverbund Berlin – Brandenburg (VBB) (2020): *Mobilität in der wachsenden Hauptstadtregion. Chancen und Herausforderungen – kompakt*. Informationsbroschüre zum Projekt i2030. Langversion.
 - > Verkehrsverbund Berlin – Brandenburg (VBB) (2020): *Interne Auftritt zum Infrastrukturprojekt i2030*. <https://www.i2030.de/suedwest> (02.05.2022).
 - > Wessling, C. (2000): *Verflechtungsstrukturen im Metropolitanraum Berlin-Brandenburg. Planung und Perspektiven für den Verflechtungsraum*, hrsg. v. d. Technischen Universität Cottbus. Cottbus.

Schlüsselwörter: Verkehrsentwicklung, Region, Berlin-Brandenburg, Politik, Kooperation

Keywords: Transport Development, Region, Berlin-Brandenburg, Politics, Cooperation

Zusammenfassung: Die Verkehrsentwicklung der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg ist durch eine besondere Konstellation geprägt. Die beiden Bundesländer verfolgen hinsichtlich der Verkehrsentwicklung unterschiedliche Ziele. Am Beispiel aktueller Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen werden die Unterschiede zwischen Berlin und Brandenburg und der beiden Bundesländer gegenüber der kommunalen Ebene verdeutlicht.

Abstract: Transport development in the Berlin-Brandenburg capital region is characterized by a special constellation. The two federal states are pursuing different goals with regard to transport development. The differences between Berlin and Brandenburg and the two federal states compared to the municipal level are illustrated using the example of current transport infrastructure projects.