

Heike Flämig, Stefan Bratzel, Wulf-Holger Arndt, Markus Hesse

# Politikstrategien im Handlungsfeld Mobilität

Politikanalyse von lokalen, regionalen und betrieblichen Fallbeispielen  
und Beurteilung der Praxis im Handlungsfeld Mobilität

Schriftenreihe des IÖW 156/01



i | ö | w

INSTITUT FÜR  
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG



**Heike Flämig, Stefan Bratzel, Wulf-Holger Arndt, Markus Hesse**  
u.M.v. Susanne Donner, Christof Hertel, Stefanie Rust,  
Constantin Saß, Günter Schumacher, Thorsten Szutkus

## **Politikstrategien im Handlungsfeld Mobilität**

Politikanalyse von lokalen, regionalen und  
betrieblichen Fallbeispielen und Beurteilung der  
Praxis im Handlungsfeld Mobilität

Die Schriftenreihe ist der Wissenschaftliche Endbericht des Projektes „Handlungskonzepte für lokale und regionale Politikstrategien im Bereich ‘Mobilität’ – Leitfaden“, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf ([www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)).

In dem Vorhaben ist außerdem ein Leitfaden für die Praxis entstanden:

Hans-Böckler-Stiftung / Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.)  
(2001): Strategien für die Mobilität der Zukunft –  
Handlungskonzepte für lokale, regionale und betriebliche Akteure  
(Bd. 1 Textband, Bd. 2 Service und Information). Düsseldorf, Berlin.  
Bezug bei der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Schriftenreihe des IÖW 156/01

Berlin, Juni 2001

ISBN 3-932092-56-2

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) gGmbH  
(Institute for Ecological Economy Research)

Geschäftsstelle Berlin

Potsdamer Str. 105  
D-10785 Berlin

Tel. +49.(0)30.884 59 40

Fax +49.(0)30.882 54 39

[mailbox@ioew.de](mailto:mailbox@ioew.de)

<http://www.ioew.de>

## Zusammenfassung

Ausgehend von dem Ziel einer städtebaulich, ökologisch und sozial orientierten Verkehrsentwicklung werden Handlungskonzepte für Politikstrategien im Bereich Mobilität auf unterschiedlichen Ebenen untersucht. Neben der städtischen Verkehrspolitik und -planung wird ergänzend auch die regionale und betriebliche Ebene betrachtet.

Die Fallbeispiele Lünen, Karlsruhe, Berlin-Moabit und Köln zeigen, dass Verhaltensmodifikationen als Ausgangspunkt einer spürbar veränderten Verkehrsorganisation offensichtlich in viel geringerem Ausmaß erzielt worden sind als beabsichtigt bzw. notwendig wäre. Die bisher realisierten Beispiele haben jedoch durchaus Vorbildcharakter, vor allem hinsichtlich ihrer Planungsprozesse. Sie setzen neben den bekannten harten Instrumenten zunehmend weiche Instrumente ein. Dazu gehören vor allem kooperative und partizipative Planungsverfahren sowie eine umfangreiche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

Mit der Studie liegen eine umfangreiche, systematisch aufbereitete Fallsammlung und Erkenntnisse über die Bedingungen von erfolgreichen Politikstrategien im Bereich Mobilität vor, die mit Hilfe des politikwissenschaftlichen Instrumentariums der Politikanalyse (Policy Analysis) gewonnen wurden.

## Summary

Given the objective to develop transport strategies oriented on town planning principles and that are both ecologically friendly and community-minded, concepts for political strategies in the area of mobility were examined at various levels. Hence, in addition to examining urban transport policies and planning, the authors also reviewed regional and corporate aspects.

The case samples in Lünen, Karlsruhe, Berlin–Moabit and Cologne illustrate that achievements with respect to modifications in conduct – as would constitute an initial platform for noticeable changes to transport organisation – evidently fell far short of the intended, or indeed required, goal. The projects implemented to date do, however, have a model quality, most notably in terms of the planning processes they involved. In addition to the conventional hard tools, such processes increasingly employ soft tools, among them cooperative and participative planning procedures as well as extensive communications and public-relations measures.

The survey provides a comprehensive, systematically processed case collection as well as findings on the prerequisites for successful political strategies in the area of transport and mobility, gained with the help of the political-science instrument of policy analysis.

## Die AutorInnen:

Diplom-Wirtschaftsingenieurin Heike Flämig leitete bis Ende 1999 das Forschungsfeld Stadtentwicklung, Planung, Verkehr am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung und ist jetzt wissenschaftliche Mitarbeiterin am European Centre for Transportation and Logistics, TU Hamburg-Harburg.

Dr. Stefan Bratzel war wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsstelle für Umweltpolitik an der FU Berlin und arbeitet jetzt bei MCC Smart GmbH, Renningen.

Wulf-Holger Arndt war wissenschaftlicher Mitarbeiter am IÖW und arbeitet jetzt in der selben Funktion an der Technischen Universität Berlin, Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung.

Dr. Markus Hesse, früherer Leiter des Forschungsfelds Stadtentwicklung, Planung, Verkehr am IÖW, habilitiert sich derzeit im Arbeitsbereich Stadtforschung am Fachbereich Geowissenschaften der FU Berlin.

Kontakt: Ulrich Petschow, komm. Leiter des Forschungsfelds Stadtentwicklung, Planung, Verkehr am IÖW, Tel. +49-(0)30/ 884594-23, E-mail: ulrich.petschow@ioew.de;

Heike Flämig, Tel. +49-(0)40/ 42878-3907, E-mail: flaemig@tu-harburg.de

## Inhaltsverzeichnis

### TEIL I: EINLEITUNG

FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.

1. **Ausgangslage und Prämissen des Problemfeldes**..... Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 1.1. Ausgangslage Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 1.2. Prämissen des Vorhabens Fehler! Textmarke nicht definiert.
2. **Gegenstand und Ziele des Projektes**..... Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 2.1. Projektzugang Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 2.2. Zielsetzung und Fragestellung des Projektes Fehler! Textmarke nicht definiert.
3. **Arbeitsprogramm**..... Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 3.1. Analyseebenen Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 3.2. Forschungsmethode Fehler! Textmarke nicht definiert.

### TEIL II: POLITIKANALYSE – ERFOLGSFAKTOREN UND HEMMNISSE VON

POLITIKSTRATEGIEN IM BEREICH „MOBILITÄT“ FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.

1. **Analytisches Konzept**..... Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 1.1. Maßnahmenanalyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 1.2. Wirkungsanalyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 1.3. Prozess-Analyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
2. **Auswahl der Fallbeispiele für die Politikanalyse**..... Fehler! Textmarke nicht definiert.
3. **Lünen - Politikstrategien auf lokaler Ebene** ..... Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 3.1. Strukturelle Merkmale und Ausgangsbedingungen Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 3.2. Maßnahmenanalyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 3.3. Wirkungsanalyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 3.4. Prozess-Analyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 3.5. Erfolgsfaktoren der politischen Umsetzung Fehler! Textmarke nicht definiert.
4. **Karlsruhe - Integration von lokaler und regionaler Verkehrsplanung** Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 4.1. Strukturelle Merkmale und Ausgangssituation Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 4.2. Maßnahmenanalyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 4.3. Wirkungsanalyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 4.4. Prozess-Analyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
5. **Moabit - Politikstrategien auf betrieblicher Ebene** ..... Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 5.1. Strukturelle Merkmale und Ausgangssituation Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 5.2. Maßnahmenanalyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 5.3. Wirkungsanalyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 5.4. Prozess-Analyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 5.5. Erfolgsbedingungen Fehler! Textmarke nicht definiert.
6. **Köln –Partizipative Verfahren in der Güterverkehrspolitik** Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 6.1. Strukturelle Merkmale und Ausgangssituation Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 6.2. Maßnahmenanalyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 6.3. Wirkungsanalyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
  - 6.4. Prozessanalyse Fehler! Textmarke nicht definiert.
7. **Erfolgsbedingungen der analysierten Fallbeispiele**..... 114
  - 7.1. Erfolgsbedingungen in Lünen 114

7.2. Erfolgsbedingungen in Karlsruhe	116
7.3. Erfolgsbedingungen in Moabit	117
7.4. Erfolgsbedingungen in Köln	118
<b>8. Politikstrategien im Handlungsfeld Mobilität - Eine tabellarische Auswertung .....</b>	<b>119</b>
8.1. Darstellung der Ergebnisse der detaillierten empirischen Erhebungen	119
8.2. Darstellung der Ergebnisse weiterer empirischer Erhebungen	122
8.3. Weitere Befunde aus Kommunen und Regionen	127
<b>TEIL III: BILANZIERUNG VON POLITIKSTRATEGIEN IM HANDLUNGSFELD MOBILITÄT</b>	<b>133</b>
<b>1. Beurteilung der aktuellen Entwicklung im Bereich „Mobilität“ .....</b>	<b>133</b>
1.1. Beurteilung der Praxis im Bereich „Mobilität“	133
1.2. Beurteilung der Handlungsspektren	134
1.3. Konsequenzen - mögliche zukünftige Leitorientierung für Politikstrategien	137
<b>2. Politikziele, Planungsstrategien und Handlungskonzepte.....</b>	<b>139</b>
2.1. Empfehlungen für Politikziele und Planungsstrategien im Bereich „Mobilität“	139
2.2. Empfehlungen für Handlungskonzepte im Bereich „Mobilität“	142
2.3. Allgemeine Erfolgsbedingungen der Praxis - Handlungsempfehlungen	146
<b>LITERATUR</b>	<b>150</b>
<b>1. Allgemein .....</b>	<b>150</b>
<b>2. Betriebliche Ebene .....</b>	<b>152</b>
<b>3. Kommunale und regionale Ebene.....</b>	<b>152</b>
<b>4. Politik und Beteiligung.....</b>	<b>154</b>
<b>5. Karlsruhe.....</b>	<b>156</b>
<b>6. Lünen.....</b>	<b>156</b>
<b>7. Moabit.....</b>	<b>156</b>
<b>8. Köln .....</b>	<b>157</b>

## Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: Untersuchungsschema: Politikstrategien im Bereich „Mobilität“ **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 2: Typische Schritte der Analyse öffentlichen Handelns (Politikanalyse) **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 3: Das politologische Dreieck..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 4: Modell zur Analyse verkehrspolitischen Handelns in Städten **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 5: Analyseraster ..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 6: Überblick über die Fallbeispiele (Sample II)..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 7: Entwicklung der beförderten Fahrgäste im ÖPNV im Kreis Unna **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 8: Entwicklung der Verkehrsmittelwahl in Lünen, 1977 - 1995 (in Prozent) **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 9: Entwicklung des Pkw-Bestandes und der Motorisierung in Lünen (1990-1997) **Fehler! Textmarke nicht de**
- Abbildung 10: Entwicklung der politischen Mehrheiten Lünen - NRW 1979-1994 **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 11: Entwicklung der Einwohner, Beschäftigte und Fahrzeuge in Karlsruhe (1946-1996) **Fehler! Textmarke ni**
- Abbildung 12: Fahrgastzahlen der Karlsruher Stadtbahn..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 13: Entwicklung der ÖPNV-Fahrgastzahlen: Karlsruhe-Bretten (1991-1993) **Fehler! Textmarke nicht definier**
- Abbildung 14: Entwicklung des Modal-Split in Bretten ..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 15: Kfz-Verkehrsbelastung der Rheinbrücke (Kfz-Fahrten/Tag) **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 16: Ergebnisse der Gemeinderatswahlen in Karlsruhe (seit 1971) **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 17: Aufbau des Projekts Mobilitätsmanagement im Moabiter Westen **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 18: Modal-Split der Beschäftigten im Moabiter Westen (1995) **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 19: Die wichtigsten Teilnehmer des Projekts..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 20: Argumente der Befürworter des Pilotprojekts ..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Abbildung 21: Einstufung der Verkehrsbelastung als wichtiges Problem durch die Kölner Bürger **Fehler! Textmarke nicht**
- Abbildung 22: Ergebnisse der Kommunalwahlen 1980 bis 1994..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

## Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1: Strukturkennzahlen der Stadt Lünen (1996) ..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Tabelle 2: Grad der Umweltorientierung der Verkehrspolitik in Lünen **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Tabelle 3: Strukturkennzahlen der Stadt Karlsruhe (1996) ..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Tabelle 4: Grad der Umweltorientierung der Verkehrspolitik in Karlsruhe **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Tabelle 5: Umsetzungsstand des "Karlsruher Modells" in anderen Städten **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Tabelle 6: Strukturkennzahlen des Berliner Innenstadtgebiets Moabiter Westen (1995) **Fehler! Textmarke nicht definier**
- Tabelle 7: Strukturdaten der Stadt Köln..... **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Tabelle 8: Einzelmaßnahmen des Güterverkehrskonzepts und deren Umsetzungsstand (1997) **Fehler! Textmarke nicht**
- Tabelle 9: Modal-Split in Köln und Umland 1980 und 2000 (prognostiziert) **Fehler! Textmarke nicht definiert.**
- Tabelle 10: Entwicklung des Verkehrsaufwands in NRW 1990-2010 . **Fehler! Textmarke nicht definiert.**





## Teil I: Einleitung

### 1. Ausgangslage und Prämissen des Problemfeldes

#### 1.1. Ausgangslage

Die Sicherstellung der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen und alle Funktionen in der Stadt sowie die stadt- und umweltverträgliche Gestaltung der Mobilität sind anerkannte und (immer noch) unbestrittene Ziele der Stadtverkehrspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden.<sup>1</sup> Angesichts der Belastungsgrenzen von Stadtraum und Umwelt sowie der Kapazitätsgrenzen der Verkehrsinfrastruktur kommt es bei weiterhin steigender Mobilitätsnachfrage, zumindest in den großen Städten, zu verschärften Konflikten zwischen funktionalen und städtebaulichen Ansprüchen an den Verkehr.

Die offensichtlichen Probleme des wachsenden Verkehrs in Städten haben spätestens seit Anfang der 80er Jahre dazu beigetragen, dass die vorrangig der Sicherstellung von „Leichtigkeit und Flüssigkeit des Straßenverkehrs“ verpflichtete Verkehrsplanung zumindest programmatisch einer erheblichen Modifikation unterzogen wurde - unterstützt durch fachliches und bürgerschaftliches Engagement. Städtebauliche, soziale und ökologische Ziele traten als neue Planungsziele neben die Funktionstüchtigkeit des Verkehrssystems (vgl. wegweisend hierzu BMBau 1986, Monheim 1988). In praktischer Konsequenz dieses programmatischen Anspruchs wurden auch erhebliche Investitionen in eine stadtverträgliche Mobilität getätigt. Dabei wurde vorrangig auf die folgenden Teilstrategien gesetzt:

- Förderung des nichtmotorisierten Verkehrs (Fuß- und Radverkehr),
- Ausbau des kommunalen und regionalen öffentlichen Verkehrs,
- Bestandserhaltung, -erneuerung und -verbesserung im Straßenverkehr,
- städtebauliche Integration des Verkehrs.

Viele Beispiele dokumentieren, dass die in diesem Rahmen getätigten Maßnahmen durchaus nachvollziehbare, positive Verkehrseffekte vorweisen können (vgl. Apel 1992, Schaller 1993). Eine Reihe von deutschen Städten sowie Städten des benachbarten Auslands (Niederlande,

---

<sup>1</sup> Vgl. beispielhaft: Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MSV): „Gesamtverkehrsplan Nordrhein-Westfalen“ (1990), Deutscher Städtetag: „10-Punkte-Programm zum Stadtverkehr“ (1992), EG-Kommission: „Weißbuch Verkehr und Umwelt“ (1992), Bundesumweltministerium: „Umweltschonender Stadtverkehr“ (1995), OECD und Europäische Verkehrsministerkonferenz: „Urban Travel and Sustainable Development“ (1995).

Schweiz) zeichnet sich durch relativ hohe Anteile von nichtmotorisiertem und öffentlichem Verkehr im Stadtraum aus (= mehr oder minder deutlich über 50% aller Wege). Sie unterscheiden sich insofern vom Durchschnitt „gewöhnlicher“ Großstädte, deren Anteil des Pkw-Verkehrs deutlich über 50% der Wege liegt).

Bei der Ursachenermittlung für die unterschiedliche Verkehrsentwicklung wird jedoch die Beziehung zwischen Siedlungsstruktur und Verkehrsentstehung häufig überschätzt. Beispielsweise kann sie nicht allein für die unterschiedlichen Ausprägungen der Verkehrsmittelwahl in den Städten verantwortlich sein. Der Tatbestand, dass verschiedene Städte eine niedrige Rate beim Pkw-Verkehr und einen hohen Anteil von öffentlichem und nicht-motorisiertem Verkehr aufweisen, ist zu einem gewissen Teil auch auf den („hausgemachten“) relativen Erfolg ihrer Verkehrspolitik zurückzuführen. Daraus lässt sich schließen, dass den Kommunen trotz der z.T. ungünstigen Rahmenbedingungen Handlungsspielräume in Richtung Stadt- und Umweltverträglichkeit verbleiben und diese durch regionale Politikstrategien genutzt werden können.

Eine grundlegende Trendwende im Verkehr wurde jedoch bisher in keiner Stadt erreicht: Individuelles Verhalten und raum-zeitliche Strukturen erscheinen mit Blick auf die zunehmende Motorisierung und seiner Wechselwirkungen stark gefestigt.<sup>2</sup> Zudem ist der konkrete Planungsprozess - aus der Sicht der „stadtverträglichen“ Mobilität - durch eine Vielzahl konkurrierender Interessen geprägt. Schließlich liegen über die konkreten städtebaulichen und ökologischen Wirkungen der realisierten Maßnahmen kaum Erkenntnisse vor.

Mit Blick auf die Umsetzungschancen und -probleme ist weiterhin zu berücksichtigen, dass die Verkehrsplanung künftig vor neuen Herausforderungen steht, die ihre Handlungsmöglichkeiten maßgeblich bestimmen werden, teilweise auch eingrenzen könnten. Zumindest verlangen sie entsprechende Anpassungsstrategien. Stichwortartig seien genannt:

---

<sup>2</sup> Der zugrundeliegende Prozess des immanenten Verkehrswachstums wird auch mit dem Bild der „Verkehrsspirale“ beschrieben, also dem selbsttragenden Kettenprozess aus Motorisierung, Angebotsaufweitung, Nachfrageanpassung usw. Damit wurde das Verkehrswachstum in Politik und Planung nicht nur weiter gefördert, sondern im eigenen Subsystem „hermetisch“ gegenüber anderen Faktoren (konkurrierende Nutzungen, Rückwirkungen auf den Naturhaushalt) abgeschottet. Der autonome Wachstumsprozess des Kfz-Verkehrs lässt sich - neben seiner Attraktivität für das gute Leben mit dem Auto - vor allem mit der fehlenden Rückkopplung zwischen Verkehrsursachen, -folgen und -planung erklären.

- Tendenzen zur „Auflösung der Stadt“ (Suburbanisierung),
- Gefährdung zentraler ökonomischer Funktionen der Städte (u.a. durch Unternehmensverlagerungen, verschärften stadtreionalen Wettbewerb, Suburbanisierung des Gewerbes),
- kontraproduktive ökonomische Rationalitäten (absoluter und relativer Verfall der Transportpreise, Transport als Rationalisierungsfaktor),
- „Krise“ des öffentlichen Handlungssystems (Finanzengpässe der Kommunen, Legitimationsskrise von „Planung“, Umstrukturierung der Verwaltungen, Wettbewerb im Verkehr).

### *1.2. Prämissen des Vorhabens*

Vor diesem Hintergrund geht das Vorhaben von den folgenden Prämissen aus:

- 1) Der objektive Handlungsdruck in den Städten zur Reduzierung des Straßenverkehrs hat keineswegs abgenommen. Die unbestrittenen Erfolge in der Luftreinhaltungspolitik können nicht darüber hinweg täuschen, dass strukturelle Probleme bleiben. Zu nennen sind insbesondere städtebauliche Konflikte, das Lärmproblem sowie das Thema Verkehrssicherheit.
- 2) Feststellbar ist eine abnehmende gesellschaftspolitische Relevanz des Verkehrs, zumindest in seiner Wahrnehmung als Problem. Aktuell dominiert eine durchsetzungsstarke Tendenz zum Funktionalismus (Verkehr muss fließen), dem konkurrierende Ziele häufig untergeordnet werden. Damit werden die Umsetzungsbedingungen für Alternativen stark begrenzt.
- 3) Die Verkehrsplanung hat das zugrundeliegende Problem nur ansatzweise erfasst und gelöst (bzw. lösen können). Nachgelagerten Strategien wie der Umgestaltung des Straßenraums stehen „veränderungsresistente“ individuelle Mobilitätsmuster gegenüber.
- 4) Verkehrspolitische und -planerische Strategien mit dem Anspruch auf zukunftsweisende Problemlösungen sind vor allem an zwei Punkten erweiterungsbedürftig. Die Handlungspotentiale können erheblich erhöht werden, wenn neben der kommunalen auch die Potentiale auf der regionalen und betrieblichen Ebene ausgeschöpft werden.
- 5) Entsprechende Gestaltungschancen für regionale Politikstrategien sind in größerem Umfang gegeben als oberflächliche Wahrnehmungen (s. Annahme 2) suggerieren. Im Leitfaden wird zu zeigen sein, auf welchen Erfahrungen solche Strategien aufbauen können und inwiefern positive Beispiele auf „Verallgemeinerbarkeit“ (nicht: Übertragbarkeit) hin auswertbar sind.

## **2. Gegenstand und Ziele des Projektes**

### *2.1. Projektzugang*

Vor dem oben skizzierten Hintergrund erscheint eine strategische Neuausrichtung verkehrspolitischer Konzeptionen sinnvoll. Dazu werden zwei wesentliche Aspekte im Umfeld der Verkehrsentstehung aufgegriffen und in die Analyse sowie die Konzeption integriert: die regionale sowie die betriebliche Handlungsebene. Beide Bereiche sind nicht nur für den Verkehr von Bedeutung, sondern gelten als strategische Politikfelder für die Träger der Mitbestimmung.

#### *2.1.1. Eine neue Handlungsebene I: Die Region*

Zur Entwicklung und Anwendung problemorientierter Verkehrskonzepte ist es sinnvoll, neben der funktionalen (zweckbezogenen) Differenzierung der Gegenstände von Verkehrskonzepten auch eine räumliche bzw. regionale Differenzierung vorzunehmen. Die Verkehrsentwicklung sowie damit verbundene Belastungen stellen sich zunehmend als „regionales“ Phänomen dar, d.h. ihnen liegen gemeindeübergreifende Verflechtungen zugrunde. Ursache hierfür sind neben der allgemeinen Ausweitung der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung, insbesondere die Sub- und Desurbanisierungsprozesse in den Agglomerationen bzw. im Umland der Verdichtungsräume, wie es die regionalen Pendlerbeziehungen und Kaufkraftströme indizieren.

Der Verkehr ist keineswegs, wie gelegentlich suggeriert wird, immer stärker Ausdruck von Fernverbindungen und „globalen“ Zusammenhängen: Personen- und Güterverkehr bestehen zu erheblichen Teilen aus Nahverkehr, d.h. aus Verkehr mit Distanzen unter 50 bzw. 75 km sowie Binnenverkehren, die in Städten starten und enden. Reine Durchgangs- oder Transitverkehre sowie der Ziel- und Quellverkehr besitzen sowohl im Personenverkehr als auch im Güterverkehr sehr niedrige Anteile und werden oft überschätzt.

Dennoch hat in den vergangenen Jahren ein signifikanter Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene stattgefunden, der unbestritten ist (vgl. beispielhaft dazu die Verkehrsuntersuchungen von Kutter et. al. zum Oberen Elbraum (Kutter/Stein 1996)). Diese Feststellung gilt nicht nur für die alten Bundesländer (siehe Ballungsräume wie das Ruhrgebiet, die Regionen Rhein-Main, Stuttgart oder München), sondern auch für den Verflechtungsraum Halle-Leipzig sowie ansatzweise für die Region Berlin-Brandenburg.

Bei der konzeptionellen Entwicklung von Politikstrategien gewinnt daher die regionale Ebene, insbesondere die interkommunale Kooperation, zu Recht eine zunehmende Beachtung. Benachbarte Städte handeln zunehmend in übergreifenden Kontexten, wie bereits die Vertretungen der Wirtschaft (Handel, IHK) in der Regel gemeindeübergreifend organisiert sind; „Städte-

netze“ werden als neue Kategorie in der Raumordnung thematisiert. In der Planungspraxis erfolgt der Austausch über gemeinsame Fragen der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik verstärkt über die Aufstellung regionaler Entwicklungskonzepte oder durch gemeinsame Kooperationsstellen der Städte. Ein weiterer wichtiger Schritt auf diesem Weg ist der Prozess der Regionalisierung des öffentlichen Verkehrs, der sich allerdings aufgrund der fehlenden zeitlichen Vorläufe und Erfahrungen noch nicht für eine Bilanzierung eignet.

### *2.1.2. Eine neue Handlungsebene II: Der Betrieb*

Ein nicht geringer Teil des städtischen Verkehrs ist Wirtschaftsverkehr, steht also in Zusammenhang mit Güterproduktion und Dienstleistung bzw. unternehmerischer Tätigkeit. Zur „Black-Box“ der Verkehrs- und Stadtplanung gehörten die auf den Standort eines oder mehrerer Unternehmen bezogenen Transportströme ebenso wie der Ziel- und Quellverkehr von Erwerbstätigen oder Besuchern. Obwohl die Verkehrsfolgen betrieblichen Handelns wichtige Rahmenbedingungen für das Verkehrssystem darstellen, werden sie bei der Standortplanung auch heute noch unzureichend berücksichtigt. Die gezielte Suche nach Optimierungspotentialen an einer wichtigen Quelle der Transportströme (dem Betriebsstandort), die auch strategischen Zielen, beispielsweise der Standortverbesserung (Regelung von Nachbarschaftskonflikten, Immissionsschutz) oder der vorsorgenden Verkehrsvermeidung dienen könnten, bietet u. E. erhebliche Problemlösungspotentiale.

Betriebliches Mobilitätsmanagement könnte einen Teil derjenigen Lücken füllen, welche die gegenwärtige Verkehrspolitik bisher objektiv hinterlassen hat. Zur Ausgestaltung dieses Handlungsfeldes gibt es in den letzten Jahren eine Reihe von Beispielen und Erfahrungen. Teilweise wird die betriebliche Mobilitätsgestaltung als eigenes Handlungsfeld „neuentdeckt“ (etwa durch die Aufstellung sog. „Betriebsverkehrspläne“), teilweise werden auch Überlegungen angestellt, die betriebliche Transportplanung in bestehende oder weiterzuentwickelnde Managementsysteme zu integrieren. Aus unserer Sicht eignet sich hierfür insbesondere der Aufbau betrieblicher Umweltmanagementsysteme (UMS). In der umweltpolitischen Strategieentwicklung ist die betriebliche Ebene zunehmend in den Mittelpunkt gerückt, nicht nur im Zuge einer „Entzauberung“ des Staates als maßgeblicher umweltpolitischer Akteur, sondern aufgrund der potentiellen Beiträge der UMS zur vorsorgenden Umweltentlastung.

Dort, wo der betriebliche Transport in gelungener Weise neu organisiert worden ist und solche Beispiele von allgemeiner, „öffentlicher“ Relevanz sind (sei es, dass sie in Public-Private-Partnership realisiert wurden, sei es, dass sie mengenmäßig von großer Bedeutung sind, wie etwa bei Großbetrieben beispielsweise Daimler-Benz in Bremen), wird diese Ebene einbezogen.

### 2.1.3. Referenzrahmen

Vor dem Hintergrund der skizzierten, veränderten Rahmenbedingungen für das kommunale und regionale Handlungsspektrum geht es neben einer Sammlung guter Beispiele auch darum, die bisherigen Ziele und Maßnahmen der „modernen“ Verkehrsplanung kritisch zu hinterfragen sowie den Referenzrahmen für „gut“ und „schlecht“ zu begründen.

Dabei sind drei Faktoren von grundlegender Bedeutung:

- Erstens führt eine gesellschaftspolitische Einordnung der aktuellen Verkehrsprobleme schnell zum Befund, dass die Ansichten über die künftige Entwicklung deutlich polarisiert sind: Relevante Positionen sind zwischen der Aufrechterhaltung des straßenverkehrsorientierten Status quo und der gestaltungsorientierten Forderung nach einer Trendumkehr verortet. Es ist zu vermuten, dass sich beide Pole in der Gesamtgesellschaft derzeit ungefähr die Waage halten. Dies indizieren nicht nur langjährige Trends, sondern auch aktuelle Streitfälle (wie beispielsweise das Bürgerbegehren um den Tunnel am Mittleren Ring in München).
- Zweitens sind der planerischen Realisierung von Zielen Grenzen gesetzt. Verkehrspolitik ist ein Feld unerfüllter Wünsche, ganz gleich, ob von der Tendenz her Verkehrsexpansion oder aber -restriktion angestrebt wird. Dies liegt nicht nur an den Schwierigkeiten der Mehrheitsbildung in der o.g. gesellschaftlichen Pattsituation. Zunehmend bestimmt eine Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln die Politik. Zielorientierte Planung und Steuerung von Mobilität werden unter den Bedingungen des Strukturwandels (Maßstabssprung und Fragmentierung in der Raumstruktur, beschleunigte ökonomische Verwertungsdynamik, gesellschaftliche Transformation und Individualisierung) erheblich erschwert. Dies heißt auch, dass an die Stelle der „Umsetzung“ eines theoretisch als richtig erkannten Konzeptes zunehmend die Identifikation derjenigen Bedürfnisse und Interessen tritt, die einer bestimmten Akteurskonstellation vor Ort am ehesten gerecht wird.
- Schließlich sind die veränderten Umfeldbedingungen im System von Planung und Verwaltung zu berücksichtigen, die nicht ohne Konsequenz für regionale Politikstrategien bleiben werden. Dazu gehören vor allem die Auswirkungen der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte sowie anstehende Umbrüche im unmittelbaren Handlungssystem von regionaler Politik und Planung (Privatisierung, neue Steuerungsmodelle, Regionalisierung). Unter dem Druck der politisch-ökonomischen Verhältnisse ist ein Rückzug der öffentlichen Akteure aus der zielorientierten, konfliktbereiten Auseinandersetzung um den kommunalen und regionalen Verkehr zu beobachten, der ein spezifisches Handlungs- oder Machtvakuum hinterlässt.

Aus diesen Bedingungen resultieren besondere Anforderungen an die Planungspraxis. In den zu entwickelnden Handlungsempfehlungen wird in thematisch-inhaltlicher Hinsicht an einer engen Verzahnung von Stadtfunktion bzw. Städtebau und Verkehrsfunktion festgehalten. Ein strategisch-methodischer Wandel wird hinsichtlich der praktischen Umsetzung der Planung registriert: Im Bereich der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik wird zunehmend ein Übergang von der angebotsseitigen Planung zur Nachfragesteuerung verfolgt, der sich auch im Begriff des „Verkehrs- oder Mobilitätsmanagement“ widerspiegelt. Weiterhin bekommen Verfahrensfragen sowie partizipative Ansätze einen besonderen Stellenwert. Neben die Bilanzierung und Auswertung des Erreichten tritt gleichwohl in besonderer Weise die Einordnung und strategische Bewertung des Befunds: Die Benennung verallgemeinerbarer Bausteine und Konzeptionen ist nur dann sinnvoll, wenn sie auf entsprechende Strukturen sowie umsetzungsbereite und -fähige Akteure bzw. Adressaten trifft.

## *2.2. Zielsetzung und Fragestellung des Projektes*

Ziel des Projektes ist es, aufbauend auf einer Bilanzierung und Auswertung der in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren erfolgten „Modernisierung“ der kommunalen bzw. regionalen Verkehrspolitik (Stichwort: Verkehrsentwicklungsplanung, regionale Verkehrskonzepte) Empfehlungen zur Ausgestaltung dieses Handlungsfeldes zu geben. Regionale Akteure, insbesondere die Träger der Mitbestimmung, sollen in die Lage versetzt werden, sich qualifiziert zu den lokalen und regionalen Verkehrsproblemen zu äußern und aufbauend auf ihrem Erfahrungswissen und gegebenenfalls zusätzlichen Kompetenzen eine städtebaulich, sozial bzw. ökologisch orientierte Verkehrsentwicklung in Gang zu setzen.

Im wesentlichen geht es dabei um die Beantwortung der folgenden vier Forschungsfragen:

1. Wie ist der gegenwärtige Befund zu beurteilen, der sich aus einer kritischen Analyse der regionalen Verkehrsentwicklung und Verkehrsplanung sowie ihrer städtebaulichen, sozialen bzw. ökologischen Dimension ergibt? (*Was ist passiert?*)
2. Welche Erfahrungen haben Gemeinden, Regionen und Unternehmen gemacht, in denen eine städtebaulich, sozial und ökologisch orientierte Verkehrsplanung praktiziert wurde und die insofern als beispielhaft gelten? (*Wie und warum ist es passiert?*)
3. Welche Konsequenzen könnten aus diesen Fällen resultieren vor dem Hintergrund, dass diese Beispiele erstens nicht zwangsläufig überzeugend realisiert sein müssen bzw. bereits in die gedachte Richtung wirken und zweitens eine „Übertragbarkeit“ objektive Grenzen besitzt. (*Was resultiert daraus allgemein?*)

4. Welche konkreten Empfehlungen können vor diesem Hintergrund für die Träger der Mitbestimmung zur Ausgestaltung der regionalen Verkehrspolitik formuliert werden? (*Was kann in einem Leitfaden zur Nachahmung empfohlen werden?*)

Im Mittelpunkt der zu erarbeitenden Handlungsempfehlungen steht nicht allein bzw. primär eine Sammlung „guter Beispiele“, sondern vor allem der Nachvollzug derjenigen Faktoren und Bedingungen, die in solchen Fällen auf spezifische Weise zum Erfolg beigetragen haben und deren Dokumentation in einem Leitfaden bzw. Verbreitung von weiterführendem - weil handlungsorientiertem - Interesse ist. Die besondere Anwendungs- und Umsetzungsorientierung des Projektes ergibt sich daraus, dass erstens die objektiv vorhandene Diskrepanz zwischen Planungszielen und realer Verkehrsentwicklung zielführend untersucht werden soll und zweitens Handlungsempfehlungen mit den Adressaten kommuniziert bzw. allgemein vermittelbar gemacht werden sollen.



### **3. Arbeitsprogramm**

Die vorliegende Untersuchung erfolgt aus der Perspektive der verkehrswissenschaftlichen Forschung und Planung entlang der Forschungsfragen. Daraus ergab sich grob ein vierstufiges Vorgehen:

- Erarbeitung des Stand der gegenwärtigen Entwicklung, Bilanzierung des Vorgefundenen, Nachvollzug der als „erfolgreich“ eingestuft regionalen Beispiele (Sachebene),
- Analyse ihrer Erfolgsbedingungen und Hemmnisse,
- Kondensierung verallgemeinerbarer Erkenntnisse für regionale Politikstrategien,
- Zusammenstellung des Leitfadens (Handlungskonzepte).

Gegenstand der Sachebene bildet eine Bilanz lokaler, regionaler und betrieblicher Strategien im Bereich der Mobilitätsgestaltung. Auf der Basis vorliegender Materialien und Planungsgrundlagen, vergleichender Untersuchungen usw. sowie anhand nachvollziehbarer quantitativer Kenndaten (Verkehrsstatistik, Mobilitätskennziffern, örtliche Verkehrserhebungen) wird die Verkehrsentwicklung in Beispielsräumen dargestellt, analysiert sowie das Ergebnis vergleichend bewertet.

Zunächst wurde eine systematische Fallsammlung erfolgreicher“ (bzw. eher durchschnittlicher) Beispiele von kommunalen, regionalen und betrieblichen Politikstrategien erstellt. Der Vergleich der kommunalen und regionalen Fallbeispiele erfolgte anhand nachvollziehbarer quantitativer und qualitativer Kriterien. Hinsichtlich der Auswahl der Beispiele wurde folgende Differenzierung vorgenommen:

- städtische Verkehrskonzepte (einschließlich der Nachbarsysteme des Verkehrs),
- explizit regional ausgerichtete Verkehrskonzepte,
- Ansätze des betrieblichen Mobilitätsmanagements (soweit politikrelevant).

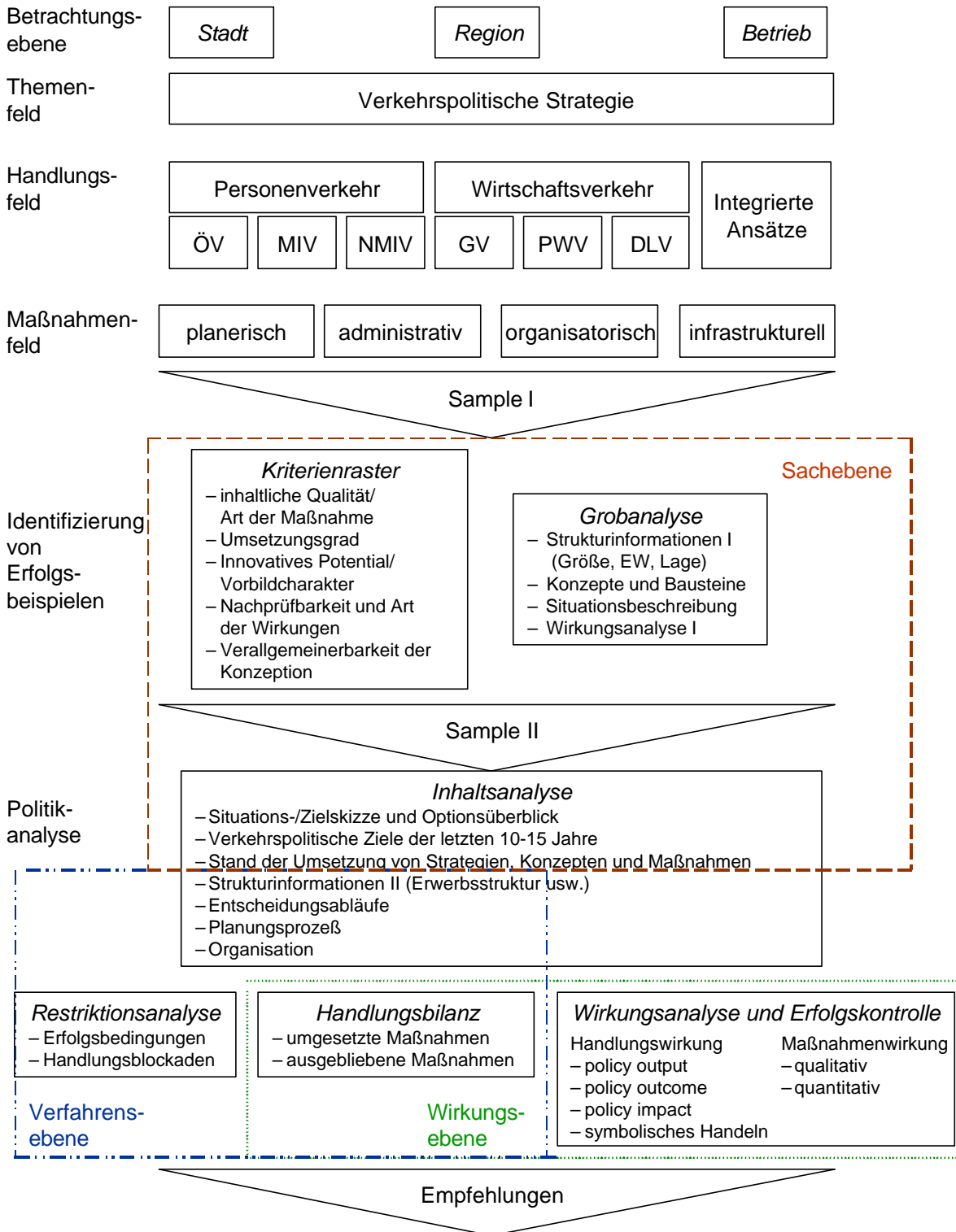
Neben der Erstellung einer Fallsammlung von Politikstrategien wurden vertiefende Interviews durchgeführt, um den konkreten Erfolgsbedingungen gelungener Praxis auf den Grund zu gehen. Die Durchführung erfolgte unter Anwendung politikwissenschaftlicher Methoden (Politikanalyse). Für eine Vorauswahl der näher zu vertiefenden Fallbeispiele wurde eine Grobanalyse von in einem Sample I aufgeführten Beispiele durchgeführt. Dafür ist ein Analyseraster in Form eines morphologischen Kasten entwickelt worden, das es erlaubt, die unterschiedlichen Maßnahmen systematisch zu erfassen. Das Raster diente der Einordnung positiver Umsetzungsbeispiele nach der Betrachtungsebene, der verfolgten verkehrspolitischen Strategie sowie

nach dem Handlungs- und Maßnahmenfeld. Dieses Raster diente im Rahmen des Vorhabens auch zur Strukturierung und Auswahl von Beispielen zur vertiefenden Untersuchung.

Als abschließender Arbeitsschritt des Projektes wurden die gewonnenen Erkenntnisse als Grundlagen für einen Leitfaden bzw. eine Handlungshilfe aufbereitet. Handlungsleitend war dabei das Ziel, regionale Akteure, insbesondere die Träger der Mitbestimmung, in die Lage zu versetzen, sich qualifiziert zu den lokalen und regionalen Verkehrsproblemen äußern zu können und aufbauend auf ihrem Erfahrungswissen und gegebenenfalls zusätzlichen Kompetenzen eine städtebaulich, sozial bzw. ökologisch orientierte Verkehrsentwicklung in Gang zu setzen.

Abbildung 1: Untersuchungsschema: Politikstrategien im Bereich „Mobilität“

**Untersuchungsschema: Politikstrategien im Bereich „Mobilität“**



- ÖV = Öffentlicher Verkehr
- MIV = Motorisierter Individualverkehr
- NMIV = Nicht-Motorisierter Individualverkehr
- GV = Güterverkehr
- PWV = Personenwirtschaftsverkehr
- DLV = Dienstleistungsverkehr

Quelle: eigene Darstellung

### 3.1. Analyseebenen

Für die empirische Untersuchung des Sample II ergeben sich daraus im einzelnen folgende vier Arbeitsschritte:

- 1) Ermittlung der formulierten verkehrspolitischen Ziele und Maßnahmen der letzten 10-15 Jahre, differenziert nach den städtischen Verkehrsträgern (Inhaltsanalyse)
- 2) Überprüfung der Umsetzung der verkehrspolitischen Maßnahmen sowie deren realer Wirkung auf die Verkehrsentwicklung (Erfolgskontrolle)
- 3) Untersuchung der Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden (anhand von Interviews mit verschiedenen Schlüsselpersonen)
- 4) Ausarbeitung von Konzeption und Handlungsempfehlungen (Leitfaden)

Gegenstand der Analyse der Fallbeispiele sind zum einen die Fachebenen (Planung), zum anderen die Machtebenen (politisch-administrative Entscheidungsstruktur). Hinzu kommen das Akteursmodell, also die Frage der personalen Verantwortung für die Mobilitätsentscheidungen, sowie Aspekte der Partizipation (Bürgerbeteiligung) einschließlich des Umgangs mit der entscheidungsnahen, organisierten Lobby. Dafür werden folgende Untersuchungsfelder vor allem auf der Verfahrensebene näher betrachtet:

*Entscheidungsabläufe:* Wer macht die Planung und Politik? Wie werden Entscheidungen im kommunal- bzw. verkehrspolitischen Entscheidungs- und Handlungssystem zustandegebracht, wer wird in den untersuchten Beispieilstädten daran beteiligt, wie sind die formal zuständigen Gremien zusammengesetzt, welche Akteure werden einbezogen (Partizipation)?

*Planungsprozess:* Wie ist das Verhältnis von Fachplanung (Verkehr) zu räumlicher Gesamtplanung bzw. Umweltverwaltung? Wie werden das Ökologie- und das Verkehrsproblem vermittelt? Welche Erfahrungen wurden diesbezüglich in den Modellstädten gemacht, welche erfolgreichen Planungsmodelle existieren allgemein? Gibt es Chancen einer Stadtentwicklungsplanung, als sektoral übergreifende Planung bzw. überkommunale Abstimmung?

*Organisation:* Wie ist die Verkehrsverwaltung organisiert: zentral oder dezentral? Sind - analog zur Diskussion um die Organisation der Umweltverwaltung - querschnittsorientierte Verkehrskompetenzen sinnvoll denkbar, die das gewünschte Maß an Integration (also der Vernetzung mit raumbezogener Planung, Betriebsansiedlung) ermöglichen? Oder gibt es ein zentrales „Verkehrsamt“, in dem die verkehrlich relevanten Kompetenzen gebündelt sind?

*Stadt als Standortfaktor, Wirtschaftsklima:* Möglichkeiten und Grenzen der Planung werden sehr stark durch ökonomische Funktionen und Ansprüche vorbestimmt. Dies betrifft zum einen

die materiellen Standortanforderungen von Unternehmen (Nachfrager und Anbieter von Verkehrsdienstleistungen), dies betrifft zum anderen das Wirtschaftsklima, mit dem Unternehmen selbst bzw. den Industrie- und Handelskammern und andere Organisationen Politik machen oder aber dies suggerieren. Zu fragen ist, welche Rolle diese Akteure mit welchem konkreten Ergebnis gespielt haben.

*Akteursmodell:* Um die städtische Mobilität als Objekt der Planung (und somit konkreter Entscheidungen) einigermaßen vollständig abzubilden, zielt eine differenzierte Analyse der Planungskulturen, ihrer Organisationsformen und Instrumente bzw. Modelle immer auch auf konkrete Personen. Insofern wird für den Zugang zum regionalen Politiksystem ein differenzierter Akteursansatz („professionelle“ Akteure, „Peripherie“, „zivilgesellschaftliche“ Akteure) verwendet.

*Betriebe als verkehrspolitische Akteure:* Auszuwerten sind Beispiele für eine aktive Ausgestaltung des Transport- und Mobilitätsmanagements auf betrieblicher Ebene, der Integration des Transportmanagements bzw. der betriebsbedingten Verkehre in das Qualitäts- oder Umweltmanagement oder die Umsetzung entsprechender Experimente (betriebliche Mobilitätsbörsen, Kooperationen zwischen Verladern und Transportgewerbe usw.).

### 3.2. Forschungsmethode

Die Forschungsmethode für die empirische Untersuchung, insbesondere um Ergebnisse für die Verfahrensebene zu gewinnen, ist in Anlehnung an die Politikanalyse gewählt (nicht in ihrer strikten Anwendung), die sich in der politikwissenschaftlichen Forschung zur systematischen Analyse von Erfolgsbedingungen und Barrieren politischen Handelns durchgesetzt hat (vgl. Héritier 1993). Das analytische Konzept ist detailliert in Teil II 1. Kapitel beschrieben.

Die Politikanalyse schließt an die Auswahl von vorbildlichen Beispielsstädten an, die nach verschiedenen Kriterien ausgewählt wurden. Im Mittelpunkt der Politikanalyse von Erfolgsbeispielen in Stadt, Region und Betrieb steht die Rekonstruktion von politischen Prozessen, die zu einem verkehrspolitischen Wandel geführt haben. Ziel ist es, über die verkehrspolitischen Inhalte und deren Umsetzungsstand hinaus, die spezifischen Erfolgs- bzw. Misserfolgsbedingungen ausfindig zu machen.

Mit Hilfe der Analyse öffentlichen Handelns können alle öffentlichen Aufgaben und Probleme und somit auch das verkehrspolitische Handeln in der Kommune untersucht werden. Die Politikanalyse bietet u. E. einen Ansatz, „Inhalte, Bedingungen und Erfolgsaussichten öffentlichen Handelns zu erfassen und damit dessen Realisierung zumindest implizit zu fördern.“ (von Prittwitz 1994, S. 227f.)

Mit Hilfe der Analyse öffentlichen Handelns können alle öffentlichen Aufgaben und Probleme und somit auch das verkehrspolitische Handeln in der Kommune untersucht werden. Bei den vertiefend analysierten Beispielen wird das Ziel verfolgt, über die verkehrspolitischen Inhalte und deren Umsetzungsstand hinaus, die spezifischen Erfolgs- bzw. Misserfolgsbedingungen ausfindig zu machen. Die typischen Schritte zur Analyse öffentlichen Handelns stellen sich wie folgt dar (von Prittwitz 1994, S. 229):

*Abbildung 2: Typische Schritte der Analyse öffentlichen Handelns (Politikanalyse)*

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

## Teil II: Politikanalyse – Erfolgsfaktoren und Hemmnisse von Politikstrategien im Bereich „Mobilität“

Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage *"Was ist passiert?"* wurde eine kritische Analyse der regionalen Verkehrsentwicklung und Verkehrsplanung hinsichtlich ihrer städtebaulichen, sozialen bzw. ökologischen Dimension durchgeführt. Im Mittelpunkt der Untersuchung stand die Ermittlung der formulierten verkehrspolitischen Ziele bzw. Strategien, erarbeiteten Handlungskonzepte und umgesetzten Maßnahmen. Dafür wurde die in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren realisierten Handlungskonzepte und Maßnahmen der kommunalen und regionalen Verkehrspolitik bzw. -planung nachvollzogen und ausgewertet. Ergänzt wurden die Beispiele um betriebliche Strategien, die auf eine städtebaulich, sozial bzw. ökologisch orientierte Verkehrsentwicklung abzielen.

Anhand des Untersuchungsrahmens (vgl. Abbildung 1 in Teil I) wurden die auf der kommunalen, regionalen und betrieblichen Ebene vorgefundenen Beispiele systematisch ausgewertet. Die Beispiele sind im Serviceteil des Leitfadens dokumentiert. Dort, wo es notwendig erschien, wurde die Auswertung von Primär- und Sekundärquellen um Interviews ergänzt (durch \* gekennzeichnet). Die Darstellung der lokalen und regionalen bzw. betrieblichen Beispiele erfolgt entlang des folgenden Schemas:

Handlungsfeld	Das Handlungsfeld dient der groben Vorstrukturierung der Fallbeispiele.
Strukturelle Merkmale	Zur Einordnung bzw. möglichen Übertragbarkeit des Fallbeispiels werden Angaben zu der spezifischen Situation des Fallbeispiels gemacht (Einwohnerzahl, Bedeutung der Stadt im Städtesystem, Anzahl der Beschäftigten usw.).
Strategien	Die zur Lösung spezieller Probleme bzw. Ziele anvisierten Strategien bzw. Zielebenen werden dargestellt.
Maßnahmen	Die zur Realisierung der Strategie entwickelten Handlungskonzepte werden so detailliert wie möglich dargestellt.
Umsetzung	Der Umsetzungsprozess wird auf der Sachebene und wenn möglich auf der Prozessebene einschließlich der beteiligten Akteure und möglicher Erfolgsfaktoren und Hemmnisse beschrieben.
Wirkungsabschätzung	Soweit diese zu ermitteln waren, sind die mit der Durchführung erzielten ökologischen, ökonomischen und sozialen Wirkungen ermittelt worden.
Informationsquellen	Hier sind die Fundstellen in der Literatur aufgeführt. Soweit bekannt sind hier auch mögliche Ansprechpartner genannt.

Das zusammengestellte Sample bildete die Grundlage für die Auswahl der zu vertiefenden Fallbeispiele für die Politikanalyse (vgl. Teil II). Im Mittelpunkt des empirisch-analytischen Teils des Forschungsvorhabens stand der Nachvollzug der als „erfolgreich“ eingestuften Beispiele mit dem politikwissenschaftlichen Instrumentarium der Politikanalyse (vgl. Kapitel 1). Ziel war es, Antworten auf folgende Fragen zu gewinnen

1. Wie und warum ist es passiert?
2. Was resultiert daraus allgemein?

Die mit Hilfe des Instrumentes der Politikanalyse gewonnenen Erkenntnisse wurden anschließend systematisch ausgewertet und in tabellarischer Form dargestellt (vgl. Teil II Kapitel 8 und 9).

Neben der Auswertung der selbst durchgeführten vertiefenden Analyse, erfolgt außerdem eine Auswertung von weiteren Fallbeispielen, von denen weiterführende Erkenntnisse zu den Umsetzungsbedingungen zu erwarten waren:

- Zum einen wurde die vorliegende Literatur zu Fallstudien ausgewertet, in deren Mittelpunkt die Analyse der Erfolgsfaktoren und Hemmnisse von umweltorientierter bzw. innovativer Verkehrspolitik und -planung stand.
- Zum anderen wurden die im ersten Untersuchungsschritt systematisch aufgearbeiteten Fallbeispiele hinsichtlich ihrer Maßnahmen, Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und möglichen Wirkungen gegenüberstellend ausgewertet.

Welche Konsequenzen bzw. möglichen Leitorientierungen daraus für Politikstrategien gezogen werden können und welche konkreten Empfehlungen vor diesem Hintergrund für die Träger der Mitbestimmung zur Ausgestaltung der regionalen Verkehrspolitik formuliert werden können, ist Gegenstand des Teil III. Ziel ist die Beantwortung der vierten Forschungsfrage: *Was kann in einem Leitfaden zur Nachahmung empfohlen werden?*



## 1. Analytisches Konzept

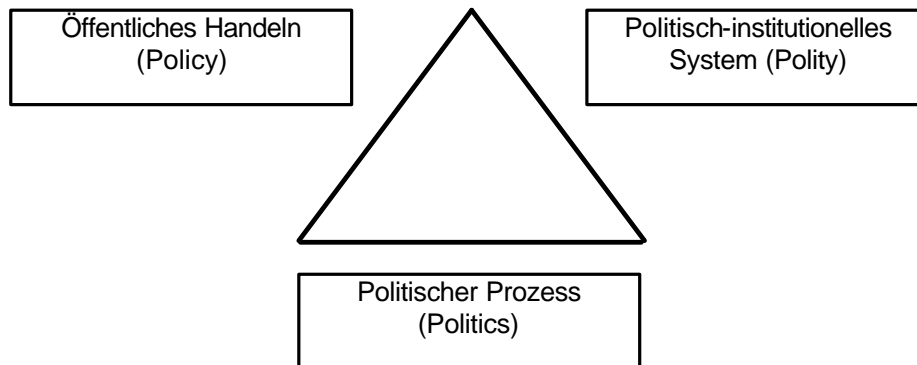
Ziel bei der vertiefenden Analyse von Fallbeispielen war es, über die verkehrspolitischen Inhalte und deren Umsetzungsstand hinaus, die spezifischen Erfolgs- bzw. Misserfolgsbedingungen ausfindig zu machen. Dafür wurde das politikwissenschaftliche Instrumentarium der Politikanalyse als besonders geeignet befunden, dass im folgenden kurz beschreiben werden soll.

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

- der Dimension des ungesteuerten, in der Regel konflikthaften Prozesses (Politics),
- der Dimension des öffentlichen Handelns (Policy) und
- der institutionellen Dimension (Polity).

Die Analyse der Dimension des öffentlichen Handelns (Policy) und der institutionellen Rahmenbedingungen (Polity) verfolgt das Ziel, über die verkehrspolitischen Inhalte und deren Umsetzungsstand hinaus, die spezifischen Erfolgs- bzw. Misserfolgsbedingungen ausfindig zu machen. Im Rahmen der Prozessdimension (Politics) werden die besonderen Merkmale des konflikthaften verkehrspolitischen Entscheidungsprozesses herausgearbeitet.

Abbildung 3: Das politologische Dreieck



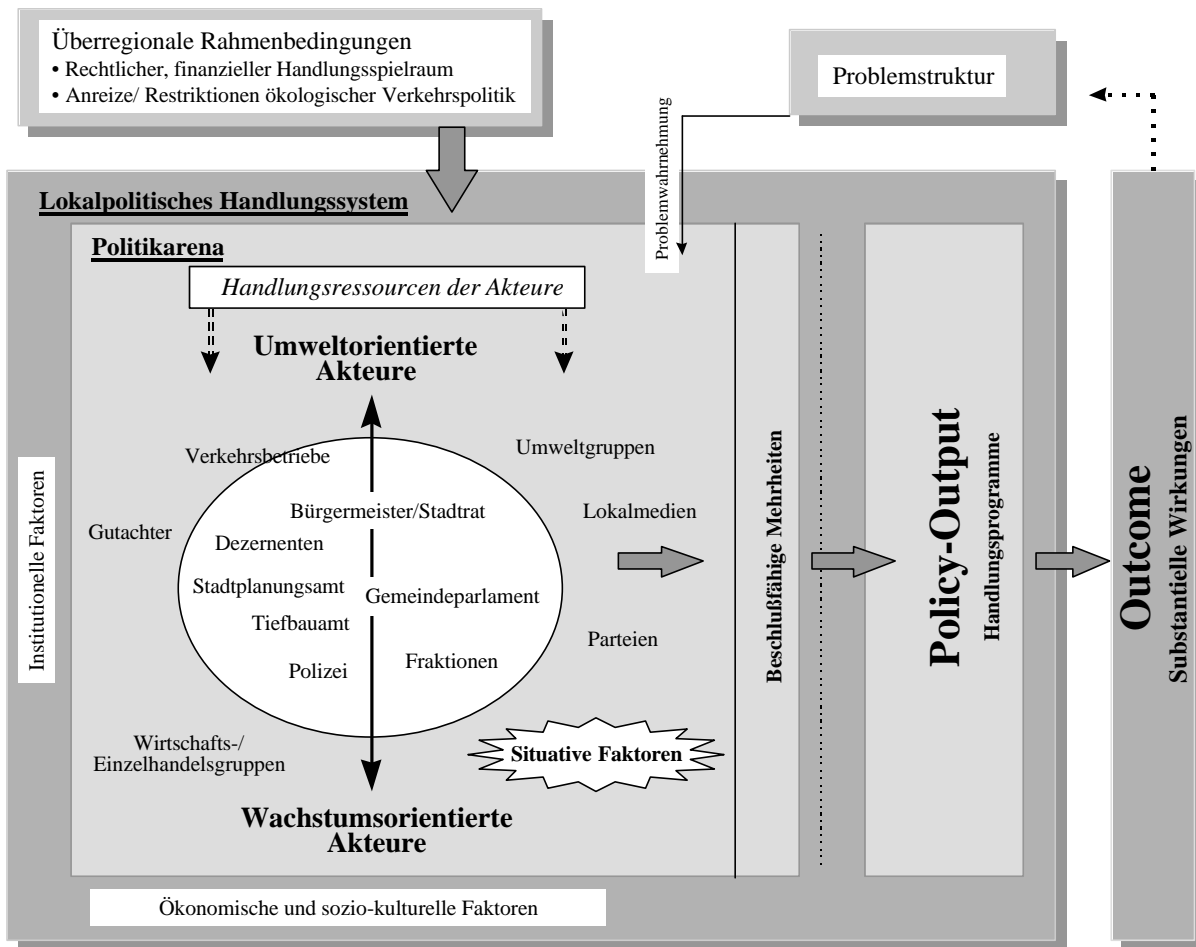
Quelle: von Prittwitz 1994, S. 13

Obwohl in der konkreten Politik diese drei analytischen Dimensionen der Politik eng miteinander verwoben sind, erleichtert ihre getrennte Betrachtung 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 spezifische Verhaltensweisen. Es sind gerade diese auf Konflikt ausgerichteten Verhaltensweisen der Akteure, die den Ablauf bestimmter verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse erschweren. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Konstellationen der an verkehrsbezogenen Planungsprozessen beteiligten Akteure sowie ihre Interessen und Handlungsmuster genauer zu beleuchten.

Policies bezeichnen die inhaltliche Dimension von Politik in einem Politikfeld (z.B. Verkehr). Im Aushandlungsprozess zwischen Akteuren in der politischen Arena werden sogenannte "Policy-Outputs" beschlossen, also konkrete Maßnahmen und Handlungsprogramme (z.B. Verkehrspläne, Parkraumbewirtschaftung usw.) (vgl. Abbildung 4). Mit den Maßnahmen und Programmen verfolgen die Akteure bestimmte Ziele, wie z.B. die Verlagerung des MIV auf den ÖPNV. Nicht immer werden diese Ziele jedoch erreicht. Vielmehr haben die Policy-Outputs bestimmte beabsichtigte aber auch unbeabsichtigte Wirkungen auf das Problemfeld (z.B. auf die Verkehrsentwicklung einer Stadt). Diese Wirkungen werden in der Politikanalyse auch als Policy-Impacts (bzw. Policy-Outcomes) bezeichnet. Durch einen Vergleich zwischen den politischen Zielen (Policy-Outputs) und den tatsächlichen Wirkungen (Policy-Outcomes) lässt sich der Zielerreichungsgrad politischen Handelns festmachen.

Abbildung 4: Modell zur Analyse verkehrspolitischen Handelns in Städten



Quelle: Bratzel 1998, S. 12

Gegenstand der Politikanalyse ist demnach die Untersuchung der Inhalte (Outputs), Folgen (Impacts/Outcomes) und Entstehungsbedingungen (Prozess) politischen Handelns.

Kernstück der Politikanalyse bildet die Rekonstruktion der Prozesse, die zu bestimmten politischen Entscheidungen (Outputs) geführt haben. Dabei geht es vor allem darum, die Faktoren für das Zustandekommen von bestimmten politischen Handlungsprogrammen oder von Maßnahmen, die sogenannten "Erfolgsbedingungen", zu analysieren. Im Mittelpunkt stehen die Einflussfaktoren, die zur Formulierung und zur Umsetzung (Implementation) von materieller Politik geführt haben. Unter einem handlungsorientierten Ansatz werden die Prozesse aus der Perspektive der Akteure in der politischen Arena analysiert:

- Wie kam das Thema auf die politische Agenda?
- Welche Akteurskonstellation bildeten sich heraus (Befürworter/Gegner)?
- Welche Handlungsressourcen hatten die verschiedenen Akteursgruppen (Machtverhältnisse, finanzielle, organisatorische Ressourcen usw.)?

Neben den akteursorientierten Faktoren werden auch versucht akteursübergreifende Rahmenbedingungen, die sogenannten strukturellen Handlungsbedingungen in die Prozessanalyse einzubeziehen. Von Bedeutung sind dabei z.B. die verkehrspolitische Ausgangslage (Problemstruktur, Problemdruck), die ökonomischen und die institutionellen Rahmenbedingungen. Das methodische Instrumentarium der Politikanalyse bietet gute Voraussetzungen, um verkehrspolitische Prozesse, deren Policy-Ergebnisse in Form von politischen Maßnahmen sowie deren substantielle Wirkungen zu erfassen.

Methodisch können bei der Politikanalyse drei Ebenen voneinander unterschieden werden, die auch analytisch getrennt untersucht werden sollten:

- Die Sachebene, auf der die einzelnen Fallbeispiele möglichst objektiv abgebildet bzw. systematisch beschrieben werden ⇒ Maßnahmenanalyse
- Die Wirkungsebene, die die Wirkungen des politischen Handelns und der umgesetzten Maßnahmen getrennt widerspiegeln soll ⇒ Wirkungsanalyse
- Die Verfahrensebene, die darauf abzielt, die Entscheidungsabläufe und Erfolgsfaktoren im Planungsprozess nachzuzeichnen ⇒ Prozessanalyse

### *1.1. Maßnahmenanalyse*

Die Maßnahmenanalyse baut auf der Grobanalyse auf, bei der für bestimmte Zeiträume innovative Veränderungen der Verkehrspolitik identifiziert wurden. Auf der inhaltlichen Ebene wird versucht, neben einer Kurzbeschreibung der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur der jeweiligen Gemeinde oder Region, die zentralen verkehrspolitischen Maßnahmen und Strategien in einer Stadt, Region bzw. in einem Betrieb zu ermitteln, die zur Entwicklung der Verkehrsarten (Fußgänger- und Fahrradverkehr, öffentlicher Nahverkehr, privater Pkw-Verkehr, Wirtschaftsverkehr) formuliert wurden.

Die Maßnahmenanalyse orientiert sich an folgenden Kriterien und Fragen:

<i>Kriterien</i>	<i>zentrale Fragestellungen</i>
<i>Verkehrspolitische Ausgangssituation</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie verlief die bisherige Verkehrspolitik in der Stadt, Region oder dem Betrieb (allgemeine Zielorientierung, insbesondere im Hinblick auf Umweltschutz-/Wachstumsorientierung)?</li> <li>- Gab es auffallende Brüche bzw. bestimmte Phasen in der Verkehrspolitik über längere Zeiträume hinweg (z.B. in den letzten 10-20 Jahren)?</li> </ul>
<i>Innovationsgehalt der Maßnahmen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie innovativ sind die Maßnahmen im Vergleich zu anderen (vergleichbaren) Fällen (Städte, Regionen, Betriebe)? Wodurch zeichnen sie sich aus, wodurch unterscheiden sie sich?</li> <li>- Welche Strategien und Maßnahmen sind im Unterschied zu anderen Städten, Regionen (Betrieben) charakteristisch?</li> <li>- Bedeuten die Maßnahmen eine Abkehr von alten Verkehrskonzepten? Welche neuen politischen Ziele wurden formuliert?</li> <li>- Wie ordnen sich die im Untersuchungszeitraum formulierten Maßnahmen in die Gesamtkonfiguration der Verkehrspolitik ein?</li> <li>- Ziel-/Maßnahmeprofil: Können diese Ziele mit den formulierten Maßnahmen auch tatsächlich erreicht werden?</li> <li>- Wie sind die Maßnahmen vor dem Hintergrund der Kriterien einer nachhaltigen, umweltverträglichen Mobilität zu bewerten? Wie konsistent sind die verkehrspolitischen Strategien und Maßnahmen? Zielen alle Maßnahmen in die gleiche Richtung?</li> </ul>
<i>Umsetzungsgrad</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wurden die geplanten Maßnahmen alle umgesetzt? Gab es Umsetzungsdefizite? Wenn ja, welche?</li> <li>- Wie stabil ist die Verkehrspolitik? Sind die Maßnahmen leicht zu ändern oder sind sie strukturell verankert (Reversibilität)?</li> </ul>
<i>Verallgemeinerbarkeit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inwiefern sind die Maßnahmen in bezug auf ähnliche Fälle (Städte, Regionen, Betriebe) verallgemeinerbar? Was ist an diesem Verkehrskonzept das Besondere und Fallspezifische, was ist gegebenenfalls übertragbar?</li> </ul>

Als Analyseraster wurde ein morphologischer Kasten entwickelt. In ihm ist ein Set von Kriterien zusammengetragen, bei deren Auswahl neben den inhaltlich-thematischen Elementen der Konzeption (Verkehrssystem, Nachbarsysteme) bzw. der räumlichen Differenzierung (Stadt, Region) besonderen Wert auf die Umsetzungs- und Prozessorientierung gelegt wurde.

Abbildung 5: Analyseraster

Betrachtungsebene	städtische Verkehrskonzepte (inkl. der Nachbarsysteme des Verkehrs)			explizit regional ausgerichtete Verkehrskonzepte		Ansätze des betrieblichen Mobilitätsmanagements (soweit politikrelevant)		
Handlungsfeld	ÖV	MIV	NMIV	GV	PWV	DLV	integrierter Ansatz	
Maßnahmenfeld	planerisch	ordnungs- politisch	organisa- torisch	finanz- politisch	infra- strukturell	technisch	sonstiges	
Umsetzungsgrad	abgeschlossen/ abgebrochen		Probephase	Anlaufphase		dauerhaft laufend		Ausweitung
innovatives Potential der Maßnahmen/ Vorbildcharakter	groß			mittel		gering		
Verallgemeinerbarkeit gegeben?	ja				nein			
Richtung der Maßnahmenwirkung	Verkehrs- vermeidung	Verkehrs- verlagerung	Verkehrs- gestaltung	Verkehrs- optimierung	Verkehrs- verflüssigung	Verkehrs- lenkung		
Intensität der Maßnahmenwirksamkeit überprüfbar?	ja				nein			

Quelle: eigene Darstellung

### 1.1.1. Methodisches Verfahren

Das Verfahren orientiert sich an der qualitativen Inhaltsanalyse. Die Inhaltsanalyse dient der systematischen Identifizierung der verkehrspolitischen Zielsetzungen und Maßnahmen aus den schriftlichen Dokumenten, um inhaltliche und formale Merkmale von Mitteilungen oder Dokumenten systematisch und nachvollziehbar darzustellen (vgl. Klemm 1996, S. 112).

Eine konsequente Anwendung des Ablaufmodells der Inhaltsanalyse erscheint für die Untersuchungen im Rahmen der Fallstudien jedoch nicht notwendig, da die schriftlichen Dokumente auf die wesentlichen verkehrspolitischen Programme, Pläne oder Beschlussvorlagen beschränkt sind. Die Anwendung eines Kategoriensystems - so wie es die Inhaltsanalyse vorschlägt - erweist sich dagegen als durchaus sinnvoll, wenn die Verkehrspolitik von Städten bzw. Regionen auf ihre Umweltverträglichkeit bewertet werden soll.

Folgende methodische Instrumente können zur Durchführung der Maßnahmenanalyse verwendet werden:

- Dokumentenanalyse: Generalverkehrspläne, Flächennutzungspläne, verkehrspolitische Maßnahmenprogramme
- Interviews: vorwiegend mit Akteuren der Verwaltung (Tiefbau, Stadtplanung), aber auch mit verkehrspolitischen Sprechern von Parteien und Interessengruppen

### 1.1.2. Ergebnis

Ergebnis der Maßnahmenanalyse ist ein Überblick über die in einem bestimmten Untersuchungszeitraum formulierten und tatsächlich umgesetzten konkreten Strategien und Maßnahmen.

### 1.2. Wirkungsanalyse

Um den "Erfolg" der Verkehrspolitik in den verschiedenen Handlungsfeldern beurteilen zu können, ist der reelle Outcome der Maßnahmen auf die Verkehrsentwicklung ein maßgebendes Kriterium. Daher interessiert in diesem Analyseschritt, inwieweit die formulierten Maßnahmen tatsächlich realisiert wurden (Handlungswirkungsanalyse) und inwieweit damit die reelle Verkehrsentwicklung positiv beeinflusst werden konnte (Maßnahmenwirkungsanalyse). Bei der Durchführung der Politikanalyse ist die Trennung in Maßnahmen- und Handlungswirkungsanalyse eher analytischer Natur.

Folgende Fragen stehen im Mittelpunkt:

- Wurden die Maßnahmen tatsächlich realisiert?
- Welche tatsächlichen Wirkungen (inkl. Nebeneffekte) wurden erzielt?
- Wie erfolgreich waren die Maßnahmen bzw. Strategien (Wirkungsgrad)?
- Konnten die verkehrspolitischen Ziele (der Stadt, der Region, des Betriebs) erreicht werden (Zielerreichungsgrad)?

Die Wirkungsanalyse benötigt Kriterien, an denen der Erfolg von Maßnahmen gemessen bzw. bewertet werden kann. Zum einen können verkehrspolitische Ziele als Ausgangspunkt verwendet werden, die durch die Akteure bei der Formulierung der Maßnahmen gesetzt wurden. Diese Ziele können in einem sogenannten Soll-/Ist-Vergleich den tatsächlichen Entwicklungen gegenübergestellt werden. In der Praxis ist jedoch eine Zielbestimmung problematisch und verlangt bestimmte Vorarbeiten (evaluability assessment). Handlungsprogramme weisen selten klare, konsistente oder realistische Ziele auf, sondern bleiben oft vage und drücken kaum erfüllbare Hoffnungen aus.

Außerdem umfasst die Verkehrspolitik über längere Zeiträume eine Vielzahl von Programmen und Programmteilen, die zum Teil unterschiedliche Zielsetzungen haben. Die Wirkungen verkehrspolitischer Programme können deshalb zum anderen auch unabhängig von den politisch formulierten Zielen bewertet werden. Als Basis einer derartigen *zielunabhängigen* Wirkungsanalyse können begründete Standards, wie ökologische Effektivität oder ökonomische Effizienz, dienen. Entsprechend den Zielen dieses Projektes orientiert sich die Wirkungsanalyse

vorwiegend an den Kriterien der ökologischen und sozialen Verträglichkeit des Verkehrs. Diese werden freilich nicht absolut gesetzt, sondern finden ihre Grenzen in der Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems.

Die Evaluationsforschung hat gezeigt, dass eine derartige Erfolgskontrolle nicht unproblematisch ist. So ist die Zuschreibung von Wirkungen zu bestimmten Ursachen nicht immer ohne weiteres möglich. Eine Verminderung des MIV am Modal-Split kann z.B. statt von kommunalpolitischen Maßnahmen auch durch ökonomische Faktoren (z.B. Wirtschaftskrise, Arbeitslosigkeit) oder sozio-kulturelle Veränderungen ("Wertewandel") bewirkt worden sein. Auch Maßnahmen übergeordneter Ebenen (z.B. Mineralölsteuer des Bundes) können starke Effekte auf die Verkehrsentwicklung untergeordneter Ebenen ausüben. Bei der Wirkungsanalyse ist es deshalb sinnvoll, die Entwicklungen in dem jeweiligen Beispielfall mit den Entwicklungen in ähnlichen Fällen zu vergleichen.

Die im folgenden skizzierten Indikatoren geben einen ersten Überblick zur Abschätzung der Verkehrsentwicklung und zur Erfolgskontrolle, insbesondere der kommunalen Verkehrspolitik. Sie sind entsprechend der Betrachtungsebene (Stadt, Region, Betrieb) und der Handlungsbereiche (MIV, ÖPNV usw.) zu ergänzen bzw. anzupassen.

#### *1.2.1. Maßnahmenwirkungsanalyse*

Die Maßnahmenwirkungsanalyse versucht die substantielle Wirkung der Maßnahme zu ermitteln und kann auch als Policy-Outcome bezeichnet werden. Im Mittelpunkt steht also die Frage, ob sachliche Veränderungen in dem jeweiligen Problemfeld in der angestrebten Richtung sichtbar werden (vgl. Prittwitz 1994, S. 63).

Zur Messung einer ökologisch und sozial verträglichen Verkehrsentwicklung sind verschiedene *Indikatoren* notwendig, die im zeitlichen Verlauf analysiert werden. Unterschieden werden können verkehrliche, siedlungsstrukturelle und Umweltzustands-Indikatoren. Verkehrliche Indikatoren zeigen die Trends verschiedener Verkehrsträger an. Zentral ist dabei die absolute Entwicklung der Autonutzung, da damit die Umweltbelastung (Luft, Lärm, Flächenverbrauch) stark korreliert. Relevant ist ferner die relative Höhe der Autonutzung im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern. Aber auch die ÖPNV-Indikatoren bzw. die Indikatoren des nicht-motorisierten Verkehrs (NMV) geben Hinweise auf die verkehrlichen Trends. Siedlungsstrukturelle Indikatoren, wie die Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung, geben Hinweise auf die nur mittel- und langfristig veränderbaren Faktoren der Verkehrsentstehung in Städten und Regionen. Um Verkehrsaufwand zu vermeiden und die Höhe der Autonutzung zu reduzieren, sind dichte und funktional gemischte Siedlungsstrukturen wichtige Voraussetzungen. Umweltzustands-Indikatoren zeigen die direkten Trends der verkehrsbedingten Umweltbelastung an. Daten, wie



Luft- und Lärmbelastungen, sind jedoch häufig nicht immer verfügbar bzw. schwer vergleichbar.

<i>Kategorie</i>	<i>Quantitative Kriterien</i>
<i>Verkehrliche Indikatoren:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modal-Split (relative Anteile der Verkehrsträger am Gesamtverkehr): Verkehrsmittelwahl der Einwohner (alle Wege)</li> <li>- Autonutzung: Pkw-Kilometer (pro Kopf/Jahr)</li> <li>- Straßenverkehrsvolumen: Entwicklung der Kfz-Mengen (an bestimmten Querschnitten)</li> <li>- Motorisierungsgrad: Pkw pro 1.000 EW</li> <li>- ÖPNV: Fahrgastzahlentwicklung, ÖPNV-Nutzung pro Kopf und Jahr,</li> <li>- Fahrrad und Zufußgehen: Entwicklung des Aufkommens im Fahrrad- und Fußverkehr (Wege/ Jahr)</li> <li>- Pendlerstruktur: Anzahl der Binnen-, der Ein- und Auspendler der Stadt</li> <li>- Infrastruktur (Länge von Straßen-, Schienen-, Bus-/Straßenbahn-, Radwegenetz)</li> <li>- Indikatoren zur Kennzeichnung der Güterverkehrsentwicklung</li> <li>- Verkehrsunfallhäufigkeiten</li> </ul>
<i>Umweltzustands-Indikatoren:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Luftbelastung: Anzahl der Tage mit Überschreitung der Ozonbelastung von 120 Mikrogramm/m<sup>3</sup> (1-h-Mittel)</li> <li>- Lärmbelastung: Straßenlänge mit Lärmbelastungen über 65 dB(A)</li> <li>- Flächenverbrauch: Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche</li> <li>- Unfallentwicklung: Anzahl der Unfalltoten pro 100.000 EW/Jahr, Zahl der Verletzten pro 10.000 EW/Jahr</li> </ul>
<i>Siedlungsstrukturelle Indikatoren:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bevölkerung: EW-Entwicklung zwischen (Kern-)Stadt und Umland</li> <li>- Arbeitsplätze: Arbeitsplatz-Entwicklung zwischen (Kern-)Stadt und Umland</li> <li>- Siedlungsdichte: EW pro ha, Arbeitsplätze pro ha (Stadt und Umland)</li> <li>- ...</li> </ul>

Substantielle Wirkungen im Problemfeld Verkehr können jedoch nicht immer festgestellt bzw. auf politisches Handeln zurückgeführt werden. Häufig ist auch kein adäquates Zahlenmaterial zur Messung des Erfolgs verkehrspolitischen Handelns verfügbar. Aus diesem Grund sind auch qualitative Erfolgskriterien zu berücksichtigen. Als erfolgreich gelten danach Maßnahmen, die nach dem Stand der Forschung als "umweltverträglich" bzw. als innovativ eingeschätzt werden können. Hierzu zählen z.B. Maßnahmen,

- die zu einer Verminderung der Kapazität der Straßeninfrastruktur beitragen: Rückbau, Sperrung von Straßen, Fußgängerzonen usw.,
- die zu einer Verminderung der öffentlichen und privaten Stellplätze führen,

- die die Attraktivität des ÖPNV und des NMV gegenüber dem MIV erhöhen: Parkgebühren, Parkraumbewirtschaftung, ÖPNV- bzw. Fahrradbevorrechtigung an Kreuzungen usw.,
- die den ÖPNV wesentlich verbessern: Einführung/wesentliche Erweiterung eines Straßenbahn-/Stadtbahnsystems usw.,
- die zu einer umweltverträglicheren Abwicklung des Verkehrs führen: Güterverkehrskonzepte, betriebliche Mobilitätskonzepte usw.

<i>Kategorie</i>	<i>Qualitative Kriterien</i>
<i>Grundlagen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konzeption und Zielformulierung, insbes. langfristige Ziele</li> <li>- Planerische Grundlagen (Verkehrsentwicklungsplanung, Lärmminde- rungsplanung)</li> </ul>
<i>Integrationsgrad</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integration des Verkehrs in die Bauleit-, Stadtentwicklungsplanung</li> <li>- Integration des Verkehrs in die regionale Strukturpolitik bzw. regionale Entwicklungskonzepte</li> <li>- Entwicklung von integrativen Güterverkehrskonzepten usw.</li> </ul>
<i>Public-privat- partnership</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwicklung innovativer betrieblicher Konzepte (unter Beteiligung der öffentlichen Akteure)</li> <li>- Anwendung von prozessualen Planungsformen und Partizipationsver- fahren</li> <li>- ...</li> </ul>

Die qualitative Erfolgsbewertung besitzt starke Affinitäten zur Beschreibung der Policy-Outputs. Bei der qualitativen Wirkungsanalyse liegt die Betonung jedoch auf der Bewertung der Maßnahmen an bestimmten - vorher formulierten - (Umwelt-)Standards. Der Innovationsgehalt bzw. die Umweltverträglichkeit der jeweiligen Maßnahme wird an diesen Standards abgeschätzt. Wichtiges (Innovations-)Kriterium ist wiederum der jeweilige lokale, regionale Kontext (Raum- und Mobilitätsstrukturen) und die Gesamtkonfiguration der Maßnahmen: Wie ordnen sich die Handlungsprogramme insgesamt in das kommunale, regionale Verkehrskonzept ein, welchen Stellenwert haben sie?

### *1.2.2. Handlungswirkungsanalyse*

Neben der substantiellen Wirkung der Maßnahme (Policy-Outcome) gilt es, die Wirkung des politischen Prozesses zu analysieren. Die Handlungswirkung kann nach unterschiedlichen Kriterien bewertet werden (in Anlehnung an Prittwitz 1994, S. 63):

<i>Policy-Impact</i>	Werden die jeweiligen Adressaten öffentlichen Handelns erreicht bzw. beginnen diese im angestrebten Sinn zu agieren?
<i>Policy-Output</i>	Werden die Durchsetzungsinstanzen des jeweiligen Handlungsprogramms (bestimmte Verwaltungseinheiten) aktiv?
<i>Symbolisches Handeln</i>	Wird ein Zeichen im Sinne entsprechender Handlungsnotwendigkeit gesetzt (placebo-Effekt)?

Die Handlungswirkung kann nicht nur nach ihrer Art, beispielsweise Symbolwirkungen oder Veränderungen des Verwaltungsverhaltens, sondern auch nach weiteren Kriterien beurteilt werden, z.B.

- in wieweit es zu einer Verzögerung zwischen dem Handlungsbeginn und der eintretenden Handlungswirkung kam oder
- in welchem sachlichen, räumlichen und zeitlichen Umfang die jeweilige Handlungswirkung ausfiel.

### 1.2.3. Analysemethode

Dokumentenanalyse: Statistische Jahrbücher, Verkehrsanalysen, Evaluationsstudien von Verwaltungen bzw. von Verkehrsbüros

Interviews: Einschätzungen von Akteuren in Politik und Verwaltung, Interessengruppen, aber auch Verkehrsexperten der Stadt, Region, Unternehmen

### 1.2.4. Ergebnis

Ergebnis der Wirkungsanalyse ist zum einen die Identifikation von realisierten und nicht realisierten Maßnahmen und die Überprüfung von beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen der umgesetzten Maßnahmen. Mit dem Ergebnis der Wirkungsanalyse bzw. Erfolgskontrolle soll sichtbar werden, in welchen Bereichen verkehrspolitischen Handelns die Realisierung umweltorientierter Ziele weitgehend gelungen ist bzw. noch deutliche Schwierigkeiten aufweist.

### 1.3. Prozess-Analyse

Im dritten Analyseschritt soll das regionale Politik- und Entscheidungssystem - vor allem die Verfahrensebene - qualitativ untersucht werden. Im Mittelpunkt steht die Frage, warum und wie bestimmte verkehrspolitische Maßnahmen formuliert und umgesetzt wurden?

Fallstudien und empirische Befunde bestätigen die allgemeine Annahme, dass die Handlungsmöglichkeiten der Planung neben den externen Rahmenbedingungen auch durch systeminterne Faktoren bestimmt werden.<sup>3</sup> Verkehrswachstum und Steuerungsdefizite sind nicht allein struktur- oder interessenbedingt, sondern gehen auch auf Ideengeschichte, Methoden und Praxis der Verkehrsplanung zurück.

Die Prozess-Analyse zielt vor allem auf die Erfolgsbedingungen und Barrieren ab. Mittels der Prozess-Analyse wird versucht, das Zustandekommen der verkehrspolitischen Strategien und Maßnahmen zu rekonstruieren. Dazu werden die Entscheidungsabläufe, der Planungsprozess, die dahinter liegende Organisation und auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen analysiert.

---

<sup>3</sup> Dieser Tatbestand lässt es nicht ohne weiteres als sinnvoll erscheinen, formale Ansprüche in Richtung Problemlösung ungefragt an dieselben Verantwortlichen bzw. Strukturen zu richten, die an der Ursache von Problemen mitgewirkt haben. Er ist insofern zunächst als Argument für eine gründliche Analyse dieses Bereichs zu sehen.

<i>Entscheidungsabläufe</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wer macht die Planung und Politik?</li> <li>- Wie werden Entscheidungen im kommunal- bzw. verkehrspolitischen Entscheidungs- und Handlungssystem zustande gebracht?</li> <li>- Wer wird in den untersuchten Beispielen an den Entscheidungen beteiligt?</li> <li>- Wie sind die formal zuständigen Gremien zusammengesetzt, welche Akteure werden einbezogen (Partizipation)?</li> </ul>
<i>Planungsprozess</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie ist das Verhältnis von Fachplanungsabteilung (Verkehr) zu räumlicher Gesamtplanung bzw. Umweltabteilung?</li> <li>- Wie werden das Ökologie- und das Verkehrsproblem vermittelt?</li> <li>- Welche Erfahrungen wurden diesbezüglich in den Untersuchungsfällen gemacht, welche erfolgreichen Planungsmodelle existieren allgemein?</li> <li>- Gibt es Chancen einer Stadtentwicklungsplanung als sektoral übergreifende Planung bzw. überkommunale Abstimmung?</li> </ul>
<i>Organisation</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie ist die Verkehrsverwaltung bzw. -abteilung organisiert: zentral oder dezentral?</li> <li>- Sind - analog zur Diskussion um die Organisation der Umweltverwaltung - querschnittsorientierte Verkehrskompetenzen sinnvoll, die das gewünschte Maß an Integration (also der Vernetzung mit raumbezogener Planung, Betriebsansiedlung) ermöglichen? Oder gibt es ein zentrales "Verkehrsamt", in dem die verkehrlich relevanten Kompetenzen gebündelt sind?</li> </ul>
<i>Stadt als Standortfaktor, Wirtschaftsklima</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welche materiellen Standortanforderungen der Unternehmen, als Nachfrager und Anbieter von Verkehrsdienstleistungen, erfüllt die Stadt?</li> <li>- Welche Rolle haben die Akteure mit welchem konkreten Ergebnis gespielt?</li> </ul>

Aus einer akteursorientierten Perspektive lässt sich die Analyse der Erfolgsbedingungen nach drei Phasen des politischen Prozesses ordnen:

- Agenda-Formierung
- Politikformulierung und Entscheidung
- Implementation

Die im folgenden vorgenommene Unterscheidung der verschiedenen Realisierungsphasen hat eher analytischen Charakter. In der Realität bestehen zumeist erhebliche Überschneidungen zwischen den verschiedenen Phasen.

### 1.3.1. Agenda-Formierung

Bei der Agenda-Formierung steht im Mittelpunkt, wie ein bestimmtes (Verkehrs-)Problem oder ein (Verkehrs-)Thema auf die politische Agenda gelangt ist. Relevant sind folgende Faktoren:

<i>Faktoren</i>	<i>Zentrale Fragestellungen</i>
<i>Problemstruktur</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie war in dem Fallbeispiel die "objektive" Problemlage bzw. die allgemeine verkehrliche/siedlungsstrukturelle/betriebliche Ausgangssituation?</li> </ul>
<i>Initiierender Akteur</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durch welchen Akteur wurde ein bestimmtes Problem in welchem Zusammenhang thematisiert?</li> <li>- Wurde das Thema von außen in die Politikarena eingebracht (Medien, Interessengruppe usw.) oder von Akteuren innerhalb der Arena entwickelt?</li> <li>- Wer übernahm die Initiative?</li> </ul>
<i>Anlass, Auslöser</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sind bestimmte Schlüsselereignisse (Anlässe oder Auslöser) identifizierbar, die das Thema auf die Agenda brachten: z.B. Kommunalwahlen, Wechsel von Personen in Schlüsselpositionen, Aktivitäten, Anweisungen von übergeordneten Ebenen</li> </ul>
<i>Argumentation, Problemdefinition</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In welchen Begründungszusammenhang wurde das Thema gestellt?</li> <li>- Warum wurde es als wichtig erachtet?</li> </ul>
<i>Lösungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welche Ideen bzw. Lösungskonzepte wurden diskutiert?</li> <li>- Wie wurden die Handlungsalternativen entwickelt (Imitation, Adaption, Synthese, Inspiration)?</li> <li>- An welche Voraussetzungen, Bedingungen waren die Konzepte gebunden? Bauten die Konzepte auf bestimmte "Vorarbeiten" auf, z.B. vorhergehende Konzepte (Bau von Umfahrungsstraßen, um anschließend eine Fußgängerzonen einzurichten)?</li> </ul>

### 1.3.2. Politikformulierung und Entscheidung

In der Phase der Politikformulierung und Entscheidung wird das Problem in der Politikarena definiert und die angestrebten (verkehrs-)politischen Ziele festgelegt. Aus den verschiedenen Handlungsoptionen wird ein Konzept ausgewählt und im jeweiligen Verfahren darüber entschieden. Eine wichtige Rolle spielen in dieser Phase die Akteure bzw. die Akteurskonstellationen und ihre jeweiligen Handlungsressourcen sowie die Verfahren der Politikformulierung und Entscheidung.

<i>Faktoren</i>	<i>Zentrale Fragestellungen</i>
<i>Akteurskonstellationen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wer waren die zentralen Akteure in der Politikarena? Welche Akteure bestimmten den Gang der Diskussion?</li> <li>- Wer zählte zu den wichtigsten Befürwortern des verkehrspolitischen Wandels, wer zu den Gegnern? Welche Akteure waren unentschieden?</li> <li>- Welche inhaltlichen Positionen vertraten die verschiedenen Akteursgruppen (Argumentationsfiguren)?</li> <li>- Welche (objektiven) Interessenlagen spielten eine Rolle? Wie haben sich die Akteurskonstellationen im Prozessverlauf verändert (Phasen)? Wodurch?</li> </ul>
<i>Handlungsressourcen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welche rechtlichen, finanziellen bzw. organisatorischen Handlungsressourcen hatten die verschiedenen Akteursgruppen?</li> <li>- Wie wurden sie im politischen Prozess eingesetzt?</li> <li>- Welche Restriktionen mussten überwunden werden?</li> </ul>
<i>Verfahren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In welchen Verfahren spielte sich der Formulierungs- und Entscheidungsprozess ab?</li> <li>- Gab es in der institutionellen Struktur bestimmte Besonderheiten? Wurden die Verfahren im Zeitverlauf wesentlich verändert?</li> <li>- War die Verfahrensorganisation eher exklusiv ("enger Zirkel") oder inklusiv/partizipativ angelegt? In welchem Stadium (früh, spät, überhaupt nicht) wurden die verschiedenen Gruppen/die Öffentlichkeit in den Prozess einbezogen?</li> <li>- Wie war der Modus bzw. der Verfahrensstil (Konsens/Kooperation, Kompromiss/Aushandeln, Konflikt/Konfrontation)?</li> <li>- Wie konnten die Mehrheiten für eine politische Entscheidung organisiert werden, wie wurden die Restriktionen ggf. überwunden?</li> </ul>
<i>Erfolgsfaktoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welche Faktoren und Bedingungen waren insgesamt für die Politikformulierung und Entscheidung ausschlaggebend?</li> </ul>

### 1.3.3. Implementation

Nachdem eine bestimmte Entscheidung für ein Verkehrskonzept bzw. eine Einzelmaßnahme gefallen ist (d.h. auf dem Papier steht), muss sie auch tatsächlich umgesetzt werden. Die Realisierung ist von bestimmten Akteuren (insbesondere Verwaltung) und bestimmten Handlungsbedingungen (finanzielle, rechtliche, organisatorische) gekennzeichnet. In der Implementationsphase können Maßnahmen verzögert oder verwässert werden, insbesondere dann, wenn die zuständigen "Implementationsstellen" (vor Ort) und die Zielgruppen (Betroffene) nicht frühzeitig integriert wurden.

- Wer waren die zentralen Akteure der Implementation?
- Konnten die Maßnahmen/Verkehrskonzepte entsprechend der ursprünglichen Ziele auch realisiert werden?
- Welche Bedingungen und Faktoren beeinflussten die Umsetzung bzw. führten zu einer Änderung der geplanten Maßnahmen: finanzielle, rechtliche, organisatorische Faktoren, öffentliche Meinung, Stimmungsumschwung, Wechsel der politischen Mehrheiten usw.?
- Wurde die Umsetzung projektbegleitend evaluiert? Wurde eine Erfolgskontrolle durchgeführt und die Maßnahmen entsprechend angepasst?

### 1.3.4. Strukturelle Rahmenbedingungen

Die verkehrspolitischen Prozesse in der Kommune, der Region bzw. im Betrieb können von akteursübergreifenden Bedingungen positiv oder negativ beeinflusst werden. Über die oben skizzierten Faktoren hinaus (Problemstrukturen, institutionelle Besonderheiten) können vor allem folgende Rahmenbedingungen als Handlungschancen oder Restriktionen relevant sein:

<i>Faktoren</i>	<i>Indikatoren</i>
<i>Ökonomische Rahmenbedingungen</i>	wirtschaftliche Entwicklung, Finanzsituation der Stadt usw.
<i>Sozio-kulturelle Faktoren</i>	Umweltbewusstsein, Zeitgeist usw.
<i>Institutionelle Rahmenbedingungen</i>	Kommunalverfassungen, direktdemokratische Verfahren usw.
<i>Überregionale Faktoren</i>	Programme, Regelungen auf Bundes-, Landes- oder EU-Ebene usw.
<i>Sonstige Faktoren</i>	...



### 1.3.5. Analysemethode

Um eine Prozessanalyse durchführen zu können, müssen geeignete "Objekte" ausgewählt werden. Das können gesamte Verkehrskonzepte (z.B. Generalverkehrsplan) oder bestimmte Einzelmaßnahmen (Einführung von Parkraumbewirtschaftung) sein, die im Politikfeld Verkehr formuliert und umgesetzt wurden. Die Analyse wird wesentlich erleichtert, wenn die Maßnahmen möglichst konkret sind und ein überschaubarer Zeitraum gewählt wird. Ferner ist es für eine Prozessanalyse sinnvoll, Objekte auszuwählen, die für die Verkehrspolitik einer Stadt, Region bzw. eines Betriebs eine zentrale Bedeutung haben. Hinweise dazu liefert die Maßnahmenanalyse, die aus diesem Grund vor der Prozess-Analyse durchgeführt werden sollte (vgl. Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Die Durchführung der Prozess-Analyse orientiert sich methodisch zum einen an der systematischen Inhaltsanalyse von Dokumenten und zum anderen an der Interviewmethode. Anhand von Pressemitteilungen und amtlichen Dokumenten (z.B. parlamentarische Stellungnahmen, Ratsprotokolle, Ausschusssitzungen usw., soweit diese verfügbar sind) können in einem ersten Schritt die politischen Prozesse in ihren groben Strukturen rekonstruiert werden. Damit wird die Voraussetzung geschaffen, um strukturierte Intensiv-Interviews als zweites methodisches Instrument einzusetzen.

Bei der Auswahl der Interviewpartner ist darauf zu achten, dass die relevanten Akteure verschiedener gesellschaftlicher Bereiche und unterschiedlicher Akteurspositionen berücksichtigt werden. Angefragt werden sollten die politischen Entscheidungsträger (Dezernenten, Bürgermeister), Akteure in den relevanten Ämtern (ggf. Amtsleiter), die verkehrspolitischen Sprecher der Parteien bzw. der Fraktionen sowie der Interessengruppen. Hilfreich sind auch Gespräche mit Experten aus der Wissenschaft bzw. der Politikberatung. Die Durchführung der strukturierten Interviews orientiert sich an dem oben dargestellten Fragenraster. Die Fragen sollten offen formuliert werden, um den Interviewpartnern Raum für eigene Einschätzungen und bislang unberücksichtigte Aspekte zu geben.

## 2. Auswahl der Fallbeispiele für die Politikanalyse

Im Mittelpunkt der Politikanalyse von Erfolgsbeispielen in Stadt, Region und Betrieb steht die Rekonstruktion von politischen Prozessen, die zu einem verkehrspolitischen Wandel geführt haben. Ziel der empirischen Untersuchung ist es, neben der Bilanzierung der kommunalen bzw. regionalen Verkehrspolitik, deren verkehrspolitischen Inhalte und deren Umsetzungsstand, die spezifischen Erfolgs- bzw. Misserfolgsbedingungen ausgewählter Fallbeispiele ausfindig zu machen. Zunächst sind daher Kriterien für die Auswahl der Beispiele unter den Vorzeichen von "Erfolg" oder "Misserfolg" entwickelt worden. Auf dieser Basis wurden die als relativ erfolgreich einzuschätzenden Beispielsfälle identifiziert.

Im folgenden sind diejenigen Städte aufgeführt, die in einzelnen Feldern der Verkehrspolitik und Verkehrsplanung u. E. Maßnahmen durchgeführt haben und damit relative oder absolute Verbesserungen erzielt haben und auch in der allgemeinen verkehrspolitischen/-planerischen Diskussion als vorbildlich gelten. Dazu gehören die folgenden Beispiele (Sample I):

Umfassende Förderung des städtischen Schienenverkehrs:	Basel (CH), Bern (CH), Freiburg i. Br., Halle/S., Karlsruhe, Lille (F), Straßburg (F), Zürich (CH)
Förderung des städtischen Busverkehrs:	Lemgo, Besancon (F), Hassel (B)
ÖPNV-Förderung durch umfassende Marketingkonzepte:	Wuppertal, Schopfheim
Förderung und Verknüpfung von städtischem und regionalem ÖPNV:	Freiburg i. Br., Karlsruhe
Einrichtung fußgängerfreundlicher Innenstädte:	Aachen, Bologna (I), Lübeck, Lüneburg
Förderung des Radverkehrs:	Amsterdam (NL), Erlangen, Groningen (NL), Lünen, Münster
Förderung des betrieblichen Mobilitätsmanagements:	Berlin, Bremen, Hamburg, Nottingham (GB)
Umsetzung einer umfassenden Güterverkehrskonzeption:	Köln, Bremen, Berlin (teilweise)
Integration der Verkehrsplanung in andere Fachplanungen:	Amsterdam (NL), Bern (CH), Groningen (NL)
Kooperative Planungsprozesse, Partizipation:	Heidelberg, Salzburg (A)

Auf der Sachebene fand eine weitere Verengung auf diejenigen Beispiele statt, deren Maßnahme(n) eine hohe inhaltliche Qualität aufweisen (Innovation), die unter relativ "normalen" Bedingungen (Verallgemeinerbarkeit) entwickelt und umgesetzt wurden (Umsetzungsgrad).

Aus dieser Positivsammlung wurden in einem mehrstufigen Filterverfahren nach einem zuvor erstellten Kriterienraster eine verengte Beispielssammlung (Sample II) ausgewählt und vorgestellt, die potentielle Beispiele für die Politikanalyse enthält. Diese wurden mit Hilfe einer Grobanalyse auf der Sachebene zunächst beschrieben. Bei der Auswahl der Beispiele für die vertiefende Untersuchung wurde außerdem bewusst auf die erneute Berücksichtigung von Fallbeispielen verzichtet, die bereits hinlänglich dargestellt worden sind und deren detaillierte Untersuchung keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn verspricht.

Die ausgewählten Beispiele zeichnen sich durch innovative integrierte Projekte aus, sind auf Dauer angelegt und lassen eine breite Wirkung vermuten. Bewertet werden soll die Gesamtwirkung, die sich als Summe der Wirkungen der Einzelmaßnahmen ergibt. Diese sogenannten "Erfolgsbeispiele" unterscheiden sich auf den ersten Blick nicht wesentlich von vielen anderen vermeintlich ebenbürtigen Beispielen. Sie versprechen allerdings von der Papierform her, dass sie mehr als das Pflichtprogramm erfüllt haben, z.B. indem versucht wurde, mehrere Politikbereiche miteinander zu verknüpfen (etwa Verkehr und Städtebau). Weitere Kriterien für die Auswahlentscheidungen waren die vermuteten "Vor-Ort-Bedingungen" der ausgewählten Beispiele (Häufigkeit der bereits erfolgten Untersuchungen im Gebiet; "Zugangsmöglichkeiten" zu detaillierten Informationen), die eine erfolgreiche Durchführung der Politikanalyse vermuten ließen.

Abbildung 6: Überblick über die Fallbeispiele (Sample II)

	Untersuchungsbeispiele	Maßnahmenfeld	Schwerpunkt/Maßnahmen
Stadt	Lünen 92.000 EW	Verkehrsentwicklungsplanung	Umsetzung der Konzeption "Fahrradfreundliches Lünen" in einer Mittelstadt
	Münster 265.500 EW	Radverkehr, Umweltverbund, Mobilitätsmanagement	Entwicklung des neuen Angebotsfeldes "Mobilitätsmanagement" auf der Basis einer radverkehrs- und umweltverbundgestützten Verkehrsplanung in einer Großstadt
	Köln 965.000 EW (2,5 Mio.)*	Güterverkehr	Entwicklung und Anwendung einer umfassenden Güterverkehrskonzeption (Stadtlogistik, Güterverkehrszentrum, Regionaler Schienenverkehr, planerische Flankierung)
Region	Karlsruhe 260.000 EW (500.000)	Personenverkehr	Integration städtischer und regionaler Verkehrsplanung; Zweisystem-Stadtbahn
	Bern/CH 131.000 EW (330.000)	Verkehrsbezogene Stadtentwicklung, Regionalplanung, ÖV-Planung	Zusammenführung verschiedener Ansätze einer stadtverträglichen Verkehrsplanung auf städtischer und regionaler Ebene mit Schwerpunkt auf ÖV-gerechter Siedlungsentwicklung in einer Stadtregion
Betrieb	Bremen/ KJS - Becks 550.000 EW	Betriebliches Mobilitätsmanagement "Stufe 1": Betriebsbezogener Ansatz	move-Ansatz: Mobilitätsberatung, betriebliches Mobilitätsmanagement: Informations- und Motivationskampagnen im Betrieb (=> Fahrgemeinschaften - FG) Job-Ticket, individuelle Fahrpläne für Beschäftigte Vermittlung von FG, Stellplatzprivilegien für FG Einrichtung von Car-Sharing-Stationen ...
	Berlin-Moabit 8.300 EW	Betriebliches Mobilitätsmanagement "Stufe 2": Raumbezogener Ansatz, Gewerbegebiet	Informations- und kommunikationsbasierte Verbesserung der betriebsbezogenen Verkehre unter Beteiligung mehrerer Unternehmen und der Verkehrsplanung (Kommune) bzw. Verkehrsdienstleistung (BVG)

\* = Agglomeration

Von Seiten der Arbeitskreismitglieder wurde bei der Auswahl das "Funktionieren" der Beispiele als sehr wichtig eingestuft, da die Erfahrungen in der Umsetzungsphase, insbesondere die Akteurskonstellationen, von besonderem Interesse für das Vorhaben sind. Der Erfolg einer Maßnahme ist jedoch nicht unbedingt an deren Wirkung zu messen, da diese von vielen Bedingungen (z.B. auch Rahmenbedingungen) abhängig ist. Vielmehr kam es bei der Auswahl der Beispiele darauf an, ob zu vermuten war, dass aus ihnen Hilfestellungen für Entscheidungsträger zur Durchsetzbarkeit von Mobilitätskonzepten ableitbar sind.

In den folgenden Kapiteln sind das analytische Konzept sowie die Ergebnisse der vertiefenden Untersuchung in den ausgewählten Fallbeispielen Lünen, Karlsruhe, Moabit und Köln detailliert dargestellt.

### 3. Lünen - Politikstrategien auf lokaler Ebene

#### 3.1. Strukturelle Merkmale und Ausgangsbedingungen

Die Stadt Lünen liegt zwischen Ruhrgebiet und Münsterland etwa 15 km nördlich von Dortmund im Landkreis Unna. Mit rund 92.500 Einwohnern ist das Mittelzentrum Lünen die bevölkerungsreichste Stadt im Kreis. Die 11 Ortsteile der Kommune, die ausgeprägte Stadtteilzentren mit Versorgungsfunktionen besitzen, befinden sich in 3-5 km Entfernung von der Innenstadt. Die räumliche Ausdehnung erstreckt sich über knapp 60 km<sup>2</sup>. Die Stadt beherbergt rund 21.000 Arbeitsplätze, womit auf einen Arbeitsplatz rund 4,4 Einwohner fallen. Die wirtschaftliche und städtebauliche Situation war eng mit dem Bergbau verbunden, der bis zur Stilllegung der letzten Schachtanlage (Minister Achenbach) 1992 noch den wichtigsten Wirtschaftsfaktor darstellte. Entsprechend der ungleichen Verteilung von Wohnen und Arbeiten in der Stadt bestehen enge Verflechtungen zum Oberzentrum Dortmund. Rund 67 Prozent der Berufs- und Ausbildungspendler fahren jeden Werktag dorthin (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Tabelle 1: Strukturkennzahlen der Stadt Lünen (1996)

	Stadt	Agglomeration (Kreis Unna)
Einwohner	92.500 (Kernstadt: 50.000)	423.224
Arbeitsplätze	21.000	k.A.
Fläche	59,1 km <sup>2</sup> Dichte: 1.557 EW/km <sup>2</sup>	Fläche: 543 km <sup>2</sup> Dichte: 780 EW/km <sup>2</sup>
Länge des Straßennetzes	Autobahn: 5 km Bundesstraße: 20 km Land- und Kreisstraßen: 42 km	
Motorisierungsgrad (Pkw/1000 Einwohner)	450 (1997)	k.A.
Modal-Split (1995)	MIV 49%    ÖPNV 7%    Fahrrad 18%    Zu Fuß 25%	k.A.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Lünen verfügt über direkte Verkehrsanbindungen an das dichte Autobahnnetz der Region (A2), von wo aus alle größeren Städte von Rhein und Ruhr schnell zu erreichen sind. Neben vier Binnenhäfen am Datteln-Hamm-Kanal verfügt Lünen über eine gute Anbindung zum Schienennetz der Deutschen Bundesbahn. Zwischen Lünen und Dortmund besteht mit einer Fahrzeit von nur 15 Minuten und einem 20-Minuten-Takt eine außerordentlich konkurrenzfähige regionale Bahnverbindung. Die Fahrzeit mit dem Kfz ist mit einer halben Stunde rund doppelt lang.

### 3.2. Maßnahmenanalyse

Die Entwicklung der Verkehrspolitik der Stadt Lünen lässt sich an den Generalverkehrsplänen (GVP) von 1967 und 1979, dem Verkehrsentwicklungsplan (VEP) 1990 und dem VEP (Teilplan Kfz-Verkehr) 1997 aufzeigen.

Der GVP von 1979, der von der Dorsch Consult, Ingenieurgesellschaft mbH (Wiesbaden) erarbeitet wurde, ersetzte das Planwerk von 1967 für die Gemeinde Lünen - Altlünen. In diesem Zeitraum fanden erhebliche Veränderungen der räumlichen Strukturen, der Flächeninanspruchnahme sowie der Verkehrsnachfrage und Verkehrsbeziehungen statt. Der GVP 1979 sollte diesen veränderten regionalen und kommunalen Entwicklungstrends sowie die neuen Verkehrsbedürfnisse berücksichtigen. Der GVP von 1979 wies schon einige bemerkenswerte umweltorientierte Akzente auf. Ziel des neuen GVP wäre es, so das Vorwort, "unter Beachtung der Belange des Umweltschutzes die Grundlage für eine auf das Gemeinwohl abgestimmte und koordinierte Verkehrsplanung zu bilden: Keine neue Verkehrsader soll künftig ohne begründete Notwendigkeit gebaut werden" (GVP 1979). Es wurde festgelegt, dass jede aus dem GVP abzuleitende Maßnahme schon bei Einleitung der gesetzlich vorgeschriebenen Planungsverfahren vom Rat der Stadt Lünen gesondert zu beschließen ist. Daraus ist bereits eine erhebliche Zurückhaltung der Stadt Lünen im Hinblick auf die Förderung bzw. den Ausbau des MIV abzulesen.

Wesentliche Aufgabe des GVP war jedoch die Begutachtung des Straßennetzes, die den größten Teil des Gutachtens in Anspruch nimmt. Die Gutachter gaben dabei Empfehlungen zur Erweiterung des Straßennetzes. Vorgeschlagen wurde unter anderem der Bau einer Westtangente (Altstadt) und Osttangente (als Alternative zur Beseitigung der Bahnübergänge), der Bau einer Westumgehung (B236n) und die Erweiterung der B61 (Kamener Str.). Gleichzeitig gaben die Gutachter jedoch auch Empfehlungen zum Ausbau der Anlagen für den Radverkehr und der Verbesserung des ÖPNV-Angebots. So stellten sie fest, dass der Radverkehr in Lünen einen fast ähnlich hohen Umfang besitzt wie der ÖPNV und empfahlen, dass die vorhandenen Radwege und Mehrzweckstreifen zu einem geschlossenen Netz vervollständigt werden sollten. Für den ÖPNV empfahlen sie im wesentlichen eine Straffung und Anpassung des Busnetzes an neue Entwicklungen.

In den 80er Jahren wurden in Lünen, im Unterschied zu vielen anderen Städten dieser Größe, auch zahlreiche umweltfreundliche Strategien im Verkehrsbereich sondiert und umgesetzt. Schon 1984 wurden 34 neue verkehrsberuhigte Zonen geplant. Beispielhaft sind die Maßnahmen im größten Stadtteil Brambauer, wo eine umfassende flächenhafte Verkehrsberuhigung in Angriff genommen wurde. So beschloss der Rat insbesondere 1987 und 1988 eine Vielzahl

baulicher Maßnahmen zur Umgestaltung des Straßenraums und setzte sie sukzessive um (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Darunter waren auch verschiedene Maßnahmen zur Beschränkung des Autoverkehrs in der Innenstadt.

In dieser Dekade setzte Lünen allerdings auch einige Kapazitätserweiterungen im Straßennetz um. Hierzu zählt vor allem die 1984 eröffnete Westtangente zur Umgehung der Altstadt Konrad-Adenauer Str. (1988 wurde das letzte Teilstück fertiggestellt). Als weiteres größeres Straßenprojekt wurde Anfang der 90er Jahre die Osttangente (Zwolleallee) von Münsterstr. bis Kameiner Str. gebaut. Diese Erweiterungen der MIV-Netzkapazitäten wurden jedoch zum einen moderat dimensioniert und zum anderen als Ausgangspunkt für Verkehrsberuhigungen in der Altstadt und anderen Gebieten genutzt.

Im gleichen Zeitraum wurden auch erhebliche Aktivitäten im Bereich des Fahrradverkehrs entwickelt. 1988 beschloss der Rat etwa die Vergabe eines Planungsauftrags zur Fahrradnetzplanung unter Berücksichtigung der bisherigen Fahrradwegeplanung. 16 Mio. DM wurden für die Vervollständigung des Radwegenetzes zur Verfügung gestellt. 1989 entschloss sich Lünen zur Teilnahme an einem Modellvorhaben des Landes NRW zur "fahrradfreundlichen Stadt" (PLA 2.3.89/26.7.89).

Diese Neuorientierung der Verkehrspolitik mit der Betonung des Fahrradverkehrs kulminierte im VEP von 1990. Gutachter des 1988 in Auftrag gegebenen VEP waren eine Arbeitsgemeinschaft unter Leitung des Planungsbüros von Winning/Streichert (Bochum), ergänzt durch das Socialdata-Institut für Verkehrs- und Infrastrukturforschung (München). Das Planungsbüro von Winning/Streichert erbrachte seit den 80er Jahren Beratungsleistungen für die Stadt Lünen und gilt als (tendenziell) progressiv-umweltorientiert. Socialdata ist bekannt für seine empirischen Analysen zu Einstellungen, Verhalten und Verlagerungspotentialen im Bereich Verkehr. Im Unterschied zum GVP von 1979 war die Zielvorgabe der Verkehrsentwicklung in Lünen von 1990 die "möglichst umweltverträgliche Abwicklung des MIV im Stadtgebiet." (VEP 1990, S. 3) Der VEP sollte die von der Stadt zum Teil schon eingeleiteten Maßnahmen der Verkehrsberuhigung und der Neugestaltung des Stadtkerns in ein Gesamtkonzept einbinden (vgl. VEP 1990, S. 6).

Entsprechend bildeten ein Radwegeprogramm und die flächenhafte Verkehrsberuhigung die Schwerpunkte des VEP. In einer Begleitforschung wurden Szenarien zur Mobilitätsentwicklung in Lünen erarbeitet, die ergaben, dass je nach verkehrspolitischer Strategie der MIV-Anteil von 53 Prozent 1988 bis zum Jahr 2000 auf 65 Prozent ansteigen oder auf 46 Prozent sinken könnte. Gleichzeitig sprachen sich nach einer Befragung 77 Prozent der Lünener Bevölkerung grundsätzlich für eine Förderung des Umweltverbundes aus - auch wenn dies zu Lasten des MIV

gehe. Eine Potentialanalyse ergab, dass 52 Prozent aller Pkw-Fahrten Lünens im grundsätzlich fahrradgeeigneten Entfernungsbereich unter 5 km stattfinden.

Vor diesem Hintergrund wurden im VEP verschiedene umweltorientierte Strategien erarbeitet. Im Hinblick auf das Straßennetz war die Vorgabe, dass der Durchgangsverkehr bzw. der Ziel- und Quellverkehr von und nach Lünen sensible Stadtbereiche nach Möglichkeit umfahren soll. Die Gutachter hielten dazu das vorhandene Straßennetz für ausreichend, ein Straßenausbau also im wesentlichen für unnötig (VEP 1990, S. 7). Es wurden vielmehr verschiedene verkehrsbeschränkende Maßnahmen vorgeschlagen. Hierzu zählten Mengenbegrenzungen durch LSA/Pförtneranlagen und Geschwindigkeitsminderungen durch Ortseingangspforten sowie umfangreiche Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung in der Innenstadt und in verschiedenen Stadtteilen, insbesondere in Brambauer. Gleichzeitig würden durch die Erweiterung der MIV-freien Zone in der Innenstadt weniger Besucher- und Kundenparkplätze angeboten. Die von der Stadt geplanten und im Bau befindlichen zusätzlichen Stellplätze wurden auf lange Sicht zur Deckung des Bedarfs für ausreichend erachtet. Die Gutachter empfahlen darüber hinaus, die kostenlosen Parkmöglichkeiten stark zu vermindern.

Ein zentraler Teil des VEP von 1990 betraf den Ausbau der Fahrradwege. Neben dem Straßenumbau wurden ein Vielzahl von Maßnahmen zur Vervollständigung von Radwegetrassen und fahrradfreundlichen Gestaltung von Routen vorgeschlagen. Das Ziel der Netzgestaltung war, die Reisewiderstände beim Radverkehr zu minimieren und eine komfortable Führung zu ermöglichen. Die Wachstumspotentiale beim ÖPNV wurden geringer eingeschätzt. Zwar seien bei entsprechender Förderung nur geringe Steigerungspotentiale möglich, eine Vernachlässigung würde jedoch zu einer Verminderung des ÖPNV-Anteils führen. Empfohlen werden im wesentlichen eine differenziertere Bedienung gekoppelt mit einer Erhöhung der Taktzeiten während der Hauptverkehrszeiten, die Einrichtung von Anruf-Sammeltaxis und die Einführung einer verbilligten Umweltkarte.

Die Stadt Lünen setzte zwischen 1987 und 1995 zahlreiche Maßnahmen um, die im VEP von 1990 Erwähnung finden. In erster Linie zählen hierzu Maßnahmen zur Förderung des Fahrradverkehrs. Außerdem wurden viele Maßnahmen der flächenhaften und punktuellen Verkehrsberuhigung bzw. der MIV-Beschränkung realisiert. Aufwendige bauliche Umgestaltungen und Maßnahmen zum Rückbau von Straßen wurden insbesondere im Stadtteil Brambauer realisiert. Aber auch in der Altstadt und in anderen Stadtteilen fanden Verkehrsberuhigungen vorwiegend mittels der Ausweisung von Tempo-30-Zonen statt. Mitte der 90er Jahre sind nahezu alle Wohnstraßen, dies sind etwa 70 Prozent des Straßennetzes, verkehrsberuhigt. Darüber hinaus fanden auch im Bereich Parkraum umweltorientierte Aktivitäten statt. Zwar wurden eini-



ge Parkhäuser, vor allem in der Innenstadt in den 80er Jahren errichtet, so dass genug Stellplätze zur Verfügung stehen. Gleichzeitig fielen im Rahmen der Verkehrsberuhigung in der Innenstadt auch einige öffentliche Parkplätze weg. Bis Juni 1996 waren von rund 2.370 öffentlichen Parkplätzen im Innenstadtbereich von Lünen rund 69 Prozent bewirtschaftet.

Im ÖPNV-Bereich konnten seit Ende der 80er Jahre ebenfalls verschiedene Verbesserungsmaßnahmen umgesetzt werden, darunter einige der im VEP 1990 empfohlenen. 1991 wurde z.B. vom Verkehrsunternehmen Kreis Unna (VKU) ein Bustakt eingeführt, der von 30 Minuten in Außenbezirken bis auf einen 10-Minuten-Zyklus in der Innenstadt verdichtet wurde. 1992 führte das VKU eine Umweltkarte ein, wodurch erhebliche Preisnachlässe für Monatsfahrausweise von bis zu 30 Prozent realisiert wurden. Mit der Umweltkarte Stadtnetz können die gesamten Buslinien der Stadt befahren werden bzw. mit der Kreisnetz-Karte die des Kreises. Die Zahl der verkauften Monats- bzw. Wochenfahrausweise stieg zwischen 1989 und 1997 um in dieser Höhe bemerkenswerte 60 Prozent. Auch für Schwachlastverkehrszeiten (abends/nachts) wurde das ÖPNV-Angebot verbessert. So wurde zwischen 20 und 1 Uhr ein Anruf-Sammeltaxi eingerichtet, das für Besitzer einer Umweltkarte kostenlos ist. Diese Aktivitäten haben zu einer erheblichen Steigerungen der Fahrgastzahlen seit Ende der 80er Jahre beigetragen.

Der VEP von 1997 entstand unter veränderten verkehrspolitischen Vorzeichen. Gegenstand der Überarbeitung des VEP war lediglich der Teil Kfz-Verkehr, der hinsichtlich einer besseren Abwicklung untersucht werden sollte. Die Stadt setzte als oberstes Ziel der Überarbeitung fest, "die Innenstadt von Lünen besser (Anmerkung: mit dem MIV) erreichbar zu machen, Verkehrsstauungen abzubauen und dadurch insbesondere den Wirtschaftsverkehr zu stärken" (VEP 1997, S. 1). Die Analyse ergab zum Teil erhebliche Beeinträchtigungen bei der Abwicklung des städtischen Kfz-Verkehrs, die durch die prognostizierten Verkehrszunahmen bis zum Jahr 2010 noch verstärkt würden (VEP 1997, S. 46).<sup>4</sup> Verschiedene Ergänzungen des Hauptstraßennetzes wurden laut Machbarkeitsstudie im Mai 1998 (von R+T) geprüft:

---

<sup>4</sup> Auch im Falle des VEP-Teil Kfz wurde die Bearbeitung und die Diskussion der Zwischenergebnisse ständig mit dem projektbegleitenden Arbeitskreis, bestehend aus Vertretern des Stadtrates, der Verwaltung und verschiedener Interessenverbände abgestimmt.

- Autobahnvollanschluss Lanstrop inkl. Ertüchtigung nachfolgender Straßen (geschätzte Kosten: 5,5-9,3 Mio. DM)
- Osttangente (Verlängerung der Zwolleallee) (geschätzte Kosten: 27,5 Mio. DM)
- Ausbau Dortmunder Str. (B54) - B236n (geschätzte Kosten: 12 Mio. DM)
- Westumgehung: B236n
- Westspange (geschätzte Kosten: laut Machbarkeitsstudie von Retzko und Topp vom Mai 1998 ca. 120 - 135 Mio. DM).<sup>5</sup>

Im Gutachten wurde die Realisierung des Autobahnvollanschlusses, der Osttangente der Ausbau der Dortmunder Straße und der Westspange empfohlen (Planfall 8). Für diese als erheblich einzuschätzende MIV-Ausbaumaßnahmen wurde ein Investitionsvolumen von rund 200 Mio. DM geschätzt. Die Verkehrsprobleme in den westlichen Stadtbereichen können nach Einschätzung der Gutachter nur durch Ausbaumaßnahmen im Westen der Stadt beseitigt werden. Sie empfehlen als dringlichste Maßnahmen vor allem den Bau einer Westspange und den vierstreifigen Ausbau der Dortmunder Str-B236n.

Vor dem Hintergrund dieses Gutachtens entschloss sich der Rat der Stadt Lünen im September 1998 zur Realisierung verschiedener Straßenbauprojekte. Realisiert werden sollen der Autobahnvollanschluss, der Bau der Osttangente und der Ausbau der Dortmunder Straße. Abgelehnt wurde dagegen die Westumgehung und die Westspange vor allem aus Gründen des Schutzes der in dieser Region knappen Naturräume. Bei der Westspange war die Ablehnung deutlich zögerlicher. Sie soll derzeit jedoch nicht realisiert werden.

### 3.3. *Wirkungsanalyse*

Die verkehrspolitische Entwicklung der Stadt Lünen weist im Verlauf der 80er Jahre eine deutliche Neuorientierung auf (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Da in Lünen schon in den 70er Jahren keine extreme MIV- oder Wachstumsorientierung bestand, lässt sich zwar nicht von einem verkehrspolitischen Bruch, aber doch von einer umweltorien-

---

<sup>5</sup> Zu 1) Die in der Analyse erkannten Mängel werden insgesamt nicht behoben. Es ergeben sich keine nennenswerten Verbesserungen für den Wirtschaftsverkehr.

Zu 2) Mängel werden nur teilweise behoben, Entlastungen von Stadtteilen werden durch leicht erhöhte Belastungen zum Teil wieder kompensiert.

Zu 3) Mängel werden teilweise behoben.

tierten Kursänderung der Verkehrspolitik sprechen. Abzulesen ist dieser Wandel erstens daran, dass in den 80er Jahren nur wenige und moderat dimensionierte Straßenausbaumaßnahmen durchgeführt wurden. Dadurch wurde die Kapazität des MIV in der Stadt nur in geringem Umfang erhöht.

Zweitens wurden seit Mitte der 80er Jahre verschiedene MIV-beschränkende Strategien umgesetzt. Hierzu zählen die Maßnahmen der flächenhaften Verkehrsberuhigung, vor allem in Brambauer, aber auch im Innenstadtbereich und in verschiedenen anderen Stadtteilen sowie die Straßenumgestaltungen zur Verminderung der Fahrtgeschwindigkeit und zur Verbesserung der Fahrrad- und Fußgängerbedingungen. Ferner zählen hierzu auch die Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung/Anwohnerparken und der Verminderung des kostenlosen Parkens in der Innenstadt. Es kam außerdem zur Verminderung von Stellplätzen in einigen Straßenzügen, allerdings wurde zwischen 1980 und 1997 die Zahl der Stellplätze im Innenstadtbereich dennoch um netto insgesamt 218 Plätze (=12 Prozent) erhöht. Diese Erhöhung ist jedoch angesichts der Steigerung des Autobesitzes moderat.

Zum dritten ist die Umweltorientierung der Verkehrspolitik an den Aktivitäten zur Förderung des Fahrradverkehrs, aber auch des ÖPNV abzulesen. Diese vornehmlich zwischen Mitte der 80er und Mitte der 90er Jahre umgesetzten Maßnahmen besitzen im Vergleich zu anderen Städten dieser Größe in Deutschland beispielhaften Charakter. Das gilt sowohl für die Breite (gesamtes Stadtgebiet) als auch die Intensität der Aktivitäten (attraktives Netz). Unter Umweltgesichtspunkten besonders positiv zu bewerten ist die Kombination von MIV-Beschränkungen und Verbesserung des Fahrradverkehrs, von denen im Sinne des Push-and-Pull-Ansatzes die besten Effekte zu erwarten sind.

*Tabelle 2: Grad der Umweltorientierung der Verkehrspolitik in Lünen*

Handlungsfelder	1980/oder 85-1989	1990-1995	1996-1998
-----------------	-------------------	-----------	-----------

Teil II: Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

MIV	+	++	+/-
ÖPNV	0	++	+
Fuß- und Fahrradverkehr	++	++	+

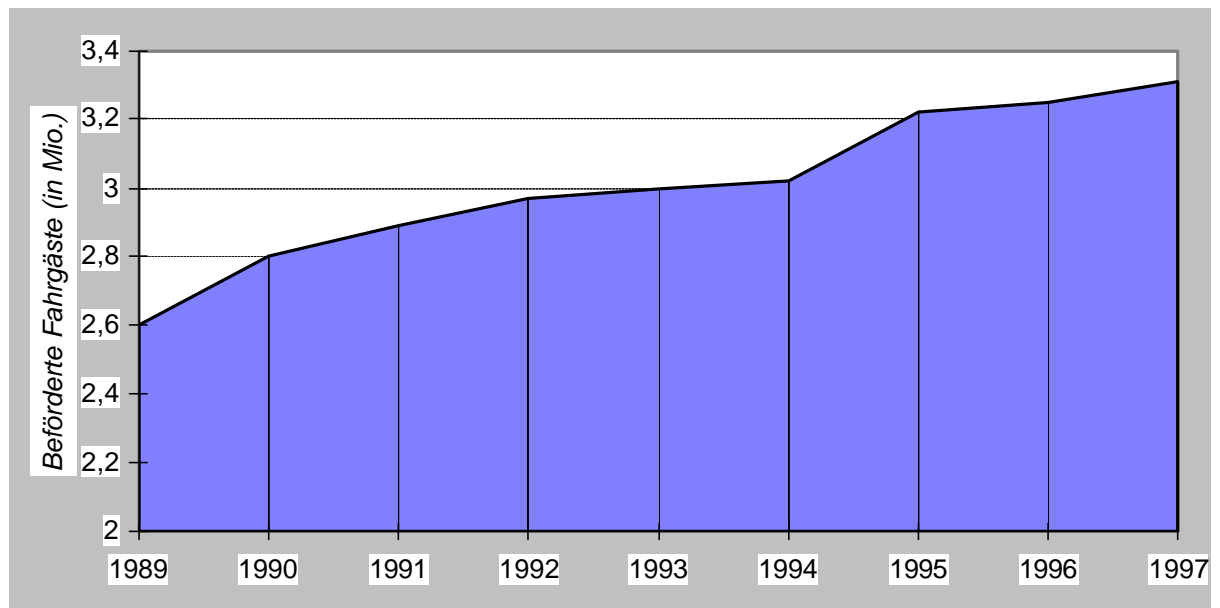
*Erläuterung: Grad der Umweltorientierung der Maßnahmen im Handlungsfeld*

- ++ deutlich umweltorientierte Ausrichtung der Maßnahmen
- + eher umweltorientierte Ausrichtung
- o umweltpolitisch neutral/keine wesentlichen Aktivitäten
- eher MIV-unterstützende Ausrichtung
- deutlich MIV-unterstützende Ausrichtung
- +/- sowohl umweltorientierte als auch MIV-fördernde Aktivitäten

Quelle: eigene Darstellung

Zwischen 1989 und 1997 stieg die Zahl der ÖPNV-Fahrgäste um knapp 30 Prozent (Abb. 1). Dabei erreicht der ÖPNV-Betrieb der Region einen vergleichsweise hohen Kostendeckungsgrad von rund 70 Prozent. Die Höhe des jährlichen Zuschusses der Gemeinden beträgt rund 6-7 Mio. DM, wovon Lünen, als die größte Stadt des Kreises, den höchsten Anteil trägt.

Abbildung 7: Entwicklung der beförderten Fahrgäste im ÖPNV im Kreis Unna



Quelle: Zahlen 1997. Statistischer Bericht, Stadt Lünen, 1998

Sieht man von dem moderaten Zuwachs von zusätzlichen Parkplätzen in der Innenstadt ab, besitzt die Verkehrspolitik unter ökologischen Kriterien bis Mitte der 90er Jahre eine hohe Konsistenz. Dazu trägt vor allem bei, dass keine wesentliche Parallelförderung im Sinne von Kapazitätsausweitung des Straßennetzes auf der einen Seite und Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltverbundes auf der anderen Seite vorgenommen wurde. Gerade im Stadtteil Brambauer, wo viele bauliche Umgestaltungen vorgenommen wurden, ist die "Ökologisierung" relativ stabil. Aber auch in der Innenstadt sind die umweltorientierten Maßnahmen kaum noch re-

versibel, so dass von einem strukturellen Schutz vor allem der Innenstadt und des Stadtteils Brambauer vor negativen Effekten des Autoverkehrs ausgegangen werden kann.

Die Stabilität der Ziele der Lünen Verkehrspolitik scheint im Hinblick auf den Stellenwert der Verkehrsträger des Umweltverbundes gegenüber dem MIV jedoch noch nicht strukturell gesichert zu sein. So gibt es Anzeichen für einen umweltorientierten "Roll-back" in der Verkehrspolitik. Auf eine neuerliche wachstumsorientierte Veränderung der verkehrspolitischen Zielvorstellungen in der Stadt deutet vor allem der Beschluss des Rates zur Erarbeitung eines VEP (Teil Kfz-Verkehr) hin. Beschlossen wurde die Realisierung verschiedener Straßenausbauten (Autobahn-Vollanschluss, Dortmunder Str., Osttangente). Unter verkehrs- und umweltpolitischen Aspekten sind diese MIV-Vorhaben aufgrund der erheblichen Zunahme des Verkehrsvolumens zum Teil vertretbar. Kaum Entlastungseffekte für den im wesentlichen im Westen der Stadt anfallenden Verkehr wird jedoch die Osttangente bringen. Umweltpolitisch besorgniserregender ist jedoch, dass der Elan zur Förderung des nicht-motorisierten Verkehrs deutlich abgenommen hat. Es droht die Gefahr, dass die in den 80er Jahren eingeleitete umweltorientierte Kursänderung in der Verkehrspolitik, die zu einer hohen Integration und einigen beispielhaften Aktivitäten geführt hat, zugunsten einer ineffizienten Parallelförderung von MIV und Umweltverbund aufgegeben wird.

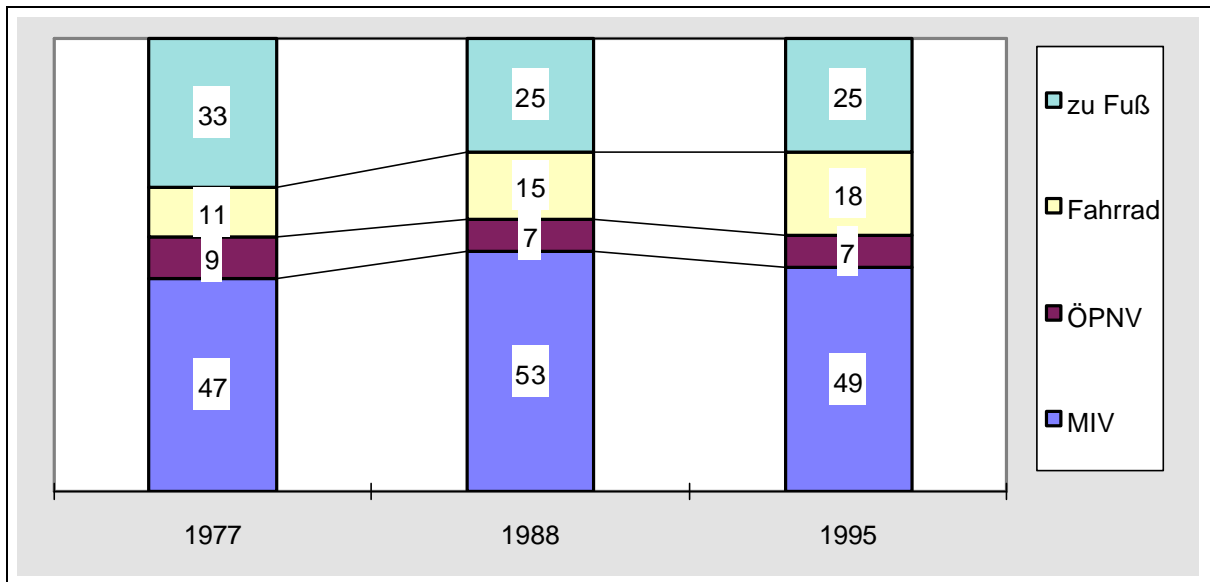
Im folgenden wird nach den umweltorientierten Erfolgen der Lünen Verkehrspolitik gefragt: Inwiefern hat eine eher umweltorientierte Verkehrsplanung auch substantielle Effekte im Bereich Verkehr gebracht? Dabei zeigt sich folgendes Bild.

Ein Indikator zur Überprüfung der relativen Entwicklung des städtischen Verkehrs ist die Verkehrsmittelwahl (Modal-Split), die meistens die Verteilung der Wege auf die verschiedenen Verkehrsträger anzeigt. Ein Blick auf die Entwicklung des Modal-Split in Lünen zeigt zwischen 1977 und 1988 einen enormen Rückgang vornehmlich im Bereich des Fußgängerverkehrs, aber auch im Bereich des ÖPNV um insgesamt 10 Prozent (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Diese Rückgänge konnten durch den beachtenswerten Anstieg des Fahrradverkehrsanteils um vier Prozent nicht kompensiert werden. Somit stieg der MIV-Anteil an allen Wegen in diesem Zeitraum sehr deutlich von 47 auf 53 Prozent. Zwischen 1988 und 1995 ist jedoch wieder ein umweltpolitisch bemerkenswerter Rückgang des MIV um 4 Prozentpunkte zu verzeichnen. Während der ÖPNV und der Fußgängerverkehr ihre Anteile halten konnten, legte der Fahrradverkehr dagegen deutlich zu. Diese Daten deuten darauf hin, dass die intensive Förderung des Fahrradverkehrs in den 80er und 90er Jahren wesentlich zur Steigerung des Fahrradanteils bei der Verkehrsmittelwahl in Lünen beigetragen hat. Umweltpolitisch positiv wirkten sich mithin auch die verkehrsbeschränkenden Maßnahmen im MIV-Bereich

Teil II: Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

aus, so dass nicht nur der Autoverkehrsanteil reduziert, sondern auch bei wachsendem Gesamtverkehrsaufkommen die Anteile des ÖPNV und des Fußverkehrs gehalten werden konnten.

Abbildung 8: Entwicklung der Verkehrsmittelwahl in Lünen, 1977 - 1995 (in Prozent)<sup>6</sup>

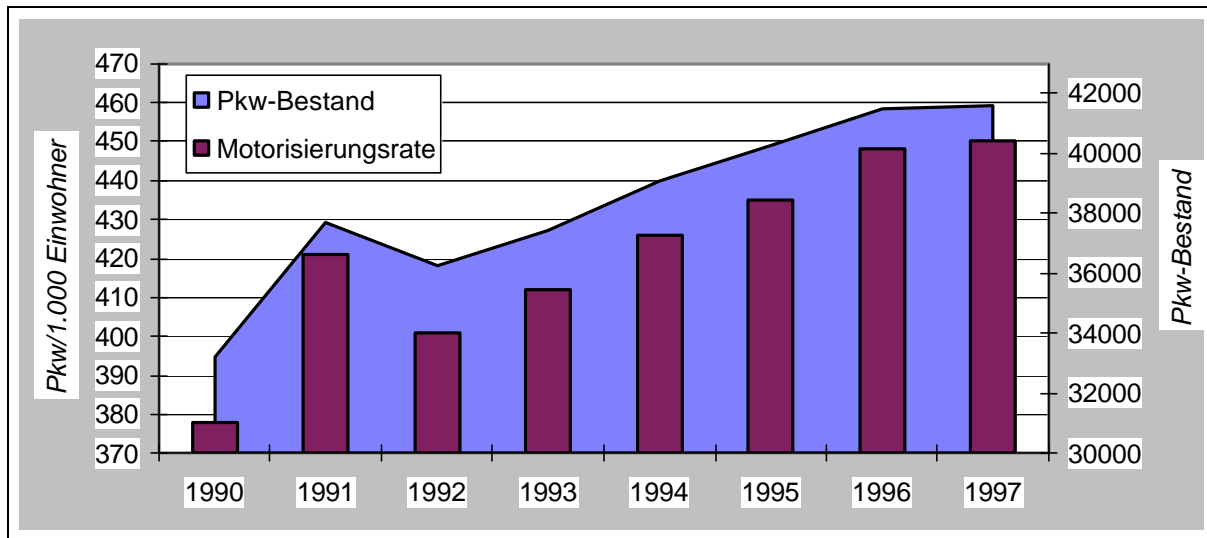


Quelle: GVP 1979; VEP 1997; eigene Berechnung und Darstellung

Die Verminderung des MIV-Anteils seit Ende der 80er Jahre ist aus zwei Gründen bemerkenswert. Erstens nahm seither der Pkw-Bestand um über ein Fünftel zu. Dadurch erhöhte sich der Motorisierungsgrad in der Stadt von etwa 380 (1990) auf mittlerweile rund 450 Pkw pro 1.000 EW. Erst seit 1996 deutet sich eine gewisse Stabilisierung an (vgl. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.).

<sup>6</sup> Gewisse Verzerrungen zwischen 1977 einerseits sowie 1988 und 1995 andererseits sind aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden möglich. Die Tendenzen dürften davon jedoch unberührt sein.

Abbildung 9: Entwicklung des Pkw-Bestandes und der Motorisierung in Lünen (1990-1997)



Quelle: Zahlen 1997. Statistischer Bericht, Stadt Lünen, 1998

Zweitens nahm das Verkehrsvolumen in den 90er Jahren deutlich zu. Eine Verminderung des MIV-Anteils bei wachsender Autoverfügbarkeit und steigendem Verkehrsvolumen ist durchaus bemerkenswert. Daraus folgt, dass eine überproportionale Zunahme von Fahrten mit dem Fahrrad stattgefunden haben muss. Bemerkenswert ist außerdem, dass die Zahl der Unfälle mit Personenschäden seit 1990 von rund 546 auf 466 (1997) um rund ein Fünftel zurückging. Die Zahl der Verkehrstoten pro 100.000 EW sank dabei von 5,7 auf eine Rate von 1,1.

### 3.4. Prozess-Analyse

#### 3.4.1. Grundlegende institutionelle Struktur und politische Akteurskonstellationen

Verkehrspolitisches Handeln findet im Rahmen bestimmter institutioneller Arrangements statt. Für die institutionelle Struktur Lünens ist die norddeutsche Ratsverfassung geltend, die durch einen starken Rat und einen verhältnismäßig schwachen Verwaltungschef gekennzeichnet ist. Der Vorsitzende des Rates wird aus dessen Mitte gewählt und trägt den Titel des Bürgermeisters. Dabei handelt es sich um ein Ehrenamt, das im wesentlichen Repräsentativfunktionen hat. In Lünen hat dieses Amt seit 1990 Bürgermeisterin Christina Dörr-Schmidt inne. Die Verwaltung wird jedoch von einem kommunalen Wahlbeamten auf Zeit, dem Gemeinde- oder Stadtdirektor, geleitet, der vom Rat gewählt ist und von ihm jederzeit abberufen werden kann. In Lünen amtiert seit 1990 Stadtdirektor Hans-Wilhelm Stodollick (zuvor Herr Salmen). Der Rat ist jedoch grundsätzlich zuständig. Er kann beispielsweise Aufgaben an den Verwaltungschef zur Erledigung übertragen, sie aber jederzeit auch wieder zurückholen. Im Unterschied zur Süddeutschen ist die Norddeutsche Ratsverfassung hinsichtlich der Machtstruktur äußerst fragmentiert und unübersichtlich. Verwaltungsexperten sehen dadurch die Kapazitäten für in-

tegrierte Politikstrategien vermindert. Dies wird sich durch die Verwaltungsreform in NRW ändern, die vorsieht, dass die Stellung des Bürgermeisteramtes gestärkt werden soll.

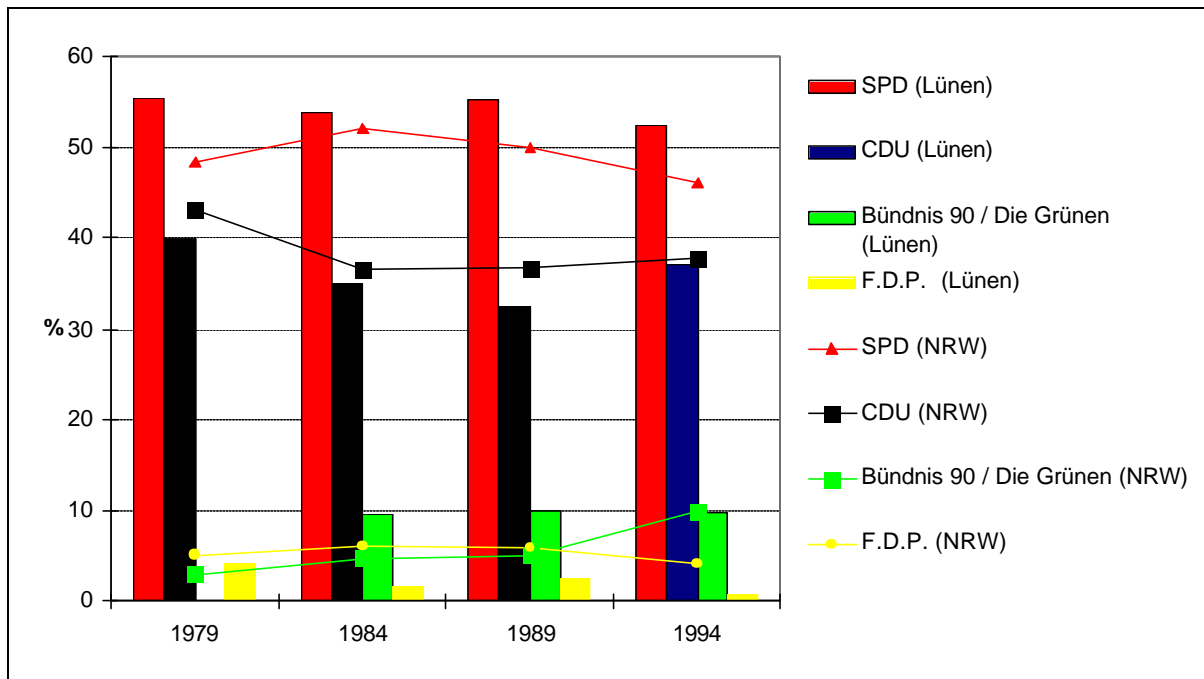
Die Stadtverwaltung in Lünen ist in vier Ressorts aufgeteilt. Der Verwaltungschef, Stadtdirektor Stodollick, hat gleichzeitig die "Schwerpunktverantwortung" für das Ressort I "Kultur - Schule - Sport, Steuerdienst, Zentrale Dienste und Wirtschaftsförderung". Im Ressort II "Bürgerservice und Soziales, Zentrale Gebäudebewirtschaftung" hat die Schwerpunktverantwortung derzeit als Erster Beigeordneter Reinhard Redmann. Das Ressort III beinhaltet die Bereiche Kinder-Jugend-Familie, Feuerwehr und Öffentliche Ordnung sowie Zentraler Betriebshof Lünen, wobei die Verantwortung bei dem Beigeordneten Günter Klencz liegt. Das für den Verkehrsbereich zentrale Ressort IV Planen-Bauen-Umwelt-Verkehr (Fachbereich 4) sowie der Stadtbetrieb Abwasserbeseitigung untersteht in Schwerpunktverantwortung dem Beigeordneten Heinz Jürgen Evert. Er ist seit 1986 dafür verantwortlich.

Entsprechend der Kommunalverfassung hat der Rat eine außerordentlich starke Machtstellung. Die Mehrheitsverhältnisse und entsprechenden Handlungsorientierungen der Parteien spielen daher eine wichtige Rolle. Die Kommunalpolitik wird in Lünen von der SPD dominiert (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Derzeit (1998) stellt die SPD mit 27 von insgesamt 51 Sitzen die absolute Mehrheit im Rat. Die CDU hat 19 und Bündnis 90/Die Grünen 5 Sitze im Rat.

Die in der Norddeutschen Ratsverfassung angelegte Gefahr der Fragmentierung kann durch die absolute Mehrheit der SPD, wodurch eine hohe institutionelle Integration besteht, gebannt werden. Alle wesentlichen politischen Entscheidungen können nur mit der Zustimmung der SPD-Fraktion getroffen werden. Dadurch wird die Koordination und Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung, die zu den Hauptproblemen der norddeutschen Ratsverfassung zählen, wesentlich vereinfacht. Die Gefahr der Gleichschaltung von Politik und Verwaltung kann jedoch dazu führen, dass Politik vor Sachverstand geht.



Abbildung 10: Entwicklung der politischen Mehrheiten Lünen - NRW 1979-1994



Quelle: eigene Darstellung

### 3.4.2. Zur Erklärung einer umweltorientierten Verkehrspolitik in Lünen

In diesem Abschnitt wird versucht, die Faktoren zu rekonstruieren, die wesentlich zu einer Umweltorientierung in der Verkehrspolitik in Lünen beigetragen haben. Dies soll anhand der Maßnahmen zur flächenhaften Verkehrsberuhigung und zur Verbesserung des Fahrradverkehrs geschehen, die als wesentliche Elemente der umweltorientierten Entwicklung identifiziert werden konnten.

Relevante Faktoren, die die Themen flächenhafte Verkehrsberuhigung und Förderung des Fahrradverkehrs in die politische Arena führten und eine Realisierung ermöglichten, waren:

- wachsende Straßenverkehrsprobleme und verkehrliche Alternativen als Rahmenbedingungen,
- Initiierung der Prozesse durch den gesellschaftlichen Akteur "Arbeitskreis Umwelt und Heimat",
- sozio-kulturelle Faktoren und verantwortliche kommunale Akteurskonstellation,
- finanzielle Unterstützung auf Landesebene.

### **Agenda-Formierung**

Steigende Autonutzung führten in Lünen Anfang der 80er Jahre zu wachsendem Verkehrsvolumen. Gerade in der Innenstadt Lünens kam es zu hohen Verkehrsbelastungen mit den entsprechenden negativen Nebeneffekten (Luft-, Lärm-, Parkraumprobleme). Anwohner und Geschäftsleute klagten über den zunehmenden Autoverkehr und die hohen Geschwindigkeiten in den Wohn- und Einkaufsstraßen. Gleichzeitig war mit der Konrad-Adenauer-Straße eine Innenstadtumgehung in Bau. In der ersten Hälfte der 80er Jahre wurde diese Straße sukzessive eröffnet. Damit stand zur räumlichen Verlagerung des Autoverkehrs in der Innenstadt eine Alternative zur Verfügung.

Wesentliche Impulse für umweltorientierte Aktivitäten kamen Anfang der 80er Jahre in Lünen von gesellschaftlichen Akteuren. Eine wichtige Rolle spielte dabei der Arbeitskreis Umwelt und Heimat e.V. (AKUH), der sich Anfang der 80er Jahre sehr erfolgreich für eine umweltorientierte Stadtentwicklung und Verkehrspolitik engagierte. Der AKUH verhinderte etwa den Bau einer Deponie sowie einer Autobahnverbindung (Westumgehung B 236n) auf dem Stadtgebiet. Dies wurde teilweise durch den Kauf von Grundstücken ermöglicht, der von Politikern der Stadt Lünen unterstützt wurde.

Gleichfalls kam die entscheidende Initiative, die später zu umfangreichen Maßnahmen der flächenhaften Verkehrsberuhigung führte, aus dem sehr einflussreichen Arbeitskreis. Ein Mitglied des AKUH, Hans-Georg Hamelmann, reichte Anfang der 80er Jahre bei einem Landeswettbewerb zur Umgestaltung von Haupt- und Wohnstraßen des Ministeriums für Städtebau und Verkehr einen Entwurf zur Verkehrsberuhigung des Stadtteils Brambauer ein. Dieser Entwurf wurde preisgekrönt und erreichte öffentliches Aufsehen. Die Stadtverwaltung griff diesen Anstoß zur flächenhaften Verkehrsberuhigung auf. Sie beauftragte ein Planungsbüro (von Winning & Streichert), um den Entwurf auf eine fachlich gesicherte Grundlage zu stellen. Das Planungsbüro erarbeitete in enger Zusammenarbeit mit der Verwaltung Vorschläge zur Verkehrsberuhigung für Brambauer und verschiedene andere Stadtgebiete Lünens.

Wichtige Impulse gab der AKUH auch im Hinblick auf die Fahrradförderung. Vor dem Hintergrund der erfolgreichen Verhinderung von Straßen stellte sich in der Stadt die Frage nach Alternativen für den Autoverkehr. Es wurde innerhalb des AKUH eine Radwegegruppe (6-9 Personen) gebildet und Strategien zur Förderung des Fahrradverkehrs sondiert. Das Verkehrsmittel Fahrrad bot sich in Lünen vor allem aus raumstrukturellen Gründen an. Zum einen bietet die Topographie gute Bedingungen für das Fahrrad, da kaum Höhenunterschiede zu bewältigen sind. Außerdem ist Lünen - bedingt durch die städtische Entwicklung entlang der Bergbaugebiete - dezentral strukturiert. Bis zur Schließung der Bergbau-Schächte lagen Wohnen und

Arbeiten in Lünen eng beieinander. Dies führte zumindest bis Anfang der 90er Jahre zu einem hohen Anteil von Binnenverkehr sowie zu hohen Anteilen nicht-motorisierten Verkehrs am Modal-Split. Lünen liegt außerdem am Rande des Münsterlandes, wo das Fahrrad traditionell eine wichtige Rolle spielt. Vor diesem Hintergrund führte der AKUH zwischen 1985 und 1988 eine Problemanalyse des Fahrradverkehrs in Lünen sowie eine Bestandsaufnahme von Radwegeverbindungen durch. Wichtiges Mittel waren dabei auch Befahrungen von Routen, die zum Teil unter Beteiligung von Kommunalpolitikern durchgeführt wurden. Der AKUH machte eine Aufstellung von zu bauenden Fahrradrouten und fertigte eine Prioritätenliste an. Nach Angaben von Mitgliedern des AKUH wurde diese später vom Planungsbüro von Winning & Streichert fast vollständig übernommen.

Wichtige Faktoren, die zu einer Diffusion der Ideen in die kommunalpolitische Arena führten, waren insbesondere die Verflechtungen zwischen AKUH und den Parteien. Einige Parteimitglieder der regierenden SPD engagierten sich auch im AKUH. Der AKUH organisierte u.a. Fahrten mit Politikern zur Partnerstadt Zwolle, die eine konsequente fahrradfreundliche Verkehrspolitik betreibt. Eigene Anschauung und Vorbilder wie die fahrradfreundlichen Städte Erlangen und Münster spielten nach Aussagen verschiedener Akteure eine wichtige Rolle für die politische Akzeptanz umweltorientierter Maßnahmen in der Verkehrspolitik.

### **Politikformulierung - Diffusion umweltorientierter Ideen in die kommunalpolitische Arena**

Warum wurden die Impulse zur Verkehrsberuhigung und Fahrradförderung in der kommunalpolitischen Arena positiv aufgenommen? Vor allem drei Faktoren spielten eine wichtige Rolle:

Erstens stellten sowohl die Konzepte zur Verkehrsberuhigung als auch die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Fahrradförderung schlüssige Lösungen für die Verkehrsprobleme in Lünen dar. Mit den Konzepten zur flächenhaften Verkehrsberuhigung konnte auf die Klagen von Anwohnern und Geschäftsleuten über den wachsenden Autoverkehr reagiert werden. Der Zeitpunkt war ferner günstig, da sich die Umgehungsstraße in der Fertigstellung befand und genügend Parkplatzkapazitäten zur Verfügung standen. Dadurch fehlten den klassischen Gegnern umweltorientierter Strategien (CDU, Wirtschaft) in der Öffentlichkeit Argumente gegen die Maßnahmen.

Zweitens passten die Aktivitäten in den damaligen "Zeitgeist": Als wichtige sozio-kulturelle Rahmenbedingung, die die Formulierung umweltorientierter Strategien in den 80er Jahren begünstigte, wurde von verschiedenen Akteuren in der Stadt der *Stimmungswandel in der Öffentlichkeit* im Hinblick auf den Autoverkehr genannt. Das Auto wurde zunehmend als Umweltproblem Nr. 1 betrachtet, gegen das etwas unternommen werden sollte. Durch die wachsen-

den Verkehrsmengen wurden die negativen Effekte des Autoverkehrs in jener Zeit für die Bürger immer deutlicher sichtbar. Auch in Lünen engagierten sich Umweltgruppen wie die oben erwähnte AKUH erfolgreich gegen weitere Autoverkehrsprojekte. Die gestiegene Priorität für den Umweltschutz spiegelte sich auch in den Lünen Wahlergebnissen für ökologische Parteien wider. Die Grünen erreichten beispielsweise bei den Kommunalwahlen 1984 einen Stimmenanteil von knapp 10 Prozent und waren zum ersten Mal im Rat vertreten.

Drittens wurde die Veränderung der Umwelteinstellungen bei dem zentralen politischen Akteur in Lünen, der SPD, aufmerksam registriert und Umweltorientierung in der Verkehrspolitik politisch eingeleitet. Die regierende SPD zeigte in den 80er Jahren eine hohe Offenheit und Verantwortung gegenüber ökologischen Ansprüchen, die von außen an sie herangetragen wurden. Sie nahm die Impulse für eine umweltorientierte Verkehrspolitik auf und brachte sie auf die kommunalpolitische Agenda. Dabei werden innerhalb der SPD verschiedene Akteure genannt, die diese Entwicklungen in den 80er Jahren wesentlich vorantrieben. Zu den zentralen Akteuren zählten Heinz Jürgen Evert, der 1986 als technischer Beigeordneter die Verantwortung für die verkehrsrelevanten Abteilungen übernahm und zuvor im Bereich der Stadtplanung Lünens tätig war. Wichtige Akteure für die "Ökologisierung" Lünens in den 80er Jahren waren ferner Stadtdirektor Salmen und der SPD-Fraktionsvorsitzenden Hugo Becker sowie der verkehrspolitische Sprecher der SPD, Karl-Heinz Fridriszik. Sie formten eine einflussreiche Akteurskoalition zugunsten einer umweltorientierten Verkehrspolitik. Gleichzeitig besaßen sie eine große Offenheit gegenüber umweltorientierten Lösungsansätzen im Verkehrsbereich. In dieser Phase konnten die von der Stadt beauftragten Gutachter wichtige fachlich-inhaltliche Impulse geben. Sowohl Politik und Verwaltung als auch Gutachter betonten die wechselseitige Kooperation und fruchtbare inhaltliche Arbeit.

Es wurden ferner systematisch Lösungsansätze aufgegriffen bzw. gesucht, die mit dem räumlich-verkehrlichen Kontext vereinbar und gleichzeitig finanzierbar waren. Ein gutes Beispiel ist dafür die Förderung des Fahrradverkehrs, die auf die erfolgreiche Umsetzung der flächenhaften Verkehrsberuhigung logisch aufbaute (Verkehrssicherheit). Wichtige Impulse kamen zunächst von Umweltgruppen, die mit ihrer Problemanalyse und Aufstellungen von relevanten Maßnahmen wichtige Vorarbeiten lieferten. Die Stadt beauftragte Gutachter, die ein Fahrradverkehrskonzept planerisch gut aufbereiteten. Gleichzeitig wurde nach Finanzierungsmöglichkeiten für eine Fahrradförderpolitik gesucht. Das Landesprogramm "Fahrradfreundliche Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen" bot hierzu einen passenden Anknüpfungspunkt. Um die Chancen einer erfolgreichen Bewerbung zu erhöhen, mobilisierte die regierende SPD ihre Parteifreunde im Landtag. Eine wichtige Rolle als Vermittler zwischen Stadt und Land spielte in

diesem Zusammenhang - nach Aussagen verschiedener Akteure - der damalige Landtagsabgeordnete Wolfram Kuschke (SPD).

### 3.5. Erfolgsfaktoren der politischen Umsetzung

Für die erfolgreiche politische Umsetzung ökologischer Maßnahmen im Verkehrsbereich sind vor allem folgende Faktoren hervorzuheben. Erstens ist auffällig, dass innerhalb der politischen Arena und in der Öffentlichkeit in den 80er Jahren in der Verkehrspolitik ein bemerkenswert *hoher Konsens* bestand. Nicht nur die mit absoluter Mehrheit regierende SPD, sondern auch die CDU unterstützte die Maßnahmen zur flächenhaften Verkehrsberuhigung und zur Förderung des Fahrradverkehrs. Auch bei der Formulierung und Umsetzung des umweltorientierten VEP von 1990 bestand eine äußerst hohe allgemeine Zustimmung. Als Gründe für diesen Konsens nennen die Akteure vor allem die *„objektive“ Angemessenheit dieser Maßnahmen*, die nicht an Parteigrenzen Halt macht (Sachpolitik). Gleichwohl dürften verschiedene Faktoren diesen Konsens gesichert haben:

- Wichtige Bedeutung hatten die Forderungen von Anwohnern (z.B. durch Unterschriftensammlungen) und Unternehmen sowie von Umweltgruppen. Alle Gruppen versprachen sich von der Verkehrsberuhigung Vorteile.
- Darüber hinaus legte die Stadt hohen Wert auf die soziale Akzeptanz der Maßnahmen und investierte in die *„Vermittlung“* der Maßnahmen, etwa durch Öffentlichkeitsarbeit und Arbeitsgruppen.
- Eine sehr positive Bedeutung spielte in diesem Zusammenhang auch eine Tageszeitung (Westfälische Rundschau), die den *„Ökologierungsprozess“* aufgeschlossen begleitete.

Zweitens bewährte sich in der Phase der Umsetzung der Fahrradförderung mit dem Arbeitskreis *„Fahrradfreundliche Stadt Lünen“*, der im Dezember 1989 eingerichtet wurde, ein institutionelles Verfahren. Zwar hatte dieser Arbeitskreis nur beratende Funktion, er übte jedoch zum einen durch seine Zusammensetzung eine hohe Integrationswirkung aus. Beteiligt wurden neben den zuständigen Verwaltungen alle Parteien, die Polizei, der AKUH, der ADFC und die zuständigen Planungsbüros. Zum anderen konnten durch die häufigen Treffen, etwa alle 1-2 Monate, die fachlich-informatorischen Bedingungen für die Umsetzung deutlich verbessert werden. Die Rolle des Arbeitskreises wurde von verschiedenen Beteiligten als äußerst positiv eingeschätzt. Konkrete Umsetzungsprobleme konnten durch die Mitarbeit der verschiedenen Akteure minimiert werden.

Drittens spielte für die politische Umsetzung der umweltorientierten Programme die Finanzierung eine wichtige Rolle. Eine wesentliche Voraussetzung für die umfangreichen Maßnahmen

zur flächenhaften Verkehrsberuhigung waren die Fördermittel von Bund und Land. So standen für die Verkehrsberuhigung Mittel der Städtebauförderung zur Verfügung, die rund 80 Prozent der Ausgaben deckten. Gleichfalls wären die Aktivitäten Lünens im Bereich der Fahrradförderung ohne die Förderung durch das NRW-Programm "Fahrradfreundliche Städte und Gemeinden" nicht durchführbar gewesen. So stellte das Land rund 16 Mio. DM für die Maßnahmen zur Fahrradförderung zur Verfügung.

Angesichts der Finanzprobleme der Kommune waren diese Hilfen für die relativ konfliktfreie politische Umsetzung essentiell. Wenn die Finanzmittel von außen, also von Bundes-, Landes- oder EU-Ebene kommen, entstehen kaum Verteilungskonflikte innerhalb der kommunalpolitischen Arena, da die Akquise von Mitteln generell als positiv bewertet wird. Entsprechend berichten die Akteure im Hinblick auf die Fahrradförderung, dass das Konfliktpotential in Lünen stieg, als die finanziellen Mittel knapp wurden. Insbesondere ging auch der positive Einfluss des "Arbeitskreises Fahrradfreundliche Stadt Lünen" zurück. Zu einem wesentlichen Konfliktpunkt wurde die Fahrradroutenführung über eine Lippebrücke in der Innenstadt (Leezenpatt).

### *3.5.1. Zur Erklärung eines möglichen wachstumsorientierten "Roll-back" der Verkehrspolitik*

Die Maßnahmenanalyse hat gezeigt, dass die Umweltorientierung der Verkehrspolitik in Lünen Mitte der 90er Jahre wesentlich an Dynamik verloren hat. So wurden Gutachten zur Verkehrsentwicklung in Auftrag gegeben, die nur die Überprüfung des Kfz-Verkehrs zum Inhalt hatten. MIV-orientierte Strategien wie der Ausbau von Straßennetzen werden im Rat wieder sondiert. Im September 1998 wird der Bau verschiedener Straßenverbindungen beschlossen. Wie kam es zu dieser neuerlichen, wachstumsorientierten Kursänderung in der Lünen Verkehrspolitik?

Erstens fanden erhebliche Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen statt, die zu ungünstigen verkehrlichen Implikationen führten. Die strukturschwache Region Lünen ist sehr stark vom Bergbau geprägt, in dem ein Großteil der Beschäftigten Lünens arbeitete. Mit der Schließung der letzten Zeche 1992 verstärkte sich die hohe Arbeitslosenrate von rund 12 Prozent im Jahr 1990 auf 16,7 Prozent im Jahr 1997. 1980 waren dagegen nur 7,1 Prozent der Bevölkerung arbeitslos gemeldet. Das Fehlen von Arbeitsplätzen in der Stadt führte jedoch auch dazu, dass notgedrungen viele Bürger außerhalb Lünens - vor allem in der Region Dortmund - eine Beschäftigung annahmen. Dadurch erhöhte sich die Anzahl der Pendler und die zurückgelegten Entfernungen erheblich. Viele Pendler nutzten fortan auch das Auto als Verkehrsmittel, da viele Arbeitsplätze mit öffentlichen Verkehrsmitteln häufig nicht gut zu erreichen sind. Zwischen 1990 und 1997 nahm die Motorisierung in Lünen um bemerkenswerte 20 Prozent zu, wodurch der MIV in der Stadt insgesamt an Bedeutung gewann. Noch entscheidender

war, dass das Wachstum und die Beschäftigung gegenüber der Umwelt in der Öffentlichkeit zu den zentralen Themen avancierten.

Zweitens war für den wachstumsorientierten Roll-back in der Lünen Verkehrspolitik der wichtigste initiierende Akteur die CDU zusammen mit den Wirtschaftsverbänden (insbesondere der IHK). Die CDU entschied sich im Wahlkampf 1994 als zentrales Thema für die Frage Zugänglichkeit der Stadt für den Autoverkehr und prägte 14 Tage vor der Wahl die warnende Parole von der "Stau-Stadt Lünen". Dabei machte sie die umweltorientierte Verkehrspolitik der SPD-Regierung für die Stauprobleme der Stadt verantwortlich, die vor allem das Ergebnis der übertriebenen Verkehrsberuhigung und Fahrradförderung wären. Die Verkehrsprobleme würden die Attraktivität der Stadt für die Wirtschaft einschränken und damit Arbeitsplätze gefährden. Die Argumentation stieß in der Öffentlichkeit auf gewisse Resonanz, da es tatsächlich an einigen städtischen Kreuzungen zur Hauptverkehrszeit und auch durch temporäre Sperrungen auf der Autobahn - zu Stauungen für den Autoverkehr kam (insbesondere Dortmunder Str./Konrad-Adenauer-Str.).

Drittens war vor diesem Hintergrund ein wichtiger Faktor für die wachstumsorientierte Kursänderung in der Verkehrspolitik die Angst der SPD vor dem Verlust ihrer absoluten Mehrheit. Bei den Kommunalwahlen von 1994 verlor die SPD rund 3 Prozent der Stimmen, während die CDU ca. 5 Prozent Stimmen dazu gewann. Obwohl die SPD mit über 50 Prozent der Stimmen die absolute Mehrheit behielt, wurden die Wahlverluste innerparteilich zunehmend mit der Haltung der SPD zum Verkehr erklärt. Dabei spielte der Machtverlust der SPD in Kassel im Wahljahr 1993 eine wichtige Rolle, der ebenfalls auf die verkehrsbeschränkenden Maßnahmen zurückgeführt wurde. In der Presse wurden vermehrt Stimmen laut, die forderten, dass der Wirtschaft vernünftige Verkehrsbedingungen angeboten werden sollten. Händler kritisierten das "Verkehrschao", wobei als Hauptangriffspunkt der zuständige Baudezernent Evert fungierte. Die CDU forderte einen neuen GVP, die Aufhebung einiger Verkehrsbeschränkungen und vor allem den Bau neuer Straßen. Die Argumentationslogik der CDU war dabei äußerst MIV-orientiert, indem sie Straßenbau und Wirtschaftswachstum in einen engen Zusammenhang stellte: In Bezug auf den Bau einer Westspange erklärte sie etwa: "Wer Straßen sät, wird Arbeitsplätze ernten." (RN 2.9.98)

Die vormalige Akteurskoalition für eine umweltorientierte Verkehrspolitik, die ihre Stützen vor allem in der Einigkeit innerhalb der SPD-Führung sowie der Verwaltung hatte, brach auf. Die SPD ging Mitte der 90er Jahre zunehmend in die Defensive und beugte sich dem Druck der CDU. In der Spitze der SPD setzte sich die Einschätzung durch, dass die Stadt genug für den Fahrradverkehr getan hätte. Die Stadt solle nicht in den Ruf kommen, sie blockiere den Auto-

verkehr. Die SPD erklärte öffentlich, dass die "Stimmung in Verkehrsfragen in Lünen sehr explosiv" sei und dass gute Straßen zur Wirtschaftsförderung und zu einer Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt gehören. Die SPD stimmte der ursprünglichen CDU-Forderung zu und gab ein Verkehrsgutachten zur Prüfung von Straßenbauprojekten in Auftrag. Damit wurde die integrierte Perspektive auf den städtischen Verkehr (MIV, ÖPNV, Fahrrad, Fußverkehr, Stadtentwicklung) verlassen. Gegenüber früheren Positionen vollzog die SPD eine Wende. Nach Beratung über die vorliegenden Gutachten entschied sie sich nunmehr für den Vollanschluss an die Autobahn A2 als auch für die Verlängerung der Zwolleallee (Osttangente). Die SPD lehnt nach wie vor aus Umwelt- und Naturschutzgründen den Bau einer Westspange ab. Allerdings erwarteten die Gutachter vor allem durch den Bau der Westspange eine verkehrliche Entlastung der westlichen Altstadt.

Insgesamt trat beim zentralen Akteur Lünens, der SPD, im Hinblick auf eine umweltorientierte Verkehrspolitik eine gewisse Zerrissenheit zu Tage. Der drohende Machtverlust und die Hochsterilisierung des Verkehrs zum zentralen Thema der Tagespolitik sind für die SPD derzeit Rahmenbedingungen, die ihrer Meinung nach die bisher verfolgte Umweltorientierung nicht mehr zulassen.

Damit sich jedoch bei den vorherrschenden ökonomischen Rahmenbedingungen umweltpolitische Positionen gegen die wachstumsorientierten Akteure in der Stadt durchsetzen können, sind eine innerparteiliche Einigkeit und eine klare verkehrspolitische Linie unerlässliche Voraussetzungen. Positiv wirkt (bisher) noch die pro ökologische Verkehrsplanung, von Tiefbauamt und Planungsamt, die bisher durch sachliche Argumente zu überzeugen wusste. Umweltpolitisch negativ könnte sich die Einschätzung der Lünen SPD auswirken, dass im Hinblick auf die Fahrradförderung und Verkehrsberuhigung in der Vergangenheit genug getan wurde und jetzt wieder der MIV gefördert werden sollte. Die Erfolge Lünens im Hinblick auf eine nachhaltige Verkehrspolitik können auf diese Art schnell zunichte gemacht werden. Die Verkehrsmittel des Umweltverbundes bedürfen stetiger Förderung und des Schutzes vor dem MIV, um ihren Anteil am Verkehrsaufkommen zu halten. Das Aufkommen des MIV wächst demgegenüber eigendynamisch. Hat der MIV in einer Stadt ein bestimmtes Verkehrsvolumen erreicht, kann dieses nach allen Erfahrungen nicht mehr reduziert werden. Die Verkehrspolitik muss im Hinblick auf den MIV daher auf eine möglichst frühzeitige Eindämmung hinwirken.



## 4. Karlsruhe - Integration von lokaler und regionaler Verkehrsplanung

### 4.1. Strukturelle Merkmale und Ausgangssituation

In der badischen Stadt Karlsruhe wohnen rund 290.000 EW. Das Oberzentrum für eine Region mit weit über einer halben Million Einwohnern verfügt über rund 180.000 Arbeitsplätze

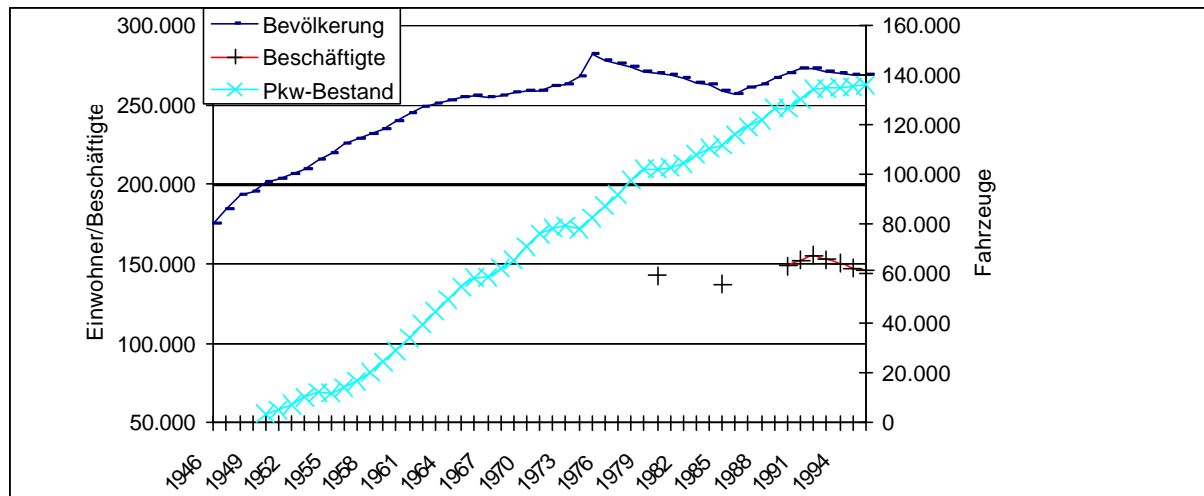
Tabelle 3: Strukturkennzahlen der Stadt Karlsruhe (1996)

	Stadt	Agglomeration
Einwohner	289.000	ca. 550.000 (Pendlereinzugsbereich)
Arbeitsplätze	181.000 (Erwerbstätige: 115.000)	k.A.
Fläche	173 km <sup>2</sup> Dichte: 1.670 EW/km <sup>2</sup>	500 km <sup>2</sup> Dichte: 1.100 EW/km <sup>2</sup>
Länge des Straßennetzes (Stadt Karlsruhe)	Autobahn: 20,5 km Bundesstraße: 18,9 km Land- und Kreisstraßen: 70,3 km Gemeindestraßen: 600 km <i>Insgesamt: 710,5 km</i>	
Motorisierungsgrad (Pkw/ 1000 Einwohner)	592 (1994)	518 (1994) (Baden-Württemberg)
Modal-Split (1990)	MIV    ÖPNV    Fahrrad    Zu Fuß 44%    16%    17%    23%	k.A.

Quelle: Schächterle/Siebrand 1997, S. 37, 39

Die Entwicklung der Stadt Karlsruhe in der Nachkriegszeit vollzog sich analog zu anderen westdeutschen Großstädten. Die Einwohnerzahl nahm bis Mitte der 1970er Jahre zu. In den folgenden Jahren sank die Bevölkerungszahl ab. Dagegen nahm der Pkw-Bestand kontinuierlich zu. Auch während der Zeitabschnitte, in denen die Einwohnerzahl abnahm, ist eine absolute Zunahme der Pkw zu verzeichnen. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten blieb seit Anfang der 1980er Jahre annähernd konstant bei 150.000.

Abbildung 11: Entwicklung der Einwohner, Beschäftigte und Fahrzeuge in Karlsruhe (1946-1996)



Quelle: Statistisches Jahrbuch Stadt Karlsruhe 1997

Die Stadt muss laut Volkszählung von 1987 rund 85.000 Einpendler bewältigen, nahezu doppelt so viele wie 1961. Zwischen 1961 und 1987 hat sich die Anzahl der mit dem MIV nach Karlsruhe fahrenden Berufs- und Ausbildungspendler verfünffacht. Während der Anteil des MIV im gleichen Zeitraum von 31 auf 78 Prozent stieg, ging der ÖPNV-Anteil von 60 auf 20 Prozent zurück (Stadt Karlsruhe 1991, S. 7). Die Motorisierungsrate in der Stadt zählt mit rund 600 Pkw pro 1.000 EW zu den höchsten in ganz Deutschland. Bei der Verkehrsmittelwahl liegt die Stadt im Jahr 1990 mit einem Anteil von 44 Prozent MIV an allen Wegen der Karlsruher Einwohner in etwa im bundesdeutschen Durchschnitt. Mit dem ÖPNV und dem Fahrrad werden 16 bzw. 17 Prozent der Wege unternommen, während rund 23 Prozent der Wege zu Fuß zurückgelegt werden.

#### 4.2. Maßnahmenanalyse

Die Stadt Karlsruhe steht verkehrspolitisch vor allem für ein in den 80er Jahren entwickeltes ÖPNV-Konzept, das den Mischbetrieb von Stadtbahnen auf dem Eisenbahnnetz vorsieht (Zweissystembahn). Seit Anfang der 80er Jahre wurde der ÖPNV in Karlsruhe und in der Region vor allem durch Erweiterungen des Streckennetzes in einer bemerkenswerten Weise gefördert. Gleichzeitig fand jedoch auch ein *erheblicher Ausbau der Straßennetze* in Karlsruhe statt. Dieser Ausbau folgte im wesentlichen dem 1961 festgelegten Verkehrslinienplan für das Hauptverkehrsstraßennetz, der in wesentlichen Teilen realisiert wurde. Der Plan sah ein innenstadtnahes Tangentensystem und einen deutlichen Ausbau des Straßennetzes vor. Eine Reihe von Vorhaben, die unter dem Eindruck der Motorisierungseuphorie aufgenommen wurden, sind gleichwohl aufgegeben worden. Hierzu zählt insbesondere die stark umstrittene Nordtangente durch den Hardtwald (Mittelstück), die nach langer Diskussion zum Teil fallen-

gelassen wurde. Der neue Verkehrslinienplan von 1984 entwickelte jedoch jenen von 1961 weiter, ohne die verkehrliche Grundkonzeption zu verändern. Auch Mitte der 80er Jahre können dem Plan zufolge nur durch den weiteren Ausbau der Hauptverkehrsstraßen die Ansprüche der vorhandenen und geplanten Infrastruktur befriedigt werden. Dementsprechend erhöhte die Stadt auch zwischen 1985 und 1994 die MIV-Infrastrukturkapazitäten. So stieg in diesem Zeitraum die Länge der in der Baulast der Stadt befindlichen Straßen um 35 km auf nunmehr 690 km (Stadt Karlsruhe, 1996, S. 39). Insgesamt sind die Aktivitäten im Handlungsfeld MIV seit den letzten 10-15 Jahren außerordentlich angebotsorientiert und verkehrsinduzierend. Sie entsprechen damit nicht den Kriterien einer umweltorientierten Verkehrspolitik.

Im Bereich der Förderung des Fuß- und Fahrradverkehrs wurden dagegen einige umweltorientierte Aktivitäten unternommen. Dazu zählten insbesondere die Erweiterung von Fußgängerzonen und der Ausbau von Fahrradwegen. Angesichts der für den Fahrradverkehr außerordentlich günstigen topographischen Bedingungen erscheinen die durchgeführten Maßnahmen eher gering und könnten noch deutlich gesteigert werden. Gemessen an den tatsächlichen Maßnahmen scheint die Fahrradförderung jedoch im Gegensatz zum ÖPNV und der MIV-Förderung eine geringe Priorität zu genießen.

Die meisten Ausbaumaßnahmen sind Aktivitäten im Bereich der ÖPNV-Förderung. So wurde insbesondere zwischen 1985 und 1994 das Streckennetz der Verkehrsbetriebe Karlsruhe (VBK) und der Alb-Verkehrsgesellschaft (AVG) von 88 km auf 209 km (!) erweitert. Ein weiterer Ausbau ist vorgesehen. Es wurden dabei nicht nur neue Streckenabschnitte gebaut. Das Innovative an dem Konzept liegt in der Mitbenutzung der Gleiskörper der Deutschen Bahn AG. Erstmals wurde 1991 ein Mischbetrieb der Stadtbahn auf dem Streckennetz der Bundesbahn zwischen Karlsruhe und Bretten realisiert. Das ÖPNV-Konzept der Stadt, das mittlerweile als "Karlsruher Modell" gehandelt wird, wurde in der Folgezeit für verschiedene andere Verbindungen in der Region realisiert. Dadurch konnte eine größere Anzahl von Gemeinden in der Region mit der Stadtbahn erschlossen werden. Darüber hinaus wurde ein Tarifverbund mit einem attraktiven Angebot an Fahrausweisen gegründet. Die früher bedeutendste Fahrausweisart "Einzel- und Mehrfahrtenkarte" ist von 28 Prozent im Jahr 1985 auf 9 Prozent gesunken. Demgegenüber ist der Anteil der Jahres- und Monatsfahrausweise, also der Anteil der Dauerkunden, auf 44 Prozent gestiegen. Die Anzahl der Zeitkarten für Erwachsene hat sich zwischen 1985 und 1994 mehr als verdoppelt. Die erfolgreiche ÖPNV-Förderung schlug sich dabei auch in einer erheblichen Steigerung der Fahrgastzahlen nieder (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

### 4.3. Wirkungsanalyse

Die verkehrspolitische Entwicklung der Stadt Karlsruhe weist eine gewisse Kontinuität auf (vgl. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.). Auch in den Jahren, in denen in anderen Städten und Gemeinden eine gewisse Umweltorientierung in der Verkehrspolitik festzustellen war, wurde in Karlsruhe die Straßeninfrastruktur fortlaufend ausgebaut. Über Änderungen in der angebotsorientierten Verkehrspolitik wurde erstmals verstärkt im Rahmen der Diskussion um den Ausbau der Nordtangente nachgedacht. Dies hat aber bisher nicht zu einer grundlegenden Änderung in der Verkehrspolitik geführt. Ab den späten 70er Jahren bzw. den frühen 80er Jahren ist allerdings eine verstärkte Förderung des ÖPNV festzustellen. Karlsruhe wird heute aufgrund seines innovativen technischen ÖPNV-Konzeptes zu den verkehrspolitisch beispielhaften Städten in Deutschland gerechnet.

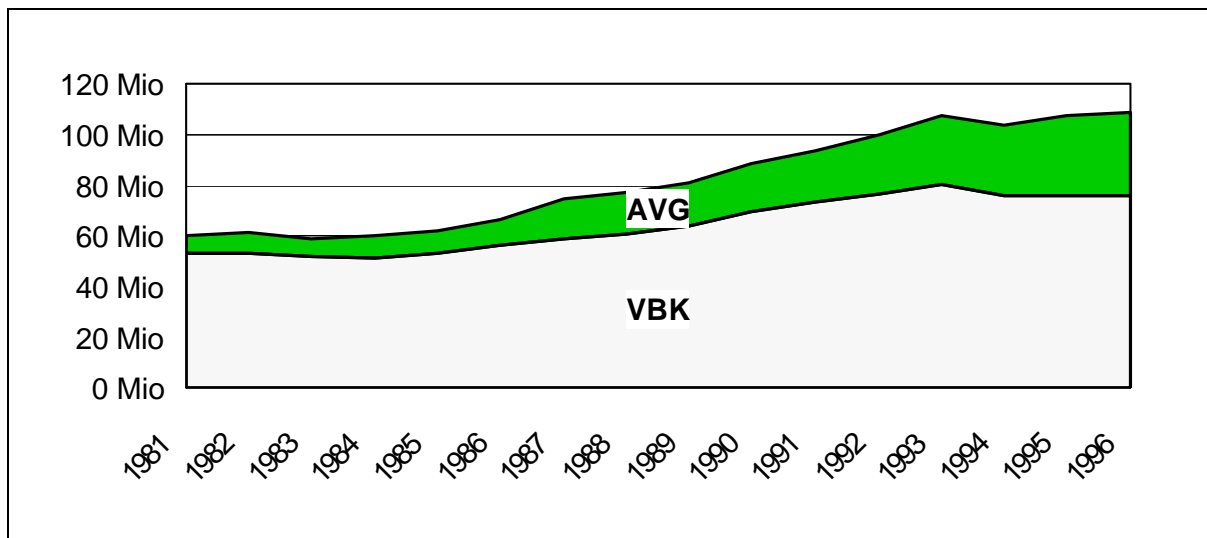
Tabelle 4: Grad der Umweltorientierung der Verkehrspolitik in Karlsruhe

Handlungsfelder	1975-1980	1980-1990	1990-1998
MIV	--	--/(+)	--
ÖPNV	0	++	++
Fuß- und Fahrradverkehr	+	+	+
<p><i>Erläuterung: Grad der Umweltorientierung der Maßnahmen im Handlungsfeld</i></p> <p>++ deutlich umweltorientierte Ausrichtung der Maßnahmen                      + eher umweltorientierte Ausrichtung                      o umweltpolitisch neutral/keine wesentlichen Aktivitäten                      - eher MIV-unterstützende Ausrichtung                      -- deutlich MIV-unterstützende Ausrichtung                      +/- sowohl umweltorientierte als auch MIV-fördernde Aktivitäten</p>			

Quelle: eigene Darstellung

Im folgenden wird vor allem abzuschätzen versucht, welche verkehrs- und umweltpolitisch relevanten Wirkungen durch die Förderung des ÖPNV in Karlsruhe erzielt wurden. Die Fahrgastzahlen des ÖPNV der beiden Verkehrsgesellschaften sind nach einer Stagnation in den 70er und Anfang der 80er Jahre erheblich angestiegen. Seit Mitte der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre hat sich die Anzahl der beförderten Fahrgäste von 60 auf rund 110 Mio. Fahrgäste nahezu verdoppelt (vgl. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.).

Abbildung 12: Fahrgastzahlen der Karlsruher Stadtbahn

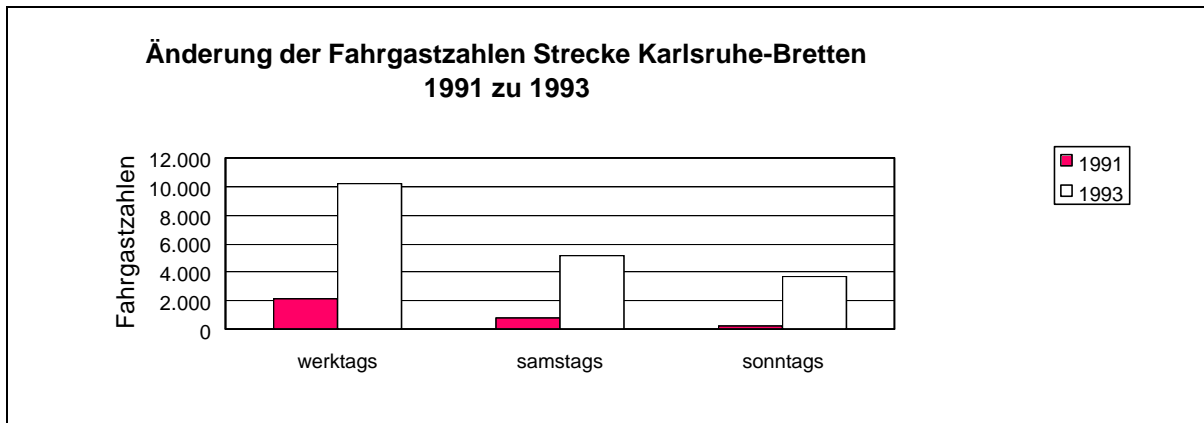


Quelle: Statistische Jahrbuch Karlsruhe 1997

Die erste Stadtbahnverbindung auf Bundesbahngleisen war diejenige nach Bretten. Dort zeigen sich seit der Eröffnung außerordentlich hohe Fahrgastzuwächse. So sind die Fahrgastzahlen an Werktagen um nahezu das Fünffache gestiegen, an Samstagen um das Siebenfache und an Sonntagen sogar um das 18-fache der früheren Fahrgastzahlen im ÖPNV (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Begleitenden Untersuchungen zufolge<sup>7</sup> haben rund 40 Prozent der Fahrgäste diese Strecke früher mit dem Pkw zurückgelegt, davon 33 Prozent als Selbstfahrer und 7 Prozent als Mitfahrer. Das entspricht einem Rückgang von 3.000 Pkw-Fahrten pro Werktag auf der B 293 von Bretten nach Karlsruhe.

<sup>7</sup> Dorothee Schäfer: Stadtbahn Bretten und Karlsruher Modell, Nachhaltige Änderung des Modal Split bei integrierter Planung für Stadt und Umland, DVWG-Schriftenreihe B 177: 115-140

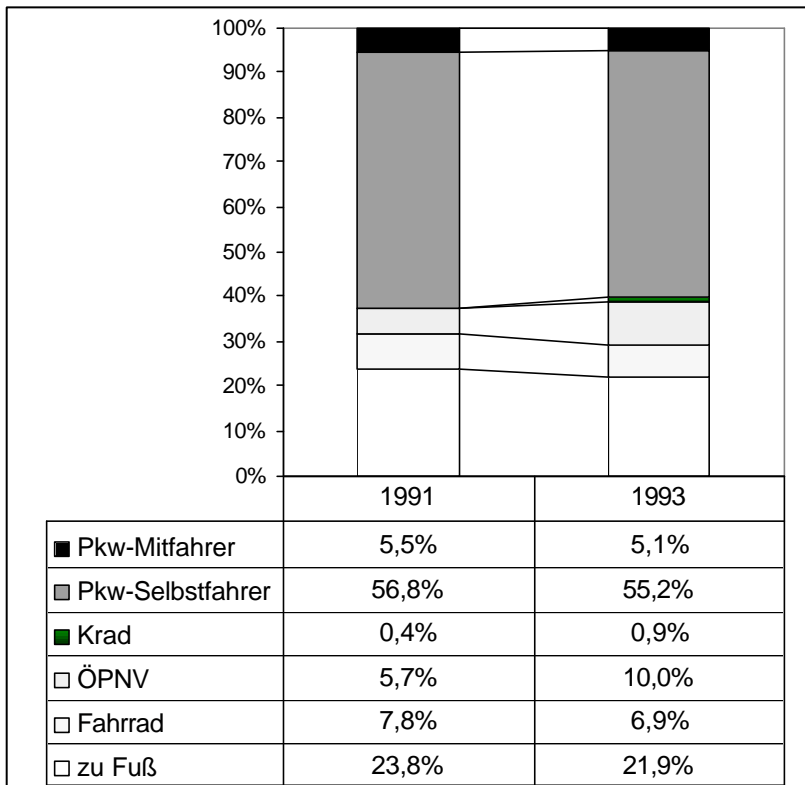
Abbildung 13: Entwicklung der ÖPNV-Fahrgastzahlen: Karlsruhe-Bretten (1991-1993)



Quelle: Schäfer 1995

Diese erheblichen Zuwächse der ÖPNV-Fahrgastzahlen haben jedoch nur sehr eingeschränkt den Anteil des MIV an der Verkehrsmittelwahl beeinflusst. Die Entwicklung des Modal-Split (alle Wege) zwischen 1991 und 1993 in Bretten zeigt Zunahmen des ÖPNV-Anteils um mehr als 4 Prozent. Der MIV-Anteil ging jedoch nur um 1,5 Prozent zurück. Das Wachstum des ÖPNV ging damit vor allem zu Lasten der Wege zu Fuß (-1,9 Prozent), aber auch zu Lasten des Fahrrads (-0,9 Prozent) (vgl. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.).

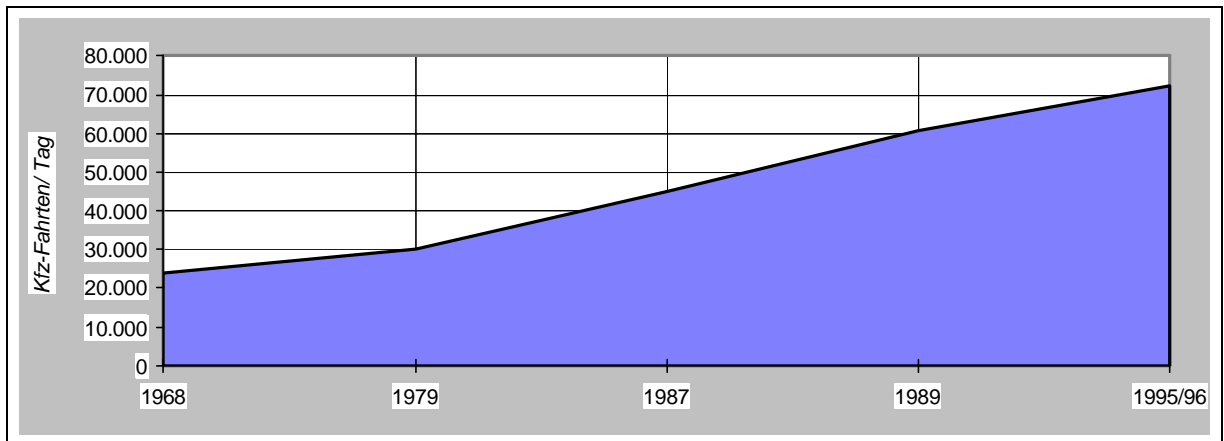
Abbildung 14: Entwicklung des Modal-Split in Bretten



Quelle: Schäfer 1995, S. 118

Der Fall der Förderung des ÖPNV in Karlsruhe belegt eindrucksvoll, dass deutliche Fahrgaststeigerungen im Bereich des ÖV allein nicht unbedingt zu Verlagerungen vom MIV zum ÖPNV oder gar Verminderungen des MIV-Volumens führen müssen. Trotz des erheblichen Ausbaus und der Verbesserung des ÖPNV ist das Verkehrsaufkommen im MIV in Karlsruhe weiter deutlich gestiegen. Exemplarisch dafür ist die Entwicklung der Verkehrsbelastung der wichtigsten innerörtlichen Straßenverbindung über die Rheinbrücken (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Gutachter sagen auch für die Zukunft in der Region ein weiteres Wachstum im MIV voraus (Schaechterle/Siebrand 1997, S. 42).

Abbildung 15: Kfz-Verkehrsbelastung der Rheinbrücke (Kfz-Fahrten/Tag)



Quelle: Schaechterle/Siebrandt 1997

Verschiedene Gründe können für diese Entwicklung angeführt werden:

Erstens könnte der Ausbau des öffentlichen Verkehrs zu gering ausgefallen sein, um das allgemeine Verkehrswachstum aufzufangen. Die verhältnismäßig begrenzten Nachfragesteigerungen im ÖPNV führen damit nicht zu Rückgängen im MIV. Hier stellt sich die Frage, ob eine stärkere Förderung des ÖPNV die absoluten Steigerungen im MIV vermeiden helfen kann.

Zweitens könnte jedoch auch der Ausbau des ÖPNV zur Verkehrsinduzierung beigetragen haben. Der Ausbau des ÖPNV könnte Rückkoppelungseffekte über die Siedlungsstruktur ausgelöst haben, die zu einer Erhöhung der Gesamtnachfrage führten. Durch das gute ÖV-Angebot zogen Haushalte aus dem Zentrum in das Umland. Da die Umlandgemeinden in der Regel nicht über das gesamte Spektrum oberzentraler Funktionen verfügen, werden zusätzliche Fahrten mit dem MIV aber auch mit dem ÖV ins Oberzentrum notwendig. Diese Wirkungskette legt die Notwendigkeit einer stärkeren Berücksichtigung der Siedlungsstrukturen beim Ausbau des ÖPNV nahe.

Drittens könnten die Gründe für das Wachstum des MIV auch in sozio-ökonomischen Veränderungen liegen. Die zunehmende Individualisierung und die Verringerung der Haushaltsgrößen führt in der Regel dazu, dass für soziale Kontakte im stärkeren Maße größere räumliche Distanzen zu überwinden sind. Die allgemeinen Wohlstandszuwächse bei relativ sinkenden Ausgaben für den MIV verringern die Zugangsschranken einer stärkeren Autonutzung. Die Wohlstandszunahme ermöglicht somit auch die Wahl von Wohn-, Arbeits-, Freizeit- und anderen Aktivitätsorten in verkehrsaufwendigen Lagen. Der ständige Ausbau der Straßeninfrastruktur begünstigt die Nutzung des Autos zusätzlich.

In Studien wurde darauf hingewiesen, dass der Ausbau der verkehrlichen Infrastruktur - und die dadurch bedingte Verringerung der Raumwiderstände - generell verkehrsinduzierend wirkt.



Das gilt für MIV-Infrastruktur aber auch - wenngleich in geringerem Maße - für den Kapazitätsausbau im ÖPNV (vgl. z.B. Meier 1989). Da monokausale Erklärungsversuche für die komplexen Zusammenhänge im Verkehr selten befriedigend sind, sollten zur Erklärung des Verkehrswachstums in der Region Karlsruhe die verschiedenen skizzierten Faktorenbündel Berücksichtigung finden.

#### 4.4. Prozess-Analyse

Im vorherigen Abschnitt sind die Verhinderung der Nordtangente durch den Hardtwald sowie die Verbesserung des ÖPNV in der Region durch die Nutzung von Bundesbahngleisen (Zweisytembahn) als wichtige realisierte Elemente einer umweltorientierten Verkehrspolitik in Karlsruhe identifiziert worden. Vor dem Hintergrund dieser Maßnahmen sollen im folgenden die verkehrspolitischen umweltorientierten Prozesse ansatzweise rekonstruiert werden. Ziel ist es diejenigen Faktoren zu identifizieren, die zur Verhinderung der Nordtangente bzw. zur Formulierung und Umsetzung der Stadtbahn auf Gleisen der Bundesbahn beigetragen haben. Dabei wird davon ausgegangen, dass die konflikthafter Auseinandersetzungen um die Nordtangente, insbesondere wegen den negativen ökologischen Folgen der autobahnähnlichen Verbindung und der Diskussion um mögliche Alternativen, eine wichtige Voraussetzung für die spätere Förderung des ÖPNV darstellten. Durch die öffentliche Debatte wurde das Problembewusstsein über die negativen Effekte des MIV sowie für die Förderung alternativer Verkehrsträger wesentlich erhöht.

##### 4.4.1. Grundlegende institutionelle Struktur und Akteurskonstellation

Im Hinblick auf die grundlegende Struktur der institutionellen Arrangements und der Akteurskonstellationen in Karlsruhe sind vor allem zwei Faktoren hervorzuheben. Erstens gilt in Baden-Württemberg die süddeutsche Ratsverfassung, die durch eine außerordentlich mächtige Stellung des (Ober-)Bürgermeisters gekennzeichnet ist. Der Karlsruher Oberbürgermeister bündelt in seinem Amt und in seiner Person zentrale Funktionen:

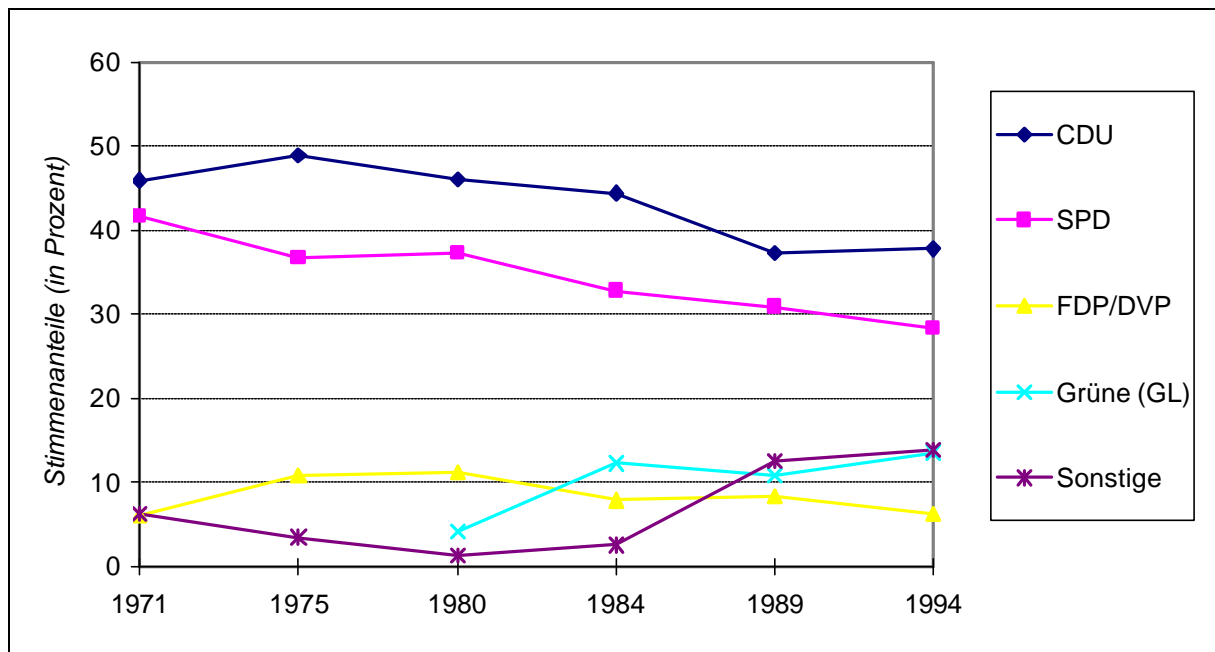
- er ist stimmberechtigter Vorsitzender des Rats und aller seiner Ausschüsse,
- er ist Chef der monokratisch strukturierten Verwaltung und
- er ist Repräsentant und Rechtsvertreter der Gemeinde.

Die Durchsetzungskraft des Bürgermeisters wird insbesondere dadurch noch erheblich gestärkt, dass er von den Bürgern direkt gewählt wird. Eine Amtsperiode beträgt 8 Jahre. Zumeist wird ein amtierender Bürgermeister von den Bürgern für weitere Amtsperioden wiedergewählt. Daraus folgt, dass der Oberbürgermeister in Karlsruhe den zentralen politischen Akteur darstellt. Oberbürgermeister in Karlsruhe war von 1970 bis 1986 Otto Dullenkopf (CDU), der dann

nicht mehr zur Wahl antrat. Seit 1986 ist Prof. Dr. Gerhard Seiler (CDU) Oberbürgermeister der Stadt.

Ein zweites Kennzeichen der grundlegenden politischen Struktur in Karlsruhe ist die beständige relative Mehrheit der CDU im Gemeinderat seit 1971. 1975 besaß die CDU-Fraktion sogar die absolute Mehrheit im Rat. Ohne die Zustimmung der CDU können Vorlagen damit also kaum den Rat passieren. Mitte der 80er Jahre nahm laut Wahlergebnis die dominante Stellung der CDU jedoch etwas ab. Für den Einfluss der CDU schlägt auch positiv zu Buche, dass der Oberbürgermeister aus den eigenen Reihen kommt (vgl. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.).

Abbildung 16: Ergebnisse der Gemeinderatswahlen in Karlsruhe (seit 1971)



Quelle: Statistisches Amt der Stadt Karlsruhe, mehrere Jahrgänge

#### 4.4.2. Verhinderung der Nordtangente durch den Hardtwald

##### Vorgeschichte

Die Planung der Nordtangente hat eine lange Vorgeschichte, die bis in den Generalbebauungsplan von 1926 zurückreicht. Mit dem Verkehrslinienplan von 1961, der die Struktur des Hauptverkehrsstraßennetzes von Karlsruhe festlegte, wurde ein *innenstadtnahes Tangentensystem* konzipiert, das den Durchgangsverkehr aus dem innerstädtischen Straßennetz heraushalten sollte. Auf dieser Grundlage wurden die Pläne für die Nordtangente in den 70er Jahren zur Baureife entwickelt. Die Nordtangente wurde als Schnellstraße konzipiert und sollte als nördliche Umgehungsstraße fungieren, die die Autobahn A 5 im Osten der Stadt mit der

Schnellstraße B 5 im Westen verknüpft. Besonders umstritten war dabei der Mittelteil der Nordtangente, der den Hardtwald durchschneidet, ein an den Schlosspark anschließendes zusammenhängendes Waldstück im Norden der Stadt.

Der Zeitplan zur Verwirklichung des Verkehrslinienplans aus dem Jahre 1968 zeigt dabei, dass die Nordtangente noch vor der gesamten Fertigstellung der Südtangente in Betrieb genommen werden sollte. Eine wichtige Bedeutung für diese zeitliche Abfolge spielten dabei weniger verkehrliche Gründe, sondern vor allem finanzielle. Während die Südtangente im wesentlichen nur von der Stadt Karlsruhe zu finanzieren war, würde die Nordtangente, da sie eine Baumaßnahme des Bundes ist, ausschließlich aus Bundesmitteln finanziert. Das Bundesverkehrsministerium genehmigte den entsprechenden Entwurf für die Straßenbaumaßnahme am Ende des Jahres 1972. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre kam die Nordtangente in eine entscheidende Phase, als 1976 mit der Ankündigung des Regierungspräsidenten mit dem Planfeststellungsverfahren begonnen wurde. Nach einem Kostenvoranschlag wurden für die gesamte Trasse 111,5 Mio. DM veranschlagt.

### **Agenda-Formierung (gegen die Nordtangente)**

Eine zentrale Rolle als initiiierende Akteure, die das Thema Nordtangente auf die kommunalpolitische Agenda gebracht haben, spielten vor allem zwei gesellschaftliche Gruppen. Zum einen führte die Bürgeraktion Umweltschutz zentrales Oberrheingebiet (BA-US) im Frühjahr 1979 - als der Termin zur Entscheidung des Gemeinderats zur Zustimmung der Planfeststellung Ende der 70er Jahre näher rückte - verschiedene Aktionen durch. Dazu zählten Vortragsveranstaltungen, auf denen auf die negativen Umwelteffekte sowie die zweifelhafte verkehrliche Notwendigkeit der Nordtangente hingewiesen wurde. Auf einer Vortragsveranstaltung wurde als eine Alternative zum Straßenbau auch die Verbesserung des ÖPNV in die Diskussion gebracht. So schlug die Umweltgruppe u.a. die grüne Welle für die Straßenbahn, den Ausbau des Schienensystems, den Verkehrsverbund aller öffentlichen Verkehrsträger und mehr Verkehrsflächen für Fahrradfahrer vor. Die Bürgeraktion Umweltschutz organisierte außerdem einen Sammeleinspruch gegen die Nordtangente. Bis zum Ende der Einspruchsfrist Mitte August 1979 konnten über 18.000 Unterschriften gesammelt und dem Regierungspräsidenten übergeben werden. Dadurch wurde eine wachsende Öffentlichkeit über die negativen Auswirkungen einer Nordtangente informiert und zum Teil auch mobilisiert. Die Diskussion um die Nordtangente wurde laut den Badischen Neuesten Nachrichten (BNN), der größten Zeitung des Gebiets, zum kommunalpolitischen Dauerthema des Jahres.

Der andere für die Initiierung des Themas relevante gesellschaftliche Akteur war die "Aktion Bürgerentscheid gegen die Nordtangente", die sich im Herbst 1979 gründete und von der BA-

US unterstützt wurde. Diese Gruppe wollte einen Bürgerentscheid zur Nordtangente erzwingen, um dadurch den Beschluss des Gemeinderats zum Bau der Nordtangente zu kippen. Das notwendige Quorum der Unterschriften war jedoch recht hoch. So mussten innerhalb von vier Wochen 24.000 gültige Unterschriften von Karlsruher Bürgern gesammelt werden. Zum großen Erstaunen aller Beteiligten kamen in dem Zeitraum über 30.000 gültige Stimmen zusammen. Dadurch wurde ein erheblicher öffentlicher Druck auf die Akteure in der kommunalpolitischen Arena ausgeübt, obwohl der Bürgerentscheid abgelehnt wurde.

Gleichwohl wurden von Beginn der Aktion an konkurrierende Rechtsauffassungen offenbar. So vertrat das Rechtsreferat der Stadt den Standpunkt, dass Straßen und öffentliche Plätze nicht zu den gemäß Gesetz in Frage kommenden Projekten gehören. Zudem handele es sich bei der Nordtangente nicht um eine Gemeindeangelegenheit, weil die Stadt weder Baulastträger noch Planfeststellungsbehörde sei. Während die Opposition im Gemeinderat aus SPD und FDP den Bürgerentscheid über die Nordtangente zulassen wollte, wurde dieser Antrag mit den Stimmen der CDU-Mehrheitsfraktion abgelehnt. Letztere führte die oben genannten juristischen Gründe für diese Position an. Die Gegner der Nordtangente versuchten in der Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass es nicht Rechtsgründe wären, die die CDU an der Durchführung eines Bürgerentscheid hinderten, sondern ihr politischer Wille (BNN 26.3.80). Durch die Aktivitäten der gesellschaftlichen Gruppen avancierte die Frage der Nordtangente nicht nur zu einer umstrittenen Frage in der politischen Arena, sondern auch zu einem wichtigen Thema der Oppositionsparteien im Kommunalwahlkampf.

### **Akteurskonstellation**

Die Akteurskonstellation pro/contra Nordtangente war klar konturiert. Für den Bau der Nordtangente war in der politischen Arena vor allem die CDU-Mehrheitsfraktion im Gemeinderat und die Vertreter der Verwaltung unter Bürgermeister Dullenkopf. Die Befürworter argumentierten vor allem damit, dass im Norden der Stadt eine leistungsfähige Ost-West-Verbindung fehle, die Bürger der Oststadt durch den Bau entlastet würden und das gesamte Stadtentwicklungskonzept von der Realisierung der Nordtangente abhinge. Gegen den Bau der Nordtangente setzten sich im Gemeinderat vor allem die SPD, die FDP und - seit 1980 - die Grünen ein. Sie wandten sich vor allem aus ökologischen Gründen gegen die Durchschneidung des Hardtwaldes durch die Nordtangente und damit gegen die Entwertung eines Naherholungsgebietes. Nach ihrer Einschätzung brächte die Nordtangente nicht die erwartete verkehrliche Entlastung. Sie wäre nicht mehr notwendig, wenn die Südtangente und die Kriegsstraße Ost ausgebaut seien. Vielmehr sei grundsätzlich anzustreben, den MIV zu reduzieren und den ÖPNV zu verbessern.

Die Aktivitäten der Bürgerinitiativen und Umweltgruppen gegen den Bau der Nordtangente führten Ende der siebziger Jahre in Karlsruhe zu einer allgemeinen Politisierung im Verkehrsbereich. Das in der Öffentlichkeit stark diskutierte Thema griffen die Minderheitsfraktionen (SPD, Grüne, FDP, Wählervereinigung) im Gemeinderat auf. Die Diskussionen führten zwischenzeitlich dazu, dass auch der CDU-Fraktionsvorsitzende Rüssel die Zustimmung seiner Fraktion von einer Reihe flankierender Maßnahmen abhängig machte, darunter der Verschmälerung der Trasse durch den Hardtwald. Aufgrund der drohenden Ablehnung im Gemeinderat entfernte der Bürgermeister die Vorlage im Juli 1979 zunächst von der Tagesordnung. Die Verwaltung erarbeitete Nachbesserungen zu den Planungen. Nach langer Diskussion wurde auf der Gemeinderatssitzung am 23.10.79 mit 30 gegen 21 Stimmen (1 Enthaltung) dem Planfeststellungsverfahren zugestimmt.

Trotz der Proteste von Umweltgruppen, der Unterschriften der Bevölkerung und der ablehnenden Haltung einiger Parteien im Gemeinderat gegen die Nordtangente waren zunächst die von der CDU dominierten Mehrheitsverhältnisse (32 von 60 Sitzen) im Gemeinderat für die verkehrspolitischen Entscheidungen relevant. Jedoch wurde die Nordtangente zu einem Thema im Wahlkampf. Eine wichtige Bedeutung hatte dabei die hohe Anzahl der gesammelten Stimmen, mit denen ein Bürgerentscheid zur Nordtangente herbeigeführt werden sollte. Dies mobilisierte die anderen Parteien dazu, das Thema aufzugreifen. Der Bürgerentscheid wurde im Gemeinderat von der CDU-Mehrheitsfraktion im November 1979 und zuletzt im März 1980 mit 30 zu 24 Stimmen und einer formaljuristischen Argumentation abgelehnt. Vor allem die SPD und die FDP argumentierten jedoch, dass sie das Thema nach den Gemeinderatswahlen wieder aufnehmen und den Beschluss widerrufen werden.

Bei den Kommunalwahlen im Juni 1980 sank der Stimmenanteil der CDU von rund 49 auf 46 Prozent. Während die SPD und die FDP nur etwa einen halben Prozentpunkt zulegen konnten, kamen die Grünen erstmals mit 4,2 Prozent der Stimmen mit zwei Sitzen in den Gemeinderat. Damit verlor die CDU die Mehrheit der Sitze. Sie hatte jetzt "nur" noch 31 der nunmehr 64 Sitze im Gemeinderat inne. Theoretisch verfügten damit die übrigen Fraktionen mit 33 Stimmen über eine Mehrheit. In seiner dritten Sitzung brachten die Minderheitsfraktionen und die Grünen das Thema Nordtangente mit drei Anträgen wieder auf die kommunalpolitische Agenda. Am 31.10.1980 nahm der Gemeinderat mit 32 zu 31 Stimmen die Zustimmung zum Planfeststellungsverfahren der Nordtangente wieder zurück. In der gleichen Sitzung wurde ferner, wiederum gegen die Stimmen der CDU, die Hauptsatzung der Stadt so geändert, dass auch beim Bau einer Bundesstraße ein Bürgerbegehren möglich ist.

Als Folge der Ablehnung der Nordtangente wurde ein Gutachten in Auftrag gegeben, das mögliche Alternativen zur bisherigen Planung untersuchen sollte. Auf der Grundlage des "Leutzbach-Gutachtens" wurde am 18.5.82 über die Nordtangente entschieden. Während die CDU nach wie vor für die Nordtangente durch den Hardtwald argumentierte (Variante 18), wollten die SPD und FDP nur einen östlichen Abschnitt bauen, der dann in die Südtangente überführt wird (Variante 14). Da sich weder für die eine noch die andere Variante eine Mehrheit abzeichnete, setzte sich Oberbürgermeister Dullenkopf (CDU) kurzerhand für eine Kompromissvariante ein. Nach seiner Einschätzung bedurfte die Tangenten-Entscheidung - auch aus Gründen der Finanzierung - einer breiten Mehrheit. Die Kompromissvariante (Variante 17) beruhte im wesentlichen auf der alten Planung, verzichtete aber auf das umstrittene Mittelstück durch den Hardtwald und nutzte statt dessen bestehende Straßen. Mit einer breiten Mehrheit von 47 Ja zu 13 Neinstimmen (3 Enthaltungen) votierte der Gemeinderat für diese Kompromissvariante.

### **Fazit**

Die Nordtangente hat eine lange Vorgeschichte. Aufgrund der Aktionen der Gegner ist die ursprüngliche Variante fallengelassen worden. Durch die jahrelangen Auseinandersetzungen wurde das Problembewusstsein für ökologische Belange im Verkehr gestärkt. Die derzeitige Kompromissvariante sieht eine wesentlich geringere Kapazitätsausweitung vor. Während des gesamten Diskussionsprozesses um die Nordtangente wurden auch Alternativen zum Straßenbau angedacht, wie der Ausbau des ÖPNV, die später wieder aufgegriffen wurden.

Die starke Politisierung im Verkehrsbereich - ausgelöst durch die Aktivitäten der Bürgerinitiativen und Umweltgruppen gegen den Bau der Nordtangente - übertrug sich auch auf die politischen Entscheidungsträger, so dass im Rat Abstimmungsergebnisse möglich wurden, die nicht der Sitzverteilung entsprachen.

#### *4.4.3. Stadtbahn auf Bundesbahngleisen*

Internationale Beachtung erlangte Karlsruhe durch sein spezielles ÖPNV-Zweissystembahnkonzept für die Region, das die Nutzung von Bundesbahngleisen durch die Stadtbahn beinhaltet. Im folgenden wird versucht, die Faktoren zu rekonstruieren, die zur Formulierung und Umsetzung dieses Konzepts beigetragen haben.

### **Agenda-Formierung und Politikformulierung**

Für die Agenda-Formierung des ÖPNV-Konzept war das Zusammenspiel verschiedener Faktoren in den 80er Jahren relevant. Erstens schufen die *verkehrspolitischen Problemstrukturen* und *gesellschaftspolitischen Entwicklungen* in Karlsruhe einen gewissen Handlungsdruck für Alternativen zum MIV. Seit den 60er Jahren nahmen die Verkehrsbelastungen durch den MIV

rasant zu. Der deutliche Ausbau der Straßeninfrastruktur in Karlsruhe konnte nicht verhindern, dass es in Spitzenzeiten zu Überlastungen des Verkehrsnetzes kam. Der weitere Straßenausbau wurde gefordert und versucht von der Kommunalverwaltung - wie der Fall der Nordtangente zeigte - voranzutreiben.

Auf der anderen Seite traten jedoch auch die negativen ökologischen Folgewirkungen des zunehmenden Autoverkehrs immer stärker zutage. Der übermäßige Flächenverbrauch durch Straßenbau, der Lärm und die Luftverschmutzung traten ins öffentliche Bewusstsein. Alarmierend hoch waren die Unfallzahlen. Von Umweltgruppen wurden zunehmend Alternativen zum MIV gefordert. Im Konflikt um die Nordtangente forderten die Bürgerinitiativen - wie oben skizziert - als eine alternative Strategie zur Erweiterung der Straßeninfrastruktur - die Förderung des ÖPNV in der Stadt und in der Region.

Vor diesem Hintergrund war ein zweiter wichtiger Faktor der Agenda-Formierung das Wirken und das Engagement zentraler *Akteure*. Der zentrale Akteur im Fall der Förderung des ÖPNV in Karlsruhe war dabei Dipl.-Ing. Dieter Ludwig, der Geschäftsführer der Verkehrsbetriebe Karlsruhe GmbH, der Albtal Verkehrsgesellschaft mbH und Direktor des Karlsruher Verkehrsverbundes (KVV). Er hatte in den 80er Jahren bei den Karlsruher Verkehrsbetrieben (VBK) und der Albtal Verkehrsgesellschaft (AVG) die Leitung des Projektes "Zweisystembahn" übernommen. Er wird auch als "Vater der Stadtbahn auf Bundesbahngleisen" bezeichnet.

Die Idee zur Förderung des ÖPNV unter Benutzung von Bundesbahngleisen wurde schon als Alternative zum Straßenbau von der Bürgerinitiative gegen die Nordtangente Ende der 70er Jahre gefordert. Dabei wurde vorgeschlagen, stillgelegte Eisenbahnstrecken, die näher an das Stadtzentrum führen, zu reaktivieren. Mitglieder entwarfen detaillierte Studien und warben bei verschiedenen Veranstaltungen dafür. Eine zentrale technische Voraussetzung war dabei, dass die Straßenbahnen in Karlsruhe die gleiche Spurbreite wie die Bundesbahn hatte.

Für das "Karlsruher Modell" gab es darüber hinaus Vorläufer. Schon Ende der 70er/ Anfang der 80er Jahre wurden ähnliche Modelle der Nutzung von Bundesbahngleisen durch die Stadtbahn angewandt. So begann die AVG 1979 den Norden der Stadt Karlsruhe durch die Übernahme und Nutzung stillgelegter Bundesbahnstrecken zu erschließen. Durch die Schaffung des Verkehrsknotens nach Neureut war die Voraussetzung gegeben, die Straßenbahn erstmals auf den Gleisen der Bundesbahn fahren zu lassen. Dabei waren keine aufwendigen Neubauten notwendig, da nur die Elektrifizierung fehlte. 1982 wurden mit den nördlich von Karlsruhe gelegenen Gemeinden Eggenstein-Leopoldshafen und Linkenheim der Vertrag über die Hardtbahn geschlossen. Allerdings wurde erst im Jahre 1989 die Verbindung zwischen Albtal und Hardt mit einer Streckenlänge von 50 km geschlossen. Auf dieser Strecke konnten Erfah-

rungen für den Mischbetrieb von Straßenbahn- und Eisenbahnfahrzeugen gesammelt werden. So wurde mit der Hardtbahn ein gemeinsamer Betrieb von Güterverkehrszügen der Bundesbahn und der Stadtbahn angewandt. Das Netz befand sich jedoch - im Unterschied zur späteren Stadtbahnstrecke nach Bretten - nicht im Besitz der Bundesbahn.

Nach Aussagen von Dieter Ludwig wurden schon in der ersten Hälfte der 80er Jahre erste Überlegungen für das Konzept zur Nutzung von Bundesbahngleisen zwischen Karlsruhe und Bretten gemacht, die bis dahin von dieselbetriebenen Personenzügen befahren wurden. Zu dieser Zeit trug Ludwig als Geschäftsführer der VBK in Gesprächen mit den verschiedenen Akteuren die Idee der Verknüpfung von Eisenbahn und Straßenbahn vor, insbesondere auch dem Oberbürgermeister von Bretten. Die zentrale Leitidee des Konzepts war die Herstellung konkurrenzfähiger attraktiver Verbindungen zum Auto. Es sollte möglich sein, ohne umzusteigen von Bretten in die Innenstadt von Karlsruhe zu fahren.

Zentrale Hindernisse waren damals jedoch die Lösung der technischen Probleme. Mitte der 80er Jahre wurde eine vom Bundesforschungsministerium finanzierte Machbarkeitsstudie der Deutschen Bundesbahn und der Stadtwerke Karlsruhe vorgelegt, die aufzeigt, wie die Schienennetze von Stadtbahn und Bundesbahn miteinander verknüpft werden können, damit die Fahrgäste ohne Umwege und zeitraubendes Umsteigen die Karlsruher Innenstadt erreichen können. Es musste ferner ein Zweisystemfahrzeug entwickelt werden, das sowohl mit Gleichstrom auf den Stadtbahnstrecken als auch mit Wechselstrom auf den Bundesbahnstrecken fahren konnte. Unter der Leitung von Ludwig entwickelten die VBK zusammen mit der ABB ein derartiges Stadtbahnfahrzeug. Zur Erprobung wurde ein herkömmlicher Triebwagen umgerüstet. Gleichzeitig waren sicherheitstechnische Fragen zu klären, von denen die Zulassung abhängig war. Dazu zählten vor allem die vom Eisenbahnbundesamt aufgeworfenen "hoheitlichen Probleme" der Fahrsicherheit aufgrund der unterschiedlichen Geschwindigkeitsniveaus zwischen Stadtbahn und Bundesbahn. Von Insidern wird sogar berichtet, dass Ludwig, um Sicherheit darüber zu haben, dass das Konzept technisch funktionierte, nachts die Strecke mit einem umgerüsteten Triebwagen illegal befuhr.

Dritter Faktor der Agenda-Formierung war die *überwältigende Zustimmung* für das Projekt unter den relevanten Akteuren in der politischen Arena. Das lag nicht nur daran, dass die Förderung des ÖPNV in die damalige politische Stimmung passte, sondern vor allem daran, dass das Konzept für die verschiedenen Akteure eine Lösung ihrer Probleme versprach bzw. sich mit den jeweiligen Positionen deckte. Für den Oberbürgermeister und die großen politischen Parteien in Karlsruhe bot sich mit der Stadtbahnidee die Chance, ein zeitgemäßes ÖPNV-Konzept zu fördern, das kaum auf Kritik stieß. Auch in den Umlandgemeinden, insbesondere in



Bretten, war die Zustimmung zu dem Projekt überwältigend. Neben dem Bürgermeister stimmte der Brettener Gemeinderat im September 1985 einstimmig für das Stadtbahnprojekt. Auch die Bundesbahn war zumindest nicht gegen das Projekt. So gab es Pläne der Bundesbahn, die schwach befahrene Regionalbahnstrecke 1986 stillzulegen. Der Oberbürgermeister von Karlsruhe wollte die Kraichgaustrecke Karlsruhe-Bretten-Heilbronn jedoch erhalten. Das machte die Verhandlungen mit der Bundesbahn leichter. Mit dem Bundesbahndirektor Emmerich konnte dabei ein wichtiger Verbündeter innerhalb der Bundesbahn gefunden werden.

Damit war die Akteurskonstellation für die Formulierung des Konzepts außerordentlich günstig, denn es gab kaum Gegner des Projekts. Kritik kam vor allem von einigen Geschäftsleuten in Karlsruhe und Bretten. So äußerten Geschäftsleute im Karlsruher-Stadtteil Durlach, durch das die Stadtbahn nicht führte, die Befürchtung, dass der bisherige Kaufkraftstrom aus den umliegenden Dörfern verloren gehen könnte. Ähnlich fürchteten Einzelhändler in Bretten, dass die Kaufkraft durch die Stadtbahn nach Karlsruhe abfließen würde. Beide Einwände konnten sich jedoch aufgrund der überwältigenden Zustimmung nicht durchsetzen.

Insgesamt spielten innerhalb der *Akteurskonstellation* für die Formulierung des Stadtbahnkonzepts folgende Personen eine relevante Rolle. Zunächst war der schon erwähnte VBK-Chef Dieter Ludwig von zentraler Bedeutung, der als unermüdlicher Promotor fungierte und die anderen zentralen Akteure, insbesondere die Bürgermeister von Karlsruhe und Bretten, von der Stadtbahnidee überzeugte. Die beiden Bürgermeister wurden zu den wichtigsten Befürwortern des Vorhabens. Sowohl Oberbürgermeister Seiler in Karlsruhe als auch Oberbürgermeister Mezger aus Bretten kämpften innerhalb ihrer Städte für eine Zustimmung zum Projekt und mobilisierten staatliche Förderungen und notwendige kommunale Gelder. Außerdem unterstützte auch der Landrat Dr. Ditteney und damit der Landkreis Karlsruhe dieses Projekt. Er sah darin die Möglichkeit, dass durch die Stadtbahn auf dem Bundesbahn-Netz eventuelle künftige Streckenstilllegungspläne der Bundesbahn wirksam und dauerhaft verhindert werden könnten. Daneben spielte der oben erwähnte Bundesbahndirektor Emmerich eine gewichtige Rolle als Verbündeter innerhalb der Bundesbahn, der damals Hauptabteilungsleiter Nahverkehr in der Bundesbahndirektion Karlsruhe war. Emmerich war ein alter Studienfreund von VBK-Chef Ludwig und teilte dessen Vision, dass Ende der 80er Jahre ein Stadtbahnwagen auf den Bundesbahngleisen rollen würde. Er mobilisierte die Unterstützung innerhalb der Bundesbahn und war maßgeblich an der Ausarbeitung des Vertrags zwischen AVG und Bundesbahn über die Benutzung der Bahnanlagen auf der Kraichgaustrecke beteiligt.

### **Implementation(-sprobleme)**

Bei der politischen Formulierung und Umsetzung des ÖPNV-Konzepts waren jedoch noch verschiedene Hindernisse zu überwinden. So gab es nach der euphorischen Geburtsstunde im Jahr 1986, als das Projekt in das Planfeststellungsverfahren gehen sollte, *Verzögerungen* in der Umsetzung. Zum einen brachte das Bundesverkehrsministerium Einwände gegen juristische Formulierungen des Vertragsentwurfs der Bundesbahndirektion vor. Zum anderen verzögerten auch die Diskussionen der vier Varianten zur Anbindung der Stadtbahn an die Bundesbahngleise das Projekt.

Trotz allgemeiner Zustimmung der beteiligten Akteure zu dem Projekt war ein gewichtiges Hemmnis für die Vertragsunterzeichnung die Frage der Kostenbeteiligung. Dazu fanden Verhandlungen der Stadt Karlsruhe mit der Bundesbahn, dem Landkreis und den betroffenen Gemeinden (Bretten, Walzbachtal) statt. Immerhin mussten für den Bau, das Rollmaterial und die Betriebskosten geschätzte Gesamtkosten von 80 Mio. DM aufgebracht werden. Zur Finanzierung der Investitionen in den Streckenbau (ca. 45 Mio.) wurde ein Großteil der Gelder durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) bereitgestellt. Danach zahlten Bund 60 Prozent und Land 25 Prozent, während der Rest durch den Landkreis (2,3 Mio. DM) und die Städte Karlsruhe (2,1 Mio. DM), Bretten (1,4 Mio. DM) und Walzbachtal (0,87 Mio. DM) aufzubringen waren. Für die Beschaffung der zehn Zweisystemfahrzeuge konnten damals noch keine Fördermittel genutzt werden, so dass die Beteiligten die Kosten von rund 35 Mio. DM selbst tragen mussten. Dabei war die Kostenaufteilung lange umstritten. Geeinigt wurde sich auf folgende Aufteilung: Stadt 50 Prozent (21 Mio. DM); Landkreis 25 Prozent (7,5 Mio. DM); übrige Gemeinden 25 Prozent (davon Bretten 4.5 Mio. DM; Walzbachtal 2,05 Mio. DM). Auch die Finanzierung des anfallenden Betriebskostendefizits mussten die Gemeinden jeweils für sich selbst tragen.

Gleichwohl wollten die Beteiligten das Projekt nicht an der Finanzierung scheitern lassen. Der Grundsatzvertrag über Bau, Betrieb und Finanzierung des Stadtbahnprojekts wurde schließlich im November 1988 zwischen den beteiligten Parteien unterzeichnet. Damit konnte der Bau beginnen. Knapp vier Jahre später, im September 1992, ging die Stadtbahn in Betrieb.

### **Räumliche Diffusion einer umweltorientierten Idee**

Die erfolgreiche Umsetzung der Stadtbahn von Karlsruhe nach Bretten fand zunächst innerhalb der Region erhebliche Resonanz. So wollten Anfang der 90er Jahre eine Vielzahl anderer Kommunen um Karlsruhe auch einen Stadtbahnanschluss. Die technische Realisierung der Projekte war dabei zum Teil weitaus schwieriger. So verkehrten etwa auf einer in der Folgezeit realisierten Bundesbahn-Strecke zwischen Karlsruhe und Bruchsal ICE-Züge. Damit waren

völlig unterschiedliche Geschwindigkeitsniveaus beim Zweisystembetrieb einzukalkulieren. Ohne die Erfolge der ersten Referenzstrecke wären die Verhandlungen über diese Strecken nach Auskunft von VBK-Chef Ludwig kaum möglich gewesen.

Die Erfolge in der Region Karlsruhe führten zur Diffusion des ÖPNV-Konzeptes in andere Städte in ganz Europa (z.B. Norwegen) und auch in Asien (z.B. China). Verschiedene am Karlsruher Modell orientierte Projekte wurden bereits realisiert, andere befinden sich in Planung (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

*Tabelle 5: Umsetzungsstand des "Karlsruher Modells" in anderen Städten*

Stadt	Einwohner Stadt	Einwohner Region	Realisierungsstand
Kassel	195.000	550.000	1995 Inbetriebnahme
Saarbrücken	190.000	280.000	1997 Inbetriebnahme
Chemnitz	270.000	600.000	Machbarkeitsuntersuchung mit positivem Ergebnis
Aachen	280.000	630.000	Machbarkeitsuntersuchung abgeschlossen Umsetzung politisch unsicher
Heilbronn	122.000	415.000	2000 Inbetriebnahme
Rostock	250.000	350.000	Machbarkeitsuntersuchung mit negativem Ergebnis
Ulm	110.000	440.000	Machbarkeitsuntersuchung abgeschlossen Umsetzung politisch unsicher
Osnabrück	170.000	360.000	Machbarkeitsuntersuchung abgeschlossen
Paderborn	130.000	270.000	Machbarkeitsuntersuchung abgeschlossen
Kiel	250.000	500.000	Machbarkeitsuntersuchung abgeschlossen
Graz/Österreich	240.000	400.000	Machbarkeitsuntersuchung abgeschlossen
Nottingham/GB	275.000	875.000	1995 Inbetriebnahme
weitere Städte in GB, Österreich, Schweiz, Slowenien und Frankreich			

*Quelle: eigene Zusammenstellung, Stand Mai 1999*

## 5. Moabit - Politikstrategien auf betrieblicher Ebene

### 5.1. Strukturelle Merkmale und Ausgangssituation

Der Moabiter Westen liegt innerhalb des Innenstadtbezirks Berlin-Tiergarten. Charakteristisch für dieses Gebiet ist die historische Mischung von Wohnen und Arbeiten. In den sehr dicht bebauten Quartieren leben rund 8.300 Einwohner. Zusammen mit dem nördlich angrenzenden Großmarkt und Westhafen liegt zwischen den Wohnquartieren das größte innerstädtische Industriegebiet Berlins. Im Moabiter Westen selbst arbeiten rund 6.500 Menschen (ohne Westhafen, Großmärkte).

Das im östlichen Teil des Gebiets liegende Wohngebiet "Beusselkiez" wurde 1994 vom Berliner Senat zum Sanierungsgebiet - als einziger Stadtteil im Westen der Stadt - erklärt. Die Gründe lagen vor allem in den baulichen Mängeln der Wohnungen, den fehlenden Grün- und Freiflächen und fehlenden sozialen Einrichtungen. Außerdem besteht in dem Gebiet eine hohe Verkehrs- und Umweltbelastung durch den Berufs- und Güterverkehr der Betriebe, aber auch durch die an das Gebiet angrenzende Beusselstrasse.

Tabelle 6: Strukturkennzahlen des Berliner Innenstadtgebiets Moabiter Westen (1995)

	Moabiter Westen				Berlin
Einwohner	8.300				3,4 Mio.
Arbeitsplätze	6.500				1,5 Mio.
Motorisierungsgrad					355 Pkw/ 1.000 EW
Modal-Split der Beschäftigten (1995)	MIV	ÖPNV	Fahrrad	Zu Fuß	
	56%	34%	7%	3%	

Quelle: eigene Zusammenstellung

Da sich die ursprüngliche räumliche Integration von Wohnen und Arbeiten aufgelöst hat, pendeln jeden Tag eine große Zahl von Arbeitskräften in das Gebiet, zumeist mit dem eigenen Pkw. Eine durchgeführte Umfrage in den ansässigen Großbetrieben ergab, dass rund 56 Prozent der Beschäftigten mit dem Auto zur Arbeit fahren, lediglich 34 Prozent kommen mit dem ÖPNV, rund 7 Prozent mit dem Fahrrad und 3 Prozent zu Fuß. Die Gründe liegen zum Teil an der unzureichenden Anbindung an den ÖPNV. Das Gebiet liegt in einem "toten Winkel" zum schienengebundenen ÖPNV und ist nur durch Buslinien zu erreichen. Die Wiedereröffnung des S-Bahnhofs Beusselstrasse, der im Norden an das Projektgebiet angrenzt, ist für Ende 1999 geplant.

## 5.2. Maßnahmenanalyse

Vor dem Hintergrund der strukturellen Defizite und der hohen Verkehrsbelastung in dem Gebiet wurde durch die S.T.E.R.N. GmbH, die als treuhänderischer Sanierungsträger eingesetzt wurde, und die Forschungsstelle für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin das Modellprojekt "Mobilitätsmanagement im Moabiter Westen", ein Stadtteil im Bezirk Tiergarten von Berlin, entwickelt. Es wurde durch die EU und die Berliner Senatsumweltverwaltung 1996 gefördert und mit verschiedenen weiteren Projektpartnern bis Ende 1998 durchgeführt.

Die ambitionierten Ziele des Projekts waren die Verminderung des Pkw-Anteils am Berufsverkehr, Verringerung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen sowie die Verbesserung der Aufenthaltsqualität in den öffentlichen Straßen. Dies sollte in einem kooperativen Problemlösungsverfahren geschehen, in das 5 Betriebe mit nahezu 3.000 Beschäftigten eingebunden wurden.

Die Ziele sollten durch die Integration von verschiedenen unternehmensinternen und unternehmensexternen Bausteinen realisiert werden (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**):

### 1. Betriebliches Mobilitätsmanagement

- Situationsanalyse
- Ausarbeitung eines Maßnahmenplans
- Aufbau und Durchführung einer Mobilitätsberatung im Unternehmen
- Aktionstage
- Fahrradabstellanlagen usw.

### 2. Verbesserung der ÖPNV-Anbindung

- Ausarbeitung praxisorientierter Verbesserungsvorschläge (Shuttle Service, Optimierung des Busverkehrs)
- Einrichtung einer zusätzlichen Haltestelle
- Neuer Haltepunkt einer Expressbuslinie im Projektgebiet

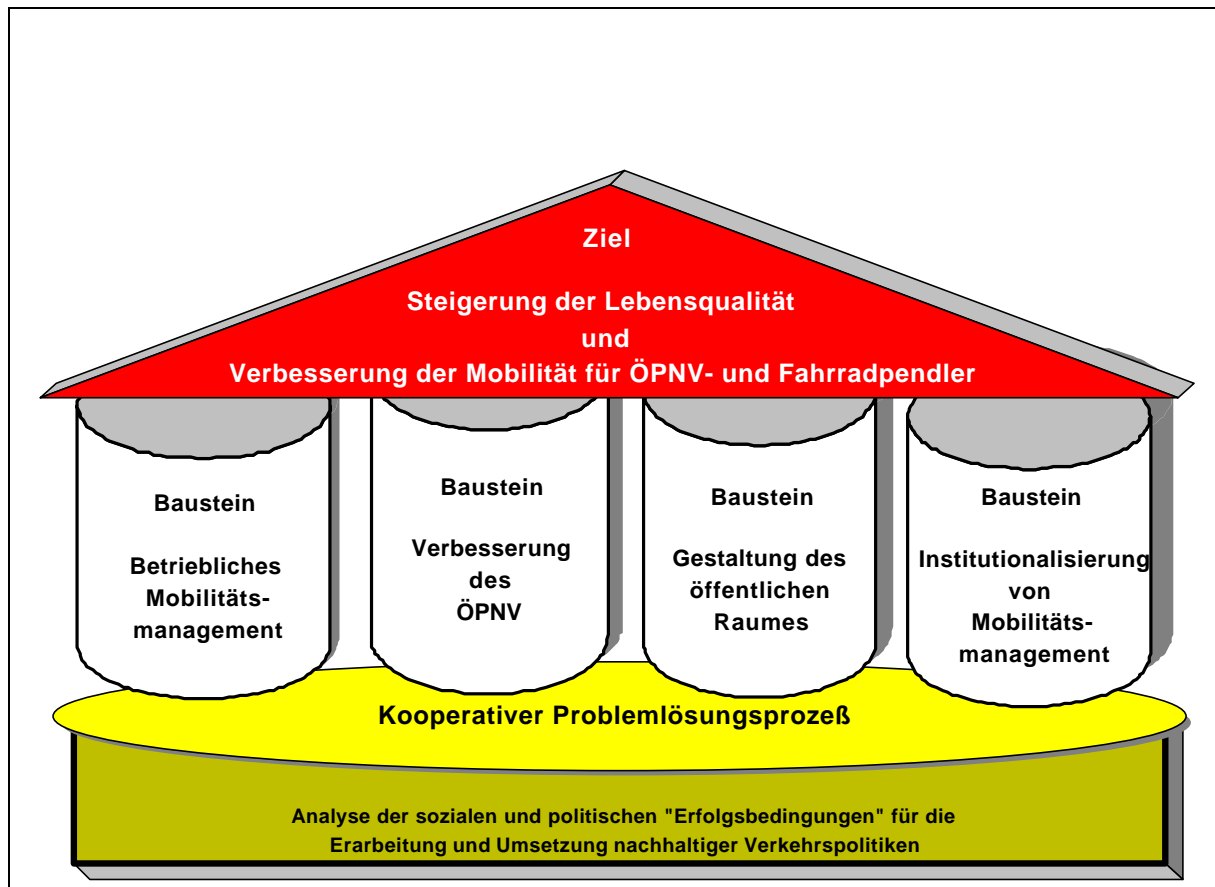
### 3. Gestaltung des öffentlichen Raums

- Parkraumanalyse: abnehmender Parkdruck
- Ausarbeitung eines Grün- und Freiflächenkonzepts
- Ergänzung des lückenhaften Baumbestandes (Pflanzung von rund 100 Bäumen)
- Wegfall einiger Parkplätze

### 4. Institutionalisierung von Mobilitätsmanagement

- wissenschaftliche Projektbegleitung
- Sondierung eines praxisorientierten Modells für Mobilitätsmanagement in Kommunen

Abbildung 17: Aufbau des Projekts Mobilitätsmanagement im Moabiter Westen



Quelle: Bratzel 1997

Der Schwerpunkt des Projekts lag auf den Bausteinen betriebliches Mobilitätsmanagement und Gestaltung des öffentlichen Raums. In den Betrieben sollte durch eine betriebliche Mobilitätsberatung, der Ausarbeitung von Verbesserungsmaßnahmen im Fahrrad- und ÖPNV-Bereich sowie durch Maßnahmen im Bereich des MIV eine Veränderung des Verkehrsverhaltens erzielt werden. Diese betrieblichen Aktivitäten sollten durch Maßnahmen im öffentlichen Raum flankiert werden. Insbesondere durch die Ersetzung von Parkplätzen durch Baumpflanzungen sollten sowohl die Qualität des öffentlichen Raums erhöht, als auch durch den zunehmenden Parkdruck Anreize zum Umsteigen gegeben werden.

Die geplanten betrieblichen Maßnahmen konnten nur in beschränktem Maße umgesetzt werden. Durchgeführt werden konnten die betriebliche Mobilitätsberatung, Aktionstage in den Unternehmen, Reservierung von Parkplätzen für Car-Sharing-Autos usw. Nicht durchgeführt werden konnten vor allem "harte Maßnahmen" wie die geplante Verminderung bzw. Bepreisung von betrieblichen Parkplätzen und die Einführung eines Job-Tickets. Im öffentlichen Raum konnten durch Baumpflanzungen auf öffentlichem Straßenland rund 3 Prozent der Parkplätze in dem Gebiet vermindert werden. Eine Parkraumbewirtschaftung konnte jedoch nicht einge-

führt werden, da aufgrund des Rückgangs von Arbeitsplätzen kein Parkdruck mehr bestand und daher die rechtlichen Voraussetzungen nicht bestanden.

### 5.3. *Wirkungsanalyse*

Die umwelt- bzw. verkehrlichen Wirkungen des Projekts sind schwer einzuschätzen, da nach Abschluss des Projekts keine brauchbare Evaluation durchgeführt wurde. Die eventuelle Veränderung des Verkehrsverhaltens kann daher nicht abgeschätzt werden. Da jedoch keine harten "Push"-Maßnahmen in den Betrieben (Job-Ticket, Parkraummanagement) und im öffentlichen Raum umgesetzt wurden, ist eine deutliche Verkehrsverlagerung nicht zu erwarten.

Ein im Hinblick auf eine umweltorientierte Verkehrspolitik positives Ergebnis sind die Verbesserungen im öffentlichen Raum, die vor allem durch die Baumpflanzungen erreicht werden konnten. Es sind rund 3 Prozent der öffentlichen Parkplätze weggefallen. Gleichzeitig konnten an einigen Straßen verkehrsberuhigende Maßnahmen durch Gehwegvorstreckungen umgesetzt werden.

Der breite Zugang des Projektes hat allerdings bereits auf der qualitativen Ebene eine Wirkung erzielt. Ein wichtiges Ergebnis des Projekts ist die allgemeine Sensibilisierung der verschiedenen Akteure in den Betrieben im Hinblick auf die negativen Effekte des Autoverkehrs. Durch die verschiedenen Veranstaltungen und Maßnahmen wurden die Belegschaft, der Betriebsrat sowie die Geschäftsführung über die Problematik des betrieblichen Verkehrs eingehend informiert und Alternativen zur Autoalleinfahrt aufgezeigt. In einem Unternehmen haben der Beauftragte für betrieblichen Umweltschutz und Arbeitssicherheit sowie ein Mitglied des Betriebsrates das Thema für sich entdeckt. Beide sehen in dem gewachsenen Interesse der Belegschaft Indizien dafür, dass eine Sensibilisierung für das Thema Verkehr und Umweltschutz erreicht werden konnte. In einem anderen Unternehmen führte der während der Projektzeit in Rente gegangene Betriebsrat mehrmals im Monat Mobilitätsberatungen in seinem ehemaligen Unternehmen durch.

### 5.4. *Prozess-Analyse*

Im folgenden wird versucht, das Zustandekommen und die Umsetzung des Mobilitätsmanagements in Berlin-Moabit zu rekonstruieren. Hierdurch sollen Hinweise für mögliche Erfolgsfaktoren gewonnen werden. Die Prozessanalyse orientiert sich an den Realisierungsphasen (verkehrs-)politischen Handelns: Agenda-Formierung sowie Politikformulierung und Umsetzung.

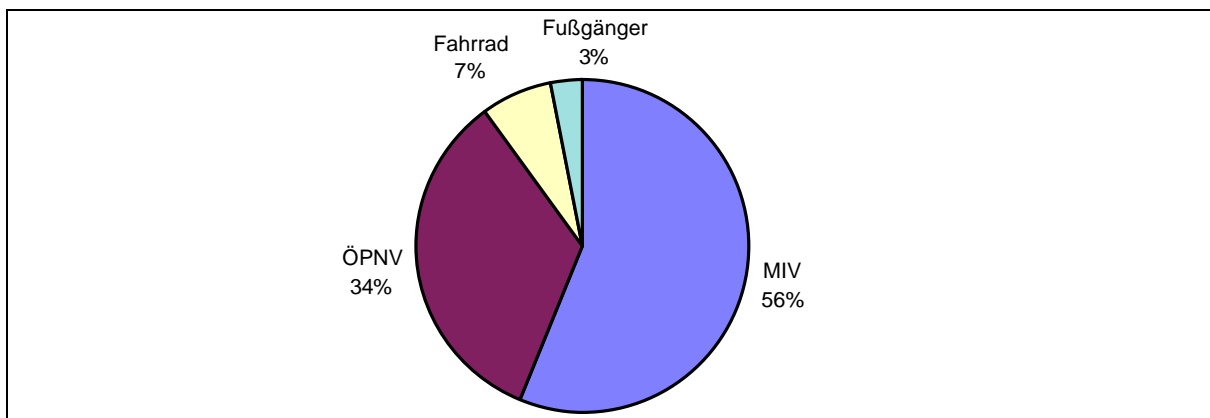
#### 5.4.1. Agenda-Formierung

Wie kam es dazu, dass im Moabiter Westen umweltorientierte Maßnahmen auf betrieblicher und Quartiersebene in Erwägung gezogen wurden? Verschiedene Faktoren wirkten zusammen und brachten das Thema auf die Agenda der Unternehmen und des Bezirks.

#### **Ausgangsbedingungen: Problemstruktur, innovative Akteure**

Der Moabiter Westen war Anfang der 90er Jahre durch große verkehrliche und funktionale Probleme belastet (vgl. oben). Die wenigen Brachflächen wurden als Betriebsparkplätze genutzt. Die an das Gebiet angrenzende Beusselstraße zählt zu den am meisten durch den Verkehr belasteten Straßen in Berlin. Eine wesentliche Belastungsquelle für die rund 8.000 Bewohner des Gebiets stellen die dort ansässigen Unternehmen dar. Die Beschäftigten in den großen Industriebetrieben fahren nach einer Erhebung von 1995 zu etwa 56 Prozent mit dem Auto zur Arbeit, während nur 34 Prozent mit dem ÖPNV, 10 Prozent mit dem Fahrrad oder zu Fuß kommen (vgl. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.). Insbesondere für ein innerstädtisches Gebiet ist dieser MIV-Anteil für den Arbeitsweg außerordentlich hoch. Entsprechend sind die Straßen durch die Mitarbeiter der Großbetriebe weitgehend zugeparkt. Die objektive Verkehrs- und Umweltbelastung im Gebiet schuf einen "objektiven Handlungsdruck" und war insofern für die Akteure eine wichtige Rahmenbedingung.

Abbildung 18: Modal-Split der Beschäftigten im Moabiter Westen (1995)



Quelle: Betriebsbefragung 1995, S.T.E.R.N. GmbH

Zweiter wichtiger Faktor für die Agenda-Formierung waren bestimmte Akteure und ihre Strategien. Hervorzuheben sind das Bezirksamt Tiergarten<sup>8</sup> und die S.T.E.R.N. GmbH sowie verschiedene Gutachter (IVU, FFU). Tiergarten gilt innerhalb Berlins seit den 80er Jahren als einer der innovativsten Bezirke im Bereich Verkehr. 1980 erhielt der Bezirk (neben fünf anderen

<sup>8</sup> In Berlin entspricht der Senat der Landesebene und der Bezirk steht für die kommunale Ebene.



Gemeinden in Deutschland) den Zuschlag für das Modellvorhaben "Flächenhafte Verkehrsberuhigung", das von der Bundesanstalt für Straßenwesen, dem Umweltbundesamt und der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung ausgeschrieben wurde. Der Stadtteil Moabit innerhalb des Bezirks Tiergarten wurde dabei als Anwendungsgebiet ausgewählt. Bis Anfang der 90er Jahre wurden verschiedene Wohnstraßen mit Erfolg verkehrsberuhigt (vgl. SenStadtUm/ Bezirk Tiergarten 1992). Der Moabiter Westen zählte jedoch nicht dazu, da nach Angaben des Tiefbauamtsleiters des Bezirks, Schilcher, die Gelder für eine flächenhafte Verkehrsberuhigung nicht ausreichten. Festzuhalten bleibt, dass Politik und Verwaltung des Bezirks Maßnahmen zur umweltorientierten Gestaltung des Verkehrs in den 80er Jahren offen gegenüber standen.

Eine wichtige Rolle bei der Agenda-Formierung spielte auch die S.T.E.R.N. GmbH, die 1990 als treuhänderischer Sanierungs- und Entwicklungsträger vom Berliner Senat eingesetzt wurde, um die Stadtentwicklung und -erneuerung in Berlin-Tiergarten zu betreiben. Die S.T.E.R.N. GmbH führte weitgehende städtebauliche Untersuchungen durch. Dabei wurden erhebliche funktionelle Missstände festgestellt, die schließlich zur Ausweisung eines Teilgebiets (Beusselkiez) als städtebauliches Sanierungsgebiet führten. Die verkehrsbedingten Beeinträchtigungen wurden dabei als besonders gravierend eingeschätzt. →h

Um die Verkehrs- und Umweltbelastungen genauer zu bestimmen, gaben der Bezirk Tiergarten und die S.T.E.R.N. GmbH 1993 eine Studie zu den Belastungsschwerpunkten des Kfz-Verkehrs im Bezirk Tiergarten in Auftrag. Das von der IVU-Gesellschaft für Informatik, Verkehrs- und Umweltplanung mbH erarbeitete Gutachten weist im Bezirk unverträgliche Verkehrs- und Umweltbelastungen aus. Unter den bestehenden politischen Vorgaben (Verhältnis von ÖPNV zu MIV von 60 zu 40) ist mit einer Verdopplung der Kfz-Menge auf den zentralen Straßen in Moabit zu rechnen, wodurch die Leistungsfähigkeit des vorhandenen Straßennetzes um 30 bis 50 Prozent überschritten werden und es über weite Tageszeiträume zu "Stauungen" kommen würde. Außerdem wurde schon zum damaligen Zeitpunkt im Bezirk Tiergarten der empfohlene Alarmwert in Wohngebieten für Lärm auf über 90 Prozent des Hauptverkehrsnetzes überschritten. Auch im Hinblick auf die Luftschadstoffbelastung (Benzol, Dieselruß) lag, schon Mitte der 90er Jahre, die Kfz-Menge in den untersuchten Straßen um ca. 25 Prozent über den lufthygienisch zulässigen Gesamtverkehrsmengen (IVU 1994). Die Studie kommt zum Schluss, dass aus Sicht der Gesundheitsvorsorge eine Reduzierung des Kfz-Verkehrs um ca. 25 Prozent notwendig ist, z.B. durch die Verbesserung des ÖPNV, des Fuß- und Fahrradverkehrs sowie durch MIV-beschränkende Parkraumkonzepte.

### **Lösungsansätze und Kooperationsimpulse**

Diese Empfehlungen richteten sich überwiegend an die Landesebene. Der innerhalb einer großen Koalition von der CDU gestellte Verkehrssenator war jedoch wenig gewillt, MIV-beschränkende Maßnahmen in den betreffenden Gebieten bzw. Straßen in Berlin-Moabit umzusetzen. Um die Verkehrssituation und Lebensqualität in den betroffenen Gebieten zu verbessern, wurde daher verstärkt nach Möglichkeiten auf bezirklicher bzw. auf Quartiersebene gesucht. Die S.T.E.R.N. GmbH beauftragte 1994 die Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) der Freien Universität Berlin, umsetzungsorientierte Strategien zu sondieren, die zur Verringerung der Kfz-Belastungen und Verbesserung der Lebensqualität in dem Gebiet beitragen können. In der Studie wurden auf der Grundlage relativ erfolgreicher städtischer Verkehrskonzepte ansatzweise die jeweiligen "Erfolgsbedingungen verkehrspolitischen Handelns" (Bratzel 1994) analysiert. Empfehlungen wurden sowohl hinsichtlich möglicher Verkehrskonzepte als auch des strategischen Vorgehens gegeben. Die FFU schlug ein Pilotprojekt "Mobilitätsmanagement im Moabiter Westen" vor, das unternehmensinterne Maßnahmen (Job-Ticket, Mobilitätsberatung) mit unternehmensexternen Maßnahmen (Parkraum) kombiniert. Zur Umsetzung wurde ein kooperativer Problemlösungsansatz empfohlen, der die zentralen Akteure integriert.

In der Folgezeit baute die S.T.E.R.N. GmbH (als zentraler Akteur) mit Unterstützung der FFU Kooperationsbeziehungen zwischen den relevanten Akteuren auf. Es wurden Sondierungsgespräche u.a. mit dem Bezirk Tiergarten, der Verkehrs- und Umweltverwaltung, den Unternehmen, den Verkehrsbetrieben, der IHK, der Wissenschaft sowie den Bürgervertretungen im Hinblick auf die Initiierung eines Pilotprojekts Mobilitätsmanagement im Moabiter Westen aufgenommen. Vordringliches Ziel war es, Befürworter für ein derartiges Projekt zu mobilisieren und die Handlungsspielräume zu bestimmen. Hierzu wurde im November 1994 auch ein Workshop veranstaltet, an dem diese Akteure teilnahmen.

Für die Durchführung des Pilotprojektes mussten zunächst zwei Voraussetzungen geschaffen werden. Erstens mussten zur Verwirklichung eines derartigen Vorhabens finanzielle Mittel akquiriert werden. Die finanziellen Möglichkeiten der Initiatoren, des Bezirks Tiergarten und des Stadtentwicklungsträgers S.T.E.R.N. GmbH, reichten dazu nicht aus. Daher wurde vom Bezirksamt Tiergarten, der S.T.E.R.N. GmbH und der FFU im März 1995 ein Antrag im Rahmen des LIFE-Programm der EU (DG XI) gestellt, der auch bewilligt wurde. Die Senatsumweltverwaltung übernahm die Kofinanzierung.

Zweite Durchführungsvoraussetzung bildete die Kooperationsbereitschaft der großen Unternehmen, die sich zu einer Mitarbeit an dem Projekt - inklusive dem Einbringen von Eigenmitteln - verpflichten mussten. Vor allem galt es die Siemens Kraftwerksunion (KWU) zu gewinnen, da

sie mit rund 2.000 Beschäftigten größter Arbeitgeber im Stadtteil ist. Die KWU zögerte zunächst, da sie sich in einer finanziell prekären Lage befand. Wichtige Faktoren, die doch zu einer Beteiligung des Unternehmens führten, waren zum einen der Umstand, dass der Bezirk Tiergarten beabsichtigte, eine Schule auf einer im Besitz des Unternehmens befindenden Brachfläche zu bauen. Die Brachfläche wurde von der KWU als Parkplatz mit rund 450 Stellflächen für die Mitarbeiter genutzt. Das Unternehmen wollte sich dem Bau einer Schule nicht entgegenstellen, suchte jedoch nach Möglichkeiten, wie die wegfallenden Parkplätze ersetzt werden können. Die Mitarbeit bei einem Projekt zum betrieblichen Mobilitätsmanagement bot hierzu gegebenenfalls weitere Informationen und Lösungsansätze, die möglicherweise günstiger waren, als das angedachte Parkhaus. Zum anderen sah sich das Unternehmen auch zur Kooperation veranlasst, um das Verhältnis zu den Anwohnern im Moabiter Westen zu verbessern. Da das Gelände des Industrieunternehmens eng an die Wohngebiete angrenzt, gab es in der Vergangenheit von den Bürgervertreterorganisationen (Moabiter Ratschlag; Betroffenenräte) immer wieder Beschwerden, u.a. aufgrund der parkenden Fahrzeuge der Mitarbeiter in den Wohnstraßen. Die Siemens KWU sicherte schließlich ihre Beteiligung an dem Pilotprojekt zu. Insgesamt waren Unternehmen mit etwa der Hälfte der Beschäftigten des Moabiter Westens in das Projekt einbezogen.

#### *5.4.2. Maßnahmenformulierung und Umsetzung*

Der von der S.T.E.R.N. GmbH und der FFU erarbeitete Projektantrag wurde Ende 1995 bewilligt. Damit standen Fördermittel der EU und Komplementärmittel der Senatsumweltverwaltung für die Durchführung des Pilotprojekts im Moabiter Westen zur Verfügung. Die Ziele des Projekts sowie die zur Prüfung und Durchführung vorgesehenen Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen (betriebliches Mobilitätsmanagement, ÖPNV, Öffentlicher Raum, Institutionalisierung) waren durch den Antrag zwar grundsätzlich fixiert (vgl. oben). Die Entscheidung darüber, welche Maßnahmen formuliert und tatsächlich umgesetzt werden, konnte jedoch nach wie vor nur im Einvernehmen mit den zuständigen Akteuren (Betriebe, Verkehrssenat, BVG) geschehen. Im Prinzip handelte sich um ein "horizontales" Akteursnetzwerk mit flachen Hierarchien. Wichtige Akteure besaßen Veto- bzw. Blockademöglichkeiten. Daher sollte der Prozess der Maßnahmeformulierung und Umsetzung in einem kooperativen Problemlösungsverfahren stattfinden.

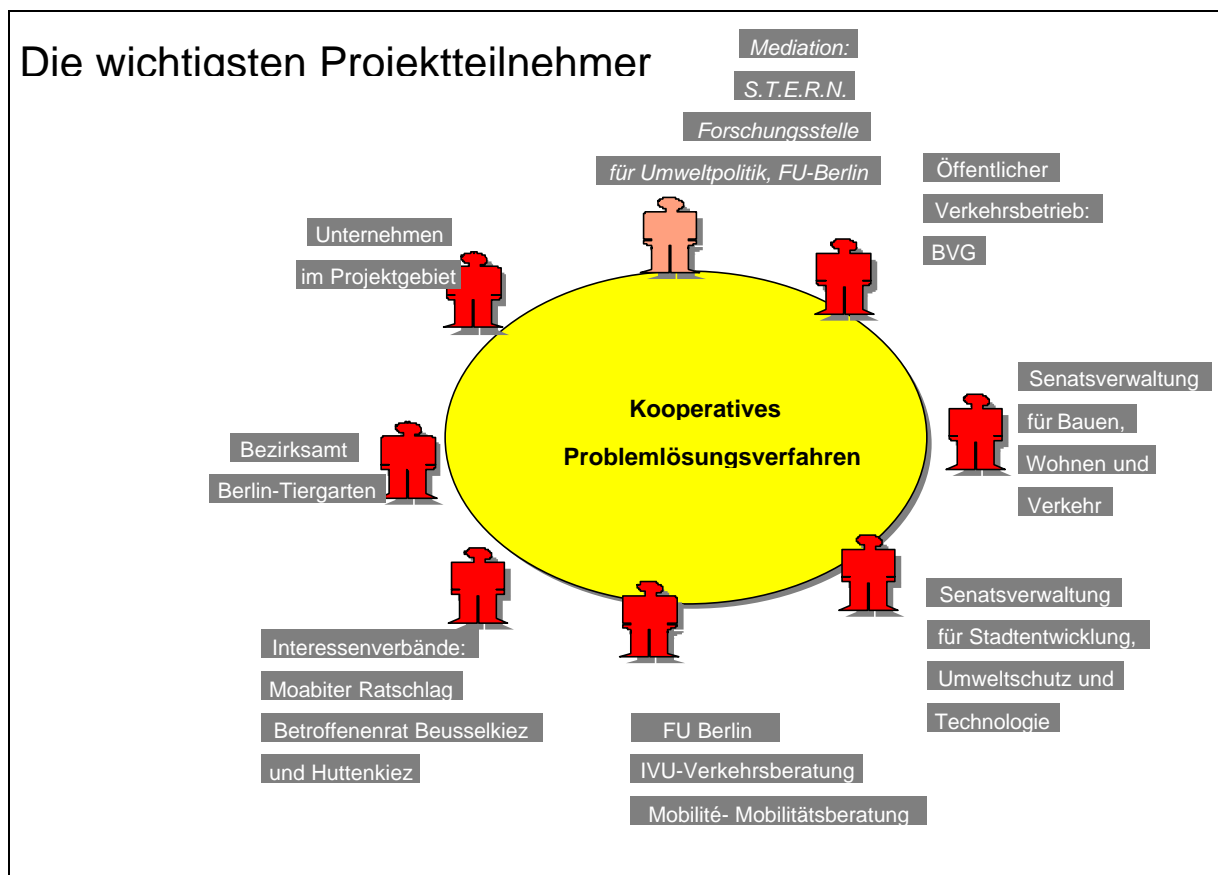
#### *5.4.3. Akteurskonstellation und Handlungsressourcen*

In das Projekt waren entsprechend der verschiedenen Maßnahme-Bausteine eine Vielzahl von Akteuren integriert. Zentraler Akteur für die Formulierung und Umsetzung des Mobilitätsmanagements im Moabiter Westen war die S.T.E.R.N. GmbH, die in Abstimmung mit dem Be-

Teil II: Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

zirksamt für die Projektkoordination verantwortlich war. Sie verwaltete die finanziellen Mittel und vergab die verschiedenen Unteraufträge für die betriebliche Mobilitätsberatung und den Baustein ÖPNV. Die S.T.E.R.N. GmbH hatte sowohl als Sanierungsträger für das Gebiet als auch als Verantwortlicher des Projekts ein erhebliches Interesse an dessen erfolgreicher Durchführung. Dazu standen ihr organisatorische (Arbeitsstellen) sowie finanzielle Ressourcen (Projektmittel) zur Verfügung. Allerdings war die S.T.E.R.N. GmbH wesentlich von der Kooperationsbereitschaft der Unternehmen, des örtlichen Verkehrsunternehmens (BVG) und der Senatsverkehrsverwaltung abhängig (vgl. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.).

Abbildung 19: Die wichtigsten Teilnehmer des Projekts



Quelle: eigene Darstellung (Bratzel)

Das Bezirksamt zählte, vor allem in Person des leitenden Baudirektors Schilcher, zu den Befürwortern des Projekts. Bei ihm lag die offizielle Leitung des Vorhabens. Das Bezirksamt unterstützte das Projekt vor allem im Bereich des Bausteins öffentlicher Raum, u.a. im Zuge der Planungsvorbereitung und Durchführung von Baumpflanzungen im Straßenraum und der damit einhergehenden Ersetzung von Parkplätzen. Der Baudirektor stellte dabei auch Kontakte zu sachkundigen Ansprechpartnern in der Senatsumweltverwaltung her, die das Projekt begleite-

ten. Die Motivation des Bezirks zur Unterstützung des Mobilitätsmanagements lag vor allem darin, dass durch das Projekt zu einer Verbesserung der Lebensqualität in dem Gebiet erreicht werden können, ohne größere Kosten für den Bezirkshaushalt zu produzieren. Zum anderen passte das innovative Pilotprojekt sehr gut in die Vorstellungen der rot-grünen Mehrheit des Bezirks. Baustadtrat Porath (SPD) konnte das Projekt nutzen, um sich politisch zu profilieren. Durch die im Projekt durchgeführten Erhebungen und Analysen (z.B. zum Verkehrsverhalten, Parkraum usw.) konnte die Problemsituation des Bezirks gegenüber dem Senat detaillierter belegt werden und andererseits auch die Handlungsbereitschaft gegenüber der Bezirksbevölkerung aufgezeigt werden.

Zu den wesentlichen Befürwortern zählten natürlich auch die weiteren Beteiligten, die das Projekt durch die inhaltliche Arbeit an den verschiedenen Maßnahme-Bausteinen unterstützten. Als externer Dienstleister führte die *mobilité-Unternehmens- u. Kommunalberatung GmbH* die "betriebliche Mobilitätsberatung" in den Unternehmen durch. Die Beratungsleistungen umfassten die Strategieberatung und Konzeptentwicklung, die Umsetzung vor Ort (einschließlich der Besetzung eines Beratungsbüros in den Betrieben) sowie die Erfolgskontrolle und Auswertung. Zur Bearbeitung des Bausteins "Verbesserung des ÖPNV" wurde der Sachverstand der IVU eingeholt. Die IVU sollte Vorschläge erarbeiten, wie der ÖPNV im untersuchten Gebiet besser an die Bedürfnisse der Beschäftigten angepasst und durch alternative Mobilitätsangebote ergänzt werden kann. Die FFU bearbeitete als Kooperationspartner den Baustein Institutionalisierung von Mobilitätsmanagement, der im wesentlichen die Funktion der wissenschaftlichen Projektbegleitung hatte. Im Mittelpunkt standen dabei vor allem zwei Fragen. Erstens, welche Strategien in einer Kommune denkbar und praktikabel sind, die dauerhaft zu einem umweltverträglichen Mobilitätsverhalten, insbesondere im Berufsverkehr, führen, und zweitens, in welchen Formen und Trägerschaften betriebliche Mobilitätsberatung erfolgreich durchgeführt werden können.

Die Befürworter führten vor allem ökologische, ökonomische und Gerechtigkeitsargumente an, um ihre inhaltliche Position für die Maßnahmen gegenüber den anderen Akteuren zu begründen (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Gegenüber den Unternehmen aber auch dem Senat wurde auf die hohe Umwelt- und Verkehrsbelastung des Quartiers hingewiesen und daraus die Notwendigkeit einer Verbesserung der Lebensqualität der Bewohner abgeleitet. Dabei konnte auf die diversen wissenschaftlichen Gutachten und Erhebungen verwiesen und das Belastungsprofil detailliert angegeben werden. Durch die Analyse der Verkehrsmittelwahl der Beschäftigten konnte etwa den Unternehmen gezeigt werden, dass sie zu einem erheblichen Teil zur Verkehrsbelastung des Gebiets und damit zur Beeinträchtigung der Wohnqualität der Anwohner beitragen. Mit der Teilnahme am Projekt könnten sie ihr

Image im Kiez erheblich aufwerten. Gleichzeitig wurde gegenüber der Unternehmensleitung und dem Betriebsrat auch argumentiert, dass die betrieblichen Parkplätze erhebliche Kosten für das Unternehmen darstellen: Beim Wegfall der betrieblichen Stellflächen, aufgrund des Schulneubaus, würden der Siemens KWU für den Bau eines Parkhauses rund 10 Mio. DM entstehen und damit erhebliches Kapital gebunden. Gleichzeitig profitierten von den betrieblichen Parkplätzen nur diejenigen Beschäftigten, die mit dem Auto zur Arbeit fahren. Weiterhin wurde eine Bepreisung der Stellflächen befürwortet, da vermutet wurde, dass nur dadurch ausreichend Druck für die Beschäftigten zum Wechsel des Verkehrsmittels bestehe. Die Erlöse könnten wiederum zur Bezuschussung eines Job-Tickets genutzt werden.

Abbildung 20: Argumente der Befürworter des Pilotprojekts

### Mobilitätsmanagement im Moabiter Westen: Nutzen und erwartete Ergebnisse

- Nutzen für die Beschäftigten
  - besseres ÖPNV-Angebot
  - weniger Stress im Berufsverkehr
  - erhebliche Kostenersparnis
  - keine Parkplatzprobleme und geringere Fahrtkosten für Mitglieder von Fahrgemeinschaften
  - Informationen und Beratungsleistungen (individuelle Fahrtroutenpläne, Kostenkalkulationen)
  - Mobilitätsbewußtsein
- Nutzen für die Unternehmen
  - Steigerung der Attraktivität des Standortes
  - positives Image des Unternehmens im Kiez und in der Öffentlichkeit (Umweltbewußtsein)
  - Kostenersparnis durch intelligente Nutzung der betrieblichen Stellflächen und ggf. durch Car Sharing
  - besseres Arbeitsumfeld, ausgeruhtere und weniger gestresste Arbeitskräfte
- Nutzen für die Anwohner des Moabiter Westens
  - Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität
    - mehr Grün- und Freiflächen
    - bessere soziale Infrastruktur
  - Verminderung der Verkehrsbelastung
    - weniger Lärm, bessere Luftqualität
    - weniger Unfälle
- Nutzen für das Gemeinwesen
  - ökologisch-soziale Ergebnisse
    - Verminderung des Pkw-Anteils am Berufsverkehr
    - Verminderung der verkehrsbedingten Luft- und Lärmbelastung, weniger Unfälle sowie weniger Staus
  - erwartete Folge- und Lerneffekte
    - Einbeziehung weiterer privater und öffentlicher Arbeitgeber in die Mobilitätsmanagement-Programme
    - Institutionalisierung eines Mobilitätsmanagement- und Beratungsmodells
    - Lerneffekte durch Mobilitätsmanagement für sektor- und akteurübergreifende Verfahrens- und Handlungsansätze

*Quelle: eigene Darstellung (Bratzel)*

Diesen Haupt-Befürwortern des Mobilitätsmanagements standen Akteure gegenüber, die sich eher indifferent verhielten bzw. das Projekt eher blockierten. Eine indifferente Position nahmen vor allem die Unternehmensvertreter ein. Sie verhielten sich gegenüber den Maßnahmen des betrieblichen Mobilitätsmanagements zwar nicht generell ablehnend, aber zumeist zurückhaltend. Obgleich sie ihre Teilnahme am Projekt grundsätzlich zugesagt hatten, war ihr Einverständnis zu den vorgesehenen Mobilitätsmanagement-Maßnahmen und ihr Engagement äußerst begrenzt. Erst im Projektverlauf wurde ihre Haltung etwas offener, was an der Zustimmung zur Umsetzung verschiedener betrieblicher Maßnahmen (Durchführung der Mobilitätsberatung, Aktionstage, Errichtung von Fahrradabstellanlagen usw.) abgelesen werden kann. Betont wurde seitens der Unternehmen die Wichtigkeit von Informationen zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung der Mitarbeiter. Die Siemens KWU und die ehemaligen AEG-Betriebe zählten in Berlin zu den ersten Unternehmen, in denen eine betriebliche Mobilitätsberatung stattfand. Ein wichtiger Verbündeter bei der Siemens KWU war der Umweltschutzbeauftragte, der durch ein betriebliches Mobilitätsmanagement eine Möglichkeit sah, seinen Aufgabenbereich zu erweitern, nachdem das Unternehmen schon 1995 am EG-Öko-Audit teilgenommen hatte. Demgegenüber verhielt sich der Betriebsratsvorsitzende zumeist eher als Blockierer.

Aufgrund des Fehlens eines Promotors in den Unternehmen, der gleichzeitig eine verantwortliche Stellung im Betrieb besaß, blieb die Unterstützung der Geschäftsführung und der Betriebsräte vor allem auf diejenigen Aktivitäten beschränkt, die keine großen Veränderungen im Unternehmen ("Opfer") bzw. kein großes Engagement erforderten. Die für Verkehrsverlagerungen notwendigen restriktiven Maßnahmen im Bereich der betrieblichen Stellplätze lehnten sie ebenso ab wie die Einführung von Job-Tickets. Diese Haltung ergab sich einerseits aus den ökonomischen Rahmenbedingungen der Betriebe, andererseits war sie auch von den Einstellungen einzelner Personen abhängig. Als eine äußerst negative Rahmenbedingung wirkte die ökonomische Situation der Unternehmen. Beide Unternehmen erwirtschafteten zu dieser Zeit erhebliche Defizite und bauten Arbeitsplätze ab. Aus Sicht der Betriebe lenkt darüber hinaus ein betriebliches Mobilitätsmanagement von den eigentlichen Kernaufgaben der Unternehmen ab (Geschäftsführer: "Unsere primäre Aufgabe ist es, Gasturbinen herzustellen"). Bei der Siemens KWU wollte sowohl die Geschäftsleitung als auch der Betriebsrat Unruhe bei den Beschäftigten - etwa durch die Einführung von Parkraumabgaben oder -einschränkungen - vermeiden. Aus ähnlichen Gründen war das finanzielle wie auch das zeitliche Engagement der Unternehmen beschränkt. Die jeweilige Unterstützung war jedoch auch stark personenabhängig: Während der langjährige Betriebsratsvorsitzende der Siemens KWU sich als relativ unfle-



xibel erwies, war jener von AEG-Kondensatoren und Wandler dem Projekt sehr zugetan. Nach seinem Ausscheiden aus dem Unternehmen aus Altersgründen übernahm er - wie oben erwähnt - auf Anfrage der S.T.E.R.N. die betriebliche Mobilitätsberatung in seinem früheren Unternehmen. Die Unternehmensleitung stimmte dem zu.

Das Berliner *Nahverkehrsunternehmen* BVG stand dem Projekt zwar positiv gegenüber, war jedoch anfangs nur schwer für Aktivitäten zur Verbesserung des ÖPNV in dem betreffenden Quartier zu mobilisieren. Die BVG äußerte sich dahingehend, dass sie nur bereit sei Verbesserungsmaßnahmen umzusetzen, wenn erstens die zusätzlichen Kosten von anderen Stellen übernommen würden und zweitens die Optimierungsmaßnahmen sich ohne Schwierigkeit in das Gesamtsystem übernehmen lassen würden. Die IVU führte im Rahmen des Projekts eine Schwachstellenanalyse des ÖPNV im Moabiter Westen durch und machte Verbesserungsvorschläge. Damit wurden Aufgaben durchgeführt, die zumindest teilweise in den Zuständigkeitsbereich der BVG fallen. Durch diese Analyse und das beständige Drängen der Projektteilnehmer konnte die BVG im Laufe des Projekts zu einigen Aktivitäten veranlasst werden. Zeitweise baute sie vor Ort in den Betrieben Info-Stände auf, führte ÖPNV-Beratungen durch und verkaufte ÖPNV-Monatskarten vor Ort. Diese Dienstleistung erbrachte sie zunächst einmal im Monat bzw. alle zwei Monate. Ferner wurden Bushaltestellen überdacht und näher an die Werkstore gelegt.

Die Senatsverkehrsverwaltung fungierte zumeist als Bedenkenträger. Ursprünglich war geplant, mit ihrer Unterstützung in dem Gebiet eine Bewirtschaftung des öffentlichen Parkraums durchzuführen. Durch Restriktionen im MIV-Bereich sollte ein gewisser Veränderungsdruck auf das Verkehrsverhalten der Beschäftigten erzeugt werden. Die S.T.E.R.N. GmbH führte hierzu zusammen mit der FFU eine Parkraumanalyse durch. Erhoben wurde der Parkraumbestand sowie die Parkraumnachfrage an verschiedenen Tageszeiten. Die Analyse zeigte, dass entgegen der subjektiven Einschätzung der Beschäftigten in den meisten Straßen kaum Parkdruck herrschte. Die Auslastung lag in den meisten Straßen nur bei 90 Prozent. Eine ein Jahr später durch die IVU durchgeführte Parkraumanalyse an einigen zentralen Straßen kam zum gleichen Ergebnis. Die Senatsverkehrsverwaltung nahm dies als Anlass, sich aus dem Projekt zurückzuziehen. In einem von der S.T.E.R.N. GmbH veranstalteten Workshop berief sie sich auf straßenverkehrsrechtliche Normen, nach denen eine Parkraumbewirtschaftung nur möglich ist, sofern eine Konkurrenz verschiedener Nutzungen vorherrsche. Da es keinen Parkdruck und mithin keine Konkurrenz von Parkzwecken in dem Gebiet gäbe, wäre eine Bewirtschaftung rechtlich nicht durchzuführen.

Verkehrsexperten als auch Vertreter der Senatsumweltverwaltung kritisierten auf diesem Workshop jedoch diese Haltung, die darauf hinauslief, keine Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des öffentlichen Raums zu entwickeln. Sie betonten Aspekte der Umwelt- und Lebensqualität in dem Gebiet, die wesentlich durch das überproportional autoorientierte Verkehrsverhalten der Beschäftigten vermindert werden. Der Parkraum wäre jedoch eine Stellschraube zur Veränderung des Verkehrsverhaltens.

Die Befürworter des Projekts entschieden sich vor diesem Hintergrund dazu, stärker auf die Verbesserung der Wohnumfeld- und der Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums bzw. auf die geringen Grün- und Freiflächen des Gebietes abzuheben. Durch eine Begrünung der Straßen sollten - quasi als Nebeneffekt - Parkplätze wegfallen. Dabei wurde gegenüber der Verkehrsverwaltung, die MIV-beschränkende Maßnahmen eher skeptisch gegenüberstand, argumentiert, dass die Parkraumanalyse ein Überangebot an öffentlichen Stellplätzen ergeben habe. Bei einer Ersetzung einiger Parkflächen durch Pflanzung von Bäumen im öffentlichen Raum seien somit keine Nutzungskonflikte zu erwarten. Die S.T.E.R.N. GmbH erarbeitete in Zusammenarbeit mit dem Bezirksamt Tiergarten ein Gestaltungskonzept, in dem Verbesserungsvorschläge für fünf Straßenzüge (Wiebe-, Berlichingen-, Reuchlin-, Hutten- und Sickingerstr.) entworfen wurden. Im wesentlichen wurden Baumpflanzungen im Straßenraum sowie eine Neuorganisation der Stellplatzanordnung, Gehwegvorstreckungen und neue Querungshilfen vorgeschlagen.

Da durch diese Argumentation der Verkehrssenat kaum Widerspruch anmelden konnte und somit keine relevante Gegnerschaft bestand, bildete die Finanzierung aufgrund der leeren Kassen des Bezirks die zentrale Restriktion. Zur Lösung dieses Problems ergab sich jedoch eine günstige Gelegenheit. Die Realisierung der umfangreichen Verkehrsbauten in Tiergarten (Regierungsgebäude, Tiergartentunnel) hatten erhebliche Baumverluste zufolge, so dass dem Bezirk Tiergarten dafür Ausgleichs- und Ergänzungsmaßnahmen zustanden. Die notwendigen Tiefbauarbeiten bzw. die Herstellung der Baumscheiben konnten aus den Unterhaltungsmitteln des Natur- und Grünflächenamtes Tiergarten finanziert werden. Um den Prozess voranzutreiben führte die S.T.E.R.N. GmbH die notwendige Bestandsaufnahme und -analyse der Vegetation und technischen Infrastruktur durch und stimmte die daraus entwickelten Pläne mit dem Tiefbauamt und dem Natur- und Grünflächenamt ab. Die vom Tiefbauamt Tiergarten bearbeiteten Ausführungspläne wurden schließlich mit den Versorgungsträgern (BEWAG usw.), der Senatverkehrsverwaltung und dem Polizeipräsidenten abgestimmt. Danach konnte die stufenweise Umsetzung beginnen.

### 5.5. Erfolgsbedingungen

Das Projekt wäre ohne das Engagement der genannten zentralen Promotoren nicht zustande gekommen und in der Weise durchgeführt worden. Die Befürworter der Maßnahmen im Rahmen des betrieblichen Mobilitätsmanagements übernahmen dabei Initiierungs-, Vernetzungs- und Katalysatorfunktionen. Die S.T.E.R.N. GmbH identifizierte den Verkehr der Unternehmen als Problem im Moabiter Westen und erarbeitete im Zusammenarbeit mit der FFU die Projektidee. Von diesen Akteuren wurden auch die notwendigen finanziellen Mittel akquiriert, um das Projekt durchzuführen. Die Förderung durch die EU und die Senatsumweltverwaltung war damit eine zentrale Realisierungsbedingung. Dabei konnte die S.T.E.R.N. GmbH bestehende Kontakte mit den Unternehmen, dem Bezirk und den Betroffenenräten der Bürger nutzen und diese für die Projektidee gewinnen. Ein wichtiger Erfolgsfaktor war dabei auch, dass die Projektteilnehmer teilweise die Aufgaben der Verwaltung und des ÖPNV-Betriebes übernommen haben, um Maßnahmen voranzutreiben. Im Bereich des öffentlichen Raums wurden die Planungsverfahren beschleunigt, indem eine Parkraumanalyse durchgeführt, die Planungen zur Umgestaltung des öffentlichen Raums erarbeitet und die dafür notwendigen Abstimmungen (z.B. mit den Versorgungsträgern Strom, Wasser) vorgenommen wurden. Dies waren wichtige Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung der die Baumpflanzungen in diesem Zeitraum. Auch im Bereich des ÖPNV wurden durch die Projektteilnehmer einige Aufgaben des Verkehrsunternehmens BVG übernommen, indem diverse Erhebungen angestellt und Planungsalternativen ausgearbeitet und diskutiert wurden.

Aber auch Promotoren kommen zumeist nicht ohne Unterstützung aus. Das Projekt war auf die Kooperationsbereitschaft einer Vielzahl von Akteuren angewiesen. Mittels verschiedener Plattformen bzw. Diskussionsforen (Betriebe, öffentlicher Raum, Parkraum, Institutionalisierung) wurde versucht, die Akteure einzubinden. Gleichzeitig waren mit diesem Projektdesign auch die Grenzen bzw. Hemmnisse angelegt. Die Unternehmen und die Verwaltung hatte eine Blockademacht und konnte ihnen unliebsame Aktivitäten verhindern. Wie oben erwähnt, blockierten etwa die beteiligten Unternehmen vorgesehene Maßnahmen.

Wichtige Restriktionen waren dabei vor allem die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen. Die Unternehmen standen auf der einen Seite unter einem starken Kostendruck, da sie z.T. mit hohen Verlusten abschlossen. Der Abbau von Arbeitsplätzen und teilweise sogar die Schließung von Unternehmensstandorten standen zur Disposition. Dies führte dazu, dass erstens die Geschäftsführung und der Betriebsrat keine Maßnahmen (z.B. Parkgebühren, -beschränkungen) umsetzen wollten, die von ihren Mitarbeitern als weitere Belastung empfunden werden könnten. Gleichzeitig nahm der Parkdruck durch den Personalabbau insgesamt

etwas ab. Dadurch fiel ein wichtiges Argument für ein betriebliches Parkraummanagement weg. Auf der anderen Seite führten die Bevölkerungs- und Finanzentwicklungen auf der politischen Ebene dazu, dass das Bezirksamt den Plan zum Bau der Schule auf dem Parkplatz des Unternehmens zurückzog. Prognosen zeigten, dass in absehbarer Zeit kein Bedarf mehr bestand. Dies bedeutete, dass sich mit der Siemens KWU ein beteiligtes Großunternehmen nicht mehr im Zugzwang befand, da es seine Parkplätze behalten konnte. Diese sozio-ökonomischen Entwicklungen stellten ungünstige Rahmenbedingungen für ein betriebliches Mobilitätsmanagement dar.

## **6. Köln –Partizipative Verfahren in der Güterverkehrspolitik**

### *6.1. Strukturelle Merkmale und Ausgangssituation*

Die Stadt Köln mit ihren rund 1 Mio. Einwohnern befindet sich in einer zentralen Verkehrslage für Mittel- und Westeuropa. Durch die Nähe zum Ruhrgebiet, zu den Niederlanden sowie Belgien hat sie Kontakt zu den europäischen Regionen mit der größten Bevölkerungsdichte und verbindet diese Schwerpunkte mit anderen Städten über die "Rheinschiene", einer der wichtigsten europäischen Verkehrsachsen. Durch den bedeutenden Frachtflughafen Köln-Bonn und die Lage am Rhein sowie den Knotenpunkten von Bahnstrecken und Autobahnen kommt Köln vor allem für den Güterverkehr eine besondere Rolle zu.

Auf der einen Seite stellt diese Verkehrsgunst Kölns einen wichtigen Standortfaktor für dort ansässige Industriebetriebe dar. Auf der anderen Seite leiden die Stadt und die umliegenden Gemeinden unter dem ständig anwachsenden Verkehrsaufkommen sowohl des Regional- als auch des Transitverkehrs. Die Träger der kommunalen Verkehrspolitik sehen sich einem permanenten Druck auf die Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur ausgesetzt.

Köln ist als bedeutender Industriestandort - aus europäischer Sicht vor allem im Bereich der Chemie sowie des Fahrzeug- und Maschinenbaus - auf eine gute makrologistische Infrastruktur angewiesen. Vor diesem Hintergrund ist das Bestreben der Stadt Köln zu sehen, den für die Industrie wichtigen Standortfaktor "leistungsstarke und funktionsfähige Verkehrsinfrastruktur" zu erhalten und zu stärken. Gleichzeitig soll auch der weiche Standortfaktor "Wohn- und Lebensqualität" in Stadt und Region Köln nicht beeinträchtigt werden.

Tabelle 7: Strukturdaten der Stadt Köln

Einwohnerzahl der Stadt Köln (Einwohner mit Erstwohnsitz in Köln 1996)	1.011.504
Frachtvolumen LKW (Fernverkehr von und nach Köln 1996)	27,5 Mio. t
Frachtvolumen Bahn (Fernverkehr von und nach Köln 1996)	6,0 Mio. t
Frachtvolumen Schifffahrt (Fernverkehr von und nach Köln 1996)	9,0 Mio. t
Frachtvolumen Flugverkehr (Fernverkehr von und nach Köln 1996)	0,3 Mio. t
Gesamtlänge des Kölner Straßennetzes (Stand 1996)	1.930 km
Gesamtlänge der Autobahnen im Stadtgebiet	100 km
Gesamtlänge der Bundesstraßen im Stadtgebiet	127 km
Gesamtlänge der Gemeindestraßen im Stadtgebiet	1.544 km
Beschäftigte im produzierenden Gewerbe (in % der soz.vers.pflichtig Beschäftigten) 1980	39,0 %
Beschäftigte im produzierenden Gewerbe (in % der soz.vers.pflichtig Beschäftigten) 1996	27,3 %
Beschäftigte im Dienstleistungssektor (in % der soz.vers.pflichtig Beschäftigten) 1980	60,7 %
Beschäftigte im Dienstleistungssektor (in % der soz.vers.pflichtig Beschäftigten) 1996	72,4 %
Beschäftigte im Güterverkehrsgewerbe 1993	13.100

Quellen: Güterverkehrskonzept 1997; Statistisches Jahrbuch der Stadt Köln 1996/97: 12, 93, 104, 117; Stadt Köln: [www.cologne-business.de](http://www.cologne-business.de)

Die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur Kölns ist seit 1980 von einer starken Tertiärisierung geprägt: Die Zahl der Arbeitsplätze in den Dienstleistungsberufen nahm kontinuierlich zu, während die Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe immer weniger wurden. Die starken Einbrüche bei der Industrie konnten durch die Zuwächse im tertiären Sektor keineswegs kompensiert werden. Von den rund 100.000 Beschäftigten in Produktionsbetrieben mit mehr als 20 Arbeitnehmern haben in den Bereichen Chemische Industrie sowie Maschinen- und Fahrzeugbau alleine in der Zeit von 1991 bis 1993 in Köln rund ein Fünftel ihren Arbeitsplatz verloren. Die Zahl der im Güterverkehrsgewerbe Beschäftigten ist seit 1993 stabil und liegt bei 13.100 Arbeitnehmern.

Die Anzahl der Kfz stieg von 370.884 (1980) auf 510.587 (1996), während die Straßenlänge im selben Zeitraum lediglich von 1.915 km auf 1.970 km anstieg. Die Pkw-Dichte lag 1996 in Köln bei 464 je 1.000 Einwohner. Im Vergleich zu anderen Städten weist Köln damit eine hohe Pkw-Dichte auf, die allerdings im Vergleich zum Umland relativ niedrig ist.

Im Kölner Stadtgebiet finden täglich 85.000 Lkw-Bewegungen statt. Dazu kommen rund 25.000 Transitfahrten auf dem Autobahnring. Auf den beiden Autobahnbrücken im Kölner Stadtgebiet beträgt der Lkw-Anteil 21 % (zuzüglich 6 % Lieferwagen), auf den Stadtbrücken über den Rhein dagegen nur 5 % (zuzüglich 4 % Lieferwagen). Laut Prognosen wird der Güterverkehr weiter zunehmen (GVK 1997, S. 19).

## 6.2. Maßnahmenanalyse

In Köln wurde, wie auch in anderen Städten, von einer linearen Zunahme der Motorisierung im Personenverkehr ausgegangen. Zwischen den 50er und 80er Jahren wurde angenommen, dass den entsprechenden Erfordernissen nur durch großzügigen Straßenbau Rechnung getragen werden kann. So liegt sowohl beim Generalverkehrsplan von 1956 als auch bei dessen Fortschreibung von 1972 der Schwerpunkt eindeutig auf dem Ausbau und der Neuerrichtung von (Straßen-)Verkehrswegen. Die Fortschreibung wurde allerdings nie vom Rat der Stadt beschlossen, da die vorgelegte Nachvollzugsplanung, die einer schnell zunehmenden Motorisierung Platz bieten wollte, politisch keine Akzeptanz fand (GVK 1992, S. 5).

Obwohl der Güterverkehr große Anteile am Gesamtverkehrsaufkommen hat, wurde ihm in den Generalverkehrsplänen und Verkehrsentwicklungskonzepten bis in die 80er Jahre so gut wie keine Beachtung geschenkt. Der Personenverkehr stand eindeutig im Vordergrund. Auch in der öffentlichen Diskussion waren der Güterverkehr in Köln und seine negativen Folgen Anfang der 80er Jahre noch kein Thema.

Die Verkehrspolitik war bisher rein sektoral angelegt, eine Abstimmung mit Zielen beispielsweise der kommunalen Wirtschafts- oder Wohnungsbaupolitik fand nicht statt. Auch die einzelnen Verkehrsarten wurden ausschließlich isoliert voneinander betrachtet. In dieser Hinsicht machte sich Mitte/Ende der 80er Jahre ein Umdenken bemerkbar. Es wurde die Notwendigkeit einer integrierten Planung und Politik erkannt, weshalb 1985 die Erstellung eines Gesamtverkehrskonzepts in Auftrag gegeben wurde.

1989 wurde das Gesamtverkehrskonzept vorgestellt, in dem eine Abkehr von der Bedarfsplanung und eine Zuwendung zur Angebotsplanung deutlich zu erkennen ist. Die veränderten Ziele der Verkehrspolitik werden im Gesamtverkehrskonzept folgendermaßen formuliert: "Veränderungsspielräume sollen konsequent genutzt werden, um den Verkehr in Köln menschengerechter, stadtstrukturverträglicher und umweltfreundlicher gestalten zu können." Der Stadt Köln ist "mit großzügigen Ausbauplanungen nicht mehr gedient", statt dessen geht es um die "Optimierung und Ergänzung vorhandener Netze". Das Gesamtverkehrskonzept wurde 1992 vom Rat der Stadt Köln beschlossen.

Aufgrund des als besonders wichtig erachteten Handlungsbedarfs bezüglich des Güterverkehrs wurde 1990 die Erstellung eines umfassenden Güterverkehrskonzepts bis zum Jahr 1994 geplant. 1994 wurde das Güterverkehrskonzept fertiggestellt, 1997 wurde es vom Rat der Stadt Köln beschlossen.

Ziele des Güterverkehrskonzepts sind:

- die sichtbare Entlastung der Stadt und der Region vom Güterverkehr,
- die Erhaltung und Verbesserung des Wohnwertes in der Stadt,
- die Schaffung einer leistungsfähigen Güterverkehrsinfrastruktur als positiver Standortfaktor.

Folgende Strategien sollen laut Güterverkehrskonzept zur Optimierung der Güterverkehrsabwicklung und zur Stadt- und Umweltverträglichkeit beitragen:

- effizientere Nutzung des vorhandenen Verkehrsraumes, Beseitigung von Engpässen,
- Einbindung aller am Güterverkehr beteiligten Akteure in den Planungsprozess,
- stärkere Nutzung von Kapazitäten des Bahn- und Schiffsverkehrs.

Aus den übergeordneten Zielen und Strategien ergaben sich aus dem partizipativen Planungsprozess heraus, insbesondere aus der Güterverkehrsrunde, nachfolgende konkrete Maßnahmen, die teilweise bereits umgesetzt oder in Planung sind:



Tabelle 8: Einzelmaßnahmen des Güterverkehrskonzepts und deren Umsetzungsstand (1997)

Maßnahmenbündel	Stand der Umsetzung
"intermodale Umschlaganlagen"	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Errichtung des Güterverkehrszentrums (GVZ) Köln-Eifeltor</li> <li>- Stärkung des Hafens Niehl als intermodales Umschlagzentrum</li> <li>- Erhaltung des Hafens Deutz, Ausbau als Wasser-Kombi-Standort</li> <li>- Erweiterung des Hafens Godorf zum Handelshafen</li> <li>- KV-Umschlagbahnhof Nippes-Longerich</li> <li>- Schnellumschlaganlage Gremberg (ICE-Strecke Köln-Rhein/Main)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- größtenteils realisiert</li> <li>- Empfehlung des GVK</li> <li>- Empfehlung des GVK</li> <li>- Grundlagengutachten</li> <li>- langfr. Planung DB AG</li> <li>- Empfehlung des GVK</li> </ul>
"regionaler Schienengüterverkehr"	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stärkung der großregionalen Schienenverbindung Köln-Antwerpen/Rotterdam</li> <li>- Dezentrale KLV-Terminals: Bergisch-Gladbach, Godorf/Wesseling</li> <li>- Unternehmensspezifische Logistikzüge</li> <li>- Angebotslinie Kleingut/Teilladungen</li> <li>- Angebotslinie Güterstraßenbahn</li> <li>- Regionaler Schienengüter-Verkehrsverbund</li> <li>- Müllumladestationen für den Entsorgungsverkehr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vorliegende Angebote (DB AG, HGK)</li> <li>- konkret in Planung</li> <li>- z.T. realisiert, z.T. vor Einführung</li> <li>- vorliegendes Konzept</li> <li>- verworfen</li> <li>- vorliegendes Konzept, z.T. in Betrieb</li> </ul>
"Stadtlogistik" [Koordination eines LKW-basierten Auslieferungsverkehrs]	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stabilisierung und Erweiterung des Modells "Köln-Ent-Laster"; Sendungsbündelung bei der Belieferung großer Märkte an der Peripherie, Belieferung der City und Koordination in Gewerbegebieten</li> <li>- City-Terminal Südstadt (lokale Sendungsbündelung)</li> <li>- Branchenlogistik (güterspezifische Sendungsbündelung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- seit 1994 realisiert im Rahmen des Stadtlogistikvorhabens NRW</li> <li>- zurückgestellt</li> <li>- Empfehlung durch Gutachten</li> <li>- laufende Umsetzung durch ein EU-gefördertes Pilotprojekt</li> </ul>
"Verkehrstelematik"	
Informations- und Kommunikationssystem für den intermodalen Güterverkehr ("GVZ-Teleport", "ICS")	
"Straßenbaumaßnahmen mit hoher Bedeutung für den Güterverkehr"	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erschließung des GVZ Eifeltor (Autobahnanschluss)</li> <li>- Ausbau Geestemünder Str. (Stärkung von Industriegebieten)</li> <li>- Neubau Vitalisstr. (Verkehrsentlastung, bessere Straßenführung)</li> <li>- Ausbau Widdersdorfer Str. (zur Stärkung eines Gewerbegebiets)</li> <li>- Bau einer Direktverbindung Militärring-BAB-AS Eifeltor (Verkehrsentlastung)</li> <li>- Neubau der B 51n (Stärkung GVZ Eifeltor und Verkehrsentlastung)</li> <li>- Neubau Industriestr. Langel (überregionale Großumschlaganlage)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- im Bau, z.T. fertiggestellt</li> <li>- in Planung</li> <li>- in Planung</li> <li>- Rahmenplanung</li> <li>- Vorschlag des GVK</li> <li>- Planfeststellung</li> <li>- in Bau</li> </ul>
Sonstige Maßnahmen und Instrumente	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Güterverkehrsrunde Köln</li> <li>- Umstellung des kommunalen Fuhrparks auf emissionsarmen Antrieb</li> <li>- LKW-Führungskonzept (mit Fahrbeschränkungen aus städtebaulichen Gründen)</li> <li>- Organisation des Ladens/Entladens im öffentlichen Straßenraum</li> <li>- Bevorzugung des Wirtschaftsverkehrs vor dem MIV an bestimmten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1992-1995 (9 mal)</li> <li>- nicht realisiert</li> <li>- beschlossen, z.T. realisiert</li> <li>- Pilotversuch</li> <li>- z.T. realisiert</li> </ul>

Stellen des öffentlichen Straßennetzes

Quelle: Güterverkehrskonzept 1997

### 6.3. Wirkungsanalyse

Die Ausrichtung der Kölner Verkehrspolitik weist zwischen den 50er und den 80er Jahren eine starke Kontinuität auf, die von einer linearen Zunahme der Motorisierung ausging. Nachdem die 1956 prognostizierte Zunahme des Motorisierungsgrades bis 1972 bei weitem übertroffen wurde, klangen bei der Überarbeitung 1972 erste Zweifel an der unbegrenzten Ausbaufähigkeit des Verkehrssystems an. In der Folgezeit kündigte sich langsam eine Abkehr von der Orientierung am Verkehrswachstum an. Nachdem zunächst die Ölkrise das Wirtschaftswachstum einschränkte, wurden spätestens mit dem Waldsterben die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit sichtbar. Bis 1980 blieb die Zunahme des Verkehrs hinter der 1972 vorhergesagten Größenordnung zurück.

Offensichtlich wurde der Problemdruck in der Folgezeit jedoch so groß, dass das Thema Güterverkehr zunehmend auf die Tagesordnung politischer Gremien gesetzt wurde. Ende der 80er Jahre kam es zu einem grundlegenden Perspektivenwechsel: Es setzte sich in Köln zunehmend das verkehrspolitische Ziel der Verkehrsvermeidung durch. Angesichts der erwarteten Zunahme der räumlichen Arbeitsteilung und des Transitverkehrs, als Folge des entstehenden europäischen Binnenmarktes, wurde der Güterverkehr schlagartig als erhebliches Problem angesehen – zumal die Belastungsgrenzen der Stadt immer deutlicher wurden.

Die Entwicklung der Verkehrspolitik der Stadt Köln lässt sich am Gesamtverkehrskonzept Köln und dem Güterverkehrskonzept Köln aufzeigen. Beide sind bei ihrer Entwicklung als Loseblattsammlungen kontinuierlich fortgeschrieben worden. Das Gesamtverkehrskonzept wurde 1992 vom Rat verabschiedet, 1997 wurde das Güterverkehrskonzept beschlossen.

Bei der Erstellung des Gesamtverkehrskonzeptes von 1990 erkannte die Fachverwaltung, dass erhebliche Erkenntnisdefizite über Ursachen und Zusammenhänge des Güterverkehrs bestehen, nicht nur in Köln und nicht nur in der öffentlichen Verwaltung, sondern auch in der Forschung und Wissenschaft.

Aufgrund des als wichtig erachteten Handlungsbedarfs bezüglich des Güterverkehrs wurde daher 1990 die Erstellung eines umfassenden Güterverkehrskonzeptes bis zum Jahr 1994 geplant. 1994 wurde das Güterverkehrskonzept fertiggestellt. 1997 wurde es vom Rat der Stadt Köln beschlossen. Es ist zugleich mit seinen Hauptzielsetzungen und strategischen Aussagen die Fortschreibung des Gesamtkonzeptes Stadtentwicklung und ergänzt das Gesamtverkehrskonzept Köln von 1992.

Zudem wurde 1992 das Instrument der "Güterverkehrsrunde" initiiert, um alle am Güterverkehr beteiligten Akteure einzubeziehen. Zwischen 1992 und 1995 folgten neun weitere Güterverkehrsrunden. Es begann eine intensive Kontroverse über die zukünftige Verkehrsplanung, erste Grundzüge des Kölner Güterverkehrskonzeptes wurden erarbeitet und die Arbeitskreise Güterverkehrszentren und Stadtlogistik wurden eingerichtet.

Zahlreiche Maßnahmen wurden bereits realisiert bzw. in Betrieb genommen oder befinden sich in der Umsetzungsphase, also im Bau bzw. in einem reifen Organisationsstadium (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Dazu zählen vor allem bauliche und organisatorische Maßnahmen, die den überregionalen Güterverkehr betreffen, insbesondere das Güterverkehrszentrum Köln-Eifeltor, aber auch logistische Innovationen, wie die Stabilisierung und Erweiterung des Modells "Köln-Ent-Laster".

Viele Maßnahmen befinden sich in einer mehr oder weniger konkreten Planungsphase. So liegen z.B. für die geplanten Hafenerweiterungen Grundlagengutachten, Konzepte und Empfehlungen vor. Ob diese sich im politischen Prozess behaupten können, ist aber noch ungewiß. Andere Projekte haben die politische und öffentliche "Absegnung" bereits hinter sich, wurden aber noch nicht realisiert.

Einige ursprünglich geplanten Maßnahmen konnten nicht realisiert werden, weil die betriebswirtschaftliche Rentabilität der vorgeschlagenen Handlungsalternativen nicht gegeben oder die Kooperationsbereitschaft nicht ausreichend waren. Vor allem bei der Verlagerung des innerstädtischen Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene (Straßen- bzw. U-Bahn) zeigte sich, dass entsprechende Strategien in Köln nicht in absehbarer Zeit sinnvoll zu verwirklichen sind. Für eine Versorgung des Einzelhandels in der City durch eine Güterstraßenbahn bestehen nur geringe Potentiale, da dies nur auf der einzigen Straßenbahnstrecke in der Kölner Innenstadt möglich wäre. Die Schiene ist in diesem Bereich gegenüber dem LKW auch nicht konkurrenzfähig, da gerade bei der Kaufhaus-Logistik die Sendungsverdichtung ausgesprochen erfolgreich ist. Überlegungen hinsichtlich einer Anlieferung über U-Bahnstrecken wurde wegen der unrentablen Investitionskosten für erforderliche Lastenaufzüge und Tunnelstreckchen verworfen.

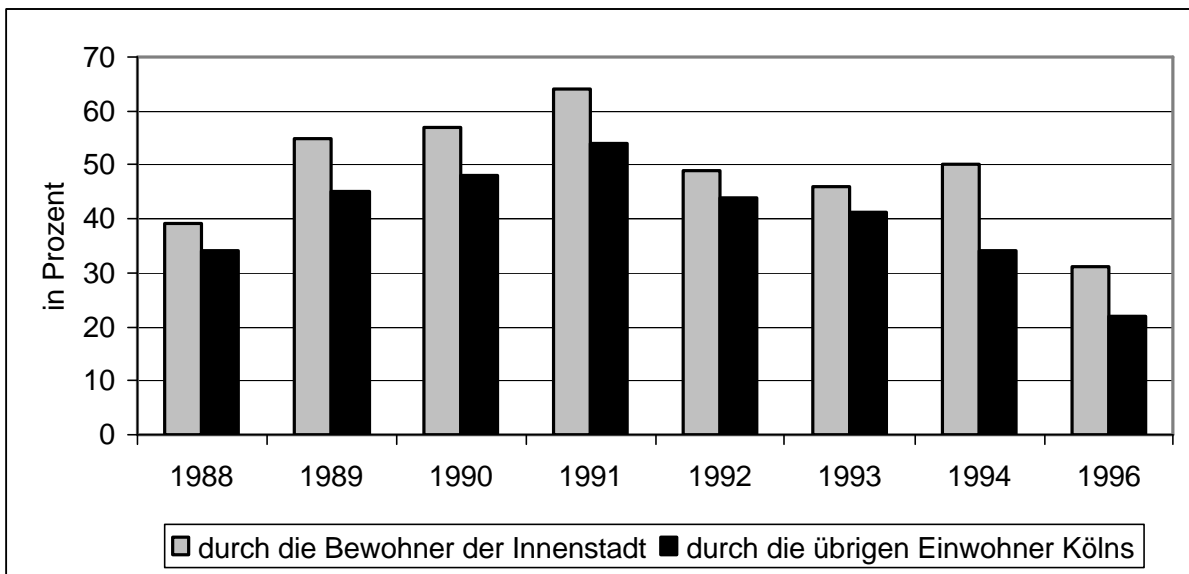
Auch das geplante City-Terminal Südstadt sowie das vorgesehene Branchenlogistikkonzept mit dem Ziel der lokalen Sendungsbündelung wurden trotz der Unterstützung durch den Einzelhandelsverband Köln wegen hoher "Anlaufverluste" und vergleichsweise geringer Förderung zurückgestellt. Ausschlaggebend für das vorläufige Scheitern war offensichtlich nicht zuletzt das mangelnde Interesse einzelner wichtiger Akteure der Verkehrswirtschaft und des Einzelhandels.

Das zentrale Ziel, den Güterverkehr funktionsfähig zu gestalten, wurde mit den bisher realisierten Maßnahmen eindeutig erreicht, auch wenn die Potentiale noch lange nicht ausgeschöpft sind. Nach allen verfügbaren Informationen ist der Verkehr in allen Bereichen, in denen Maßnahmen ergriffen wurden, flüssiger und effizienter als vorher. Die Daten zum gesamten Güterverkehrsaufkommen lassen allerdings bisher noch keine Trendwende erkennen. Es ist aber anzunehmen, dass die von wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen abhängigen Zuwächse des Güterverkehrs ohne die eingesetzten Maßnahmen noch höher ausgefallen wären. Für eine Zunahme des Verkehrs aufgrund der Leistungsfähigkeit des Kölner Verkehrssystems gibt es keine Anhaltspunkte.

Relativ gut nachvollziehbar sind die Erfolge der City-Logistik-Aktivitäten "Köln-Ent-Laster" und des partizipativen Planungsverfahrens "Güterverkehrsrunde". Durch die umgesetzten Maßnahmen hat eine deutliche Verminderung des LKW-Verkehrs stattgefunden (Köln-Ent-Laster), da in jeder Umsetzungsphase mehr als 50 Prozent der täglichen LKW-Touren der beteiligten Unternehmen eingespart werden konnten. Das Kilometeraufkommen reduzierte sich um 60-75 Prozent. Problematischer ist die Abschätzung der Wirkung einzelner Maßnahmen auf den Regions- und Transitverkehr, da die Maßnahmen nicht unmittelbar an ihrem jeweiligen Standort greifen.

Möglicherweise aufschlussreicher als "objektiv messbare" Wirkungen ist die subjektive Wahrnehmung der Verkehrssituation durch die Kölner Bürger. Bei der jährlich durchgeführten Umfrage "Leben in Köln" (kommunaler Mikrozensus) werden repräsentativ ausgewählte Bürger der Stadt Köln unter anderem danach gefragt, für wie wichtig sie das Problem der Verkehrsbelastung in Köln erachten. Die Ergebnisse dieser Befragung zeigen eine auffällige kontinuierliche Bedeutungszunahme des Problems "Verkehrsbelastung" von 1988 bis 1991 und ab diesem Jahr eine deutlichere Bedeutungsabnahme dieses Problems (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Es liegt nahe, einen Zusammenhang mit einer erfolgreichen Verkehrspolitik zu vermuten. Inwiefern sich allerdings speziell die Güterverkehrspolitik auf diese Problemwahrnehmung der Bevölkerung auswirkt, kann nicht nachvollzogen werden.

Abbildung 21: Einstufung der Verkehrsbelastung als wichtiges Problem durch die Kölner Bürger



Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Köln 1996/97, S. 102

Grundsätzlich kann durchaus davon ausgegangen werden, dass die gewählten Maßnahmen mit den neuen Zielen der Kölner Gesamtverkehrspolitik in Einklang stehen und zu deren Erreichung beitragen. Dennoch können im Detail Zielkonflikte oder Unsicherheitsfaktoren bezüglich der Ziel-Mittel-Verbindung auftreten. So dienen z.B. geplante Hafenerweiterungen der Verlagerung von Straßenverkehr auf das Schiff, um die negativen Folgen der Gütertransporte zu verringern. Gleichzeitig verbraucht der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur Ressourcen und widerspricht zum Teil den Zielen des Naturschutzes. Auch die geplanten Neu- und Ausbaumaßnahmen von Straßen müssen kritisch bewertet werden. Mit diesen Maßnahmen sollen zwar keine größeren Kapazitäten geschaffen, sondern Verkehr durch kürzere Wege vermieden werden. Es ist aber realistisch, von einer gewissen "Selbstinduktion" des Verkehrs durch den Straßenbau auszugehen, wodurch die Mittel den Zielen nicht gerecht würden. Negative Rückkopplungseffekte können theoretisch auch von dem Ziel der Verbesserung der Stadt und Region Köln als Unternehmensstandort ausgehen. Während durch die Bereitstellung funktionsfähiger Verkehrssysteme dieses Ziel erreicht wird, kann genau diese Funktionsfähigkeit bereits wieder geschwächt werden.

Tabelle 9: Modal-Split in Köln und Umland 1980 und 2000 (prognostiziert)

Gebiet	LKW			Bahn			Schiff		
	1980	1985	2000	1980	1985	2000	1980	1985	2000
Stadt Köln	34,2 %	39 %	37 %	32,8 %	29 %	28 %	33 %	32 %	35 %
Stadt Leverkusen		31 %	31 %		30 %	27 %		39 %	42 %
Erftkreis		41 %	40 %		42 %	41 %		17 %	19 %
Rhein.-Berg.-K.		68 %	67 %		26 %	26 %		6 %	7 %
Bundesrepublik	33 %	42 %		40,3 %	31 %		26,7 %	27 %	

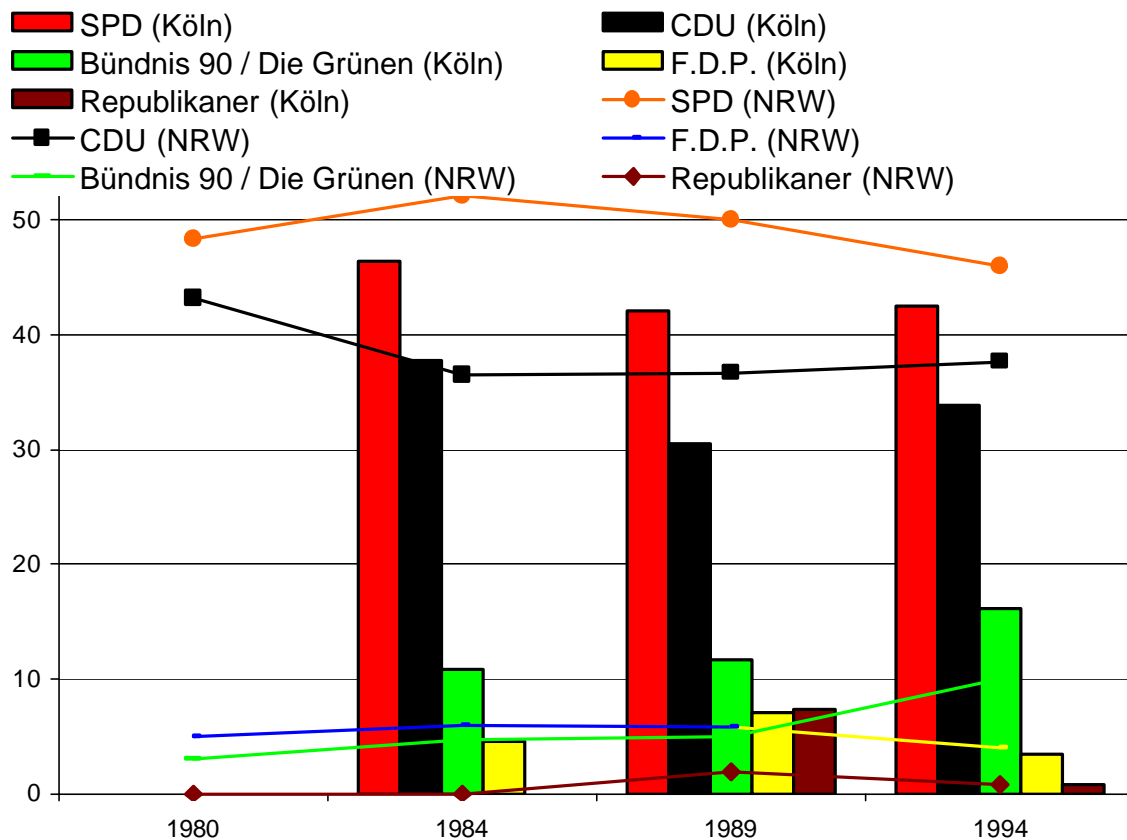
Quelle: Güterverkehrskonzept Köln 1997, Gesamtverkehrskonzept 1994, S. 104

## 6.4. Prozessanalyse

### 6.4.1. Grundlegende institutionelle Struktur und politische Akteurskonstellationen

Da die Probleme, Ziele und Maßnahmen hinsichtlich des Güterverkehrs in Köln von überkommunalem Belang sind (insbesondere bei der Planung des Güterverkehrszentrums Köln-Eifeltor), hat die Stadt Köln selbst keine ausreichende Kompetenzen, um diesbezügliche Entscheidungen zu treffen und Maßnahmen umzusetzen. Ein entscheidender institutioneller Faktor ist daher die Verbindung zwischen der Stadtverwaltung und dem Amt für Stadtentwicklungsplanung auf der einen Seite und der Bezirksregierung Köln auf der anderen Seite. Zum nordrhein-westfälischen Regierungsbezirk Köln gehören unter anderem auch die Großstädte Aachen und Bonn. Die Bezirksverwaltung hat grundsätzlich keine eigenständigen fachlichen Aufgabenbereiche, sondern übt die Funktionen einer Fachaufsicht sowie einer direkten staatlichen Rechtsaufsicht über die kommunalen Behörden aus. Außerdem nimmt die Bezirksregierung eine vermittelnde Stellung zwischen den einzelnen Kommunalverwaltungen und Interessen auf der Ebene des Bundeslands ein. Politisch ist Köln durch eine beständige relative Mehrheit der SPD gekennzeichnet.

Abbildung 22: Ergebnisse der Kommunalwahlen 1980 bis 1994



Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Köln 1994/95

Zwar verfügte die SPD in den Kommunalwahlen (Wahl des Rates) zwischen 1984 und 1994 nur über 42,1% bis 46,4% der Stimmen. Doch zusammen mit Bündnis 90/ Die Grünen (zwischen 10,8% und 16,2%) reichten die Stimmen zumindest rechnerisch immer für eine absolute Mehrheit. Im Vergleich zu den Landtagswahlen in NRW, wo die SPD zwischen 1980 und 1990 alleine über eine absolute Mehrheit verfügte, war sie also zumindest im Rat auf eine konstruktive Zusammenarbeit angewiesen. 1995 verfügten in NRW die SPD und Bündnis 90/ Die Grünen ebenfalls gemeinsam über die absolute Mehrheit.

Für die Handlungsmöglichkeiten des Dezernats für Stadtentwicklungsplanung bedeutet dies, dass alle Planungen und Umsetzungen des Güterverkehrskonzepts, die beispielsweise über die City-Logistik hinausgehen, unmittelbar von der Bezirksregierung Köln beeinflusst werden können bzw. von deren Zustimmung abhängig sind.

Auch innerhalb der Stadtverwaltung Kölns ist die Kompetenz des Dezernats für Stadtentwicklungsplanung für Fragen des Güterverkehrs nicht selbstverständlich, da es sich um einen Überschneidungsbereich mit anderen Dezernaten (Verkehrsplanung usw.) handelt.

#### 6.4.2. Berücksichtigung des Güterverkehrs in der Verkehrspolitik

##### Agenda-Formierung

Die Wahrnehmung der steigenden Verkehrsbelastung und speziell des Güterverkehrs als "Problem" Ende der 80er Jahre kann auf mehrere Ursachen zurückgeführt werden. Zum einen wurden die negativen Auswirkungen des Verkehrs (Lärm, Luftverschmutzung, Flächenverbrauch) immer deutlicher. Zum anderen war der geringe finanzielle Spielraum der öffentlichen Stellen für weitere Verkehrswegeprojekte gering. Gleichzeitig wurden Prognosen über die zu erwartende Zunahme des Straßengüterverkehrs in Deutschland und in Köln veröffentlicht, die die zentralen Akteure für die Güterverkehrsproblematik sensibilisierten (vgl. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.).

Tabelle 10: Entwicklung des Verkehrsaufwands in NRW 1990-2010

Verkehrsträger	1990-2010		
	Gesamt	Quelle/Ziel Ausland	Transit
LKW	+ 27 %	+ 59 %	+ 73 %
Bahn	+ 78 %	+ 115 %	+ 119 %
Schiff	+ 28 %	+ 28 %	+ 24 %
Gesamt	+ 36 %	+ 50 %	+ 69 %

Quelle: Güterverkehrskonzept Köln 1997, S. 15

##### Akteurskonstellation

Die Bestrebungen zu einem systematischen und umfassenden Güterverkehrskonzept für die Stadt Köln gingen von Akteuren der kommunalen Behörden aus. Der wesentliche Grund, warum die Verwaltung dem Güterverkehr ein derart großes Gewicht beimisst, ist dessen Bedeutung als Standortfaktor.

Eine wichtige Rolle spielte dabei der Kölner Regierungspräsident, Dr. Franz-Josef Antwerpes, der 1989 das Verkehrsforum unter Beteiligung der Kölner Polizei und des VDV ins Leben rief. Die Leistung dieses Forums bestand vor allem in der Schaffung eines allgemeinen Problembewusstseins im Hinblick auf Verkehrsfragen in Köln. Dass bei sehr unterschiedlichen Akteursgruppen Interesse für Verkehrsprobleme geweckt werden konnte, ist nicht zuletzt dem Pragmatismus des Dr. Antwerpes zu verdanken. Aus dessen Aktivitäten entstanden aber noch keine konkreten Lösungsvorschläge für die Bewältigung des Güterverkehrs.



Der zentrale Akteur für die Umsetzung des Güterverkehrskonzepts in Köln war der Leiter des Dezernats für Stadtentwicklungsplanung, Herr Dr. Reinhold Gütter, dem die Projektleitung für das Güterverkehrskonzept übertragen wurde. Er erarbeitete gemeinsam mit den am Güterverkehr Beteiligten Lösungs- bzw. Kompromissvorschläge und setzte sie mit den jeweiligen Akteuren in die Tat um. Entscheidend für die Handlungsmöglichkeiten Gütters war der relativ große Spielraum, der ihm sowohl von der Stadt Köln als auch von der Bezirksregierung gewährt wurde. Dies wurde vor allem auch durch ein großes Vertrauensverhältnis zwischen Herrn Dr. Gütter und Herrn Dr. Antwerpes ermöglicht.

Inwiefern auch Impulse von außerhalb in die politische Arena hinein getragen wurden und die Rolle der politischen Parteien beeinflusste, konnte bisher nicht nachvollzogen werden. Fest steht, dass in erster Linie aus der Verwaltung heraus kompetent und effizient agiert wurde, so dass die parteipolitische Diskussion hinter der Planungspraxis zurückblieb.

Ebenfalls eine wichtige Rolle kam Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Bretzke zu, der bis 1995 die Güterverkehrsrunden als Moderator leitete. Von ihm wurden sämtliche privaten und öffentlichen Personen und Institutionen mit relevanter Beziehung zum Güterverkehr in Köln zu den Güterverkehrsrunden eingeladen. Ohne seine von allen anerkannte Persönlichkeit bzw. Autorität wäre eine Koordination der unterschiedlichen Interessen kaum möglich gewesen.

Wie sich Zeitungsberichten aus dem Jahr 1988 entnehmen lässt, waren zu dieser Zeit das "Verkehrschao" bzw. der "drohende Verkehrsinfarkt" in Köln ein öffentlich wahrgenommenes und heftig diskutiertes Thema. Permanente Verkehrsstaus auf den Kölner Straßen veranlasseten Bürger, Politiker und die Verwaltung zu der Ansicht, dass im Bereich der kommunalen Verkehrspolitik "etwas verändert werden muss".

Was aber verändert werden sollte, darüber herrschte zunächst keine Einigkeit in der öffentlichen und politischen Meinung. Im Zuge des politischen Prozesses wurden sehr unterschiedliche Handlungsalternativen diskutiert, wobei auch parteitaktische Überlegungen hinsichtlich der Kommunalwahlen im Oktober 1989 eine Rolle zu spielen schienen. Am stärksten an einem expansiven Verkehrsinfrastrukturausbau orientiert und somit auf der Linie der "traditionellen" Verkehrspolitik war die Position der FDP. Im Kommunalwahlprogramm 1988 der FDP war die Errichtung mehrerer zusätzliche Rheinbrücken und -tunnel bis zum Jahr 2000 zur Bewältigung eines anwachsenden Verkehrsdrucks vorgesehen. Eine völlig entgegengesetzte Position vertraten die GRÜNEN, die jegliche Baumaßnahmen ablehnten und eine sehr restriktive Einschränkung des Kfz-Verkehrs forderten. In den Reihen der SPD, die über den gesamten Betrachtungszeitraum die Mehrheit im Rat der Stadt Köln stellte, war die Meinung vorherrschend, großzügige Straßenneubauten seien nicht mehr erforderlich. Der zukünftige Verkehr könnte mit

kleineren Ergänzungen des Straßennetzes in die richtigen Bahnen geleitet werden. Wichtig war den Vertretern der SPD zudem ein gleichberechtigtes Nebeneinander von Pkw, Lkw, Radfahrern, Fußgängern und ÖPNV. Die CDU nahm in dieser Debatte eine Zwischenposition ein. Sie ging von einem wesentlich größeren zukünftigen Bedarf an Verkehrsinfrastruktur aus als die SPD, forderte aber auch keine "Mammutprojekte" wie die FDP.

### **Politikformulierung und Entscheidungsfindung**

Die Handlungsressourcen für die entscheidenden Akteure in der Verwaltung (insbesondere Herr Dr. Gütter) waren zwar finanziell und rechtlich beschränkt, dem Dezernat für Stadtentwicklung wurde aber ein ungewöhnlich flexibler Handlungsspielraum eingeräumt. So mussten die Handlungsabsichten und Handlungen nicht immer "von oben" abgesichert werden, da der Verwaltung ein großer Vertrauensvorschuss entgegengebracht wurde.

Ein besonderes Charakteristikum der Verfahrensweise der Kölner Verkehrsplanung ist die "Zeitparallele Strategie- und Projektentwicklung". Das heißt, die Verwaltung wird vom Rat der Stadt gleichzeitig zur Erstellung von Konzepten und zu deren zeitnaher Verwirklichung beauftragt. Zwischen der Konzeption und der Realisierung bestehen somit – zumindest bei einigen Projekten, wie beim GVZ Köln-Eifeltor – keine Interventionsmöglichkeiten der Legislative. Diese Vorgehensweise verkürzt den Zeitraum zwischen Planung und Umsetzung erheblich. Mit Vorlage des Güterverkehrskonzepts zum Ratsbeschluss vom 13. März 1997 war bereits ein Teil des GVZ in Vollbetrieb und es bestand schon seit 18 Monaten eine City-Logistik-Kooperation von sieben Speditionen. Zwar ist die Gefahr von Fehleinschätzungen bei den Projektentwicklungen bei diesem Verfahren größer als bei einem sequentiellen Vorgehen. Gravierende "Fehler" wurden jedoch bisher nicht entdeckt.

Das zentrale planerische Instrument ist die "Güterverkehrsrunde Köln". Dieses nicht-öffentliche Forum des Gedankenaustausches zwischen Verkehrswirtschaft, Industrie und öffentlicher Verwaltung dient sowohl dem gegenseitigen Lernen und Verständnis als auch der Projektentwicklung. Es wurde z.B. darüber entschieden, wer die geeigneten Betreiber für ein Servicezentrum und die Umschlaghallen des GVZ sind. Der Gründung der Güterverkehrsrunde lag die Überzeugung zugrunde, dass bei der Entwicklung von Planungskonzepten für den Güterverkehr die davon Betroffenen bereits während der Planungsphase beteiligt sein müssen, alleine schon wegen deren fachlicher Kompetenz. Mit Hilfe der Industrie- und Handelskammer zu Köln und der Häfen- und Güterverkehrsgesellschaft Köln (HGK) wurden Unternehmen ausgewählt, die zu der Güterverkehrsrunde eingeladen werden sollten. Zu den insgesamt 373 eingeladenen Unternehmen zählten 85 verladende Industrieunternehmen aus dem Kölner Raum, 33 Handelsunternehmen und 228 Betriebe aus dem Speditionsgewerbe. Eingeladen wurden außer-

dem Vertreter der an Köln angrenzenden Gemeinden, der Deutschen Bahn AG, der Deutschen Post AG, der IHK, des VDV und weiterer Verbände. An den einzelnen Runden beteiligten sich letztlich – je nach Thematik des jeweiligen Treffens – 30 bis 70 Teilnehmer, wovon rund die Hälfte aus Unternehmensvertretern der Verkehrswirtschaft bestand.

Aus der Güterverkehrsrunde heraus haben sich die Arbeitskreise “Stadtlogistik” und “Güterverkehrszentrum Köln-Eifelort” gebildet, welche die Einzelbausteine des Güterverkehrskonzeptes beratend begleiten. Der geplante Arbeitskreis “regionaler Schienengüterverkehr” kam wegen fehlenden Interesses der verladenden Wirtschaft nicht zustande. Immerhin wurden die Ergebnisse eines Gutachtens der Fraunhofer-Gesellschaft für Materialfluß und Logistik in mehreren Workshops mit Unternehmensvertretern erörtert.

### **Implementation**

Wie die Planung wurde auch die Umsetzung maßgeblich von Dr. Reinhold Gütter beeinflusst. Er knüpfte die entscheidenden Kontakte zu und zwischen den Unternehmen und half, Kooperationsbarrieren zu überwinden. Da die meisten und wichtigsten Maßnahmen die Zusammenarbeit von (häufig konkurrierenden) Unternehmen und diverser Interessengruppen und Organisationen erforderlich machte, kam dem persönlichen Verhandlungsgeschick von Herrn Dr. Gütter eine herausragende Bedeutung bei der Realisierung der Maßnahmen zu. Dem Instrument der Güterverkehrsrunde mit der Beteiligung aller in der Praxis von Umsetzungsmaßnahmen betroffenen Akteuren ist ebenso ein großer Teil des Realisierungserfolges zuzusprechen. Dabei ist anzunehmen, dass einzelne kooperationsbereite Unternehmensvertreter entscheidende Impulse gaben.

Die Umsetzung wurde von den Betrieben projektbegleitend evaluiert und dementsprechend fanden auch Maßnahmenanpassungen statt, wie beispielsweise im Rahmen des Projektes “Köln-Ent-Laster” durch die Einrichtung eines Terminals bei der Spedition Guckuk.

#### *6.4.3. Räumliche Diffusion eines partizipativen Planungsansatzes*

Die führende Position des Kölner Güterverkehrskonzeptes im Vergleich zu anderen Städten und Regionen wird dadurch deutlich, dass mittlerweile zahlreiche Städte Güterverkehrsplanungen nach dem “Kölner Modell” anstreben.

Prinzipiell sind die zentralen Strategien der Kölner Verkehrspolitik durchaus auf Städte und Regionen mit ähnlichen Problemlagen übertragbar. Tatsächlich wurden bereits in einigen europäischen Großstädten Konzepte nach dem “Kölner Modell” entwickelt bzw. befinden sich in der Planungsphase. Es stellt sich aber die Frage, ob es möglich ist, nur einzelne Bausteine dieses Modells erfolgreich zu kopieren oder ob die Maßnahmen nur greifen, wenn auch die

institutionellen Erfolgsfaktoren des Kölner Modells übernommen werden. Sicherlich ist es – je nach den lokalen Bedingungen – nicht immer möglich, der Verwaltung einen ähnlich großen Handlungsspielraum einzuräumen. Außerdem sind häufig keine geeigneten Hauptakteure verfügbar, welche eine allgemeine Anerkennung bei allen am Güterverkehr Beteiligten genießen und in der Lage sind, mit großem Engagement Innovationen durchzusetzen und somit den Erfolg entsprechender Projekte zu garantieren.

#### 6.4.4. Erfolgsfaktoren der politischen Umsetzung

Die Akteurskonstellation ist geprägt von einer starken und einheitlichen Linie innerhalb der Verwaltungsstrukturen, einer ungewöhnlich großen Praxisnähe der Verwaltung und einer relativ starken Abkoppelung von den kommunalpolitischen Gremien.

Der Pioniercharakter der Kölner Güterverkehrsplanung und -politik zeigt sich in mehrfacher Hinsicht: Erstmals in der Verkehrsplanung einer deutschen Großstadt erfolgten überhaupt konkrete Planungsaussagen für den Wirtschaftsverkehr. Einzigartig ist auch die Integration von verschiedenen (Teil-) Strategien wie Stadtlogistik, regionaler Schienengüterverkehr und Güterverkehrszentrum. Ein großer Stellenwert kommt dabei intermodalen Konzepten zu, vor allem der Verlagerung von der Straße auf die Schiene und das Schiff.

Ausschlaggebend für den Erfolg der Kölner Güterverkehrspolitik war ein innovatives und engagiertes Potential innerhalb der Stadtverwaltung, personifiziert durch den Leiter des Dezernats für Stadtentwicklungsplanung, Herrn Dr. Gütter. Genauso wichtig war aber auch, dass es die politische Akteurskonstellation erlaubte, der Verwaltung weitgehend freie Hand bei der Konzepterarbeitung und selbstverantwortlichen Umsetzung zu lassen. Nicht zuletzt ist es wiederum der Moderations- und Kommunikationsfähigkeit einzelner Akteure zu verdanken, dass es gelang, eine ausreichende Zahl von Unternehmen in die Planung und Umsetzung zu integrieren.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Interessant wäre es, den Prozess in Köln weiter zu beobachten, nachdem Herr Dr. Gütter Köln in Richtung Hamburg verlassen hat.

## **7. Erfolgsbedingungen der analysierten Fallbeispiele**

Im einzelnen wurden durch die empirische Auswertung mit Hilfe der Politikanalyse für die Fallbeispiele Lünen, Karlsruhe, Moabit und Köln folgende Erfolgsbedingungen identifiziert:

### *7.1. Erfolgsbedingungen in Lünen*

1. Aus dem Fallbeispiel Lünen lässt sich zunächst die wichtige Rolle von gesellschaftlichen Akteuren für die Thematisierung von Umweltansprüchen im Verkehrsbereich ableiten. Das Engagement von kompetenten und öffentlich anerkannten Umweltgruppen muss sich nicht auf die Verhinderung von unökologischen Projekten beschränken. Diese Akteure können wesentlich auch dazu beitragen, dass Verkehrsalternativen in der Öffentlichkeit, aber auch in der Kommunalpolitik ernsthaft diskutiert werden. Durch die Ausarbeitung konkreter Vorschläge dieser Gruppen können umweltorientierte Maßnahmen kommunaler Verkehrspolitik initiiert werden.
2. Die Erfolgchancen können wesentlich erhöht werden, wenn Umweltgruppen es schaffen, "Vertraute" in Parteien für ihre Vorschläge zu gewinnen. Damit stellt die "Verantwortlichkeit" der Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung einen kritischen Faktor dar.
3. Mit der Einrichtung des Arbeitskreises „Fahrradfreundliche Stadt Lünen“ im Dezember 1989 wurde in der Umsetzungsphase die Fahrradförderung institutionalisiert. Zwar hatte dieser Arbeitskreis nur beratende Funktion, er übte jedoch zum einen durch seine Zusammensetzung eine hohe Integrationswirkung aus. Beteiligt wurden neben den zuständigen Verwaltungen alle Parteien, die Polizei, der AKUH, der ADFC und die zuständigen Planungsbüros. Zum anderen konnten durch die häufigen Treffen, etwa alle 1-2 Monate, die fachlich-informatorischen Bedingungen für die Umsetzung deutlich verbessert werden. Die Rolle des Arbeitskreises wurde von verschiedenen Beteiligten als äußerst positiv eingeschätzt. Konkrete Umsetzungsprobleme konnten durch die Mitarbeit der verschiedenen Akteure minimiert werden.
4. Die lokalpolitisch kaum beeinflussbaren ökonomischen Rahmenbedingungen und die gesellschaftliche Großwetterlage können sowohl als Restriktion als auch als Chance für umweltorientierte Verkehrspolitik wirken. Ökonomisches Wachstum und niedrige Arbeitslosenzahlen sind häufig gute Ausgangsbedingungen, um Umweltaspekte in der kommunalen Verkehrspolitik stärker in den Vordergrund zu rücken. Um einen Verkehrspolitikwandel herbeizuführen, müssen jedoch auch Akteure mit entsprechenden Orientierungen Strategien hierfür entwickeln und diese realisieren. Lünen hat das veränderte öffentliche "Klima" vor dem Hintergrund der allgemeinen Umweltdiskussionen Anfang der 80er Jahre für eine neue Ver-

kehrspolitik genutzt. Negative ökonomische Entwicklungen wie hohe Arbeitslosigkeit führen auf der anderen Seite in der Regel dazu, dass Themen wie Arbeit und Beschäftigung an erster Stelle auf der kommunalpolitischen Agenda stehen, während sich Umweltthemen häufig schwerer behaupten können. Meist werden unter diesen Rahmenbedingungen auch wachstumsorientierte Strategien im Verkehrsbereich zur Lösung ökonomischer Probleme diskutiert. Es besteht dabei die Gefahr, dass umweltorientierte Akteurskoalitionen im Verkehrsbereich auseinanderbrechen. In diesen Zeiten steht die umweltorientierte Verkehrspolitik einer Stadt vor einer Bewährungsprobe. Es zeigt sich dabei, inwiefern derartige Verkehrskonzepte strukturell in der Kommune verankert sind!

5. Aus dem Fall Lünen lässt sich die zentrale Bedeutung einer stabilen Akteurskoalition mit engagierten Personen als wichtige Erfolgsbedingung ableiten. Ein wichtiger Faktor scheint die Vermittlung dieser (neuen) Ziele und Strategien in der Öffentlichkeit zu sein, und dies nicht nur auf der "Verstandesebene". Die Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren bei der Formulierung und der Umsetzung der Maßnahmen kann dabei die Akzeptanz wesentlich erhöhen.
6. Die erfolgreiche Realisierung von fahrradfreundlichen Konzepten in Lünen zeigt die Relevanz eines schlüssigen Konzeptes für die Stadt. Voraussetzung dafür ist eine sachkundige Verwaltung, die trotz "Roll-back" versucht, auf der Arbeitsebene sachlich schlüssige Konzepte zu erarbeiten. Hilfreich können für dessen Entwicklung die direkten Erfahrungen von Kommunalpolitikern sein, z.B. indem sie mit dem spezifischen Problem konfrontiert werden oder realisierte Verkehrskonzepte selbst betrachten.
7. Die Finanzierung von Projekten ist - insbesondere für kleine und finanzschwache Kommunen - ein kritischer Erfolgsfaktor. Finanzielle Anreize für bestimmte Programme von übergeordneten Ebenen (Land, Bund) können in entsprechend orientierten Kommunen erhebliche Wirkung entfalten. Da die kommunalen Verkehrskonzepte stark von den externen Finanzierungen abhängen, kann es zeitgleich mit dem Auslaufen von Förderprogrammen zu einem Umsetzungsstopp und dem Auseinanderbrechen entsprechender Reformkoalitionen kommen.

## 7.2. Erfolgsbedingungen in Karlsruhe

1. Am Fallbeispiel Karlsruhe zeigt sich für die erfolgreiche Formulierung und Umsetzung eines Verkehrskonzepts die Notwendigkeit eines Akteurs als politischer Promotor. Dieser Akteur muss eine zentrale (institutionelle) Stellung bzw. einen Zugang zu weiteren relevanten Akteuren in der politischen Arena besitzen. Er muss ferner eine Art "Unternehmer" in dem Sinne sein, als er die Fähigkeit besitzen muss, seine Ideen (bzw. "Visionen") den jeweiligen Akteuren "zu verkaufen", d.h. den Nutzen seines Verkehrskonzepts verschiedenen Interessengruppen gegenüber verdeutlichen zu können. Das erfordert eine hohe kommunikative Kompetenz. Es beinhaltet z.B. das Vermögen, Entscheidern bestimmte Ideen und Vorschläge derart darzustellen, dass sie sich zur Lösung für deren Probleme eignen. Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor ist die Fähigkeit zur Kontaktaufnahme zu allen relevanten Beteiligten sowie eine aktive Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere in Richtung der lokalen und regionalen Presse.
2. Um weitreichende Innovationen im Verkehrsbereich in Städten politisch zu formulieren und zu realisieren genügt ein noch so aktiver politischer Motor allein nicht aus. Der Akteur benötigt die Unterstützung der zentralen Akteure in der politischen Arena. In Karlsruhe waren das vor allem die Oberbürgermeister in den verschiedenen Städten. Gibt es Widerstand bei den zentralen Akteuren, ist der Erfolg sehr fraglich. Die Bildung von parteiübergreifenden Koalitionen scheint bei größeren Verkehrsprojekten eine wichtige Voraussetzung zu sein, da sich deren Realisierung häufig über verschiedene Legislaturperioden erstreckt.
3. Eine gute Idee bzw. ein innovatives Verkehrskonzept ist eine notwendige, aber häufig keine hinreichende Bedingung, um einen Wandel in der Verkehrspolitik in Gang zu setzen. In den jeweiligen Städten/Regionen muss vielmehr auch ein allgemein akzeptiertes (Verkehrs-) - "Problem" vorhanden sein, auf das ein neues Verkehrskonzept eine sinnvolle oder gar "faszinierende" Antwort ist. Neben sachlichen Problemstrukturen wie Verkehrsstauungen usw. spielen dabei auch gesellschaftliche Wertveränderungen bzw. Stimmungswandel eine Rolle, die zu einer neuen Problemwahrnehmung und zu veränderten Probleminterpretationen führen können (z.B. wird der Bau von neuen Straßen nicht mehr als "Lösung" von Stauproblemen, sondern selbst als Umweltproblem erachtet).
4. Viertens hat die offensive Bekanntmachung und Verbreitung von Leistungen bzw. Erfolgen in der Öffentlichkeit eine wichtige Bedeutung. Ein erfolgreiches Konzept kann dadurch schnell diffundieren und Nachfolgeprojekte induzieren bzw. sich positiv darauf auswirken. In Karlsruhe führte die zielorientierte Umsetzung und die "Vermarktung" des Projekts schnell

zum Begriff des "Karlsruher Modells" und fand sowohl in Karlsruhe als auch in verschiedenen Städten diverse "Nachfolger".

### 7.3. Erfolgsbedingungen in Moabit

1. Durch realisierte Projekte und das Engagement von Promotoren kann das Problem- und Umweltbewusstsein von Akteuren in Unternehmen für den betrieblichen Verkehr erheblich erhöht werden. Umweltorientierte Maßnahmen lassen sich leichter umgesetzt, wenn darüber hinaus die Ziele im Verkehrsbereich in den Unternehmensleitlinien verankert werden.
2. Eine erfolgreiche Umsetzung von ökologisch und ökonomisch effizienten Maßnahmen auf der betrieblichen Ebene hängt häufig von der Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen oder mit den Kommunen ab. In welchem Umfang dies möglich ist, hängt von der Kooperationswilligkeit und Kooperationsfähigkeit der Unternehmen ab.
3. Grundsätzlich scheint ein betriebliches Mobilitätsmanagement generell dann erfolgreich zu sein, wenn die Unternehmen an derartigen Maßnahmen ein ausreichendes Eigeninteresse besitzen. Ein Eigeninteresse scheinen vor allem 3 Faktoren zu begründen:
  - Unternehmen haben ein bestimmtes Problem, für das ein betriebliches Mobilitätsmanagement eine Lösung anbieten kann. Ein Beispiel hierfür ist etwa, wenn das Unternehmen eine Betriebserweiterung plant und sich auf den Flächen der betrieblichen Parkplätze eine derartiges Projekt realisieren ließe. Dadurch bestünde ein erhebliches Eigeninteresse des Unternehmens an einem betrieblichen Mobilitätsmanagement, das auf klassische Mobilitätsmanagement-Maßnahmen im Bereich des Parkraums und der Verbesserung des ÖPNV zurückgreifen könnte.
  - Unternehmen können durch betriebliches Mobilitätsmanagement betriebliche Kostensenkungen realisieren. Da Kosten eine zentrale Größe in Unternehmen darstellen, kann das Eigeninteresse von Unternehmen an einem Mobilitätsmanagement geweckt werden, wenn das Unternehmen durch derartige Maßnahmen (signifikant) Kosten reduzieren kann. Durch Maßnahmen zur Optimierung des Fuhrparks oder auch zur Verlagerung des Güterverkehrs können gegebenenfalls erhebliche Kosten eingespart werden.
  - Unternehmen, die auf ihr Umweltimage bzw. ihre soziale Verantwortung besonderen Wert legen, können dies mittels eines betrieblichen Mobilitätsmanagements demonstrieren. Diese Unternehmen sind z.B. eher dazu geneigt, ÖPNV-Haltestellen zu finanzieren oder Job-Tickets zu bezuschussen. Das Eigeninteresse von Unternehmen steigt insbesondere dann, wenn in der Gesellschaft ein hohes Umweltbewusstsein bzw. ein hoher sozialer Verantwortungsdruck herrscht. Gerade etwa bei Unternehmen, die eine hohe Af-



finität zum Umweltschutz besitzen (Umwelttechnologiefirmen, Umweltbehörden), besitzen ein höheres Eigeninteresse, das ggf. leichter geweckt werden kann.

#### 7.4. Erfolgsbedingungen in Köln

1. Der Erfolg der Kölner Güterverkehrspolitik beruht im wesentlichen auf der Integrationsfähigkeit, Praxisnähe und weitgehenden Selbständigkeit des Dezernats für Stadtentwicklung.
2. Durch "zeitparallele Strategie- und Projektentwicklung" wurde verhindert, dass Ziele, Strategien und Maßnahmen sich durch zeitliche Verzögerungen "totlaufen" und den aktuellen Problemen nicht mehr gerecht werden.
3. Das entscheidende Instrument sowohl für die Planung als auch die Umsetzung ist die Güterverkehrsrunde.<sup>10</sup> Ein solches Gremium kann auch in anderen Städten ins Leben gerufen werden. Die Einbindung der betroffenen Wirtschaftsakteure in den Planungsprozess ist in jedem Fall eine erfolgversprechende Strategie. Wie leistungsfähig und innovationsfördernd eine solche Runde ist, hängt wiederum in hohem Maße von Einzelpersonen ab, wie den Moderatoren, aber auch der "Opinion Leader" unter den Teilnehmern.
4. Eine große Bedeutung für die überregionalen Logistikstrategien der Kölner Güterverkehrspolitik nehmen intermodale Konzepte ein. Die Trimodalität (Schiene, Wasser, Straße) ist nur bedingt übertragbar, da die Schnittstellen auch von der geographischen Lage abhängen und die Maßnahmen in Köln vor allem auf die Ausbaufähigkeit des Hafenumschlags zugeschnitten sind. Die Modal-Split-Werte haben jedoch gezeigt, dass durch geeignete Maßnahmen alternative Verkehrsträger bei den Unternehmen eine größere Berücksichtigung finden können.

---

<sup>10</sup> Während Formen der Bürgerbeteiligung bei der Personenverkehrsplanung schon seit langem erprobt werden, wurde die Einbindung von Transport- und Handelsunternehmen, Industrie, Verbänden und staatlichen Organisationen noch nie in einem vergleichbaren Umfang realisiert wie bei der Güterverkehrsrunde Köln. Als besonders innovativ gilt daher die gewählte Planungsform, bei der eine Partizipation aller relevanten Akteure im Mittelpunkt steht.

## **8. *Politikstrategien im Handlungsfeld Mobilität - Eine tabellarische Auswertung***

### *8.1. Darstellung der Ergebnisse der detaillierten empirischen Erhebungen*

18 Seiten





## 8.2. *Darstellung der Ergebnisse weiterer empirischer Erhebungen*











### 8.3. *Weitere Befunde aus Kommunen und Regionen*











## Teil III: Bilanzierung von Politikstrategien im Handlungsfeld Mobilität

### 1. *Beurteilung der aktuellen Entwicklung im Bereich „Mobilität“*

#### 1.1. *Beurteilung der Praxis im Bereich „Mobilität“*

In der Vergangenheit wurde versucht, dem steigenden Verkehrsaufkommen des Kfz-Verkehrs vor allem durch eine großzügige Erweiterung der Straßeninfrastruktur entgegenzuwirken. Diese quantitativen Handlungskonzepte, also der Ausbau an Verkehrsfläche in Form von Straßen und Parkmöglichkeiten, haben die Probleme jedoch nicht lösen können. Vielmehr wurde die These "Verkehr schafft Verkehr" bestätigt (Heinze 1997).

Der Verkehrssektor ist nach wie vor einer der zentralen Wachstumsbereiche der Gesellschaft und Verursacher erheblicher Umweltbelastungen. Die bisherigen Prognosen der Verkehrsentwicklung wurden deutlich von der Realität übertroffen. Die gewünschten Entlastung der Verkehrssituation bzw. Verkehrsverlagerungen haben nicht stattgefunden. Dies ist u.a. auf die bisher praktizierte Verkehrsplanung und -politik zurückzuführen, die sich vorrangig auf Anpassungsstrategien beschränkte.

Die offensichtlichen Probleme des wachsenden Verkehrs in Städten haben spätestens seit Anfang der 80er Jahre dazu beigetragen, dass die vorrangig der Sicherstellung von "Leichtigkeit und Flüssigkeit des Straßenverkehrs" verpflichtete Verkehrsplanung zumindest programmatisch einer erheblichen Modifikation unterzogen wurde - unterstützt durch fachliches und bürgerschaftliches Engagement. Städtebauliche, soziale und ökologische Ziele traten als neue Planungsziele neben die Funktionstüchtigkeit des Verkehrssystems (vgl. BMBau 1986, Monheim 1988).

Die aktuelle Entwicklung im Bereich Mobilität ist durch einen sich zuspitzenden Konflikt gekennzeichnet, der durch die Diskrepanz zwischen den wachsenden Ansprüchen an Umweltverträglichkeit, sozialer Ausgewogenheit und Gestaltbarkeit des Verkehrs und der Umsetzungsgrenzen einer dafür notwendigen Politik bestimmt ist. Eine problemorientierte Analyse von Mobilität und Verkehr kommt daher zu folgendem thesenartigen Befund, der insbesondere für die Verdichtungsräume gilt:

- ⇒ Die Verkehrsmengenentwicklung ist weiterhin steigend und problematisch, wenn sie auch nicht zum vielfach prognostizierten Zusammenbruch (Verkehrsinfarkt) geführt hat.
- ⇒ Kritisch stellen sich heute weniger die Luftemissionen (technisch scheint das Problem mittelfristig lösbar) als vielmehr die strukturellen Folgen (Lärm, Flächenverbrauch, städtebauliche Belastungen) und die Verkehrssicherheit dar.



- ⇒ Mit Blick auf die soziale und ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit (allgemeine Teilnahmechancen am gesellschaftlichen Leben, das Problem der Autoabhängigkeit, das Problem der Bezahlbarkeit der Verkehrssysteme für die Gesellschaft aber auch der Verkehrsmittel durch die Individuen) beinhaltet Mobilität einen weiterhin ungelösten Konflikt besonders für die Städte.
- Gleichzeitig droht die Gefahr, dass der Verkehr, ein gewichtiges Problem für Städte und Regionen, unter dem Druck der ökonomischen Rahmenbedingungen von der Tagesordnung in Politik und Planung abgesetzt wird. Im Kontext des technologischen, sozialen und ökonomischen Wandels verändern sich Problemwahrnehmung und -prioritäten der lokalen und regionalen Verkehrspolitik.
  - In nächster Zukunft wird die Diskussion um den lokalen und regionalen Verkehr unter veränderten Vorzeichen geführt werden. Wichtigste Faktoren sind vor allem die leeren Kassen der öffentlichen Hand, die beispielsweise eine flächenhafte Verkehrsberuhigung mit flankierenden Rückbaumaßnahmen nicht mehr möglich machen, und die allgemein angespannte Wirtschaftslage (Konjunktur und Beschäftigung), die eine Prioritätenverschiebung der Argumentationslinien von "ökologiefundiert" zu "ökonomiebestimmt" bewirkt. Verstärkt wird dieser Trend durch den (bisher) ausgebliebenen "Verkehrsinfarkt".
  - Das höchst unterschiedliche Anpassungsverhalten der Verkehrsteilnehmer an veränderte Bedingungen trägt scheinbar zu einer effizienten Selbstregulation des Verkehrssystems bei. Unbeabsichtigte und geplante Ausnahmesituationen (Unfälle, Staus, Baustellen) demonstrieren immer wieder, wie groß das Anpassungsvermögen und das Beharrungsvermögen der Verkehrsbeteiligten tatsächlich ist. Dies muss nun nicht zwangsläufig gerecht oder ökologisch sein, aber es erhält die Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems aufrecht.
- ⇒ Der Verkehr bleibt, so die nicht mehr neue Erkenntnis, bezüglich seiner Wirkungen ambivalent: Den Vorteilen in Erreichbarkeit und Flexibilität stehen grundsätzliche ökologische und soziale Belastungen gegenüber.

### *1.2. Beurteilung der Handlungsspektren*

Die bisherige kommunale Verkehrsplanungspraxis lässt sich durch zwei Paradigmen kennzeichnen (vgl. Appel/Baier 1992): Bis Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre war es Usus Generalverkehrspläne, dann Gesamtverkehrspläne (GVP) zu erstellen. Im GVP bilden die Verkehrsmittel das „Subjekt“ des Entwicklungsprozesses, wonach sie die „Objekte“ Infrastruktur und Stadtentwicklung zu richten haben. Im GVP orientiert sich die Planung an der Verkehrsentwicklung, vor allem derjenigen des Autoverkehrs.

Die heute erstellten Verkehrsentwicklungspläne (VEP) richten sich stärker auf die Stadt, zu deren positiver Entwicklung eine stadtverträgliche Planung des Verkehrs beitragen soll. Im VEP ist die gewünschte Stadtentwicklung die Leitgröße und das Verkehrssystem Objekt der Planung. Die kommunale Verkehrsentwicklungsplanung umfasst das gesamte Planungsgebiet, behandelt alle Verkehrsarten und zielt auf eine Integration der Ansprüche von Produkt und Prozess der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung. In diesem Zusammenhang wird auch von einer integrativen oder auch integrierten Verkehrsplanung gesprochen, die mehr sein soll, als die „[...] Addition sektoraler Fachplanungen und die bloße Verknüpfung von Verkehrsteilsystemen (Straße, Schiene, Luft, Wasserweg), sondern der offene Prozess einer aufeinander abgestimmten Planung von Siedlungsstrukturen und Verkehr [...]“ (Würdemann 1996, S. 7)

Bei der Betrachtung von umgesetzten Beispielen kommunaler und regionaler Verkehrsplanung zeigt sich ein beachtlich breites Spektrum an Maßnahmen zur *Verkehrsgestaltung*, vorrangig in verkehrsträgerbezogenen Handlungsfeldern wie Infrastruktur, Netzplanung und Verkehrsangebot. Betriebliche Maßnahmen dienen vor allem der ökonomischen Optimierung der Verkehre.

In räumlicher Hinsicht gilt die bisherige Praxis nur für die kommunale Ebene. Politikstrategien, die auf regionaler Ebene vorgefunden werden können, beziehen sich in der überwiegenden Zahl der Fälle auf Fragen der Flächennutzung (Gewerbeplanung, großflächige Standorte), der Wirtschaftsförderung und der institutionellen Kooperation. Gemeinsame interkommunale Verkehrsplanungsaktivitäten sind die Ausnahme bzw. werden erst im Zuge der Regionalisierung des Nahverkehrs initiiert.

Eine umfassende Berücksichtigung aller Verkehre nach Beförderungszwecken und -objekten fehlt in der Regel. Die meisten verkehrsplanerischen Maßnahmen zielen auf die Beeinflussung des Personenverkehrs, mit einem Schwerpunkt bei den Berufsverkehren. Maßnahmen im Bereich des Freizeitverkehrs sind eher unterentwickelt. Wenn Maßnahmen im Bereich des Güterverkehrs umgesetzt werden, handelt es sich in der Regel um harte Infrastrukturmaßnahmen. Oder es wird nach abstrakten bzw. komplexen Lösungen (GVZ usw.) gesucht, deren ökologischen und ökonomischen Wirkungen noch nicht abschließend beurteilt werden können.

Zunehmend kommen auf der kommunalen und betrieblichen Handlungsebene allerdings auch Marketing und andere weiche Instrumente zur Anwendung, wie kooperative Planungsverfahren oder Maßnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. Damit ist in jüngster Zeit ein Wandel vom Planen und Bauen in Richtung Regeln und Vermitteln feststellbar. Mobilitätsmanagement entwickelt sich in diesem Kontext zunehmend zur Basisstrategie der kommunalen Verkehrsentwicklung(-splanung). Auf der Ebene der Unternehmen entsteht gleichzeitig ein neues Handlungsfeld das betriebliche Mobilitätsmanagement, das die am Unternehmensstandort erzeugte

Verkehrsnachfrage (Berufsverkehr, Wirtschaftsverkehr) zum Gegenstand von Optimierungsstrategien macht. Die bisher realisierten Beispiele haben teilweise durchaus Vorbildcharakter, sie sind andererseits aber bezogen auf ihre Dauer und Verbindlichkeit noch sehr labil.

Aus der Recherche ist neben vordergründigen Erfolgsfällen deutlich geworden, dass die bisher praktizierte Verkehrsplanung das Problem des Verkehrs in Städten nicht lösen konnte. Gibt es in programmatisch-konzeptioneller Hinsicht mittlerweile eine solide Fundierung von Politikstrategien im Handlungsfeld Mobilität, treten zunehmend Diskrepanzen zwischen Wissen und Handeln, Planung und Realität auf ("Umsetzung"). Bereits das alte Politikmodell (= mehr Wege für mehr Verkehr) ist an diesem Anspruch gescheitert. Ob die modernisierte Stadtverkehrsplanung der 80er Jahre faktisch - und nicht nur normativ - überzeugt, bleibt auch im Licht der analysierten Beispielfälle offen. Verhaltensmodifikationen als Ausgangspunkt einer spürbar veränderten Verkehrsorganisation sind offensichtlich in viel geringerem Ausmaß erzielt worden, als eigentlich beabsichtigt war oder aus Sicht der Nachhaltigkeit notwendig wäre. Die Wirkungstiefe der realisierten Maßnahmen nimmt, betrachtet man Effekte in den Sektoren Städtebau, Verkehr und Umwelt, in genau dieser Reihenfolge systematisch ab. Derzeit weist alles darauf hin, dass zwar Städte umgebaut, nicht aber der Verkehr verändert wurde. Viele vermeintliche Lösungen sind in Wirklichkeit Scheinlösungen oder beruhen auf Unkenntnis:

- Der sogenannte "Modal-Split" (die Kennzahl über die relativen Anteile der Verkehrsträger) sagt nichts über die realen ökologischen und sozialen Belastungen aus.<sup>11</sup>
- Die Fixierung der Betrachtung auf die Luftschadstoffemissionen heißt andere Wirkungen wie Lärm, Flächenverbrauch, Verkehrssicherheit usw. zu Unrecht zu vernachlässigen.
- Die Konzentration auf den bedingungslosen Ausbau des öffentlichen Verkehrs ist nicht per se positiv und nicht zwangsläufig ökologisch.
- Häufig werden Maßnahmen als Innovationen verkauft, die originäre Aufgaben der Verkehrsplanung und -politik darstellen.
- Bisherigen Politikstrategien fehlt es an der konsequenten Entwicklung von Verkehrsvermeidungsansätzen, die vor allem auch Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen berücksichtigen.

Die aktuellen verkehrspolitischen Strategien sind zudem durch einen sich zuspitzenden Konflikt gekennzeichnet, der bestimmt ist durch die Diskrepanz zwischen den wachsenden Ansprüchen an Umweltverträglichkeit, sozialer Ausgewogenheit und Gestaltbarkeit des Verkehrs und den

---

<sup>11</sup> Allerdings zeigt sich, dass in fast allen Kommunen, die einen niedrigen MIV-Anteil am Modal-Split aufweisen, auch die Fahrleistungen pro Kopf geringer sind.

Umsetzungsgrenzen einer dafür notwendigen Politik. Das zugrundeliegende Problem ist aber nicht nur ein Umsetzungsproblem in der Verkehrsplanung, sondern hat scheinbar mit dem spezifischen Charakter von Mobilität und Verkehr zu tun: Es fehlt das Politikmodell, das den vielschichtigen Verästelungen zwischen dem Verkehr und den mobilitätsbestimmenden Randbedingungen gerecht werden kann.

Als ein Ergebnis der Bilanzierung von Politikstrategien im Bereich „Mobilität“ kann festgehalten werden, dass die bisher erzielten Steuerungserfolge der Verkehrsplanung wesentlich geringer ausfallen, als es ihre theoretische und öffentliche Rezeption (Stand der Programmatik) vermuten lässt.

### *1.3. Konsequenzen - mögliche zukünftige Leitorientierung für Politikstrategien*

Wie kann die (kommunale) Verkehrsplanung angemessen darauf reagieren? Zunächst sollte geklärt werden, wie nachhaltiger Verkehr auf der Strategieebene erreicht werden könnte. Wichtig erscheint vor allem eine Versachlichung (Gegenbeispiel: die Fünf-Mark-Kampagne) in der Auseinandersetzung mit dem Handlungsfeld:

⇒ Mobilität als Verteilungskonflikt

Offensichtlich ist der Verkehr ein tragendes Element von Wettbewerb - Verkehr bestimmt die Konkurrenz der privaten Lebensentwürfe, er beeinflusst die Marktmacht der Unternehmen und den (Standort-) Wettbewerb der Städte und Regionen um die Gunst des Kapitals. Jeder Versuch, auf die eigendynamische Verkehrsentwicklung mit Planung, Gestaltung und Restriktion zu reagieren, muss solange scheitern, wie er auf die Verteilung dieser Chancen einseitig Einfluss nimmt und die faire Ausgestaltung des Rahmens nicht erfolgt.

Außerdem wird die Einsicht in die Tatsache notwendig sein, dass nicht beides möglich ist: sowohl "immer schneller und besser zu leben" als auch nicht negativ durch die Folgen des Kfz-Verkehrs belastet zu werden.

⇒ Mobilität als Medium

Es bedarf der richtigen Strukturen (Raum, Zeit, Bauten), die eine individuelle Anpassung ermöglichen und mit einem geringeren (Gesamt-)Verkehrsaufwand einhergehen. Schließlich ist Mobilität in den wenigsten Fällen Selbstzweck.

⇒ Mobilität als Innovationsfeld

Es haben sich zwar die Ziele und Instrumente der Verkehrsplanung verändert - vom Generalverkehrsplan bzw. Gesamtverkehrsplan zum Verkehrsentwicklungsplan und regionalen Verkehrskonzepten - nicht aber ihre (Analyse-)Methoden. Ein Methodenwandel in der Planung als "neue" Generation muss, vor dem Hintergrund der bisherigen Erkenntnisse, mit umfangreichen Konsequenzen für die Organisation, Personalstrukturen und Berufsbilder einhergehen, um wirksam zu werden (vgl. Petz 1997). Dies gilt ebenso für die betriebliche Ebene. Dadurch kann ein neues Verständnis von Mobilität und Verkehr in die Verkehrsplanung und -politik und auch in die Logistik der Unternehmen Einzug halten. Erst dieses schafft die Grundlage für die notwendige Entwicklung neuer Angebotsformen (Mobilitätsdienstleistungen) als Alternative zum motorisierten Individualverkehr.

⇒ Flankierung verkehrlicher Politikstrategien

Kommunale Politikstrategien im Handlungsfeld Mobilität/Verkehr müssen auf Landes- und Bundesebene flankiert werden. Neben indirekten Einflussfaktoren (Steuern, finanzielle Förderung) wirken verschiedene planerische und gesetzliche Instrumente (Bundesverkehrswegeplanung, Landesentwicklungsprogramm) direkt auf die Verkehrsentwicklung.

⇒ Mobilität als Gegenstand politischer Regulierung

Auf betrieblicher Ebene wird eine Selbstregulierung (wie der Baulogistik am Potsdamer Platz in Berlin) nur dann erfolgen, wenn die Nutzen-Kosten-Relation dafür spricht. Dies gilt auch in weiten Teilen für die individuelle Ebene. Auf eine politische Regulierung wird daher nicht verzichtet werden können. Hauptsächlich wird sie sich auf Orte und Verfahren zur gemeinsamen Gestaltung und Austragung unterschiedlicher Auffassung sowie immanenter Interessenkonflikte beschränken (müssen). Die unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen Anspruchsgruppen sind schließlich in wenigen Bereichen so ausdifferenziert wie im Bereich Mobilität. Hierbei spielt die Klärung von Verfahrensfragen eine mindestens ebenso wichtige Rolle wie die Konzepte und Maßnahmen.

## **2. Politikziele, Planungsstrategien und Handlungskonzepte**

Im Bereich „Verkehr/Mobilität“ werden derzeit verschiedene Strategien auf den Ebenen der Verkehrsvermeidung (Fahrten und Distanzen reduzieren), der Verkehrsverlagerung auf weniger umweltschädliche Verkehrsmittel und der verträglicheren Abwicklung (Optimierungspotentiale, insbesondere durch Effizienzsteigerung durch sparsamere, schadstoffärmere, sicherere... Fahrzeuge und Fahrweisen) als Wege zu einer nachhaltigen Verkehrsstruktur diskutiert. Dazu gehören aber auch Ansätze, die direkt an der Verkehrsentstehung ansetzen, also an den räumlichen und ökonomischen Gegebenheiten, wie z.B. der „Wiederentdeckung der Nähe“ von Planung (verkehrsvermeidende Siedlungsstrukturen) und Unternehmen (regionale Kreisläufe und (Innovations-) Netzwerke). Weitere organisatorische und soziale Innovationen, wie z.B. Kooperationen im Rahmen einer City- bzw. Stadt-Logistik, können einen Beitrag zur Optimierung des Verkehrssystems leisten.

Im Grundsatz geht es im Bereich Verkehr um den Umgang mit dynamischen Prozessen und eher instabilen Gleichgewichten und damit um den Umgang mit zunehmenden Unsicherheiten, die sich in der Folge von Individualisierung, zeitlicher Flexibilisierung und räumlicher Fragmentierung ergeben. Dies bedeutet auch, dass sich Mobilitätsangebote den generellen Flexibilitätentwicklungen anpassen bzw. sich auf nunmehr weniger planbaren Entwicklungsdynamiken beziehen müssen. Ziel einer zukünftigen Verkehrspolitik und -planung sollte daher eine stärkere intelligente Vernetzung der unterschiedlichen Mobilitätsangebote sein, in Form von outcome-orientierten Lösungen für ausdifferenzierte Mobilitätsbedürfnisse. Damit könnte die „Software“ im Sinne von Mobilitätsdienstleistungen gegenüber der „Hardware“ an Bedeutung gewinnen.

Mobilitätspolitik muss daher als Querschnittspolitik und -planung verstanden werden. Dies gilt nicht nur für eine „aktive“ Beeinflussungsplanung von Siedlungs- und Standortentwicklung. Dies würde eine einseitige Konzentration auf baulich-räumliche Rahmenbedingungen bedeuten. Vielmehr besteht die Notwendigkeit, bereits an dem 'Ort der Entscheidung' anzusetzen, also an den Rahmenbedingungen, die eine bestimmte Standortnachfrage und damit Siedlungsentwicklung sowie die Mobilitätsnachfrage beeinflussen.

### **2.1. Empfehlungen für Politikziele und Planungsstrategien im Bereich „Mobilität“**

Ziel der zu entwerfenden Strategie sollte es sein, eine städtebaulich, ökologisch und sozial orientierte Verkehrsentwicklung zu verfolgen. Dafür ist ein ökologisches, effizientes und sozialverträgliches Verkehrssystem zu schaffen. Bezogen auf den Begriff bzw. die Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung geht es um einige wichtige Erweiterungen über das bisher Genannte:

- Verkehr verursacht erhebliche ökologischen Belastungen. Diese sollen reduziert werden.
- Mobilität und Verkehr sichern die individuelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Dies ist sozial ausgewogen zu gestalten.
- Verkehr ist eine wichtige Grundlage wirtschaftlicher Entwicklung. Verkehr ist mit dem geringst möglichen Ressourcenverzehr (Rohstoffe, Finanzen) abzuwickeln.

Aus dem verkehrspolitischen Anspruch, eine städtebaulich, sozial bzw. ökologisch orientierte Verkehrsentwicklung in Gang zu setzen, lassen sich folgende Handlungsstrategien ableiten:

1. *Der motorisierte Verkehr soll vermieden bzw. verringert werden (Wegfall oder Verkürzung von Fahrten):*

Um der stetigen Zunahme von Mobilität und vor allem des MIV entgegenzuwirken, muss den verschiedenen Faktoren der Verkehrsverursachung durch geeignete Maßnahmen entgegengesteuert werden. Dazu gehört sowohl die Steuerung der Verkehrsnachfrage über eine verkehrsvermeidende Neuordnung der Siedlungsstrukturen durch eine geeignete Stadtplanung als auch die Einflussnahme auf die Verkehrs- und Standortverhalten der Akteure, z.B. durch eine entsprechende Wirtschaftsförderungspolitik.

2. *Der öffentliche und nicht-motorisierte Verkehr soll gefördert werden, nicht vermeidbarer motorisierter Verkehr soll verlagert werden:*

Notwendige Voraussetzung für die Verlagerung des nicht vermeidbaren motorisierten Verkehrs (im Personen(wirtschafts)verkehr vom Pkw auf den ÖPNV, auf das Fahrrad oder auf die Füße, im Güterverkehr auf Bahn, Binnenschiff oder Lastenfahrrad) ist die entsprechende Angebotsverbesserung („ohne Angebot keine Nachfrage“). Einzelne Maßnahmen sind dann um so wirksamer, je konsequenter sie durch komplementäre Maßnahmen, wie z.B. durch Restriktionen gegenüber dem MIV, unterstützt werden. Problematisch erweisen sich die gegenwärtigen Zustände in den Quartieren, die durch eine MIV-orientierte Stadtplanung geprägt sind und den gängigen Leitbildern von „Neuer Urbanität“ und „Kompakte Stadt der kurzen Wege“ zuwiderlaufen. Gewerbliche Arbeitsplätze vor Ort sind kaum noch vorhanden, Segregationsprozesse lösen die urbane Vielfalt auf und Mobilitätsbedürfnisse müssen sich an die Bedingungen des MIV anpassen.

3. *Der verbleibende motorisierte Verkehr soll umwelt- und sozialverträglich abgewickelt werden:*

Für den Umgang mit dem nicht vermeidbaren Verkehr gibt es bereits eine Vielzahl an vor allem organisatorischen, ordnungsrechtlichen und technischen Maßnahmen. Zur Verringerung der Lärm- und Schadstoffbelastungen und des Energieverbrauchs sollten die

bereits vorhandenen technischen Maßnahmen im größeren Umfang genutzt werden. Zur Erhöhung der Verkehrssicherheit sind Geschwindigkeitsbeschränkungen die wirksamste Maßnahme.

Die am häufigsten genannten bzw. verfolgten verkehrspolitischen Leitlinien bzw. -strategien sind neben der Förderung des Umweltverbundes die Verkehrsvermeidung, Verkehrsoptimierung, Verkehrsgestaltung, Verkehrsbeeinflussung, Verkehrsberuhigung, Verkehrsverlagerung und Verkehrsverflüssigung.

Mittlerweile ist allgemein anerkannt, dass Verkehrswachstum und Verkehrserzeugung nicht nur auf direkte verkehrssysteminterne Zusammenhänge zurückgehen, sondern in zunehmendem Maße auch aus externen, indirekten Wachstumsimpulsen resultieren. Gesucht werden daher auch Gestaltungsmöglichkeiten außerhalb des Verkehrssystems, im sogenannten Verkehrsumfeld.

Letztlich ist allen Strategien gemein, dass sie die Belastungen durch den Verkehr für Mensch und Umwelt verringern wollen. Da eine Strategie nicht ausreicht bzw. die der Vermeidung nicht auf allen Ebenen umzusetzen ist, muss nach einem geeigneten Mix gesucht werden. Für die Umsetzung wird daher heute eine integrierte Planung aller Elemente des Verkehrssystems und aller Planungsebenen als dringend erforderlich angesehen. Eine integrierte Verkehrsplanung berücksichtigt sowohl die unterschiedlichen Anforderungen an die Gestaltung der Verkehrssysteme, als auch die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und die soziale Situation der Beschäftigten. Im einzelnen geht es um die Integration

- aller Verkehrsarten (Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehre),
- aller Verkehrszwecke,
- aller Verkehrsmittel, Verkehrsträger (“modal”),
- der Raum-, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltplanung (“sektoral”),
- von benachbarten Gebietskörperschaften (“horizontal”),
- von benachbarte Planungsebenen (“vertikal”) und
- von verschiedenen Maßnahmenkomplexen (Enquete-Kommission “Zukunft der Mobilität” des Landtages Nordrhein-Westfalens 1998, S. 11).

Gesucht sind Handlungskonzepte, die das „richtige“ Maß an Verkehrsinfrastruktur, Verkehrsangeboten, Verkehrskosten und daraus resultierendem Verkehrsverhalten sichern. Voraussetzung für die Realisierung ist die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen. Dabei geht es vor allem um die Ausgestaltung und den Einsatz institutioneller Verfahren, die die Entschei-



dungsvorbereitung und -findung sowie die Umsetzung und Kontrolle dieser Ziele sicherstellen (vgl. auch Hesse 1998, S. 291; Hesse/Holz-Rau u.a. 1997).

## *2.2. Empfehlungen für Handlungskonzepte im Bereich „Mobilität“*

Mobilität wird durch die individuelle Verfügbarkeit von Verkehrsmitteln, die Raum- und Infrastruktur sowie Lebensstile und Wertvorstellungen geprägt. Die Ausgestaltung von Mobilität sollte einerseits verschiedene Nutzeransprüche an gesellschaftliche Ressourcen berücksichtigen. Andererseits sollte sie einer ökologischen und sozialen Vorsorge gerecht werden. Diese Faktoren bilden den Rahmen für Handlungskonzepte, die eine städtebaulich, ökologisch und sozial orientierten Verkehrsentwicklung ermöglichen wollen.

Die zentralen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungsprozesse, die sich mit den Schlagwörtern Flexibilisierung, Individualisierung und Fragmentierung kennzeichnen lassen, erfordern als Konsequenz für die Mobilitäts- und Verkehrspolitik eine stärkere Vernetzung der unterschiedlichen Mobilitätsangebote, im Sinne von maßgeschneiderten Lösungen für ausdifferenzierte Mobilitätsbedürfnisse. In diesem Sinne müssen künftige Mobilitätsangebote eine höhere Flexibilität beinhalten und in stärkerem Maße outcome- statt inputorientiert sein. Damit könnte die „Software“ im Sinne von Mobilitätsdienstleistungen gegenüber der „Hardware“ an Bedeutung gewinnen und damit zugleich einen Schritt weg vom „Massenprodukt“ hin zu spezialisierten und individualisierten Angeboten getan werden. Das heißt, dass es auf eine Angebotsverbesserung im Umweltverbund, auf die intelligente Verknüpfung unterschiedlicher Konzepte und auf den intelligenten Umgang mit dem Verkehrssystem im Rahmen eines Mobilitätsmanagement ankommen wird.

Die Vermeidung von nicht notwendigem Verkehr bzw. die Organisation eines stadtverträglichen Verkehrs werden auf absehbare Zeit zu den Hauptzielen der Stadtentwicklung gehören. Dabei geht es vor allem darum, eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern zu erreichen und dabei den Umweltverbund zu stärken. In der Verkehrsplanung sind komplexe Strategien gefragt, die neben der Verkehrsvermeidung auf eine veränderte Verkehrsmittelwahl durch die konsequente Förderung von Bus-, Bahn-, Rad- und Fußgängerverkehr setzen und die Verträglichkeit des notwendigen Autoverkehrs erhöhen, insbesondere im Hinblick auf die Wohnnutzung und die Aufenthaltsqualität.

Eine weitere Herausforderung stellt bei zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen im europäischen Raum und veränderten Güterstrukturen der wachsende Güterverkehr dar. Die Vermeidung unnötiger Transportwege, die Verlagerung der Güter auf umweltfreundliche Verkehrsträger und die stadtverträgliche Organisation des Güterverkehrs sind in diesem Bereich die vorrangigen Handlungsgebote.

Notwendig ist die Umsetzung von Handlungskonzepten, die das "richtige" Maß an Verkehrsinfrastruktur, Verkehrsangeboten, Verkehrskosten und daraus resultierendem Verkehrsverhalten sichern. Die Schwerpunkte sollten zum einen auf Maßnahmen liegen, die direkt auf den Berufs- und Dienstreiseverkehr wirken, wie das Mobilitätsmanagement (Mobilitätsberatung). Zum anderen sollten Maßnahmen im Verkehrssystem selbst ergriffen werden, wie die Verbesserung des ÖV-Angebots durch flächenhafte Erschließung, eine erhöhte Bedienungsqualität, die Verbesserung der Schnittstellen sowie durch Auskunftssysteme und Flexibilisierung des öffentlichen Verkehrsangebots (z.B. Anrufsammeltaxis mit flexibler Linienführung). Auch die Abschaffung der Dienstwagenregelungen und die Veränderung der Kilometerpauschale sind wirksame Maßnahmen.

Im Bereich des Wirtschafts- bzw. Güterverkehrs gehören zu den zentralen direkt wirksamen Maßnahmen ebenfalls innovative Dienstleistungen aus dem Bereich Mobilitäts- und Schnittstellenmanagement, am resultierenden Verkehrsaufwand orientierte Fördersätze im Rahmen der Wirtschaftsförderung bzw. im Rahmen von lokalen und regionalen Entwicklungskonzepten.

#### *2.2.1. Angebotsverbesserungen im ÖPNV und Schienenverkehr*

Gerade die Flexibilisierung der Lebens- und Arbeitswelten (vor allem die zeitliche Flexibilisierung der Arbeitszeiten und die Erweiterung der Betriebszeiten) haben im Mobilitätssektor einen erhöhten Energieverbrauch zur Folge, wenn Infrastrukturen länger vorgehalten und Produktionsmittel (Maschinen, Beleuchtung, Beheizung usw.) länger in Anspruch genommen werden. Für den ÖPNV bedeutet dies, dass er sich umstellen muss: kleinere Fahrzeuge und ein flexibleres Angebot könnten die Attraktivität für die Kunden erhöhen. Dazu werden mehr Fahrzeuge (Wirtschaft) und mehr Personal (Beschäftigung) benötigt, die Verkehrsplanung würde komplexer.

Durch eine Modernisierung im ÖPNV lässt sich die Attraktivität und die Umsteigebereitschaft erhöhen. Im ÖPNV, bei den Eisenbahnen im Personenverkehr und dem Schienenpersonennahverkehr sind nur durch Angebotserweiterungen bzw. Angebotsflexibilisierungen und Qualitätsverbesserungen Modal-Split-Änderungen zu erreichen. Maßnahmen mit positiven Wirkungen in dieser Richtung, sind die Einführung komfortabler Fahrzeuge, ein gutes Informationsangebot, guter Service und neue moderne Zahlungstechniken.

Zu Erreichung dieser Ziele ist ein Informationsaustausch und die Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, zwischen Politik und Verbänden von entscheidender Bedeutung. Zu einer Qualitätssteigerung des ÖPNV-Angebots trägt ebenfalls die Einführung des landesweiten integralen Taktfahrplans bei. Teilweise gibt es hier bereits Initiativen zur Förderung der regionalen bzw. der Flächenbahn.

### *2.2.2. Förderung von Fahrgemeinschaften*

Konkrete politische Handlungsmöglichkeiten ergeben sich durch eine Offensive zur Förderung von Fahrgemeinschaften. Eine starke Werbekampagne im öffentlichen Straßenraum, Aufklärungsarbeit in den Betrieben, Bevorzugung bei Stellplatzvergaben, finanzielle Förderung von entsprechenden Fahrgemeinschaftpools (telefonische Auskunft, Internetdienst) u.ä. können einen wesentlichen Beitrag zur vermehrten Bildung von Fahrgemeinschaften, und somit zur besseren Nutzung des MV leisten.

### *2.2.3. Förderung des Mobilitätsmanagements*

Mobilitätsmanagement entwickelt sich zunehmend zur Basisstrategie der kommunalen und regionalen Verkehrsentwicklung(-splanung). Vor dem Hintergrund sich wandelnder Rahmenbedingungen scheint die Durchsetzung moderner Dienstleistungen im Verkehr ein vielversprechender Ansatz zur umweltfreundlichen Abwicklung des beschäftigungsbedingten Verkehrs und zur intermodalen Verknüpfung der verschiedenen Verkehrsträger zu sein.

Auf der Ebene der Unternehmen entsteht gleichzeitig ein neues Handlungsfeld „Betriebliches Mobilitätsmanagement“, das die am Unternehmensstandort erzeugte Verkehrsnachfrage (Berufsverkehr, Wirtschaftsverkehr) zum Gegenstand von Optimierungsstrategien macht. Auf der betrieblichen Ebene kann nach Durchführung einer Schwachstellenanalyse durch vielfältige Maßnahmen - angefangen beim Parkraummanagement, über die Förderung von Fahrgemeinschaften und die Einführung von Jobtickets, Fuhrparkmanagement u.ä. - Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl der Belegschaft genommen werden.

### *2.2.4. Vernetzungen im Verkehrssystem*

Neben der Verbesserung des ÖPNV-Angebots und der Pkw-Nutzung sollten auch Maßnahmen im Schnittstellenbereich zwischen den Verkehrsträgern ergriffen werden. Ähnlich wie bei den Fahrgemeinschaften können auch hier Kampagnen für Projekte wie Parken und Mitnehmen, Park und Ride, Park und Rail u.ä. durchgeführt werden.

Auch im Güterverkehr sind weitere Fortschritte in der Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern notwendig.

Die Verbesserung des Verkehrssystems kann vor allem über eine bessere Vernetzung seiner Einzelbestandteile erfolgen. Die Vernetzung der verschiedenen Verkehrsarten sowohl im Personenverkehr als auch im Güterverkehr zielt auf Intermodalität (Optimierung der Schnittstellen) und Interoperabilität (Angleichung der Betriebsbedingungen z.B. zwischen den verschiedenen Eisenbahnsystemen Europas).

Stichworte hinter denen sich unterschiedliche Ansatzpunkte politischen Handelns befinden sind hierbei Kombi-Verkehr (Ausbau der Infrastruktur an Bahnhöfen und Binnenhäfen), Güterverkehrszentren, City-Terminal usw. Diese Konzepte benötigen neben aufklärender Öffentlichkeitsarbeit auch Flächen und Einrichtungen, die gezielt gefördert und gesichert werden müssen. Weitere organisatorische und soziale Innovationen, wie z.B. Kooperationen im Rahmen einer City- bzw. Stadt-Logistik, Bildung von Car-Pools, können einen Beitrag zur Optimierung des Verkehrssystems leisten. Beispielsweise beschäftigen sich im Stadtlogistikvorhaben des MWMTV NRW rund 20 Kommunen mit neuen Konzepten zum Umgang mit dem Wirtschaftsverkehr in Städten. Die hier erprobten Maßnahmen sind häufig noch nicht soweit ausgefeilt, dass sie in die betriebswirtschaftliche Selbständigkeit überführt werden konnten und die Entlastung des innerstädtischen Verkehrssystems ist bisher schwer abzuschätzen. Die Mehrzahl der erprobten Ansätze hat jedoch zumeist zu einer Akzeptanzsteigerung der Bürger und Bürgerinnen sowie der ansässigen Unternehmen gegenüber verkehrsplanerischen Maßnahmen (Public-Privat-Partnership) und zu einer Steigerung der Attraktivität der Innenstädte beigetragen.

#### *2.2.5. Planung in Nachbarsystemen*

Verkehrswachstum und Verkehrserzeugung sind nicht nur auf direkte verkehrssysteminterne Zusammenhänge von Verkehrsinfrastruktur, Verkehrsangebote, Verkehrskosten und daraus resultierendem Verkehrsverhalten zurückzuführen, sondern resultieren in zunehmendem Maße auch aus indirekten Wirkungszusammenhängen. Neben Maßnahmen im Verkehrsbereich selbst sind daher auch Maßnahmen außerhalb des eigentlichen Verkehrssystems zu suchen. Zu den wichtigsten externen Einflussbereichen zählen neben dem Städtebau und der Umweltpolitik, der Wirtschaftsförderung und der Ansiedlungspolitik, insbesondere die räumliche Planung und die Unternehmen.

Die räumliche Planung legt über das Instrument der Bauleitplanung die Höhe und Art des zukünftigen Verkehrsaufkommens fest. Dabei wird die Verkehrserzeugung eines Gebietes durch die Größe der Flächen, die Lage, Art und Anordnung der genutzten Flächen, das Ausmaß der Nutzungsmischung sowie die Art und Intensität der Nutzung bestimmt. Weitere wichtige Bestimmungsfaktoren für die Attraktivität eines Gebietes sind die Erschließung für den motorisierten Individualverkehr (MIV), den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), den nicht-motorisierten Verkehr (Fuß- und Radverkehr) und das Parkraumangebot. Für den Güterverkehr sind die straßenseitige Erschließung und Gleisanschlüsse von Bedeutung. Durch eine mangelhafte Verknüpfung von Verkehrsplanung und räumlicher Planung kann es zur funktionalen und räumlichen Entmischung kommen. Es entstehen disperse Strukturen von Wohn- und Un-

ternehmensstandorten, die eine Erschließung mit dem klassischen Angebot des Umweltverbundes erschweren.

Die Berücksichtigung der Wechselwirkungen von Siedlungsstrukturen und Standortmustern einerseits sowie Verkehrsinfrastruktur und Verkehrssystemen andererseits kann daher einen erheblichen Beitrag zur Verkehrsvermeidung leisten. Elemente, hinter denen ein Beitrag zum Erreichen einer verkehrssparsamen Siedlungsstruktur vermutet werden, sind:

- dezentrale Konzentration der Siedlungen (vor allem im ländlichen Raum),
- polyzentrische Siedlungsstruktur (in Verdichtungsräumen),
- Wohnfolgeeinrichtungen an ausgewählten Orten,
- Auswahl der Orte (Wohnen, Arbeiten, Freizeit) in Abhängigkeit vom Zugang zum öffentlichen Verkehr,
- ausgewogene Funktionsmischung,
- verträgliche Dichte bei zugleich hoher Wohnqualität.

Unklar ist bislang allerdings, wie hoch die Konzentration oder die Entfernungen zwischen den Siedlungen sein muss, wie ausgewogene Funktionsmischung, verträgliche Dichte und hohe Wohn- und Freiraumqualität gemessen werden kann; oder einfacher ausgedrückt: wo das optimale Maß liegt (sollte es denn ein allgemeines Maß geben).

Klar ist jedoch, dass nur ein konsequentes Bemühen um verkehrssparsame Rahmensetzungen in anderen Sektoren (z.B. in der Raumplanung) die Option auf ein entsprechendes Umsteuern im Verkehrsbereich erhält: Zwar können indirekt wirksame Konzepte eine am Umweltverbund und an geringeren Distanzen orientierte Verkehrspolitik und -planung nicht ersetzen. Sie können diese aber unterstützen.

### *2.3. Allgemeine Erfolgsbedingungen der Praxis - Handlungsempfehlungen*

Aus den durchgeführten Analysen und gewonnenen Erkenntnissen lassen sich keine Patentrezepte ableiten, wie eine Kommune, Region oder ein Betrieb vorgehen sollte, um Konzepte einer städtebaulich, ökologisch und sozial orientierten Verkehrsentwicklung in Gang zu setzen. Die mögliche Strategie hängt in entscheidender Weise von den jeweiligen Rahmenbedingungen ab, denen sich jeder Einzelne gegenüber sieht.

Die kaum beeinflussbaren ökonomischen Rahmenbedingungen und die gesellschaftliche Großwetterlage sind sowohl Restriktion als auch Chance für eine veränderte Verkehrspolitik und -planung. Je nachdem, in welche Richtung sie wirken, zeigt sich, inwiefern Verkehrskonzepte strukturell in der Kommune verankert sind. Negative ökonomische Entwicklungen, wie

eine hohe Arbeitslosigkeit, führen in der Regel dazu, dass Themen wie Arbeit und Beschäftigung an erster Stelle auf der kommunalpolitischen Agenda stehen, während sich Umweltthemen häufig weniger behaupten können. Meist werden unter diesen Rahmenbedingungen auch wachstumsorientierte Strategien im Verkehrsbereich zur Lösung ökonomischer Probleme diskutiert. Es besteht dabei die Gefahr, dass umweltorientierte Akteurskoalitionen im Verkehrsbereich auseinanderbrechen.

Zu den Rahmenbedingungen gehören aber auch die spezifischen strukturellen und soziokulturellen Merkmale der Stadt, Region oder des Unternehmens. Außerdem die Frage danach, wie eine Stadt, eine Region oder ein Unternehmen sich kulturgeschichtlich und (siedlungs-)strukturell entwickelt hat, wie viele Menschen dort leben oder arbeiten, welche Bedeutung eine Stadt für die Region oder ein Unternehmen für die Stadt oder die Region hat, welche Bevölkerungsstruktur besteht (viele alte Menschen, Besserverdienende, Studenten usw.).

Der Tatbestand, dass verschiedene Städte eine niedrige Rate beim Pkw-Verkehr und einen hohen Anteil von öffentlichem und nicht-motorisiertem Verkehr aufweisen, ist zu einem gewichtigen Teil auf den "hausgemachten" Erfolg ihrer Verkehrspolitik zurückzuführen. Dabei spielen eine klare Konzeption, die Verständigung über Konsense und Dissense (unter Einbeziehung bürgerschaftlichen Sachverstandes und der Positionen von Interessengruppen) sowie politische Standhaftigkeit bzw. Stehvermögen gegenüber temporären Stimmungen eine zentrale Rolle.

Gute Verkehrskonzepte reichen allein nicht aus, sondern müssen auch im Planungs- und Realisierungszeitraum kontinuierlich durchgehalten werden. Im Planungs- und Realisierungszeitraum ändern sich die Politikinhalte in einem permanenten Aushandlungsprozess in Abhängigkeit von der jeweiligen Akteurskonstellation. Erschwert wird die Planung durch die Zunahme an Komplexität im Rahmen einer integrierten Gesamtverkehrsplanung. Die Planung muss also über die Entwicklung konkreter inhaltlicher Maßnahmen hinausgehen. Auf allen drei Planungsebenen - der kommunalen, regionalen und betrieblichen - kommt es verstärkt darauf an, neue Formen der Entscheidungsvorbereitung und -findung zu verfolgen, die die Partizipation der Akteure verbessern, die Bewusstseinsbildung fördern und die Akzeptanz stärken. Die erfolgreiche Umsetzung vieler neuer Handlungskonzepte wurde vor allem möglich, weil drei Punkte beachtet wurden:

- Erstens spielt die Berücksichtigung der Struktur der institutionellen Arrangements und der Akteurskonstellationen eine zentrale Rolle. Akteure, die alle Mitspieler mit ihrer Meinung berücksichtigt, die politischen Mehrheitsverhältnisse einkalkuliert und sich Verbündete (Promotoren) gesucht haben, konnten ihre gewünschten Konzepte am ehesten umsetzen.

- Zweitens wurden Planungsverfahren eingesetzt, denen ein kooperativer und partizipativer Ansatz zugrunde liegt. Diese sogenannten kooperativen Planungsverfahren unterscheiden sich von Verfahren der traditionellen Bürgerbeteiligung vor allem dadurch, dass den Bürgern bzw. Beteiligten substantielle Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden, und sich diese nicht nur auf die gesetzlich geregelten Formen von Bürgerbeteiligung (etwa nach BauGB) beschränken.
- Drittens spielt die offensive Bekanntmachung und Verbreitung von Leistungen bzw. Erfolgen in der Öffentlichkeit als flankierendes Instrument bei der Ideenfindung und der Umsetzung von Handlungskonzepten (also im Verlauf des gesamten Planungsprozesses) eine wichtige Rolle. Am erfolgreichsten sind diejenigen, die dabei auch die gesamte Palette der Werbe- und Marketingmethoden ausnutzen.

Allerdings hat sich bei der Analyse von Politikstrategien auch gezeigt, dass allein die Berücksichtigung der verkehrspolitischen Arena, der Einsatz kooperativer Planungsverfahren und eine umfassende Informations- und Öffentlichkeitsarbeit nicht unbedingt einen Umsetzungserfolg garantieren. Hier spielen weitere Erfolgsfaktoren (diejenigen Faktoren ohne deren „Anwesenheit“ keine Aktion zustande kommt) und Hemmnisse (diejenigen Faktoren, deren Nicht-Überwindung den Prozess stoppen) eine entscheidende Rolle.

Den im Rahmen von empirischen Erhebungen ermittelten Einflussfaktoren wird in Abhängigkeit von der jeweiligen Konstellation ein unterschiedliches Gewicht beizumessen sein. Dennoch können für die verschiedenen Planungsphasen relevante Faktoren bei der Realisierung von Handlungskonzepten im Verkehrsbereich genannt werden. Dazu gehören:

<i>Initiierungsphase</i>	<p>verkehrspolitischer Handlungsdruck wurde initiiert          allgemein akzeptiertes (Verkehrs-) Problem liegt vor          Akteursinteressen bekannt          Fachleute sind eingebunden          Grobziel ist formuliert          Projektteam gebildet</p>
<i>Konzeptionsphase</i>	<p>Innovationsbereitschaft liegt vor          die Arena wurde formiert: zivilgesellschaftliche Akteure, Politik und Verwaltung sind eingebunden          Schlüsselakteure und Verbündete sind gefunden          ein schlüssiges Verkehrskonzept ist erarbeitet          integrierte (interregionale) Stadt- und Verkehrsplanung          Politik und Verwaltung wurden für neue Ideen gewonnen          finanzielle und personelle Ressourcen sind gesichert          offensive Öffentlichkeitsarbeit findet statt</p>
<i>Detailplanungsphase und Beschlüsse</i>	<p>Verantwortlichen ist der Rücken gestärkt          gute Fachleute sind eingebunden          sorgsam mit Bevölkerung/Belegschaft umgehen          Wahltermine sind berücksichtigt          rechtliche und organisatorische Ressourcen (durch Beschluss) sind gesichert</p>
<i>Umsetzungsphase</i>	<p>Schrittweise vorgehen          Kontinuierlich Maßnahmen umsetzen          „Kümmerer“ institutionalisieren</p>
<i>Prozessbegleitende Kontrolle</i>	<p>Wirkungsanalyse durchführen          zeitparallele Strategie- und Projektentwicklung</p>



## Literatur

### 1. Allgemein

- Ankele, K./ Hesse, M. (1996): Umweltmanagement: Neue Ansätze durch Öko-Audit und DIN-ISO 14001. In: Internationales Verkehrswesen (48) 9/96, S.39-44
- Apel, D.; Holzapfel, H.; Kiepe, F.; Lehmbrock, M.; Müller, P. (Hrsg.) (seit 1992): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung - Loseblattsammlung, Bonn.
- Apel, D.; Lehmbrock, M. (1990): Stadtverträgliche Verkehrsplanung. Berlin.
- Apel, D.; Lehmbrock, M., Pharoa, T.; Thiemann-Linden, J. (1997): Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich. Berlin.
- Apel, Dieter (1992): Verkehrskonzepte in europäischen Städten. Erfahrungen mit Strategien zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl, Berlin.
- Apel, Dieter u.a. (1995): Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Berlin.
- Aring, Jürgen (1996): Rahmenbedingungen der Mobilitätsentwicklung - Wohnen und Lebensqualität. Wuppertal.
- Baumgarten (1996): Trends und Strategien in der Logistik 2000. Analysen - Potentiale - Perspektiven, Berlin.
- Brög, W.; Schädler, M. (1997): Individualisiertes Marketing im ÖPNV - Ein vielversprechendes, internationales Demonstrationsprojekt. UITP-Kongreß, In: Internationales Verkehrswesen, o.S.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1993a): ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld Städtebau und Verkehr, Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1993b): Verkehr in Stadt und Region, Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1995): Städtevernetzung. Anknüpfungspunkte - Konzepte - Erfordernisse, Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996a): ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld Städtebau und Verkehr. Parken: die "rostige Stellschraube" zur Steuerung des Stadtverkehrs? - eine aktuelle Standortbestimmung, Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996b): Ballungsraumverkehr. Integrierte Verkehrsplanung und Verkehrsvermeidung, Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996c): Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau, Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996d): Ländliche Räume. Ländliche Entwicklung im internationalen Vergleich, Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996f): ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld Städtebau und Verkehr. Einfache Antworten auf städtische Mobilitätsansprüche gibt es nicht, Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996g): ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld Städtebau und Verkehr. Städtebauliche Konzepte zur Verkehrsvermeidung, Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996h): Städtenetze. Vernetzungspotentiale und Vernetzungskonzepte, Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996i): ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld Nutzungsmischung im Städtebau, Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1997a): Siedlungsstrukturen und Verkehr. Bonn.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1997b): Städtenetze - ein Forschungsgegenstand und seine praktische Bedeutung. Bonn.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (1998): Leitprojekte "Mobilität in Ballungsräumen". Der Wettbewerb, Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1986): Stadtverkehr im Wandel. Bonn.

- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Abschlußbericht der Kommission "Zukunft Stadt 2000", Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt (1993): Umweltschonender Stadtverkehr, Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt (1996): Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung - Umweltziele und Handlungsschwerpunkte in Deutschland, Grundlage für eine Diskussion, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr (1998): Verkehr in Zahlen, Bonn.
- Deutscher Städtetag (1992): 10-Punkte-Programm zum Stadtverkehr
- Deutscher Verkehrssicherheitsrat e.v.V. (Hrsg.) (1997): Leitfaden für die betriebliche Mobilitätsberatung. Bonn
- Deutsches Institut für Urbanistik (1996): Verkehrsentwicklung in Stadtregionen. Auswirkungen räumlicher und ökonomischer Trends, Handlungsansätze, Berlin.
- DVR 1999: Infosystem Verkehr des Deutschen Verkehrssicherheitsrates e.V., Internetseite 1999
- EG-Kommission (1992): Weißbuch Verkehr und Umwelt
- Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (1994): Mobilität und Klima. Bonn
- Enquete-Kommission „Zukunft der Mobilität“ des Landtages Nordrhein-Westfalens (1998): Integrierte Gesamtverkehrsplanung in NRW. Teilbericht. Düsseldorf.
- Fischer, A.; Kallen, C. (1997): Klimaschutz in Kommunen. Leitfragen zur Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Klimakonzepte, Berlin
- Flämig, H., Hesse, M. (1998): Räumliche Arbeitsteilung und Gütertransport. Der Verkehr im Spiegel von globalen und regionalen Tendenzen. In: Kujath, H.-J. (Hrsg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes. Berlin, Edition Sigma. S. 159-186.
- Freie Hansestadt Bremen (1995): Integrative Verkehrsplanung. Ergebnisse der Szenarien, Bremen.
- Heinze, G.W.: Verkehr schafft Verkehr. Ansätze zu einer Theorie des Verkehrswachstums als Selbstinduktion. In: Berichte zu Raumforschung und Raumplanung 23, Wien 1979, S. 9 ff.
- Hesse, M. (1993): Verkehrswende. Marburg
- Hesse, M. (1998): Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Nachhaltige Raumentwicklung. Szenarien für Berlin/Brandenburg. Forschungs- und Sitzungsberichte Band 205. S. 291-310
- Hesse, M., Holz-Rau, C., u.a. (1997): Konzeptionelle Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren für den Bereich Verkehr. UFOPLAN 1997, Forschungsvorhaben 201 03 211. Unveröffentlichter Schlussbericht.
- Holz-Rau, C. (1997): Siedlungsstrukturen und Verkehr, Band 84 der Reihe Materialien zur Raumentwicklung, Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung, 1997
- ISR 1999: Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung, Projekt OIKOS - Verkehr und Mobilität, Internetseite, 1999
- Jessen, J.: Der Weg zur Stadt der kurzen Wege - versperrt oder nur lang? Zur Attraktivität eines Leitbildes. In: AfK I/96.
- Mensing, K./ Thaler, A. (1997): Stadt, Umland, Region. Entwicklungsdynamik und Handlungsstrategien: Hamburg, Bremen, Hannover, Berlin.
- Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MSV) (1990): Gesamtverkehrsplan Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- OECD und Europäische Verkehrsministerkonferenz (1995): Urban Travel and Sustainable Development, Paris.
- Schaller, Thomas (1993): Kommunale Verkehrskonzepte. Wege aus dem Infarkt der Städte und Gemeinden, Köln.
- Steierwald, G.; Künne, H.-D. (1994): Stadtverkehrsplanung. Grundlagen - Methoden - Ziele. Berlin.
- Verkehr in Zahlen 1998, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, 1998
- Vonhoff, Hans-Joachim (1997): Stadtverkehr 2001. Bausteine für eine siedlungsverträgliche Mobilität, Frankfurt/M.

## **2. Betriebliche Ebene**

- Apel, D.; Holzapfel, H.; Kiepe, F.; Lehmbrock, M.; Müller, P. (Hrsg.) (1992): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung - Loseblattsammlung, Bonn
- Beutler, F., Brackmann, J. (1999): Neue Mobilitätskonzepte in Deutschland, Berlin
- Büro für Verkehrsökologie (BVÖ) Bremen (1996): MOVE Mobilitätsverbund Service für Arbeitnehmerverkehr. 2. Zwischenbericht, Bremen.
- Choice GmbH: Broschüre der Choice GmbH 1998/1999
- Fischer, A./Kallen, C. (1997): Klimaschutz in Kommunen. Leitfaden zur Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Klimakonzepte, Berlin.
- Fischer, H./Hiestermann, L., "Autoarme Stadtquartiere" in: ILS Nr. 10, S. 16ff.
- Gewerkschaft der Privatangestellten (1998) Hrsg.: Mobilitätsmanagement im Betrieb. o.O.
- Gießener Allgemeine Zeitung vom 04.06.1999
- HERING-BAU Unternehmensgruppe (1997): Verkehrskonzept der HERING-BAU Unternehmensgruppe, Zwischenbericht März 1997, o.O.
- Hermann, Heinz: Mobilitätsberatung bei der Lufthansa in Hamburg. In Rubelt, Jürgen/Skrabs, Sylvia (Hrsg.): Jobticket - eine Alternative. Berlin 1996, S.26
- Hertie (1995): Umweltreport. o.O.
- Karstadt AG (1997): Umweltbericht 1997. o.O.
- Katalyse e.V. (1997): Betriebliches Mobilitätsmanagement. Tagungsreader. Köln 9.-10.1.1997
- MCC AG (1997): Reduce to the Max. o.O.
- MCC AG (1999), Smart Solutions 1998/99. o.O.
- Meier, B.F. (1994): Ford-Neuwagen kommen auf Wasser und Schiene zum Bestimmungsort. In: Internationales Verkehrswesen. 12/94, S.731-733.
- Otto Versand (1996): Umweltbericht 1996, Hamburg
- Riedl, Clemens u.a. (1998): Mobilität statt Ökologie?. Workshopberichte über konsensfähige Wege zur Lösung eines Dilemmas. Bern.
- Schäfer-Breede, Klaus (1996): Mobilitätsberatung für Unternehmen. Marktstudie zum Beratungs- und Servicebedarf auf dem Weg zum "Betriebsverkehrsplan", Verkehrsclub Deutschland VCD e.V. Bonn.
- Tengelmann (1997): Bericht über die Aktivitäten der Unternehmensgruppe Tengelmann im Geschäftsjahr 1996/1997, Mülheim an der Ruhr.
- UBA (Hrsg.; 1998): Symposium Verkehrsvermeidung im Güterverkehr, UBA-Texte 78/98, Berlin .
- VCÖ Verkehrsclub Österreich (1997): Arbeitswege neu organisieren - Mobilitätsmanagement im Betrieb, Wien.
- Verkehrsclub Deutschland VCD e.V. (1996): Mobilitätsmanagement in Betrieb und Verwaltung, Bonn.

## **3. Kommunale und regionale Ebene**

- Apel, Dieter (1992): Verkehrskonzepte in europäischen Städten. Erfahrungen mit Strategien zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl, Berlin.
- Apel, Dieter u.a.; Lehmbrock, Michael; Pharoa, Tim; Thiemann-Linden, Jörg (1997): Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich, Berlin.
- Arbeitsgemeinschaft Ringzug Rhein-Ruhr (1995): Ringzug Rhein-Ruhr - eine ökologische und ökonomische Transportalternative. Ergebnisse der Marktuntersuchung, o.O.
- Aring, J. (1994): Zum Wandel der Ansprüche an ein Mautkonzept für Stockholm. In: Internationales Verkehrswesen. 1+2/94, S.37-42.
- Bäumer, D. (1995): Mobilitäts- und Verkehrsberatung in Duisburg-Ruhrort (MOVE). In: Verkehrszeichen. 4/95, S. 16-20.

- Beckmann, J. u.a. (1998): Integrierter Mobilitätsdienstleistungen. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Forschungsbereich Verkehr, Dortmund.
- Birgelen, A., Plank-Wiedenbeck, U. (1993): Das Darmstädter Studententicket. In: Internationales Verkehrswesen. 7+8/93, S. 419-423.
- BMW AG, Stadt München (Hrsg.) (1996): Verkehrsprobleme gemeinsam lösen - Dokumentation vom 2.Plenumworkshop am 30.10.1996 im Bürgerzentrum Haar, München.
- Brandt, P. (1995): Verkehrsreduzierung im Berufsverkehr - eine Zwischenbilanz. In: Fachinformationszentrum Karlsruhe (Hrsg.):Europäisches Seminar Mobilität und Gesellschaft. Schopfheim 27./28.3.1995, S. 155-166
- Bratzel, S. (1998): Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in Städten. Berlin.
- Brunsing, J. (1997): Autofreie Innenstadt Lübeck. In: Verkehrszeichen. 3/97, S. 17-21.
- City of Copenhagen, Fourth Department (1997): Bicycle Account of 1996., Copenhagen.
- Determeyer, R., u.a. (1995): Modellversuch „mobiles Schopfheim“. In: Verkehrszeichen. 4/95, S. 20-25.
- Dicke, B. (1992): Verkehrsmanagement in Ballungsgebieten. In: Internationales Verkehrswesen. 5/92, S. 195-200.
- Fischer, A., Kallen, C. (1997): Klimaschutz in Kommunen. Leitfaden zur Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Klimakonzepte, Berlin.
- Flämig, H.; Schneider, C. (1998): Erfolgreiche Stadtlogistik ist nur durch permanenten Interessenaustausch möglich. In: Deutsche Verkehrszeitung (DVZ) Nr. 154/1998. S.12-13.
- Frenz, E. (1995): Neue Stadtbusse in Bad Salzuflen und Lemgo. In: Verkehrszeichen. 1/95, S.31-38. Gießener Anzeiger vom 30.05.1995
- Henninger, J., Niederstraßer, E. (1996): Das Braunschweiger Modell. In: Verkehrszeichen. 4/96, S. 28-30.
- Holzer, C.: Mobilitätsberatung - Quo vadis? In: Verkehrszeichen. 1/98, S. 20-23
- Hoopmann, R. (1997): Rufbusse - Systemvergleich und aktuelle Entwicklungen. In: Verkehrszeichen. 4/97, S. 23-28.
- Janssen, L. J. (1993): City-Konzept Blaue Zone München. In: Internationales Verkehrswesen. 4/93, S.196-203.
- Jasper, E. (1997): Verkehrspolitik in Heidelberg. Bochum.
- Kalwitzki, K.-P. (1998): Mobilitätsdienstleistungen: aktuelle Projekte. In: Verkehrszeichen 1/98, S. 23-26.
- Kolz, H./ Walter, J. (1996): Der Rheinland-Pfalz-Takt: Marketing für einen neuen Markenartikel im SPNV, In: Internationales Verkehrswesen, o.S.
- Kommunalverband Ruhrgebiet Abteilung Planung (1994): Der Ringzug Rhein-Ruhr - Ein regionales Güterverkehrskonzept. Essen.
- Kommunalverband Ruhrgebiet Abteilung Planung (1995a): Ringzug Rhein-Ruhr. Transportnachfrageeffekte und Umweltwirkungen, Essen.
- Kommunalverband Ruhrgebiet Abteilung Planung (1995b): Datengrundlagen zum Güterverkehr des Ruhrgebiets, Essen.
- Kommunalverband Ruhrgebiet Abteilung Planung (1996): IVR Informationssystem Verkehr Ruhrgebiet. Aufgabe - Inhalt - Zugang, Essen.
- Landeshauptstadt Kiel (1997): Verkehrsmarketing Kiel. Kiel  
Lippische Wochenschau vom 24.07.97 und 28.06.96  
Lübecker Nachrichten vom 07.02.99
- Ludwig, Dieter (1997): Neue Horizonte für den öffentlichen Personennahverkehr. UITP-Kongreß, In: Internationales Verkehrswesen, o.S.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (1997): Modellvorhaben Stadtlogistik NRW. Düsseldorf
- Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (1997): Kommunales Mobilitätsmanagement

- und Mobilitätsberatung. Beispiele aus dem Modellprojekt "mobiles Schopfheim", Stuttgart.
- Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (1998): Mobilitätsmanagementprogramme in Unternehmen, Stuttgart.
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg/ Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (1993): Modellstadt Umweltfreundlicher Verkehr, Potsdam.
- Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (1997). Zielkonzept Verkehr Land Sachsen-Anhalt - Entwurf, Magdeburg.
- Mock-Hecker, R., Würtenberger, J. (1998): Erfolgreich gegen den Stau - Erkenntnisse aus dem MobilPASS-Feldversuch in Stuttgart. In: Internationales Verkehrswesen. 1+2/98, S. 30-35.
- o.Verf.: Internationales Verkehrswesen, 1+2/98, S. 8
- o.Verf.: Verkehrszeichen. 2/97, S. 32.
- o.Verf.: Verkehrszeichen. 3/96, S. 34
- Petersen, M. (1993): Fünf Jahre STATTAUTO Berlin. In: Internationales Verkehrswesen. 12/93, S. 740-742.
- Prehn, Marco u.a. (1997): Verkehrsvermeidung - aber wie? Eine Analyse theoretischer Ansätze und praktischer Ausgestaltungen auf dem Weg zu einer wirtschafts- und umweltverträglicheren Verkehrsentwicklung, Bern.
- Radloff, M. (1997): Citylogistik für Berlin. In: Logistik Heute. 4/97, S. 32-34.
- Richard, Jochen; Steven, Heinrich (1992): Planungsempfehlungen für eine umweltentlastende Verkehrsberuhigung. Minderung von Lärm- und Schadstoffemissionen an Wohn- und Verkehrsstraßen, Umweltbundesamt Berlin.
- Riedl, Clemens u.a. (1998): Mobilität statt Ökologie?. Workshopberichte über konsensfähige Wege zur Lösung eines Dilemmas. Bern.
- Riedle, H. (1997): Das ÖPNV-Konzept der Regionalverkehr Münsterland GmbH. In: Verkehrszeichen. 1/97, S. 8-13.
- Rogge, L. (1997a), Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden umweltorientierter kommunaler Verkehrspolitik. Berlin. (unveröffentlichte Diplomarbeit)
- Rogge, L. (1997b): Bedingungen und Blockaden umweltorientierter Verkehrspolitik. In: Verkehrszeichen. 4/97, S. 8-12.
- Schad, H. (1998): Förderung einer „bewußten Mobilität“. In: Verkehrszeichen. 1/98, S. 8-14.
- Selbstdarstellung der Biotopia bzw. der Fahrradwerkstatt „Rad im Quadrat“
- Seyb, W. (1995): Die Mobilität von Bahnurlaubern am Urlaubsort. In: Verkehrszeichen. 1/95, S. 28-31.
- Stadt Köln (1992): Gesamtverkehrskonzept Köln - Ratsbeschluß 11.Juni 1992; Stadtentwicklung in Köln Heft 14, Köln.
- Stadt Köln (1997): Güterverkehrskonzept Köln - Ratsbeschluß vom 13. März 1997, Köln.
- Stadt Lünen (1990): Verkehrsentwicklungsplan (VEP), Lünen.
- Stadt Marl (o.J.): Mehr Verkehrssicherheit in Marl! – Wettbewerbsbeitrag zum Verkehrssicherheitspreis. Marl
- Vonhoff, Hans-Joachim (1997 Hrsg.): Stadtverkehr 2001. Bausteine für eine siedlungsverträgliche Mobilität. Frankfurt/Main.

#### **4. Politik und Beteiligung**

- Albers, G. (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: RaumPlanung 61, Juni 1993, S. 97-103.
- Albers, G. (1997): Welche Steuerungsmöglichkeiten bietet das kommunale Instrumentarium für eine auf die Verringerung der Mobilität gerichtete Stadtentwicklung?, Wuppertal.
- Appel, Heinz Peter; Baier, Reinhold: Methoden und Ablauf der kommunalen Verkehrsplanung. In: Appel, Dieter u.a. (Hrsg.) (1992): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung. Bonn, Kap. 3.2.10.1,

- Grundwerk, 1992.
- BauGB 1998, i.d.F.v. 27.8.1997, 28. Aufl.
- Blatter, J. (1993): Möglichkeiten und Restriktionen einer umweltorientierten kommunalen Verkehrspolitik - dargestellt am Beispiel Freiburg im Breisgau, Diplomarbeit an der Universität Konstanz - Fakultät für Verwaltungswissenschaft. Konstanz.
- Bratzel, S. (1998): Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in Städten. Berlin.
- Bratzel, S., Kern, K. (1996): Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich. In: ZfU 3/96, S.277-312.
- Bratzel, Stefan (1994): Erfolgsbedingungen verkehrspolitischen Handelns - Eine Analyse erfolgreicher städtischer Verkehrsvermeidungskonzepte. Berlin (FFU).
- Bratzel, Stefan (1997): Erfolgsbedingungen umweltorientierten Handelns. In: Verkehrszeichen. 4/97, S.12-17
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1997): ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld Städtebau und Verkehr. Verkehr im Städtebau - den Planungs- und Umsetzungsprozess gestalten, Bonn.
- Cerwenka, Peter (1998): Raumplanung als Beziehungskiste zwischen Raumnutzungs- und Raumüberwindungsplanung. In: Internationales Verkehrswesen, o.S.
- Collin, J. (1994): Verkehrsverhaltensbezogene Datenerhebungen (Beobachtungen und Befragungen). In: Apel, D.; Holzapfel, H.; Kiepe, F.; Lehmbrock, M.; Müller, P. (Hrsg.) (1992): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung - Loseblattsammlung, Bonn, Kap. 3.2.1.2, 8. Erg.-Lfg. 12/1994
- Fischer, A., Kallen, C. (1997): Klimaschutz in Kommunen. Leitfaden zur Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Klimakonzepte, Berlin.
- Flämig, H. (1998): Verkehrsplanung am Scheideweg? Chancen und Grenzen kommunaler Verkehrspolitik und -planung. In: Institut und Vereinigung für ökologische Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Ökologisches Wirtschaften, Nr. 6/1998, S.30-31.
- Héritier, A. (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Sonderheft 24/1993 der Politischen Vierteljahresschrift. Opladen.
- Klemm, Martin O. (1996): Welche Mobilität wollen wir?, Basel.
- Krause, J. (1994): Methoden und Ablauf der Betroffenenbeteiligung. In: Apel, D.; Holzapfel, H.; Kiepe, F.; Lehmbrock, M.; Müller, P. (Hrsg.) (1992): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung - Loseblattsammlung, Bonn, Kap. 3.2.2.1, 6. Erg.-Lfg. 6/1994
- Meyer-Liesenfeld (1997): Fahrgastbeiräte. Mitreden und Mitgestalten im Öffentlichen Verkehr ?!, S.19-22
- Petz, Peter (1997): Zufußgehen und Radfahren. Auf dem Weg zu einer „Dritten Verkehrsplangeneration“. RaumPlanung 79. S.258-266.
- Rogge, Ludger (1997): Bedingungen und Blockaden umweltorientierter Verkehrspolitik. In: Verkehrszeichen. 4/97, S. 8-12.
- Schäfer, K.-H. (1993): Öffentlichkeitsarbeit in der Verkehrsplanung. In: Apel, D.; Holzapfel, H.; Kiepe, F.; Lehmbrock, M.; Müller, P. (Hrsg.) (1992): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung - Loseblattsammlung, Bonn, Kap. 3.4.18.1, 3. Erg.-Lfg. 9/1993
- Schlüter, T. (1992): Von Zielen zu Maßnahmen - Empfehlungen zur Arbeitsweise in der Kommunalverwaltung. In: Apel, D.; Holzapfel, H.; Kiepe, F.; Lehmbrock, M.; Müller, P. (Hrsg.) (1992): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung - Loseblattsammlung, Bonn, Kap. 3.2.9.1, Grundwerk, 1992
- Schuster, A. (1994): Widerstände bei der Umsetzung flächendeckender Parkraumbewirtschaftungskonzepte - Ursachen und Handlungserfordernisse- Reihe: Kommunalpolitik in Stadt und Land, Bd. 4. Diss. Technische Universität Darmstadt, Darmstadt.
- Selle, K. (1991): Planung im Wandel: Vermittlungsaufgaben und kooperative Problemlösungen, in: DISP 106, 34-45. Zürich.
- Sellnow, R. (1997): Konsensorientierte Bürgermitwirkungsverfahren in der kommunalen Verkehrsplanung. In: Apel, D.; Holzapfel, H.; Kiepe, F.; Lehmbrock, M.; Müller, P. (Hrsg.) (1992): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung - Loseblattsammlung, Bonn, Kap. 3.2.2.2, 19. Erg.-Lfg. 12/1997
- Topp, H. (1993): Chancen und Grenzen kommunaler Steuerung der Verkehrsentwicklung. In: Apel, D.;

Holzappel, H.; Kiepe, F.; Lehmbrock, M.; Müller, P. (Hrsg.) (1992): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung - Loseblattsammlung, Bonn, Kap. 3.1.3.1, 4. Erg.-Lfg. 12/1993

von Prittwitz, V. (1994): Politikanalyse. Opladen.

Würdemann, Gerd (1996): Einführung. Suche nach einem umsetzbaren Konzept. In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Ballungsraumverkehr. Integrierte Verkehrsplanung und Verkehrsvermeidung. Informationen zur Raumentwicklung Heft 7/8. S.VII.

## **5. Karlsruhe**

Badische Neueste Nachrichten (BNN) (1980): Ausgabe vom 26.03.1980.

Leutzbach, Wilhelm (1981): Gutachten über mögliche Varianten zur Nordtangente.

Schächterle/Siebrandt (1997): Nachbarschaftsverband Karlsruhe Nr. 230.

Schäfer, Dorothee (1995): Stadtbahn Bretten und Karlsruher Modell, Nachhaltige Änderung des Modal Split bei integrierter Planung für Stadt und Umland. DVWG-Schriftenreihe B 177, S. 115-140.

Stadt Karlsruhe (1985): Flächennutzungsplan, Karlsruhe.

Stadt Karlsruhe (1991): Verkehr in der Stadt, Dezernat I, Karlsruhe.

Stadt Karlsruhe (1996): Verkehr in Karlsruhe - Daten zur Verkehrsentwicklung, Karlsruhe.

Stadt Karlsruhe (1997): Statistisches Jahrbuch Stadt Karlsruhe, Karlsruhe.

Internet: [www.karlsruhe.de/Statistik/index.htm](http://www.karlsruhe.de/Statistik/index.htm)

## **6. Lünen**

Stadt Lünen (1967): Generalverkehrsplan (GVP), Lünen.

Stadt Lünen (1979): Generalverkehrsplan (GVP), Lünen.

Stadt Lünen (1990): Verkehrsentwicklungsplan (VEP), Lünen.

Stadt Lünen (1995): Wahlen 1994/1995 in Lünen, Lünen.

Stadt Lünen (1997): Verkehrsentwicklungsplan (VEP), Lünen.

Stadt Lünen (1998): Zahlen 1997. Statistischer Bericht, Lünen.

## **7. Moabit**

Bratzel, Stefan (1994): Erfolgsbedingungen verkehrspolitischen Handelns. Eine Analyse erfolgreicher städtischer Verkehrsvermeidungskonzepte. Studie im Auftrag der S.T.E.R.N. GmbH, 11. November 1994, FFU, Berlin.

Bratzel, Stefan (1996): Mobility Management in Berlin-Tiergarten, in: European Academy of the Urban Environment (EAUE) (ed.): Environmentally Compatible Urban Transport and Traffic, Berlin: 21-25.

Bratzel, Stefan (1997): „Integrated Urban Mobility Management in Berlin. From Technical Towards Political and Social Engineering.“ Paper prepared for the INES-96-Conference on „Challenges of Sustainable Development“ in Amsterdam, Netherlands, 22-25 August 1996, unveröffentl. Manuskript, FFU, Berlin.

IVU (Gesellschaft für Informatik, Verkehrs- und Umweltplanung) (1994): Belastungsschwerpunkte des Kfz-Verkehrs in Berlin-Tiergarten. Ergebnisse und Schlußfolgerungen. IVU-GmbH, Februar 1994. Berlin.

SenStadtUm/ Bezirksamt Tiergarten (1992): Flächenhafte Verkehrsberuhigung in Berlin-Moabit, Arbeitshefte Umweltverträglicher Stadtverkehr: 2, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz. Berlin.

S.T.E.R.N. GmbH (1995): Mobilitätsmanagement im Moabiter Westen. Strategien für ein stadt- und

umweltverträgliches Verkehrsverhalten. Kurzdarstellung. S.T.E.R.N. GmbH mit Freie Universität Berlin, FFU. Berlin.

## **8. Köln**

Amt für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Köln (1994): Ergebnisse der Kommunalwahlen am 16.10.1994, Köln.

Amt für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Köln (1995): Ergebnisse der Landtagswahlen am 14.05.1995 in Köln, Köln.

Stadt Köln (1992): Gesamtverkehrskonzept Köln - Ratsbeschuß 11.Juni 1992; Stadtentwicklung in Köln Heft 14, Köln.

Stadt Köln (1994): Die Zukunft der regionalen Güterbahn - Dokumentation der 8. Güterverkehrsrunde Köln am 31.August 1994, Köln.

Stadt Köln (1997a): Güterverkehrskonzept Köln - Ratsbeschuß vom 13. März 1997, Köln.

Stadt Köln (1997b): Statistisches Jahrbuch der Stadt Köln - 80.Jg. - Berichtsjahr 1996/97, Köln.

Internet: [www.wahlen.nrw.de/wahlen/land.htm](http://www.wahlen.nrw.de/wahlen/land.htm)

Internet: [www.cologne-business.de/cit-/ecd/verkehr.htm](http://www.cologne-business.de/cit-/ecd/verkehr.htm)



# 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](http://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](http://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](http://www.ioew.de/service/newsletter).

---

Weitere Informationen erhalten Sie unter [www.ioew.de](http://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](mailto:vertrieb(at)ioew.de)



| i | ö | w

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](mailto:mailbox@ioew.de)

[www.ioew.de](http://www.ioew.de)