Ludger Rogge

Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden umweltorientierter kommunaler Verkehrspolitik

Handlungsansätze der Städte Hamm/Deutschland und Besangon/Frankreich im Vergleich

Schriftenreihe des IÖW 140/99

i | ö | w
INSTITUT FÜR
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Ludger Rogge

Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden umweltorientierter kommunaler Verkehrspolitik

Handlungsansätze der Städte Hamm/Deutschland und Besançon/Frankreich im Vergleich

Schriftenreihe des IÖW 140/99

Berlin 1999

ISBN 3-932092-40-6

VORWORT 4

1 EINLEITUNG **6**

1.1 PROBLEMSTELLUNG 6
1.2 ZIELSETZUNG DER ARBEIT 7
1.3 VORGEHENSWEISE UND AUFBAU DER ARBEIT 9

2 VERKEHRSPOLITISCHE LEITBILDER UND DEREN UMSETZUNG **11**

2.1 ENTWICKLUNG DER LEITBILDER DER STÄDTISCHEN VERKEHRSPLANUNG VON DEN 50ER JAHREN BIS HEUTE 11
2.2 "ÖKOLOGISCH VERTRÄGLICHE VERKEHRSPOLITIK" 14
2.3 ERFOLG DER "ÖKOLOGISCH VERTRÄGLICHEN VERKEHRSPOLITIK" UNTER BESTEHENDEN RAHMENBEDINGUNGEN 17

3 KRITERIEN FÜR EINE ERFOLGREICHE UMWELTORIENTIERTE VERKEHRSPOLITIK **20**

4 EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN IN DEN BEISPIELSTÄDTEN HAMM/DEUTSCHLAND UND BESANÇON /FRANKREICH: **22**

4.1 METHODISCHES VORGEHEN UND ABLAUF DER UNTERSUCHUNGEN 22
4.2 BEGRÜNDUNG DER AUSWAHL DER STÄDTE 25
4.3 BEISPIELSTADT HAMM 26
4.3.1 Rahmendaten zur Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur *26*
4.3.2 Entwicklung der verkehrspolitischen Ziele *28*
4.3.3 Stand der Umsetzung (umweltorientierter) Verkehrspolitik *35*
4.3.4 Ermittlung der Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden *41*
4.4 BEISPIELSTADT BESANÇON/FRANKREICH 50
4.4.1 Rahmenbedingungen einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene in Frankreich *50*
4.4.1.1 Das allgemeine Umweltbewußtsein in Frankreich 51
4.4.1.2 Umsetzung der Rechtsvorschriften im Umweltbereich 52
4.4.1.3 Sensibilisierung für städtische Verkehrsprobleme 53
4.4.1.4 Die organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen kommunaler Verkehrspolitik 54
4.4.2 Rahmendaten zur Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur *56*
4.4.3 Entwicklung der verkehrspolitischen Ziele *57*
4.4.4 Stand der Umsetzung (umweltorientierter) Verkehrspolitik *64*
4.4.5 Ermittlung der Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden *67*

5 ERMITTLUNG DER HANDLUNGSBLOCKADEN, ODER: WAS VERSCHLECHTERT DIE CHANCEN FÜR EINE UMWELTORIENTIERTE VERKEHRSPOLITIK AUF KOMMUNALER EBENE? **74**

5.1 EXTERNE RAHMENBEDINGUNGEN 75
5.1.1 Wandel der Lebens- und Wirtschaftsweisen *75*
5.1.2 Bedeutung des Autos in der Gesellschaft *77*
5.1.3 Verkehrspolitische Weichenstellungen auf nationaler/ internationaler Ebene *79*
5.1.4 Rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen für die kommunale Verkehrsplanung *81*
5.2 REGIONALE RAHMENBEDINGUNGEN 83
5.2.1 Interkommunale Konkurrenz *83*
5.2.2 Stadt-Umland-Problematik *84*

5.3 INTERNE HANDLUNGSBLOCKADEN 85
5.3.1 Bestimmungsfaktoren im Rahmen des verkehrspolitischen Entscheidungsprozesses (politics) *89*
5.3.1.1 Akteure und deren Interessenkonstellationen 89
5.3.1.2 Verhaltensweisen und Möglichkeiten der Einflußnahme der Akteure 91
5.3.2 Bestimmungsfaktoren im Rahmen des öffentlichen Handelns (policy) *96*
5.3.2.1 Problemwahrnehmung und Problemthematisierung 96
5.3.2.2 Programmbildung/ Entscheidung 97
5.3.2.3 Programmvollzug 97
5.3.2.4 Wirkungskontrolle und Lerneffekte 98
5.3.3 Bestimmungsfaktoren im Rahmen der Dimension des politisch-institutionellen Systems (polity) *99*

6 ERMITTLUNG DER ERFOLGSBEDINGUNGEN, ODER: WAS VERBESSERT DIE CHANCEN FÜR EINE UMWELTORIENTIERTE VERKEHRSPOLITIK AUF KOMMUNALER EBENE? 101

7 ZUSAMMENFASSENDER VERGLEICH DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNGEN IN DEN BEISPIELSTÄDTEN 106

7.1 VERGLEICH DER VERKEHRSPOLITISCHEN SCHWERPUNKTE DER BEISPIELSTÄDTE 107
7.2 VERGLEICH DER HANDLUNGSBLOCKADEN UND ERFOLGSBEDINGUNGEN 109
7.2.1 Externe Rahmenbedingungen *110*
7.2.2 Interne Rahmenbedingungen *110*

8 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE BESSERE UMSETZUNG EINER UMWELTORIENTIERTEN VERKEHRSPOLITIK AUF KOMMUNALER EBENE 117

8.1 KONZEPTIONELLE ANREGUNGEN 117
8.2 PROZESSUALE ANREGUNGEN 119

ABBILDUNGSVERZEICHNIS 123

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 124

LITERATURVERZEICHNIS 125

ANHANG 130

VORWORT

Die vorliegende Arbeit wurde zur Erlangung des "Europäischen Diploms in Umweltwissenschaften" an der Fondation Universitaire Luxembourgeoise in Arlon/Belgien erstellt. Forschungsarbeiten im Rahmen dieses Diploms sollen zur Verbesserung der Kooperation bzw. des Erfahrungsaustauschs in umweltrelevanten Fragestellungen zwischen europäischen Ländern beitragen. Ein großer Handlungsbedarf zur umweltpolitischen Zusammenarbeit in Europa ergibt sich nicht nur auf der Ebene der Nationen. Auch Regionen und Kommunen in Grenzregionen werden zunehmend gezwungen, umweltbezogene Probleme gemeinsam mit den Nachbarn jenseits der nationalen Grenze zu lösen. Neben der Abstimmung gemeinsamer umweltpolitischer Lösungsansätze ist es ebenso erforderlich auf europäischer Ebene den Erfahrungsaustausch über verschiedene Problemlösungsstrategien im Umweltbereich zu fördern. So lassen sich besonders in den verschiedenen Handlungsfeldern des kommunalen Umweltschutzes oftmals ähnlich gelagerte Probleme erkennen. Dennoch wird die Möglichkeit, von Positivbeispielen anderer Kommunen in Europa z.B. im Bereich Abfall- und Energiewirtschaft oder Stadt- und Verkehrsplanung zu lernen, bisher nur selten in Anspruch genommen.

Vor allem im Bereich des städtischen Verkehrs haben die europäischen Städte sehr oft mit identischen Problemen zu kämpfen, so daß gerade hier eine engere Zusammenarbeit bei der Suche nach Ansätzen zur Bekämpfung dieser Probleme wünschenswert wäre. In den Städten Europas sind nicht nur die Ursachen der Verkehrsprobleme sehr ähnlich, sondern auch die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von umweltorientierten verkehrspolitischen Lösungsstrategien.

Die meisten Städte sind sich durchaus ihres verkehrspolitischen Handlungsbedarfs bewußt und formulieren nicht selten sehr anspruchsvolle, umweltorientierte Ziele für die zukünftige städtische Verkehrsentwicklung. Die Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Wege zur Zukunftsbeständigkeit (Aalborg-Charta) mag zeigen, auf welche ambitionierten verkehrspolitischen Ziele sich viele Kommunen einigen: *"Wir Städte und Gemeinden, Unterzeichner der vorliegenden Charta, werden uns bemühen, das soziale Wohl und die städtische Lebensweise bei geringerem Bedarf an physischer Bewegung zu verbessern und aufrechtzuerhalten. Wir wissen, daß eine "dauerhafte" Stadt die erzwungene Mobilität unbedingt verringern muß, und die Förderung und Unterstützung der Nutzung von Kraftfahrzeugen einstellen muß. Wir werden ökologisch verträglichen Fortbewegungsarten (insbesondere zu Fuß gehen, Rad fahren, Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs) den Vorrang einräumen und den Verbund dieser Verkehrsarten in den Mittelpunkt unserer Planungsarbeiten stellen. Dem motorisierten Individualverkehr werden wir in den Städten nur eine ergänzende Funktion beimessen".*

Relativiert wird dieser Trend der steigenden Rücksichtnahme von Umweltbelangen im Verkehrsbereich allerdings dadurch, daß in den Städten offensichtlich enorme Schwierigkeiten bestehen, die verkehrspolitischen Zielsetzungen zugunsten einer umweltverträglicheren Verkehrsabwicklung in die Tat umzusetzen. Gründe für die mangelhafte Umsetzung der Verkehrspolitik in vielen Städten sind nicht nur innerhalb des Mobilitätssystems zu suchen, sondern auch in seinen Vernetzungen mit den übrigen Bedingungen städtischen Lebens. Demnach müssen zunehmend Lösungen außerhalb des Verkehrsbereichs erarbeitet werden. Diese gestalten sich aber besonders schwierig. Die politisch-gesellschaftliche Dimension scheint bei der Suche nach neuen Lösungsansätzen im Verkehr bislang oftmals vernachlässigt worden zu sein.

Anhand der Untersuchung je einer Beispielstadt aus Frankreich und Deutschland wird in dieser Arbeit versucht, die Blockaden der Umsetzung einer umweltorientierten Verkehrspolitik zu ermitteln. Der Schwerpunkt der empirischen Untersuchungen liegt dabei auf den Handlungsblockaden innerhalb des politisch-administrativen Systems der Kommunen. Aus diesem Grund versteht sich diese Arbeit als Versuch, sich den Problemen der kommunalen Verkehrsplanung aus politikwissenschaftlicher Sicht zu nähern.

Die Fertigstellung der Arbeit in dieser Form wäre ohne die Mithilfe verschiedener Personen nicht möglich gewesen. Insbesondere möchte ich mich bei Markus Hesse (Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Berlin) für die sachverständige und konstruktiv-kritische Begleitung meiner Arbeit bedanken.

Weiterhin danke ich

Herrn Prof. H. Topp und Herrn B. Bergemann von der Universität Kaiserslautern sowie Herrn Prof. Pierre Frankhauser von der Université de Franche-Comté in Besançon für die Betreuung meiner Arbeit.

Herrn Künzel sowie Herrn Gniot aus Hamm für die Bereitstellung von Informationsmaterial bzw. für ihre zahlreichen Anmerkungen und Hinweise zur Praxis der Hammer Verkehrspolitik.

Herrn Vallar und Herrn Magnin von Énergie-Cités in Besançon für ihre Hilfestellung bei der Suche nach Gesprächspartnern sowie für ihre Bereitschaft, mich ständig mit den neuesten Informationen über die Verkehrspolitik in Besançon zu versorgen.

Allen Personen aus Hamm und Besançon, die mir für ein Expertengespräch zur Verfügung gestanden haben.

1 EINLEITUNG

1.1 Problemstellung

Das unaufhaltsame Verkehrswachstum führt bereits seit langem, besonders in städtischen Räumen, zu erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt und auf die Lebensqualität der Bevölkerung. Obwohl die städtische Verkehrsplanung bereits seit Mitte der 60er Jahre vom Leitbild der autogerechten Stadt abgewichen ist und die Sensibilisierung in der Gesellschaft für verkehrliche Probleme stark zugenommen hat, sind derzeit kaum Anzeichen zu erkennen, die auf eine Trendumkehr hinweisen. Im Gegenteil, die pro Kopf und Jahr beanspruchte Fahrdistanz und damit auch die Nutzung von Verkehrsmitteln zur Überwindung dieser Distanzen nehmen weiterhin zu. Prognosen zufolge soll allein im westdeutschen Nahverkehr die Personenverkehrsleistung zwischen 1987 und 2005 von 409 auf 470 Milliarden Personenkilometer pro Jahr ansteigen (vgl. PROGNOS, IFEU, TÜV-RHEINLAND 1991). Die Zunahme der Verkehrsleistung ergibt sich ausschließlich aus dem motorisierten Individualverkehr (MIV). Bis zum Jahr 2010 soll in Deutschland die Zahl der Pkw von heute ca. 39 Mio auf bis zu 50 Mio anwachsen (vgl. RETZKO 1997).

Die negativen sozialen und ökologischen Folgewirkungen des motorisierten Straßenverkehrs, wie die Unfallopfer, die Luft- und Lärmemissionen, das Waldsterben, der Treibhauseffekt, die enorme Energieverschwendung, der beträchtliche Flächenverbrauch sowie die Stadt- und Landschaftszerstörung zeigen den verantwortlichen Politikern und Planern, daß es so nicht weitergehen kann. Trotzdem beobachtet man, daß es so weitergeht. Es hat bisher nicht den Anschein, daß sich in der Gesellschaft tiefgreifende Maßnahmen zur Lösung der steigenden Verkehrsprobleme durchsetzen könnten.

Diese Zurückhaltung hinsichtlich einer ökologisch orientierten Verkehrsplanung wird in den Kommunen nicht selten damit begründet, daß die Sicherung der "materiellen" Lebensgrundlagen (Förderung der Wirtschaft, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) eindeutig Vorrang vor anderen Zielen haben muß. Weiterhin wird argumentiert, daß zuerst der Bund, mittels Preisen oder ordnungsrechtlichen Bestimmungen Signale setzen muß, bevor Maßnahmen der Kommunen zur Verbesserung der Verkehrssituation wirksam werden können. Bei vielen verantwortlichen Planern und Politikern in den Kommunen ist immer noch die Einstellung weit verbreitet, daß zwar Maßnahmen zur umweltverträglicheren Gestaltung des städtischen Verkehrs sinnvoll und notwendig sind, aber möglichst nicht zu Lasten des Autos. Die Einschränkung des MIV widerspräche dem Wachstums-Paradigma und wirke dem materiellen Wohlstand, dem technischen Fortschritt oder der freien Entfaltung der Individuen entgegen. In den Kommunen Europas spielt bis heute die Fraktion derjenigen, die den "Status-quo" im Verkehr aufrechterhalten wollen, eine bedeutende Rolle. Wesentliches Anliegen dieser Fraktion ist, daß sich die verkehrliche Situation in der Stadt nicht verschlechtert. Sie favorisieren angebotsorientierte Lösungen und Maßnahmen zur baulichen und

betrieblichen Optimierung von Infrastruktur-einrichtungen.

Gleichwohl gewinnt auch die Gruppe der Förderer der ökologischen Umorientierung der kommunalen Verkehrspolitik an Bedeutung. Die Ziele einer umweltverträglichen Verkehrspolitik werden in einer zunehmenden Anzahl von europäischen Städten als Bestandteil der von ihnen erstellten Pläne oder Programme berücksichtigt. Doch viele dieser Städte, in denen zwar das allgemeine Ziel bekundet wird, die Verkehrsentwicklung zukünftig umweltverträglicher zu gestalten, lassen nicht immer die entsprechenden Maßnahmen zur Umsetzung dieses Ziels folgen. Man stellt fest, daß auch die Städte, die bei der Lösung von Verkehrsproblemen zunehmend auf innovative, interdisziplinäre Planungsansätze setzen, mit enormen Problemen bei der Umsetzung dieser Lösungsansätze zu kämpfen haben. Während viele Städte hinsichtlich der Verbesserung der Bedingungen des ÖPNV oder der nicht-motorisierten Verkehrsmittel Teilerfolge aufweisen können, sind Erfolgsbeispiele für realisierte Maßnahmen zur Einschränkung des Autoverkehrs nur selten zu finden. Oftmalig hat sich nämlich als Folge verkehrspolitischer Aktivitäten der städtische Modal-Split zugunsten der ÖPNV-Benutzer oder der Fahrradfahrer verbessert. Bei der Realisierung der Maßnahmen zur Einschränkung des Autoverkehrs hingegen sind die Kommunen weitaus seltener erfolgreich. Trotz des Ziels den städtischen Autoverkehr zu verringern, ändert sich in der Mehrzahl der Städte der Anteil der Autonutzer am städtischen Modal-Split kaum oder nimmt sogar noch zu. Diese relative Erfolglosigkeit ist weniger darin begründet, daß man nicht weiß, wie eine umweltverträgliche Verkehrspolitik auszusehen hat. Hierzu gibt es zahlreiche Vorschläge (vgl. HESSE 1993, LUKNER 1994, TOPP 1994). Vielmehr stehen der Verwirklichung der ehrgeizigen Ziele einer umweltverträglichen Verkehrspolitik in den Städten zumeist erhebliche Widerstände gegenüber.

Hinsichtlich der Realisierung städtischer Verkehrskonzepte läßt sich also folgender Sachverhalt feststellen: Es gibt einen erheblichen Widerspruch zwischen dem theoretischen Wissen zur Lösung städtischer Verkehrsprobleme und dem praktischen Handeln. In den Städten bestehen offensichtlich enorme Schwierigkeiten, die verkehrspolitischen Zielsetzungen zugunsten einer umweltverträglicheren Verkehrsabwicklung in die Tat umzusetzen. Diese Umsetzungsprobleme zeigen sich insbesondere bei den Projekten, die in irgendeiner Form den Autoverkehr einschränken.

1.2 Zielsetzung der Arbeit

Im Rahmen dieser Arbeit soll weniger das "Wie" der verkehrspolitischen Trendwende thematisiert werden, sondern vielmehr das "Warum" des Ausbleibens dieser Wende. Konkrete Zielsetzung dieser Arbeit ist es, herauszufinden welche Faktoren dazu beitragen können, die Umsetzung der Ziele einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene zu verbessern.

Dazu sind zuvor all die Widerstände zu erarbeiten, die die kommunalen Politiker und Planer daran hindern, die Ziele einer langfristig umweltverträglichen Verkehrspolitik besser in die Tat umzusetzen. [1]

Die Suche nach den Handlungsblockaden und den Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik erfolgt zunächst anhand zweier Fallstudien (Beispielstädte: Besançon/Frankreich und Hamm/Deutschland). Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen werden durch den theoretischen Teil ergänzt, in dem versucht wird, die denkbaren Handlungsblockaden sowie die wichtigen Erfolgsbedingungen möglichst umfassend und systematisch darzustellen. Abschließend sollen beispielhaft für die beiden Städte Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Umsetzung umweltorientierter Strategien in der Verkehrspolitik erarbeitet werden.

Mit der Auswahl zweier Beispielstädte aus verschiedenen Nationen wird der hier behandelten Fragestellung eine europäische Dimension verliehen. Nicht nur die erheblichen Beeinträchtigungen für die städtische Umwelt und Lebensqualität durch den zunehmenden Straßenverkehr weisen ähnliche Züge überall in Europa auf, sondern möglicherweise auch die Probleme bei der Umsetzung der Ziele einer umweltorientierten, kommunalen Verkehrspolitik. Bisher muß festgestellt werden, daß die Diskussion um Probleme der städtischen Umwelt nur selten über die nationale Grenze hinaus geführt wird, obwohl sich die Probleme in anderen Ländern häufig ähneln und die Einbeziehung von Erfahrungen von ausländischen Kommunen oft hilfreich sein kann. Gerade auf dem verkehrspolitischen Sektor befinden sich viele bekannte "Vorreiter-Städte" in anderen europäischen Ländern. So scheint auch bei der Erforschung der Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden für eine umweltorientierte Verkehrspolitik ein Vergleich mit anderen Beispielen städtischer Verkehrspolitik aus dem Ausland durchaus nützlich zu sein.
Folgende drei zentrale Thesen werden im Verlauf der Arbeit genauer überprüft:

- In vielen Städten Europas hat die Ausrichtung der kommunalen Verkehrspolitik an umweltpolitischen Zielen bisher nur symbolischen Charakter. Die praktizierte Verkehrspolitik zeichnet sich oftmals durch eine den verkehrspolitischen Zielen widersprechende Parallelförderung von MIV und ÖPNV aus. Verantwortlich für diese Diskrepanz zwischen den Zielen und dem eigentlichen verkehrspolitischen Handeln, sind u.a. mehrere Handlungsblockaden innerhalb des kommunalen politisch-administrativen Systems.

[1] Aufgrund der enormen Vielfalt von verkehrspolitischen Fragestellungen in Städten war es erforderlich, sich auf einen Aspekt der städtischen Verkehrsprobleme zu konzentrieren. Die Untersuchungen dieser Arbeit beschränken sich auf die städtischen Verkehrsprobleme bzw. deren Lösungsansätze im Bereich des Personenverkehrs. Der Personenverkehr hat gesamtstädtisch einen größeren Anteil am Verkehrsaufkommen als der Güterverkehr. Die insgesamt größere verkehrspolitische Relevanz ergibt sich außerdem vor allem durch die direkte Betroffenheit aller Beteiligter.

- Eine Trendwende hin zu einer ökologisch verträglichen Mobilität ist nur dann zu erreichen, wenn die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen entscheidend verändert werden. Dennoch verfügen die Kommunen über einen beträchtlichen Handlungsspielraum, auch bei unveränderten Rahmenbedingungen, auf eine umweltverträglichere Verkehrsentwicklung in ihrem Stadtgebiet hinzuwirken.

- Den Handlungsblockaden, die sich in den Städten bei der Umsetzung von Zielen umweltorientierter Verkehrspolitik ergeben, kann durch verschiedene Maßnahmen zur Bewußtseinsbildung, Akzeptanz- und Motivationsförderung von Akteuren (Bürger, politische Entscheidungsträger) entgegengewirkt werden.

1.3 Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit

Nach dem einleitenden Kapitel geht es in den folgenden Ausführungen in ***Kapitel 2*** zunächst um eine genauere Erläuterung der relevanten Problemstellung. Dazu wird die Entwicklung der kommunalen verkehrspolitischen Lösungsansätze der letzten Jahrzehnte in Deutschland skizzenhaft dargestellt. Mit diesem geschichtlichen Abriß soll zunächst verdeutlicht werden, wie verschieden die Verkehrsprobleme wahrgenommen wurden und wie stark sich die Ansätze zur Lösung dieser Verkehrsprobleme mit der Zeit verändert haben. Es wird klar, daß sich die Verkehrsprobleme in der heutigen Zeit, aufgrund des enormen Anstiegs des Automobilverkehrs, weitaus schwieriger und differenzierter gestalten als noch in den 60er oder 70er Jahren. Während man sich in der Vergangenheit zur Lösung von Verkehrsproblemen in erster Linie auf den weiteren Ausbau der Infrastruktur beschränkte, verlangen die heutigen Verkehrsprobleme ein weitaus differenzierteres Handeln. Da sich aber die Auffassungen über die Gestaltung der Verkehrspolitik in den letzten Jahren immer weiter auseinander dividiert haben, erweist sich die Umsetzung von Lösungsansätzen als immer schwieriger. Der geschichtliche Überblick soll zeigen, daß die Diskrepanz zwischen den existierenden Verkehrsproblemen und der entsprechenden praktizierten Verkehrspolitik noch nie so groß gewesen ist wie heute. Im Vorfeld zu dem Versuch der systematischen Darstellung der Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen einer umweltorientierten Verkehrspolitik wird in ***Kapitel 3*** festgelegt, welche Kriterien eine Stadt erfüllen muß, um als verkehrspolitisch erfolgreich gelten zu können.

Im Anschluß an diese Eingangsdarstellungen folgt in ***Kapitel 4*** der empirische Teil. Bei den im Rahmen dieser empirischen Untersuchungen durchgeführten Fallstudien geht es um die Analyse der besonderen Merkmale der Verkehrspolitik in den Beispielstädten Besançon/Frankreich sowie Hamm/Deutschland. Zentraler Untersuchungsgegenstand dieser Fallstudien ist die Identifizierung der Handlungsblockaden und der Erfolgsbedingungen, die im Zusammenhang mit dem Bestreben der Kommunen nach einer umweltgerechteren Gestaltung des Verkehrs zu erkennen sind. Für die Ermittlung dieser Handlungsblockaden und Erfolgsbedingungen werden verschiedene Gespräche mit Akteuren geführt, die an den verkehrspolitischen Entscheidungs-prozessen aktiv

beteiligt sind. Diese beiden Städte stehen stellvertretend für all die Städte, die sich zwar anspruchsvolle verkehrspolitische Ziele gesetzt haben, diesen Zielen aber oftmals nur unzufriedenstellende Umsetzungsmaßnahmen folgen lassen. Hier handelt es sich also weniger um verkehrspolitische "Vorreiter-Städte" als vielmehr um Städte, die trotz einiger positiver verkehrspolitischer Ansätze noch viele Verbesserungspotentiale aufweisen. Mit der Vergleichsstudie zweier europäischer Städte wird versucht herauszufinden, ob in verschiedenen europäischen Städten, trotz zum Teil abweichender politisch-gesellschaftlicher Rahmenbedingungen, vergleichbare Probleme bzw. Erfolgsbedingungen bei der Umsetzung verkehrspolitischer Ziele existieren. Demnach sollen diese Fallstudien als repräsentative Beispiele dienen, um das Problem der Handlungsblockaden, einschließlich ihrer Entstehungsgründe, zu veranschaulichen. Die zuvor gemachten empirischen Untersuchungen sollen in den folgenden zwei Kapiteln durch allgemeingültige, theoretische Überlegungen ergänzt werden. Bei der Suche nach den entscheidenden Ursachen für die Erfolge/Mißerfolge in den Beispielkommunen kann man sich nicht ausschließlich auf eine Wiedergabe der Gesprächsergebnisse beschränken, sondern muß diese durch eine kritische Bewertung ergänzen. Denn die häufige Nennung einer Handlungsblockade bedeutet nicht ohne weiteres deren reelle Wichtigkeit. Die Mehrfachnennung verschiedener Faktoren läßt lediglich erkennen, daß diese Blockaden im Bewußtsein des jeweiligen befragten Akteurs eine große Rolle spielen oder in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Es ist darauf hinzuweisen, daß möglicherweise entscheidende Blockaden nicht bewußt von den Akteuren wahrgenommen und damit auch in den Interviews nur andeutungsweise oder überhaupt nicht genannt werden. Aus diesem Grund ist vorgesehen, neben den hier wiedergegebenen Interview-Ergebnissen, einen Analyserahmen zu erstellen, der versucht, alle potentiellen Einfluß- bzw. Restriktionsdimensionen zu erfassen.

In ***Kapitel 5*** geht es um die Frage, warum die Kommunen bei ihren Bemühungen, den Verkehr umweltverträglicher zu gestalten, bisher so erfolglos geblieben sind. Zur Beantwortung dieser Frage wird versucht, sämtliche Faktoren, die einen Einfluß auf die Umsetzung umweltorientierter Maßnahmen auf kommunaler Ebene ausüben können, zu identifizieren. An erster Stelle sind die verschiedenen "externen Rahmenbedingungen" zu nennen, worunter die allgemeinen, von der Kommune nicht beeinflußbaren, gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen zu verstehen sind. Es wird vielfach behauptet, eine umweltorientierte Verkehrspolitik sei auf kommunaler Ebene, unter den gegebenen "externen Rahmenbedingungen", so gut wie kaum noch planbar. Ob diese Behauptung zutrifft, wird in dieser Arbeit in Frage gestellt. Nach den "externen Rahmenbedingungen" werden nämlich die Hemmfaktoren beschrieben, auf die eine Kommune direkt oder indirekt Einfluß nehmen kann. Diese Hemmfaktoren ergeben sich in den Untersuchungsfeldern "regionale Rahmenbedingungen" und "interne Handlungsblockaden". Schwerpunktmäßig werden die Hemmfaktoren innerhalb des kommunalen politisch-administrativen Systems analysiert, die unter dem Begriff "interne Handlungs-blockaden" zusammengefaßt werden können. Besonders hier können sich für Kommunen unter der Voraussetzung, daß die Handlungsblockaden beseitigt werden, beträchtliche Handlungsspielräume zur

besseren Umsetzung umweltorientierter Verkehrsstrategien ergeben. Demnach lassen sich gleichzeitig Rückschlüsse auf die Erfolgsbedingungen ziehen. In ***Kapitel 6*** werden diese Erfolgsbedingungen zusammenfassend aufgeführt.
Auf der Grundlage der Ergebnisse der empirischen Untersuchungen und des Analyserahmens sollen in ***Kapitel 7*** die entscheidenden Einfluß- und Restriktionsfaktoren der Städte Besançon und Hamm miteinander verglichen und bewertet werden. Im Anschluß daran wird beabsichtigt für die beiden Beispielstädte Handlungsempfehlungen für eine bessere Realisierung umweltorientierter Verkehrspolitik zu formulieren (***Kapitel 8).***

2 VERKEHRSPOLITISCHE LEITBILDER UND DEREN UMSETZUNG

2.1 Entwicklung der Leitbilder der städtischen Verkehrsplanung von den 50er Jahren bis heute

Den in den nächsten Kapiteln folgenden Darstellungen der Rahmenbedingungen für die Verwirklichung einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene wird in diesem Kapitel ein geschichtlicher Abriß über die Entwicklung der städtischen Verkehrspolitik von den 50er Jahren bis heute vorangestellt. Möglicherweise bietet dieser Überblick über die zeitliche Entwicklung der Strategien kommunaler Verkehrspolitik einen ersten Erklärungsansatz, warum bis heute die vielfach erarbeiteten Ansätze umweltorientierter Verkehrspolitik nur sehr schwerfällig umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang interessiert vor allem, wie sich in der Vergangenheit die Widerstände gegen die Massenmotorisierung herausgebildet haben und inwieweit sich mit der Zeit umweltorientierte Ansätze in der verkehrspolitischen Diskussion etablieren konnten. Mit diesem geschichtlichen Überblick wird verdeutlicht, daß die Anliegen des Umweltschutzes zwar zunehmend Eingang in die praktischen Verkehrsplanungen der Kommunen gefunden haben, aber ein konsequentes Umdenken zu einer umweltorientierten Verkehrsgestaltung immer noch nicht erreicht werden konnte. Bis heute haben sich die Interessen der Autoförderer aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft als zu dominant erwiesen, so daß zwar die Ausrichtung der kommunalen Verkehrsplanung an Umweltkriterien sowie die Einschränkung des MIV oftmals als Ziel formuliert wird, aber konkrete Strategien zur Umsetzung dieser Ziele kaum realisiert werden können. Dieser geschichtliche Überblick endet mit der Erläuterung des in den 90er Jahren von der Mehrzahl der Städte angenommenen Leitbildes der ökologisch orientierten Verkehrsplanung. In diesem Zusammenhang werden die wichtigsten Ziele dieses Leitbildes skizziert und versucht, ihre derzeitige Eignung zur Verminderung der verkehrsbedingten Umweltprobleme zu bewerten.

In den 50er Jahren, in denen man vorrangig dem städtebaulichen Leitbild der "gegliederten und aufgelockerten Stadt" folgte, dominierte die Vorstellung der "autogerechten Stadt" (vgl. HATZFELD 1996, HÜSLER). Zu dieser Zeit verfolgte man in erster Linie Straßenverkehrskonzeptionen, mit deren Hilfe der Stadtdurchgangsverkehr

sowie der Ziel- und Quellverkehr getrennt vom Binnenverkehr verlaufen sollte. Wichtigster Leitgedanke der Verkehrsingenieure dieser Zeit war die Verbesserung des Straßenverkehrsflusses (siehe BUCHNAN 1963, LEIBBRAND 1964). Planungsergebnisse zeigten sich oftmals im Bau von Außenumfahrungen oder Tangenten in Stadtrandbereichen, die sich im Verlaufe des Suburbanisierungs-prozesses zunehmend als neue städtebauliche Barrieren herausstellten (vgl. KÜHNE 1996).

Die 60er Jahre werden oft als das Jahrzehnt bezeichnet, in dem verkehrsplanerisch die gravierendsten Entscheidungen der Nachkriegszeit getroffen wurden (MAIER/ ATZKERN 1992, S.144). Die Verkehrsplanung der 60er Jahre stand voll im Zeichen des motorisierten Individualverkehrs: Man forderte leistungsfähige Straßenzüge, auf denen sich der Verkehr konzentrieren sollte. Der städtische und regionale Verkehr zeichnete sich vorrangig durch den Bau neuer Straßen bzw. durch die Verbreiterung bestehender Straßen für den Autoverkehr aus ("autogerechte Stadt"). In den Innenstädten strebte man zu dieser Zeit nach einer Trennung der Verkehrswege der Fußgänger, des Autoverkehrs und des ÖPNV: In den Großstädten wurden erste Fußgängerzonen eingerichtet. Eine Kritik an der Massenmotorisierung, die auf die durch das Auto verursachten Umweltschäden aufmerksam machte, war in den 50er und 60er Jahren kaum zu vernehmen. Zu stark wurde zu dieser Zeit das Auto mit der Rolle als wichtiger Wegbereiter zur Verwirklichung des "Wirtschaftswunders" assoziiert. Die Folgewirkungen der Schadstoffemissionen durch den Straßenverkehr auf die Umwelt fanden lange Zeit kaum Beachtung, zumal der Schadstoffausstoß aus Industrieanlagen als wesentlich akuter eingestuft wurde. Kritik äußerte sich, wenn überhaupt, zu den für den Menschen direkt spürbaren Belästigungen des Autoverkehrs, wie z.B. Straßenlärm.

In den 70er Jahren kam es im Zuge der fortschreitenden Suburbanisierung zur räumlichen Verlagerung von Wohnstandorten und später auch von Arbeits- und Einkaufsstandorten in die Randbereiche der Städte. Diese Ausweitung der Agglomerationsräume wurde durch die in den Jahren zuvor durchgeführten Straßennetzerweiterungen erst möglich. Der fortschreitenden räumlichen Teilung der städtischen Aktivitäten folgte eine enorme Zunahme des Autoverkehrs, die letztlich zu Verkehrsproblemen in den städtischen Räumen führte, mit vorher noch nie dagewesenen Ausmaßen. Die Lösung dieser Probleme sah man auch in den 70er Jahren noch oft genug in großzügigen Straßennetzerweiterungen (vgl. MAIER/ATZKERN 1992, S.144).

Gleichzeitig regte sich aber auch Kritik an dem Prinzip der autogerechten Stadt, das nach der Meinung vieler Planer und Politiker nicht mehr in der Lage war, die städtischen Verkehrsprobleme zu lösen. Aus den stark ansteigenden Belastungen durch den städtischen Verkehr ergaben sich auch seitens der Bevölkerung erhöhte Forderungen nach Einschränkungen der autobedingten Umweltbelastungen, nach Immissionsschutz sowie nach Wahrung der Lebensqualität. Diesen Forderungen wurde zunehmend im Rahmen kommunaler Verkehrsplanungen Geltung verschafft, indem alternative Fortbewegungsmittel stärker berücksichtigt wurden. In diesem Zeitraum wurde vielen

Städten der in der Vergangenheit oftmals vernachlässigte Ausbau des ÖPNV bewußt. Um die Attraktivität des ÖPNV zu steigern, sollten die Reisegeschwindigkeit und die Taktfrequenz erheblich erhöht werden. Ergebnis waren zahlreiche S- und U-Bahnlinien, die oftmals unterirdisch realisiert wurden. Die unter-irdische Trassenlegung geschah mit Rücksicht auf die nun ermöglichte Leistungs-steigerung der oberirdischen Straßen sowie auf die Erhaltung des Stadtbildes. Zur gleichen Zeit entwickelten sich auch erste Bestrebungen den Verkehr sozial- und umweltverträglicher zu gestalten. Bereits zu dieser Zeit tauchte in der verkehrsplanerischen Diskussion der Begriff der Verkehrsberuhigung auf, unter dem Maßnahmen straßenbaulicher Art verstanden wurden zur Senkung der Geschwindigkeit des Individualverkehrs. Die Verdrängung des Autos aus der Stadt wurde jedoch keinesfalls angestrebt. Mit einem verbesserten ÖPNV-Angebot sollte vor allem in innenstadtnahen Gebieten dem Auto eine konkurrenzfähige Alternative gegenüber-gestellt werden. Vor allem in den Stadtrandgebieten sowie im Stadtumland blieb das Auto das absolut dominierende Verkehrsmittel. Auch in den 70er Jahren sind die Widerstände gegen die zunehmende Massenmotorisierung noch relativ bescheiden. Zwar konnte sich zu dieser Zeit noch keine Anti-Auto-Bewegung organisieren, doch wurde mit der Ölkrise 1973 in der Gesellschaft ein Umdenkungsprozeß eingeleitet, dem allerdings keine Änderungen im Konsumentenverhalten folgten. Die Kritik am zunehmenden Autoverkehr ergab sich in erster Linie aus anthropozentrischen und weniger aus ökologischen Motiven (vgl. KÜHNE 1996, S.218).

Die 80er Jahre sind durch den fortschreitenden Sub- und Deurbanisierungsprozeß sowie den weiteren Attraktivitätsverlust der Kernstädte gekennzeichnet. Der stark ansteigende Verkehr in den Stadtzentren verschlechtert das Fortbewegen in der Stadt und führt oftmals zu einem weiteren Absinken der Lebensqualität in Innenstadtbereichen. Trotz massiver Förderungen des ÖPNV-Angebots und intensiver Anstrengungen zur Verbesserung der Verhältnisse des Rad- und Fußverkehrs sowie zahlreicher Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung, gibt es weder in den 80er noch in den 90er Jahren Anzeichen, die auf einen Rückgang des Autoverkehrs in den Städten hindeuten. Die Bedeutung des MIV im Stadtverkehr stagniert auf hohem Niveau oder geht nur leicht zurück, obwohl der ÖPNV in den Städten bedeutend öfter genutzt wird als zuvor. Mit dem verbesserten ÖPNV-Angebot stiegen sowohl Autofahrer als auch Fußgänger und Radfahrer auf Bus und Bahn um. Dadurch ergaben sich wiederum günstigere Fahrbedingungen auf den Straßen, die neuen Autoverkehr induzierten (vgl. KLEMM 1996, S.56/57).

Nur langsam wuchs die Einsicht, daß eine umweltschonendere Verkehrsabwicklung in den Städten nur dann erreicht werden kann, wenn man parallel zur Förderung des Umweltverbundes auch Maßnahmen zur Einschränkung des Autoverkehrs durchführt. Seit Ende der 80er Jahre forderten verkehrspolitische Pläne und Programme zunehmend die gleichwertige Behandlung aller Verkehrsarten (vgl. MONHEIM 1988). Im Grundsatz soll kein Verkehrsträger bevorzugt werden und für jeden Verkehrsträger ein auf die anderen Verkehrsträger abgestimmtes Netz entwickelt werden (vgl.

MAIER/ATZKERN 1992, S.147). Obwohl das Auto in den heutigen städtischen Verkehrskonzepten nicht mehr als prioritär zu förderndes Verkehrsmittel angesehen wird, gehört der Straßenbau zur Netzergänzung oder Lückenschließung immer noch zur gängigen Praxis. Die Durchsetzung von Straßenbauprojekten wird zwar aufgrund steigender Widerstände immer schwieriger, aber immer noch von einer großen Fraktion als notwendig angesehen. Begründet werden diese Projekte oft damit, daß konkrete Engpässe beseitigt, Verkehrsstaus abgebaut, innerstädtische Straßen entlastet oder neue Gewerbe- oder Wohngebiete besser angeschlossen werden können. Diesen Anliegen und Forderungen aus der Bevölkerung und der lokalen Wirtschaft wollen sich viele Politiker nicht verschließen. So ergibt sich in vielen Kommunen bis heute eine Verkehrspolitik der "Doppelstrategie": Neben der Förderung des Umweltverbundes bekennen sich die Städte, wenn auch in abgeschwächter Form, auch weiterhin zur Notwendigkeit des partiellen Straßenausbaus.

2.2 "Ökologisch verträgliche Verkehrspolitik"

Von Beginn der 80er Jahre an entwickelte sich in Deutschland eine neue Phase der Auto-Kritik, die von einer zunehmenden Bürgerzahl getragen wurde. Ausgehend vom Problem des Waldsterbens 1982 bildete sich in Deutschland eine Ökologiebewegung heraus, die die Sensibilisierung für Umweltfragen in Politik und Gesellschaft nachhaltig förderte (vgl. KÜHNE 1996, S.218). Nunmehr dehnte sich die Kritik am Autoverkehr über die bisherigen anthropozentrischen Beweggründe auch auf ökologische Motive aus. Neben den enormen verkehrsbedingten Belastungen für Mensch und Umwelt war auch der Verlust an praktischem Nutzen des Autos dafür verantwortlich, daß die Kritik an der auto-orientierten Verkehrspolitik größeren Anklang fand. Die täglich überfüllten Straßen auf dem Weg zum Einkauf oder zur Arbeit haben bei vielen Autofahrern die Probleme der Massenmotorisierung klar offengelegt. Der Kraftfahrzeugverkehr stellt, laut Umfragen, für die städtische Bevölkerung eines der größten kommunalen Probleme dar. Überdies ergaben Befragungen, daß im Konfliktfall einer städtischen Verkehrsplanung zwischen Auto und Nahverkehr 87% sich für den Nahverkehr aussprechen würden (vgl. SCHALLER 1993, S.38[2]). Unabhängig von der Frage, ob diesen Untersuchungen Glauben geschenkt werden kann oder nicht, kann heute sicherlich behauptet werden, daß das Maß an Bereitschaft in der Bevölkerung für eine Umorientierung in der Verkehrspolitik von kommunalen Entscheidungsträgern oftmals verkannt wird. Im Verlaufe dieser wachsenden Kritik an der Auto-orientierten Planung häuften sich Planungen und Konzepte, die immer einschneidendere Maßnahmen zum Umbau der Autogesellschaft forderten.

Von Beginn der 90er Jahre an und verstärkt nach der Umweltkonferenz von Rio 1992 verbreitete sich die Diskussion des "sustainable development" auch in den Kommunen. In zunehmendem Maße diskutiert man auf kommunaler Ebene die verschiedenen

[2] Schaller bezieht sich hier auf Umfragen von Socialdata (z.B. Mobilität in Deutschland. Herausgegeben vom Verband Deutscher Verkehrsuternehmen (VDV) Köln 1991) sowie auf Repräsentativ-Befragungen im Auftrag von Greenpeace und des Bundesumweltministeriums.

Möglichkeiten zur Verringerung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen. Die Kommune wird als wichtige Umsetzungsebene für eine umweltverträgliche und zukunftsorientierte Entwicklung angesehen, so daß z.B. Fragen des lokalen Beitrags zum Klimaschutz, zur "Energiewende" oder zur "Verkehrswende" immer mehr in den Mittelpunkt kommunalpolitischer Debatten geraten. In diesem Zusammenhang ist auf die Initiative der "Lokalen Agenda 21" hinzuweisen. Im Kapitel 28 der von den Vertragsstaaten der Rio-Konferenz ratifizierten Agenda 21 wird festgelegt, daß die Kommunen, zusammen mit ihrer Bevölkerung, eine "Lokale Agenda 21" entwickeln sollen, die den Rahmen für eine umweltverträgliche und zukunftsorientierte Stadt-entwicklung darstellen soll. Die Entwicklung einer nachhaltigen Verkehrspolitik wird dabei als wichtiges Handlungsfeld herausgestellt.

In der verkehrspolitischen Diskussion ist man sich heute über die vorrangigen Ziele einer umweltorientierten Verkehrspolitik weitgehend einig. Die heutige Standardformel zur ökologisch und sozial verträglichen Entwicklung des Verkehrs läßt sich folgendermaßen zusammenfassen: "Verkehr vermeiden, verlagern und umweltverträglich abwickeln." Bei der Suche nach "nachhaltigen" Lösungsstrategien im Bereich Verkehr wird jedoch die Anwendung des Konzepts der Verkehrsvermeidung an erster Stelle gefordert (vgl. KUTTER 1994 oder SCHALLER 1993, S.51ff). Auch der Bericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages "Erhalt der Erdatmosphäre" von 1994 enthält als zentrales Ziel die Reduzierung des Kraftfahrzeugverkehrs durch Verkehrsvermeidung. Die Mehrzahl der Planer und Politiker ist sich heute darüber einig, daß das zusätzliche Verkehrsaufkommen insbesondere auf die steigende PKW-Nutzung und die zunehmenden Entfernungen (von kurzen Fußwegen zu langen Autowegen) zurückzuführen ist. Die Verlängerung der Verkehrswege ist nicht nur die Folge steigender Verfügbarkeit des Autos, sondern insbesondere das Ergebnis früherer Planungen von autoorientierten, städtebaulich nicht integrierten Wohngebieten, Einzelhandelsgeschäften und Industriestandorten. Nach dem Konzept der Verkehrsvermeidung sollen die Entfernungen, die eine Person oder ein Gut zwischen Quelle und Ziel zurücklegen muß, verringert werden. Gleichzeitig wird angestrebt, den Energieaufwand einer Fahrt zu minimieren und Fahrten, wenn möglich, ganz zu vermeiden. Die Vermeidung der in der Vergangenheit entstandenen Verkehrszwänge soll mit Hilfe neuer Ziele in der Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik erreicht werden. Die zukünftige Stadtentwicklungspolitik soll eng mit der Verkehrsplanung abgestimmt werden und dem Prinzip der "Stadt der kurzen Wege" eindeutigen Vorrang einräumen, indem Wohnstandorte und Arbeitsplätze einander optimal zugeordnet werden und die wohnortnahe Versorgung und Erholung gefördert wird. Auf großmaßstäbliche Strukturen soll verzichtet werden zugunsten von kleinteiligen, dezentralen Raumeinheiten mit hoher Funktionsmischung. KUTTER merkt zu dem Prinzip der Verkehrsvermeidung an: *"Nur die Vermeidung von Verkehr/ Verkehrsleistung von den Ursachen ihrer Entstehung her ist letztlich eine "nachhaltige" Lösung; sie sichert die Prinzipien der Stadt - Attraktionen durch hohe Dichte und große Nähe von für das Leben erforderlichen Einrichtungen - quasi per definitionem, da sie von den Grundregeln der kompakten Stadt ausgeht und an den für das Leben und*

Wirtschaften notwendigen Entfernungsaufwendungen ansetzt" (vgl. KUTTER 1994, S. 34).

Die Verkehrsvermeidung stellt auch den entscheidenden Baustein in dem heute viel beachteten Ansatz der "Verkehrswende" dar (vgl. HESSE 1993). Die Befürworter der "Verkehrswende" fordern eine *"...Abkehr vom Prinzip der unbegrenzten Bedarfsdeckung in der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik...", welches* die negativen Folgen der Raumentwicklung auf den Verkehr völlig unberücksichtigt läßt (vgl. HESSE 1995, S. 86). Wichtigste Voraussetzung für die "Verkehrswende" ist eine neue Wertschätzung des Raumes. Denn nur wenn Art und Umfang der räumlichen Arbeitsteilung verringert werden, ist eine umweltverträgliche Verkehrsentwicklung vorstellbar. Die Verringerung der Verkehrsnachfrage soll nach diesem Ansatz vor allem durch eine Stärkung lokaler und regionaler Verflechtungen und Verkehrsbeziehungen erreicht werden.

Abbildung 1 Wirkungen der verkehrsbezogenen Minderungsstrategien

Strategien zur	Wirkungen in bezug auf			
	CO_2-Minderung	langfristige Problemlösungen	Aufwand für Infrastruktur	Sicherung der Urbanität
Optimierung der Technik	sehr gut	keine	gleichbleibend hoch	kaum
Verbesserung der Effizienz	sehr gut	keine	kurzfristig geringer	kaum
Verlagerung auf verträgliche Systeme	mäßig	mäßig	Bereitstellung alternat. Systeme	bedingt
Vermeidung „vor dem Verkehr"	mäßig	gut	geringer	bedingt

Quelle: Kutter 1994, S.34

Als zweiten Baustein des heutigen Leitbildes städtischer Verkehrspolitik versucht man die Verlagerung vom Auto auf den sogenannten Umweltverbund (ÖPNV, Fahrrad oder zu Fuß) zu fördern. Soweit der Verkehr also nicht vermieden werden kann, soll er auf umweltfreundliche Verkehrsmittel verlagert werden. Bei der Verkehrsverlagerung handelt es sich um Maßnahmen zur Beeinflussung der Verkehrsnachfrage bzw. des Mobilitätsverhaltens. Die Strategie der Verkehrsverlagerung besitzt zwar nicht die Wirkungstiefe der Verkehrsvermeidung, in der die Mobilitäts- und Raumstrukturen verändert werden sollen, dennoch kann sie mittels Veränderungen in der Verkehrsinfrastruktur zu einem geringeren Ressourcenverbrauch und damit zu einer umweltverträglicheren Verkehrspolitik beitragen. Eine Analyse des MIV in Ballungsräumen legt offen, daß hier Maßnahmen zur Reduzierung des Verkehrsaufkommens besonders günstig sind. Nahezu drei Viertel aller jährlich zurückgelegten Fahrten der in Ballungsgebieten zugelassenen PKW überschreiten nicht die jeweilige Stadtgrenze (vgl. SCHALLER 1993). Um die 60% der innerstädtischen Verkehrsfahrten verlaufen über so geringe Strecken, daß sie zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit dem ÖPNV häufig

schneller zurückgelegt werden können. Diesem hohen Verlagerungspotential entsprechend, soll die Förderung des Umweltverbundes vorrangig in Ballungsräumen vorangetrieben werden.

Natürlich sind mit den Maßnahmen zur Vermeidung und Verlagerung kurzfristig nur bedingt positive Ergebnisse zu erzielen. Demnach spielt der dritte Baustein, der Maßnahmen zur umweltverträglichen Abwicklung und Lenkung des Verkehrs enthält, in der verkehrspolitischen Diskussion nach wie vor eine wichtige Bedeutung. Der weiterhin notwendige Kfz-Verkehr soll möglichst umweltfreundlich und stadtverträglich abgewickelt werden. Hierzu kann man sich verschiedener Strategien (z.B. Parkleitsystem, Verkehrsmanagement, flexible Arbeits- und Ladenöffnungszeiten,...) oder technischer Neuerungen bedienen (Optimierung der Fahrzeugtechnik).

2.3 Erfolg der "Ökologisch verträglichen Verkehrspolitik" unter bestehenden Rahmenbedingungen

Kurzfristig ist ein radikaler Umbau des Verkehrssystems, wie es das Prinzip der "Verkehrswende" fordert, nicht realisierbar. Ein entscheidender Grund dafür ist sicherlich die in unserer heutigen Gesellschaft nach wie vor dominierende Rolle des MIV im Personen- und Güterverkehr. Das Auto hat sich zu einer unabdingbaren Voraussetzung für das Funktionieren der arbeitsteiligen Volkwirtschaft entwickelt. Ebenso ist in unserer konsumorientierten Lebensweise, in der eine gute Erreichbarkeit auch weiter entfernt liegender Arbeitsplätze, Einkaufsstandorte sowie Freizeiteinrichtungen selbstverständlich ist, ein Leben ohne Auto unvorstellbar geworden. Dennoch besteht kein Zweifel darüber, daß die in dem Leitbild der "ökologisch verträglichen Mobiltät" dargestellten Ziele den richtigen Weg in Richtung zukunftsorientierte umweltverträgliche Verkehrsabwicklung vorgeben. Mit welchen verkehrlichen Entlastungseffekten kann in den nächsten Jahren gerechnet werden, wenn Kommunen versuchen, die drei Ziele der "Ökolgisch verträglichen Mobilität" (Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung und umweltverträgliche Abwicklung und Lenkung) konsequent anzuwenden?

Gemäß der Vermeidungsstrategie soll das Verkehrswachstum durch den Rückbau der Raumstrukturen eingedämmt werden. Aufgrund der nur langsam veränderbaren verkehrserzeugenden Siedlungsstruktur von heute werden sich auch die täglich mit dem Auto zurückgelegten Entfernungen zwischen Wohnort, Arbeitsplatz und Einkaufszentrum, usw. nur äußerst langsam verringern lassen. Eine kurzfristige Verringerung des Verkehrsaufkommens durch Verkehrsvermeidung ist also nicht erreichbar. Auch auf lange Sicht kann die Entwicklung kompakter, verkehrsarmer Siedlungsstrukturen nur dann realisiert werden, wenn z.B auf die kapitalistische Bodenpreisbildung Einfluß genommen oder die interkommunale Konkurrenzsituation entschärft werden kann.

Bei der Verlagerung des motorisierten Straßenverkehrs auf den Umweltverbund liegen die Chancen, zu Entlastungseffekten zu kommen zwar etwas günstiger, aber angesichts der Dominanz des motorisierten Individualverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen (80%) sind diese Effekte zu gering, um eine angemessene "Verkehrswende" zu bewirken (vgl. TESCHNER 1995, S. 14). Bereits für geringe Verlagerungen zu Lasten des Autoverkehrs und zugunsten des Umweltverbunds sind erhebliche Anstrengungen erforderlich. Bis zum Jahr 2005 könnten bei massiven Förderungen im Nahverkehr ca. 10% des MIV verlagert werden. Diese Verlagerung würde gleichzeitig eine Erhöhung der Verkehrsleistung beim ÖPNV um die 50% erfordern (vgl. TESCHNER 1995, S.14).

Auch bei den Maßnahmen zur verträglicheren Abwicklung des Verkehrs sind die Entlastungeffekte als nicht sehr groß einzuschätzen. Kapazitätserweiternde bzw. engpaßbeseitigende Maßnahmen für den Kfz-Verkehr können zwar punktuell und kurzfristig Verkehrsprobleme verringern, aber auf lange Sicht nicht zu einer "nachhaltigen" Lösung beitragen. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, daß diese Maßnahmen langfristig die Straßen nicht entlasten, sondern neue Fahrten induzieren. Oftmals wird die Optimierung der Fahrzeugtechnik als größte Hoffnung angepriesen, um die emissionsbedingten Verkehrsprobleme in den Griff zu bekommen. Es ist wahr, daß sich zwischen 1978 und 1991 der Energieverbrauch für PKW gleicher Fahrzeugklasse im Durchschnitt um 20% verringert hat (vgl. TESCHNER 1995, S.14). Diese Energieeinsparpotentiale eines jeden einzelnen Autos konnten aufgrund der Zunahme der Gesamtautozahl, der höheren Durchschnittsgeschwindigkeit sowie der höheren Leistungsstärke der Autos aber nicht zu einer effektiven Reduzierung des Gesamtverbrauchs beitragen.

Es ist deutlich geworden, daß die verkehrlichen Entlastungspotentiale der zuvor erläuterten Strategien zur Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung sowie umweltverträglichen Abwicklung äußerst gering bleiben, solange sie unter den bestehenden ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen angewendet werden. Für ein wirkunsvolleres Handeln der kommunalen Verkehrspolitik ist es also äußerst wichtig, die allgemeinen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen deutlich zu verbessern.

Als entscheidendes Mittel zur Auflösung des "Teufelskreises" der Verkehrsentstehung sieht TESCHNER den Einsatz preispolitischer Maßnahmen: *"Nur durch spürbare Steigerung der Verkehrskosten läßt sich der "Raumwiderstand" erhöhen und damit die Verkehrsspirale eindämmen. Nur auf diese Weise lassen sich das individuelle Verkehrsverhalten und die Modellpolitik der Autoproduzenten stärker beinflussen sowie eine merkliche Verkehrsverlagerung in Gang setzen"* (vgl. TESCHNER 1995, S.14/15). Eine Anhebung der Benzinpreise wird in diesem Zusammenhang als effektivstes Instrument angesehen. Preispolitische Interventionen sind allerdings nur eine Stellschraube zur Veränderung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen, die durch ordnungspolitische Maßnahmen ergänzt werden müssen. Hier ergeben sich eine Reihe von Handlungserfordernissen, wie z.B die Einführung von maximalen Treibstoff-

verbrauchswerten für bestimmte Autoklassen oder Tempolimits. Im Bereich der Raumordnungs- und Städtebaupolitik können sich verkehrssparsame Raumstrukturen in Zukunft nur dann herausbilden, wenn neue rechtliche Bestimmungen die Wertschätzung des Raumes erhöhen (z.B. Verkehrserzeugungsabgabe, Besteuerung von Ressourcenverbrauch). Um längerfristig eine Verkehrspolitik nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit realisieren zu können, bedarf es noch weiterer tiefgreifender Voraussetzungen. So kann sich eine signifikante Verringerung des Verkehrsaufkommens nur dann vollziehen, wenn sich der Lebensstil (Freizeit -und Urbaubsverhalten) der Bevölkerung verändert oder etwa regionale Wirtschaftskreisläufe nachhaltig gestärkt werden.

3 KRITERIEN FÜR EINE ERFOLGREICHE UMWELTORIENTIERTE VERKEHRSPOLITIK

Obwohl unter den gegebenen übergeordneten Rahmenbedingungen die Handlungspotentiale der Kommunen zur wirksamen Umgestaltung ihrer Verkehrspolitik relativ bescheiden ausfallen, sollte dies die Kommunen keinesfalls dazu veranlassen, vor dieser ungünstigen Situation zu resignieren. Nach wie vor stehen den Kommunen vielfältige Möglichkeiten zur Verfügung, den städtischen Verkehr umweltverträglicher auszugestalten. In den Kommunen liegt beispielsweise die Planungshoheit für verkehrsvermeidende Siedlungsstrukturen und die Kompetenz zur Entscheidung über die Qualität des ÖPNV. Besonders die mittlerweile zahlreichen bekannten verkehrspolitischen Erfolgsstädte verdeutlichen immer wieder den beträchtlichen Handlungsspielraum der Kommunen.

In diesem Kapitel wird die Frage aufgeworfen, unter welchen Bedingungen eine kommunale Verkehrspolitik als erfolgreich zu bezeichnen ist. Im Hinblick auf den zentralen Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit, nämlich die Darstellung der Handlungsblockaden und der Bedingungen erfolgreicher Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene, wäre eine genauere Beschreibung der Erfolgskriterien sehr hilfreich. Im vorherigen Kapitel wurde bereits erläutert, durch welche Strategien sich eine erfolgreiche Verkehrspolitik in idealtypischer Form auszeichnet. Aus diesen Erläuterungen wird ersichtlich, daß in dieser Arbeit der Erfolg einer kommunalen Verkehrspolitik in Zusammenhang mit ihrem Beitrag zu einer umweltverträglichen Stadtentwicklung bewertet wird. Die Verkehrspolitik einer Stadt kann somit dann als erfolgreich bezeichnet werden, wenn die Funktionsfähigkeit einer Stadt (Austausch von Personen, Gütern und Dienstleistungen) gesichert ist und gleichzeitig die verkehrsbedingten Belastungen für Mensch und Umwelt minimiert werden können. BRATZEL schreibt dazu: *"Gerade in Städten mißt sich daher der Erfolg von Verkehrspolitik an der spezifischen Auflösung der Spannung zwischen der Gewährleistung von Lebens-qualität und der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit."* (vgl. BRATZEL 1994, S.6).

Da es jedoch die Erfolgsstadt, die diese ambitionierten Anforderungen einer umweltorientierten Verkehrspolitik in vollkommener Weise erfüllen kann, nicht gibt, bedarf es einer Definition der Erfolgskriterien, die die Realität der politischen Praxis mitberücksichtigt. Bisher gibt es nur relative Erfolgsbeispiele, die in einen oder mehreren verkehrspolitischen Handlungsfeldern reell meßbare Verbesserungen vorweisen können (z.B. Rückgang des MIV-Anteils im städtischen Verkehr oder Emissionsminderungen). Verkehrspolitisch relativ erfolreiche Städte unterscheiden sich von anderen Städten dadurch, daß sie mit ihrer Verkehrspolitik zum einen auf nachhaltige Mobilitätsstrukturen und zum anderen auf nachhaltige Verkehrsträger-Strukturen einwirken. Hinsichtlich der Schaffung nachhaltiger Mobilitätsstrukturen sind tatsächlich erreichte Verbesserungen bisher nur in gerigem Ausmaß erkennbar. Zudem sind die Maßnahmen zur Entwicklung nachhaltiger Mobilitätsstrukturen, wie Nutzungs-

mischung, dezentrale/polyzentrale Stadtstrukturen, "Stadt der kurzen Wege" nur äußerst schwer meßbar. Wesentlich zahlreicher sind die Beispiele von Städten, die in ihrem Stadtgebiet nachhaltige Verkehrsträger-Strukturen entwickeln konnten. Zur Messung nachhaltiger Verkehrsstrukturen kann man sich folgender quantitativer Indikatoren bedienen:

- Pkw-Bestand/-Dichte (Fahrtenzahl/Fahrleistung, absolute Zahlen, relativ zu EW)
- Nichtmotorisierter Verkehr (Wege, absolute Zahlen)
- ÖV-Nutzung, Aktivitäten (Fahrten, absolute Zahlen)
- Modal-Split (relative Anteile der Verkehrsträger am Gesamtverkehr)
- Infrastruktur (Netzlänge des Bus-/Straßenbahnnetzes, Radwegenetz)
- Verkehrsunfallhäufigkeiten

Diese Indikatoren sind allerdings nur in der Lage, gewisse Tendenzen in der Verkehrsentwicklung einer Stadt aufzuzeigen, die nicht immer zwangsläufig mit der Verkehrspolitik verbunden sein müssen. Ein hoher ÖV-Anteil im städtischen Modal-Split kann neben einer relativ innovativen Verkehrspolitik auch auf die spezifische Bevölkerungs- oder Siedlungsstruktur einer Stadt zurückzuführen sein. Demnach wäre die Festlegung konkreter, operationalisierbarer Grenzwerte, zur Definition einer erfolgreichen verkehrspolitischen Stadt immer mit Ungenauigkeiten behaftet. Zudem bleibt es fragwürdig, ob auch die Maßnahmen für eine umweltverträglichere Abwicklung des Rest-Autoverkehrs als Kriterien für eine umweltorientierte Verkehrsentwicklung gelten sollten. Sicherlich können solche Maßnahmen auch zu einer Reduzierung von Belastungen für Mensch und Umwelt beitragen. Sobald diese Maßnahmen aber auf lange Sicht eine Zunahme des Autoverkehrs begünstigen (z.B. Verkehrsleitsysteme, Umgehungsstraßen) können sie nicht mehr als erfolgreiche verkehrspolitische Maßnahme bezeichnet werden.

Die Anwendung der zuvor genannten Indikatoren zur Messung nachhaltiger Mobilitätstrukturen ist zwar legitim, sollte jedoch immer durch eine genauere Betrachtung der derzeitigen Stands der Planung und Umsetzung einzelner verkehrsrelevanter Projekte ergänzt werden. Mißt man den Erfolg einer städtischen Verkehrspolitik ausschließlich an den tatsächlich erreichten Verbesserungen, können folglich nur die verkehrspolitischen Maßnahmen bewertet werden, die schon vor einiger Zeit durchgeführt wurden und zu denen bereits meßbare Wirkungen auf das Verkehrsgeschehen erkennbar sind. Demnach könnten Kommunen, die sich erst vor kurzer Zeit verkehrspolitisch umorientiert haben und noch keine Ergebnisse ihrer neuen Politik vorweisen, nicht als relativer Erfolgsfall eingestuft werden. Aus diesem Grund sollte die Bewertung des Erfolgs einer kommunalen Verkehrspolitik durch eine Reihe von qualitativen Kriterien ergänzt werden:

- Konzeption und Zielformulierung, insbesondere langfristige Ziele
- Planerische Grundlagen (Verkehrsentwicklungsplanung, Lärmminderungsplanung)
- Integration des Verkehrs in die Bauleitplanung, Stadtentwicklungsplanung
- Integration des Verkehrs in die regionale Strukturpolitik
- Anwendung von kooperativen Planungsformen, Partizipationsverfahren

Somit können auch die Städte als erfolgreich gelten, die bisher zwar keine tatsächlichen Veränderungen in der städtischen Verkehrsentwicklung erzielen konnten, es aber bereits geschafft haben, verschiedene umweltorientierte Maßnahmen im Bereich Verkehr im politischen Prozeß zu formulieren und zu implementieren.

4 EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN IN DEN BEISPIELSTÄDTEN HAMM/DEUTSCHLAND UND BESANÇON /FRANKREICH:

In dem nun folgenden empirischen Teil werden beispielhaft Untersuchungen über die kommunale Verkehrspolitik in den Städten Besançon/Frankreich und Hamm/ Deutschland sowie deren Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden durchgeführt. Es folgen zunächst einige Eingangserläuterungen zum methodischen Vorgehen und zum Ablauf der empirischen Untersuchungen sowie zur Begründung der Auswahl der Beispielstädte.

4.1 Methodisches Vorgehen und Ablauf der Untersuchungen

Die Untersuchungen im Rahmen der beiden Fallstudien stützen sich auf die Analyse des öffentlichen Handelns *(Policy-Analyse),* die in der Politikwissenschaft benutzt wird, um *"Inhalte, Bedingungen und Erfolgsaussichten öffentlichen Handelns zu erfassen und damit dessen Realisierung zumindest implizit zu fördern"* (vgl. PRITTWITZ 1994, S.227/228). Mit Hilfe der Analyse öffentlichen Handelns können alle öffentlichen Aufgaben und Probleme und somit auch das verkehrspolitische Handeln einer Kommune thematisiert werden. Auch bei den hier beabsichtigten Fallstudien wird das Ziel verfolgt, die verkehrspolitischen Inhalte, deren Umsetzungsstand sowie die entsprechenden Erfolgs- bzw. Mißerfolgsbedingungen ausfindig zu machen. Die Analyse öffentlichen Handelns weist typische Analyseschritte auf, die auch bei den folgenden Fallstudien durchlaufen werden sollen (vgl. PRITTWITZ 1994, S.229):

Abbildung 2 Typische Schritte der Analyse öffentlichen Handelns (Policy-Analyse)

-	Skizzierung der sachlichen Ausgangssituation und der darauf bezogenen Handlungsziele (Situations-/Zielskizze)
-	Darstellung von Handlungsoptionen (Optionsüberblick)
-	Darstellung und Bewertung der zustande gekommenen und ausgebliebenen Maßnahmen zur Problembewältigung (Handlungsbilanz)
-	Analyse der Bedingungen, die wirkungsvolles Handeln erschweren bzw. erleichtern (Restriktionsanalyse)
-	Folgerungen aus den vorangegangenen Analyseschritten (Empfehlungen)

Quelle: Prittwitz: Policy-Analyse 1994, S.229

Auf die beiden Fallstudien übertragen, ergibt sich daraus folgender Untersuchungsablauf: Die Analyseschritte 1 und 2 des Standardverfahrens der Analyse öffentlichen Handelns werden bei den Fallstudien dieser Arbeit zu einem Analyseschritt zusammen-

gefaßt. Nach einer Kurzbeschreibung der lokalen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur der jeweiligen Beispielstadt werden die Ziele sowie die angestrebten Maßnahmen, die die Beispielkommune für die Entwicklung der vier städtischen Verkehrsträger (MIV, ÖV, Fahrrad und Fußgänger) in den letzten Jahren formuliert hat, ermittelt.

In methodischer Hinsicht kommt es bei diesem Analyseschritt darauf an, möglichst systematisch die verkehrspolitischen Zielsetzungen sowie die entsprechenden Maßnahmen zu ermitteln und nach ihren Beiträgen zur Realisierung einer umweltorientierten Verkehrspolitik zu bewerten und einzustufen. Die hier in erster Linie betrachteten Quellen zur Erhebung verkehrspolitischer Zielsetzungen und Maßnahmen sind die öffentlich verfügbaren schriftlichen Dokumente der letzten 10-15 Jahre (Pläne, Programme oder Beschlußvorlagen) des politisch-administrativen Systems der Kommune, in denen das politische Handeln begründet wird. Das systematische Identifizieren der verkehrspolitischen Zielsetzungen und Maßnahmen aus den schriftlichen Dokumenten lehnt sich an die Methode der Inhaltsanalyse an, eine Methode um inhaltliche und formale Merkmale von Mitteilungen oder Dokumenten systematisch und nachvollziehbar darzustellen (vgl. KLEMM 1996, S. 112). Die Inhaltsanalyse ist eine vielfach angewendete Methode, um aus einer Fülle von Dokumenten bestimmte forschungsrelevante Aussagen herauszuschälen und diese systematisch und nachvollziehbar, mit Hilfe eines Kategoriensystems, zu veranschlaulichen. So sind auch Beispiele aus dem Verkehrsbereich bekannt, in denen die Methode der Inhaltsanalyse als Instrument genutzt wurde, um eine Vielfalt von verkehrspolitisch relevanten Dokumenten auf bestimmte Zielsetzungen und Aussagen hin zu überprüfen (vgl. KLEMM 1996, S.111ff. und BLATTER 1994, S.50ff). Eine konsequente Anwendung des Ablaufmodells der Inhaltsanalyse erscheint für die Untersuchungen im Rahmen der Fallstudien jedoch für nicht erforderlich, da die zu betrachtenden schriftlichen Dokumente auf die wesentlichen verkehrspolitischen Programme, Pläne oder Beschlußvorlagen beschränkt sind. Die Anwendung eines Kategoriensystems -so wie es die Inhaltsanalyse vorschlägt- erweist sich hingegen als durchaus sinnvoll, wenn die Verkehrspolitiken der Beispielstädte in Bezug auf ihre Umweltverträglichkeit bewertet werden sollen. Dementsprechend soll sich die Bewertung der ermittelten Ziele und Maßnahmen, hinsichtlich ihrer Umweltorientierung, an folgendes Modell (Abb. 3) zur Einordnung der Wirkungstiefe von umweltorientierten Verkehrsstrategien orientieren.

Um den Erfolg der Verkehrspolitik in den verschiedenen Handlungsfeldern beurteilen zu können, ist der reelle Output der Maßnahmen auf die Verkehrsentwicklung ein maßgebendes Kriterium. Demzufolge interessiert im nächsten Analyseschritt, inwieweit die formulierten Maßnahmen realisiert und damit die reelle Verkehrsentwicklung positiv beeinflusst werden konnte. Mit dem Ergebnis der Erfolgskontrolle soll sichtbar werden, in welchen Bereichen verkehrspolitischen Handelns die Realisierung umweltorientierter Ziele weitgehend gelungen ist bzw. noch deutliche Schwierigkeiten aufweist. Basierend auf der Erfolgskontrolle des verkehrspolitischen Handelns, erfolgt im vierten Analyseschritt die Suche nach den Erfolgsbedingungen und den Handlungsblockaden.

Abbildung 3 Stufenmodell der ökologischen Wirkungstiefe städtischer Verkehrspolitik

Verkehrspol. Strategie	Maßnahmen	Wirkungstiefe
Verkehrs-optimierung	**Kompensation, Sanierung** z. B. Behandlung von Atemwegserkrankungen und Unfallopfern, Versicherungspflicht, Gebäudesanierung **Kurative Politik** Gurt- und Helmpflicht, Airbag, Seitenaufprallschutz, Lärmschutzfenster **Verteilungsorientierte Politik** Smog-Alarm, Lärmschutzwände, Umgehungsstraße, Stau- bzw. Verkehrssystem-Mangagement **Technikorientierte Politik** Katalysator, Elektroauto, Emission- und Flotten-verbrauchstandards, Züge mit Neigetechnik, etc.	niedrig
Verkehrs-verlagerung	**Mobilitätsmanagement** Parkraum-Management, Mobilitätsberatung, Job-Tickets, Kombination ÖV-Fahrradverkehr, alternative Mobilitätszentralen, Arbeits(zeit)politik **Umweltverträgliche Verkehrspolitik** Investitionen: Fahrrad- und ÖV-Infrastruktur bei gleichzeitigem Kapazitätsabbau MIV (Fahrspurrückbau, -umwidmung), Telematik	mittel
Verkehrs-vermeidung	**Verkehrsmindernde Planung und Strukturpolitik** Regionalplanung, Stadtentwicklung, Flächennutzung, Umfeldqualitätsverbesserung **Wirtschafts-, Technologieförderung** **Qualitative Wachstumspolitik, wertorientierte**	hoch

Quelle: eigene Darstellung, nach BRATZEL 1997, S. 111; vgl. auch BLATTER 1994

Anhand von Interviews mit verschiedenen Schlüsselpersonen des verkehrspolitischen Handelns in beiden Beispielkommunen, sollen die möglichen Ursachen für die einzelnen Erfolge bzw. Mißerfolge in den verschiedenen Handlungsfeldern der kommunalen Verkehrspolitik herausgearbeitet werden. Die Bewertung der Befragungs-ergebnisse sowie die Ausarbeitung der Handlungsempfehlungen erfolgen, nachdem in

Kapitel 5 und 6 versucht wurde, die poteniellen Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen systematisch darzustellen.

Abbildung 4 Arbeitschritte der empirischen Untersuchungen (in Anlehnung an die Arbeitsschritte der Analyse des öffentlichen Handelns - Policy-Analyse)

1)	Kurzbeschreibung der lokalen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur
2)	Ermittlung der formulierten verkehrspolitischen Ziele und Maßnahmen der letzten 10-15 Jahre (unterschieden nach den vier städtischen Verkehrsträgern)
3)	Überprüfung der Umsetzung der verkehrspolitischen Maßnahmen sowie deren reelle Wirkung auf die Verkehrsentwicklung (Erfolgskontrolle)
4)	Untersuchung der Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden (in erster Linie anhand von Interviews mit verschiedenen Schlüsselpersonen)
5)	Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen

Quelle: eigene Darstellung

4.2 Begründung der Auswahl der Städte

Als Kriterien für die Auswahl der Beispielstädte standen weniger wirtschafts- oder siedlungsstrukturelle Merkmale im Vordergrund. Diese Vergleichsmerkmale erschienen angesichts des Untersuchungsgegenstands von nur untergeordneter Bedeutung zu sein. Dennoch wurde versucht, zumindest von der Bevölkerungszahl her vergleichbare Städte zu analysieren. Bei der Suche nach geeigneten Beispielstädten waren vielmehr verkehrspolitische Merkmale entscheidend. Im Mittelpunkt der empirischen Untersuchungen dieser Arbeit sollen Städte stehen, die sich in bezug auf die Neuorientierung ihrer Verkehrspolitik ehrgeizige Ziele gesetzt haben, diese bisher aber nur in beschränktem Maße realisieren konnten. Beide Städte zeigen hinsichtlich ihrer Verkehrspolitik in einzelnen Handlungsfeldern durchaus positive, innovative Ansätze. Während die Stadt Hamm z.B. in den letzten Jahren durch ihre relativ fortschrittliche Radverkehrspolitik auf sich aufmerksam machte, ist die Stadt Besançon in Frankreich vor allem durch ihre intensive Busverkehrsförderung bekannt. Jedoch ist zu vermuten, daß sich das verkehrspolitische Handeln der beiden Beispielstädte in den meisten anderen verkehrsrelevanten Handlungsfeldern kaum von anderen Städten ihres Landes unterscheidet. Bei beiden Städten wird davon ausgegangen, daß in der verkehrspolitischen Praxis, trotz einiger innovativer Ansätze und sich mit der Zeit verändernder verkehrspolitischer Zielsetzungen, nach wie vor die sogenannte "Doppelstrategie" (gleichzeitige Förderung von MIV und Umweltverbund) verfolgt wird.

Die Stadt Besançon galt in Frankreich bereits seit Mitte der 70er Jahre als Vorbild hinsichtlich der Förderung des städtischen Busverkehrs. Der für französische Verhältnisse stark überdurchschnittliche Nutzungsgrad des Busverkehrs konnte allerdings seitdem nicht mehr vergrößert werden. Trotz der bereits seit langem zunehmenden Forderungen der verantwortlichen Entscheidungsträger nach einer deutlichen Verbesserung des ÖPNV konnte bisher in der Bevölkerung Besançons keine nennenswerte Änderung der Verkehrsträgernutzungen zugunsten des Busverkehrs erreicht werden. Vielmehr ist es zu einem weiteren Anstieg des Autoverkehrs gekommen.

Auch die Stadt Hamm hat sich im Bereich Verkehr sehr ehrgeizige Ziele gesetzt. Laut Verkehrsentwicklungsplan von 1993 beabsichtigt die Stadt Hamm, bis zum Jahre 2005 die Verkehrsmittelnutzung innerhalb Hamms so zu verändern, daß der Verkehr zu jeweils 50% vom MIV sowie vom Umweltverbund getragen werden soll. Zudem legt die Stadt Hamm, nicht zuletzt seit der Beteiligung an dem Modellprojekt: "Ökologische Stadt der Zukunft", großen Wert auf die Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes bei jeder Art öffentlichen Handelns. Ein Blick auf die bisherigen Resultate Hammer Verkehrspolitik läßt Zweifel zu, ob die gesetzten Ziele auch nur annähernd erreicht werden können.

Das Problem der Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln kann in mehr oder weniger starkem Ausmaß in der Mehrheit aller Städte vorgefunden werden. Die zwei ausgewählten Beispielstädte können jedoch nicht als repräsentative Beispiele für die Darstellung sämtlicher verkehrspolitischer Erfolgsbedingungen oder Handlungsblockaden in europäischen Städten gelten. Vielmehr sind sie hilfreiche Beispiele für andere Städte Europas zur Ermittlung verkehrspolitischer Handlungsblockaden und deren Beseitigung. Jede Kommune, die sich mit dem Problem ihres verkehrspolitischen Stillstandes auseinandersetzen möchte, bleibt gezwungen, eigenständige Untersuchungen durchzuführen, die sich allerdings an dem in dieser Arbeit vorgegebenen Muster orientieren können.

4.3 Beispielstadt Hamm

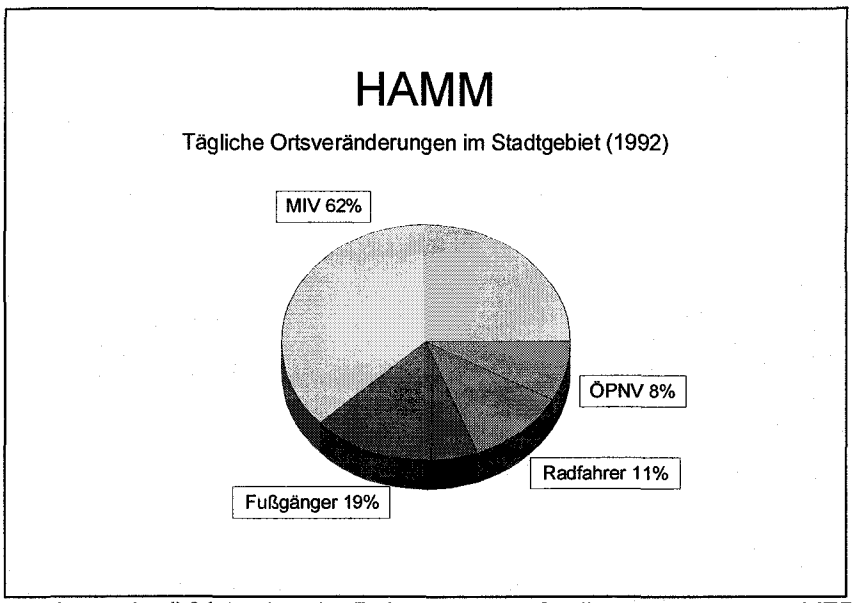
4.3.1 Rahmendaten zur Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur

Die Stadt Hamm befindet sich am nordöstlichen Rand des Rhein-Ruhr-Wupper-Raumes. Als kreisfreie Stadt grenzt sie an die Kreise Unna, Coesfeld, Soest und Warendorf. Aufgrund der verkehrsgünstigen Lage entwickelte sich Hamm um die Jahrhundertwende zu einem wichtigen Wirtschaftsstandort in Westfalen, vor allem in den Bereichen Bergbau und eisenschaffende Industrie. Auch heute noch verfügt die Stadt über eine hohe Standortqualität. So führen sechs Hauptstrecken der Bahn, zwei Autobahnen und ein Kanal durch das Stadtgebiet. Die stark gegliederte siedlungsräumliche Struktur der Stadt Hamm mit weiten Freiräumen zwischen den einzelnen Siedlungsgebieten erklärt sich durch den 1975 erfolgten Zusammenschluß der Stadt Hamm mit sechs angrenzenden Gemeinden. Mit einer Fläche von 226 km² gilt Hamm flächenmäßig als siebtgrößte Stadt Deutschlands. Der Freiflächenanteil liegt in Hamm bei 70% und damit weit über den Durchschnittswerten anderer Städte im Ruhrgebiet und der Emscher-Zone. Doch die vorhandenen Freiräume und die Stadtstruktur insgesamt werden stark mit Zäsuren durchsetzt. Die Lippeaue, der Dattel-Hamm-Kanal sowie zahlreiche Bahnlinien zerschneiden das Stadtgebiet. Im Jahre 1992 zählte die Stadt Hamm ca. 184.000 Einwohner (gemeldete Haupt- und Nebenwohnsitze). Von den 73.000 Menschen, die im gleichen Jahr in Hamm ihren Arbeitsplatz hatten, sind ca. 58% in den Bereichen Handel, Verkehr und Dienstleistungen beschäftigt. Der dominante Wirtschaftssektor war lange Zeit der Steinkohlebergbau. Nach der Schließung der meisten Schachtanlagen in den 70er und 80er Jahren befindet sich

Hamm in einem wirtschaftlichen und arbeitsmarktrelevanten Umstrukturierungsprozeß. Der Straßenfernverkehr wird über die Autobahnen A1, A2 und A44 weitgehend belastungsfrei für die Hammer Siedlungsgebiete durch das Stadtgebiet geführt. Doch der Ziel- und Quellverkehr, der auf die Stadt gerichtet ist, führt u.a. zu zeitlich bedingten Engpässen auf innenstadtnahen Hauptverkehrsstraßen. Der ÖPNV vollzieht sich ebenfalls überwiegend über die Straße, da die vorhandene Schieneninfrastruktur nur über ein beschränktes Angebot verfügt. Zwar verlaufen sechs Hauptstrecken der Deutschen Bundesbahn durch das Stadtgebiet, von denen fünf im Personenverkehr bedient werden, doch hat auf allen Strecken der Fern- und Regionalverkehr eindeutig Vorrang. Das mangelhafte Angebot im lokalen Schienenverkehr zeigt sich auch dadurch, daß von ehemals sechs Haltepunkten im Stadtgebiet nur noch drei existieren.

Die stark gegliederte Siedlungsstruktur der Stadt Hamm ist ein entscheidender Grund für den hohen städtischen Motorisierungsgrad. Mit 455 Pkw/1.000 Einwohner liegt der Motorisierungsgrad der Stadt Hamm weit über dem Durchschnitt vergleichbarer Großstädte in Nordrhein-Westfalen. Die große Bedeutung des Autos an den gesamten Ortsveränderungen im Hammer Stadtgebiet drückt sich auch in der Ermittlung des Modal-Split aus (hier: Prozentanteile der Verkehrsträger an den täglichen Ortsveränderungen im Hammer Stadtgebiet durch Hammer Bürger und Ortsfremde). Mit 62% MIV-Anteil liegt die Stadt um fast 10% über dem Mittelwert von Ballungsrandzonen in Nordrhein-Westfalen.

Abbildung 5 Modal-split der Stadt Hamm (tägliche Ortsveränderungen im Stadtgebiet nach Verkehrsmitteln)



Quelle: Untersuchung der IVV-Aachen im Rahmen der Aufstellung des Hammer VEP

4.3.2 Entwicklung der verkehrspolitischen Ziele

Anfang der neunziger Jahre werden im Stadtgebiet Hamm nahezu zwei Drittel des Verkehrsaufkommens durch den Autoverkehr abgewickelt. Die ständig steigenden Belastungen für Mensch und Stadt durch den Autoverkehr, die sich in Lärm- und Schadstoffbelastungen, Flächenverbrauch und hohen Unfallzahlen niederschlagen, hat die Stadt Hamm über die letzten Jahre und Jahrzehnte zu zahlreichen verkehrspolitischen Aktivitäten veranlaßt. Die Bewußtwerdung dieser hohen Belastungen hat in der Hammer Verkehrspolitik eine Entwicklung in Gang gesetzt, die sich von einer Autoorientierten Politik zu einer Verkehrspolitik mit Prioritäten im Umweltverbund bewegt hat. Als wichtigste Weichenstellungen der Hammer Verkehrspolitik der letzten 10-15 Jahre können folgende Pläne bzw. Vorlagen genannt werden:

- Verkehrsentwicklungsplan 1985 (VEP`85)
- Beschlußvorlage Nr.1596 der Verwaltung vom 31.08.1990
- Verkehrsentwicklungsplan 1993 (VEP`93)

VEP `85

Der VEP `85 wurde als dynamisches Planwerk zur Steuerung und Kontrolle der Planungen im Bereich Stadtentwicklung und Verkehr sowie zur kontinuierlichen Fortschreibung der verkehrlichen Leitvorstellungen der Stadt Hamm angesehen. Die Dynamik des Instruments sollte auch durch die Umbenennung von Generalverkehrsplan (GVP) in Verkehrsentwicklungsplan (VEP) verdeutlicht werden. Die Zielsetzung des VEP `85 bestand darin, *"in Abstimmung mit der Flächennutzungsplanung und Stadtentwicklungskonzeption langfristige Zielvorstellungen für den Ausbau der zukünftigen Verkehrsinfrastruktur zu fixieren und zu begrün-den. Im Rahmen dieses Planes werden Möglichkeiten der zweckmäßigen verkehrlichen Abwicklung unter Beachtung aller städtebaulichen Bindungen sowie aller zur Verfügung stehenden Verkehrsmittel aufgezeigt,..."* (Verkehrsentwicklungsplan der Stadt Hamm 1985, S. 8). Mit dem VEP verfolgte man also die Absicht, die Verkehrsinfrastruktur so zu entwickeln, bzw. auszubauen, daß sie zukünftigen Mobilitätsansprüchen gerecht wird. Obwohl, laut Zielsetzung des VEP, alle Verkehrsträger zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur berücksichtigt werden sollten, lag der inhaltliche Schwerpunkt des VEP `85 zweifelsohne im Ausbau der Straßeninfrastruktur. Hauptgegenstand des Plans war die Neugestaltung des Straßennetzes, in der auch zahlreiche Straßennetzerweiter-ungen vorgesehen waren. Seit der 28. Änderung des Flächennutzungsplans im Jahre 1984 diente diese Straßennetzgestaltung als Richtschnur für die zukünftige Stadtentwicklung.

Weiterhin wurden im Rahmen des VEP Programmteile erarbeitet, mit denen die Negativwirkungen des Autoverkehrs verringert bzw. die Nutzung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes gefördert werden sollen: die Entwicklung eines Radwegenetzes, die Analyse und Prognose der Stellplatzsituation in der Innenstadt, die Konzeption des zukünftigen Nahverkehrsnetzes, gebietsbezogene Wohnumfeldprogramme und die

Bewertung der geplanten Straßenneubaumaßnahmen unter den Aspekten: Umwelt, Raumordnung, Verkehr und Aufwand. Die Angebotserweiterung anderer Verkehrsträger wurde zwar im VEP thematisiert und zum Teil realisiert, nahm aber im Vergleich zum Netzausbau für den Straßenverkehr eine untergeordnete Rolle ein.

Beschlußvorlage Nr. 1596 vom 31.08.1990 zur Fortschreibung des Verkehrsentwicklungsplanes

Als Reaktion auf die nur teilweise vollzogene Realisierung formulierter verkehrspolitischer Ziele sowie vor allem aufgrund der veränderten verkehrlichen Situation im Hammer Stadtgebiet bedurfte es einer Überprüfung bisheriger Planungsziele. Als zentrale Aufgabe zukünftiger Verkehrspolitik wurde in der Beschlußvorlage Nr. 1596 vom 31.08.1990 formuliert, daß ein Verkehrssystem zu schaffen ist, *"das verträglich in die Stadtstrukturen eingepaßt wird, die Ökologie schont, die Verkehrsarbeit optimal auf die unterschiedlichen Verkehrsträger verteilt und in jedem seiner Teilbereiche hohe Leistungsfähigkeit zeigt"* (Beschlußvorlage Nr. 1596 der Stadt Hamm zur Fortschreibung des VEP, S.1). Der Rat der Stadt Hamm einigte sich, entsprechend der Beschlußvorlage, darauf, die Gestaltung des Straßenverkehrsnetzes in folgende Richtungen zu korrigieren:
- Entlastung verschiedener Hauptverkehrsstraßen durch Rückbau und Neugestaltung
- Punktuelle Netzveränderungen
- Netzergänzungen

Weiterhin wurde beschlossen, in Zusammenarbeit mit dem Kommunalverband Ruhrgebiet einen neuen Verkehrsentwicklungsplan zu erarbeiten. Gleichzeitig wurden mit der Beschlußvorlage die Leitlinien für die zukünftige Verkehrsentwicklung Hamms folgendermaßen präzisiert:

- Wohn- und Wohnsammelstraßen sollen attraktiver gestaltet und möglichst flächendeckenden Tempobeschränkungen unterzogen werden. Die Attraktivität innerstädtischen Wohnens soll auch gefördert werden, um der Zersiedlung und damit der Erhöhung des Verkehrsaufkommens entgegenwirken zu können.
- Im Bereich Fuß- und Radverkehr wird für die Stadt Hamm eine stärkere Wegenetzverdichtung angestrebt. Dabei wird insbesondere Rücksicht auf die Stadtteilverbindungen gelegt. Laut der Ergänzung vom 16.10.1990 zur Beschlußvorlage 1596 soll der Radfahreranteil am Gesamtverkehr durch mehrere aufeinander abgestimmte Maßnahmen nachhaltig erhöht werden. Ebenso wird vorgesehen, die Hauptverkehrsstraßen mit Radwegen zu versehen und wichtige Ziele für Radfahrer besser zu erschließen.
- Für den Bereich des ÖPNV sieht die Stadt Hamm eine deutliche Attraktivitätssteigerung vor. Dem ÖPNV soll gegenüber den Verbesserungen des motorisierten Verkehrs klarer Vorrang eingeräumt werden. Es wird vor allem beabsichtigt, die Leistungsfähigkeit sowie den Komfort des ÖPNV zu erhöhen. Buslinien sollen optimiert und die Bedienungsqualität verbessert werden. Zur Stärkung des ÖPNV plant man ebenso, die Werbung zu verstärken und neue Servicesysteme

einzuführen. Weiterhin setzt man sich zum Ziel, das gut ausgebaute Schienennetz in die Planungen zum ÖPNV zu integrieren.

- Um die Wohnqualität zu verbessern und die Attraktivität der Innenstadt zu erhöhen, strebt die Stadt Hamm an, den Autoverkehr in der Innenstadt zu drosseln und neu zu lenken. Geplant ist eine konsequente Bewirtschaftung aller öffentlichen Parkplätze in der Innenstadt, in Verbindung mit entsprechenden Leitsystemen.

In dieser Beschlußvorlage wird deutlich, daß die Stadt Hamm für die zukünftige Verkehrspolitik eine deutliche Umorientierung der Schwerpunkte vorsah. Im Vergleich zum VEP `85 hatten sich die verkehrspolitischen Zielsetzungen deutlich zugunsten der Förderung anderer Verkehrmittel als das Auto verändert. Doch obwohl in dieser Beschlußvorlage die vorrangige Attraktivitätssteigerung des Umweltverbundes betont wurde, konzentrierten sich die konkreten Vorschläge zur Änderung der städtischen Verkehrspolitik in erster Linie auf die Straßennetzänderungen. Die Formulierung der Ziele zur Förderung des ÖPNV bzw. des Fuß- und Radverkehrs blieb hingegen sehr allgemein. Auch die Ziele zur Parkraumbewirtschaftung waren auf die Innenstadt beschränkt und zu diesem Zeitpunkt noch unkonkret.

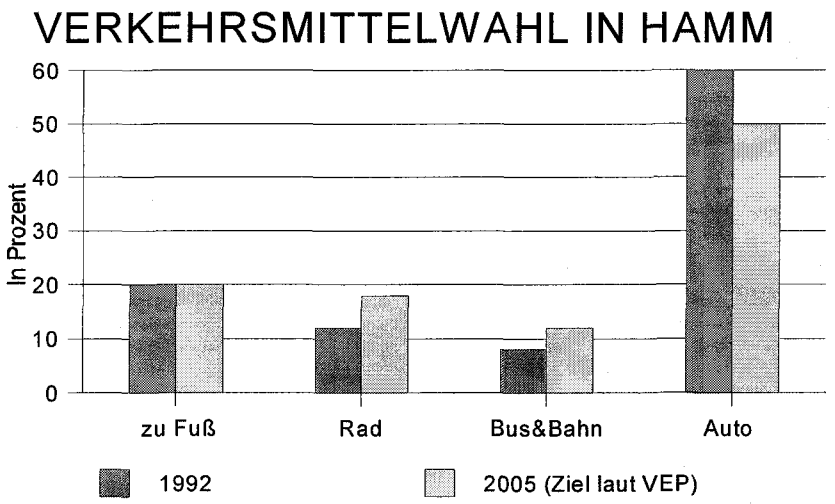
VEP 1993

Zwar wurden in der Beschlußvorlage Nr. 1596 neue Leitlinien der städtischen Verkehrspolitik verabschiedet, aber gleichzeitig auch darauf hingewiesen, daß ein großer Bedarf bestünde, diese Leitlinien in Zukunft weiterzuentwickeln und teilweise neu auszurichten. Dies geschah mit einem neuen Verkehrsentwicklungsplan, der im Jahre 1993 fertiggestellt wurde. Wie sein Vorgänger wird auch der VEP`93 als ein kontinuierlich weiterzuentwickelndes Planwerk angesehen, das als wichtige Entscheidungsgrundlage für weitere Planungen dient. Die Neuorientierung der Hammer Verkehrspolitik wurde auch durch die Ernennung der Stadt Hamm zur "Ökologischen Stadt der Zukunft" im Jahre 1992 erforderlich. Als Modellstadt in dem Projekt "Ökologische Stadt der Zukunft" des Landes NRW hat sich die Stadt Hamm zum Ziel gesetzt, in einem integrativen Ansatz alle relevanten Bereiche der Stadtentwicklung unter ökologischen Gesichtspunkten weiterzuentwickeln. Um sich dem Ziel einer nach ökologischen Prizipien ausgerichteten Stadtentwicklungsplanung zu nähern, beabsichtigte die Stadt Hamm, bisher existierende ökologisch orientierte Ansätze zu vernetzen, innovativ weiter zu entwickeln und konsequent umzusetzen. Demnach forderte die Stadt Hamm, im Rahmen des Projekts "Ökologische Stadt der Zukunft" auch für den Verkehrsbereich eine mehr ökologisch ausgerichtete Politik, die dann im neuen VEP zum Ausdruck kam.

Hauptziel des VEP `93 ist es, aufzuzeigen, *"wie in Zukunft der Verkehr stadt -und umweltverträglicher abgewickelt werden kann und wie Belastungen vor allem in den Hauptverkehrsstraßen zu vermindern sind."* (Verkehrsentwicklungsplan 1993 der Stadt Hamm, S. 8). Dazu beabsichtigt die Stadt Hamm auf Veränderungen im Verkehrsverhalten zugunsten umweltverträglicher Verkehrsarten, wie ÖPNV sowie Fahrrad- und Fußgängerverkehr hinzuwirken. Der nicht vermeidbare Individual- und Schwerlast-

verkehr soll auf dafür geeigneten Straßen möglichst umweltverträglich abgewickelt werden. In Abbildung 6 erkennt man die Ziele, die sich die Stadt Hamm hinsichtlich der Änderung der Verkehrsmittelwahl (Modal-Split) für das Jahr 2005 gesetzt hat. Mit Hilfe zukünftiger Verkehrspolitik möchte die Stadt Hamm erreichen, daß sich der Modal-Split für den Autoverkehr bis zum Jahre 2005 von ca. 60% (1992) auf 50% verringert und der für die Verkehrsmittel im Umweltverbund auf 50% erhöht. Mit Blick auf diese ehrgeizigen Ziele legt die Stadt Hamm großen Wert auf eine integrierte Verkehrsplanung, in der sich die verschiedenen Verkehrsträger einer Arbeitsteilung unterziehen und möglichst effektive Verknüpfungen anstreben.

Abbildung 6 Ziele des VEP Hamm hinsichtlich der Verkehrsmittelwahl

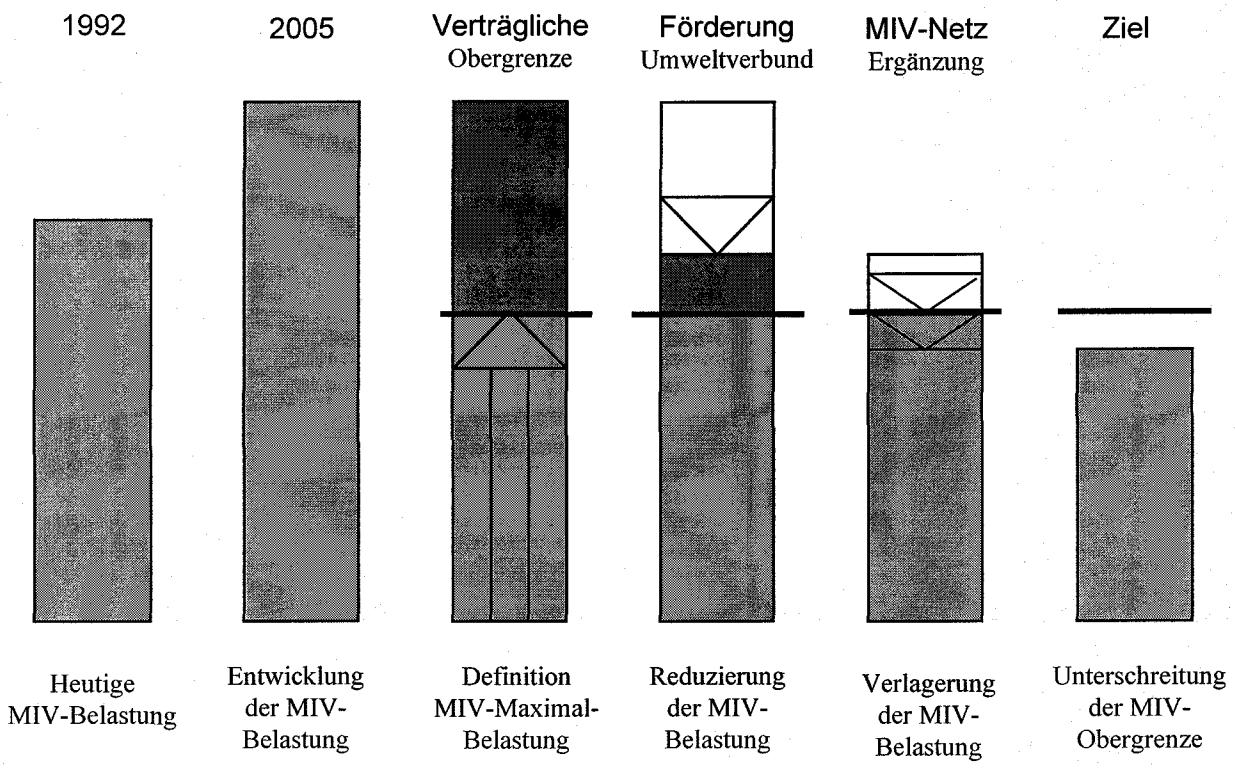


Quelle: Stadt Hamm: Planungen für den Verkehr von morgen

Der erste wichtige Bestandteil des VEP besteht aus einer detaillierten Datenerfassung, in der die Verkehrsbelastungen für das gesamte Hauptverkehrsstraßennetz und weiterer wichtiger Stadtstraßen ermittelt wurden. Hierzu wurde für jede einzelne Hauptverkehrsstraße das Verkehrsgeschehen (Verkehrsmengen) untersucht und dessen weitere Entwicklung bis zum Jahre 2005 prognostiziert (Trendprognose). Anschließend entwickelte man für das Hammer Hauptverkehrsstraßennetz, unter Berücksichtigung der spezifischen städtebaulichen Rahmenbedingungen, verschiedene Straßenraumkategorien, denen unterschiedliche Werte für eine stadtverträgliche Kfz-Belastung zugewiesen wurden. Auf diesem Wege gelang es, für sämtliche Abschnitte des Hammer Hauptverkehrsstraßennetzes sogenannte Verträglichkeits-Obergrenzen für den Kfz-Verkehr zu definieren. Bei einer Gegenüberstellung der definierten maximalen Belastungsgrenzen eines jeden Straßenraums mit den jeweiligen für das Jahr 2005 prognostizierten Kfz-Mengen konnten eventuelle Differenzen und Handlungsbedarfe ermittelt werden.

Die Einhaltung der Verträglichkeits-Obergrenzen für jeden einzelnen Straßenraum stellt den Bewertungsmaßstab und den Prüfstein dar für die nachfolgend formulierten Ziele und Maßnahmenempfehlungen im VEP. Dabei hat die Förderung des Umweltverbundes, nach Aussage des VEP, eindeutigen Vorrang, um die zuvor definierten Obergrenzen einzuhalten oder zu unterbieten. Auf die einzelnen planerischen Schwerpunkte in den verschiedenen Handlungsfeldern wird später eingegangen. Nachdem über die einzelnen Zielsetzungen zur Förderung des Umweltverbundes Klarheit bestand, ermittelte man für jeden Bestandteil der neu definierten Angebotsplanung für den Umweltverbund das spezifische Verlagerungspotential. Mit Hilfe einer weiteren Prognose konnte aufgezeigt werden, in welchem Maß die Auto-Verkehrsmengen in einer bestimmten Straße reduziert werden könnten, wenn die Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbundes realisiert würden. Erneut verglich man die ermittelten reduzierten Kfz-Verkehrsmengen mit den Verträglichkeits-Obergrenzen. Für den Fall, daß für bestimmte Straßenabschnitte trotz zahlreicher Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbundes deutliche Anzeichen der Überastung feststellbar waren, zog man vereinzelt Verkehrsumlenkungen oder Straßennetzergänzungen in Erwägung.

Abbildung 7 Prinzip der Verträglichkeitsobergrenzen des VEP Hamm



Quelle: Verkehrsentwicklungsplan Hamm, S. 19

ÖPNV

Im Vergleich zum VEP'85 und zur Beschlußvorlage Nr. 1596 werden im VEP'93 die Zielsetzungen zur Förderung des ÖPNV sowie des Fuß- und Radverkehrs wesentlich deutlicher und präziser dargestellt. Für den Bereich ÖPNV hat die Stadt Hamm in Ergänzung zu den Ausführungen im VEP ein detailliertes Untersuchungsprogramm in Auftrag gegeben. Anvisiert wird für den ÖPNV ein Qualitätssprung, der eine *"Steigerung der Angebotsqualität im weitesten Sinne (unter Einbeziehung aller Komponenten des Bus- und Bahnverkehrs"* (vgl. VEP'93, S. 152) beinhaltet. Die Priorität für den ÖPNV bzw. den Umweltverbund soll dem Bürger deutlich dargelegt werden. Dies bedeutet auch, daß die Förderung des Umweltverbundes mit Maßnahmen zur Einschränkung des MIV unbedingt einhergehen sollte.

Die Konzeption des ÖPNV-Systems besteht aus zwei Schwerpunkten: Zum einen verfolgt man die Förderung des Bussystems und zum anderen soll die Bahninfrastruktur deutlich verbessert werden. Erste Priorität liegt jedoch in der Entwicklung eines Bussystems mit erhöhtem Qualitätsniveau. Zu den wichtigsten Maßnahmen zählen hier zum Beispiel die Verbesserung der vorhandenen Angebotsstruktur durch neue Verbindungen der Stadtteilzentren mit der City und der Stadtteilzentren untereinander sowie durch eine verbesserte Anbindung der ländlich geprägten Siedlungsbereiche an die Stadtteilzentren (Sekundärerschließung). Desweiteren wird darauf gedrängt, das seit einigen Jahren laufende ÖPNV-Beschleunigungsprogramm fortzuführen. Hier sollte vorrangig auf eine bessere Abwicklung des Busverkehrs auf den Hauptverkehrsstraßen hingewirkt werden. Neben Maßnahmen zur Erhöhung der Netz- und Fahrplandichte beabsichtigt die Stadt Hamm, auch durch die Verbesserung der Servicequalität sowie durch intensive Öffentlichkeitsarbeit weitere Umsteigeeffekte zu erreichen. Das Maßnahmenpaket "Bussystem" ist auf einen Planungshorizont bis 2005 ausgelegt und soll den Modal-Split Anteil des ÖPNV bis dahin von 8% auf 12% ansteigen lassen.

Die Maßnahmen zum Schwerpunkt "Bahn" werden langfristiger angelegt. Um den erwünschten Qualitätssprung im ÖPNV erreichen zu können, muß auch der Schienenverkehr deutlich verbessert werden. Für die Stadt Hamm wird die Entwicklung eines Stadtbahnsystems beabsichtigt, das eine schnelle vom Straßenverkehr unabhängige Verbindung zwischen den einzelnen Stadtteilen auf vorhandenen Gleisanlagen gewährleisten soll. Die vorhandene Schieneninfrastruktur soll zu einem Schienennahverkehrssystem erweitert werden, das auf das neue Busnetz eng abzustimmen ist.

Radverkehr

Im Sinne der im VEP angestrebten stadt- und umweltverträglichen Verkehrsentwicklung nimmt neben dem ÖPNV vor allem der Radverkehr eine wichtige Rolle ein. Mit Hilfe der im VEP empfohlenen Maßnahmen soll der Radleranteil am Verkehrsaufkommen bis zum Jahr 2005 von derzeit 12% auf 18% gesteigert werden. Die große

Bedeutung des Radverkehrs für die Hammer Verkehrspolitik, manifestiert sich auch darin, daß Hamm an dem Programm "Fahrradfreundliche Städte und Gemeinden" des Landes Nordrhein-Westfalen teilnimmt.

Die im VEP erarbeiteten Handlungsempfehlungen für den Radverkehr konzentrieren sich neben der Entwicklung eines Hauptroutennetzes von den Stadtteilen in die Innenstadt, auf die innere Erschließung der Innenstadt und der Stadtteile sowie auf die Sicherung des Radverkehrs an den Hauptverkehrsstraßen. Um die Hammer Bürger zum Umsteigen vom Auto auf das Rad zu bewegen, ist es besonders wichtig, die Ziele der alltäglichen Ortsveränderungen für den Radverkehr besser zugänglich zu machen. Demzufolge wurde als erstes Stadtteil-Radnetz ein Konzept für die Innenstadt vorgelegt. Für die Innenstadt wurde zunächst die Gestaltung einer Fahrrad-Promenade rund um die City sowie verschiedener Radverkehrshauptrouten in die Innenstadt vorgesehen. Auch für die einzelnen Stadtteile empfiehlt der VEP die Planung lückenloser Radwegenetze. Hierzu soll man sich zunächst relativ kostengünstiger Maßnahmen bedienen, wie z.B die Öffnung von Einbahnstraßen oder Markierungslösungen. Vorzugsweise sind hier die Bereiche zu gestalten, in denen ein großes Radverkehrsaufkommen sowie häufige Konflikte und Gefahrensituationen mit dem Kfz-Verkehr feststellbar sind. So wird beabsichtigt, verstärkt die Kreuzungen und Einmündungen an Hauptverkehrsstraßen fahrradfreundlich umzugestalten, Querungshilfen einzurichten sowie Fahrradstraßen und straßenbegleitenden Radfahrstreifen auf der Fahrbahn anzulegen. Zur Angebotsverbesserung der Infrastruktur für Radfahrer fordert der VEP neben den lückenlosen und attraktiven Wegeverbindungen auch ein höherwertiges Service-Angebot (z.B. Bike and Ride, Fahrradabstellanlagen).

Um die Zielsetzungen des VEP zum Radverkehr zu konkretisieren, wurde im Anschluß ein umfassendes Konzept für die Förderung und Sicherung des Radverkehrs entwickelt. Wichtige Bestandteile dieses Konzeptes sind (vgl. Stadt Hamm: Planungen für den Verkehr von morgen, Zusammenfassung des VEP'93):

- Elf Hauptrouten von den Stadtteilen in die Innenstadt
- Stadtteilradnetze für jeden Bezirk
- Fahrradabstellanlagen in der City, in den Stadtbezirken und an den wichtigsten Haltestellen
- Fahrrad-Service Station am Hauptbahnhof

Motorisierter Individualverkehr

Für die Straßenräume im Netz der Hauptverkehrsstraßen, die (den Prognosen entsprechend) trotz der Optimierung des Umweltverbundes noch über Überlastungseffekte und Unverträglichkeiten verfügen, zieht der VEP'93 verkehrslenkende Maßnahmen, gezielte Straßennetzergänzungen oder Straßenumgestaltungen in Betracht. Mit den verkehrslenkenden Maßnahmen wird beabsichtigt, die besonders empfindlichen Wohnbereiche vor dem Kfz-Verkehr zu schützen. Der Autoverkehr soll auf weniger problematische Straßenzüge umgeleitet werden. Um die erforderlichen Straßennetzergänzungen bestimmen zu können, wurden zunächst alle

in der Beschlußvorlage Nr. 1596 vorgeschlagenen Straßenneubauprojekte dahingehend überprüft, ob sie zur Reduzierung der verbliebenen Kfz-Überlastungen (gemäß der definierten Belastungs-Obergrenzen) beitragen können. Nach dieser Analyse hat sich die Zahl der wirksamen Netzergänzungen im Vergleich zu den in der Beschlußvorlage 1596 vorgeschlagenen Straßenneubaumaßnahmen erheblich verringert. Aktivitäten zur Umgestaltung von Straßen sollen vor allem dort entwickelt werden, wo durch Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbundes Verlagerungseffekte zu verzeichnen sind. Durch Straßenverengungen können in Zukunft Flächen zur Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger oder zur Verbesserung des (Wohn-) umfeldes genutzt werden.

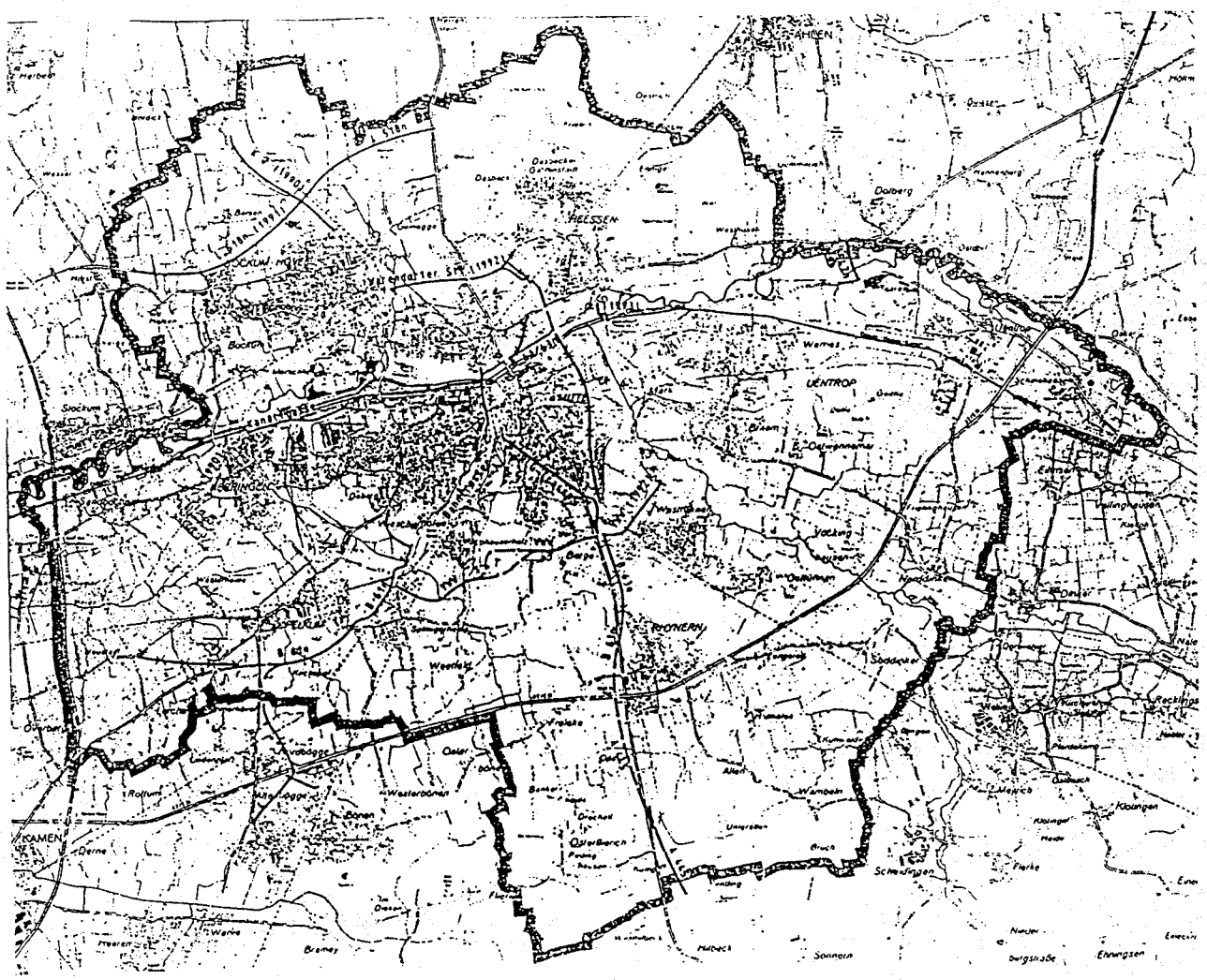
Die Planung des ruhenden Verkehrs wird als wichtige Stellschraube angesehen, um die Kfz-Nutzung und damit die Umsteigebereitschaft auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes zu beeinflussen. Aus diesem Grund wurde im VEP die Parkraumsituation in der Hammer Innenstadt sowie in den Stadtteilzentren untersucht. Ergebnis dieser Untersuchung ist, daß vor allem in der Innenstadt, einschließlich der angrenzenden Wohnbereiche konsequente Bewirtschaftungsmaßnahmen des ruhenden Verkehrs erforderlich sind.

Hinsichtlich der Wirkungstiefe der verkehrspolitischen Strategie der Stadt Hamm, im Rahmen des VEP'93, ist erkennbar, daß die Strategie der Verkehrsverlagerung eindeutig im Mittelpunkt steht. Wie auch bereits in der Vorlage 1596 von 1990 konzentrieren sich die verkehrspolitischen Ziele auf die Stärkung des nichtmotorisierten Verkehrs bzw. des öffentlichen Verkehrs und nicht zuletzt auf die Kooperation der Verkehrsträger. Die Umorientierung der Hammer Verkehrspolitik, weg von der Förderung des Autoverkehrs und hin zur Förderung des Umweltverbundes, wurde im VEP deutlich zum Ausdruck gebracht.

4.3.3 Stand der Umsetzung (umweltorientierter) Verkehrspolitik

Bisher wurden nur die verkehrspolitischen Zielsetzungen Hamms untersucht und hinsichtlich ihres Beitrags zu einer umweltorientierten Verkehrspolitik bewertet. Um aber den eigentlichen Erfolg einer umweltorientierten Hammer Verkehrspolitik ermitteln zu können, muß der Stand der Umsetzung der verkehrspolitischen Ziele und Maßnahmen betrachtet werden. Dazu sollen die in den letzten Jahren realisierten Maßnahmen sowie die zukünftig geplanten Projekte für die verschiedenen Verkehrsmittel betrachtet werden.

Abbildung 8 Stadt Hamm: Teilbereich Hauptverkehrsstraßennetz - Verkehrsentwicklungsplan



Quelle: Verkehrsentwicklungsplan Hamm 1993

ÖPNV

Bei der Umsetzung der Ziele im ÖPNV-Bereich stehen Maßnahmen zur Verbesserung des Busverkehrs im Vordergrund. Neben der Einrichtung von zwei neuen Stadtteilbuslinien (nach Heesen und Rhynern) wurde das AST-Nachttaxi in Betrieb genommen, sowie bereits mehrere Busbeschleunigungsmaßnahmen an Hauptverkehrsstraßen (z.B. Wilhelmsstraße) verwirklicht. Weitere Busspuren sind in Planung. Ab 1997 soll eine rechnergestützte Busbeschleunigung eingeführt werden, die

Signalanlagen so beeinflußt, daß der Busverkehr die Kreuzungsbereiche schneller passieren kann. Derzeit stellt die Stadt Hamm für sämtliche Maßnahmen zur Busbeschleunigung eine Summe von ca. 1 Million Mark pro Jahr zur Verfügung. Desweiteren sieht die Stadt Hamm, in Zusammenarbeit mit den Stadtwerken, die Eröffnung einer Mobilitätszentrale vor, die die Bevölkerung sowie Unternehmen über die verschiedenen Fortbewegungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb des Hammer Stadtgebiets informieren soll. Mit der Mobilitätszentrale verfolgt man die Absicht, das Bewußtsein der Hammer Bürger zur intensiveren Nutzung des Umweltverbundes nachhaltig zu stärken. Die Eröffnung der Mobilitätszentrale wird zur Zeit allerdings noch verzögert.

Einen entscheidenden Schritt zur Verbesserung des Busverkehrs sieht die Stadt in der Durchführung der Maßnahmen im Rahmen des Nahverkehrsplans. Die Aufstellung des Nahverkehrsplans ist gesetzliche Aufgabe der Stadt Hamm und basiert auf dem Regionalisierungsgesetz des Landes NRW von 1995. Dieser Plan, der vom Planungsamt, in Zusammenarbeit mit den Stadtwerken und dem Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) erarbeitet wird, soll die Zielsetzungen Hamms bei der Organisation des ÖPNV für die nächsten Jahre festlegen[3]. Im März 1996 kam es zum Aufstellungsbeschluß des Nahverkehrsplans. Bis Ende 1997 soll der Nahverkehrsplan in die politischen Gremien eingebracht werden. Die gegenwärtigen Beschreibungen des Inhalts des Nahverkehrsplans basieren auf dem im März 1997 veröffentlichten Zwischenbericht zum Nahverkehrsplan Hamm. Demnach stellt die Umstrukturierung des Hammer Busnetzes einen wichtigen Bestandteil des Nahverkehrsplans dar. Das bislang stark an Flächenerschließung ausgerichtete Busnetz soll durch eine gebündelte Netzgestaltung ersetzt werden, die sich vorrangig an Siedlungsachsen mit hohen Bewohnerdichten orientiert. Wichtigstes Ziel dieser neuen Netzgestaltung ist, daß vor allem Nutzergruppen für den Busverkehr gewonnen werden sollen, die bislang bei ihren täglichen Fahrten vorrangig auf den Pkw zurückgreifen. Die Bündelung der Linienwege ermöglicht einen dichteren Bedienungstakt. Für die Hauptlinien wird zwischen den Stadtteilen und der Innenstadt eine Taktdichte von 15 Minuten angestrebt, für die Nebenlinien eine Taktdichte von 30 Minuten. Mit der Neugestaltung des Busnetzes erhofft man sich zwar eine *"schrittweise Optimierung hin zu mehr Wettbewerbsfähigkeit des Busverkehrs"* (vgl. STADT HAMM: Zwischenbericht zum Nahverkehrsplan 1997, S.24), kritisch ist jedoch zu bemerken, daß sich das Busverkehrsangebot nicht für alle Bevölkerungsgruppen verbessert. Besonders alte Menschen und Kinder werden benachteiligt, da die Haltestellendichte stark verringert wird. Zudem sind im Nahverkehrsplan Bemühungen für eine verbesserte Anbindung ländlicher Bereiche (Sekundärerschließung) bisher nur ansatzweise erkennbar. Im Rahmen des Nahverkehrsplans werden die Einführung

[3] Das Regionalisierungsgesetz des Landes NRW (RegG NW) beschreibt die inhaltlichen Anforderungen an den Nahverkehrsplan: Der NVP hat die Ziele und Rahmenvorgaben des betrieblichen Leistungsangebotes und seine Finanzierung festzulegen. Zum betrieblichen Leistungsangebot gehören die notwendigen Mindestanforderungen für Betriebszeiten, Taktfolgen und Anschlußbeziehungen an wichtigen Verknüpfungspunkten, die Ausrüstungsstandards der Fahrzeuge, Aussagen zum voraussichtlichen Finanzbedarf, zur Struktur und Fortentwicklung der Beförderungsentgelte bzw. -bedingungen.

eines AST-Systems (Anruf-Sammel-Taxi) für ländliche Bereiche geprüft sowie das Vorhaben eines Bürgerbusses. Hinsichtlich der Förderung der Bahn wird von der Stadt Hamm das Projekt "Stadt-Bahn" vorangetrieben. Dazu wird derzeit eine Machbarkeitsstudie erarbeitet, die 1997 vorliegen soll. Für die Planung des regionalen Bahnverkehrs wurde im Jahr 1995 ein Zweckverband "Schienenpersonennahverkehr" SPNV für die Region gegründet. Die Einrichtung dieses Zweckverbands sieht man als günstige Voraussetzung, um in Zukunft das vorhandene Schieneninfrastrukturnetz zu einem Schienennahverkehrs-system zu entwickeln. Die Planungen im Nahverkehrsplan zur besseren Vernetzung des Schienenpersonennahverkehrs mit dem Busverkehr erweisen sich bisher noch als sehr bescheiden.

Es ist sicherlich positiv zu bewerten, daß mit dem Nahverkehrsplan die zuvor im VEP dargestellten Ziele zur Verbesserung des ÖPNV weiter konkretisiert werden. Doch bleibt bisher ungewiß, inwieweit die verschiedenen Projekte des Nahverkehrsplans umgesetzt werden. Denn angesichts der knappen öffentlichen Mittel, erscheinen die Möglichkeiten und der Wille zur Bereitstellung größerer finanzieller Mittel für die Umsetzung der Vorschläge eher gering zu sein. Im Zwischenbericht des Nahverkehrsplans steht dazu: *"Durch eine bedarfsgerechte Umschichtung der Leistungen muß angestrebt werden, daß durch die Vorschläge allenfalls geringe Mehrleistungen verursacht werden"* (vgl. Stadt Hamm: Zwischenbericht zum Nahverkehrsplan 1997, S.24). Angesichts dieser Prämisse werden die Wirkungen des Nahverkehrsplans zur Förderung des ÖPNV wohl bei weitem hinter dem zurückbleiben, was im VEP `93 gefordert wurde.

Rad- und Fußverkehr

Die jährlichen Haushaltsmittel für den Radverkehr sind, nach Aussagen der Stadt Hamm, von 1990 mit 200.000 DM und 1992 mit 600.000 DM im Jahre 1996 auf 2 Mio. DM angestiegen. Die Verzehnfachung der Fördergelder zeigt eindeutig die große Bedeutung, die der Radverkehr in Zukunft in der Hammer Verkehrsentwicklung einnehmen soll. In dem geplanten Hauptroutennetz zwischen den Stadtteilen und der Innenstadt sind bislang vier von den elf geplanten Routen in Bau. 1997 wird eine flächendeckende Radfahrbeschilderung des Hauptroutennetzes angestrebt. Die "Fahrradpromenade", die um die Innenstadt führt, wurde bereits fertiggestellt. Ein Netzkonzept zur Erschließung für den Radverkehr existiert bisher nur für die Innenstadt. Weitere Konzepte für die Stadtteile müssen noch erarbeitet werden. Zur Sicherung des Radverkehrs an den Hauptverkehrsstraßen wurde ein Sachprogramm erstellt, mit dessen Hilfe sukzessiv Querungshilfen für den Radverkehr eingerichtet werden sollen. Auch auf dem Gebiet des Service-Angebots hat die Stadt Hamm mehrere Maßnahmen durchgeführt bzw. geplant. Für Fahrradabstellanlagen sowie für Bike and Ride-Anlagen wurde ein Sachprogramm entwickelt, das derzeit abgearbeitet wird. Bis heute wurden bereits drei große Fahrradabstellanlagen gebaut mit einem Stellplatzpotential von ca. 250 Abstellplätzen. Im Herbst 1997 soll am Hammer Hauptbahnhof die bisher größte Fahrradstation Nordrhein-Westfalens für 600 Fahrräder eröffnet werden. Im Bereich Fußgängerverkehr sollen zur Sicherheit der

Fußgänger an verschiedenen potentiellen Gefahrenpunkten Querungshilfen sukzessive eingerichtet werden.

MIV

Der Umfang der Forderungen zu Straßennetzergänzungen ist seit dem VEP`85 bis heute kontinuierlich zurückgegangen. Dennoch wurde, trotz der allgemeinen Umorientierung der verkehrspolitischen Ziele, an einigen bedeutenden Straßenbauprojekten festgehalten. Anfang der 90er Jahre kam es, noch auf der Grundlage des VEP`85, zum Bau einer Hauptverkehrsstraße im Hammer Süden (Verbindungsstraße Wiescherhöfen-Westtünnen-östlicher Abschnitt). Gegenwärtig wird der Bau von zwei weiteren Hauptverkehrsstraßenabschnitten im Hammer Stadtteil Heessen vorangetrieben (Warendorfer Straße-Ost und Fährstraße). Für mehrere geplante Straßennetzergänzungen im Hammer Stadtgebiet wurde bereits eine Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) erstellt (B61n Kanaltrasse, Warendorfer Straße-West, RLG-Trasse). Aus finanziellen Gründen besteht jedoch für diese Straßenabschnitte zur Zeit kaum Aussicht auf Realisierung[4].

Entsprechend dem Ziel der Straßenraumumgestaltung bzw. -rückbau wurden bereits im Rahmen der ab Mitte der 80er Jahre in allen Stadtbezirken Hamms durchgeführten Wohnumfeldprogramme zahlreiche Straßenräume neu gestaltet. Hierbei handelt es sich vorrangig um bauliche Maßnahmen in Wohnstraßen zur Verkehrsberuhigung. In der Wilhelmsstraße wurde 1992 ein Straßenrückbau von vier auf zwei Spuren realisiert. Weitere geplante Maßnahmen zur Umgestaltung von Hauptverkehrsstraßen sollen erst dann verwirklicht werden, wenn es durch die Förderung des Umweltverbundes sowie durch die Straßenneubauprojekte zu Entlastungser-scheinungen gekommen ist.
Die im VEP`93 ausgesprochene Forderung der Parkraumbewirtschaftung wurde für den Innenstadtbereich bereits flächendeckend umgesetzt. Eine weitergehende Parkraumbewirtschaftung, die auch Gebiete außerhalb der Innenstadt einbezieht, wird nicht als erforderlich erachtet. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde die in der Innenstadt eingeführte Erhebung von Parkgebühren, vor allem auf Druck des Einzelhandels, zum Teil wieder zurückgenommen, so daß heute die Autofahrer in der Innenstadt für die erste halbe Stunde gebührenfrei parken können. Zudem hat das Konsenspapier zur Bebauung des Santa-Monica-Platzes[5] gezeigt, daß eine Einschränkung des Parkplatzangebots in der Innenstadt bisher nicht durchsetzbar ist. Neben der Genehmigung von 350 Tiefgaragen-Stellplätzen in Verbindung mit dem Bauvorhaben am Santa-Monica-Platz werden im Rahmen des "Konzepts zur Stärkung der Innenstadt" eine Reihe von Parkplatzbeschränkungen wieder aufgehoben.

---

[4] Bei der B61n kann in nächster Zeit, wenn überhaupt nur mit der Realisierung des mittleren Abschnitts gerechnet werden. Für die Kanaltrasse werden weitere Planungen verfolgt. Für den Abschnitt Warendorfer Straße-West wurden die Planungsmittel aus dem Haushalt 1996 gestrichen. Bis 1999 ist mit keinen weiteren Planungen für diesen Abschnitt zu rechnen. Bei der RLG-Trasse kam es 1996 zum Planungsstop.

[5] vgl. Beschlußvorlage der Stadt Hamm zur Bebauung des Santa-Monica-Platzes

Zusammenfassende Bewertung

Vergleicht man die in den letzten Jahren formulierten Ziele Hammer Verkehrspolitik mit dem tatsächlichen Output, läßt sich feststellen, daß in einzelnen verkehrspolitischen Handlungsfeldern Schwierigkeiten bestehen, die entsprechenden Maßnahmen auch konsequent umzusetzen. Diese Schwierigkeiten sind in erster Linie für die Ziele und Maßnahmen zur Einschränkung des Autoverkehrs (Parkraumpolitik) und teilweise auch für die Förderung des ÖPNV zutreffend. In der Hammer Verkehrspolitik bis Ende der 80er Jahre war das Problem der mangelhaften Umsetzung verkehrspolitischer Ziele und Maßnahmen hingegen noch nicht so offensichtlich wie heute. Bis zu dieser Zeit wurde die stark autoorientierte Verkehrspolitik Hamms auch in der reellen Verkehrsentwicklung deutlich. Ziele und Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbundes wurden nur nachrangig berücksichtigt. Dementsprechend folgten den im VEP`85 eher am Rande formulierten Zielen zur Förderung des Nahverkehrs oder des Radverkehrs kaum nennenswerte Umsetzungsmaßnahmen. Mit der Umorientierung der Hammer Verkehrspolitik seit der Beschlußvorlage von 1990, in Richtung stärkerer Förderung des Umweltverbundes, änderten sich auch langsam die konkreten Maßnahmeplanungen. Seit Anfang der 90er Jahre stellt die Stadt Hamm in zunehmendem Maße Haushaltsmittel zur Förderung des Umweltverbundes bereit. Gleichzeitig werden jedoch die Planungen zu den verschiedenen Straßennetzergänzungen zum größten Teil fortgeführt.

Auf der Basis des VEP`93 konkretisieren sich die Planungen zur Förderung des Umweltverbundes, und die Anzahl realisierter Projekte für den ÖPNV bzw. Radverkehr nimmt zu. Dennoch ist der mit dem Nahverkehrsplan angekündigte "Qualitätssprung" im ÖPNV nicht zu erwarten. Die bisherigen und für die Zukunft anvisierten Maßnahmen werden kaum in der Lage sein, die Verkehrsmittelwahl der Hammer Bürger zugunsten des Umweltverbundes zu verbessern. Die im Rahmen des Nahverkehrsplans vorgesehenen finanziellen Mittel zur Förderung des ÖPNV-Angebots sind dazu nicht ausreichend. Zudem fehlt es nach wie vor an einer intensiven Öffent-lichkeitsarbeit zugunsten der Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsmittel sowie an einer systematischen Erfolgskontrolle der Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbundes. Weiterhin scheint das Ziel, die ÖPNV-Anbindung für die ländlichen Bereiche zu verbessern, angesichts des durch die Neustrukturierung des Busverkehrsnetzes in Kauf genommenen Rückzugs aus der Fläche, in weite Ferne zu rücken.

Parallel zur Förderung des Umweltverbundes hätten laut Zielsetzungen aus der Beschlußvorlage von 1990 sowie aus dem VEP`93 Maßnahmen zur Einschränkung des MIV konsequent realisiert und die zuvor beabsichtigten Straßennetzergänzungen verworfen werden müssen. Doch trotz des im VEP`93 angekündigten Vorrangs des Umweltverbundes gegenüber dem MIV werden verschiedene Straßenbauprojekte weiter vorangetrieben. Mit Blick auf das formulierte Ziel Hamms, den städtischen Modal-split bis zum Jahre 2005 auf 50% Autonutzung und 50% Umweltverbund zu verändern, wird deutlich, daß Hamm bislang nur unzureichende und teilweise dem Ziel

entgegengerichtete Maßnahmen einsetzt. Das Konsenspapier zur Bebauung des Santa-Monica-Platzes kann als Anzeichen dafür gelten, daß man in Hamm noch weit davon entfernt ist, die Ziele des VEP konsequent umzusetzen. Dieses Vorhaben und das gleichzeitig verabschiedete Konzept zur Stärkung der Innenstadt legen ein grundsätzliches Problem der Hammer Verkehrspolitik offen: Die verkehrlichen Belange wurden zugunsten wirtschaftlicher Interessen bei der Entscheidung für dieses Projekt in den Hintergrund gedrängt.

4.3.4 Ermittlung der Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden

Nachdem die "Erfolgskontrolle" der Hammer Verkehrspolitik erhebliche Defizite bei der Umsetzung umweltorientierter Ziele festgestellt hat, stellt sich die Frage nach den Ursachen. Dazu folgt nun die Suche nach den für die Stadt Hamm spezifischen Rahmenbedingungen, die für den derzeitigen Stand der Umsetzung umweltorientierter Verkehrsstrategien verantwortlich sind. In diesem Zusammenhang erscheint es wichtig, zunächst einige Beobachtungen zu den politischen Verhältnissen, den wesentlichen Akteuren der Hammer Verkehrspolitik sowie zu besonderen Merkmalen des politisch-administrativen Systems voranzustellen.

Politische Verhältnisse und Stabilität der Hammer Verkehrspolitik

Im Jahre 1989 verlor die SPD die absolute Mehrheit im Hammer Stadtrat. Von Beginn der 90er Jahre an arbeitete die SPD-Fraktion mit der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zusammen und bildete mit ihr eine Haushaltsmehrheit. Ab 1992 schlossen sich diese beiden Fraktionen zu einer "informellen" Koalition zusammen Zu dieser Zeit wurde der Verkehrsentwicklungsplan erarbeitet und von dieser Koalition 1993 verabschiedet. Nach der Kommunalwahl von 1994 wurde die Zusammenarbeit zwischen der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen fortgesetzt und eine erste vertraglich abgesicherte rot-grüne Koalition gegründet. Somit konnte die Verkehrspolitik, den Zielen des VEP entsprechend, fortgeführt werden. Dennoch kann bei dem Fallbeispiel Hamm nicht von einer stabilen Verkehrspolitik gesprochen werden. Dies liegt zum einen daran, daß in den Bezirksvertretungen der Hammer Stadtbezirke ab 1994 zum Teil andere Mehrheitsverhältnisse vorherrschen. In der Bezirksvertretung Hamm-Mitte existiert beispielsweise seit 1994 eine CDU-Mehrheit, was zur Folge hatte, daß die Verkehrspolitik des Stadtrats für den Innenstadtbereich mehrfach konterkarriert wurde. Ein weiteres Indiz für die Instabilität der Hammer Verkehrspolitik sind die derzeitigen politischen Verhältnisse im Stadtrat. Als Folge eines Koalitionsstreits ist es im Herbst 1996 zum Bruch der rot-grünen Koalition gekommen. Das zunehmende Gewicht der Opposition führt eindeutig zu größeren Schwierigkeiten, die verkehrspolitischen Ziele der letzten Jahre umzusetzen. Entscheidungen zu besonders umstrittenen Fragestellungen fallen seitdem wesentlich knapper aus oder werden "verwässert".

Wichtige Akteure und Träger der Hammer Verkehrspolitik

Die derzeitige Verkehrspolitik auf der Grundlage des Verkehrsentwicklungsplans von 1993 wird in erster Linie durch die verantwortlichen Stellen in der Fachverwaltung (Planungsamt, Tiefbauamt, Straßenverkehrsamt) getragen. Sie entwickelten den VEP und sind heute für die Umsetzung der im VEP geplanten Maßnahmen zuständig. Seitens der Verwaltung ist darüberhinaus der Oberstadtdirektor als wichtiger verkehrspolitischer Akteur zu bezeichnen. Zudem werden die Ziele der gegenwärtigen Hammer Verkehrspolitik durch die SPD-Fraktion und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gestützt. Es sind gerade diese zwei Fraktionen, die im Hammer Stadtrat dem VEP 1993 zugestimmt haben. Hinsichtlich der Ausgestaltung des Angebots an ÖPNV ist das Agieren der Verkehrsbetriebe von großer verkehrspolitischer Relevanz.

Zu den eher autoorientierten Akteuren in der Hammer Verkehrspolitik zählen, neben der CDU-Fraktion als Oppositionspartei im Stadtrat, die Wirtschaftsvertreter (Einzelhandelsverband und IHK). Grundsätzlich befürworten diese Vertreter das allgemeine Ziel des VEP, den städtischen Verkehr möglichst stadt- und umweltverträglich abzuwickeln. Grundsätzlich abgelehnt werden jedoch die im VEP vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels. Entgegen der intensiven Förderung des Umweltverbundes, wie es der VEP vorsieht, fordern die autoorientierten Akteure zur Verringerung der innerstädtischen Belastungen einen unverzüglichen Ausbau des Straßenverkehrsnetzes. Als weitere wichtige Akteure gelten Interessenverbände oder Bürgerinitiativen, die allerdings nur einzelfallbezogen auf die verkehrspolitischen Entscheidungen einwirken. Stellvertretend sei hier die Interessensgemeinschaft der Gewerbetreibenden des Gewerbegebiets Bockum-Hövel zu nennen, die sich vehement für den Bau der Warendorfer Straße-West einsetzen. Auch der ADFC nimmt punktuell Einfluß auf verschiedene Entscheidungen.

Gesprächsergebnisse

Für die Bewertung der Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen der Hammer Verkehrspolitik sollten die persönlichen Einschätzungen verschiedener an den verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen beteiligter Akteure als wichtige Informationsquelle angesehen werden. Jede Untersuchung der Besonderheiten politischer Entscheidungsprozesse einer Stadt von "Außen" wäre unvollständig, beachtete man nicht die Erfahrungen der betroffenen Akteure. Dementsprechend wurden in Hamm Interviews mit verschiedenen Vertretern aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft durchgeführt. Bei der Auswahl der Gesprächspartner wurde bewußt darauf geachtet, daß möglichst unterschiedliche Rollen und Interessen innerhalb des verkehrspolitischen Entscheidungsprozesses berücksichtigt wurden. Es sollte herausgefunden werden, inwieweit es bei den Akteuren, trotz unterschiedlicher verkehrspolitischer Ansichten, zu ähnlichen Einschätzungen der Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden kommt.

Als Interviewpartner standen in Hamm je ein verkehrspolitischer Sprecher der Ratsfraktionen SPD, CDU und Bündnis 90/ Die Grünen zur Verfügung. Weiterhin wurden neben zwei Vertretern der planenden Verwaltung Hamms (Baudezernent und Leitender Verkehrsplaner der Stadt Hamm) der Geschäftsführer des Einzelhandelsverbandes Westfalen-Mitte interviewt. Mit den Gesprächen konnte von vornherein nicht der Anspruch erhoben werden, von jedem einzelnen einen ganzheitlichen Überblick über die Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden zu gewinnen. Vielmehr wurde angestrebt, erste spontane Einschätzungen von verschiedenen beteiligten Akteuren zu sammeln, um diese dann später systematisch einzuordnen und zu bewerten. So wurde auf die Abarbeitung eines konkreten Fragenkatalogs verzichtet. Die Gespräche basierten auf einigen Schlüsselfragen (siehe Anhang), um eine möglichst "unbelastete" Herangehensweise an die Frage nach den Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen zu gewährleisten.

Einschätzung der Erfolge/Mißerfolge

Die Interessensunterschiede der Akteure hinsichtlich der Ausgestaltung der Verkehrspolitik manifestieren sich auch in den Ergebnissen der Interviews. Auf die Frage nach den Erfolgen bzw. Mißerfolgen der Verkehrspolitik ihrer Stadt stellen die Gesprächspartner verschiedene Aspekte in den Vordergrund. Die Vertreter der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen sowie die Vertreter der planenden Verwaltung heben als entscheidenden Erfolg der Hammer Verkehrspolitik der letzten Jahre die Ausarbeitung des Verkehrsentwicklungsplanes hervor, der die Grundvoraussetzung für die Entwicklung eines umweltverträglicheren Verkehrs in Hamm darstellt. Als besonders innovativ wird hier der Ansatz der Belastungsobergrenzen für jeden einzelnen Straßenraum angesehen, womit ein neuer Bewertungsmaßstab für die durchzuführenden Maßnahmen im VEP verwendet wurde. Weiterhin bezeichnen sie folgende, im Rahmen dieses integrierten Verkehrsentwicklungskonzeptes, realisierte Maßnahmen und Projekte als Erfolge: die relativ zügige Durchsetzung des Radverkehrskonzeptes, die Schaffung von zwei neuen ÖPNV-Korridoren, die Förderung von Busspuren, die Gestaltung von Verkehrsknotenpunkten, die Einführung der Parkraumbewirtschaftung in der Innenstadt oder die relativ weit fortgeschrittene Erarbeitung des Nahverkehrsplanes.

Mißerfolge hingegen sahen diese vier Gesprächspartner in der schleppenden Realisierung des Radverkehrskonzeptes Hamm-Mitte sowie weiterer Projekte zum Anwohnerparken und zum Straßenrückbau im innenstadtnahen Bereich. Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen sehen zudem in den Konkretisierungen einzelner Straßenneubauprojekte einen enormen Rückschritt für die Hammer Verkehrspolitik. Der Vertreter der SPD-Fraktion hingegen erachtet die stellenweise Ergänzung des Straßennetzes für unabdingbar. So war die unterschiedliche Auffassung der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen in Bezug auf die Realisierung eines Straßenneubauprojektes (Warendorfer Straße West) der entscheidende Anlaß für den Bruch der Koalition im Hammer Stadtrat im Jahre 1996. Der Vertreter der CDU-Fraktion

hingegen möchte die Verabschiedung des Verkehrsentwicklungsplans einschließlich seiner geplanten Maßnahmen nicht als Erfolg Hammer Verkehrspolitik bezeichnen. Zwar ist das Ziel des Verkehrsentwicklungsplans, nämlich die Verringerung der autoverkehrsbedingten Belastungen, aus der Sicht der CDU-Fraktion durchaus erstrebenswert, jedoch nicht die damit verbundenen Maßnahmen. Vor allem aufgrund der Streichung mehrerer Straßenbauprojekte im Rahmen des Verkehrsentwicklungsplanes stimmte die CDU-Fraktion gegen denselben. Unter derzeitigen Voraussetzungen kann die CDU-Fraktion nur die Fortentwicklung der übriggebliebenen Straßenneubauprojekte sowie mit Einschränkung die Verbesserung des Radverkehrs als positive Elemente der Hammer Verkehrspolitik anerkennen.

Die Einschätzung des Einzelhandelsverbandes zur Hammer Verkehrspolitik begrenzt sich auf den für die Einzelhändler relevanten Bereich des Parkens. Hier wird die Hammer Verkehrspolitik als positiv bewertet, da eine konsequente Parkraumbewirtschaftung eingeführt und damit das Dauerparken eingeschränkt wurde. In diesem Zusammenhang begrüßt der Einzelhandelsverband die Entscheidung, die Parkgebühren für die Innenstadtbesucher für die erste halbe Stunde auszusetzen.

Einschätzung der Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden

Entsprechend den unterschiedlichen Sichtweisen zu den Erfolgen bzw. Mißerfolgen lassen sich auch bei der Einschätzung der Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden verschiedene Positionen bei den Gesprächspartnern erkennen. Dennoch werden insbesondere bei den Akteuren, die die derzeitige Verkehrspolitik mittragen, eine Reihe von Faktoren mehrfach genannt. Gerade die Faktoren, die in den Gesprächen des öfteren erwähnt wurden, sollen hier näher erläutert werden.

Erfolgsbedingungen

Auf die Frage nach den Faktoren, die die bisherigen Erfolge umweltorientierter Verkehrspolitik in Hamm ermöglichten, nannten alle Befragten das Projekt "Ökologische Stadt der Zukunft". Die Förderung Hamms im Rahmen des vom Land NRW initiierten Projekts löste, nach Aussage der Befragten, in Politik und Verwaltung sowie in der städtischen Bevölkerung eine größere Diskussionsbereitschaft über ökologische Belange in sämtlichen Bereichen der Stadtentwicklung aus. Mit der Ernennung zur "Ökologischen Stadt der Zukunft" sei Hamm in der Lage, auf verschiedene Fördermöglichkeiten zurückzugreifen und diverse umwelt- und innovationsorientierte Projekte zu initiieren. Gleichzeitig entwickle sich vor allem in der Verwaltung eine besondere Verpflichtung, dem Anliegen des Umweltschutzes bei allen kommunalen Entscheidungen noch größeren Nachdruck zu verleihen. Dies wirke sich auch positiv auf die Gestaltung der Verkehrspolitik aus. Ebenfalls positiv wurde die Einrichtung einer Leitstelle für das Modellprojekt "Ökologische Stadt der Zukunft" in der Hammer Verwaltung bewertet. Diese Stelle sorge dafür, daß die Idee des Modellprojekts in der Verwaltung sowie in der Bevölkerung angenommen und verarbeitet werde. Mittlerweile werde die Leitstelle vielerseits als ein wichtiges Hilfsmittel angesehen, um die

Sensibilisierung für Umweltbelange in allen politischen Handlungsfeldern zu stärken.

Eine weitere Erfolgsbedingung, die von den Befragten mehrmals genannt wurde, ist die innovative und den Fragen des Umweltschutzes gegenüber offen eingestellte Verwaltung. Diese Offenheit wird neben dem allgemein gestiegenen Umweltbewußtsein, als Folge des zuvor erwähnten Modellprojekts, vor allem auf relativ starke personelle Umstrukturierungen -zum Teil auch in höheren Positionen in der Verwaltung- zurückgeführt. Es bestand bei den Befragten weitgehend Einigkeit darüber, daß vor allem die Verwaltung für die im Verkehrsentwicklungsplan erarbeiteten umweltverträglichen Lösungen sowie für deren Umsetzung verantwortlich sei. Auch von seiten der Hammer Verwaltung wird bestätigt, daß die Verwaltung, hinsichtlich der Umsetzung verkehrspolitischer Ziele, eine Schlüsselrolle spiele. Sie könne alle verkehrsrelevanten Entscheidungen mittels der Erarbeitung von Voruntersuchungen oder Beschlußvorlagen stark beeinflussen. Dadurch sei die Verwaltung oft in der Lage, die Austragung bestimmter verkehrspolitischer Konflikte auf der politischen Ebene zu vermeiden. Die Kommunikation innerhalb der Verwaltung sowie zwischen Politik und Verwaltung wird sowohl von den befragten Politikern als auch von den befragten Verwaltungsvertretern insgesamt als gut eingeschätzt. Eventuelle Reibungsverluste oder Planungsverzögerungen durch Abstimmungsschwierigkeiten in der Verwaltung werden von den Befragten als gering eingestuft.

Handlungsblockaden

Bei der Einschätzung der Faktoren, die die Realisierungschancen umweltorientierter Verkehrspolitik erschweren, erkennt man eine Reihe von Ähnlichkeiten. Als eine wichtige Ursache, für die allgemein ungünstigen Voraussetzungen einer umweltverbundorientierten Verkehrspolitik, sehen alle Interviewpartner die große Flächenausdehnung des Hammer Stadtgebiets. Aufgrund der dispersen Siedlungsstruktur und den relativ großen Distanzen zwischen den einzelnen Stadtteilen und dem Stadtzentrum, werden die Aussichten zur Verbesserung des ÖPNV -bzw. des Radverkehrangebots als schwierig bis sehr ungünstig angesehen. Vor allem von seiten der Autofraktion wird die autoorientierte Siedlungsstruktur als nicht zu ändernde Größe betrachtet, die der Stadt kaum Spielräume lasse, die Verkehrsmittelwahl der Einwohner zugunsten des Umweltverbundes zu beeinflussen. Von der CDU-Fraktion wird die massive Förderung des Bus- und des Radverkehrs bis in die städtischen Außenbereiche als unvernünftig angesehen, da sie einerseits zu teuer sei und andererseits aufgrund der vielfachen Vorteile der Autonutzung nur geringe Ver-lagerungseffekte nach sich ziehe.

Ein zweiter wichtiger Hemmfaktor, der mehrfach in den Gesprächen erwähnt wurde, ist die allgemeine finanzielle Lage der Stadt. Allen Schlüsselpersonen in der Hammer Verkehrspolitik ist klar, daß die formulierten Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbundes nur durch die Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel realisiert werden können. Diese seien aber nur in beschränktem Maße im kommunalen Haushalt verfügbar. Die zur Verfügung stehenden Gelder, einschließlich eventueller Fördergelder aus Bundes- und Landestöpfen, reichten im äußersten Fall zu verein-

zelten Qualitätsverbesserungen oder Netzergänzungen. Eine für die Umorientierung der Verkehrspolitik in Richtung mehr Umweltverträglichkeit unabdingbare Voraussetzung, nämlich die beträchtliche quantitative und qualitative Verbesserung des Umweltverbunds, wird unter gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen als schwer durchsetzbar erachtet. Angesichts der siedlungsstrukturellen Voraussetzungen und der angespannten Haushaltslage ist bei den meisten der befragten Akteure eine gewisse resignierende Grundhaltung zu erkennen, die einer massiven Steigerung des Umweltverbund-Angebots nur geringe Chancen einräumt. Der Vertreter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bezeichnet die ungünstige Ausgangslage zur Verbesserung des Umweltverbundes jedoch als überwindbar, sobald mehr Kräfte in die Öffentlichkeitsarbeit investiert werden. Die CDU-Fraktion hingegen nutzt die "Machtlosigkeit" zur nachhaltigen Stärkung des Umweltverbundes als Rechtfertigung, um bei der Mobilitätssicherung auf den weiteren Ausbau des MIV-Netzes zu setzen. Außerdem wiesen einige Gesprächspartner darauf hin, daß die Finanznot der Kommune allerdings nicht nur die Verwirklichung der Projekte des Umweltverbundes erschwere, sondern auch die des Straßenbaus. Die Planungs- und Bauabsichten der Straßenbauprojekte könnten unter anderem deswegen nicht konkretisiert werden, weil die Finanzierung nicht gesichert sei. Fast alle Gesprächspartner bewerteten den Mangel an Finanzmittel für den Straßenbau als negativ. Lediglich der Vertreter der Grünen verband mit der Finanznot der Kommune auch einen positiven Aspekt. Jede Straße, die aus finanziellen Gründen nicht gebaut werden könne, wirke auf lange Sicht positiv auf die Hammer Verkehrsentwicklung.

Neben den siedlungsstrukturellen und den finanziellen Rahmenbedingungen bestand bei den befragten Akteuren auch hinsichtlich eines weiteren Hemmfaktors eine relativ einheitliche Meinung. Alle Akteure hebten hervor, daß die Hammer Bevölkerung bei städtischen Verkehrsproblemen, im Vergleich zu anderen Problemen Hamms, nicht den größten Handlungsbedarf sehe. Dies läge zunächst an der allgemeinen verkehrlichen Situation Hamms. Im Gegensatz zu vielen anderen Städten, die aufgrund spezifischer geographischer Bedingungen (z.B. Altstadt), unter besonders großem und für die Bevölkerung offensichtlichen verkehrlichen Handlungsdruck stünden, sei dieser akute Handlungsdruck im Verkehrsbereich für den Hammer Bürger nicht erkennbar. Gründe hierfür seien vor allem die, im Vergleich zu anderen Städten, relativ großflächige Innenstadt, die bereits gut ausgebaute Straßeninfrastruktur sowie das ausreichende Parkraumangebot in der Innenstadt. Es seien gegenwärtig vielmehr wirtschaftliche und soziale Fragen, die bei der Bevölkerung auf Interesse stießen und das kommunalpolitische Geschehen Hamms bestimmten. Angesichts der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und der hohen Arbeitslosigkeit erkenne man in der Bevölkerung ein wieder zurückgehendes Umweltbewußtsein. Auch in Hamm spüre man, daß verschiedene umweltorientierte Ziele in der Kommunalpolitik, die auf den ersten Blick dem Wirtschaftsstandort Hamm schaden könnten, nicht mehr in dem Maße wie zuvor von der Bevölkerung getragen würden. So würden alle Maßnahmen, die den Fluß des motorisierten Personen- und Güterverkehrs einschränken könnten, von einem Großteil der Bevölkerung mit großer Skepsis betrachtet. Diese ablehnende Grundhaltung vieler

Hammer Bürger gegenüber Restriktionen für den Autoverkehr werde also vordergründig mit wirtschaftlichen Argumenten begründet.

In diesem Zusammenhang wird in den Gesprächen mehrfach darauf hingewiesen, daß die Fraktion der Autobefürworter in vielen Fragen zur Hammer Verkehrspolitik zwar in der Öffentlichkeit sachlich argumentierten ("ein gut ausgebautes Straßeninfrastrukturnetz ist unabdingbare Voraussetzung für die wirtschaftliche Prosperität des Standorts Hamm"), aber verdeckt verschiedene psychologische Faktoren für die Ablehnung von Maßnahmen zur Einschränkung des MIV viel entscheidender seien. In Hamm werden, nach Ansicht einiger Akteure, die Diskussionen um städtische Verkehrsprobleme oftmals emotional geführt. Dadurch werde die sachgerechte Diskussion in der Öffentlichkeit erheblich erschwert. Als äußerst kontraproduktiv bewerteten einige Befragte die Tatsache, daß verschiedene Vertreter der autoorientierten Fraktion aus Politik und Wirtschaft mehrfach bestimmte verkehrspolitische Probleme dramatisierten und bei der Bevölkerung, hinsichtlich der Konsequenzen der restriktiven Verkehrspolitik, falsche Eindrücke verbreiteten. Der Verkehr sei vor allem vor Wahlen "politisiert" worden, indem verschiedene durch die derzeitige Politik verschärfte Verkehrsprobleme hochgespielt wurden. Als Beispiel könne hier die Parkraumdiskussion in der Innenstadt erwähnt werden. In der Öffentlichkeit sei oftmals der Parkplatzmangel in der Innenstadt angeprangert und die Parkraumpolitik der Koalition als "Parkplatzklau" dargestellt worden. Angesichts der Tatsache, daß Hamm mit 7500 Parkplätzen im Innenstadtbereich über ähnlich viele Parkplätze verfüge wie die Innenstadt Bremens, könne die Hammer Parkraumdiskussion als gutes Beispiel gelten, wie Verkehrsthemen bewußt dramatisch an die Öffentlichkeit gebracht würden. Solche überspitzten Darstellungen von Verkehrsproblemen und Konflikten in der Öffentlichkeit führten möglicherweise zu Mißtrauen gegenüber der derzeitigen Verkehrspolitik und zu einer Stärkung der allgemeinen autoorientierten Grundhaltung vieler Bürger.

Andererseits sind die Interviewpartner davon überzeugt, daß auch die mangelnde Transparenz der derzeitigen Verkehrspolitik dafür verantwortlich gemacht werden könne, daß in der Bevölkerung falsche Eindrücke über die Wirkungen einzelner verkehrspolitischer Maßnahmen entstünden. Den Bürgern fehle es an sachlicher Information, um die Vorteile umweltorientierter Verkehrspolitik im Vergleich zu einer autoorientierten Verkehrspolitik zu erkennen. Wenn ihnen diese Vorteile stärker vor Augen gehalten würden, könne sich auch die Akzeptanz für umweltorientierte Verkehrsmittel und damit auch für die umweltorientierten Maßnahmen des VEP steigern. Bislang stießen viele geplante verkehrspolitische Maßnahmen auf den Widerstand der Bürger, die sich durch die Maßnahme direkt betroffen fühlten. Viele Planungsprozesse würden durch die intensive Bearbeitung der Bedenken und Anregungen aus der Bevölkerung beträchtlich in die Länge gezogen. Die zahlreichen und oftmals kleinteiligen und kleinlichen Widerstände aus der Bevölkerung könnten, nach Ansicht der Befragten, durch eine intensive und frühzeitige Informations- und Beteiligungsarbeit erheblich verringert werden. Somit ergäben sich bessere

Möglichkeiten, einzelne Konflikte in der Bevölkerung von vornherein zu vermeiden.

In Zusammenhang mit den Informationsmängeln der Hammer Bevölkerung und der immer noch schwach ausgeprägten Sensibilisierung für die Verkehrsmittel des Umweltverbunds wird mit Nachdruck auch auf die entscheidende Rolle der lokalen Presse hingewiesen. Durch einseitige Presseberichterstattung könne auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für bestimmte Verkehrsprobleme erheblich eingewirkt werden. Auch in Hamm habe die Presse mit ihrer oft an Autofahrerinteressen orientierten Berichterstattung zur Verschärfung einiger verkehrspolitischer Konflikte beigetragen. Auch die Presse tendiere zuweilen zur Dramatisierung von Problemen, die mit Restriktionsmaßnahmen für den Autoverkehr verbunden sind und könne damit die Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber Strategien der umweltorientierten Verkehrspolitik nachhaltig verschlechtern.

Eine mangelhafte Transparenz wird außerdem bei den Entscheidungswegen in der Verkehrspolitik erkannt. In den Interviews wurde mehrfach darauf hingewiesen, daß innerhalb der Verwaltung und der Politik zahlreiche informelle Entscheidungswege vorhanden seien, die von außen schwer nachvollziehbar sind. Es bleibe somit oft unklar, ob bei den einzelnen Entscheidungsträgern sachliche Gründe oder eventuell parteipolitische oder persönliche Motive als Grundlage für verkehrspolitische Entscheidungen gedient haben. Auch für Hamm wird festgestellt, daß bei verkehrs-politischen Entscheidungen nicht immer objektive, sachgerechte Argumente im Vordergrund stehen, sondern nicht selten parteipolitisches Kalkül. Viele Kommunal-politiker seien oftmals auch deswegen nicht in der Lage, bei der Entscheidung alle Details fachgerecht und objektiv abzuwägen, weil es ihnen an fachlichem know-how fehle oder sie nicht die Zeit hatten, das gesamte für die Entscheidung relevante Hintergrundwissen zu erarbeiten. Demzufolge richteten sich die "Feierabendpolitiker" bei ihren Entscheidungen zumeist nach der allgemeinen "Stimmung" in ihrer Partei. Darüberhinaus ermöglichen die informellen Entscheidungswege in Politik und Verwal-tung, nach Meinung der befragten Akteure, daß aufgrund persönlicher Kontakte zu oder zwischen Vertretern aus Politik und Verwaltung einzelne Entscheidungen zugunsten bestimmter Interessengruppen gefällt würden. Dies wirke vor allem dann hemmend auf die umweltorientierte Verkehrspolitik, wenn Wirtschaftsvertreter verdeckt Einfluß nehmen.

Mit Blick auf die Chancen einer umweltorientierten Verkehrspolitik wurden von den Gesprächspartnern mehrfach die politischen Verhältnisse Hamms als entscheidender Faktor genannt. Die aus den relativ unsicheren Mehrheitsverhältnissen im Hammer Stadtrat resultierende instabile Verkehrspolitik werde die konsequente Fortführung der derzeitigen Verkehrspolitik erheblich erschweren. Als Beispiel für diese relativ unstabile Verkehrspolitik wurde auf die Politik der Bezirksvertretung von Hamm-Mitte hingewiesen, die über eine CDU-Mehrheit verfügt. Sie habe nämlich das Parkraumkonzept Südliche Innenstadt "gekippt", das zuvor vom Stadtrat und der Verwaltung gebilligt wurde.

Abbildung 9 Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden, die in den Gesprächen mehrfach genannt wurden

Einschätzung der Erfolgsbedingungen	• Projekt: "Ökologische Stadt der Zukunft" • Innovative Verwaltung und den Fragen des Umweltschutzes gegenüber offen eingestellte Verwaltung • Allgemein gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung

Einschätzung der Handlungsblockaden	• Disperse Siedlungsstruktur der Stadt Hamm • Finanzschwäche der Stadt • Mangelhafte Transparenz bei den verkehrspolitischen Entscheidungswegen (indirekte Einflußnahme auf Entscheidungen durch verschiedene autoorientierte Akteure) • Dramatisierung und Politisierung von Verkehrsproblemen (durch autoorientierte Akteure oder durch die lokale Presse) • Unsichere Mehrheitsverhältnisse im Hammer Stadtrat • Geringe Sensibilisierung der Akteure für Verkehrsprobleme, da kein akuter Handlungsdruck im Verkehrsbereich • Informationsdefizite in der Bevölkerung, hinsichtlich der Vorteile umweltorientierter Verkehrspolitik • unzureichende Öffentlichkeitsbeteiligung bei verkehrspolitischen Entscheidungen • Sektorale Sicht der an Verkehrsplanung beteiligten Ämter kann zu Abstimmungsschwierigkeiten und zu Reibungsverlusten führen • Begrenztes Zeitbudget der Planer für planende und innovatorische Tätigkeiten

Quelle: eigene Darstellung

Schließlich wurden von den zwei interviewten Akteuren aus der Verwaltung einige Hemmfaktoren erwähnt, die sich auf die innere Struktur und Aufgabenverteilung der Verwaltung beziehen. Als nachteilhaft wird die sektorale Sicht der an der Verkehrspolitik und -planung beteiligten Ämter gesehen, da sie zu Reibungsverlusten führen könne. Für die Vorbereitung und Durchführung einzelner verkehrspolitischer Maßnahmen seien zumeist drei verschiedene Ämter verantwortlich. Während für Fragen der allgemeinen Verkehrsplanung das Planungsamt und für verkehrstechnische Fragen das Tiefbauamt zuständig sei, sei zudem zur Klärung verkehrs- und ordnungsrechtlicher Fragen das Straßenverkehrsamt zu beteiligen. Die Berücksichtigung sämtlicher Bedenken und Anregungen aus den verschiedenen Ämtern führe dazu, daß Planungsprozesse für einzelne Maßnahmen häufig in die Länge gezogen würden. Um diesen Reibungsverlusten entgegenzuwirken, sei bereits vor einiger Zeit eine Projektgruppe eingerichtet worden, an der Vertreter der drei zuvor erwähnten Ämter beteiligt seien. Mit Hilfe dieser Projektgruppe, die sich unter Federführung des Planungsamtes etwa einmal monatlich trifft, erhoffe man sich, eventuelle Konflikte zwischen den Ämtern möglichst frühzeitig zu beseitigen.

Als eine weitere Rahmenbedingung, die sich ungünstig auf das Innovationspotential einer planenden Verwaltung auswirken kann, wird das heutige Tätigkeitsfeld der Planer bezeichnet. In Hamm würde es mittlerweile als bedenklich angesehen, daß den

Verkehrsplanern für planende und innovatorische Tätigkeiten häufig zu wenig Zeit bleibe. Bis zu 50% der Arbeitszeit der Verkehrsplaner würde mittlerweile für die Beantwortung von Bedenken und Anregungen sowohl aus der Politik als auch aus der Bevölkerung verwendet.

4.4 Beispielstadt Besançon/Frankreich

4.4.1 Rahmenbedingungen einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene in Frankreich

Ähnlich wie in Deutschland oder anderen europäischen Ländern vollzog sich auch in Frankreich eine ungehinderte Entwicklung hin zur Autogesellschaft. Im Vergleich zu 1982, wo 74% aller Ortsveränderungen der Franzosen (unter 80km) mit dem Auto zurückgelegt wurden, liegt dieser Anteil 1994 bei bereits 82% (vgl. LE MONDE 22.12.95). Verbunden mit diesem Anstieg am Autoverkehr sehen sich auch viele französische Städte in zunehmendem Maße verkehrlichen Problemen ausgesetzt. Sich häufende Belästigungen durch Verkehrsstaus, Luft- und Lärmemissionen haben den öffentlichen Handlungsdruck enorm anwachsen lassen. So erkennt man in Frankreich bereits seit vielen Jahren eine steigende Sensibilisierung in der Gesellschaft für Verkehrsprobleme besonders in größeren Städten.

Bereits seit Anfang der 70er Jahre wurde vielen französischen Städten bewußt, daß dem massiv ansteigenden motorisierten Individualverkehr und dem Niedergang des ÖPNV entgegengewirkt werden müsse. Demnach setzte sich zu dieser Zeit in Frankreichs Städten oftmals die Überzeugung durch, den städtischen Verkehrsproblemen durch neue ÖPNV-Systeme zu begegnen (vgl. SIVADIÈRE, S.12ff). Heute lassen sich mittlerweile zahlreiche französische Städte nennen, in denen moderne ÖPNV-Systeme realisiert wurden. Die große Anzahl von Städten in Frankreich mit neuen hochmodernen ÖPNV-Systemen (VAL, TVR[6]) erweckt den Eindruck, daß man in Frankreich bis heute oftmals versucht, die städtischen Verkehrsprobleme anhand neuester technischer Entwicklungen zu lösen.

Trotz der beträchtlichen Investitionen zur Förderung des ÖPNV-Angebots muß man auch in Frankreich feststellen, daß die durchschnittliche Nutzungshäufigkeit der öffentlichen Nahverkehrsmittel stagniert. Nahm die durchschnittliche Benutzungszahl des ÖPNV pro Einwohner und Jahr bis Ende der 80er Jahre noch leicht zu (1985: 100 Benutzungen, 1989: 109 Benutzungen), bewegte sich die Nutzungshäufigkeit bis 1994 auf gleichem Niveau (vgl. LE MONDE 28.3.1995). Diese Benutzungszahlen sind ein wichtiges Indiz dafür, daß auch französische Städte zumeist nicht in der Lage sind, mit ihrer bisher praktizierten Verkehrspolitik den motorisierten Individualverkehr nachhaltig

[6] VAL: Véhicule Automatique Leger (eine vollautomatische, auf Gummirädern rollende U-Bahn) TVR: Transport sur Voie Réservé (eine Straßenbahn auf Gummirädern). Als Beispiele für die Einführung eines neuen ÖPNV-Systems können gelten: Lille, Lyon, Saint Etienne, Straßbourg, Grenoble, Toulouse, Bordeaux, etc...Quelle: Krull-Lamothe: Frankreichs Provinzstädte wetteifern um einen attraktiven ÖPNV. In: Internationales Verkehrswesen (47) 1995, S.485

zurückzudrängen. Dafür sind allerdings nicht nur die Kommunen selbst verantwortlich, sondern auch zu großen Teilen die verkehrspolitischen Weichenstellungen auf nationaler Ebene. Zwar sind auch die staatlichen Förderungen für den ÖPNV angestiegen, doch relativieren sich diese Fördersummen im Verhältnis zu den Investitionen für den Straßenbau. So erhöhte der Staat beispielsweise die Fördersumme für den Schienenverkehr in der Pariser Region von 5 auf 7 Milliarden Francs, die Investitionen für die Straßeninfrastruktur in diesem Raum hingegen wurden verdoppelt (vgl. SIVADIÈRE, S.15).

Es ist zu vermuten, daß die Gründe für die unaufhaltsame Zunahme des städtischen Verkehrs und seiner Probleme in Frankreich ähnlicher Natur sind wie in deutschen Städten. So findet man beispielsweise auch in Frankreich eine starke Tendenz zur Suburbanisierung oder eine ähnlich starke Autolobby wie in Deutschland. Bestimmte gesellschaftliche oder wirtschaftliche Entwicklungen[7] können sicherlich unabhängig von nationalen Besonderheiten generell dazu beitragen, den Weg in die Autogesellschaft zu erklären. Dennoch gibt es in Frankreich sicherlich eine Reihe von gesellschaftlichen, rechtlichen oder politischen Besonderheiten, die im Vergleich zu Deutschland zum Teil stark abweichende (und damit schwer vergleichbare) Voraussetzungen zur Verwirklichung einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene zur Folge haben. Auf einige Frankreich-spezifische Rahmen-bedingungen soll hier eingegangen werden.

4.4.1.1 Das allgemeine Umweltbewußtsein in Frankreich

Daß der Umweltschutz bei vielen politischen Entscheidungen von der kommunalen bis zur staatlichen Ebene in Frankreich (noch) nicht in dem Maße beachtet wird wie in Deutschland, wird oftmals auf das allgemein geringere Umweltbewußtsein in der Bevölkerung sowie bei den Behörden und in der Wirtschaft in Frankreich zurückgeführt (vgl. WOEHRLING 1992, S.884). Dieser Unterschied in der Sensibilisierung der Bevölkerung für Umweltbelange läßt sich zunächst sicherlich darauf zurückführen, daß sich die Franzosen generell weitaus weniger gravierenden Umweltproblemen ausgesetzt sehen als die Deutschen, was auch nicht verwundert bei einer nur halb so großen Bevölkerungsdichte wie in der Bundesrepublik. In Frankreich gibt es häufig noch räumliche Ausweichmöglichkeiten, um Konflikten z.B. bei der Standortsuche für eine Abfalldeponie oder bei der Planung einer Bahntrasse aus dem Weg zu gehen. Folglich geraten Umweltprobleme bei den Franzosen wesentlich seltener ins Bewußtsein, da ihre negativen Auswirkungen für den einzelnen oftmals kaum spürbar sind. Das Waldsterben war z. B. in Deutschland eines der entscheidenden Umweltprobleme, welches zur relativ schnellen Verbreitung der ökologischen Bewegung Anfang der 80er Jahre geführt hat. Französische Wälder hingegen waren nicht so stark vom Waldsterben bedroht wie in Deutschland, da man in Frankreich aufgrund der großen Bedeutung der Kernenergie zunehmend auf Kohlenfeuerungsanlagen verzichten

[7] siehe dazu: Erläuterungen in Kapitel 5.1: Externe Rahmenbedingungen

konnte. In Frankreich gibt es nicht weniger Umweltverschmutzung als in Deutschland, doch sind die Umweltprobleme für den einzelnen Bürger weniger offensichtlich.

Gleichwohl kann angesichts der sich auch in Frankreich zuspitzenden Umweltprobleme (Abfallproblematik, verbaute Küsten, Luftverschmutzung in städtischen Räumen, Konsequenzen der Kernenergiewirtschaft) das mangelnde Umweltbewußt-sein der Franzosen nicht ausschließlich durch die allgemein mangelnde Transparenz von Umweltproblemen erklärt werden. WOEHRLING sieht zudem auch in der kulturellen Einstellung der französischen Bevölkerung sowie der politischen Entscheidungsträger einen wichtigen Erklärungsansatz für das allgemein schwach ausgeprägte Bewußtsein für Umweltprobleme. *"Es gibt eine besondere Beziehung der Deutschen zur Natur, die man in Frankreich so nicht findet. Sowohl eine deutsche Romantik als auch der deutsche Spiritualismus sind gute Grundlagen für ein Interesse für die Umwelt. Dagegen ist der französische Geist abstrakt, von der Überlegenheit der menschlichen Intelligenz überzeugt...Sinnbild für die französische Gesellschaft ist der Ingenieur, der die Materie zu meistern weiß."* (vgl. WOEHRLING 1992, S.885). Diese technokratischen und rationellen Denkweisen, die die Bedürfnisse der Umwelt oftmals in den Hintergrund drängen, prägen das Handeln vieler politisch Verantwortlicher in Frankreich.

Außerdem erkennt man bei dem Verhältnis der französischen Bevölkerung gegenüber der öffentlichen Hand eine ablehnende Haltung, hinsichtlich der Übernahme einer persönlichen Verantwortung für gesellschaftliche Probleme. Die Notwendigkeit einer veränderten Verhaltensweise eines jeden Bürgers zur Verbesserung bestimmter gesellschaftlicher Mißstände wird oftmals nicht gesehen. Aufgrund der großen Machtfülle des Zentralstaats verlangt die französische Bevölkerung von ihrem Staat auch die Lösung gesellschaftlicher Probleme. Dies mag ein Grund dafür sein, daß Bürgerinitiativen in Frankreich, die sich für ökologische Belange einsetzen, wesentlich seltener zu finden sind als in Deutschland und daß Begriffe wie Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung in Frankreich bei weitem nicht die Bedeutung einnehmen.

4.4.1.2 Umsetzung der Rechtsvorschriften im Umweltbereich

Die durch die Dezentralisierungsgesetze Anfang der 80er Jahre verstärkte Verteilung der Kompetenzen auf die unterschiedlichen lokalen Gebietskörperschaften führte zu einer steigenden Unübersichtlichkeit der zahlreichen Rechtsvorschriften, vor allem im Bereich Raumordnung, Städtebau und Umweltschutz. Als Konsequenz aus der Artikulationsvielfalt der unterschiedlichen Verwaltungsebenen ergab sich eine komplexe, teilweise widersprechende Rechtssetzung, die eine wirksame Kontrolle bei der Realisierung von raumordnungs- oder umweltrelevanten Projekten deutlich erschwerte. *"Mehrere offizielle Berichte kritisieren folgende Dysfunktionalitäten: wechselnde, nicht zusammenpassende und teilweise sogar widersprüchliche Rechtsvorschriften, Langsamkeit und die ausbleibende Umsetzung von Gerichtsentscheidungen, Rechtssetzungen von variabler Geometrie und verschwommenen Grenzen, unerlaubte und beeinträchtigende Bebauung, Flächennutzungspläne, die so*

weich sind, daß sie jedem beliebigen Druck nachgeben." (BECQUART-LECLERCQ 1994, S.207). Bei vielen aus raumordnerischer und umweltbezogener Sicht fragwürdigen Projekten, wie Golfplätzen, Immobilienprojekten oder zahlreichen Straßenbauprojekten, die von den lokalen Gebietskörperschaften gefordert wurden, versagte die staatliche Kontrolle. Wegen der allgemein langsamen Gerichtsbarkeit wurden viele dieser Projekte erst realisiert und dann für illegal erklärt. Es hat den Anschein, daß die Umsetzung bestimmter Bauvorhaben oder größerer Infrastrukturprojekte in Frankreich viel mehr als in Deutschland von politisch einflußreichen Kräften beeinflußt und umweltrelevante Rechtssetzungen umgangen werden können. Solange weiterhin Bewilligungen für verkehrsaufwendige Projekte relativ leicht ausgesprochen werden, sind die Voraussetzungen, auf kommunaler Ebene auf eine umweltorientierte Verkehrsentwicklung einzuwirken, als ungünstig einzuschätzen.

4.4.1.3 Sensibilisierung für städtische Verkehrsprobleme

Die relativ geringe Bevölkerungsdichte Frankreichs trug dazu bei, daß verkehrspolitisch der Ausbau der MIV-Infrastruktur noch viel weniger in Zweifel gezogen werde als in anderen dichter besiedelten Ländern. Bis heute zeigt der regionale und überregionale Autoverkehr bei weitem nicht die Problemintensität wie z.B. in Ländern wie Deutschland, der Schweiz oder den Niederlanden. Während sich in diesen Ländern die Negativfolgen der Autoverkehrs aufgrund der enormen Verkehrsdichte nicht auf bestimmte Regionen beschränken, konzentrieren sich die autobedingten Verkehrsprobleme in Frankreich häufig auf die großen Agglomerationsräume oder auf die Innenstadtbereiche mittelgroßer und kleinerer Städte. Demnach werden in Frankreich Verkehrsprobleme vorrangig in städtischen Räumen wahrgenommen. Einer Umfrage des französischen Umweltministeriums zufolge empfinden die Franzosen die Luftverschmutzung in den Ballungsgebieten als eines der wichtigsten Umweltthemen (vgl. LE FIGARO 19.12.95). Gleichwohl kam man in der gleichen Umfrage zu dem Ergebnis, daß die Mehrheit der Franzosen Maßnahmen, wie die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren in Innenstädten oder die Verschärfung der Abgaskontrollen, ablehnend gegenübersteht. Zwar stößt man auch in Deutschland auf ablehnende Reaktionen bei der Umsetzung neuer Restriktionsmaßnahmen für den MIV, doch scheint die Einsicht für den Sinn dieser Maßnahmen bei den französischen Autofahrern noch wesentlich geringer zu sein. Auch bei der Ansicht von Verkehrsprogrammen französischer Städte gewinnt man den Eindruck, daß man trotz zunehmender städtischer Verkehrsprobleme beabsichtigt, den Autoverkehr nur punktuell zurückzudrängen.

Die Verkehrspolitik französischer Kommunen ist in ihrer Zielsetzung vorrangig durch den Ausbau des ÖPNV-Angebots geprägt. Den hierzu in vielen Städten realisierten Prestigeprojekten fehlt es jedoch oftmals an wirklicher Durchschlagskraft, um das Verkehrsverhalten der städtischen Bevölkerung zu verändern. Planungen für den MIV beziehen sich zumeist auf Maßnahmen zur möglichst intelligenten Umleitung des Verkehrs. Bei der Rechtfertigung verschiedener Maßnahmen im Verkehrsbereich

nehmen die Argumente, wie Verbesserung des Verkehrsflusses und der Erreichbarkeit bzw. Erhöhung der städtischen Lebensqualität, die größte Bedeutung ein. Umweltbezogene Argumentationen für neue verkehrspolitische Maßnahmen hingegen scheinen in Frankreichs Städten nur eine Randbedeutung zu haben. Seit Mitte/Ende der 80er Jahre glaubt man sogar, in vielen französischen Städten erneut verkehrspolitische Rückschritte erkennen zu können, indem bereits erreichte Ziele zugunsten des Umweltverbundes oder zur Einschränkung des Autoverkehrs langsam wieder zurückgenommen werden (vgl. SIVARDÈRE, S.12).

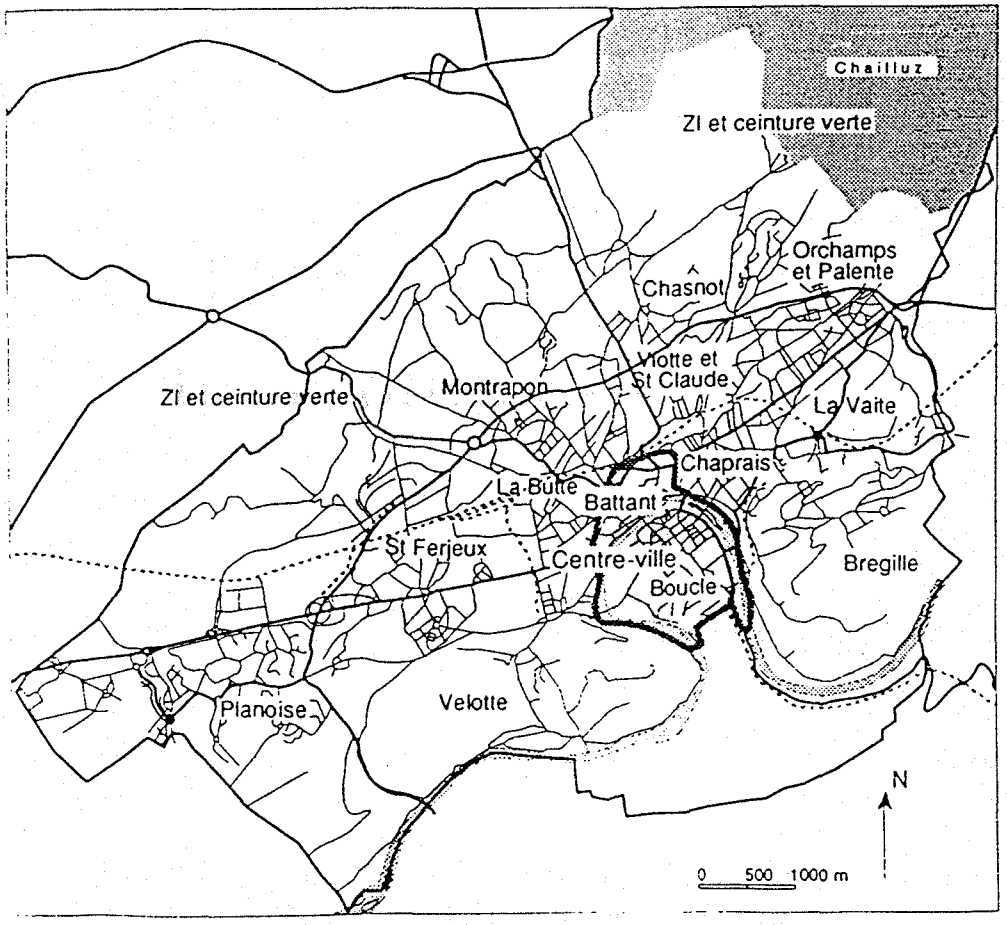
4.4.1.4 Die organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen kommunaler Verkehrspolitik

Unterschiede hinsichtlich der organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen kommunaler Verkehrspolitik in Frankreich und Deutschland ergeben sich insbesondere im Bereich des ÖPNV. Als wichtiges Kennzeichen französischer ÖPNV-Politik wird häufig die freie Verwaltung des ÖPNV durch die kommunalen Gebietskörperschaften genannt (vgl. KRULL-LAMOTHE 1995, S. 482). Das im Rahmen der Dezentralisierungsgesetze von 1982 verabschiedete Mantelgesetz zum Binnenverkehr (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs - Loi LOTI) führte zu der kompletten Übertragung der Zuständigkeiten für die Verwaltung und Einrichtung von ÖPNV-Infrastrukturen auf die kommunalen Gebietskörperschaften. Gemäß dem Gesetz LOTI haben die kommunalen Gebietskörperschaften als Aufgabenträger des ÖPNV nunmehr die Kompetenz, ihre ÖPNV-Politik nach eigenständigen Vorstellungen zu organisieren und durchzuführen. Zudem wird ihnen eine gewisse Handlungsfreiheit bei der Tarifgestaltung sowie bei der Finanzierung des ÖPNV eingeräumt (vgl.: Loi No 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs). Die Verantwortung zur Durchführung der Verkehrsleistungen wird in Frankreich in den meisten Fällen vom Aufgabenträger auf private Verkehrsunternehmen übertragen (vgl. KRULL-LAMOTHE 1995, S.482). Dagegen bleiben die Infrastruktur und der Fuhrpark meistens im Besitz des Aufgabenträgers. Investitionsrisiken für den Auftragnehmer können somit vermieden werden. Die Regionalisierung des ÖPNV setzt in Deutschland hingegen erst um 15 Jahre später ein. Zudem beschränkt sich das deutsche Regionalisierungsgesetz in erster Linie auf allgemeine Aussagen zum ÖPNV sowie auf Fragen des Finanztransfers vom Bund auf die Länder. Neuregelungen zur Stärkung der Kompetenzen der Kommunen für den ÖPNV bleiben bescheiden. *"Dagegen besitzt Frankreich ein umfassendes Verkehrsgesetz, welches die allgemeinen Rahmenbedingungen aller Verkehrsarten und die Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen öffentlichen und privaten Beteiligten regelt. Der Gestaltungsspielraum der kommunalen Gebietskörperschaften ist damit in Frankreich sehr viel höher"* (vgl. KLEIN 1996, S.56).

Auch in finanzieller Hinsicht hat es den Anschein, daß sich für die französischen Kommunen größere Gestaltungsspielräume darstellen als für die deutschen Kommunen, da sie über ein eigenständiges Finanzierungsinstrument verfügen. Als Konsequenz aus der Stärkung der Kompetenzen der kommunalen Gebietskörper-

schaften im Bereich des ÖPNV, wurde in den 70er Jahren der Versement Transport[8] eingeführt, eine Abgabe der lokalen Unternehmen zur Finanzierung der Investitionen in den ÖPNV (vgl. KLEIN 1996). Diese Abgabe gilt heute als wichtigste Finanzquelle des ÖPNV. So werden 40% aller Betriebs- und Investitionskosten des ÖPNV in Frankreich durch diese Abgabe finanziert (vgl. KLEIN 1996, S.55). Die Einführung des Versement Transport führte nicht nur dazu, daß die Kommunen ihr gewünschtes ÖPNV-Angebot besser gestalten und finanzieren konnten, sondern zwang die Kommunen auch zur Erarbeitung konkreter Planvorstellungen für die Ausgestaltung des ÖPNV-Angebots. Schließlich forderten die Bevölkerung sowie die Unternehmen eine Überprüfbarkeit des Verbleibs der Gelder. Als vorteilhaft galt zudem, daß mit dieser Abgabe nicht selten die interkommunale Zusammenarbeit verbessert werden konnte, denn nur ab einer bestimmten Einwohnerzahl konnte die Abgabe erhoben werden (vgl. KLEIN 1996, S.56). Andererseits ist auch darauf hinzuweisen, daß diese Abgabe besonders wohlhabendere Kommunen (die Höhe der Abgabe orientiert sich nämlich an der Wirtschaftsstärke und nicht an den Kosten des Systems) dazu veranlaßt, in überdimensionierte oder unangemessene ÖPNV-Systeme zu investieren.

Abbildung 10 Die Stadt Besançon



[8] Versement Transport: Der VT darf von Kommunen oder Kommunalverbänden erhoben werden, die Aufgabenträger des ÖPNV sind, einen ÖPNV-Einzugsbereich für ihr Gebiet definiert haben und aufgrund ihrer Einwohnerzahl dazu berechtigt sind. Abgabepflichtig sind alle privaten und öffentlichen Unternehmen mit mehr als neun Beschäftigten, die innerhalb eines definierten ÖPNV-Gebietes eines Aufgabenträgers ansässig sind.

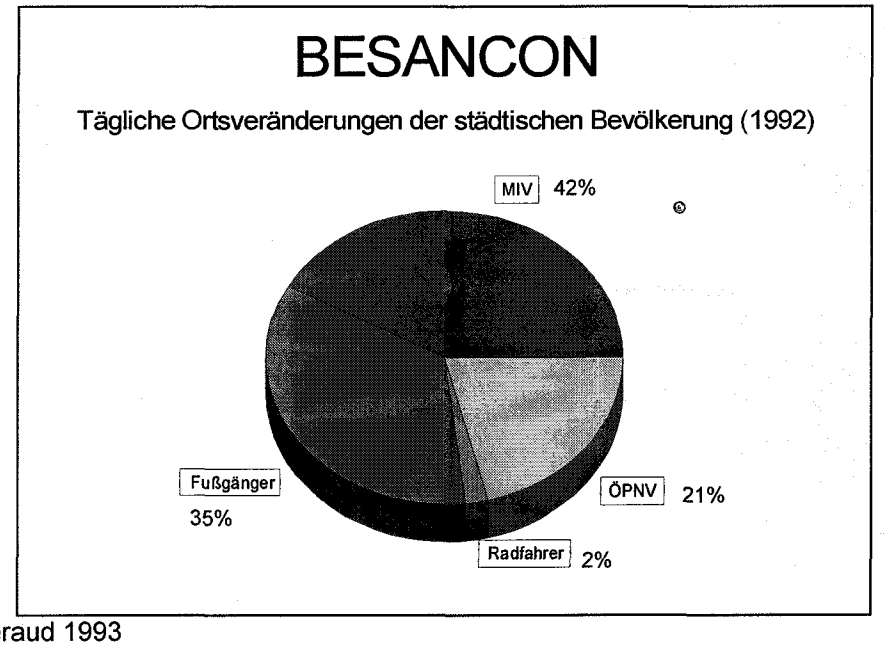
Als neue rechtliche Rahmenbedingung, die die Aussichten für umweltverträglichere Verkehrspolitik in den französischen Kommunen auf lange Sicht wesentlich verbessern kann, ist auf das neue Gesetz vom 30.12.1996 zur Verbesserung der Luftqualität hinzuweisen. Dieses Gesetz verpflichtet alle Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern zur Erstellung eines städtischen Verkehrsplans bis Ende 1998 (Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, Artikel 14). In diesem Plan sind von jeder Stadt konkrete Ziele und Maßnahmen zur Verringerung des Autoverkehrs und zur Förderung des Umwel tverbundes zu erarbeiten. Zwar sind die Auswirkungen dieser Neuregelung noch nicht abzuschätzen, doch kann in Zukunft von einer verstärkten Thematisierung verkehrsbedingter Umweltprobleme in französischen Städten ausgegangen werden.

4.4.2 Rahmendaten zur Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur

Besançon gehört zum Département Doubs und ist Hauptstadt der Region Franche-Comté. Die Stadt zählt 120.000 Einwohner und erstreckt sich über eine Fläche von ca. 45 km². Ihr außerordentlich großer Anteil an bewaldeter Fläche (fast 50% des Stadtgebietes) hat der Stadt Besançon zu ihrem Ruf als "grünste Stadt" Frankreichs verholfen. Besançon stellt keine Agglomeration im klassischen Sinne dar. Eine urbane Kontinuität zu den Nachbargemeinden existiert nicht.

Der Großraum Besançon zeichnet sich vielmehr durch eine Reihe von kleinen isoliert liegenden Orten aus. In einem Umkreis von 20 km um die Stadt Besançon gruppieren sich 55 Kommunen mit einer Gesamteinwohnerzahl von ca. 55.000 (vgl. MAGNIN 1995). Daraus resultiert die große Bedeutung Besançons als Anziehungspunkt für das Umland. Dies gilt insbesondere für die Beschäftigung. 56% der Beschäftigten aus den umliegenden Kommunen arbeiten in Besançon. Das heißt, daß ungefähr 15.000 Arbeitsstellen oder 22% des Arbeitsplatzangebots der Stadt Besançon von Beschäftigten aus den umliegenden Kommunen besetzt werden (vgl. HÉRAUD 1993, S.4). Aus dieser hohen Attraktivität Besançons resultieren enorme verkehrliche Wirkungen, denn um die 95% dieser Beschäftigten aus dem Umland fahren täglich mit dem Auto zur Arbeit. Auch hinsichtlich der gesamtstädtischen Aufteilung der Verkehrsmittel am Verkehrsaufkommen (Modal-Split) ist eine große Bedeutung des Autoverkehrs zu verzeichnen (42%). Der Modal-Split des ÖPNV liegt bei 21% und der des Radverkehrs bei lediglich 2%.

Abbildung 11 Modal-split der Stadt Besançon (Ortsveränderungen der städtischen Bevölkerung nach Verkehrsmitteln)



Quelle: Héraud 1993

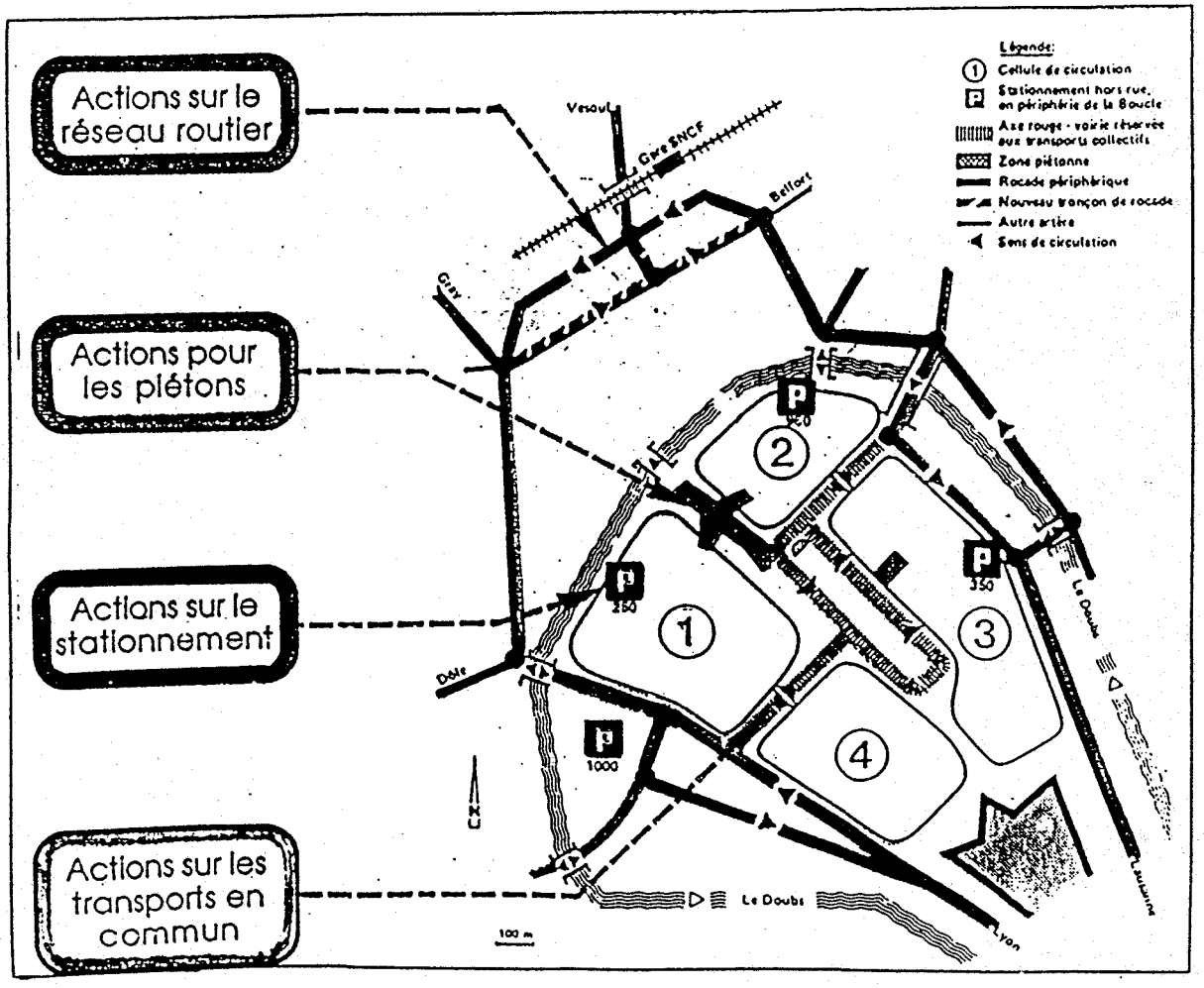
Aufgrund der besonderen geographischen Situation hat sich die Stadt in Form eines Halbkreises in Richtung Nordosten und Westen entwickelt. Eine weitere Ausdehnung der Stadt in südliche Richtung war nicht möglich. Ebenso beschränken sich die Verbindungen zwischen der Stadt und den Nachbarorten auf wenige Strecken. Auch das Stadtzentrum mit einer Fläche von ca. 1 km² ist nur beschränkt zugänglich. Von drei Seiten wird das Stadtzentrum durch den Fluß Doubs umgeben, während sie im Süden an die auf 100m Höhe liegende Zitadelle grenzt. Allein im Stadtzentrum konzentrieren sich 29% der Arbeitsplätze (16.000 Beschäftigte) sowie ungefähr 1/3 aller schulischen und universitären Einrichtungen Besançons (vgl. HÉRAUD 1993).

4.4.3 Entwicklung der verkehrspolitischen Ziele

Verkehrsplan von 1974 (plan de déplacement)

Bereits Anfang der 70er Jahre sah sich die Stadt Besançon beträchtlichen städtischen Verkehrsproblemen gegenüber. Den teilweise akuten Verkehrsproblemen, wie Verkehrsstauungen, Durchgangsverkehr im Innenstadtbereich sowie Lärm -und Luftbelastungen, sollte mit Hilfe umfassender verkehrspolitischer Planungen begegnet werden. Das Ergebnis dieser Planungen war der Verkehrsplan von 1974, der zu einer entscheidenden Weichenstellung für die städtische Verkehrsentwicklung in Besançon geführt hat. Dieser Plan setzte sich aus vier Handlungsfeldern zusammen (vgl. BLANC, CAUCHETEUX 1995, S.4)

Abbildung 12 Innenstadt Besançon: Die vier wichtigsten Handlungsfelder der Verkehrspolitik von 1974



1) Aktionen im Straßenverkehrsnetz:

- Errichtung einer städtischen Umgehungsstraße, die den Durchgangsverkehr aufnehmen und eine bessere Verkehrsführung des Autoverkehrs in Richtung Stadtzentrum gewährleisten soll.
- Errichtung eines Systems von "Verkehrszellen", um den Durchgangsverkehr im Stadtzentrum einzuschränken
- Reservierung einiger Straßen in der Innenstadt für den Busverkehr

2) Aktionen im Bereich ÖPNV:

- Komplette Neustrukturierung des Busnetzes. Alle Linien werden auf das Stadtzentrum ausgerichtet.
- Verdoppelung des ÖPNV-Angebots. Erneuerung des Fahrzeugbestandes und Verbesserung des Komforts.

3) Aktionen im Bereich Parken:

- Bereitstellung von ungefähr 2.500 Parkplätzen in Innenstadtnähe (max. Entfernung: 300m)

- Einführung von 3 bewirtschafteten Parkzonen in der Innenstadt. Je nach Zone wird die Parkdauer auf 4 Stunden, 2 Stunden oder 45 Minuten beschränkt.

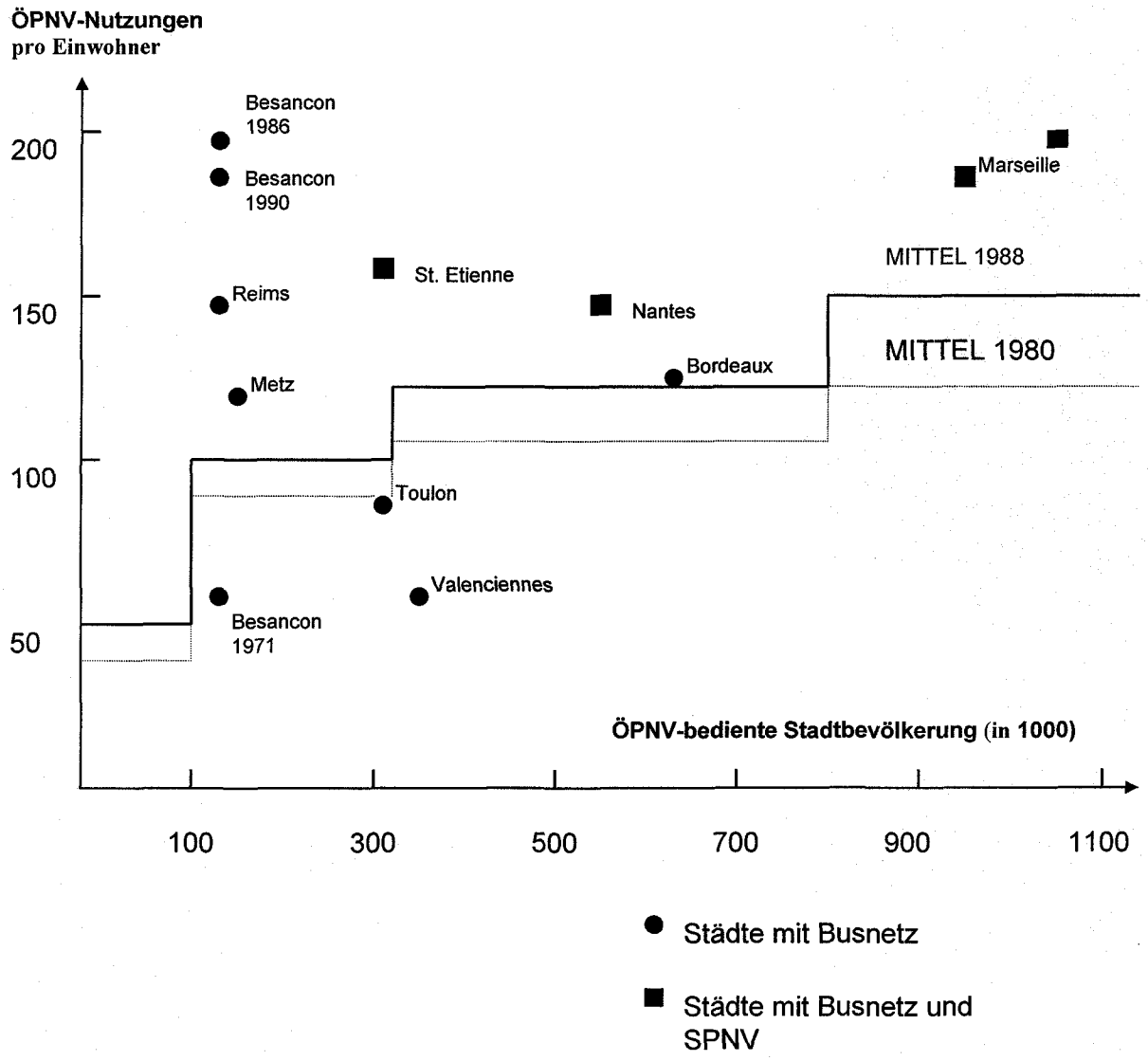
4) Aktionen zugunsten des Fußgängerverkehrs:
- Schaffung von ca. 8.000m² Fußgängerzonen in der Innenstadt

Die Ergebnisse dieser für die 70er Jahre sehr innovativen Verkehrspolitik wurden in verschiedener Hinsicht als sehr erfolgreich bewertet. Dem Plan werden vielfach noch positive Wirkungen nachgesagt, die bis heute die städtische Verkehrsentwicklung prägen. So ist die frühe Errichtung der Fußgängerzonen von allen Betroffenen positiv aufgenommen worden, da sie nachhaltig zur Verbesserung der Lebensqualität in der Innenstadt beigetragen hat. Besançon war die erste Stadt in Frankreich, die im Innenstadtbereich "Verkehrszellen" eingerichtet hat (vgl. RÉAU 1992, S.40ff.). Damit wurde das Durchqueren der Innenstadt mit dem Auto erheblich erschwert. Ein anderes Beispiel ist die städtische Umgehungsstraße, die nach ihrer Fertigstellung den Durchgangsverkehr durch die Innenstadt halbiert hat. Insbesondere gelten die positiven Erfahrungen jedoch für den Busverkehr, dessen Angebot sich seit dem Verkehrsplan von 1974 verdoppelt hat. Vor allem durch die Verdichtung des Busnetzes und die bessere Erschließung der Innenstadt durch den Busverkehr konnte sich die Benutzung des Busverkehrs innerhalb von 15 Jahren fast um das Dreifache erhöhen. Heute fährt in Besançon jeder Stadtbewohner durchschnittlich 171 mal im Jahr mit dem ÖPNV. Hinsichtlich der Ortsveränderungen mit dem ÖPNV pro Person pro Jahr nimmt Besançon mit diesem Wert den ersten Rang unter Frankreichs Städten ein (vgl. HÉRAUD 1993, S. 6). Die Initiative der massiven Förderung des ÖPNV-Angebots schon seit den 70er Jahren hat Besançon den Ruf einer "verkehrspolitischen Modellstadt" eingebracht.

"Jahrzehnt des Wachstums" (décennie de la croissance)

Der Zeitraum zwischen 1976 und 1986 (décennie de la croissance) war durch einen erheblichen Verkehrszuwachs gekennzeichnet, der nicht nur auf den Anstieg des Busverkehrs zurückzuführen ist, sondern auch auf die Zunahme des Autoverkehrs. Die kontinuierliche Zunahme des Autoverkehrs von 33.000 Autos im Jahre 1973 auf 50.000 im Jahre 1990 (3% jährlich) war Hauptgrund dafür, daß die positive Entwicklung des ÖPNV nur bis Mitte der 80er Jahre angehalten hat.

Abbildung 13 ÖPNV-Nutzung französischer Städte)



Quelle: eigene Darstellung, nach Héraud

"Phase der Stagnation" (phase d´essoufflement)

Der Zeitraum von Mitte der 80er Jahre bis Anfang der 90er wurde als Phase der Stagnation (phase d´essoufflement) bezeichnet, da die positiven Wirkungen der innovativen Verkehrspolitik auf den ÖPNV rückläufig waren. Von 1986 ist die Durchschnittsgeschwindigkeit des Busverkehrs ebenso wie die ÖPNV-Nutzung zurückgegangen. Ende der 80er Jahre wurden in Besançon zwar wesentlich mehr Busse eingesetzt als zehn Jahre zuvor, doch die Fahrleistungen im Busnetz haben sich in diesem Zeitraum nur geringfügig verbessert (vgl. HÉRAUD 1993, S.6). Aufgrund der verminderten Durchschnittsgeschwindigkeit des Busverkehrs haben sich also die Kosten des ÖPNV-Angebots bei ungefähr gleicher Leistung erheblich erhöht. Der jährliche Produktivitätsverlust wird auf 5 Mio FF geschätzt. Zusätzliche finanzielle Mittel zur Erneuerung bzw. Verbesserung des ÖPNV -Angebotes wurden in dieser Periode

von der Stadt nicht bereitgestellt, so daß eine weitere Verschlechterung des ÖPNV befürchtet werden mußte. Parallel zu den rückläufigen Tendenzen beim ÖPNV wurden die Anzeichen der Überlastung durch den Autoverkehr vor allem im Bereich des Stadtzentrums immer deutlicher. Trotz der stark eingeschränkten Zugänglichkeit des Stadtzentrums ist der Autoverkehr in diesem Bereich weiterhin stark angewachsen. Weitere Überlastungserscheinungen haben sich auf der städtischen Umgehungsstraße ergeben.

"Ibis"

Als Reaktion auf die besorgniserregenden Entwicklungen sowohl im ÖPNV als auch im Autoverkehr kam es von Beginn der 90er Jahre an zu neuen Impulsen in der städtischen Verkehrspolitik. Als erste nennenswerte Aktion ist hier auf das Projekt "Ibis" hinzuweisen, das Anfang der 90er Jahre von der CTB[9] in Zusammenarbeit mit einer regionalen Energie - und Umweltagentur (AFME) initiiert wurde (vgl. VIENNET 1991). Das Projekt "Ibis" hatte zum Ziel, die Bevölkerung sowie verantwortliche Akteure aus Politik und Verwaltung auf die Negativeffekte der städtischen Verkehrssituation sowie auf Lösungsmöglichkeiten aufmerksam zu machen. Im Mittelpunkt dieses Projekts standen zahlreiche Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit. In einem ersten Schritt versuchte man, in der Bevölkerung das Bewußtsein für die Zusammenhänge zwischen Verkehr, Umweltverschmutzung und Energieverbrauch zu schärfen. Darüber hinaus sollten die Menschen für die Vorteile des ÖPNV sensibilisiert werden. Trotzdem wurde die Nutzung des Verkehrsträgers Auto nicht vollkommen verurteilt. Vielmehr versuchte man, die Möglichkeiten einer sinnvollen Ergänzung der verschiedenen Verkehrsmittel ins Bewußtsein zu rufen. Größere Informationskampagnen zugunsten umweltfreundlicher Verkehrsmittel führte man beispielsweise in Zusammenarbeit mit Schulen, Unternehmen oder mit einzelnen Kaufhäusern durch.

"Le Second Souffle" (Der zweite Aufschwung)

Schnell wurde der CTB als Träger des Busverkehrs klar, daß es zur Steigerung der ÖPNV-Nachfrage in Besançon weitaus mehr bedurfte als die Durchführung von Aktionen zur Öffentlichkeitsarbeit. Vielmehr waren neue Anstrengungen zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots erforderlich. Das neue Aktionsprogramm der CTB wurde als "second souffle" bezeichnet, da man sich mit Hilfe der neuen Maßnahmen einen neuen "Aufwind" des ÖPNV erhoffte. Im Vorfeld zur Erarbeitung des Aktionsprogramms wurde ein Szenario zur Entwicklung des ÖPNV unter Status-Quo Bedingungen entworfen (vgl. COMPAGNIE DES TRANSPORTS BISONTINS (CTB) 1991). Unter den zu der Zeit bestehenden Rahmenbedingungen wäre es in den nächsten Jahren zu einem

[9] Die CTB (Compagnie des Transports Bisontins) ist eine private Gesellschaft, die von der Stadt Besançon beauftragt ist, das städtische Busnetz zu verwalten. Das Material dieses Busnetzes ist jedoch städtisches Eigentum. Es setzt sich aus 21 Buslinien zusammen, auf denen mehr als 150 Busse verkehren. Im Jahre 1992 hatte die CTB ein Budget von 101 Mio FF, einschließlich Investitionen. Diese Ausgaben werden durch Einnahmen aus Fahrpreisen, aus dem Versement Transport sowie aus kommunalen Beiträgen finanziert.

kontinuierlichen Rückgang der durchschnittlichen Geschwindigkeit des Busverkehrs gekommen (ca. 1.5% pro Jahr). Die Taktfrequenz hätte sich stetig verschlechtert, genauso wie die Einnahmen durch den ÖPNV. Beim Ausbleiben weiterer Maßnahmen wären die erforderlichen Finanzmittel zur Unterhaltung des ÖPNV im Jahre 1996 auf 7 Mio FF jährlich angestiegen. Ebenso prognostizierte man in diesem Szenario eine jährliche Zunahme des Autoverkehrs in Richtung Innenstadt um ca. 5%.

In einem zweiten Szenario ("second souffle") prognostizierte man die Wirkungen der von der CTB neu geplanten Maßnahmen zur Förderung des Busverkehrs. So wird z.B. ausgehend vom Jahr 1991 für die nächsten fünf Jahre ein Anstieg der Taktfrequenz der Busse um 8% sowie eine Zunahme der durchschnittlichen Geschwindigkeit des Busverkehrs um 6.5% vorausgesagt. Die Einnahmen durch den Busverkehr können bis 1996 um 11% anwachsen. Bei den Ausgaben geht man für den gleichen Zeitraum von einem Anstieg um 5% aus.

Im Hinblick auf die steigenden städtischen Verkehrsprobleme wurde auch der Stadt Besançon der verkehrspolitische Handlungsbedarf zunehmend bewußt. Der Initiative der CTB folgend, entwickelte auch Besançon konkretere Planungen. 20 Jahre nach der Verabschiedung des für seine Zeit erfolgreichen Verkehrsplan von 1974, wuchs die Forderung, dem enormen Wachstum des Transitverkehrs in der Innenstadt ein Ende zu setzen und dem ÖPNV neuen Aufschwung zu verleihen (vgl. HÉRAUD 1993, S.7). Die Stadt beabsichtigte jedoch nicht, den motorisierten Individualverkehr bedingungslos einzuschränken, sondern vielmehr auf eine sinnvolle komplementäre Nutzung der Verkehrsträger hinzuwirken. Die Stadt Besançon nutzte die Initiative des CTB zur Förderung des Busverkehrs und faßte auch die von ihr ab 1992 anvisierten Aktivitäten zur Verbesserung der Verkehrssituation unter dem Begriff "second souffle" zusammen. Auf der Grundlage detaillierter Bestandsanalysen wurden von verschiedenen Stellen der Stadtverwaltung (u.a. Straßenbau) sowie von der CTB, in enger Zusammenarbeit mit einem schweizer Verkehrsplanungsbüro, für den Zeithorizont zwischen 1992 und 1996 folgende Aktivitäten erarbeitet (vgl. BLANC/ CAUCHETEUX 1995, S.10):

ÖPNV

- Schaffung eines verbesserten Angebots im Busverkehr

Eine Anpassung des Angebots soll es vor allem bei den überlasteten Buslinien geben. Die Anbindung der Universität an die Innenstadt soll mit Hilfe einer Direktlinie wesentlich verbessert werden. Zudem sieht man eine bessere Erschließung der neuen Quartiere im Westen der Stadt vor.

- Steigerung der durchschnittlichen Geschwindigkeit des Busverkehrs

Einrichtung von neuen Busspuren sowie von Vorrangschaltungen für den Busverkehr an Ampelkreuzungen.

- Verbesserung des Komforts im ÖPNV

Bessere Ausstattung der Fahrzeuge sowie der Haltestellen

- Stärkere Anbindung der Nachbarorte an den städtischen ÖPNV

Die Dominanz des Autos im Pendelverkehr erfordert in Zukunft eine intensivere

Kooperation der Stadt Besançon mit den Nachbarkommunen im Bereich ÖPNV

Verkehrsführung

- Konstruktion eines Tunnels unterhalb der Zitadelle

Dieses Projekt, welches schon im ersten Verkehrsplan von 1974 vorgesehen war, soll entscheidend zur Entlastung des Innenstadtbereichs durch den Autoverkehr beitragen. 1995 wird der Tunnel für den Verkehr freigegeben. Auf der Grundlage dieses entscheidenden Schritts zur Entlastung des Stadtzentrums sind weitere Maßnahmen zur Neuorientierung des Verkehrsflusses im Zentrum vorgesehen.

- Plan der Verkehrsführung für das Zentrum (plan de circulation)

Mit diesem Plan soll die Durchquerung der Innenstadt mit dem Auto vollkommen ausgeschlossen werden. Ein System von Einbahnstraßen sowie die Planung neuer voneinander unabhängiger Verkehrszellen schränken die Bewegungsmöglichkeiten mit dem Auto in der Innenstadt stark ein. Mehrere Sperrungen von Straßenabschnitten in der Innenstadt, zugunsten des Busverkehrs, sowie Regulierungen der Ampelschaltungen sind Gegenstand des Plans der Verkehrsführung. Auch dieser Plan wurde 1995 umgesetzt.

Parkraumbewirtschaftung

- Neugestaltung des Parkraumangebots in erster Linie zur Verringerung der

Pendlerzahlen, die mit dem Auto täglich von ihrem Wohnort zum Arbeitsplatz in die Innenstadt fahren. Das Langzeitparken soll erheblich eingeschränkt werden, zugunsten des Kurzzeitparkens. Den Anwohnern sollen zukünftig Vorrechte beim Parken in der Innenstadt eingeräumt werden. Ebenso wird beabsichtigt, in peripheren Bereichen der Stadt neue Park-and-Ride-Stellen einzurichten, die durch einen dichten Busverkehr mit der Innenstadt verbunden werden sollen.

Radverkehr

- Errichtung eines Radfahrplans für die Innenstadt

In Ergänzung zu den Bestimmungen im Plan der Verkehrsführung für den Innenstadtbereich sollen auch die Interessen der Radfahrer berücksichtigt werden. Dazu sollen mit Hilfe eines Radfahrplanes (plan cyclable du centre ville) die Fortbewegungsmöglichkeiten für Radfahrer weiterentwickelt werden. Dieser Plan sieht unter anderem für Radfahrer die Benutzung von Busspuren sowie die Benutzung von Einbahnstraßen in entgegengesetzter Richtung vor. Der Radfahrplan Innenstadt ist Bestandteil des gesamtstädtischen Radfahrplans, der insgesamt 15km Radfahrwege vorsieht. Im Sommer 1996 wurde der Radfahrplan Innenstadt veröffentlicht.

Fußgängerverkehr

- Erweiterung der Fußgängerzonen

Die Fußgängerzonen sollen um weitere 20.000 m² erweitert werden. Parallel dazu wird beabsichtigt, insbesondere die Wegverbindungen zwischen den Parkplätzen und den wichtigen Bushaltestellen und den zentralen Fußgängerbereichen aufzuwerten.

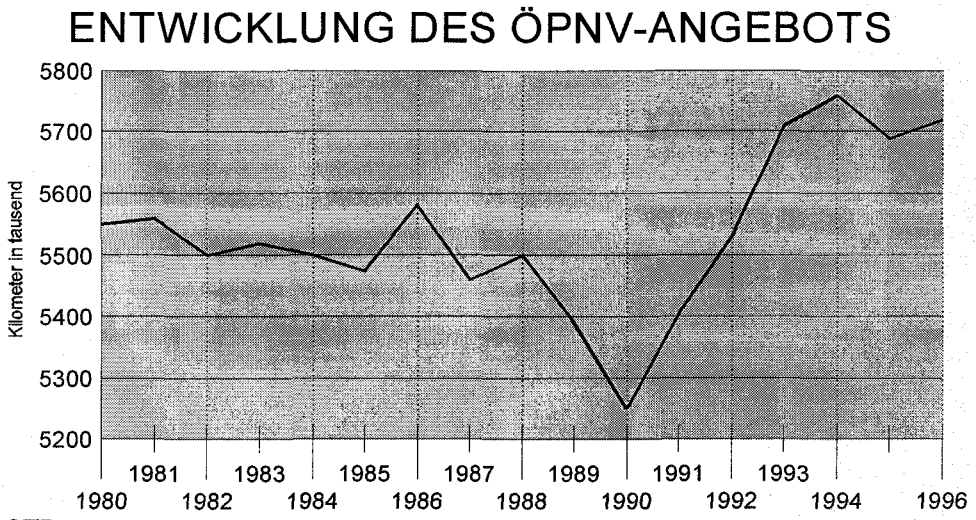
Mit der Initiative des "second souffle" sollte, vor allem mittels eines stark verbesserten quantitativen und qualitativen ÖPNV-Angebots, an die verkehrspolitischen Erfolge der 70er Jahre angeknüpft werden. Mit Blick auf die in den letzten Jahren stagnierende Nutzung des ÖPNV, wird die Neustrukturierung des städtischen Busnetzes als ein entscheidendes verkehrspolitisches Handlungsfeld angesehen (vgl. HÉRAUD 1993, S.8). Zwar kann das Ziel der Verbesserung des ÖPNV-Angebots als positiv bewertet werden, doch folgen diesem Ziel nur in relativ geringem Ausmaß Bestrebungen zur Zurückdrängung des Autoverkehrs. Die verkehrspolitische Strategie des "second souffle" setzt bewußt auf die gegenseitige Ergänzung der verschiedenen Verkehrsmittel (vgl. CTB 1991). Die Zurückdrängung des Autos kann demnach nicht als prioritäres politisches Ziel der Stadt Besançon gelten. Zwar werden in der Innenstadt bisher eine Reihe von Maßnahmen zur Einschränkung des MIV gefordert, die z.T. durchaus als positiv zu bewerten sind, doch bewirken diese Zielsetzungen nur eine räumliche Verlagerung verkehrlicher Probleme in die peripheren Bereiche. Durch die gleichzeitige Förderung von Park-and-Ride-Anlagen in Innenstadtnähe, bzw. der Errichtung des Tunnels unterhalb der Zitadelle wird allerdings deutlich, daß außerhalb des Innenstadtbereichs nach wie vor auf das Auto als vorrangiges Verkehrsmittel gesetzt wird. Demzufolge kann die Wirkungstiefe der Verkehrspolitik Besançons nur räumlich beschränkt als eine Strategie zur Verkehrsverlagerung gelten. Gesamtstädtisch gesehen handelt es sich bei der Verkehrspolitik der Stadt Besançon jedoch zu größten Teilen um eine kurative Politik, die den städtischen Verkehrsproblemen sowohl mit Fördermaßnahmen für den ÖPNV als auch für den Autoverkehr begegnet.

4.4.4 Stand der Umsetzung (umweltorientierter) Verkehrspolitik

ÖPNV

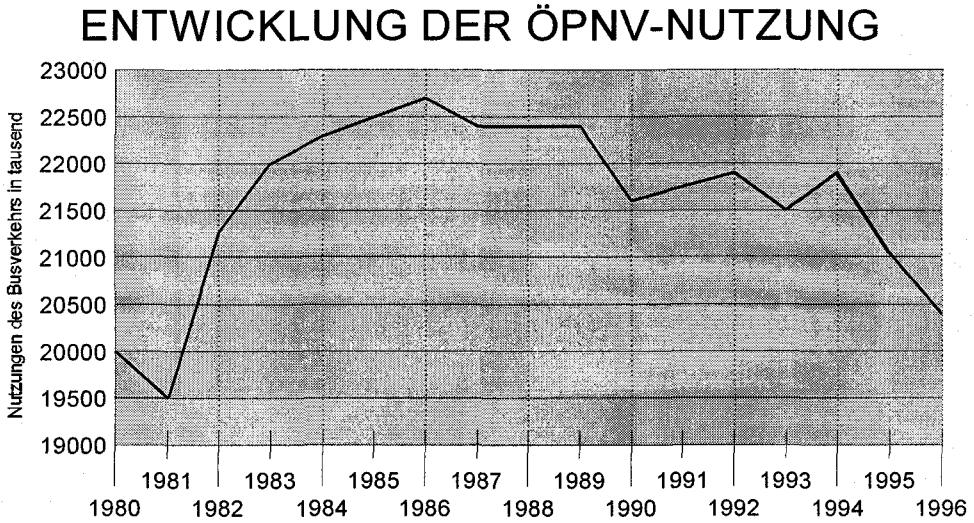
Hinsichtlich der Umsetzung der Ziele und Maßnahmen, die im Rahmen des Programms "second souffle" formuliert wurden, ist festzuhalten, daß sich die Stadt, in Zusammenarbeit mit der CTB, zunächst auf die Verbesserung des ÖPNV-Angebots konzentriert hat. Nach Aussage eines leitenden Verkehrsplaners der Stadt Besançon konnte die angestrebte Verbesserung des Busverkehrsangebots um 8% bis 1996 tatsächlich erreicht werden. Eine entsprechende Zunahme der Nachfrage blieb jedoch aus. Die durchschnittliche Geschwindigkeit des Busverkehrs erhöhte sich, trotz einer Reihe von umgesetzten Maßnahmen zur Beschleunigung des Busverkehrs nur minimal. Die nach Ansicht der Stadt Besançon umfangreichen Aktivitäten zur Beseitigung von Engpässen im Busverkehrsnetz (Einrichtung von Busspuren, schnellere Überquerung von Ampelkreuzungen) haben vor allem deswegen nicht ausgereicht, weil zur gleichen Zeit ein weiterer Anstieg des städtischen Autoverkehrs zu verzeichnen war.

Abbildung 14 Entwicklung des ÖPNV-Angebots in Besançon



Quelle: CTB

Abbildung 15 Entwicklung der ÖPNV-Nutzung in Besançon



Quelle: CTB

Verkehrsführung

Von 1995 an verlagerte die Verkehrsplanung der Stadt Besançon den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf den Innenstadtbereich. Die Eröffnung des Tunnels unterhalb der Zitadelle im Jahre 1995 bedeutete einen ersten wichtigen Schritt zur Entlastung der Innenstadt vom Transitverkehr. Hinsichtlich seiner gesamtstädtischen Verkehrswirkungen wird der Erfolg des Tunnels allerdings zunehmend in Frage gestellt. Angesichts größerer Verkehrsstauungen im Tunnelbereich drängt sich der Eindruck auf, daß durch den Tunnel die Verkehrsprobleme Besançons nicht beseitigt werden konnten, sondern lediglich verlagert wurden. Mit dem Verkehrsplan für die Innenstadt ("plan de circulation") folgten weitere Schritte zur Verringerung des Transitverkehrs in

der Innenstadt. Zunächst wurden 5 Verkehrszellen im Innenstadtbereich eingerichtet, die eine Durchquerung der Innenstadt mit dem Auto unmöglich machten. Eine der 5 Verkehrszellen wurde allerdings auf Druck des Einzelhandels sowie von Innenstadtbewohnern wieder zurückgenommen.

Parkraumbewirtschaftung

Weiterhin wurde Ende 1996 die Neugestaltung der Parkraumbewirtschaftung umgesetzt. Auch hier stößt man auf Widersprüche, so daß von einer konsequenten Parkraumbewirtschaftung im Innenstadtbereich nicht gesprochen werden kann. Mit der Einführung des 2-Parkzonen-Systems ist zwar durchaus eine strengere Bewirtschaftung der Parkplätze im Innenstadtbereich sowie eine Verringerung der Zahl der "Dauerparker" erreicht worden, doch wirkt die Nicht-Bewirtschaftung des größten Parkplatzes (Parkplatz "Chamars" mit ca. 1000 Parkplätzen) stark gegensätzlich auf eine konsequente Parkraumbewirtschaftung. Ein anderes Indiz für die fehlende Konsequenz der Parkraumbewirtschaftung in der Innenstadt Besançons ist die noch lückenhafte Parkkontrolle. So sind mittlerweile für einen Parkplatz in zentraler Lage bis zu 8 FF Parkgebühren für 1 Stunde zu entrichten, doch die Zahlbereitschaft der Autofahrer hält sich aufgrund der nur sporadisch durchgeführten Kontrollen in Grenzen.

Radverkehr

Die Förderung des Radverkehrs spielt in dem verkehrspolitischen Konzept der Stadt Besançon nur eine untergeordnete Rolle. Demnach sind die Maßnahmen auf dem Gebiet des Radverkehrs kaum Gegenstand der gegenwärtigen verkehrspolitischen Diskussion.

Fußverkehr

Ein weiteres wichtiges Element, das die Verkehrsplanungsdiskussion in der Innenstadt seit längerer Zeit mitbestimmt, ist die Planung einer Ausdehnung der Fußgängerzonen. Mit der Vergrößerung der Fußgängerbereiche wird gleichzeitig versucht, die oftmals beklagten Belastungen des dichten Busverkehrs in der Innenstadt, besonders an den Schnittpunkten der Buslinien im Kernbereich der Innenstadt, zu reduzieren. Mehrere Buslinien sollen demnach in die Innenstadtrandbereiche verlagert werden, wodurch allerdings die Fußwege vieler ÖPNV-Kunden mit dem Ziel Innenstadt verlängert werden. Die Planungsergebnisse zur Umleitung verschiedener Buslinien im Innenstadtbereich bzw. zur Ausdehung der Fußgängerzonen wurden Anfang 1997 in dem sogenannten "plan-bus" vorgestellt. Dieser "plan-bus" läßt einen weiteren verkehrspolitischen Widerspruch erkennen, da die darin enthaltenen Forderungen einer weiteren Attraktivitätssteigerung des ÖPNV-Angebots entgegenwirken. Die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des "plan-bus" wird bis auf weiteres durch ein Veto des Präfekten verhindert.

Zusammenfassende Bewertung

Die Ergebnisse der ÖPNV-Förderpolitik sind zusammenfassend durchaus positiv zu bewerten. Das im Vergleich zu anderen französischen Städten stark überdurchschnittliche Angebot an Busverkehr konnte noch verbessert werden. Daß allerdings ein entsprechender Nachfrageanstieg bei der Busnutzung ausblieb, ist unter anderem auf die nicht konsequent verfolgte Politik zur Einschränkung des Autoverkehrs zurückzuführen. Eine Zurückdrängung des Autoverkehrs zugunsten anderer Verkehrsmittel wurde allerdings auch nicht als prioritäres verkehrspolitisches Ziel formuliert. Nur für den Innenstadtbereich strebte man eine deutliche Verringerung des Autoverkehrs an. Die dazu erarbeiteten Maßnahmen (Tunnel unterhalb der Zitadelle, Verkehrszellen, Parkraumbewirtschaftung) wurden mittlerweile zum größten Teil umgesetzt. Dennoch erkennt man bei genauerer Ansicht der einzelnen Maßnahmen verschiedene Widersprüche, die das Ziel der deutlichen Einschränkung des MIV im Innenstadtbereich wieder aufweichen.

Während der verkehrspolitische Handlungsbedarf der letzten Jahre vorrangig im Innenstadtbereich gesehen wurde, erkennt man mittlerweile vereinzelt bei den Entscheidungsträgern ein steigendes Bewußtsein für die Probleme des Stadt-Umland-Verkehrs. So macht die städtische Verkehrsplanung mit Nachdruck auf den Pendelverkehr aus den Umlandgemeinden als wichtigstes verkehrspolitisches Handlungsfeld der Zukunft aufmerksam. Aus diesem Grund ist die Stadt bestrebt, die bisherigen Planungen von Park-and-Ride-Anlagen weiterzuverfolgen. Zudem bestehen, den Bestimmungen des Gesetzes vom 30.12.1996 zur Verbesserung der Luftqualität (Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie) folgend, erste Bestrebungen zur Entwicklung eines Verkehrsentwicklungsplans für den Großraum Besançon (plan de déplacements urbains). Neben der Realisierung von Parc-and-Ride-Anlagen wird mit diesem Plan eine bessere Anbindung des städtischen ÖPNV mit dem regionalen Nahverkehr vorgesehen.

4.4.5 Ermittlung der Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden

Analog zu den Untersuchungen des Fallbeispiels Hamm wird auch für Besançon versucht, anhand von Interviews mit verkehrspolitischen Schlüsselpersonen und externen Fachleuten die verschiedenen Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden der praktizierten Verkehrspolitik Besançons ausfindig zu machen. Zuvor erfolgen wiederum einige Angaben zu den politischen Verhältnissen sowie zu den wichtigsten verkehrspolitischen Akteuren in Besançon.

Politische Verhältnisse

Auch nach der Kommunalwahl im Jahre 1995 stellt die sozialistische Partei (parti socialiste) für mindestens weitere 6 Jahre die Mehrheit im Rat der Stadt Besançon. Gleichzeitig wurde der Bürgermeister, der bereits seit 1977 dieses Amt innehat, wiedergewählt. Das Mehrheitswahlrecht in Frankreich hat zur Folge, daß in den Stadt-

parlamenten die Partei mit den meisten Wahlstimmen automatisch einen Anspruch auf den Großteil der Parlamentssitze hat. Die parti socialiste stellt somit im Parlament der Stadt Besançon mindestens drei Viertel aller gewählten Vertreter.

Wichtige Akteure in der Verkehrspolitik Besançons

Als wichtige Akteure in der Verkehrspolitik Besançons gelten, ebenso wie in Hamm, verschiedene Ämter der öffentlichen Verwaltung, wobei in französischen Städten vorrangig der "service voirie" zu nennen ist, der für die Fragen der Verkehrsplanung zuständig ist. Der "service voirie" ist verantwortlich für die Erarbeitung und Durchführung der verkehrsrelevanten Fachpläne oder -programme. Zur fachlichen Erarbeitung bestimmter Einzelprojekte bedient sich die Stadt verschiedener externer Gutachterbüros. Zwar scheint eine gewisse Einflußnahme der planenden Verwaltung auf die verkehrspolitischen Entscheidungen möglich zu sein, diese wird allerdings durch den "service voirie" selbst als gering eingeschätzt. Die Verantwortung für verkehrspolitische Entscheidungen wird eindeutig den gewählten Politikern zugewiesen. In der Verwaltung stößt man zunehmend auf eine resignierende Grundhaltung gegenüber der Umsetzung der von ihnen erarbeiteten innovativen Ansätze im Bereich Verkehr, da diese schon häufig von den politischen Entscheidungsträgern aufgrund politischen Kalküls abgelehnt wurden. Folglich ist der notwendige Wille in der Verwaltung zur Erarbeitung von innovativen verkehrspolitischen Vorschlägen erheblich geschwächt. Die oftmals erkennbare Zurückhaltung in Besançon bei der Weiterverfolgung innovativer Strategien zur Förderung des ÖPNV oder zur Einschränkung des Autoverkehrs ist also vor allem das Ergebnis politischer Stimmungslagen.

Innerhalb des politischen Systems der Stadt Besançon nimmt der Bürgermeister offenbar eine Schlüsselrolle ein. Die relativ starke Stellung der Bürgermeister in Frankreich nutzt auch der Bürgermeister Besançons, um seine eigenen verkehrspolitischen Vorstellungen, gegen die Ansichten der gewählten Vertreter oder die von der Verwaltung erarbeiteten Strategien, durchzusetzen[10]. Daß der Förderung des Busverkehrs in Besançon über Jahre hinweg solch eine große Bedeutung zukam, ist in erster Linie auf das starke Engagement des Verkehrsunternehmens CTB zurückzuführen. Diese offensive Förderpolitik der CTB schlug sich auch zweifelsohne auf das verkehrspolitische Handeln der Planer und der verantwortlichen Politiker nieder. So nutzte beispielsweise die Stadt Besançon die von der CTB initiierte Initiative "second souffle" als Anlaß, um auch im Bereich der Verkehrsführung, Parkraumbewirtschaftung oder Fuß- und Radwegeplanung neue Akzente zu setzen.

[10] Der französische Bürgermeister ist die Exekutive des Gemeinderates, bereitet Beschlüsse vor, überwacht das kommunale Rechnungswesen, teilt die Arbeit ein, schließt Käufe ab, kann jegliche Entscheidung im Zusammenhang mit diesen Käufen nach Vereinbarung treffen, wenn die Ausgaben im Haushalt vorgesehen sind; ist Rechtsvertreter und nimmt das Vorkaufsrecht wahr. Der Bürgermeister ist der Chef der kommunalen Behörden, leitet das Personal und verfügt über die Polizeigewalt (vgl. BECQUART-LECLERCQ: Kommunalpolitik in Europa-Frankreich 1994, S.207/208).

Weitere Akteure, die sich für die stärkere Berücksichtigung anderer, umweltfreundlicherer Verkehrsmittel als das Auto einsetzen, spielen in Besançon, im Vergleich zur CTB, eine eher untergeordnete Rolle. Neben einer Bürgerinitiative, die sich verstärkt gegen die autoverkehrsbedingten Belastungen in der Innenstadt zur Wehr setzt, sollte noch auf die Association des usagers de la bicyclette (AUB) hingewiesen werden, eine Gesellschaft, die sich der Verbesserung der Radfahr-Bedingungen in Besançon verschrieben hat.

Gesprächsergebnisse

Neben dem Leiter der Verkehrsplanungsabteilung ("service voirie") und dem für Verkehrsfragen zuständigen Beigeordneten des Bürgermeisters (adjoint de transport) stand ein Vertreter des Verkehrsunternehmens CTB als Interviewpartner zur Verfügung. Bei den Untersuchungen in Besançon wurde zudem auf das Fachwissen von externen Beobachtern der lokalen Verkehrspolitik zurückgegriffen. So gaben eine Mitarbeiterin eines Planungsbüros für städtische Verkehrsfragen in Besançon (GREEN) sowie eine Vertreterin der regionalen Energie- und Umweltagentur (Agence de l' Environnement et de la Maitrise de l' Energie, ADEME) in Interviews Auskunft über die Merkmale der Verkehrspolitik der Stadt Besançon. Nicht zuletzt wurde der Direktor der internationalen Agentur Energie-Cités[11] interviewt, der seit vielen Jahren die verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse in Besançon intensiv beobachtet.

Einschätzung der Erfolge/Mißerfolge

Wie nicht anders zu erwarten, beurteilten alle interviewten Akteure die nach wie vor stark überdurchschnittliche Busnutzung der städtischen Bevölkerung als wichtigsten verkehrspolitischen Erfolg der Stadt Besançon. Einige der befragten Vertreter aus Verwaltung und Politik vertreten sogar die Auffassung, daß das derzeitig hohe Niveau des ÖPNV-Angebots -unter Berücksichtigung der gegebenen Stadtstruktur und der weiteren Zunahme des Autoverkehrs- kaum verbessert werden könne. Zudem verweisen die befragten Vertreter aus Politik und Verwaltung auf die Eröffnung des Tunnels unterhalb der Zitadelle als entscheidende Voraussetzung für die Einschränkung des Transitverkehrs durch die Innenstadt. Die anderen Gesprächspartner ließen die Frage nach der Verkehrswirkung des Tunnels offen. Ihrer Ansicht nach könne nicht unbedingt von einem verkehrspolitischen Erfolg gesprochen werden, wenn einerseits zwar der innerstädtische Transitverkehr verringert werde, aber andererseits durch den Tunnel die MIV-bedingten Belastungen nur verlagert würden. Auch die anderen innenstadtbezogenen Maßnahmen zur Einschränkung des Autoverkehrs werden von den Interviewpartnern nur bedingt als Erfolge betrachtet. Angesichts der nur inkonsequenten Verwirklichung der Parkraumbewirtschaftung sowie der Verkehrszellen seien die Wirkungen zur Verringerung des innerstädtischen Durchgangverkehrs stark eingeschränkt.

---

[11] Energie-Cités ist Netzwerk europäischer Städte zur Förderung des Erfahrungsaustausches in energie- und verkehrspolitischen Fragen

Als ein eher negatives Ergebnis des verkehrspolitischen Handelns der Stadt in letzter Zeit bewerten die meisten Gesprächspartner die Entwicklung des "plan-bus". Zwar begrüßen sie generell die Ziele des "plan-bus", nämlich eine Optimierung der Buslinienführung in der Innenstadt sowie eine Ausweitung der Fußgängerzonen, dennoch bezeichnen sie den "plan-bus" eher als verkehrspolitischen Rückschritt, da er sich nachteilig auf das ÖPNV-Angebot auswirken werde.

Den größten Mißerfolg der Verkehrspolitik der Stadt Besançon sehen die befragten Akteure eindeutig in der Nicht-Lösung des Problems des motorisierten Stadt-Umland-Verkehrs bzw. des Pendelverkehrs. Trotz der entscheidenden Bedeutung des Pendelverkehrs für die Verkehrsprobleme der Stadt werde dieses Problem, nach Ansicht der Befragten, in der verkehrspolitischen Diskussion bisher ausgeklammert. Der Radverkehr wird in der Einschätzung der Erfolge bzw. Mißerfolge der städtischen Verkehrspolitik von keinem Interview-Partner erwähnt. Dies legt die Vermutung nahe, daß der Radverkehr in dem verkehrspolitischen Gesamtbild der Stadt Besançon aus Sicht der Mehrzahl der Akteure nur eine untergeordnete Rolle einnimmt.

Einschätzung der Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden

Bei der Wiedergabe der Einschätzung der Erfolge bzw. Mißerfolge durch die verschiedenen lokalen Akteure sowie bei der nun folgenden Übersicht über die entsprechenden Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden ist erkennbar, daß die Einschätzungen der befrageten Akteure in vielerlei Hinsicht deckungsgleich sind.

Erfolgsbedingungen

Die erste entscheidende Voraussetzung, die die positive Entwicklung des Busverkehrangebots in Besançon bis heute ermöglichte, sei nach Einschätzung der Befragten die verkehrliche Ausgangslage der Stadt Anfang der 70er Jahre gewesen. Die enormen Verkehrsprobleme in der Innenstadt haben die verantwortlichen Entscheidungsträger bereits zu dieser Zeit dazu gezwungen, ihre bis dahin stark autoorientierte Verkehrsentwicklung in der Innenstadt konsequent neu auszurichten. Es sei eindeutig diese Zwangslage gewesen, die die Politiker in den 70er Jahren zu der massiven Förderung des Busverkehrs sowie zu den Restriktionsmaßnahmen für den Autoverkehr in der Innenstadt gebracht hat. Daß diese verkehrspolitische Linie für den Innenstadtbereich der Stadt Besançon bis heute weitgehend beibehalten wurde, sei in erster Linie auf die beträchtlichen Erfolge zurückzuführen, die sich bald nach der Einführung des Verkehrsplans von 1974 einstellten. Diese positiven verkehrlichen Wirkungen in der Innenstadt, die allseits anerkannt wurden, habe die Stadt bis heute dazu angespornt das hohe Niveau des Busverkehr-Angebots zu halten oder sogar anzuheben. Da der Ruf Besançons als Stadt mit der eindeutig intensivsten Busnutzung in Frankreich, auf dem Spiel gestanden habe, habe sich die Stadt letztendlich dazu entschlossen, im Rahmen des "second souffle" auch in den 90er Jahren auf die weitere Verbesserung des Busverkehrangebots zu setzen. Für das sich in den letzten Jahren wieder

verstärkende Bestreben den ÖPNV zu fördern, sei in erster Linie das Verkehrsunternehmen CTB verantwortlich. Die CTB zeichne sich nicht nur durch eine große Kompetenz bei der Verwaltung des Busnetzes aus, sondern auch durch ein hohes Innovationspotential und einen starken Willen zur ständigen Optimierung des ÖPNV-Angebots. Als treibende Kraft bei der Erarbeitung des "second souffle" habe die CTB die Stadt dazu motiviert, ihre gesamte Verkehrspolitik für die Innenstadt neu auszurichten.

Handlungsblockaden

Entscheidenden Einfluß auf die zuvor identifizierten Mißerfolge zur Verringerung des Autoverkehrsaufkommens in der Innenstadt sowie zur verträglicheren Gestaltung des Stadt-Umland-Verkehrs haben nach Aussage aller befragten Akeure verschiedene politische Gründe. In den Gesprächen wurde vielfach darauf hingewiesen, daß hinsichtlich der verkehrspolitischen Zielsetzungen für den Innenstadtbereich bei nahezu allen Akteuren aus Politik und Verwaltung ein allgemeiner Konsens bestünde. Dennoch seien in der Politik häufig Entscheidungen getroffen worden, die erhebliche Widersprüche in der Verkehrspolitik zur Folge hatten. Mehrere Interview-Partner machten auf das Problem aufmerksam, daß bei den wichtigsten politischen Entscheidungsträgern "opportunistische" Verhaltensweisen zu erkennen seien. Diese Politiker seien zwar teilweise vom Sinn bestimmter verkehrspolitischer Maßnahmen zu Lasten des Autoverkehrs durchaus überzeugt, lehnten aber deren Umsetzung oftmals, wegen der Befürchtung vor zu großen Widerständen aus der Wirtschaft oder der Bevölkerung ab. Die Ausrichtung verkehrspolitischer Entscheidungen an die Interessen einflußreicher Gruppen (z.B. Verband der Einzelhändler in der Innenstadt) scheint, nach Meinung der befragten Fachleute, in Besançon sehr verbreitet zu sein. Demnach vertreten auch viele Politiker nach außen die Ansicht, daß sich die Stadt in Zukunft, aufgrund ihres großen Engagements für den Busverkehr in den letzten Jahren, mehr den Verbesserungen für den MIV widmen solle. Den Politikern fehle die konsequente Linie und der Mut, um innovative verkehrspolitische Maßnahmen, auch gegen die Meinung anderer wichtiger Interessengruppen duchzusetzen.

Zudem wird darauf hingewiesen, daß es vielen Politikern einfach an der Fähigkeit mangele, die eigentlichen Ursachen der städtischen Verkehrsprobleme zu antizipieren. Sie verfügten nur selten über die fachliche Kompetenz, ihre Entscheidungen ausschließlich nach objektiven Kriterien auszurichten. Dieser Sachverhalt erscheine umso gravierender angesichts der Tatsache, daß die Verkehrspolitik in Besançon eindeutig von den lokalen Politikern dominiert werde. Die Verwaltung hingegen spiele eine eher passive Rolle und beschränke sich weitgehend auf die Aufgabe der Erarbeitung von Plänen und Programmen zur Entscheidungsvorbereitung.

In Bezug auf die Rolle und die Verhaltensweise der politischen Entscheidungsträger bei der Ausgestaltung der Verkehrspolitik erwähnen alle Gesprächspartner die Schlüsselfunktion des Bürgermeisters. Viele vernünftige verkehrspolitische Verstöße, die sowohl in der Politik als auch in der Verwaltung breite Zustimmung fanden, seien

aufgrund des Vetos des Bürgermeisters blockiert worden. Aufgrund der starken Machtposition der Bürgermeister in den französischen Kommunen sei der Bürgermeister der Stadt Besançon faktisch in der Lage, die städtische Verkehrspolitik sowie viele andere kommunalpolitische Entscheidungen stark nach seinen persönlichen Vorstellungen auszurichten. Die verkehrspolitische Grundposition des Bürgermeisters sei stark durch eine gewisse Zurückhaltung und Unbeweglichkeit gegenüber innovativen Strategien geprägt. Der konservative Politikstil des Bürgermeisters zeichne sich zudem dadurch aus, daß er bisher immer versucht hat, unpopulären Entscheidungen aus dem Wege zu gehen. Dadurch ließe sich die unkonsequente Linie in der Verkehrspolitik des Bürgermeisters erklären. Als Beispiele für das verkehrspolitisch stark hinderliche Verhalten des Bürgermeisters werden in den Interviews auf folgende Fälle hingewiesen: Eine der ursprünglich fünf geplanten Verkehrszellen in der Innenstadt wurde aufgrund des starken Drucks der unmittelbar von der Regelung betroffenen Einzelhändler auf Anweisung des Bürgermeisters wieder aufgehoben. Die Bewirtschaftung des Parkplatzes "Chamars", der sich in unmittelbarer Innenstadtnähe befindet, wird vor allem durch das Veto des Bürgermeisters verhindert.

Während sich nach wie vor viele einflußreiche Gruppen (wie z.B. Politiker, Wirtschaftsvertreter sowie der Großteil der Bevölkerung) für die Interessen der Autofahrer einsetzten, sei die Lobby für die Verkehrsmittel des Umweltverbundes in der Stadt Besançon nur schwach ausgeprägt. Nachdem die städtische Bevölkerung Besançons ein für französische Verhältinisse exellentes Busangebot in Anspruch nehmen könne, spüre man in der Bevölkerung nur noch einen geringen Druck, dieses Angebot zu verbessern. Vielmehr hätten sich in der Bevölkerung die Widerstände gegen Luft- und Lärmemissionen des dichten Busverkehrs in der Innenstadt gehäuft. Als noch unbedeutender gelte die Lobby für den Fahrradverkehr in Besançon. Hier sei die einzige Interessengruppe, die sich für die Verbesserung der Radfahrbedingungen einsetze, die "association des usagers de la bicyclette". Zwar habe es diese Interessengruppe durch mehrere Protestaktionen geschafft, die Fahrradproblematik auf die politische Tagesordnung zu bringen, doch spiele die Radverkehrspolitik bis heute eine untergeordnete Rolle. Hauptursache für die unzureichende Berücksichtigung der Radfahrinteressen in der politischen Diskussion sei die geringe Radfahraktivität der städtischen Bevölkerung insgesamt vor allem aufgrund ungünstiger topographischer Bedingungen. Die interviewten Akteure kamen also mehrfach zu dem Schluß, daß vor allem die geringe Sensiblisierung in vielen Bevölkerungsschichten für andere Verkehrsmittel als das Auto, die Bemühungen zur Verlagerung der täglichen Ortsveränderungen auf den Busverkehr deutlich erschwerten.

Als weitere Gründe für die bislang erfolglose Bekämpfung des Autoverkehrswachstums in der Stadt Besançon und deren Umland wurden in den meisten Interviews die besonderen siedlungsstrukturellen Merkmale des Großraums Besançon genannt. Aufgrund besonderer topographischer Eigenschaften existiere zwischen der Stadt Besançon und den Nachbarorten keine urbane Kontinuität, so daß sich für den Großraum Besançon eine auto-affine Siedlungsstruktur ergibt. Da im Gegenzug die

Voraussetzungen zur Entwicklung eines verbesserten ÖPNV-Angebots zwischen der Stadt und seinem Umland auch für die Zukunft als eher ungünstig zu bewerten seien, werde die Autonutzung vor allem im täglichen Pendelverkehr weiter an Bedeutung gewinnen.

Neben dem zentralen Problem der Autoverkehrszunahme seien jedoch noch weitere Faktoren zu nennen, die in Besançon eine erfolgreiche Verlagerung des Autoverkehrs auf den ÖPNV verhindern. Zunächst bestünden bis heute noch erhebliche Probleme hinsichtlich der Finanzierung des überörtlichen öffentlichen Verkehrs. Diese Abstimmungsschwierigkeiten der Stadt Besançon mit ihren Umlandgemeinden seien nebenbei durch politische Gründe erschwert. Während die Stadt von einer sozialistischen Mehrheit regiert werde, finde man in sämtlichen Umlandgemeinden eine von der konservativen Partei geprägte Politik. Weiterhin habe man bei dem städtischen Busverkehrsangebot, nach Aussage der städtischen Verkehrsplanung, das maximal mögliche Potential nahezu erreicht. Weitere quantitative und qualitative Verbesserungen des Busverkehrangebots erschienen angesichts stadtstruktureller Rahmenbedingungen kaum vorstellbar. Die weitere Beschleunigung von Bussen sei vor allem deswegen erschwert, da die engen Straßenräume nur noch sehr beschränkt weitere Einrichtungen von Busspuren zuließen.

Abbildung 16 Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden, die in den Gesprächen mehrfach genannt wurden

Einschätzung der Erfolgsbedingungen	• Enorme Verkehrsprobleme in der Innenstadt Besançons Anfang der 70er Jahre zwangen die Stadt zum Handeln • Positive verkehrliche Wirkungen des Verkehrsplans von 1974 galten als Ansporn zur Weiterentwicklung der ÖPNV-Politik • Das Verkehrsunternehmen CTB mit ihrem starken Willen zur Innovation war und ist die treibende Kraft bei der Erneuerung der städtischen Verkehrspolitik

Einschätzung der Handlungsblockaden	• Disperse, auto-affine Siedlungsstruktur des Großraums Besançon • Schwer nachvollziehbare Verhaltensweisen bei vielen politischen Entscheidungsträgern (Ausrichtung verschiedener verkehrspolitischer Entscheidungen an den Interessen einflußreicher Gruppen) • Fehlender Mut bei den Politikern zur Umsetzung innovativer verkehrspolitischer Maßnahmen • Mangelnde Weitsicht und Kompetenz bei den Politikern hinsichtlich der Bekämpfung der wirklichen Ursachen der städtischen Verkehrsprobleme • Unkonsequente Linie in der Verkehrspolitik des Bürgermeisters • Relativ passive Rolle der planenden Verwaltung bei der Erarbeitung verkehrspolitischer Entscheidungen • Starke, einflußreiche Lobby für den Autoverkehr • Kaum vorhandene Lobby für den ÖPNV sowie für den Radverkehr • Abstimmungsschwierigkeiten zwischen Besançon und den Nachbargemeinden bei der Organisation und der Finanzierung des überörtlichen Busverkehrs • Stadtstrukturelle Probleme bei der Verbesserung des Busverkehr-Angebots

Quelle: eigene Darstellung

5 ERMITTLUNG DER HANDLUNGSBLOCKADEN, ODER: WAS VERSCHLECHTERT DIE CHANCEN FÜR EINE UMWELTORIENTIERTE VERKEHRSPOLITIK AUF KOMMUNALER EBENE?

Um die entscheidenden Einfluß- und Restriktionsfaktoren für eine umweltorientierte Verkehrspolitik in den Beispielstädten ermitteln zu können, ist die Berücksichtigung der Ansichten der direkt betroffenen Akteure unerläßlich. Es ist jedoch nicht immer eindeutig zu klären, inwieweit diese subjektiven Einschätzungen mit den tatsächlichen Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden übereinstimmen. Demzufolge ist es sinnvoll, sich der Suche nach den Ursachen für den Erfolg bzw. Mißerfolg einer umweltorientierten Verkehrspolitik durch eine theoretische Herangehensweise zu nähern. Im folgenden Kapitel stehen also weniger die beiden Beispielstädte im Mittelpunkt der Untersuchungen, sondern die Suche nach den Handlungsblockaden in allgemeiner Hinsicht. Nicht nur in Hamm oder in Besançon, sondern auch in vielen anderen europäischen Städten zeigt sich heute das Bild einer "Verkehrsmisere" dergestalt, daß dem steigenden verkehrlichen Problemdruck keine wirksamen politischen Lösungs- und Gestaltungsansätze entgegengestellt werden können. Am Ende dieser allgemeingültigen Untersuchungen soll ein Analyserahmen stehen, der einen möglichst umfassenden Überblick über all diejenigen Faktoren gibt, die die Umsetzungschancen für eine umweltorientierte Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene verschlechtern. Dieser Analyserahmen dient als Hilfsmittel, um die Interview-Ergebnisse aus den Beispielstädten mit den theoretischen Untersuchungen zu den Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen abzugleichen.

Zur Beantwortung der Frage, warum die Anstrengungen, den Verkehr umweltverträglicher zu gestalten, bisher so erfolglos geblieben sind, ist es zunächst erforderlich, die Ursachen für die weitere Zunahme des Personenverkehrs und der Gütertransporte zu analysieren. Es zeigt sich, daß verschiedenartige Prozesse in der Gesellschaft, wie ökonomischer Strukturwandel oder veränderte Arbeits- und Lebensformen, in erheblichem Maße für die veränderte Raumentwicklung und damit auch für das Verkehrswachstum verantwortlich sind. Angesichts der komplexen Wechselwirkungen aus ökonomischen, technischen und psycho-sozialen Bestimmungsfaktoren stellt man sich oft die Frage nach der Planbarkeit der Verkehrsentwicklung. Diese externen Rahmenbedingungen schränken die Kommunen erheblich in ihrer verkehrspolitischen Gestaltungsfreiheit ein. TOPP behauptet hierzu, daß: *"...Kommunalpolitik in den Bereichen Stadtentwicklung und Verkehr auch bei unveränderten Rahmenbedingungen sehr viel bewirken kann - aber ökologisch verträgliche Mobilität ist ohne Änderung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen nicht zu erreichen."* (vgl. TOPP 1994, S. 486). Der Frage, inwieweit die externen Rahmenbedingungen nun wirklich den kommunalen Handlungsspielraum zur Gestaltung einer umweltorientierten Verkehrspolitik minimieren und die verkehrsplanerischen Bemühungen der Kommunen zu einem "Krisenmanagement" verkommen lassen, soll in diesem Kapitel thematisiert werden.

Wenn die Voraussetzungen zur Umsetzung umweltorientierter Verkehrskonzepte auf kommunaler Ebene bestimmt werden sollen, sind neben den gesellschaftlichen und ökonomischen Wandlungsprozessen als Ursachen für die Verkehrszunahme noch weitere Rahmenbedingungen zu analysieren. So spielen zudem das konkrete politische Handeln auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie verschiedene rechtliche und organisatorische Besonderheiten innerhalb des Planungssystems eine wichtige Rolle zur Erklärung des Verkehrswachstums und damit auch zur Offenlegung der Handlungsblockaden einer umweltorientierten kommunalen Verkehrspolitik.

Nach den externen Rahmenbedingungen folgt die Analyse der Rahmenbedingungen auf regionaler Ebene. Sie werden oberhalb der Einzelentscheidungen der Kommunen und unterhalb der "externen" Umstände angesiedelt. Auf der regionalen Ebene findet man Bedingungen, die direkt auf die verkehrliche Situation einer Kommune Einfluß nehmen, aber nur auf suprakommunaler Ebene beeinflußt werden können. Weitere wichtige Rahmenbedingungen für die Umsetzung einer umweltorientierten Verkehrspolitik ergeben sich innerhalb des Handlungsspielraums einer Kommune. Es handelt sich hier um die Analyse der internen Handlungsblockaden des politisch-administrativen Systems einer Kommune.

5.1 Externe Rahmenbedingungen

Es kann nicht die Aufgabe der Arbeit sein, an dieser Stelle eine umfassende Erläuterung der komplexen politischen und gesellschaftlichen Prozesse und Sachverhalte zu leisten, die auf nationaler sowie auf internationaler Ebene geändert werden müßten, damit sich die Entwicklung einer nachhaltigen Verkehrspolitik realisieren läßt. Vielmehr wird versucht, die wichtigsten externen verkehrsrelevanten Rahmenbedingungen systematisch aufzuzeigen, die das Verkehrswachstum bedingen und somit zur Einengung des verkehrspolitischen Handlungsspielraums der Kommunen beitragen.

5.1.1 Wandel der Lebens- und Wirtschaftsweisen

Der Suburbanisierungsprozeß

Den Bemühungen zur Minderung der Verkehrsbelastungen laufen verschiedene wirtschaftliche und sozio-kulturelle Entwicklungsprozesse zuwider. Diese Wandlungsprozesse äußern sich in einer zunehmenden räumlichen Differenzierung gesellschaftlicher Aktivitäten sowie in einem Anstieg der funktionalen und räumlichen Arbeitsteilung, wodurch die Raum- und Siedlungsstruktur nachhaltig verändert wird. Mit wachsender Dynamik der Raum- und Siedlungsstrukturen vergrößert sich ihre verkehrserzeugende Wirkung. Der Suburbanisierungsprozeß, der sich dank der in der Vergangenheit stark Auto-orientierten Verkehrspolitik seit Ende der 60er Jahre stets weiterentwickelt hat, wird durch den Wandel der Lebens- und Wirtschaftsweisen weiter vorangetrieben. Neben der Suburbanisierung des Wohnens folgt in zunehmendem Maße auch eine Suburbanisierung gewerblicher Arbeitsplätze, des Handels sowie

verschiedener Freizeiteinrichtungen (vgl. HESSE 1993, S.26ff.). Die weitere räumliche Ausdehnung der städtischen Agglomerationen begünstigt zusehends den MIV, da die sich verstärkenden tangentialen Verkehrsbeziehungen zwischen den dezentralen Standorten nicht mehr hinreichend durch die zumeist radial ausgerichteten ÖPNV-Linien erschlossen werden können. Die zunehmende Zersiedlung des Raumes sowie die Zunahme des MIV-Verkehrs sind zwei sich gegenseitig verstärkende Prozesse. So kann man bei der Feststellung, daß der MIV aufgrund der flächenmäßigen Ausdehnung der Siedlungsräume zu seiner heute dominierenden Stellung als Verkehrsträger gelangen konnte, nicht stehenbleiben. Umgekehrt ist nämlich die eindeutige Dominanz des MIV, aufgrund der autoorientierten Mobilitätsstrukturen, verantwortlich für den fortwährenden Prozeß der Suburbanisierung. Wegen ihrer starken Wirkung auf die Diffusion der Raum- und Siedlungsstrukturen wird auf den ökonomischen Strukturwandel sowie auf die veränderten Lebens- und Arbeitsformen als wichtige Stellgrößen des Verkehrswachstums genauer eingegangen.

Ökonomischer Strukturwandel

Veränderungen in der Raumentwicklung durch den ökonomischen Strukturwandel ergaben sich, indem die Betriebe als Folge verschärfter Wettbewerbsbedingungen neue rationellere und flexiblere Produktions- und Logistikkonzepte ("lean-management", "global-sourcing", "just-in-time") erarbeiteten (vgl. HESSE 1993, S.20ff). Ein wichtiges Ergebnis dieser Rationalisierungsprozesse ist die räumliche Arbeitsteilung sowie die neue Organisation des betrieblichen Warenflusses. So hat sich die Produktionstiefe in den Betrieben erheblich verringert, indem mehrere Produktionsvorgänge ausgelagert werden. Aus dieser räumlichen Arbeitsteilung ergeben sich zwischen den Fertigungsbetrieben und den Zulieferern eine stärkere Vernetzung sowie ein zunehmender Kommunikations- und Transportbedarf. Die heutigen flexiblen Produktions- und Logistikkonzepte tragen demnach beträchtlich zur beschleunigten und intensiveren Raumnutzung und folglich zu einem Anstieg des Güterverkehrsaufkommens bei.

Sozio-kulturelle Wandlungsprozesse

Als verkehrlich relevant erweisen sich auch die sozio-kulturellen Wandlungsprozesse. So führen veränderte Lebens- und Arbeitsformen sowie ein Wandel im Freizeitverhalten zu einer erheblichen Zunahme des Verkehrsbedarfs. Als Beispiel einer veränderten Lebensweise sei hier zunächst die zunehmende Individualisierung in der Gesellschaft genannt. In der Bevölkerung hat der Wunsch nach mehr Wohnkomfort und nach mehr Wohnraum stets zugenommen. Ergebnisse dieser gestiegenen Ansprüche an Wohnqualität sind neben der Auslagerung der Wohnfunktion in städtische Randbereiche (Suburbanisierung) auch die wachsenden Haushaltszahlen bei sinkender Haushaltsgröße.

Im Hinblick auf die Arbeitsstrukturen ist eine Tendenz zu flexibleren Arbeitszeiten erkennbar. Rationalisierungsüberlegungen der Betriebe wie auch Veränderungen der

sozialen Umwelt (neue Lebensstile) waren entscheidend für die Auflösung der starren Arbeitszeitgefüge verantwortlich. Flexiblere Arbeitszeitmodelle sowie mehr Freizeit bei den Beschäftigten fördern die intensivere Nutzung des MIV (vgl. BMBF-VERBUNDPROJEKT: ÖKOLOGISCH VERTRÄGLICHE MOBILITÄT). Insgesamt erhöhen sich die mit dem Pendelverkehr verbundenen Belastungen nicht nur durch die veränderten Zeitstrukturen und die veränderte Verkehrsmittelwahl, sondern auch durch die vergrößerte Distanz zwischen Arbeitsplatz und Wohnort. Der Trend zur Individualisierung manifestiert sich auch im Freizeitverhalten. Die Menschen unternehmen immer vielfältigere erlebnisorientierte Freizeittätigkeiten, die oftmals nicht im unmittelbaren Wohnumfeld vollzogen werden können. Erholungsorientierte Freizeittätigkeiten im Nahbereich verlieren an Bedeutung. Zudem hat das Unterwegssein an sich als Freizeitbeschäftigung an Bedeutung gewonnen. Nicht zuletzt die allgemein verkürzten Arbeitszeiten verursachten die Erhöhung des zeitlichen Freizeitbudgets. Eine Konsequenz dieses veränderten Freizeitverhaltens ist der Anstieg der zurückgelegten Entfernungen im Verkehr sowie die verstärkte Nutzung des MIV. Diese Tendenz wird dadurch unterstützt, daß großflächige Freizeiteinrichtungen zunehmend in peripheren Stadtgebieten oder außerhalb der Städte angesiedelt werden. Gleiches gilt für die Ansiedlung von Verbrauchermärkten oder Einkaufszentren an nicht-integrierten Standorten, was dazu geführt hat, daß sich auch die Einkaufs- und Versorgungsgewohnheiten und das damit verbundene Mobilitätsverhalten erheblich verändert haben (vgl. HATZFELD 1996. Die Probleme des Handels). Mit verstärkter Motorisierung der Haushalte und gleichzeitigem Rückgang der wohnungsnahen Versorgungsinfrastruktur wird der Anteil der entfernungsintensiven Einkäufe auf der "grünen Wiese" immer größer.

Es muß sich vor Augen gehalten werden, daß die zuvor genannten Entwicklungsprozesse die Folge langsam eintretender wirtschaftlicher oder sozio-kultureller Veränderungen sind und von der Verkehrspolitik nur in eingeschränktem Maße gesteuert werden können. Gleiches gilt für die Raum- und Siedlungsstrukturen, die gewachsene Strukturen sind und demnach nicht innerhalb kurzer Zeit den heutigen Ansprüchen und Vorstellungen entsprechend verändert werden können. Die Ausgestaltung einer mobilitätsverträglicheren Raum- und Siedlungsstruktur ist nur auf lange Sicht vorstellbar.

5.1.2 Bedeutung des Autos in der Gesellschaft

Die zuvor beschriebenen verkehrsinduzierenden Effekte der ökonomischen bzw. sozio-kulturellen Wandlungsprozesse wurden erst durch die subjektiven Nutzungs-vorteile des MIV wirksam. Sicherlich sind die subjektiven Nutzungsvorteile des MIV (Schnelligkeit, Komfort, Flexibilität, ständige Verfügbarkeit, geringe Kosten) insgesamt die entscheidenden Garanten für die dominierende Rolle des Verkehrsmittels Auto in der Gesellschaft. Um jedoch die Ursachen der ungebremsten Entwicklung der "Autogesellschaft" genauer zu schildern, sollte auch die von Autonutzern persönlich empfundene symbolische Bedeutung des Automobils, also die psychologische

Komponente bei der Verkehrsmittelwahl (vgl. KLEMM, S.85ff) , nicht unberücksichtigt bleiben.

Das Verhältnis der Gesellschaft gegenüber dem Auto ist von Widersprüchen geprägt. Trotz einer allgemein guten Aufgeklärtheit der Bevölkerung über die Negativfolgen der "Autogesellschaft" ist die Rolle des Autos als beliebtestes Fortbewegungsmittel unumstritten. Hinsichtlich der Einstellung der Bevölkerung zu Ansätzen einer ökologisch orientierten Verkehrspolitik ist eine große Diskrepanz zwischen dem erklärten ökologischen Bewußtsein und dem praktischen Umweltverhalten bei der Verkehrsmittelwahl feststellbar. Bei einer Untersuchung von Socialdata über die Einstellung der Bürger zu den verschiedenen Verkehrsträgern im Stadtverkehr kam man zu dem Ergebnis, daß der ÖPNV im städtischen Verkehr, im Hinblick auf den allgemeinen und kommunalen Nutzen (stadtverkehrsgerecht, umweltfreundlich, innenstadtentlastend), besser eingestuft wird als das Auto (vgl. ZIT 1996, S.41). Nach dem Verkehrsmittel mit dem besten individuellen Nutzen (bequem, praktisch, schnell) befragt, nannte die große Mehrheit der Bürger jedoch das Auto. Aus dieser Untersuchung zieht Socialdata den Schluß, daß bei der Bewertung von Mobilität und Verkehrsmittelwahl in der Stadt der Bürger mehr Wert auf den kommunalen als auf seinen individuellen Nutzen legt. Dem einzelnen Bürger ist also durchaus bewußt, daß es aufgrund der negativen sozialen und ökologischen Folgewirkungen des Autoverkehrs sinnvoller wäre, den ÖPNV anstatt das Auto zu benutzen.

Doch trotz dieses erkennbaren ökologischen Bewußtseins und der sich oftmals verschlechternden Autofahrbedingungen (verstopfte Straßen, Parkplatzsuche, etc...) wird mehr denn je auf das Automobil zur Abwicklung der alltäglichen Mobilitätsbedürfnisse zurückgegriffen. Das letztendliche Verhalten eines jeden Verkehrsteilnehmers wird offensichtlich stark durch den Willen des individuellen Nutzenmaximierens bestimmt. Das Auto bietet dem Verkehrsteilnehmer im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln verschiedene subjektive Nutzungsvorteile. So verbindet der Autonutzer mit dem Auto Merkmale wie Schnelligkeit, Bequemlichkeit, oder Unab-hängigkeit. Bei vielen Autofahrern ist diese subjektive Einschätzung der Vorteile des Autos gegenüber anderen Verkehrsmitteln durchaus zutreffend, vor allem dann, wenn er in einer ländlichen oder peripheren Region wohnt oder arbeitet und demnach nur schwer auf ein alternatives Verkehrsmittel ausweichen kann. Daß man aber auch in Kerngebieten und Innenstadt-Randbereichen, in denen der ÖPNV in den meisten Fällen durchaus adäquate Alternativmöglichkeiten bietet, ähnlich hohe PKW-Zahlen wie in Stadtrandsiedlungen oder Umlandsiedlungen vorfindet, mit denen annähernd so viele Kilometer gefahren werden (vgl. PETERSEN/SCHALLABÖCK 1995, S. 79[12]), ist schwer

[12]Mobilitätsanalysen von RAU/HOLZ-RAU zeigen, daß sich der Umfang der Autonutzung von Einwohnern dichter Stadtstrukturen nur geringfügig von dem der Einwohner in verkehrsaufwendigen Stadtrandsiedlungen oder in Umlandsiedlungen mit Einfamilienhäusern unterscheidet. Die Abweichungen in der Autonutzung in Abhängigkeit von der Siedlungsstruktur liegen maximal bei 10-15%. (vgl. Holz-Rau: Bestimmungsgrößen des Verkehrsverhaltens. Schriftenreihe des Instituts für Verkehrsplanung und Verkehrswegebau - Technische Universität Berlin, Band 22. Berlin, 1990)

allein durch die subjektiven Nutzungsvorteile zu erklären.

Die Wahl des Autos als Verkehrsmittel ist nicht nur eine zweckrationale Entscheidung, sondern wird auch durch eine Reihe von sozialpsychologischen Faktoren mitbestimmt (vgl. TESCHNER 1993, S.257). Das Autofahren macht vielen Menschen Spaß und verleiht oftmals ein Gefühl individueller Freiheit und Unabhängigkeit. Im Gegensatz zum ÖPNV ist der private PKW jederzeit verfügbar. Dieser Wunsch nach Unabhängigkeit manifestiert sich auch in der Veränderung des Lebensstils eines großen Teils der Bevölkerung. Mit abnehmender Arbeitszeit vergrößert sich die frei verfügbare Zeit, in der vielen verschiedenen Freizeitaktivitäten nachgegangen werden kann. Das Auto spielt bei der Verwirklichung der verkehrsintensiven Freizeitaktivitäten eine immer wichtigere Rolle. Weiterhin stellt das Auto für viele Menschen einen Konsumartikel mit hohem Imagewert dar, mit dem bestimmte Überlegenheits-, Erfolgs- und Prestigebedürfnisse demonstriert werden können. Zudem hat es den Anschein, daß das Autofahren für viele Menschen als Ventilfunktion dient, um unterdrückte Frustrationen und Aggressionen, die sich in anderen Lebensbereichen aufgebaut haben, auszuleben (vgl. TESCHNER 1993, S. 257).

Es sind gerade diese sozialpsychologischen Aspekte, die dazu beitragen, daß viele verkehrspolitische Konflikte sehr emotional geführt werden. Immer dann, wenn Restriktionsmaßnahmen des Autoverkehrs Gegenstand verkehrspolitischer Diskussionen sind, regen sich massive Widerstände aus der Fraktion der Autobefürworter. Sie befürchten in erster Linie eine Einschränkung der Mobilitätsfreiheit.

5.1.3 Verkehrspolitische Weichenstellungen auf nationaler bzw. internationaler Ebene

Neben den ökonomischen und sozio-kulturellen Wandlungsprozessen sowie der gesellschaftlichen Bedeutung des Autos prägen vor allem auch politische Weichenstellungen auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für die Realisierung umweltorientierter Verkehrskonzepte. Die Bemühungen der bundesdeutschen Verkehrspolitik zur Gegensteuerung der aus sozialer und ökologischer Sicht äußerst besorgniserregenden Entwicklung des motorisierten Individualverkehrs muten jedoch an wie "ein Tropfen auf den heißen Stein". Die bisherige nationale Verkehrspolitik kann, in Anbetracht der anstehenden akuten Verkehrsprobleme, durchaus als unbeweglich und konservativ bezeichnet werden. Eine Reihe von Merkwürdigkeiten in der bundesdeutschen Verkehrspolitik verdeutlicht, daß man bis heute kaum von einer konsistenten Verkehrs- und Umweltpolitik sprechen kann. So gibt es auf bundes-deutschen Straßen immer noch kein Tempolimit. Ebenso werden bisher so gut wie kaum Ansätze diskutiert, die dem Verursacherprinzip im Straßenverkehr mehr Nachdruck verleihen. So tritt z.B. die Diskussion um die Einführung einer Autobahn-gebühr für PKW schon seit langem auf der Stelle. Unter diese Merkwürdigkeiten fällt auch die Tatsache, daß der Schienenverkehr seit jeher gegenüber dem Straßen-verkehr wettbewerbsmäßig

benachteiligt wird.

Gewiß ist es der Bundesregierung gutzuschreiben, daß sich die Rechtsgrundlage für Kommunen zur Gestaltung einer umweltorientierten Verkehrsplanung verbessert hat, doch sind dies nur marginale Anzeichen für eine mögliche Abkehr der konventionellen Verkehrspolitik des Bundes. Denn der Bundesverkehrswegeplan macht deutlich, daß auch für die nächsten Jahre ein umfangreiches Ausbauprogramm für Autobahnen und sonstige Fernstraßen geplant ist. Zwar können keine regionalen und innerstädtischen Straßen im Bundesverkehrswegeplan verbindlich festgesetzt werden, aber indirekt bestimmt der Plan auch den Rahmen für die städtische Verkehrsentwicklung, denn der Fernverkehr beginnt und endet in den Städten. Dieser Plan sieht bis zum Jahre 2010 den Ausbau von Autobahnen und Bundesstraßen in einer Länge von ungefähr 11600 Kilometern vor (vgl. SCHALLER 1993, S.36). Daß sich die bundesdeutsche Verkehrspolitik vorrangig an Kriterien ökonomischen Wachstums ausrichtet, zeigt sich u.a. in der massiven Förderung neuer Verkehrstechniken und Verkehrsinfrastrukturen, mit dem Ziel weiterer Raumüberwindung (Bsp.: Transrapid).

Warum zeichnet sich also die bundesrepublikanische Verkehrspolitik durch eine, für viele Bürger unverständliche, extreme Unbeweglichkeit aus? Zur Erklärung dieser Merkwürdigkeiten sollte vor allem auf zwei ökonomisch-politische Sachverhalte eingegangen werden (vgl. TESCHNER 1993, S. 256):

- Die wachstumspolitische Bedeutung der Autoproduktion.

Die Autoindustrie hat vielen Industrieländern, wie z.B. der Bundesrepublik, zu wirtschaftlichem Wohlstand verholfen. Aufgrund intelligenter Modellpolitik konnte die Nachfrage nach Automobilen stabilisiert werden. Kapitalverwertungsinteressen haben dazu geführt, daß sich die durchschnittliche Lebensdauer eines Automobils kontinuierlich verringert hat und ökologisch und sozial besser verträgliche Automodelle bisher kaum entwickelt wurden.

- Die Allianz von Staat und wirtschaftlichen Interessen

Die heutige "Autogesellschaft" wird von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren gestützt, die an ihrem Weiterbestehen besonders interessiert sind. Dies sind vor allem die Autoindustrie, das Transportgewerbe aber auch die Mineralölindustrie sowie Banken und Versicherungen, die in der Lage sind, mit ihrer gewaltigen ökonomischen Macht, einen nicht unbedeutenden Einfluß auf die öffentliche Meinung und Politik auszuüben. Auch Interessenverbände, wie z.B. der ADAC, sind in ihrer Fähigkeit, die öffentliche Meinung zu beeinflussen, nicht zu vernachlässigen. Es ist klar, daß die Bemühungen der Wirtschaft und Politik, auf die Gestaltung einer autogerechten Gesellschaft Einfluß zu nehmen, weniger erfolgreich wären, wenn sie nicht von der Mehrheit der autofahrenden Bevölkerung getragen würden.

5.1.4 Rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen für die kommunale Verkehrsplanung

Inwieweit die Kommunen über rechtliche Handlungsmöglichkeiten verfügen und mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden, hängt von Entscheidungen ab, die zumeist auf Bundes- und Länderebene oder auf internationaler Ebene getroffen werden. Die rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Stadt- und Verkehrsentwicklung werden demnach entscheidend von der Ausgestaltung der Verkehrspolitik auf nationaler Ebene mitbestimmt.

Es liegt auf der Hand, daß die Konsequenzen der verkehrspolitischen Weichenstellungen des Bundes, die weiterhin schwerpunktmäßig zugunsten des Autoverkehrs ausfallen, in erster Linie durch die Kommunen getragen werden müssen. Von den Kommunen wird oftmals darauf hingewiesen, daß sie aufgrund fehlender rechtlicher und finanzieller Handlungsspielräume nur unzureichend in der Lage sind, den kommunalen Verkehrsproblemen zu begegnen. Hinsichtlich der rechtlichen Kompetenzen zur Ausgestaltung einer umweltorientierten Verkehrspolitik scheint dieser Vorwurf der Kommunen nur teilweise berechtigt zu sein, denn bei genauerer Ansicht der einzelnen Gesetzesbestimmungen lassen sich durchaus Handlungsmöglichkeiten zur Steuerung der Verkehrsentwicklung erkennen. Zumindest planungsrechtlich ist es den Kommunen nunmehr besser möglich, verschiedene Maßnahmen zur Einschränkung des MIV durchzusetzen. Die Straßenverkehrsordnung bestimmt, daß der Autoverkehr aus städtebaulichen Gründen sowie aus Gründen des Umweltschutzes eingeschränkt werden kann[13]. Der Paragraph 45 der Straßenverkehrsordnung bietet den Kommunen die rechtliche Grundlage für Fahrsperrungen. Eine Kommune hat die Möglichkeit, zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, bestimmte Gebiete für Fahrzeuge aller Art zu sperren. Darüber hinaus haben die Gemeinden mittlerweile die rechtliche Handhabe, eine flächenhafte Verkehrsberuhigung zu realisieren[14]. Von dieser generellen "Tempo 30-Lösung" sind bis heute allerdings die wichtigsten innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen ausgeschlossen. Überdies hat z.B. die Änderung der EAE (Empfehlung für die Anlage von Erschließungsanlagen) zur Folge, daß die Kommunen mehr Spielraum bei der Ausgestaltung und Dimensionierung von Straßen-Querschnitten haben. Die Standards für Rad- und Fußwege wurden ebenso angehoben. Daß diese neuen vielfältigen Optionen, die den Städten und Gemeinden vom Gesetzesgeber eröffnet wurden, nur sehr unterschiedlich stark genutzt werden, ist oftmals auch auf gewisse Informationsdefizite in der Verwaltung über eben diese neuen rechtlichen Möglichkeiten zurückzuführen.

---

[13] vgl.: § 45, Absatz 1b(5) Straßenverkehrsordnung und § 45, Absatz 1(3) Straßenverkehrsordnung.

[14] vgl.: § 45, Absatz 1d Straßenverkehrsordnung

Die zum Teil recht vielversprechenden planungsrechtlichen Änderungen sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß auf anderen Gebieten schon seit einigen Jahren ein regulatorischer Stillstand besteht. So werden längst überfällige Neuregelungen von Immissions-Grenzwerten immer noch blockiert. Ein Beispiel ist hier die Neuregelung des § 40(2) des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, mit dem die Kommunen verkehrsbeschränkende Maßnahmen festlegen können. Zu einer Verabschiedung der erforderlichen Verwaltungsvorschrift (23.BImSchV) ist es jedoch noch nicht gekommen. Besonders folgenreich für die kommunale Verkehrsentwicklung sind zudem die Vereinfachungen des Bau- und Planungsrechts, wodurch in Zukunft die ohnehin schon starken Flächennutzungs- und Zersiedelungsprozesse weiter beschleunigt werden.

Als allgemein positiv zu bewerten sind hingegen die sich verstärkenden Handlungskompetenzen für die Kommunen im ÖPNV-Bereich aufgrund neuer Gesetzesregelungen. Mit den Nahverkehrsgesetzen, die im Zuge der Bahnreform von den Ländern erstellt werden müssen, wird geregelt, daß der auf der Straße verlaufende ÖPNV (einschließlich Straßenbahnen) von Kreisen und kreisfreien Städten getragen werden soll. Prinzipiell kann es als positiv angesehen werden, daß der öffentliche Nah- und Regionalverkehr auf kommunaler Ebene organisiert werden soll; doch diese Neuordnung bleibt voraussichtlich so lange wirkungslos, wie den Kommunen keine entsprechenden Finanzierungsinstrumente an die Hand gegeben werden. Die mit den neuen kommunalen Nahverkehrsplänen verbundene Hoffnung auf eine Verbesserung der Bedienungsqualität im ÖPNV kann sich nur insoweit erfüllen, wie die Kommunen in der Lage sind, Maßnahmen zur Förderung des ÖPNV zu finanzieren.

Ein noch schwerwiegenderer Grund für die Schwierigkeiten bei der Umsetzung verkehrspolitischer Ziele ist das Finanzproblem der Kommunen. Den Kommunen fehlt das Geld, um den ÖPNV in Qualität und Quantität so auszugestalten, daß er einen beträchtlichen Rückgang bei der Autonutzung bewirken kann. Wie viele Kommunen bereits erkannt haben, ist der Ausbau der radial auf die Innenstadt gerichteten ÖPNV-Linien nicht mehr ausreichend, um den Verkehr zu reduzieren, da sie den veränderten Verkehrsstrukturen nicht mehr gerecht werden. Viele Entscheidungsträger resignieren vor dem Problem, daß der notwendige Ausbau des ÖPNV in Stadt und Region, der periphere Gebiete erschließt und Querverbindungen herstellt, für Kommunen nicht bezahlbar ist. Während die verkehrspolitischen Forderungen und Wünsche immer anspruchsvoller und die finanziellen Belastungen (z.B. Sozialhilfeausgaben) immer größer werden, verschlechtert sich die Einnahmen-Situation der Gemeinden zusehends. Die durch vielfältige Gesetzesänderungen schrittweise Aushöhlung der Gewerbesteuer sowie die allgemein ungünstige wirtschaftliche Lage sind entscheidend dafür verantwortlich, daß der finanzielle Spielraum der Kommunen immer weiter eingeengt wurde. Zwar bietet das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) sowie zahlreiche andere Programme von Bund und Ländern den Kommunen Fördermöglichkeiten für verschiedene Verkehrsprojekte, doch können mit diesen Mitteln bei weitem nicht alle Projekte bezahlt werden, die für den massiven Ausbau des Umweltverbundes erforderlich wären.

5.2 Regionale Rahmenbedingungen

Während zuvor Rahmenbedingungen beschrieben wurden, die als extern gelten, da sie für jede Kommune in gleichem Maße gelten und durch diese nicht beeinflußt werden können, folgen nun Rahmenbedingungen, die aufgrund spezifischer regionaler Verhältnisse auf die Kommune einwirken. Als regionale Rahmenbedingung wird neben der interkommunalen Konkurrenzsituation die Stadt-Umland-Problematik thematisiert. Beide Problemfelder wirken stark auf die Entwicklung städtischen Verkehrs, bedürfen aber in erster Linie suprakommunaler oder regionaler Lösungsstrategien.

5.2.1 Interkommunale Konkurrenz

Restriktionen zur Umsetzung umweltpolitischer Ansätze allgemein und damit auch zur Ausgestaltung einer umweltorientierten Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik resultieren vor allem aus einer starken Abhängigkeit der Kommunen von der ortsansässigen Wirtschaft. Die immer noch wichtige Bedeutung der Gewerbesteuer als kommunale Einnahmequelle zwingt die Kommunen, sich um die Ansiedlung neuer Unternehmen und die Sicherung des Bestandes bestehender Betriebe zu bemühen. So geraten die Kommunen nicht selten in scharfe Konkurrenzsituationen zueinander. Vor allem vor dem Hintergrund der engen finanziellen Handlungsspielräume von Kommunen stellen die Bemühungen um Einnahmen aus Gewerbesteuer ein wichtiges Tätigkeitsfeld dar. Obwohl die Gewerbesteuer mit der Finanzreform von 1969 auf eine Umlage reduziert wurde, macht sie heute noch ungefähr 15% der kommunalen Einnahmen aus (vgl. HAMM/NEUMANN 1996, S.280/281). Mit der Ansiedlung neuer Unternehmen erhoffen sich die Kommunen zudem eine Erhöhung der Einkommen- und Lohnsteuereinnahmen, die mittlerweile ebenfalls 15% der kommunalen Einnahmen ausmachen.

Aus dieser wirtschaftlichen "Notlage" heraus sehen sich die Kommunen oftmals gezwungen, den Wünschen und Interessen der ansiedlungswilligen Unternehmen vorrangig nachzukommen, oftmals zu Lasten anderer Zielsetzungen, vor allem umweltpolitischer Art. Besonders die verkehrliche Situation für die Unternehmen an ihrem Standort wird als eine entscheidende Ansiedlungsvoraussetzung und demnach als wichtiges Wirtschaftsförderungsinstrument angesehen. Für potentielle Unternehmen werden Vorleistungen erbracht, wie z.B. die Bereitstellung verbilligter und großflächiger Grundstücke oder die MIV-orientierte Erschließung von Gewerbegebieten. Resultat dieser enormen Abhängigkeit der Kommunen von den unternehmensbezogenen Steuereinnahmen ist, daß jede Kommune versucht, die unmittelbaren Konkurrenten (Nachbargemeinden) durch noch höhere Investitionen, z.B. im Bereich attraktiver Straßenverkehrsinfrastruktur, auszustechen. Maßnahmen zur Stärkung einer umweltorientierten Verkehrspolitik (vor allem zur Einschränkung des MIV) finden also oft in der kommunalpolitischen Diskussion keinen Anklang, da sie sich nachteilig auf den Ruf der Kommune als wirtschaftsfreundlichen Standort auswirken können oder

man Kaufkraftabflüsse in Nachbarstädte befürchtet.

Es werden zwar mehr und mehr die "weichen Standortfaktoren", wie städtebauliches Ambiente, Aufenthaltsqualität oder Wohnumfeldqualität, als wichtige Ansiedlungskriterien diskutiert, doch bei den konkreten Entscheidungen in Zusammenhang mit einer Firmenansiedlung scheinen die Faktoren wie Verkehrsgunst und Auto-Erreichbarkeit nach wie vor noch mehr ins Gewicht zu fallen (vgl. TOPP 1994, S. 487).

5.2.2 Stadt-Umland-Problematik

Bekannte Erfolge zur Bekämpfung von städtischen Verkehrsproblemen beschränken sich zumeist auf innerstädtische Bereiche. Die beträchtlichen Probleme, die sich aus dem Stadt-Umland-Verkehr ergeben, können von den Kommunen zumeist nur sehr eingeschränkt bekämpft werden. Die regionale Dimension des Problems läßt die Bemühungen einzelner Kommunen als relativ hilflos erscheinen. TOPP behauptet hierzu: *"Die in der Stadt erfolgreichen Strategien zur Eindämmung des Autoverkehrs versagen im Umland."* (vgl. TOPP 1993).

Sogar in Städten wie Freiburg oder Zürich, die hinsichtlich der Förderung des ÖPNV als relativ erfolgreich angesehen werden können, bleibt die Stadt-Umland-Problematik des Verkehrs weitgehend ungelöst. Anhand des Beispiels Freiburg wird deutlich, daß sogar Städte mit fortschrittlichen verkehrspolitischen Ansätzen große Schwierigkeiten haben die Stadt-Umland-Verkehre zu reduzieren. Während die Freiburger Verkehrspolitik zugunsten des Umweltverbundes innerhalb des Stadtgebiets ansehnliche Erfolge errungen hat, ist das durch die starke Pendlerbewegung bedingte Verkehrsaufkommen zwischen Freiburg und seinem Umland immer größer geworden. Die steigende Sogwirkung Freiburgs für das Umland sorgte dafür, daß die Pendlerzahlen in den letzten Jahrzehnten stets zugenommen haben (1993 ca. 52.000 Einpendler täglich). Bei diesen Pendlerbewegungen stellte man gleichzeitig eine kontinuierliche Zunahme der täglich zurückgelegten Weglängen sowie eine deutlich stärkere Nutzung des MIV fest. Nutzten im Jahre 1970 57% der Berufseinpendler das Auto für ihren täglichen Arbeitsweg, waren es im Jahre 1987 bereits um die 80% (vgl. Öko-Institut 1995). Mit der Einführung der Regio-Umweltkarte Anfang der 90er Jahre erhoffte man sich eine beträchtliche Einschränkung des Pendelverkehrs mit dem Auto. Zwar nahm der ÖPNV-Anteil mit der Einführung der Regio-Umweltkarte zu, doch das Auto wurde nicht weniger genutzt.

Starke Pendlerverflechtungen und ihre verkehrlichen Wirkungen sind kein Freiburg-spezifisches Problem, sondern die Folge langfristiger Suburbanisierungsprozesse in städtischen Räumen (vgl. Kap. 5.1.1). Das Problem des Stadt-Umland-Verkehrs wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß um die 16% aller Wege über die jeweilige Gemeindegrenze führen und eine durchschnittliche Entfernung von 20 km betragen. Der Stadt-Umland-Verkehr, der mit dem MIV zurückgelegt wird, ergibt das zweieinhalbfache der Verkehrsleistung des motorisierten Binnenverkehrs einer Stadt

(vgl. WÜRDEMANN 1993, S. 267). Es ist längst deutlich geworden, daß die tradtionellen ÖPNV-Konzepte der Städte, die sich oftmals auf die Innenstädte beschränken, nicht mehr den veränderten Verkehrsstrukturen entsprechen. Zur Verlangsamung des Prozesses der Suburbanisierung sowie der Ausbildung auto-affiner Strukturen ist eine wesentlich verbesserte ÖPNV-Ausstattung in der Fläche erste Voraussetzung.

Angesichts dieser Stadt-Umland-Probleme im Verkehr ist die Forderung nicht neu, die Planung der Siedlungsentwicklung zusammen mit der Planung des öffentlichen Verkehrs auf interkommunaler bzw. regionaler Ebene zu organisieren. In den meisten städtischen Verkehrskonzepten werden die Wirkungen der räumlichen Funktionstrennung bis in das Umland sowie die Verzahnungen der städtischen und regionalen Verkehre nur unzureichend berücksichtigt. Gestaltet man jedoch eine neue überörtliche Organisationsform, wären die Kommunen zu einer engeren Zusammenarbeit gezwungen und müßten einen Teil ihrer Planungskompetenzen abtreten. Bisherige Erfahrungen zeigen, daß sich diese relativ weitgehenden Ansätze der interkommunalen Zusammenarbeit oft als sehr problematisch erweisen. Willensbekundungen der Kommunen zur engeren Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden enden oftmals dort, wo ein jeder eigene Planungskompetenzen abzutreten hat.

5.3 Interne Handlungsblockaden

Wie die Darstellung der externen und der regionalen Rahmenbedingungen gezeigt hat, werden die Handlungsspielräume der Kommunen hinsichtlich der Gestaltung ihrer eigenen Verkehrspolitik erheblich eingeschränkt. Dennoch zeigen sich unter den Kommunen, bei ähnlich gegebenen externen Rahmenbedingungen, beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Verkehrsmittelwahl ihrer Einwohner. Es gibt Städte, die im Vergleich zu anderen Städten deutlich weniger Autoverkehr aufweisen oder über einen beträchtlichen Vorsprung beim ÖPNV-Angebot verfügen. Das Ausmaß der Abweichungen bei der Verkehrsmittelwahl zeigt sich insbesondere bei der Wegebilanz der Einwohner, relativiert sich aber bei der Kilometerbilanz unter Einbeziehung der Einpendler.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß diese Unterschiede in gewissem Maße mit der Größe bzw. der jeweiligen Siedlungsstruktur einer Stadt begründet werden können. Mit dem Anstieg der Einwohnerdichte erhöhen sich tendenziell die Funktionsbedingungen des ÖPNV und sinkt die Attraktivität der Autonutzung. Im Gegenzug verschlechtern sich in kleineren Orten und Städten mit ausgedehnter Siedlungsstruktur die Nutzungsbedingungen des ÖPNV und verbessern sich die des Autos. Die Beziehung zwischen Siedlungsstruktur einer Stadt und Verkehrsentstehung wird allerdings oftmals überschätzt und kann demzufolge nicht allein für die unterschiedlichen Ausprägungen des Modal-Splits in den Städten verantwortlich sein[15].

[15] siehe dazu: Fußnote 12

Abbildung 17 Verkehrsmittelwahl (Wege der Einwohner) in deutschen Städten (vgl. LUDA/BRACHER/THIELMANN et al 1991)

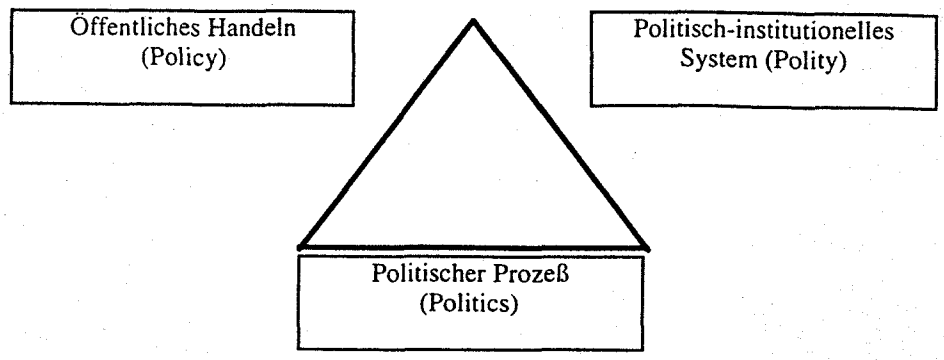
Stadt	Einwohner (Tausend)	Jahr	Fußgänger	Fahrrad	ÖV	MIV
Berlin (W)	2030	1986	24%	5%	29%	40%
Berlin (O)	1203	1987	38%	3%	37%	22%
Hamburg	1658	1982	29%	8%	24%	39%
München	1310	1982	27%	10%	21%	40%
Köln	981	1982	30%	11%	15%	44%
Frankfurt	630	1982	29%	9%	23%	39%
Stuttgart	561	1986	31%	3%	22%	44%
Hannover	500	1986	33%	17%	20%	30%
Münster	269	1982	25%	29%	7%	39%
Freiburg	184	1986	25%	20%	17%	39%
Potsdam	144	1985	37%	9%	34%	21%
Göttingen	120	1982	36%	14%	13%	37%
Erlangen	100	1986	21%	29%	12%	38%
Detmold	68	1981	27%	14%	7%	52%
Detmold	67	1986	19%	14%	4%	63%
Landshut	55	1981	28%	26%	9%	37%
Offenburg	50	1981	25%	20%	5%	50%
Rosenheim	50	1981	26%	23%	8%	43%
Rosenheim	46	1986	24%	26%	7%	43%
ÖV: Öffentliches Verkehrsmittel			MIV: Motorisierter Individualverkehr			

Quelle: TOPP: Anforderungen integrierter Stadt- und Verkehrsplanung In: LUKNER

Daß sich verschiedene Städte durch eine niedrige Rate beim MIV und einen hohen Anteil an öffentlichem und nicht-motorisiertem Verkehr auszeichnen, ist zu einem gewichtigen Teil auf den relativen Erfolg ihrer Verkehrspolitik zurückzuführen. Daraus läßt sich schließen, daß einer Kommune, trotz der teilweise sehr restriktiven verkehrspolitischen Rahmenbedingungen, ein nicht zu vernachlässigender Handlungsspielraum verbleibt, den Verkehr in Richtung mehr Umweltverträglichkeit zu beeinflussen. Inwieweit nun dieser verbleibende Handlungsspielraum durch Handlungsblockaden innerhalb des kommunalen politisch-administrativen Systems eingeengt wird, soll im folgenden untersucht werden.

Die systematische Darstellung der internen Handlungsblockaden und Erfolgsbedingungen zur Entwicklung einer umweltorientierten Verkehrspolitik erfolgt in Anlehung an das Konzept der Politikanalyse (vgl. PRITTWITZ 1994). Die Politikanalyse bietet eine Hilfestellung bei der Erfassung sämtlicher Bedingungen, die das politische Handeln beeinflussen können.

Abbildung 18 Das politologische Dreieck



Quelle: PRITTWITZ: Policy-Analyse 1994, S.13

Gemäß dem Verständnis der Politikanalyse vollzieht sich jedes politische Handeln (in diesem Falle das verkehrspolitische Handeln einer Kommune) in drei Politikdimensionen:

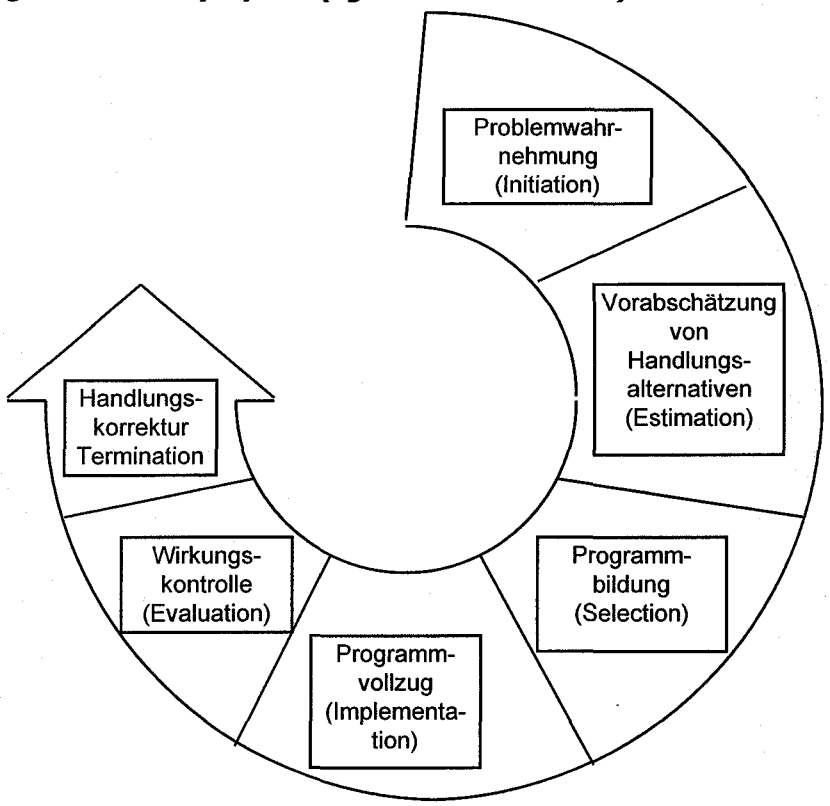
- der Dimension des ungesteuerten, in der Regel konflikthaften politischen Prozesses (politics)
- der Dimension des öffentlichen Handelns (policy)
- der institutionellen Dimension (polity).

Obwohl in der konkreten Politik diese drei analytischen Dimensionen eng miteinander verwoben sind, erleichtert die getrennte Betrachtung der analytischen Dimensionen das Verständnis wechselseitiger Zusammenhänge und eröffnet den Zugang zu bestimmten Politikvariablen, die die Ausgestaltung der Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene bestimmen können.

Im Rahmen der Prozeßdimension (politics) werden die besonderen Merkmale des konflikthaften verkehrspolitischen Entscheidungsprozesses herausgearbeitet. Verkehrspolitische Entscheidungsprozesse in Kommunen werden durch das Handeln zahlreicher verschiedener Akteure bestimmt, die unterschiedliche Interessen verfolgen. Aus den unterschiedlichen Interessenlagen heraus entwickeln die an den Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure unterschiedliche Verhaltensweisen. Es sind gerade diese, oftmals auf Konflikt ausgerichteten Verhaltensweisen der Akteure, die den Ablauf bestimmter verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse erschweren. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Struktur der in der Regel an verkehrsbezogenen Planungsprozessen auf kommunaler Ebene beteiligten Akteure sowie deren Interessen und Verhaltensweisen genauer zu beleuchten.

Bei der Analyse im Rahmen der Policy-Dimension geht es um das Gestaltungsmoment von Politik in Form des öffentlichen Handelns. In dem hier zu betrachtenden Fall besteht das öffentliche Handeln aus der Verkehrspolitik einer Kommune.

Abbildung 19: Der Policy-Zyklus (vgl. PRITTWITZ 1994)



Quelle: PRITTWITZ 1994, S.57

Jedes öffentliche Handeln muß zur Bewältigung der sich ihm darstellenden Aufgaben und Probleme verschiedene Realisierungsanforderungen erfüllen. PRITTWITZ veranschaulicht die Realisierungsanforderungen öffentlichen Handelns in dem Modell des Policy-Zyklus (siehe Abbildung 19). Der Erfolg öffentlichen Handelns (hier die Verkehrspolitik einer Kommune) hängt also stark davon ab, in welcher Art die verschiedenen Etappen des Policy-Zyklus bearbeitet werden.

In der institutionellen Politikdimension (politiy) werden vor allem die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen des öffentlichen Handelns thematisiert. Im Hinblick auf das verkehrspolitische Handeln interessieren hier vor allem die rechtlichen Rahmenbedingungen des kommunalen Willensbildungsprozesses sowie die Organisationsstrukturen in Politik und Verwaltung.

Es ist darauf hinzuweisen, daß mit diesem groben analytischen Modell zur Darstellung der Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen keinesfalls der Anspruch auf Verallgemeinerung oder Vollständigkeit erhoben werden kann. Eine verallgemeinerbare Auflistung der Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen erscheint, angesichts der Komplexität der Einflußfaktoren und der großen Bedeutung zahlreicher situativer Einflußfaktoren, kaum möglich zu sein. Im folgenden handelt es sich vielmehr um einen

Versuch, die wichtigsten Faktoren zur Erklärung von Erfolgen und Mißerfolgen umweltorientierter Verkehrspolitik in Form eines Analyserasters systematisch darzustellen.

5.3.1 Bestimmungsfaktoren im Rahmen des verkehrspolitischen Entscheidungsprozesses (politics)

Dem eigentlichen öffentlichen Handeln in Form der Programmformulierung und der Implementation einer Politik geht immer ein ungesteuerter Entscheidungsprozeß voraus. So wird die inhaltliche Ausgestaltung des öffentlichen Handelns von einer Reihe von Akteuren beeinflußt, die an den politischen Entscheidungsprozessen teilnehmen. Gleiches gilt für die Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene. Besonders bei verkehrspolitischen Fragestellungen stößt man oft auf voneinander abweichende Interessen und Lösungsvorstellungen, die fast immer zu politischen Konfliktsituationen führen. Inwieweit diese Interessenskonflikte die verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse hemmen, hängt entscheidend davon ab, welche Akteure hinter den bestimmten Interessen stehen. Verfügt ein Akteur über ein hohes Machtpotential innerhalb des politisch-administrativen Systems einer Stadt, so erhöht sich auch das Gewicht, mit dem er seine verkehrspolitischen Interessen in den Entscheidungsprozeß einbringen kann. Aus diesem Grund ist es wichtig, nicht nur nach den Interessenskonflikten zu fragen, sondern auch nach den kommunalen Machtverhältnissen. Demnach sollen neben den Akteuren und deren Interessenkonstellationen auch die spezifischen Verhaltensweisen der Akteure untersucht werden, die faktisch den größten Einfluß auf die verkehrspolitischen Entscheidungen ausüben.

5.3.1.1 Akteure und deren Interessenkonstellationen

Bei den an verkehrsbezogenen Planungsprozessen auf kommunaler Ebene beteiligten Akteuren läßt sich zunächst eine Unterteilung hinsichtlich der Intensität der Betroffenheit vornehmen. Gemäß dieser Unterteilung gibt es die persönlich Betroffenen, die Interessengruppen und die Vertreter von allgemeinen öffentlichen Interessen (vgl. SCHUSTER 1995, S. 11). Diese Gruppen weisen zumeist spezifische Interessen auf. Während sich die persönlich Betroffenen in erster Linie für die sie selbst berührenden Mängelzustände oder Einzelmaßnahmen einsetzen, thematisieren die Interessengruppen grundsätzliche Fragen des Verkehrs und übernehmen oftmals eine "Anwaltsfunktion" für die persönlich Betroffenen. Die Vertreter des öffentlichen Interesses hingegen müssen bei ihrem Handeln die Interessen aller am Planungsprozeß beteiligten Akteure berücksichtigen. Ihre Interessenwahrnehmung kann mit der eines "Richters" verglichen werden. Neben den abweichenden Interessen zwischen den Akteursgruppen gibt es allerdings auch innerhalb der Gruppen stark unterschiedlich ausgeprägte Positionen zu verkehrspolitischen Fragen. Zur Vereinfachung dieser abweichenden Positionen nimmt SCHUSTER für jede der drei Akteursgruppen eine Teilung in Untergruppen vor, bei denen gleichgerichtete Interessen zu erwarten sind.

Abbildung 20 Beteiligtengruppen an verkehrsbezogenen Planungs- und Entscheidungsprozessen

1) Persönlich Betroffene:
Anwohner, Beschäftigte, Besucher, Kunden, Einzelhandelsunternehmer
2) Interessengruppen:
Automobilität-Interessierte (z.B. ADAC, Verbund der deutschen Automobilindustrie (VDA)) Umweltverbund-Interessierte (z.B. BUND, Greenpeace, VCD) Wirtschaftlich Interessierte (z.B. DIHT, IHK, Einzelhandelsverbände) Arbeitnehmerschutz-Interesse (z.B. DGB, ÖTV) Bürgerrechts-Interesse (z.B. örtliche Bürgerinitiativen)
3) Vertreter allgemeinen öffentlichen Interesses
Auto-Mobilität-Orientierte (Vertreter verschiedener Parteien im Stadtrat) Umweltverbund-Orientierte (vorrangig Vertreter der Partei Bündnis 90/Die Grünen) Planerisch Orientierte (z.B. Planungbeauftragte aus der Verwaltung, Deutscher Städtetag, Privater Planungsbüros und Gutachter) Informations-Orientierte (z.B. lokale Medien)

Quelle: eigene Darstellung, nach Schuster 1995, S. 13

Obwohl sich die Positionen dieser zahlreichen Beteiligtengruppen hinsichtlich verkehrsrelevanter Fragestellungen im einzelnen unterscheiden, kann vereinfachend von einer Polarisierung der Interessen gesprochen werden. Tendenziell können die Planungsbeteiligten entweder in die Fraktion der "Auto-Mobilität-Orientierten" oder in die der "Umweltverbund-Orientierten" eingeordnet werden. Diese oft konträre Einstellung der Akteure gegenüber dem Auto manifestiert sich in zahlreichen konkreten Interessenskonflikten bei kommunalen Verkehrsproblemen. Unabhängig von den konkreten Einstellungen zu einzelnen Maßnahmen oder Instrumenten der Verkehrsgestaltung erkennt man bei den verschiedenen Akteuren gefestigte Grundpositionen in der Auseinandersetzung mit kommunalen Verkehrsproblemen.

Der "Auto-Mobilität-Block" setzt sich in erster Linie aus Vertretern der Wirtschaft, Wirtschaftsverbänden (IHK, Einzelhandelsverbänden), Automobilverbänden (ADAC), einzelnen Parteien (zumeist CDU, FDP oder Freie Wählergemeinschaften), Teilen der Verwaltung sowie aus bestimmten Bevölkerungsgruppen zusammen. Sie richten ihr verkehrspolitisches Handeln weitgehend nach Werten aus, wie Sicherung der individuellen Bewegungsfreiheit oder Stärkung der Wirtschaftskraft. Sicherlich wird auch in der Auto-Fraktion eingesehen, daß der zunehmende Autoverkehr maßgeblich für die städtischen Verkehrsprobleme verantwortlich ist, doch Maßnahmen werden nur insoweit begrüßt, als sie keine erhebliche Einschränkungen für den Autoverkehr nach sich ziehen. Die politische Handlungsabsicht der Auto-Befürworter ist dadurch gekennzeichnet, daß die bestehenden günstigen Verhältnisse für den Autofahrer beibehalten (Sicherung des Status-Quo) und bestehende Mängel oder Überlastungserscheinungen des Verkehrs möglichst kurzfristig beseitigt werden sollen.

Demgegenüber strebt die Fraktion der Förderer des Umweltverbundes (oder der Autogegner), die insbesondere durch Umwelt- und Verkehrsverbände, durch die übrigen Parteien (Die Grünen, eingeschränkt die SPD) und Teile der Verwaltung sowie durch verschiedene Bürgerinitiativen geprägt wird, nach der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und nach mehr Lebensqualität. Im Gegensatz zu den Auto-Befürwortern, die kurzfristige Maßnahmen zur Bekämpfung der Symptome des Verkehrsproblems bevorzugen, fordern die Akteure des "Umweltverbund-Blocks" eine Umorientierung der Verkehrspolitik auf lange Sicht.

5.3.1.2 Verhaltensweisen und Möglichkeiten der Einflußnahme der Akteure

In Abhängigkeit von den aufgeführten Interessensunterschieden und der Qualität der Betroffenheit entwickeln die am Planungsprozeß beteiligten Akteure spezifische Verhaltensweisen. Zudem werden diese Verhaltensweisen von der Rolle des Akteurs im Planungsprozeß und nicht zuletzt von den Machtmitteln, die dem Akteur zur Verfügung stehen, bestimmt. Aus diesen spezifischen Verhaltensweisen der Planungsbeteiligten können erhebliche Widerstände innerhalb der verkehrsrelevanten Entscheidungsprozesse resultieren (vgl. SCHUSTER 1995, S.11ff.). Umgekehrt können die Verhaltensweisen bestimmter Einzelakteure oder Interessengruppen auch sehr förderlich für die Fortführung verkehrspolitischer Prozesse sein. Demnach werden nun die spezifischen Verhaltensweisen wichtiger Akteure dahingehend genauer beschrieben, wie sie auf den verkehrspolitischen Entscheidungsprozeß einwirken und inwieweit sie den Ansätzen umweltorientierter Verkehrspolitik förderlich oder hinderlich sind. Im Anschluß werden die Verhaltensweisen folgender Akteure genauer beleuchtet:

- Planer und Vorentscheider
- Politische Entscheidungsträger
- Persönlich Betroffene
- Akteure aus der Privatwirtschaft
- Lokale Medien

Planer und Vorentscheider

Akteure mit Schlüsselfunktion sind die Verkehrsplaner in der städtischen Verwaltung. Sie verfügen einerseits über die Möglichkeit, die verkehrspolitischen Weichenstellungen, die letztendlich von der Politik verabschiedet werden müssen, entscheidend mitzuprägen und andererseits werden sie mit der konkreten Umsetzung der beschlossenen Verkehrspolitik sowie mit der Ausgestaltung von Einzelprojekten betraut. Erklären lassen sich diese großen Einflußmöglichkeiten der Planer oder der verantwortlichen Dezernenten dadurch, daß sie die verkehrsrelevanten Vorlagen inhaltlich bereits so ausgestaltet haben, daß über inhaltliche Fragen auf politischer Ebene nur begrenzt diskutiert wird und der Stadtrat diese Vorlagen zumeist nur noch zu beschließen hat. Aufgrund dieser gut vorbereiteten Beschlußvorlagen, die durch die Verwaltung bzw. durch die Planungs- oder Verkehrsausschüsse auf ihre Durchsetzbarkeit hin überprüft worden sind, wird oft der Eindruck erweckt, daß das Konfliktspektrum auf der politischen Ebene eingeschränkt wird. Die Austragung

erkennbarer Konflikte zu verkehrsrelevanten Fragestellungen geschieht zumeist in einem relativ frühen Stadium der Planungsphase - auf informellem Wege und unter Ausschluß der Öffentlichkeit - in einer Gruppe von Vorentscheidern (vgl. HAMM/ NEUMANN 1996, S.291).

Dieser Gruppe der Vorentscheider können unter anderem angehören: führende Vertreter der Verwaltung (Verwaltungschef, Baudezernent), die Leiter der für Verkehr verantwortlichen Ämter, die Verkehrsplaner sowie auf der Seite des Rats die Fraktions- und Ausschußvorsitzenden. Innerhalb dieser Gruppe der Vorentscheider ist häufig der Eindruck verbreitet, es ginge bei der Lösung vieler Verkehrsprobleme weniger um politische Entscheidungen als vielmehr um Sachfragen, die sie mit ihrer Sachkenntnis lösen können. Eine wichtige Rolle können in diesem Zusammenhang auch externe Gutachter spielen. Oftmals werden wichtige konzeptionelle Planungen im Bereich Verkehr und Stadtentwicklung an externe Gutachter weitergegeben. Obwohl wichtige verkehrspolitische Entscheidungen immer in Abstimmung mit den kommunalen Entscheidungsträgern gefällt werden, können externe Gutachter aufgrund ihres Fachwissens die kommunale Verkehrspolitik nachhaltig mitbestimmen.

Es ist offensichtlich, daß die inhaltliche Ausgestaltung kommunaler Verkehrspolitik und damit auch die Chancen zur Umsetzung umweltorientierter verkehrspolitischer Ansätze sehr stark von den Verhaltensweisen der Vorentscheider abhängt. Die jeweiligen Verhaltensausprägungen werden ihrerseits zu großen Teilen von der Herkunft bzw. von der Ausbildung mitbestimmt. Es kann zwar nicht von der Herkunft und der Ausbildung eines Planers oder Politikers unmittelbar auf eine bestimmte verkehrspolitische Grundposition oder Verhaltensausprägung geschlossen werden, aber gewisse Zusammenhänge kann man nicht leugnen. Die Rats- oder Ausschußmitglieder, die an den "Vorentscheidungen" maßgeblich beteiligt sind, gehören zumeist der Mittelschicht an und sind Angehörige des öffentlichen Dienstes (z.B. LehrerInnen) oder freier Berufe (z.B. ArchitektInnen) (vgl. HAMM/NEUMANN 1996, S.302). Zudem findet man in allen Parteien Vereins- oder Verbandsfunktionäre. Gemäß ihrer Herkunft lassen sich bei den Rats- und Ausschußmitgliedern tendenziell besondere Verhaltensweisen erkennen. Diese äußern sich darin, daß sie die Interessen der Gruppe, der sie sich zugehörig fühlen (soziale Schicht, Verein, Verband), in ihrer politischen Arbeit besonders berücksichtigen. Auch bei den in der Verwaltung verantwortlichen Stadt- und Verkehrsplanern erkennt man spezifische Merkmale, die zu einer entsprechenden Verhaltensweise führen. KLEMM schreibt dazu: "*Beim Personal der Behörden, die mit Verkehrsfragen betraut sind, handelt es sich in der Regel um Männer und um Techniker. Frauen und Vertreter geistes- und sozialwissen-schaftlicher Fachrichtungen sind kaum anzutreffen. Vor diesem Hintergrund liegt die Annahme nahe, daß in den verkehrsplanenden Gremien ein sowohl männlich als auch naturwissenschaftlich-technisch bestimmtes Problemverständnis vorwiegt. Hinzu kommt, daß ein Teil der alteingesessenen Beamtenschaft, die in den glorreichen Zeiten der Gesamtverkehrskonzepte und der Verkehrsgroßprojekte groß geworden ist, nach wie vor im verkehrsplanerischen Denken jener Zeit verhaftet ist. Beides schlägt sich*

nachteilig auf den Umgang mit der Verkehrsproblematik nieder." (KLEMM 1996, S.211). Die Dominanz von Technikern in der Verkehrsplanung hat zur Folge, daß den gewachsenen Ansprüchen an die heutige Verkehrsplanung nicht ausreichend Genüge getan werden kann. Wichtige psycho-soziale, ökonomische und raumplanerische Problemstellungen werden nur unzureichend berücksichtigt. Die Mobilitätswünsche anderer Bevölkerungsgruppen (z.B. Kinder, Rentner), die mehr als die Planer selbst auf andere Verkehrsmittel als das Auto angewiesen sind, finden nur nachrangige Berücksichtigung.

Die Entscheidungsträger tendieren nicht selten zu einer Fehleinschätzung der verkehrlichen Ansprüche und Einstellungen der gesamten Bevölkerung. Untersuchungen der Socialdata zufolge legen die verantwortlichen Planer und Politiker bei ihren Entscheidungen häufig falsche Annahmen über die Akzeptanz der Bevölkerung von umweltfreundlichen Verkehrsträgern zugrunde[16]. *"Das Fatale an der Unterschätzung der Aufgeschlossenheit des Bürgers gegenüber Verkehrsproblemen und der unterschätzten Akzeptanz von verkehrsplanerischen Maßnahmen ist der Umstand, daß damit von der Exekutive selbst als sinnvoll eingestufte Maßnahmen aus falscher politischer Rücksichtnahme nicht weiterverfolgt werden."* (vgl. KLEMM 1996, S. 97). Diese oft erkennbare Passivität der Planer aufgrund der Annahme, daß eben die Mehrheit der Bevölkerung nicht an einer Umorientierung der Verkehrspolitik zugunsten des Umweltverbundes orientiert sei, kann man auch als fatalistischen Standpunkt bezeichnen (vgl. KLEMM, 1996. S.99). Viele Entscheidungsträger resignieren vor der Vermutung, daß die Verkehrsentwicklung auch in Zukunft nicht als vorrangig zu lösendes Problem thematisiert wird und die Menschen weiterhin mit dem Auto fahren möchten. Demnach werden sie ihre planerische Tätigkeit weitgehend auf die Verwaltung des Status-quo beschränken und allen verkehrspolitischen Änderungsvorschlägen skeptisch gegenüberstehen. Diese allgemein verbreitete desillusionierte Haltung der Planer, der Bedarf an verkehrsplanerischen Veränderungen sei gering und der Verkehr sei durch die kommunale Planung sowieso nur beschränkt beeinflußbar, wirkt äußerst hemmend auf die Erarbeitung neuer Ideen und Visionen.

Politische Entscheidungsträger

Vor allem in kleineren und mittleren Gemeinden sind die Kommunalpolitiker, im Unterschied zu den Planern, den Gutachtern oder den Vorentscheidern, weniger mit der inhaltlichen Ausgestaltung der Verkehrsplanung befaßt. Aufgrund der oft fehlenden

---

[16] Untersuchungen der Socialdata in Kassel, Saarbrücken, Nürnberg und Düsseldorf zeigen, daß 90% der Bürger die kommunale Bedeutung des ÖV als sehr groß beurteilten, während Kommunalpolitiker, Planer und Journalisten glaubten, daß nur 58% der Bürger die Bedeutung des ÖV als groß einschätzen würden. Zudem stellte Socialdata heraus, daß drei von vier befragten Bürgern im Konfliktfalle einer Bevorzugung des ÖV vor dem MIV, selbst wenn dies den MIV benachteiligt, zustimmen würde. Dagegen glaubten nur 38% der Kommunalpolitiker und 45% der Verkehrsplaner, daß der Bürger dem öffentlichen Verkehrsmittel Priorität einräumen würde. Vgl.: VÖV (Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe)/Socialdata: Einschätzungen zur Mobilität. Grundlagen für ein Public-Awareness-Konzept. Köln 1989, S.32. (Quelle: Klemm 1996)

Kompetenz oder ihres eingeschränkten Zeitbudgets beteiligen sie sich häufig an den verkehrspolitischen Entscheidungen nur insofern, als sie über die Umsetzung bereits erarbeiteter Maßnahmen oder Konzepte abstimmen. Dennoch sind sie an der Ausrichtung verkehrspolitischer Strategien maßgeblich beteiligt. Die Entscheidungen der Kommunalpolitiker für oder gegen Maßnahmen der umweltorientierten Verkehrspolitik beruhen allerdings längst nicht immmer auf objektiven und fachgerechten Abwägungen. Vielfach spielen ideologische oder parteipolitische Interessen eine viel entscheidendere Rolle. Eine in ihrer Wirkung auf verkehrspolitische Entscheidungsprozesse fatale Verhaltensweise ist der Opportunismus (vgl. SCHUSTER 1995, S.91). Das "opportunistische" Verhalten eines Politikers zeichnet sich durch kurzfristiges, schrittweises Handeln aus. Als Reaktion auf bestimmte Sachzwänge richtet der Politiker sein Handeln neu aus und verliert damit langfristige Ziele aus den Augen. So werden neu aufgetretene Stimmungslagen in der Bevölkerung (z.B. erhöhte Sensibilisierung für die Probleme der Arbeitslosigkeit) zum Anlaß genommen, die Öffentlichkeit verstärkt auf die schädliche Wirkung einer ökologisch ausgerichteten Stadtpolitik auf die lokale wirtschaftliche Entwicklung hinzuweisen. Vor allem angesichts der Tatsache, daß jeder Politiker bei der nächsten Kommunalwahl wiedergewählt werden möchte, ist die "opportunistische" Verhaltensweise vieler Politiker als problematisch zu betrachten. Abhängig von der Stimmungslage in der Bevölkerung erkennt man häufig, daß Verkehrsthemen, vor allem wenn es um Restriktionsmaßnahmen gegen den städtischen Autoverkehr geht, vor Wahlkämpfen politisiert werden.

Persönlich Betroffene

Die von bestimmten Planungen persönlich Betroffenen greifen zumeist insofern in den Planungsprozeß ein, als sie ihren Unmut gegenüber Planungen äußern, die sie direkt tangieren. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn sich Bürger über die Lärmbelastung in ihrer Straße beschweren oder wenn Anwohner bzw. Einzelhändler das Verschwinden von Parkplätzen vor ihrer Haustür beklagen. Die Widerstände der persönlich Betroffe-nen werden offen und mit großem Nachdruck vorgebracht. Allerdings verfügen sie über geringen Einfluß, solange ihre Widerstände unabhängig voneinander geäußert werden. Die allgemeine öffentliche Meinung über kommunale Verkehrsprobleme wird vor allem durch das Engagement verschiedener Interessengruppen geprägt.

Interessengruppen und Akteure aus der Privatwirtschaft

Über wesentlich mehr Einflußmöglichkeiten als die persönlich Betroffenen verfügen die Interessengruppen. Sie vertreten die Wünsche und Interessen vieler einzelner Betroffener in einer klaren Position gegenüber der Öffentlichkeit. Je nach Kompetenz, Geschick und Machtmittel können Interessengruppen, wie Bürgerinitiativen, Umweltverbände oder Vertreter der lokalen Wirtschaft Einfluß auf die allgemeine öffentliche Stimmung ausüben. Diese Interessengruppen sind ebenso in der Lage, in einem gewissen Maße auch das Handeln von Politik und Verwaltung mitzubestimmen. An

dieser Stelle soll etwas genauer hinterfragt werden, inwieweit andere Akteure als die Vertreter des öffentlichen Interesses, also private Akteure oder Interessengruppen Einfluß auf die verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse nehmen können. Vor dem Hintergrund der sich verändernden rechtlichen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen bemerkt man, daß private Akteure in zunehmendem Maße Mitspracherechte bei wichtigen stadtpolitischen Entscheidungen einnehmen (vgl. HAMM/NEUMANN 1996, S.302). Als Beispiel für eine Interessengruppe, die verschiedene Politikfelder, unter anderem auch die Verkehrspolitik, indirekt aber stark beeinflußt, kann die Gruppe der Wirtschaftsvertreter genannt werden, die ihre starke Position gegenüber der Verwaltung oft ausnutzt. Solche Einflußmöglichkeiten der privaten Akteure ergeben sich sowohl auf dem offiziellen oder formellen Weg (z.B. public private partnerships, städtebauliche Verträge) als auch auf dem eher informellen Weg. Unter letzterem ist die Möglichkeit zu verstehen, daß die in vielen Städten existierende "Lokale Elite" (vgl. HAMM/NEUMANN 1996 S. 304ff.), bestehend aus Vertretern der örtlichen Industrie, des Handels oder des lokalen Bankwesens, bei verschiedenen planerischen Entscheidungen der Stadt indirekt mitentscheidet. Diesen indirekten Einfluß kann sich die "Lokale Elite" insbesondere dadurch sichern, daß sie häufig im Stadtrat oder in verschiedenen Ausschüssen vertreten ist. Die entscheidende Ursache für die starke Einwirkung privater Interessen auf planerische Entscheidungen liegt darin, daß die Kommunen, vor allem hinsichtlich steigender wirtschaftlicher, sozialer und finanzieller Probleme, ein großes Interesse daran haben, den Anliegen der lokalen Wirtschaft weitgehend nachzukommen.[17] HAMM/NEUMANN bemerken zu der wachsenden Einflußnahme privater Akteure auf die Kommunalpolitik: *"Bei den geringen sachlichen Spielräumen, die der Kommunalpolitik bleiben, erweist sie sich im Kern zunehmend als ein Mechanismus zur Verteilung an Gefälligkeiten an einflußreiche Personen und Gruppen, um die jeweils eigene Macht und Karriere zu sichern. Das alles wirkt sich natürlich unübersehbar auf kommunale Entscheidungsprozesse aus: der Entscheidungsprozeß verlagert sich immer mehr in ein parlamentarisch nicht kontrollierbares Vorfeld..."* (vgl. HAMM/NEUMANN 1996, S. 308). Daß die Kommune durch diese Entwicklung mehr und mehr an Handlungsspielraum zur Ausbildung umweltorientierter Verkehrsstrategien einbüßt, liegt auf der Hand.

Lokale Medien

Ebenso wie die privaten Akteure können auch die lokalen Medien erheblichen Einfluß auf die politischen Entscheidungsprozesse in einer Stadt ausüben. Der Einfluß der Presse wird häufig vernachlässigt, da er nur indirekt auf bestimmte Entscheidungsprozesse einwirkt. Dennoch können relativ einseitige Berichterstattungen zu bestimmten verkehrspolitischen Konflikten die allgemeine Stimmungslage in der Bevölkerung entscheidend mitprägen. Besonders schädlich kann sich die Presse-berichterstattung dann auswirken, wenn zuvor nur verwaltungsintern ausgetragene Konflikte in die Öffentlichkeit getragen und dramatisiert werden. Nicht selten trägt die Presse somit zur unnötigen Verschärfung verkehrspolitischer Konflikte bei.

[17] Näheres über die Abhängigkeit der Kommunen von der lokalen Wirtschaft: vgl. Kapitel 5.2.1

5.3.2 Bestimmungsfaktoren im Rahmen des öffentlichen Handelns (policy)

5.3.2.1 Problemwahrnehmung und Problemthematisierung

Die Wirksamkeit des öffentlichen Handelns kann nur im Hinblick auf das zu lösende Problem beurteilt werden (vgl. JÄNICKE 1993, S.13). Demnach ist der Erfolg einer kommunalen umweltorientierten Verkehrspolitik in Abhängigkeit von der verkehrlichen Situation einer Kommune zu sehen. Die Grundvoraussetzung dafür, daß in einer Kommune überhaupt Forderungen zur Neuentwicklung der Verkehrspolitik in Richtung mehr Umweltverträglichkeit entstehen, ist das Vorhandensein eines oder mehrerer verkehrlicher Probleme, die ein unmittelbares Handeln erforderlich machen. Im Vergleich zu anderen umweltrelevanten Problemstellungen in der Stadt (CO_2-Emissionen oder Flächenversiegelung) werden städtische Verkehrsprobleme relativ gut von der Bevölkerung wahrgenommen. Die aus dem zunehmenden Autoverkehr resultierenden Belastungen werden fast jedem Bürger täglich in vielerlei Hinsicht deutlich. Aus dieser breiten und vielfältigen gesellschaftlichen Betroffenheit resultiert ein allgemein hoher Handlungsdruck. Dieser Handlungsdruck differiert jedoch deutlich in Abhängigkeit von der spezifischen Verkehrssituation in einer Stadt. So ist feststellbar, daß in den meisten verkehrspolitisch fortschrittlichen Kommunen ein besonderer verkehrspolitischer Handlungsdruck aufgrund hoher Verkehrsbelastungen im Innenstadt- bzw. Altstadtbereich vorhanden war.

Es gibt allerdings eine ganze Reihe von Städten, die zwar gewaltigen Verkehrsproblemen ausgesetzt sind, diese aber nicht zum Gegenstand verkehrspolitischer Diskussion machen. Das Vorhandensein eines Problems zieht also keinesfalls immer seine politische Thematisierung nach sich. Gerade der Schritt der Problemthematisierung als wichtige Vorbedingung für die inhaltliche Ausgestaltung der kommunalen Verkehrspolitik ist sehr stark von den verschiedenen Verhaltensweisen und Möglichkeiten der Einflußnahme der Akteure abhängig. Damit ein Verkehrsproblem auf die politische Tagesordnung gesetzt wird ("agenda-setting"), muß unter den Akteuren sowie in der Bevölkerung ein allgemeiner Konsens über den Handlungsbedarf bestehen. Nicht selten kommt es jedoch vor, daß verkehrsbezogene Probleme von verschiedenen Akteuren bewußt verharmlost werden und gegenüber wirtschaftlichen und sozialen Problemen in den Hintergrund gestellt werden. Viele Akteure aus der Fraktion der "Auto-Orientierten" betrachten den Großteil des Autoverkehrs als unabdingbar und beurteilen die aus dem Autoverkehr resultierenden Probleme als unvermeidbar. Denkbar ist demnach, daß die Lösung offensichtlicher Verkehrsprobleme nicht angegangen, bzw. verschoben wird , weil man vor großen Widerständen aus der Politik, der Wirtschaft und der Bevölkerung zurückschreckt. Eine weitere wichtige Voraussetzung für das "agenda-setting" verkehrsrelevanter Probleme ist, daß der Kommune bestimmte Handlungsspielräume zur Lösung dieses Problems zur Verfügung stehen. Hierzu zählen insbesondere rechtliche Kompetenzen und finanzielle Ressourcen.

5.3.2.2 Programmbildung/ Entscheidung

Sobald das Problem thematisiert ist und verschiedene Handlungsoptionen abgeschätzt wurden, ist von der Kommune ein verkehrspolitisches Handlungsprogramm zu erarbeiten. Der spezifischen verkehrlichen Problemlage entsprechend, werden Handlungsziele, Maßnahmen und Instrumente entwickelt. Die inhaltliche Ausgestaltung der Handlungsprogramme wird wiederum stark durch die Interessen und Verhaltensweisen der an den verkehrsrelevanten Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure bestimmt. Die bisherigen verkehrspolitischen Handlungsprogramme der meisten Städte zeichnen sich zwar durch umweltorientierte Zielsetzungen aus, aber die dazugehörigen Maßnahmen bewirken auf den zweiten Blick oftmals gegensätzliche Wirkungen. Bei der städtischen Verkehrspolitik wird vielfach von einem "Krisenmanagement" (vgl. TOPP 1992) gesprochen, weil die durchgeführten Maßnahmen überwiegend nur kurzfristig auf akute Problemsituationen wirken, aber langfristig nicht in der Lage sind, den Autoverkehr einzuschränken. Je länger die kommunale Verkehrspolitik durch die sogenannte "Doppelstrategie" bzw. durch die zahlreichen kurativen Maßnahmen geprägt wird, umso besser kann sich das Auto in seiner Rolle als Verkehrsträger behaupten und umso schwieriger können sich umweltorientierte Verkehrsstrategien in Zukunft durchsetzen.

5.3.2.3 Programmvollzug

Wird davon ausgegangen, daß eine Kommune ein relativ fortschrittliches verkehrspolitisches Handlungsprogramm ausgearbeitet und verabschiedet hat, ist noch nicht gewährleistet, daß sich das praktische Handeln automatisch nach den Zielen dieses Handlungsprogramms ausrichtet. Bei den Handlungsprogrammen handelt es sich zunächst um ein Instrument der horizontalen Selbstkoordination (vgl.: PRITTWITZ 1994, S.60), um ein Abkommen also, das die Kommune selbst zur Umsetzung verschiedener Ziele verpflichtet. Entsprechende Maßnahmen sind allerdings in den meisten Fällen nur recht vage formuliert, so daß in der Regel für die konkrete Ausgestaltung sowie für den Zeitpunkt der Maßnahme noch ausreichend Verhandlungsspielraum besteht. Die einzelnen Implementationsschritte werden in den Kommunen oftmals, genauso wie die zuvor stattgefundene Programmbildung, von den verschiedenen Akteuren aus Politik und Verwaltung nach und nach ausgehandelt. Demnach hängt auch die Implementation verkehrspolitischer Handlungsprogramme entscheidend von den verschiedenen Akteuren und deren Verhaltensweisen ab.

Desweiteren wird die Implementation öffentlichen Handelns von der vertikalen Adressatensteuerung (vgl. PRITTWITZ 1994, S.60) bestimmt. Bezogen auf verkehrspolitische Programme auf kommunaler Ebene bedeutet dies, daß diese nur dann erfolgreich durchgeführt werden können, wenn sie von den Programmadressaten, also der lokalen Bevölkerung, nachvollzogen werden können. Eine Verkehrspolitik, der die Unterstützung großer Teile der Bevölkerung fehlt, ist auf lange Sicht zum Scheitern verurteilt, da zunehmende Widerstände eine breite Konsensfindung unmöglich machen. Viele der verkehrspolitischen Lösungsvorschläge stoßen in der Öffentlichkeit

unter anderem auch deswegen auf großen Widerstand, weil es der Bevölkerung neben Beteiligungsmöglichkeiten vor allem an objektiven Informationen zu den Wirkungen verschiedener Maßnahmen fehlt. Eine Reihe von Beispielen kommunaler Verkehrsplanung können belegen, daß sich in der Öffentlichkeit, oftmals verstärkt durch Interessengruppen oder lokale Medien, sehr leicht ein Mißtrauen gegenüber bestimmten verkehrspolitischen Strategien entwickeln kann. Aus dieser oftmals zu erkennenden Skepsis in der Bevölkerung resultieren in vielen Fällen die entscheidenden Hindernisse in der Umsetzung umweltorientierter Verkehrspolitik.

Als ein weiterer wichtiger Hemmfaktor für die Implementation verkehrspolitischer Programme kann sich in Einzelfällen das Kommunalrecht erweisen. Da das Kommunalrecht Aussagen über das Wahlrecht sowie über die Rolle und Zusammensetzung des Stadtparlaments, der Bezirksvertretungen und verschiedenener Ausschüsse trifft, kann es indirekt die Rahmenbedingungen für einen konsequenten, umsetzungsorientierten Politikstil festlegen. Ist es z.B. nach dem Kommunalrecht möglich, daß es im Stadtrat zu keinen klaren Mehrheitsverhältnissen kommt und politische Entscheidungen des Rats durch relativ einflußreiche Bezirksvertretungen bekämpft werden können, dann kann sich dies möglicherweise negativ auf die Durchsetzung verkehrspolitischer Ziele auswirken.

5.3.2.4 Wirkungskontrolle und Lerneffekte

Oft erkennt man, daß die verabschiedeten und umgesetzten Handlungsprogramme nur unzufriedenstellende Ergebnisse aufweisen. Bei der Umsetzung von Programmen können vielfach Wirkungsdefizite und unerwartete Nebenwirkungen auftreten. Zuweilen können sich die Wirkungen eines Programms sogar kontraproduktiv gegen-über den zuvor formulierten Zielen entwickeln. Offensichtlich entstehen bei der Wirkungskontrolle bestimmter verkehrspolitischer Maßnahmen oder Strategien, hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit, verschiedene "Denkfehler" (vgl. BRATZEL 1997, S.104ff.), die auf lange Sicht gravierende Folgen für die Verkehrsentwicklung einer Stadt nach sich ziehen und damit die Aussichten auf Erfolge umweltorientierter Verkehrspolitik bedeutend verschlechtern können. Diese "Denkfehler" resultieren in erster Linie aus Wissensdefiziten bei den verantwortlichen Entscheidungsträgern. Diese sind oftmals nicht in der Lage, wichtige Ursache-Wirkungszusammenhänge zu identifizieren und entsprechend angemessene Handlungsoptionen zu erarbeiten.

Der erste große Denkfehler der verantwortlichen Planer und Politiker äußert sich darin, daß sie zu den Problemen unangemessene Maßnahmen auswählen. Ihnen ist häufig nur unzureichend bewußt, daß die verkehrspolitischen Maßnahmen, die sie ausgewählt haben, nur der nachsorgenden Behandlung eines akuten Verkehrspro-blems dienen und nicht an der Wurzel des eigentlichen Problems ansetzen. Ein weiterer Denkfehler, der in der kommunalen Verkehrspolitik weit verbreitet ist, ist die Vernachlässigung unbeabsichteter Nebenwirkungen von Maßnahmen. Als Beispiel kann hier der Bau einer Umgehungsstraße genannt werden, wodurch zwar kurzfristig Entlastungseffekte

erreicht werden können, aber das Problem letztendlich auf dünner besiedelte Gebiete verlagert wird. Bei den meisten Maßnahmen zur Verbesserung des Autoverkehrsflusses bleibt der mittel- bis langfristig zu beurteilende Effekt der Sogwirkung für neuen Autoverkehr unberücksichtigt. Obwohl den Entscheidungsträgern die fehlende Problemadäquanz vieler Maßnahmen sowie das Auftreten unerwünschter by-effects durch die weiter zunehmenden städtischen Verkehrsprobleme immer wieder vor Augen gehalten werden, lassen sich entsprechende Lerneffekte bei den Entscheidungsträgern, in Form des Ausprobierens neuer verkehrspolitischer Ansätze, nur in begrenztem Ausmaß erkennen.

5.3.3 Bestimmungsfaktoren im Rahmen der Dimension des politisch-institutionellen Systems (polity)

Politik findet innerhalb institutioneller Systeme statt. Besondere Strukturmerkmale dieser institutionellen Systeme können den Verlauf politischer Prozesse sowie politischen Handelns erheblich beeinflussen (vgl. PRITTWITZ 1994 S.78). Mit Blick auf die Umsetzung kommunaler Verkehrspolitik ist zunächst die innere Struktur einer kommunalen Verwaltung zu betrachten. Sie kann entscheidend dafür verantwortlich sein, wie innovatorisch und flexibel Verkehrspolitik betrieben wird. Die öffentliche Verwaltung auf kommunaler Ebene ist nach wie vor durch eine Organisation nach bürokratischen Prinzipien gekennzeichnet. Die Durchführung öffentlicher Aufgaben in der Verwaltung erfolgt zumeist nach den Regeln der hierarchischen Abhängigkeit, Spezialisierung und Arbeitsteilung. Die klar verteilten Zuständigkeiten und genau festgelegten Verfahrensweisen ermöglichen zwar auf der einen Seite ein zuverlässiges und transparentes Handeln der Verwaltung, erschweren aber auf der anderen Seite ein innovatorisches und anpassungsfähiges Handeln der öffentlichen Hand.

Auch im Hinblick auf verkehrsrelevante Fragestellungen erkennt man zumeist innerhalb einer kommunalen Verwaltung eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten. So werden die Aufgaben der Verkehrsplanung, der Verkehrstechnik und des Verkehrs- und Ordnungsrechts von verschiedenen Ämtern bearbeitet. Die Aufsplittung der verkehrspolitischen Zuständigkeiten birgt die Gefahr in sich, daß es zu Schwierigkeiten beim wechselseitigen Informationsaustausch zwischen den beteiligten Dienststellen kommen kann. Fehlen jedoch Kenntnisse über die Probleme und Handlungsstrategien der anderen Fachressorts, kann eine mangelhafte Koordination der Lösungsansätze die Folge sein. Die einzelnen für den Verkehr zuständigen Dienststellen zeichnen sich häufig dadurch aus, daß sie zunächst isoliert von anderen verkehrsbezogenen Interessen versuchen, ihre eigenen Anliegen so weit wie möglich durchzusetzen. Folglich finden verwaltungsinterne Abstimmungen zu bestimmten verkehrspolitischen Projekten erst relativ spät im Verlaufe des Entscheidungsprozesses statt. Aufgrund dieser zum Teil noch stark ausgeprägten Ressortegoismen werden viele verkehrsbezogene Entscheidungsprozesse in die Länge gezogen.

Abbildung 21 Bestimmungsfaktoren für die Realisierung einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene:

	Bestimmungsfaktoren
Externe Rahmenbedingungen	**Wandel der Lebens- und Wirtschaftsweisen**
	Bedeutung des Autos in der Gesellschaft
	Verkehrspolitische Weichenstellungen auf nationaler bzw. internationaler Ebene
	Rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen für die kommunale Verkehrsplanung
Regionale Rahmenbedingungen	• **Interkommunale Konkurrenzsituationen**
	• **Stadt-Umland-Problematik**
Interne Rahmenbedingungen	**Politics:**
	• **Interessenkonflikte zwischen den lokalen Akteuren** Welche Interessenkonflikte gibt es und welche Interessenkoalitionen werden gebildet?
	• **Machtverhältnisse innerhalb des politisch-administrativen Systems einer Kommune** Wer ist verantwortlich für die verkehrspolitischen Entscheidungen?
	• **Verhaltensweisen der wichtigen Akteure/ Entscheidungsträger** Wie wirken Akteure (Planende Verwaltung, Politiker, Vertreter der Privatwirtschaft, Persönlich Betroffene) auf verkehrspolitische Entscheidungsprozesse ein? Durch welche Verhaltensweisen zeichnen sie sich aus?
	Policy:
	• **Problemdefinition/Problemwahrnehmung** Welche verkehrsrelevanten Probleme existieren in einer Stadt? Von wem und wie werden sie wahrgenommen?
	• **Erarbeitung von Handlungskonzepten (Inhaltliche Ausgestaltung der verkehrspolitischen Programme** Wo werden die inhaltlichen Schwerpunkte in der kommunalen Verkehrspolitik gelegt? Inwieweit tragen die verkehrspolitischen Maßnahmen real zu einer umweltverträglicheren Gestaltung des Verkehrs bei?
	• **Implementation der Handlungskonzepte** Was wird unternommen, daß verkehrspolitische Strategien besser angenommen und verwirklicht werden (Bürgerbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit, Stadtmarketing)? Wie wirken die Mehrheitsverhältnisse im Stadtrat bzw. in den Ausschüssen auf die Umsetzung verkehrspolitischer Handlungsprogramme?
	• **Evaluation der Handlungskonzepte** Inwiefern werden verkehrspolitische Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit überprüft? Lernt man aus Fehlern der Vergangenheit?
	Polity:
	• **Struktur der Verwaltung (Aufteilung der verkehrspolitisch relevanten Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung)** Wie wirkt sich der organisatorische Aufbau der Verwaltung auf die verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse aus?

HAMM/NEUMANN weisen jedoch darauf hin, daß man in der "planenden Verwaltung" mehr und mehr dazu übergeht, den organisatorischen Regelungsgrad zwischen den Dienststellen abzubauen und sich in weniger hierarchischen als netzartigen Strukturen zu organisieren. Daraus ergibt sich bei der "planenden Verwaltung", und damit auch bei den für den Verkehr zuständigen Stellen, eine innovatorische und kooperative Handlungsweise sowie eine erhöhte Leistungsmotivation (vgl. HAMM/NEUMANN 1996, S.289). Weiterhin stellen sie zu dieser Entwicklung fest: *"In der Wirklichkeit scheint sich für die planende Verwaltung ein Wandel von der bürokratischen zur teamartig-professionellen Organisationsform durchzusetzen. Dieser Wandel vollzieht sich langsam und keineswegs überall..."*(vgl. HAMM/NEUMANN 1996 S. 289).

6 ERMITTLUNG DER ERFOLGSBEDINGUNGEN, ODER: WAS VERBESSERT DIE CHANCEN FÜR EINE UMWELTORIENTIERTE VERKEHRSPOLITIK AUF KOMMUNALER EBENE?

Mit den zuvor aufgeführten Rahmenbedingungen wurde vor allem verdeutlicht, welche Sachverhalte sich der Realisierung einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene in den Weg stellen können. Aus dieser Darstellung der theoretisch denkbaren Handlungsblockaden lassen sich gleichzeitig Rückschlüsse auf die Bedingungen schließen, die eine erfolgreiche umweltorientierte Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene begünstigen. Vereinfacht dargestellt können all die Maßnahmen als Erfolgsbedingungen gelten, die erforderlich sind, um die zuvor beschriebenen Handlungsblockaden zu beseitigen. Dennoch erscheint es sinnvoll, aufgrund der Vielfalt der dargestellten Rahmenbedingungen, die für die Kommunen am wichtigsten erscheinenden Erfolgsbedingungen zusammenfassend aufzuführen. Bewußt ausgeblendet werden hier allerdings die Erfolgsbedingungen, die aufgrund veränderter externer Rahmenbedingungen die Chancen einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene verbessern[18].

Starke, einflußreiche Akteure oder Akteurskonstellationen

Sollen sich bei der Formulierung sowie bei der Umsetzung verkehrsplanerischer Programme umweltorientierte Strategien durchsetzen, bedarf es zunächst einer breiten Koalition von Akteuren, die die Ideen einer umweltorientierten Verkehrspolitik aktiv unterstützen. Wichtig ist, daß diese Akteure über eine ausreichende organisatorische Stärke sowie über gewisse Möglichkeiten der Einflußnahme verfügen. Je mehr verschiedene kompetente und einflußreiche Akteure für gemeinsame umweltorientierte Ziele einstehen, umso höher sind die Chancen, daß diese bei den öffentlichen Entscheidungsprozessen auf Gehör stoßen. JÄNICKE schreibt dazu: *"Umweltpolitische Kapazität wächst auch mit der Bündnisfähigkeit ökologischer Interessen"*(vgl. JÄNICKE 1996, S.15). Wie die meisten bekannten verkehrspolitischen Vorreiterstädte belegen, bedeutet dies z.B. für die Verhältnisse im kommunalen Parlament, daß sie von einer

[18] Einige Überlegungen zu den erforderlichen Veränderungen bei den externen Rahmenbedingungen werden in Kapitel 2 angestellt.

tragfähigen Koalition bestimmt werden müssen. Hierbei ist es zunächst einmal unwichtig aus welchen Parteien sich diese Koalition zusammensetzt, vielmehr kommt es darauf an, daß innerhalb der Regierungskoalition weitgehend Einigkeit über die angestrebten verkehrspolitischen Ziele besteht und beim politischen Handeln dieser Koalition eine gewisse Kontinuität gegeben ist.

Nicht minder wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche umweltorientierte Verkehrspolitik sind die Kompetenz, das Geschick und die Durchsetzungsfähigkeit einzelner Personen. Besonders wichtig erscheinen hier die Interessen und Verhaltensweisen einzelner hochrangiger Vertreter aus Politik und Verwaltung ("Gruppe der Vorentscheider" - siehe auch: Kap. 5.3.1.2). Nur wenn innerhalb dieser Gruppe der Vorentscheider eine gewisse Aufgeklärtheit über die Strategien umweltorientierter Verkehrspolitik besteht und zudem eine subjektive Entschlossenheit vorhanden ist, diese Strategien umzusetzen, kann ein Umorientierungsprozess in der kommunalen Verkehrspolitik eingeleitet werden. Weiterhin benötigen diese Schlüsselakteure des politisch-administrativen Systems einer Kommune das Geschick objektive Chancen zu nutzen und die Fähigkeit verschiedene Akteure (vor allem aus der Wirtschaft) in die neue Verkehrspolitik einzubinden. An dieser Stelle seien nur zwei Beispiele von Städten genannt, in denen sich diese zuvor genannten Eigenschaften in einer Person vereinigen konnten. So werden die relativ erfolgreichen Verkehrspolitiken der letzten Jahre, sowohl in Straßburg als auch in Heidelberg, unmittelbar mit dem Einsatz der beiden Bürgermeisterinnen dieser Städte verbunden.

Für das Vorantreiben umweltorientierter Ideen im Bereich Verkehr erweist sich zudem das Auftreten verschiedener lokaler umweltorientierter Interessengruppen (lokale Umweltverbände, Bürgerinitiativen, etc.) als besonders nützlich. Ihre Wirksamkeit hängt allerdings von ihren Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Entscheidungsprozesse ab. Für diese Interessengruppen ist es unabdingbar, über die unterschiedlichen Koalitionen und Machtkonstellationen in der Kommune gut informiert zu sein. Zur Geltendmachung ihrer Anliegen erweisen sich persönliche Kontakte zu einflußreichen Entscheidungsträgern als wichtige Voraussetzung. Als weitere wichtige Akteure, die beträchtlich zu einer Vergrößerung der Zahl der Befürworter beitragen können, sind die lokalen Medien zu nennen. Durch gezielte Berichterstattung sind sie in der Lage, eine allgemein positive Grundhaltung in der Bevölkerung zu umweltorientierten Verkehrsmaßnahmen aufzubauen.

Kompetente Verkehrsplanung

Obwohl das persönliche Engagement einzelner Schlüsselpersonen für den Anschub einer neuen Verkehrspolitik unerläßlich erscheint, kann ein solcher Umstrukturierungsprozess nur dann erfolgreich sein, wenn er von kompetenten Verkehrsplanern weiterentwickelt werden kann. Unter Kompetenz ist hier die Fähigkeit der Planer zu verstehen, innovative umweltorientierte Strategien der Verkehrsplanung zu verfolgen und umzusetzen. Besonders im Hinblick auf die zentrale Funktion der Verkehrsplaner

und der Verwaltung bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen ist eine erfolgreiche Verkehrspolitik ohne eine innovativ ausgerichtete Verwaltung unvorstellbar.

Hohe Sensibilisierung der Öffentlichkeit für städtische Verkehrsprobleme

Eine hohe Problemwahrnehmung durch die Öffentlichkeit kann durch zahlreiche verschiedene Faktoren bestimmt werden. In nahezu allen bekannten verkehrspolitischen Vorreiterstädten konnte sich eine Sensiblisierung für Verkehrsfragen und damit ein hoher verkehrspolitischer Handlungsdruck nur deswegen entwickeln, weil die Städte mit Verkehrsproblemen zu kämpfen hatten, die von einer breiten Schicht der Bevölkerung als unerträglich empfunden wurden. JÄNICKE bemerkt zu dem Verhältnis zwischen der lokalen Problemstruktur und der verkehrspolitischen Erfolgsbilanz: *"Erleichtert wird die Lösung, wenn der wahrgenommene ökologische Problemdruck akut, die gesellschaftliche Betroffenheit breit, die Politisierungsfähigkeit des Themas mithin hoch ist"* (vgl. JÄNICKE 1996, S.14). Verschiedene situative Faktoren oder besondere Ereignisse (z.B. besonders schnell angestiegene Luft- und Lärmbelastungen in einzelnen Bereichen, Smogwetterlage, Ozonalarm oder besonders tragische Unfälle) können sehr schnell öffentliche Debatten auslösen und den verkehrspolitischen Handlungsdruck beträchtlich erhöhen (vgl. BRATZEL 1994,.S.26).

Hohe Strategiefähigkeit bei der Erarbeitung von Handlungsprogrammen

Die verkehrspolitischen Strategien einer Kommune versprechen nur dann Erfolg, wenn man sich von der auf kurzfristige Verbesserungen ausgerichteten "Sanierungspolitik" oder "Hochschornsteinpolitik" verabschiedet hat und Maßnahmen der Verkehrsvermeidung und der Verkehrsverlagerung in den Vordergrund verkehrspolitischen Handelns stellt. Wichtige Voraussetzung ist, daß sich die Verkehrspolitik auf lange Sicht auf die Erreichung nachhaltiger Mobilitätstrukturen und nachhaltiger Verkehrsträgerstrukturen ausrichtet. Bei der Betrachtung von erfolgreichen Beispielstädten wird deutlich, daß sie oftmals bereits seit mehr als zwanzig Jahren Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbundes und zur Einschränkung des MIV verfolgen (vgl. BRATZEL 1994, S. 25). Diese kontinuierliche Verkehrsplanung wurde zumeist in gesamtstädtischen Verkehrskonzepten koordiniert.

Schrittweises Vorgehen in kleinen Schritten

Besonders wichtig scheint bei einer kontinuierlichen und auf langfristige Ziele ausgerichteten Verkehrspolitik ein inkrementalistisches Vorgehen zu sein. Auch in den Vorreiterstädten kam man oft zu der Erkenntnis, daß kleinere und überschaubare Maßnahmen in den Entscheidungsprozessen wesentlich besser durchzusetzen sind. Große finanzintensive Projekte hingegen, verursachen wesentlich mehr Aufmerksamkeit in der Bevölkerung und bedeutend größere Widerstände, so daß sich entsprechende Planungen gegebenenfalls über mehrere Jahrzehnte hinziehen können.

Integrierte Stadt- und Verkehrsplanung

Mit Blick auf die entfernungssteigernden siedlungsstrukturellen Entwicklungen in den Stadtregionen wird deutlich, daß die Strategie der Verkehrsvermeidung und der Verkehrsverlagerung nur dann zu einer ressourcenschonenden und umweltverträglichen Verkehrspolitik beitragen kann, wenn sie in eine Stadtentwicklungsplanung eingebunden wird, die sich ihrerseits in Zukunft verstärkt nach den Leitbildern wie Innenentwicklung und Funktionsmischung ausrichtet.

Regionale bzw. interkommunale Zusammenarbeit

Angesichts der allgemein großen Bedeutung des Stadt-Umland-Verkehrs für das städtische Verkehrsaufkommen ist jede Kommune, die ihre autoverkehrsbedingten Belastungen nachhaltig verringern möchte, gezwungen bei ihren Planungen auch über die Stadtgrenzen hinweg zu schauen. Nicht nur in ländlichen Gebieten, sondern auch in städtischen Großräumen kann häufig nur dann eine einigermaßen akzeptable ÖPNV-Angebotsstruktur ausgestaltet werden, wenn der ÖPNV überkommunal oder regional organisiert wird. Ein nicht minder großer Bedarf der interkommunalen Kooperation ergibt sich auf dem Gebiet der Bauleitplanung und der Wirtschaftsförderung.

Enge Einbeziehung verschiedener Akteure sowie der Öffentlichkeit in die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse

Auf die große Bedeutung partizipativer Strukturen und die Offenheit der Willensbildungsmechanismen für den verkehrspolitischen Erfolg wird häufig hingewiesen. Besonders wirksam ist eine frühzeitige kooperative Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren vor allem deswegen, weil das Ausmaß von Interessenkonflikten zwischen den Akteuren beträchtlich verringert werden kann. Wichtige Voraussetzung um starke Konfrontationen zwischen den Akteuren zu vermeiden ist also eine positive Diskussionskultur innerhalb der kommunalen Willensbildungsprozesse. Immer häufiger erkennen die kommunalen Entscheidungsträger, daß umweltorientierte Verkehrspolitik -und damit automatisch verbundene Einschränkungen des MIV- nur dann von der Öffentlichkeit mitgetragen wird, wenn die Vorteile einer solchen Politik den Bürgern klar verständlich gemacht werden. Nur unter der Voraussetzung, daß die Bevölkerung die Vorteile zur Einschränkung des Autoverkehrs versteht und entsprechende Maßnahmen zu akzeptieren lernt, kann auf lange Sicht eine wirksame Veränderung des Mobilitätsverhaltens erreicht werden. In diesem Zusammenhang stellt intensive Öffentlichkeitsarbeit einen entscheidenden Faktor dar. Zu diesem Ergebnis kommt auch BRATZEL in seinen Untersuchungen über Erfolgsbedingungen von verkehrspolitischen Vorreiterstädten. Zur Praxis der Öffentlichkeitsarbeit in den Vorreiterstädten schreibt er: *"Die Bandbreite der öffentlichen Beteiligung geht dabei von der partizipativen Berücksichtigung der Betroffenen bei der Problemdefinition über öffentliche Anhörungen zu Handlungsoptionen und der ständigen*

Informierung der Öffentlichkeit über die Problematik durch die Medien bis hin zu Referenda und Volksabstimmungen, wie sie etwa exemplarisch in der Schweiz üblich sind" (vgl. BRATZEL 1994, S.25).

Abbildung 22 Erfolgsbedingungen für die Realisierung einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene

	Erfolgsbedingungen
Externe Rahmenbedingungen	**Politische Interventionen auf internationaler/ nationaler/Ebene sowie auf der Ebene der Länder**
	• **Preispolitische Maßnahmen: Steigerung der "Verkehrskosten"**
	• **Ordnungspolitische Maßnahmen: z.B. Einführung von maximalen Treibstoffverbrauchswerten, Tempolimits**
	• **Neue rechtliche Bestimmungen zur Wertschätzung des Raumes: Verkehrserzeugungsabgabe, Besteuerung des Ressourcenverbrauchs**
	• **Intensive Förderpolitik für kommunale Projekte zur Verbesserung des ÖPNV-, Rad- und Fußverkehrs**
	• **Raumordnungs- und Städtebaupolitik: Planung verkehrssparsamer Raumstrukturen**

Interne Rahmenbedingungen	**Politics**
	• **Starke, einflußreiche Akteure oder Akteurskonstellationen**
	• **Kompetente Verkehrsplaner**
	Policy
	• **Hohe Sensibilisierung der Öffentlichkeit für städtische Verkehrsprobleme**
	• **Hohe Strategiefähigkeit bei der Erarbeitung von Handlungsprogrammen**
	• **Schrittweises Vorgehen in kleinen Schritten**
	• **Integrierte Stadt- und Verkehrsplanung**
	• **Regionale/Interkommunale Zusammenarbeit**
	• **Enge Einbeziehung verschiedener Akteure sowie der Öffentlichkeit in die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse**
	• **Vorschieben anderer Gründe bei der Rechtfertigung von Maßnahmen umweltorientierter Verkehrspolitik**
	Polity
	• **Verwaltungsaufbau mit weniger hierachrischen Strukturen**

Quelle: eigene Darstellung

Vorschieben anderer Gründe bei der Rechtfertigung von Maßnahmen umweltorientierter Verkehrspolitik

Ein weiteres von Entscheidungsträgern verschiedener Vorreiterstädte angewendetes Hilfsmittel zur Erhöhung der Akzeptanz unattraktiver verkehrspolitischer Maßnahmen ist die Kombinierung der Vorteile dieser Maßnahmen für die Umwelt- und Lebensqualität mit anderen eher wirtschaftsbezogenen Vorteilen. Viele Städte mit innerstädtischen Verkehrsproblemen haben die Erfahrung gemacht, daß wenn bei der öffentlichen Begründung zur Durchführung unbeliebter Maßnahmen wirtschaftsbe-

zogene Argumente (Schutz der Altstadt, Erhöhung der Erlebnis- und Einkaufsqualität) im Vordergrund stehen, diese Maßnahmen wesentlich eher akzeptiert werden. Als Beispiel gilt hier die Stadt Lübeck, die beim Marketing für ihr Innenstadtkonzept vorrangig auf die Erhaltung der Altstadt als Touristen- und Einkaufsmagnet gesetzt hat. Die ursprünglich vordergründige Absicht der Zurückdrängung des Autoverkehrs aus dem Altstadtbereich spielte in diesem Marketingkonzept für die Altstadt nur eine untergeordnete Rolle. Die Praxis der Vorschiebung anderer Gründe zur Verbesserung der Umsetzungschancen einzelner umweltorientierter Maßnahmen im Verkehrsbereich ist allerdings kritisch zu betrachten, da die Gefahr besteht, daß im Konfliktfalle von der konsequenten verkehrspolitischen Zielorientierung zugunsten z.B. wirtschaflicher Interessen abgewichen wird.

Verwaltungsaufbau mit weniger hierarchischen Strukturen

Die mit Blick auf die Erarbeitung und Durchführung verkehrspolitischer Maßnahmen erforderliche Kooperation zwischen den verschiedenen Ämtern kann durch einen Verwaltungsaufbau mit weniger hierarchischen als netzartigen Strukturen erheblich erleichtert werden. Diese teamartige Organisationsform der Ämter, die mit verkehrsrelevanten Fragen beschäftigt sind, ist allerdings keine zwingende Voraussetzung für eine engere Zusammenarbeit. Der ausschlaggebende Faktor, der die Qualität der Kooperation zwischen den Ämtern bestimmt, ist nämlich weniger ihr organisatorischer Aufbau, sondern die Bereitschaft der einzelnen Fachleute zur Zusammenarbeit. Unabhängig von der organisatorischen Struktur der Ämter kann die gemeinsame Abstimmung einzelner verkehrsplanerischer Entscheidungen gut funktionieren, wenn bei den Amtsleitern ein allgemeiner Wille zur Zusammenarbeit vorhanden ist.

7 ZUSAMMENFASSENDER VERGLEICH DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNGEN IN DEN BEISPIELSTÄDTEN

Die empirischen Untersuchungen zu den beiden Fallbeispielen haben gezeigt, daß ein Vergleich zweier Städte hinsichtlich der Verkehrspolitik sowie deren Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden mit großen methodischen Schwierigkeiten behaftet ist. Diese Schwierigkeiten sind sicherlich umso größer, je stärker sich die verkehrspolitisch relevanten Rahmenbedingungen der zu vergleichenden Beispielstädte voneinander unterscheiden. Besonders bei den in dieser Arbeit genauer untersuchten Städten stellt man fest, daß sich ein direkter Vergleich des öffentlichen verkehrspolitischen Handelns als äußerst problematisch erweist, da nicht nur die spezifischen lokalen Rahmen-bedingungen in den beiden Städten Hamm und Besançon, sondern auch die gesellschaftlichen, rechtlichen und politischen Voraussetzungen in Deutschland und Frankreich stark voneinander abweichen.

Im folgenden wird versucht, die verkehrspolitisch bedeutsamen Eckdaten der beiden Beispielstädte und ihre besonderen Merkmale und Prioritäten des verkehrspolitischen Handelns direkt einander gegenüberzustellen. Trotz weitreichender Unterschiede in der

Ausgestaltung der Verkehrspolitik wird vermutet, daß die Städte mit ähnlich gelagerten Problemen bei der Umsetzung innovatorischer bzw. umweltorientierter Ziele in der Verkehrspolitik zu kämpfen haben. Aus diesem Grund werden im Anschluß an die Gegenüberstellung der verkehrspolitischen Schwerpunkte, die zuvor in den Interviews von den direkt betroffenen Akteuren aufgeführten Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden miteinander verglichen. Anhand der in den Kapiteln 5 und 6 erarbeiteten Analyseraster werden die Angaben der Interviewpartner kommentiert und durch eigene Beobachtungen ergänzt.

7.1 Vergleich der verkehrspolitischen Schwerpunkte der Beispielstädte

Die Belastungen des Autoverkehrs auf die Lebensqualität und die Umwelt werden in beiden Beispielstädten schon seit langem, allerdings in unterschiedlicher Form und Intensität, als städtisches Problem wahrgenommen. In Besançon traten bereits Anfang der 70er Jahre enorme Verkehrsprobleme auf, in Form von Verkehrsstauungen und starken Lärm- und Luftbelastungen in der Innenstadt. Folglich war die Stadt bereits seit dieser Zeit intensiv darum bemüht, die Innenstadt vom Autoverkehr zu entlasten und gleichzeitig das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln zu erhöhen. Die verkehrspolitischen Aktivitäten der Stadt Besançon haben sich bis heute vorrangig auf den Innenstadtbereich konzentriert.

In Hamm hingegen sind städtische Verkehrsprobleme, trotz des höheren Anteils des MIV an den täglichen Ortsveränderungen[19], in dem Maße wie sie bereits in Besançon in den 70er Jahren auftraten bislang unbekannt. Aufgrund der im Vergleich zu Besançon günstigeren topographischen Verhältnisse, der besseren Straßenverkehrsanbindungen und nicht zuletzt wegen der größeren, weniger dichten Innenstadt, hat das auch in Hamm stattgefundene Verkehrswachstum bisher nicht zu massiven Verkehrsproblemen geführt. Dennoch spielten zunehmende Belastungen für Mensch und Umwelt (steigende Unfallzahlen, Luft- und Lärmbelastungen und zunehmender Flächenverbrauch) auch in Hamm eine große Bedeutung für die Neuausrichtung der verkehrspolitischen Ziele zu Beginn der 90er Jahre. Eine weitere wichtige Motivation zur Formulierung einer stadt- und umweltverträglichen Verkehrspolitik in Hamm war die Ernennung der Stadt zur "Ökologischen Stadt der Zukunft". Mit diesem Projekt setzte sich die Stadt Hamm selbst den Anspruch, bei den verschiedenen kommunalpolitischen Handlungsfeldern (u.a. Verkehrspolitik) verstärkt Kriterien des Umweltschutzes zu berücksichtigen.

[19] Bei einem direkten Vergleich der städtischen Modal-Splits in den beiden Beispielstädten ist Vorsicht geboten. Die Angaben zum Modal-Split in Hamm beziehen sich auf die täglichen Ortsveränderungen innerhalb des Stadtgebiets. Für Besançon stehen allerdings nur Angaben über die täglichen Ortsveränderungen der städtischen Bevölkerung zur Verfügung. Bei einer zusätzlichen Berücksichtigung der Ortsveränderungen von Pendler innerhalb des Stadtgebiets, würde die Zahl der gesamten Ortsveränderungen ebenso wie der Anteil des MIV am Modal-Split der Stadt Besançon erheblich zunehmen. Zudem ist beim Vergleich verschiedener städtischer Modal-Splits immer mit Unsicherheiten bei der Definition des Begriffs Ortsveränderungen zu rechnen.

Während der Umweltschutz bei der Begründung neuer verkehrspolitischer Ziele in Hamm ein ausschlaggebender Faktor war, spielte er in Besançon kaum eine Rolle. Hier soll mit der Verkehrspolitik vorrangig die Verringerung des Autoverkehrs im Innenstadtbereich sowie ein möglichst störungsfreier Verkehrsfluß erreicht werden. Bei der Zielformulierung für die städtische Verkehrspolitik wird erkennbar, daß sich die Stadt Hamm sehr ehrgeizige Ziele gesetzt hat. Hamm strebt mit den Maßnahmen des VEP an, bis zum Jahre 2005 den Modal-Split für den Umweltverbund auf 50% anzuheben. Im gleichen Zeitraum soll der Anteil des Autoverkehrs an den Ortsveränderungen von 62% auf 50% herabgesenkt werden. Vor dem Hintergrund derzeitiger Ergebnisse verkehrspolitischer Bemühungen kommt man zu dem Schluß, daß die hochgesteckten Ziele Hamms bei weitem nicht erreicht werden können. In Besançon hingegen gewinnt man den Eindruck, daß verkehrspolitische Ziele im Vergleich zu Hamm weitaus bescheidener formuliert wurden. So ist der Erreichungsgrad der Ziele im Bereich Verkehr zwar auch nicht zufriedenstellend, aber bedeutend größer als in Hamm.

Mit Blick auf die Prioritätensetzung in der kommunalen Verkehrspolitik wird deutlich, daß beide Städte zur Erreichung ihrer verkehrspolitischen Ziele zum einen zahlreiche Maßnahmen zur Förderung des ÖPNV bzw. des Umweltverbundes beschließen und zum anderen auf Maßnahmen zur Einschränkung des MIV setzen. Die einzelnen Maßnahmen werden jedoch in Hamm und in Besançon in unterschiedlicher Weise verfolgt. Die Verkehrspolitik Besançons setzt seit jeher auf eine intensive Förderung des ÖPNV, während vor allem der Radverkehr bisher fast überhaupt nicht thematisiert wurde. Die Stadt Hamm hingegen strebt zwar auch nach einer Verbesserung des ÖPNV-Angebots, allerdings bisher nicht mit dem Nachdruck wie die Stadt Besançon. Dafür haben aber die Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs in der Hammer Verkehrspolitik einen wesentlich größeren Stellenwert als in Besançon. Hamm legt in seiner Verkehrspolitik großen Wert auf die Berücksichtigung aller Verkehrsmittel, während man für Besançon den Eindruck gewinnt, daß Verkehrspolitik in erster Linie aus der Förderung des ÖPNV bzw. aus der Verkehrssteuerung in der Innenstadt besteht.

Bezüglich der Bemühungen zur Verringerung des Autoverkehrs fällt für Besançon eine räumliche Beschränkung auf den Innenstadtbereich auf. Die Maßnahmen beziehen sich hier auf die Einrichtung von Verkehrszellen zur Vermeidung des Transitverkehrs durch die Innenstadt sowie auf die Parkraumbewirtschaftung. Doch beide Maßnahmen wurden bislang nicht konsequent umgesetzt. Die Problematik des Stadt-Umland-Verkehrs bzw. des Pendlerverkehrs wurde in den verkehrspolitischen Diskussionen bis heute kaum berücksichtigt. Hier bleibt es abzuwarten, inwieweit der in den nächsten zwei Jahren von der Stadt zu erarbeitende Verkehrsplan (plan des déplacements urbains) dieses Problem aufgreift. In Hamm werden verschiedene Maßnahmen zur Einschränkung des MIV zwar häufiger thematisiert und auch realisiert (z.B. Verkehrsberuhigung, Einrichtung von Busspuren, Straßenrückbau), doch bleiben auch

hier die Erfolge der Zurückdrängung des Autoverkehrs oftmals hinter denen anderer deutscher Städte zurück.

Abbildung 23 Vergleich der verkehrspolitisch relevanten Eckdaten der Beispielstädte

	Hamm/Deutschland	Besançon/Frankreich
Einwohner	184.000 (1992)	119.000 (1996)
Fläche	226 km²	65.3 km²
Bevölkerungsdichte	814 E/km²	1744 E/km²
Arbeitslosenquote	11.4%	10.4 %
Städtischer Motorisierungsgrad	455 Pkw/1000 Einwohner	380 Pkw/1000 Einwohner
Tägliche Fahrten und Fußwege	Ca. 700.000 (1992) (im Stadtgebiet)	424.000 (1992) (von der städt. Bevölkerung)
Modal-Split	62% (MIV) (1992) 19% zu Fuß 11% Fahrrad 8% ÖPNV	ca. 42% MIV (1992) 35% zu Fuß ca. 2% Fahrrad 21% ÖPNV

ÖPNV-Angebot und Nutzung	Hamm/Deutschland	Besançon/Frankreich
Anzahl der ÖPNV-Nutzungen (Bus) pro Einwohner pro Jahr	77 (1995/96)	171 (1996)
Durchschnittliche Geschwindigkeit des Busverkehrs	ca. 17 km/h	18.2 km/h
Taktfrequenz der Busse	zwischen 30-60 Minuten teilweise 15 Minuten (bei Überlagerungen von Buslinien)	auf den 9 Hauptlinien: alle 5-15 Minuten
Haltestellendichte		95% der städtischen Bevölkerung wohnen weniger als 300 m von einer Haltestelle entfernt

7.2 Vergleich der Handlungsblockaden und Erfolgsbedingungen

Beide Städte versuchen aus teilweise unterschiedlichen Motiven, den autoverkehrsbedingten Belastungen durch verschiedene Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbundes oder zur Einschränkung des MIV zu begegnen. Aus den Befragungen wurde deutlich, daß sowohl in Besançon als auch in Hamm eine Reihe von Blockaden bestehen, die die Umsetzung dieser Maßnahmen erschweren. Der nun folgende Vergleich der Handlungsblockaden und Erfolgsbedingungen basiert allerdings nicht nur auf den empirischen Untersuchungen, sondern umfaßt zum Teil auch solche Faktoren, die von den Interviewpartnern nicht genannt wurden, aber dennoch als wichtige

Handlungsblockaden bezeichnet werden können.

7.2.1 Externe Rahmenbedingungen

Es steht außer Frage, daß zu großen Teilen externe, gesamtgesellschaftliche Faktoren für die Probleme bei der Realisierung umweltorientierter Verkehrspolitik in den *Beispielstädten verantwortlich sind.* Nicht ohne Grund weisen viele der befragten Akteure auf die enorme Kraftanstrengung hin, die erforderlich sei bei gegebenen politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen, Änderungen in der kommunalen Verkehrspolitik in Richtung mehr Umweltverträglichkeit zu bewirken. Sowohl in Hamm als auch in Besançon betrachtet man das allgemeine, von externen Faktoren abhängige Wachstum des Autoverkehrs als entscheidendes Hemmnis für die lokalen Bemühungen zur Verringerung der Verkehrsbelastungen. Besonders problematisch sei die auto-affine Siedlungsstruktur, die dafür verantwortlich sei, daß der Stadtverkehr und vor allem der Stadt-Umland-Verkehr nach wie vor vom Auto dominiert werde. Bisherige Maßnahmen in den zwei zentralen Handlungsfeldern ÖPNV-Förderung und Parkraumbewirtschaftung konnten weder in Hamm noch in Besançon zu einer merkbaren Reduzierung des Autoverkehrs beitragen. Kurzfristige verkehrspolitische Erfolge werden durch die verkehrsaufwendigen Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen, die geänderten Lebensweisen und gestiegenen Ansprüche sowie durch die nach wie vor stark an den Bedüfnissen des Autofahrens ausgerichteten nationalen Verkehrspolitiken, zu großen Teilen kompensiert.

Zudem wird deutlich, daß die Dominanz des Autos im Stadt-Umland-Verkehr deswegen nur schwer verringert werden kann, weil die Aussichten zur Ausweitung des ohnehin schwachen ÖPNV-Angebots im Umland beider Städte bisher als sehr bescheiden zu bewerten sind. Hauptgründe dafür sind die fehlenden Fördermittel bzw. die Finanzknappheit der Kommunen. In Hamm wird die Finanzknappheit der Kommune als zentrales Problem angesehen, da sie ein quantitativ und qualitativ stark verbessertes ÖPNV-Angebot in der Stadt unmöglich mache. Für Besançon fällt hingegen auf, daß finanzielle Probleme bei der Einschätzung der Handlungsblockaden wesentlich seltener genannt wurden. Die bisherigen Erfolge in Besançon haben gezeigt, daß das Vorhaben, ein relativ hochwertiges ÖPNV-Angebot im städtischen Raum zu entwickeln, nicht an finanziellen Problemen gescheitert ist.

Die Chancen auf deutliche verkehrspolitische Erfolge in den Beispielstädten bleiben folglich begrenzt, solange nicht auf nationaler oder internationaler Ebene eine entscheidende verkehrspolitische Weichenstellung erfolgt, die die Förderung umweltverträglicher Verkehrsmittel beträchtlich erhöht und die Transportkosten neu bemißt.

7.2.2 Interne Rahmenbedingungen

Obwohl die internen Handlungsblockaden von den befragten Akteuren, im Vergleich zu den externen Rahmenbedingungen, oftmals als nebensächlich bezeichnet werden, sind ihre Wirkungen auf die Umsetzung einer umweltorientierten Verkehrspolitik in den

Beispielkommunen nicht zu vernachlässigen. Auch bei der Suche nach internen Handlungsblockaden konnten in Besançon und Hamm mehrere Parallelen ausfindig gemacht werden.

Passivität der lokalen Entscheidungsträger

Angesichts der außerordentlichen Relevanz der externen, von den Kommunen nicht veränderbaren Rahmenbedingungen der Umsetzung umweltorientierter Verkehrspolitik verwundert es nicht, daß in den Interviews wiederholt externe Rahmenbedingungen als zentrale Handlungsblockaden in den Vordergrund gestellt werden. Es deutet jedoch auch darauf hin, daß die lokalen Akteure zum Teil dazu tendieren, ihre Verantwortung für die Umsetzungsmängel zu bestreiten. Im Hinblick auf die kaum gestaltbaren Entwicklungsprozesse ist bei vielen lokalen Entscheidungsträgern ein Gefühl der Machtlosigkeit oder der Resignation zu verspüren. Ebenso wurde bei mehreren Interviews mit Akteuren aus den Beispielstädten der Eindruck gewonnen, daß sich aus dieser Resignation vor dem unaufhaltsamen Anstieg des Autoverkehrs eine gewisse Passivität und Zurückhaltung bei der Entwicklung neuer kommunaler Verkehrsstrategien ableitet. Vor allem in Besançon scheint die zunehmend resignierend und passiv erscheinende Haltung vieler Akteure zudem in dem Mißbrauch der enormen Entscheidungsbefugnis einiger weniger Akteure begründet zu sein. Das Zurückweisen verschiedener verkehrsplanerischer Vorstöße der Verwaltung der Stadt Besançon durch den Stadtrat (Bürgermeister) zerstörte wohlmöglich die Illusion einiger aktiver Planer, innovative Konzepte realisieren zu können. Ein Mangel an Innovationskraft in der planenden Verwaltung kann sich mit Blick auf die Neugestaltung der kommunalen Verkehrspolitik als folgenreich erweisen, da die Planer in der Regel als die treibende Kraft zur Erarbeitung neuer Projekte oder Ideen gelten.

Einflußnahme verschiedener Akteure auf die verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse

Als zentraler interner Hemmfaktor werden von den befragten Akteuren beider Kommunen zurecht die Interessenskonflikte zwischen den verschiedenen Akteuren im Rahmen der verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse genannt. Entscheidend verantwortlich für die erkennbaren Interessenskonflikte sind nicht nur die Verhaltensweisen der verantwortlichen Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung, sondern auch die zahlreicher anderer Akteure, die auf die verkehrsreleveanten Entscheidungsabläufe Einfluß nehmen können. Wie allerdings die Entscheidungen im kommunal- bzw. verkehrspolitischen Handlungssystem in beiden Beispielstädten im einzelnen zustande kommen, d.h. welche Akteure welchen Einfluß auf die Entscheidungen ausüben können, konnte auch mit Hilfe der Interviews nicht herausgefunden werden. Es ist jedoch davon auszugehen, daß sowohl in Besançon als auch in Hamm verschiedene Akteure der in beiden Städten gut organisierten Auto-Lobby in der Lage sind, ihre Interessen zur Wahrung bzw. Verbesserung der Autofahrbedingungen in den verkehrspolitischen Entscheidungen einzubringen.

Als besonders einflußstarke Vertreter der Auto-Lobby in Besançon und in Hamm gelten die Einzelhandelsverbände bzw. die Industrie-und Handelskammern. Sie finden in der Regel bei den verantwortlichen Entscheidungsträgern großes Gehör für ihre Forderung, daß eine gute Erreichbarkeit der Stadt vor allem der Innenstadt gewährleistet sein muß. Dabei sprechen sich die Wirtschaftsvertreter generell nicht gegen die Förderung des ÖPNV aus, lehnen jedoch zumeist jegliche Maßnahmen zur Einschränkung des Autoverkehrs strikt ab und fordern bessere Park- und Zugangsmöglichkeiten für den MIV. Unterstützt werden die Vertreter der lokalen Wirtschaft in ihren Forderungen zum Teil von der lokalen Presse sowie von großen Teilen der Bevölkerung, die sich eine gute Bewegungsfreiheit und eine bequeme Erreichbarkeit der Innenstadt mit dem Auto wünschen.

Besonders problematisch zu bewerten sind in diesem Zusammenhang Versuche seitens der Vertreter der Auto-Lobby, verschiedene Einzelprobleme im Stadtverkehr zu dramatisieren und zu politisieren. Vielfach steht dahinter die Absicht, die Bevölkerung, nicht selten mit Hilfe der lokalen Presse, auf die Folgen der Verkehrspolitik zu Lasten des Autoverkehrs aufmerksam zu machen. Zur Gruppe der "Auto-Befürworter" zählen in beiden Beispielstädten weiterhin eine große Zahl der Kommunalpolitiker. In den Interviews wurde mehrmals auf die hohe politische Brisanz fast aller verkehrsrelevanter Entscheidungen aufmerksam gemacht. Die Entscheidungsträger richteten ihr verkehrspolitisches Handeln oftmals weniger an objektiven, verkehrsplanerisch rationellen Argumenten aus, sondern vielmehr an wahltaktischen Motiven. Besonders in Besançon wird das "opportunistische" Verhalten der Kommunalpolitiker, vor allem in der Person des Bürgermeisters, als sehr hinderlich für die Umsetzung innovativer Strategien im Bereich Verkehr bezeichnet. Zwar werde seitens der Politiker ein großer Bedarf für Restriktionsmaßnahmen des Autoverkehrs im Innenstadtbereich gesehen, ihre konsequente Umsetzung scheitere jedoch unter anderem daran, daß nach Außen hin scheinbar unbeliebte Maßnahmen von den Politikern aus wahltaktischen Gründen nur ungern thematisiert würden. In Besançon wiege dieses blockierende Verhalten des Bürgermeisters besonders schwer, da er von Gesetzes wegen über eine große Machtfülle verfüge, die ihm einen relativ breiten politischen Handlungsspielraum beschert. Die Befürchtung, durch scheinbar unattraktive Restriktionsmaßnahmen mögliche Einbußen in der Gunst der Bevölkerung hinzunehmen, ist auch bei einigen Hammer Politikern ein Grund dafür, daß sie sich gegen diese Maßnahmen aussprechen.

Diesen stark ausgeprägten Fraktionen der Autobefürworter stehen mittlerweile in beiden Städten immer stärkere Lobbies für die Verkehrsmittel des Umweltverbundes gegenüber. Dennoch behalten die Forderungen zur Verbesserung des Umweltverbunds in den verkehrsrelevanten Entscheidungsprozessen bisher nur selten die Oberhand. Für die Verkehrspolitik beider Städte resultiert daraus, daß Forderungen zur strikteren Parkraumbewirtschaftung oder Maßnahmen zum Straßenrückbau bzw. zur Straßensperrung nicht umgesetzt werden können oder gar überhaupt nicht mehr auf der politischen Tagesordnung erscheinen..

Die Interviewpartner aus beiden Städten machten folglich neben der starken Auto-Lobby auch die relativ schwache Lobby für die Verkehrsmittel des Umweltverbunds dafür verantwortlich, daß bislang keine besseren Ergebnisse hinsichtlich der Verkehrsverlagerung erzielt werden konnten. Obwohl man in Hamm sowohl bei den Entscheidungsträgern als auch bei allen anderen Akteuren ein mittlerweile gutes Bewußtsein für die Interessen der Radfahrer erkennt und auch die Verbesserung des ÖPNV-Angebots allgemeine Zustimmung findet, wird der Bedarf für wesentliche Einschränkungen für den Autoverkehr aus Gründen des Umweltschutzes und der Sicherung der städtischen Lebensqualität längst nicht von allen Hammer Bürgern gesehen. Verschiedene Umweltschutzverbände, die städtische Verwaltung und nicht zuletzt die links-ökologischen Parteien im Hammer Stadtrat vertreten sehr stark die Interessen des Umweltverbundes, doch stoßen sie bei der Umsetzung umweltorientierter Strategien immer wieder auf durch die Auto-Lobby unterstützte politische Widerstände. Noch weitaus schwächer scheint die Umweltverbund-Lobby in Besançon zu sein. Weder für den Radverkehr noch für den Busverkehr ist in Besançon eine breite Unterstützung in der Bevölkerung gegeben. Angesichts der ohnehin schon guten Busverkehrsanbindungen ergibt sich ein relativ geringer politischer Druck zum weiteren Ausbau des ÖPNV-Angebots. Die wenigen Bürgerinitiativen, die sich für die Verkehrsmittel des Umweltverbundes einsetzen, sind zu schwach, um eine Bewußtseinsänderung in der Bevölkerung oder bei den Politikern herbeizuführen. Ebenso scheinen die Potentiale seitens der städtischen Verkehrsplaner zur Entwicklung und Realisierung innovativer Verkehrskonzepte bzw. zur Öffentlichkeitsarbeit für die Konzepte nur teilweise ausgeschöpft zu werden[20]. Zudem wurde bereits herausgestellt, daß in Frankreich dem Umweltschutz-Argument in der verkehrspolitischen Diskussion, im Gegensatz zu Deutschland, nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt.

Geringe Sensibilisierung vieler Akteure für städtische Verkehrsprobleme

Die allgemein schwache Unterstützung der Interessen für die Verkehrsmittel des Umweltverbunds in Besançon und Hamm leitet unmittelbar zu einem weiteren wichtigen Hemmfaktor über: Die kaum vorhandene Sensibilisierung vieler Akteure für städtische Verkehrsprobleme. Je augenscheinlicher die städtischen Verkehrsprobleme und je eher die Verkehrsprobleme von der städtischen Bevölkerung wahrgenommen werden, umso stärker wird die Unterstützung für umweltorientierte Verkehrsstrategien. In Besançon waren die Maßnahmen zur Förderung des Busverkehrs bzw. zur Verringerung des Transitverkehrs in der Innenstadt offensichtlich nur deshalb durchzusetzen, weil der große Handlungsbedarf im Innenstadtbereich zu Beginn der 70er Jahre für Jedermann sichtbar war. Diese offensichtlichen Verkehrsprobleme konnten bis heute weitgehend gelöst werden, so daß heute nur noch ein weitaus geringerer Handlungsbedarf gesehen wird und entsprechend die Sensibilisierung für derartige

[20] Auf die Gründe für die in Ansätzen zu erkennende Passivität und Resignation hinsichtlich ihrer Funktion zur Entwicklung innovativer Verkehrskonzepte wurde bereits eingegangen (siehe Seite 106).

Probleme zurückgegangen ist.

Auch für Hamm zeigt sich, daß der politische Handlungsdruck und der Sensibilisierungsgrad für umweltorientierte Verkehrsstrategien abhängig sind von der Existenz autobedingter Verkehrsprobleme. Zwar werden in Hamm im Laufe eines wachsenden Umweltbewußtseins zunehmend Konzepte einer umweltorientierten Verkehrspolitik thematisiert, doch ein Bedarf zur vorrangigen Behandlung verkehrspolitischer Fragestellungen wird nicht gesehen. So ist die zum Teil zu beklagende fehlende Sensibilisierung für die Verkehrsmittel des Umweltverbundes bei Hammer Politikern und in der Bevölkerung sicherlich auf die bisher nur begrenzt auftretenden offensichtlichen Verkehrsprobleme zurückzuführen. Die Hammer Verkehrsprobleme scheinen bislang nicht das Ausmaß erreicht zu haben, daß sie einen enormen politischen Druck auslösen und andere kommunale Probleme in den Hintergrund drängen.

Mängel bei der Bürgerbeteiligung und der Öffentlichkeitsarbeit

Die Sensibilisierung der Akteure für die Vorteile einer umweltverträglichen Verkehrsabwicklung hängt allerdings nicht nur von der Existenz autoverkehrsbedingter, städtischer Probleme ab. Die Akzeptanz verschiedener umweltorientierter Strategien kann auch dadurch verbessert werden, daß seitens der Stadt eine intensive Bürgerbeteiligung sowie eine Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird. Auch die in den beiden Beispielkommunen ermittelten Widerstände können verringert werden, indem versucht wird, möglichst viele Akteure von den Vorteilen der erarbeiteten Strategien zu überzeugen und sie an den Planungsprozessen zu beteiligen. Die Vorteile dieser Instrumente scheinen auch in den Beispielstädten als zunehmend wichtig eingestuft zu werden. In den Interviews wurde mehrfach darauf hingewiesen, daß solange die breite städtische Bevölkerung nicht von den Vorteilen der umweltverträglicheren Verkehrsmittel gegenüber dem Auto überzeugt sei auf den politischen Entscheidungsebenen auch kein Handlungsdruck entstehen könne, um auf eine umweltorientierte Verkehrsentwicklung hinzuarbeiten. Demnach seien Informationsdefizite in der Bevölkerung und teilweise auch bei den Politikern über die Negativwirkungen des Autoverkehrs bzw. über die Vorteile einer umweltorientierten Verkehrspolitik entscheidend für die Passivität der Kommune in verschiedenen verkehrspolitischen Handlungsfeldern verantwortlich. Nicht nur bei den Gesprächen in Besançon, sondern auch bei denen in Hamm wurde der Mangel an Beteiligungsformen, Informationspolitik und Marketing kritisiert. Während das Marketing und die Öffentlichkeitsarbeit für den Busverkehr in Besançon als durchaus vorteihaft bezeichnet werden können, sind jedoch bei der Informationspolitik für Maßnahmen zur Einschränkung des MIV sowie auf dem Gebiet der Bürgerbeteiligung bei kommunal- bzw. verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen eine Reihe von Verbesserungspotentialen erkennbar. Auch die Hammer Ansätze auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit und der Informationspolitik zeigen bereits erste positive Ergebnisse (z.B. Mobilitätszentrale). Aber auch hier sind die Verbesserungsmöglichkeiten noch lange nicht ausgeschöpft.

Ungünstige politische Mehrheitsverhältnisse

Weitere Probleme bei der Implementation umweltorientierter Verkehrsstrategien ergeben sich im Zusammenhang mit Besonderheiten des Kommunal- oder Wahlrechts der Beispielkommunen. Aus den letzten Kommunalwahlen ging in Hamm eine rot-grüne Mehrheit hervor, die der Opposition in nur wenigen Ratssitzen überlegen war. Aus diesen derzeit in Hamm vorhandenen "knappen Mehrheitsverhältnissen" resultiert eine ungünstige Voraussetzung, um für zuvor formulierte Zielsetzungen aus dem VEP klare politische Mehrheiten zu finden. Demzufolge sieht sich die Hammer Verkehrspolitik einer starken, eher autoorientierten Opposition gegenüber, die darauf bedacht ist, verschiedene Projekte zu Lasten des Autoverkehrs zu verhindern. Erschwert wird die konsequente Implementation der Hammer Verkehrspolitik zudem dadurch, daß in einigen Stadtbezirksvertretungen (unter anderem auch im Bezirk Hamm-Mitte) andere Mehrheitsverhältnisse vorherrschen als im Stadtrat. Für Besançon hingegen ist es aufgrund des Kommunalrechts nicht möglich, daß sich im städtischen Parlament eine starke Opposition bildet, die die Politik der regierenden Partei beeinflussen kann. Grundsätzlich bieten diese klaren politischen Mehrheitsverhältnisse günstige Bedingungen, um kommunalpolitische Ziele der Koalition umzusetzen. Umso negativer wirkt dieser Sachverhalt natürlich, wenn die Koalition, wie zur Zeit in Besançon, weiterhin die Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Autofahrbedingungen anstrebt.

Planerische Defizite

Die Schwierigkeiten der beiden Städte Erfolge im Bereich der umweltorientierten Verkehrspolitik aufzuweisen, sind nicht nur auf die Interessenkonflikte im Rahmen der verkehrspolitisch relevanten Entscheidungsabläufe, bzw. auf die aufgeführten Implementationsprobleme zurückzuführen. Von großer Bedeutung für den zukünftigen Erfolg der Verkehrspolitik in beiden Städten ist sicherlich auch dessen planerischer Inhalt. Vor allem in Besançon lassen sich verkehrspolitische Schwerpunkte ausmachen, die den Prinzipien einer umweltorientierten Verkehrspolitik nicht entsprechen. So wird eine sinnvolle komplementäre Nutzung aller Verkehrsmittel als ein zentrales verkehrspolitisches Ziel in Besançon genannt. Dieses Ziel impliziert, daß nach wie vor dem Autoverkehr auch für die Zukunft eine entscheidende Funktion zugesprochen wird und nicht grundsätzlich zurückgedrängt werden soll. Gerade die Zurückdrängung des MIV im Stadt- und Regionalverkehr zugunsten des ÖPNV (push-and-pull-Strategie) ist die zentrale Zielsetzung, um den Stadtverkehr in Zukunft umweltverträglicher zu gestalten.

Als besonders nachteilhaft für beide Städte erweist sich der Mangel an regionaler, bzw. interkommunaler Zusammenarbeit. Der Versuch, das ÖPNV-Angebot auf regionaler Ebene besser abzustimmen und dem für die Zunahme des Autoverkehrs entscheidenden Stadt-Umland-Verkehr durch eine integrierte Flächennutzungs- und Verkehrspolitik auf regionaler Ebene entgegenzuwirken, wurde bisher aufgrund

erheblicher Interessenskonflikte und Kompetenzprobleme nicht weiter verfolgt. Die derzeitige ÖPNV-Planung auf regionaler Ebene birgt in beiden Städten noch beträchtliche Verbesserungspotentiale in sich. Auch wenn das Busverkehrsangebot in den Umlandgemeinden der Stadt Besançon, das sich bislang auf den Schulverkehr beschränkte, im Pendelverkehr an Bedeutung gewinnen konnte, scheint bei gegebenen Abstimmungsschwierigkeiten zwischen dem regionalen und dem städtischen Busverkehr eine wesentliche Verbesserung des Gesamtangebots nur schwer realisierbar zu sein. Ebenso wie in Besançon erweisen sich in Hamm Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Anbietern und zwischen den Gemeinden als sehr hemmend.

Ein weiterer potentieller Hemmfaktor, der sich vor allem in Zukunft negativ auf eine umweltorientierte Stadtentwicklungs- und Verkehrsplanung auswirken kann, ist das in beiden Städten zu beobachtende Defizit an sektoral übergreifender Planung. Eine umweltverträgliche Mobilität kann auf Dauer nur dann gesichert werden, wenn die Verkehrsplanung in eine Stadtentwicklungsplanung integriert wird, die es ermöglicht, anhand entsprechender Funktions- und Flächendispositionen ein vielfältiges städtisches Nutzungsangebot anzubieten. Obwohl die Wichtigkeit einer engen Abstimmung von Fachplanung (Verkehr) zu räumlicher Gesamtplanung bzw. zur Umweltverwaltung bereits in Besançon und Hamm erkannt wurde, bestehen in beiden Städten noch einige Möglichkeiten eine "integrierte" Stadtentwicklungs- und Verkehrsplanung zu stärken.

Organisatorischer Aufbau der Verwaltung von geringer Relevanz

Von entscheidenden Hemmwirkungen aufgrund des organisatorischen Aufbaus der Verwaltungen in den Beispielstädten wird nicht ausgegangen. Einzelne Abstimmungsschwierigkeiten bei Verkehrsplanungen aufgrund aufgespaltener Zuständigkeiten von verschiedenen Ämtern (Planungsamt, Tiefbauamt, Ordnungsamt), wurden in Hamm nach Angaben der interviewten Vertreter aus der Verwaltung, mittels einer ämterübergreifenden Projektgruppe überwunden. Bei der Erarbeitung und der Entwicklung innovativer Strategien im Verkehrsbereich scheint weniger die Organisationsstruktur der Verwaltung als vielmehr das persönliche Verhältnis bzw. das persönliche Engagement einzelner Akteure von Bedeutung zu sein.

Erfolgsbedingungen

Mit Blick auf die im nächsten Kapitel folgenden Handlungsempfehlungen sei zum Schluß dieser zusammenfassenden Bewertung noch auf die zentralen Erfolgsbedingungen hingewiesen, die nach Meinung der befragten Akteure die bisher erreichten verkehrspolitischen Erfolge erst ermöglichten. Bei der Frage nach den Ursachen für das Erreichen bisheriger Erfolge in der Verkehrspolitik nennen die Gesprächspartner zunächst das Vorhandensein eines Bewußtseins für städtiche Verkehrsprobleme bei den verantwortlichen Entscheidungsträgern sowie in der Öffentlichkeit. Dieses Problembewußtsein konnte zudem in beiden Städten dadurch gestärkt werden, daß man verkehrspolitische Teilerfolge erzielen konnte, die offensichtliche Vorteile für

Jedermann mit sich brachten. So resultierte in Besançon aus den beträchtlichen Erfolgen in der ÖPNV-Förderung der 70er Jahre und in Hamm aus der Radverkehrspolitik bzw. aus dem Projekt "Ökologische Stadt der Zukunft" ein großer Motivationsschub für verantworliche Planer und Politiker sowie für die Bevölkerung.

Weiterhin weisen die Interview-Partner beider Städte auf die Schlüsselrolle bestimmter Akteure hin. Für das Vorantreiben der Ziele umweltorientierter Verkehrspolitik sei in Hamm, neben der rot-grünen Koalition, insbesondere die städtische Verwaltung verantwortlich gewesen. Es wird in den Gesprächen mehrmals darauf hingewiesen, daß ohne die Kompetenz und den Innovationswillen einzelner führender Vertreter aus der Hammer Verwaltung die verkehrspolitischen Erfolge der letzten Jahre nicht möglich gewesen wären. Auch in Besançon verknüpft man das nach wie vor beispielhafte ÖPNV-Angebot mit dem Engagement des Verkehrsunternehmens CTB. Die CTB gilt in Besançon als Akteur, der sich seit jeher konsequent für die Zufriedenheit der Buskunden sowie für die Optimierung des ÖPNV-Angebots eingesetzt hat. Zudem habe die kundenorientierte Förderpolitik der CTB als Ansporn für die Stadt gedient, in anderen verkehrspolitischen Handlungsfeldern aktiver zu werden.

8 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR DIE BESSERE UMSETZUNG EINER UMWELTORIENTIERTEN VERKEHRSPOLITIK AUF KOMMUNALER EBENE

Was können nun die Städte Besançon und Hamm oder die europäischen Kommunen insgesamt tun, um einen wirksamen Beitrag zur umweltorientierten Verkehrspolitik zu leisten? Neben einigen wichtigen planerisch-konzeptionellen Anregungen sollen im folgenden vor allem prozessuale Vorschläge im Vordergrund stehen. Mit der Schwerpunktsetzung auf prozessuale Lösungsansätze soll verdeutlicht werden, daß das Verständnis kommunaler Verkehrsplanung über die Entwicklung konkreter inhaltlicher Maßnahmen hinausgehen muß. Planung sollte in Zunkunft durch eine stärkere Steuerung der verkehrsrelevanten Planungsprozesse erweitert werden.

Aus den Untersuchungen der Handlungsblockaden in beiden Städten ergab sich jedoch, daß auch inhaltlich-konzeptionelle Mängel die Verbesserung der Verkehrspolitik in Richtung mehr Umweltverträglichkeit erheblich behindern. Daher soll vor der Darstellung der prozessualen Anregungen auf einzelne, aber wichtige konzeptionelle Verbesserungsvorschläge eingegangen werden.

8.1 Konzeptionelle Anregungen

Neben zahlreichen anderen Rahmenbedingungen, die eine weiterhin intensive Autonutzung in den Städten Hamm und Besançon erwarten lassen und damit gleichzeitig die Chancen für eine umweltverträglichere Verkehrsabwicklung mindern, wurde auch mehrfach auf die auto-affine Siedlungsstruktur der Städte und deren Umland hingewiesen. Besonders in Besançon erkennt man eine Konzentration verkehrs-

politischer Bemühungen auf das engere Stadtgebiet. Für die Problematik des Stadt-Umland-Verkehrs hingegen scheinen in beiden Städten noch keine umfassenden verkehrspolitischen Strategien vorzuliegen. Die wechselseitige Abhängigkeit zwischen Siedlungsstruktur und Verkehr erfordert in zunehmendem Maße eine abgestimmte regionale Flächennutzungsstrategie und den Einsatz von Instrumenten des Städtebaus für die Umsetzung verkehrlicher Ziele. Die Verringerung des städtischen Verkehrsaufkommens als langfristiges Ziel kann nur dann errreicht werden, wenn mit Hilfe der städtebaulichen Planung auf verkehrsvermeidende Siedlungsstrukturen hingearbeitet wird (vgl. KUTTER 1994). Auch die Bemühungen zur Verkehrsverlagerung auf den Umweltverbund sollten durch entsprechende Investitionen in Siedlungs- und Standortstrukturen für städtebauliche Angebotsverbesserungen ergänzt werden. Für beide Städte wäre also eine integrierte Raumentwicklungs- und Gesamtverkehrsplanung, die die bisher dominierenden sektoralen Planungskonzepte im Bereich Städtebau und Verkehr ablöst, äußerst sinnvoll. Diese integrierten Konzepte sollten sich in jedem Fall auch auf das Stadtumland erstrecken und die Nachbargemeinden zur Entwicklung einer regional verträglichen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung einbeziehen. Ein besonders großer Kooperationsbedarf auf interkommunaler Ebene ist bei einer gemeinsamen Planung des ÖPNV-Angebots zu erkennen. Es sollte in beiden Beispielstädten darauf hingewirkt werden, daß sich die Kooperation der verschiedenen Anbieter im ÖPNV über die Vereinheitlichung der Tarifstrukturen hinaus auch auf eine Intensivierung des regionalen ÖPNV-Angebots ausweitet.

Bei der Einschätzung der Chancen, die der Aufnahme und Umsetzung dieser konzeptionellen Anregungen eingeräumt werden können, stößt man größtenteils auf die gleichen bereits ermittelten Hemmfaktoren. Als Ausgangsvoraussetzung für die Aufnahme der zuvor dargestellten Anregungen und für die Weiterentwicklung der kommunalen Verkehrspolitik insgesamt erscheint das Vorhandensein zumindest einiger treibender Kräfte, in Form von verkehrspolitischen Schlüsselakteuren in der Kommune, unabdingbar. Diese Annahme wird unter anderem durch die Ermittlung der für die beiden untersuchten Beispielstädte zentralen Erfolgsbedingungen bestätigt. In den Interviews wurde wiederholt darauf hingewiesen, daß ohne das Engagement einzelner Schlüsselakteure, die bisherigen Erfolge nicht erreicht worden wären. Ebenso belegen Beispiele aus Heidelberg und Strasbourg, daß die verkehrspolitischen Erfolge, die in diesen Städten bislang erzielt werden konnten, in erster Linie auf das Engagement der Bürgermeisterinnen zurückzuführen sind. Folgende prozessuale Anregungen richten sich in erster Linie an die Akteure aus Politik und Verwaltung, die bereit sind mit großem Engagement auf eine stärkere umweltorientierte Bewußtseinsbildung bei allen Akteuren hinzuwirken und sich mit großer Beharrlichkeit für die Realisierung der diskutierten Handlungskonzepte im Bereich Verkehr einsetzen.

8.2 Prozessuale Anregungen

Betrachtet man die für die beiden Beispielstädte herausgearbeiteten Faktoren, die sich der Realisierung einer umweltorientierten Verkehrspolitik in den Weg stellen, so hat es den Anschein, daß einem Großteil von ihnen nicht mit neuen planerischen Ansätzen begegnet werden kann. Die zentralen Hemmfaktoren liegen also nicht nur in der Wahl falscher verkehrspolitischer Strategien, sondern vielmehr in Konfliktsituationen und Widerständen im Verlaufe der verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse.

Kooperative Planungsverfahren

Das entscheidende Ziel neuer prozessualer Lösungsansätze ist das Auflösen der Konfliktsituationen. Ein Hilfsmittel zur Beseitigung dieser Konflikte ist der Einsatz koorperativer Planungsverfahren. Für die an den Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure bedeutet dies, daß ihre Positionen zu dem jeweiligen Projekt in der Regel gleichrangig mit anderen Interessen in einen Konsensfindungsprozess eingebracht werden. Zentrales Anliegen solcher kooperativen Planungsverfahren ist es, am Ende einen weitgehenden Konsens zwischen den Interessen der Bürger, Wirtschaft, Politik und Verwaltung zu erreichen (vgl. STACHOWITZ 1996). Worin liegen die Vorteile dieser konsensorientierten, koorperativen Planungsverfahren, hinsichtlich der Umsetzung einer umweltorientierten Verkehrspolitik? Eine intensive Beteiligung aller Akteure führt zu einer allgemein hohen öffentlichen Akzeptanz und macht Lösungen für die Betroffenen verständlicher. Zudem geben solche kooperativen Planungsverfahren den Akteuren das Gefühl, bei der Entscheidungsfindung nicht übergangen, sondern gehört und ernst genommen worden zu sein. Gerade die Wahrnehmung, daß man bei Entscheidungen nicht einbezogen wurde, ist oft Quelle enormen Widerstandes. Darüberhinaus kann eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung auch zu beträchtlichen Kostenreduktionen beitragen, da ofmals kostenintensive Bürgerproteste vermieden werden können. Eine möglichst frühzeitige Einbeziehung persönlich Betroffener bereits in die Konzeptphase eines Projekts ist auch deswegen zu begrüßen, weil sie mitunter wertvolle Anregungen liefern können. Nicht zuletzt ermöglicht ein konsensorientiertes Beteiligungsverfahren eine langfristig vorausschauende Verkehrspolitik und gibt Planungssicherheit.

Entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreichere Umsetzung der Ziele umweltorientierter Verkehrspolitik in den Städten Hamm und Besançon ist also eine neue Form der Entscheidungsvorbereitung und -findung, die zum einen die Partizipation der Akteure verbessert und zum anderen zu einer stärkeren Bewußtseinsbildung und Akzeptanz beitragen soll. Als erste Vorbedingung zur erfolgreichen Abwicklung eines koorperativen Planungsprozesses ist eine detaillierte Interessenanalyse durchzuführen. Bei der Interessenanalyse kommt es darauf an, die Funktionen sowie die wirklichen Motive und Hintergründe für die Verhaltensweisen der verschiedenen Akteure im Planungsprozess aufzudecken. Erst wenn alle Akteure ihre Interessen offengelegt haben, kann für die Zeit des verkehrspolitischen

Entscheidungsprozesses ein offenes Beteiligungsverfahren beginnen, an dessen Ende ein weitgehender Konsens zwischen den Interessen aller Akteure stehen soll.

Zur Abwicklung eines solchen kooperativen Planungs- oder Beteiligungsprozesses lassen sich verschiedene Formen und Verfahren einsetzen. Die meist verwendeten Kooperationsformen sind (inter-)kommunale Foren, Workshops, Werkstattgespräche und Arbeitsgruppen, Runde Tische sowie Mediationsverfahren (vgl. SINNIG 1995). Als relativ erfolgreiches und nachahmenswertes Beispiel für die Durchführung eines kooperativen Planungsprozesses gilt das Verkehrsforum in Heidelberg (vgl. FIEDLER 1994). Auf Initiative der Oberbürgermeisterin Beate Weber wurde Anfang 1991 das Verkehrsforum Heidelberg, als ein Modell der Bürgerbeteiligung eingerichtet. Das Verkehrsforum hatte das Ziel und die Aufgabe, ein Verkehrsleitbild für Heidelberg zu erarbeiten. Zudem galt es als Begleitforum während der Entwicklung eines neuen Verkehrsentwicklungsplanes durch einen externen Gutachter. Die Vertreter des Verkehrsforums hatten somit die Gelegenheit über viele verkehrsplanerische Vorgaben durch den Gutachter oder durch die Verwaltung mitzudiskutieren. Bei der Zusammensetzung des Verkehrsforums gelang es, eine äußerst umfassende Repräsentation der gesellschaftlichen Interessen zu gewährleisten. Alle an Verkehrsthemen interessierte Akteure waren in der Lage, ihre Anliegen in das Verkehrsforum einzubringen. Die Ergebnisse des über mehr als 2 Jahre tagenden Verkehrsforums können sich sehen lassen. Am Ende der Arbeit des Forums konnte ein sehr progressives Verkehrsleitbild sowie eine umfangreiche Liste von verkehrspolitischen Zielen und Maßnahmen präsentiert werden. Bei rund 80% aller diskutierten Ziele und Maßnahmen im Verkehrsforum wurde ein Konsens erzielt. Auch wenn das Verkehrsforum nicht alle Konflikte lösen konnte und nur als beratendes Gremium konzipiert wurde, hat es zu einer breiteren Interessenartikulation sowie zu einer höheren Akzeptanz der Verkehrspolitik beigetragen.

Informationspolitik und Public-Awareness

Von großer Bedeutung im Rahmen der neuen koorperativen Planungsverfahren ist die Verbreitung von Information zwischen den beteiligten Akteuren. Nur wenn den Akteuren ausreichend Fachinformation zur Verfügung steht, können sie an den Konzeptentwicklungen mitwirken. Information muß zunächst vom Planer zu den übrigen Planungsbeteiligten fließen. Mit Hilfe einer fachlichen und adressatenspezifischen Informations- und Public-Awareness-Strategie verfügt die planende Verwaltung über ein enormes Potential, das Problembewußtsein für städtische Verkehrsprobleme und gleichzeitig die Akzeptanz für umweltorientierte Maßnahmen bei allen beteiligten Akteuren zu steigern.

Gerade in den Beispielstädten Besançon und Hamm, in denen zum Teil ein mangelndes Bewußtsein für städtische Verkehrsprobleme festgestellt wurde, scheint eine gezielte Informationspolitik von außerordentlicher Wichtigkeit zu sein. Im Zentrum aller verkehrspolitischen Bemühungen in den beiden Städten sollte stehen, allen

beteiligten Akteuren die vielfältigen Vorteile der Verkehrsmittel des Umweltverbunds und entsprechend die Negativwirkungen des Autoverkehrs immer wieder vor Augen zu halten. Sicherlich sind solche Maßnahmen unzureichend, um bei einem Großteil der Bevölkerung kurz- oder mittelfristig eine Veränderung in der Verkehrsmittelwahl herbeizuführen, doch erscheint die Umsetzung einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf lange Sicht nur dann möglich, wenn eine breite Unterstützung in der Bevölkerung vorhanden ist.

Bei der Entwicklung dieser Strategien zur Bewußtseinsbildung sollten einige wichtige Aspekte berücksichtigt werden.

- Eine ganze Reihe von verkehrsplanerischen Maßnahmen werden oftmals deswegen abgelehnt, weil deren Wirkungen einseitig als Einschränkung für den Autoverkehr oder -noch weitergehend- als Mobilitätseinschränkung betrachtet werden. Die positiven städtebaulichen oder möglicherweise auch wirtschaftlichen Wirkungen dieser Maßnahmen hingegen spielen bei der Bewertung nur selten eine Rolle. Die planende Verwaltung beider Städte sollte versuchen, der Bevölkerung die Angst vor Veränderungen zu nehmen, indem sie positive Leitbilder entwickelt. Sowohl Besançon als auch Hamm sollten Szenarien vor allem für ihre Innenstadtbereiche zur Diskussion stellen, in denen detailliert dargestellt wird, wie sich das Leben mit viel weniger bzw. ohne Autoverkehr, mit mehr Lebens- und Einkaufsqualität, besserer Luft, weniger Gefahren und bei gleich hoher Mobilität verändern kann. Bei der Entwicklung neuer Leitbilder für die Stadtentwicklung ist es besonders wichtig, auf die bereits offensichtlichen Positivwirkungen durchgeführter Projekte aufmerksam zu machen. Von diesen Erfolgen ausgehend, soll das Bewußtsein der Bürger für eine städtische Lebensqualität mit weniger Autoverkehr langsam geformt werden. In Besançon ließe sich eine neue Marketingstrategie beispielsweise sehr gut auf die im Bereich ÖPNV-Förderung gemachten Erfahrungen aufbauen. Die Stadt Besançon könnte zudem ihren bereits bekannten Ruf als "grünste Stadt Frankreichs" zu einem gesamtstädtischen Leibild ausweiten, so daß sich in Zukunft die Stadt durch eine besonders hohe städtische Umwelt- und Lebensqualität auszeichnen kann. Für Hamm bieten insbesondere die Erfolge in der Radverkehrspolitik sowie das Konzept "Ökologische Stadt der Zukunft" günstige Anknüpfungspunkte für ein erweitertes verkehrliches Marketingkonzept.

- Die bisherigen Bemühungen in den Beispielstädten im Bereich Marketing zur Förderung der ÖPNV-Nutzung sind zu einem ganzheitlichen Marketing-Konzept für die Stärkung aller Verkehrsmittel des Umweltverbundes auszubauen. Als wesentlicher Bestandteil eines solchen Marketingkonzepts sind insbesondere neue Informations- und Public-Awareness-Strategien zu erarbeiten. Die Nutzung des ÖPNV bzw. des Fahrrades wird nicht nur durch das tatsächliche Infrastrukturangebot bzw. durch die Bedingungen des Autoverkehrs bestimmt. Verschiedene Blockaden im Bewußtsein der Bevölkerung werden in diesem Zusammenhang oftmals deutlich unterschätzt. Große Verlagerungspotentiale gibt es gerade bei den Menschen, die über ein relativ gutes Nahverkehrsangebot in ihrer Nähe verfügen, es

aber nicht bewußt wahrnehmen. Sowohl in Besançon als auch in Hamm sollten mehr die Möglichkeiten beachtet werden, die die Nutzung des ÖPNV verbessern, ohne daß man das Infrastrukturangebot real verändert. Dabei handelt es sich um die sogenannten "soft-policy-Instrumente", mit denen auf die subjekitve Wahrneh-mung des ÖPNV-Angebots Einfluß genommen werden kann. Diese Überzeugungsarbeit zeigt allerdings nur dann Wirkung auf die Verkehrsmittelwahl der Bürger, wenn sie sich auf die spezifischen Belange des öffentlichen Verkehrs wie auch seiner potentiellen Kunden ausrichtet. Wichtigstes Handlungsfeld ist das Beseitigen von Informationsdefiziten hinsichtlich des vorhandenen ÖPNV-Angebots. Außerdem muß den negativen Einschätzungen des ÖPNV-Angebots entgegengewirkt werden. Insbesondere die Reisezeiten sowie die Reisekosten des öffentlichen Nahverkehrs werden vielfach überschätzt. Das in Hamm gestartete Projekt "Mobilitätszentrale" ist in diesem Zusammenhang als äußerst positiv zu bewerten und sollte unbedingt weitergeführt und ausgebaut werden.

- Ein oft genanntes Problem hinsichtlich der Wirksamkeit solcher "soft-policy-Instrumente" ist, daß oftmals die Bürger von den Vorteilen des ÖPNV überzeugt werden können, aber dennoch nicht ihr Verkehrsverhalten umstellen. Der Nutzung des ÖPNV stehen mangelnde praktische Erfahrungen sowie eine fehlende Motivation zur Nutzung des ÖPNV gegenüber. An diese Erkenntnis knüpft der Ansatz des individualisierten Marketings an (vgl. BRÖG/SCHÄDLER 1997, S.252ff). Bei diesem Marketingansatz wird davon ausgegangen, daß die eigenständige Erfahrung der ÖPNV-Systeme eine wichtige Voraussetzung ist, um über ein Umsteigen auf die öffentlichen Verkehrsmittel nachzudenken. Dem Ansatz des individualisierten Marketings entsprechend, sollten in Zukunft Maßnahmen angedacht werden, die dem Bürger das Umsteigen auf den ÖPNV für einen gewissen Zeitraum sehr schmackhaft machen. Zu überlegen wäre hier beispielsweise an die Verteilung einmalig verbilligter Monatsfahrkarten.

- Eine zielgruppenorientierte Informations- und Public-Awareness-Strategie, bedeutet auch, daß bestimmten Gruppen aus Wirtschaft und Gesellschaft (Unternehmen, Gewerkschaften, Verbände, Vereine) ihr verkehrsverursachendes Handeln stärker ins Bewußtsein gerückt werden sollte. Gerade die lokale Wirtschaft ist in ihren Möglichkeiten zur Beeinflussung des Verkehrsgeschehens nicht zu unterschätzen. Die planende Verwaltung muß darauf hinwirken, daß Verkehrsfragen in den Unternehmen zunehmend problematisiert werden, so daß gemeinsam Strategien für eine umweltverträglichere Verkehrsabwicklung entwickelt werden können (Mobilitätsberatung, Job-Tickets, Car-sharing, u.ä.).

ABBILDUNGSVERZEICHNIS:

Abbildung 1 Wirkungen der verkehrsbezogenen Minderungsstrategien 16

Abbildung 2 Typische Schritte der Analyse öffentlichen Handelns 22

Abbildung 3 Stufenmodell der ökologischen Wirkungstiefe städtischer Verkehrspolitik 24

Abbildung 4 Arbeitschritte der empirischen Untersuchungen 25

Abbildung 5 Modal-split der Stadt Hamm 27

Abbildung 6 Ziele des VEP Hamm hinsichtlich der Verkehrsmittelwahl 31

Abbildung 7 Prinzip der Verträglichkeitsobergrenzen des VEP Hamm 32

Abbildung 8 Stadt Hamm: Teilbereich Hauptverkehrsstraßennetz 36

Abbildung 9 Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden 49

Abbildung 10 Die Stadt Besançon 55

Abbildung 11 Modal-split der Stadt Besançon 57

Abbildung 12 Innenstadt Besançon 58

Abbildung 13 ÖPNV-Nutzung französischer Städte 60

Abbildung 14 Entwicklung des ÖPNV-Angebots in Besançon 65

Abbildung 15 Entwicklung der ÖPNV-Nutzung in Besançon 65

Abbildung 16 Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden 73

Abbildung 17 Verkehrsmittelwahl in deutschen Städten 86

Abbildung 18 Das politologische Dreieck 87

Abbildung 19: Der Policy-Zyklus (vgl. PRITTWITZ 1994) 88

Abbildung 20 Beteiligtengruppen 90

Abbildung 21 Bestimmungsfaktoren... 100

Abbildung 22 Erfolgsbedingungen... 105

Abbildung 23 Vergleich der verkehrspolitisch relevanten Eckdaten 109

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abb.	Abbildung
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobilclub
ADEME	Agence de l´Environnement et de la Maitrise de l´Energie
ADFC	Allgemeiner Deutscher Automobilclub
AST	Anruf-Sammel-Taxi
AUB	Associations des usagers de la bicyclette
BimSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
CTB	Compagnie des Transports Bisontins
E/km²	Einwohner pro Quadratkilometer
etc.	ectera
EW	Einwohner
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
FF	Französische Franc
ff.	folgende
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GVP	Generalverkehrsplan
IHK	Industrie- und Handelskammer
Kap.	Kapitel
LOTI	Loi d´Orientation des Transport Intérieurs
MIV	Motorisierter Individualverkehr
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffenlicher Verkehr
Pkw	Personenkraftwagen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
TVR	Transport sur voie réservé
u.a	unter anderem
VAL	Véhicule automatique leger
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
vgl.	vergleiche
VÖV	Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe
z.B.	zum Beispiel

LITERATURVERZEICHNIS

ABERLE; GERD: Das Phänomen Mobilität-beherrschbarer Fortschritt oder zwangsläufige Entwicklung? In: Internationales Verkehrswesen(45) 7/8.93

ADEME (Délégation Régionale de Franche-Comté): Les transports collectifs en Franche-Comté - Etat de la situation, Besançon 1996

ADEME (Délégation Régionale de Franche-Comté): Bien circuler, c´est bien être, Besançon 1991

APEL, DIETER: Verkehrskonzepte in europäischen Städten. Erfahrungen mit Strategien zur Beeinflußung der Verkehrsmittelwahl. Hrsg.: Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1992

BÉCLIER, ISABELLE: Les Transports Collectifs Urbains "Un nouvel enjeu", im Auftrag der Compagnie de Transports de Beancon, Ville de Besançon 1992

BECQUART-LECLERCQ, JEANNE: Frankreich - Die Provinz motzt doch Paris klotzt. In: Kommunalpolitik in Europa, Landeszentrale für politsiche Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.) 44.Jahrgang Heft 3-4 1994

BLANC/CAUCHETEUX (Ville de Besançon): Une approche multimodale des déplacements à Besançon. Besançon 1995

BLATTER, JOACHIM: Möglichkeiten und Restriktionen einer umweltorientrierten kommunalen Verkehrspolitik -dargestellt am Beispiel Freiburg im Breisgau, Diplomarbeit an der Universität Konstanz - Fakultät für Verwaltungswissenschaft, Konstanz 1993

BMBF-FORSCHUNGSVERBUND "Ökologisch verträgliche Mobilität" (u.a. Wuppertal Institut, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung): Entwicklung der Arbeits- und Freizeitmobilität (Teilprojekt 5). In: Rahmenbedingungen von Mobilität in Stadtregionen - Bericht im Rahmen des Verbundprojekts "Ökologische Forschung in Stadtregionen und Industrielandschaften, 1996

BRATZEL, STEFAN: Erfolgsbedingungen verkehrspolitischen Handelns - Eine Analyse erfolgreicher städtischer Verkehrsvermeidungskonzepte, Berlin 1994

BRATZEL, STEFAN/KERN, KRISTINE: Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich In: ZfU 3/96, S.277-312

BRÖG/SCHÄDLER: Individualisiertes Marketing im ÖPNV - Ein vielversprechendes, internationales Demonstrationsprojekt. In: Internationales Verkehrswesen (49) 5/97

BUCHNAN, C.: Traffic in towns., London 1963

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT: Umweltschonender Stadtverkehr - Ansätze in der kommunalen Stadt- und Verkehrsentwicklungsplanung, Informationsheft, Bonn 1993

CITY-MOBIL: Stadtwege - Mobilität in den Köpfen 1/95, Magazin des Forschungsverbunds City-mobil zum F+E. Vorhaben "Stadtverträgliche Mobilität" des BMBF

CITY-MOBIL: Stadtwege - Mobilität und Natur 2/96, Magazin des Forschungsverbunds City-mobil zum F+E. Vorhaben "Stadtverträgliche Mobilität" des BMBF

COMPAGNIE DE TRANSPORT DE BESANÇON (CTB): Quelle politique pour les déplacements? 1991-1996, Besançon 1991

ENERGÉ-CITÉS: "Systèmes intégrés de déplacement et de transport urbains" Thermie Projekt(Typ B), Besançon 1995

FIEDLER, HORST: Das Heidelberger Verkehrsforum. Ein Modell für die BürgerInnenmitwirkung. In: Klimabündnis: Klimaschutz durch Verkehrsvermeidung. Frankfurt 1994

GERTZ/HOLZ-RAU/RAU: Verkehrsvermeidung durch Raumstruktur -Personenverkehr-, i.R.d. Studienprogramms Verkehr der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre", Berlin 1993.

HAMM/NEUMANN: Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie. Ökologische Soziologie Band 2. Leske und Budrich Opladen 1996

HATZFELD, ULRICH: Die Probleme des Handels sind die Probleme der Städte -Stand, Entwicklung und Prognose der Handlungsbereiche im "Überschneidungsbereich" zwischen Handel und Stadt. In: Handel in der Stadt. Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Düsseldorf 1996

HATZFELD, ULRICH: Städtebauliche Leitbilder, Verkehrsleitbilder. In: Ökologisches Wirtschaften 6/96

HÉRAUD, JEAN-CLAUDE (Service Voirie, Ville de Besançon): La politique de déplacements de Besançon - de nouveaux choix pour demain, Besançon 1993

HESSE. MARKUS: Verkehrswende. Ökologisch-ökonomische Perspektiven für Stadt und Region. Marburg 1993

HESSE, MARKUS: Verkehrswende - von der Raumüberwindung zur ökologischen Strukturpolitik. In: Raumforschung und Raumordnung 2/95, S.85ff

HOLZ-RAU, CHRISTIAN/RAU, PETRA: Bestimmungsgrößen des Verkehrsverhaltens. Schriftenreihe des Instituts für Verkehrsplanung und Verkehrswegebau - Technische Universität Berlin, Band 22. Berlin, 1990)

HÜSLER, WILLI: Moderne Verkehrsplanung wohin? In: DISP 107

JACCARD/PERRET: (Re)concilier la transport et la ville: Quelle Stratégie?, Nationales Forschungsprogramm Stadt und Umwelt, Zürich 1995

JÄNICKE, MARTIN: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik. In: Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen, Berlin 1996

JESSEN, JOHANN: Der Weg zur Stadt der kurzen Wege - versperrt oder nur lang? -Zur Attraktivität eines Leitbildes- In: AfK I/96

KLEIN, ANGELIKA: Die französische Nahverkehrsabgabe -Versement Transport-ein Modell für Deutschland? In: Der Nahverkehr 6/96

KLEMM, MARTIN OLIVER: Welche Mobilität wollen wir?: Unser kollektiver Umgang mit dem Problem des städtischen Personenverkehrs; eine Untersuchung am Beispiel der Stadt Basel. Diss. Universität Basel, Basel 1991

KRULL-LAMOTHE: Frankreichs Provinzstädte wetteifern um einen attraktiven ÖPNV. In: Internationales Verkehrswesen (47) 1995, S.485

KÜHNE, THOMAS: Massenmotorisierung und Verkehrspolitik im 20. Jahrhundert. In: Neue politische Literatur 2/96

KUTTER, ECKHARD: Eine Rettung des Lebensraumes Stadt ist nur mit verkehrsintegrierender Raumplanung möglich. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 5/6.1993, S.283-293

KUTTER, ECKHARD: Hat die Raumordnung Chancen zur Vermeidung von Verkehr? In: Klimabündnis: Klimaschutz durch Verkehrsvermeidung. Frankfurt 1994, S. 33ff

LEIBBRAND: Verkehr und Städtebau, Basel 1964

LE FIGARO: Les Francais prêts à se sevrer d´automobile. 19.12.95

LE MONDE: Transports Publics: baisse du taux moyen d´utilisation. 28.3.1995

LE MONDE: Les Français utitlisent de plus en plus leur voiture particulière. 22.12.95,

MAGNIN, GÉRARD: La politique de déplacement et de transport dans une ville moyenne: Besançon 1995

MAIER/ATZKERN: Verkehrsgeographie - Verkehrsstrukturen, Verkehrspolitik, Verkehrsplanung. B.G. Teubner, Stuttgart 1992

MONHEIM, HEINER: Grundsätze für die kommunale Verkehrsentwicklungsplanung, unveröff. Mskr. Düsseldorf 1988

MONHEIM, HEINER: Straßen für alle: Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft, Hamburg 1990

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques): Transports urbains et développement durable, Paris 1995

OCDE : Verkehrsvermeidung durch Raumstruktur -Schlußbericht- i.R.d. Studienprogramms Verkehr der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphere", Wuppertal, 1993

PETERSEN/SCHALLABÖCK:"Mobilität für morgen" - Chancen einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik, Birkhäuser Verlag, Berlin 1995, S.192

PRITTWITZ VON, VOLKER: Politikanalyse. Opladen 1994.

PROGNOS, IFEU/ TÜV-RHEINLAND: Wirksamkeit verschiedener Maßnahmen zur Reduktion der verkehrlichen CO^2-Emissionen bis zum Jahr 2005. Kurzbericht (Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Verkehr), Basel 1991

RÉAU, PHILIPPE: Besançon passe la vitesse supérieure. In: Le moniteur des villes 1992

RETZKO, HANS-GEORG: Anspruch und Wirklichkeit des stadtverträglichen Verkehrs. In: Internationales Verkehrswesen (49) 1+2/97

ROSNIAK, WERNER: Zauberwort Mediation -Konfliktregelung am Beispiel Graz In: Verkehr und Umwelt

SCHALLER, THOMAS: Kommunale Verkehrskonzepte: Wege aus dem Infarkt der Städte und Gemeinden. Köln 1993

SCHUSTER, ANDREAS: Widerstände bei der Umsetzung flächendeckender Parkraumbewirtschaftskonzepte -Ursachen und Handlungserfordernisse- Reihe: Kommunalpolitik in Stadt und Land; Bd. 4, Diss. Universität Darmstadt, Darmstadt 1994

SELLNOW, REINHARD: Konfliktmoderation -ein Mittel zur Bürgermitwirkung in strittigen Verkehrsfragen- In: Verkehrszeichen 3/96

SINNIG, HEIDI: Verfahrensinnovationen kooperativer Stadt- und Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 3/1995

SIVADIÈRE, JEAN: Transport et circulation: le cercle vicieux. In: Annales de la voirie et de l´environnement Nr. 1484

STACHOWITZ, JENS: Wie kommen wir ins Gespräch? -Kommunikation und Verkehrsplanung- In: Verkehrszeichen 3/96

STADT HAMM: Verkehrsentwicklungsplan 1985

STADT HAMM: Beschlußvorlage Nr. 1596 der Verwaltung vom 31.08.1990 zur Fortschreibung des Verkehrsentwicklungsplanes

STADT HAMM: Verkehrsentwicklungsplan der Stadt Hamm. Hrsg. Kommunalverband Ruhrgebiet, Essen 1993

STADT HAMM: Planungen für den Verkehr von morgen, Stadtplanungsamt der Stadt Hamm, 1996

STADT HAMM: Beschlußvorlage Nr. 2100 der Verwaltung vom 11.10.1996 zur Bebauung des Santa-Monica-Platzes

STADT HAMM: Zwischenbericht zum Nahverkehrsplan 1997

TESCHNER, MANFRED: Auto, Umwelt und Gesellschaft, In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 5/6.1993, S.253-259

TESCHNER, MANFRED: Klima, Verkehr und Gesellschaft. Anmerkungen zum Problem der gesellschaftlich-politischen Handlungsblockierung, Beitrag zum Workshop "Verantwortbare Energieversorgung für die Zukunft" vom 28.2-2.3.1995 in Darmstadt

TOPP, HARTMUT: Anforderungen integrierter Stadt- und Verkehrsplanung. In: Lukner: Umweltverträgliche Verkehrskonzepte in Kommunen. Analyse, Bewertung, Handlungskonzepte. Economica Verlag, Bonn 1994

TOPP, HARTMUT: Weniger Verkehr bei gleicher Mobilität. In: Internationales Verkehrswesen (46) 1994, S.486ff

TOPP, HARTMUT: Verkehrskonzepte für Stadt und Umland zwischen Krisenmanagement und Zukunftsgestaltung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1/2.92, S.15-23

TOPP, HARTMUT: Verkehrsmanagement weckt Hoffnungen - Änderungen verkehrspolitischer Rahmenbedingungen gefordert, In: Der Nahverkehr, Heft 5/92

UITP (Union Internationale des Transports Publics): Comment rendre les transports publics attrayants - Aperçu des technologies futures, Paris, 1995

VIENNET, ROBERT: Bien circuler c´est bien être. In: Transport Public 2/91

WOEHRLING, JEAN-MARIE: Umweltschutz und Umweltrecht in Frankreich. In: Deutsches Verwaltungsblatt 7/92

ZENTRUM FÜR INTERDISZIPLINÄRE TECHNIKFORSCHUNG (ZIT): Klimaschutz und Verkehrspolitik: Eine Fallanalyse der Stadtverträglichkeit und der kommunalen Handlungsblockaden, Forschungsvorhaben, Darmstadt, 1996

ANHANG

Interview-Leitfaden: **Stadt Hamm**

Gesprächspartner:_____

I. Einschätzung des Erfolgs städtischer Verkehrspolitik

- In welchen Bereichen sehen Sie (bzw. ihre Partei, Verband, Abteilung, etc.) Ansätze einer erfolgreichen (umweltorientierten) Verkehrspolitik, die positiv hervorgehoben werden sollten?
  Können Sie die ***Erfolgsbeispiele*** genauer benennen?

II. Einschätzung der Erfolgsfaktoren zur Realisierung von Ansätzen umweltorientierter Verkehrspolitik

- Von welchem Zeitpunkt an kann man von einer Neuorientierung der Verkehrspolitik in Richtung mehr Umweltverträglichkeit sprechen? Was war der auslösende Faktor? Gab es Schlüsselentscheidungen?

- Welche Faktoren haben dazu beigetragen, daß es zu Bewegungen in der umweltverträglichen Gestaltung der städtischen Verkehrspolitik gekommen ist? Wie stufen Sie die jeweilige Bedeutung des Faktors ein?

- Inwieweit konnten Sie ihre verkehrspolitischen Ziele durchsetzen?

- Wie sind sie zu den erforderlichen politischen Mehrheiten zur Umsetzung ihrer Ziele gekommen?

- Wo gibt es Gemeinsamkeiten zwischen den Fraktionen/bzw. zwischen den wichtigsten Akteuren hinsichtlich verkehrspolitischer Ziele? Bei welchen verkehrspolitischen Zielen wurde Einklang (Grundkonsens) erreicht?

- Wie wurde dieser Grundkonsens erreicht? Welche Faktoren sind dafür besonders relevant gewesen?

- In welchen Bereichen kann es in Zukunft zu Einigungen kommen?

III. Einschätzung der Mißerfolge/Probleme städtischer Verkehrspolitik

- In welchen Bereichen bestehen Probleme bei der Umsetzung der Ziele einer umweltorientierten Verkehrspolitik? (Probleme, Mißerfolge, Konflikte)
  Können Sie die ***Mißerfolgsbeispiele*** genauer benennen?

IV. Einschätzung der Handlungsblockaden bei der Durchsetzung verkehrspolitischer Ziele

- Welche sind Ihrer Meinung nach die entscheidenden Faktoren, die die Durchsetzung einer umweltverträglichen Verkehrspolitik hemmen? Wie stufen sie die jeweilige Bedeutung des Faktors ein?
- In welchen Bereichen gibt es unüberbrückbare Zielkonflikte?
- Warum gibt es diese unüberbrückbaren Konflikte?

V. Identifizierung der relevanten Akteure sowie deren Positionen

- Nennen Sie die (fünf) wichtigsten professionellen Akteure und Interessengruppen, die in den verkehrsrelevanten Planungsprozessen mitwirken? Wie sind ihre verkehrspolitischen Positionen?

VI. Verbesserungsvorschläge

- Wie kann die Durchsetzung umweltorientierter Ansätze in der Hammer Verkehrspolitik verbessert werden?

Publikationen des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung

Das IÖW veröffentlicht die Ergebnisse seiner Forschungstätigkeit in einer Schriftenreihe, in Diskussionspapieren sowie in Broschüren und Büchern. Des Weiteren ist das IÖW Mitherausgeber der Fachzeitschrift „Ökologisches Wirtschaften“, die allvierteljährlich im oekom-Verlag erscheint, und veröffentlicht den IÖW-Newsletter, der regelmäßig per Email über Neuigkeiten aus dem Institut informiert.

Schriftenreihe/Diskussionspapiere

Seit 1985, als das IÖW mit seiner ersten Schriftenreihe „Auswege aus dem industriellen Wachstumsdilemma“ suchte, veröffentlicht das Institut im Eigenverlag seine Forschungstätigkeit in Schriftenreihen. Sie sind direkt beim IÖW zu bestellen und auch online als PDF-Dateien verfügbar. Neben den Schriftenreihen veröffentlicht das IÖW seine Forschungsergebnisse in Diskussionspapieren – 1990 wurde im ersten Papier „Die volkswirtschaftliche Theorie der Firma“ diskutiert. Auch die Diskussionspapiere können direkt über das IÖW bezogen werden. Informationen unter *www.ioew.de/schriftenreihe_diskussionspapiere*.

Fachzeitschrift „Ökologisches Wirtschaften“

Ausgabe 2/2010

Das IÖW gibt gemeinsam mit der Vereinigung für ökologische Wirtschaftsforschung (VÖW) das Journal „Ökologisches Wirtschaften“ heraus, das in vier Ausgaben pro Jahr im oekom-Verlag erscheint. Das interdisziplinäre Magazin stellt neue Forschungsansätze in Beziehung zu praktischen Erfahrungen aus Politik und Wirtschaft. Im Spannungsfeld von Ökonomie, Ökologie und Gesellschaft stellt die Zeitschrift neue Ideen für ein zukunftsfähiges, nachhaltiges Wirtschaften vor. Zusätzlich bietet „Ökologisches Wirtschaften online“ als Open Access Portal Zugang zu allen Fachartikeln seit der Gründung der Zeitschrift 1986. In diesem reichen Wissensfundus können Sie über 1.000 Artikeln durchsuchen und herunterladen. Die Ausgaben der letzten zwei Jahre stehen exklusiv für Abonnent/innen zur Verfügung. Abonnement unter: *www.oekom.de*.

IÖW-Newsletter

Der IÖW-Newsletter informiert rund vier Mal im Jahr über Neuigkeiten aus dem Institut. Stets über Projektergebnisse und Veröffentlichungen informiert sowie die aktuellen Termine im Blick – Abonnement des Newsletters unter *www.ioew.de/service/newsletter*.

Weitere Informationen erhalten Sie unter *www.ioew.de* oder Sie kontaktieren die

IÖW-Geschäftsstelle Berlin
Potsdamer Straße 105
10785 Berlin
Telefon: +49 30-884 594-0
Fax: +49 30-882 54 39
Email: *vertrieb(at)ioew.de*

INSTITUT FÜR
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

GESCHÄFTSTELLE BERLIN
MAIN OFFICE
Potsdamer Straße 105
10785 Berlin
Telefon: + 49 – 30 – 884 594-0
Fax: + 49 – 30 – 882 54 39

BÜRO HEIDELBERG
HEIDELBERG OFFICE
Bergstraße 7
69120 Heidelberg
Telefon: + 49 – 6221 – 649 16-0
Fax: + 49 – 6221 – 270 60

mailbox@ioew.de
www.ioew.de