Bedingungen und Faktoren nachhaltiger Verkehrspolitik: drei kommunale Fallstudien

Dissertation
zur Erlangung des Grades
Doktorin der Politikwissenschaft
(Dr. phil.)
vorgelegt am Fachbereich Geschichts-, Religions- und Sozialwissenschaften der
Universität Gesamthochschule Essen

von

Anna Kindhäuser
geboren in Essen am 14. Januar 1971

Berlin, Oktober 2001

Referentin: Prof. Dr. Barbara Mettler-von Meibom
Korreferent: PD Dr. Manfred Mai

Disputation: Essen, 16.04.2002

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis iv

Tabellenverzeichnis vi

Abkürzungsverzeichnis ix

Einleitung 1

1. Was bedeutet nachhaltige Entwicklung? 5
1.1 Diskussion um Umwelt und Entwicklung 5
1.2 Definitionen und Implikationen 7
1.3 Gesellschaftlicher Stoffwechsel 11
1.4 Nachhaltigkeitsstrategien und -kriterien 14
1.5 Nachhaltige Stadtentwicklung 20
1.6 Fazit: Nachhaltige Entwicklung 27

2. Nachhaltige Verkehrspolitik 31
2.1 Begriffsklärungen 35
2.2 Soziale, ökologische, ökonomische Kosten des MIV 40
2.2.1 Ökologische Kosten 42
2.2.2 Soziale Kosten 46
2.2.3 Ökonomische Kosten 49
2.3 Definition nachhaltiger Verkehrspolitik 52
2.3.1 Stichwort: Verkehrsvermeidung 53
2.3.2 Stichwort: Verkehrsverlagerung 55
2.4 Handlungsspielräume, Maßnahmen, Indikatoren 57
2.4.1 Kommunale Handlungsspielräume 57
2.4.2 Kommunale Maßnahmen zur MIV-Reduzierung 59
2.4.3 Indikatoren nachhaltiger Verkehrsentwicklung 65
2.5 Hemmnisse nachhaltiger Verkehrsentwicklung 68

3. Theoretische Voraussetzungen 75
3.1 Bedingungen und Faktoren als Policy-Input 76
3.2 Policy-Making als Kommunikationsprozess 80
3.2.1 Problemlösungsprozesse sind Interaktionen 81
3.2.2 Interaktion zwischen mehreren oder sehr vielen Beteiligten . . 85
3.2.3 Kommunikation unterschiedlicher Interessen und Ziele 87
3.2.4 Konflikt und Konsens 88

4. Fragen, Arbeitshypothesen und methodisches Vorgehen 93
4.1 Arbeitshypothesen und Fragen zu Bedingungen und Faktoren 93
4.1.1 Kommunikation 95
4.1.2 Personen/Akteure 97
4.1.3 Organisation 100
4.1.4 Nationale und kommunale Rahmenbedingungen 103
4.2 Methodisches Vorgehen 104
4.3 Auswahl der Fallbeispiele 107

5. Amsterdam: Die *autoarme* Innenstadt 111
5.1 Rahmenbedingungen der Verkehrspolitik 113
5.1.1 Zur politischen Kultur 113
5.1.2 Die Stellung der Kommune im politischen System 115
5.1.3 Verwaltung und Politik in Amsterdam 118
5.1.4 Verkehrspolitik auf nationaler Ebene 123
5.2 Zur Geschichte von Stadtentwicklung und Verkehr 127
5.2.1 Demographische, wirtschaftliche und politische Entwicklungen 127
5.2.2 Verkehrsentwicklung und -politik seit den 50er Jahren 130
5.2.3 Der verkehrspolitische Wandel in den 70er/80er Jahren 135
5.2.4 Das Referendum über die autoarme Innenstadt 1992 138
5.3 Verkehrspolitische Pläne, Konzepte und Maßnahmen heute 141
5.3.1 Der regionale Verkehrsplan 141
5.3.2 Der Verkehrs- und Gestaltungsplan für die Innenstadt 144
5.3.3 Der Strukturplan 1996 „Amsterdam – offene Stadt“ 151
5.3.4 Verkehrsentwicklung in Amsterdam heute 154
5.3.5 Bewertung des Policy-Outcome 159
5.4 Rahmenbedingungen und Einfluss der Faktoren 164
5.4.1 Die Faktoren in der Phase des politischen Wandels 165
5.4.2 Die Bedeutung der Faktoren heute 166
5.4.3 Analyse der Widerstände 167
5.4.4 Nachhaltige Verkehrspolitik fördernde Rahmenbedingungen . . 171
5.5 Zusammenfassung: Erfolgsprofil Amsterdam 173
5.5.1 Historische Entwicklung, Bedingungen und Faktoren 173

5.5.2 Ausblick . . . 181
5.5.3 Weiterführende Fragen . . . 182

6. Hasselt: Gratisbus statt Straßenbau . . . 185
6.1 Rahmenbedingungen der Verkehrspolitik . . . 185
6.1.1 Zur politischen Kultur . . . 185
6.1.2 Die Stellung der Kommune im politischen System . . . 187
6.1.3 Verwaltung und Politik in Hasselt . . . 190
6.1.4 Verkehrspolitik in Flandern . . . 192
6.2 Zur Geschichte von Stadtentwicklung und Verkehr . . . 196
6.2.1 Demographische, wirtschaftliche und politische Entwicklungen 196
6.2.2 Verkehrsentwicklung und -politik . . . 197
6.3 Verkehrspolitische Pläne, Konzepte und Maßnahmen heute . . . 199
6.3.1 Das Projekt *Grüner Boulevard* . . . 199
6.3.2 Das neue Stadtbusnetz . . . 202
6.3.3 Sonstige Maßnahmen . . . 204
6.3.4 Verkehrsentwicklung in Hasselt heute . . . 208
6.3.5 Bewertung des Policy-Outcome . . . 209
6.4 Rahmenbedingungen und Einfluss der Faktoren . . . 210
6.4.1 Die Bedeutung der Faktoren . . . 213
6.4.2 Analyse der Widerstände . . . 221
6.4.3 Nachhaltige Verkehrspolitik fördernde Rahmenbedingungen . . . 222
6.5 Zusammenfassung: Erfolgsprofil Hasselt . . . 224
6.5.1 Trendwende, Bedingungen und Faktoren . . . 224
6.5.2 Ausblick: Die Zukunft des Gratisbus . . . 226
6.5.3 Weiterführende Fragen . . . 227

7. Berlin-Köpenick: Eine LA21 für Berlin-Köpenick . . . 229
7.1 Rahmenbedingungen für LA21-Prozesse in Berlin . . . 230
7.2 Verkehrspolitische Pläne, Konzepte und Maßnahmen . . . 233
7.2.1 Verkehrsentwicklung in Köpenick . . . 238
7.2.2 Bewertung des Policy-Outcome . . . 238
7.3 Rahmenbedingungen und Einfluss der Faktoren . . . 239
7.4 Zusammenfassung: Profil Köpenick . . . 242
7.4.1 Ausgebliebene Trendwende, Bedingungen und Faktoren . . . 243
7.4.2 Ausblick . . . 244

Resümee . . . 245

Literaturverzeichnis . . . 251
Sekundärliteratur allgemein . . . 251
Dokumente und Literatur zu den Fallbeispielen . . . 266

Anhang . . . 275
Liste der InterviewpartnerInnen . . . 275
Interviewleitfaden . . . 278

Danksagung . . . 281

Lebenslauf . . . 283

Abbildungsverzeichnis

1.1 Geschichte nachhaltiger Entwicklung 6
1.2 Definitionen nachhaltiger Entwicklung 8
1.3 Jährliche Umweltbelastung in Deutschland 12
1.4 Stoffwechsel einer Industriegesellschaft 13
1.5 Verhältnis von Gesellschaft und natürlicher Umwelt 14
1.6 Entkoppelung von Wohlstand, Lebensqualität und Stoffwechsel 19
1.7 Sustainable City 26

2.1 Die Verkehrsspirale 32
2.2 Mobilitätskennziffern – Ruhrkorridor – 35
2.3 Aktivitäten – Ruhrkorridor – 36
2.4 Verkehrsmittelwahl – Ruhrkorridor – 37
2.5 Wachstum Verkehrsleistung und Bevölkerung im 20. Jh. 38
2.6 Personenverkehr – Verkehrsleistung nach Transportmittel, 1850-1990 . 39
2.7 Kosten-Nutzen-Bilanz bei steigender Motorisierung 41
2.8 Klimakiller Auto 43
2.9 Jährliche Schadstoff- und Lärm-Emissionen durch Straßenverkehr . . 44
2.10 Flächenbedarf im Stadtverkehr 45
2.11 Verkehrsvermeidung 55
2.12 Push- und Pull-Maßnahmen und -Effekte 59
2.13 Hemmnisse einer nachhaltigen Verkehrspolitik 69

3.1 Verkehrspolitikwandel: Drei-Phasen-Modell 79
3.2 Verortung der Faktoren als Policy-Input 81
3.3 Die vier Bestandteile des Kommunikationsbegriffs 83
3.4 Die an Kommunikationsprozessen Beteiligten 86
3.5 Öffentlichkeitseinfluss im politischen Prozess 87

5.1 Verwaltungsebenen in den Niederlanden 116
5.2 Die Region Amsterdam (ROA-Gebiet) 117
5.3 Die Amsterdamer Stadtteile 119
5.4 Städtebauliche Entwicklung Amsterdams 128
5.5 Entwicklung Arbeitsplätze und Berufsbevölkerung 130

5.6 Fahrradhauptwegenetz und Weiße-Fahrräder-Depots 132
5.7 Referendum über den Autoverkehr 139
5.8 RVVP Zielsetzungsvariante Autokilometer 142
5.9 Die Amsterdamer Innenstadt 146
5.10 Geplante ÖV-Projekte 148
5.11 Reduktion Autofahrten und Anzahl Autokilometer 149
5.12 Parksituation Innenstadt 150
5.13 Akteure der Amsterdamer Verkehrspolitik 170

6.1 Der föderative Aufbau Belgiens 189
6.2 Stadtplan Hasselt 198
6.3 Der Grüne Boulevard 201

7.1 Das *Köpenicker Modell* 232

Tabellenverzeichnis

2.1 Kommunale Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung: ÖPNV 61
2.2 Kommunale Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung: NMV 62
2.3 Kommunale Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung: MIV 63
2.4 Städtebauliche Strategien und Maßnahmen 64
2.5 Kennzeichen autofixierter Verkehrspolitik 65
2.6 Indikatoren, Zielorientierungen und Parameter 67

5.1 Spezifische Wegehäufigkeit in Amsterdam und Vergleichsstädten . . . 112
5.2 Anzahl Wege pro Einwohner Amsterdams 155
5.3 Entwicklung der Wegelänge in Amsterdam 155
5.4 Entwicklung der Verkehrsmittelwahl in Amsterdam 156
5.5 Verkehrsmittelwahl nach Stadtgebieten 156
5.6 Anteil der Verkehrsmittel an der Verkehrsleistung nach Gebiet 157
5.7 Autobesitz pro 100 Einwohner 157
5.8 Autobesitz pro 100 Haushalte 158
5.9 Entwicklung der Verkehrsunfälle in Amsterdam 158
5.10 Prozentuale Verteilung der Verkehrsopfer nach Verkehrsmittel 159

6.1 Hasselt – Wahlergebnisse in Prozent 191
6.2 Geschätzte Kosten Gratisbusprojekt 203

7.1 Maßnahmen zum Themenfeld Mobilität 234

Abkürzungsverzeichnis

AVVP Het Amsterdams Verkeers- en Vervoersplan (Amsterdamer Verkehrs- und Transportplan)

BIP Bruttoinlandsprodukt

BTTB Bond van Trein-, Tram en Busgebruikers (Bund der flämischen Bahn-, Straßenbahn- und Busbenutzer)

BVV Bezirksverordnetenversammlung

CDA Christen Democratisch Appel (niederländische christlich-demokratische Partei)

CVP Flämische Christliche Volkspartei

Difu Deutsches Institut für Urbanistik

DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

dRO dienst Ruimtelijke Ordening (Amt für Raumordnung)

D66 Democraten 66 (niederländische links-liberale Reformpartei)

EANO Equal Advantage for Non-Ownership

EUA Europäische Umweltagentur

ExWoSt Experimenteller Wohnungs- und Städtebau

FDF-PPW Belgische frankophone Sprachenparteien

GG Grundgesetz

GVB Städtische Verkehrsbetriebe Amsterdam

IBA Internationale Bauausstellung

IHK Industrie- und Handelskammer

idw Informationsdienst Wissenschaft

LA21 Lokale Agenda 21

LSS Landesamt für Sozialsicherheit

MIV Motorisierter Individualverkehr

NMBS/SNCB Belgische staatliche Bahngesellschaft

NMV Nichtmotorisierter Verkehr

NVVP Nationaal Verkeer en Vervoerplan (niederländischer nationaler Verkehrs- und Transportplan)

ÖPNV Öffentlicher Personennahverkehr

ÖV Öffentlicher Verkehr

Pkw Personenkraftwagen

PSC Christliche Volkspartei der Frankophonen Wallonien und Brüssel

PvdA Partij van de Arbeid

ROA Regionaal Orgaan Amsterdam

RVVP Regionaal Verkeers- en Vervoersplan (Regionaler Verkehrs- und Transportplan)

SIS Stadtinformationssystem

SP Socialisten (flämische sozialistische Partei)

SPA Die flämischen Sozialisten (SP) zusammen mit der grünen Partei AGALEV

SVV2 Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (Zweites Strukturschema Verkehr und Transport)

UN United Nations

VCP Verkeerscirculatieplan (Verkehrszirkulationsplan Amsterdam)

VG Vlaams Gewest (die flämische Regierung)

VINEX Vierter Raumplanungsbericht Extra (Niederlande)

VIP Verkeers- en Inrichtingsplan (Amsterdamer Verkehrs- und Gestaltungsplan für die Innenstadt)

VLD Die flämische liberale Partei

VU Volksunie (flämische Partei)

VVD Vereniging voor Vrijheid en Democratie (liberal-konservative niederländische Partei)

WGM Watergraafsmeer (Stadtteil Amsterdams)

Einleitung

„Zwischen den Bekenntnissen der europäischen Regierungen zu mehr Nachhaltigkeit und der Realität in der Tagespolitik klaffen immer noch Welten“ – zitierte die Frankfurter Rundschau im Mai dieses Jahres die Schlussfolgerung der Europäischen Umweltagentur (EUA) in ihrer Studie „Umweltsignale 2001“ (vgl. FR vom 30.05.2001). Ein nahezu ungebremstes Wachstum im Verkehrs- und Energiebereich mache vereinzelte ökologische Effizienzgewinne (Reduzierung der Schadstoffemissionen, *saubere* Technologien) in diesen Sektoren häufig wieder zunichte. Laut EUA ist es zudem europaweit versäumt worden, umweltfreundliche Alternativen zum Auto oder Lkw zu fördern, obwohl seit Jahren die hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten des motorisierten Verkehrs beklagt werden. Allein in den Jahren 1990 bis 1998 seien EU-weit täglich zehn Hektar Land – dies entspräche zehn Fußballfeldern – dem Bau von Autobahnen zum Opfer gefallen (vgl. ebd.).

Lokal sind vor allem die sozialen und ökologischen Kosten des motorisierten Massenverkehrs spürbar. Beispielsweise werden Strassenverkehrslärm und Autoabgase in den vom Umweltbundesministerium in Auftrag gegebenen repräsentativen Umweltbewusstseins-Surveys seit Jahren als stärkste Umweltbelastungen im eigenen Wohnumfeld genannt (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) 1996 und 1998a). Nachhaltige verkehrspolitische Konzepte und Maßnahmen im städtischen Raum bilden jedoch trotz erheblichen Handlungsbedarfs noch immer eine Ausnahmeerscheinung. Die Ursachen hierfür werden im Bereich des *politischen Wollens und Könnens* vermutet (vgl. Bratzel 1999). Es stellt sich hinsichtlich dieses von manchen Autoren als *Politikversagen* bezeichneten offenen Widerspruchs zwischen sachlichem Problemdruck und politischen Handlungserfordernissen auf der einen und dem tatsächlichen politischen Handeln auf der anderen Seite unter anderem die Frage nach den politischen Durchsetzungsbedingungen nachhaltiger Verkehrspolitik. Ziel dieser Arbeit ist es in diesem Zusammenhang, Bedingungen und Faktoren zu ermitteln, die eine nachhaltige Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene begünstigen bzw. ermöglichen. Die zentralen Fragestellungen lauten: *Was sind die Bedingungen und Faktoren für die Entstehung, Formulierung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen im städtischen Raum?* Und: *Welche Rolle spielen dabei die Faktoren Kommunikation, Personen und Organisation sowie nationale und kommunale Rahmenbedingungen?*

Um möglichen Antworten auf diese Fragen näher zu kommen, werden im ersten Teil der Arbeit eine Reihe von theoretischen Annahmen entwickelt und zugrundegelegt, die im empirischen Teil anhand von drei kommunalen Fallstudien überprüft werden.

Zum Aufbau der Arbeit

Sozialwissenschaftliche Aussagen sind notwendigerweise mit Werten verbunden. Kapitel 1 dient u.a. der Darlegung der in der Nachhaltigkeitsdiskussion implizierten Wertvorstellungen. Es beschäftigt sich mit dem Begriff und dem Leitbild *nachhaltige Entwicklung*: mit seinen Definitionen, Implikationen, Zielen und Kriterien, Operationalisierungsversuchen und philosophischen Anknüpfungspunkten. Der letzte Abschnitt leitet von diesen grundsätzlichen Überlegungen zum Thema nachhaltiger Entwicklung auf kommunaler Ebene über. Ziele und Handlungsfelder nachhaltiger Stadtentwicklung werden allgemein erläutert.

Ein zentrales Handlungsfeld nachhaltiger Stadtentwicklung ist die Verkehrs- bzw. Mobilitätsentwicklung. Diese wiederum ist eng verknüpft mit den Handlungsfeldern Siedlungsentwicklung und Städtebau. Im zweiten Kapitel wird nachhaltige Entwicklung im städtischen Raum für das Politikfeld Verkehr konkretisiert. Neben allgemeinen Begriffsdefinitionen werden im Folgenden die sozialen, ökologischen und ökonomischen Aspekte des motorisierten Individualverkehrs (MIV) beleuchtet, die einer nachhaltigen Entwicklung entgegenstehen. Es wird schnell deutlich, dass das Hauptverkehrsproblem der (europäischen) Städte im immer weiter zunehmenden MIV besteht. Es wird eine Definition nachhaltiger Verkehrspolitik entwickelt, die dieser Arbeit im weiteren zugrunde liegt, die kommunalen Handlungsspielräume werden ausgelotet, mögliche MIV-reduzierende Maßnahmen benannt sowie Indikatoren nachhaltiger Verkehrsentwicklung aufgestellt. Dies bildet die Grundlage zur Bewertung des Erfolges bzw. Misserfolges der Verkehrspolitik in den Beispielstädten im empirischen Teil der Arbeit. Schließlich folgt eine Analyse möglicher Hemmnisse nachhaltiger Verkehrspolitik im städtischen Raum.

Die Kapitel 3 und 4 handeln von den Bedingungen und Faktoren für die Entstehung und Umsetzung nachhaltiger Verkehrspolitik im städtischen Raum: Die Faktoren Kommunikation, Personen und Organisation sowie nationale und kommunale Rahmenbedingungen sollen im Rahmen dieser Arbeit untersucht werden.

Während in Kapitel 3 die theoretischen Voraussetzungen erläutert werden, wird in Kapitel 4 die empirische Untersuchung vorbereitet. Die zugrunde liegenden Arbeitshypothesen und Fragen zu den Bedingungen und Faktoren nachhaltiger Verkehrspolitik im städtischen Raum werden expliziert, das methodische Vorgehen der empirischen Untersuchung erläutert und die Auswahl der drei kommunalen Fallbeispiele begründet.

In den Kapiteln 5, 6 und 7 folgen die drei kommunalen Fallstudien aus unterschiedlichen europäischen Ländern, die jeweils mit einem die Ergebnisse zusammenfassenden Profil abschließen.

Im Resümee werden die zentralen Ergebnisse aus den Fallbeispielen kurz zusammengefasst, vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen relativiert und aus ihrer Zusammenschau neue Hypothesen generiert. Die im Vorfeld formulierten Arbeitshypothesen werden vor dem Hintergrund der empirisch gewonnenen Erkenntnisse weiter ausdifferenziert und ergänzt, so dass Handlungsempfehlungen für Kommunen in Form von zehn Hypothesen den Abschluss dieser Arbeit bilden.

1. Was bedeutet nachhaltige Entwicklung?

> Einer der Kernbestandteile einer nachhaltigen Gesellschaft ist die Fähigkeit der Menschen zu lernen und vernünftig zu denken und zu handeln.
>
> (J. Gary Lawrence in: Mettler-v. Meibom (Hg.) 1998: 9)

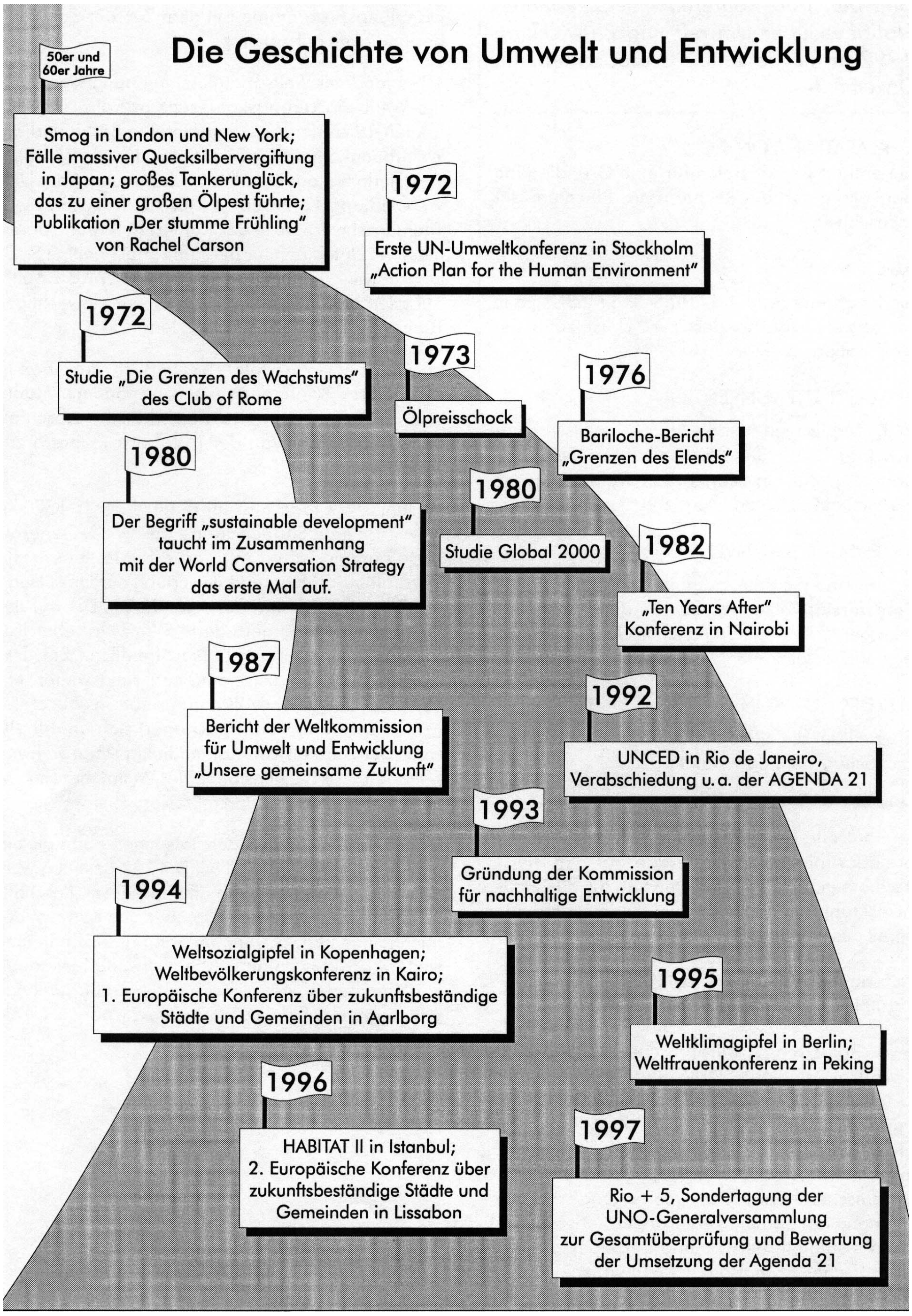
1.1 Zur Geschichte der Diskussion um Umwelt und Entwicklung

1972 prognostizierten *Meadows et al.* in ihrer vom *Club of Rome* in Auftrag gegebenen Studie „Limits to Growth" (dtsch. „Die Grenzen des Wachstums") den ökologischen Kollaps in weniger als 100 Jahren. Ihre Voraussage beruhte auf einer Verknüpfung der fünf Größen: Bevölkerungszahl, Industrieproduktion, Nahrungsmittel, Rohstoffvorräte und Umweltverschmutzung, sowie Annahmen über das künftige Wirtschaftswachstum und prägte die wissenschaftliche und politische Diskussion um die erste UN-Umweltkonferenz 1972 in Stockholm (vgl. Meadows et al. 1972).

Während die Industrieländer in Stockholm auf möglichst breiter internationaler Basis Umweltschutzmaßnahmen vereinbaren wollten, löste der Bericht an den *Club of Rome* in den südlichen Ländern eher Empörung aus: Die Länder des Südens vertraten im Vorfeld der Konferenz die Position, dass Umweltschutz eine Sache des reichen Nordens sei, während im Süden erst wirtschaftliche Entwicklung stattfinden müsse, bevor man sich diesem Luxus zuwenden könne. Erst bereichere sich der Norden durch ungehemmtes Wachstum zu Lasten des Südens und erkläre dann mit erreichtem Wohlstandsziel, dass die Grenzen des Wachstums erreicht seien.

Auf der „Ten Years After"-Konferenz in Nairobi 1982 wurde offensichtlich, dass das in Stockholm 1972 beschlossene Umwelt-Aktionsprogramm („Action Plan for the Human Environment") kaum geeignet war, die immer drängender werdenden Umweltprobleme vor dem Hintergrund des weiterhin bestehenden Nord-Süd-Konfliktes und der schlechten wirtschaftlichen Situation in vielen sogenannten Entwicklungsländern zu lösen. Eine neue Strategie musste gefunden werden, um die Notwendigkeit wirtschaftlicher Entwicklung und globalen Umweltschutzes miteinander in Einklang zu bringen. Hierfür wurde eigens die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung gegründet, nach ihrer Vorsitzenden auch Brundtland-Kommission genannt (vgl. Janecki 1997a: 26ff.).

Abb. 1.1: Zur Geschichte nachhaltiger Entwicklung



Quelle: Janecki 1997a: 30

Mit dem 1987 erschienenen Abschlussbericht der Kommission „Our Common Future“ (dtsch. 1987: „Unsere gemeinsame Zukunft“) wurde sustainable development bzw. nachhaltige Entwicklung in die weltöffentliche Debatte gebracht und stieg später zum Schlüsselbegriff und Leitbild der 90er Jahre auf.

Janecki fasst die zwei zentralen Thesen des Brundtland-Berichtes wie folgt zusammen:

> 1. Die globale Umweltkrise ist Realität und Bedrohung für die ganze Menschheit, Verhaltensänderungen sind unabdingbar, Gründe für die Umweltkrise sind Armut, wachstumsbedingter Ressourcenverbrauch insbesondere im Norden und die Wirtschaftskrise im Süden.
>
> 2. Es ist möglich, eine Zukunft mit größerer wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit für alle zu erreichen bei gleichzeitiger Berücksichtigung der natürlichen ökologischen Grenzen. Probleme der Armut und die der Umwelt- und Ressourcenzerstörung können gleichzeitig gelöst werden. Dafür muß eine neue Qualität des Wachstums verwirklicht werden.
>
> (Janecki 1997a: 28)

Die globale Umwelt- und Entwicklungsdebatte gelangte 1992 mit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, dem *Erdgipfel*, bislang zu einem Höhepunkt (zur Abfolge der Konferenzen siehe Abbildung 1.1). Die Agenda 21, die die Initiierung einer nachhaltigen Entwicklung unter Umwelt- und Entwicklungsaspekten zum Ziel hat, wurde hier als eines der Abschlussdokumente von 179 Staaten unterzeichnet (vgl. Bundesumweltministerium (Hg.) 1997). Diese verpflichteten sich, gemeinsam darauf hinzuwirken, „daß die Bedürfnisse gegenwärtiger und zukünftiger Generationen auf Entwicklung und Umwelt gerecht erfüllt werden“ (United Nations zit. nach Renn/ Knaus/ Kastenholz 1999: 19).

1.2 Definitionen und Implikationen nachhaltiger Entwicklung

Es gibt bislang keine eindeutige und allgemein anerkannte Definition (vgl. Abb. 1.2) und Übersetzung des Begriffes *sustainable development*.[1] In der Regel wird *sustainability* im deutschen Sprachraum mit *Nachhaltigkeit*, im niederländischen und flämischen mit *duurzaamheid* übersetzt; *Simonis* prägte alternativ den Begriff *Zukunftsfähigkeit*.

[1] *Buitenkamp/ Venner/ Wams* sprechen von mehr als sechzig Definitionen (vgl. Buitenkamp/ Venner/ Wams 1994: 17).

In der Wuppertal Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ findet sich die wohl geläufigste Definition von sustainable development (abgeleitet von der Definition im Brundtland-Report) als

> Bezeichnung für eine Entwicklung, in der die Bedürfnisse heutiger Generationen befriedigt werden sollen, ohne die Bedürfnisse kommender Generationen zu gefährden.
>
> (Bund/ Misereor (Hg.) 1997: 24)

Abb. 1.2: Verschiedene Definitionen nachhaltiger Entwicklung

Nachhaltige Entwicklung – eine Frage der Definition **Abb.**

- eine Entwicklung, die dazu geeignet ist, eine dauerhafte Befriedigung menschlicher Bedürfnisse und eine Verbesserung der menschlichen Lebensqualität zu verwirklichen (Allen; 1980)
- unbegrenztes Überleben der menschlichen Spezies, Lebensqualität über ein rein biologisches Überleben hinaus und die Fortdauer aller Komponenten der Biosphäre, auch der Bestandteile, die anscheinend keinen Vorteil für die Menschheit bieten (Brown/Flavin/Postel; 1991)
- ein Modell für soziale und struktur-ökonomische Umgestaltung, welche die ökonomischen und gesellschaftlichen Vorteile der jetzt lebenden Menschen optimiert, ohne das wahrscheinliche Potential für ähnliche Vorteile in der Zukunft zu gefährden (Goddland/Leddec; 1987)
- die Konstanz des natürlichen Kapitalstocks und die Möglichkeit, auch zukünftig von dessen Zinsen zu leben (Pearce/Markandya/Barbier; 1993)
- ein Prinzip, das auf die Anordnung hinauslaufen muß, die Produktionskapazität für eine unbestimmte Zukunft zu schützen (Solow; 1992)
- ein positiver sozio-ökonomischer Wandel, der die ökologischen und sozialen Systeme nicht schwächt, von denen die Gesellschaft und ihre Teilgruppen abhängig sind (Rees; 1988)
- eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne die Fähigkeit zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen (Brundtland; 1987)
- ein Konzept, das darauf ausgerichtet ist, daß die natürliche Umwelt und der damit verbundene Kapitalstock an natürlichen Ressourcen so weit erhalten werden muß, daß die Lebensqualität zukünftiger Generationen gewährleistet bleibt (Akademie für Technikfolgenabschätzung; 1993)

Quelle: Renn/ Knaus/ Kastenholz 1999: 20

Nachhaltigkeit ist ein normatives Prinzip, das für alle Menschen der Erde gelten soll und bei dem es um ethische Fragen geht wie: Wie sollen Menschen heute und morgen leben? Und was ist ein *gutes* Leben?

Die erste Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung ist das Anerkennen ökologischer Grenzen für Produktion und Konsum.

Neben der Forderung nach inter- und intragenerationeller Gerechtigkeit ist den vielfältigen Definitionen gemeinsam, dass nachhaltige Entwicklung versucht, zwischen den Konflikten der herkömmlichen Wirtschaftsentwicklung, der Ökologie und den sozialen Interessen menschlichen Handelns zu vermitteln: „Das neue Denken erfordert eine Integration von ökologischen, sozialen und ökonomischen Belangen“ (Bund/ Misereor (Hg.) 1997: 24).

Diese Triade aus Ökologie, Ökonomie und Sozialem wird gelegentlich noch um den Aspekt des Kulturellen ergänzt, da zum einen unsere Lebens-, Konsum- und Produktionsformen immer kulturell tradiert und verankert sind und zum anderen der Erhalt von Kulturgütern, der essentiell zu einer zukunftsfähigen Entwicklung gehört, beispielsweise mit ökonomischen oder ökologischen Interessen in Konflikt geraten kann. Daher wird hier vorgeschlagen, den Begriff des Sozialen bzw. den Blick auf das Soziale um die kulturelle Komponente zu erweitern.

In den Niederlanden wurde bereits 1992 – vier Jahre bevor in Deutschland die Wuppertal-Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ erschien – versucht, das Konzept der nachhaltigen Entwicklung für die Niederlande zu operationalisieren. Hier wurde der Begriff *milieugebruiksruimte* (Umweltraum) von *Weterings/ Opschoor* als Konzept für eine nachhaltige Entwicklung ausgearbeitet:

> Milieugebruiksruimte is de ruimte die de aarde (de natuur) biedt voor benutting door de mens (en andere soorten). Op dit moment neemt de milieugebruiksruimte af door de aantasting van natuur en milieu. Door de bevolkingsgroei wordt bovendien de ruimte per persoon kleiner. Duurzame ontwikkeling betekent leven binnen de beperkte milieugebruiksruimte. Dat vraagt extra offers van de rijke landen omdat zij door hun grote milieugebruik te weinig voor andere landen overlaten om zich te ontwikkelen.[2]
>
> (Buitenkamp/ Venner/ Wams (red.) 1994: 17)

Neben der ökologischen Dimension, der Anerkennung der Grenzen, die sich aus der Tragfähigkeit der Ökosysteme und der Endlichkeit der natürlichen Ressourcen

[2] Der Umweltraum ist der Raum, den die Erde (die Natur) den Menschen (und anderen Arten) zur Benutzung bietet. Zur Zeit nimmt der Umweltraum durch die Zerstörung von Natur und Umwelt ab. Durch das Bevölkerungswachstum wird darüber hinaus der Raum pro Person kleiner. Nachhaltige Entwicklung bedeutet, innerhalb des begrenzten Umweltraums zu leben. Das verlangt den reichen Ländern besondere Opfer ab, weil sie durch ihren großen Umweltverbrauch zu wenig für andere Länder übriglassen, um sich zu entwickeln. (Übersetzung AK)

ergeben, enthält der Begriff Umweltraum als notwendige weitere Komponente internationale Gerechtigkeit.

Ein anderes Konzept zur Operationalisierung der ökologischen Tragfähigkeit ist der sogenannte ökologische Fußabdruck nach *Rees/ Wackernagel*. Dieses Konzept zielt darauf ab, den gesamten Verbrauch an Ressourcen weltweit auf den Indikator Fläche (die Erdoberfläche) umzurechnen (vgl. Rees/ Wackernagel 1997). Die Gesamtfläche (zum Beispiel der Niederlande) wird mit der Fläche verglichen, die nötig ist, um den gesamten niederländischen Bedarf zu decken. Einen großen ökologischen Fußabdruck haben vor allem die reichen westlichen Industrieländer. Der niederländische Fußabdruck ist beispielsweise fünfzehn mal größer als die Fläche des Landes (vgl. Milieudienst Amsterdam 1998: 4).

Die Unschärfe des Begriffes nachhaltige Entwicklung hat Vor- und Nachteile: Ein Vorteil ist, dass er in seiner Dynamik auch zukünftigen Anforderungen angepasst werden kann – was heute als nachhaltig bezeichnet wird, ist es morgen vielleicht nicht mehr. Ein weiterer Vorzug ist, dass das Postulat einer nachhaltigen Entwicklung in seinen allgemeinen und unverbindlichen Zieldefinitionen zumindest im deutschen und westeuropäischen Raum auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stößt. Es gilt als unbestritten, dass die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen dauerhaft erhalten und dabei gleichzeitig den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen Rechnung getragen wird. *Kühn/ Moss* weisen darauf hin, dass sich niemand ernsthaft gegen den kategorischen Imperativ *nachhaltige Entwicklung* wenden kann, weil damit ideelle Gesamtinteressen der Menschheit angesprochen sind (vgl. Kühn/ Moss (Hg.) 1998: 14). Nachhaltige Entwicklung als Idee wird deshalb von nahezu allen gesellschaftlichen Interessengruppen vertreten (im Gegensatz zur in Deutschland heftig umstrittenen ökologischen Steuerreform zum Beispiel), seien es fundamentale Umweltschützer oder Chemiekonzerne. Dies macht sowohl die Anziehungskraft als auch die Gefahr des Begriffes aus. Ein häufig geäußerter Kritikpunkt ist, dass das Konzept aufgrund der allgemein gehaltenen Zielvorstellungen höchst unterschiedliche Interpretationen zulässt, die wiederum zu unterschiedlichen Implikationen für den Handlungsbedarf führen. Es fällt damit zu leicht der Beliebigkeit anheim und kann für unterschiedlichste Zwecke instrumentalisiert werden. Um der Gefahr der Entwertung des Begriffes als *konsensstiftender Leerformel* oder *inhaltsleerem Schlagwort* zu entgehen, ist seine Konkretisierung auf die verschiedenen gesellschaftlichen Handlungsfelder nötig. In Abschnitt 1.4 werden zu diesem Zweck Kriterien nachhaltiger Entwicklung, in Abschnitt 1.5 mögliche Handlungsfelder nachhaltiger Stadtentwicklung benannt.

Als eigentliche Schwierigkeiten der Definition nachhaltiger Entwicklung können folgende Punkte gesehen werden:

- Die Unschärfe der in den Nachhaltigkeitsdefinitionen verwendeten Begriffe wie zum Beispiel Gerechtigkeit ist problematisch.

- Nachhaltigkeit wird je nach persönlicher Perspektive anders interpretiert: Wird Nachhaltigkeit aus Sicht einer Bürgerin Deutschlands oder aus Sicht eines nigerianischen Bürgers definiert?
- Die wissenschaftlichen Disziplinen, die nachhaltige Entwicklung definieren, verfügen über ein unterschiedliches Problemverständnis (wie beispielsweise Soziologie und Biologie).
- Die Akteure verfügen über unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen.
- Die Unterschiede in den Betrachtungsgrenzen räumlicher und zeitlicher Art stellen eine Schwierigkeit dar: Wird Nachhaltigkeit für die ganze Welt oder für eine deutsche Kommune definiert? Wird ein Zeitraum von fünf, zehn oder fünfzig Jahren betrachtet?
- Und schließlich bestehen Unterschiede in der Intention des jeweiligen Verwendungskontextes: Nachhaltigkeit kann als moralischer Appell, als Element der Politikberatung oder als Planungsgrundlage dienen.

(Vgl. Janecki 1997b: 35f.)

1.3 Gesellschaftlicher Stoffwechsel

Bereits im 18. Jahrhundert tauchte das Nachhaltigkeitsprinzip in der Forstwirtschaft auf. Hintergrund war der jahrhundertelange Raubbau der Wälder in Europa. Dieser führte zu so starkem Holzmangel, dass negative Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft zu befürchten waren. Selbstbeschränkung wurde zu einem wichtigen Aspekt – der Wald sollte *nachhaltig* bewirtschaftet werden. Nachhaltigkeit in Bezug auf die Forstwirtschaft heißt, dem Wald darf nur soviel Holz entnommen werden, wie insgesamt wieder nachwachsen kann, damit die Kontinuität der Holzversorgung und die Sicherstellung der Waldfunktion gewährleistet werden (vgl. Janecki 1997b: 34; Renn/ Knaus/ Kastenholz 1999: 17f.).

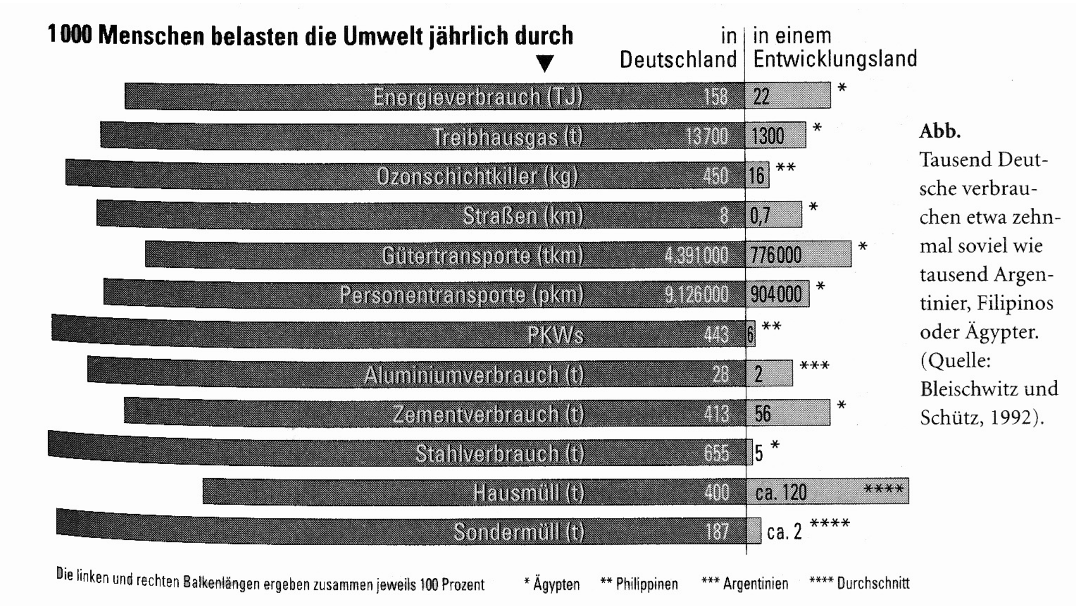
Hier klingt bereits eine der vielzitierten Regeln zur nachhaltigen Ressourcennutzung an: „Die Nutzung einer erneuerbaren Ressource darf nicht größer sein als ihre Regenerationsrate“ (Bund/ Misereor (Hg.) 1997: 30).

Heute sind wir von diesem Grundsatz der Nachhaltigkeit weit entfernt: Seit dem Jahr 1700 sind geschätzte 24 Prozent der damals weltweit existierenden Waldgebiete verschwunden (etwa 4,5 Milliarden Hektar). Heute wird 90% des Weltenergiebedarfs durch fossile Energieträger gedeckt, die in absehbarer Zeit, also in einigen Jahrzehnten, spätestens Jahrhunderten, versiegt sein werden. Mit ihrer Nutzung werden darüber hinaus in großem Ausmaß Schadstoffe in Luft und Wasser abgegeben, die sich negativ auf die menschliche Gesundheit und die Funktionsfähigkeit von Ökosystemen auswirken. Dazu wächst die Weltbevölkerung alle neun Monate um die Einwohnerzahl ganz Deutschlands, also gut 80 Millionen Menschen (vgl. Renn/ Knaus/ Kastenholz 1999: 18).

An der Übernutzung der Erde sind vor allem die reichen Industrienationen des Nordens beteiligt, die mit ihrem Wachstums- und Wohlstandsmodell und den damit verbundenen ressourcen- und energieintensiven Lebensstilen Maßstäbe setzen.

So belastet in Deutschland jeder Einwohner im Jahr durchschnittlich die Umwelt mit 13,7 Tonnen Treibhausgasen, mit Schadstoffemissionen von 158 Gigajoule Energieverbrauch, mit etwa 0,01 km Straßennetz und 400 kg Hausmüll etwa zehnmal so viel wie ein Argentinier, Filipino oder Ägypter (siehe Abbildung 1.3).

Abb. 1.3: Jährliche Belastung der Umwelt durch 1000 Menschen in Deutschland



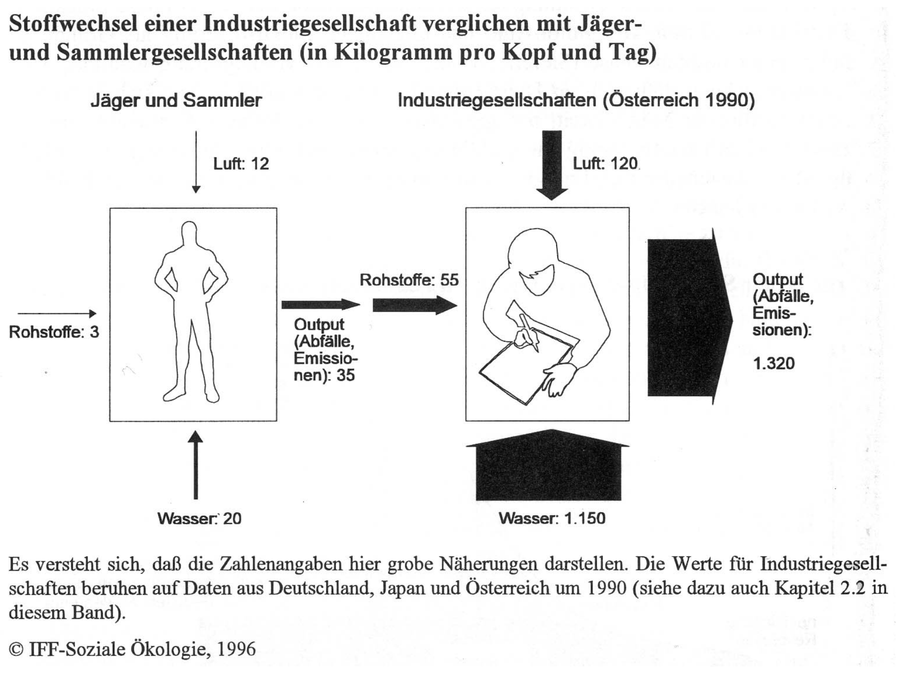
Quelle: Bund/Misereor (Hg.) 1997: 15

Als globale Auswirkungen unserer Lebensweise sind unter anderem Klimawandel, Zerstörung der Ozonschicht und Verschmutzung der Weltmeere zu nennen. Dabei wird immer deutlicher, dass die Klimaveränderung, die zu vermehrten Dürren und Überflutungen führen und Ökosysteme zerstören wird, direkt auf das Verhalten der Menschen zurückzuführen ist. Die Verbrennung fossiler Brennstoffe ist zu einem großen Teil verantwortlich für die Erderwärmung, die einem aktuellen UN-Klimabericht (Intergovernmental Panel on Climate Change) zufolge weitaus stärker als bisher angenommen voranschreitet (vgl. FR v. 23.01.2001).

Fischer-Kowalski charakterisiert unsere Industriegesellschaft als „besonders gefräßig“, da sie sich durch einen historisch einmalig hohen „Stoffwechsel“ auszeichnet (vgl. Abbildung 1.4). Der Stoffwechselansatz beschreibt das Verhältnis von Gesellschaft und Umwelt als ein Input-Output-Verhältnis, wobei mit *Input* der gesellschaftliche Material- und Energieverbrauch und mit *Output* die gesellschaftlichen *Abprodukte* (Emissionen, Abfälle) beschrieben werden.

> Der gesamte Input [der industrialisierten Gesellschaft – Anm. AK] an Rohstoffen dürfte pro Kopf beim gut Zwanzigfachen eines Jägers und Sammlers, und immer noch beim Fünffachen eines durchschnittlichen Mitglieds einer Agrargesellschaft liegen. Ähnliche Relationen finden sich auch bezüglich des Gebrauch von Luft und Wasser: Verglichen mit Jägern und Sammlern brauchen Industriegesellschaften pro Kopf zehnmal soviel Luft, um dieser den für ihre Prozesse (Verbrennung von Energieträgern, Atmung von Menschen und Nutztieren, andere technische Prozesse) benötigten Sauerstoff entziehen zu können, und sie brauchen zwanzig- bis vierzigmal soviel Wasser.
>
> (Fischer-Kowalski et al. 1997: 34)

Abb. 1.4: Die *gefräßige* Industriegesellschaft

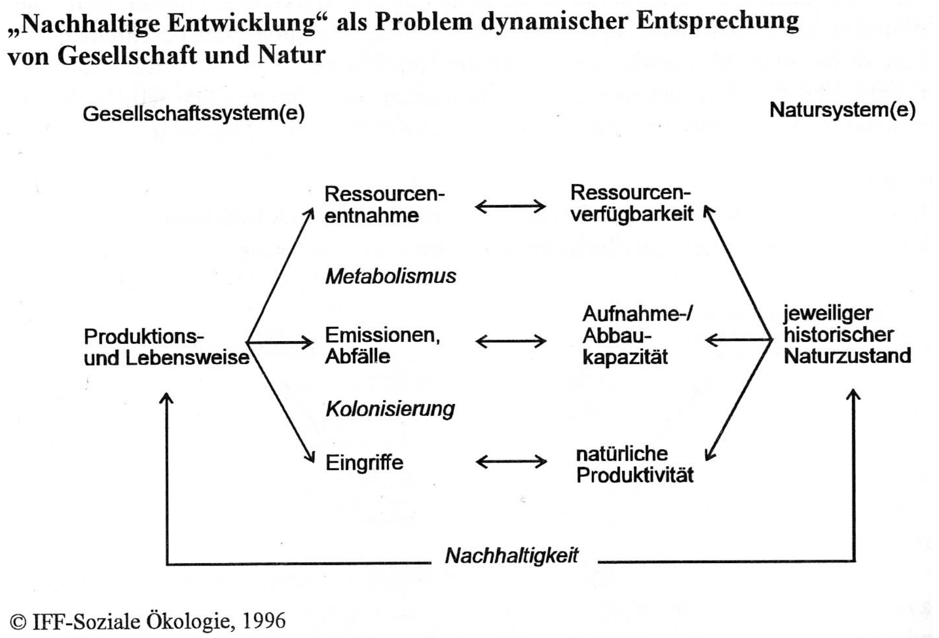


Quelle: Fischer-Kowalski et al. 1997: 34

Ob die zu beobachtende Entwicklung von der Industriegesellschaft zur sogenannten Mediengesellschaft automatisch zu einer Senkung des gesellschaftlichen Metabolismus führen wird, muss bezweifelt werden. Die Entwicklung der Mediengesellschaft (ebenso wie die der Industriegesellschaft) zu einer nachhaltigen Gesellschaft wird vom politischen Gestaltungswillen abhängen.

Aus soziologischer Perspektive stellt nachhaltige Entwicklung ein Problem dynamischer Entsprechung von Gesellschaft und Natur dar (siehe Abbildung 1.5): Über den reinen Stoffwechselansatz hinausgehend sieht *Fischer-Kowalski* Gesellschaft als Akteur, „der absichtsvoll die ihn umgebende Natur umgestaltet, in ablaufende Naturprozesse gezielt eingreift und damit durchaus langfristig wirksame Veränderungen auslöst“ (Fischer-Kowalski et al. 1997: 23). Diese Interaktionen (z.B. Züchtung, Ausrottung, Verpflanzung, Bewässerung, Genmanipulation) werden von ihr als „kolonisierende Eingriffe“ bezeichnet.

Abb. 1.5: Das Verhältnis von Gesellschaft und natürlicher Umwelt



Quelle: Fischer-Kowalski et al. 1997: 24

1.4 Nachhaltigkeitsstrategien und -kriterien

Umweltpolitik war bisher überwiegend eine nachsorgend ausgerichtete Politik der Schadstoffkontrolle, setzte also beim gesellschaftlichen Output in Form von Emissionen und Abfällen an. Seit den 90er Jahren beginnt sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass allein die Mengen verwendeter Energie und bewegter Stoffe an sich, also der gesellschaftliche Input, ein Problem darstellt (vgl. Bund/Misereor (Hg.) 1997: 29f.).

Der erweiterte umweltpolitische Ansatz nimmt den gesellschaftlichen Metabolismus als Ganzes ins Blickfeld und fordert eine deutliche Absenkung der Energie- und Stoffumsätze. Dies drückt sich in den Leitlinien für die Ressourcennutzung aus:

> Regenerations-Leitlinien:
>
> - Von einer erneuerbaren Ressource darf nicht mehr genutzt werden, als sich in der gleichen Zeit regeneriert.
> - Es dürfen nur so viele Stoffe in die Umwelt entlassen werden, wie dort aufgenommen werden können.
>
> Umsatz-Leitlinien:
>
> - Die Umsätze von Energie und Stoffen müssen auf ein risikoarmes Niveau abgesenkt werden.
>
> (Bund/Misereor (Hg.) 1997: 31)

Diese Regeln finden sich auch in der Zusammenfassung der zentralen ökologischen Kriterien nachhaltiger Entwicklung nach *Stuik* wieder, die im Folgenden genannt werden:

> Kriterien für ökologische Nachhaltigkeit
>
> 1. Konstanthalten des Naturkapitals
>   *Ressourcennutzung*
>   Von einer erneuerbaren Ressource darf nicht mehr genutzt werden, als sich in der gleichen Zeit regeneriert.
>   Von einer nicht erneuerbaren Ressource darf nicht mehr genutzt werden, als gleichzeitig Ersatz für sie durch erneuerbare Ressourcen geschaffen wird.
>   *Aufnahmefähigkeit der Natur*
>   Es dürfen nur so viele Reststoffe des menschlichen Wirtschaftsprozesses in die Natur als Ganzes abgegeben werden, wie dort aufgenommen werden können ohne dauerhafte Schäden zu verursachen.
> 2. Ökologische Tragfähigkeit
>   Die Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit müssen bei allen durch menschliches Handeln verursachten Tätigkeiten beachtet werden.

3. Schutz von Arten und Ökosystemen

   Die Vielfalt der Natur muß erhalten und gefördert werden.

   Monokulturen müssen abgebaut werden.

4. Natürliche Stoffkreisläufe berücksichtigen

   Kreisläufe müssen möglichst geschlossen werden.

   Wirtschaftlich verursachte Stoffströme müssen räumlich eng geführt werden.

(Stuik zit. nach Janecki 1997: 37)

Das ökonomische Konzept der Dematerialisation oder Ressourceneffizienz beispielsweise setzt am gesellschaftlichen Stoffwechsel an und zielt im Dienste nachhaltiger Entwicklung darauf ab, den stofflich-energetischen Durchsatz zu verringern (vgl. Haake 1999). Hierzu gehört unter anderem die Forderung, langlebige Produkte herzustellen. Die zentralen ökonomischen Kriterien nachhaltiger Entwicklung sind nach *Stuik*:

Kriterien für ökonomische Nachhaltigkeit

1. Die Ökonomie an ökolgischen Restriktionen orientieren

   Ökologische Prinzipien und Gesetzmäßigkeiten müssen auf die Wirtschaft übertragen werden.

   Geschlossene Stoffkreisläufe in Prozessen der Produktion und des Konsums sollen angestrebt werden.

2. Stationäre Ökonomie (Steady-State-Economy)

   Die Ökonomie muß in stofflich energetischer Hinsicht als abhängiges Subsystem der Ökosphäre angesehen werden.

   Die Begrenzung des Wachstums im Sinne der Zunahme des stofflich-energetischen Durchsatzes muß angestrebt werden.

   Durch die Verlängerung des Lebenszyklus von Produkten soll der Verbrauch an natürlichen Ressourcen verringert werden.

3. In-Wert-Setzung von natürlichen Ressourcen

   Das Konstanthalten der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen soll erreicht werden.

   Ökologische Reformen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und Entwicklung neuer Wirtschaftsindikatoren, die Umweltbelastungen und -verbesserungen mit einbeziehen, sollen durchgeführt werden.

> Neue wirtschaftspolitische Instrumente wie Ökosteuern, Abgaben, Investitionen in den Erhalt des *Naturkapitals* sollen eingeführt werden.
>
> (Stuik zit. nach Janecki 1997: 39)

Ein weiteres, von *von Weizsäcker* und den *Lovins* vorgestelltes wirtschaftspolitisches Konzept, ist die sogenannte *Faktor-vier-Strategie*: Die Formel steht für doppelten Wohlstand bei halbiertem Naturverbrauch. Durch eine kontinuierliche Erhöhung der Ressourcenproduktivität soll eine Entkoppelung von Wachstum und Wohlstand vom Naturverbrauch erreicht werden (vgl. von Weizsäcker/ Lovins/ Lovins 1997).

Eine Halbierung des Naturverbrauchs würde eine Verdoppelung des Umweltraumes bedeuten – so viel, aber auch nicht mehr. *Huber* merkt zur Effizienz-Strategie kritisch an, dass eine Steigerung der Ressourcenproduktivität um den Faktor Vier die Vergiftung und Zerstörung des Lebensraumes vielleicht auf zweihundert statt fünfzig Jahre strecken könnte. Neben der bloßen Effizienzsteigerung alter Technologien sind neue ökologische Produkte und Verfahren, Basisinnovationen, zu entwickeln. *Huber* spricht in diesem Zusammenhang von Konsistenz-Strategie (vgl. Huber 1998: 27). Diese wird im angelsächsischen Sprachraum als *industrielle Ökologie* bezeichnet.

Auch *Sachs* weist darauf hin, dass Rationalisierungserfolge allenfalls helfen, Zeit zu gewinnen. Spareffekte werden auf Dauer unweigerlich wieder von Mengeneffekten zunichte gemacht, wenn nicht die Gesamtdynamik der Leistungssteigerung gebremst wird:

> Einer naturverträglichen Gesellschaft kann man in der Tat nur auf zwei Beinen näherkommen: durch eine intelligente Rationalisierung der Mittel wie durch eine kluge Beschränkung der Ziele. Mit anderen Worten: die „Effizienzrevolution“ bleibt richtungsblind, wenn sie nicht von einer „Suffizienzrevolution“ begleitet wird.
>
> (Sachs 1993: 69)

Suffizienz bedeutet Genügsamkeit, Selbstbeschränkung, das Infragestellen von Zielen, die der Wachstumsideologie unterliegen. *Sachs* schlägt als Merkposten für einen maßvollen Wirtschaftsstil die „4 E's“ Entschleunigung, Entflechtung, Entkommerzialisierung und Entrümpelung vor (vgl. Sachs 1993: 69ff.).

Bei *Stuik* findet sich Suffizienz als ein zentrales soziales Kriterium nachhaltiger Entwicklung:

> Kriterien für soziale Nachhaltigkeit
>
> 1. GERECHTIGKEIT
>   *Intragenerationelle Gerechtigkeit*

Die Grundbedürfnisse aller Menschen müssen weltweit befriedigt werden.

Den armen Ländern muß ein besserer Zugang zu finanziellen und natürlichen Ressourcen ermöglicht werden.

Die Verteilung des weltweiten Wohlstandes muß sich zugunsten der armen Länder ändern.

Intergenerationelle Gerechtigkeit

Jede Generation muß der nachfolgenden mindestens gleichwertige Lebensbedingungen hinterlassen.

2. Suffizienz

   Das Niveau des Ressourcenverbrauchs in den reichen Ländern muß verringert werden.

   Nachhaltige Konsum- und Lebensstile müssen entwickelt werden.

3. Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten in allen Gesellschaftlichen Bereichen

(Stuik zit. nach Janecki 1997: 38)

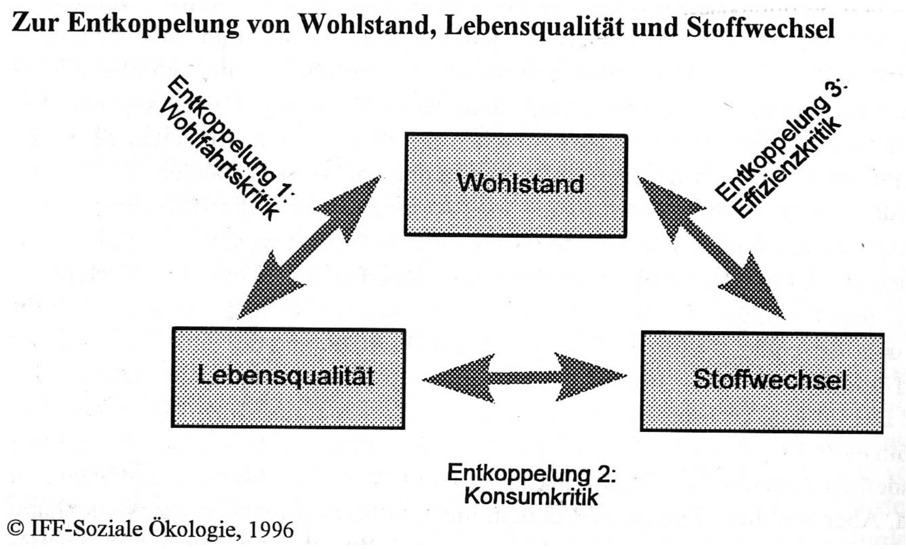
Nach *Fischer-Kowalski* bedeutet nachhaltige Entwicklung einer industriellen Gesellschaft die Entkoppelung der drei dynamischen Größen Wohlstand, Lebensqualität und Stoffwechsel (siehe Abbildung 1.6) (vgl. Fischer-Kowalsi et al. 1997: 214ff.).

Hier findet sich die Suffizienzstrategie in der Entkoppelung von Wohlstand und Lebensqualität (Wohlfahrtskritik) wieder. Zusätzliche Konsistenzstrategien bestehen in der Entkoppelung von Lebensqualität und Stoffwechsel (Konsumkritik). Maßnahmen zur Erhöhung der Ressourcenproduktivität zielen auf eine Entkoppelung von Stoffwechsel und Wohlstand (Effizienzkritik).

Eine Entkoppelung von Lebensqualität und Stoffwechsel könnte dabei schon auf einfache Weise erreicht werden: So wurde beispielsweise für die österreichische Bevölkerung errechnet, dass eine Halbierung des tierischen Anteils an der Ernährung den Stoffumsatz der Österreicher um insgesamt 10 bis 15 Prozent senken würde (vgl. Fischer Kowalski et al. 1997: 214ff.). Dabei würde eine Verdoppelung des Anteils vegetarischer Ernährung wohl kaum eine Verringerung der Lebensqualität zur Folge haben – begreift man Gesundheit als ein Kriterium für Lebensqualität, würde sich diese sogar erhöhen.

Greift man den im vorangegangenen Abschnitt 1.3 angesprochenen Gedanken der „Kolonisierung von Natur“ durch den Menschen (*Fischer-Kowalski*) noch einmal auf, so wäre im Sinne nachhaltiger Entwicklung auch ein geändertes Verhältnis und Verständnis des Menschen zu seiner bzw. für seine Umwelt, zur Natur erforderlich.

Abb. 1.6: Entkoppelungen



Quelle: Fischer-Kowalski et al. 1997: 216

Meyer-Abich verwendet den von *Goethe* stammenden Begriff der „natürlichen Mitwelt“, um zu verdeutlichen, dass die Natur das Ganze ist, von dem wir ein Teil sind.

> Wenn wir uns selber so verstehen, daß wir nur im Mitsein sowohl mit den Mitmenschen als auch mit der natürlichen Mitwelt insgesamt wirklich Menschen sein können, werden wir diese anders behandeln, als wenn wir von einem anderen Planeten zugewandert wären und mit den irdischen Eingeborenen in unserm Dasein ursprünglich nichts gemein hätten. [...] Die Industriegesellschaften verhalten sich so, als kämen sie von einem andern Stern und gehörten hier auf Erden eigentlich nicht dazu.
>
> (Meyer-Abich 1996: 138f.)

Der Kapitalismus verwirtschaftet Natur als Ressource oder Ware, die Wissenschaft objektiviert sie – so, als gehörten die Menschen nicht dazu. Die Zukunft der Industriegesellschaften hängt nach *Meyer-Abich* davon ab, ob „wir uns unserer Naturzugehörigkeit bewusst werden, d.h. uns selbst erkennen als Mensch gewordene Natur und danach handeln“ (Meyer-Abich 1996: 139f.).

Ein anderes, d.h. nicht anthropozentrisches Verhältnis Mensch – Natur ist auch Gegenstand der sogenannten *deep ecology* oder *Tiefenökologie* (vgl. Naess 1996: 130ff.). Drei typische Grundgedanken sind nach *Unseld*:

> die Überzeugung, daß nicht nur dem Menschen, sondern jeder Lebensform ein Eigenwert zukomme; die Norm biozentrischer Gleichheit, nach der menschliche und nicht-menschliche Lebensformen gleichermaßen ein Recht auf Selbstverwirklichung haben; die Auffassung, daß ein und derselbe Satz ethischer Grundprinzipien eine Vielzahl situationsspezifischer Konkretisierungsmöglichkeiten und damit ein gemeinsames Vorgehen unterschiedlicher Auffassungen und Kulturen zuläßt.
>
> (Unseld 1996: 123f.)

Eine Philosophie nachhaltiger Entwicklung kann folglich an Gedanken der Naturphilosophie, wie sie zum Beispiel *Meyer-Abich* vertritt, oder der Tiefenökologie anschliessen, um ein nachhaltiges Wertesystem zu entwickeln.

Die Definitionen von Nachhaltigkeit des Brundtland-Berichtes und der Rio-Deklarationen vertreten hingegen ausdrücklich eine anthropozentrische Position. Zur Ableitung des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung reichen Vernunfts- und Fairnessüberlegungen grundsätzlich aus. Sie haben den Vorteil, dass sie sich in pluralistischen Gesellschaften eher in allgemein verbindliche Regeln umwandeln lassen als darüber hinausweisende biozentrische oder philosophische bzw. religiöse Begründungen.

1.5 Nachhaltige Stadtentwicklung

> Es gibt keinen anderen Zweck einer Stadt, als den Grundbedürfnissen der Menschen so zu dienen, daß es der ganzen Gesellschaft nützt.
>
> (J. Gary Lawrence in: Mettler-v. Meibom (Hg.) 1998: 10)

Während im Zentrum der theoretischen Diskussion um die Inhalte und Ziele einer nachhaltigen Entwicklung das nationale oder internationale Handlungsfeld steht, orientiert sich die praktische Umsetzung auf die kommunale oder regionale Ebene. Dies kommt u.a. im Slogan „Global denken – lokal handeln“ zum Ausdruck. Die Aufforderung zum lokalen Handeln rührt zum einen daher, dass lokale Aktivitäten globale Auswirkungen nach sich ziehen. Beispielsweise führen die lokalen CO_2-Emissionen in ihrer Gesamtheit zum globalen Klimawandel bzw. die Sammlung lokaler nachhaltiger Aktivitäten führt letztlich zu globaler Nachhaltigkeit. Zum anderen lässt sich auf lokalem Niveau am ehesten eine Einbeziehung der BürgerInnen – nämlich durch ihre direkte Betroffenheit vor Ort – erreichen.

Bereits mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung lebt heute (im Jahr 2000) in den Städten. Bis zum Jahr 2025 soll diese Zahl auf zwei Drittel ansteigen (vgl. *URBAN 21: World Report on the Urban Future 21*). In den Städten treffen ökologische, ökonomische und soziale Probleme aufeinander. Um nur einige zu nennen:

- Umweltprobleme wie Wasser- und Luftverschmutzung, Lärmbelastung und Abfallprobleme;
- soziale Probleme wie beispielsweise die Zunahme einkommensschwacher Haushalte und Arbeitslosigkeit, im besonderen wachsende Jugendarbeitslosigkeit und zunehmende Perspektivlosigkeit unter Jugendlichen, sowie steigende Kriminalität;
- das Flächenwachstum der Städte und der Funktionsverlust der Innenstädte (täglich werden allein in Deutschland 120 Hektar Bodenfläche versiegelt);
- ein stetiges Anwachsen des innerstädtischen motorisierten Individualverkehrs mit seinen negativen Folgen für Umwelt, Lebensqualität und Erreichbarkeit.

Diese Problemlagen variieren nach Art und Umfang der Städte. Während die europäischen Städte zukünftig vor allem mit einer steigenden Überalterung der Bevölkerung zu kämpfen haben werden (Typus: „The weakening mature city coping with ageing“), sind Städte in den sog. Entwicklungsländern mit einem rapiden Bevölkerungswachstum („The city coping with informal hypergrowth“) und Städte in sog. Schwellenländern mit schnellem wirtschaftlichen Wachstum und den mit wachsendem Wohlstand einhergehenden Umweltproblemen konfrontiert („The city coping with dynamic growth“) (vgl. *URBAN 21: World Report on the Urban Future 21*: 16f.). Im Rahmen dieser Arbeit ist vor allem der Typus der europäischen Stadt von Bedeutung.

> *The Weakening Mature City Coping with Ageing*: This is the characteristic of the advanced world of North America, Europe, Japan and parts of East Asia, and Australasia.
>
> It is characterized by stable or declining population, the challange of ageing and of household fissioning, slow economic growth and adaptation, and social polarization.
>
> But it does have resources to tackle environmental problems, if it chooses. Its cities are characterized by very widespread dispersion and by reconcentration, leading to the growth of smaller cities and a challange to the viability of the older central cities.
>
> Our description concentrates predominantly on the European type of mature ageing city.
>
> (*URBAN 21: World Report on the Urban Future 21*: 17)

Im zusammenwachsenden Europa werden die Städte und Stadtregionen an Bedeutung gewinnen, sowohl hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung der Europäischen Union als auch in ihrem institutionellen Verhältnis zu den Nationalstaaten, konstatieren die für Raumordnung zuständigen MinisterInnen der EU (vgl.

Initiative für Städtedialog II: Bericht zu Bausteinen einer nachhaltigen Stadtentwicklung in der Europäischen Union). Wirtschaftlich betrachtet sind die Städte die Hauptquelle des Wachstums. Sie tragen überproportional zum regionalen und nationalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei. In den Städten konzentrieren sich Güterproduktion sowie Energie- und Stoffumsätze mit ihren dramatischen Folgen für Umwelt und Mobilität.

> Das Konsumverhalten in den großen Städten der Industrieländer belastet das globale Ökosystem stark, während Städte und Gemeinden in den Entwicklungsländern allein schon zur Bewältigung der drängensten wirtschaftlichen und sozialen Probleme mehr Rohstoffe, Energie und wirtschaftliche Entwicklung brauchen.
>
> (Bundesumweltministerium (Hg.) 1997: 44)

Die Städte stehen vor großen Herausforderungen, tragen aber auch das Lösungspotenzial in sich. Sie sind Zentren für Innovation und Kommunikation, sie sind Motor der kulturellen Entwicklung und können optimale Rahmenbedingungen für soziale Integration, persönliche Freiheit und Entwicklung bieten. Eine nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft ist ohne eine nachhaltige Entwicklung in den Städten nicht denkbar, da Produktions- und Konsummuster sowie Lebensstile städtischer Art sind.

In der Agenda 21 wird in Kapitel 28 „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21“ die besondere Bedeutung der Kommunen für eine nachhaltige Entwicklung festgeschrieben:

> Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Zielen (sic!). Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, entscheiden über die kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften und wirken außerdem an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende (sic!) Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung.
>
> (Bundesumweltministerium (Hg.) 1997: 231)

Die Kommunen werden im weiteren aufgefordert, ihre Bürgerschaft zu konsultieren, um eine „Lokale Agenda 21“ (kurz: LA21) aufzustellen, in der die Forderungen der Agenda 21 auf der kommunalen Ebene umgesetzt werden. Diese werden in Kapitel 7 der Agenda 21 („Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung") aufgeführt. Die konkreten Handlungsziele zur Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sind neben bekannten umweltpolitischen Zielen wie umweltverträgliche Formen der Energieversorgung, Mobilität, Flächennutzungsplanung oder des Bauens, auch sozio-politische Forderungen wie die Schaffung einer angemessenen Unterkunft für alle oder die Entwicklung der menschlichen Ressourcen (vgl. Bundesumweltministerium (Hg.) 1997).

Diese immer noch recht allgemein gehaltenen politischen Forderungen sind in der „Charta von Aalborg" (1994) zu einer gemeinsamen Selbstverpflichtung von inzwischen weit über dreihundert Gemeinden und Städten in Europa gefasst worden. Die Charta bietet zwar keine nähere Erläuterung der einzelnen Programmpunkte, betont aber die Integration von ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen sowie die Bedeutung kooperativer und lokalgesteuerter Prozesse für eine nachhaltige Stadtentwicklung.

Auch die zweite Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen „Habitat II", die im Juni 1996 in Istanbul stattfand, hat den Begriff der Nachhaltigkeit für die Siedlungsentwicklung beziehungsweise die Raumordnungs- und Städtebaupolitik konkretisiert. Grundlage ist die Erkenntnis, dass die raumbezogene Planung – und hier wieder vor allem der Städte und Gemeinden – für die Umsetzung der Ziele der Nachhaltigkeit von besonderer Bedeutung ist. (Zur Abfolge der Konferenzen vgl. Abbildung 1.1.)

Zur Umsetzung dieser politischen Forderungen in die kommunale Praxis werden und wurden Förderprogramme auf nationaler und internationaler Ebene eingerichtet, zum Beispiel das „Sustainable Cities Programme" der Vereinten Nationen, das ExWoSt-Programm[3] „Städte der Zukunft" der Bundesregierung (ab 1997) oder Wettbewerbe in einzelnen Bundesländern wie in Nordrhein-Westfalen der „Wettbewerb nachhaltige Stadtentwicklung" (1998) des Ministeriums für Stadtentwicklung Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. Hier heißt es: Bei der nachhaltigen Stadtentwicklung geht es darum, ökologische, ökonomische und soziale Zielsetzungen gleichgewichtig und gleichzeitig umzusetzen. Nachhaltige Strategien sollen zu einer kompakten, urbanen, funktionsgemischten und sozial-gerechten Stadt führen, in der Lebensstile und Konsumgewohnheiten der Bevölkerung auch global verträglich sind (vgl. Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW (Hg.) 1998). Zur Operationalisierung des Nachhaltigkeitsbegriffs im Hinblick auf die Stadtentwicklung werden folgende zentrale Kriterien angeführt:

> Bewußter und sparsamer Umgang mit Flächen, Reduzierung des Ressourcenverbrauchs, Stärkung lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe, Abbau von

[3] *ExWoSt* steht für *Experimenteller Wohnungs- und Städtebau.*

> sozialen Gegensätzen und räumlicher Segregation sowie die Sicherung kompakter und nutzungsgemischter Siedlungsstrukturen.
>
> (Ebd.: 5)

Als wichtigste Handlungsfelder einer nachhaltigen Stadtentwicklungsplanung werden genannt:

> - Flächennutzungs-/Siedlungsentwicklung,
> - integrierte Innenstadtentwicklung in Zentren und Nebenzentren,
> - Mobilitätsmanagement,
> - Arbeit/Wirtschaft,
> - soziale Stabilisierung,
> - Bauen/Wohnen/Wohnumfeld und
> - Planungs- und Umsetzungsstrategien.
>
> (Ebd.)

Zahlreiche Städte und Gemeinden in Deutschland arbeiten inzwischen an der Aufstellung bzw. Umsetzung einer LA21. Die Methoden, um mit den BürgerInnen in den geforderten Dialog über die zukünftige städtische Entwicklung zu treten, sind vielfältig. Sie reichen von Zukunftskonferenzen über Runde Tische, Open Space Technology bis hin zu Mediationsverfahren (vgl. dazu ausführlich Apel et al. (Hg.) 1998). Es existieren unterschiedliche Organisationsmodelle und eine Vielzahl von Aktivitäten im Rahmen lokaler Agenda 21-Prozesse mit unterschiedlichem Erfolg. Eine Reihe von erfolgreichen oder erfolgversprechenden Beispielen sind ausführlich dokumentiert in CAF/Agenda-Transfer (Hg.) o.J. und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) 1998b. Es existieren weiterhin zahlreiche Handlungsleitfäden mit Praxisbeispielen wie z.B. in Bundesumweltministerium/Umweltbundesamt (Hg.) 1998.

Dabei ist nachhaltige Stadtentwicklung selbstverständlich nicht an eine LA21 gebunden. Es gibt zahlreiche kommunale Aktivitäten, die nicht im Rahmen eines LA21-Prozesses stattfinden, aber inhaltlich dazu passen. Es stellt sich vielmehr generell die Frage, ob der Begriff LA21 als besonders sinnvoll angesehen werden kann: Er scheint wenig aussagekräftig und öffentlichkeitswirksam zu sein, da bisher – neun Jahre nach dem sogenannten Erdgipfel (1992) und dem Erscheinen der Agenda 21 – nur ein kleiner Teil der deutschen Bevölkerung etwas mit ihm verbinden kann. Vielleicht wirkt sich der Begriff Lokale Agenda 21 aufgrund seiner Sperrigkeit sogar eher hinderlich für eine *Vermarktung* nachhaltiger kommunaler Aktivitäten aus?

In den USA erweist sich weniger der Begriff als vielmehr sein Entstehungskontext als hinderlich:

> In case of the U.S., our local authorities are engaged in planning processes consistent with LA21 but there is little interest in using the LA21 brand. Participating in a UN advocated planning process would very likely bring out many of the conspiracy-fixated groups and individuals in our society such as the National Rifle Association, citizen militias and some members of Congress. This segment of our society – who fear „one-world-government“ and a UN invasion of the United States through which our individual freedom would be stripped away – would actively work to defeat any elected official who joined „the conspiracy“ by undertaking LA21. So, we call our processes something else, such as comprehensive planning, growth management or smart growth.
>
> (Lawrence 1998: 3)

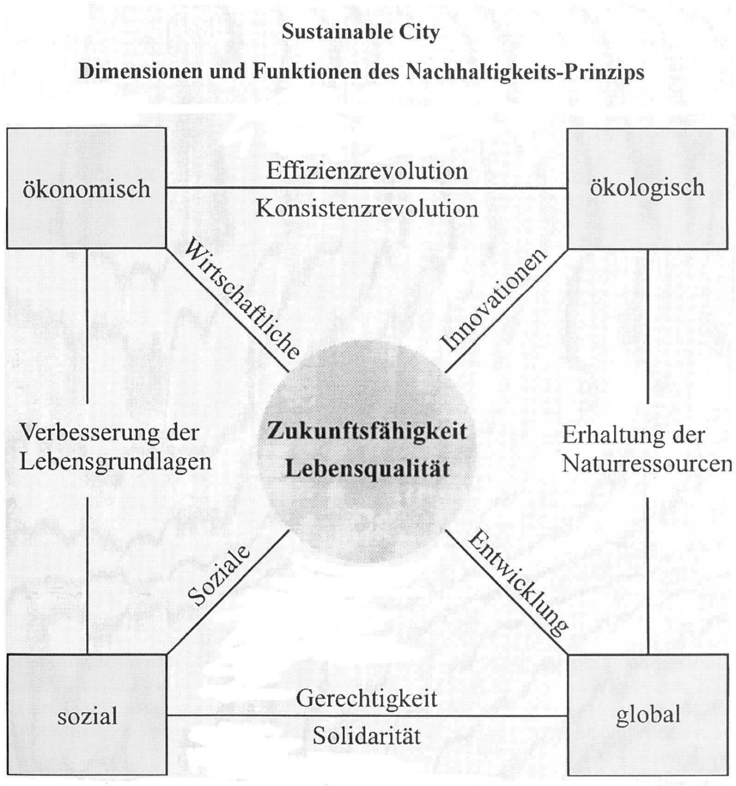
In dem dieser Arbeit zugrunde liegenden Verständnis von nachhaltiger Verkehrsentwicklung im städtischen Raum ist diese nicht notwendig an LA21-Aktivitäten gekoppelt. Nachhaltige Stadtentwicklung im Allgemeinen und Verkehrspolitik im Besonderen kann, muss aber nicht im Rahmen einer LA21 stattfinden. Was in dieser Arbeit unter nachhaltiger Verkehrspolitik zu verstehen ist, wird im folgenden Kapitel 2 erläutert. Entscheidend ist der Erfolg, nicht der Name, unter dem ein Programm verwirklicht wird.

> LA21 is important as an ideal – an expression of the need for more functional democracies, better informed citizens, equal rights, giving people the opportunity to take responsibility for improving their lives, and sharing the power of the state with citizens of the state.
>
> (Lawrence 1998: 12)

Stadtentwicklung ist dann nachhaltig, wenn sie es ermöglicht, die Bedürfnisse heutiger Generationen zu befriedigen, ohne die Bedürfnisse kommender Generationen zu gefährden, d.h. wenn sie sich an den in Abschnitt 1.4 aufgeführten sozialen, ökonomischen und ökologischen Kriterien nachhaltiger Entwicklung orientiert: Gerechtigkeit, Suffizienz, Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten in allen gesellschaftlichen Bereichen, Orientierung der Ökonomie an ökologischen Restriktionen, stationäre Ökonomie, In-Wert-Setzung natürlicher Ressourcen, Konstanthalten des Naturkapitals, ökologische Tragfähigkeit, Schutz von Arten und Ökosystemen und die Berücksichtigung natürlicher Stoffkreisläufe.
Konkret können folgende Ziele einer umwelt-, wirtschafts- und sozialverträglichen Stadtentwicklung abgeleitet werden:

- Abbau von Anreizen zur Sub- und Disurbanisierung
- Stabilisierung ländlicher Räume und Siedlungen

Abb. 1.7: Sustainable City



Quelle: Kreibich 1997: 157

- Städtebauliche Nutzungsmischungen und soziale Integration
- Städtebauliche Dichte, Innenentwicklung und Freiraumschutz
- Ausgleich von Flächeninanspruchnahme im lokalen und regionalen Verbund
- Förderung städtischer Quartiere mit besonderem Erneuerungsbedarf
- Stärkung von Innenstädten und Stadtteilzentren
- Stärkung des städtebaulichen Denkmalschutzes
- Städtebauliche Weiterentwicklung und Urbanisierung von Großwohnsiedlungen
- Sichere Stadtquartiere
- Umweltgerechter Stadt- und Regionalverkehr
- Ökologisch und sozial verträgliche Infrastrukturen

- Umweltgerechtes Bauen
- Nachhaltiges Wirtschaften in der Stadt

(Knoll/ Kreibich (Hg.) 1997: 31).

Für den Bereich des nachhaltigen oder umweltgerechten Bauens beispielsweise kann das heißen, dass der Wohnungsbau

- kompakt ausgeführt wird, so dass knapper (natürlicher) Raum eingespart wird,
- in bestehende ökologische Strukturen eingepasst wird,
- so entworfen wird, dass die Bewohner nicht vom umweltbelastenden Transportmittel Auto abhängig sind,
- mit umweltfreundlichen Materialien ausgeführt wird,
- energiesparend ist,
- ein umweltfreundliches Wohnverhalten ermöglicht (Einrichtungen zur Abfalltrennung, sparsamen Wasserverbrauch etc.).

Es kann weiterhin heißen, dass ein Mix von Sozial- und Eigentumswohnungen angestrebt wird, dass zukünftige Bewohner im Vorfeld in Entscheidungen über die Ausgestaltung und Aufteilung der Wohnfläche einbezogen werden und dass Gemeinschaftsräume oder -gärten angelegt werden.

1.6 Fazit: Nachhaltige Entwicklung

In den 90er Jahren ging die Ökologie-Debatte mit ihren Zielen in der Nachhaltigkeitsdebatte auf. Der ökologische Blickwinkel wurde um sozial-kulturelle und ökonomische Belange erweitert, die mit den ökologischen in Wechselwirkung stehen. Die Bemühungen um Natur- und Umweltschutz werden damit aus ihrer Isolierung befreit und auf die Ebene der Zielbestimmung gesellschaftlicher Entwicklung gehoben. Im Leitbild der nachhaltigen Entwicklung werden soziale Sicherheit, wirtschaftlicher Wohlstand und die Stabilisierung der Ökosysteme als drei unverzichtbare Dimensionen und Ziele gesellschaftlicher Entwicklung begriffen, die in wechselseitiger Abhängigkeit voneinander stehen. Es wird gefordert, dass die unterschiedlichen Interessen nicht gegeneinander ausgespielt werden – so wie häufig Ökologie gegen Ökonomie –, sondern dass nur durch Einbindung und wechselseitige Ergänzung der Interessen Nachhaltigkeit oder Zukunftsfähigkeit erreicht werden kann. Letztlich sind gerade Ökonomie und Ökologie untrennbar verbunden: Die Auswirkungen der Erderwärmung könnten in 50 Jahren Kosten von über 600 Milliarden DM jährlich verursachen, prognostiziert ein Bericht des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, deren Rechnung zum Teil auf Daten der Münchner Rückversicherung beruht. Nur einschneidende Umweltschutzbemühungen zur Reduzierung der Treibhausgase könnten dem entgegenwirken. Die Schäden werden vor allem durch eine Häufung von Naturkatastrophen wie tropische Wirbelstürme, Landverlust aufgrund des steigenden Meeresspiegels, sowie durch zurückgehende Fischvorkommen und Verluste in der Landwirtschaft verursacht (vgl. taz v. 5.2.2001).

Hervorgegangen aus der Umweltbewegung, die ihre inhaltlichen Forderungen häufig mit Forderungen nach Partizipation und Öffentlichkeit verband und verbindet, nimmt im Konzept der nachhaltigen Entwicklung, wie es mit der Agenda 21 populär wurde, die Beteiligung der BürgerInnen einen zentralen Stellenwert ein: Damit aus einem möglichst vielfältigen Wissenspool geschöpft und eine breite Basis zur Akzeptanz von tiefgreifenden gesellschaftlichen Neuerungen (wie eine Änderung des Konsumverhaltens und die Entwicklung nachhaltiger Lebensstile) geschaffen wird, ist die Konsultation der Bevölkerung erforderlich. Hier sind im Sinne von *lokal denken – global handeln* in besonderer Weise die Kommunen gefragt.

Die Integration der drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie, Soziales in ein entwicklungspolitisches Gesamtkonzept kann als entscheidender Schritt zu einer vorsorgenden bzw. zukunftsfähigen Städtepolitik gesehen werden. An Leitbildern, Zielen und Maßnahmen für die städtische oder regionale Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung fehlt es nicht. Auf der Ebene von politischen Vereinbarungen und Absichtserklärungen (wie der „Agenda 21“ oder der „Charta von Aalborg“) erfährt der Begriff Nachhaltigkeit so durchaus eine räumliche Konkretisierung und die übergeordneten Ziele gelten im Allgemeinen als konsensfähig.

Trotzdem gestaltet sich die Umsetzung von konkreten Maßnahmen, sei es im Bereich der städtischen Wirtschaft, des Bauens und Wohnens, im Verkehrsbereich oder in anderen Handlungsfeldern schwierig. „Können täten wir denn schon, aber wollen tun wir (noch) nicht so richtig!“, lautet ein persönliches Resümee von dem Kongress „Nachhaltige Stadtentwicklung – Anforderungen an den Verkehr im Städtebau“ im Mai 1997 in Hannover (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hg.) 1997: 2).

In den europäischen Städten fehlt es nicht an Ressourcen, um die drängenden Umweltprobleme in Angriff zu nehmen. Einmal abgesehen von vielleicht mancherorts nicht optimalen kommunalen Rahmenbedingungen, sind die Umsetzungsschwierigkeiten vermutlich zu einem nicht unbeträchtlichen Teil im Bereich des politischen Wollens (und Könnens) zu finden.

Zusammenfassend kann nachhaltige Entwicklung als ein Konzept angesehen werden, das die sehr verschiedenen Interessen an Umwelt und Entwicklung zu vereinbaren sucht und dabei auf Konsens und Ausgleich zielt. Dabei geht es jedoch nicht um bloßes Harmoniestreben, sondern um neue Wege der Vermittlung zwischen zunehmenden Interessenkonflikten sozialer, ökonomischer und ökologischer Art. So kann die Chance dieses Ansatzes vor allem auch in der Suche nach unausgeschöpften Win-win-Lösungen[4] zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen mittels kooperativer Verfahren und Bildung neuer Akteurskonstellationen gesehen werden (vgl. Kühn/ Moss (Hg.) 1998).

[4] Sogenannte Win-win-Lösungen zielen – im Gegensatz zu Win-lose-Lösungen (die Einen gewinnen, die Anderen verlieren) – auf Interessenausgleich, auf Einbindung und Akzeptanz der unterschiedlichen Interessen: Alle gewinnen.

2. Nachhaltige Verkehrspolitik im städtischen Raum

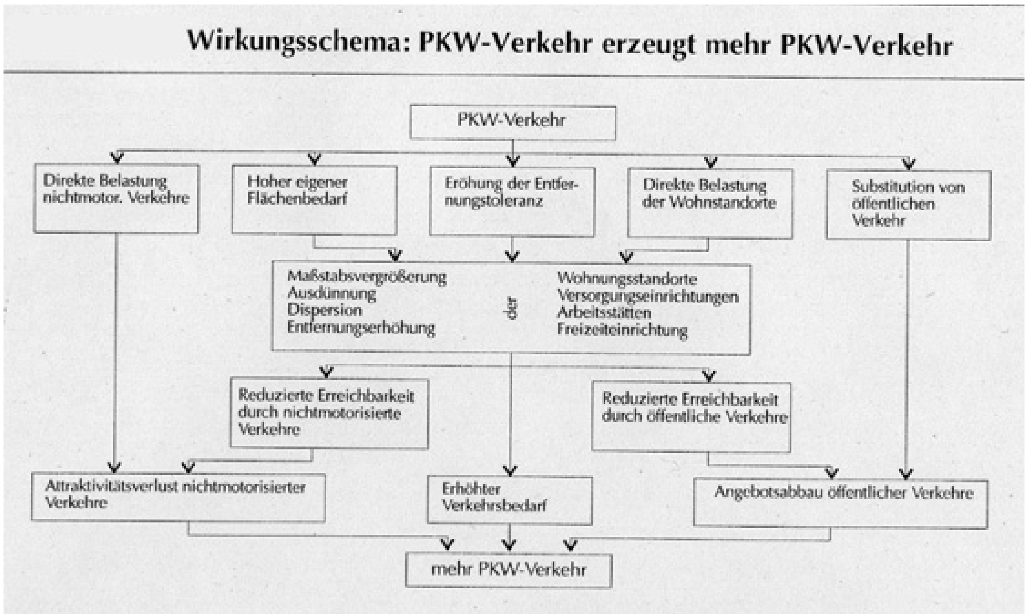
Wie aus dem vorangegangenen Kapitel ersichtlich, ist städtischer Verkehr bzw. Mobilität ein zentrales Handlungsfeld nachhaltiger Stadtentwicklung. Eine soziale, ökonomische und ökologische Stadt bedarf einer stadt-, sozial- und umweltverträglichen Verkehrsgestaltung.

> Nachhaltige Verkehrsentwicklung ist am besten zu fördern, indem eine nachhaltige Stadtentwicklung gefördert wird. Gleichermaßen gilt: Nachhaltige Stadtentwicklung kann vor allem auch dadurch gefördert werden, daß nachhaltige Verkehrsentwicklung gefördert wird.
>
> (Beckmann 1997: 33)

Apel nennt Siedlungsdispersion, die funktionale Entmischung der Stadt und die Dominanz des motorisierten Individualverkehrs (kurz: MIV) als die wichtigsten Ursachen, die einer nachhaltigen Stadtentwicklung entgegenstehen. Dabei sind diese drei Trends eng miteinander verknüpft, da der MIV als Ursache oder Verstärker der beiden anderen Entwicklungen, die wiederum Autoverkehr erzeugend wirken, anzusehen ist. Und das bei einem Verkehrssystem, das permanent den Belangen des MIV angepasst wurde (vgl. Apel et al. 1997).

Die Selbsterzeugung oder Systemhaftigkeit des Autoverkehrs wurde bereits in den 70er Jahren beschrieben und ist mittlerweile unter dem Begriff *Verkehrsspirale* bekannt (vgl. Abbildung 2.1): Pkw-Verkehr führt zu einer direkten Beeinträchtigung der nichtmotorisierten Verkehre, also von Fahrrad- und Fußverkehr (z.B. durch Abgase, Lärm, abnehmende Verkehrssicherheit), und zu einer Substitution des öffentlichen Verkehrs. Eine durch den Pkw-Verkehr hervorgerufene Erhöhung der allgemeinen Entfernungstoleranz, die direkte Belastung der Wohnstandorte und der hohe Flächenbedarf der Verkehrsinfrastruktur führen wiederum zu Maßstabsvergrößerung, Ausdünnung, Dispersion und zunehmender Entfernung von Wohnstandorten, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen sowie Arbeitsstätten und verschärft deren funktionale Trennung. Maßstabsvergrößerung und wachsende Entfernungen führen ebenso wie seine direkte Belastung zum allgemeinen Attraktivitätsverlust des nichtmotorisierten Verkehrs, der daraufhin durch Pkw-Verkehr ersetzt wird. Siedlungsdispersion und funktionale Entmischung haben erhöhten Verkehrsbedarf zur Folge,

Abb. 2.1: Die Verkehrsspirale



Quelle: Schallaböck 1995: 128

welcher bei dem genannten Attraktivitätsverlust des nichtmotorisierten Verkehrs und dem Angebotsabbau des öffentlichen Personenverkehrs wiederum durch eine Zunahme des Pkw-Verkehrs gekennzeichnet ist. Die Verkehrsspirale schraubt sich hoch.

Die jahrzehntelang städtebaulich vorangetriebene funktionsräumliche Trennung der gesellschaftlichen Bereiche Arbeiten, Wohnen und Freizeit hat ihre historischen Wurzeln in städtischen Leitbildern der 30er Jahre (der sogenannten *Charta von Athen*) und wurde nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges beim Wiederaufbau, der zum Teil einem städtebaulichen Neuanfang gleichkam, forciert:

> Die Forderungen der Charta von Athen mit der Trennung nach Funktionen konnte nun endlich in die Wirklichkeit umgesetzt werden, neue Trassen die zukünftigen Verkehrsströme aufnehmen, homogene Wohnsiedlungen à la Corbusier und Hilbersheimer Licht, Luft und Sonne bringen, die wieder erstarkende Industrie in großen, nur ihr zugeordneten Arealen die Zukunft gewinnen und alles gliedernde Grünzüge Ausgleichsfunktionen übernehmen. [...] Die Zukunft wurde vom „neuen Bauen“ bestimmt, dem in die neue Welt emigrierten Gedankengut, das, nun zurückkommend, sich wieder vereinte mit der aus den 20er und 30er Jahren stammenden europäischen Versi-

> on dieser Ideen. Das aus diesem Zeitgeist geborene Bundesbaugesetz wurde als „Magna Charta des Städtebaus“ gefeiert und seine „städtebauliche Ordnung“ war wohl [...] Spiegel der gegliederten und aufgelockerten Stadt im Sinne der Charta von Athen [...]. Die kommunale Planung wurde damals überzeugt von der Notwendigkeit zur Vergrößerung von Verkehrsflächen, eines schnellen Wiederaufbaus von Wohnungen, aber auch der Errichtung der ersten, einseitig dem Wohnen dienenden Großsiedlungen und einer die wachsende Prosperität spiegelnde Ausdehnung von Gewerbegebieten in Stadt und Land.
>
> (Wiese von Ofen 1997: 174f.)

Die räumliche Nutzungstrennung führt zu Zersiedlung und zwangsläufig zu vielen Fahrten zwischen den verschiedenen Einrichtungen, die zumeist mit dem Pkw zurückgelegt werden. Die Folgen sind ökologische (Energie- und Ressourcenverbrauch durch z.B. die Flächen für Verkehrsinfrastruktur) und soziale Schäden (Fragmentierung des täglichen Lebens) sowie hohe infrastrukturelle Kosten, die in Abschnitt 2.2 ausführlich erörtert werden. Heute kann eine städtebauliche Korrektur der funktionsräumlichen Trennung zu einer Begrenzung des Flächenverbrauchs und Pkw-Aufkommens im Sinne nachhaltiger Stadtentwicklung beitragen. Während früher die Funktionstrennung häufig aus Gründen des Schutzes vor schädlichen Umwelteinflüssen sinnvoll war, ermöglichen technische Entwicklungen und *saubere* Industrien, Gewerbe und Dienstleistungen heute eine kleinräumige Zusammenführung ohne eine Beeinträchtigung der unmittelbaren Umgebung.

Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Siedlungsdispersion, die Pkw-Verkehr erzeugt und wiederum durch ihn begünstigt wird.[1] Die Städte wachsen nicht im Kern, sondern an ihren Rändern. In den Innenstädten verdrängen teure Komfortwohnungen oder Bürogebäude preiswerten Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten, während andere städtische Gebiete verwahrlosen. Die Eigentumsbildung für Mittelschichten findet deswegen vorwiegend im Umland der Städte statt. Die damit verbundenen Siedlungsstrukturen schaffen zusätzliche Probleme für Städtebau und Umwelt, unter anderem durch den wachsenden Pendlerverkehr.

Zum Einwohnerverlust in den Innenstädten gesellt sich die Konkurrenz von großflächigen Einkaufszentren, Heimwerkermärkten oder Freizeiteinrichtungen auf der *grünen Wiese*, so dass die städtischen Zentren in ihrer Funktion als Wohnstandort und Schwerpunkt von Handel und Kultur bedroht sind. Sie verlieren ihre Bedeutung als öffentlicher Raum für Kommunikation und sozialen Zusammenhalt der BürgerInnen. Durch die Konkurrenz auf der *grünen Wiese* werden bisher von Verkehrsemissionen nicht betroffene Gebiete ebenfalls belastet und verlieren ihre Qualität als Naherholungsräume.

---

[1] Eine *Henne und Ei*-Diskussion ist hier wenig fruchtbar, da Siedlungsdispersion und Verkehrsentwicklung parallel voranschreiten und sich gegenseitig bedingen.

Generell ist seit Jahren ein Trend zu höheren Flächenansprüchen, von der Wohn- bis zur Freizeitfläche, zu beobachten. Die zunehmend mehr Raum beanspruchenden Verhaltensmuster der privaten Haushalte und Wirtschaftsweisen stellen eine Schlüsselgröße für den Verkehrsaufwand dar.

Nachhaltige Flächennutzung[2] besitzt eine qualitative und eine quantitative Komponente: Sie beinhaltet die Forderung nach den *richtigen* Standorten zukünftiger Siedlungsentwicklung und sie bedeutet unter quantitativen Gesichtspunkten, mit Flächen haushälterisch umzugehen.

Nachhaltige Siedlungsentwicklung bzw. Stadtentwicklung und nachhaltige Verkehrsentwicklung sind eng verbunden, da sie sich gegenseitig bedingen und verstärken. Im Vorgriff auf die Definition nachhaltiger Verkehrspolitik in Abschnitt 2.3 kann festgehalten werden, dass eine nachhaltige Verkehrspolitik von einer nachhaltigen Siedlungspolitik unterstützt werden muss, die am Leitbild der kompakten, funktionsgemischten Stadt orientiert ist.

Im Folgenden werden zunächst die grundlegenden Begriffe Verkehr, Mobilität und Modal Split erklärt (Abschnitt 2.1). Anschließend wird versucht, einen Überblick über die sozialen, ökologischen und ökonomischen Kosten des MIV zu geben, um dessen *Nicht-Nachhaltigkeit* zu verdeutlichen (Abschnitt 2.2). Davon abgeleitet folgt eine Definition nachhaltiger Verkehrspolitik (Abschnitt 2.3). Die Handlungsspielräume kommunaler Politik werden ausgelotet und kommunale verkehrspolitische Maßnahmen sowie Kriterien einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung im städtischen Raum genannt (Abschnitt 2.4). Diese Ausführungen dienen als Grundlage für die Bewertung der verkehrspolitischen Konzepte und Maßnahmen in den drei Beispielstädten im empirischen Teil der Arbeit. Im letzten Abschnitt 2.5 werden die möglichen strukturellen Hemmnisse, die einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung entgegenstehen, erörtert.

Wie bereits aus den einleitenden Sätzen ersichtlich, richtet sich das Hauptaugenmerk auf den motorisierten Individualverkehr, da das Automobil das dominierende Verkehrsmittel im städtischen Raum ist. Generell sind für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung natürlich auch Luft- und Güterverkehr von Bedeutung. Innerstädtisch werfen sie jedoch zum einen in der Regel weniger direkte Probleme für Nachhaltigkeit und Lebensqualität auf. Dagegen werden Strassenverkehrslärm und Autoabgase in den vom Umweltbundesministerium in Auftrag gegebenen repräsentativen Umweltbewusstseins-Surveys seit Jahren als stärkste Umweltbelastungen im eigenen Wohnumfeld genannt (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) 1996 und 1998a). Zum anderen verfügen Kommunen in diesem Bereich kaum über Gestaltungsspielräume. Hier liegen die Kompetenzen v.a. auf übergeordneten Politikebenen (Bund, Länder bzw. Zentralstaat).

[2] Nachhaltige Flächennutzung ist Bestandteil nachhaltiger Siedlungsentwicklung.

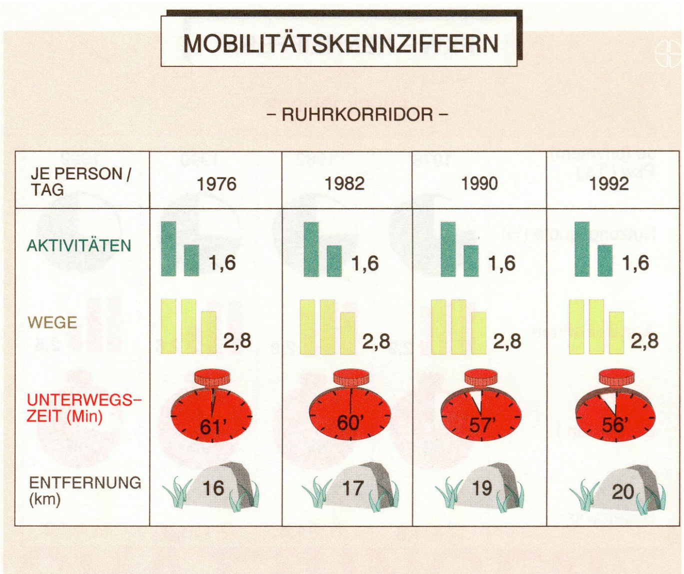
2.1 Begriffsklärungen

Allgemein versteht man unter Verkehr

> die Ortsveränderung von Personen und Gütern sowie die Übermittlung von Nachrichten zu Wasser, zu Lande und in der Luft. [...] Als Verkehrsarten sind Personennah- und -fernverkehr sowie Güternah- und fernverkehr zu unterscheiden, die privat oder öffentlich bzw. als Individual- oder Kollektivverkehr abgewickelt werden können.
>
> (Bauhardt 1995: 16)

Verkehr entsteht also durch Ortsveränderung. Die Einheit der Ortsveränderung wird als Weg bezeichnet. Man bewegt sich von einem Ort zum anderen, um eine Aktivität auszuüben, z.B. der Weg zum Einkaufen (Versorgung), zur Universität (Ausbildung), zur Arbeit, zum Schwimmbad (Freizeit). Die Aktivität gilt dabei als Maßstab für *Mobilität*. Mobilität wird als elementares menschliches Bedürfnis und

Abb. 2.2: Mobilitätskennziffern – Ruhrkorridor –



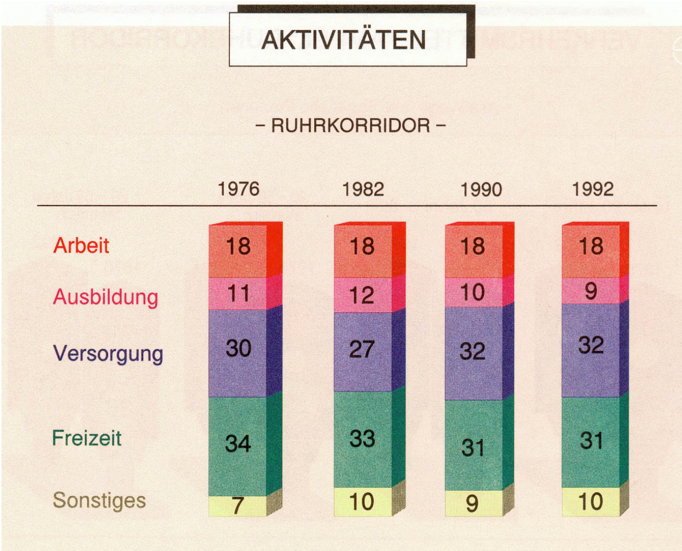
> Außer der Entfernung haben sich die Mobilitätskennziffern [...] nicht verändert: Der Zuwachs an motorisierten Individualverkehrsmitteln hat den Bürger(inne)n der Ruhrkorridor-Städte zwar größere Entfernungen, aber keinen Mobilitätsgewinn gebracht.

Quelle: Socialdata o.J.: 21

gesellschaftliches Grundrecht betrachtet, da sie die Voraussetzung für die Realisierung anderer Grundbedürfnisse (wie Wohnen, Arbeiten, Erholen, kulturelle Entfaltung und soziale Kommunikation) ist, die an unterschiedliche Orte gebunden sind. Im Bewusstsein der Menschen in den westlichen Industriegesellschaften wird Mobilität fast durchgängig mit Automobilität synonym gesetzt.

Zur Illustration: Das Münchener Forschungsinstitut Socialdata hat folgende Mobilitätskennziffern für die Städte des Ruhrkorridors ermittelt (vgl. Abbildung 2.2). Pro Person und Tag ergeben sich statistisch 1,6 Aktivitäten und 2,8 Wege. Dies hat sich im Zeitraum von 1976 bis 1992 nicht verändert. Entsprechendes gilt auch für die Struktur der Aktivitätsmuster (vgl. Abbildung 2.3).

Abb. 2.3: Struktur der Aktivitätsmuster – Ruhrkorridor –



Auch die Struktur der Aktivitätsmuster hat sich im Ruhrkorridor in den letzten sechzehn Jahren kaum verändert.

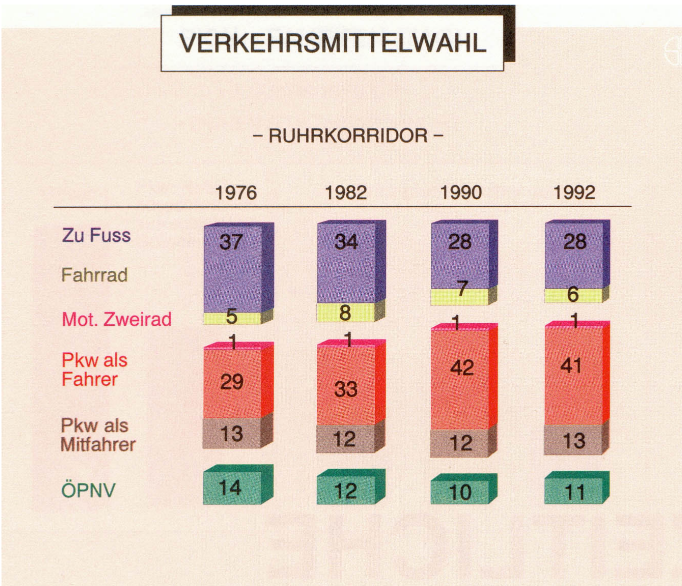
Allerdings fällt auf, daß – wie anderswo auch – Freizeit-Aktivitäten tendenziell zurückgehen, Versorgungs-Aktivitäten dagegen eher ansteigen.

Quelle: Socialdata o.J.: 21

Was sich allerdings in diesem Zeitraum verändert hat, sind die zurückgelegten Entfernungen in Kilometern. Waren es 1976 noch 16 km je Person/Tag, stieg die Entfernung bis 1992 auf 20 km an, ohne dass ein Zuwachs an Mobilität im Sinne von Aktivität zu verzeichnen wäre.

Im selben Zeitraum ist im Ruhrkorridor eine deutliche Veränderung der Verkehrsmittelwahl (des sogenannten *Modal Split*) zu verzeichnen. Wie aus der Abbildung 2.4 ersichtlich, ist die Anzahl der Fußwege stark zurückgegangen, während die Anzahl der mit dem PKW zurückgelegten Wege deutlich angestiegen ist. In Gesamtdeutschland wurden 1997 53% der zurückgelegten Wege mit dem MIV, 27% per pedes, 10% mit dem Fahrrad, 8% mit dem ÖPNV und 2% mit der Eisenbahn zurückgelegt (vgl. Öko-Institut e.V./VCD e.V. (Hg.) o.J.: 4).

Abb. 2.4: Verkehrsmittelwahl – Ruhrkorridor –



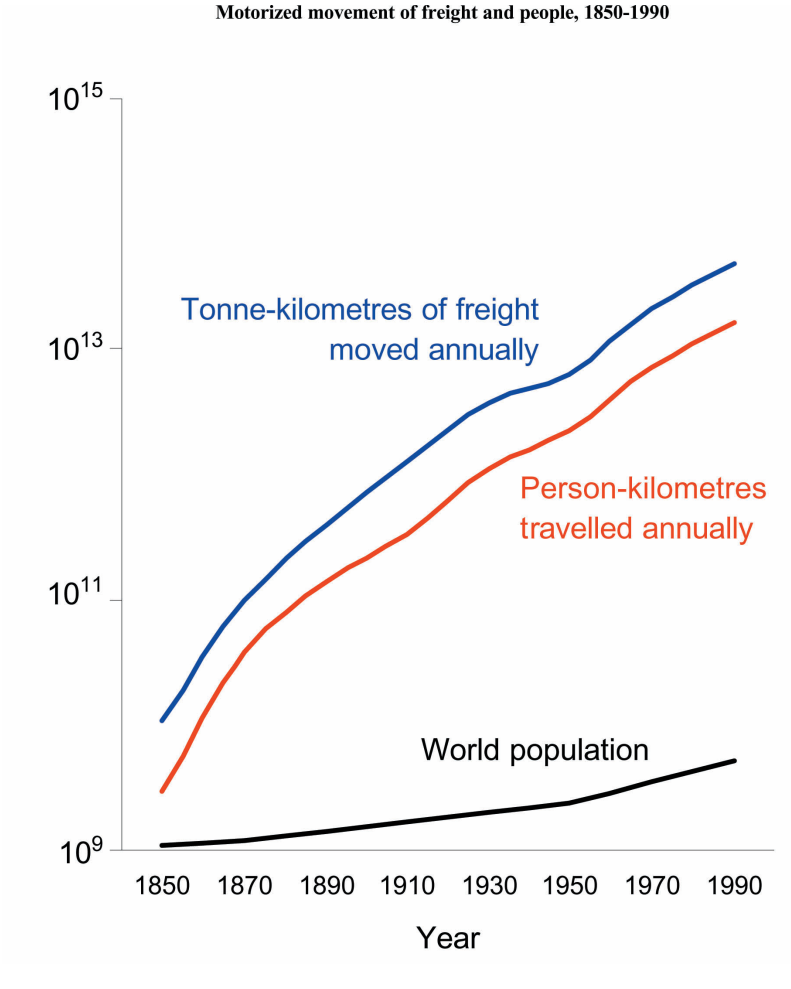
Quelle: Socialdata o.J.: 20

Als *Verkehrsleistung* bezeichnet man die Summe der Personenkilometer (das Produkt der von einzelnen Verkehrsmitteln zurückgelegten Entfernungen mit der Zahl ihrer Nutzer multipliziert), also die von allen Einwohnern auf der Fläche eines Landes zurückgelegten Strecken.

Die Dominanz des Automobils spiegelt sich vor allem in der Verkehrsleistung wider: 1997 entfielen in Deutschland von den insgesamt zurückgelegten Personenkilometern 67% auf den MIV. Das bedeutet, dass von den mehr als 1.000 Milliarden Personenkilometern, die die deutschen BürgerInnen jährlich zurücklegen, mehr als 700 Milliarden Kilometer auf den Pkw entfallen. Alle anderen Verkehrsmittel werden dagegen nicht einmal für die Hälfte der Strecke genutzt (Eisenbahn 6%, ÖPNV 8%, Fahrrad 2%, zu Fuß 3%, Flugzeug 14%) (vgl. Öko-Institut e.V./VCD e.V. (Hg.) o.J.: 4). Werden die Fahrrad- und Fußwege aus den Berechnungen ausgespart, so ergibt sich ein Anteil von 80% (1998) des MIV an der Verkehrsleistung in Deutschland (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.) 2000: 219).

Die nichtmotorisierten Verkehrsmittel bzw. *Muskelverkehre* – kurz: NMV, also Fuß- und Fahrradverkehr – und die öffentlichen Verkehrsmittel – kurz: ÖV, also öffentlicher Personennahverkehr (kurz: ÖPNV) und -fernverkehr – werden häufig unter dem Begriff *Umweltverbund* zusammengefasst. Als *motorisierte Individualverkehrsmittel* (MIV) gelten Pkw und motorisierte Zweiräder.

Abb. 2.5: Wachstum der Verkehrsleistung und Bevölkerung im 20. Jahrhundert

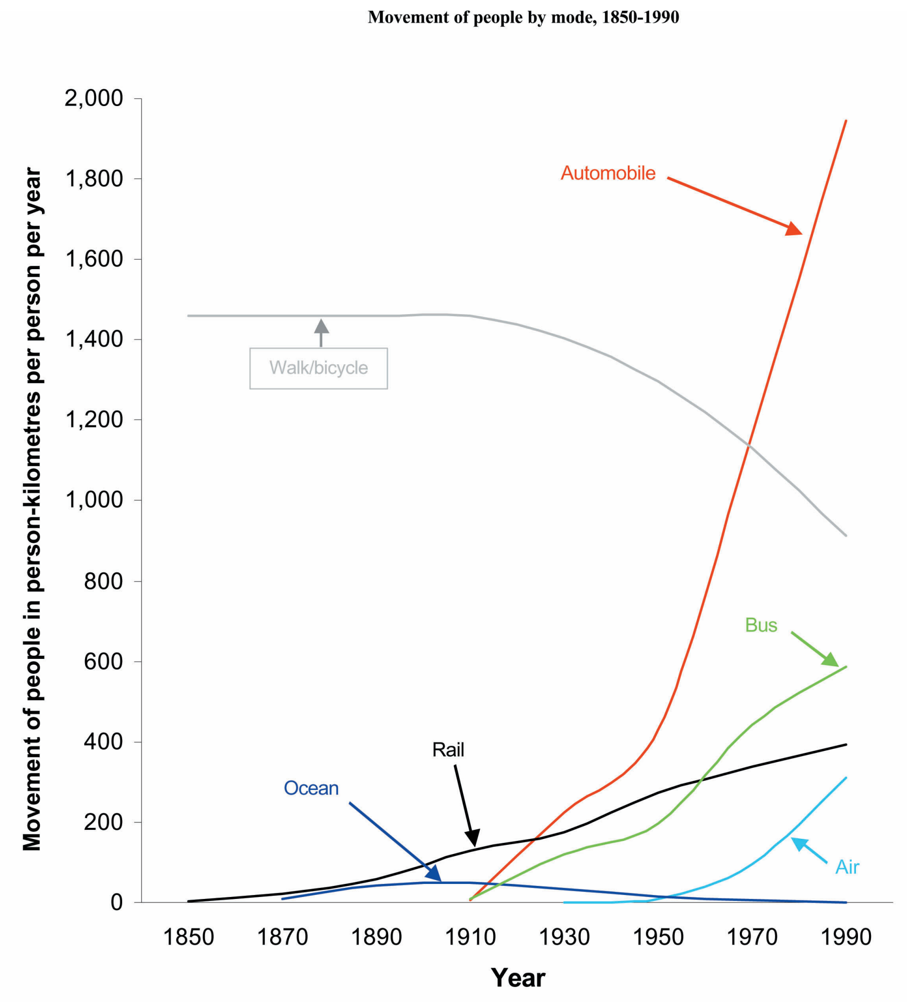


Quelle: Gilbert 2000: 12

Im Laufe des 20. Jahrhunderts, während sich die Weltbevölkerung etwa vervierfachte, ist die motorisierte Verkehrsleistung von Menschen und Gütern um mehr als ein hundertfaches gestiegen (dabei stärker in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts), wie aus der Abbildung 2.5 ersichtlich ist.

Abbildung 2.6 zeigt den weltweiten Trend zum Automobil für den Bereich des Personenverkehrs. Während die Fortbewegung per Fuß oder mit dem Fahrrad rapide abnimmt, schnellt der Automobilgebrauch vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in die Höhe.

Abb. 2.6: Personenverkehr – Verkehrsleistung nach Transportmittel, 1850-1990



Quelle: Gilbert 2000: 13

Das weltweite sprunghafte Wachstum des MIV ist allerdings nicht gleichmäßig verteilt, sondern es konzentriert sich auf die westlichen Industrienationen:

> Each year, the average U.S. resident travels almost 30.000 kilometres, mostly by car. The average German resident travels about half that distance, also mostly by car. The average resident of the world's poorest countries travels less than 3.000 kilometres, mostly by foot or bicycle.
>
> (Gilbert 2000: 2)

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) prognostiziert bei einer Fortsetzung der bisherigen Verkehrspolitik weiterhin erhebliche Zuwächse bei den Verkehrsleistungen bis zum Jahr 2010. Die Menschen fahren nicht häufiger, legen jedoch noch größere Entfernungen zur Arbeit, zum Einkaufen, zur Freizeitgestaltung zurück (Verkehrsleistung Pkw 1997: 763 Milliarden Personenkilometer, Trend 2010: 902 Milliarden Personenkilometer) und nutzen dafür vor allem das Auto (zurückgelegte Wege mit dem Pkw 1997: 53%, Trend 2010: 55%). (Vgl. Öko-Institut e.V./VCD e.V. (Hg.) o.J.: 6).

Was den Fahrzeugbesitz in Deutschland betrifft, kann rein statistisch gesehen die gesamte Bevölkerung gleichzeitig auf den Vordersitzen der mehr als 40 Millionen bundesdeutschen Pkw (1998) Platz nehmen (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.) 2000).

Die steigenden Verkehrsleistungen und die Bevorzugung des Pkw als Verkehrsmittel sind Bestandteil des Systems Verkehrsspirale (Abbildung 2.1), des eingangs beschriebenen Circulus vitiosus aus Dominanz des Pkw-Verkehrs, Entwertung des Nahraumes und damit Sub- und Disurbanisierung sowie Entmischungsprozessen, die wiederum autoverkehrserzeugend wirken.

Im folgenden Abschnitt 2.2 soll verdeutlicht werden, warum diese Entwicklungen nicht nachhaltig sind.

2.2 Soziale, ökologische und ökonomische Kosten des MIV

Das Wachstum der motorisierten Mobilität im 20. Jahrhundert wurde über einen langen Zeitraum hinweg überwiegend positiv bewertet, da es beinahe alles, was als Fortschritt angesehen wurde, unterstützte und sogar stimulierte: eine Erweiterung des intellektuellen Horizontes, effiziente Produktion und Distribution von Gütern, komfortbales Reisen usw. In Deutschland symbolisierte der VW Käfer das Wirtschaftswunder. In den Vereinigten Staaten hieß es: „Wenn es General Motors gut geht, geht es Amerika gut“ (Canzler/Marz 1996: 7). Das Automobil galt somit als Sinnbild und Indikator des persönlichen und gesamtgesellschaftlichen Wohlstandes.[3] Kurt Tucholsky karikierte diese Entwicklungen, indem er zuweilen *Fordschritt* schrieb (vgl. Hirsch/Roth 1986: 45).

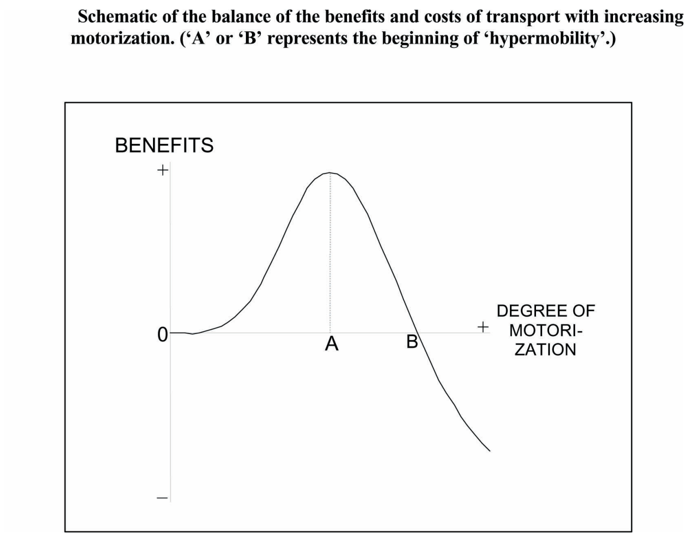
[3] *Sachs* gibt in seinem Buch „Die Liebe zum Automobil“ einen geschichtlichen Überblick über die mit dem Automobil verbundenen Sehnsüchte und Wünsche der Deutschen (vgl. Sachs 1990).

Auch heute gilt Verkehr als

> [...] das Rückgrat einer arbeitsteiligen Gesellschaft, die die Beschaffung von Rohstoffen, die Produktion von Gütern und den Absatz von Waren weltweit organisiert. In der Logik der gegenwärtigen Produktionsweise ist Verkehrswachstum gleichzusetzen mit Wirtschaftswachstum.
>
> (Bauhardt 1995: 10)

Im vorangegangenen Kapitel 1 wurden die Grenzen des ressourcen- und energieintensiven Wachstums- und Wohlstandsmodells der Industrienationen aufgezeigt. Das massive Wachstum des motorisierten Verkehrs als Bestandteil oder Rückgrat dieses Entwicklungsmodells hat Kosten zur Folge – überwiegend ökologische Kosten –, aber auch soziale und ökonomische, die inzwischen seinen Nutzen übertreffen könnten. In Abbildung 2.7 wird die Idee veranschaulicht, dass auf eine ursprünglich positive Kosten-Nutzen-Rechnung bei wachsender Motorisierung eine negative Bilanz folgt. Das Stadium der *Hypermobilität* (das in Nordamerika als bereits erreicht gilt) könnte an den Punkten A oder B der Abbildung beginnen.

Abb. 2.7: Kosten-Nutzen-Bilanz bei steigender Motorisierung



Quelle: Gilbert 2000: 15

Nachhaltige Entwicklung wurde als eine Entwicklung charakterisiert in der die Bedürfnisse heutiger Generationen befriedigt werden sollen, ohne die Bedürfnisse kommender Generationen zu gefährden. Es wurden weiterhin soziale, ökonomische und ökologische Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung abgeleitet.

Nachhaltiger Verkehr ist – folgt man diesen Überlegungen – ein Verkehr (nach Umfang, Verkehrsmittel und Abwicklung), der

- Mobilität als elementares menschliches Grundbedürfnis und gesellschaftliches Grundrecht ermöglicht,
- die notwendigen wirtschaftlichen Austauschprozesse sichert,
- dabei ressourcen- und energiesparsam ist,
- und den sich alle Menschen weltweit und zukünftige Generationen erlauben können, ohne dadurch die Kriterien nachhaltiger Entwicklung zu verletzen.

Ist unser heutiges, *autofixiertes* Verkehrssystem nachhaltig im oben genannten Sinn? Im Folgenden sollen die Belastungen des MIV für Umwelt, Lebensqualität und Volkswirtschaft dargestellt werden. Dabei wird versucht, die Kosten des automobilen Lebensstils der Übersichtlichkeit halber in Anlehnung an die drei Säulen einer nachhaltigen Entwicklung Ökologie, Ökonomie und Soziales zu untergliedern, obwohl die Auswirkungen sich letztlich in ihren Konsequenzen überschneiden. Es soll gezeigt werden, dass unser jetziges, am Auto orientiertes Verkehrssystem weder stadt- noch global verträglich ist, und dass eine zukunftsfähige Verkehrspolitik sich an den Verkehrsarten des Umweltverbundes ausrichten sollte.

2.2.1 Ökologische Kosten

Der Anteil des Straßenverkehrs an den unterschiedlichen Emissionen ist beträchtlich: Neben den Schadstoff- und Lärmemissionen (siehe Abbildungen 2.8 und 2.9) sind Flächenverbrauch (Abbildung 2.10) sowie Boden- und Wasserverschmutzung zu nennen.

Abbildung 2.8 schlüsselt die Kohlendioxid-Emissionen rund um den Pkw-Verkehr in Deutschland auf. Werden alle Emissionen, die mit dem Autoverkehr in Zusammenhang stehen, zusammengerechnet, kommen Pkw hier auf einen Anteil von etwa 30 Prozent an der gesamten Kohlendioxid-Emission. Dabei steht der Treibstoffverbrauch mit 138,8 Millionen Tonnen Kohlendioxid-Emission an der Spitze, gefolgt von der Kfz-Produktion mit 39,4 Millionen Tonnen.

Abbildung 2.9 zeigt die jährlichen Schadstoff- und Lärmemissionen des Sraßenverkehrs in den alten Bundesländern aufgeteilt in Personen-, Güter-, sonstiger Verkehr und deren wichtigste Wirkungen auf Mensch und Umwelt. Als Schadstoffemissionen werden Kohlendioxid, Kohlenwasserstoffe, Stickoxide, Kohlenmonoxid, Benzol, Blei, Schwefeldioxid, Staub und Ruß aufgeführt, die über die Umwelt (Treibhauseffekt, Luftbelastung, saure Niederschläge, zerstörte Ozonschicht, Smog, Boden- und Wasserbelastung etc.) negativ auf den Menschen zurückwirken. Hinzu kommen

Belästigungen durch Lärm, Geruch, Abgase und Staub. Ein weiterer wichtiger Faktor sind Bodenversiegelung und damit Biotopzerstörung durch Flächenverbrauch (z.B. Straßenbau).

Abb. 2.8: Klimakiller Auto

KLIMAKILLER AUTO

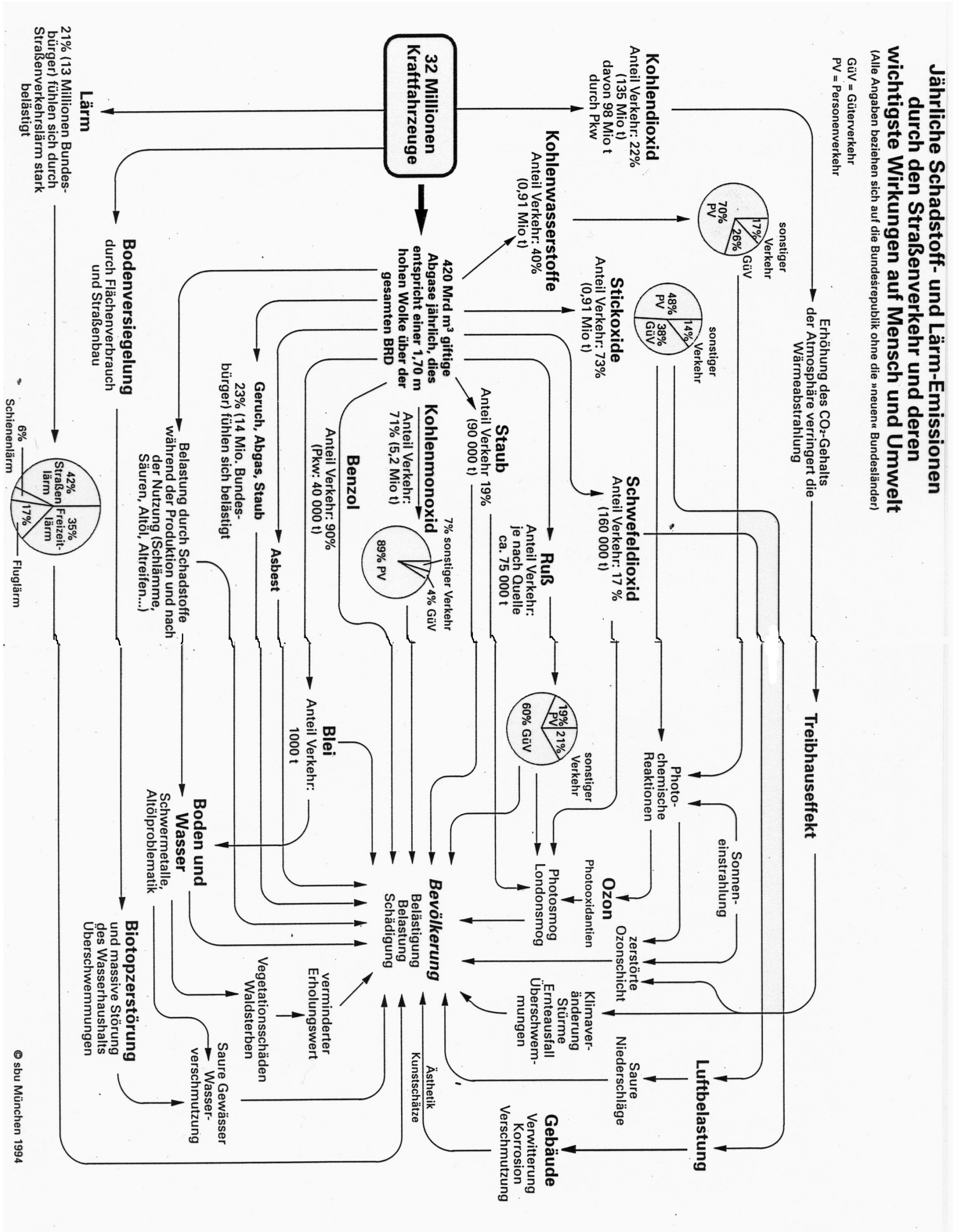
Wenn man nicht nur die Emissionen rechnet, die sich unmittelbar aus der Verbrennung des Treibstoffes ergeben, sondern auch alle anderen Emissionen, die mit dem Autoverkehr in Zusammenhang stehen, wird der Beitrag der Autos zum Klimakollaps noch dramatischer: Das Umwelt-Prognose-Institut in Heidelberg hat berechnet, daß Pkw zu 31,6 Prozent an den gesamten Kohlendioxid-Emissionen beteiligt sind.

Emissionen durch	Millionen Tonnen pro Jahr
Treibstoffverbrauch	138,8
Kfz-Produktion	39,4
Treibstoff – indirekte Emissionen (Raffinerie, Erdölgewinnung)	22,6
Zement für Straßen und Garagenbau	15,8
Bitumen für Straßenbau und -unterhalt	9,3
Reifenverbrauch	4,5
Ölverbrauch des Kfz inkl. indirekter Emission	4,2
Kfz – Waschen, Pflege, Werkstatt	1,6
Straßenbeleuchtung (Kfz-Anteil)	0,4
sonstigen Strom (Ampeln, Tunnelentlüftungen)	0,2
Gesamt	236,8

Quelle: Langbein et al. 1995: 363

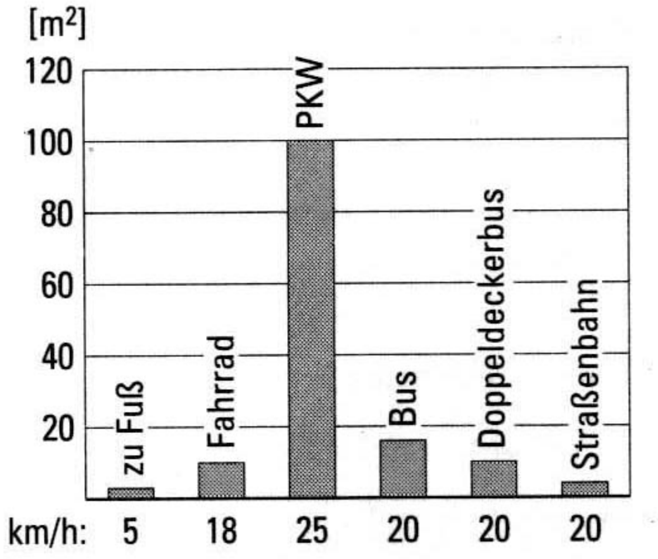
Abbildung 2.10 zeigt den unverhältnismäßig hohen Flächenbedarf des Pkw im Stadtverkehr bei mittlerer Reisegeschwindigkeit; der Flächenbedarf für Park- und Stellplätze ist hier nicht berücksichtigt. Es zeigt sich, dass jeder, der von der Straßenbahn oder vom Fahrrad auf einen Pkw umsteigt, seinen Verkehrsflächenbedarf bei gleicher Wegelänge im Schnitt verzehnfacht.

Abb. 2.9: Jährliche Schadstoff- und Lärm-Emissionen durch den Straßenverkehr



Quelle: Vester 1995: 145

Abb. 2.10: Flächenbedarf im Stadtverkehr pro beförderte Person



Flächenbedarf im Stadtverkehr pro beförderte Person für verschiedene Verkehrsmittel bei mittleren Reisegeschwindigkeiten, Verkehrsverhältnissen großstädtischer Innenstadt während der Spitzenstunde, eigenen Fahrstreifen für Bus, Straßenbahn und Fahrrad. Flächenbedarf für Park- und Stellplätze ist noch nicht berücksichtigt (Quelle: Apel, 1992. Abb. aus Apel et al., 1995).

Quelle: Bund/Misereor (Hg.) 1997: 112

Legt man die genannten ökologischen Nachhaltigkeitskriterien zugrunde, so wird deutlich, dass eine hohe Pkw-Nutzung an die Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit stößt und dem Schutz von Arten und Ökosystemen durch Flächenversiegelung und Schadstoffausstoß zuwiderläuft. Auch der Konstanthaltung des Naturkapitals wird vor allen anderen Straßenverkehrsmitteln zur Personenbeförderung das Automobil am wenigsten gerecht. Emissionen und Abfälle werden in die Natur als Ganzes abgegeben und richten dort dauerhafte Schäden an, nicht erneuerbare Ressourcen (z.B. Rohöl) werden aufgebraucht.

Generell sind Automobile bereits in der Herstellung zu material- und energieintensiv, denn der Primärenergiebedarf eines Autos beginnt nicht mit der ersten Tankfüllung. Um ein Auto zu produzieren, rechnet man mit einem Primärenergieeinsatz von bis zu 4000 Litern Benzin-Äquivalent, d.h. ehe ein Auto fertig gebaut ist, wurde unter Umständen bereits so viel Energie wie auf rund 40.000 Kilometern Fernstrecke verbraucht. Auch was den Rohstoffverbrauch anbelangt, ist es nicht mit den ein bis zwei Tonnen Material eines Wagens getan, die bei der Verschrottung zum Teil recyclet werden können. Gut die zehn- bis fünfzehnfache Rohstoffmenge wird bis zur Fertigstellung eines Pkw bereits zu Müll. Pro 100 km liegen Rohstoffverbrauch und Abfall bei einem Auto aus dem Jahre 1990 bei etwa 58,3 kg (vgl. Vester 1995: 148f.). In dieser Hinsicht wird das Automobil auch ökonomischen Kriterien nachhaltiger Entwicklung wie der Begrenzung des stofflich-energetischen Durchsatzes nicht gerecht.

2.2.2 Soziale Kosten

Die sozialen Schäden des massenhaften motorisierten Verkehrs sollen hier etwas ausführlicher behandelt werden, da sie im Verhältnis zu den ökologischen Kosten in der Regel weniger Beachtung finden.

Legt man das Kriterium internationale Gerechtigkeit als Maßstab an, können die Grenzen des automobilen Wachstums als längst erreicht gelten. Von den mehr als 400 Millionen Kraftfahrzeugen weltweit (Stand: 1990) sind fast achtzig Prozent aller Fahrzeuge auf weniger als acht Prozent der Fläche der Erde konzentriert, nämlich in den westlichen Industrienationen (vgl. Hesse/Lucas 1990a). Eine vergleichbare Motorisierung im *Rest der Welt* würde unvermeidlich den ökologischen Zusammenbruch zur Folge haben, wie aus den vorangegangenen Ausführungen zu entnehmen ist. Allein die Veränderung des Klimas, an der der (automobile) Massenverkehr in den Industrieländern durch CO_2-Emissionen zu gut einem Viertel beteiligt ist, kann als ein Indikator dafür gelten, dass sein weltweites Wachstum nicht zukunftsfähig ist. Aber auch wenn die direkten, durch Schadstoffausstoß bedingten Folgen des Verkehrs für die Umwelt durch die Entwicklung von nicht-emittierenden Fahrzeugen (sogenannten Öko-Autos, z.B. mit Brennstoffzelle) gemildert werden könnten, müsste man sich immer noch den Herausforderungen weltweiter Massenmotorisierung stellen. Wenn die Menschheit auf dem heutigen Level der reichen Länder motorisiert wäre, wären wir mit einer Ansammlung von mehreren Billionen Fahrzeugen konfrontiert, die eine unglaubliche Menge der limitierten Ressourcen des Planeten verkörpern und verbrauchen und eine riesige Fläche beanspruchen würden.

Die Forderung nach inter- und intragenerationeller Gerechtigkeit wird hier fundamental verletzt, da sie nicht praktikabel ist. Der Automobilismus westlichen Typs kann vielmehr als Ausdruck eines Lebensmodells angesehen werden, das sich nur durch eine ungleiche weltweite Verteilung der Güter in dieser Form entwickeln konnte. Da eine globale Streuung der Kfz-Bestände einer nachhaltigen Entwicklung entgegensteht, kann diese in letzter Konsequenz nur durch eine *Abrüstung* der materiellen Güter in den reichen Industrieländern erzielt werden.

Aber nicht nur global gesehen, auch in den sogenannten Autoländern selbst stößt das jetzige, dem motorisierten Individualverkehr angepasste Verkehrssystem an seine Grenzen: verstopfte Straßen, zubetonierte Landschaften, tausende von Toten und Verletzten jährlich und wachsende Umweltprobleme verdeutlichen dies.

Im vorangegangenen Abschnitt wurde als eine Emission des Straßenverkehrs Lärm angeführt. Dieser soll hier unter die sozialen Kosten des MIV subsumiert werden.[4] Folgende Schädigungen durch (v.a. langandauernden) Lärm konnten beobachtet werden: zwischen 40 und 60 dB Ärger und Gereiztheit, ab 60 dB unspezifische Stressreaktionen, Bluthochdruck, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, ab 85 dB und Dauerbelastung können Schädigungen des Innenohrs auftreten. Eine Minderung der Lärmbelästigung kann durch eine Reduzierung des motorisierten Verkehrsaufkommens und eine Senkung der Geschwindigkeit erreicht werden.

Auch die Entwertung nahräumlicher Strukturen und die Zerstörung des öffentlichen Stadtraums können zu den sozialen Kosten des Autoverkehrs gezählt werden (vgl. Mettler-Meibom (Hg.) 1993). Der am Automobil orientierte Straßenbau zerstört in erheblichem Maße gewachsene städtische Strukturen und beeinträchtigt das soziale Leben in den Städten.

Von allen Unfallkategorien (wie Arbeitsunfälle, Unfälle im Haushalt, in der Freizeit und sonstige) ist das Risiko, tödlich zu verunglücken, im Verkehr am höchsten. Für den Straßenverkehr besteht dabei ein direkter Zusammenhang zwischen Unfallgefährdung und Kfz-Geschwindigkeit (vgl. Dauwe et al. 1995: 238).

Im Jahr 1999 wurden rund 49 200 Jungen und Mädchen unter 15 Jahren im Straßenverkehr verletzt oder getötet. Durchschnittlich kommt damit auf den Straßen alle elf Minuten ein Kind zu Schaden (vgl. FR vom 04.08.00). Experten verweisen angesichts der hohen Unfallzahlen bei fahrradfahrenden Kindern auf zunehmende Be-

[4] Als Lärm wird jedes als störend empfundene laute Geräusch definiert. Seine Intensität wird psychologisch als Lautheit (subjektives Maß), physikalisch als Lautstärke (objektives Maß) bezeichnet (vgl. Meyers Großes Taschenlexikon 1983, Bd. 12). Messbar sind die Schallwellen: bei normaler Unterhaltung ca. 55 dB, Stadtverkehrslärm ca. 80 dB, die menschliche Schmerzgrenze ist bei ca. 120 dB erreicht.

wegungsdefizite: Kinder sitzen zu viel und weisen keine Bewegungssicherheit mehr auf (vgl. ebd.). Ein wichtiger Grund für kindliche Bewegungsdefizite ist sicherlich, dass die Straßen durch ruhenden und fahrenden Autoverkehr nicht mehr zum Spielen geeignet sind. Für Familien mit Kindern, die in Stadtwohnungen ohne eigenen Garten oder Hof leben[5], stellt die Entwertung nahräumlicher Strukturen und die Zerstörung des öffentlichen Stadtraumes bzw. Spielraumes durch den Autoverkehr ein großes Problem dar.

Experten fordern, dass Kinder in der Verkehrserziehung lernen müssten, die Straße als soziales Umfeld zu begreifen, anders fehlten ihnen als erwachsene Autofahrer verantwortungsbewusste Einstellungen (vgl. ebd.). Nur: Wie lernen Kinder die Straße als soziales Umfeld zu begreifen, wenn sie als Aufenthaltsort und zum Spielen nicht mehr geeignet ist?

Dem Ziel intra- und intergenerationeller Gerechtigkeit steht die Verkehrsentwicklung in den Industrieländern entgegen. Und das nicht nur – wie eingangs beschrieben – global betrachtet. Es leiden unter ihren negativen Auswirkungen vor allem diejenigen, deren Lebensbedingungen von der Nutzungs- und Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raumes entscheidend mitbestimmt werden: neben den Kindern sind das ältere oder behinderte Menschen, einkommensschwache Bevölkerungsschichten und Frauen, die nicht über ihre Mobilitätswünsche und -bedürfnisse entscheiden können, weil sie nicht auf ein Auto zurückgreifen können, nach *Bauhardt*

> kurz gesagt: alle diejenigen Menschen, deren Lebenswirklichkeiten nicht zu den Erfahrungen derer gehören, die über die Gestaltung des öffentlichen Raumes bestimmen – vollzeiterwerbstätige, gutbezahlte Männer mittleren Alters, Auto und Parkplatz inklusive.
>
> (Bauhardt 1995: 11)

Im Allgemeinen prägen kurze Entfernungen und langsame Geschwindigkeiten den Bereich der häuslichen Versorgung, in unserer Gesellschaft immer noch vorwiegend der Arbeitsbereich von Frauen. Sie prägen das Leben von Kindern, die Nachbarschaft und das lokale Umfeld. Der Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen, in der Regel von Männern gestaltet, hat den Nahraum der Versorgung ausgedünnt bzw. entwertet: Tangenten trennen Stadtviertel, Lärm macht Parks und Gärten ungenießbar, Straßen schränken den Bewegungsradius von Kindern ein, es entstehen Einkaufszentren vor den Toren der Stadt. Mehr als einem Drittel der Bevölkerung in Deutschland steht für die alltäglichen Wege kein Auto zur Verfügung.

> Sie alle mußten mit der Motorisierung drastische Einbußen ihrer Beweglichkeit hinnehmen: Sie werden nicht nur gefährdet und abgedrängt, sondern

[5] Wobei der Aktionsradius, den ein Garten oder Hinterhof in der Regel bietet, nicht mit dem einer Straße zu vergleichen ist.

> müssen, angesichts der vom Auto verursachten Zunahme vieler Entfernungen, längere und umständlichere Wege in Kauf nehmen [...].
>
> (Bund/Misereor (Hg.) 1997: 158)

Es hat sich im Zuge der Automobilisierung der Gesellschaft herausgestellt, dass Schnellverkehre aller Art nur einen Teil der Gesellschaft beschleunigen, einen anderen Teil jedoch – relativ gesehen – verlangsamen. Ein am Automobil ausgerichtetes Verkehrssystem ist folglich Ausdruck und wirkt als Verstärker sozialer Ungleichheiten und gesellschaftlicher Hierarchien zwischen Männern und Frauen, Alten und Jungen, Armen und Reichen. Der Geograph John Adams zeigt am Beispiel Großbritanniens auf, dass mit wachsender Automobilität Gesellschaften polarisierter, aufgelockerter, anonymer, weniger kinderfreundlich, kulturell weniger unterscheidbar, physisch ungesünder, von Kriminalität beherrschter und weniger demokratisch werden (vgl. Adams 1999).

In Teilen der Vereinigten Staaten wird das Konzept der sogenannten Umweltgerechtigkeit diskutiert. Auch dieser Aspekt von Gerechtigkeit ist für die Verkehrsplanung von Bedeutung und wird häufig verletzt. Über ein Beispiel aus Seattle berichtet der Stadtplaner *Lawrence*:

> In Seattle gibt es eine Menge Hügel. Es ist, wie sie sich vorstellen können, sehr schwer, auf den Hügeln eine größere Transportinfrastruktur zu errichten. Üblicherweise endet sie in den Tälern. Unsere Grundstückspreise im pazifischen Nordwesten basieren auf dieser Sicht. Deshalb liegen die teureren Grundstücke immer auf den Hügeln, von wo aus man die Berge oder das Wasser sehen kann. Die billigsten Grundstücke findet man dagegen im Tal. Da leben die armen Leute. [...] In den armen Gebieten kommt Kinderasthma zehn Mal öfter vor als in reicheren Gegenden, was fast ausschließlich an der Ablagerung von Gasen und kleinen Partikeln am Talboden liegt, als Folge unserer Transportinfrastruktur. Es ist nicht gerecht, es ist nicht fair, es ist nicht ethisch, daß manche Teile unserer Gesellschaft nur aufgrund ihres Einkommens ein größeres Gesundheitsrisiko in Kauf nehmen müssen.
>
> (Lawrence in: Mettler-v. Meibom, Barbara (Hg.) 1998: 15f.)

2.2.3 Ökonomische Kosten

> Motorization is usually considered to provide economic benefits, from the economic activity it represents, stimulates or faciliates. But motorization requires investment in what is mostly a means to an end rather than an end. Means are a cost, and economic efficiencies are achieved by reducing the need for them.
>
> (Gilbert 2000: 3)

1996 flossen etwa 42,3 Milliarden DM an Mineralölsteuern in die Staatskasse. Das Aufkommen reichte kaum, um die enormen Bau- und Instandhaltungskosten des Straßennetzes zu decken (1996: 46,4 Milliarden DM). Doch der Straßenverkehr ist viel teurer: Allein die Gebäudeschäden, die Jahr für Jahr durch verkehrsbedingte Luftschadstoffe verursacht werden, erreichen Milliardenhöhe. Dazu kommen die bereits genannten Umweltschäden von der Flächenversiegelung bis zum Sommersmog. Die Kosten hierfür sind ebenso schwer zu bemessen, wie die Aufwendungen im Gesundheitssystem, die für die Betreuung von Unfallopfern notwendig sind. Man ist auf Schätzungen angewiesen. Insgesamt bewegen sich die externen Kosten des motorisierten Individualverkehrs jährlich zwischen 50 und 250 Milliarden DM (vgl. Öko-Institut e.V./VCD e.V. (Hg.) o.J.: 10f.). Die Kosten werden jedoch nicht denen in Rechnung gestellt, die die Schäden verursachen, sondern sie werden von der Allgemeinheit getragen. Von diesen Überlegungen leitet sich die Forderung nach Kostenwahrheit bzw. Internalisierung der externen Kosten ab. Das bedeutet, dass die externen Kosten bei der Preisgestaltung berücksichtigt werden müssen.

Dies ist beim Automobil zum Beispiel über eine steuerliche Erhöhung der Benzinpreise (Mineralölsteuer), eine Anhebung der Kfz-Steuer oder die Einführung von Straßennutzungsgebühren möglich.[6] In Deutschland kann die *Ökosteuer*, die eine stufenweise Verteuerung der Energie bis zum Jahr 2003 vorsieht, als ein erster Schritt in diese Richtung gewertet werden.[7] Ein weiteres Instrument ist die Kilometerpauschale zur steuerlichen Abzugsfähigkeit der Kosten für die Fahrt zum Arbeitsplatz: Hier gilt, dass sie für alle Verkehrsmittel gleich hoch sein sollte mit dem Ziel, sie letztlich

---

[6] Beim Flugverkehr ist entsprechend die Einführung der Kerosinsteuer erforderlich, um dessen indirekte Subventionierung zu beenden.

[7] Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) ermittelte in einer Untersuchung der Auswirkungen der ökologischen Steuerreform hinsichtlich ihrer Folgen für das Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarkt, den Energieverbrauch und die CO2-Emissionen sowie die Wirkung auf die Einkommensverteilung, überwiegend positive Effekte der Reform (vgl. DIW Wochenbericht 14/2001). Der Einfluss auf das Wirtschaftswachstum sei „sehr gering“ und die Beschäftigung nehme zu, so lauten die Erkenntnisse der Forscher. Zudem würden Energieverbrauch und CO2-Emissionen abnehmen, die Steuerreform könnte gar „eine tragende Rolle im Klimaschutz spielen“(vgl. taz vom 2.6.2001). Und die Nachrichtenagentur ap meldete vergangenes Jahr, dass seit Einführung der Steuer mehr Leute die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen:

> Der Aufwärtstrend bei den Fahrgastzahlen in Bussen und Bahnen setzt sich auch im zweiten Jahr nach der Einführung der Ökosteuer und der damit verbundenen Benzinpreiserhöhung fort. Im ersten Quartal dieses Jahres wurden in öffentlichen Bussen und Straßenbahnen 1,5 Prozent mehr Passagiere gezählt als im entsprechenden Vorjahreszeitraum, wie das Statistische Bundesamt gestern berichtete. Auch die Bahn konnte weiter Zuwächse verzeichnen und 493 Millionen oder 2,4 Prozent mehr Fahrkarten verkaufen. Der Großteil der Reisenden war dabei nach wie vor im Nahverkehr der Bahn unterwegs.
>
> (taz vom 18.7.2000: 8)

zu senken, um den Anreiz nach weiten Arbeitswegen nicht weiter zu fördern.[8]

Die Internalisierung der externen Kosten des motorisierten Individualverkehrs kann als eine grundlegende Voraussetzung für mehr Chancengleichheit der Verkehrsmittel und VerkehrsteilnehmerInnen untereinander sowie für eine insgesamt nachhaltig ausgerichtete Verkehrspolitik gelten. Eine Korrektur dieser Rahmenbedingungen fällt in den Aufgabenbereich des Zentralstaates.

Nun wird gerade in Deutschland häufig die bedeutende Rolle der Automobilindustrie für Arbeitsplätze und Wirtschaft betont, die durch eine generelle Verteuerung des MIV Schaden erleiden könnte. Nach den USA (mit einer Produktion von 13 Millionen Kfz jährlich) und Japan (9,9 Millionen) steht Deutschland im Jahr 1999 mit 5,7 Millionen jährlich produzierten Kraftfahrzeugen an der Spitze der weltweiten Herstellerländer (vgl. FR vom 14.07.2000). Einer Studie des Freiburger Öko-Instituts und des Verkehrsclubs Deutschland zufolge, in der sich eingehend mit diesem Argument auseinandergesetzt wird, würden durch eine konsequente umweltverträgliche Gestaltung des Verkehrs eine Reihe von neuen Arbeitsplätzen im Produktions- und Dienstleistungsbereich entstehen, die die Verluste in der Automobilindustrie durchaus kompensieren könnten (vgl. Öko-Institut e.V./VCD e.V. (Hg.) 1998).

In Kapitel 1.6 wurde auf den jüngsten Klimabericht der Vereinten Nationen hingewiesen, der die Kosten der Auswirkungen der Erderwärmung im Jahr 2050 auf über 600 Milliarden DM jährlich beziffert. Zu einem großen Teil verantwortlich für die Erwärmung der Erde ist die Verbrennung fossiler Brennstoffe, an der Kfz-Verkehr und -Produktion erheblichen Anteil haben. Auch dieses Beispiel verdeutlicht die wirtschaftliche Nicht-Nachhaltigkeit des MIV und zeigt, wie ökologische und wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit miteinander verwoben sind.

Die Nutzung des Pkw kann für das Zurücklegen längerer Strecken mit mehreren Personen, für Transportzwecke und in (ländlichen) Gegenden mit unzureichender ÖPNV-Infrastruktur durchaus sinnvoll und praktisch sein. Es geht hier auch nicht darum, für eine generelle Abschaffung des Automobils oder dessen Verteufelung zu plädieren. Es galt vielmehr zu zeigen, dass seine massenhafte Nutzung und Produktion global und lokal nicht tragfähig sind.

In Kapitel 1 wurden Effizienz-, Konsistenz- und Suffizienzstrategien einer nachhaltigen Entwicklung erläutert. Im Sinne der Effizienzstrategie gilt es, die Kfz-

[8] Bis zum Jahr 2000 wurde in Deutschland der Autokilometer mit 70, der Fahrradkilometer mit 14 Pfennigen *entlohnt*. Inzwischen wurde die Kilometerpauschale in eine sogenannte Entfernungspauschale umgewandelt. Seit dem Jahr 2001 sind nach einer Gesetzesreform der regierenden Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen alle Verkehrsmittel nahezu *gleichberechtigt*: Die ersten 10 km können mit 70 Pf pro Kilometer bei allen Verkehrsmitteln steuerlich abgesetzt werden, bei weiteren Strecken werden 80 Pf pro Kilometer veranschlagt. Letzteres wirkt der intendierten Gleichstellung der Verkehrsmittel entgegen, da die meisten Strecken dieser Länge mit dem Pkw zurückgelegt werden und dieser damit erneut steuerlich begünstigt wird. Die steuerliche Begünstigung von längeren Strecken wirkt darüber hinaus als *Zersiedlungspauschale* einer nachhaltigen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung entgegen.

Produktion und -nutzung effektiver zu gestalten durch eine weniger material- und energieintensive Produktion, die Herstellung von sog. 3-Liter-Autos bzw. Fahrzeugen mit verringertem Benzinverbrauch, ihre Ausstattung mit Katalysator für alle Benziner, Rußfilter für alle Dieselmotoren, gekapselte Motoren, erhöhte Lebensdauer, recyclingfähige Materialien, Optimierung von Motoren und Getriebe auf niedrigere Geschwindigkeiten u.ä. Auch gilt es im Sinne der Konsistenzstrategie neue industrielle Produkte und Verfahren wie besonders platzsparende Pkws mit Stromantrieb, Brennstoffzelle, Erdgasantrieb u.ä. zu entwickeln. Die Suffizienzstrategie hingegen setzt nicht auf Rationalisierung, sondern auf Genügsamkeit, Selbstbeschränkung, ein Infragestellen der Wachstumsideologie. In diesem Sinne gilt es, den massenhaften Pkw-Besitz und seine massenhafte Nutzung einzudämmen und nachhaltige Konsum- und Lebensstile zu entwickeln. Sonst werden technische Optimierungen und Neuerungen durch Mengeneffekte wieder zunichte gemacht. Die Nicht-Nachhaltigkeit des MIV vor Augen zu führen – wie hier geschehen – ist nur sinnvoll in Zusammenhang mit dem Anbieten von Handlungsalternativen und mit dem Aufzeigen der Vorteile, z.B. für Lebensqualität und Geldbeutel, die ein Leben ohne Auto mit sich bringen kann (so beispielsweise in Burwitz et al. 1992; Krämer-Badoni 1996). Neben dem Aspekt der Bewusstseinsbildung mit dem Ziel, eine rationale Nutzung des Pkws und generell nachhaltige Lebensstile zu fördern, schaffen städtebauliche und verkehrspolitische Maßnahmen die Rahmenbedingungen und stecken die Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen ab.

2.3 Definition nachhaltiger Verkehrspolitik

Aus den vorangegangenen Ausführungen kann abgeleitet werden, dass

> nachhaltige Verkehrspolitik im städtischen Raum darauf abzielen muss
>
> - den motorisierten Individualverkehr zu vermeiden, sowie
> - ihn auf den Umweltverbund zu verlagern
>
> mit dem Ziel, den MIV nennenswert zu verringern.

In der einschlägigen Literatur werden häufig Verkehrsberuhigung und Technikverbesserung als weitere Ansatzpunkte nachhaltiger Verkehrspolitik genannt. Ersteres soll hier den Strategien der Verkehrsverlagerung zugeordnet werden, letzteres, die technische Optimierung, ist wichtig im Sinne des Effizienzgedankens, trägt aber an sich nicht zu der angestrebten Verringerung des MIV bei. Im Gegenteil: Ohne Strategien der Verkehrsvermeidung und -verlagerung ist eine technische Optimierung des MIV zwiespältig zu beurteilen. Unter Optimierung werden hier auf der einen Seite die oben genannten Möglichkeiten zur Senkung des Ressourcen- und Energieverbrauchs der Kfz-Produktion und -Nutzung verstanden, die dazu beitragen, den MIV umweltverträglicher und damit nachhaltiger zu gestalten (wie energiesparende, lärmgedämmte, abgasarme, langlebige Autos). Auf der anderen Seite soll hier auch die Telematik (computergestützte Leitsysteme, verkehrsabhängige Steuerung von Lichtsignalanlagen, Parkleitsysteme u.ä.) zum Bereich der technischen Optimierung gezählt werden. Da die Verkehrsmengen als solche die entscheidende Variable für den Naturverbrauch und die soziale Fragmentierung darstellen, bleiben Strategien, die lediglich auf optimale Verteilung und rationelle Verwaltung der Verkehrsmengen setzen, hinter den Erfordernissen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zurück. Die Telematik kann eine vorübergehende Entlastung von Problemen des MIV wie Staus durch eine bessere Verteilung des Verkehrs und damit eine bessere Auslastung der Straßeninfrastruktur bewirken. Langfristig stellt sie allerdings keine Lösung der MIV-induzierten Probleme dar. Eine Verbesserung der Straßenauslastung kann sogar zu einem Mehr an Verkehr führen und wirkt damit tendenziell kontraproduktiv. Hinzu kommt, dass Hoffnungen auf rein technische Lösungen des Verkehrsproblems die grundlegenden Handlungserfordernisse verschleiern und Handlungsbereitschaft reduzieren können.

Telematische Lösungen werden hier nur als sinnvoll angesehen, wenn sie an Stelle des Ausbaus der Autoverkehrsinfrastruktur treten und von Maßnahmen zur generellen MIV-Reduzierung begleitet werden. Telematische Lösungen zur Optimierung des öffentlichen Verkehrs sind hingegen zu begrüßen, wenn sie nicht zu Rationalisierungszwecken, sondern zur Benutzerfreundlichkeit des ÖPNV beitragen (hierzu zählen z.B. Ampelvorrangschaltungen oder Computerterminals zur Verbindungssuche).

2.3.1 Stichwort: Verkehrsvermeidung

Um die Verkehrsmengen Schritt für Schritt auf ein stadtverträgliches Niveau zu reduzieren, müssen die verkehrserzeugenden Bedingungen beeinflusst werden. Zu Beginn dieses Kapitels wurde das Phänomen Verkehrsspirale mit seinen Komponenten (wachsendes Pkw-Aufkommen, funktionale Entmischung und Siedlungsdispersion) ausführlich erläutert. Dieser Vorgang hat eine zunehmende Eigendynamik entwickelt und kam in den 90er Jahren erst richtig zur Geltung (vgl. Hesse/Lucas 1990a). Als Ursache und Verstärker des Verkehrswachstums wurde die allseitige räumliche Differenzierung der gesellschaftlichen Aktivitäten identifiziert, unter anderem die zunehmende funktionale und räumliche Arbeitsteilung von Produktion und Reproduktion. *Bauhardt* weist darauf hin, dass Verkehr

> [...] auch das Ergebnis der geschlechtlichen Arbeitsteilung in patriarchalen Gesellschaften [ist], die Arbeits- und Lebenssphären aufspalten und ent-

> lang der Geschlechterlinie hierarchisieren. In diesem Verständnis ist Verkehr das individuelle Zusammenführen gesellschaftlich getrennter Arbeits- und Lebensbereiche.
>
> (Bauhardt 1995: 10)

Es gilt also, räumlich getrennte Arbeits- und Lebensbereiche bzw. räumlich differenzierte gesellschaftliche Aktivitäten wieder zusammenzuführen. Gebiete, in denen sämtliche Funktionen mit alltäglicher Bedeutung wie Wohnungen und Arbeitsplätze, Schulen und Geschäfte, privat wie öffentlich nutzbare Freiräume in ausreichendem Maße vorhanden sind, ermöglichen verkehrssparsames Verhalten. Die Strategie der Verkehrsvermeidung zielt somit auf die Reduzierung der zurückgelegten Entfernungen, des Verkehrsaufwandes, nicht jedoch auf eine Reduzierung der Aktivitäten- und Wegehäufigkeit, der Mobilität. Als Ansätze der Verkehrsvermeidung werden vorrangig siedlungsstrukturelle Maßnahmen angesehen (vgl. Abbildung 2.11): Nutzungsmischung und eine höhere Dichte im kommunalen Bereich sowie das punkt-achsiale Konzept der dezentralen Konzentration auf regionaler Ebene.[9] Verträglich dicht bebaute, zentrumsnah gelegene (Wohn-) Quartiere mit einem ausreichend großen Angebot an Arbeitsplätzen, Einkaufs-, Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten ermöglichen im Gegensatz zu den am Rande gelegenen Gebieten mit weniger günstigen Ausstattungsmerkmalen einen geringeren Verkehrsaufwand.[10]

Allerdings gibt es auch berechtigte Einwände gegen eine zu hohe Bewertung von siedlungs- und raumordnungspolitischen Ansätzen zur Verkehrsvermeidung. Zum einen kann entgegengehalten werden, dass wer in einem nutzungsgemischten Gebiet wohnt, dort noch lange nicht arbeiten und einkaufen muss. Zum anderen gibt es Modellrechnungen, die zu dem Ergebnis kommen, dass der Beitrag der räumlichen Planung zur Bewältigung der Verkehrsprobleme im Vergleich zu Preismechanismen (Erhöhung der fixen und variablen Kosten des Automobils) zu vernachlässigen ist (vgl. Jessen 1997: 60ff.).

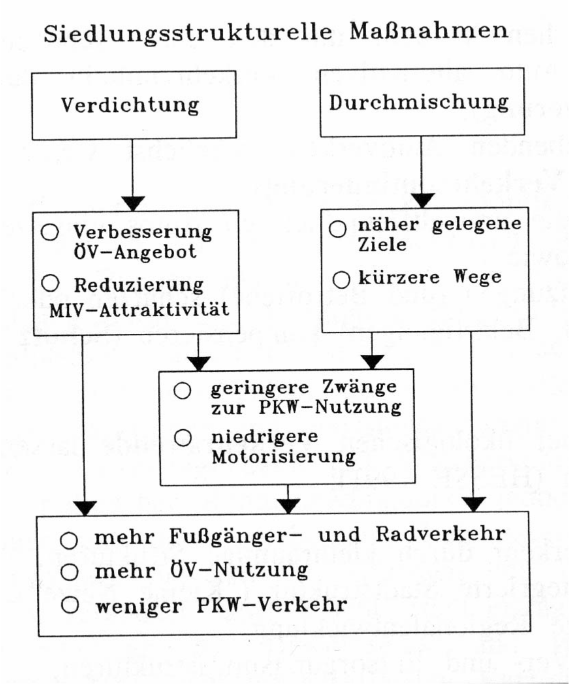
Auch *Hickmann* weist darauf hin, dass

> eine wieder verstärkt funktionale Durchmischung der Siedlungsstruktur (Arbeiten, Wohnen, Versorgung, Freizeit etc.) in Stadtvierteln, Dörfern durch

[9] Unter *dezentraler Konzentration* versteht man eine Randwanderung auf größere Umlandgemeinden. Von diesem Konzept sind keine wesentlichen Verkehrsvermeidungseffekte durch eine Reduzierung der Distanzen zu erwarten. Die Konzentration der Siedlungstätigkeit auf diese Standorte gilt aber als Voraussetzung für regionale Konzepte zur Verlagerung des MIV auf öffentliche Verkehrsmittel (vgl. Dörnemann et al. 1996).

[10] Kompaktheit bzw. städtebauliche Dichte birgt die Gefahr in sich, dass die Umweltbelastungen sich auf einen Punkt konzentrieren. In den Niederlanden spricht man vom Paradox der kompakten Stadt: Was global günstige Auswirkungen auf die Umwelt hat, kann eine lokale Verschlechterung der Umweltqualität mit sich bringen. Nachhaltigkeit und Lebensqualität werden häufig gegenübergestellt, um diese Widersprüchlichkeit zu verdeutlichen (vgl. Milieucentrum Amsterdam 1995).

Abb. 2.11: Verkehrsvermeidung



Quelle: Dauwe et al. 1995: 212

> planerische Instrumente [...] angesichts heutiger differenzierter Strukturen und zumal bei Wohnungsnot und Arbeitsplatzmangel keinerlei Garant für weniger Verkehr [ist].
>
> (Hickmann 1991: 60)

Festzuhalten bleibt, dass städtebauliche Nutzungsmischung und Dichte mit dem Leitbild der *Stadt-der-kurzen-Wege* bzw. der *Kompakten Stadt* als *notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung* verkehrsarmer Siedlungsstrukturen angesehen werden kann. Im Sinne nachhaltiger Verkehrsentwicklung ist folglich eine Integration von räumlicher und Verkehrsplanung erforderlich.

2.3.2 Stichwort: Verkehrsverlagerung

Maßnahmen zur Verringerung von Distanzen allein reichen nicht aus zur Reduzierung des MIV. Die alltägliche Mobilität besteht bereits zu einem großen Teil aus der Überwindung kurzer Entfernungen. So hat das Forschungsinstitut Socialdata für die fünf von ihm untersuchten Städte des Ruhrkorridors (Bochum, Essen, Bottrop, Gelsenkirchen, Recklinghausen) festgestellt, dass ein privat zugelassener Pkw im Jahresdurchschnitt für knapp 900 Fahrten genutzt wird. Die dabei zurückgelegten Distanzen sind eher kurz: Fast ein Drittel führen nicht weiter als 3 km, knapp drei Viertel bleiben im Umkreis von 10 km. Bei mehr als der Hälfte dieser Fahrten bestand kein Sachzwang zur Pkw-Nutzung und mindestens eine Verkehrsmittel-Alternative (zu Fuß, Fahrrad, ÖPNV) (vgl. Socialdata 1992a: 3f.). Generell liegen etwa zwei Drittel aller mit dem Auto zurückgelegten Fahrten in der Bundesrepublik im Bereich von 0-10 km (die meisten davon um die 5 km) (vgl. Vester 1995: 190). Für Wege bis 5 km gilt, dass sie noch optimal mit dem Fahrrad zu bewältigen sind. Es besteht also ein erhebliches Einspar- bzw. Verlagerungspotenzial von Pkw-Fahrten. Um das vorhandene (und durch o.g. städtebauliche Strategien noch zu erweiternde) Potenzial auszuschöpfen, sind Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des Umweltverbundes bei gleichzeitiger Attraktivitätsminderung des MIV zu ergreifen (sogenannte *Push- und Pull-Maßnahmen*). Konkrete Maßnahmen mit Schwerpunkt auf den städtischen Raum werden im folgenden Abschnitt 2.4 behandelt.

Eine Verringerung des motorisierten Individualverkehrs ist weiterhin nicht vorstellbar ohne eine Erhöhung des Raumwiderstandes (vgl. Hickmann 1991: 60f.). Die Durchlässigkeit des Raumes kann durch eine Senkung des allgemeinen Geschwindigkeitsniveaus und durch eine generelle Verteuerung des Pkw-Verkehrs vermindert werden.

Nachhaltige Verkehrspolitik, die sich Verkehrsverlagerung zum Ziel setzt, sollte die Verkehrsmittel des Umweltverbundes konsequent in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken. Denn trotz der Omnipräsenz des Autos in den Städten wird die Hälfte der Wege noch immer zu Fuß, per Fahrrad oder mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegt (vgl. die Daten zur Verkehrsmittelwahl in Abschnitt 2.1). Die Verkehrsplanung kann sich dabei am EANO-Prinzip (= Equal Advantage for Non-Ownership, nach *Gilbert*) orientieren: In jedem Stadtteil sollten die Bedingungen für Nichtautobesitzer verbessert werden mit dem Ziel, generell bessere Bedingungen für Nichtbesitzer als für Autobesitzer herzustellen.[11] Die in Städten häufig praktizierte Politik der *Parallelförderung* aller Verkehrsmittel ist wenig wirkungsvoll, weil sie im Endeffekt die Vorrangstellung des Autoverkehrs unangetastet lässt. Es bedarf einer klaren Prioritätensetzung für den städtischen Umweltverbund.

Im folgenden Abschnitt 2.4 wird die Frage nach den kommunalen Handlungsspielräumen für eine nachhaltige Verkehrspolitik aufgeworfen. Im Weiteren werden konkrete Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbundes und zur Entmutigung des MIV auf lokaler Ebene vorgestellt sowie Indikatoren nachhaltiger Verkehrsentwicklung abgeleitet.

[11] Dieses Prinzip setzt nicht an der Nutzung, sondern am Besitz des Pkw an, da der Besitz eines Autos erwiesenermaßen dessen Nutzung zur Folge hat (vgl. Gilbert 2000) und darüber hinaus – wie in Abschnitt 2.2 ausführlich erläutert – der massenhafte Autobesitz an sich nicht nachhaltig ist.

2.4 Kommunale Handlungsspielräume, verkehrliche Maßnahmen und Indikatoren

2.4.1 Kommunale Handlungsspielräume

Das verkehrspolitische Handeln im städtischen Raum wird zum einen durch Ziele und Maßnahmen der Verkehrspolitik übergeordneter Ebenen (regional, national, EU) beeinflusst (man spricht auch von vertikaler Koordinierung der Verkehrsplanungen) und zum anderen von anderen Politikfeldern wie beispielsweise Raumordnung, Wirtschafts- oder Umweltpolitik. Der nationalen Ebene stehen in den westeuropäischen Ländern weitreichende ordnungsrechtliche, infrastrukturelle und finanzielle Instrumente zur Verfügung, die Einfluss auf die kommunale Verkehrsentwicklung und -politik haben. Die verkehrspolitischen Ziele und Maßnahmen der nationalen Ebene haben dabei sowohl Auswirkungen auf das Verkehrsverhalten von Individuen (beispielsweise geben die Höhe der Mineralölsteuern, steuerliche Entlastungen wie die Kilometerpauschale oder überregionale Infrastrukturprogramme Anreize für das individuelle Mobilitätsverhalten) als auch auf die professionellen Akteure in der Kommunalpolitik (verkehrsrelevante Regelungen wie Planungsrecht, Ordnungsrecht oder Zuwendungen stellen negative oder positive Handlungsanreize dar).

Die Frage nach den kommunalen Gestaltungsspielräumen im Allgemeinen wird in der politikwissenschaftlichen Stadtforschung in Deutschland ganz unterschiedlich bewertet: Die Kommune gilt entweder als bloßes Ausführungsorgan staatlicher Politikvorgaben oder als Ort der politischen Auseinandersetzung, des Widerstandes gegen staatliche Politik. Vertreter der erstgenannten These (z.B. Häußermann 1991a, 1991b), die die kommunalen Gestaltungsspielräume als gering oder sogar bedeutungslos erachten, argumentieren finanzpolitisch bzw. planungsrechtlich. Ihr Hauptargument ist das Missverhältnis zwischen dem in Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich garantierten Selbsverwaltungsrecht der Kommunen und ihrer mangelhaften finanziellen Absicherung. Vertreter der Gegenthese (z.B. Mayer 1991), die den Kommunen große Handlungsspielräume zusprechen, sind davon überzeugt, dass soziale Bewegungen auf lokaler Ebene in konkreten Auseinandersetzungen Politik *von unten* beeinflussen (zur Diskussion vgl. auch Bauhardt 1994: 99ff.). Eine eindeutige Beurteilung kommunaler Handlungsspielräume kristallisiert sich im Diskussionsverlauf der deutschen Forschung zur Kommunalpolitik wie beispielsweise *Wollmann* ihn nachzeichnet nicht heraus (vgl. Wollmann 1991). In der Debatte um eine nachhaltige Entwicklung, die in Deutschland erst Mitte der 90er Jahre verstärkt einsetzte, wird der lokalen Ebene hingegen ein bedeutender Stellenwert beigemessen, wie in Kapitel 1.5 ausführlich erläutert wurde. Es gibt darüber hinaus Stimmen, die darauf hinweisen, dass der Nationalstaat, der den modernen Verkehr und besonders den Automobilismus in der Mitte des 20. Jahrhunderts forcierte, drastisch an Steuerungs- und Interventionsmacht verloren hat:

> Einen Kompetenztransfer hat es vor allem zur suprastaatlichen Ebene der EU gegeben, während gleichzeitig die Kommunen eigene umwelt- und verkehrspolitische Kompetenz entwickelt haben, weil dort der Problemdruck am größten ist.
>
> (Canzler/Marz 1996: 13)

Hachenberg et al. weisen darauf hin, dass das den deutschen Kommunen zur Verfügung stehende Rechtsinstrumentarium theoretisch durchaus viel Spielraum lässt, auf Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung und sozial- und umweltverträgliche Abwicklung des Verkehrs hinzuwirken. Unbefriedigende Entwicklungen hinsichtlich einer stadtverträglichen Verkehrsgestaltung und verkehrsvermeidenden Stadtentwicklung führen sie „maßgeblich auf die Zurückhaltung der Kommunen bei der Anwendung vorhandener Rechts- und Planungsinstrumente“ zurück (Hachenberg et al. 1997: 18).

In dieser Arbeit wird vorausgesetzt, dass nationale Rahmenbedingungen den formalen Handlungsspielraum für (verkehrs-) politisches Handeln auf der lokalen Ebene festlegen. Dabei ergibt sich der Grad der Autonomie der lokalen Ebene aus ihren rechtlichen (durch Verfassung und Gesetze zu Staatsaufbau und Kompetenzverteilung geregelten) und politisch-ökonomischen Ressourcen (vor allem die Höhe der eigenen Finanzquellen). Im internationalen Vergleich werden deutliche Unterschiede hinsichtlich der rechtlichen und politisch-ökonomischen Ressourcen der lokalen Ebene sichtbar (vgl. Goldsmith 1995; Wollmann 1996). Mit der Höhe der lokalen Autonomie im Allgemeinen und im Verkehrsbereich im Besonderen steigen die Handlungskapazitäten und Realisierungschancen von Städten für eine eigenständige nachhaltige Verkehrspolitik (vgl. Bratzel 1998).

In dieser Arbeit wird weiterhin grundsätzlich davon ausgegangen, dass die Stadt für eine an Nachhaltigkeit orientierte Verkehrspolitik eigenständige Handlungs- und Entscheidungsspielräume besitzt (vgl. Bratzel 1999; Stoker 1995; Stone 1989) und nicht als bloßes Ausführungsorgan staatlicher Politik anzusehen ist.[12] *Savitch* betont in einer international vergleichenden Untersuchung von Planung und Politik in Städten:

> [. . .] the urban political system is crucial in determing both how economic resources are applied and how the built environment is shaped. To be sure, national politics and economics condition the actions of all localities. Cities are not sovereign, and, as other writers have pointed out, urban policies are subject to variable external pressures. But it must be recognized, too, that

[12] Dies wird im übrigen auch empirisch durch eine Reihe positiver Beispielfälle wie Freiburg, Groningen, Zürich, Bologna, die in der Literatur diskutiert werden, bestätigt (vgl. Apel 1992; Schaller 1993; Hüsler 1993; Bratzel 1998).

> all political systems, including nation-states, face external pressures [...]. As political systems which make certain policy choices, cities are no different.
>
> (Savitch 1988: 9)

Es wird weiterhin vorausgesetzt, dass überregionale Faktoren mehr oder weniger starke Anreize bzw. Restriktionen für eine nachhaltige Verkehrspolitik auf lokaler Ebene darstellen.

2.4.2 Kommunale Maßnahmen zur MIV-Reduzierung

Im Folgenden werden eine Reihe von möglichen kommunalen Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung genannt, nach Verkehrsmitteln gegliedert. Sie unterstützen eine nachhaltige Verkehrsentwicklung am effektivsten, indem sie kombiniert angewandt werden: zur Entmutigung des motorisierten Individualverkehrs (*Push*) bei gleichzeitiger Attraktivitätssteigerung des Umweltverbundes (*Pull*) (siehe Abbildung 2.12).

Abb. 2.12: Push- und Pull-Maßnahmen und -Effekte

Quelle: Dauwe et al. 1995: 223

In Tabelle 2.1 und 2.2 sind Pull-Maßnahmen zugunsten des Umweltverbundes, in Tabelle 2.3 sind Push-Maßnahmen für den MIV aufgeführt. Weiterhin sind eine Reihe von siedlungsstrukturellen und städtebaulichen Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung in Tabelle 2.4 aufgelistet. Als besonders wirksam zur Begrenzung des MIV in den Städten werden eine restriktive Parkraumpolitik zur Erhöhung der variablen Kosten der Pkw-Nutzung und Reduzierung des Flächenbedarfs verbunden mit einer konsequenten Ahndung von Regelverstößen sowie Geschwindigkeitsreduzierungen (Tempo 30) angesehen. Maßnahmen mit Push- *und* Pull-Effekten sind die Umverteilung von Straßenflächen zugunsten des Umweltverbundes, eine generelle Entschleunigung des Stadtverkehrs, aber auch Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerbeteiligung und Marketing, Überwachung und Ahndung von Falschparken und Geschwindigkeitsübertretungen, die Stimulierung von Car-Sharing-Initiativen zur Senkung des Kfz-Besitzstandes sowie die Einführung von Mobilitätsmanagement (Bildung von Fahrgemeinschaften, Firmentickets für den ÖPNV, Bereitstellung von Dienstfahrrädern) in Verwaltung und ortsansässigen Betrieben.

Sowohl in Tabelle 2.3 als auch in Tabelle 2.4 wird an erster Stelle „kein weiterer Ausbau des Straßennetzes“ gefordert. Der Bau von mehr oder breiteren Straßen führt zum einen zu einem Attraktivitätsverlust des öffentlichen Stadtraumes und einer Abdrängung des Umweltverbundes und ist zum anderen als Antwort auf Probleme wie Staus und zähfließenden Verkehr kontraproduktiv. Denn nur zu Beginn führt diese Strategie der Angebotserweiterung zu einer Entlastung. Langfristig erzeugt sie nichts anderes als zusätzliche Verkehrsströme (vgl. Bund/Misereor (Hg.) 1997: 158f.). Auch *Lawrence* weist darauf hin, dass es in keiner Industrienation Anzeichen dafür gebe, dass jemals genug Straßen gebaut werden könnten, um Staus zu vermeiden. Dies entspreche auch der Dynamik des Marktes: Solange man das Angebot erhöht, steigt auch die Nachfrage (vgl. Mettler-v.Meibom (Hg.) 1998).

Während eine nachhaltige Verkehrspolitik daran ausgerichtet sein sollte, die Spielräume der Menschen zu erhöhen, die auf das Auto verzichten, verfolgt eine autofixierte Verkehrspolitik das Ziel, das Angebot für Pkw-Besitzer und -Nutzer zu erweitern. In Abgrenzung zu den genannten Zielen und Maßnahmen nachhaltiger Verkehrspolitik sind in Tabelle 2.5 die Charakteristika einer Verkehrspolitik zusammengestellt, die als nicht-nachhaltig zu bezeichnen ist.

Tab. 2.1: Kommunale Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung: ÖPNV

Verkehrsmittel	**Maßnahmen**
ÖPNV	Attraktivitätssteigerung durch: • Verdichtung der ÖPNV-Infrastruktur und der Bedienungstakte, auch nachts und an Wochenenden • Ringsysteme mit Querverbindungen • Eigene Trassen bzw. Sonderspuren mit Ampelvorrangschaltung • Ausbau des ÖPNV in Verbindung mit Park- und Ride-Anlagen, attraktive Umsteigezentren am Stadtrand • Rufbussysteme • Kombiverkehr: ÖPNV und Taxi • Attraktive oberirdische Haltestellen • Umwelttickets, kostengünstig und übertragbar • Vereinfachung des Tarifsystems • Mehr Kundenservice und Fahrkomfort • Mitnahmemöglichkeit für Fahrräder, Gepäckbeförderung • Koordination der verschiedenen ÖPNV-Systeme (Umsteigemöglichkeiten) z.B. mit Hilfe von Computerterminals

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 2.2: Kommunale Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung: NMV

Verkehrsmittel	**Maßnahmen**
NMV	Attraktivitätssteigerung durch: • Ausbau eines sicheren, komfortablen und flächendeckenden Radwegenetzes • Flächendeckend Tempo-30-Zonen in Innenstadt und Wohngebieten • Rückbau von Straßen in Tempo-30-Zonen • Einrichtung von Spielstraßen (Schrittgeschwindigkeit) • Einrichtung von Einbahnstraßen mit Fahrradverkehr in beiden Richtungen • Autofreie Viertel • Umverteilung von Straßenfläche zugunsten breiterer Geh- und Radwege, Begrünung, attraktiver Aufenthaltsorte • Ampelvorrangschaltung und Umverteilung von Freigabezeiten zugunsten von Radfahrern und Fußgängern • Attraktive und sichere Fahrradstellplätze, beispielweise in Verbindung mit Fahrradverleih, Überwachung, Reparaturservice, z.B. an Knotenpunkten des öffentlichen Verkehrs (Park-and-Ride- bzw. Bike-and-Ride-Standorte) • Vermeidung von Unterführungen oder Brückenbauwerken für Fuß- und Radverkehr • Einrichtung oder Erweiterung von Fußgängerzonen und -bereichen

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 2.3: Kommunale Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung: MIV

Verkehrsmittel	**Maßnahmen**
MIV	Attraktivitätsminderung durch: • Keinen weiteren Ausbau des Straßennetzes • Parkraummanagement, d.h. Angebot und Bewirtschaftung: Reduzierung der öffentlich zugänglichen Parkplätze, Parklizensierung (z.B. Anwohnerparken), keine Dauerpark- und gebührenfreien öffentlichen Parkmöglichkeiten, Erhöhung der Parkgebühren, Staffelung der Parkgebühren nach Parkdauer und Tageszeit, Buß- und Verwarnungsgelder bei Falschparken, Gehweg- bzw. Radwegparken inklusive Abschleppmaßnahmen • Neuverteilung der Straßenflächen zugunsten des Umweltverbundes, d.h. Rückbau statt Erweiterung der Autoverkehrsflächen • Zufahrtsbeschränkungen: z.B. autofreie Viertel oder Zonen • Geschwindigkeitsdämpfung (Tempo 30 in Stadtzentren und Wohngebieten)
	Begrenzung des MIV durch: • Limitierung der einfahrenden Pkw oder Fahrverbote für den lokalen MIV (Bologna, Venedig, Florenz) • Temporärer Ausschluss des MIV – stundenweise, nachts, an Wochenenden (Lübeck, Aachen, Mainz, London: Lkw-Fahrverbot) • Schließung der Innenstadtbereiche für jeglichen MIV (realisiert bzw. geplant in Bologna, Turin, Parma, Pisa, Ravenna) • City-Maut-Straßennutzungsgebühren (Bergen, Oslo, Udine, Kopenhagen, Alesund) • Reglementierung der Anzahl Pkw in privaten Haushalten (Los Angeles, Davis)

Quelle: eigene Darstellung; Stadtbeispiele unten aus: Dauwe et al. 1995: 224

Tab. 2.4: Städtebauliche Strategien und Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung und -verlangsamung

	Maßnahmen
MIV-Vermeidung	• Kein weiterer Ausbau des Straßennetzes • Reduzierung des Flächenbedarfs für den MIV • Ausbau des Fahrradwegenetzes • Vermeidung der Ansiedlung von Einrichtungen, die als große Verkehrserzeuger gelten wie Supermärkte auf der *grünen Wiese* • Anbindung von Wohngebieten und Arbeitsstätten an den ÖPNV • Neue Wohngebiete autofrei bzw. autoarm konzipieren • Aussiedlung von wenig publikumsintensiven Nutzungen aus dem Stadtzentrum • Baulücken schließen statt Siedlungsgebiete ausdehnen • Naherholungsgebiete erschließen • Gewerbe in Stadtteilen fördern • Erhöhung der Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums für Fußgänger, z.B. durch die Aufwertung von einzelnen Straßen und Plätzen durch Aufhebung von Parkplätzen • Städtebauliche Aufwertung bzw. Umstrukturierung von Bahnhöfen und Bahnhofsvorplätzen
MIV-Verlangsamung	• Trennwirkung zwischen Straße und sonstigen Flächen aufheben • Reduzierung der Fahrspuren und Fahrbahnbreiten für den MIV • Straßenbau: Engstellen an neuralgischen Punkten, engere Kurvenradien, Reaktivierung von Kreisverkehren, Reduzierung von Abbiegespuren, Aufpflasterungen • Rückbau von Straßen in Tempo-30-Zonen

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 2.5: Kennzeichen autofixierter Verkehrspolitik im städtischen Raum

Handlungsfeld	**Kennzeichen**
ÖPNV	• Abbau der ÖPNV-Infrastruktur • Niedrige Haltestellen- und Bedienungsdichte • Entflechtung von MIV und ÖPNV zugunsten des MIV, insbesondere durch Bau von U-Bahnen
NMV	• Fahrradinfrastruktur quantitativ und qualitativ mangelhaft, kein oder kaum Ausbau • In Konfliktfällen keine Priorität für den Fahrradverkehr und für Fußgänger • Strikte Trennung von NMV und MIV in der Verkehrsplanung • Kaum oder keine Verkehrsberuhigung, Fußgängerzonen, autofreie Viertel
MIV	Verbesserung der Angebotsstruktur des MIV • Ausbau der Straßenkapazität • Ausbau von privaten und öffentlichen Stellplätzen • Niedrige Parkgebühren

Quelle: eigene Darstellung

2.4.3 Indikatoren nachhaltiger Verkehrsentwicklung

Im Folgenden wird versucht, die Ziele einer nachhaltigen Verkehrspolitik im städtischen Raum zu operationalisieren. Kriterien, Entwicklungsziele und Parameter oder Maßzahlen können als Wegweiser für die Verkehrsentwicklung und zur Bewertung der Beispielstädte im empirischen Teil der Arbeit dienen. Sie sind in Tabelle 2.6 aufgeführt. Die ersten vier Beurteilungskriterien beziehen sich auf die Verkehrsentwicklung, gefolgt von zwei siedlungsstrukturellen Indikatoren. Es folgen Indikatoren für wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit, die auf die Verkehrsentwicklung zurückwirken und/oder von dieser beeinflusst werden. Es kann nicht erwartet werden, dass die zu untersuchenden Beispielstädte alle Kriterien erfüllen bzw. dass zu allen Indikatoren die entsprechenden Maßzahlen vorliegen (d.h. entsprechende Monitoringsysteme und Evaluierungsmethoden in den Städten vorhanden sind). Zwei der drei im empirischen Teil zu analysierenden Fallbeispiele sind jüngsten Datums, das heißt, dass sich beispielsweise noch keine verlässlichen Aussagen über eine eventuelle Verbesserung des Umweltzustandes (Umweltbelastung, CO_2-Emissionen) oder über die Pendlerentwicklung oder eine eventuelle Verbesserung der Standortqualität machen lassen. Es ist auch bedenklich, monokausale Wirkungszusammenhänge zwischen einzelnen Maßnahmen und ihrem jeweiligen Effekt auf die städtische Verkehrsentwicklung ableiten zu wollen, geschweige denn, die Erfolge der kommunalen Verkehrspolitik allein durch eine bestimmte Rahmenbedingung oder sogar nur durch bestimmte Instrumente und Maßnahmen verstehen zu wollen. (Zu den Bedingungen und *Erfolgsfaktoren* nachhaltiger Verkehrspolitik siehe die folgenden Kapitel 3 und 4.) Bestimmte Beurteilungskriterien können sich auch widersprechen: Zum Beispiel steigt in Deutschland der Autobesitz an, während die Zahl der Verkehrstoten sinkt. Hier gilt es, die verkehrspolitischen Maßnahmen zu betrachten und weitere Maßzahlen hinzuzuziehen (insbesondere die Verkehrsmittelwahl), um einen Gesamteindruck der Verkehrspolitik und -entwicklung zu gewinnen.

Trotz der genannten Einwände sind Indikatoren, Zielorientierungen und Parameter für die Bewertung der Verkehrsentwicklung unerlässlich und zeigen die Entwicklungsrichtung an. Von besonderer Bedeutung für eine Bewertung sind dabei die drei erstgenannten verkehrlichen Indikatoren: Nutzung Umweltverbund bzw. Autonutzung und Autobesitz.

Tab. 2.6: Nachhaltige Verkehrsentwicklung: Indikatoren, Zielorientierungen und Parameter

Indikatoren	**Zielorientierungen**	**Maßzahlen**
Nutzung Umweltverbund	Hoher Anteil der Verkehrsarten des Umweltverbundes (Zunahme des Anteils der Verkehrsarten des Umweltverbundes)	Anteil am Modal Split/ an der Verkehrsleistung (Veränderung des Anteils)
Autonutzung	Relativ niedrige Autonutzung (Senkung Autonutzung)	Anteil am Modal Split/ an der Verkehrsleistung (Veränderung des Anteils)
Autobesitz	Niedriger Autobesitzstand (Senkung Autobesitzstand)	Anzahl der Pkw pro 1000 Einwohner, absolute Zahl der zugelassenen Kfz
Pendler	Geringe Pendlerzahl; hoher ÖV-Anteil der Pendler	Pendlerbilanz; Modal Split
Siedlungsdichte; Nutzungsmischung	hoch	Einwohnerzahl pro qkm Siedlungsfläche; Verhältnis Einwohner zu Arbeitsplätzen
Integration von Raum- und Verkehrsplanung	stark	
Wanderung; Standortqualität	Geringe Abwanderung von Bewohnern ins Umland; Zunahme von Arbeitsplätzen und Einwohnern	Anzahl Einwohner; Anzahl Arbeitsplätze
Verkehrssicherheit	Hohe Verkehrssicherheit im internationalen Vergleich (Abnahme von Unfällen und Unfalltoten)	Unfallraten, Unfalltote pro 100.000 Einwohner
Entscheidungsprozesse	Beteiligung von Betroffenen an Planung und Entscheidungsfindung	
Information und Bewusstseinsbildung	Bereitstellung von Informationen, Bewusstseinsbildung durch Öffentlichkeitsarbeit	
Unweltbelastung	Niedrige Verkehrsemissionen im internationalen Vergleich (Reduktion der Emissionen)	NO_x - (Stickoxide), CO - (Kohlenmonoxid), SO_2 - (Schwefeldioxid) Emissionen, Staub, Lärm
Klimawandel	Niedrige CO_2 - (Kohlendioxid) Emissionen im internationalen Vergleich (Reduktion der CO_2 -Emissionen)	CO_2 -Emissionen

Quelle: eigene Darstellung

2.5 Hemmnisse nachhaltiger Verkehrsentwicklung

Kommunen können durch eine nachhaltige Stadtentwicklung und besonders durch eine an den Prinzipien der Nachhaltigkeit orientierte Verkehrspolitik an Lebens- und Aufenthaltsqualität gewinnen, wie aus den vorangegangenen Abschnitten ersichtlich ist. Angesichts der drängenden Verkehrsprobleme und dem vorhandenen Wissen um deren Bewältigung verwundert es, dass bisher nur wenige europäische Städte bedeutsame verkehrspolitische Anstrengungen zur Reduzierung des MIV unternommen haben. Experten weisen auf einen „offenen Widerspruch zwischen offensichtlich gebotenen sachlichen und politischen Handlungserfordernissen und dem unübersehbaren tatsächlichen und politischen Handeln“ hin (Schallaböck 1992: 333; vgl. auch Jessen 1997: 69ff.; Bratzel 1998). Unter umweltpolitischen Gesichtspunkten kann sogar von einem Politik- und Interventionsversagen im Verkehrsbereich gesprochen werden (vgl. OECD 1992; Bratzel 1998).

Auch *Canzler/Marz* bescheinigen dem „Automobilpakt“ eine ungeheure Krisenresistenz: Während Sozialwissenschaftler die Auflösung traditioneller verbindender gesamtgesellschaftlicher Normen, Werte und Übereinkünfte diagnostizieren, bleibe der Automobilpakt als interessenübergreifender Konsens von der „Krise der Moderne“ weitgehend unberührt (vgl. Canzler/Marz 1996).

> Der Automobilpakt ist das Ergebnis der permanenten und verbindlichen Verständigung der Hauptakteure sowohl über Anforderungen an die technische Konfiguration [als „Rennreiselimousine“ (Canzler/Marz) mit Verbrennungsmotor – Anm. AK] als auch über den kollektiv gewünschten Sinn und die Nutzung des Artefaktes Automobil. Die Hauptakteure und Bündnispartner sind die Hersteller, die Nutzer und der Staat als rahmensetzende Instanz.
>
> (Canzler/Marz 1996: 8)

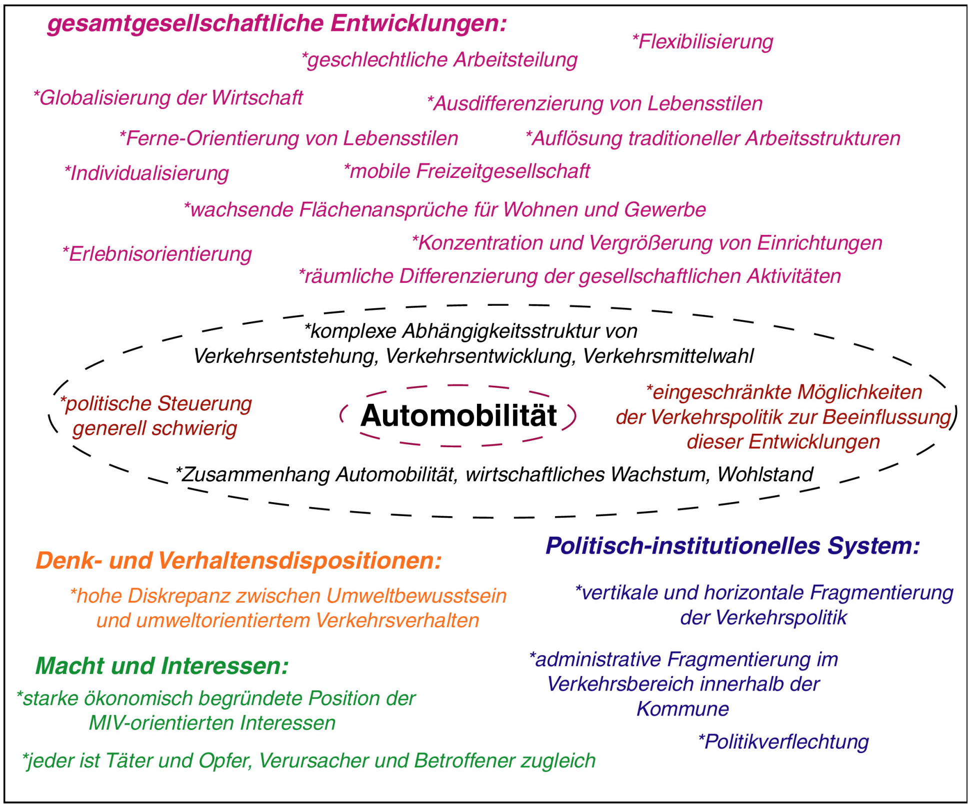
Auf verschiedenen Ebenen lassen sich strukturelle Hemmnisse für eine nachhaltige Verkehrspolitik identifizieren, die adäquates politisches Handeln erschweren bzw. Handlungsblockaden hervorrufen können: auf der Problemebene, der Ebene der Macht und Interessen, der individuellen Denk- und Verhaltensdispositionen und auf der Ebene des politisch-institutionellen Systems (vgl. Bratzel 1998). In Abbildung 2.13 sind sie zusammengetragen.

Das Verkehrsproblem ist durch eine komplexe Abhängigkeitsstruktur von Verkehrsentstehung, Verkehrswachstum und Verkehrsmittelwahl gekennzeichnet, wie im Verlauf dieses Kapitels deutlich wurde. Zu der Systemhaftigkeit des Automobilismus gesellen sich die kulturelle Dimension und die lebensweltliche Verankerung des Autos hinzu, die für den Automobilpakt erhebliche Stabilisierungseffekte darstellen.

> Das Auto wurde schrittweise zum Bestandteil des täglichen Lebens. Der Automobilismus ist mit seinem Siegeszug in die Dialektik von subjektiven

> Wünschen einerseits und einem objektiven Zwang zum Automobil andererseits geraten. Dieser Zwang zum Automobil erwächst aus der realisierten Funktionstrennung aller Lebensbereiche und insbesondere aus der Siedlungsform der Suburbanisierung. Alltagsstrukturen und persönliche Zeitplanungen beruhen nicht selten auf der individuellen Verfügbarkeit des Automobils. Automobilismus beginnt im Denken, er schleift sich dort ein und vollzieht sich im Alltag als scheinbar selbstverständliche Normalität.
>
> (Canzler/Marz 1996: 9f.)

Abb. 2.13: Strukturelle Hemmnisse für eine nachhaltige Verkehrspolitik



Quelle: eigene Darstellung

Verkehr ist in gesamtgesellschaftliche Entwicklungen eingebettet, die tendenziell autoverkehrswachstumsfördernd wirken: Individualisierung, Ausdifferenzierung von Lebensstilen, Globalisierung der Wirtschaft, Flexibilisierung, Ferne-Orientierung, um nur einige Stichworte zu nennen. Dem stehen eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten der Verkehrspolitik zur Beeinflussung dieser Phänomene gegenüber. Die politische Steuerung der Mobilitätsentwicklung wird generell als schwierig angesehenen (vgl. Verhoef et al. 1996). Verschiedene Politikfelder auf unterschiedlichen Ebenen müssen aufeinander abgestimmt und verschiedene Instrumente bzw. Maßnahmen kombiniert werden. Neben der verkehrlichen Infrastruktur und Ordnung müssen sich räumliche Strukturen sowie individuelles Denken und Verhalten ändern.

In Abschnitt 2.4.1 wurde auf die vertikale und horizontale Fragmentierung der Verkehrspolitik hingewiesen: Ziele und Maßnahmen übergeordneter Ebenen, aber auch andere Politikfelder beeinflussen das verkehrspolitische Handeln in den Kommunen. In Deutschland zum Beispiel bestehen Planungshierarchien zwischen dem Bund (zuständig für die Bundesverkehrswegeplanung), den Ländern (Landesverkehrswegeplanung), den Regionen (Regionalverkehrsplanung, das heißt der regionale Raumordnungsplan und der Regionalplan) und den Gemeinden (Gemeindeverkehrsplanung, das heißt Flächennutzungsplanung, Bebauungsplanung, Generalverkehrs- bzw. Verkehrsentwicklungsplanung, Stadtteilverkehrsplanung) (vgl. Dauwe et al. 1995: 208). Die Vielfalt der Kompetenzen in einem extrem gewaltenteiligen politischen System wie dem der Bundesrepublik Deutschland, verfasst als Antwort auf und zur Abwehr von Totalitarismus in der Zeit nach dem Nationalsozialismus, kann zu einem institutionellen Hemmniss für funktionsgerechtes Handeln werden.

Verschiedene Zuständigkeiten im Einzugsgebiet einer Stadt oder eines Großraums sowie unterschiedliche Interessen zwischen Kern- und Umlandgemeinden können verkehrspolitisches Handeln erschweren. Auch die administrative Fragmentierung im Verkehrsbereich innerhalb einer Kommune kann sich hemmend auswirken: Verkehrs-, Umwelt-, Raumordnungs-, Stadtentwicklungspolitik sind häufig getrennt, ebenso weitere verkehrsbedeutsame Fachplanungen wie Freiflächen- und Grünplanung oder Wirtschaftsplanung. Die Koordination erweist sich häufig als schwierig, da die Verwaltungsressorts meist mit ungleichen personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet und von unterschiedlichen Verwaltungskulturen geprägt sind. Sie konkurrieren um Finanzmittel, Einfluss und Prestige und alle haben ein begründetes Interesse an einer sektoralen Abgrenzung der Probleme und Lösungen (vgl. Europäische Kommission 1996; Bratzel 1998; Forschungsverbund (Hg.) 1998).

Zu den genannten Koordinations- und Steuerungsschwierigkeiten kommt hinzu, dass Umverteilungsmaßnahmen, wie sie im Sinne nachhaltiger Verkehrsentwicklung eingefordert werden, zumeist auf starke Widerstände auf Seiten der Verlierer stoßen, und bei Politikern nicht gerade beliebt sind. Diese versuchen tendenziell, Konflikte zu vermeiden, zumal angepasstes, strukturbewahrendes Verhalten sich eher karrierefördernd auswirkt (vgl. Rebenstorf 1992; Lowi 1964). Außerdem werden im Rahmen vierjähriger Wahlzyklen in der Regel kurzfristig sichtbare Verbesserungen langfristigen Strategien vorgezogen, wobei davon ausgegangen werden muss, dass der Nutzen einer nachhaltigen Verkehrspolitik häufig erst langfristig sichtbar wird.

Auch die Konkurrenzsituation zwischen den Kommunen und die kommunale Finanzknappheit engen den Handlungsspielraum von Städten und Gemeinden ein.

Handel und Industrie bzw. Wirtschaftsverbände zählen auf kommunaler Ebene meist zu den Gegnern einer MIV-beschränkenden Verkehrspolitik. Die Geschäftsleute fordern eine hohe Autoerreichbarkeit ihrer Standorte für Kunden und Zulieferer; für die Industrie ist ein gutes Straßennetz bzw. die Autobahnanbindung häufig ein wichtiges Kriterium der Standortwahl. Um die wirtschaftliche Entwicklung einer Stadt nicht zu gefährden, neigen die politischen Entscheider oftmals dazu, den Forderungen der Geschäftsleute nachzugeben (vgl. Bratzel 1998). Dabei besteht die Gefahr, dass die Bedeutung von Umweltqualität und sozialen Kriterien für die Standortwahl von Unternehmen unterschätzt wird. Für die Stadt Seattle beispielsweise stellen Natur und Umwelt die größten Wettbewerbsvorteile in der Weltwirtschaft dar, berichtet *Lawrence*. Das *Fortune-Magazine*, eines der führenden amerikanischen Wirtschaftsmagazine, ernannte Seattle aufgrund seiner Umweltqualität zum besten Wirtschaftsstandort:

> Der *allerwichtigste Wettbewerbsvorteil* nach Fortune war aber die Qualität unserer Umwelt. Denn wenn man die internationalen Geldströme betrachtet, scheint das Kapital dort zu bleiben, wo die Leute leben wollen. Wegen unserer Natur und unserer kulturellen Möglichkeiten sind wir in der Lage, Investoren anzuziehen.
>
> (Lawrence in: Mettler-v. Meibom (Hg.) 1998: 16)

Generell verfügen MIV-orientierte Interessen wie die der Autoindustrie, der (Straßen-) Bauindustrie und Unternehmen des Straßengüterverkehrs über eine starke, ökonomisch begründete Position, da sie über einen hohen Anteil von Beschäftigten verfügen und einen großen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt beisteuern. Gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit treten ökologische und soziale Belange oftmals in den Hintergrund und wirtschaftliche Interessen erhalten mehr Gewicht.

Der Zusammenhang zwischen Automobilität und Wohlstandsentwicklung ist unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit ambivalent zu beurteilen. Auf der einen Seite führt, wie in Abschnitt 2.2 erwähnt, mehr (Auto-)Mobilität über ökonomisches Wachstum zu mehr Wohlstand, der wiederum einen höheren Motorisierungsgrad zur Folge hat.[13] Auf der anderen Seite entwickeln sich erst ab einem gewissen Wohlstandsniveau sogenannte postmaterialistische Wertehaltungen, zu denen auch Umweltbewusstsein gezählt wird, die auf die Wahrnehmung von verkehrsbedingten Umweltbelastungen und auf das Wahlverhalten, die Unterstützung von Umweltgruppen und sozialen Bewegungen Einfluss haben (vgl. Inglehart 1989, 1995; Bratzel 1998). Außerdem stehen bei einer guten städtischen Finanzsituation prinzipiell Kapazitäten für die Finanzierung von ÖPNV-Infrastruktur und der baulichen Umgestaltung von Verkehrsflächen zugunsten des Umweltverbundes zur Verfügung.

[13] Ob diese Rechnung heute angesichts der wachsenden autoverkehrsbedingten Probleme für Umwelt und Lebensqualität noch aufgeht, wurde in Frage gestellt (vgl. Abbildung 2.7).

Auf der individuellen Ebene bzw. auf Seiten der privaten Haushalte besteht eine hohe Überschneidung von Verursacher- und Betroffeneninteressen: Jeder ist Täter und Opfer zugleich. Auf der einen Seite werden Strassenverkehrslärm und Autoabgase in Deutschland seit Jahren als stärkste Umweltbelastungen im eigenen Wohnumfeld genannt (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) 1996, 1998; vgl. für den Ruhrkorridor auch Socialdata o.J.: 26). Auf der anderen Seite ist Deutschland mit 506 Pkw auf 1000 EinwohnerInnen (1997) nach Italien und Luxemburg das Land mit dem dritthöchsten Pkw-Besitzstand in der EU (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.) 2000: 295).

Zwischen Umweltbewusstsein und umweltorientiertem Handeln, und insbesondere umweltbewusstem Verkehrsverhalten, besteht oftmals eine hohe Diskrepanz. Umweltschonendes Verhalten wird in der Regel nur dann umgesetzt, wenn keine konkurrierenden Motive bestehen und die Verhaltenskosten niedrig sind, d.h. das Verhalten leicht auszuführen ist (vgl. Diekmann/Preisendörfer 1992). Im Verkehrsbereich sind die Kosten umweltschonenden Verhaltens vermutlich zu hoch angesetzt, was zum einen auf eine unzureichende Infrastruktur der Verkehrsmittel des Umweltverbundes zurückzuführen ist.[14] Zum anderen ist das Automobil stark in die alltägliche Lebenswelt eingebunden, das Verkehrsverhalten ist in hohem Maße ritualisiert und mit vielerlei anderen Aktivitäten verknüpft. Man kann auch sagen, dass hier sogenannte mentale Modelle (*Senge*) ihre Kraft entfalten:

> Neue Einsichten werden nicht in die Praxis umgesetzt, weil sie tiefverwurzelten inneren Vorstellungen vom Wesen der Dinge widersprechen – Vorstellungen, die uns an vertraute Denk- und Handlungsweisen binden.
>
> (Senge 1997: 213)

Einer empirischen Untersuchung von *Franzen* über Umweltbewusstsein und Verkehrsverhalten zufolge üben weder Umweltbewusstsein, Umweltwissen, Umweltbetroffenheit noch ein umweltbewusstes soziales Umfeld einen nennenswerten Einfluss auf die tägliche Verkehrsmittelwahl aus. Die Entscheidung hängt vielmehr von der

[14] Wenn der Weg zur Arbeit beispielsweise von der Entfernung her gut mit dem Fahrrad zu bewältigen ist, aber keine adäquate Radwegeinfrastruktur vorhanden ist und man im Straßenverkehr sein Leben riskiert, wird man im besten Fall auf öffentliche Verkehrsmittel ausweichen. Aber wenn die Strassenbahn oftmals unpünktlich kommt, übermäßig teuer ist oder im Autoverkehrsstau aufgrund fehlender eigener Trassen steckenbleibt, nur halbstündlich fährt, man umsteigen muss, um an sein Ziel zu gelangen, oder die nächste Haltestelle weiter als 5 bis maximal 10 Minuten Fußweg von der Haustür oder Arbeitsstelle entfernt ist, wenn man (besonders abends) an unterirdischen Haltestellen warten muss, sind die Verhaltenskosten zu hoch. Es wird wahrscheinlich lieber auf das Automobil zurückgegriffen, das vor der Tür jederzeit fahrbereit wartet und auf das die städtische Verkehrsinfrastruktur optimal ausgerichtet ist. Es sei denn, die Kosten der Autonutzung sind so hoch, dass man unter finanziellen Gesichtspunkten erneut zwischen Automobil und Umweltverbund abwägt.

Autoverfügbarkeit und verschiedenen Attributen der öffentlichen Verkehrsmittel wie eine relativ kurze Fahrzeit, hohe Taktfrequenz und der Bequemlichkeit ab. Weiterhin spielen die Fahrtkosten eine wichtige Rolle (vgl. Franzen 1997: 141). Während das Umweltbewusstsein keine nennenswerte Wirkung auf das Verkehrsverhalten ausübte, zeigte es jedoch bei der Akzeptanz umweltpolitischer Maßnahmen und beim Abstimmungsverhalten für die Benzinzollerhöhung von 1993 in der Schweiz einen starken Einfluss (vgl. Franzen 1997: 142). Hieraus lässt sich folgern, dass allein Strategien und Maßnahmen, die den Umweltverbund attraktiver und die Kosten für Autobesitz und -nutzung teurer machen, eine Verkehrsverlagerung bewirken können, und dass diese Maßnahmen auf Akzeptanz stoßen können, wenn sie von einer gesamtgesellschaftlichen Diskussion über Umwelt- und Entwicklungsziele begleitet werden.

Trotz der genannten vielfältigen strukturellen Hemmnisse, Handlungsblockaden und Kräften, die auf dem Status Quo beharren, gibt es Chancen für eine nachhaltige Verkehrspolitik. Verkehr ist unvermeidbar, aber der Verkehrsaufwand kann mittels der in Abschnitt 2.4.2 genannten Maßnahmen verringert, die Verkehrsmittelwahl verlagert und seine Auswirkungen können verträglicher gestaltet werden. Mentale Modelle können hinterfragt und modifiziert und Rahmenbedingungen können verändert bzw. angepasst werden. Gerade im städtischen Raum, wo die Probleme vor Ort erfahrbar sind und sich potenzieren, besteht die Chance, situationsspezifische Handlungskonzepte in einem lokalen Beteiligungsprozess zu entwickeln und dabei auf unausgeschöpfte Win-win-Lösungen zwischen Lebens- und Umweltqualität sowie Standortwahl zu stoßen sowie neue Akteurskonstellationen zu bilden.

Die folgenden Kapitel 3 und 4 handeln von den politischen Durchsetzungsbedingungen nachhaltiger Verkehrspolitik, d.h. es sollen Bedingungen und Faktoren ermittelt werden, die den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung[15] auf lokaler Ebene ermöglichen bzw. fördern können. Dabei werden in Kapitel 3 die theoretischen Voraussetzungen und in Kapitel 4 die Fragen und Arbeitshypothesen, die im weiteren Verlauf anhand von Fallbeispielen überprüft werden sollen, explizit dargestellt sowie das methodische Vorgehen erläutert.

[15] Unter dem Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung wird hier die Entstehung, Formulierung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen verstanden.

3. Bedingungen und Faktoren nachhaltiger Verkehrspolitik im städtischen Raum: theoretische Voraussetzungen

Obwohl das ungebremste Wachstum des motorisierten Individualverkehrs in den westlichen Industriegesellschaften erhebliche ökologische, soziale und ökonomische Kosten verursacht (vgl. Kapitel 2), hat in den meisten europäischen Städten eine grundlegende Ausrichtung der Verkehrspolitik am Postulat der nachhaltigen Entwicklung nicht stattgefunden. Die Gründe hierfür sind nicht im Fehlen adäquater Verkehrskonzepte zu suchen, sondern im Bereich des „politischen Wollens und Könnens“ (Bratzel 1999: 1).

Im vorangegangenen Abschnitt 2.5 wurden mögliche Hemmnisse für eine Neuorientierung der Verkehrspolitik benannt. In diesem und im folgenden Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, wie diese Widerstände überwunden werden können. Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit lautet:
Was sind die Bedingungen und Faktoren für die Entstehung, Formulierung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen im städtischen Raum?

Im Folgenden wird diese Frage im Rahmen politikwissenschaftlicher Analysekategorien verortet und auf den Stand politikwissenschaftlicher Forschung auf diesem Gebiet Bezug genommen (Abschnitt 3.1). Daraufhin wird das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis von Politik und Planung als Kommunikationsprozessen erläutert (Abschnitt 3.2) und die Bedeutung der Faktoren Personen oder Akteure, Kommunikation und Organisation bzw. Verfahren in diesem Zusammenhang herausgestellt. Die Ausführungen dieses Kapitels bilden die theoretische Grundlage für die in Kapitel 4 aufgeführten Arbeitshypothesen und Fragen, mit denen versucht wird, sich den Bedingungen und Faktoren nachhaltiger Verkehrspolitik theoretisch zu nähern. Die empirische Überprüfung erfolgt in den Kapiteln 5, 6 und 7.

3.1 Konzeptionelle Verortung der Bedingungen und Faktoren als Policy-Input

Die Gesamtheit der Handlungen, Akteure und Institutionen, die an der Herstellung und Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen für die gesamte Gesellschaft beteiligt sind sowie die hierfür geltenden Regeln werden im Allgemeinen als Politik bezeichnet.

In der neueren Politikwissenschaft hat sich eine Unterscheidung in *Polity* (institutionelle Bedingungen und Formen), *Politics* (prozessuale Dimensionen politischen Handelns) und *Policies* (inhaltliche Ergebnisse politisch-administrativen Handelns) etabliert, oder kurz formuliert: eine Dreiteilung in Form, Prozess und Inhalt (vgl. Rohe 1994). Jede dieser drei Dimensionen kann dabei als abhängige Variable angesehen werden, die von den beiden anderen bestimmt wird. Was als Politikergebnis herauskommt, hängt folglich u.a. davon ab, wie der Willensbildungsprozess (Politics) abläuft und in welchem Rahmen (Polity) er stattfindet. Dies kann in den unterschiedlichen Politikfeldern (Policies) sehr verschieden aussehen. In dieser Arbeit geht es um die *Lösung von Problemen* der Verkehrsentwicklung, bei der der *Gebrauch von Macht* in funktionsfähigen demokratischen *politischen Ordnungen* abläuft.

Wendet man sich einem bestimmten Politikfeld wie hier der Verkehrspolitik zu, befindet man sich im Bereich der Policy-Analyse. *Von Beyme* weist darauf hin, dass die Politikfeldanalyse über keine einheitliche Methode verfügt, sondern offen für die Kombination mit den herkömmlichen Ansätzen der Politikwissenschaft ist. Sie gilt als pragmatisch, problemorientiert und interdisziplinär und kommt aus der Tradition der Politikberatung (vgl. Beyme 1985: 7ff.).

Policy bezeichnet die inhaltliche Dimension von Politik, es geht um das Politikergebnis, den *Output* der Staatstätigkeit. Politik wird als Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme begriffen. Es wird die gestaltende Funktion von Politik in einzelnen Politikfeldern (hier: die kommunale Verkehrspolitik) untersucht.
Es lassen sich drei Dimensionen des Policy-Begriffs unterscheiden:

- eine sachliche Dimension: die Unterscheidung zwischen Politikfeldern;
- eine zeitliche Dimension: die Betrachtung des Politik-Zyklus, wobei im allgemeinen vier Stadien des politischen Prozesses unterschieden werden:

    1. die Artikulation von Problemen und eine Definition dieser Probleme als entscheidungsbedürftiger Streitfragen,
    2. die Politikformulierung bzw. -definition, die Entwicklung von Handlungsprogrammen, das Stadium der Entscheidungsfindung,
    3. die Politikdurchführung, d.h. die Implementation politischer Entscheidungen,

4. die Politikwirkung, d.h. die Evaluation von Maßnahmen;

- eine soziale (oder Politics-) Dimension: die Analyse der Akteurskonfiguration auf unterschiedlichen Politikebenen.

(Vgl. Jarren et al. (Hg.) 1998: 699f.; Beyme/Weßler 1998: 315f.)

Es können drei konzeptionelle Ebenen unterschieden werden:

- Policy-Input: Hierunter fallen die Voraussetzungen und Faktoren, die zu einem kommunalen Verkehrspolitikwandel in Richtung Nachhaltigkeit führen. In Kapitel 4 werden hierzu einige Arbeitshypothesen aufgestellt.

- Policy-Output: Wie oben erwähnt handelt es sich hier um das Politikergebnis, also die (nachhaltigen) verkehrspolitischen Handlungsprogramme, Strategien und Maßnahmen; diese wurden in Kapitel 2.3 und 2.4.2 besprochen.

- Policy-Impact/Outcome: Hiermit sind die tatsächlichen Wirkungen und Effekte der nachhaltigen Verkehrspolitik auf das städtische Verkehrssystem gemeint, also die „substantiellen Erfolge" (Bratzel 1998) nachhaltiger verkehrspolitischer Strategien und Maßnahmen. Entsprechende Beurteilungskriterien wurden in Kapitel 2.4.3 aufgestellt.

Diese Arbeit stellt einen Beitrag zur Policy-Forschung dar. Das Erkenntnisinteresse konzentriert sich vor allem auf den Policy-Input, d.h. der Schwerpunkt liegt auf der Ermittlung von Bedingungen und Faktoren, die für die Entstehung, Formulierung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen im städtischen Raum relevant sind. Dabei werden sowohl die kommunalen Rahmenbedingungen untersucht, wobei es auch um die Frage nach der Beschaffenheit und Auswirkung politischer Institutionen geht (Polity-Orientierung), als auch das Augenmerk auf die politischen Entscheidungsprozesse und Interessenauseinandersetzungen gerichtet (Politics-Orientierung). Im Rahmen einer policy-orientierten Analyse wird die Funktionsleistung des kommunalpolitischen Systems und der politische Prozess an substantivierten Zielen, hier einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung, gemessen und damit zugleich die Normen- und Wertefrage gestellt. (Diese wurde in Kapitel 1 bereits ausführlich erörtert.)

Das Politikergebnis und die substantiellen Erfolge oder Wirkungen dienen zur Bewertung der Fallbeispiele. Der Policy-Input wird in Bezug gesetzt zum Policy-Output, der Policy-Output kann am Policy-Outcome gemessen werden. Dies ist allerdings kein einfaches Unterfangen. Für eine angemessene Beurteilung der Wirkungen (Outcome) ist ein verhältnismäßig langer Untersuchungszeitraum – *Bratzel* spricht von mindestens 10 Jahren (vgl. Bratzel 1999: 258) – sowie eine ausreichende statistische Datenbasis erforderlich. Diese Anforderungen sind in dieser Arbeit aufgrund der Aktualität der Beispielfälle und/oder mangelhafter statistischer Datenlage nur in einem Fall (Amsterdam) gegeben. In den anderen Fällen muss mit vorsichtigen und vorläufigen Abschätzungen der Verkehrsentwicklung gearbeitet werden.

Stand der Forschung

Die Diskussion im Verkehrsbereich wird bis heute von Planern, Ökonomen und Naturwissenschaftlern dominiert (vgl. Bratzel 1998). Während sich eine Vielzahl von Arbeiten mit den negativen Umweltfolgen des Verkehrs befasst sowie den möglichen Lösungen für Verkehrsprobleme durch umweltorientierte Verkehrskonzepte, wurden die politischen Voraussetzungen und Durchsetzungsbedingungen von Verkehrspolitik in der deutschen Politikwissenschaft bislang kaum analysiert.[1]

> Analytische Ansätze und Konzepte oder gar Antworten sind Mangelware, insbesondere was die Erfolgsbedingungen *kommunaler Verkehrspolitik* anbelangt.
>
> (Bratzel 1999: 9)

Generell spielten Policy-Analysen lange Zeit innerhalb der deutschen Politikwissenschaft kaum eine Rolle. Erst seit Mitte der achtziger Jahre stoßen sie auf zunehmendes Interesse (vgl. Hartwich (Hg.) 1985; Windhoff-Heretier 1987). Das Feld der Verkehrspolitik führt dabei nach wie vor ein Schattendasein (vgl. Bratzel 1998).

Bratzel hat sich in jüngster Zeit der Frage nach den möglichen Erfolgsfaktoren einer umweltorientierten Verkehrspolitik aufgrund der erheblichen politikwissenschaftlichen Forschungsdefizite explorativ genähert (vgl. Bratzel 1999). Die Ergebnisse seiner Studie sollen hier kurz referiert werden, da sich die vorliegende Arbeit mit einer sehr ähnlichen Fragestellung beschäftigt und somit Anschlussmöglichkeiten gegeben sind.[2]

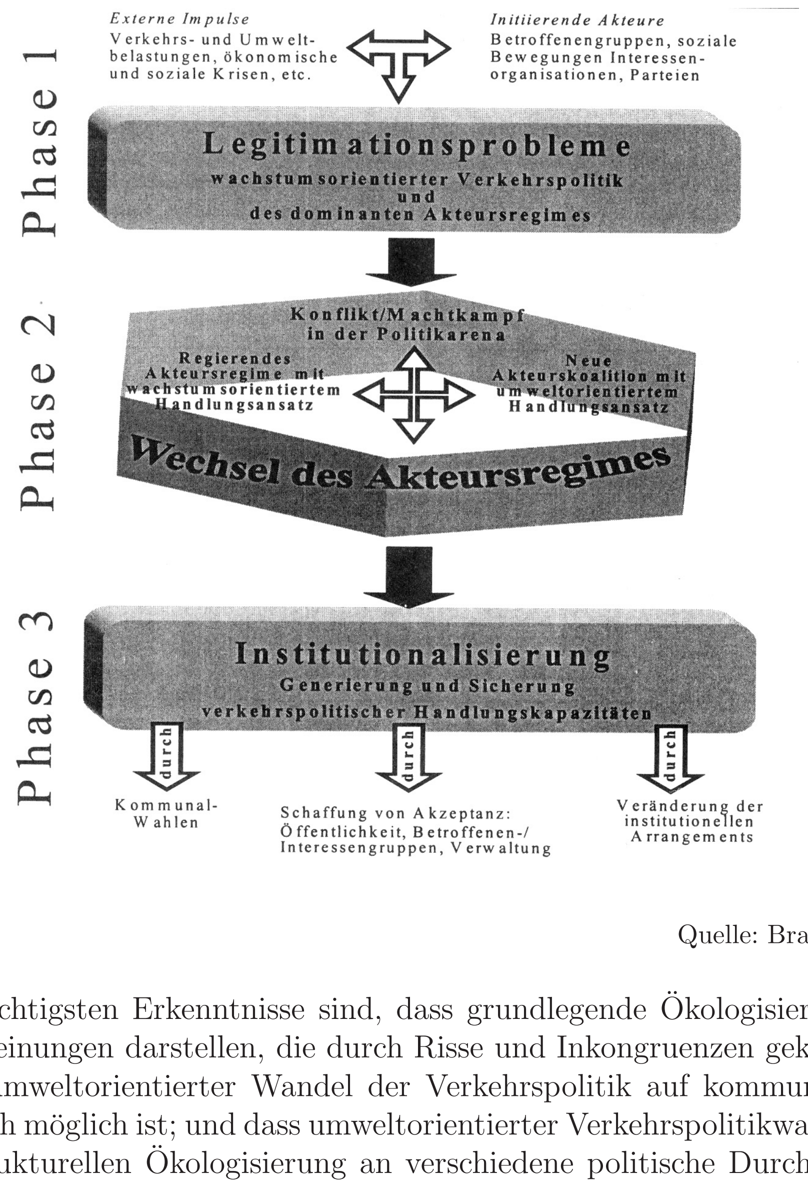
Bratzel untersuchte vier Städte (Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg (i.Br.)), die aus der einschlägigen Literatur und Datenbanken für eine umweltorientierte Verkehrspolitik bekannt sind, über einen Zeitraum von jeweils 20 Jahren. Er unterschied dabei zwischen „inkrementalistischem Politikwandel“ (im Sinne einer Policy-Modifikation) und „grundlegendem bzw. paradigmatischem Politikwandel“ (im Sinne einer strukturellen Ökologisierung) (Bratzel 1999: 263ff.). Neben der Frage nach den Erfolgsbedingungen für einen grundlegenden umweltorientierten Wandel

[1] Ausnahmen bilden beispielsweise Bauhardt 1995; Bratzel 1999; Hey 1998; Klemm 1996.

[2] Das Ziel einer nachhaltigen Verkehrspolitik, nämlich die nennenswerte MIV-Reduzierung, deckt sich mit dem einer umweltorientierten Verkehrspolitik. Nachhaltigkeits- und Umweltorientierung unterscheiden sich somit weniger hinsichtlich ihrer verkehrspolitischen Ziele als vielmehr dadurch, dass im Konzept einer nachhaltigen Entwicklung die Integration ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange angestrebt und ein größerer Schwerpunkt auf Prozesse der Verhandlung, Vermittlung und Konsensfindung gelegt wird (vgl. Kapitel 1).

kommunaler Verkehrspolitik, fragte er: „Wie ‚ökologisch' ist die Verkehrspolitik der positiven Beispielfälle?" (Bratzel 1999: 258) Und: „Wie erfolgreich sind die ‚relativen Erfolgsfälle'?" (Ebd.: 260)

Abb. 3.1: Das Drei-Phasen-Modell des grundlegenden Verkehrspolitikwandels



Quelle: Bratzel 1999: 266

Seine wichtigsten Erkenntnisse sind, dass grundlegende Ökologisierungen Ausnahmeerscheinungen darstellen, die durch Risse und Inkongruenzen gekennzeichnet sind; dass umweltorientierter Wandel der Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene grundsätzlich möglich ist; und dass umweltorientierter Verkehrspolitikwandel im Sinne einer strukturellen Ökologisierung an verschiedene politische Durchsetzungsbedingungen gekoppelt ist, die *Bratzel* mit Hilfe eines Drei-Phasen-Modells beschreibt (vgl. Abb. 3.1) (vgl. Bratzel 1999: 296f.).

Wesentliche Voraussetzung für eine Ökologisierung sind danach Ereignisse, die in deutlichem Widerspruch zu den Leitbildern und Handlungsstrategien des dominierenden Akteursregimes stehen und sich in der Folge zu (verkehrspolitischen) *Legitimationsproblemen* der Kommunalregierung ausweiten. Diese Störungen, z.B. zunehmende Verkehrsbelastungen oder soziale Krisen, werden in der Regel durch starke Impulse außerhalb der Politikarena ausgelöst. Sie lassen in der *ersten Phase* die wachstumsorientierten Leitbilder und Strategien des dominierenden Akteursregimes unter Legitimationsdruck geraten, reichen jedoch in der Regel nicht aus für grundlegende verkehrspolitische Innovationen. Für diese ist von zentraler Bedeutung, dass sich in der *zweiten Phase* die Akteurs- und Machtkonstellationen in der Kommunalregierung verändern und ein *Wechsel des Akteursregimes* stattfindet. Da die Umsetzung grundlegender Veränderungen in den verkehrspolitischen Handlungsfeldern Zeit benötigt, ist in einer *dritten Phase* die *Institutionalisierung* des neuen kommunalen Akteursregimes erforderlich. Dabei können die Ergebnisse von Kommunalwahlen und erste sichtbare Erfolge des begonnenen verkehrspolitischen Wandels die soziale Akzeptanz verbessern. Veränderungen der institutionellen Arrangements können die Handlungskapazitäten erhöhen (vgl. Bratzel 1999: 265ff.). *Bratzel* kommt in seiner empirischen Untersuchung zu dem Schluss, dass Macht und Einfluss umweltorientierter Akteure für einen strukturellen Verkehrspolitikwandel eine zentrale Rolle spielen. Entscheidend ist, ob die umweltorientierten Akteure stark genug sind, um sich gegen die wachstumsorientierten Interessen durchzusetzen (vgl. Bratzel 1999: 297).

3.2 Policy-Making als Kommunikationsprozess

In dieser Arbeit werden (Verkehrs-) Politik und (Verkehrs-) Planung als Problemlösungs- bzw. Kommunikationsprozesse verstanden, was im Folgenden erörtert werden soll. Politik als *Policy-Making* kann nach *Scharpf* als ein Prozess verstanden werden, in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden (vgl. Scharpf 1973: 15). Hier wird auf die ersten beiden Stadien des Politik-Zyklus Bezug genommen.

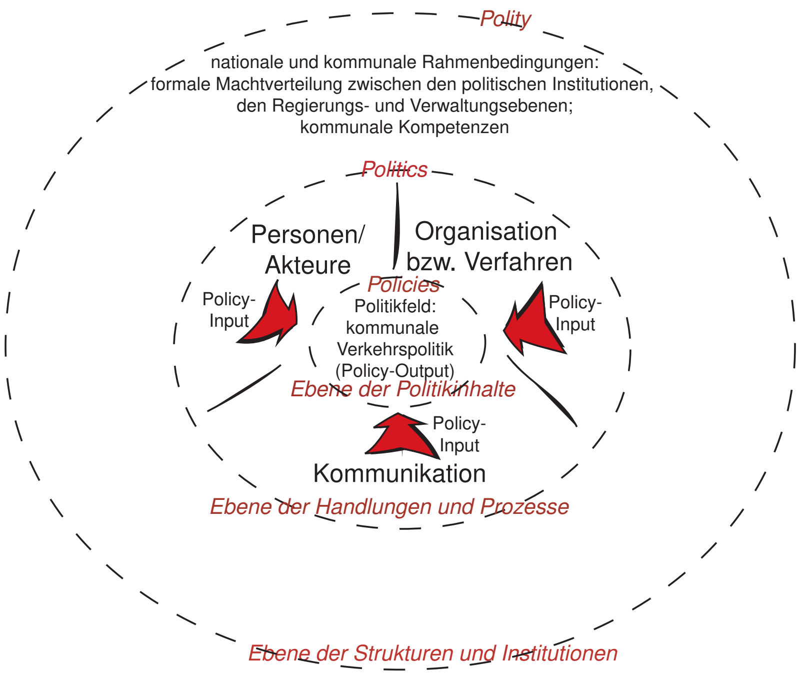
Problemlösungsprozesse sind – aus systemtheoretischer Sicht – Prozesse der (in der Regel arbeitsteiligen) Verarbeitung vorhandener oder zu gewinnender Informationen über lösungsbedürftige Probleme, über die in Betracht kommenden Handlungsmöglichkeiten und über deren Voraussetzungen und wahrscheinlichen Auswirkungen. Entsprechend definiert *Luhmann* seinen Entscheidungsbegriff als die Mitteilung des Ergebnisses einer Informationsverarbeitung. Betrachtet man den im engeren Sinn politischen Aspekt der Konfliktaustragung und Konsensbildung, so sind Problemlösungsprozesse zugleich auch

> Interaktionen zwischen mehreren oder sehr vielen Beteiligten mit unterschiedlichen Wirklichkeitsvorstellungen, unterschiedlichen Interessen und

> Zielen und unterschiedlichen Machtpotentialen und Einflußstrategien. In solchen Prozessen ist Konflikt wahrscheinlich und Konsens problematisch; es geht in ihnen also immer auch um die Frage, ob der jeweils erforderliche Grad von Handlungskonsens unter den Beteiligten schließlich erzielt werden kann.
>
> (Scharpf 1973: 21)

Ausgehend von diesem im engeren Sinn politischen Aspekt von Problemlösungsprozessen rücken Kommunikation, die beteiligten Personen oder Akteure und die Organisation der Kommunikationsprozesse als Policy-Input (vgl. Abb. 3.2) in den Mittelpunkt der Betrachtung von Policy-Making-Prozessen, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

Abb. 3.2: Verortung der Faktoren als Policy-Input



Quelle: eigene Darstellung

3.2.1 Problemlösungsprozesse sind Interaktionen

Nach *Watzlawick et al.* heißt eine „einzelne Kommunikation“ Mitteilung (message) oder „*eine* Kommunikation“, während „ein wechselseitiger Ablauf von Mitteilungen zwischen zwei oder mehreren Personen [. . .] als *Interaktion* bezeichnet“ wird (Watzlawick et al. 1990: 50 f.). Problemlösungsprozesse können als Kommunikationsprozesse oder -abläufe begiffen werden.

Politisch werden Kommunikationsprozesse dann, wenn sie die Machtverteilung in einer Gesellschaft, die Gestaltung ihrer Ordnung und die Herstellung einer bindenden Entscheidung beeinflussen. Planung wird hier als politischer Prozess verstanden, wobei *politischer Prozess* als Oberbegriff verwandt wird.[3] (Stadt-) Planung ist

> eigentlich das Politischste, was eine Gemeinschaft tut. Im Planungsprozeß schafft man Wohlstand für einige, und man vermindert die Aussichten auf Wohlstand für andere, je nachdem, wie man Werte und Entwicklungskapazitäten für das Gebiet verteilt.
>
> (Lawrence in: Mettler-v. Meibom 1998: 9)

Nach *Selle* ist Planung gleichzusetzen mit Kommunikation:

> Erkunden, Informieren, Präsentieren, Diskutieren, Moderieren, Motivieren, Koordinieren, Akzeptanz fördern, Beteiligen, um den Konsens streiten, gemeinsam nach Lösungen suchen, zum Handeln anregen... alles dies sind Kommunikationsaufgaben, denen sich diejenigen stellen müssen, die eine Bauaufgabe bewältigen, ein Projekt entwickeln, ein Quartier erneuern, einen Flächennutzungs-, Landschafts- oder Stadtentwicklungsplan [oder Verkehrsplan - Anm. AK] aufstellen und umsetzen wollen.
>
> (Selle 1996: 11)

Der gesamte Planungsprozess als politischer Prozess – von der Problemartikulation zur Entwicklung von Handlungsprogrammen bis zur Umsetzung der gefundenen Lösungen und Evaluation der Maßnahmen (entsprechend den o.g. vier Stadien des politischen Prozesses) – ist eine Kommunikationsaufgabe. Dabei steht Kommunikation als Sammelbegriff für die vielen Einzeltätigkeiten der Vermittlungsarbeit in politischen Prozessen im Allgemeinen und Planungsprozessen im Besonderen. Die vier wesentlichen Bestandteile sind nach *Selle*:

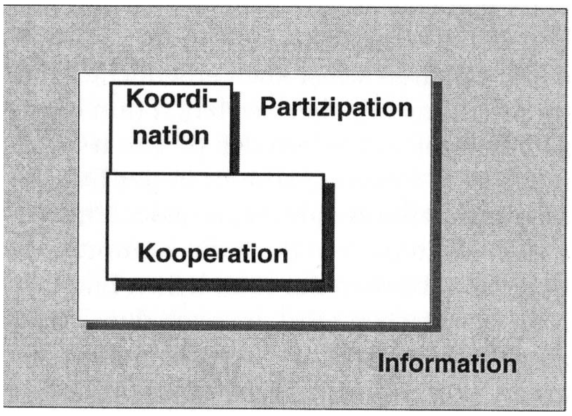
- Information (als Voraussetzung aller Formen von Kommunikation);
- Partizipation (die Beteiligung an von Dritten gestalteten Planungsprozessen, zumeist Erörterung öffentlicher Planungen mit BürgerInnen, ggf. auch Mitentscheidung);
- Koordination (das Abstimmen von Maßnahmen, Programmen usw. zwischen unselbständigen Akteuren einer Sphäre);

[3] Planungsprozesse sind immer auch politische Prozesse, während nicht alle politischen Prozesse Planungsprozesse sind.

- Kooperation (die Zusammenarbeit selbständiger Akteure - aus verschiedenen Sphären).

(Vgl. Selle 1996: 17f.)

Abb. 3.3: Die vier Bestandteile des Kommunikationsbegriffs



Quelle: Selle 1996: 18

Diese vier Bestandteile decken sich weitgehend mit dem lateinischen Stamm des Wortes *communicatio*: *communicare* in der Bedeutung von mitteilen, teilen, gemeinschaftlich machen und *communis* als gemeinschaftlich, allgemein, gemeinsam (vgl. Kluge 1989: 393):

- einander mitteilen (Information),
- teilen oder teilnehmen lassen (Partizipation),
- gemeinschaftlich machen (Koordination, Kooperation).

Donath definiert das „Phänomen der Kommunikation" als einen Prozess,

> in dem die strukturalen Elemente Sender, Mitteilung, Medium und Empfänger systemisch zusammenhängen. Wie Prozesse technischer Kommunikation übertragen auch menschliche Kommunikationsprozesse Signale und vermitteln Informationen. Sie können indes nicht darauf reduziert werden.
>
> (Donath/Mettler-v. Meibom 1998: 57)

Neben einem Inhaltsaspekt weist Kommunikation auch immer einen Beziehungsaspekt auf:

> Wenn man untersucht, was jede Mitteilung erhält, so erweist sich ihr Inhalt vor allem als Information. Dabei ist es gleichgültig, ob diese Information wahr oder falsch, gültig oder ungültig oder unentscheidbar ist. Gleichzeitig aber enthält jede Mitteilung einen weiteren Aspekt, der viel weniger augenfällig, doch ebenso wichtig ist - nämlich einen Hinweis darauf, wie ihr Sender sie vom Empfänger verstanden haben möchte. Sie definiert also, wie der Sender die Beziehung zwischen sich und dem Empfänger sieht, und ist in diesem Sinn seine persönliche Stellungnahme zum anderen. Wir finden somit in jeder Kommunikation einen Inhalts- und einen Beziehungsaspekt.
>
> (Watzlawick et al. 1990: 53)

Dabei bestimmt der Beziehungs- den Inhaltsaspekt, da die Dimension der Beziehung die inhaltlichen Selektions- und Interpretationsprozesse der Kommunikation bestimmt und somit eine Metakommunikation ist: „Der Inhaltsaspekt vermittelt die ‚Daten', der Beziehungsaspekt weist an, wie diese Daten aufzufassen sind" (ebd.: 55).

Kommunikation kann darüber hinaus als gemeinschaftsstiftender Prozess verstanden werden: „Prozesse menschlicher Kommunikation können nicht nur eine Verbindung ermöglichen, sondern auch eine Einbindung" (Donath/Mettler-v. Meibom 1998: 60). Communicatio erzeugt Communio – Kommunikation schafft Gemeinschaft (vgl. Mettler-v. Meibom 2000).

Floeting/Grabow weisen darauf hin, dass Kommunen und ihre Entscheidungsträger als demokratische Institutionen dazu verpflichtet sind, Entscheidungen, die die Bürger betreffen, so transparent wie möglich zu gestalten. Mehr Transparenz bedeutet dabei vor allem mehr und besser aufbereitete Information (vgl. Floeting/Grabow 1998: 269). In Abbildung 3.3 nimmt Information den größten Raum ein. Sie umschließt bzw. bildet die Grundlage für die drei anderen Bestandteile des Begriffes Kommunikation. So wird Informiertheit in der Partizipationsforschung als wesentliche Voraussetzung für die Bereitschaft der Bürger angesehen, sich auf lokaler Ebene zu beteiligen. Kommunen sollten daher ihre Anstrengungen verstärkt darauf richten, geeignete Informationen anzubieten und die notwendigen Informations- und Kommunikationskanäle bereitzustellen. Entscheidungsprozesse sind heute so komplex, dass BürgerInnen sie weder verstehen noch akzeptieren werden, wenn sie zuvor nicht ausreichend informiert wurden. Dies wird zum Teil als zu aufwendig oder zu teuer erachtet, langfristig macht es sich jedoch durch einen größeren Rückhalt bei der Umsetzung von Plänen und Programmen bezahlt. Ein umfassendes Problembewusstsein kann darüber hinaus zur Akzeptanz von einschränkenden Maßnahmen beitragen.

Unter anderem mit Hilfe des Internets läßt sich heute eine größere Transparenz von politischen und Verwaltungsentscheidungen herstellen (vgl. ebd. sowie Donath 2000).

Hier stellt sich natürlich auch die Frage nach der Beschaffenheit der Informationen und der Informationsvermittlung. Was bedeutet es, informiert zu sein, und welche Informationen lösen letztlich Handlungsimpulse aus? Ein Überfluss an *entsinnlichter Information* wie heute durch die Vielzahl der massen- und multimedialen Informationskanäle ermöglicht, birgt die Gefahr des *Informationsüberdrusses* und könnte u.U. auch zu Passivität verleiten.

Ein zweckmäßiger Weg, einen Kommunikationsakt zu beschreiben, ist nach *Lasswell* die Beantwortung folgender Fragen:

> Who
> Says what
> In which channel
> To whom
> With what effect?
>
> (Lasswell 1948: 37)

Die Frage nach dem Resultat (effect) gehört dabei streng genommen als Folge des Kommunikationsaktes nicht zu seinen Elementen (Redner, Gegenstand oder Sachverhalt, Kommunikationskanal oder Medium, Zuhörer), sondern dient vielmehr der Bewertung.

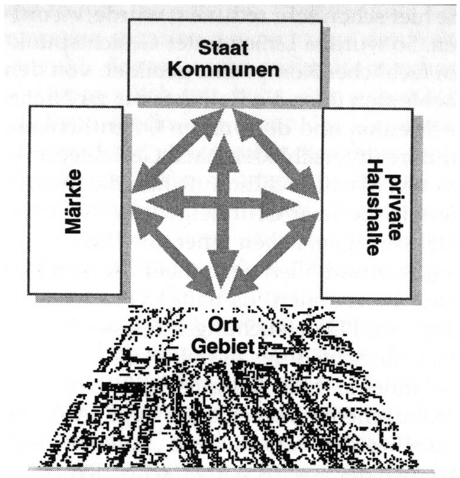
An Stadtplanungsprozessen, von denen die Verkehrsplanung ein Teil ist, sind viele Redner (who) und Zuhörer (whom) beteiligt: die Vertreter öffentlicher Verwaltungen, Fachleute, BürgerInnen, Politiker, Investoren etc. Kommunikationsprozesse finden innerhalb von Organisationen wie etwa den öffentlichen Verwaltungen statt, aber auch zwischen Fachleuten unterschiedlicher Behörden, zwischen Planern und Wissenschaftlern, Fachleuten und Laien, Investoren und Nutzern, Planverfassern und Politikern.

Selle schlägt ein einfaches Grundschema vor, in welchem verschiedene *Sphären* hinsichtlich ihrer jeweils vorherrschenden Werte und Handlungsweisen unterschieden werden (siehe Abb. 3.4). Innerhalb der abgebildeten (Macht-) Bereiche selbst sowie zwischen den Sphären bestehen erhebliche Kommunikationsaufgaben. Der Orts- bzw. Gebietsbezug ist der wesentliche Gegenstand der Kommunikation in Stadtplanungsprozessen.

3.2.2 Interaktion zwischen mehreren oder sehr vielen Beteiligten

Hier kommen die Personen oder Akteure ins Spiel. Begreift man politische Kommunikation als eine spezifische Form sozialen Handelns, dann werden die Beteiligten an Kommunikations- bzw. Planungsprozessen als Akteure betrachtet, d.h. als Individuen oder Kollektive, die symbolisch interagieren, um ihre jeweiligen Ziele zu erreichen. Der Akteursbegriff ist nicht auf Individuen beschränkt. Anknüpfend an die bereits im

Abb. 3.4: Die an Kommunikationsprozessen Beteiligten



Quelle: Selle 1996: 18

Mittelalter getroffene Unterscheidung zwischen *natürlicher* und *juristischer Person* werden auch Organisationen wie Parteien, Verbände und Unternehmen, Kommunen sowie auf der Ebene der internationalen Politik auch Staaten als *korporative Akteure* (Körperschaften) und damit als zielgerichtet Handelnde angesehen (vgl. Jarren et al. (Hg.) 1998: 636). Im weiteren Verlauf der Arbeit wird der Begriff Person oder Personen nur für Individuen (*natürliche* Personen), der Begriff Akteur oder Akteure hingegen auch zur Bezeichnung von Kollektiven verwendet.

Als wichtigste Akteure politischer Kommunikation und Entscheidung werden in der Bundesrepublik Deutschland die politischen Parteien angesehen. Das normative Parteienprivileg[4] verkenne allerdings – so *von Beyme/Weßler* –, dass der Anstoß zu neuen Entscheidungen, die auf die öffentliche Agenda geraten, teils außenpolitisch (von der EU bzw. der internationalen Ebene) und teils innenpolitisch, etwa von den sog. Neuen Sozialen Bewegungen, von Interessenverbänden oder spontanen (Bürger-) Protesten ausgeht (vgl. Beyme/Weßler 1998: 319). So können Akteure der Interessenartikulation von größerer Bedeutung für das Agenda-Setting[5] sein als die Parteien. Der Einfluss der Medien und der Öffentlichkeit ist in dieser frühen Phase des Politik-Zyklus besonders stark ausgeprägt, wie aus Abbildung 3.5 hervorgeht.

[4] Im Artikel 21 GG wird den Parteien ein Privileg für die „Mitwirkung bei der Willensbildung“ erteilt. Parteien sollten auch „auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung“ Einfluss nehmen (§1.2 des Parteiengesetzes).

[5] Agenda-Building und Agenda-Setting verweisen auf das früheste Stadium des politischen Prozesses: die Artikulation von Problemen und die Definition dieser Probleme als entscheidungsbedürftiger Streitfragen.

Auf der Mesoebene soziologischer Demokratieanalyse (eingangs als soziale oder Politics-Dimension des Policy-Begriffs beschrieben) geht es um sog. kollektive Akteure wie Vereine, Verbände, Parteien, Regierungen, Verwaltungen und Bürgerinitiativen und ihr Wirken in der Politik, also um den Prozess der politischen Willensbildung (vgl. Wewer 1998: 121).

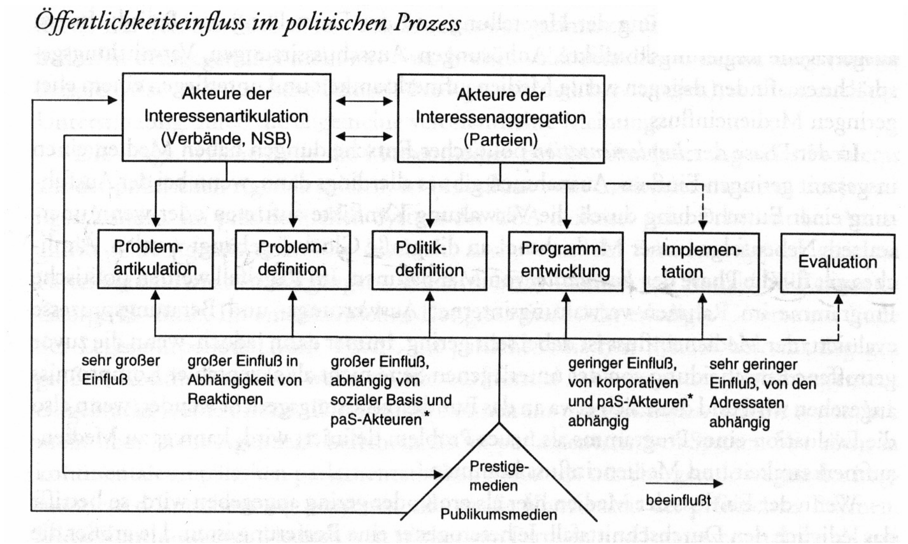
Gesucht wird nach Antworten auf die Frage:

Politics:
Who gets What,
When,
and How?

(Harold Lasswell)

Geht es um individuelles Verhalten befindet man sich analytisch auf der Mikroebene, geht es um politische Strukturen, d.h. politische Ordnungen oder Systeme auf der Makroebene.

Abb. 3.5: Öffentlichkeitseinfluss im politischen Prozess



Quelle: Jarren/ Donges/ Weßler 1996: 26

3.2.3 Kommunikation unterschiedlicher Interessen und Ziele

Man unterscheidet zwischen individuellen und organisierten Interessen. *Interesse* ist nach *Senge* etwas Persönliches, da es aus den Wertvorstellungen, Sorgen und

Sehnsüchten des einzelnen herrührt (vgl. Senge 1996: 258). Echtes Interesse für ein gemeinsames Ziel bzw. eine gemeinsame Vision muss in persönlichen Zielen bzw. Visionen verankert sein.

Interessenpartikularismus ist die Bezeichnung für gesellschaftliche Verhältnisse, in denen die Beziehungen zwischen Gruppen und zwischen Einzelnen dahin tendieren, persönliche oder Gruppeninteressen von den Interessen der anderen abzugrenzen und diesen gegenüber durchzusetzen. In dieser Perspektive sind Machtpotentiale und Einflussmöglichkeiten der Akteure von besonderer Bedeutung.[6] Das Ergebnis ist in der Regel eine sogenannte Win-lose-Lösung, d.h. bestimmte Interessen setzen sich auf Kosten anderer durch.

Win-win-Lösungen hingegen zielen auf Interessenausgleich, Einbindung und Akzeptanz der unterschiedlichen Interessen. Sie werden insbesondere bei den Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung angestrebt im Sinne der Integration sozialer, ökonomischer und ökologischer Interessen und Ziele. Win-win-Lösungen sind idealerweise das Ergebnis verständigungsorientierter, auf Konsens zielender Interessenaushandlungsprozesse. Sie haben den Vorteil, dass sie bei ihrer Umsetzung auf eine relativ breite Unterstützung rechnen können. Die Interessengegensätze können jedoch auch so groß sein, dass sich keine Win-win-Lösungen finden lassen. Oftmals behindern auch mangelnde Transparenz oder nicht auf Konsens ausgerichtete Entscheidungs- und Planungsverfahren das Auffinden oder die Umsetzung solcher Lösungen.

Generell ist die Herstellung von allgemein verbindlichen Entscheidungen in modernen Demokratien immer weniger das Ergebnis autoritativer Setzung und immer mehr das Resultat vielfach langwieriger Interessenaushandlungprozesse. Hier kommt es zunehmend auf Verhandlungs- und Moderatoren- und damit schließlich wesentlich auf kommunikative Kompetenz an (vgl. Jarren et al. (Hg.) 1998: 645).

3.2.4 Konfliktpotential und schwierige Konsensfindung in Planungsprozessen

> Keine Planungsaufgabe kann allein als Sachfrage begriffen werden. Sie ist immer auch, und zwar von Beginn an, eine Verfahrensfrage.
>
> (Selle 1996: 11)

Wie bereits erläutert können politische und Planungsprozesse als Kommunikationsprozesse angesehen werden. Als solche bedürfen sie der Gestaltung oder Organisation.[7]

[6] Vgl. auch die Zusammenfassung der Ergebnisse von Bratzels Untersuchung (1999) in Abschnitt 3.1.

[7] Der Begriff *organisieren* bezeichnet sinngemäß: mit Werkzeugen formen, gestalten, zurechtmachen (vgl. Kluge 1989: 519).

Organisation ist allgemein die Bezeichnung für

1. die Tätigkeit des Organisierens,

2. den Zusammenschluss von Menschen zur Durchsetzung bestimmter Ziele und

3. für zielgerichtete Ordnung bzw. Regelung von Aufgaben (Funktionen) und Tätigkeiten (Arbeitsvorgängen) in Sozialgebilden wie Behörden, Parteien, Betrieben, Verbänden u.a. in der Weise, dass alle Elemente der Organisation (Aufgaben, Tätigkeiten) und alle daraus gebildeten Organisationseinheiten (Stellen, Abteilungen, Arbeitsprozesse) in das Gefüge des Sozialgebildes eingegliedert sind. Jede Organisation ist in Aufbau und Ablauf ihrer Kooperationsstrukturen eine Mischung von langfristig geplanten, kurzfristig geregelten (Disposition), im Einzelfall geregelten (Improvisation) und ungeplanten Beziehungen. In der Organisation ist festgelegt, was jeder in welcher Situation wie zu tun hat, wer wem zu befehlen oder zu gehorchen hat, wer über was durch wen zu informieren ist oder Informationen entgegenzunehmen hat und wer in welcher Hinsicht wie zu behandeln ist. Organisationen weisen somit Rang-, Funktions-, Autoritäts-, Kommunikations- und Informationsstrukturen auf (vgl. Meyers Grosses Taschenlexikon 1983, Bd. 16: 115f.).

Für die Hypothesenbildung im folgenden Kapitel 4 ist vor allem der Aspekt der Organisation von Kommunikationsprozessen (d.h. Kommunikations*verfahren*), aber auch der Organisationsbezug von Personen sowie die Organisation von Interessen (im Sinne von Zusammenschluss unter Punkt 2 der vorangegangenen Aufzählung) von Bedeutung.

Betrachtet man politische Kommunikation unter dem Aspekt der Partizipation, welche im Konzept nachhaltiger Entwicklung zentral steht, dann stellt sich die Frage, wie und welche Verfahren der verständigungsorientierten Konsensfindung ein Stück weit in den politischen Prozess der Entscheidungsfindung integriert werden können. Es geht um Fragen der Organisation von Kommunikationsprozessen, um neue Formen „diskursiver Politikvermittlung“ (*Renn*), die die erfolgs- bzw. machtorientierten Formen der Interaktion in den institutionellen Politikarenen um verständigungsorientierte Strukturen, wie sie in sozialen und kulturellen Kommunikationsprozessen vorherrschen, ergänzen.

Erfolgsorientierte, strategische Kommunikationsprozesse sind dadurch geprägt, dass Akteure ihre Ziele durchsetzen wollen und Interaktion als Mittel der Interessendurchsetzung ansehen. Entsprechend erfolgt Überzeugung durch Kompensation (im ökonomischen Modell) oder durch Machtagglomeration und Koalitionsbildung (im politischen Modell). Dagegen sind verständigungsorientierte, auf Argumentation aufbauende Kommunikationsprozesse laut *Habermas* an die Bedingung geknüpft, dass die Interaktionspartner ihre Interessen und Werte offen legen und durch Austausch von Argumenten eine gemeinsame Lösung anstreben. Idealtypische verständigungsorientierte Diskurse leben von der egalitären Position der am Diskurs beteiligten Personen und vertrauen auf die Kraft der Argumente im gegenseitigen Dialog (vgl. Renn/Oppermann 1998).

Als organisatorische Vorschläge für die Verwirklichung verständigungsorientierter Diskurse in Planungsprozessen können beispielsweise genannt werden:

- Öffentliche Anhörungen (sog. Hearings),
- Mediation oder
- Bürgerforen (wie Zukunftswerkstatt, Planungszelle, Perspektivenwerkstatt).

Wiesenthal konstatiert, dass

> die liberale Demokratie [. . .] als ‚logischen' Ort der Definition und Gewährleistung des Gemeinwohls nur den kompetitiven politischen Prozeß [kennt], der nicht anders denn als Interessenwettbewerb, Konfliktgeschehen und Kompromißaushandlung organisierbar ist.
>
> (Wiesenthal 1998: 338)

Gibt es überhaupt eine Alternative zum konkurrierenden Prinzip im politischen Prozess? Haben die oben beschriebenen verständigungs- bzw. konsensorientierten Verfahren nur eine Art Weichspülerfunktion, während im *harten* Kern der Kampf um Macht, Einfluss und Durchsetzung der Partikularinteressen tobt?

Hier wird im Rahmen nachhaltiger Entwicklung eine Ergänzung der machtorientierten Formen der Interaktion um verständigungsorientierte Strukturen gefordert. Diese Ergänzung kann auch als *Demokratisierung*, als eine Weiterentwicklung der Demokratie unter veränderten Bedingungen (wie z.B. der zunehmenden Komplexität von Entscheidungsprozessen) betrachtet werden.

Der Terminus Demokratisierung kann sich auf den staatlichen Bereich oder auf gesellschaftliche Teilhabe beziehen. Bei ersterem handelt es sich um die Herausbildung einer demokratischen Staatsform, insbesondere um Übergänge von autoritären oder totalitären Staaten zur Demokratie, oder um die (oben genannte) Weiterentwicklung der Demokratie unter veränderten Bedingungen. Im Fall gesellschaftlicher Demokratisierung geht es um den Ausbau von Beteiligungsrechten in gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten, die bislang nicht zur Disposition demokratischer Abstimmungen standen (vgl. Wewer 1998). Im Konzept nachhaltiger Entwicklung ist sowohl eine Demokratisierung der staatlichen Sphäre als auch ein Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten in allen gesellschaftlichen Bereichen angelegt. Es beinhaltet ein bestimmtes Politikverständnis und das Bestreben, die politische Willensbildung unter veränderten Bedingungen immer wieder dem demokratischen Ideal anzunähern.

> Die aktive Mitwirkung möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungsprozessen ist [...] wesentliche Grundbedingung für eine an den Erfordernissen nachhaltiger Entwicklung orientierte Politik.
>
> (Apel, Heino et al. (Hg.) 1998: 6)

Abgeleitet von den griechischen Wortbestandteilen *demos* (Volk) und *kratein* (Herrschaft) ist Demokratie die *Herrschaft des Volkes*. Sie kann auch mit *Lincoln* als „government of the people, by the people, and for the people" beschrieben werden (zit. nach Wewer 1998: 111). Das zugrunde liegende Prinzip der Volkssouveränität unterscheidet die Demokratie von anderen Herrschaftsformen. Prinzipiell kann das Volk seine Herrschaft unmittelbar (direkte Demokratie) und/oder mittelbar über gewählte VolksvertreterInnen (repräsentative Demokratie) ausüben. Die meisten westlichen Demokratien sind repräsentative Demokratien mit mehr oder weniger stark ausgeprägten direktdemokratischen, plebiszitären Instrumenten.[8] Die Bundesrepublik Deutschland wird als repräsentative Demokratie mit „plebiszitären Einsprengseln" bezeichnet (Wewer 1998: 112).

Man kann sagen, dass die plebiszitären Elemente von der Regierungsebene des Bundes hin zu der Ebene der Bundesländer bis zur kommunalen Ebene zunehmen.[9] Mit wachsender sog. Parteien- oder Politikverdrossenheit und im Rahmen der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung nehmen Forderungen nach stärkerer Beteiligung der BürgerInnen zu. In der Agenda 21 wird die zentrale Rolle der Kommunen für eine nachhaltige Entwicklung herausgestellt. Sie werden in Kapitel 28 aufgefordert, mit ihren BürgerInnen in einen Konsultationsprozess über die Ziele der zukünftigen lokalen Entwicklung einzutreten (vgl. Bundesumweltministerium (Hg.) 1997).

Der Begriff Bürgerbeteiligung beschreibt die Einbeziehung von BürgerInnen in die politische Entscheidungsfindung und öffentliche Planung. Die Art der Mitwirkung an Entscheidungs- bzw. Planungsprozessen kann vielfältige Kommunikationsformen annehmen, man kann auch sagen, die Beteiligung kann vielfältig organisiert werden: Neben den konventionellen Formen der Bürgerbeteiligung wie Wahlen, Gemeindeversammlungen, Referenden oder Mitarbeit in Parteien u.a., lassen sich formal strukturierte Formen (Kommissionen, Bürgerforen, Anhörungen u.a.m.) sowie spontane, nicht strukturierte Formen wie Aktionen von Bürgerinitiativen, Boykotte, Demonstrationen u.ä. unterscheiden (vgl. Oppermann/Renn 1998: 642). Des-

[8] Die Schweiz gilt u.a. aufgrund ihrer zahlreichen Besonderheiten der direkten Demokratie, des ausgeprägten Föderalismus und ihrer eigenständigen Staats- und Demokratietradition oft als eigentlicher Sonderfall (vgl. Linder 1997: 445).

[9] Es gibt praktisch in allen Bundesländern direktdemokratische Instrumente wie Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide. In den Kommunen wird zunehmend der Bürgermeister direkt gewählt und Bürgerbegehren und -entscheide sind noch stärker verbreitet als auf der Länderebene (vgl. Wewer 1998).

weiteren ist zwischen *Top-down-* und *Bottom-up*-Strategien zu unterscheiden: Im ersten Fall geht der Anstoß zur Beteiligung von Bürgern oder für bestimmte Projekte von der kommunalen Politik und/oder Verwaltung aus, also *von oben nach unten*. Im zweiten Fall wird die Initiative von den BürgerInnen ergriffen: *von unten nach oben*. Es bilden sich beispielsweise Initiativen, die ihre Mitsprache bei politischen Entscheidungs- oder Planungsprozessen einfordern oder auf die Umsetzung bestimmter konkreter Maßnahmen dringen.

Die für eine nachhaltige Entwicklung als zentral angesehene Beteiligung von BürgerInnen gestaltet sich in der Praxis nicht immer einfach. Sie konzentriert sich oftmals auf die ohnehin schon Aktiven oder sie läuft in Versammlungsritualen ab, die der Kreativität und Ideenentwicklung nur wenig Raum bieten. Inzwischen gibt es jedoch eine Reihe neuer methodischer Ansätze, die die Beteiligung von BürgerInnen weniger als formalen Akt, sondern vielmehr als kommunikativen Prozess verstehen.

4. Bedingungen und Faktoren nachhaltiger Verkehrspolitik im städtischen Raum: Fragen, Arbeitshypothesen und methodisches Vorgehen

Aus den vorangegangenen theoretischen Ausführungen zu nachhaltiger Entwicklung und ihren gesellschaftlichen Voraussetzungen (Kapitel 1), zu nachhaltiger Verkehrspolitik und ihren Hemmnissen (Kapitel 2) sowie zu dem Verständnis von politischen Prozessen als Kommunikationsprozessen (Kapitel 3) ergeben sich Fragen und Vermutungen zu den Voraussetzungen und Einflussfaktoren nachhaltiger Verkehrspolitik im städtischen Raum. Diese werden im folgenden Abschnitt 4.1 behandelt. In Abschnitt 4.2 wird das methodische Vorgehen und in Abschnitt 4.3 die Auswahl der Fallbeispiele erläutert.
Generell stellen sich die folgenden übergreifenden Fragen an die zu untersuchenden verkehrspolitischen Beispielfälle:

- Was sind die nachhaltigen verkehrspolitischen Pläne, Konzepte und Zielsetzungen in den Beispielstädten?
- Wie sind sie zustande gekommen?
- Wie wurden sie umgesetzt?
- Welcher verkehrspolitische Erfolg bzw. Misserfolg wurde erzielt?
- Was ließ sich umsetzen und was nicht? Warum?
- Wo lagen Hürden bzw. Widerstände gegen eine nachhaltige Verkehrspolitik? Wie wurde mit ihnen umgegangen?

4.1 Arbeitshypothesen und Fragen zu Bedingungen und Faktoren

In der wissenschaftlichen Literatur zu Planungs-, Projektentwicklungs-, Problemlösungs-, Veränderungs- oder Innovationsprozessen spielen die Faktoren *Kommunikation* und *Organisation*, seltener *Personen*, eine wichtige Rolle. In der Regel wird je nach Forschungsschwerpunkt des Autors oder der Autorin die Bedeutung eines der Faktoren in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt.

So untersucht *Witte* die Rolle von bestimmten Personen, sogenannten *Promotoren*, in Innovationsprozessen (vgl. Witte 1999). *Mettler-v. Meibom* arbeitet die Bedeutung von Kommunikation für die Lösung städtischer Aufgaben und Probleme (vgl. Mettler-Meibom 1993) sowie für die Transformation von Organisationen heraus[1], *Selle* die der Kommunikation in Planungsprozessen (vgl. Selle (Hg.) 1996). *Kilper* richtet bei der Fragestellung: „Wie schafft man Innovationen in einem nicht-innovativen Milieu?“ ihr Hauptaugenmerk auf staatliche Modernisierungsstrategien, die auch als Fragen der Organisation staatlichen Handelns verstanden werden können.[2] Auch die Diskussion um Verwaltungsreformen – zur Erhöhung von Effektivität und Innovationsbereitschaft der öffentlichen Verwaltung – gehören in diesen Bereich.[3] Die Debatten um neue Formen der Konfliktlösung und Bürgerbeteiligung in Verfahren wie (Umwelt-) Mediation oder Perspektivenwerkstätten sowie die Organisation von Lokale Agenda 21-Prozessen beschäftigen sich u.a. mit der Gestaltung von Kommunikationsprozessen.[4]

Im deutschsprachigen Raum hat allein die Forschergruppe um *Eberhard Witte*, den Begründer des *Promotoren-Modells*, systematisch über die maßgebliche Bedeutung von Personen für die Durchsetzung von Innovationen gearbeitet (vgl. Hauschildt/Gemünden (Hg.) 1999: 2). Vielleicht ist der Gedanke an Menschen als Innovatoren, Initiatoren oder Impulsgeber zu selbstverständlich, um wissenschaftlich mehr Beachtung zu finden, oder die Bedeutung von Personen verliert sich in systemtheoretischen Betrachtungsweisen.[5] Die Bedeutung von Organisation und Kommunikation oder deren Optimierung für Planungs-, Veränderungs- bzw. Innovationsprozesse wird dagegen von einer Vielzahl AutorInnen aus Wirtschafts-, Verwaltungs-,

[1] Thema einer Lehrveranstaltung im Fach Kommunikationswissenschaft im Sommersemester 1998: „Transformation von Organisationen durch Kommunikation“ an der Universität-GH Essen.

[2] So der Titel der idw-Mitteilung vom 26.07.1999 über die Studie von Kilper 1999 (bzw. Kilper 1997).

[3] Vgl. die Diskussionen in den Zeitschriften VOP (Verwaltung – Organisation – Personal) oder zfo (Zeitschrift Führung + Organisation).

[4] Vgl. Bundesumweltministerium/Umweltbundesamt (Hg.) 1998, CAF/Agenda-Transfer (Hg.) o.J., Fietkau/Weidner 1998, Hahn 1999, von Zadow 1997.

[5] So kritisiert *Hartfiel*:

> Die Grundeinheiten der organisationswissenschaftlichen Systemtheorie sind nicht Menschen als ganze Personen, sondern Aktivitäten, Handlungen. Die Menschen werden lediglich in der Weise als ‚Systemelemente‘ betrachtet, wie aus der Gesamtheit ihrer Handlungen diejenigen ein System konstituieren, die in einem bestimmten Sinn aufeinander bezogen sind. Menschen werden praktisch als in Systemelemente ‚zerlegt‘ vorgestellt.
>
> (Hartfiel zit. nach Büschges/Lütke-Bornefeld 1977: 35)

Sozial- und Kommunikationswissenschaften, Stadt- und Raumplanung behandelt.[6]

Hier soll versucht werden, den Einfluss dieser drei Faktoren (als Policy-Input, vgl. Abb. 3.2) auf den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung im städtischen Raum zu untersuchen. Ihre Bedeutung, ihr Zusammenwirken und ihre Gewichtung sollen im weiteren Verlauf anhand von drei Fallstudien überprüft werden. Dabei wird angenommen, dass nationale und kommunale Rahmenbedingungen den politischen Prozess und das Politikergebnis sowie die genannten Faktoren beeinflussen.

Mit der Analyse der Faktoren Organisation, Kommunikation, Personen und der Implikationen des kommunalen und nationalen Kontextes wird ein bestimmter Ausschnitt im Prozess der Entstehung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen beleuchtet und ein Verständnis politischer und Planungsprozesse als Kommunikationsprozesse zugrunde gelegt (vgl. Kapitel 3). Dabei scheint die Untersuchung dieser drei Faktoren deshalb besonders interessant, weil vermutet wird, dass sie im Zusammenhang mit dem (zweiten) politischen Steuerungsmodus der Verhandlung, Vermittlung und Konsensfindung, der im Kontext gesellschaftlichen Wandels immer mehr an Bedeutung gewinnt und eine sinnvolle Ergänzung zur regulativen staatlichen oder kommunalen Steuerung und den gesetzlich normierten Beteiligungsverfahren darstellen kann, eine große Rolle spielen.[7] Die Bedeutung der Faktoren für Planungs- bzw. politische Prozesse ist dabei nicht auf das Handlungsfeld kommunale Verkehrspolitik beschränkt. Vielmehr ist zu vermuten, dass Personen, Kommunikation und Organisation und ihr spezifisches Zusammenwirken auch in anderen städtischen Handlungsfeldern relevant für den Erfolg bzw. Misserfolg von Planungsprozessen und für die Umsetzung von Projekten sind.

Fragen und Arbeitshypothesen zu diesen Einflussfaktoren und den Rahmenbedingungen werden im Folgenden der Übersichtlichkeit halber getrennt aufgeführt, auch wenn sie sich (teilweise) überschneiden und zusammenwirken. Die Fragen sind leitend für die Untersuchung der drei kommunalen Fallbeispiele im weiteren Verlauf. Sie werden jedoch nicht alle vollständig im Rahmen dieser Arbeit beantwortet werden können, weil der Fragenkatalog zu umfangreich ist und die Datenlage nicht immer ausreicht.

4.1.1 Kommunikation

Arbeitshypothese 1: Für die Formulierung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen ist ein großer Kommunikationsaufwand erforderlich.

[6] Vgl. beispielsweise Bartsch 1994, Bohm 1998, Bunker/Alban 1997, Doppler 1992, Doppler/Lauterburg 1999, Hesselbein (Hg.) 1998, Mandl 1996, Mettler-v.Meibom 1994, Mettler-v.Meibom 1999, Salem (Hg.) 1999, Senge 1997.

[7] Vgl. zur politischen Steuerung z.B. Mayntz 1996, Mai 2000, zum gesellschaftliche Wandel z.B. Giddens 1997, zu Bürgerbeteiligung und Partizipation z.B. Stadt Essen (Hg.) 1997.

Nachhaltige Entwicklung bedarf einer gesamtgesellschaftlichen Zieldiskussion. Auch die Ziele einer nachhaltigen Verkehrspolitik müssen zur Alltagswelt der StadtbewohnerInnen vermittelt werden, da nachhaltige Mobilität neben der Entwicklung einer nachhaltigen Verkehrsinfrastruktur Verhaltensänderungen im Bereich Konsum und Lebensstil erfordert. Um BürgerInnen zu mobilisieren, wird eine intensive Kommunikation als notwendig erachtet. Ausbleibende bzw. unzureichende Kommunikation bzw. Öffentlichkeitsarbeit kann die Akzeptanz und damit die Durchführung von Projekten behindern. Gerade im Verkehrsbereich muss mit großen Interessenkonflikten gerechnet werden. Es sollte daher versucht werden, die unterschiedlichen Interessenlagen zu berücksichtigen, einzubinden und zu wahren. Es existieren unterschiedliche Verfahren, interessierte BürgerInnen im Vorfeld in Planungsprozesse einzubeziehen, mit ihnen Ideen zu entwickeln und nach einem gemeinsamen Konsens zu suchen, wie zum Beispiel LA21-Prozesse oder Perspektivenwerkstätten. Nach *Mettler-v. Meibom* ist die Qualität der Kommunikationsprozesse wesentlich für die Qualität der Lösung städtischer Aufgaben und Probleme (vgl. Mettler-Meibom 1993: 361). Problemadäquate Kommunikationsprozesse sollten folgende Eigenschaften aufweisen: Durchlässigkeit, Kreativität, Flexibilität, Integrationsfähigkeit, Konsensfähigkeit, Durchsetzungsfähigkeit und Evaluierungsfähigkeit (vgl. ebd.: 362). Darüber hinaus ist

> gelingende Kommunikation bei der Lösung städtischer Probleme [...] nicht allein auf zweckrationale, instrumentelle Kommunikation angewiesen, sondern erfordert in hohem Maße verständigungsorientierte Kommunikation. Kurz: Es erfordert die Motivation und die Herzen derjenigen, die sich für die Bewältigung eines Problems einsetzen.
>
> (Mettler-Meibom 1993: 362)

Es ergeben sich folgende Fragen für die empirische Untersuchung:

- Welchen Stellenwert hat Kommunikation im Planungs- und Umsetzungsprozess?
  - Wer wird in die Kommunikation einbezogen?
  - Wie wird verwaltungsintern kommuniziert, wie extern (mit Verkehrsbetrieben, BürgerInnen, Wirtschaftsverbänden)?
  - Wie stark wird sich um Bürgerbeteiligung bemüht?
  - Wie wird der Dialog mit den BürgerInnen hergestellt?
- Welchen Stellenwert hat Nachhaltigkeit als übergreifendes Leitbild in Politik, Verwaltung, Bürgerschaft?

    - Wird versucht, Nachhaltigkeit als Leitbild zu kommunizieren und wie?
    - Wie werden die nachhaltigen verkehrspolitischen Ziele zur Alltagswelt der BürgerInnen vermittelt?

- Welche Bedeutung hat der sogenannte zweite Politikmodus der Verhandlung, Vermittlung, Konsensfindung auf kommunaler Ebene neben den regulativen Steuerungsbemühungen?

- Wie wird mit Interessenkonflikten umgegangen?

- Welche Rolle spielen die (Neuen) Medien?

    - Welche Medien werden aktiv einbezogen?
    - Wie werden einzelne Projekte oder der Prozess an sich von den Medien aufgenommen?

4.1.2 Personen/Akteure

Arbeitshypothese 2: Nachhaltige Verkehrspolitik ist abhängig von einzelnen Personen oder Akteuren, die sich in besonderem Maße für sie einsetzen.

Es wird vermutet, dass im Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung Personen eine besondere Bedeutung zukommt, die es als ihre Aufgabe ansehen, den Prozess zu initiieren, voranzutreiben, Impulse zu geben und die sich dauerhaft für eine nachhaltige Verkehrspolitik engagieren. Diese können als Initiatoren, Innovatoren, Promotoren oder Leitfiguren bezeichnet werden.

Es ist anzunehmen, dass Personen, die Führungspositionen in der kommunalen Politik oder Verwaltung innehaben, besonders erfolgreich wirken können. Es können aber auch Akteure außerhalb der städtischen Verwaltung oder Politikarena als Initiatoren oder Impulsgeber auftreten wie Bürgerinitiativen, Aktions- oder Interessengruppen.

Im ersten Fall kann an die Theorie politischer Eliten, definiert als Personen mit Einfluss auf die politische Meinungs- und Willensbildung, angeknüpft werden. Bei Untersuchungen politischer Willensbildungsprozesse steht bei den Theorien über politische Eliten in der Regel der Organisationsbezug im Vordergrund, d.h. man betrachtet die Inhaber politischer Herrschaftspositionen (politische Eliten im engeren Sinn) sowie die Inhaber von Führungspositionen in anderen gesellschaftlichen Sektoren (in Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Medien, Interessengruppen - politische Eliten im weiteren Sinn) (vgl. Hoffmann-Lange/König 1998: 450ff.). Auf kommunaler Ebene kommt folglich dem Bürgermeister als zentraler Figur oder auch Abgeordneten der politischen Parteien im Gemeinderat als politische Eliten im engeren Sinn eine wichtige Bedeutung zu, sowie den Inhabern von Führungspositionen in anderen o.g. Sektoren in der Kommune im weiteren Sinn, z.B. Führungskräften in der städtischen Verwaltung. Da Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung weniger formalisiert und stärker an persönliche Attribute wie Prestige, herausragende wissenschaftliche und kulturelle Leistungen, Überzeugungskraft usw. gebunden ist, geraten hierbei zwangsläufig informelle und personale Faktoren stärker ins Blickfeld (vgl. ebd.). Diese empirisch zu messen, wirft allerdings große Schwierigkeiten auf und eine Analyse von Persönlichkeitsprofilen kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden. Es können in dieser Hinsicht nur Vermutungen angestellt werden.

Es könnte zum Beispiel die Fähigkeit zur Einbindung unterschiedlicher Interessen von Bedeutung sein oder die Fähigkeit, Netzwerke zu knüpfen und zu aktivieren, also kommunikative und soziale Kompetenz, die – wie auch Charisma im positiven Sinn – ein wirkungsvolles Integrations- und Bindemittel darstellen können. Auch bestimmte Führungsqualitäten können eine Rolle spielen. *Senge* hat mit seinem Begriff des *Personal Mastery*[8] ein integratives Modell ganzheitlicher Führung entworfen. Menschen, die einen hohen Grad an Personal Mastery entwickeln,

> zeichnen sich durch eine besondere Entschlossenheit aus, die hinter ihren Visionen und Zielen steht. *Diese Menschen empfinden eine Vision als Berufung und nicht nur als eine gute Idee.*
>
> (Senge 1997: 175)

Menschen mit hoher Personal Mastery können mit ihren Visionen und Zielen andere inspirieren und motivieren. „Die Kunst einer visionären Führung besteht darin, persönliche Visionen zu gemeinsamen Visionen zu machen“ (Senge 1997: 259).

Neben der Fähigkeit, mit der Vision einer nachhaltigen Verkehrspolitik andere zu inspirieren und zu motivieren, müsste ein Innovator oder Initiator dazu noch in der Lage sein, diese pragmatisch umzusetzen.

Nachhaltige Verkehrspolitik kann als Innovation, als Neuerung bezeichnet werden, die Begrenzung des MIV-Wachstums bzw. die Reduzierung des MIV-Aufkommens in den Städten als Innovationsbedürfnis. Innovation als Prozess ist ein Vorgang des Erneuerns, der in weiten Teilen aus Überzeugung, Einbindung und Interessenausgleich besteht (vgl. auch Abschnitt 4.1.1).

Wie einleitend erwähnt hat sich im deutschsprachigen Raum allein die Forschergruppe um *Witte* systematisch mit der Bedeutung von Personen für den Erfolg von Innovationen beschäftigt. Aus diesem Grund soll das *Promotoren-Modell* hier kurz vorgestellt werden.

Anfang der 70er Jahre entwickelte *Witte* sein Modell als Antwort auf die Frage, ob und wie bestimmte Persönlichkeiten den Erfolg von Innovationsprozessen bestimmen. In einer repräsentativen Untersuchung der Erstbeschaffung von Computern in

[8] Mit diesem Begriff beschreibt er die Disziplin der Selbstführung und Persönlichkeitsentwicklung.

Deutschland konnte er zeigen, dass Innovationen nur dann zum Erfolg werden, wenn sich tatkräftige Persönlichkeiten engagiert für das neue Produkt oder Verfahren einsetzen; diese Persönlichkeiten bezeichnet er als Promotoren (vgl. Witte 1999).

Seine Ausgangsüberlegung ist, dass die Innovationsbereitschaft mikroökonomischer Einheiten nicht nur von den objektiven Voraussetzungen zur Innovation abhängt, sondern in entscheidendem Maße von der subjektiven Einstellung, das Neue realisieren zu wollen und zu können. *Witte* führt diesen Grundgedanken auf *Schumpeter* zurück, der die „Durchsetzung neuer Kombinationen“ dem dynamischen Unternehmer zuordnet; hier erscheint der Innovator als Einzelperson (vgl. ebd.).

Innovation stößt in der Regel auf massive Widerstände bzw. Barrieren. Die Bereitschaft, am Entscheidungsprozess mit einer positiven Einstellung teilzunehmen und die Fähigkeit, problemlösende Beiträge beizusteuern, sind – so *Witte* – nur schwach ausgeprägt (vgl. ebd.). Nach *Hauschildt/Keim* lässt sich darüber hinaus empirisch belegen, dass in Innovationsprozessen auch die klassischen Management-Techniken wie Struktur- und Prozessorganisation, Gestaltung von Informationswegen und –netzen, Pläne und Programme versagen. „An ihre Stelle tritt persönliche Koordination durch Menschen, die flexibel, tatkräftig und kreativ auf die ungeplanten und unplanbaren Ereignisse reagieren“ (Hauschildt/Keim 1999: 213).

Viele als innovativ zu bezeichnenden Projekte, Entwicklungen oder Reformen sind untrennbar mit den Namen bestimmter Personen oder Persönlichkeiten verbunden. Als ein im Ruhrgebiet populäres Beispiel kann die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park und ihr Geschäftsführer Karl Ganser angeführt werden.[9]

> Karl Gansers große persönliche Überzeugungskraft, seine populäre Sprache und seine Integrität hat immer zu überzeugen vermocht; und so war und blieb er Fackelträger für eine gewandelte Zukunft im Revier.
>
> (Wiese von Ofen 1997: 182f.)

Es ergeben sich folgende Fragen zu den Promotoren oder Initiatoren einer nachhaltigen Verkehrspolitik:

[9] Die Internationale Bauausstellung Emscher Park verstand sich als „Werkstatt für die Zukunft von Industrieregionen“. Sie dauerte von 1989-1999 und wollte „Impulse für eine ökologisch und kulturell anpruchsvolle Gestaltung des Lebensraumes“ (Johannes Rau) liefern, der durch die rasche Industrialisierung besonders stark in Mitleidenschaft gezogen worden war (vgl. http://www.uni-essen.de/ gpo202/iba-allgemein.htm vom 15.02.2001).

Das Gebiet der IBA umfaßt den nördlichen Teil des Ruhrgebietes, die Emscher-Region. Zu ihm gehören 17 Städte mit insgesamt 2,5 Mio. EinwohnerInnen, bedeutende landschaftliche Regionen und zahllose Industrie- und Gewerbeflächen. Es entstanden etwa 120 Projekte mit einer Investitionssumme von rund vier Mrd. DM, von denen zwei Drittel öffentliche Fördermittel waren. Die Projekte umfassten eine Grünflächenplanung für 300 km2, die Umgestaltung von 350 km offenen Abwasserläufen, 17 neue Technologiezentren, 3000 neue Wohnungen und die denkmalgerechte Sanierung von 3000 Wohnungen (vgl. http://www.iba.nrw.de/ vom 15.02.2001).

- Welche kommunalen Akteure und Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen können eine nachhaltige Verkehrspolitik bewirken?
  - Wer sind die maßgeblichen Akteure in den zu untersuchenden Städten?
  - Welche Handlungsstrategien verfolgen sie?
  - Welche Wirkungen gehen von ihnen aus?
  - Wie kommunizieren sie?
- Welche Rolle spielen Initiatoren, Promotoren oder Leitfiguren?
  - Gibt es einzelne Personen, die sich als Initiatoren oder Promotoren innerhalb oder außerhalb der kommunalen Verwaltung oder Politik besonders für nachhaltige Verkehrsentwicklung einsetzen?
  - Welche Positionen haben sie inne? Über welchen Einfluss verfügen sie?
  - Über welche Qualitäten verfügen sie (Glaubwürdigkeit, kommunikative Kompetenz, Ausstrahlung, die Fähigkeit, Netzwerke zu knüpfen und zu aktivieren)?
  - Welche Auswirkungen hat es, wenn es keine Initiatoren oder Promotoren gibt oder wenn diese im Laufe des Prozesses wegfallen?
- Welchen Einfluss haben einzelne Personen oder Akteure auf Kommunikationsstrategien, Verfahren, Organisationsstrukturen und wie wird der mögliche Einfluss in den Fallbeispielen genutzt?

4.1.3 Organisation

Arbeitshypothese 3: Flexible organisatorische Strukturen, die Kooperationsbeziehungen, Dialog und Konsens fördern, unterstützen den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung.

Die organisatorischen Strukturen sollten den Planungs- bzw. Kommunikationsprozess und die handelnden Personen unterstützen und an die jeweiligen Erfordernisse anpassbar sein. Es ist anzunehmen, dass eine projektbezogene Organisation (und Kommunikation) mit flachen Hierarchien, durchlässigen Strukturen, horizontaler Verknüpfung, d.h. Einbeziehung verschiedener Fachdisziplinen und Ressorts, die um Transparenz nach innen und außen bemüht ist, erfolgreicher ist als eine relativ starre Verwaltungsbürokratie und -hierarchie.

Zu den Kommunikationsrahmenbedingungen bei der Lösung städtischer Probleme führt *Mettler-v. Meibom* kritisch aus, dass sich bei der kommunalen politischen Elite oftmals neben die offiziellen Strukturen informelle Strukturen gesellen, bei denen es um die Sicherung von Vorteilen und Pfründen ginge, was den Kommunikationsprozessen wenig förderlich ist – aus der Organisationssoziologie sei bekannt, dass immer dort, wo formelle und informelle Strukturen auseinanderfallen, ein hohes Konfliktpotential vorhanden ist (vgl. Mettler-Meibom 1993: 364).

Organisatorischen Strukturen sind förderlich, wenn sie problemadäquate Kommunikationsprozesse wie in Abschnitt 4.1.1 beschrieben ermöglichen. Gerade die Organisation der kommunalen Verwaltung weist häufig Defizite in Form von kommunikationserschwerenden Strukturen auf, was sich nachteilig auf die Qualität der Lösung städtischer Aufgaben und Probleme auswirken kann. *Mettler-v.Meibom* nennt in diesem Zusammenhang die hierarchische und sektorielle Gliederung sowie die kameralistische Haushaltsführung[10]:

> Statt die Aufgabengestaltung problemangemessen flexibel gestalten zu können, ist sie [die Kommunalverwaltung – Anm. AK] in ein übermäßig enges Korsett gezwängt, das z.T. ausgesprochen hinderlich ist, um gute Lösungen zu finden. Auch die Tatsache, daß heute viele Probleme quer zu der Verwaltungsuntergliederung liegen, führt dazu, daß es äußerst schwer ist, über Problemlagen „durchlässig“, „kreativ“, „flexibel“, „integrationsfähig“ und „konsensfähig“ zu diskutieren.
>
> (Mettler-Meibom 1993: 364)

Seit einiger Zeit werden neue Steuerungsmodelle für die städtische Verwaltung diskutiert: Hierarchieabbau und Dezentralisation, Modularisierung, Prozessorientierung, Kundenorientierung, Integration der Aktivitäten, Erhöhung von Eigenverantwortung sind einige Schlagworte in der Debatte. Für den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung kann angenommen werden, dass eine dezentrale, bürgernahe Verwaltung, die um Bürgerbeteiligung und die Entwicklung neuer Dialogformen bemüht ist, gute Voraussetzungen für Neuorientierungen bietet. Kooperative, an Dialog und Konsens orientierte Verfahren können die Integration unterschiedlicher Interessen in Planungsprozessen unterstützen. Die Einbeziehung von kooperationswilligen Bevölkerungsgruppen in Planungsverfahren hilft dabei, innovationsfreundliche Milieus zu schaffen, in denen neue Ideen entstehen und verändertes Handeln

[10] Das kameralistische Rechnungswesen der deutschen öffentlichen Verwaltung entstand gegen Ende des 18./ Anfang des 19. Jahrhunderts. Die kameralistische Buchführung betrachtet das wirtschaftliche Handeln der öffentlichen Hand als Vollzug des Haushaltsplans. Im Vordergrund steht die Nachprüfbarkeit der Ordnungsmäßigkeit, nicht des Erfolgs. Die Kameralistik erfüllt in erster Linie die Funktion eines externen Rechnungswesens. Heute steht sie als Bremse von Innovationen im Zentrum der Kritik: Fehlende Kosten- und Leistungsinformationen, Inputorientierung (es wird nichts darüber ausgesagt, was die Verwaltung tatsächlich tut und leistet), mangelnde Transparenz über die finanzielle Seite staatlichen Handelns und „organisierte Unverantwortlichkeit“ (das System der Fortschreibung des Haushaltsplans auf der Basis von Vorjahresausgaben bietet keinen Anreiz zum Sparen) sowie Defizite bei der Behandlung von Vermögen, Schulden und Investitionen werden angeprangert und Reformen angemahnt (vgl. Beyer 1998: 304ff).

möglich wird. Theoretisch bietet die Arbeit an einer Lokalen Agenda 21 hierfür gute Voraussetzungen, da sie Nachhaltigkeit als übergeordnetes Entwicklungsleitbild mit einer Reform der städtischen Verwaltung verbindet.

Kilper führt aus, dass die Spielräume für Kooperation und Widerstand bei Projekten der IBA Emscher Park von zweierlei bestimmt wurden:

> erstens davon, ob es im innersten Steuerungskreis des Projekts ein oder zwei Personen gibt, die sich „mit Haut und Haaren" dafür einsetzen; zweitens davon, ob die beteiligten Institutionen von ihren internen Strukturen her projektförmig ausgerichtet sind.
>
> (Kilper 1997: 309)

Diese beiden Bedingungen gehören nach *Kilper* zusammen, auch wenn sich in der Praxis immer wieder zeigen würde, dass Begeisterung und Einsatz der Verantwortlichen institutionelle Defizite ausgleichen können. Dies würde allerdings irgendwann mit physischer und psychischer Erschöpfung bezahlt (vgl. Kilper 1997: 309).
Aus den vorangegangenen Ausführungen ergeben sich folgende Fragen an die Fallbeispiele:

- Welchen Stellenwert haben bestimmte Kommunikationsverfahren, organisatorische Zusammenhänge und Gegebenheiten im Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung?
  - Wurden neue Strukturen geschaffen?
  - Welcher Art ist das Projektmanagement?
  - Welchen Stellenwert haben Runde Tische, Mediations- oder ähnliche Verfahren? Wie sind Prozesse der Verhandlung, Vermittlung, Konsensfindung organisiert? Welcher zeitliche Rahmen steht zur Verfügung?
  - Werden sonst v.a. getrennt handelnde öffentliche Akteure zusammengeführt zur zügigen und *ganzheitlichen* Bearbeitung von Problemen und wie ist die Zusammenführung organisiert?
- Auf welche Art werden BürgerInnen in Entscheidungs- und Planungsverfahren einbezogen?
- Welche organisatorische Einheit betreibt nachhaltige Verkehrspolitik?
  - Welchen Stellenwert hat sie innerhalb der Verwaltung?
  - Über welche Kompetenzen, welche Gestaltungsmacht verfügt sie (finanzielle, personale, technische Ausstattung)?
  - Wie sind die Entscheidungsstrukturen?

  - Besteht horizontale Kooperation zwischen den einzelnen Verwaltungsressorts (Verkehr, Raumordnung, Stadtentwicklung, Wirtschaft)?

- Wo liegen die Widerstände?

4.1.4 Nationale und kommunale Rahmenbedingungen

Arbeitshypothese 4: Nationale und kommunale Rahmenbedingungen haben einen starken Einfluss auf den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung.

Nationale Rahmenbedingungen und kommunale Besonderheiten stellen den Kontext dar, in dem nachhaltige verkehrspolitische Konzepte und Maßnahmen entwickelt werden. Sie beeinflussen vermutlich sowohl die inhaltliche Ausgestaltung als auch die drei bereits besprochenen Faktoren. Hier sollen ein paar mögliche Einflussbereiche angesprochen werden.

Zum einen wäre der Bereich der politischen Kultur[11] zu nennen: Aufgrund der Bedeutung, die der Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten in allen gesellschaftlichen Bereichen im Prozess nachhaltiger Entwicklung zukommt, können sowohl die Ausgestaltung und Tradition politischer Partizipation als auch die kulturellen Voraussetzungen zur Lösung von Konflikten in einer Konkordanz- bzw. Verhandlungsdemokratie (B, NL) versus einer Konkurrenzdemokratie (D) – um der Auswahl der Fallbeispiele schon einmal vorzugreifen – eine Rolle spielen. Im Bereich der politischen Partizipation ist von Interesse, welche Möglichkeiten der Mitsprache und Teilhabe in welchen Bereichen auf kommunaler Ebene vorhanden sind, welche Bedeutung ihnen zukommt und wie sie sich entwickelt haben. Es ist davon auszugehen, dass es hier auch länderspezifische Unterschiede gibt; dies gilt beispielsweise auch für den Einfluss, den die sogenannten *Neuen Sozialen Bewegungen*, Bürgerinitiativen und Aktionsgruppen auf die Politik ausüben.

Zum anderen wäre die landesspezifische Planungskultur und die inhaltliche Ausrichtung der Raumordnung zu nennen, da Aspekten der Raumordnung und des Städtebaus für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung eine besondere Bedeutung zugemessen wird (Stichwort: Verkehrsvermeidung, vgl. Kapitel 2.3.1). Unter *Planungskultur* sind charakteristische Elemente des Planungsverständnisses und der Planungstradition in einzelnen Ländern zu verstehen. Planungsrecht und Planungsgefüge sind wiederum eng mit dem Gesamtgefüge der rechtlichen und administrativen Regelungen eines Landes verknüpft. Als Beispiel dafür kann die traditionell starke örtliche Selbstverwaltung in den deutschsprachigen und nordischen Ländern im Gegensatz zum französischen Zentralismus angeführt werden (vgl. Albers 1993).

[11] Unter der nationalen politischen Kultur ist allgemein „die besondere Verteilung von Orientierungsmustern auf politische Objekte unter den Mitgliedern einer Nation“ gemeint (Almond/Verba zit. nach Gabriel 1994: 97).

Ein Beispiel zu unterschiedlichen Planungstraditionen: Das Städtewachstum war und ist in Belgien beispielsweise im allgemeinen durch ein weitaus geringeres Maß an Ordnungsdenken geprägt als in den Niederlanden. Einer Anekdote zufolge, die *Albers* anführt, hat einmal ein niederländischer Planer, um eine durch politischen Druck gestützte private Planung zu verhindern, mit Erfolg das Argument vorgetragen, bei deren Verwirklichung würden die Leute meinen, sie seien in Belgien (vgl. Albers 1993: 262).

Weiterhin spielen die Rahmenbedingungen, die die nationale Politik für die kommunale Verkehrspolitik setzt, eine wichtige Rolle. Der verfassungsmäßige, ordnungspolitische und finanzielle Spielraum beeinflusst die Gestaltungsmöglichkeiten und -mittel der Kommunen. Aktivitäten auf zentralstaatlicher Ebene in verschiedenen Handlungsbereichen wie Verkehrsinfrastruktur, Raumplanung, Steuer- und Ordnungspolitik können das kommunale verkehrspolitische Handeln wesentlich beeinflussen (vgl. Abschnitt 2.4.1).

Außerdem können bestimmte Gegebenheiten in den zu untersuchenden Städten wie verkehrliche und politische Traditionen, städtische bzw. städtebauliche Leitbilder oder auch der Einfluss bestimmter gesellschaftlicher Gruppierungen den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung beeinflussen.
Es ergeben sich folgende Fragen zu den Rahmenbedingungen nachhaltiger Verkehrspolitik:

- Welchen Stellenwert hat nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene? Werden Bemühungen der Städte gefördert? Welcher Art sind die verkehrspolitischen Traditionen auf nationaler und kommunaler Ebene?
- Welche Rolle und welche Einflussmöglichkeiten haben die Kommunen (ordnungspolitischer, finanzieller Spielraum der Kommunen im Verkehrsbereich)?
- Welche zentralstaatlichen Vorgaben behindern oder fördern nachhaltige Verkehrsentwicklung auf kommunaler Ebene?
- Welche Rolle spielen Einflüsse kommunaler und nationaler politischer, planerischer, kultureller Traditionen?
- Finden innerhalb konkordanzdemokratischer Systeme wie den Niederlanden oder auch Belgien Kommunikationsstrategien, die sich an Dialog und Konsensfindung orientieren, bessere Voraussetzungen vor als in der eher konkurrenzdemokratisch ausgerichteten Bundesrepublik?

4.2 Methodisches Vorgehen

Als Forschungsansatz werden Fallstudien gewählt, weil sie die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes als Ganzes, in seinen Teilen und deren Beziehungen untereinander zu erfassen helfen, ohne von vorneherein den Blickwinkel zu stark einzuschränken. Die Fallstudie erlaubt es, eine Vielzahl von Variablen vor dem jeweiligen spezifischen Kontext zu erfassen und verschiedene Dimensionen in die Beschreibung einzubeziehen. Es ist freilich unmöglich, alle Variablen unter Kontrolle zu bringen, und es stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Generalisierbarkeit der Aussagen.

Im Gegensatz zu quantitativen Methoden, die auf Repräsentativität und statistisch erfassbare Merkmale ausgerichtet sind, zielen qualitative Methoden auf Typisches und auf Verallgemeinerbarkeit (vgl. Hitzler/Honer 1994). Qualitative Fallstudien können sowohl die Funktion haben, die Singularität des Einzelfalls präziser zu erfassen, als auch Generalisierungen anzustreben. Qualitative Forschung wird u.a. als nötig erachtet, wenn es – wie in dieser Arbeit – aufgrund wenig verfügbaren Vorwissens Unbekanntes zu entdecken gilt, so dass sich selbst die zu beantwortenden Fragen erst schrittweise formulieren lassen und wenn sich das Erkenntnisinteresse auf typologische Konstruktionen statt auf kategoriale Zuordnungen richtet (vgl. Patzelt 1994).

Im Rahmen dieser Arbeit liegt das Hauptaugenmerk auf Personen, Kommunikation und Organisation als Variablen im Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung im städtischen Raum, die vor dem Hintergrund des jeweiligen nationalen Kontextes und der städtischen Besonderheiten untersucht werden sollen. In diesem Fall sind die Fallstudien theoriegeleitet, da Arbeitshypothesen und Fragen mit dem Ziel aufgestellt wurden, sie zu modifizieren, zu verfeinern und neue Hypothesen und Fragestellungen zu generieren. Es wird versucht, zu Verallgemeinerungen zu gelangen, die in nachfolgenden Untersuchungen getestet werden können. Der Forschungsprozess verläuft nicht linear, sondern als Wechselspiel zwischen Beschreiben, Verstehen und Erklären, zwischen Empirie und Theorie, wobei der Schwerpunkt auf der induktiven, Hypothesen generierenden Ausrichtung liegt.

Durch die hier verwendete vergleichende Methode, bei der mehrere Fallstudien zum selben Gegenstand und anhand derselben Arbeitshypothesen und Fragen untersucht werden, kann zum einen die Besonderheit des einzelnen Beispiels herausgearbeitet und zum anderen nach Gemeinsamkeiten und Generalisierungen in Form von Hypothesen gesucht werden. Ebenso wie die Generalisierbarkeit ein Problem darstellt, ist allerdings auch die Vergleichbarkeit aufgrund der komplexen Struktur der Beispiele nicht einfach zu bestimmen. Die Funktion der vergleichenden Methode im Forschungsprozess ist in diesem Fall sowohl heuristisch als auch Hypothesen generierend und das Allgemeine suchend.

> Comparison is strongest as a choosing and a provoking, not a proving device: a system of questioning, not of answering.
>
> (H. Stretton zit. nach Nohlen 1994: 510)

Das Geschehen beobachten, Dokumente beschaffen und mit Leuten reden sind die grundlegenden Techniken qualitativer Datenerhebung. Durch eine Kombination von Methoden wird versucht, ein möglichst umfassendes Bild von der Situation und dem Prozess vor Ort zu gewinnen, und die sich aus den einzelnen Methoden ergebenden Fehlerquellen so weit wie möglich zu minimieren. Im Rahmen dieser Arbeit wurde eine Kombination aus Dokumentenanalyse und leitfadengestützten Experteninterviews, die vor Ort geführt wurden, gewählt. Die empirischen Darstellungen stützen sich also zum einen auf schriftliche Quellen wie politische Pläne, Programme, Abkommen, Berichte, Protokolle, Presseerklärungen, Material zur Öffentlichkeitsarbeit, Internetquellen, statistische Daten, Zeitungsartikel, E-mail-Korrespondenz sowie (soweit vorhanden) Sekundärliteratur, zum anderen auf mündliche Quellen in Form von ExpertInneneninterviews. Außerdem fließen eigene teilnehmende Beobachtungen, die vor Ort gemacht werden konnten, ein. Durch die Fülle und Unterschiedlichkeit der Materialien und ihrer Quellen (wobei natürlich keine Vollständigkeit des Materials gegeben sein kann) und den Methodenmix, wird versucht, den Kriterien der Zuverlässigkeit und Gültigkeit so weit wie möglich gerecht zu werden. Dokumente haben den Nachteil, dass sie immer „prozessproduzierte Daten“ sind und sich informelle Prozesse über sie nur sehr bedingt erfassen lassen (Schmid 1995: 305; vgl. auch Abels 2000: 76). Da sie einen Prozess immer „fragmentarisch, ausschnitthaft und selektiv“ widerspiegeln, kann es als methodisch zwingend angesehen werden, darüber hinaus Interviews mit beteiligten Akteuren zur Addierung und Detaillierung der Wissensbestände zu führen (Reh 1995: 204; vgl. auch Abels 2000: 76f.). Nach *Hitzler/Honer* erscheinen Interviews als „Königsweg zur Rekonstruktion thematisch aussonderbarer, explizierbarer Wissensbestände – seien sie biographiespezifisch, berufsbezogen oder aufgrund eines anderen Sinnzusammenhanges fokussierbar“ (Hitzler/Hohner 1994: 392).

Bei den hier geführten ExpertInneninterviews wurde im Sinne der qualitativen Interviewführung so wenig direktiv wie möglich verfahren, damit die Interviewten ihre eigenen Relevanzen entwickeln und formulieren konnten. Die Interviews waren leitfadengestützt. Auf dem Kontinuum vom offenen Fragebogeninterview zum explorativen Gespräch entsprachen sie eher letzterem.[12] Sie waren problemzentriert bei gleichzeitig relativ hoher Flexibilität, und dienten zur Hypothesengenerierung, zur Orientierung im Feld und zum „interaktiven Matrialsammeln“ (Schmid 1995: 308).

Abels weist darauf hin, dass Experteninterviews entgegen ihrer weit verbreiteten Anwendung bislang kaum methodologisch und methodisch reflektiert sind (vgl. Abels 2000: 77f.). Der Expertenstatus ist abhängig vom Forschungsinteresse und wer als Experte angesehen wird, ist ein soziales und methodisches Konstrukt. In Experteninterviews interessiert in erster Linie die institutionen- und akteursspezifische Interpretation sozialer Realität, wobei Experten im Interview immer als Repräsentanten und als Subjekte auftreten. Nach *Abels* beeinflussen neben allgemeinen Interaktionseffekten wie Eisberg-, Paternalismus-, Rückkoppelungs-, Katharsis- und

[12] Der Leitfaden, der zur Orientierung diente, ist im Anhang zu finden.

Profilierungseffekt der soziale und professionelle Status, das Geschlecht, kulturelle Unterschiede bzw. Sprachbarrieren sowie unterschiedliche Wissenschaftskulturen die Interviewsituation (vgl. Abels 2000: 77).

Die im Rahmen dieser Arbeit geführten Interviews wurden im Jahr 1999 in drei Phasen durchgeführt: im Februar 1999 in Berlin-Köpenick, im März 1999 in Hasselt und im September 1999 in Amsterdam. In den Städten wurden insgesamt neunzehn Interviews mit dreiundzwanzig Verkehrsexperten aus Politik, Verwaltung, Forschungseinrichtungen und Interessengruppen geführt.[13] Die endgültige Auswahl der Gesprächspartner ergab sich letztlich auch aus der Verfügbarkeit der Experten. Wie im Verkehrsbereich zu erwarten, handelte es sich bei den interviewten Personen überwiegend um Männer. Die jeweils ein- bis zweistündigen Interviews wurden auf Band aufgezeichnet und u.a. aus Gründen der Vertraulichkeit von Informationen nicht transkribiert. Zusätzlich zu den neunzehn Interviews in den Beispielstädten wurde mit einzelnen akademischen Fachleuten gesprochen. Diese Gespräche dienten vor allem zur ersten Orientierung und zur Überprüfung der Relevanz der Arbeitshypothesen.[14] Diese Interviews wurden nicht auf Band aufgenommen.

Es bleibt noch einmal festzuhalten, dass der Forschungsansatz Fallanalyse Aussagen über den möglichen Einfluss von Rahmenbedingungen und ausgewählten Faktoren auf die kommunalen politische Prozesse (Policy-Input) und Politikergebnisse (Policy-Output) in den untersuchten Städten erlaubt. Dagegen erlaubt er nur sehr begrenzt, Aussagen allgemeiner Art zum Einfluss von Bedingungen und Faktoren auf den Prozess kommunaler nachhaltiger Verkehrsentwicklung zu treffen.

4.3 Auswahl der Fallbeispiele

Bei der Auswahl von Fallbeispielen für diese Arbeit stellten mögliche kulturelle Unterschiede bzw. Sprachbarrieren grundsätzliche Einschränkungen dar. Um ExpertInneninterviews problemlos durchführen und Dokumente in Originalfassung nutzen zu können, wurde eine Reduzierung auf den niederländisch/flämischen, deutschen und englischen Sprachraum als notwendig angesehen.

Weiterhin wurden die Beispiele aus sozio-kulturell ähnlichen Ländern (westeuropäische Demokratien) gewählt. Dies wurde als wichtig erachtet, da bei (individualisierenden) Fallstudien der jeweilige Kontext eine bedeutende Rolle spielt. Damit neben der Differenz der Fallbeispiele auch ihre Konkordanz Beachtung finden kann, mussten die einzelnen Variablen innerhalb eines relativ ähnlichen Kontextes wie den westeuropäischen pluralistischen Demokratien auf Abhängigkeiten untersucht

[13] Die Namen der interviewten Personen und ihre Organisationszugehörigkeit befinden sich im Anhang.

[14] Sie sind im Anhang unter „Sonstige“ aufgeführt.

werden.[15] Die Fallbeispiele sollten allerdings innerhalb dieses Bezugsrahmens nicht *gleichförmig* sein, sondern ein relativ breites Spektrum abdecken. Schließlich wurde in den Arbeitshypothesen den Faktoren Kommunikation, Personen und Organisation eine quasi universelle, wenngleich auch kontextgebundene Bedeutung in politischen bzw. Planungsprozessen unterstellt.

Eine letzte Einschränkung war, dass keine typischen Studentenstädte wie Freiburg oder Münster gewählt werden sollten, weil hier das Konfliktpotential von Strategien und Maßnahmen zur MIV-Reduzierung prinzipiell als geringer eingeschätzt werden kann.

Die Wahl fiel schließlich auf die niederländische Stadt Amsterdam, die belgische Stadt Hasselt und den Berliner Bezirk Köpenick.

Amsterdam ist in der einschlägigen Literatur bekannt als *relativer Erfolgsfall* für eine umweltorientierte Verkehrspolitik bzw. für seine beispielhaften Verkehrskonzepte.[16] Der verkehrspolitische Wandel fand hier bereits in den 70er Jahren statt und es kann bei der Darstellung und Analyse u.a. auf Sekundärliteratur zurückgegriffen werden.[17] Die gute Datenlage, die lange Geschichte und die bis heute währenden Bemühungen zur Reduzierung des MIV in der Amsterdamer Innenstadt gaben den Ausschlag für die Wahl dieses Beispieles, zumal es unter den in Abschnitt 4.1 dargelegten Gesichtspunkten noch nicht untersucht wurde.

Die Stadt Hasselt machte mit einem interessanten verkehrspolitischen Projekt, dem *Gratisbus*, in jüngster Zeit auf sich aufmerksam (vgl. Kindhäuser 1999). Besonders in der flämischen Presse rief das Gratisbusprojekt eine starke Reaktion hervor. Hasselt wurde aufgrund seiner Aktualität und weil es noch nicht untersucht wurde gewählt.

Berlin-Köpenick nahm als erster Berliner Bezirk die Arbeit an einer Lokalen Agenda 21 auf. Der Beschluss hierzu wurde bereits im Oktober 1994 in der Bezirksverordnetenversammlung gefasst. 1996 wurde ein erster Arbeitsentwurf der LA21 für Köpenick vorgestellt (vgl. Paetzold 1998: 79f.). In der Fachliteratur erregte Köpenick aufgrund seiner Vorreiterrolle und seines Organisationsmodells des LA21-Prozesses Aufmerksamkeit (vgl. ICLEI et al. (Hg.) 1998). Da nachhaltige Verkehrsentwicklung als integraler Bestandteil nachhaltiger Stadtentwicklung definiert wurde, Lokale Agenda 21-Prozesse ein Kernbestandteil nachhaltiger Entwicklung sind und Köpenick bisher nicht unter dem Aspekt nachhaltiger Verkehrsentwicklung untersucht wurde, wurde es als drittes Beispiel gewählt.

Die Beschränkung auf drei Beispiele war sowohl aus forschungsökonomischen

[15] Wobei es natürlich auch hier erhebliche Unterschiede gibt, man denke nur an das politische System der Schweiz, das bereits als Sonderfall genannt wurde, oder an die besondere angelsächsische Demokratietradition.

[16] Vgl. Apel 1992, Apel et al. 1997, Schaller 1993, Hüsler 1993, Bratzel 1999.

[17] Auf die Analyse von Bratzel 1999 zum Policy-Wandel und auf die Darstellungen von Apel et al. 1997 zu den Stadtentwicklungskonzepten.

Gründen notwendig als auch um ein angemessenes Spannungsverhältnis zwischen dem Informationsgehalt und der Allgemeingültigkeit von Hypothesen zu wahren.[18]

Im Folgenden werden die aufgestellten Fragen nach den verkehrspolitischen Konzepten und Maßnahmen und deren Genese an die drei Fallbeispiele gestellt. Das jeweilige Profil des Prozesses nachhaltiger Verkehrsentwicklung soll herausgearbeitet und die Bedeutung der Faktoren Kommunikation, Personen und Organisation in diesen Prozessen untersucht werden. Die erste Fallstudie zu Amsterdam ist dabei bei weitem die ausführlichste. Zum einen weil neben der Analyse der aktuellen Situation auch noch auf die Phase der Umorientierung der Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik in den 70er Jahren Bezug genommen wird. Der Zugang ist also im Gegensatz zu den beiden anderen aktuellen (empirischen) Beispielen sowohl historisch als auch empirisch. Zum anderen kann hier auf eine besonders gute Datenlage zurückgegriffen werden, während bei Berlin-Köpenick die verkehrs- und prozessbezogene Datenlage deutlich weniger zufriedenstellend ist. Köpenick wurde in erster Linie wegen seines LA21-Prozesses gewählt. Was dieser für eine nachhaltige Verkehrspolitik im Bezirk bewirkte, war zum Zeitpunkt der Fallauswahl nicht bekannt. Bei der Recherche vor Ort stellte sich heraus, dass bezüglich nachhaltiger Verkehrsentwicklung nicht viel geschehen war, so dass Köpenick in dieser Arbeit im Anschluss an die zwei relativen Erfolgsfälle Amsterdam und Hasselt mit diesen kontrastiert werden wird. Dabei soll nur kurz anhand der Bedingungen und Faktoren skizziert werden, warum die Entwicklung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Projekte in Köpenick ausblieb.

[18] In der Regel verringern sich mit der Erhöhung der Zahl der untersuchten Fälle die qualitativen Elemente der Analyse, d.h. was die (zu generierenden) Hypothesen an Allgemeingültigkeit gewinnen, büßen sie an Informationsgehalt ein.

5. Das Beispiel Amsterdam, Niederlande: Die *autoarme* Innenstadt

Amsterdam ist die formelle Hauptstadt der Niederlande. Der Sitz der Regierung ist in Den Haag. Mit gut 730.000 Einwohnern (Stand: 01. Januar 2000) ist Amsterdam die größte Stadt des Landes gefolgt von Rotterdam (1998: 590.573 EinwohnerInnen) und Den Haag (1998: 442.764 EinwohnerInnen) (vgl. O+S 2000b; O+S 1999). Zusammen mit den Nachbargemeinden zählt Amsterdam mehr als eine Million EinwohnerInnen. Die Agglomeration Amsterdam formt ein stark zusammenhängendes Gebiet bestehend aus Amsterdam, Amstelveen, Diemen, Duivendrecht, Ouderkerk, Badhoevendorp und Schiphol.

Die Stadt Amsterdam kann hinsichtlich ihrer Strategien zur MIV-Reduzierung als verkehrspolitischer Erfolgsfall bezeichnet werden. *Apel* hat die spezifische Wegehäufigkeit für Amsterdam und Vergleichsstädte in der ersten Hälfte der 90er Jahre berechnet und zusammengestellt (vgl. Tabelle 5.1). Die EinwohnerInnen Amsterdams legen danach überdurchschnittlich viele Wege zu Fuß und mit dem Fahrrad zurück und liegen trotz des hohen Fahrradanteils mit einer ÖPNV-Nutzung von 20% nicht niedriger als die westdeutschen Vergleichsstädte. Der Pkw-Anteil liegt dabei mit 30% in Amsterdam deutlich niedriger als in den west- und ostdeutschen Vergleichsstädten. In der Region Amsterdam (das ROA-Gebiet, vgl. Abb. 5.2) liegt der Pkw-Anteil dagegen mit 46% etwa so hoch wie in den Vergleichsregionen (vgl. Apel et al. 1997: 96).

Seit den 70er Jahren gibt es in Amsterdam Bemühungen, den Autoverkehr vor allem in der Innenstadt zu reduzieren. Damals entzündete sich an der wachstumsorientierten und MIV-induzierenden Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik der Amsterdamer Kommunalregierung ein heftiger Konflikt mit den Innenstadtbewohnern, die zum Teil auch erbitterten physischen Widerstand gegen die Umsetzung der Pläne leisteten. Es wurden zahlreiche Bürger- und Nachbarschaftsinitiativen und Aktionsgruppen gegründet, die sich gegen die wachstumsorientierte Stadt- und Verkehrspolitik wehrten und sich für eine am Fahrrad orientierte Politik in einer autofreien bzw. stark verkehrsberuhigten Innenstadt einsetzten. Unter zunehmendem Druck wurden die Metro- und Stadtentwicklungspläne weitgehend zurückgezogen. Gleichzeitig kam es zu personellen, strukturellen und organisatorischen Veränderungen in Politik und städtischer Verwaltung. Seitdem bemüht sich Amsterdam redlich

Tab. 5.1: Spezifische Wegehäufigkeit in Amsterdam und Vergleichsstädten

Stadt/Einwohner	Jahr		Zahl der Wege pro Einwohner und Tag nach Verkehrsmitteln (im Wochenmittel)				
			zu Fuß	Fahrrad	ÖPNV	Auto	insgesamt
Amsterdam	1994	abs.	0,8	0,7	0,6	0,9	3,0
724 000		%	26	24	20	30	100
München	1991	abs.	0,6	0,3	0,7	1,1	2,7
1 260 000		%	22	10	27	40	100
Stuttgart	1990	abs.	0,8	0,2	0,65	1,25	2,9
599 000		%	28	6	23	43	100
Bremen	1991	abs.	0,6	0,65	0,5	1,2	3,0
554 000		%	21	22	17	40	100
Dresden	1987	abs.	0,95	0,2	0,9	0,75	2,8
510 000		%	34	6	33	27	100
Dresden	1992	abs.	0,8	0,2	0,6	1,2	2,8
482 000		%	28	8	21	43	100
Region Amsterdam	1991	abs.	0,6	0,5	0,5	1,3	2,9
1 400 000		%	20	17	17	46	100
Region Dresden	1992	abs.	0,8	0,25	0,45	1,3	2,8
800 000		%	28	9	16	46	100
Region Hamburg	1990	abs.	0,6	0,4	0,5	1,4	2,9
2 500 000		%	20	14	17	49	100

Quelle: Apel et al. 1997: 96

um eine nachhaltige Verkehrspolitik, insbesondere um eine Reduktion des Autoverkehrs in der Innenstadt und *Alten Stadt*. Anfang der 80er Jahre wurde der erste ehrgeizige Verkehrsplan verabschiedet, in dessen Zentrum Parkraumbewirtschaftung und Fahrradförderung standen. Die Raumordnung bzw. Stadtentwicklung ist seit den 80er Jahren am Leitbild der *Kompakten Stadt* ausgerichtet. Während der Rezession Mitte der 80er Jahre wurden die ambitionierten verkehrspolitischen Ziele unter dem Druck der Wirtschaftsverbände nach und nach zurückgeschraubt. In einem Referendum 1992 sprach sich dann eine knappe Mehrheit der Amsterdamer Bevölkerung für eine Reduktion des Autoverkehrs in der Innenstadt um 50% aus. Die im Referendum festgeschriebene Reduktion ließ sich im Gemeinderat unter dem Druck der organisierten Wirtschaft nicht durchsetzen. Die angestrebte Halbierung des Autoverkehrs wurde so im Lauf der kommenden Jahre erheblich abgeschwächt (letztlich auf 30%) (vgl. Interview A), kann aber immer noch als ehrgeizig bezeichnet werden.

5.1 Rahmenbedingungen der Verkehrspolitik

5.1.1 Zur politischen Kultur

Im Europa des 17. Jahrhunderts fiel die Republik der Niederlande vor allem durch ihren Reichtum auf. Ihre Wirtschaft war zu dieser Zeit die am höchsten entwickelte und dynamischste in Europa. Das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung war das höchste in Europa. Amsterdam war damals das finanzielle Zentrum der *Weltökonomie*, zu vergleichen mit London im 19. Jahrhundert und New York heute (vgl. Stuurman 1998: 169). Neben ihrem Reichtum machte die niederländische Republik im 17. Jahrhundert aber auch durch ihre politische Kultur auf sich aufmerksam. Sie galt als Insel der Freiheit in einem Europa der absoluten Monarchien. Für die damalige Zeit bestand eine auffallende Religionsfreiheit, es gab keine strenge Zensur und das intellektuelle Leben galt als hoch entwickelt (vgl. ebd.).

Die Niederlande stellen das seltene Beispiel eines Landes dar, das nach Jahrhunderten der Republik zur Monarchie zurückkehrte. Seine Staatsform ist heute eine demokratisch-parlamentarische konstitutionelle Monarchie.

Heute sind die Niederländer im europäischen Vergleich durchschnittlich wohlhabend und sie sind für ihre Toleranz gegenüber bzw. Achtung von Minderheiteninteressen bekannt (vgl. Gabriel/Brettschneider (Hg.) 1994; Lepszy 1997).

Das politische System der Niederlande wird in der Regel als *Konsensdemokratie* bezeichnet (vgl. Praag Jr. 1998; Lepszy 1997). In einem solchen System werden Probleme und Konflikte durch intensive Beratung und das Schließen von Kompromissen gelöst. *Lepszy* schreibt zur inneren Struktur und Arbeitsweise des niederländischen Parlaments, dass es sich in seiner Gesamtheit als öffentliches Forum der politischen Auseinandersetzung sieht, die allerdings in der Regel nicht die Schärfe wie etwa im britischen Unterhaus oder im Deutschen Bundestag annimmt.

> Vielmehr herrscht die Form des politischen Diskurses, des Austausches von Argumenten mit dem Ziel einer weitgehend einvernehmlichen Kompromißfindung vor.
>
> (Lepszy 1997: 327)

Lijphart sieht das niederländische Streben nach Konsens als bewussten Versuch der politischen Eliten zur Zeit des Ersten Weltkrieges, vortan die Konflikte zwischen den *Säulen*[1] durch Beratung aufzulösen (vgl. Lijphart 1968). Seinem konkordanzdemokratischen Modell zufolge können sozial und kulturell segmentierte Gesellschaften

[1] Für die soziologische Struktur, die dem System der Konkordanzdemokratie zugrunde liegt, wurde der Begriff der *Versäulung* geprägt. Mit ihm wird veranschaulicht, dass in den Niederlanden religiös und ideologisch voneinander getrennte Gruppen (Katholiken, Protestanten, Sozialisten und Liberale) in sogenannten *Säulen* nebeneinander existierten, ohne dass zwischen ihnen ein hohes Maß an Kommunikation und sozialer Interaktion festzustellen war. Der in vielen Bereichen institutionalisierten Form der Konfliktregelung auf Elitenebene entsprachen entpolitisierte Verhal-

wie die Niederlande ein stabiles politisches System bilden, wenn Verständigungs- und Kompromissbereitschaft auf Elitenebene die im System enthaltenen zentrifugalen Kräfte neutralisieren können. *Daalder* hingegen sieht dieses Verhalten der Eliten historisch als Ergebnis des jahrhundertelangen friedlichen Zusammenlebens von Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Religionen und unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen (vgl. Daalder 1989).

Die Bewertung der niederländischen Konsensdemokratie und des verwandten Phänomens der *Beratungsökonomie* variiert von Zeit zu Zeit. Während in den 60er Jahren die *Regentenmentalität* der Machthaber und die *politische Verschwommenheit* kritisiert wurden, wird angesichts der Zähflüssigkeit und dem Mangel an Entschlossenheit von Politik seit einigen Jahren im In- und Ausland wieder mit großer Zustimmung vom niederländischen *Poldermodell* gesprochen (vgl. Praag Jr. 1998; Müller (Hg.) 1998).

Unter dem Aspekt einer nachhaltigen Stadtentwicklung kommt Bürgerinitiativen bzw. einer „aktiven Bürgergesellschaft‘ (*Ulrich Beck*) eine besondere Bedeutung zu. Die Entwicklung nachhaltiger Konsum- und Lebensstile sowie die Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten, die in Abschnitt 1.4 als Kriterien sozialer Nachhaltigkeit genannt wurden, sind ohne eine engagierte Öffentlichkeit nicht denkbar. Auch die Forderung in der Agenda 21 an die kommunale Politik und Verwaltung, in einen Dialog mit den BürgerInnen über die zukünftige städtische Entwicklung zu treten, läßt sich unter diesen Umständen wahrscheinlich leichter verwirklichen.

Die Niederlande gelten als wichtiges Ursprungsland der Bürgerinitiativbewegung in Europa. Früher und radikaler als in anderen europäischen Ländern wurden hier neue Aktions- und Protestformen nach dem Vorbild der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung und der sich aus Protest gegen den Vietnam-Krieg entwickelnden Studentenbewegung von diversen Bürger- und Aktionsgruppen seit den 60er Jahren aufgegriffen.

Die gesellschaftlichen Anlässe waren und sind dabei äußerst vielfältig: An der Spitze stehen Umweltprobleme sowie Raumordnungs- und Stadtplanungsfragen. Dieses Interesse für Umwelt und Stadtentwicklung kann sich positiv in Bezug auf die Entwicklung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen auswirken. Untersuchungen zufolge sieht beispielsweise nur eine Minderheit der Niederländer (20%) den Bau von Schnellstraßen in städtischen Gebieten als Lösung für Verkehrsstaus als effektiv an, dagegen in Deutschland, Belgien und Großbritannien 40% und in Frankreich etwa 70% (vgl. Ministerie van Verkeer en Waterstraat et al. 1999: 13).

---

tensweisen in der Bevölkerung. Letzteres veränderte sich freilich in den 60er Jahren. Seit Mitte der 60er Jahre befinden sich die Niederlande dazu in einer gesamtgesellschaftlichen Umbruchsituation, die auch als *Entsäulung* bezeichnet wird, da die konfessionellen Trennungslinien entscheidend an Bedeutung verloren haben (ausführlich zur Ver- und Entsäulung bei Lepszy 1997: 335ff. oder zur Versäulung bei Daalder 1974).

Die Erfolge der diversen Aktionsgruppen, denen es oftmals gelang, erheblichen Einfluss auf die Politik zu nehmen wie am Beispiel Amsterdam gezeigt werden kann, führt *Lepszy* auch auf die historische Tradition in den Niederlanden zurück, der Artikulation von Minderheitsinteressen Raum zu geben und diese zu tolerieren (vgl. Lepszy 1997: 344ff.).

Neben direkten Protestaktionen, Demonstrationen und zahlreichen Bürgerinitiativen, werden heute auch andere, konventionellere Formen politischer Partizipation wie die Unterzeichnung von Protestschreiben und der direkte Kontakt zu Bürgermeistern und Gemeinderäten in verstärktem Maße ausgeübt. Vergleichende Untersuchungen aus den 80er Jahren rechnen 31% der niederländischen Bevölkerung ein hohes Protestpotential zu, dagegen nur 15% der englischen, 12% der deutschen, 9% der österreichischen und 20% der US-Bevölkerung. In der Partizipationstypologie dominieren in den Niederlanden die Gruppen der *Aktivisten* und *Protestierer* zusammen mit 41% gegenüber 32% in Großbritannien, 35% in Deutschland, 21% in Österreich und 34% in den Vereinigten Staaten (vgl. Lepszy 1997: 346). Auch das hohe Protestpotential könnte einer nachhaltigen Stadtentwicklung zuträglich sein, spricht es doch für das Vorhandensein einer aktiven Bürgergesellschaft.

5.1.2 Die Stellung der Kommune im politischen System

In den Niederlanden gibt es drei Verwaltungsebenen: den Zentralstaat (*het rijk*), die Provinzen und die Gemeinden. Auf jeder der drei Ebenen findet Verkehrs- und Raumplanung statt (vgl. Abbildung 5.1). Die zuständigen Ministerien auf nationaler Ebene sind das Ministerium für Verkehr und Wasserwirtschaft (*Ministerie van Verkeer en Waterstraat*) und das Ministerium für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz (*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*) für den Bereich Raumordnung.

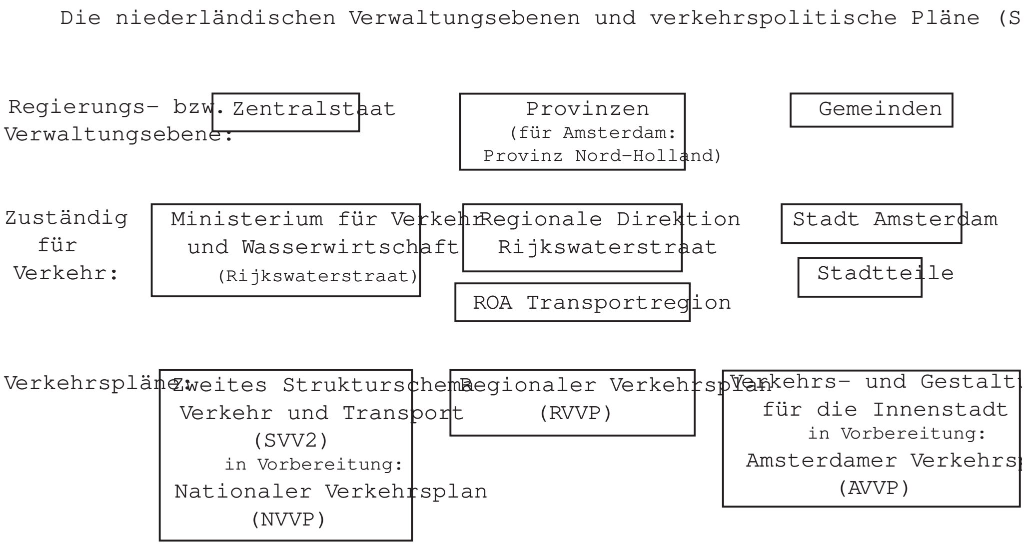
Verglichen mit anderen europäischen Ländern gibt es in den Niederlanden eine relativ starke Steuerung durch den Zentralstaat. Die Kommunen haben kaum eigene finanzielle Einnahmen. Der Zentralstaat bestimmt in weiten Teilen sowohl die Verkehrspolitik als auch deren Finanzierung. So werden z.B. alle Infrastrukturprojekte, die mehr als 25 Millionen Gulden kosten, direkt vom Zentralstaat finanziert.[2]

Zwischen der zentralstaatlichen und der kommunalen Ebene sind die Provinzen angesiedelt. Die Niederlande zählen 12 Provinzen: Groningen, Fryslân, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant, Limburg und Flevoland. Amsterdam gehört der Provinz Noord-Holland an.[3] Die Provinz spielt als Zwischeninstanz – hauptsächlich in prüfender Funktion,

[2] Inzwischen verändert es sich zwar etwas und die Städte müssen mehr Risiko tragen – aber an sich ist der Zentralstaat der große Finanzierer von Verkehrsinfrastruktur und anderen Projekten (vgl. Interview C).

[3] Vgl. http://www.provincies.nl/; http://www.noord-holland.nl/.

Abb. 5.1: Verwaltungsebenen und verkehrspolitische Pläne in den Niederlanden



Quelle: eigene Darstellung

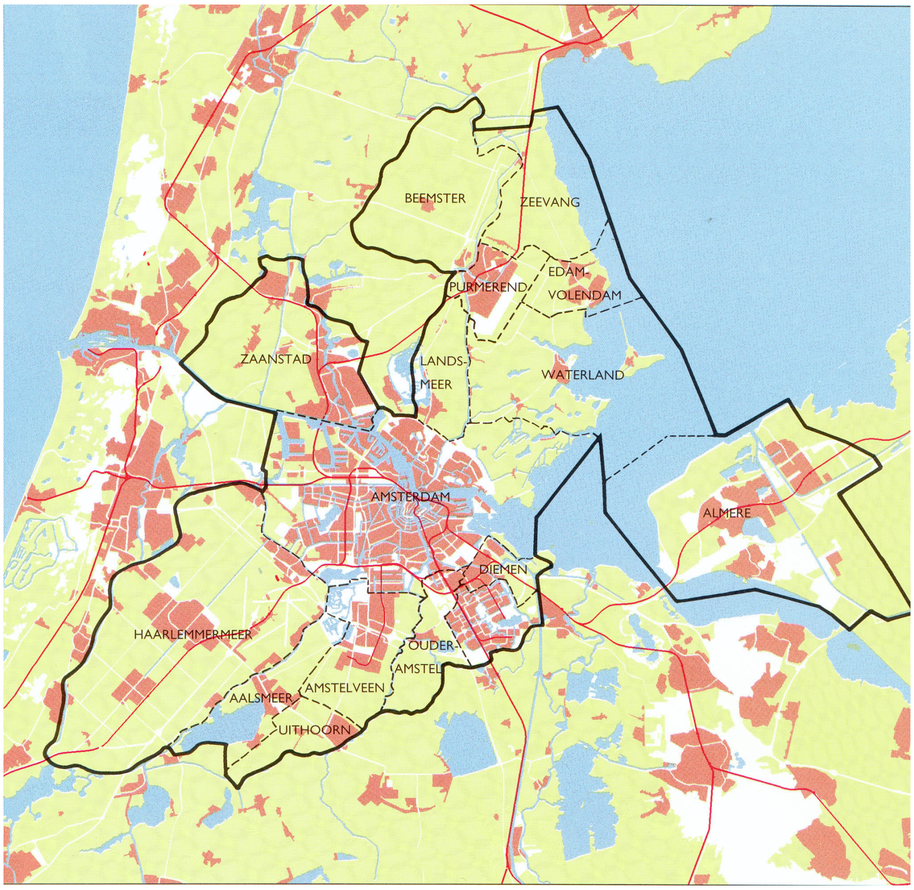
wobei es vor allem um Flächennutzungspläne (*bestemmingsplannen*), Regionalpläne (*streekplannen*) und die Beurteilung der Verkehrspolitik geht – eine Art Schlüsselrolle zwischen Zentralstaat und Gemeinde.

Für den Aufgabenbereich Verkehr und Transport ist auf zentralstaatlicher Ebene das Ministerium für Verkehr und Wasserwirtschaft (niederländisch kurz: *Rijkswaterstraat*) zuständig. Dieses Ministerium ist wiederum aufgeteilt in regionale Direktionen. Für die Stadt Amsterdam bzw. die Provinz Noord-Holland ist das die regionale Direktion Noord-Holland. Die regionale Direktion ist auf derselben Ebene wie die Provinzen angesiedelt, ist aber v.a. für die Verkehrsinfrastruktur zuständig, während die Aufgaben der Provinzen nicht auf einen Politikbereich beschränkt sind. Sie beurteilen die Verkehrs-, Raum-, Umweltplanung usw. der Gemeinden.

Nach deutschem Vorbild verfügen die Niederlande nun seit etwa 1991 auch über *Transportregionen* (vgl. Interview C). Amsterdam liegt in der ROA-Transportregion[4] (*Regionaal Orgaan Amsterdam* – Regionales Gremium Amsterdam), siehe auch Abbildung 5.2. Die Transportregion ist im Verwaltungsaufbau zwischen Kommune und Zentralstaat angesiedelt, etwa auf dem Niveau der regionalen Direktion des Ministeriums für Verkehr und Wasserwirtschaft. Sowohl von der regionalen Direktion

[4] Der ROA-Transportregion zugeordnet sind neben Amsterdam die umliegenden Gemeinden Aalsmeer, Almere (inzwischen ausgeschieden), Amstelveen, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoor, Waterland, Zaanstad und Zeevang.

Abb. 5.2: Die Region Amsterdam (ROA-Gebiet)



Quelle: ROA 1993: 6

Rijkswaterstraat als auch von der Gemeinde wurden Aufgaben auf das ROA übertragen. Dabei ist das ROA mehr als nur ein Beamtenapparat – hier werden auch administrative Vereinbarungen getroffen. Wie jede Gemeinde in den Niederlanden über Beigeordnete und einen Bürgermeister verfügt (vgl. Abschnitt 5.1.3), so verfügt das ROA über Ressortinhaber (*portefeuillehouder*). So ist u.a. ein Ressortinhaber für Verkehr angestellt, der wiederum auch Beigeordneter in einer der ROA-Gemeinden ist. Im Moment bekleidet der Amsterdamer Beigeordnete für Verkehr *Köhler* dieses Ressort des ROA (vgl. Interview C).

Das ROA war der Auftraggeber für den RVVP, den Regionalen Verkehrs- und Transportplan (*Regionaal Verkeers- en Vervoersplan*). Hier wird die Verkehrspolitik für die Region ausgearbeitet, zu der alle zugehörigen Gemeinden ihren Beitrag liefern. Dabei verfügt Amsterdam als größte Gemeinde über etwa die Hälfte der

Stimmen im ROA (nicht die Mehrheit). Als Hauptstadt der Niederlande nimmt Amsterdam allerdings eine besondere Position ein. Sie verfügt über besondere Kompetenzen und einen relativ großen Handlungsspielraum, was sich u.a. darin ausdrückt, dass die Stadt nicht nur mit dem ROA verhandelt, sondern auch direkt mit dem Zentralstaat (vgl. Interview C).

Die im RVVP beschriebenen Zielsetzungen und Maßnahmen bilden die Zielsetzungen der Amsterdamer Verkehrspolitik (vgl. Abschnitt 5.3.1). Der RVVP übersetzt die zentralstaatliche Politik, die heute im SVV2, dem Zweiten Strukturschema Verkehr und Transport (*Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*), festgeschrieben ist (vgl. 5.1.4), auf regionales Niveau. Im AVVP, dem Amsterdamer Verkehrs- und Transportplan (Beginn 2001 noch nicht erschienen), wird sie wiederum auf städtisches Niveau (für Amsterdam) übertragen (vgl. Interview A; C).

Mit dem AVVP wird angestrebt, die Strategien und Maßnahmen der Amsterdamer Verkehrspolitik zu aktualisieren. Dabei bilden die im RVVP festgelegten Zielsetzungen noch immer die Hauptausgangspunkte der Amsterdamer Verkehrspolitik, aber der Weg, sie zu erreichen, soll im AVVP an die aktuelle Amsterdamer Situation angepasst werden.[5] Weitere Pläne, die die Ausrichtung von Stadt- und Verkehrsentwicklung in Amsterdam festschreiben, sind der Strukturplan 1996 für die gesamte Stadt und der Verkehrs- und Gestaltungsplan (VIP) für das Gebiet der Innenstadt (vgl. die Abschnitte 5.3.3, 5.3.2). Auf nationaler Ebene wird zur Zeit (2000) der SVV2 evaluiert und am NVVP, am nationalen Verkehrs- und Transportplan (*Nationaal Verkeer en Vervoerplan*), gearbeitet.

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen ersichtlich, verfügen die Niederlande über einen komplexen Verwaltungsaufbau mit starker zentralstaatlicher Steuerung. Hinzuzufügen ist, dass der Verwaltung eine Vielzahl von Beratungsgremien zugeordnet sind, was ein typisches Merkmal von sogenannten *Verhandlungsdemokratien* ist (vgl. Lepszy 1997: 332).

5.1.3 Verwaltung und Politik in Amsterdam: Zentrale Stadt und Stadtteile

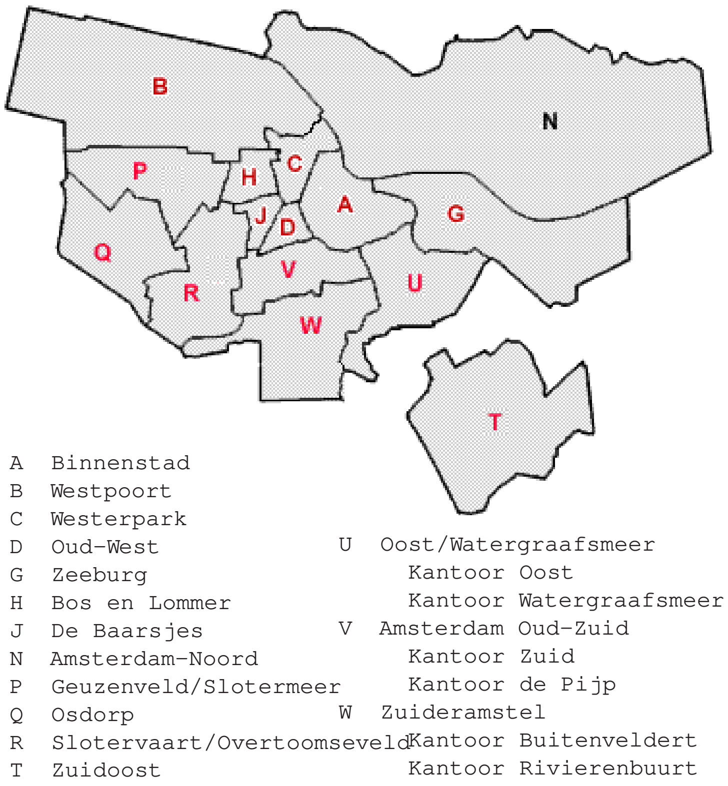
Die Verwaltung und Politik Amsterdams ist heute innerstädtisch weitgehend dezentralisiert. Nachdem zu Beginn der 80er Jahre Amsterdam-Noord und Osdorp als erste Stadtteile eine eigene Leitung mit weitgehenden Befugnissen, einem eigenen Budget und eigener Beamtenschaft bekamen und sich dieses Experiment bewährte, wuchs die Anzahl der Bezirksvertretungen im Laufe der Jahre auf sechzehn an. Seit den letzten Wahlen 1998 ist Amsterdam in fünfzehn Stadtteile gegliedert (vgl. Abbildung 5.3) von denen dreizehn über eine eigene politische Leitung und beinahe alle Aufgaben und Befugnisse wie eine eigenständige Stadt verfügen (vgl. Interview B).

[5] Zur Entwicklung des Amsterdamer Verkehrs- und Transportplanes siehe: http://www.verkeer-en-vervoer.amsterdam.nl/avvp02/index.htm vom 22.04.2001.

Im Verkehrsbereich ist z.B. die Fahrradpolitik Aufgabe der Stadtteile. Die Routen des sogenannten Hauptnetzes Fahrrad (*hoofdnet fiets*, vgl. Abbildung 5.6) stehen dabei fest und die Stadt selbst lenkt über Finanzen (vgl. Interview D).

Die Innenstadt (*Binnenstad*) und Westpoort, das westliche Hafengebiet Amsterdams, haben keine eigene Bezirksvertretung. Ihre Leitung fällt unter den Gemeinderat. Die Innenstadt als wirtschaftliches und kulturelles Zentrum wird als zu wichtig erachtet, um sie aus der Verantwortung des Gemeinderates zu entlassen. Das Rathaus ist damit Stadtteilkantor für die Innenstadt.[6] Im weiteren Verlauf der Arbeit wird häufiger von Innenstadt, Vorkriegsstadt bzw. Vorkriegsstadtteilen und

Abb. 5.3: Die fünfzehn Amsterdamer Stadtteile



Quelle: http://www.amsterdam.nl/index.html vom 12.07.2000

[6] Vgl. Gemeente Amsterdam 1999: 5f. sowie: http://www.amsterdam.nl/gemeentebestuur/gemeentebestuur.html vom 31.08.1999; Interview C.

Nachkriegsstadt bzw. Nachkriegsstadtteilen und dem Ringweg A10 die Rede sein. Mit *Innenstadt* wird das Gebiet der Binnenstad (A in Abbildung 5.3) bezeichnet. Zur *Vorkriegsstadt* zählen die Stadtteile Westerpark (C), Bos en Lommer (H), Oud West (D), De Baarsjes (J), Oud-Zuid (V), Rivierenbuurt (W) (heißt jetzt zusammen mit Buitenveldert Zuideramstel), Oost/Watergraafsmeer (U) und Zeeburg (G). Zu den Nachkriegsstadtteilen gehören Geuzenveld/Slotermeer (P), Osdorp (Q), Slotervaart/Overtoomseveld (R), Buitenveldert (W) (jetzt Zuideramstel), Zuidoost (T), Amsterdam-Noord (N) sowie die Gemeinden Diemen und Ouderamstel – zur Anschauung siehe Abbildung 5.3. Der sogenannte Ringweg, die A10, legt sich wie ein Ring um die Innenstadt und die Vorkriegsstadtgebiete. Außerhalb des Ringweges liegen die Stadtteile aus der Nachkriegszeit.

Die Stadt Amsterdam wird durch den Gemeinderat (*gemeenteraad*) und das Kollegium von Bürgermeister und Beigeordneten (*college van burgermeester en wethouders*) regiert. Das oberste Organ der Gemeinde ist der Gemeinderat (die Legislative), der nach dem Prinzip der Verhältniswahl für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt wird. Der Amsterdamer Gemeinderat besteht aus 45 Mitgliedern, die von den verschiedenen politischen Parteien als Kandidaten aufgestellt werden. In der heutigen Periode 1998 bis 2002 sieht die Zusammensetzung wie folgt aus: PvdA (*Partij van de Arbeid*) 15 Sitze, VVD (*Vereniging voor Vrijheid en Democratie*) 9 Sitze, GroenLinks 7 Sitze, D66 (*Democraten 66*) 4 Sitze, CDA (*Christen Democratisch Appel*) 3 Sitze, SP (*Socialistische Partij*) 3 Sitze, Amsterdam Anders/De Groenen 3 Sitze und Mokum Mobiel '99 ein Sitz.[7] Die grünen und linken Parteien, die hier die Mehrheit bilden, gehören i.d.R. zu den Befürwortern MIV-reduzierender Maßnahmen, während die liberal-konservative VVD eher zu deren Gegnern zählt.

Der Rat wählt aus seiner Mitte die Beigeordneten, die zusammen mit dem Bürgermeister das Kollegium von Bürgermeister und Beigeordneten, kurz: das Kollegium (*het college*), bilden (die Exekutive). Nach ihrer Wahl bleiben die Beigeordneten (stimmberechtigte) Mitglieder des Gemeinderates.

Der Bürgermeister wird nicht gewählt; er wird für eine Amtszeit von 6 Jahren mit Verlängerungsmöglichkeit von der Krone, d.h. de facto vom niederländischen Innenminister, ernannt. Er sitzt sowohl dem Gemeinderat als auch dem Kollegium vor. Im Kollegium ist er stimmberechtigt, im Gemeinderat nicht.

Das Kollegium ist verantwortlich für die Vorbereitung und die Ausführung der Beschlüsse des Gemeinderates. Es ist das eigentliche Führungsorgan der Gemeinde und dem Gemeinderat gegenüber verantwortlich. Die Anzahl der Beigeordneten kann nach Ratsperiode variieren. Das Kollegium der Stadt Amsterdam hat in dieser Periode (1998-2002) acht Beigeordnete, die eine große Koalition bilden aus PvdA

[7] Stimmverteilung bei den Wahlen zum Amsterdamer Gemeinderat 1998: PvdA 28%, VVD 18,5%, GroenLinks 14,8%, D66 8,4%, SP 7,1%, CDA 6,2%, De Groenen 5,7%, übrige Parteien 11,3% (vgl. http://www.amsterdam.nl/verkiezingen/uitslagen/kamer/stemver2.html vom 14.5.2001).

(drei Beigeordnete), VVD (zwei Beigeordnete), GroenLinks (zwei Beigeordnete) und D66 (eine Beigeordnete). Die regierende Koalition wird auch als *Regenbogenkoalition* bezeichnet aufgrund der in ihr zusammengeschlossenen verschiedenen politischen Orientierungen: die PvdA (*Arbeiterpartei*) entspricht etwa den deutschen Sozialdemokraten, GrünLinks (*GroenLinks*) ist mit dem deutschen Bündnis 90/Die Grünen, die VVD als liberal-konservative Partei ist vielleicht am ehesten mit der F.D.P. zu vergleichen, während D66 (Demokraten 66) als links-liberale Reformpartei auftreten.[8] In Amsterdam dominiert (seit Beginn des 20. Jahrhunderts) die Arbeiterpartei die kommunale Politik, während die christlich-demokratische CDA (vielleicht am ehesten zu vergleichen mit der deutschen CDU) heute kaum eine Rolle spielt.[9] Die Stadt gilt in den Niederlanden als *rotes Bollwerk*.

Die politische Beschlussfassung in Amsterdam läuft in ihren Grundzügen folgendermaßen ab: Wenn ein Thema als wichtig erachtet wird, wird vom Gemeinderat ein Antrag (*motie*) zu dessen Untersuchung eingebracht, die dann von den städtischen Beamten vorbereitet wird. Die Ergebnisse werden dann wiederum dem zuständigen Beigeordneten vorgelegt und dem Kollegium vorgestellt. Dann geht es in die entsprechenden Kommissionen. Wenn der Beigeordnete schließlich eine Mehrheit im Gemeinderat, der dem Vorschlag zustimmen muss, hinter sich versammeln kann, geht der Beschluss durch (vgl. Interview E). Die BürgerInnen können durch die gesetzlich verordneten Mitsprache- bzw. Einspruchsregelungen (*inspraakverordening*) Einfluss auf die Beschlüsse nehmen. Die entsprechenden Termine und Informationen zu den Plänen und wo diese vorab eingesehen werden können werden im lokalen Fernsehen, in den lokalen Zeitungen, in den von der Gemeinde herausgegebenen *Stadsnieuws* und ausliegenden Flugblättern der Stadt sowie im Stadtinformationssystem (www. amsterdam.nl) angekündigt. Aber auch die Umweltgruppen rufen dazu auf, sich an den Einsprachen zu beteiligen, und informieren u.a. über die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die städtischen Flächennutzungspläne (vgl. Milieucen-

[8] *GroenLinks* hat in den Niederlanden auf zentralstaatlicher Ebene verglichen mit Amsterdam eher schwache Wahlergebnisse (1994: 3,5% der Stimmen und fünf Sitze von 150 im Parlament; 1998: 7,3% der Stimmen und 11 Sitze im Parlament). Dies kann zum einen daher rühren, dass ökologische Themen in den Niederlanden sehr frühzeitig von den etablierten Parlamentsparteien aufgegriffen wurden. Und zum anderen daher, dass D66 als links-liberale Reformpartei die Themen besetzte, die in anderen Ländern von grünen und alternativen Parteien vertreten werden (vgl. Lepszy 1997: 340).

[9] Auf zentralstaatlicher Ebene waren bei den Parlamentswahlen zur Zweiten Kammer seit dem Gründungsjahr der CDA 1977 (als Zusammenschluss der christlichen Parteien KVP, ARP und CHU) bis einschließlich 1994 PvdA und CDA die stärksten Parteien bzw. die großen Volksparteien. Seit 1994 stellt die PvdA erstmals wieder den Ministerpräsidenten: *Kok*. Die vorangegangenen Ministerpräsidenten *Lubbers* (1982-1994) und *Van Agt* (1977-1982) gehörten der CDA an. Seit 1994 legten VVD und D66 stark zu. 1998 konnte die VVD sogar erstmals vor der CDA den zweiten Platz belegen. Ergebnisse der Wahl zur Zweiten Kammer 1998: PvdA 29%, VVD 24,7%, CDA 18,4%, D66 9%, GroenLinks 7,3% (vgl. http://www.publiek-politiek.nl/verkiezingen/result/uitslag.htm vom 12.05.2001).

trum Amsterdam/Milieurechtswinkel Amsterdam 2001). Neben den Mitspracheregelungen gibt es noch sogenannte Anhörungen (*hoorzittingen*) und die BürgerInnen können darüber hinaus mithilfe eines Referendums einen Beschluss des Gemeinderates wieder rückgängig machen (vgl. Interview C, E). Zudem werden heute bei besonders umstrittenen und großen Projekten vermehrt neue dialogorientierte Planungsverfahren wie der sogenannte *Open Plan Proces* (Offener Planungsprozess) eingesetzt. Auch das Amsterdamer Stadtinformationssystem bietet eine Reihe interaktiver Funktionen an, die zur Mitwirkung und Abstimmung bei bzw. über bestimmte Themen (z.B. bei der Vorbereitung des AVVP) aufrufen. Generell entwickelt sich die Verkehrs- und Stadtplanung dahingehend, dass bereits im Frühstadium die unterschiedlichen Interessenvertreter wie Umweltgruppen und Vertreter der Wirtschaft eingebunden werden, um Lösungen weitgehend im Konsens zu erarbeiten (vgl. Interviews A, C, D, F).

In Abschnitt 4.1.2 wurde die Vermutung aufgestellt, dass auf kommunaler Ebene zum Beispiel der Bürgermeister eine Person wäre, die als Initiator oder Promotor einer nachhaltigen Verkehrspolitik auftreten und eine integrierende Funktion einnehmen könnte. Er gehört zur kommunalen politischen Elite im engeren Sinn und es kann vermutet werden, dass er Rückhalt und Ansehen bei den BürgerInnen genießt, sofern er (möglichst direkt) von ihnen gewählt wurde.

Wenn allerdings wie in den niederländischen Gemeinden die Bürgermeister nicht (direkt oder indirekt) gewählt, sondern von der Krone ernannt werden, ist es unwahrscheinlich, dass er oder sie die oben beschriebene prominente Rolle einnehmen wird, da er nicht durch die BürgerInnen legitimiert wurde. Zudem wird die Politisierung der Kollegien in den niederländischen Gemeinden als gering erachtet (vgl. Bratzel 1999: 84). In diesem Fall ist zu vermuten, dass eher (gewählte) Abgeordnete von Parteien, die dem Gemeinderat angehören, zu den Leitfiguren und Kommunikatoren einer nachhaltigen Verkehrspolitik gehören können.

Die in Abschnitt 5.1.1 beschriebene Tradition von Verhandlung und Konsensstreben in der niederländischen Demokratie kommt auch in den niederländischen Gemeinden zum Tragen. In Amsterdam selbst wird es als „Schande“ empfunden, wenn kein Konsens zwischen den unterschiedlichen Parteien und Kräften hinsichtlich der Beschlussfassung herbeigeführt werden kann (vgl. Interview C).

Die Beigeordneten werden zudem zumeist proportional zur Stärke und Zusammensetzung der Fraktionen im gesamten Gemeinderat ernannt. Das Kollegium bildet so einen *Spiegel* der politischen Verhältnisse im Gemeinderat und wird von daher auch als *Spiegel-Kollegium* (*afspiegelingscollege*) bezeichnet. Eine Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition kann hier häufig nicht getroffen werden. *Bratzel* weist darauf hin, dass die ernannten Bürgermeister die als gering eingeschätzte Politisierung der Kollegien noch verstärken (vgl. Bratzel 1999: 85).

5.1.4 Verkehrspolitik auf nationaler Ebene

Die staatliche Verkehrspolitik in den Niederlanden wird seit Ende der 80er Jahre als deutlich umweltorientierter eingeschätzt als in den Jahren zuvor (vgl. Bratzel 1999: 80). Heute werden im nationalen Strukturschema Verkehr und Transport (SVV2), auf das im folgenden Abschnitt 5.1.4 noch näher eingegangen wird, im nationalen Umweltplan (*National Milieubeleidsplan 3*) und im Vierten Raumplanungsbericht Extra (VINEX) relativ hohe verkehrs- und umweltpolitische Ziele angestrebt. So wurden z.B. die Aktivitäten zur Förderung des öffentlichen Verkehrs deutlich verstärkt (vgl. Bratzel 1999: 78ff.). Allerdings lautet das Ergebnis einer Evalutionsstudie für die niederländische Verkehrspolitik unter Umweltgesichtspunkten: „Good intentions, but weak implementation“ (Janse 1996: 58). Denn die niederländische Verkehrspolitik wirkt zum Teil widersprüchlich: Auf der einen Seite sollen zwar die Verkehrsbelastungen vermindert und die Lebensqualität verbessert werden, auf der anderen Seite soll jedoch der Güterverkehr, der einen entscheidenden Beitrag zum BIP des Landes beiträgt, gestärkt werden.

Die Besteuerung des Privatverkehrs ist in den Niederlanden deutlich höher als in anderen europäischen Ländern wie z.B. Frankreich oder Deutschland. So lagen die Steuern (Mineralölsteuer, Mehrwertsteuer u.a.) je Liter Benzin (Eurosuper) in den Niederlanden 1999 bei 1,423 DM, der Gesamtpreis für einen Liter Eurosuper betrug 1,846 (Anfang März 1999) (vgl. DIE ZEIT vom 31. März 1999, S. 29). Im Vergleich dazu wurden in Deutschland nur 1,188 DM Steuern auf einen Liter Eurosuper erhoben, insgesamt kostete der Liter 1,513 DM. Von allen europäischen Ländern war der Benzinpreis für Eurosuper Anfang März 1999 in den Niederlanden am höchsten, gefolgt von Großbritannien (1,797 DM) und Finnland (1,783 DM) (vgl. ebd.).

Im Hinblick auf die Senkung der Motorisierungsrate konnten deutliche Erfolge erzielt werden. Während 1980 die Motorisierung in den Niederlanden verglichen mit anderen reichen westeuropäischen Ländern[10] zusammen mit Belgien noch am vierthöchsten war, lag im Jahr 1990 die Motorisierungsrate nur noch in Dänemark und Großbritannien niedriger als in den Niederlanden (vgl. OECD Environmental Data 1993, 1995). Im Jahr 1997 betrug die Anzahl der Personenkraftwagen je 1000 Einwohner in den Niederlanden 373 Pkw, in Belgien 433 Pkw und in Deutschland 506 Pkw (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.) 2000: 295). Deutschland kommt danach in der europäischen Union auf Platz drei was den Bestand an Personenkraftwagen betrifft; nur in Italien (578 Pkw je 1000 Einwohner) und Luxemburg (566 Pkw auf 1000 Einwohner) ist der Pkw-Bestand noch höher; der Durchschnitt liegt in der EU bei 443 Personenkraftwagen je 1000 Einwohner (vgl. ebd.), ist in den Niederlanden also unterdurchschnittlich.

Was die Verkehrssicherheit angeht, so sind 1998 in den Niederlanden 263 Unfälle

[10] Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Finnland, Frankreich, Deutschland (alte Bundesländer), Italien, Schweiz, Schweden.

mit Personenschaden bzw. 6,8 Getötete im Straßenverkehr pro 100.000 Einwohnern zu beklagen, im Vergleich zu Deutschland mit 459 Unfällen bzw. 9,5 Getöteten und Belgien mit 502 Unfällen bzw. 14,7 Getöteten (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.) 2000: 298). Die Unfallrate ist folglich in den Niederlanden vergleichsweise niedrig.

Auch im Hinblick auf die Autonutzung konnten in den Niederlanden deutliche Erfolge erzielt werden. 1980 lagen die Niederlande noch im Durchschnitt der in Fußnote 10 genannten Länder. 1990 war die Anzahl Autokilometer pro Kopf neben Belgien und Italien in den Niederlanden am niedrigsten. Finnland, Schweden und Deutschland zählen zu den Ländern mit der höchsten Autonutzung pro Kopf (1990). Hier liegt die Nutzung um über 20% höher als in den Niederlanden (vgl. OECD Environmental Data 1993, 1995).

Das nationale Strukturschema Verkehr und Transport (SVV2)

An dieser Stelle sollen die Zielsetzungen des SVV2, des nationalen Verkehrsplans, für den Autoverkehr kurz angeschnitten werden, da dieses Programm die Basis für die heutige niederländische Verkehrs- und Transportpolitik formt und der zentralstaatlichen Ebene in den Niederlanden allgemein eine wichtige Steuerungsfunktion zukommt. Der SVV2 erschien Ende der 80er Jahre und trat im Januar 1992 in Kraft. Er ist formal gültig bis zum Jahr 2002, dann muss er von einem Nationalen Verkehrsplan (NVVP) abgelöst werden (vgl. Ministerie van Verkeer en Waterstraat et al. 1999: 7).

Im SVV2 entscheidet sich der Zentralstaat erstmals für eine stärker steuernde Verkehrspolitik. Von der Wahl eines nachhaltigen Zusammenlebens aus rücken Lebensqualität und Erreichbarkeit ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Die wachsende Automobilität wird als eines der größten Probleme der niederländischen Verkehrspolitik bezeichnet. Eine Verringerung dieses Wachstums ist folglich eines der wichtigsten Ziele im Zweiten Strukturschema Verkehr und Transport (vgl. Ministerie van Verkeer en Waterstraat 1990).

Modellrechnungen zufolge wird bei unveränderter Politik die Anzahl der mit dem MIV zurückgelegten Kilometer im Zeitraum von 1986-2010 um 72% ansteigen. Dies wird allgemein als unakzeptabel erachtet. Im SVV2 wird entsprechend ein umfassendes Maßnahmenbündel beschrieben, um eine Verschiebung von Pkw-Fahrten auf das Fahrrad und den öffentlichen Verkehr zu ermöglichen und das voraussichtliche MIV-Wachstum auf 55% zu reduzieren. Zu einem späteren Zeitpunkt verschärfte die Regierung diese Zielsetzung: Ein Wachstum von maximal 35% landesweit und von 20% in der Umgebung von Großstädten wird nun angestrebt (vgl. VNG 1995: 11f.; Lemmers o.J.: 3). Bestandteile des Maßnahmenbündels sind sowohl preispolitische (Push-) Maßnahmen wie die Einführung von Straßennutzungsgebühren (*rekeningrijden*), die allerdings bisher noch nicht verwirklicht wurden, aber für die Stadt

Amsterdam in nächster Zeit als zweijähriges Pilotprojekt geplant sind, als auch der Ausbau des öffentlichen Verkehrs (Pull) sowie siedlungsstrukturelle Maßnahmen wie die ABC-Standortpolitik (*het locatiebeleid*), die im Folgenden noch näher erläutert wird.[11]

Neueren Untersuchungen zufolge können jedoch die Zielsetzungen im SSV2 die MIV-Reduzierung betreffend nicht mehr erreicht werden. Bis zum Jahr 2010 wird bei Fortsetzung der bisherigen Politik ein MIV-Wachstum von 45% prognostiziert (vgl. Ministerie van Verkeer en Waterstraat et al. 1999: 10). Dies hieße, dass die Automobilität um 10% mehr zunehmen würde als im SVV2 angestrebt. Gründe hierfür könnten sein, dass die verkehrspolitischen Instrumente und Maßnahmen zu schwach sind oder nicht in ausreichendem Maße angewandt werden und/oder dass das Verkehrswachstum aufgrund anderer autonomer Entwicklungen stärker ausfällt als erwartet. Aus einer behördlichen Evaluation des SVV2 wird deutlich, dass die meisten regionalen Partner den Plan zu ambitioniert finden (vgl. Ministerie van Verkeer en Waterstraat et al. 1999: 12). Dies könnte zur Folge haben, dass die regionalen Partner die vorgeschlagenen Instrumente und Maßnahmen zögerlich oder nur unzureichend umsetzen, weil sie mit den hohen Zielsetzungen nicht übereinstimmen.

Der Fahrradverkehr erhielt bereits im Jahr 1990 einen eigenen Platz in der zentralstaatlichen Verkehrspolitik. Auch im SSV2 ist der Förderung des Fahrradgebrauchs ein eigener Abschnitt gewidmet. Die Rolle des Fahrrades in der Verkehrspolitik, in den Niederlanden als *die* Alternative für kurze Autofahrten angesehen, wurde im Projekt *Masterplan Fiets* ausgearbeitet. Im Rahmen des *Masterplan Fiets* hat der Staat sieben Jahre lang (1990-1997) aktive Fahrradpolitik betrieben, mit dem Ziel, die Fahrradnutzung zu fördern und die Sicherheit und die Attraktivität des Fahrradfahrens zu erhöhen. Insgesamt wurden rund 32,6 Mio. Gulden bereitgestellt und 112 unterschiedliche Projekte zur Förderung des Fahrradverkehrs (darunter 31 Forschungsprojekte, 41 Pilot- und beispielhafte Projekte, 18 Projekte zur Entwicklung von Instrumenten, 22 zum Informationsaustausch) in dieser Zeit unter Einbezug einer Vielzahl von Interessengruppen durchgeführt (vgl. Ministerie van Verkeer en Waterstraat, Directoraat-Generaal Personenvervoer 1998).

Die oben bereits erwähnte ABC-Standortpolitik kommt bei der Errichtung und

[11] Ursprünglich war ein System von Straßennutzungsgebühren für die Randstad geplant. Der ANWB (der niederländische ADAC) bildete eine Lobby gegen die Einführung und konnte sich durchsetzen. Den Haag und Rotterdam sprachen sich dagegen aus, nur Amsterdam mit einem grünen Beigeordneten für Verkehr zeigte sich aufgeschlossen. Die VVD als Wirtschaftslobbyist ist auf kommunaler Ebene dagegen, konnte sich aber bislang nicht durchsetzen. Der Zentralstaat bietet als finanziellen Anreiz, dass Amsterdam die Einkünfte aus den Straßennutzungsgebühren erhält. Es handelt sich dabei um etwa 90 Mio. Gulden in der zweijährigen Versuchsphase. Verglichen mit den Kosten für Infrastruktur ist das allerdings nicht allzuviel (zum Vergleich: die geplante Metro *Noord-Zuidlijn* wird voraussichtlich 2 Mrd. Gulden kosten) (vgl. Interview A). Als problematisch kann bei der Einführung des *rekeningrijden* in nur einer Stadt angesehen werden, dass diese isoliert wird und dass ihre Konkurrenzfähigkeit als Standort leidet.

Ansiedlung von Industrie- und Gewerbeflächen bzw. -einrichtungen zum Tragen und ist neben Gebührenerhöhungen für das Parken und Autofahren die wichtigste, im Strukturschema beschriebene Push-Maßnahme. Standorte für Betriebe und Büros werden abhängig vom Maße ihrer Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr in A-, B- und C-Standorte unterteilt. Die A-Kategorie in Zentrumslage verfügt über eine optimale ÖV-Erreichbarkeit und ist für Gewerbe mit starkem Publikumsverkehr und/oder einer hohen Mitarbeiterzahl bestimmt. Hier ist nur ein Parkplatz auf zehn Mitarbeiter oder pro 250 qm Bürofläche erlaubt. B-Standorte sind sowohl mit dem Auto als auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen; hier ist ein Parkplatz auf fünf Mitarbeiter bzw. 125 qm Bürofläche vorgesehen. C-Standorte sind für Produktions-, Vertriebs- und Transportbetriebe reserviert, die einen Autobahnanschluss benötigen. Die Regierung fordert weiterhin, dass die Standortpolitik von einer Parkraumpolitik unterstützt werden soll, die die Anzahl von Parkplätzen in den Stadtzentren einschränkt (vgl. Lemmers o.J.: 3; *Initiative für Städtedialog II*: 42f.).

Um staatliche Subventionen zu erhalten, müssen die Städte Verkehrsregionen bilden und regionale Verkehrs- und Transportpläne aufstellen (vgl. Abschnitt 5.1.2), aus denen hervorgehen muss, wie die verschiedenen Städte einer Region die staatlich vorgeschriebene Politik ausführen wollen (vgl. Lemmers o.J.: 3f.).

Zusammengefasst kann man sagen, dass der Zentralstaat für die Kommunen heute deutliche Anreize für eine nachhaltige Verkehrspolitik setzt. Zu den genannten Maßnahmen kommt hinzu, dass es seit *Netelenbos* von der PvdA 1998 niederländische Verkehrsministerin wurde[12], kaum oder keine Förderung mehr von kommunalen Straßenbauprojekten gibt (vgl. Interviews A, C). Beinahe alle für Straßeninfrastruktur vorgesehenen Gelder wurden aus den zentralstaatlichen Plänen gestrichen. Beispielsweise wurde Amsterdam im MIT, in dem die Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur von staatlicher Seite aus jährlich festgeschrieben wird, das Geld für den Bau der Metro *Noord-Zuidlijn* bewilligt, dem Ausbau des *Zweiten Coentunnels* dagegen nicht zugestimmt (vgl. Interview A). Den Gemeinden und regionalen Instanzen wird statt dessen vorgeschlagen, private Partner für die Finanzierung von Straßeninfrastruktur zu suchen (vgl. Interview C). In dieser Hinsicht nimmt Amsterdam allerdings eine zurückhaltende Haltung ein, was darauf zurückgeführt wird, dass der Beigeordnete für Verkehr der Partei Groen/Links angehört (vgl. Interview A).

[12] In der Regierungsperiode zuvor stellte die VVD den Verkehrsminister, und auch vor ihm kamen die Verkehrsminister lange Zeit aus den Reihen der konservativen Parteien.

5.2 Zur Geschichte von Stadtentwicklung und Verkehr

Ein großer Teil der Niederlande, Amsterdam eingeschlossen, liegt unter dem Meeresspiegel. Lange Zeit waren die Niederlande ein Gemengsel von Tausenden von kleinen Inseln und Seen. Amsterdam wurde vermutlich in den 1170er Jahren gegründet: als ein Damm an der Mündung der Amstel (Dam-Platz, Warmoestraat, Nieuwendijk). 1275 taucht der Name Amsterdam zum ersten Mal in einem Archiv auf. Um 1300 wurde das Dorf zur Stadt erhoben (vgl. Mak 1995; Günter 1994).

Amsterdam ist das Produkt jahrhundertelanger Ausbreitung und Transformation (vgl. Abbildung 5.4). Die markantesten Phasen des städtischen Wachstums sind die Anlage des Grachtengürtels (*Singel*) im 17. Jahrhundert, die Neugestaltung der Singelgracht und die darüber hinaus gehende Stadterweiterung im 19. und frühen 20. Jahrhundert, die Anlage des Gürtels von 1920-1940, die Stadterweiterungen der Nachkriegszeit nach dem Stadterweiterungsplan von 1935 (dem *Algemeen Uitbreidingsplan*) und der Bau von Amsterdam-Zuidoost (vgl. dRO 1997a: 26).

Die historische Innenstadt, das Gebiet innerhalb der um 1870 abgerissenen Stadtmauer, ist mit einer Oberfläche von 7 km^2 eines der größten historischen Stadtzentren Europas. Sie verfügt heute über etwa 80.000 EinwohnerInnen, fast 90.000 Arbeitsplätze und ein breites kulturelles, soziales und kommerzielles Angebot.

5.2.1 Demographische, wirtschaftliche und politische Entwicklungen in Amsterdam

Amsterdam ist seit Jahrhunderten die bedeutendste Stadt und kulturelles Zentrum der Niederlande. Ihre Blütezeit erlebte die Stadt im 17. Jahrhundert durch Schifffahrt und weltumspannenden Handel.

Das Grundgebiet Amsterdams hat eine Fläche von insgesamt 218,86 km^2, davon sind 195,22 km^2 Land (1999). Die Bevölkerungsdichte ist mit 4401 Bewohnern pro km^2 (1999) vergleichsweise hoch (vgl. O+S 1999: 1). Die Stadt Essen hat beispielsweise mit knapp 600.000 EinwohnerInnen (1.1.2000) und einer Fläche von 210,36 km^2 (1999) eine Bevölkerungsdichte von 2868 EinwohnerInnen je km^2 (Stand: 1.1.1999) und ist damit deutlich dünner besiedelt.[13]

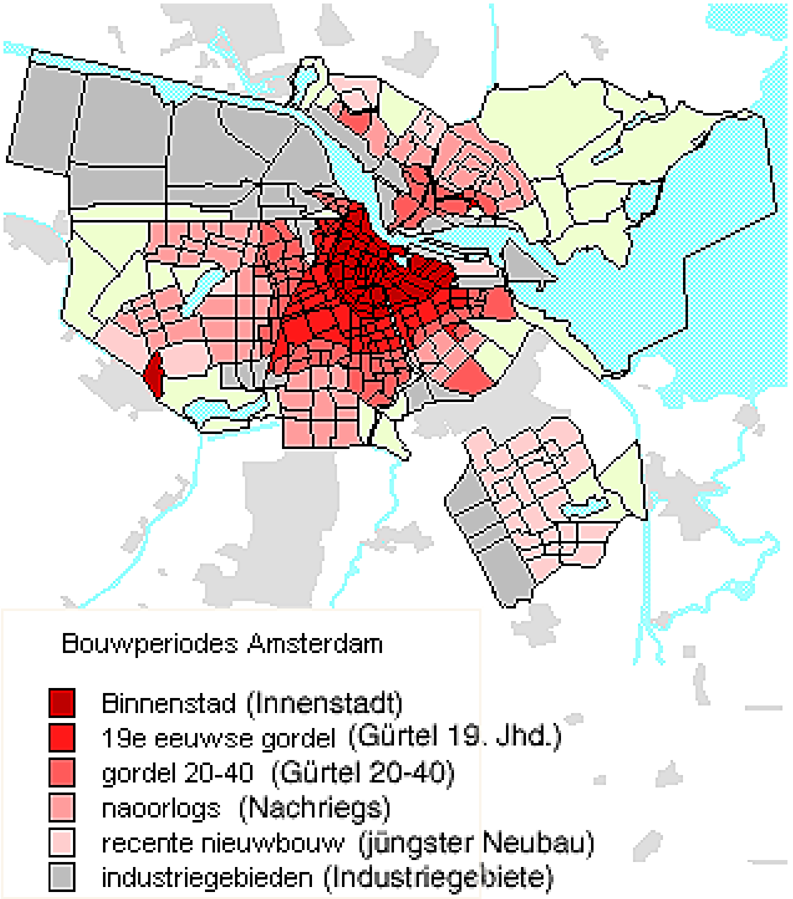
Aber auch im Verhältnis zu möglicherweise besser mit Amsterdam zu vergleichenden westdeutschen Städten wie Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Düsseldorf, Bremen und Hannover schneidet Amsterdam vergleichsweise raumsparend ab: *Apel* hat ermittelt, dass Amsterdam mit weniger Siedlungsfläche pro EinwohnerIn auskommt, und insbesondere bei den Bau- und Verkehrsflächen deutlich sparsamer als die eben genannten Vergleichsstädte ist (vgl. Apel 1997: 90).[14]

[13] Vgl. http://www.essen.de/zahlen/einwohner.html vom 16.08.2000.

[14] Unter *Bauflächen* werden die Flächen der bebauten Grundstücke einschließlich kleiner Freiflächen bis 2 ha verstanden. *Verkehrsflächen* sind Flächen der Straßen, Wege, Bahn- und Flugha-

Bei den Frei- und Grünflächen ist die Versorgung durchschnittlich. Die Bewohnerdichte[15] beträgt in Amsterdam etwa 100 EinwohnerInnen pro Hektar, während sie in den genannten vergleichbaren westdeutschen Großstädten um die 70 liegt. Nur

Abb. 5.4: Die städtebauliche Entwicklung Amsterdams



Quelle: O+S Amsterdam

München kommt mit 95 EinwohnerInnen pro Hektar nah an Amsterdam heran (vgl. ebd.: 90ff.). Bei der Nutzungsdichte[16] weisen den Berechnungen *Apels* zufolge nur München (146 Einwohner und Beschäftigte pro ha Bauflächen) und Frankfurt (150

fenanlagen.

[15] Die Bewohnerdichte wird hier ausgedrückt in Einwohner pro Hektar der gesamten Bauflächen, einschließlich gewerbliche Bauflächen.

[16] Sie wird gemessen in Einwohner und Beschäftigte pro Hektar der gesamten Bauflächen.

Einwohner und Beschäftigte) ähnlich hohe Dichten wie Amsterdam (152 Einwohner und Beschäftigte) auf, während zu den anderen Vergleichsstädten ein deutlicher Abstand bleibt (vgl. ebd.: 92ff.). *Apel* sieht das Ergebnis höherer Dichten bzw. sparsameren Siedlungsflächenverbrauchs in Amsterdam als Folge der historischen städtischen Entwicklung und der weitgehend erhaltenen historischen Bausubstanz als auch als Erfolg der Kompakten-Stadt-Strategie, die in Amsterdam seit den 80er Jahren verfolgt wird (vgl. ebd.). In Kapitel 2 wurden städtebauliche Dichte und Nutzungsmischung als notwendige Bedingungen nachhaltiger Verkehrsentwicklung definiert.

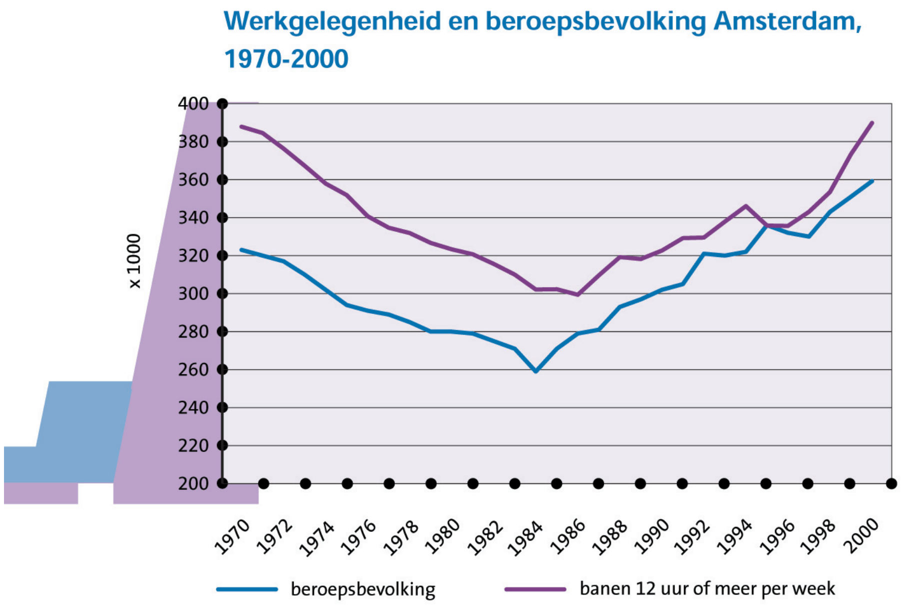
Was die Bevölkerungsstruktur betrifft, so kennt Amsterdam im Gegensatz zu der allgemeinen Entwicklung in den Niederlanden keine Vergreisungserscheinungen. Der Altersaufbau ist seit 1980 relativ stabil geblieben. Die Gruppe der 20- bis 49-Jährigen hat seit 1980 um knapp 10% zugenommen auf 53% der Bevölkerung (1998), vor allem auf Kosten der Gruppe der 50- bis 64-Jährigen (1980: 16,9%; 1998: 14%) sowie der Gruppe der 65+-Jährigen (1980: 15,9%; 1998: 13%) (vgl. dIVV 1999: 40). Dies ist für die Verkehrsentwicklung insofern von Bedeutung, als dass die Altersgruppe der 30-45jährigen im Schnitt die meisten und längsten Wege zurücklegt (vgl. ebd.).

Seit Mitte der 80er Jahre wächst die Bevölkerung Amsterdams sowohl im Ganzen als auch in der Innenstadt kontinuierlich an (vgl. O+S 2000b). Seit 1995 ebenso die Anzahl der Arbeitsplätze (vgl. Abbildung 5.5). Letztere erreichte am 1. Januar 2000 mit etwa 390.000 den höchsten Stand seit 30 Jahren (vgl. O+S 2001b). Amsterdam geht es folglich ökonomisch gut, was für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zwiespältig zu beurteilen ist, wie in Abschnitt 2.5 theoretisch ausgeführt wurde und wie im Folgenden noch am Beispiel gezeigt werden wird.

In den 60er und 70er Jahren spielten anarchistische Protestbewegungen und Bürgerinitiativen eine große Rolle im politischen und kulturellen Leben der Stadt und prägten es entscheidend mit. Viele dieser Initiativen und Bewegungen machten sich u.a. für eine alternative Verkehrspolitik stark. In diesem Zusammenhang ist in Amsterdam Mitte bis Ende der 60er Jahre vor allem die sogenannte *Provobewegung* zu nennen. Die Amsterdamer *Provos* waren die erste jugendliche Protestbewegung im Europa der Nachkriegszeit. Mit ihren an Happening-Kunstformen orientierten Aktionen machten sie auch international auf sich aufmerksam. 1966 beschlossen die Provos, an den Kommunalwahlen teilzunehmen und erhielten einen Sitz im Amsterdamer Gemeinderat. 1967 löste sich die Provo-Bewegung auf. Ihr direkter Nachfolger waren die anarchistischen *Kabouters* (zu deutsch: Heinzelmännchen). Auch ihnen gelang 1970 der Einzug ins Amsterdamer Rathaus: Sie erhielten bei den Kommunalwahlen 11% der Stimmen und fünf Sitze im Gemeinderat.

In den 70er Jahren gab es in Amsterdam mehr Bürgerinitiativen als in jeder anderen europäischen Stadt. Auch heute noch ist die Bildung einer *actiegroep* (Aktionsgruppe) ein beliebtes Mittel politischer Einflussnahme. Die Bezeichnung *lästiger Amsterdamer* gilt in den Niederlanden den Umständen entsprechend entweder als

Abb. 5.5: Entwicklung Arbeitsplätze und Berufsbevölkerung



Quelle: O+S 2001b: 1

Schreckwort oder als Ehrentitel (vgl. Bratzel 1998: 26ff.; Günter 1994: 134ff.; Marcus 1982: 292ff.). Das politische Engagement der linken und alternativen Gruppierungen war und ist hinsichtlich der Entwicklung einer MIV-reduzierenden Verkehrspolitik in Amsterdam von entscheidender Bedeutung wie im Folgenden noch gezeigt werden soll.

5.2.2 Grundzüge der Verkehrsentwicklung und -politik seit den 50er Jahren

Noch in den 50er Jahren war das Fahrrad das dominierende Verkehrsmittel in den Niederlanden. Auch im Binnenverkehr der Stadt Amsterdam wurden noch im Jahr 1960 fast zwei Drittel aller Personenfahrten (ohne Fußwegeverkehr) mit dem Fahrrad zurückgelegt. Rechnet man den Quell- und Zielverkehr (also die Stadtgrenze in beide Richtungen querende Fahrten) mit ein, hatte das Fahrrad einen Anteil von über 50% am Modal Split, die andere Hälfte entfiel zu etwa gleichen Teilen auf den ÖPNV und das Automobil (vgl. Apel 1997: 49).

Der Streit um den städtischen Raum entbrannte in Amsterdam erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg. Im Jahr 1954 kam Polizeipräsident Kaasjager, von der Stadtverwaltung geladen, mit einem neuen Plan zur Lösung der bestehenden und zu erwartenden (Auto-) Verkehrsprobleme. Er schlug vor, den durch *Open Havenfront*, *Singel*, *Kloveniersburgwal* und *Gelderskade* geformten Ring aus Wasser sowie den *Rokin* und die *Singelgracht* zuzuschütten, und auf dem frei werdenden Terrain Parkplätze anzulegen und die Straßen zu verbreitern. Dieses Vorhaben stieß auf massiven Protest in der Bevölkerung – eine große *Anti-Zuschüttungsflotte* zog durch die bedrohten Grachten – und der Plan verfehlte knapp die nötige Mehrheit im Gemeinderat. Aus heutiger Sicht wäre seine Verwirklichung einer sozialen, ökologischen und v.a. ökonomischen Katastrophe gleichgekommen, ist doch gerade die historische Innenstadt der Hauptanziehungspunkt für Touristen und somit ein wichtiger wirtschaftlicher Faktor.

Mit zunehmendem Wohlstand in den 60er Jahren wurde das Auto in den Niederlanden zum Massenkonsumartikel – mit allen negativen Folgen für den städtischen Raum auch in Amsterdam. Zu dieser Zeit zogen viele Bewohner alter Städte mehr oder weniger freiwillig in neue außerhalb oder am Stadtrand gelegene Wohngebiete. Sie nutzten häufig das Auto, um zur Arbeitsstätte im ehemaligen Wohngebiet zu gelangen. Steigender Autoverkehr war die Folge. Da die historischen Innenstädte für große Mengen von Automobilen nicht geeignet waren (und sind), mußte eine Wahl zwischen der Anpassung des Autos an die Stadt oder der weiteren Anpassung der Stadt an das Automobil getroffen werden. Viele niederländische Stadtverwaltungen entschieden sich für letzteres. Amsterdam bildete hier keine Ausnahme. Jedoch formierte sich Ende der sechziger Jahre eine breite Protestbewegung gegen die wachstumsorientierte Stadtplanung und Verkehrspolitik.

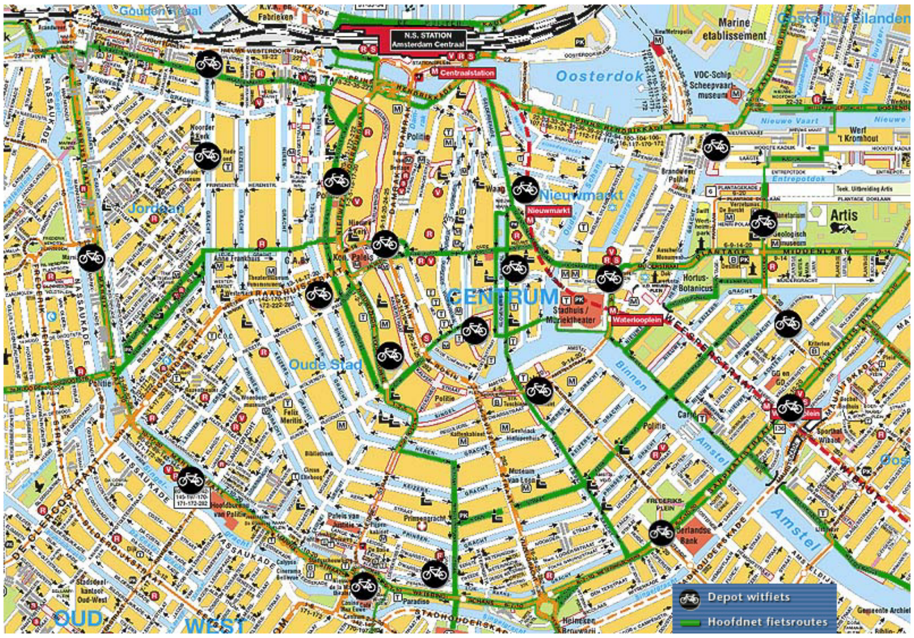
Die Amsterdamer Initiativen für eine alternative Verkehrspolitik, von denen im Folgenden einige aufgeführt werden, waren zahlreich:

- Im Rahmen des *Weiße-Fahrräder-Plans* (*witte fietsplan*) der Provos von 1966 wurden weißbemalte Fahrräder zur allgemeinen kostenlosen Benutzung in der Innenstadt bereitgestellt. Gleichzeitig wurde gefordert, die gesamte Innenstadt für den privaten Pkw-Verkehr zu sperren.

- 1970 propagierten die Kabouter eine alternative Verkehrspolitik mit Fahrrad und Straßenbahn im Mittelpunkt. Der *Weiße-Auto-Plan* (weiße Elektro-Autos sollten für den Verkehr in der Innenstadt zur Verfügung gestellt werden) wurde ab 1974 realisiert: 25 Elektro-Kleinwagen in genossenschaftlichem Besitz waren einige Jahre in Betrieb.

  Bis heute gibt es Experimente mit öffentlichen weißen Leihfahrrädern und weißen Elektroautos für die städtischen Dienste. In der Innenstadt gibt es heute einige Witfiets-Stationen, die in der Abbildung 5.6 als schwarzer Kreis mit weißem Fahrradsymbol in der Mitte gekennzeichnet sind.

Abb. 5.6: Fahrradhauptwegenetz und Weiße-Fahrräder-Depots in Amsterdam



Quelle: http://www.fiets.amsterdam.nl/froute01.htm vom 17.05.01

- Die Bewegung *Amsterdam autofrei* (*Amsterdam autovrij*) organisierte allein im Jahr 1974 drei Fahrrad- und eine Liefer(drei)raddemonstration mit großem Erfolg.
- Es bildeten sich darüber hinaus tausende von kleinen Bewohnerinitiativen, die sich die Wiedergewinnung der Straßen als Aufenthaltsbereiche zum Ziel setzten. Mit Hilfe bepflanzter Kübel und Tonnen auf Straßen und Gehwegen wurden Straßen vor durchfahrenden und parkenden Autos geschützt.
- Pläne der Stadt zu Metrobau und Abrisssanierung riefen in den 70er Jahren beinah bürgerkriegsähnliche Zustände hervor und wurden schließlich nur in sehr begrenztem Umfang realisiert.

(Vgl. Apel 1997: 53; Günter 1994: 134ff.; Marcus 1982: 292ff.)

Der Metroplan war eng mit der Stadterweiterungspolitik und dem Leitbild der dezentralen Konzentration verknüpft, nach dem in den 60er Jahren die Amsterdamer Stadtentwicklung ausgerichtet wurde. Die Suburbanisierung der Bevölkerung sollte demnach in bestimmen Gebieten außerhalb der Kernstadt gebündelt werden. In rund 15-20 km weiter Entfernung von Amsterdam wurden derartige Entwicklungsgebiete errichtet, die durch ein neues und schnelles ÖPNV-System mit hoher

Kapazität – das Metronetz – erschlossen werden sollten. Die damaligen politischen Entscheidungsträger hielten dieses Stadtentwicklungs- und Verkehrskonzept für eine praktikable Lösung der städtischen Probleme. Ein erheblicher sachlicher Problemdruck bestand durch eine rapide Abwanderung der Stadtbewohner ins Umland, den Verfall der Bausubstanzen von städtischen Wohnungen, zunehmende Verkehrs- und Umweltbelastung und abnehmende städtische Lebensqualität. Mit dem Bau geräumiger Wohnungen auf großflächigeren Grundstücken (mit Gärten etc.) sollte die Abwanderung der wohlhabenderen Bevölkerung ins Umland gestoppt und die Erreichbarkeit der Stadt durch breitere Straßen und die Verlegung des ÖPNV in den Untergrund gewährleistet werden. Dahinter stand die Idee, die Stadt für Unternehmen und den *städtischen Einwohner neuen Lebensstils* wieder attraktiv zu machen. Das Leitbild zielte auf eine Veränderung und Rekonstruktion städtischer Strukturen durch großflächige Entwürfe (vgl. dRO 1994: 64ff.).

Entgegen kam der Amsterdamer Kommunalregierung dabei, dass gerade durch den Bau der Metroostlinie die heruntergekommensten und verruchtesten Viertel, insbesondere das Studenten- und Rotlichtviertel, abgerissen werden konnten (vgl. Bratzel 1999: 112). [17]

Die Befürworter des Metroplans setzten sich aus einer mächtigen (regierenden) Koalition aus Exekutive (Kollegium), Legislative (Gemeindrat unter der Führung der PvdA), ausführender Verwaltung und Geschäftsleuten der Stadt zusammen. Zu den prominenten Vertretern zählte der damalige Bürgermeister *Samkalden*, der Beigeordnete für Stadtplanung *Han Lammers* (beide gehörten der PvdA an), der Verkehrsplaner und Leiter des Stadtplanungsamtes *Tom de Gier* und Geschäftsleute der Stadt, die von der Handelskammer massiv unterstützt wurden (vgl. Bratzel 1999: 112f.). Letztere wandten sich in den 60er Jahren heftig gegen die Forderungen der Provos nach Beschränkungen des Autoverkehrs. Sie befürworteten uneingeschränkt den Bau der Metro und die wachstumsorientierte Stadtentwicklung und setzten sich für einen Zuwachs von Parkplätzen in der Innenstadt ein.

Zu den Gegnern des Metroplans und der wachstumsorientierten Stadtentwicklung zählten vor allem die Bürger- und Quartiersgruppen sowie die Umweltgruppen. Besonders hervor traten die Bewohnerorganisation *Wijkcentrum d'Oude Stad* und die Aktionsgruppe *De lastige Amsterdammer*. Im Gemeinderat fanden die Gegner anfangs kaum Unterstützung (vgl. Bratzel 1999: 113). Die wichtigsten Widerstandsgruppen formierten sich außerhalb der politischen Entscheidungsarena. Für die damaligen Bewohner- und Quartiersgruppen stellten die Stadtentwicklungspläne keine Verbesserung dar, sondern eine persönliche Bedrohung, da viele ihre Wohnungen für immer hätten verlassen müssen. Zum einen sollten weit weniger Wohnungen in

[17] Der unterirdische Teil der Baumaßnahmen für die Ostlinie erforderte den völligen Abriss von 169 Häusern, was zu erheblichen Protesten in der Bevölkerung führte, aber unvermeidbar war, weil die Tunnelkonstruktion zum damaligen Zeitpunkt nur über die sogenannte *Senkkasten-Bauweise* möglich war.

den alten Vierteln errichtet werden, als abgerissen wurden (Auflockerung), und zum anderen konnten sie sich die Neubauwohnungen nicht leisten.

Die Handlungsmöglichkeiten der Opposition gegen den Metrobau waren auf die Beeinflussung der öffentlichen Meinung und physischen Widerstand beschränkt, da es damals kaum Möglichkeiten gab, sich an den Planungsprozessen zu beteiligen, und die Planungsverfahren insgesamt als intransparent zu bezeichnen waren. Die verschiedenen Organisationen versuchten, die offiziellen Pro-Metro-Argumente bereits im Vorfeld der Baumaßnahmen Ende der 60er Jahre und vor allem während des Baus in den Jahren 1972/73 zu widerlegen mit den Argumenten, dass von der Metro nicht die derzeitigen Innenstadtbewohner profitierten, dass die geplante Kapazität des Verkehrssystems nicht notwendig wäre, und die Mobilität auf viel kostengünstigere Weise hergestellt werden könne usw. (vgl. Jongens et al. 1968). Zu diesem Zeitpunkt war es jedoch für Argumente schon zu spät, die Ostlinie befand sich seit 1970 im Bau und die politischen Stellungen waren längst bezogen, der Baubeschluss im Mai 1968 gefasst. Dennoch gaben die Bürgerinitiativen und Quartiersgruppen nicht auf und versuchten durch verschiedenartige Proteste, die Öffentlichkeit für die Themen Stadtentwicklung und Verkehrspolitik zu sensibilisieren und die Stimmung gegenüber der Metro zu beeinflussen. Anstatt die Visionen des Kollegiums und des Stadtplanungsamtes zu teilen, definierten sie das vorherrschende Konzept und die Maßnahmen der wachstumsorientierten Stadtentwicklung in eine *Politik gegen die Menschen* um. Sie forderten die Politiker und Planer auf, die Menschen, die bereits in den Quartieren lebten, in den Mittelpunkt der städtischen Planung zu rücken. Die Stadtentwicklung und die jeweiligen Verkehrssysteme sollten sich nach den Menschen richten. Zudem sollten die Bewohner an den Planungsprozessen aktiv beteiligt werden, wozu die institutionellen Verfahren offener, transparenter und bürgernäher gestaltet werden sollten. Vor allem die kritische Studentengeneration fand in der Stadtentwicklungs- und Verkehrpolitik *das* Betätigungsfeld für ihr politisches Engagement.

Die Opposition gegen den mit dem Abriss von Häuserzeilen verbundenen Metrobau und den Bau von Verkehrswegen durch die Amsterdamer Innenstadt nahm im Jahr 1975 ein dermaßen großes Ausmaß an und führte zum Teil zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Polizei bei der Räumung von Häusern, dass Stadtverwaltung und -politik sich mehr und mehr der Kritik der BürgerInnen annehmen mussten (vgl. Ex 1997: 65ff.). Durch den anhaltenden erbitterten und häufig auch kreativen Widerstand der Bewohner und Protestgruppen wurde die Problematik einer breiten Öffentlichkeit ins Bewusstsein gerufen und Politik und Verwaltung der Stadt standen unter erhöhtem Legitimationsdruck. Die über Jahre anhaltenden, fast bürgerkriegsähnlichen Zustände und der andauernde Einsatz einer großen Polizeigewalt wurde von der Presse ausführlich und kritisch dargestellt und in der Öffentlichkeit setzte sich immer mehr eine skeptische Bewertung der Maßnahmen durch. Auch die Kritik an den *autoritären* politischen Strukturen und Planungsprozessen stieß in der Bevölkerung zunehmend auf fruchtbaren Boden (vgl. Bratzel 1999: 115). Die Konflikte führten schließlich Mitte der 70er Jahre zu einem Flügelkampf in der PvdA, in dem sich schließlich die junge Parteilinke mit ihren Forderungen nach einem Wandel der Verkehrs- und Stadtentwicklungspolitik gegen den bisher herrschenden rechten Flügel, der auf einer wachstumsorientierten Politik bestand, durchsetzte. Praktisch die gesamte Führungselite der PvdA wurde ersetzt (vgl. Bratzel 1999: 118f). Nach den Kommunalwahlen von 1978, die den Kurswechsel der PvdA durch Stimmenzuwachs bestätigten, wurden beinahe alle Ämter im Kollegium seit den Kommunalwahlen 1974 neu besetzt. Der neue Beigeordnete für Verkehr *Van der Vlis* (PvdA) hatte sich zuvor als Gegner des Metroplans im Gemeinderat einen Namen gemacht (vgl. dRO 1994: 191). Auch das Verhältnis der Politik zur planenden Verwaltung änderte sich. Die Stellung des Amtes für öffentliche Arbeiten (Stadtplanungsamt *Publieke Werken*), dessen Machtfülle als nicht mehr tolerierbar empfunden wurde und dessen Planer noch immer am Leitbild der dezentralen Konzentration festhielten, wurde erheblich geschwächt (vgl. dRO 1994: 63; Bratzel 1999: 119).

5.2.3 Der verkehrspolitische Wandel in den 70er/80er Jahren

Die ersten Schritte in Richtung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung in Amsterdam wurden Ende der 70er Jahre als Folge der beschriebenen Unruhen und politischen Krisen unternommen. Der Gemeinderat schloss 1978 den Bau weiterer Metrolinien aus (mit Ausnahme der noch fertigzustellenden Ostlinie) und leitete einen radikalen Wandel in der Stadtentwicklung ein, von der zerstreuten und dezentralisierten Stadt zum Leitbild der *Kompakten Stadt* (vgl. dRO 1994: 71ff.). Auch der Verkehrszirkulationsplan (*Verkeerscirculatieplan* – kurz: VCP), ein umfassender Plan zur Begrenzung des Autoverkehrs, wurde 1978 verabschiedet. Sein wichtigster Ausgangspunkt war, dass die historische Innenstadt und die Stadtviertel aus dem 19. Jahrhundert nicht für die großen Autoströme geeignet sind, die sie täglich verarbeiten müssen.
Wesentliche im VCP beschriebene Zielsetzungen waren:

- Die Begrenzung des Autoverkehrs, vor allem des Berufsverkehrs, wodurch mehr Raum für den öffentlichen Verkehr, Fahrradverkehr und Fußgänger frei werden und die Innenstadt besser für den notwendigen Verkehr erreichbar würde;
- eine Verbesserung der Umweltqualität;
- die Förderung und Verbesserung des öffentlichen Verkehrs.

Die wichtigsten Veränderungen, die für die Amsterdamer Innenstadt in Aussicht gestellt wurden, waren:

- Die Umgestaltung von (Zugangs-) Straßen durch unter anderem den Bau freier Straßenbahnstrecken und die Einführung von Einbahnstraßen;
- eine Begrenzung der Anzahl legaler Parkplätze in der Innenstadt von etwa 29.000 (1976) auf 22.000 im Jahr 1982;
- die Einführung einer effektiven Handhabung der Vorschriften für alle legalen Parkplätze und Aufhebung aller illegalen Parkplätze bzw. eine effektive Parkkontrolle.

Mit der Formulierung der neuen Ziele der Stadtentwicklung und Verkehrspolitik wurden die Hauptforderungen der Bewohnergruppen seit Ende der 60er Jahre praktisch zur offiziellen Politik erklärt. In der Regierungsvereinbarung wurde zudem ein dezentrales und kooperatives Verfahren der Bürgerbeteiligung bei der Stadterneuerung niedergeschrieben. Dies sollte durch den Einsatz von dezentral operierenden und über weitgehende Kompetenzen verfügenden *Amtlichen Projektgruppen* organisiert werden (vgl. Bratzel 1999: 119f.).
Um das Jahr 1976 herum gab es etwa 5000 illegale Parkplätze in der Innenstadt.[18] Darüber hinaus existierte keine effektive Parkkontrolle. 1978 wurde im Rahmen des VCP damit begonnen, den Straßenraum für den Autoverkehr zu verkleinern, indem freie Straßenbahnstrecken, Fahrradwege, Pfosten (zur Verhinderung von Falschparken) und ähnliches angelegt wurden. Auch wurden in begrenztem Umfang Einbahnstraßen eingerichtet. Das Fahrrad erhielt 1981 seine bis heute prominente Rolle in der städtischen Verkehrspolitik (vgl. Interview D).

Zwischen 1978 und 1982 nahm die Anzahl der Autofahrten von und zur Innenstadt stark ab, unter anderem als Folge der neuen Politik. Neben der Verminderung der Anzahl der Parkmöglichkeiten, namentlich der illegalen, war eine starke Abnahme der Anzahl arbeitender Personen in der Innenstadt für die Reduzierung des Autoverkehrs verantwortlich. Diese Umstände hatten zur Folge, dass die organisierte Wirtschaft der Stadt, die eine Lobby für Parkplätze und gegen autoverkehrsbeschränkende Maßnahmen bildete und die die MIV-reduzierenden Maßnahmen als Ursache für die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage (mit-)verantwortlich machte, vermehrt und erfolgreich Druck auf die Politik ausüben konnte.

Im Jahre 1984 publizierte die Stadt schließlich die Anpassungsnote zum VCP (*Anpassingsnota Verkeerscirculatieplan*). Sie hatte sich vorbehalten, den VCP zu modifizieren, falls die Verkehrs- oder die ökonomische Situation dies erforderten. In der Note wurde mit dem Hinweis auf geringere Finanzmittel und veränderte gesellschaftliche Umstände die weitergehenden Zielsetzungen des VCP hinsichtlich der Begrenzung des Autoverkehrs zurückgeschraubt. Zu den veränderten gesellschaftlichen Umständen zählte insbesondere die wirtschaftliche Rezession, die allerdings

[18] Unter illegalen Parkplätzen werden Plätze auf Bürgersteigen, Brücken, brachliegenden Geländen, Innenhöfen und Gärten verstanden, wo parken verboten ist.

bei näherer Betrachtung ein Problem darstellte, dass die gesamten Niederlande und alle größeren Städte in diesem Zeitraum erfasste und von daher kaum auf die MIV-beschränkenden Maßnahmen in der Amsterdamer Innenstadt zurückgeführt werden kann.[19] Sie trug jedoch letztlich dazu bei, dass auch in Amsterdam eine Ökonomisierung der Stadtentwicklung an Gewicht gewann.

Vom Bezirkszentrum „Die alte Stadt“[20] wurde diese politische Wende der Stadt 1984 in der Broschüre „Mit dem Auto erreicht man es nicht“[21] wie folgt kommentiert:

> Es gab einmal eine Zeit, in der ging es mit der Verkehrspolitik in Amsterdam aufwärts. Unter dem Druck von Bewohner-, Nachbarschafts- und Bürgerinitiativen begann die Stadtverwaltung zusehends mehr freie Straßenbahnstrecken, Fahrradwege und autofreie Fußgängergebiete anzulegen. [...] Aber in letzter Zeit gibt es immer mehr Anzeichen dafür, dass die Stadtverwaltung ihren Kurs wieder ändert. [...] Diese Entwicklung hat eine recht deutlich bestimmbare Ursache. Bekanntlich wird von Seiten eines Teils des Geschäftslebens schon jahrelang eine Verbesserung der Zugänglichkeit der Stadt für den Autoverkehr verlangt. Neu ist allerdings, dass die Stadtverwaltung seit einiger Zeit sehr ernsthaft auf diesen Druck reagiert und beginnt, ihm nachzugeben. Die jüngeren ökonomischen Entwicklungen sind daran nicht unschuldig. Geschäftsinhaber und Unternehmer sagen, dass ihre Umsätze rückläufig sind. Viele von ihnen weisen das dem Umstand zu, dass Automobilisten ihre Geschäfte in der Innenstadt nicht mehr erreichen könnten. Und sie benutzen die zurückgegangenen Umsätze nun als Argument, um ihren schon viel länger bestehenden Wunsch, die Stadt für den Autoverkehr zugänglicher zu machen, zu bekräftigen.
>
> (Ex 1997: 71f.; Übersetzung aus dem Niederländischen: AK)

Ex – Mitarbeiter des Amsterdamer Stadtplanungsamtes – befürchtet ein ähnliches Schicksal für den heutigen Verkehrs- und Gestaltungsplan für die Innenstadt (*Verkeers- en Inrichtingsplan* – VIP): Die (ehrgeizigen) Zielsetzungen, die auf der Grundlage eines Referendums über eine verkehrsberuhigte Innenstadt (vgl. 5.3.2)

[19] Von 1960 bis 1980 erlebte die niederländische Ökonomie ein außergewöhnliches Wachstum. Zum Ende dieses Zeitraumes machten sich Risse in der sonnigen Perspektive bemerkbar wie Umweltverschmutzung und steigende Arbeitslosigkeit. Die großen Städte wurden mit einer schnellen Abnahme der Bevölkerung und einer Reduzierung von gemeinschaftlichen Einrichtungen konfrontiert. Beim Antritt der Regierung *Lubbers* 1982 befanden sich die Niederlande bereits durch Arbeitslosigkeit und ein steigendes Haushaltsdefizit in einer Krise (vgl. Walter/Drewe 1995: 24ff.).

[20] Das *Wijkcentrum d'Oude Stadt* fand bereits zuvor als prominente Bürgerinitiative aus den 70er Jahren Erwähnung. Sie ist auch heute noch aktiv.

[21] Originaltitel: „Met de auto bereik je het niet“.

erarbeitet wurden, würden nach und nach auf Druck von Teilen des Amsterdamer Geschäftslebens abgeschwächt (vgl. Ex 1997).

Was das totale Parkareal angeht, wurde in den 80er Jahren noch mit Schätzungen gearbeitet. Erst 1993 wurde im Zusammenhang mit der Aufstellung des Verkehrs- und Gestaltungsplans für die Innenstadt eine Übersicht über alle legalen öffentlichen und privaten Parkplätze angefertigt. Sie hatte folgendes zum Ergebnis: 1993 gab es 28.600 Parkplätze in der Amsterdamer Innenstadt. Verglichen mit der Berechnung von 29.000 im Jahre 1976 konnte also von einer Verminderung kaum die Rede sein – schon gar nicht, wenn man bedenkt, dass ein Stück der Innenstadt inzwischen durch eine Grenzkorrektur dem Stadtteil Zeeburg zugeordnet ist. Trotzdem wurden durch die Umgestaltung von Straßen und Grachten zwischen 1978 und 1990 etwa 3000 legale Parkplätze entfernt. Die Erklärung für die ungefähr gleich gebliebene totale Anzahl von Parkplätzen liegt in der Schaffung neuer Parkplätze in Parkhäusern und Garagen. Dies wird von Seiten der Befürworter MIV-reduzierender Maßnahmen scharf kritisiert, weil es die Politik undeutlich und widersprüchlich mache.

5.2.4 Das Referendum über die autoarme Innenstadt 1992

Der oben genannte VIP wurde auf Grundlage eines Referendums ausgearbeitet, in dem 1992 über das Ausmaß der Reduzierung des Autoverkehrs in der Amsterdamer Innenstadt abgestimmt wurde. Es war das erste konsultative Referendum auf kommunaler Ebene. Das institutionelle System der Niederlande sah bis in die 90er Jahre überhaupt keine direktdemokratischen Verfahren wie Referenden vor. Die Tatsache, dass ein Referendum gehalten wurde, hatte auch an sich wenig mit Verkehr und Umwelt zu tun. Es stellte vielmehr einen Versuch der Amsterdamer Politik dar, die Kommunikation zwischen Wählern und Politikern zu verbessern. Nachdem bei den letzten Kommunalwahlen 1990 die Wahlbeteiligung mit 50% extrem niedrig ausfiel und schlechte Ergebnisse für die etablierten Parteien brachte[22], sollte versucht werden, die BürgerInnen wieder mehr in die kommunale Politik einzubinden.

Es standen verschiedene Themen für ein Referendum zur Diskussion. Mehr oder weniger zufällig fiel die Wahl auf die Verkehrsberuhigung in der Amsterdamer Innenstadt. Diese Abstimmung brachte erneut Bewegung in die Amsterdamer Verkehrspolitik, und es gingen starke Impulse zur Reduzierung des MIV von ihr aus.

Bei dem Referendum 1992 gab es zwei Wahlmöglichkeiten:

A die Fortsetzung der bisherigen Verkehrspolitik und

[22] Die Anzahl der Sitze im Gemeinderat der traditionell starken PvdA sank nach der Kommunalwahl von 1990 von 21 auf 12. Die grünen Parteien und die linksliberalen Demokraten D66 waren die Wahlgewinner. Letztere hatte die Stärkung der Bürgerbeteiligung zum Hauptinhalt ihres Programms gemacht (vgl. Bratzel 1999: 121).

B eine drastische Reduzierung des Autoverkehrs in der Innenstadt um rund 50% innerhalb von 10 Jahren.

Abb. 5.7: Referendum über den Autoverkehr in der Amsterdamer Innenstadt

Quelle: Gemeente Amsterdam 1994: 11

Obwohl – so *Lemmers* – viel dafür getan wurde, die Bevölkerung über alle Implikationen der Wahl aufzuklären, war es nicht für jeden deutlich, zwischen was nun eigentlich zu wählen war. Kaum jemand konnte zum Beispiel genau sagen, was die bisherige Politik beinhaltete (vgl. Lemmers o.J.: 5).

Die Befürworter einer erheblichen Verminderung des Autoverkehrs, verschiedene Verkehrs- und Umweltgruppen wie der *fietsersbond* (Bund der Fahrradfahrer), *Friends of Earth* und das *Milieucentrum Amsterdam* (Umweltzentrum Amsterdam), schlossen sich in der *Platform Binnenstad Autovrij* (Plattform autofreie Innenstadt) zusammen. Zunächst traten sie dafür ein, die Fragestellung des Referendums klarer zu formulieren, und versuchten, die Menschen mit einem positiven Ansatz zu überzeugen: weniger Autos würden mehr Raum, bessere Luft, mehr Sicherheit und größere Zugänglichkeit für die meisten Innenstadtbesucher bedeuten. Umfragen prognostizierten eine Mehrheit für Option B, so dass deren Befürworter es vornehmlich als ihre Aufgabe ansahen, diese Mehrheit zu mobilisieren.

Die Gegner einer massiven Verkehrsreduzierung setzten sich vor allem aus den Geschäftsleuten der Stadt, der Handelskammer, dem lokalen Gewerkschaftsverband und dem Komitee *Bewohner und Firmen wollen ihr Auto parken* zusammen (vgl. Bratzel 1999: 122). Die Vertreter der Wirtschaft sahen durch die Einschränkung des Autoverkehrs ihre Umsätze gefährdet und argumentierten, dass die Innenstadt ihre ökonomische Funktion verlieren und sich zu einem Open Air Museum entwickeln würde. Sie drohten, dass Option B zu einem Wegfall von 20.000 Arbeitsplätzen und sinkenden Investitionstätigkeiten führen würde. Zunächst versuchten sie, dass Experiment Referendum durch juristische Mittel unterbinden zu lassen, scheiterten hiermit jedoch (vgl. ebd.).

Das am 25. März 1992 in der gesamten Stadt durchgeführte Referendum hatte zum Ergebnis, dass eine knappe Mehrheit von 53% für eine drastische Reduzierung stimmte. Knapp 46% votierten für eine Fortsetzung der bisherigen Politik. Die Wahlbeteiligung lag dabei stadtweit bei nur 28%. In der Innenstadt selbst lag sie bei 45%, wobei mit 58% die Zustimmung für Option B hier noch größer war (vgl. Platform Binnenstad Autovrij 1994: 1). Die insgesamt relativ geringe Wahlbeteiligung wurde v.a. auch auf die Undeutlichkeit der Fragestellung zurückgeführt.

Nach einer intensiven Debatte beschloss der Gemeinderat, einen Plan ausarbeiten zu lassen, um die Verminderung des MIV ausführen zu können (den VIP, vgl. Abschnitt 5.3.2). Dabei wurden zwei Bedingungen gestellt: das wirtschaftliche Funktionieren der Innenstadt durfte nicht bedroht werden und der Plan musste auf ein positives Echo in der Öffentlichkeit stoßen (vgl. Lemmers o.J.: 5). Dem VIP ging eine Untersuchung über verschiedene Strategien zur Halbierung des Autoverkehrs voraus und er wurde mit diversen (Interessen-) Gruppen, u.a. Politikern, Bewohnern, Geschäftsleuten, Angehörigen der Verwaltungen, in unterschiedlichen Formen und Foren intensiv diskutiert. Es fand unter anderem eine Diskussion des Plans in zwei öffentlichen Anhörungen im Herbst 1993 statt, bei der rund 600 BürgerInnen anwesend waren. Zudem hatten die BürgerInnen die Möglichkeit, sich innerhalb eines Monats schriftlich zum Plan zu äußern, wovon beinahe 2000 Menschen Gebrauch machten. Die Reaktionen wurden von der Verwaltung kommentiert und dem Gemeinderat hieraus Vorschläge zur Modifikation von Maßnahmen unterbreitet. Auf Basis der vorangegangenen Untersuchungen und den politischen Meinungsbildungsprozessen wurden schließlich Abstriche von dem hohen Verminderungsziel gemacht und eine MIV-Reduzierung um 35% anvisiert. Eine Halbierung des Autoverkehrs wurde als zu schädigend für die Wirtschaft erachtet und eine geringere Reduktion als nicht ausreichend für eine Verbesserung der Umweltqualität (vgl. Bratzel 1999: 123f.).

5.3 Verkehrspolitische Pläne, Konzepte und Maßnahmen heute

Die heutige Amsterdamer Verkehrspolitik basiert auf dem RVVP, dem regionalen Verkehrsplan aus dem Jahre 1993, und dem VIP, dem Verkehrs- und Gestaltungsplan für die Innenstadt von 1994 (vgl. ROA 1993; Gemeente Amsterdam 1994). Eine Anpassung an die heutige Situation wird im AVVP angestrebt, dem Amsterdamer Verkehrsplan, der voraussichtlich Mitte des Jahres 2001 erscheinen wird.

Im Strukturplan 1996 „Amsterdam – offene Stadt“ werden vor allem die räumlichen Aspekte der Verkehrsentwicklung behandelt (vgl. dRO 1997a, 1997b). Er ist neben dem Flächennutzungsplan (*bestemmingsplan*) der wichtigste Plan auf kommunaler Ebene. Der Strukturplan beinhaltet die langfristige Entwicklungsplanung für die ganze Kommune und hat einen allgemeinen, programmatischen und integrativen Charakter. Seine Bedeutung ist vor allem verwaltungstechnischer Art als politischer Leitfaden; er ist ohne weitere Rechtsfolgen.[23]

5.3.1 Der regionale Verkehrsplan (RVVP)

Transportregion und RVVP

Die Ausarbeitung der Verkehrspolitik findet, wie unter 5.1.2 näher erläutert, größtenteils im regionalen Verbund statt. Das ROA hat als regionaler öffentlicher Körper auf Grund des Rahmengesetzes „Verwaltung im Wandel“[24] Aufgaben, Befugnisse und Mittel auf dem Gebiet von Verkehr und Transport von Zentralstaat, Provinzen und Gemeinden übertragen bekommen.

Das ROA ist als zuständige Behörde für den öffentlichen Verkehr unter anderem verantwortlich für die Genehmigung von Fahrplänen und die Verteilung der vom Zentralstaat zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel. Ferner erfüllt das ROA eine wichtige Rolle bei Infrastrukturprojekten. Das ROA ist der Finanzier von Projekten unter 25 Millionen Gulden sowie von geschwindigkeitsfördernden Maßnahmen für den öffentlichen Personennah- und -fernverkehr. Außerdem hat das ROA Aufgaben und Befugnisse für unter anderem Parkraum- und Standortpolitik, Transportmanagement und die Fahrradpolitik.

Zur Vorbereitung auf diese neuen Aufgabenfelder hat das ROA 1993 den RVVP beschlossen, bei dessen Zustandekommen Amsterdam eine leitende Rolle gespielt hat. Dieser Plan kann als Basis der heutigen Amsterdamer Verkehrs- und Transportpolitik angesehen werden.

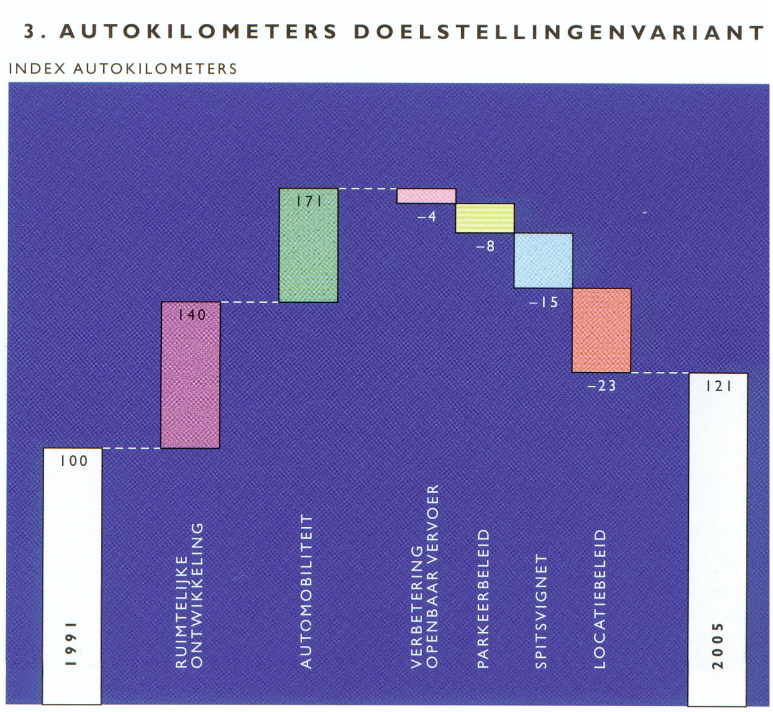
[23] Der stärker detaillierte *bestemmingsplan* für Teilgebiete der Stadt ist das wichtigste raumplanerische Instrument auf kommunaler Ebene. Im Vergleich mit dem deutschen Planungssystem ist er ein Mittelding zwischen Flächennutzungs- und Bebauungsplan und ist wie der Bebauungsplan unmittelbar rechtsverbindlich (vgl. Apel et al. 1997: 36 sowie Bratzel 1998: 13).

[24] Kaderwet „Bestuur in Verandering“.

Aufgabenstellung

Im RVVP ist festgelegt, dass die gesamte Anzahl Autokilometer im ROA-Gebiet (Abbildung 5.2) zwischen 1991 und 2005 nicht stärker als bisher zunehmen darf. Modellrechnungen zeigen, dass die Ausführung der geltenden nationalen Politik, wie sie im Zweiten Strukturschema Verkehr und Transport festgelegt wurde, hierfür unzureichend ist. Diese würde ein Wachstum von rund 40% ergeben. Ein Nullwachstum der Automobilität hingegen kann nur durch ein Paket sehr strenger flankierender Maßnahmen und einen enormen Ausbau des öffentlichen Verkehrs erreicht werden und wird im RVVP abgelehnt. Für eine solche Umweltstrategie – so wird argumentiert – fehle die politische und gesellschaftliche Tragfläche und wäre ein Vielfaches des zur Verfügung stehenden Budgets notwendig. Das ROA hat darum beschlossen, ein Paket von Push- und Pull-Maßnahmen als Ansatz zu wählen (die sogenannte Zielsetzungsvariante), das zwischen der SSV2-Politik und der Umweltstrategie liegt was die Reduzierung des MIV-Wachstums betrifft. Bei Realisierung dieser immer noch ehrgeizigen Variante soll der Autokilometerstand im ROA nur um rund 20% steigen (siehe Abbildung 5.8).

Abb. 5.8: RVVP Zielsetzungsvariante: 21% mehr Autokilometer im ROA-Gebiet



Quelle: ROA (1993): 32

Die Annahme, der Autokilometerstand von und nach Amsterdam würde gleich bleiben können oder sogar sinken, erscheint den Autoren des RVVP unrealistisch.

Neben einem zunehmendem Pendlertum als Folge des räumlichen Auseinanderwachsens von Wohnen und Arbeiten, würde allein schon das zahlenmäßige Wachstum von Einwohnern, Arbeitsplätzen und Autobesitz zu einer Steigung der Automobilität im ROA von 71% führen (siehe Abbildung 5.8). Dieses starke sogenannte *autonome Wachstum* wird – so die Argumentation im RVVP – nicht gänzlich durch politische Maßnahmen kompensiert werden können. Eine Stabilisierung der Anzahl Autokilometer nur für das Amsterdamer Straßennetz wird hingegen als realisierbar erachtet. Dafür sind jedoch weitergehende Maßnahmen als die in der RVVP-Zielsetzungsvariante genannten notwendig, da letztere noch ein Wachstum der Anzahl Autokilometer von 6% für Amsterdam implizieren. Als Aufgabenstellung der kommunalen Verkehrspolitik Amsterdams gilt, dass der Autokilometerstand innerhalb Amsterdams im Jahre 2005 nicht höher sein soll als 1991.

Die Zielsetzungen für die ROA-Transportregion sollen durch eine Verbesserung des öffentlichen Verkehrs (minus 4% Autokilometer), durch Parkraumpolitik (minus 8%), die Einführung einer Stauvignette bzw. Einführung von Straßennutzungsgebühren (minus 15%) und mithilfe der ABC-Standortpolitik (minus 23%) erreicht werden (vgl. Abb. 5.8).

Neben der konsequenten Einführung von Parkraumbewirtschaftung in den ROA-Gemeinden wird eine kontinuierliche Steigerung der Parktarife gefordert. Amsterdam ist bis auf den Stadtteil *Noord* gänzlich parkraumbewirtschaftet. Die Tarife liegen zur Zeit zwischen 0,80 Euro (Vorkriegsstadt) bis 2,60 Euro (Innenstad) und gelten i.d.R. von montags bis samstags von 9 bis 23 Uhr, in der Vorkriegsstadt bis 19 Uhr, und in der Innenstadt auch sonntags.[25] Bis zum Jahr 2005 wird eine schrittweise Erhöhung auf bis zu 10 Gulden pro Stunde in den Zentrumsgebieten angestrebt (vgl. ROA 1993: 23).

Die ABC-Standortpolitik wurde bereits in Abschnitt 5.1.4 erläutert. Im RVVP werden hohe Erwartungen hinsichtlich ihrer MIV-reduzierenden Effekte geweckt, die allerdings bisher in Amsterdam noch nicht zum Tragen kamen (vgl. dIVV 1999: 6; Interviews A, C). Kritiker meinen, dass noch zu viele Lücken und Schlupflöcher existierten, die es Betrieben ermöglichten, auf B- und C-Standorte auszuweichen, auch wenn sie sich von ihrer Beschaffenheit her eigentlich auf einem A-Standort ansiedeln müssten (vgl. Interview A). Durch die vorgeschriebenen Parkplatznormen ebenso wie durch die unterschiedlich restriktiv gehandhabte Parkraumbewirtschaftung entstehe Standortkonkurrenz zwischen den Gemeinden (im Sinne von: wer bietet mehr Parkplätze für den sich ansiedelnden Betrieb), weil in den Niederlanden von Gemeinde zu Gemeinde mit diesen Normen jeweils anders verfahren würde. Für Betriebe

[25] Die Tarife im Detail sind zu finden unter:
http://www.amsterdam.nl/piga.cgi?GD-KEY=103117&T=14 vom 11.04.2001.

könnte es zum Beispiel vorteilhafter sein, sich in *Hoofddorp* niederzulassen, wo die Normen weniger streng gehandhabt werden, und wo trotzdem die Nähe zu Amsterdam gegeben ist. Da nütze es dann im Endeffekt wenig, wenn zum Beispiel in *Amsterdam-Sloterdijk* die Normen streng ausgelegt werden, weil Betriebe dann nach weiter außerhalb ziehen, wo sich kein ÖV-Knotenpunkt befindet. Theoretisch ließen sich in Amsterdam die Standorte gut zuweisen, wenn nicht Konkurrenz zwischen Amsterdam und anderen Gemeinden sowie innerhalb Amsterdams selbst bestünde (vgl. Hurenkamp 1999; Interview A). Trotz aller Anlaufschwierigkeiten wird jedoch erwartet, dass mithilfe der Überwachung der Einhaltung der Normen durch die Provinzen und den Zentralstaat in den kommenden Jahren deutliche MIV-reduzierende Effekte durch die ABC-Standortpolitik erzielt werden. Der Prozess, dass sich Büros und Betriebe wahllos überall niederlassen, sei zumindest gestoppt (vgl. Interview C).

Im Vergleich mit den nationalen und regionalen Zielsetzungen hinsichtlich einer Verringerung des MIV-Wachstums sind die Pläne für die Stadt Amsterdam am ehrgeizigsten. Neben der Stabilisierung der Anzahl Autokilometer in ganz Amsterdam wird in der Innenstadt – wie bereits erläutert – eine deutliche Reduzierung des MIV angestrebt. Der RVVP soll die vorgesehene Verkehrsberuhigung in der Amsterdamer Innenstadt ermöglichen. Gleichzeitig gilt aber auch, dass die im RVVP beschlossenen Zielsetzungen nur durch eine Begrenzung des MIV-Wachstums in Amsterdam erreicht werden können.

5.3.2 Der Verkehrs- und Gestaltungsplan für die Innenstadt (VIP)

Im Jahr 1992 stimmte die Bevölkerung Amsterdams in einem Referendum für eine verkehrsberuhigte (*autoluwe*) Innenstadt (zum Gebiet der Innenstadt siehe Abbildung 5.9). Daraufhin wurde der Verkehrs- und Gestaltungsplan (*Verkeers- en Inrichtingsplan*) erarbeitet.

Vorrangiges Ziel im VIP ist die Verbesserung der Lebensqualität, d.h. die Qualität der Umwelt, des öffentlichen Raumes und der Verkehrssicherheit. Dafür soll sowohl der fahrende als auch der parkende Autoverkehr begrenzt werden. Als wichtigstes Instrument, um dies zu erreichen, wird im VIP das Vermindern der Anzahl der Parkplätze gewählt. Zur Bedingung wird dabei gemacht, dass die Erreichbarkeit für die diversen Funktionen in der Innenstadt gewährleistet bleibt – mit dem öffentlichen Verkehr oder mit dem Fahrrad und soweit notwendig mit dem Auto.

Die Begrenzung der Parkkapazitäten soll darum gemäß dem sogenannten *gebietsorientierten Szenario* stattfinden. Dieses beinhaltet, dass eine Begrenzung der Parkplätze für Teilgebiete der Innenstadt differenziert festgelegt wird. Grundlage soll die Entwicklung der Einwohnerzahl und der Arbeitsplätze bilden.

Parkraumbewirtschaftung

Parkraumbewirtschaftung gilt in den Niederlanden als wichtigstes Steuerungsinstrument im Verkehrsbereich auf kommunaler Ebene. Eine Gemeinde kann weder Straßen anlegen noch beispielsweise Straßennutzungsgebühren einführen – dies fällt in den Aufgabenbereich des Zentralstaates. Aber sie kann durch eine Einschränkung der Parkmöglichkeiten und deren Bepreisung für den städtischen Grund und Boden bezahlen lassen (vgl. Interview A).

Im VIP wird anvisiert, dass die Innenstadtbewohner und der geschäftliche Verkehr dicht bei ihrer Wohnung bzw. nahe des Betriebes auf der Straße parken können und dass Besucher von öffentlichen Einrichtungen, die mit dem Auto unterwegs sind, wenn möglich Parkhäuser nutzen sollen.

Bei der Berechnung der benötigten Parkkapazitäten auf der Straße wird bei Betrieben die Parknorm entsprechend der ABC-Standortpolitik angewandt und bei den Anwohnern ein geringer Rückgang des Autobesitzes unterstellt.

Für Besucher werden neben den bestehenden Parkhäusern noch eine Anzahl öffentlicher Garagen gebaut, überwiegend entlang der Singelgracht, um das Straßennetz in der Innenstadt so wenig wie möglich zu belasten. Um eine maximale Erweiterung des öffentlichen Raumes realisieren zu können, wird von einer optimalen Nutzung der bestehenden und noch zu bauenden Parkhäuser ausgegangen (zum Beispiel durch den nächtlichen Gebrauch von betrieblichen Garagen durch Anwohner) (vgl. dRO 1997b: 185).

Der Bau von Parkäusern und -garagen ist sehr umstritten: Wenn die zurückgebauten Parkplätze am Straßenrand durch Stellplätze in Parkhäusern kompensiert werden, kann die angestrebte Verkehrsberuhigung nur schwerlich realisiert werden argumentieren die Gegner. Denn Parkhäuser gelten als Verkehrserzeuger. Die Befürworter sehen das Errichten von Parkhäusern als notwendige Maßnahme an, die Auto-Erreichbarkeit der Innenstadt weiterhin zu gewährleisten. Die Widersprüchlichkeit der Maßnahmen (Reduzierung des Autoverkehrs durch Reduzierung der Parkplätze auf den Straßen bei gleichzeitigem Bau von Parkhäusern) kann als Folge der konkurrierenden Ziele der Verbesserung der Lebensqualität und Wahrung der Erreichbarkeit auch für den MIV gesehen werden.

Maßnahmen für den Umweltverbund

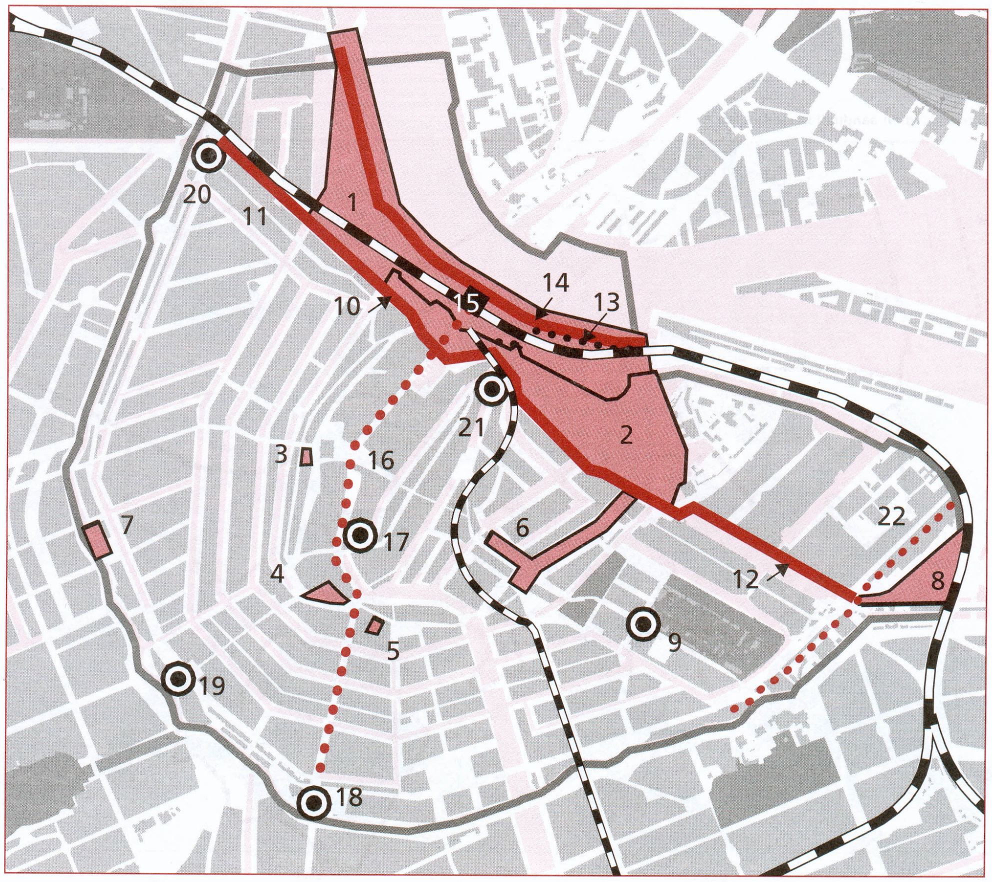
Im VIP werden Anpassungen der Verkehrszirkulation und des Straßenprofils auf einigen Hauptrouten vorgestellt. Ferner ist die Rede von einer größeren Anzahl Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs.

Durch die Einrichtung von Einbahnstraßen und die Anpassung des Straßenprofils soll dem öffentlichen Verkehr, dem Fahrradverkehr und den Fußgängern mehr Raum zur Verfügung gestellt werden. Anpassungen können in Form freier Straßenbahn-

Abb. 5.9: Die Amsterdamer Innenstadt

BINNENSTAD (A)

Kaart 46



1 Zuidelijke IJ-oever en Oosterdokseiland
2 Oosterdok
3 PTT-Telecomgebouw
4 Vendexdriehoek
5 Hemahoek Vijzelstraat- Reguliersbreestraat
6 VaRa-strook en omgeving
7 hoek Marnixstraat-Elandsgracht
8 Van Gend en Loosterrein bij Czaar Peterbuurt
9 Groene Plantage
10 Prins Hendrikkade
11 Haarlemmer Houttuinen
12 Eilandenboulevard
13 IJtram
14 IJboulevard
15 knoop Centraal Station
16 Noord - Zuidlijn
17 Rokin
18 Weteringcircuit
19 Leidseplein
20 Haarlemmerplein
21 Geldersekade
22 aanpassing tramnet

Quelle: dRO 1997a: 136

bzw. Busbahnen, freiliegender Fahrradwege oder breiterer Bürgersteige erfolgen.

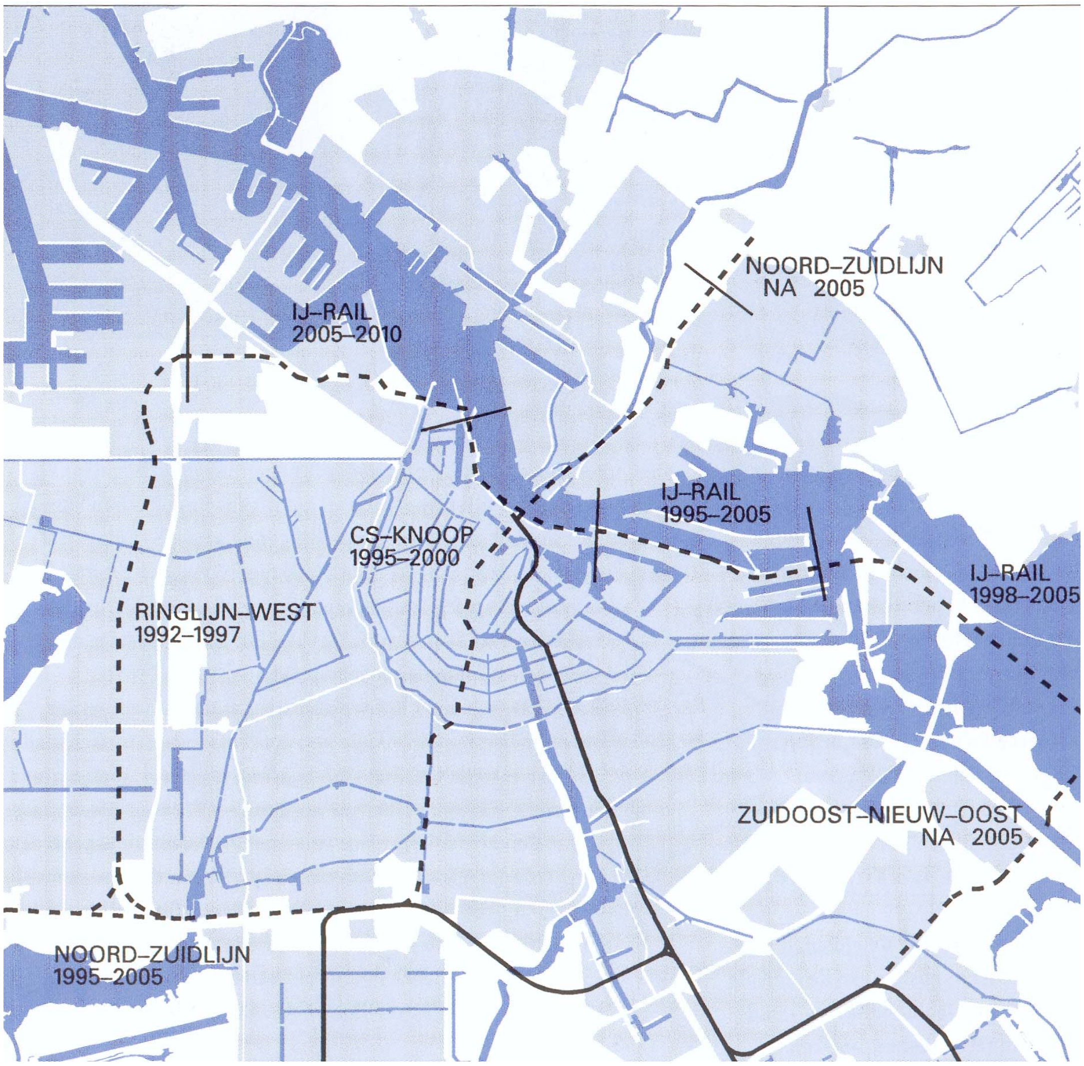
In nahezu allen Straßen soll Autoverkehr prinzipiell möglich bleiben, aber in vielen kleine Seiten- und Parallelstraßen soll es keine Parkmöglichkeiten mehr geben. Auf den Radialen und Grachten kann das Parken zumeist auf eine Seite beschränkt werden.

Der Bau der Metro Nord-Südlinie (*Noord-Zuidlijn*) soll die Erreichbarkeit der Innenstadt mit dem öffentlichen Verkehr stark verbessern. Ferner sollen Straßenbahnlinien vom Innenring zum *IJrail* verlängert werden. Eine sogenannte *circle tram* soll die wichtigsten touristischen Attraktionspunkte in und rund um die Innenstadt verbinden (vgl. Abbildung 5.10). Höchste Priorität soll allerdings der Verbesserung des Verkehrsflusses und der regelmäßigen Taktfrequenz des Straßenbahnnetzes zukommen. Der Bau einer Metro ist nach langjähriger Tabuisierung nach dem *Metro-Trauma* der 70er Jahre zwar auch heute nicht unumstritten, aber wieder politisch akzeptabel. Zum einen soll es sich bei der Nord-Südlinie um eine regionale und nicht um eine städtische Verbindung handeln. Zum anderen kann die U-Bahn inzwischen aufgrund neuer technischer Möglichkeiten ohne einen Abriss von Häusern unterhalb der Fundamentspfähle gebaut werden. Die in der *Plattform Metro* zusammengeschlossenen Bewohnergruppen sprachen sich zwar 1995 gegen die Metro aus und versuchten 1998 Einsprachen gegen die Bebauungspläne zu erheben. Ein Korrektivreferendum gegen den Beschluss im Jahre 1997 scheiterte jedoch an der zu geringen Beteiligung (vgl. Bratzel 1999: 121). Auch das Amsterdamer Umweltzentrum stellt sich heute nicht mehr gegen die Nord-Südlinie, die es zwar nach wie vor kritisiert, weil sie Untersuchungen zufolge nicht zum Umstieg vom Auto auf den ÖV beitragen wird, die Gefahr besteht, dass sie die oberirdische Straßenbahn verdrängt und darüber hinaus mit 2 Mrd. Gulden zu teuer ist. Aber letztlich sei ihre Realisierung besser, als das Geld in Autoinfrastruktur zu investieren, zumal von Seiten des Zentralstaates als Finanzierer keine Alternative (wie z.B. das von Umweltgruppen favorisierte Light-Rail-System) angeboten wurde (vgl. Interview A).

Erhoffte Effekte

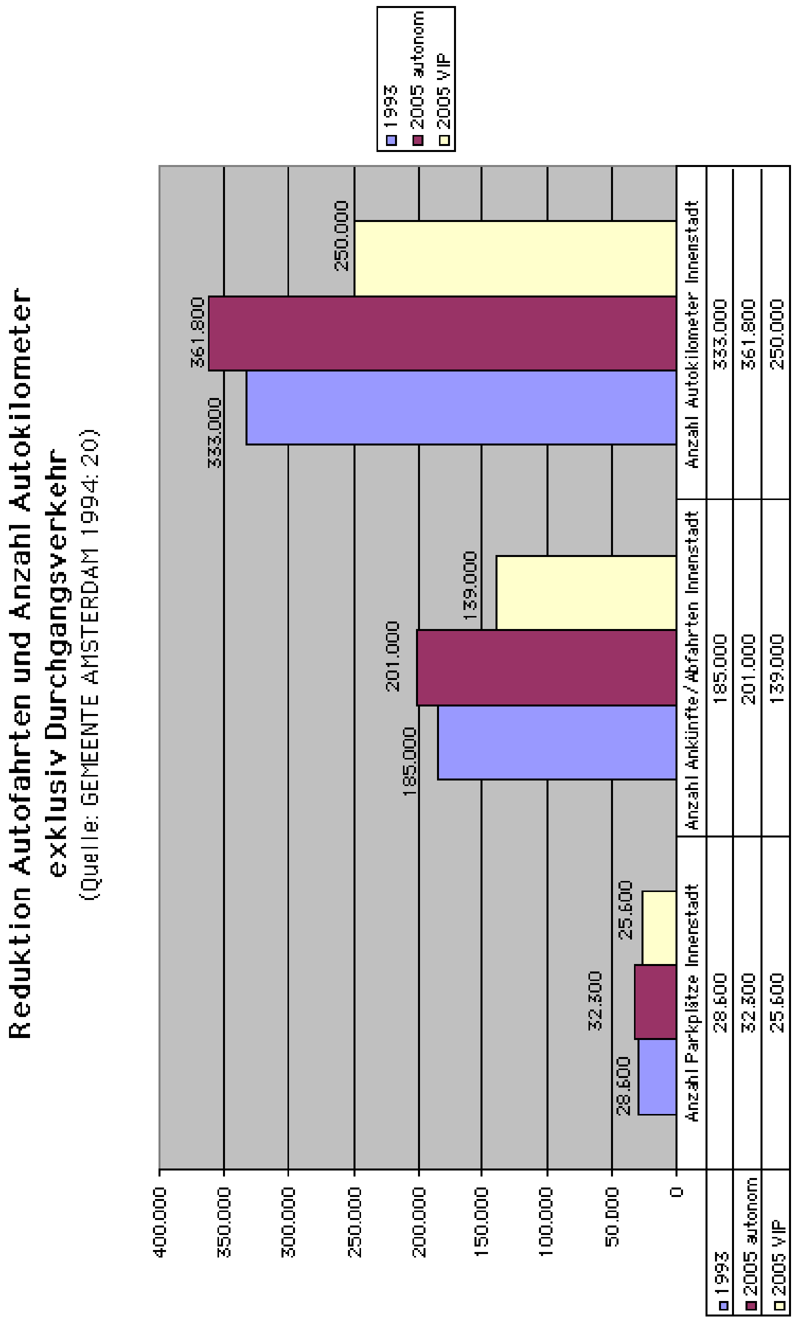
Die im VIP aufgeführten Maßnahmen sollen zu einer Verminderung der Autofahrten in der Innenstadt um etwa 35% bis zum Jahr 2005 führen (dies wurde inzwischen auf 30% herunterkorrigiert) verglichen mit der autonomen Entwicklung. Während 1993 etwa 333.000 Autokilometer in der Innenstadt zu verzeichnen waren und die autonome Entwicklung (Trendszenario) – also die Entwicklung ohne Ausführung der im VIP genannten Maßnahmen – auf 361.800 Autokilometer bis zum Jahr 2005 geschätzt wird, soll der Autoverkehr nun bis 2005 auf 250.000 gefahrene Kilometer in der Innenstadt reduziert werden (Zielszenario) (vgl. Abbildung 5.11). Hauptinstrument soll dabei die Verringerung der Parkplätze auf den Straßen sein (vgl. Abbildung 5.12).

Abb. 5.10: Vor und nach der Periode bis 2005 geplante öffentliche Verkehrsmittelprojekte.



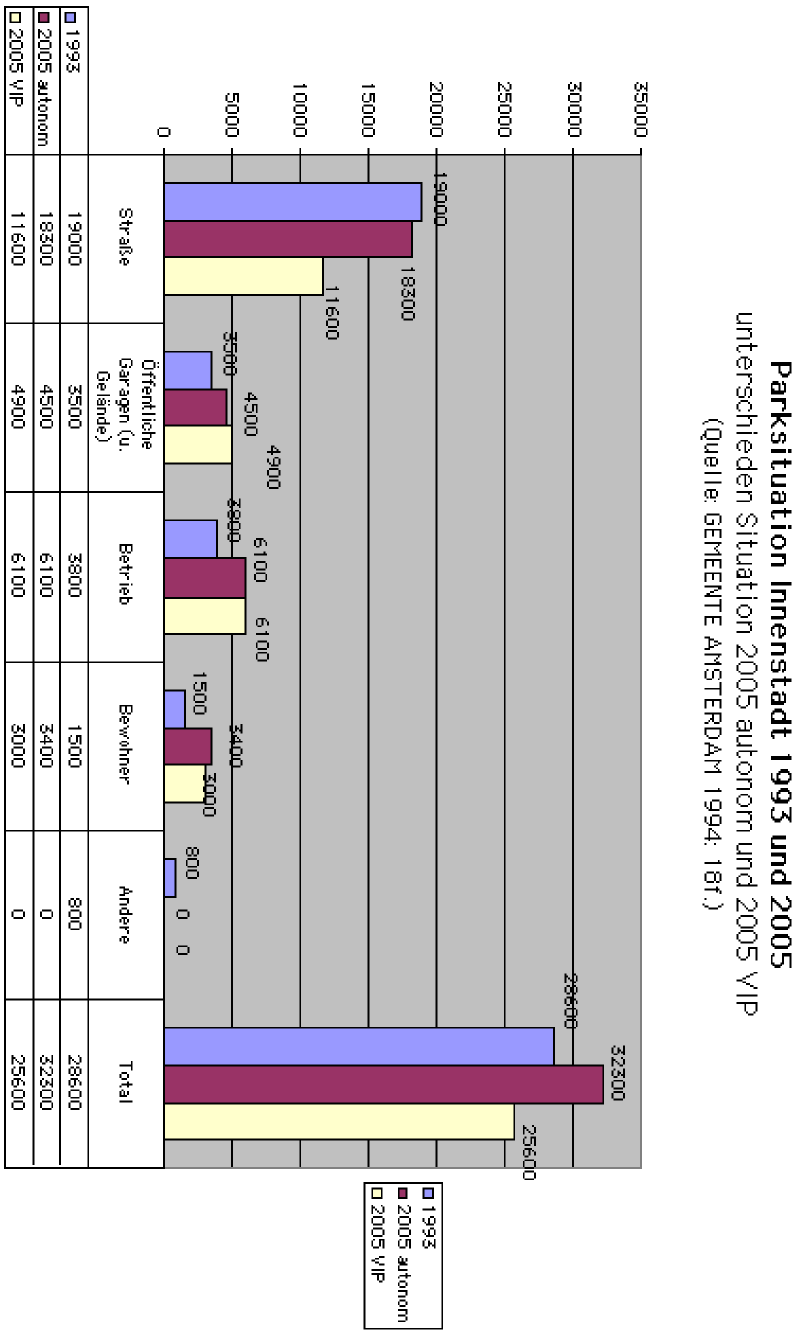
Quelle: Gemeente Amsterdam (1994): 14

Abb. 5.11: Reduktion Autofahrten und Anzahl Autokilometer



Eigene Darstellung; Quelle: Gemeente Amsterdam 1994: 20

Abb. 5.12: Parksituation Innenstadt 1993 und 2005



Eigene Darstellung; Quelle: dRO 1994: 18

Auf nahezu allen Straßen in der Innenstadt soll die Verkehrsintensität deutlich abnehmen, auf den Hauptstraßen mit durchschnittlich 40%. Dadurch sollen die Normen bzw. Grenzwerte für die Luftqualität nur noch auf wenigen Straßenabschnitten überschritten werden, viele Straßen sollen deutlich ruhiger werden, die Anzahl der Verkehrsopfer soll bedeutend sinken und der Verkehrsfluss des öffentlichen sowie des Fuß- und Fahrradverkehrs verbessert werden (vgl. dRO 1997b: 185f.).

5.3.3 Der Strukturplan 1996 „Amsterdam – offene Stadt"

Allgemeine Zielsetzungen des Strukturplanes: Lebensqualität und Erreichbarkeit

Im Strukturplan 1996 für die Stadt Amsterdam wird konstatiert, dass als Folge gesellschaftlicher und räumlicher Entwicklungen der Autoverkehr in der Stadt und Agglomeration Amsterdam schon seit längerer Zeit stark anwächst. Es wird erkannt, dass dies unterschiedliche Probleme für die Funktionsfähigkeit der Stadt aufwirft: Durch die täglichen Staus auf dem Hauptstraßennetz und die übervollen Züge und Busse wird sowohl die Position von Amsterdam als ökonomisches, soziales und kulturelles Zentrum als auch die Erreichbarkeit der *mainports* und Arbeitsgebiete bedroht. Durch Schadstoffausstoß, Lärmbelästigung, Verkehrsunsicherheit und die Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes bildet der Autoverkehr zugleich eine schwere Belastung für die städtische Umwelt und Lebensqualität.

Aus der Problematik des Autoverkehrs ergibt sich als Zielsetzung für die Verkehrspolitik: „Das Vergrößern der Lebensqualität und das Gewährleisten der Erreichbarkeit Amsterdams" (dRO 1997b: 180).

Jedoch weisen die Zielsetzungen *Vergrößerung der Lebensqualität* und *Gewährleistung der Erreichbarkeit* sowohl in sich selbst als auch in Bezug aufeinander potentielle Widersprüchlichkeiten auf, die im Strukturplan als *Erreichbarkeitsdilemma* und *Lebensqualitätdilemma* beschrieben werden (vgl. ebd.).

Das Erreichbarkeitsdilemma umschreibt die Schwierigkeit, die Erreichbarkeit der Stadt durch den *notwendigen Autoverkehr* zu gewährleisten bei gleichzeitiger Entmutigung des *nicht-notwendigen Autoverkehrs*.

Für den *notwendigen Autoverkehr*, d.h. Verkehr für den angenommen wird, dass kein anderes Transportmittel als das Auto in Frage kommt wie Fracht- und Geschäftsverkehr, wird ein zügiges Durchfliessen und das Vorhandensein ausreichender Parkmöglichkeiten angestrebt. Dies soll allerdings nicht zu einem Wachstum des *nicht-notwendigen Autoverkehrs* führen, Verkehr für den ein anderes Transportmittel als das Auto genutzt werden kann (als Beispiel hierfür wird der Weg zwischen dem Wohnort und dem Arbeitsplatz genannt). Dieses Wachstum – so heißt es im Strukturplan – wäre nicht nur schädlich für die Umwelt, sondern auch für die Erreichbarkeit. Bezüglich des Ausbaus von Straßeninfrastruktur und Parkplätzen soll darum Zurückhaltung geübt werden.

Die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit für den notwendigen Autoverkehr soll primär durch das Entmutigen des nicht-notwendigen Autoverkehrs garantiert werden. Straßen- und Parkkapazität sollen je nach Bedarf selektiv zur Verfügung gestellt werden.

Für Fahrten, die nicht notwendigerweise mit dem Auto zurückgelegt werden müssen, soll die abnehmende Autoerreichbarkeit durch eine Verbesserung der Transportalternativen kompensiert werden, wobei es vor allem um den öffentlichen Personenverkehr und das Fahrrad geht. Auch für den Güterverkehr und geschäftlichen Autoverkehr wird eine Verschiebung der Verkehrsmittelwahl angestrebt. Dies soll durch die Realisierung von Fahrwegverbesserungen, Gütereisenbahnen, Hochschnellheitslinien und Metrolinien erreicht werden.

Mit Lebensqualitätdilemma wird die mögliche Widersprüchlichkeit zwischen der räumlichen Konzentration von Aktivitäten mit dem Ziel der Verkehrsvermeidung und die Möglichkeit daraus entstehender punktueller Mehrbelastungen umschrieben.

Als wichtigstes Kriterium, um die negativen Umwelteffekte des Verkehrs zu bestimmen, wird in den Niederlanden im Allgemeinen die Anzahl der gesamten zurückgelegten Kilometer herangezogen. Indem der räumlichen Streuung von Wohnen, Arbeiten und Einrichtungen (das sind z.B. öffentliche oder Freizeiteinrichtungen) entgegengetreten wird, sollen die zurückzulegenden Wege verkürzt werden. Durch die Konzentration von arbeits- und besucherintensiven Funktionen auf gut mit dem öffentlichen Verkehr und Fahrrad zu erreichende Standorte (mittels ABC-Standortpolitik), soll die Autonutzung begrenzt werden. Die Stadtplanung will damit einen wichtigen Beitrag leisten zur Begrenzung der Anzahl Autokilometer. Allerdings – so wird im Strukturplan angemerkt – kann die Konzentration von Aktivitäten in der Stadt punktuell auch zusätzliches Autoverkehrsaufkommen zur Folge haben. Sie kann damit eine schwere Belastung für die Kapazität von Straßen und öffentlichem Verkehr zur Folge haben, wodurch die Erreichbarkeit von Orten in Gefahr geraten kann. Während Kompakte-Stadt-Politik und ABC-Standort-Politik auf der Makroebene positive Umwelteffekte haben, können auf der Mikroebene manchmal Engpässe entstehen. Es wird daher angestrebt, diese vor Ort soweit wie möglich aufzulösen (z.B. durch Lärmisolation) (vgl. dRO 1997b: 180f.).

Im Strukturplan aufgeführte Instrumente

Die Amsterdamer Verkehrspolitik ruht auf zwei Pfeilern: auf dem Ausbau der Infrastruktur und der sogenannten flankierenden Politik.

Eine Ausbreitung der Straßeninfrastruktur und der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur wird laut Strukturplan als notwendig erachtet, um die Erreichbarkeit gewährleisten zu können. Die Ausbreitung und Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und des Fahrradnetzes stellen zudem Mittel dar, Automobilisten zur Wahl einer anderen Transportweise zu bewegen (Pull-Maßnahmen).

Um eine drastische Verschiebung der Verkehrsmittelwahl zu erreichen, werden im Strukturplan neben Pull- vor allem auch Push-Maßnahmen gefordert (vgl. dRO 1997b: 181).

Push-Maßnahmen bestehen aus flankierenden Maßnahmen, die zum Ziel haben, die Autonutzung unattraktiver zu gestalten. Im Strukturplan wird eine Erhöhung der Kosten des Autofahrens und des Parkens sowie die Beschränkung der Straßen- und Parkkapazitäten vorgeschlagen. Auch die Stadtplanung wird als Instrument der flankierenden Politik betrachtet. Durch die Konzentration von Aktivitäten in der Stadt und das Ansiedeln der verschiedenen Funktionen am jeweils richtigen Ort sollen Bedingungen für eine Beherrschung der Automobilität geschaffen werden, ohne die individuelle Bewegungsfreiheit anzutasten.

Im Strukturplan wird vor allem den räumlichen Aspekten der Verkehrspolitik Aufmerksamkeit geschenkt: den stadtplanerischen Flächenausweisungen für Infrastruktur, der Standort-Politik und der Politik der Kompakten Stadt.

Um die Automobilität ausreichend zurückzudrängen, wird im Strukturplan darüber hinaus auch eine stringente Preispolitik als unentbehrlich betrachtet. Es wird gefordert, dass Tariferhöhungen für den Autoverkehr und (aber im Verhältnis geringer) für den öffentlichen Verkehr als zusätzliche finanzielle Mittel für Investitionen in die Infrastruktur genutzt werden sollten.

Für eine Begrenzung der Automobilität wird im Strukturplan eine Erhöhung der variablen Autokosten (z.B. Treibstoffsteuer) als viel effektiver erachtet als die Erhöhung der festen Kosten (z.B. Kraftfahrzeugsteuer). Den Vorzug verdiene ein System, bei dem die Kosten abhängig sind von der Wegelänge, dem Zeitpunkt und dem Bestimmungsort der Fahrt wie das bei Straßennutzungsgebühren (*rekeningrijden*) und Parkgebühren der Fall ist. Ein System von Straßennutzungsgebühren soll im Laufe des Jahres 2001 für die Agglomeration Amsterdam versuchsweise realisiert werden. Andere finanzielle Anreize zur Begrenzung der Mobilität, die im Strukturplan aufgeführt werden, sind die Abschaffung der Reisekostenpauschale, der Reisekostenvergütungen für den Wohn-Arbeitsverkehr und für (den Privatgebrauch von) Leasingautos (vgl. ebd.).

Als weitere flankierende Maßnahme gilt das sogenannte *Transportmanagement* in großen Arbeitsgebieten. In Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, Behörden und Verkehrsbetrieben und/oder durch einzelne Betriebe werden Pläne entwickelt, um den Pendlerverkehr mit dem Auto soweit wie möglich zu begrenzen. Damit soll die Erreichbarkeit für den notwendigen Autoverkehr gewahrt bzw. verbessert werden. Sogenannte *Verkehrskoordinationszentren* legen den Schwerpunkt bis jetzt vor allem auf die Ausbreitung von Buslinien zu Hauptverkehrszeiten, Car-Pools und Fahrradvorrichtungen. Allerdings sollten laut Strukturplan auch Parkraumpolitik und Reisekostenvergütungen zukünftig eine wichtige Rolle spielen. Innerhalb Amsterdams werden momentan in mehreren Stadtteilen und in der Innenstadt Formen von Transportmanagement praktiziert oder sind in Vorbereitung (vgl. dRO 1997b: 181).

5.3.4 Verkehrsentwicklung in Amsterdam heute

Es konnte gezeigt werden, dass in allen relevanten Plänen, die die Verkehrs- und Stadtentwicklung in Amsterdam betreffen – RVVP, VIP und Strukturplan – die Reduzierung des Autoverkehrs bzw. die Begrenzung des MIV-Wachstums zentral steht. Die Zielsetzungen sind dabei als verhältnismäßig ehrgeizig zu bezeichnen und erfüllen theoretisch die in Kapitel 2 gestellten Forderungen an eine nachhaltige Verkehrspolitik, nämlich MIV-Reduzierung und städtebauliche Dichte und Nutzungsmischung (Kompakte Stadt). Die Forderung nach „Lebensqualität und Erreichbarkeit“ im Strukturplan, die sich auch im VIP wiederfindet, bildet den Kompromiss oder den Versuch der Vermittlung zwischen sozialen und ökologischen (Lebensqualität) und ökonomischen (Erreichbarkeit) Interessen ab. Problematisch im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung ist, wenn Erreichbarkeit mit Autoerreichbarkeit gleichgesetzt wird.

Im Folgenden soll die tatsächliche Entwicklung des Verkehrs in Amsterdam skizziert werden, um den Erfolg der Umsetzung abschätzen zu können.

1998 wurde zum zweiten Mal die Verkehrssituation in und um Amsterdam umfassend evaluiert und die getroffenen verkehrspolitischen Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit überprüft (vgl. dIVV 1999; erstmals dRO 1996). In welche Richtung bewegt sich die Verkehrssituation in Amsterdam? Können die gesetzten Ziele bezüglich einer Reduktion des MIV in der Amsterdamer Innenstadt, wie sie auf Grundlage des Referendums von 1992 im VIP festgeschrieben sind, sowie die Zielsetzungen des RVVP erreicht werden? Welche Maßnahmen sind als erfolgreich zu bewerten, wo hapert es?

Aus der Evaluation geht hervor, dass alle *autonomen* Entwicklungen (Trend) bisher vor allem in eine Richtung deuten: Wachstum. Die Anzahl der Einwohner und Arbeitsplätze in Amsterdam und Agglomeration wächst, der Altersaufbau läßt zudem auf eine hohe Mobilität schließen (vgl. Abschnitt 5.2.1). Der Abstand zwischen Wohnort und Arbeitsplatz wächst, es ist eine Zunahme von (der Zeit für) sozialrekreativen Aktivitäten und damit Wegen zu verzeichnen und auch die Anzahl der Besucher der Stadt Amsterdam wächst. Alle diese Faktoren deuten auf ein starkes Verkehrswachstum hin. Da zudem die Aufhebung der Parkplätze auf den Straßen der Innenstadt verhältnismäßig langsam erfolgt, wird vermutet, dass hier die angestrebte Autokilometerreduktion von 30% bis zum Jahr 2005 nicht mehr erreicht werden kann (vgl. Interviews A, C).

Um die Erfolge und Misserfolge der Amsterdamer Verkehrspolitik abschätzen zu können, sollen hier beispielhaft einige Entwicklungen im Straßenverkehr aufgezeigt werden.

Entwicklung der individuellen Mobilität

Die Anzahl der Wege, die ein Einwohner Amsterdams an einem Werktag zurücklegt, hat in der Zeit von 1990 bis 1997 um 5% zugenommen. Durchschnittlich legte ein Amsterdamer Einwohner im Jahr 1990 an einem Wochentag 3,7 Wege (ohne Fußwege: 2,6) zurück, 1997 ist die Anzahl der Wege auf durchschnittlich 3,9 gestiegen (ohne Fußwege: 2,8). Bewohner der Innenstadt und der Vorkriegsstadtteile legen durchschnittlich mehr Wege an einem Wochentag zurück als Bewohner der Nachkriegsstadtteile, siehe Tabelle 5.2.[26]

Tab. 5.2: Durchschnittliche Anzahl Wege pro Einwohner Amsterdams (*exklusiv Fußwege kursiv*)

	1990	1995	1997	Wachstum '95	Wachs. '97
Amsterdam gesamt	3,7 (*2,6*)	3,9 (*2,8*)	3,9 (*2,8*)	5%	5%
Innenstadt	4,2 (*2,8*)	4,4 (*3,0*)	4,6 (*3,3*)	5%	5%
Vorkriegsstadt	4,0 (*2,7*)	4,2 (*2,9*)	4,3 (*3,0*)	5%	5%
Nachkriegsstadt	3,3 (*2,6*)	3,6 (*2,7*)	3,4 (*2,6*)	9%	3%

Quelle: dIVV 1999: 45

Aber nicht nur die Wegehäufigkeit ist gestiegen, was durchaus positiv im Sinne eines Zuwachses an Mobilität zu bewerten wäre, auch die durchschnittliche Wegelänge ist in Amsterdam zwischen 1990 und 1997 um 11% gewachsen. 1990 betrug sie durchschnittlich 5,5 km, 1997 6,1 km (siehe Tabelle 5.3).[27]

Tab. 5.3: Entwicklung der durchschnittlichen Wegelänge (zurückgelegte Kilometer pro Tag/totale Anzahl der Einwohner)

	1990	1995	1997	Wachstum 1995	Wachstum 1997
Amsterdam gesamt	5,5	5,9	6,1	7%	11%
Innenstadt	5,4	5,8	6,3	7%	17%
Vorkriegsstadt	5,1	5,6	5,9	10%	16%
Nachkriegsstadt	6,1	6,3	6,5	3%	7%

Quelle: dIVV 1999: 45

Ein Anstieg der Wegelänge ist kritisch zu betrachten, da längere Wege heute in der Regel, wie in Kapitel 2, Abbildung 2.4 für den Ruhrkorridor veranschaulicht, häufig mit einer Verschiebung des Modal Split zugunsten des Pkw einhergehen.

[26] Welche Stadtteile mit Innenstadt, Vorkriegsstadt und Nachkriegsstadt bezeichnet werden, wurde in Abschnitt 5.1.3 erläutert und ist dort in Abbildung 5.3 geographisch veranschaulicht.

[27] Dabei geht es um den durchschnittlichen Abstand aller Wege, ungeachtet ob sie mit dem Auto, dem Fahrrad, zu Fuß oder mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegt wurden.

Beim Zurücklegen der Wege stehen den Einwohnern Amsterdams neben dem Zufußgehen das Fahrrad, der öffentliche Verkehr sowie das Auto zur Verfügung. 1997 wurden durchschnittlich 35% aller Wege mit dem Fahrrad zurückgelegt, rund 25% mit dem öffentlichen Verkehr und etwa 40% mit dem Auto. Seit 1980 ist der Anteil des öffentlichen Verkehrs und des Autos an der Verkehrsmittelwahl leicht gesunken zugunsten des Fahrradverkehrs, 1980: 28% ÖV, 42% Auto, 30% Fahrrad, siehe Tabelle 5.4. Das Wachstum der Wegelänge hat hier also wider Erwarten nicht zu einem höheren Anteil des Autos an der Verkehrsmittelwahl geführt.

Tab. 5.4: Entwicklung der Verkehrsmittelwahl als Anteil an der durchschnittlichen Anzahl der Wege der Einwohner Amsterdams in % (exklusiv Fußwege)

Verkehrsmittel	1980	1985	1990	1995	1997
Öffentlicher Verkehr	28	27	26	25	25
Fahrrad	30	32	32	33	35
Auto	42	41	42	42	40

Quelle: dIVV 1999: 47

Die Entwicklung des Modal Split für Amsterdam ist positiv zu beurteilen, zumal wenn man bedenkt, dass der sowieso schon hohe Anteil des Fahrradverkehrs in den 80er Jahren entgegen allen Trends andernorts bis Ende der 90er Jahre noch gesteigert werden konnte.

Der Tabelle 5.5 ist zu entnehmen, dass der Modal Split je nach Stadtgebiet deutliche Unterschiede zeigt. Am höchsten ist der Anteil des Fahrradverkehrs an den zurückgelegten Wegen in der Innenstadt (1997: 53%) und in der Vorkriegsstadt (1997: 40%). Hier ging seine Steigerung seit 1980 auf Kosten des Anteils des ÖV und des MIV am Modal Split. Unter den Einwohnern der Nachkriegsstadt hat hingegen der Anteil der Autofahrten zugenommen, während der sowieso schon vergleichsweise geringe Anteil des Fahrradverkehrs zwischen 1980 und 1995 noch abgenommen hat.

Tab. 5.5: Entwicklung der Verkehrsmittelwahl nach Stadtgebieten

Verkehrsmittel	*Innenstadt*			*Vorkriegsstadt*			*Nachkriegsstadt*		
	1980	1995	1997	1980	1995	1997	1980	1995	1997
Öffentl. Verkehr	25	20	21	27	25	24	25	24	25
Fahrrad	42	53	53	32	39	40	28	22	22
Auto	33	26	27	40	36	36	47	54	53

Quelle: dIVV 1999: 47

Betrachtet man die Verkehrsleistung (die durchschnittliche Anzahl der Wege multipliziert mit der durchschnittlichen Wegelänge) ergibt sich folgendes Bild: Die

Verkehrsleistung ist zwischen 1990 und 1998 für alle Einwohner Amsterdams mit 26% gestiegen. Den größten Anteil an der Verkehrsleistung hat das Auto mit 58%. Mit dem öffentlichen Verkehr werden beinahe 29% der Kilometer zurückgelegt und etwa 13% aller Kilometer mit dem Fahrrad.

Die Verkehrsleistung nach Gebiet und nach Verkehrsmittel ergibt erneut ein unterschiedliches Bild für jedes Gebiet. Die Anzahl der zurückgelegten Kilometer ist in der Innenstadt durch ein starkes Wachstum sowohl der Wegelänge als auch der Anzahl der Wege gestiegen. Obwohl hier der Autogebrauch deutlich niedriger ist als in Amsterdam allgemein, verzeichnet auch in der Innenstadt das Auto seit 1995 wieder einen wachsenden Anteil an der Verkehrsleistung. In der Peripherie (der Nachkriegsstadt) verliert vor allem das Fahrrad immer mehr Terrain an das Automobil (vgl. Tabelle 5.6).

Tab. 5.6: Entwicklung des Anteils der Verkehrsmittel an der Verkehrsleistung nach Gebiet 1980-1998 (exkl. Laufen u.a.)

Verkehrsmittel	*Innenstadt*			*Vorkriegsstadt*			*Nachkriegsstadt*		
	1980	1995	1998	1980	1995	1998	1980	1995	1998
Öffentl. Verkehr	32	37	37	34	32	31	26	25	26
Fahrrad	16	15	14	13	15	16	12	9	8
Auto	52	47	49	53	53	53	61	65	66

Quelle: dIVV 1999: 50

Entwicklung Fahrzeugbesitz

Wie der Tabelle 5.7 zu entnehmen ist, stieg der Autobesitz in der gesamten Amsterdamer Bevölkerung 1997 im Vergleich zu 1990 mit 4% leicht an, wobei er zwischen 1995 und 1997 stagnierte.

Tab. 5.7: Autobesitz pro 100 Einwohner in Amsterdam

	Innenstadt	*Vorkriegsstadt*	*Nachkriegsstadt*	*Amsterdam*
1990	28	27	32	28
1995	28	28	33	29
1997	23	28	33	29
Wachstum 1995 %	0%	4%	3%	4%
Wachstum 1997 %	-18%	4%	3%	4%

Quelle: dIVV 1999: 41

In der Innenstadt kann ein Rückgang des Autobesitzes zwischen 1995 und 1997 um 18% verzeichnet werden, was als ein großer Erfolg zu werten ist. Zu weisen ist dieser Erfolg sowie der hohe Anteil des Fahrrades an der Verkehrsmittelwahl in der Innenstadt vor allem an die Parkraumpolitik und die Maßnahmen zur Fahrradförderung (vgl. Interview D).

Im Vergleich dazu steht etwa 83% der Bewohner der Innenstadt, 72% der Vorkriegsstadtbewohner und knapp 70% der Nachkriegsstadtbewohner ein Fahrrad zur Verfügung (1997). Seit 1990 hat die Fahrradverfügbarkeit in Amsterdam insgesamt um 8% zugenommen (vgl. dIVV 1999: 42f.).

Die Anzahl der Autos per Haushalt wächst, sowohl in Amsterdam als auch in der Agglomeration (siehe Tabelle 5.8). Im Vergleich mit den Niederlanden bleibt sie allerdings deutlich zurück.

Tab. 5.8: Autobesitz pro 100 Haushalte

	Amsterdam	Agglomeration	Niederlande
1990	50	53	74
1995	51	53	75
1997	52	54	76
Wachstum 90-97	4%	2%	3%

Quelle: dIVV 1999: 41

Entwicklung Verkehrssicherheit

Auch die Entwicklung der Verkehrssicherheit ist positiv zu beurteilen. Die Anzahl der Verkehrsopfer unter allen Verkehrsmitteln in Amsterdam sinkt kontinuierlich (vgl. Tabelle 5.9).

Tab. 5.9: Entwicklung der Verkehrsunfälle in Amsterdam

	‘84/ ‘86	‘93/ ‘95	1995	1996	1997
Tote	38	28	29	28	23
Schwerverletzte	604	435	421	350	353
Leicht Verletzte	3015	2879	2860	2837	2188
Gesamt	3657	3342	3310	3212	2564

Quelle: dIVV 1999: 69

Und obwohl die Anzahl der Fahrradfahrer zugenommen hat, ist die Anzahl der Verkehrsopfer unter ihnen etwa konstant geblieben (vgl. Tabelle 5.10).

Trotz aller überwiegend positiven Effekte der Amsterdamer Verkehrspolitik auf die Verkehrsentwicklung in Richtung Nachhaltigkeit ist aber auch Kritik angebracht. In dem im Mai 1998 erschienenen Verkehrsumweltmonitor wurde u.a. die Entwick-

Tab. 5.10: Prozentuale Verteilung der Verkehrsopfer nach Verkehrsmittel

	1984/1986	1992/1994	1995/1997
Fußgänger	18	14,5	14,5
Fahrradfahrer	25,5	24,5	25,5
Motorisierte Zweiräder	17,5	16	17
Autofahrer	23,5	28	27
Autobeifahrer	15,5	17	16

Quelle: dIVV 1999: 69

lung der Luftbelastung durch den Ausstoß verschiedener Schadstoffe beobachtet. Ein Ergebnis ist, dass zwischen 1993 und 1996 die Emissionen (Kohlenmonoxid, Kohlendioxid, Kohlenwasserstoffe und Stickoxide) zugenommen haben, was dem Verkehrswachstum rund um den Ringweg A10 zugeschrieben wird. Die Folgerung aus den Ergebnissen des Monitorings ist, dass zwar rund um das Gebiet der Innenstadt einiges verbessert werden konnte – angesichts des Wachstums des Autoverkehrs rund um den Ringweg sollte sich die Aufmerksamkeit jedoch von der Innenstadt und den Vorkriegsstadtteilen langsam auch auf die Gebiete außerhalb des Ringweges konzentrieren (vgl. dIVV 1999: 26f.). Der dIVV warnt in seiner Evaluation der Verkehrssituation in und um Amsterdam, dass bei dem jetzigen Einsatz von verkehrspolitischen Maßnahmen und Instrumenten die totale Anzahl Autokilometer innerhalb der Agglomeration Amsterdam im Abendverkehr zwischen 1990 und 2010 voraussichtlich um 33% wachsen wird. Wenn die Politik also nicht verschärft wird, können die Zielsetzungen des RVVP (21% Wachstum) nicht erfüllt werden. Zwischen 1990 und 1998 wurde zwar erst ein Wachstum von 5% realisiert, dies ist jedoch darauf zurückzuführen, dass das Wachstum von Einwohnern und Arbeitsplätzen hinter den ursprünglichen Schätzungen zurückgeblieben ist. Der größte Teil des Wachstums ist jedoch noch zu erwarten. Da Amsterdam sich durch die Entwicklung der neuen Stadtteile *Ijburg* und *Zuidas* stark vergrößert, lassen eine steigende Anzahl Einwohner, mehr Arbeitsplätze und zunehmende Wegelängen und -häufigkeiten einen starken Anstieg der Anzahl Autokilometer vermuten. Dem kann nur durch ein Anziehen der flankierenden Politik entgegengewirkt werden.

5.3.5 Zusammenfassende Bewertung des Policy-Outcome

Amsterdam ist – obwohl *die* Metropole der Niederlande – noch immer eine Stadt-der-kurzen-Wege. Das Stadtbild der Innenstadt wird im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Städten von fahrenden und abgestellten Fahrrädern dominiert. Einer Untersuchung aus dem Jahr 1998 zufolge herrscht in Amsterdam der höchste Fahrradverkehr von allen größeren niederländischen Gemeinden (vgl. Interview D). Die

Stadt verfügt über ein dichtes Netz von Fahrradwegen, ein dichtes Straßenbahn- und Busnetz sowie eine U-Bahnlinie und bietet im Zentrum und den angrenzenden Vierteln für Benutzer des Umweltverbundes bessere Bedingungen als für Automobilisten. Zentrale (Einkaufs-) Straßen, die zur Innenstadt hinführen wie z.B. die Kinkerstraat im Stadtteil Oud-West – die in vielen anderen Städten wie Essen beispielsweise in beide Fahrtrichtungen zweispurig und von der Raumaufteilung her automobilorientiert sind (zu vergleichen etwa mit der Frohnhauserstraße) –, weisen durch ihre Aufteilung (freie Straßenbahntrasse, Fahrradwege in beide Richtungen ebenso die Fußgängerwege, der Autoverkehr beschränkt auf je eine Spur in eine Richtung) den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes eine mehr als gleichberechtigte Stellung neben dem Automobil zu. Man kann sagen, dass das Prinzip des *Equal Advantage for Non-Ownership* in weiten Teilen der Amsterdamer Innen- und Vorkriegsstadt verwirklicht werden konnte.

Neben diesen zum Teil vorbildhaften Aufteilungen des öffentlichen Raumes ist die Stadtplanung seit den 80er Jahren am Leitbild der *Kompakten Stadt*, die sich durch die Integration der verschiedenen Funktionen Wohnen, Arbeiten und Freizeit sowie bauliche Dichte auszeichnet, ausgerichtet.[28] *Apel et al.* haben ermittelt, dass die Stadt Amsterdam mit weniger Siedlungsfläche pro Einwohner auskommt als vergleichbare westdeutsche Städte. Auch bei den Bau- und den Verkehrsflächen schneidet Amsterdam deutlich sparsamer ab als vergleichbare deutsche Städte (vgl. Apel et al. 1997: 90ff.).

Einer Studie über die Auswirkungen der kompakten Stadtform auf die Umweltbelastung und das Konsumverhalten in Amsterdam und Umgebung im Auftrag des Amsterdamer Umweltamtes aus dem Jahre 1998 zufolge, sind die tatsächlichen Unterschiede im Konsumverhalten zwischen den BewohnerInnen eines typischen kompakten, sehr dicht bebauten Stadtteils wie Amsterdam Oud-West und einem Vorortstadteil wie Almere-Haven[29] relativ hoch. Hinsichtlich der negativen Auswirkungen auf die Umwelt fällt die Analyse überwiegend zum Nachteil von Almere-Haven aus. Es zeigt sich, dass individuelle Vorlieben der Einwohner einen großen Teil der Unterschiede erklären. Es zeigt sich aber auch, dass das kompakte Bauen einen Beitrag zu den Unterschieden im Konsumverhalten liefert. Was z.B. die hier relevante Wahl der Verkehrsmittel angeht, so fahren die Einwohner des Stadtteils Oud-West erheblich seltener mit dem Auto zur Arbeit als die Bewohner von Almere-Haven, statt dessen nutzen sie vor allem das Fahrrad. Zudem ist der Autobesitzstand in Oud-West deutlich niedriger. Auch diese Unterschiede werden der kompakten Stadtform zugeschrieben (vgl. Milieudienst Amsterdam 1998). In der Untersuchung tritt allerdings auch zu Tage, dass die BewohnerInnen von Oud-West häufiger Urlaubsreisen

[28] Nach *Apel* ist auch der Begriff *Kompakte Stadt* eine Schöpfung des Amsterdamer Stadtplanungsamtes (dRO) und tauchte dort erstmalig im Vorentwurf des Strukturplans 1982 auf (vgl. Apel 1997: 58).

[29] Almere gehört zur Region Amsterdam (ROA-Gebiet), vgl. Abschnitt 5.1.2.

mit dem Flugzeug unternehmen. Inwieweit dieses Phänomen der kompakten Bauform zuzuschreiben ist, ist allerdings fraglich. Es könnte jedoch ein Zusammenhang mit dem relativ niedrigen Autobesitzstand vermutet werden. Dieser könnte folglich, während er auf lokalem Niveau positive Effekte auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung hat, sich global gesehen negativ auswirken. Es könnte interessant sein, diese mögliche Ambivalenz empirisch zu untersuchen.

Was den in Kapitel 1.2 eingeführten ökologischen Fußabdruck betrifft, so ist der Fußabdruck eines Amsterdamers zwar um ein vielfaches größer als die Oberfläche Amsterdams – er ist jedoch kleiner als der eines durchschnittlichen Niederländers (vgl. Milieudienst Amsterdam 1998: 4).

Aber wieder zurück zur Verkehrssituation: Das Fahrrad ist was Schnelligkeit, Komfort und v.a. die Kosten betrifft in der Innenstadt und den Vorkriegsstadtteilen dem Auto deutlich überlegen. Dies drückt sich u.a. in dem hohen Anteil des Fahrrades am Modal Split aus. Untersuchungen haben ergeben, dass innerhalb der Stadt bei einer Wegelänge bis zu 5 Kilometern das Fahrrad generell schneller ist als das Auto. Für die Hauptverkehrszeit, d.h. im Berufsverkehr, gilt dies sogar für eine Wegelänge von bis zu zehn Kilometern (vgl. Gemeente Amsterdam 1992: 2). Amsterdam verfügt über ein ausgesprochen gut ausgebautes Fahrradwegenetz, das *hoofdnet fiets*, das in nächster Zeit noch durch ein besonders schnelles und komfortables *kernnet fiets* ergänzt werden wird. Ein großes Problem stellt allerdings der Fahrraddiebstahl dar. Jährlich werden in Amsterdam etwa 150.000 Fahrräder gestohlen (vgl. ebd.: 5). Mit dem Bau von bewachten Fahrradstallungen wird versucht, dem entgegenzuwirken.

Der private Autoverkehr konnte in der Innenstadt und den Vorkriegsstadtteilen erfolgreich reduziert werden. Hauptinstrument ist hier eine beispielhafte restriktive Parkraumpolitik. Die Innenstadt und der Grachtengürtel sind für den motorisierten Individualverkehr nicht gut zugänglich. Schmale Einbahnstraßen, dichter Radfahrverkehr, wenige und sehr teure (5,- Gulden pro Stunde) Parkmöglichkeiten entmutigen nicht-essentiellen Autoverkehr. Aber nicht nur die Innenstadt, auch die angrenzenden Stadtviertel (bis auf Amsterdam-Noord) sind vollständig parkraumbewirtschaftet. Sogenannnte *illegale Parkmöglichkeiten* konnten gänzlich entfernt werden. Die Parkgebühren betragen in der Innenstadt von montags bis sonntags etwa 5 DM pro Stunde, in den Vorkriegsstadtteilen etwa 3,50 DM pro Stunde, in den Nachkriegsstadtteilen etwa 1,60 DM. Für Anwohner ist es schwierig, eine Parkerlaubnis, eine sogenannte *parkeervergunning*, zu erhalten. Vor allem in der Innenstadt muss mit jahrelanger Wartezeit gerechnet werden. Da die Bedingungen zur Nutzung von Transportalternativen, v.a. des Fahrrades, günstig sind, ist der Fahrzeugbesitzstand in der Innenstadt verhältnismäßig sehr niedrig. Die Bewirtschaftung des Parkraumes wird konsequent kontrolliert und streng gehandhabt. Wenn die Parkgebühr nicht entrichtet wird, droht neben Bußgeldern häufig eine Reifenklemme. Falsch parkende Fahrzeuge werden abgeschleppt. Bis zur Gründung des dIVV, in dem 1997 alle Verkehrsaufgaben gebündelt wurden, gab es einen extra Amt (*dienst parkeerbeheer*), das nur für die Kontrolle der Parkraumbewirtschaftung zuständig war und sich gänzlich aus diesen Einnahmen finanzierte (vgl. Apel et al. 1997).

Zusätzlich zu der Bepreisung des Parkraumes werden Parkplätze auf den Straßen zurückgebaut. Allerdings werden sie zu einem großen Teil in neu angelegten Parkhäusern oder privaten und betrieblichen Garagen auf Höfen o.ä. zurückgebracht. Hier zeigt sich eine gewisse Inkonsequenz in den Bemühungen um eine Reduzierung des MIV. Das Ausmaß der anzustrebenden MIV-Reduzierung in der Innenstadt auf der Grundlage des Referendums von 1992, das zugunsten einer Reduktion des Autoverkehrs in der Innenstadt um 50% ausfiel, ist umstritten. Zu den Gegnern einer konsequenten Parkraumreduzierung zählen weite Teile des Amsterdamer Geschäftslebens, der gewerbliche Mittelstand, organisiert in der Handelskammer und in der Vereinigung Amsterdam City. Politisch werden sie vor allem durch die VVD unterstützt. Für Vertreter der Wirtschaft bedeutet Erreichbarkeit häufig Autoerreichbarkeit – und bei sinkender (Auto-) Erreichbarkeit bangt der Handel um seine Umsätze.

Parkhäuser gelten als Verkehrserzeuger. Gerade in ihrem Umkreis kommt es oft zu einem relativ hohen Verkehrsaufkommen und zu Verkehrsstauungen. Das ist in Amsterdam besonders eindrücklich samstags im Umkreis des Parkhauses des großen Kaufhauses *De Bijenkorf* im Amsterdamer Zentrum zu erkennen. Wie sehr Parkhäuser den Straßenraum verändern und ihn dem MIV preisgeben ist in *Het Amsterdamse hart-infarct: Parkeergarages in de binnenstad*[30] illustriert: Hier werden Fotos von Amsterdamer Straßen und Straßenzügen vor und nach dem Bau von Parkhäusern gegenübergestellt.

Unter Gesichtspunkten nachhaltiger Stadt- und Verkehrsentwicklung ist es natürlich positiv zu beurteilen, wenn Parkplätze auf den Straßen zurückgebaut werden und der Raum dann zugunsten der Verkehre des Umweltverbundes neu aufgeteilt wird, wie dies in Amsterdam an vielen Stellen geschehen ist. Zudem kann argumentiert werden, dass Parkplätze in Parkhäusern weniger attraktiv für Autonutzer sein könnten als Plätze auf der Straße (vergleichbar mit ober- versus unterirdischer ÖPNV-Führung – hier gelten im Allgemeinen oberirdische Haltestellen als nutzerfreundlicher als unterirdische) und tendenziell eine abschreckendere Wirkung haben können. Dies wurde allerdings empirisch noch nicht untersucht.

Dass die Bemühungen um eine Attraktivitätsminderung des MIV in Amsterdam im Großen und Ganzen Früchte tragen, ist an dem verhältnismäßig geringen Anteil des Autos an der Verkehrsmittelwahl und an dem relativ niedrigen und zum Teil rücklaufenden Autobesitzstand vor allem in der Innenstadt und Vorkriegsstadt abzulesen.

Neben Fahrradförderung, Parkraumbewirtschaftung und Neuverteilung des Stra-

[30] Vgl. Ex 1997.

ßenraums zugunsten des Umweltverbundes ist noch zu erwähnen, dass in Amsterdam zu weiten Teilen Tempo-30-Gebiete eingerichtet wurden und werden (vgl. dRO 1999). Darüber hinaus wurde ein autofreies Stadtviertel im Stadtteil Westerpark errichtet. Die Stadt verfügt an der Peripherie über zwei große P+R-Umsteigezentren, die dazu beitragen sollen, den Autoverkehr nach Amsterdam auf den ÖPNV zu verlagern. Hier berechtigt das im Vergleich zu den Parkgebühren in der Innenstadt kostengünstige P+R-Ticket (12,50 Gulden) zur kostenlosen ÖPNV-Fahrt in die Innenstadt.[31]

Was den ÖPNV in der Stadt betrifft, so ist positiv zu bewerten, dass dieser nach wie vor mit Ausnahme der Metro Ostlinie oberirdisch verläuft. Oftmals stehen den Straßenbahnen und Bussen eigene Trassen zu Verfügung. Allerdings kann die Straßenbahn in der Innenstadt was die Reisezeit betrifft auf wichtigen Strecken nicht mit dem Fahrrad und dem Automobil konkurrieren. Bei einem Vergleichsfahren für das Magazin *PS van de week* quer durch die Amsterdamer Innenstadt vom Tropeninstitut bis zum Lambertus Zijlplein brauchten Fahrrad- und Autofahrer jeweils 36 Minuten für die Strecke, die Bahn(test)fahrerin etwas länger, nämlich 40 Minuten, wobei sie beim einmaligen Umsteigen nur eine halbe Minute auf die folgende Bahn warten musste, was als ungewöhnlich gelten kann (vgl. Klipp 1999: 14f.).

Beim jüngsten Test des deutschen ADAC von ÖPNV-Systemen in 20 europäischen Großstädten belegte Amsterdam nur den vorletzten Platz. Dies ist – so lautet die Urteilsbegründung im Test – v.a. auf die Unübersichtlichkeit der Streckenführung und der Tarifinformationen sowie oftmals lange Wartezeiten beim Umsteigen zurückzuführen.[32]

Insgesamt könnten in Amsterdam die Bemühungen um eine Attraktivitätssteigerung des ÖPNV noch verstärkt werden. Die Stadt setzt zur Zeit v.a. auf geplante ÖV-Großprojekte wie die Metro Noord-Zuidlijn oder den Ijrail. Es bleibt abzuwarten, welche Effekte die neuen ÖV-Projekte sowie die Pläne der niederländischen Regierung und der Stadt Amsterdam, in und um Amsterdam einen Versuch mit Straßennutzungsgebühren einzuführen, auf die Verkehrsentwicklung in Amsterdam haben werden.

Die jüngsten Wahlumfragen des Amsterdamer Amtes für Statistik, die einen massiven Stimmenzuwachs der GrünLinken zum Ergebnis hatten,[33] lassen auf eine erfolgreiche und vielleicht auch konsequentere Weiterführung der Bemühungen um eine MIV-Reduzierung in Amsterdam hoffen. Bei allem Lob für die Amsterdamer Verkehrspolitik muss noch kritisch hinzugefügt werden, dass die Verkehrsentwicklung rund um den Ringweg A10 und vor allem in den Nachkriegsstadtgebieten durch ein stetes MIV-Wachstum gekennzeichnet ist. Es wird höchste Zeit, dass die

[31] Vgl. http://www.naaramsterdam.nl vom 10.05.2001.
[32] Vgl. http://www.adac.de/cgi-bin/adac.filereader?3a9ff9ce00842ee03394c3588020071d+EN/products/VFOxxxME0000019 vom 02.03.2001.
[33] Vgl. O+S 2001d.

Bemühungen um eine MIV-Reduzierung sich verstärkt auf die Nachkriegsstadt und den Ringweg konzentrieren. Hier sollte dringend nach Lösungen für die massiven Verkehrsprobleme gesucht werden.

Grundlegend für eine erfolgreiche nachhaltige Verkehrspolitik sind neben den auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Konzepten und Plänen, die in Abschnitt 5.3 dargestellt wurden, auch eine Integration von Stadtentwicklung und Verkehrs- sowie Umweltpolitik und das Vorhandensein von Monitoring- und Evaluationssystemen. In Amsterdam sind auch diese Voraussetzungen beispielhaft gegeben: Stadtentwicklung und Verkehrspolitik sind planerisch und organisatorisch eng verzahnt und auch eine weitergehende Integration von Umwelt- und Stadtentwicklung zeichnet sich im Strukturplan 1996 ab (vgl. dRO 1997a und 1997b). Zudem wird seit 1996 die Verkehrssituation in Amsterdam und der Agglomeration umfassend evaluiert (vgl. dRO 1996, dIVV 1999). Das gleiche gilt für die Umweltsituation, die 1998 zum zweiten Mal unter den Aspekten Lebensqualität und Nachhaltigkeit (zuerst 1995 bezogen auf die Situation im Jahre 1993) beurteilt wurde. Neben Wohnen, Arbeiten, öffentlicher Raum, Rekreation, Grün und Natur ist dabei dem Verkehr in Amsterdam ein eigenes Kapitel gewidmet (vgl. Milieudienst Amsterdam 1998b).

Kritisch muss angemerkt werden, dass die Amsterdamer Verkehrspolitik trotz aller Beispielhaftigkeit von Brüchen und Inkonsequenzen hinsichtlich der MIV-Reduzierung gekennzeichnet ist. Es lassen sich *Wellenbewegungen* von der Aufstellung ehrgeiziger Pläne und deren schrittweiser Zurücknahme ausmachen. Dies gilt sowohl für den 1978 verabschiedeten Plan zur Verkehrsberuhigung, den VCP, als auch für den auf der Grundlage des Referendums 1994 aufgestellten VIP für die Amsterdamer Innenstadt. Die Lobby für den Erhalt von Parkplätzen und für eine gute Autoerreichbarkeit der Innenstadt bilden damals wie heute einflussreiche Teile des Amsterdamer Geschäftslebens unterstützt von konservativen Kräften aus Politik und Verwaltung.

5.4 Rahmenbedingungen und Einfluss der Faktoren

Als zentrales Ergebnis kann vorweggenommen werden, dass der verkehrspolitische Wandel in den 70er Jahren in Amsterdam auf die erfolgreich kommunizierten Interessen eines Teils der Bevölkerung zurückgeführt werden kann.

Was die Bedeutung der Faktoren Kommunikation, Personen und Organisation für die Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik der Stadt Amsterdam betrifft, so soll im Folgenden zwischen zwei Phasen unterschieden werden. Erst soll versucht werden, ihre Bedeutung für die Periode des verkehrspolitischen Wandels in den 70er Jahren zusammenzufassen, anschließend für den heutigen Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung. Bei letzterem fließen die Erkenntnisse aus den in Amsterdam geführten Experteninterviews mit ein. Später wird versucht, die Ergebnisse mit den unter 4 aufgestellten Arbeitshypothesen abzugleichen.

5.4.1 Die Bedeutung der Faktoren in der Phase des politischen Wandels

Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre zeichnete sich die Planung in Amsterdam durch eine weitgehende Intransparenz aus. Das städtische Amt *publieke werken* (Stadtplanungsamt) handelte relativ eigenmächtig und abgeschlossen. Um Bürgerbeteiligung wurde sich nicht bemüht, ein Dialog mit den Interessengruppen fand nicht statt. Die Interessenkonflikte um Stadtentwicklung und Verkehrspolitik führten zu massivem Widerstand. Den Protestlern gelang es, die herrschende Politik in eine *Politik gegen die Menschen* umzudefinieren. Die Medienlandschaft war aufgeschlossen für die Belange der Bevölkerung. Der verkehrspolitische Wandel war nicht von einer bestimmten Führungsperson initiiert, sondern entstand aus einer bestimmten Interessenlage heraus. Die politische Elite stand hinter den Metroplänen und dem Leitbild der aufgelockerten Stadt. Die maßgeblichen Impulse zu einem verkehrspolitischen Wandel kamen von außerhalb der politischen Entscheidungsarena, nämlich von den betroffenen BewohnerInnen und den politisierten Studenten. Die vielfältigen damals aktiven Bürger- und Bewohnerinitiativen waren natürlich auch ein allgemeines Phänomen der 60er/70er Jahre. In Amsterdam spielen sie allerdings auch heute noch eine beachtliche Rolle, sind dabei weitgehend etabliert und wirken an der politischen Beschlussfassung mit. Es gelang ihnen in den 70er Jahren erfolgreich, einen verkehrspolitischen Wandel sowie Partizipationsrechte zu erstreiten.

Stichpunktartig zusammengefasst waren folgende Bedingungen und Faktoren maßgeblich für eine nachhaltige Verkehrspolitik:

- Kein bestimmter Initiator, sondern erfolgreich kommunizierte Interessen (Akteure: Studenten, Nachbarschafts-, Bewohnerinitiativen, Aktionsgruppen, *Kabouter*, *Provos*);
- politische Krisensituation: Krise des etablierten Parteiensystems, Verfall der Innenstadtviertel, Flucht der wohlhabenderen Schichten ins Umland, während sozial Schwache blieben, studentische Proteste, Verkehrsprobleme;
- Protest entzündete sich an Abrisssanierung und Metroplänen, weil diese für die Bewohner der betroffenen Viertel existenzbedrohlich waren;
- zum Teil gewalttätiger Protest der Hausbesetzerszene;
- es gelang den Studenten, Bewohner- und Bürgerinitiativen mit Erfolg, die offizielle kommunale Politik in eine „Politik gegen die Menschen“ umzudefinieren und ihren autoritären Charakter hervorzuheben;
- Rahmenbedingung: 70er Jahre Studentenbewegung;
- finanzielle Rahmenbedingung: Metrobau wurde immer teurer.

Die anhaltenden Proteste bewirkten sowohl eine Neuausrichtung der Stadtentwicklung und Verkehrspolitik als auch tiefgreifende Veränderungen in der führenden politischen Partei und im institutionellen Gefüge. Zudem führten sie dazu, dass die Planentstehung und die politische Beschlussfassung offener wurden für die Belange der BürgerInnen, ihnen also erhebliche Mitspracherechte eingeräumt wurden.

Es wurden grundlegende Reformen durchgeführt. In der stärksten regierenden Partei, der PvdA, fand ein Generationswechsel statt. Die alte, eher konservative Führungsriege wurde durch eine neue, jüngere und linksgerichtete ersetzt. Fast alle Mitglieder des Kollegiums wurden ausgetauscht. In Folge dessen regierten Personen, die sich gegen eine wachstumsorientierte Verkehrs- und Stadtentwicklungspolitik aussprachen.

Das damalige Amt für Stadtentwicklung (*Dienst Publieke Werken*) musste einen deutlichen Machtverlust hinnehmen. Es wurde in mehrere Ämter aufgeteilt und es wurden ihm Kompetenzen entzogen. Die Abstimmung zwischen der städtischen Politik und Verwaltung wurde verbessert. Insgesamt wurde die Transparenz der Planung deutlich erhöht.

5.4.2 Die Bedeutung der Faktoren heute

Von den interviewten Experten wurden folgende Bedingungen und Faktoren als wesentlich für eine nachhaltige Verkehrspolitik erachtet:

- Ein grüner Beigeordneter für Verkehr im Gemeinderat;
- eine linke Mehrheit im Gemeinderat;
- junge Leute mit Umweltbewusstsein arbeiten bei den städtischen Ämtern;
- die Bevölkerung Amsterdams: Die Amsterdamer sind mündige Bürger. Es gibt viele Menschen in der Stadt, die auf die Straße gehen, wenn ihnen etwas nicht gefällt – dadurch ist Raum für progressive Verkehrspolitik vorhanden;
- eine erfolgreiche Fahrradpolitik in Amsterdam hängt sehr von den politischen Verhältnissen im Stadtteil ab: in liberal-konservativ (VVD) regierten Stadtteilen wird sich weniger um Fahrradförderung bemüht als in Stadtteilen, in denen Groen/Links stark vertreten ist;
- gute Kontakte der umweltorientierten Akteure zu Ratsmitgliedern sind wichtig für eine erfolgreiche Lobbyarbeit;
- die Maßnahmen rund um die Verkehrsberuhigung in der Innenstadt sind politischer Diskussionspunkt in den letzten Jahren; ein wichtiger Punkt in den letzten Koalitionsverhandlungen war die Parkraumpolitik;

- die großen Themen in den parteipolitischen Diskussionen zwischen PvdA und VVD auch landesweit sind heute Infrastruktur und Raumordnung, während das klassische Thema Sozialstaat bzw. Sozialpolitik heute nicht mehr so konfliktreich ist;
- das Referendum über eine verkehrsberuhigte Innenstadt 1992;
- IHK, Betriebe, Umweltgruppen und Planer aus den städtischen Ämtern sitzen zusammen an einem Tisch und beraten über Pläne, insbesondere zwischen dem dIVV und Vertretern der Wirtschaft besteht eine enge und konstruktive Zusammenarbeit in der Verkehrsplanung.

Die Rolle der Stadtverwaltung und Politik wird unterschiedlich eingeschätzt. Das heutige Stadtplanungsamt (*dienst Ruimtelijke Ordening*, kurz: dRO) gilt noch immer als sehr mächtig. Es gilt als einflussreicher als der dIVV, das Amt für Infrastruktur, Verkehr und Transport, [34] und wird deutlich konservativer als die Amsterdamer Politik eingeschätzt, die z.Zt. mit einen grünen Beigeordneten gute Voraussetzungen für eine nachhaltige Verkehrspolitik bietet.[35] Immer noch gilt der Einfluss der Planer auf die verkehrspolitischen Konzepte und Maßnahmen als sehr groß wegen ihrer Kompetenzen hinsichtlich der Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge.

5.4.3 Analyse der Widerstände

Von den interviewten Experten wurden folgende Widerstände gegen eine MIV-reduzierende Verkehrspolitik in Amsterdam genannt:

- Die (Koalition mit der) VVD im Gemeinderat;
- der dIVV (das städtische Amt für Infrastruktur, Verkehr und Transport) spielt eine wichtige Rolle bei Problemdefinitionen und Lösungsvorschlägen: viele konservative Kräfte, die Beamten haben ihre eigene Agenda und es ist schwierig für den Beigeordneten für Verkehr, darauf Einfluss zu nehmen;
- in der vorangegangenen Legislaturperiode gab es einen *schwachen* Beigeordneten für Verkehr, der sich von den Beamten alles vorschreiben ließ und nicht wusste, was er wollte;

[34] Der Dienst dIVV ist 1997 aus einer Zusammenführung von Aufgaben aus dem Verkehrsbereich entstanden, deren Zuständigkeiten vorher beim Stadthaus (*stadhuis*), beim dRO und beim *dienst stadstoezicht* lagen. Rund 250 MitarbeiterInnen arbeiten jetzt in vier Arbeitsgruppen (Strategie und Politik, Projekte, Direktion Nord-Südlinie und Verwaltung) beim dIVV, der für verschiedene Auftraggeber, nämlich die zentrale Stadt, die Stadtteile und das ROA arbeitet. Der dIVV selbst ist Auftraggeber für die städtischen Verkehrsbetriebe (vgl. Gemeente Amsterdam 1998; dIVV 1999).

[35] Von ihm ist zum Beispiel bekannt, dass er nie ein Auto besaß, ebenso wie seine Herkunftsfamilie (vgl. Van Dijk 1999: 17). Bereits dieser persönliche Hintergrund legt nahe, dass er sich für eine am Umweltverbund orientierte Verkehrspolitik einsetzt.

- für Wirtschaft, IHK und die ortsansässigen Betriebe bedeutet Erreichbarkeit Autoerreichbarkeit – sie bilden die Lobby für den Erhalt von Parkplätzen;
- auch ein Teil der Bewohner der Innenstadt, die 1992 für die Verkehrsberuhigung gestimmt haben, sind heute nicht mehr so sehr dafür, weil sie viel Geld bezahlen müssen, um ihr Auto abzustellen und es schwierig ist, eine Parkerlaubnis zu erhalten;
- Stadtplaner und Architekten werden wegen ihren z.T. fahrradunfreundlichen Entwürfen kritisiert (Bsp. Museumsplein);
- die Arbeit in einer Regenbogenkoalition, wie sie zur Zeit in Amsterdam regiert, wird als weniger effektiv erachtet als *klare* politische Mehrheitsverhältnisse. Eine solche Koalition, in der linke mit konservativen Kräften regieren, führt zur *Verwässerung* von Lösungen und zu Inkonsequenzen bei den politischen Maßnahmen (z.B. die Haltung der VVD, Straßennutzungsgebühren nur zuzustimmen, wenn der Zweite Coentunnel ausgebaut wird);
- weitere eher ungünstige Folge dieser kommunalpolitischen Machtverhältnisse ist, dass das Ressort Verkehr unter zwei Beigeordneten des Kollegiums aufgeteilt wurde: Verkehr und Transport allgemein ist bei Groen/Links angesiedelt, Verkehr und Parken für die Innenstadt bei der PvdA.

Die Rolle des Geschäftslebens

Die größten Widerstände gegen eine nachhaltige Verkehrspolitik in Amsterdam lagen und liegen sowohl in den 70er Jahren als auch heute beim Geschäftsleben, beim organisierten gewerblichen Mittelstand, v.a. vertreten durch die *Vereinigung Amsterdam City* (*Vereniging Amsterdam City*) und die Handelskammer (*Kamer van Koophandel*). Sie fürchten um ihre Umsätze angesichts einer mit dem Auto weniger gut zu erreichenden Innenstadt. Zu Zeiten sinkender Umsätze gelingt es ihnen, den Druck zu verstärken und die Politik zu einer Kursänderung zu bewegen – allen wissenschaftlichen Studien zum Trotz, in denen nachgewiesen werden konnte, dass weniger gute Autoerreichbarkeit keine Schuld an zurücklaufenden Umsätzen trägt (vgl. Ex 1997: 88ff.). So ergab unter anderem eine Untersuchung von Kunden in den Straßen Haarlemmerdijk und Haarlemmerstraat im Zentrum Amsterdams, die gut besucht werden, dass 90% des einkaufenden Publikums nicht mit dem Auto zu diesen Straßen kam. Und von den 10%, die mit dem Auto unterwegs waren, hatten nur 5% ihr Auto in den besagten Straßen abgestellt (vgl. Interviews D). Auch eine weitere Untersuchung, die von der Handelskammer in Auftrag gegeben wurde, hatte zum Ergebnis, dass das Verhältnis von besserer Autoerreichbarkeit und höheren Umsätzen bei der zentralen Einkaufsstraße Kinkerstraat, in der die Umsätze zurückliefen, so nicht gegeben war. Nicht die Parkraumbewirtschaftung hielt die Menschen vom Einkaufen ab, sondern vielmehr war das Angebot, die Qualität und die mangelnde Vielfalt der angesiedelten Geschäfte ausschlaggebend (vgl. Interview A).

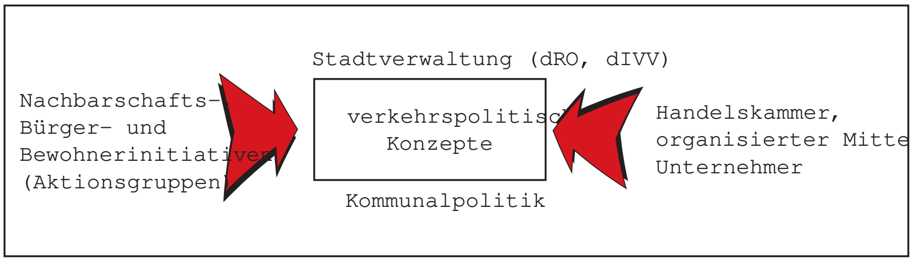
Auf der anderen Seite stehen Teile der Amsterdamer Bevölkerung, die als Hauptverfechter einer nachhaltigen Verkehrspolitik angesehen werden können. Zu den wichtigsten Kommunikatoren zählen die vielfältigen Bewohner-, Umwelt- und Aktionsgruppen, von denen über 80 verschiedene im Umweltzentrum Amsterdam – einer unabhängigen Vereinigung von aktiven Natur-, Umwelt- und Bewohnerinitiativen, die die angeschlossenen Gruppen unterstützt und auf die Politik von Stadt und Stadtteilen Einfluss nimmt – zusammengeschlossen sind.[36] Vom Umweltzentrum werden regelmäßig Informationen zur Umwelt- (*amsterdams milieu*) und Verkehrssituation (*verkeersflits*) publiziert, in denen auch zur Beteiligung an Aktionen, Demonstrationen, Diskussionen, Anhörungen usw. aufgerufen wird und die entsprechenden Termine bekanntgegeben werden. In Amsterdam sind es nicht einzelne Promotoren oder Initiatoren, sondern die (organisierten) BürgerInnen sind die treibende Kraft hinter einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Dies kommt auch in den Ergebnissen des Referendums von 1992 über eine verkehrsberuhigte Innenstadt zum Ausdruck, in der eine (wenn auch kleine) Mehrheit der Amsterdamer für eine drastische Reduzierung des Autoverkehrs stimmte, und es lässt sich bis in die 60er Jahre zurückverfolgen. Zahlreiche Nachbarschafts-, Bewohner- und Bürgerinitiativen protestierten in den 70er Jahren gegen den Bau der Metro und die damit einhergehenden Stadtsanierungs- und Abrissprojekte sowie die wachstumsorientierte Verkehrspolitik. Der Streit um die Stadtentwicklung und Verkehrspolitik nahm bürgerkriegsähnliche Zustände an und führte zu einem Wechsel des politischen Regimes und einer Neuorganisation der Verwaltung, des damals sehr mächtigen Stadtplanungsamtes, das einen deutlichen Machtverlust hinnehmen musste (vgl. Bratzel 1998 und Interview B).

Die beiden Positionen Wirtschaft und BürgerInnen sind natürlich nicht ganz so idealtypisch und trennscharf voneinander abzugrenzen und gegenüberzustellen wie in der folgenden Abbildung dargestellt. Zum einen gehören die Vertreter der Amsterdamer Wirtschaft natürlich auch zur Bevölkerung der Stadt und es gibt auch unter den Geschäftsleuten in der Innenstadt Befürworter der Verkehrsberuhigung. Zum anderen wird zum Teil auch unter den Bewohnern der Innenstadt, die im Referendum 1992 für eine Verkehrsberuhigung gestimmt haben, Unmut laut, wenn sie ein Auto besitzen und viel Geld dafür bezahlen müssen, es abzustellen bzw. es schwierig ist, eine Parkerlaubnis zu bekommen (vgl. Interview A).

Ein großes Problem, das vermutlich auch in anderen europäischen Städten eine bedeutende Rolle spielt, ist in diesem Zusammenhang, dass Autoerreichbarkeit noch immer einen wesentlichen Standortfaktor darstellt. Durch die häufig anzutreffende Finanzknappheit von Kommunen und durch die Bedeutung, die das wirtschaftli-

[36] Vgl. http://www.amsterdams-milieu.nl/.

Abb. 5.13: Die widerstreitenden Akteure in der Amsterdamer Verkehrspolitik



Quelle: eigene Darstellung

che Wohlergehen (verständlicherweise) für eine Stadt spielt, erhalten die Interessen der Wirtschaft, die mit Abwanderung drohen kann, und von Betrieben, die sich ansiedeln wollen, und auf die Autoerreichbarkeit ihrer Standorte drängen, ein großes Gewicht. Die organisierte Wirtschaft bildet dabei häufig zusammen mit den Automobilclubs und den konservativen Parteien, die als Wirtschaftslobbyisten auftreten, eine mächtige Lobby. Städte sind in dieser Hinsicht *erpressbar*, zumal sie auch untereinander konkurrieren.

Hier müsste verstärkt ein (gesamtgesellschaftliches) Bewusstsein für sogenannte *weiche* Standortfaktoren wie Umwelt, Lebensqualität, sozialer Frieden oder Bildung geschaffen werden. Die Städte selbst könnten die Propagierung dieser Faktoren z.B. in ihre Stadtmarketingkonzepte aufnehmen. Weiterhin müssten die Transportalternativen zum Auto ausgebaut werden, so dass sie eine echte Alternative bezüglich Reisezeit, Kosten und Komfort darstellen. Auch Mobilitätsmanagement in Zusammenarbeit mit den Betrieben, wie es in Amsterdam zum Teil bereits praktiziert wird, also die Einführung von verbilligten ÖPNV-Kombitickets für Mitarbeiter, den Einsatz spezieller Buslinien, Auto- und Fahrrad-Pools, müsste verstärkt forciert oder sogar zur Pflichtaufgabe werden, um damit das Bewusstsein für nachhaltige Mobilität und die Förderung des Umweltverbundes zu steigern.

Es müsste darüber hinaus dafür Sorge getragen werden, dass MIV-reduzierende Maßnahmen wie in den Niederlanden die Einteilung in ABC-Standorte und die Parkraumbewirtschaftung in den Gemeinden verstärkt kontrolliert werden (hier durch die Provinzen und den Zentralstaat), so dass nicht eine weniger strenge Auslegung der Normen in manchen Städten als Konkurrenzvorteil um Wirtschaftsstandorte benutzt werden kann.

Politik in der Regenbogenkoalition

Die Politik der heutigen sogenannten Regenbogenkoalition aus PvdA, VVD, GroenLinks und D66, die die Stadt seit 1998 regiert, wird (nicht nur was ihre Verkehrspolitik betrifft) als relativ ineffizient angesehen. Einer Befragung städtisch bzw. gesellschaftlich bedeutender Initiativen und Verbände durch den lokalen Fernsehsender AT5 zufolge, die im September 1999 ausgestrahlt wurde, wird dieser Regenbogenkoalition vorgeworfen, keine konsequente Politik zu betreiben und keine Visionen für die Stadt zu haben. Auch verkehrspolitische Konzepte würden hier *verwässert*.[37] Das Ansehen dieser Koalition in der Bevölkerung scheint nicht besonders hoch zu sein. Und Angestellte der Stadtverwaltung bezeichnen die Zusammenarbeit als mühsam (vgl. Interview C). So erstaunen die Ergebnisse der Umfragen des Amsterdamer Amtes für Statistik O+S nicht, die einen deutlichen Stimmenzuwachs der Grünen zum Ergebnis hatten: Wären heute Wahlen würde Groen/Links als zweitstärkste Partei nach der PvdA mit 21,4% der Stimmen in den Gemeinderat einziehen (vgl. O+S 2001d). Die grünen und linken Parteien würden damit über eine klare Mehrheit verfügen.

5.4.4 Nachhaltige Verkehrspolitik fördernde Rahmenbedingungen

Obwohl die staatliche Verkehrspolitik der Niederlande ihre relativ ehrgeizigen Ziele zur MIV-Reduzierung wahrscheinlich nicht mehr verwirklichen kann und ihre Förderung des Güterverkehrs im Widerspruch zu Nachhaltigkeitszielen steht, so gibt sie heute doch deutliche Anreize für eine nachhaltige Verkehrspolitik der Kommunen.

Allerdings schaffte die Stadt Amsterdam auch ohne besondere zentralstaatliche Anreize einen verkehrspolitischen Wandel bereits zu Beginn der 80er Jahre als die staatliche Politik noch MIV-induzierend ausgerichtet war. Das heißt, dass der zentralstaatliche Einfluss auf die nachhaltige Verkehrsentwicklung in Amsterdam nicht überbewertet werden sollte, und dass vielmehr die Kommune trotz starker zentralstaatlicher Steuerung einen ausreichenden eigenen Gestaltungsspielraum für eine Umorientierung der Verkehrspolitik besaß.

Amsterdam nimmt in den Niederlanden eine Vorreiter- und Sonderstellung ein:

> Die Liberalität in den Niederlanden hat viele Bedeutungen und einige Grenzen, wenn damit Freizügigkeit, Offenheit, Toleranz und Flexibilität gemeint sind. Amsterdam ist dabei ein Symbol für Entgrenzung und für die manifeste Grenze des Möglichen. Die Grenze dessen, was in den Niederlanden erlaubt ist, wird hier getestet, erweitert und auch wieder zurückgenommen. Die Hauptstadt hat [...] eine Stellvertreterfunktion: Hier ist möglich, was woanders unmöglich ist.
>
> (Müller 1998: 18)

[37] Vgl. auch Interview A und C.

Jüngstes verkehrspolitisches Beispiel ist die Diskussion um die Einführung von Straßennutzungsgebühren. Nachdem die anderen großen Städte der Randstad (Den Haag und Rotterdam) sich nicht am Experiment mit Straßennutzungsgebühren beteiligen wollen, bleibt die Testphase erst einmal auf die Stadt Amsterdam beschränkt, die mit einem grünen Verkehrsminister diesem Vorhaben überwiegend positiv gegenübersteht.

Folgende Rahmenbedingungen beeinflussen eine nachhaltige Verkehrspolitik in Amsterdam positiv:

- Die progressive Ausstrahlung Amsterdams bzw. Selbstverständnis als progressive Stadt; Amsterdam als Schrittmacher der Niederlande – hier werden die Grenzen des Möglichen getestet;
- das Selbstverständnis der Amsterdamer Bevölkerung als mündige Bürger, als *lästige Amsterdamer*; die schnelle Bildung von Aktionsgruppen; viele ehemalige Aktionsgruppen sind inzwischen etabliert, z.B. der *fietsersbond* wird heute in Planungen frühzeitig mit eingebunden; bürgerschaftliche Interessengruppen sind in Einrichtungen wie dem Amsterdamer Umweltzentrum organisiert – hier werden die Interessen gebündelt und Einfluss auf die Politik ausgeübt; das Vorhandensein einer aktiven Bürgergesellschaft mit Affinität zu den Themen Umwelt, Raumordnung und Stadtplanung;
- bauliche Restriktionen in der historischen Innenstadt, die nicht für Autos geschaffen ist;
- starke Steuerung durch den Zentralstaat kann sich günstig auswirken, wenn diese an Nachhaltigkeit orientiert ist wie es im SVV2 der Fall ist;
- seit 1998 ist die Verkehrsministerin auf zentralstaatlicher Ebene von der PvdA, was sich günstig im Sinne nachhaltiger Verkehrspolitik auswirkt, da keine Finanzierung mehr für Straßeninfrastruktur in Aussicht gestellt wird; in den Jahren davor propagierten und planten die Minister aus den Reihen der (liberal-) konservativen Parteien VVD und CDA Investitionen in Straßen und deren Verbreiterung; heute setzt sich langsam die Erkenntnis durch, dass der Ausbau von Straßeninfrastruktur keine Lösung der Verkehrsprobleme darstellt;
- ein kleines Land wie die Niederlande müssen progressiv mit ihrem Raum umgehen;
- die politische Kultur der Verhandlung und des Strebens nach Konsens: in der Amsterdamer Politik wird es als *Schande* empfunden, wenn es nicht gelingt, auch bei umstrittenen Themen zu einem Verhandlungsergebnis zu kommen.

5.5 Zusammenfassung: Erfolgsprofil Amsterdam

5.5.1 Zusammenfassung der historischen Entwicklung, Bedingungen und Faktoren

Die maßgeblichen Protagonisten einer nachhaltigen Verkehrspolitik in Amsterdam sind die zahlreichen Umwelt-, Bewohner- und Aktionsgruppen, kurz: die (organisierten) Amsterdamer BürgerInnen, denen es in den 70er Jahren gelang, ihre Interessen in Bezug auf einen Wandel der wachstumsorientierten Verkehrs- und Stadtentwicklungspolitik mittels vielfältiger Protestaktionen und -demonstrationen, Hausbesetzungen, z.T. erbittertem physischen Widerstand und mithilfe einer aufgeschlossenen Medienlandschaft gegen die mächtige Koalition aus Politik, städtischen Ämtern und Wirtschaftsverbänden durchzusetzen.

Wichtig für ihren Erfolg war ihre mengenmäßige Anzahl, aber auch ihre erfolgreichen Kommunikationsstrategien, mittels derer es ihnen gelang, die öffentliche Meinung zu beeinflussen und die herrschende Politik in eine *Politik gegen die Menschen* umzudefinieren. Erfolgreich konnten sie zudem eine größere Transparenz und mehr Mitbestimmung in der Stadtplanung erwirken. Zuhilfe kamen ihnen dabei die durch die Wahlergebnisse und die politische Krise ausgelösten Flügelkämpfe innerhalb Amsterdams mächtigster Partei PvdA, die sich zugunsten des linken Parteiflügels, der sich in Folge für einen verkehrs- und stadtentwicklungspolitischen Wandel einsetzte, entschieden. Hinzu kam, dass die Kosten für den Bau der umstrittenen Metro sich vervielfältigten, und dass das damals sehr mächtige und zunehmend eigenmächtig handelnde Stadtplanungsamt dieses zu verschleiern und seine eigenen Ziele durchzusetzen versuchte. Dies stieß letztlich auch auf heftige Kritik von Seiten der Kommunalpolitik und führte zu einer Umgestaltung und zum Machtverlust dieses Amtes, welches zuvor als ein maßgeblicher Protagonist der wachstumsorientierten Stadt- und Verkehrsplanung aufgetreten war.

Heute sind noch immer die *lästigen Amsterdamer* in ihren unterschiedlichen Bürger- und Umweltgruppen die wichtigsten Promotoren einer MIV-reduzierenden Politik. Einige der damaligen Bewohner- und Aktionsgruppen sind heute noch aktiv wie das *Wijkcentrum d'Oude Stad*, andere wie der *Fietsersbond*, der ursprünglich als Aktionsgruppe gebildet wurde, sind heute sozusagen etabliert, d.h. die Einbindung des *Bundes der Fahrradfahrer* in die Gestaltung der Verkehrs- und v.a. der Fahrradpolitik ist zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Die meisten Gruppen sind darüber hinaus im Umweltzentrum zusammengeschlossen, dessen Vertreter heute ebenfalls u.a. an der Entwicklung der verkehrspolitischen Konzepten und Maßnahmen in Amsterdam in zunehmendem Maße mitwirken.

Unterstützt wird diese Politik in weiten Teilen auch von der regierenden linken Mehrheit im Gemeinderat. Für eine nachhaltige Verkehrspolitik von besonderer Bedeutung ist hier, dass der Beigeordnete für Verkehr im Kollegium der Partei

Groen/Links angehört, die sich seit ihrer Gründung in den 80er Jahren für eine alternative Verkehrspolitik einsetzt.

Noch immer bilden sich zu umstrittenen verkehrspolitischen Plänen wie etwa dem Ausbau des Zweiten Coentunnels oder der Neugestaltung der Wibautstraat Aktionsgruppen, die versuchen, ihr Ziel der MIV-Reduzierung mittels Einsprache-recht, Versammlungen und Informationsabenden, Flugblättern, Internet, Petitionen und Einfluss auf die Planentstehung durchzusetzen oder zumindest ihren Interessen Gehör zu verschaffen. Man kann sagen, dass es heute im Vergleich zur Situation in den 70er Jahren bedeutend leichter für diese Gruppen ist, ihre Interessen einzubringen, da sich das Planungsverständnis in Amsterdam grundlegend verändert hat in Richtung Dialogorientierung, Interesseneinbindung, Transparenz und Mitbestimmung.

Die in Kapitel 4 aufgestellte Vermutung, dass *für die Formulierung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen ein großer Kommunikationsaufwand erforderlich ist*, hat sich im Falle Amsterdams bestätigt. An Information, Partizipation, Kooperation und Koordination sind hohe Anforderungen gestellt. Dass man sich diesen Anforderungen zu stellen vermag, bezeugen die vielfältigen Kommunikationskanäle, die heute zur Informierung und Mobilisierung genutzt werden, wobei auch das Internet eine bedeutende Rolle spielt. Es läßt sich aber auch an den zunehmenden Experimenten mit offenen Planungsverfahren ablesen. Auch die Gründung des Amtes für Infrastruktur, Verkehr und Transport im Jahre 1997 zeigt, welche prominente Rolle der Verkehrsbereich heute spielt und dass versucht wird, auf diesem Gebiet die Kompetenzen zu bündeln und die Abstimmung zu verbessern.

In Amsterdam war Kommunikation weniger im Sinne von Top-Down-Strategien der Politik und Verwaltung als vielmehr im Sinne von erfolgreicher Bottom-Up-Kommunikation der verschiedenen Umwelt- und Bewohnergruppen hinsichtlich der Entstehung einer nachhaltigen Verkehrspolitik in den 70er Jahren erfolgreich. Eine wichtige Unterstützungsfunktion bei der Beeinflussung der öffentlichen Meinung nahmen dabei die kritischen Printmedien ein. Heute wird in Amsterdam auch von Seiten der Stadt über das Internet, lokale Fernseh- und Radiosender und die lokale Presse, Broschüren oder etwa durch ein Referendum informiert und für Teilhabe und Mitbestimmung geworben. Auch werden heute was die Kooperation der Stadt mit den unterschiedlichen Interessengruppen bei der Planung angeht, erhebliche Anstrengungen unternommen. Heute wird also sozusagen ein integrierter *Bottom-up-Top-down-Ansatz* gewählt.

Die Stadtverwaltung Amsterdam verfügt über eine eigene Kommunikationsabteilung, die u.a. die *stadsnieuws* herausgibt und zusammen mit dem Projektbüro „Op weg naar de glazen stad“ („Auf dem Weg zur Gläsernen Stadt“) für das Stadtinformationssystem verantwortlich ist.[38] In dem Stadtinformationssystem ist u.a. der Dienst *Amsterdam mail* integriert, über den man alle relevanten Informationen aus Politik und Verwaltung wie z.B. Ratsbeschlüsse, Sitzungstermine, Projekte, Aktionen, Einsprachetermine, Pressemitteilungen etc. aus den verschiedenen Politikbereichen, unter anderem dem Bereich Verkehr, (kostenlos) abonnieren kann. Diese werden regelmäßig per E-mail zugestellt. Auch sind beispielsweise aktuelle Verkehrsinformationen für Fahrradfahrer und Automobilisten im Stadtinformationssystem unter www.bereikbaar.amsterdam.nl integriert.

Aber auch das städtische Verkehrsamt (der dIVV) verfügt über eine eigene Abteilung Kommunikation, die der Abteilung *Allgemeine Dienste* zugeordnet ist und eine zentrale Position im rund 250 Mitarbeiter starken dIVV einnimmt. Sie stellt sich wie folgt vor:

> Die Abteilung Kommunikation ist wie eine Satellitenschüssel auf dem Wibauthaus;
> Schmieröl zwischen den Rädern;
> die Visitenkarte der Organisation;
> eine kritische Laus im Pelz;
> die kreative Seite des dIVV!
>
> (dIVV 1999: 2 (Übersetzung: AK))

Zu ihren Aufgaben gehört die Entwicklung der Kommunikationspolitik (Kommunikation intern und extern) des dIVV, die Unterstützung von Projektmanagern, der Politikmitarbeiter und der Direktion sowie die Internetkommunikation[39] und die Projektkommunikation. Folgende Kommunikationspläne für unterschiedliche Projekte der Abteilung *Strategie und Politik* waren zum Beispiel im Jahresplan 1999 festgeschrieben: Fahrradpolitik, Verkehrssicherheit, Parkraumpolitik, Planentwicklung und Projekt/Produktkommunikation AVVP, Nota Öffentlicher Verkehr sowie interaktive Planentwicklung (vgl. ebd.: 18ff.).

Die Kommunikationszielgruppen sind das eigene Personal, die Kommunalregierung, die städtischen Ämter und Betriebe, die Stadtteile, die Wirtschaft, externe Behörden und die BürgerInnen (sowohl individuell als auch Interessengruppen) (vgl. ebd.: 7).

Die interne Kommunikation hat zum Ziel, die Funktionsfähigkeit des dIVV zu verbessern: Mitarbeiter informieren (auch untereinander), instruieren und motivieren, damit die Arbeit Spass macht, Politikziele verwirklicht werden und die Organisation sich profiliert. Eine gute externe Kommunikation wird als essentiell erachtet, um Resultate zu erzielen: Es soll deutlich werden, wofür der dIVV steht, welche Produkte er anbietet und was von ihm erwartet werden kann.

[38] Vgl. http://www.glazenstad.amsterdam.nl/.
[39] Siehe http://www.verkeer-en-vervoer.amsterdam.nl/.

Als besonders öffentlichkeitswirksame Maßnahme für nachhaltigen Verkehr kann auch der inzwischen jährlich zelebrierte „autofreie Sonntag“ gelten. An diesem Tag sind weite Teile der Amsterdamer Innenstadt abgesperrt für den MIV und es finden eine Vielzahl von Festivitäten auf den leeren Straßen statt (vgl. *Stadsnieuws* vom September 1999: 1, 6). Im Jahr 2001 werden gleich zwei autofreie Tage gefeiert: Am Samstag, den 22. September wird die Innenstadt *autofrei* sein. Dieser Tag wurde zudem zum Werbetag für den öffentlichen Verkehr erklärt. Am Sonntag, den 4. November folgt ein zweiter autofreier Tag für die Stadtteile innerhalb des Ringweges A10.[40] Am 20. Juni 2001 wird der nationale Straßenspieltag für Kinder gefeiert. An diesem Tag sind ebenfalls einige Straßenzüge im Amsterdamer Stadtgebiet abgesperrt und Bewohnergruppen und Schulen organisieren vielerlei Aktivitäten. Der Tag wurde nicht nur zum Festtag, sondern auch zum Aktionstag erklärt, an dem für eine Verbesserung der Verkehrssicherheit für Kinder gearbeitet werden soll.[41]

Die zweite Arbeitshypothese, dass *nachhaltige Verkehrspolitik abhängig ist von einzelnen Personen oder Akteuren, die sich in besonderem Maße für sie einsetzen*, hat sich für Amsterdam nicht bestätigt, sofern sie auf einzelne Personen in Führungspositionen als maßgebliche Protagonisten eines verkehrspolitischen Wandels abzielt. Es bestätigt sich für Amsterdam, dass einzelne Personen, die sich besonders für eine nachhaltige Verkehrspolitik einsetzen (sie gehören dann i.d.R. dem grünen oder dem linken Spektrum an), wenn sie beispielsweise Mitglieder des Gemeinderates oder der Stadtteilregierungen sind, einen wichtigen Beitrag leisten und dafür sorgen können, dass Maßnahmen bzw. Instrumente zur MIV-Reduzierung verstärkt eingesetzt oder durchgesetzt werden können. Auch die Gründung von und die Arbeit in den diversen Bürgerinitiativen und Aktionsgruppen geht natürlich auf den Einsatz von Individuen zurück. Es konnten jedoch keine einzelnen prominenten Initiatoren oder Leitfiguren der politischen Elite wie in Abschnitt 4.1.2 erwähnt identifiziert werden, die für die Entwicklung maßgeblich waren. Auch wenn natürlich heute von Seiten der Umweltgruppen hohe Erwartungen an einen grünen Beigeordneten für Verkehrs gestellt werden.[42] Vielmehr sind für eine nachhaltige Verkehrspolitik in Amsterdam erfolgreich kommunizierte und organisierte Interessen von entscheidender Bedeutung. Wichtiger als einzelne Leitfiguren in Führungspositionen ist in Amsterdam die Menge und das Protestpotential der linken und umweltorientierten Akteure (dies gilt v.a. für die 70er Jahre) und heute zudem, dass diese Interessengruppen in weiten Teilen *etabliert* sind und in die Verkehrs- und Stadtplanung mit einbezogen werden. Bereits

[40] Vgl. http://www.amsterdam.nl/verkeerenvervoer/actueel/autovrij.html vom 30.05.2001.

[41] Vgl. http://www.amsterdam.nl/wonenleven/actueel/straatspeeldag.html vom 30.05.2001.

[42] Ein hoher Prozentsatz von Mitgliedern der grünen Partei im Gemeinderat und im Kollegium sowie in den einzelnen Stadtteilen wirkt sich positiv auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung aus. In Stadtteilen, in denen Groen/Links über viele Stimmen verfügt, funktioniert z.B. die Zusammenarbeit zur Verbesserung der Fahrradinfrastruktur mit dem Bund der Fahrradfahrer (*fietsersbond*) deutlich besser, als in Stadtteilen, in denen die VVD in der Regierung stark vertreten ist.

bestehende Kontakte werden von Seiten der Stadt in einem sehr frühen Stadium der Planung genutzt und auch sehr gezielt Kontakt aufgenommen, um für Pläne die notwendige gesellschaftliche Tragfläche zu bekommen. Und es wird viel investiert, um Kompromisse zu erzielen (vgl. Interview F).

Während in den 60er und 70er Jahren die *Einmischung* von BürgerInnen in die (Stadtentwicklungs- und Verkehrs-) Planung tendenziell als Bedrohung angesehen wurde und die Proteste in Amsterdam solche Ausmaße erreichten, dass sich die wachstums- und MIV-orientierten Pläne nicht weiter umsetzen ließen und schließlich eine verkehrs- und stadtentwicklungspolitische Umorientierung vollzogen wurde, ist es in den 90er Jahren eine Bedrohung für die Kommune, wenn die BürgerInnen kein ausgeprägtes Interesse mehr für Politik und Stadtentwicklung aufbringen. Dieser *Politikmüdigkeit* setzt die Amsterdamer Politik und Verwaltung in den 90er Jahren beachtliche Kommunikationsbemühungen entgegen, die sich angeführt vom Referendum über das Ausmaß der Reduzierung des MIV in der Innenstadt vor allem auch in dem beispielhaften Stadtinformationssystem (www.amsterdam.nl), das erheblich zur Transparenz von u.a. Verkehrs- und Stadtplanung beiträgt, widerspiegeln. Während also in den 70er Jahren von den BürgerInnen die Mitbestimmung bei und die Transparenz von Stadtplanungsverfahren erstritten werden konnte (Bottom-up), geht die Initiative in den 90er Jahren in weiten Teilen auch von der städtischen Politik aus, die die BürgerInnen z.B. über ein Referendum in die Verkehrsplanung einzubinden und damit Diskussionen über die Ziele der städtischen Entwicklung hervorzurufen suchte (Top-down).

Man kann sagen, dass heute *flexible organisatorische Strukturen, die Kooperationsbeziehungen, Dialog und Konsens fördern, den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung* in Amsterdam *unterstützen*. Sie erleichtern es den Befürwortern einer nachhaltigen Verkehrspolitik entscheidend, ihre Interessen einzubringen. Sie sind das Ergebnis einer weitgehenden Demokratisierung von Politik und Planung, die in den 70er Jahren einsetzte und sich bis heute weiterentwickelt.

Die Verwaltung ist in Amsterdam heute weitgehend dezentralisiert und die Planung verhältnismäßig sehr offen und transparent. Die diversen Gruppen, die sich für eine nachhaltige Verkehrspolitik einsetzen, üben ihren Einfluss bei den sogenannten Einspruchprozeduren aus und werden mehr und mehr bereits in einem frühen Stadium (Problemdefinition und Lösungsvorschläge) in die Planung mit einbezogen. Jüngste Beispiele bilden hierfür die Beteiligung der unterschiedlichen Interessengruppen im Vorfeld der Entstehung des AVVP (vgl. dIVV/gemeente Amsterdam 2000) und die Durchführung eines offenen Planungsverfahrens *Open Plan Proces* im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Wibautas.[43]

Im September 1998 startete in Amsterdam der offene Planungsprozess Wibautas (das Gebiet rund um Valkenburger-, Weesper- en Wibautstraat). Ziel dieses Prozes-

[43] Vgl. http://www.dro.amsterdam.nl/wibautas/index.html vom 25.04.2001.

ses war es, Ideen für die Neugestaltung dieses Gebietes zu entwickeln, die als Ausgangspunkt für den aufzustellenden *masterplan* dienen sollten. Während Wanderungen (durch das Gebiet), Lesungen und Gesprächen an Runden Tischen wurden die Chancen und Probleme des Gebietes erkundet. Daraufhin haben Bewohner, Unternehmer, Vertreter von Interessengruppen und andere Interessierte in Arbeitsateliers drei Perspektiven für die Neugestaltung ausgearbeitet: *das Boulevard*, *die großstädtische Achse* und *die Stadtstraße*. Diese Perspektiven wurden im Dezember 1998 einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt und während der Schlußdebatte im Februar 1999 im Ratssaal diskutiert (vgl. ebd.). Das hinsichtlich Zeit und Geld sehr aufwendige Verfahren für das Wibautas war ein Versuchsprojekt und soll auch zukünftig nur bei ausgewählten und besonders umstrittenen großen Projekten Anwendung finden, wo der Aufwand in Relation zum zu erwartenden Nutzen steht (vgl. Interview F).

Bei der Vorbereitung des AVVP wurden u.a. eine Reihe von *Schnittpunktgesprächen* zu unterschiedlichen Themen mit Behörden, Interessengruppen und anderen geführt wie beispielsweise zum Thema *Regionale Erreichbarkeit* mit folgenden Behörden: *Ministerie Verkeer & Waterstaat*, *ROA*, dem *Bestuurdienst Amsterdam (ACM)*, der *Provincie Noord-Holland*, folgenden Interessengruppen und anderen Organisationen: dem *Amsterdamse seniorenraad*, der *Platform metro* (Aktionsgruppe gegen den Bau der Metro Nord-Südlinie), *Transport en logistiek Nederland*, *NS reizigers* (zu vergleichen mit der deutschen Initiative *Pro Bahn*), *Foodcenter Amsterdam* und dem *GVB* (städtische Verkehrsbetriebe). Oder zum Thema *Innenstadt und Alte Stadt* mit den Behörden *ROIB*, *Stadsdeel Oost/WGM*, *Dienst Stadstoezicht*, *Dienst Binnenstad*, *ACM*, den Interessengruppen *Amsterdamse seniorenraad*, *Fietsersbond*, *Wijkcentrum d'Oude stad* und anderen Organisationen wie *Distributie wegtransport*, *GVB*, *Lokale nieuwsdienst*, *ARS* und *KvK* (vgl. dIVV/gemeente Amsterdam 2000: 25).

Bereits 1996 wurde mit einem offenen Planungsverfahren experimentiert: Im *Forum Amsterdam* wurde ein Bild von Amsterdam im Jahr 2010 unter Einbeziehung interessierter BürgerInnen und Vertretern von Interessengruppen entworfen. In kleinen Arbeitsgruppen wurde experimentiert und in einer Reihe von *Runden-Tisch-Konferenzen* wurden die Ideen der Teilnehmer zu einer integrierten Vision von Amsterdam im Jahre 2010 gebündelt, die dem Gemeinderat vorgestelllt wurde (vgl. Smit 1996: 6f.).

Die vierte Arbeitshypothese lautete: *Nationale und kommunale Rahmenbedingungen haben einen starken Einfluss auf den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung*. Generell ergibt sich für das Fallbeispiel Amsterdam, dass lokale Rahmenbedingungen von größerer Bedeutung für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung im städtischen Raum sind als nationale.

Eine starke zentralstaatliche Steuerung, wenn sie auf eine nachhaltige Verkehrspolitik in den Kommunen drängt, hat im Falle Amsterdams positiven Einfluss auf die Entstehung und Umsetzung nachhaltiger Konzepte und Maßnahmen im städtischen

Raum. Allerdings darf die Bedeutung des Zentralstaates auch nicht überbewertet werden, wie die kommunalen Entwicklungen in den 70er Jahren in Amsterdam gezeigt haben.

Auch das kulturell verankerte und trotz gesellschaftlicher Umbrüche (*Entsäulung*) noch immer wirksame Streben nach konsensualen Lösungen über Verhandlung wirkt sich, wenn es sich mit einer starken Bürgerinitiativbewegung wie in Amsterdam zur Verhinderung einer *Regentenmentalität* sowie einer kulturell verankerten Tolerierung bzw. Einbeziehung von Minderheiteninteressen verbindet, positiv aus was die Einbindung und Wahrung der unterschiedlichen Interessen betrifft, die im Konzept nachhaltiger Entwicklung gefordert wird. Es kann allerdings auch negative Effekte haben, wenn darüber Lösungen *verwässert* und Maßnahmen inkonsequent durchgeführt werden oder wenn Konsens zum kleinsten gemeinsamen Nenner degradiert wird. Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn zwischen zu unterschiedlichen Interessen wie in der Amsterdamer *Regenbogenkoalition* zusammengeschlossen oder zwischen wirtschaftlichen auf der einen Seite und sozialen und ökologischen Interessen auf der anderen Seite bei gleichzeitiger Tendenz zur Ökonomisierung der Stadtentwicklung vermittelt werden soll. Andererseits kann ein *verwässerter Konsens* vielleicht als sinnvoller erachtet werden, als zu keinen Entschlüssen zu kommen, wenn die Interessengegensätze groß sind. Diese Gefahr besteht vermutlich eher bei den sogenannten konkurrenzdemokratischen Systemen.

Der in den Niederlanden als sehr kleinem Land gebotene progressive Umgang mit dem begrenzten Raum, ein hohes Bewusstsein für räumliche Fragen und eine lange Planungstradition tragen vermutlich ebenfalls als übergreifende Rahmenbedingungen zu einer nachhaltigen Stadtplanung und Verkehrsentwicklung in Amsterdam bei. Tendenziell können sie eine nachhaltige Siedlungsentwicklung im Sinne von städtebaulicher Dichte und Nutzungsmischung befördern. In Amsterdam haben wahrscheinlich das Raumbewusstsein und die Bemühungen um den Erhalt der historischen Innenstadt ein Stück weit mit dazu beigetragen, dass hier verhältnismäßig früh das Leitbild der *Kompakten Stadt* entwickelt wurde. Dies soll hier allerdings ebenfalls nicht als zwingendes Argument gewertet werden.

Als bedeutender für eine nachhaltige Verkehrspolitik in Amsterdam als die vorangegangenen Bedingungen werden die folgenden lokalen strukturellen Voraussetzungen angesehen: Zum einen die besondere Position, die Amsterdam als Hauptstadt mit progressiver Ausstrahlung und in vieler Hinsicht einer Vorreiterrolle in den Niederlanden einnimmt. Zum anderen die in weiten Teilen engagierte Bevölkerung, d.h. die *lästigen Amsterdamer*, die z.T. sicherlich auch durch die fortschrittliche Ausstrahlung der Stadt verstärkt angezogen werden. Als wichtigster Punkt ist das hohe Protestpotential der damaligen BewohnerInnen der (Innen-)Stadt zu nennen. Die sich damals bildenden Neuen Sozialen Bewegungen wie Bürgerinitiativen und Aktionsgruppen spielten hier eine große Rolle und forderten die etablierte Politik heraus. Besonders hervorzuheben sind zudem die politisierten StudentInnen im Amsterdam der 70er Jahre.

Weiterhin bildet die historische Innenstadt eine *natürliche* Restriktion für den MIV, da sie aufgrund ihrer Bauart große Verkehrsströme nicht zuläßt und für Amsterdam von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist.

Als letzte Rahmenbedingung muss noch auf die Bedeutung hingewiesen werden, die dem Fahrrad bis in die 60er Jahre hinein als dem mit Abstand wichtigsten Transportmittel in Amsterdam zukam. Diese Möglichkeit der Anknüpfung an Traditionen trägt sicherlich zu dem Erfolg der Förderung des Fahrradverkehrs seit den 80er Jahren bei.

Was konnte in Amsterdam beispielhaft gelöst werden?

- Eine verstärkte Einbindung der unterschiedlichen Interessen bereits im Frühstadium (Problemdefinition und Lösungsvorschläge) der Planung, und zwar eine Beteiligung, die über die gesetzlich vorgeschriebenen Mitspracheregelungen deutlich hinausgeht.

- Die institutionell verankerte Einbindung von Interessengruppen wie dem Bund der Radfahrer (*fietsersbond*) in die Planung von Fahrradinfrastruktur sowie eine extra eingerichtete amtliche Arbeitsgruppe *Amsterdam fährt Fahrrad* (*Amsterdam op de fiets*).

- Das Referendum über die Reduzierung des Autoverkehrs in der Innenstadt, dass die Diskussion um eine *autoarme* Innenstadt zu einem der wichtigsten politischen Diskussionspunkte in den letzten Jahren machte.

- Eine weitgehende innerstädtische Dezentralisierung und damit Bürgernähe, bei der die Stadtteile eine Vermittlerfunktion zwischen der zentralen Politik und Verwaltung und den BügerInnen einnehmen.

- Eine beispielhafte Informationspolitik der *Gläsernen Stadt*, d.h. weitgehende Transparenz der Planung und Politik sowie Mitwirkungsmöglichkeiten über ein vorbildlich zu nennendes Stadtinformationssystem (SIS) www.amsterdam.nl. Auch Öffentlichkeitsarbeit für nachhaltigen Verkehr wird über das SIS realisiert, zum Beispiel die Propagierung von Amsterdam als Fahrradstadt[44] oder die Kampagne für den öffentlichen Verkehrs *Nach Amsterdam ohne Staus*.[45]

- Beispielhaft (und sprichwörtlich) ist auch der Einsatz eines beachtlichen Teils der Amsterdamer Bevölkerung (der *lästigen Amsterdamer*) für einen Erhalt

[44] Vgl. http://www.fiets.amsterdam.nl/afiets03.htm vom 22.04.2001.
[45] Vgl. http://www.naaramsterdam.nl/ vom 11.04.2001.

der Altstadt und eine Reduzierung des MIV sowie die schnelle und erfolgreiche Organisation und Kommunikation ihrer Interessen für eine nachhhaltige Verkehrspolitik.

- Hinzu kommt die Unterstützung einer aufgeschlossenen und kritischen Medienlandschaft (z.B. die Tageszeitungen *Het Parool* und *De Volkskrant* oder auch der lokale Fernsehsender *AT5*) sowie auf städtischer Seite die (institutionelle) Einbindung der unterschiedlichen Interessen.

Was hätte besser sein können?

- Mehr Konsequenz bei der Durchführung MIV-reduzierender Maßnahmen, z.B. bei dem Rückbau von Parkplätzen. Zumal das kontinuierliche Wachstum der sich ansiedelnden Betriebe und der Anzahl der Arbeitsplätze in Amsterdam zeigt, dass Unternehmen sich letztlich trotz MIV-reduzierender Maßnahmen für diesen Standort entscheiden.

- Eine Anziehung der Maßnahmen zur MIV-Reduzierung anstatt ihre teilweise Abschwächung angesichts der *autonomen* Entwicklungen, die auf ein starkes Verkehrswachstum hindeuten.

- Eine stärkere Förderung des ÖPNV, vor allem des bestehende Straßenbahnnetzes.

- Eine verstärkte Überzeugungsarbeit v.a. der Wirtschaft von dem Nutzen einer nachhaltigen Verkehrspolitik sowie ein in Konkurrenz treten mit anderen Städten gerade über die Propagierung *weicher* Standortfaktoren.

- Das über die Parkraumbewirtschaftung eingenommene Geld könnte statt in einen *allgemeinen Topf* zu fließen gezielt zur Förderung des Umweltverbundes eingesetzt werden.

- Auch eine Aufsplittung der politischen Verantwortlichkeiten für den Verkehrsbereich in der momentan regierenden *Regenbogenkoalition* (ein Beigeordneter für Verkehr (Groen/Links) und ein Beigeordneter für Verkehr in der Innenstadt (PvdA)) führt zu erhöhtem Abstimmungsbedarf und erschwert eine konsequente Verkehrspolitik in Amsterdam.

5.5.2 Ausblick

Nach fast 30 Jahren Kompakte-Stadt-Politik, Bemühungen um eine Reduzierung des Autoverkehrs und eine Förderung des Umweltverbundes, insbesondere des Fahrradfahrens, steht in Amsterdam ein Wandel zurück zu einer MIV-induzierenden

Verkehrspolitik nicht zu befürchten. Dies wird unterstützt durch strukturelle Gegebenheiten wie die lange Radfahrtradition in den Niederlanden, an die hier erfolgreich angeknüpft werden konnte, und durch *natürliche* bauliche Restriktionen der historischen Altstadt, die einen wichtigen wirtschaftlichen Faktor für Amsterdam darstellt, und deren schmale Straßen große Automengen nicht bewältigen können.

Getragen wird diese an den hier aufgestellten Kriterien nachhaltiger Verkehrsentwicklung orientierte Politik von weiten Teilen der BürgerInnen, diversen Interessengruppen wie dem Bund der Fahrradfahrer oder zusammengeschlossen im Umweltzentrum Amsterdam oder in übergreifenden Plattformen wie *Amsterdam autofrei* sowie von einer linken Mehrheit im Gemeinderat.

Das ohnehin schon in der Kultur der Niederlande verankerte Streben nach Lösungen über Verhandlung und Konsens findet sich in der Art der Beschlussfassungen des Gemeinderates wieder und drückt sich in der Amsterdamer Stadtplanung seit den 70er Jahren in einer weitgehenden Transparenz und gesetzlich verankerten Mitsprache- bzw. Einspruchsregelungen der BürgerInnen aus. Seit den 90er Jahren wird zudem sowohl mit direktdemokratischen Verfahren wie Referenden als auch mit neuen dialogorientierten Planungsverfahren wie dem *Open Plan Proces* gearbeitet. Eine Planung, bei der bereits im Frühstadium die unterschiedlichen Interessenvertreter wie Umweltgruppen und Vertreter der Wirtschaft eingebunden werden, um Lösungen weitgehend im Konsens zu erarbeiten, kann als eine gute Grundlage für nachhaltige Entwicklungen angesehen werden.

Es ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft Schwankungen auftreten können was die Konsequenz oder Stärke der Durchführung MIV-beschränkender Maßnahmen betrifft. Geht es zum Beispiel Amsterdam ökonomisch schlechter, werden die Interessen von WirtschaftsvertreterInnen nach Autoerreichbarkeit und dem Erhalt von Parkplätzen mehr Gewicht erlangen. Wird hingegen die linke Mehrheit im Gemeinderat durch einen erheblichen Stimmenzuwachs der Partei Groen/Links bei den kommenden Kommunalwahlen gestärkt, so ist zu erwarten, dass die Instrumente zur MIV-Reduzierung verstärkt eingesetzt werden.

Dabei ist es hilfreich, wenn die Bemühungen Amsterdams um eine nachhaltige Verkehrspolitik von der zentralstaatlichen Politik unterstützt werden wie das heute der Fall ist. Dies wird allerdings nicht als grundlegende Voraussetzung angesehen, zum einen wegen des Sonderstatus, den Amsterdam als progressives Zentrum der Niederlande genießt, zum anderen weil die Entwicklungen in den 70er Jahren gezeigt haben, dass die Kommune trotz starker Steuerung durch den Zentralstaat in den Niederlanden die Kompetenzen und die Gestaltungsmacht für eigene Wege besitzt.

5.5.3 Weiterführende Fragen

- Warum spielt Autoerreichbarkeit so eine große Rolle für bestehende Betriebe und solche, die sich ansiedeln wollen?

- Wie könnte der Mythos Autoerreichbarkeit als *der* Standortvorteil aufgebrochen werden?
- Welche Standortvorteile könnte man entgegensetzen?
- Wie erreicht man, dass nachhaltiger Verkehr zu einem wesentlichen Standortfaktor wird (wie zum Beispiel die Umweltqualität in Seattle)?
- Was könnte Betrieben von Seiten der Stadt geboten werden, damit sie sich bevorzugt an A-Standorten mit strengen Parknormen und konsequent angewandter Parkraumbewirtschaftung niederlassen?
- Welche Vorteile haben diese Standorte für Betriebe trotz eingeschränkter Autoerreichbarkeit?
- Wie könnte eine Stadt dafür werben?

Da der größte Widerstand gegen eine Reduzierung der Parkplätze in der Innenstadt und damit eine Reduzierung des MIV von Seiten des Amsterdamer Geschäftslebens ausgeht, würde sich hier eine weiterführende Untersuchung anbieten, geleitet von der zentralen Fragestellung: Wie lassen sich die Amsterdamer Geschäftsleute stärker in eine nachhaltige Verkehrspolitik einbinden? In diesem Rahmen könnte auch die Rolle des Einzelhandels in der Amsterdamer Kommunalpolitik genauer untersucht werden, seine Einbindung in und sein Einfluss auf kommunalpolitische Entscheidungen.

Es gälte zu untersuchen, warum sich sich in weiten Teilen des Amsterdamer Geschäftslebens so hartnäckig die Überzeugung hält, dass Erreichbarkeit gleichzusetzen ist mit Autoerreichbarkeit und dass sich eingeschränkte Autoerreichbarkeit geschäftsschädigend auswirkt. Wie ließe sich dieses Vorurteil abbauen? Wie kann der Mittelstand davon überzeugt werden, dass auch die Wirtschaft von einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung profitieren kann? Diese Fragestellungen sind natürlich generell auch auf deutsche oder andere europäischen Städte übertragbar.

Leitbilder, Einstellungen, Erfahrungen, Wünsche und Ängste ausgewählter Vertreter der ortsansässigen Wirtschaft bezüglich der Amsterdamer Verkehrs- und Stadtentwicklung, der heutigen Verkehrssituation und -politik sowie einer nachhaltigen Entwicklung könnten ermittelt und hinterfragt werden und mit Hilfe der Ergebnisse könnte versucht werden, Antworten auf die genannten Fragen zu finden.

6. Das Beispiel Hasselt, Belgien: Gratisbus statt Straßenbau

Der 1. Juli 1997 markiert für die belgische Stadt Hasselt eine Trendwende im Verkehrswesen: Das neue Stadtbusnetz wird in Betrieb genommen, die Beförderung ist gratis, und bereits im ersten Monat erhöht sich die Nutzung um den Faktor 8,5. Wie kam es zu dieser lokalen Transportrevolution, die den Anstoß gab für eine breite Diskussion und ein verändertes Verkehrsbewusstsein in Flandern?

Hasselt ist die Hauptstadt der Provinz Limburg und zählt gut 68.000 EinwohnerInnen. Da Hasselt nicht nur das politische Zentrum Limburgs ist, sondern auch das Bildungs- und wirtschaftliche Zentrum der Provinz, wächst ihre Größe werktags auf etwa 150.000 *EinwohnerInnen*. Ihre Bedeutung verdankt die Stadt unter anderem ihrer guten Erreichbarkeit mit dem Auto, was allerdings in den letzten Jahren immer größere Nachteile mit sich brachte: Vor allem im Stadtzentrum sank durch den motorisierten Individualverkehr die Lebensqualität erheblich, Lärmpegel und Unfallzahlen stiegen kräftig an. Hasselt galt als die verkehrsgefährlichste Stadt Limburgs, der *Kleine Ring* (von 2,8 km Länge) um den Stadtkern als die gefährlichste Straße der Provinz.

Im Jahre 1995 zog erstmals ein sozialistischer Bürgermeister ins Hasselter Rathaus ein: *Steve Stevaert*, der von sich selbst sagt, er sei ein grüner Sozialist, stellte seine Politik unter das Motto „Hasselt für die Menschen" und gab ihr eine soziale und ökologische Orientierung. Heute ist er Verkehrsminister der flämischen Regierung. Mit dem Projekt *Grüner Boulevard* wurde der verkehrspolitische Richtungswechsel in der Kommune eingeleitet. Um die Lebensqualität in Hasselt zu verbessern, setzte Stevaert auf grün (Bäume und Sträucher) statt auf grau (Beton), verbunden mit einer spektakulären Werbekampagne für den öffentlichen Personennahverkehr (vgl. Kindhäuser 1999: 61).

6.1 Rahmenbedingungen der Verkehrspolitik

6.1.1 Zur politischen Kultur

Die politische Kultur Belgiens wird vor allem durch den Konflikt (verniedlichend als *Sprachenstreit* bekannt) zwischen Flamen und Wallonen geprägt. Seit Beginn der 1960er Jahre, als sich die tradierten Konflikte in der belgischen Gesellschaft – Kirche versus Staat, Kapital versus Arbeit, Besitz versus Nichtbesitz – entschärft hatten, wurde die Konfliktlinie zwischen Flamen und Wallonen zum entscheidenden Konfliktpotential. Die Auseinandersetzungen nahmen ein solches Ausmaß an, dass nur eine Umwandlung des Einheitsstaates zum Föderalstaat ein Auseinanderfallen Belgiens verhindern konnte. Die Gesellschaft ist in eine flämische (niederländischsprachige) und eine wallonische (französischsprachige) gespalten. Auch in einer sich weiterentwickelnden Europäischen Union fühlen sich die Belgier eher als Flamen oder Wallonen denn als Belgier verankert (vgl. Woyke 1997: 375, 379). Dies läßt sich u.a. am Parteiensystem und an den Medien demonstrieren.

In Belgien existiert ein Vielparteiensystem, in dem die Parteien in jeweils flämische und wallonische Flügel und Parteiorganisationen zweigeteilt sind. Eine Ausnahme bilden die nur eine Region vertretenden Parteien (hierzu gehören beispielsweise die frankophonen Sprachenparteien FDF-PPW oder rechtsextreme Parteien wie der *Vlaams Blok*). So teilen sich zum Beispiel die belgischen Christdemokraten auf in die CVP, die Flämische Christliche Volkspartei (Flandern und Brüssel), und die PSC, die Christliche Volkspartei der Frankophonen Wallonien und Brüssel (vgl. Woyke 1997: 372).

> Das Fehlen nationaler Parteien zur Vertretung gesamtstaatlicher Interessen erklärt viele Aspekte belgischer Politik und gleichzeitig auch die komplexe Struktur der belgischen Regierung.
>
> (Woyke 1997: 373)

Auch in den Massenmedien spiegelt sich der dualistische Charakter des Landes wider: Es gibt keine einheitliche belgische Tageszeitung, die sowohl in flämischer als auch in wallonischer Sprache erscheint. Anders als in anderen föderativen Systemen konzentrieren sich hier die Massenmedien auf ihren Landesteil.

> Während in anderen Föderationen die Massenmedien gewöhnlich eine stark zentralisierende Rolle spielen, sind sie in Belgien vollständig in zwei getrennte Netze aufgeteilt, das heißt das niederländischsprachige und das französischsprachige, die kaum auf das Sprachgebiet des anderen vordringen. Die Aufnahme der Kommunikation spiegelt wider, daß die beiden Sprachgemeinschaften sich in erheblichem Maße mit sich selbst beschäftigen; in der Berichterstattung ist der andere Landesteil inhaltlich sogar ‚Ausland'.
>
> (Alen 1995: 45)

Konflikte werden in Belgien in einer Kombination von Wettbewerb und Aushandeln durch Übereinkommen zwischen den flämischen und wallonischen Segmenten und Parteien sowie Interessengruppen gelöst. Auch hier ist die Lösung von Konflikten auf konkordanzdemokratische Weise mit Hilfe der verschiedenen *Säulen* (seit mehr als einem Jahrhundert Katholiken, Sozialisten und Liberale, seit den 60er Jahren v.a. Flamen und Wallonen) noch stark internalisiert. Bürgerinitiativen und Neue Soziale Bewegungen sind in Belgien nur schwach vertreten (vgl. Woyke 1997: 375) – anders als in den Niederlanden, wie im vorangegangenen Kapitel 5 gezeigt wurde.

Was die Raumordnung betrifft, so hat Flandern im Gegensatz zu den Niederlanden nur eine geringe planerische Tradition, vielmehr herrscht(e) eine Art *laissez-faire*. Es besteht ein großer Unterschied zwischen Nord und Süd, zwischen der calvinistischen Kultur des Nordens und der katholischen Kultur des Südens. Generell ist die Planung im Norden weiter entwickelt als im Süden – Flandern schließt an den Süden an. Die Siedlungsdispersion ist sehr ausgprägt (vgl. Interview H). Zur Zeit wird allerdings versucht, mehr Planung einzuführen. So wurde 1998 der erste integrale räumliche Strukturplan für Flandern herausgegeben (vgl. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1998). Aber nicht nur was die Planungstradition betrifft unterscheiden sich die Flamen stark von ihren niederländischen Nachbarn – auch die Forschung in den Bereichen Verkehr und Raumordnung beginnt sich in Flandern erst in jüngster Zeit zu entwickeln und stößt zum Teil auf große Vorbehalte in der Bevölkerung (vgl. Interview K). Zudem verfügt Flandern nur über verhältnismäßig wenige Verkehrsexperten, die Ausbildung ist in diesem Bereich noch unzureichend (vgl. Interview J).

6.1.2 Die Stellung der Kommune im politischen System

Aufgrund des Sprachen- und Kulturkonfliktes wurde die Verfassung Belgiens seit der Unabhängigkeit des Landes 1831 (damals als zentralistischer Einheitsstaat konzipiert) viermal reformiert. So konnte trotz aller Konflikte der belgische Nationalstaat aufrechterhalten werden. Mit der dritten Staatsreform 1988 wurden ein Wallonischer Regionalrat und ein Flämischer Rat geschaffen. Auch die deutschsprachige Minderheit im Osten Belgiens erhielt eine eigene Gemeinschaft, wenngleich sie in ökonomischen Fragen unter der Obhut des wallonischen Rates blieb. Brüssel bekam einen Sonderstatus zugewiesen und unterstand weiterhin der nationalen Regierung. Den Regionen wurden zusätzliche Kompetenzen zugewiesen: Sie sind seitdem zuständig für Natur- und Umweltschutz, Wasserversorgung, Raumordnung und Städtebau sowie z.T. auch für die Regionalwirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik (vgl. Woyke 1997: 357f.).

Seit der 1993 in Kraft getretenen vierten Verfassungsreform ist aus dem Einheitsstaat Belgien ein föderaler Staat geworden, in dem die Entscheidungsbefugnis zwischen dem nationalen Parlament und den regionalen Parlamenten geteilt ist (vgl. Woyke 1997: 357f.). Da es den Beziehungen zwischen den verschiedenen Volksgruppen Rechnung trägt, wirkt das politische System Belgiens sehr kompliziert. In der föderalen parlamentarischen Monarchie Belgiens bestehen heute drei Gemeinschaften: Die flämische Gemeinschaft (*Vlaams Gemeenschap*), ihr gehören alle Einwohner der flämischen Region und die niederländisch sprechenden BewohnerInnen Brüssels an, die französische Gemeinschaft (*La Communauté francaise*), zu ihr gehören alle EinwohnerInnen Walloniens im engeren Sinne, die frankophonen Einwohner des deutschen Sprachgebietes und der 19 Brüsseler Gemeinden, und die deutschsprachige Gemeinschaft. Bei letzteren handelt es sich um etwa 70.000 EinwohnerInnen des deutschsprachigen Gebietes im Osten Walloniens, die i.d.R. Deutsch als Muttersprache verwenden, aber belgischer Nationalität sind.

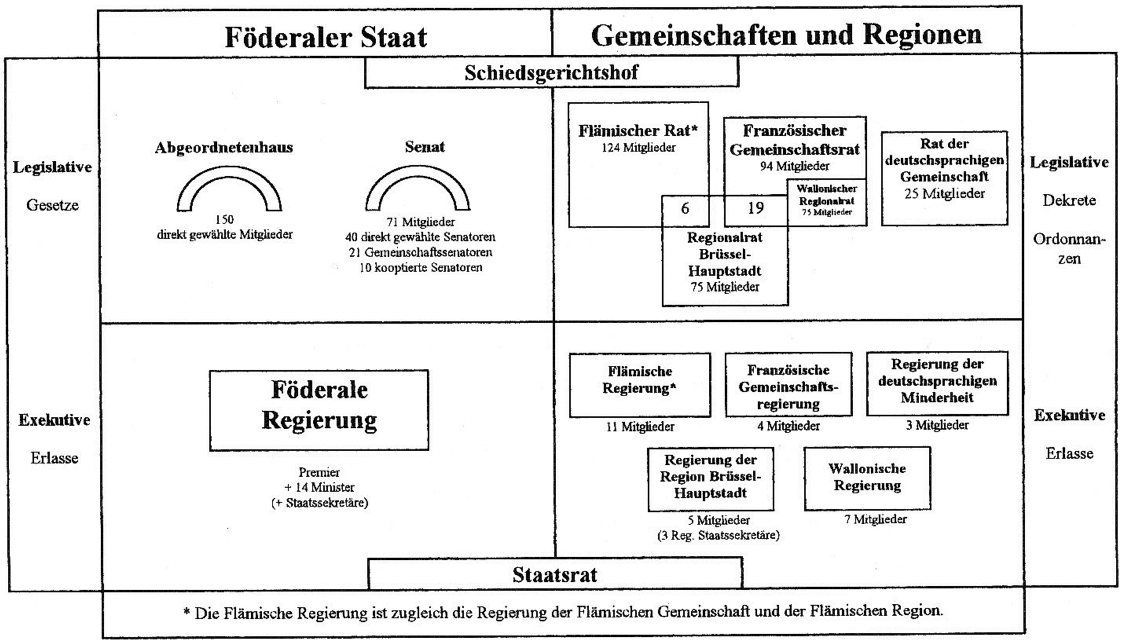
Neben den genannten drei Gemeinschaften gibt es die drei Regionen: Die flämische Region (*het Vlaamse Gewest*) besteht aus Flandern ohne Brüssel, die wallonische Region aus Wallonien und dem deutschen Sprachgebiet Eupen und Malmedy sowie die Brüsseler Region, die aus der Hauptstadt und den 19 Gemeinden der Agglomeration gebildet wird.

Der neue Bundesstaat Belgien setzt sich also aus sechs *Gliedstaaten* zusammen, von denen die Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel ein klar abgegrenztes Territorium besitzen, während sich die drei Gemeinschaften aus den Menschen einer bestimmten Sprachgruppe zusammensetzen, egal wo sie wohnen. Zwei Gliedstaaten, die Region Flandern und die flämische Gemeinschaft haben fusioniert, so dass in der Praxis nur fünf Gliedstaaten existieren (vgl. Münster 1993: 36) – zum föderativen Aufbau Belgiens vgl. Abbildung 6.1.

Belgien verbindet die Herrschaftsform der Demokratie und die Organisationsform der Monarchie in einer parlamentarischen Monarchie, in der das Prinzip der Gewaltentrennung mit dem der Gewaltenverschränkung verknüpft wird. „Die föderale gesetzgebende Gewalt wird vom König, von der Abgeordnetenkammer und vom Senat gemeinsam ausgeübt“ (Art. 36 der belgischen Verfassung). Direktdemokratische Verfahren sieht die Verfassung nicht vor (vgl. Woyke 1997: 358). Der König ist Repräsentant nach außen und unterzeichnet internationale Verträge und Abkommen und er ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Innenpolitisch hat er die Funktion, den Premierminister zu ernennen. Besonders in Krisensituationen kann er somit eine wichtige politische Funktion wahrnehmen. Durch die weitgehende Föderalisierung Belgiens 1993 hat der König als oberster Repräsentant des Landes allerdings eine weitere Schwächung erfahren. Die Gliedstaaten entziehen sich seiner Obhut – deren Minister werden nicht mehr vom König ernannt, wohl aber die Ministerpräsidenten (vgl. ebd.: 359).

Auf der Regionalebene wetteifern fünf Parlamente mit unterschiedlichen Kompetenzen. Die Wahlen für die Regionalräte finden alle fünf Jahre statt, anders als für das Abgeordnetenhaus und den Senat (alle vier Jahre). 1980 entschieden sich die Flamen für die Fusion der Flämischen Gemeinschaft mit der Region Flandern, so dass sie dieselben Institutionen haben, ein einziges Parlament und eine einzige Regierung. Der Flämische Rat bildet das aus 124 Mitgliedern bestehende Regionalparlament Flanderns. Er setzt sich aus 118 in Flandern direkt gewählten Abgeordneten und sechs Mitgliedern des Regionalrats Brüssel-Hauptstadt zusammen (vgl. Abbildung

Abb. 6.1: Der föderative Aufbau Belgiens



Quelle: Föderaler Informationsdienst (Hg.) o.J.: 18

6.1). Die sechs flämischen Brüsseler Abgeordneten verfügen wie auch ihre 19 wallonischen Kollegen über ein Doppelmandat, das seit der jüngsten Verfassungsreform für die anderen Parlamente nicht mehr möglich ist (vgl. Woyke 1997: 362f.).

Der Ausbau der Föderalstruktur führte dazu, dass die Macht der föderalisierten Staatseinheiten zunehmend verstärkt wurde. Die Gemeinschaften und die Regionen verfügen über eigene parlamentarische Körperschaften: Räte und eigene Teilregierungen (Exekutive). Sie sind für die Kultur, das Unterrichtswesen, audivisuelle Medien, Jugendschutz, Sprachgebrauch, vorbeugende Medizin, wissenschaftliche Forschung und die damit zusammenhängenden internationalen Beziehungen zuständig (vgl. Woyke 1997: 368).

Der flämische Rat, der französische Gemeinschaftsrat und der wallonische Regionalrat verfügen über eine konstitutive Autonomie. Diese drei Gliedstaaten können beispielsweise mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit die Zusammensetzung, Wahl und Arbeitsweise der Räte und ihrer jeweiligen Regierung selbst bestimmen. Sie haben darüber hinaus die Kompetenz, selbständig internationale Verträge abzuschließen (vgl. Woyke 1997: 363f.).

Den Regionen liegen darüber hinaus Wirtschaftsgebiete zugrunde. Ein Wirtschaftsgebiet ist wiederum mit folgenden Aufgaben verbunden: Raumordnung und

Städtebau, Umweltschutz, ländliche Erneuerung und Naturschutz, Wohnungswesen, Wasserpolitik, die Kontrolle der untergeordneten Verwaltungseinheiten, Arbeitsbeschaffung, öffentliche Arbeiten, Transportwesen, Wirtschaft, Kreditgewährung, Außenhandel, Landwirtschaft, Energie, wissenschaftliche Forschung und die internationalen Beziehungen in den genannten Bereichen (vgl. Woyke 1997: 368). Verwaltungsmäßig ist Belgien in zehn Provinzen und 589 Gemeinden gegliedert.[1] Brüssel ist eine provinzfreie Zone. Die Provinzen haben jedoch durch die letzten zwei Staatsreformen erheblich an Bedeutung eingebüßt (vgl. Woyke 1997: 368).

6.1.3 Verwaltung und Politik in Hasselt

Wie bereits beschrieben fungiert in Belgien als oberste Ebene der Föderalstaat, das Königreich Belgien, darunter sind die fünf Gliedstaaten mit den drei Regionen (Flandern, Wallonien und Brüssel) angeordnet. Es folgen unterhalb dieser Ebene die zehn Provinzen und darunter sind die Gemeinden angesiedelt.[2] Hasselt ist die Hauptstadt der Provinz Limburg.

Die oberste Vertretung der Gemeinde ist der Gemeinderat (*gemeenteraad*), der gemäß dem Verhältniswahlrecht auf sechs Jahre gewählt wird. Seine Größe ist abhängig von der Anzahl der EinwohnerInnen. Der Hasselter Gemeinderat zählt heute 39 Mitglieder (vgl. Tabelle 6.1): 23 von der SPA-Fraktion (die Sozialisten (SP) – zu vergleichen mit den deutschen Sozialdemokraten – zusammen mit der grünen Partei AGALEV), 9 gehören der CVP (Christdemokraten) an, 5 der VLD (Liberale) und 2 dem *Vlaams Blok* (Rechtsextreme).[3]

1989-1994 bildeten CVP und VLD die regierende Koalition, SP, VU (Volksunion) und Agalev waren die Oppositionsparteien. Nachdem hundertundfünfzig Jahre lang in Hasselt die Christdemokraten regiert hatten, leitete nach der Wahl von 1994 erstmals ein Sozialdemokrat, *Steve Stevaert*, die Koalitionsverhandlungen und übernahm 1995 das Amt des Bürgermeisters. Die Stadt stand zu diesem Zeitpunkt vor dem finanziellen Ruin (vgl. Wehrmann 1997). Im Gemeinderat regierte von 1995-2000 eine Koalition die sich zusammensetzte aus SP, VLD, Volksunie und AGALEV. Heute (2001-2006) regiert eine große Koalition aus SP und Agalev (SPA), VLD und CVP, der *Vlaams Blok* befindet sich in der Opposition.[4] Um eine breite gesellschaftliche Tragfläche für ihre Politik zu erreichen, ging die SPA-Fraktion trotz klarer Mehrheitsverhältnisse eine große Koalition unter Einschluss der CDA ein.

[1] Antwerpen, Flämisch-Brabant, Limburg, Ostflandern, Westflandern, Hennegau, Lüttich, Luxemburg, Namur, Wallonisch-Brabant (vgl. http://mibz.fgov.be/pd/pdd/dedd01.htm).

[2] Vgl. http://mibz.fgov.be/pd/pdd/dedd01.htm vom 5.6.2001.

[3] Vgl. http://www.hasselt.be/ vom 13.6.2001.

[4] Während bei den letzten nationalen Wahlen (1999) die SP überall in Begien große Verluste erleiden musste, gewann sie in Hasselt 9% Stimmen hinzu. Hasselt war die einzige (flämische) Stadt, wo die SP ihren Wahlanteil ausbauen konnte, was als Zeichen für die gute Aufnahme der Politik *Stevaerts* gedeutet werden kann.

Tab. 6.1: Hasselt – Wahlergebnisse der Kommunalwahlen in Prozent

Parteien	*1988* [a]	*1994* [b]	*2000* [c]
Chistelijken CVP	40,18%	33,38%	9 Sitze
Socialisten SP	34,31%	33,66%	SP und Agalev zusammen in der Liste als SPA: 23 Sitze
Groenen Agalev	5,84%	7,18%	
Liberalen VLD	11,88%	14,56%	5 Sitze
Volksunie VU	5,37%	4,75%	0 Sitze
Vlaams Blok	0%	5,34%	2 Sitze
AOA	0%	0,56%	0 Sitze
Partij van de Arbeid PVDA	0,31%	0,58%	0 Sitze

Quelle: Daniël Lambrechts, stad Hasselt

[a] Die Wahlen von 1988 gelten für die Legislaturperiode 1989 bis einschließlich 1994.
[b] Die Wahlen von 1994 gelten für die Legislaturperiode 1995 bis einschließlich 2000.
[c] Die Wahlen von 2000 gelten für die Legislaturperiode 2001 bis einschließlich 2006.

Die Mitglieder des Gemeinderates wählen aus ihrer Mitte ein Gremium von Beigeordneten, die hauptberuflich tätig sind (das *schepencollege*), vergleichbar mit dem niederländischen Kollegium. Als Leiter der einzelnen Verwaltungsdezernate sind die Beigeordneten (*schepen*) dem Gemeinderat verantwortlich. Das Beigeordnetenkollegium untersteht als Spitze der Gemeindeverwaltung der Kontrolle der Provinzverwaltung (vgl. Woyke 1997: 378).

In Hasselt umfasst das Kollegium acht Beigeordnete (4 von der SP – u.a. der Beigeordnete für Verkehr und Raumordnung –, 2 gehören der CVP an, einer der VLD und einer der grünen Partei AGALEV) sowie Steve Stevaert (SP) als Bürgermeister und Herman Reynders (SP) als wahrnehmenden Bürgermeister[5] und einen Stadtdirektor, der den Sitzungen beiwohnt, der die Berichte aufstellt und die städtischen Angestellten repräsentiert.[6] Dabei haben sich seit dieser Regierungsperiode die grüne Partei AGALEV und die Sozialdemokraten SP zusammengeschlossen (zur SPA).

Der Bürgermeister steht an der Spitze der Gemeinde. Er wird vom Gemeinderat vorgeschlagen und vom König ernannt. Der Bürgermeister ist trotz der Ernennung durch den König kein Bindeglied zwischen der nationalen Administration und der Kommune.

> [...] er ist eindeutig der Gemeinde verpflichtet und versteht sich auch als

[5] Seit Stevaert Verkehrsminister der flämischen Regierung wurde, nimmt Reynders stellvertretend seine Funktion wahr. Er war vorher (seit Januar 1995) u.a. Beigeordneter für Verkehr im Kollegium und enger Mitarbeiter Stevaerts.
[6] Vgl. http://www.hasselt.be/ vom 13.6.2001.

> erster Bürger der Gemeinde und nicht als Vertreter des Gesamtstaates wie z.B. französische Bürgermeister.
>
> (Woyke 1997: 378)

Die Funktionen der belgischen Gemeinden gelten als ständiger Streitpunkt zwischen den unterschiedlichen politischen Ebenen (vgl. Woyke 1997: 377). Unbestritten sind sie jedoch zuständig für die lokale Polizei, das örtliche Gesundheits- und Sozialwesen sowie für das Bildungs- und Ausbildungswesen innerhalb der vorgegebenen staatlichen Richtlinien (vgl. ebd.: 377f.) Die formale Unabhängigkeit der Gemeinden wird durch ihre finanzielle Abhängigkeit relativiert: Sie erhalten etwa 90% ihrer Mittel nach einem bestimmten Schlüssel aus einem zentralen Fonds. Nur einen kleinen Teil der Einkommenssteuer, die Automobilsteuer und einige Bagatellsteuern erhalten die Gemeinden direkt (vgl. Woyke 1997: 378).

Eine Kommunalkarriere gilt für einen Politiker nach wie vor als beste Voraussetzung für eine Karriere auf regionaler oder nationaler Ebene und häufig werden beide Funktionen miteinander verbunden (vgl. ebd.).

6.1.4 Verkehrspolitik in Flandern

Die Flämische Region ist in Flandern der große Financier des öffentlichen Verkehrs und auch die höchste Regierungsinstanz für die Organisation der Raumgestaltung und den Unterhalt des Straßenverkehrsnetzes.

Im föderalen Belgien verfügt die Region Flandern also über weitgehende Gestaltungsmacht und eigene Kompetenzen was die Verkehrs- und Raumplanung in der Region betrifft. Das Hauptstraßennetz fällt in den Aufgabenbereich des *Vlaams Gewest*. In einigen Provinzen, allerdings nicht in Limburg, verwaltet die Provinz einen Teil des zugrundeliegenden Netzes und der Rest ist Eigentum der Gemeinden. Einzig der Schienenverkehr (NMBS/SNCB) und die Gesetzgebung in Bezug auf und Ausstellung von Fahrerlaubnissen sind der föderalen Ebene unterstellt.

Organisation des öffentlichen Verkehrs in Belgien

Die Firma *De Lijn* ist ein unabhängiger Staatsbetrieb, der seit 1988 den Bus-, Stadtbahn- und U-Bahnverkehr im flämischen Teil Belgiens betreibt. Der überwiegende Teil dieses öffentlichen Verkehrs wird von der Gesellschaft selber betrieben, nur einige Strecken werden vermietet.

In Hasselt liegt auch ein Bahnhof. Der öffentliche Verkehr per Bahn wird vom belgischen Staatsbetrieb *NMBS/SCNB* betrieben. Die Zug- und Bushaltestellen in Belgien liegen meistens nebeneinander. So auch in Hasselt. Die *NMBS/SNCB* und *De Lijn* haben gemeinsame Absprachen, um die Uhrzeiten von Bus und Bahn aufeinander abzustimmen. Ferner gibt es offiziell kein Band zwischen *NMBS/SCNB* und

De Lijn. Beide Betriebe sind – wie bereits erwähnt – von verschiedenen Regierungen *abhängig*: Während die öffentlichen Verkehrsmittel (Bus, Stadtbahn, U-Bahn) ein Ressort der Regionen sind, ist der öffentliche Verkehr per Bahn ein föderale Materie.

Finanziell hat *De Lijn* drei Einkommensquellen: den Transport von Personen (auf deren Rechnung oder auf Rechnung Dritter – hier kann die Gemeinde bezuschussen), Werbeeinnahmen und staatliche Zulagen. Die Betreiberabteilung von *De Lijn* für die Provinz Limburg deckt ungefähr 30% ihres Haushaltes mit eigenen Einnahmen (vgl. Stad Hasselt 1998c: 7).

Nachhaltige Mobilität im *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*

Allgemein wird in Flandern eine weitere Zunahme des Personen- und des Güterverkehrs auf den Straßen erwartet. Es wird angenommen, dass die ökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen dieses Wachstums die Region vor ernste Probleme stellen werden. Um dieses Wachstum zu beherrschen und um zu vermeiden, dass die gesamte Last der Probleme auf die nachkommenden Generationen zukommt, hat sich die flämische Regierung Mitte der 90er Jahre für eine nachhaltige Verkehrspolitik entschieden, die lenkend sein soll anstelle von nachfrageorientiert. Ausgangspunkt ist eine multimodale Verkehrspolitik, die in den *Räumlichen Strukturplan Flandern* eingebettet ist. Mit den Instrumenten *mobiliteitsconvenant* (Mobilitätsabkommen) und *mobiliteitsplan* (Mobilitätsplan) möchte die flämische Regierung in Zusammenarbeit mit ihren Partnern, d.h. den Städten bzw. Gemeinden und *De Lijn*, auf eine integrierte Weise sich ergänzenden Strategien folgen, um eine nachhaltige Verkehrspolitik zu verwirklichen. Dieser Ansatz ist neu. Wie bereits in Abschnitt 6.1.1 erläutert, verfügt Flandern über keine (ausgeprägte) Planungstradition und auch im verkehrsplanerischen Bereich gab es bisher keine verbindlichen Richtlinien für die Gemeinden.

Die wichtigsten Ausgangspunkte, um eine nachhaltige Mobilität zu bewerkstelligen, werden im Strukturplan wie folgt umschrieben:

- Garantie der notwendigen Erreichbarkeit Flanderns aufgrund ihrer Bedeutung für die ökonomische Entwicklung;
- Garantie der angestrebten Lebensqualität;
- Erhöhung der Verkehrssicherheit;
- Abbremsung des Wachstums der Automobilität durch eine Verbesserung der quantitativen und qualitativen räumlichen Bedingungen für die alternativen Verkehrsmittel (größere Multimodalität);
- Optimierung der größtenteils bestehenden Infrastruktur.

(vgl. Zullaert 1998: 95)

Die Zielsetzungen sind:

- eine integrierte Vorgehensweise von Raumordnung, Mobilität und Infrastruktur;
- die Stärkung der Alternativen zum Autoverkehr;
- eine Optimalisierung durch Kategorisierung des Straßennetzes;
- eine Mobilitätspolitik die auf die Verwaltung bzw. Steuerung des Verkehrs ausgerichtet ist.

(vgl. ebd. 95f.)

Das Mobilitätsabkommen der Flämischen Region

Im April 1996 hat die flämische Regierung auf Vorschlag des damaligen Ministers *Eddy Baldewijns* den Entwurf des Mobilitätsabkommens (*mobiliteitsconvenant*) genehmigt. Erklärtes Ziel dieses Ministers war es, dass die flämischen Städte und Gemeinden dazu veranlasst werden sollten, eine an Nachhaltigkeit ausgerichtete Verkehrspolitik nach für ganz Flandern gültigen Richtlinien aufzustellen. Unter *Baldewijns* wurde das Leitbild *Nachhaltigkeit* institutionalisiert und dafür verkehrspolitische Zielsetzungen und Indikatoren entwickelt. Neu ist zudem der integrierte und multimodale Ansatz.

Davor existierten in den Gemeinden natürlich auch Verkehrspläne, Verkehrssicherheitspläne o.ä., diese wurden allerdings auf freiwilliger Basis aufgestellt und es gab hierfür keine verbindlichen Zielsetzungen. Heute ist die Erarbeitung von Mobilitätsplänen immer noch keine direkte Verpflichtung der Gemeinden. Allerdings bekommen sie keine Subventionen mehr von der flämischen Regierung, wenn sie kein Mobilitätsabkommen abschließen (vgl. Interviews H, J).

Das Mobilitätsabkommen ist also ein relativ neues Verfahren, das bei der Lösung von verkehrstechnischen Problemen in den flämischen Städten und Gemeinden eine wichtige Funktion erfüllt, indem es jeweils die für Verkehr wichtigen Partner, das sind die jeweilige Gemeinde, die flämische Regierung und das Transportunternehmen *De Lijn*, zur koordinierten Zusammenarbeit über Verträge verpflichtet. In einem Mobilitätsabkommen geloben die unterzeichnenden Partner, zusammenzuarbeiten und ihre Bemühungen aufeinander abzustimmen. Der Abschluss eines Mobilitätsabkommens impliziert, dass für die jeweilige Gemeinde in einem festgelegten Zeitraum ein Mobilitätsplan aufgestellt wird. Das Mobilitätsabkommen besteht aus einer sogenannten *moederakte* (Mutterakte), dem Basisabkommen über die Zusammenarbeit, und einer Reihe von sogenannten *bijakten* (17 oder 18 an der Zahl), das sind zusätzliche Unterverträge, in denen konkrete Zielsetzungen und Maßnahmen für die jeweilige Gemeinde festgeschrieben werden. Einer handelt zum Beispiel von der Finanzierung des ÖPNV, an der sich die Gemeinden beteiligen können.

Die Aufstellung des Mobilitätsplans, die von der flämischen Regierung finanziell unterstützt wird, erfolgt in drei festgelegten Phasen: Orientierungsphase, Aufbau des Plans und schließlich der Plan selbst. Die Orientierungsphase ist die Phase der Problemdefinition. Sie besteht aus fünf Schritten, im letzten wird eine Orientierungsnote aufgestellt, die einer externen Auditkommission vorgestellt wird. In der zweiten Phase wird mithilfe von Szenarien gearbeitet. Das Trendszenario beschreibt – wie der Name schon sagt – den Trend der Verkehrsentwicklung. Daneben müssen mehrere Szenarien für eine nachhaltige Mobilität entwickelt werden. Die zweite Phase endet mit einer sogenannten *Synthesenota*, in der u.a. die politischen Wahlmöglichkeiten zwischen den Szenarien deutlich werden. Die Szenarien werden in der Regel von unabhängigen Instituten ausgearbeitet. In der letzten Phase muss sich die Gemeinde für eines der nachhaltigen Szenarien entscheiden, und den Mobilitätsplan entwickeln, der Auskunft über die angestrebten Mobilitäts- und räumlichen Entwicklungen gibt und in dem die prioritären Maßnahmen festgeschrieben sind. Abschließend muss auch dieser Plan von dem externen Gremium auditiert werden. Die Gemeinde wird in allen Phasen von einer begleitenden Kommission (aus Mitarbeitern der flämischen Verwaltung, der jeweiligen Stadt und *De Lijn*) unterstützt. Zu den Aktivitäten der begleitenden Kommission gehören auch die Informationspolitik, Fortbildungsarbeit, d.h. Schulungen von Verwaltungsmitarbeitern, Multiplikatorenarbeit, Publikationen herausgeben usw.

Der Mobilitätsplan ist wiederum das Instrument, um einen integrierten Aktionsplan zu entwickeln. Die Mobilitätspläne unterliegen der Kontrolle einer externen Auditkommission (aus externen Verkehrsexperten, das heißt Mitarbeitern von Instituten, Professoren u.ä.), die sie inhaltlich gutheißen muss und die Nachhaltigkeit *überwacht*. Neben einer kontrollierenden nimmt die Auditkommission darüber hinaus eine prozessmoderierende Funktion wahr (vgl. Vlaamse Stichting Verkeerskunde 1997; Lieten et al. 1998; Zuallaert 1998).

Das Auditsystem wurde eingeführt, um die Qualität der Pläne, ihre Ausrichtung an Nachhaltigkeit und ihren Anschluss an die Zielsetzungen des flämischen Strukturplans und des *Strategieplan Zugängliches Flandern* (*Strategisch Plan Toegankelijk Vlaanderen*) sicherzustellen. Es bildet eigentlich die Essenz der Überlegungen, wie ein *Management of Change* in einer Verwaltungsadministration mit eher unflexiblen Arbeitsroutinen verwirklicht werden kann (vgl. Interview H). Zum Zeitpunkt der Einführung der Konvenantenpolitik war es darüber hinaus auch eine Hilfe bei der Implementation des neuen Systems. Zum Teil wird der Audit von den Gemeinden als bevormundend und kontrollierend empfunden – nach Aussagen von Verkehrsexperten haben sich Auditsystem bzw. die gesamte Konvenantenpolitik in den inzwischen 5 Jahren, in denen sie eingesetzt werden, als sehr nützlich erwiesen (vgl. Interview H).

Die wichtigsten Partner des Hasselter Mobilitätsabkommens waren neben Vertretern der Stadt selbst die flämische Region und *De Lijn*. Die Stadt Hasselt hat 1996 das Basisabkommen (*Mobiliteitsconvenant nr. 71022 d.d. 03/09/96*) und darauf folgend eine Reihe von Unterabkommen mit der flämischen Regierung und *De Lijn* abgeschlossen, welche für den verkehrspolitischen Richtungswechsel von entscheidender Bedeutung waren.

6.2 Zur Geschichte von Stadtentwicklung und Verkehr

Hasselt entstand um das Jahr 600 am Helbeek, einem Nebenarm des Demer, an einer Stelle, an der sich damals ein Haselnusswald befand. Der Name Hasselt soll von *Hasaluth* abstammen, das heißt Haselnusswäldchen.

Hasselt wurde im 12. Jahrhundert zu einer der Städte der Grafschaft Loon, deren Grenzen mehr oder weniger mit denen der derzeitigen Provinz Belgisch-Limburg zusammenfallen. Der offizielle Hauptort war zwar Borgloon, doch Hasselt sollte sich zur wichtigsten Stadt der Grafschaft Loon entwickeln, vornehmlich wegen seiner guten Lage und der Nähe zur Grafenburg und zur Abtei Herckenrode.

1366 wurde die Grafschaft Loon ins Fürstbistum Lüttich einverleibt. Dort bliebt sie bis zur Annektierung durch Frankreich im Jahre 1794. Maastricht wurde damals zur Hauptstadt des Departement Niedermaas. Nach Napoleons Niederlage und der Vereinigung Hollands wurde die Region in *Limburg* umgetauft.

Sie umfaßt die beiden heutigen gleichnamigen Provinzen Limburg in Belgien und den Niederlanden. Nach der Unabhängigkeit Belgiens wurde Hasselt zur Hauptstadt der Provinz Belgisch-Limburg.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts siedelte sich die Schnapsindustrie in der Stadt an. Die Stadt entwickelte sich zu einem wichtigen Zentrum. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Hasselt zu einer tonangebenden Dienstleistungs- und Handelsstadt Flanderns (vgl. Stad Hasselt 1998c: 2).

6.2.1 Demographische, wirtschaftliche und politische Entwicklungen in Hasselt

Hasselt ist Hauptstadt, Dienstleistungs- und Ausbildungszentrum und wirtschaftliches Herz der Provinz Limburg und besteht aus acht Teilgemeinden. In der Provinz wohnen auf 2.421 km^2 fast 800.000 Menschen, davon leben gut 68.000 in Hasselt auf einer Fläche von 102,33 km^2. 95% der Hasselter Bürger tätigen ihre Einkäufe in ihrer Stadt. Auch rund 143.000 Limburger Haushalte kaufen vorzugsweise ihre kostspieligeren Waren in Hasselt ein.[7] In Belgien ist Hasselt die 87. Gemeinde qua

[7] Mehr als 30% der Familien aus 13 Nachbargemeinden mit mehr als 270.000 Einwohnern kaufen ihre teuren Waren in Hasselt. In 10 anderen Limburger Gemeinden mit 160.000 Einwohnern gilt

Einwohnerzahl und die vierte Gemeinde qua Handelsaktivität (vgl. Interview G).

Die wirtschaftliche Anziehungskraft der Stadt ist dem großen Angebot von 1892 Dienstleistungsanbietern und Geschäften zu verdanken. Außerdem sind siebzig Ausbildungseinrichtungen im Tages-, weiterführenden und Nachschulunterricht tätig. Das Limburger Universitätszentrum liegt an der Stadtgrenze. Die meisten der 36.950 Schulbesucher und 4.000 Mitarbeiter des Unterrichtswesens wohnen außerhalb der Stadt.

In Hasselt arbeiten über 44.000 Menschen.[8] Dies verdankt Hasselt unter anderem dem Statut der Provinzhauptstadt, in der viele Behörden ihren Sitz haben.[9]

6.2.2 Verkehrsentwicklung und -politik

Hasselt ist eine per Auto sehr gut erreichbare Stadt. Sie verfügt über drei Autobahnausfahrten, sechs als Einfallstraßen dienende Regionalwege (Nationalstraßen) und zwei Ringstraßen.

Der Pkw-Bestand ist mit einem Auto auf 2,18 EinwohnerInnen (1998) relativ hoch und steigt seit Jahren kontinuierlich an. Unter den 11 größten flämischen Städten ist in Hasselt der Autobesitzstand am zweithöchsten.

Das Zentrum der Service- und Lehrdienste liegt außerhalb des *Großen Rings*. Das Gebiet ist 7,4 km^2 groß. Im Stadtzentrum wird der eigentliche Stadtkern vom *Kleinen Ring* eingefasst. Dies ist der frühere Stadtwall, der den Stadtkern innerhalb eines Durchmessers von etwa 800 Metern umgibt (vgl. Abbildung 6.2).

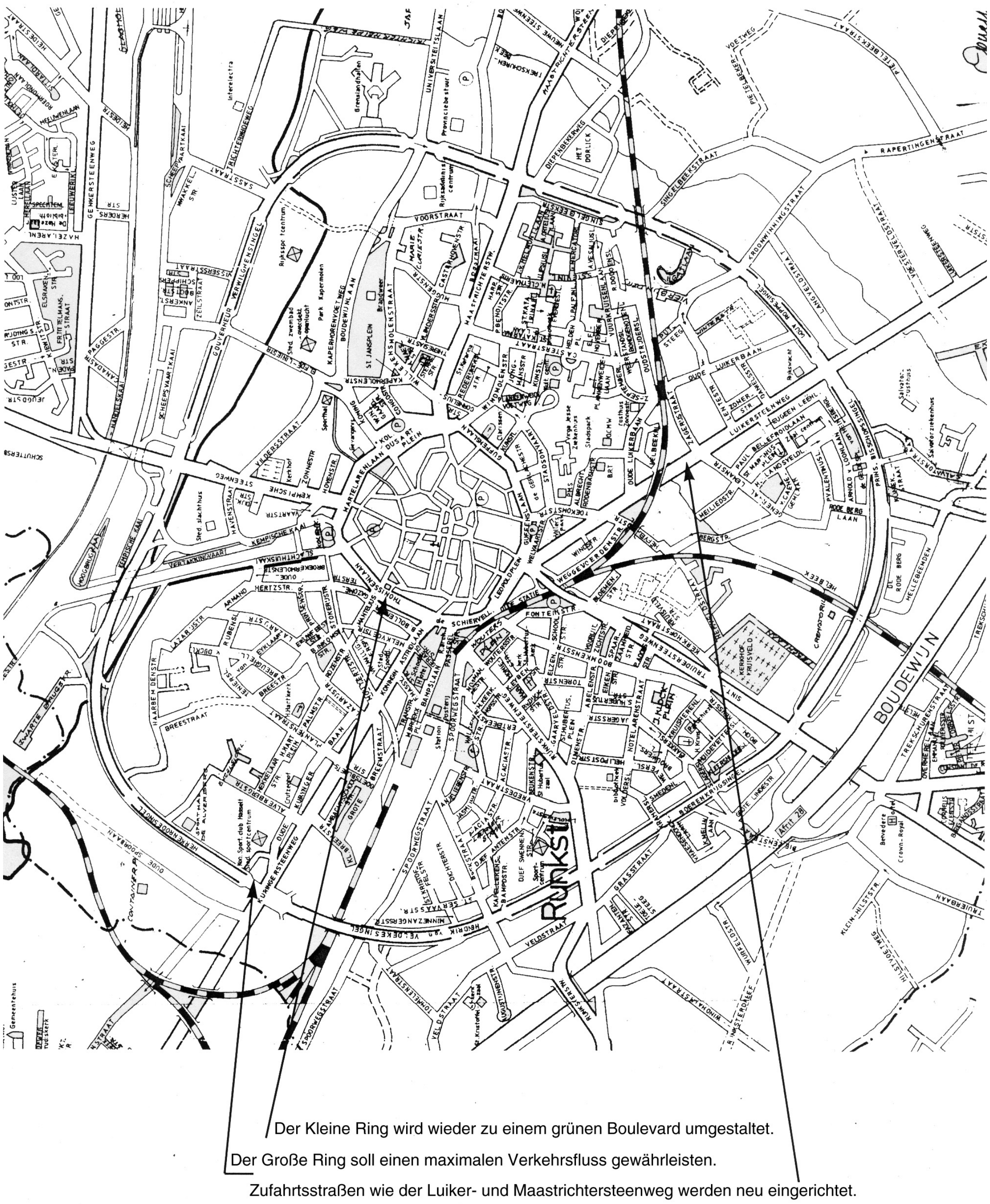
Hasselt verdankt die heutige Position als Handels-, Service- und Geschäftszentrum zum großen Teil seiner guten Erreichbarkeit. Gerade dieser Trumpf für Hasselt, die *zu* gute Zugänglichkeit für den Autoverkehr, richtete sich in den 90er Jahren gegen die Stadt. Der Druck des Verkehrs setzt nicht allein der Beweglichkeit ein Ende, sondern schränkt auch die Lebensqualität ein. Hasselt drohte eine verkehrsunsichere Stadt zu werden, in der es sich nicht gut leben, einkaufen und arbeiten ließ wegen des Zeitverlustes und Stresses, der den Bürgern, Kunden und Arbeitnehmern bei der Heimkehr oder beim Verlassen der Wohnung, von Geschäften oder des Arbeitsplatzes entstand (vgl. Stad Hasselt 1998c: 2f.).

dies für mindestens 20% der Familien. Schließlich gibt es noch 22 Gemeinden mit insgesamt mehr als 300.000 Einwohnern, aus denen 10% der Haushalte vorzugsweise in Hasselt einkaufen gehen. Die Zahlen wurden aus Untersuchungen der Provinz Limburg/BBM: Agentur für Unternehmensberatung und Marketing (August '97) gewonnen.

[8] Nach den LSS-Zahlen (Landesamt für Sozialsicherheit) waren am 30.6.1995 in Hasselt 42.734 Menschen beschäftigt. In dieser Zahl sind die Selbständigen (mehr als 1800 Firmen) nicht erfasst.

[9] Dazu gehören die Abteilungen von 9 Ministerien, 6 regionalen Abteilungen (Flandern), die Stadt Hasselt, die Provinz Limburg selber und das Distriktkommando der föderalen Polizei. Auch die Post und der landesweite Telefonbetreiber *Belgacom* haben wichtige Niederlassungen in Hasselt. In all diesen Diensten und Abteilungen sind mehr als 7.000 Menschen beschäftigt (vgl. Stad Hasselt 1998c: 2).

Abb. 6.2: Stadtplan Hasselt



Quelle: Van Moerkerke 1997: 70 (Übersetzung aus dem Niederländischen: AK)

Als Fortbewegungsmittel spielte der ÖPNV (bis zur Einführung des neuen Stadtbusnetzes) nur eine marginale Rolle. Dies zeigt sich u.a. am Modal Split des Berufsverkehrs in Hasselt, in dem der ÖPNV nur einen Anteil von 3,9% einnimmt, die Bahn 1%, Fahrrad und Mofa/Moped 13,4%, zu Fuß 5%, das Auto 74,5% (vgl. Vlaamse Stichting Verkeerskunde 1999). Dabei sind mehr als die Hälfte der Wege in Flandern und etwa ein Drittel der Wege der arbeitenden Hasselter nicht länger als 5 km. Generell nutzen die Hasselter im Vergleich mit ganz Flandern deutlich häufiger das Auto und gehen viel weniger zu Fuß (vgl. ebd.: 106f.). Positiv fällt allein ein relativ hoher Anteil von Fahrrad und Moped am Modal Split des Schulverkehrs (37,9%) in Hasselt auf (vgl. Vlaamse Stichting Verkeerskunde 1999).

Bei den Hasselter BürgerInnen bestand überhaupt keine Tradition, für Wege innerhalb ihrer Stadt den Bus zu benutzen. Dies war auch kaum möglich, denn das sogenannte Stadtnetz bestand nur aus zwei Linien, die halbstündlich verkehrten, mit Varianten auf einigen Ausläufern. Die eingesetzten großen Busse konnten in den z.T. schmalen Straßen nur schwer vorankommen. Auch die Anschlussverbindungen mit den Zügen waren schlecht. Das ÖPNV-Netz war darüber hinaus nicht an die durch die Fusion von Hasselt mit einigen Teilgemeinden in den 70er Jahren entstandene Situation angepasst, d.h. die meisten Teilgemeinden wurden nicht bedient bzw. nur sporadisch. Im Mai 1995 breitete *De Lijn* ihr Stadtnetz leicht aus. Es wurden ein paar neue Kerne bedient, aber die begrenzten Bemühungen lohnten sich nicht. Die meisten Beschwerden blieben bestehen (vgl. Meukens 1997).

1996 setzte die neue Stadtregierung unter *Stevaert* auf eine neue Mobilitätspolitik. Im Rahmen des Projektes *Grüner Boulevard* wird der *Kleine Ring* um Hasselt neu eingerichtet und der Druck des Autoverkehrs auf das Zentrum soll abnehmen. Das neue Stadtbusnetz von *De Lijn* spielt hier eine besondere Rolle. Erhöhte Zugänglichkeit und Lebensqualität dank der Bemühungen um ein besseres öffentliches Verkehrsmittel-, Radfahr- und Fußgängerwegenetz sollen letztlich auch mehr Kunden zum Dienstleistungssektor der Stadt anziehen (vgl. Stad Hasselt 1998c: 3.).

6.3 Verkehrspolitische Pläne, Konzepte und Maßnahmen heute

6.3.1 Das Projekt *Grüner Boulevard*

Bei dem unfallträchtigen *Kleinen Ring* handelte es sich ehemals um einen im 19. Jahrhundert angelegten Boulevard, der in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts dem zunehmenden Autodruck weichen musste und zu einer Ringstraße mit zwei mal zwei Spuren wurde. Es dauerte allerdings nicht lange, da reichte auch dieser verbreiterte Ring nicht mehr aus, so dass ab 1968 mit dem Bau des sogenannten *Großen Rings* begonnen wurde. Dadurch wurden allerdings die Probleme nicht gelöst und auch die zwischen dem Großen und Kleinen Ring gelegenen radialen Zugangswege zum Stadtkern gerieten unter immer stärkeren Verkehrsdruck.

Üblicherweise hätte man auf diese Situation mit dem Bau einer dritten Ringstraße reagiert, wie es auch im flämischen Regionalplan von 1978 vorgesehen war. Die neue Regierung im Hasselter Rathaus unter Bürgermeister Stevaert wagte aber die Alternative: Sie verzichtete nicht nur auf den Bau eines dritten Ringes, sie verwandelte seit März 1997 den Kleinen Ring wieder in einen Grünen Boulevard zurück (vgl. Kindhäuser 1999).

Zwei der ehemals vier Autofahrspuren werden nun für den Fuß- und Radverkehr vorgehalten, die Geschwindigkeit ist auf 50 km/h reduziert. Neben der Fahrbahn befindet sich ein – durch einen erhöhten Bordstein abgetrennter – Radweg mit einem Fußweg daneben. Die Mitte des Grünen Boulevards bildet eine acht Meter breite Promenade mit einer doppelten Baumreihe (vgl. Abbildung 6.3).

Die innere Führung des Boulevards zum Stadtkern hin ist jetzt einspurig und auf 30 km/h begrenzt. Dort ist Radverkehr in beide Richtungen möglich, zudem verläuft zwischen der inneren Führung und den Häusern des Stadtkerns ein geräumiger Fußweg. Inzwischen sind die Bauarbeiten am Kleinen Ring abgeschlossen.

Flankierend werden die oben genannten Einfallsstraßen zum Zentrum zwischen dem Großen Ring und dem Grünen Boulevard für Autos verschmälert sowie geschwindigkeitsbegrenzt und für Fußgänger und Radverkehr verbreitert. Der Durchgangsverkehr wird auf den Großen Ring verlagert.

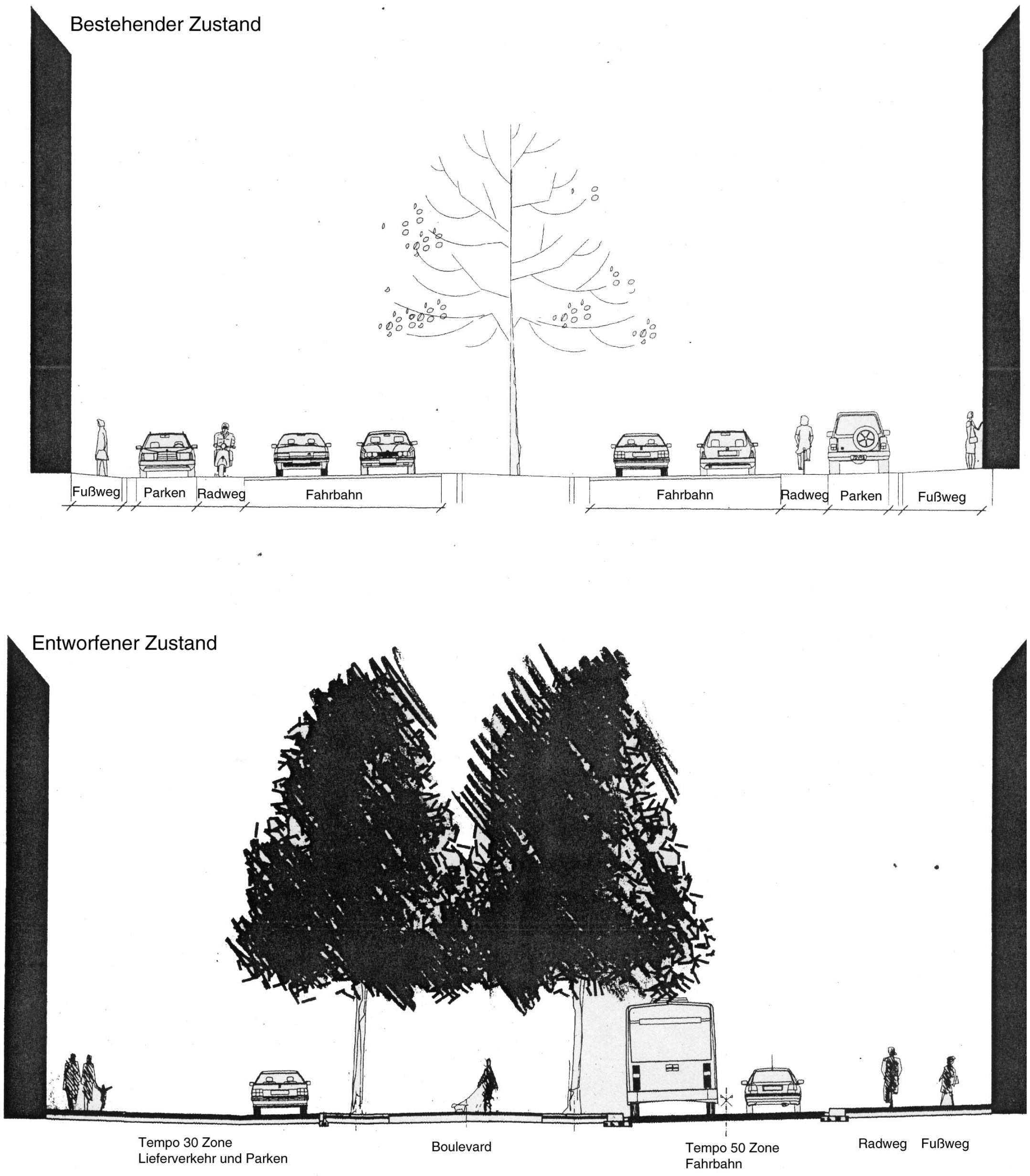
Um die durch die Bauarbeiten entstehenden Verkehrsbehinderungen auf dem Kleinen Ring zu reduzieren, verkehrt seit März 1997 ein kostenloser Boulevard-Pendelbus im 5-Minuten-Takt. Seit Juni 1997 verbindet ein ebenfalls unentgeldlicher Zentrumspendelbus den Bahnhof mit dem *Großen Markt* im Hasselter Stadtzentrum. Aber nicht nur die Pendelbusse fahren in Hasselt zum Nulltarif. Für eine kleine Transportrevolution sorgt das im Juli 1997 eingeweihte neue Stadtbusnetz, das ebenfalls zur kostenlosen Nutzung zur Verfügung steht (vgl. Kindhäuser 1999).

Die zur Verfügung gestellten Investitionen für die Anlage des *Grünen Boulevards*, für die Förderung des öffentlichen Verkehrs und des Gratis-Busverkehrs sind die ersten konkreten Ergebnisse der intensiven Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltung, Flämischer Region und der Betreiberfirma *De Lijn* im Rahmen des Hasselter Mobilitätsabkommens. Für den öffentlichen Verkehr sind vor allem die nachstehenden Unterabkommen von großer Wichtigkeit:

- 7. Abkommen mit Bezug auf die Informationen über die öffentlichen Verkehrsmittel: Es enthält Absprachen über den Informationsaustausch zwischen den drei Partnern im Mobilitätsabkommen. In diesem Papier verpflichtet sich die Stadtverwaltung, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die Öffentlichkeitsarbeit von *De Lijn* zu unterstützen.

- 9. Abkommen zur Erweiterung des öffentlichen Verkehrsangebotes in Hasselt:

Abb. 6.3: Der Grüne Boulevard – bestehender Zustand, entworfener Zustand



Auf dem neuen *Grünen Boulevard* kriegen Fußgänger und Radfahrer mehr Raum. Autos dürfen nur noch in eine Richtung fahren, Busse in zwei Richtungen. Für die Busse kann bei Bedarf eine freie Busspur angelegt werden.

Quelle: Van Moerkerke 1997: 103 (Übersetzung aus dem Niederländischen: AK)

Es bezieht sich auf die Zunahme des Verkehrsangebotes in Hasselt und enthält die wichtigste Verpflichtung der Flämischen Region, nämlich Betriebseinbußen infolge des auf diese Weise gesteigerten Angebotes zu kompensieren. Für den Zeitraum 1997 bis 1999 handelte es sich um einen Betrag von rund 5 Millionen Euro.

- 10. Abkommen mit Bezug auf die Intervention der lokalen Behörden bei den Betriebskosten des öffentlichen Verkehrswesens: Dieses besagt, dass die Stadt bei den Tarifen, die den Benutzern berechnet werden, intervenieren kann. Die Stadtverwaltung verwirklichte dies in einer Absprache mit *De Lijn*, nach der der öffentliche Verkehr im neuen Hasselter Netz kostenlos für alle NutzerInnen ist.

(vgl. *Mobiliteitsconvenant nr. 71022 d.d. 03/09/96 en bijakten*; Stad Hasselt 1998c: 7f.)

6.3.2 Das neue Stadtbusnetz

Eine wichtige Maßnahme im Rahmen des sogenannten *Mobilitätsabkommens* vom September 1996, das zwischen der Stadt Hasselt, der flämischen Region und dem flämischen Transportunternehmen *De Lijn* abgeschlossen wurde, ist die Neugestaltung des Hasselter Stadtbusnetzes. Es wurde durch Ausbreitung, höhere Frequenz und Gratisbeförderung enorm aufgewertet. Die Anzahl der Busse erhöhte sich von 8 auf 27, der Wagenpark wurde vollständig erneuert. Die neuen Busse verfügen über niedrige Stufen sowie eine Plattform für Rollstuhlbenutzer. Die Linien wurden von vier auf neun erhöht, statt 18 arbeiten nun 54 BusfahrerInnen, statt 84 Fahrten pro Tag sind es jetzt 480.

Dieser drastische Ausbau des ÖPNV-Angebots kommt natürlich nicht ohne staatliche Investitionen aus: Die flämische Region verpflichtete sich im Rahmen des Mobilitätsabkommens, die bei *De Lijn* infolge des gesteigerten Angebotes entstehenden Betriebseinbußen zu kompensieren. Auf das Finanzierungsmodell für den *Nulltarif* wird später noch näher eingegangen.

Kostenlos ist seit Juli 1997 die Fahrt mit den (*grünen*) Stadtlinien. Die Nutzung der (*roten*) Regionallinien ist für Kinder bis 12 Jahren und für alle BewohnerInnen Hasselts gratis, wenn die Fahrt auf dem Stadtgebiet beginnt und endet. Darüber hinaus fahren alle StudentInnen und Universitätsangehörigen kostenlos nach Diepenbeek zur Hochschule (vgl. Stad Hasselt 1998b; Stad Hasselt 1998c).

Was kostet der Nulltarif?

Nach einer Vereinbarung des erwähnten Mobilitätsabkommens behält sich die lokale Behörde das Recht vor, bei den Tarifen für die ÖPNV-Nutzung einzugreifen. Die

Stadt Hasselt nutzte diese Möglichkeit und handelte mit *De Lijn* den Gratistarif für die NutzerInnen bis zum Ende des Jahres 2000 aus.[10] Der vom Transportunternehmen geschätzte Finanzbedarf für den Ausfall des Fahrscheinverkaufs wird von der Stadt übernommen. Dafür schätzte *De Lijn* die Anzahl der potentiellen BusbenutzerInnen und errechnete auf dieser Grundlage den von der Stadt Hasselt zu entrichtenden Betrag. Bis zum Jahr 2001 wurde das Ziel einer 25prozentigen Gesamtkostendeckung durch den Fahrkartenverkauf angestrebt (vgl. Tabelle 6.2).

Tab. 6.2: Geschätzte Kosten und angestrebte Kostendeckung Gratisbusprojekt

1997 (für 6 Monate)	1998	1999	2000	2001
BEF: 11.068.000	25.457.000	30.823.000	31.580.000	35.249.000
EURO: 276.700	636.400	770.500	789.400	881.200
Kostendeckung: 9%	12%	17%	19%	25%

Quelle: Stad Hasselt 1998b: 7

Die Stadt Hasselt zahlte entsprechend für den kostenlosen ÖPNV in der zweiten Hälfte 1997 11.068.000 Belgische Francs (BEF), 1998 25.457.000 BEF, 1999 waren es rund 31 Mio. BEF, im Jahr 2000 etwa 31,5 Mio. BEF. Zum Vergleich: Für 25 Mio. BEF hätten etwa 170 Parkplätze (15m^2 Parkplatz + 15m^2 Weg) gebaut werden können.

Und welche Kosten werden eingespart? An erster Stelle sind die mindestens 1,5 Mrd. BEF zu nennen, die der Bau einer dritten Ringstraße die flämische Gemeinschaft gekostet hätte. Die schwer zu beziffernden Folgekosten durch Flächenbeanspruchung, Lärm, Luft- und Wasserverschmutzung, Verkehrsunfälle, CO^2-Treibhauseffekt, die eine Investition in die Straßeninfrastruktur und damit den MIV nach sich zieht, nicht eingerechnet.

Darüber hinaus hätte dieser Ring wichtige Naturgebiete zerschnitten. Mit der Entscheidung für die Alternative wird hingegen *nebenbei* in das soziale Klima und die Attraktivität der Stadt investiert: Überraschenderweise erhöhte sich seit Juli 1997 die Zahl der KrankenhausbesucherInnen deutlich. Besonders alte Menschen (gut 44% der NutzerInnen waren älter als 55 Jahre) nutzen die neue Linie H1, um zu den zwei Hasselter Krankenhäusern zu gelangen (vgl. Balaes/Lambrechts 1998: 307ff.). Und auf die Frage, ob die Fahrgäste die Stadt Hasselt öfter besuchen würden als im vergangenen Jahr, antworteten fast 50% der Befragten mit Ja (vgl. Stad Hasselt 1998c: 16).

[10] Nach der Projektphase sollte sich entscheiden, ob der ÖPNV weiterhin für die NutzerInnen *kostenlos* sein wird und unter welchen Konditionen. Eine wichtige Rolle für die Zukunft der Gratisbusse wurde den kommunalen Wahlen im Jahr 2000 zugemessen. Da der Nulltarif ein großer Erfolg und die Politik *Stevaerts* bei den letzten Wahlen bestätigt wurde, wird der Busverkehr heute (2001) noch immer aus der Stadtkasse bezahlt.

Der *Gratisbus* kostet die Stadt letztlich etwa ein Prozent ihres Budgets. Der Initiator des Projektes Steve Stevaert (seit Oktober 1998 Minister für Öffentlichkeitsarbeit, Verkehr und Raumordnung in der flämischen Regierung) kommentierte:

> ... Das macht rund 1 Franken (=0,025 Euro) pro Einwohner am Tag. Diejenigen, die schon den Bus nahmen, haben einen Vorteil, weil sie kein Abonnement mehr zu bezahlen brauchen. Neue Benutzer haben auch Vorteile. Die dritte Gruppe, die niemals den Bus nimmt, die zum Beispiel ein Geschäft betreibt, Kinder hat oder verstockte Autofahrer umfaßt, kann weiterhin mit dem Auto fahren und sich einen Parkplatz suchen. Wo liegt denn da das Problem?
>
> (Stevaert zit. in: Stad Hasselt 1998c: 20)

6.3.3 Sonstige Maßnahmen

Neben der spektakulären Förderung des Umweltverbundes durch das neue Stadtbusnetz und den Umbau des *Kleinen Ringes* zu einem Grünen Boulevard bemüht sich die Stadt Hasselt noch mit einer Reihe von weiteren, kleineren Maßnahmen um eine nachhaltige Mobilität.

Steuerung des Autoverkehrs

Den MIV betreffend wurden drei Maßnahmen ergriffen, um die Belastung durch den Ziel- und Durchgangsverkehr in Hasselt zu begrenzen: die Neueinrichtung von Einfallsstraßen, das Angebot von Langzeitparkplätzen außerhalb des Zentrums und die Nutzung des *Großen Ringes* für den Durchgangsverkehr.

Bis in die 80er Jahre war der Hasselter Stadtkern über sieben Einfallsstraßen erreichbar. Auf diesen Straßen konnten die Autos bis auf den zentralen *Großen Markt* fahren. Die Lebens- und Wohnqualität der BewohnerInnen wurde dadurch erheblich beeinträchtigt. Eine erste Änderung erfolgte 1985. Der *Maastrichter Steenweg* wurde so an den *Großen Ring* angebunden, dass er nicht mehr zur Einfahrt ins Zentrum genutzt werden konnte. Dadurch wurde er und die *Maastrichter Straße* als Wohngebiete aufgewertet. 1997 wurden ähnliche Maßnahmen mit dem *Sint-Truidersteenweg* und 1998/99 mit dem *Luikersteenweg* ergriffen. Die Fahrbahnen wurden für Autos verschmälert und für den Fuß- und Radverkehr verbreitert. Durch Beschilderungen und Fahrbahnerhöhungen in Kreuzungsbereichen werden die AutofahrerInnen zur Mäßigung ihrer Geschwindigkeit angehalten und ihr Bewusstsein dafür geschärft, dass sie mit anderen Verkehrsteilnehmern die Straßen teilen. Eine Neugestaltung des *Kuringersteenweg* und des *Kempische Steenweg* in diesem Sinne ist für die nächste Zeit geplant (vgl. Stad Hasselt 1998b: 3f.).

Mittels Wegweisern und Beschilderungen werden die *König Boudewijnlaan* und der *Slachthuiskaai* Autofahrern als Zufahrtsstraßen von außerhalb zum Stadtzentrum empfohlen. An ihnen liegt wenig Wohnbebauung. Beide Straßen haben Zugang zu großen privaten und öffentlichen Parkplätzen. Für den Durchgangsverkehr wird die Nutzung des *Großen Ringes* dringend angeraten.

Dabei ist die neue Hasselter Verkehrspolitik nicht darauf ausgerichtet, den Menschen zu verwehren, die Stadt mit dem Pkw zu erreichen – aber durch ein breites Informationsangebot, Beschilderung (P+R und Durchfahrt), angepaßte Wegeinfrastruktur, Parkmöglichkeiten und das kostenlose Busangebot sollen die Automobilisten dazu bewegt werden, nicht mehr mit ihrem Auto ins Zentrum zu fahren. Am Rand des Stadtkernes kann kostenpflichtig geparkt werden (Parkhäuser, Parkuhren). Im Stadtkern selbst wird die Zahl der ebenerdigen Parkplätze am *Grünen Boulevard* halbiert und die BewohnerInnen des Zentrums bekommen Sondertarife (unterstützt durch die Stadtverwaltung) in den Parkhäusern (vgl. ebd.: 5).

Der Parkraum wird nur innerhalb des *Grünen Boulevards* bewirtschaftet. Zwischen dem Boulevard und dem *Großen Ring* wurde eine sogenannte *Blaue Zone* (gratis parken) eingerichtet: Durch den Gebrauch einer Parkscheibe wird der Zeitraum des Parkens begrenzt und es wird Anwohnern ermöglicht, einen Parkplatz zu finden. Langzeitparkende müssen ihr Auto außerhalb des *Großen Ringes* abstellen. Von dort aus können sie gratis den ÖPNV nutzen. Wenn für alle Zonen innerhalb des *Großen Ringes* Anwohnerparken eingeführt wurde (bis spätestens 2003), soll ein *echtes* P+R-System eingeführt werden. Zur Zeit suchen Automobilisten noch einen Parkplatz innerhalb des *Großen Ringes* und von P+R wird kein Gebrauch gemacht, so dass die Taktfrequenz des Busses vom P+R-Umsteigeplatz zur Innenstadt vorerst vermindert werden musste.

Permanente Kommunikationspolitik

Die baulichen Maßnahmen rund um die Neueinrichtung des *Kleinen Ringes* sowie der Zufahrtsstraßen belästigen zeitweise die Anwohner, Besucher, Pendler und den Handel. Vor allem AutomobilistInnen müssen sich daran gewöhnen, dass der Busverkehr auf dem *Grünen Boulevard* Priorität hat. BürgerInnen und WegenutzerInnen stellen Fragen und müssen über die Maßnahmen informiert werden. Um dem Informationsbedarf Rechnung zu tragen, führt die Stadt Hasselt beständig und systematisch den Dialog mit den Betroffenen. Die regionale Presse, Faltblätter und Tafeln entlang der Einfallsstraßen am *Großen Ring* sind wichtige Kanäle, die von vielen Menschen von innerhalb und außerhalb Hasselts genutzt werden, um sich über die Erreichbarkeit Hasselts und die Parkmöglichkeiten zu informieren. Die regionale Presse ist mit Priorität in das Informationssystem eingebunden (vgl. Stad Hasselt 1998b: 5). *De Nieuwe Hasselaar*, eine zweimonatig erscheinende von der Stadt herausgegebene Zeitung, hat eine ständige Sonderseite zum Thema Verkehr. Sie trägt das *Grüne-*

Boulevard-Logo und berichtet von laufenden und geplanten Veränderungen. Wenn sich wichtige Neuigkeiten zwischen zwei Ausgaben ergeben, wird eine Sonderausgabe zum entsprechenden Thema herausgegeben: das *Boulevardjournaal* (auch mit Logo), und an alle Haushalte verteilt. Im Verkehrsinformationszentrum und im Rathaus liegen sowohl die Pläne als auch das gesamte Konzept zur öffentlichen Einsichtnahme aus. Darüber hinaus wurde im März 1997 ein Infobus als mobile und ständige Informationsquelle mit einer Ausstellung eingerichtet. Ein städtischer Beamter wurde als zentrale Kontaktperson eingesetzt. Er gehört dem Amt für Informations- und Politikunterstützung (*dienst informatie- en beleidsondersteuning*) an und ist telefonisch stets erreichbar, auch außerhalb der Bürozeiten. Auf seine Telefonnummer wird in allen Publikationen deutlich hingewiesen. Wenn es neue Pläne gibt, werden diese im Infobus ausgelegt und in die betreffende Gegend gefahren. BürgerInnen, Handel und Dienstleistung in Hasselt werden zusätzlich zwischenzeitlich über Mailing-Aktionen über den Stand der Dinge informiert, damit sie sich bei Bedarf zustimmend oder kritisch zu Wort melden können (vgl. ebd.).

Weitere Initiativen zur Förderung des Umweltverbundes

- Umbau des Bahnhofsbereiches und Modernisierung des Bahnhofes zu einem modernen Verkehrsknotenpunkt: Die Bedeutung und Funktion des öffentlichen Verkehrs in Hasselt wird durch den Umbau des Bahnhofsbereichs, die Modernisierung des Bahnhofs durch die NMBS (*Nationale Maatschappij Belgische Spoorwegen*, d.h. Staatsgesellschaft belgischer Züge) und des Busbahnhofs durch *De Lijn* hervorgehoben. Die Stadt Hasselt erneuert ab 1998 die *Bampslaan*, den Verbindungsweg zwischen Bahnhofsplatz, *Grünem Boulevard* und der Innenstadt, sowie zwei Querstraßen. Das Ergebnis soll ein moderner Verkehrsknotenpunkt sein, optimal erschlossen für den öffentlichen, Fuß- und Radverkehr, für Rollstuhlfahrende und schlecht Sehende. Autos dürfen nur kurz zum Bringen und Abholen der Reisenden halten. Das Umsteigen von einem Verkehrsmittel auf ein anderes soll erheblich erleichtert werden.

- Neubau des flämischen Verwaltungszentrums in der Nähe des Bahn- und Busbahnhofes: Zu Beginn des Jahres 1999 wird nahe des Bahnhofs das neue *Haus Flamens* gebaut. In diesem neuen Bürokomplex sollen 400 zur Zeit noch in der Provinz verstreute Dienste der Flämischen Gemeinschaft einen zentralen Standort finden. Durch die Nähe zum Bahnhof wird die Erreichbarkeit durch den öffentlichen Verkehr gewährleistet. Durch die ideale Lage soll sich diese Konzentration von Diensten ohne zusätzliche Autoverkehrsprobleme positiv auf die lokale Wirtschaft ausüben.

- Weiße Fahrräder: Seit Juni 1998 hält die Stadt zwanzig weiße Fahrräder zur Gratisnutzung für einen Tag bereit (zentraler Standort hinter dem Stadthaus).

Ein Teil der Räder ist mit Kindersitzen ausgestattet. Auch zwei bewachte Fahrradabstellplätze stehen kostenlos zur Verfügung. Kinderwagen können ausgeliehen werden, um die Fortbewegung in der Innenstadt für Erwachsene mit kleinen Kindern, die ohne Auto kommen, zu erleichtern.

- Päckchenaufbewahrung: In den Sommermonaten und anderen konsumintensiven Zeiten wurde 1998 an zwei Plätzen im Zentrum ein Paketaufbewahrungsdienst organisiert. KäuferInnen, die nicht vollbepackt von Geschäft zu Geschäft gehen wollten, konnten hier ihre Einkäufe zur (kostenlosen) Aufbewahrung abgeben.

- Anlage neuer Radwege: Die Renovierung und Neuanlage von Radwegen wurde bereits vor Jahren geplant. Im Rahmen der Straßenumbauten wird die Neueinrichtung von Radwegen umgesetzt. Zudem werden neue Wege zwischen den regionalen Radwegenetzen angelegt, so dass es möglich sein wird, aus fast jeder Limburger Gemeinde auf sicheren, größtenteils freiliegenden Radwegen Hasselt zu erreichen.

- Aktion „Gerne langsam“: Im September 1997 wurde in der ganzen Stadt ein Aktionstag “Gerne langsam!“ durchgeführt. Die Aktion richtete sich in erster Linie an Automobilisten und zielte auf Geschwindigkeitsbegrenzung und Rücksichtnahme gegenüber den langsamen VerkehrsteilnehmerInnen. Geschwindigkeiten, die in der geschlossenen Ortschaft bei zum Teil 70 oder sogar 90 km/h lagen, wurden auf 70 oder 50 km/h reduziert.

- Infopaket „Mobilität“ für neue BewohnerInnen (*Save*-Projekt – Specific Action for Vigorous Energy Efficiency): Im Rahmen dieses von der EU unterstützten Projektes erhielten alle EinwohnerInnen Hasselts (und noch immer alle neu zugezogenen) eine Willkommensmappe mit einer vollständigen Dokumentation über den Bus- und Zugverkehr sowie das Radwegenetz, die die Bewohner dazu ermutigen soll, sich auf umweltfreundliche Weise fortzubewegen.

- Fahrradpools: Im städtischen Unterrichtswesen wurde ein Poolprojekt gestartet, um den Autoverkehr von den Schuleingängen fernzuhalten bzw. einzuschränken. Es wurde organisiert, dass Kinder zwischen 7 und 12 Jahren, die zur Schule radeln, von einem mit ihnen radfahrenden Erwachsenen begleitet werden.

- „Mit Klingelgeläut zum Geschäft“: Eine Aktion, bei der Menschen, die mit dem Fahrrad im Stadtzentrum ihre Einkäufe tätigen, in regelmäßigen Abständen einen Preis (ein neues Fahrrad) gewinnen können.

- *Life*-Projekt: Die Stadt Hasselt reichte beim „L'instrument Financier pour L'Environment“ der Europäischen Gemeinschaft im Januar 1998 folgendes Projekt ein: „Stadt Hasselt. Zusammen Anders Mobil. Nachhaltige Veränderung des Mobilitätsverhaltens dank der Beeinflussungsaktionen, die von der Bevölkerung, den Unternehmen und der Stadtverwaltung organisiert werden “ (vgl. Stad Hasselt 1998c: 24). Seit April 1998 läuft dieses Programm für zwei Jahre. 22 Projekte für ein umweltfreundliches Mobilitätsverhalten werden in diesem Rahmen durchgeführt. Darunter befinden sich auch solche, die die Stadt bereits vor der Genehmigung organisiert hatte, wie die Fahrradpools und „Mit Klingelgeläut zum Geschäft“.

- Jährlich autofreier Tag: Einmal im Jahr organisiert die Stadt, eine Initiative der Flämischen Gemeinschaft aufgreifend, einen autofreien Schul- und Werktag. Die städtischen Angestellten, die Schulkinder und -jugend sowie alle in Hasselt Arbeitenden werden dazu aufgerufen, an diesem Tag den Umweltverbund zu nutzen. Im Rahmen der Kampagne werden zudem die BürgerInnen über die Alternativen zum MIV informiert. Beim autofreien Tag im Mai 1998 wurde in der städtischen Grundschule *Kermt-Spalbeek* ein Fahrradpool eröffnet.

(vgl. Stadt Hasselt 1998b; Stad Hasselt 1998c; Interviews G, K)

6.3.4 Verkehrsentwicklung in Hasselt heute

Das Zusammenspiel von Aufwertung, Kostenfreiheit und gezielten Informationskampagnen der Stadt und *De Lijns* brachte dem neuen Stadtbusnetz den Durchbruch. Im Monat Juli 1997 fuhren bereits um den Faktor 8,5 mehr Menschen Bus als im Juli 1996: 170.111 NutzerInnen gegenüber 20.818 (1996). Im September 1998 wurden 262.263 Reisende gezählt (gegenüber 28.553 Nutzern des alten Netzes im September 1996), im September 1999 270.922. Heute (im Frühjahr 2001) nutzen im Schnitt monatlich 300.000 Menschen den Bus (vgl. Interview K).

Der Ausbau des Stadtbusnetzes verbunden mit dem Nulltarif hatte auch Auswirkungen auf die Nutzung des Hasselter Regionalnetzes. Obwohl dieses Netz nicht ausgebaut wurde, erhöhte sich die Anzahl der NutzerInnen durchschnittlich um den Faktor 1,42 (im Zeitraum Juli 1997 bis April 1998). Beide Netze zusammen ergeben in dieser Zeit eine Steigung des ÖPNV-Gebrauchs um den Faktor 4,6; im September 1999 verglichen mit September 1996 um den Faktor 4,97 (vgl. ebd.).

Eine erste Evaluation des Gratisbusprojektes wurde knapp fünf Monate nach seiner Einführung durch die Hochschule für Verkehrskunde Diepenbeek und die Marketingabteilung der Provinzialen Hochschule Limburg im Auftrag der Flämischen Regierung und des Unternehmens *De Lijn Limburg* durchgeführt. Ziel der Untersuchung war es, einen Einblick in das Profil und die Motive der heutigen Busfahrenden zu bekommen.

Ein wichtiges Ergebnis der Untersuchung war eine um 33% gesteigerte (Bus-) Mobilitätsrate infolge der erhöhten Netzattraktivität. Unter den verbleibenden zwei Drittel der Befragten, die den Ortswechsel ohnehin vorgenommen hätten, befanden sich 54,3% *treue* BusbenutzerInnen, 22,8% wären früher mit dem Auto gefahren, 13,9% der Wege wären im Jahr davor noch zu Fuß, 18,4% mit dem Fahrrad zurückgelegt worden. Dass FahrradfahrerInnen und FußgängerInnen auf den Bus umstiegen, kann als ein bedenklicher Effekt der Kostenfreiheit angesehen werden. Allerdings ist der Zeitraum von fünf Monaten zu kurz, um bereits Schlussfolgerungen abzuleiten. Eine aktuelle Evaluation liegt zur Zeit (Mai 2001) nicht vor. Für ehemalige Autobesitzer stellten Ausbau und Frequenzerhöhung des Busnetzes das Hauptmotiv für den Wechsel dar, die Gratisbeförderung stand an zweiter Stelle. Bei der Bewertung durch seine NutzerInnen erhielt das neue Hasselter Busnetz auf einer Skala von 1 bis 10 durchschnittlich einen Wert von 8,25 (vgl. Hogeschool voor Verkeerskunde Diepenbeek 1998).

6.3.5 Bewertung des Policy-Outcome

Das „Schwarzfahren für alle“ (Greenpeace Magazin) stellte sich als geniale PR-Strategie heraus. In Flandern weithin als *Stevaerts stunt* bezeichnet,[11] erregte der von der Stadt finanzierte und für die NutzerInnen kostenlose ÖPNV enormes Aufsehen. Die durch den Gratisbus hervorgerufene Medienkontroverse in Belgien war eine unbezahlbare werbetechnische Unterstützung zur ohnehin schon guten Informationskampagne der Stadt Hasselt und *De Lijns*. Allein bis April 1998 legte der Hasselter Informationsdienst eine unvollständige Liste mit 98 Artikeln an, in denen über den kostenlosen ÖPNV in Hasselt berichtetet wird (vgl. Stad Hasselt 1998c: 21). Und im Laufe eines Jahres wurden etwa 120 Besuche von ausländischen Medien, Abordnungen kommunaler politischer Parteien, Bildungsvereinigungen und Studiengruppen empfangen (vgl. Stad Hasselt 1998b: 9).

Das neue Hasselter Stadtbusnetz wurde ein großer Erfolg und was die Nutzung des ÖPNV betrifft kann von einer Trendwende gesprochen werden. Zudem erlangte in ganz Flandern das Thema Verkehrpolitik, angeregt durch die Diskussionen um das *Hasselter Modell*, ungeahnte Popularität.

[11] „Stunt“ bedeutet soviel wie Bravourstück bzw. bezeichnet ein originelles propagandistisches Experiment.

6.4 Rahmenbedingungen und Einfluss der Faktoren

- Was sind die nachhaltigen verkehrspolitischen Pläne, Konzepte und Zielsetzungen in Hasselt?

Die großen Projekte sind die Umgestaltung des *Kleinen Ringes* um das Hasselter Zentrum in einen *Grünen Boulevard* mit Priorität für den Umweltverbund sowie das neue, ausgebaute und aufgewertete Stadtbusnetz, das für die Nutzer in Hasselt kostenlos ist bzw. aus dem städtischen Etat bezahlt wird. Hinzu kommt die Neugestaltung von Einfallsstraßen ins Stadtzentrum – auch hier werden die Bedingungen für den Umweltverbund verbessert – und eine Reihe kleinerer Maßnahmen zur Bewußtseinsbildung und Förderung des ÖPNV wie *Mit Klingelgeläut ins Geschäft* oder *Zusammen anders mobil*. Die Zielsetzung ist die Förderung einer nachhaltigen Mobilität, die Förderung der Alternativen zum MIV und das Zurückdrängen des MIV aus dem Zentrum zur besseren Erreichbarkeit und Erhöhung der Lebensqualität. Ein Mobilitätsplan für Hasselt befand sich zum Zeitpunkt der Untersuchung noch in Vorbereitung (in Phase 2).

- Wie sind sie zustande gekommen?

Maßgeblich war die neue Regierungskoalition und ihre neue Politik (unter dem Motto: *Hasselt für die Menschen*) nach den Kommunalwahlen 1995, mit der auch der verkehrspolitische Richtungswechsel eingeleitet wurde. Der neue Bürgermeister, der die Koalitionsverhandlungen zum damaligen Zeitpunkt leitete, war ein Sozialist mit grünen Ideen und besonders interessiert am Aufgabenfeld Verkehr.

Das Instrument, dass zur Aushandlung und Ausarbeitung der Projekte genutzt werden konnte, war das zum damaligen Zeitpunkt relativ neu eingeführte Mobilitätsabkommen, zu dessen Abschluss die flämische Regierung die Städte und Gemeinden quasi verpflichtet. Die drei Partner für Mobilität, d.h. das VG (*Vlaams Gewest* – Flämische Region bzw. Regierung), die Stadt Hasselt und die ÖPNV-Betreibergesellschaft *De Lijn* saßen im Rahmen des Abkommens an einem Verhandlungstisch. Es wurde das zur Zusammenarbeit verpflichtende Basisabkommen abgeschlossen sowie eine Reihe von Unterverträgen, in denen die genannten (großen) Projekte festgeschrieben wurden. Alle Projekte im Rahmen des Mobilitätsabkommens und die kommunalen Mobilitätspläne müssen dabei nachhaltige Mobilität zum Ziel haben (und an den *Räumlichen Strukturplan Flandern* anschließen). Diese Zielsetzungen sind vom VG den Gemeinden auferlegt. Es handelt sich also um ein (sehr wirksames) Steuerungsinstrument der regionalen Ebene, die der größte Financier von Verkehrsinfrastrukturprojekten ist und mittels Vergabe von Subventionen Druck ausüben kann.

- Wie wurden sie umgesetzt?

Nachdem durch die drei Parteien die Projekte beschlossen worden waren, wurde mit der Neugestaltung des *Kleinen Ringes* begonnen, ein kostenloser Boulevardpendelbus als Alternative zum MIV angeboten und kurze Zeit später das neue Stadtbusnetz eingeweiht. Die Durchführung der Maßnahmen wurde durch eine aktive Kommunikationspolitik von Seiten der Stadt und *De Lijns* begleitet. Allgemeine Informationen und gezielte zu den einzelnen Projekten wurden zur Verfügung gestellt und die Inhalte aktiv zur Bevölkerung kommuniziert. Eine Telefonhotline rund um die Uhr sowie ein mobiler Infobus wurden eingerichtet.

- Welcher verkehrspolitische Erfolg bzw. Mißerfolg wurde erzielt?

Es konnte eine Trendwende bei der ÖPNV-Nutzung herbeigeführt werden. Durch Netzausbau und Nulltarif gelang es, die Zahl der NutzerInnen zu veracht- bzw. verneunfachen. Durch den provokativen Nulltarif wurde eine kontroverse Diskussion v.a. über die Medien in ganz Flandern hervorgerufen. Plötzlich war der ÖPNV in aller Munde. Die Maßnahmen, insbesondere der Nulltarif, erwiesen sich als sehr populär bei der Bevölkerung, der niedrigschwellige („unser Bus") ÖPNV wurde ein großer Erfolg. Die Hasselter BürgerInnen schätzen Stevaert und seine neue Politik, was sich in den kommunalen (und regionalen) Wahlergebnissen zugunsten der Sozialisten ausdrückt.

Eine mögliche Trendwende hin zu einem geringeren Autobesitzstand oder einer geringeren Anzahl gefahrener Autokilometer aufgrund der Attraktivitätssteigerung des Umweltverbundes kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgesehen werden. Bisher hat die Attraktivitätssteigerung des ÖPNV positive soziale (alte Menschen sind mobiler geworden) und ökonomische Effekte (mehr Menschen kommen ins Hasselter Zentrum) gezeitigt, die ökologischen sind erst längerfristig ermittelbar. Es kann vermutet werden, dass die MIV-reduzierenden Maßnahmen nicht drastisch genug sind, um hier deutliche Erfolge erzielen zu können.

Als bedenklicher Nebeneffekt des Gratisbusverkehrs kann gewertet werden, dass der Bus auch Fahrrad- und Fußverkehr zu seinen Gunsten verdrängt – allerdings läßt sich dies zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht abschließend bewerten und tritt auch hinter dem Erfolg der ÖPNV-Einführung zurück. Dieser unmittelbare Erfolg ließ auch anfängliche Widerstände verstummen.

- Was ließ sich umsetzen und was nicht? Warum?

Die im Rahmen des Mobilitätsabkommens ausgehandelten Projekte ließen sich ausnahmslos umsetzen. Im Vorfeld, bei der Formulierung der Konzepte und Maßnahmen, wurde nicht diskutiert, es handelte sich um eine reine Top-down-Strategie der direkt verantwortlichen Behördenvertreter, so dass Widerstand im Vorfeld erst gar nicht aufkommen konnte. Die Umsetzungsphase wurde dann so intensiv kommunikativ begleitet, dass Kritik aufgefangen werden konnte und die Umsetzung nicht behinderte. Der schnelle Erfolg kam hinzu.

Der verkehrspolitische Richtungswechsel wurde zudem nicht als eine Politik gegen Autos, sondern für die Alternativen definiert. Die Menschen sollten nicht brüskiert werden. Die Konzepte und Maßnahmen sind auch bei weitem nicht so drastisch MIV-reduzierend wie in Amsterdam. Es kann vermutet werden, dass beispielsweise eine restriktive Parkraumpolitik, wie sie in Amsterdam durchgeführt wird, in Hasselt als top-down durchgesetzte Maßnahme kaum umsetzbar wäre, weil sie zu großen Widerstand hervorriefe.

Allerdings hätte eine vorhergehende Diskussion über die geplanten Maßnahmen in Hasselt tendenziell zu einer Stärkung der Kräfte führen können, die bei der Einführung zunächst dagegen waren. So hingegen konnten durch die erfolgreiche Implementation vermutlich viele Skeptiker überzeugt werden. Würde nach einem gelungenen Richtungswechsel die Planungsstrategie um Bottom-up-Elemente erweitert, könnte das eine Steigerung der Bereitschaft der BürgerInnen, mitzudiskutieren und mitzudenken bewirken und restriktivere MIV-reduzierende Maßnahmen möglich machen. Es ist ferner anzunehmen, dass Bottom-up-Strategien eine entsprechende politische Tradition brauchen, um zu funktionieren – wo diese nicht vorhanden ist, ist ein gelungener *von oben* eingeleiteter Wandel ein Anstoß, umzudenken und kann dazu führen, dass das gesellschaftliche Interesse an Verkehrspolitik steigt und mehr BürgerInnen in eine Diskussion eingebunden werden können bzw. wollen.

Es kann angenommen werden, dass der Widerstand wächst je restriktiver die Maßnahmen gegen den MIV sind, und dass sich weitergehende MIV-reduzierende Maßnahmen in Hasselt nach dem erfolgreich eingeleiteten Richtungswechsel nur durch einen Mix von Top-down- und Bottom-up-Strategien bereits in den Phasen der Problemdefinition und Planentstehung umsetzen lassen.

- Wo lagen die Hürden bzw. Widerstände gegen eine nachhaltige Verkehrspolitik in Hasselt und wie wurde mit ihnen umgegangen?

Widerstand ging vom Handel und den privaten Taxiunternehmen aus, die aus jeweils unterschiedlichen Gründen um ihre Kunden bzw. Umsätze fürchteten. Diese Widerstände konnten allerdings durch den augenblicklichen Erfolg des neuen Stadtbusnetzes, durch das deutlich mehr Menschen als zuvor nach Hasselt und v.a. ins Stadtzentrum kamen, ausgeräumt werden. Den Taxiunternehmen wurde zudem mit neuen und besseren Stellplätzen entgegengekommen.

Auch die intensive kommunikative Begleitung rund um die Durchführung der Maßnahmen von Seiten der Stadtverwaltung und die große Medienaufmerksamkeit für den Gratisbus erleichterten den Umgang mit (möglichen) Widerständen. Die politische Opposition verstummte schnell angesichts der Erfolge und der Popularität der Busse bei den BürgerInnen. Geschäftsleute im Stadtzentrum wünschen sich inzwischen lieber Bäume als Parkplätze vor ihren Geschäften.

Was wahrscheinlich mit dazu beitrug, dass die Widerstände gegen den politischen Richtungswechsel erst gar nicht so massiv wurden, ist, dass keine ausdrückliche Politik gegen Autos formuliert und eingeleitet wurde, sondern für die Alternativen, und dass die Maßnahmen für den Umweltverbund mit dem Ziel ergriffen wurden, dass Hasselter Stadtzentrum besser erreichbar und damit auch für die Wirtschaft attraktiver zu gestalten.

6.4.1 Die Bedeutung der Faktoren

> Warum haben die Hasselter 1994 die SP gewählt? Die CVP hat damals 7% der Stimmen verloren.
>
> Ich glaube, dass man von der Arroganz der CVP genug hatte. Die SP und die VLD (der frühere Koalitionspartner der CVP) haben dann ihre Chance gesehen, eine neue Koalition zu bilden. Steve Stevaert hat damals die Koalitionsverhandlungen geführt.
>
> Im Jahr 2000, nach einer guten Politik von Steve und Co., wurde diese durch die Wähler bestätigt. Steve ist eine charismatische Figur in Hasselt. Jeder schätzt ihn. Von daher sein großer Sieg in Hasselt. [...]
>
> Als 1999 bei den nationalen Wahlen die SP im ganzen Land Verluste erlitt, war Hasselt die einzige Stadt, in der es mit der SP aufwärts ging.
>
> Die Kombination aus einer guten Führungsfigur, die dann auch noch charismatisch wirkt, und einer guten Politik, die von einer Einigkeit im Kollegium getragen wird, ist die Basis des Stimmengewinns.
>
> (Daniël Lambrechts, dienst verkeer, Hasselt, E-mail vom 11.6.2001; Übersetzung aus dem Niederländischen: AK)

Personen

- Welche kommunalen Akteure und Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen können eine nachhaltige Verkehrspolitik bewirken?
  - Wer sind die maßgeblichen Akteure in den zu untersuchenden Städten?

Maßgeblicher Akteur in Hasselt war der 1995 angetretene neue Bürgermeister *Stevaert*, Angehöriger der sozialistischen Partei, der sich selbst als *grünen Sozialisten* bezeichnet, welcher erstmals nach Jahrzehnten christdemokratischer Mehrheit in Hasselt die neue Regierungskoalition formte und ihr vorstand. Da *Stevaert* sich in Hasselt zu Fuß oder mit dem Fahrrad fortbewegt, kann davon ausgegangen werden, dass er die städtische Infrastruktur (auch) aus dem Blickwinkel eines *langsamen Verkehrsteilnehmers* betrachtet.

Auf regionaler Ebene war die Konvenantenpolitik eine Initiative des damaligen Verkehrsministers *Baldewijns*, der damit das Ziel einer nachhaltigen Verkehrspolitik für alle flämischen Kommunen vorgab.

- Welche Handlungsstrategien verfolgen sie?

Nach dem Machtwechsel nutzten die Sozialisten unter *Stevaert* die Chance, eine neue, soziale und ökologische Politik unter dem Motto *Hasselt für die Menschen* zu führen. Stevaerts Regierungsstil galt dabei als autoritär, weil er über die Verkehrsprojekte nicht im Vorfeld in der Öffentlichkeit diskutieren ließ, sondern sie im Rahmen der Konvenantenpolitik zusammen mit dem VG und *De Lijn* durchsetzte. Er sei ein „geliebter Despot" (vgl. Interview G). Im Kollegium der Stadt gelang es ihm, eine politische Mehrheit für seine Politik zu finden.

Im VG wurde unter *Baldewijns* sowohl der erste räumliche Strukturplan für Flandern entwickelt als auch die Politik der Mobilitätsabkommen (auch im weiteren als *Konvenantenpolitik* bezeichnet) eingeführt. Durch verbindliche Zielsetzungen von und für die Region und für die Gemeinden soll eine am Leitbild nachhaltiger Entwicklung orientierte Integration von Raum- und Verkehrsplanung top-down durchgesetzt werden.

Durch die weitgehende Autonomie der belgischen Regionen sind föderale Steuerungsmechanismen von herausragender Bedeutung für die Verkehrspolitik der flämischen Gemeinden. Nationale Vorgaben spielten wie auch provinziale für die Formulierung und Umsetzung der Verkehrspolitik Hasselts keine Rolle.

- Welche Wirkungen gehen von ihnen aus?

Stevaert gilt als gute Führungsfigur, als charismatischer, junger und aufstrebender Politiker mit großer kommunikativer Kompetenz, der bei den Hasselter BürgerInnen sehr beliebt ist. Er leitete als neuer Bürgermeister erfolgreich den verkehrspolitischen Richtungswechsel ein.

Seine Initiative, das neue Stadtbusnetz mittels Nulltarif zu promoten, stieß bei den Hasseltern auf ein breites positives Echo. Bei den Kommunalwahlen im Jahr 2000 wurde *Stevaerts* Politik durch die WählerInnen bestätigt und bei den nationalen Wahlen 1999 war Hasselt sogar die einzige flämische Stadt, in der die sozialistische Partei Stimmen hinzugewann, was auch an die erfolgreiche Politik *Stevaerts* zu weisen ist.

Weil er als „coming man" (Interview G) der Sozialisten gilt und in den Medien großen Erfolg mit dem Gratisbusprojekt hatte, wurde *Stevaert* nach personellen Umstrukturierungen in der flämischen Regierung (ein Minister musste aufgrund einer Affäre zurücktreten) Minister für Verkehr, während *Baldewijns* einen anderen Ministerposten übernahm.

- Wie kommunizieren sie?

Stevaert als maßgeblicher Akteur und Promoter eines verkehrspolitischen Richtungswechsels in Hasselt gilt als geschickter Kommunikator, der seine Projekte so vorstellt, dass sie politisch gut *zu verkaufen* sind und von den BürgerInnen angenommen werden. Zum Beispiel sagte er nicht, der Nulltarif kostet die Stadt 25 Mio. BEF im Jahr, sondern 1 BEF pro Einwohner pro Jahr bzw. ein Prozent des städtischen Etats. Oder er rechnete vor, dass ein Brot dreimal so viel kostet, wenn man mit dem Auto zum Bäcker fährt und sei es nur weniger als 1 km Strecke, als wenn man das Fahrrad nutzt.

- Welche Rolle spielen Initiatoren, Promotoren oder Leitfiguren?

In Hasselt spielten Promotoren, Initiatoren oder Leitfiguren eine herausragende Rolle. *Stevaert* als Bürgermeister setzte sich in besonderem Maße für eine nachhaltige Verkehrspolitik ein und kann als Promotor der neuen Verkehrspolitik angesehen werden. Als Bürgermeister verfügte er dabei über beträchtlichen Einfluss. Er gilt zudem als charismatische Leitfigur. Auch der nach dem politischen Machtwechsel neu ernannte Beigeordnete für Verkehr im Kollegium, der heutige wahrnehmende Bürgermeister *Reynders*, wurde bei seinem Amtsantritt als sehr gut vorbereitet, engagiert und ambitioniert empfunden. Er und *Stevaert* arbeiteten eng zusammen. Dem heutigen Beigeordneten für Verkehr wird eine weniger große Bedeutung zugeschrieben, da inzwischen die neue Politik als etabliert gilt und er nur noch folgen kann. Es kann angenommen werden, dass der Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung beinahe zum Selbstläufer werden kann und ohne die ehemaligen Initiatoren auskommt, wenn die verkehrspolitische Umorientierung nach ein paar Jahren etabliert ist und in dieser Zeit kein parteipolitischer Machtwechsel stattfindet. Allerdings werden auch dann noch immer Personen aus Politik und Verwaltung vonnöten sein, die sich für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung einsetzen und diese kommunizieren, wenn der Prozess nicht zum Erliegen kommen soll. Bestimmte große bauliche Projekte wie die Neugestaltung des *Kleinen Ringes* stellen zudem Fakten dar, die nicht mehr ohne weiteres rückgängig gemacht werden können.

Auf regionaler Ebene spielte der damalige Verkehrsminister *Baldewijns* eine bedeutende Rolle als Initiator des Systems der Mobilitätsabkommen.

Bei den Verhandlungen im Rahmen des Mobilitätsabkommens spielte neben *Stevaert* und *Baldewijns* auch der Direktor von De Lijn Limburg *S'heeren* eine große Rolle. Er gilt als aufgeschlossen und innovationsfreudig und unterstützte das Experiment Nulltarif. Der *Bund der flämischen Bahn-, Straßenbahn- und Busbenutzer* (BTTB), vergleichbar mit der deutschen Initiative *Pro Bahn*, lobte insbesondere die gelungene Kooperation zwischen den Partnern:

> Für den BTTB ist das neue Hasselter Stadtnetz ein Musterbeispiel von innovativem öffentlichen Verkehr und von einer guten Zusammenarbeit zwischen *De Lijn* und lokaler Obrigkeit. Darum wird der BTTB-Preis 1997 an den regionalen Direktor S'heeren von *De Lijn* und den Bürgermeister Stevaert von Hasselt verliehen.
>
> (BTTB o.J.: 4; Übersetzung aus dem Niederländischen: AK)

- Welchen Einfluss haben einzelne Personen oder Akteure auf Kommunikationsstrategien, Verfahren, Organisationsstrukturen und wie wird der mögliche Einfluss genutzt?

Baldewijns als flämischer Verkehrsminister hatte erheblichen Einfluss auf Verfahren bzw. Organisationsstrukturen: Er führte das System der Konvenantenpolitik für Flandern ein.

Beim flämischen Verkehrsbetrieb *De Lijn* fanden in den 90er Jahren erhebliche Umstrukturierungen statt: Die organisatorischen Strukturen wurden kundenfreundlicher und marktwirtschaftlicher gestaltet, eine Marketingabteilung mit eigenem Budget gegründet und neue Leute eingestellt, die für *frischen Wind* sorgten. Bestimmte Promotoren für diese Erneuerungen konnten nicht ermittelt werden. Es kann angenommen werden, dass die Initiative von der Direktion des Verkehrsbetriebes ausging.

Es kann weiterhin angenommen werden, dass in Hasselt *Stevaert* als Bürgermeister erheblichen Einfluss auf die Kommunikationsstrategie hatte. Zum einen gilt er selbst als *begabter* Kommunikator, zum anderen wurde das städtische Amt für Information und Politikunterstützung vorbildhaft in die Informations- und Kommunikationspolitik zu den neuen verkehrspolitischen Projekten eingebunden und ein Etat von etwa 10 Mio. BEF für die Kommunikationsaufgaben zur Verfügung gestellt.

Organisation

- Welchen Stellenwert haben bestimmte Kommunikationsverfahren, organisatorische Zusammenhänge und Gegebenheiten im Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung?

Mit der Konvenantenpolitik des VG wurden Mitte der 90er Jahre neue Strukturen für die kommunale und regionale Verkehrspolitik und Raumordnung geschaffen bzw. ein neues Instrument für die Gemeinden, um eine nachhaltige, integrierte und multimodale Verkehrspolitik zu entwickeln. Gleichzeitig stellen die Mobilitätsabkommen ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument für die flämischen Regierung dar.

Auch bei dem flämischen Transportunternehmen *De Lijn* wurden im Laufe der 90er Jahre neue Strukturen hin zu mehr Management und Kundenorientierung geschaffen sowie eine eigene Marketingabteilung eingerichtet.

Das System der Mobilitätsabkommen *zwingt* die für Mobilität Verantwortlichen zur Zusammenarbeit, es *zwingt* die kommunalen Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik dazu, über Mobilität nachzudenken und mit verschiedenen Zukunftsszenarien zu arbeiten. Sonst getrennt handelnde öffentliche Akteure werden im Rahmen der Konvenantenpolitik zusammengeführt zur zügigen und ganzheitlichen Bearbeitung von Verkehrsproblemen, -plänen und -projekten. Durch die Zusammenführung der Mobilitätspartner *an einem Tisch* und ihre vertraglich festgelegte Kooperation können (große) Projekte relativ zügig entwickelt und verabschiedet werden. Einmal monatlich tagt die externe Auditkommission, an die die Pläne und Projekte zur Qualitätskontrolle vorgelegt werden müssen, und die kontrolliert, ob sie sich in die für alle flämischen Gemeinden verbindliche Vision für nachhaltige Verkehrs- und Raumplanung einfügen. Das neue System trägt somit zu einer Steigerung von Effizienz und Qualität der kommunalen und regionalen Verkehrsprojekte und -planung bei.

- Auf welche Art werden BürgerInnen in Entscheidungs- und Planungsverfahren einbezogen?

BürgerInnen wurden im Rahmen der Konvenantenpolitik und in die Entscheidungs- und Planungsverfahren in Hasselt nicht einbezogen. Es handelte sich um einen reinen Top-down-Ansatz. Erst nach Abschluss der Entscheidungs- und Planungsphase, bei der Umsetzung der Projekte, setzte die Kommunikations- und Informationspolitik der Stadt Hasselt ein.

- Welche organisatorische Einheit betreibt nachhaltige Verkehrspolitik?

Im Rahmen der Mobilitätsabkommen, die von den flämischen Gemeinden abgeschlossen werden müssen, um die notwendigen Subventionen für ihre Verkehrsprojekte vom VG zu erhalten, wird ein Vertrag über die Zusammenarbeit der für Verkehr zuständigen Behörden geschlossen. Hier kommen die obersten Vertreter der jeweiligen Stadt, des VG und *De Lijns* zusammen und zeichnen die Verträge. Der Abschluss des Mobilitätsabkommens verpflichtet zudem vertraglich zur Aufstellung von kommunalen Mobilitätsplänen in einem Zeitraum von bis zu 6 Monaten. Die Mobilitätspläne werden von Mitarbeitern des Verkehrsamtes der jeweiligen Gemeinde und/oder von unabhängigen Instituten entworfen. Ihre Aufstellung wird von einer Kommission, die sich aus Vertretern der jeweiligen städtischen und regionalen öffentlichen Akteure zusammensetzt, begleitet. Anschließend unterliegen die Pläne und Projekte der Kontrolle von externen Experten, die sie auf Nachhaltigkeit und Anschlussfähigkeit an den Räumlichen Strukturplan Flandern auditieren.

Die Entscheidungsstrukturen sind top-down organisiert. Inhaltlich müssen alle Verkehrspläne einer Integration von Verkehrs- und Raumordnung genüge tun.

- Wo liegen die Widerstände?

Die Widerstände liegen bei einem Teil der Gemeinden, die die Konvenantenpolitik und insbesondere das Auditsystem als bevormundend und kontrollierend empfinden. Im Falle Hasselts führte die Top-down-Strategie des VG zu keinen Reibungen, weil sich die politischen Sichtweisen bzw. verkehrspolitischen Visionen der Verhandlungspartner trafen. Zudem bestand ein *guter Draht* zwischen Bürgermeister *Stevaert* und Verkehrsminister *Baldewijns* – beide gehören der sozialistischen Partei an und beide stammen aus Limburg – sowie *S'heeren*, dem Direktor von *De Lijn Limburg*. Hier wurde das System der Mobilitätsabkommen nicht als bevormundend empfunden, sondern es kam *Stevaert*, der die neuen Gestaltungsmöglichkeiten ausschöpfen konnte, als Instrument entgegen.

Zu den möglichen Reibungspunkten mit den Gemeinden existieren auch in Flandern allgemein sowohl gegen strenge Raumordnung als auch gegen nachhaltige Mobilitätspolitik Widerstände von Betrieben und Unternehmen, v.a. aus dem Transportsektor, die eine Einschränkung ihrer ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten befürchten.

Kommunikation

- Welchen Stellenwert hat Kommunikation im Planungs- und Umsetzungsprozess?
  - Wer wird in die Kommunikation einbezogen?

Im Prozess der Planung handelte es sich in Hasselt um *Elitenkommunikation* zwischen VG, Stadt Hasselt und *De Lijn* sowie externen Experten (Auditkommission, u.a. BTTB und das Institut *Langzaam Verkeer*) im Rahmen des Mobilitätsabkommens. Im Vorfeld der Planung wurde eine Inventarisierung von Problembereichen durch die Befragung der betroffenen BewohnerInnen von Seiten der Stadt Hasselt unter Einbeziehung externer Verkehrsexperten vorgenommen. Die Ergebnisse wurden in einer Liste zusammengefasst und die aufgeführten Probleme werden nach und nach angegangen. Der Umsetzungsprozess war begleitet durch eine breite Informationskampagne der Stadt über das neue ÖPNV-Netz in Kooperation mit *De Lijn*. Die Stadtverwaltung verfügt über ein spezielles Amt für Information und Politikunterstützung (*dienst informatie- en beleidsondersteuning*).

- Wie wird verwaltungsintern kommuniziert? Wie extern?

Verwaltungsintern sitzen alle maßgeblichen Partner für Mobilität (Verkehrsbetrieb, städtische und regionale Verwaltung) an einem Tisch und schließen Verträge über ihre Zusammenarbeit ab und entwickeln gemeinsam Projekte bzw. stimmen diese untereinander ab und legen sie vertraglich fest.

Extern informiert und kommuniziert die Obrigkeit gezielt über Projekte bei deren Umsetzung (in Hasselt Infobus, Telefonhotline, Presse, Handzettel; Informationen über Internet nur marginal).

- Wie stark wird sich um Bürgerbeteiligung bemüht?

BürgerInnen wurden in den Planungsprozess in Hasselt nicht mit einbezogen. Sie wurden nur im Vorfeld bei der Inventarisierung von Verkehrsproblemen befragt. Die Plan- und Projektentwicklung war ein reiner Top-down-Prozess.

- Wie wird der Dialog mit den BürgerInnen hergestellt?

Bei der Bestandsaufnahme von Problembereichen wurde der Dialog mit der Bevölkerung durch gezielte Befragungen in den Vierteln sowie Anhörungen hergestellt, in der Umsetzungsphase mit aktiver Kommunikations- und Informationspolitik von Seiten der Stadt. Die aufgestellten Szenarien und die Mobilitätspläne wurden den BürgerInnen nicht erläutert, vielmehr ist die gesamte Konvenantenpolitik nur verwaltungsintern und bei den betroffenen Experten bekannt.

- Welchen Stellenwert hat Nachhaltigkeit als übergreifendes Leitbild in Politik, Verwaltung und Bürgerschaft?

Nachhaltigkeit als Leitbild für Mobilitätsentwicklung und Raumordnung wurde auf Initiative des damaligen flämischen Ministers für Verkehr *Baldewijns* auf regionaler Ebene institutionalisiert. Die Zielsetzung nachhaltige Mobilität wird den flämischen Städten und Gemeinden mittels der Konvenantenpolitik *von oben* auferlegt und durch den externen Audit kontrolliert. Für die Verwaltung (regional und kommunal) ist Nachhaltigkeit bzw. die davon abgeleiteten Richtlinien für Verkehr und Raumordnung bindend.

Die Stadt Hasselt selbst führt keinen offiziellen und öffentlichen Lokale-Agenda-21-Prozess. In der Stadtverwaltung wurde jedoch ein *Nachhaltigkeitsbeamter* eingesetzt, der allerdings in erster Linie mit dem Themenbereich Energiesparen, nicht mit Verkehr beschäftigt ist.

An die Hasselter Bevölkerung wird nachhaltige Mobilität als Leitbild über kleinere Projekte wie *Zusammen anders mobil* oder die Initiierung von Fahrradpools kommuniziert – nicht abstrakt als Leitbild.

- Wird versucht, Nachhaltigkeit als Leitbild zu kommunizieren und wie?

Den städtischen Verwaltungen in Flandern wird Nachhaltigkeit als Leitbild über Direktiven *von oben* auferlegt. Im Falle Hasselts schloss dies an die politische Sichtweise und die Ambitionen der neuen Kommunalregierung unter *Stevaert* an und stieß darüber hinaus auf fruchtbaren Boden beim innovationsfreudigen Direktor von *De Lijn Limburg*.

Zur Bevölkerung wird nachhaltige Mobilität über kleine Projekte kommuniziert. Die wirtschaftliche Bedeutung der Erreichbarkeit des Hasselter Zentrums mit dem ÖPNV wird dabei hervorgehoben.

Vom VG aus wurden zudem Menschen, die in Hasselt arbeiten, individuell schriftlich angesprochen und aufgefordert, ihr Mobilitätsverhalten zu überdenken. Es wurden ihnen individuelle Verkehrsmittel-Alternativen zum Automobil für den Weg zur Arbeit unterbreitet.

- Welche Bedeutung hat der sogenannte zweite Politikmodus der Verhandlung, Vermittlung, Konsensfindung auf kommunaler Ebene neben regulativen Steuerungsbemühungen?

Verhandlung, Vermittlung und Konsensfindung findet zwischen den Partnern für Mobilität, der Obrigkeit, d.h. den lokalen und regionalen Behörden, statt: Es handelt sich dabei um Elitenkommunikation im Rahmen der Konvenantenpolitik. Vom VG aus wird ein Zwang zur Verhandlung über die Mobilitätsabkommen hergestellt. Die Gemeinden bekommen kein Geld für neue Projekte, wenn die Partner keine Verträge über die Zusammenarbeit abschließen. Zudem müssen alle Pläne und Projekte inhaltlich bestimmten vom VG aufgestellten Richtlinien genügen (nachhaltige Mobilität). Kritik an dieser Prozedur von Seiten eines externen Verkehrsexperten bezieht sich darauf, dass alles sehr schnell gehen muss und von allen Gemeinden sofort eine Trendwende verlangt wird. Die Gemeinden seien noch keine richtigen Partner. Zum Teil leisten die Gemeinden Widerstand, weil sie sich in das Verfahren hereingezwungen fühlen und die Richtlinien als bevormundend empfinden.

- Wie wird mit Interessenkonflikten umgegangen?

Die flämischen Gemeinden werden vom VG über die Verweigerung von Subventionen zur Zusammenarbeit im Bereich Verkehr *gezwungen*. Alle Verkehrsprojekte müssen zudem von der Auditkommission gebilligt werden, sonst gibt es für sie keine finanzielle Förderung durch das VG. Hier werden mögliche Interessenkonflikte mit den Gemeinden durch klare Steuerungsmechanismen bzw. im zweiten Schritt, nach Abschluss des Mobilitätsabkommens, durch Verhandlung angegangen.

In Hasselt wurden Widerstände von Seiten des Handels und der Taxiunternehmen durch aktive Kommunikation von Seiten der Stadtverwaltung und durch den augenblicklichen Erfolg des Projektes aufgefangen bzw. aufgelöst. Den Taxibetrieben wurde außerdem mit der Vergabe von besseren Standorten entgegengekommen.

Es wird zudem versucht, die BürgerInnen durch die kontinuierliche Bearbeitung der von ihnen genannten Verkehrsprobleme in den Vierteln zufriedenzustellen.

- Welche Rolle spielen die (Neuen) Medien?
  - Welche Medien werden aktiv einbezogen?

Die regionale Presse wird aktiv in die Informationspolitik der Stadt Hasselt einbezogen. Zudem gibt die Stadtverwaltung eine eigene Zeitung mit einer Sonderseite zum *Grünen Boulevard*, zur neuen Mobilitätspolitik und zum Stand der laufenden Projekte heraus sowie gegebenenfalls Sonderausgaben mit dem *Grünen-Boulevard-Logo*, um über neue Entwicklungen zu informieren. Viel läuft auch über den Bereich Personenkommunikation, vermittelt (Telefon-Hotline) oder face-to-face (Infobus, Amt für Information und Politikunterstützung). Das Internet, das heißt das Hasselter Stadtinformationssystem (www.hasselt.be), spielt eine eher marginale Rolle und ist bezüglich der städtischen Verkehrspolitik weder sehr informativ noch interaktiv ausgerichtet.

- Wie werden einzelne Projekte oder der Prozess an sich von den Medien aufgenommen?

Der Planungsprozess für die großen Verkehrsprojekte in Hasselt sowie die Formulierung des städtischen Mobilitätsplans fand unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Das neue Stadtbusnetz bekam durch den provokativen Nulltarif eine gewaltige Medienaufmerksamkeit, die zu einer unbezahlbaren werbetechnischen Unterstützung für das Projekt wurde.

6.4.2 Analyse der Widerstände

Taxifahrer In den ersten Monaten kam Widerstand von den privaten Taxifahrern, weil sie befürchteten, dass keiner mehr das Taxi in Anspruch nehmen würde, wenn die Busnutzung kostenlos ist. Dagegen wurde von Seiten der Stadt argumentiert, dass wenn Hasselt attraktiver würde und mehr Besucher anziehe, es letztlich auch mehr potentielle Kunden für die Taxibetriebe gebe. Zudem bekamen sie neue Plätze am Bahnhof zugewiesen (vgl. Interview G).

Der Hasselter Einzelhandel Anfangs war der Handel dagegen, aber das änderte sich, als durch den Gratisbus mehr Menschen die Innenstadt besuchten. Die Ergebnisse einer Umfrage, die ein paar Monate nach der Einführung des neuen Netzes durchgeführt wurde, ergaben, dass ein Drittel der Befragten den Weg nicht gemacht hätten, wenn der Bus nicht wäre. Das heißt, dass sich 900.000 Menschen mehr in der Stadt, v.a. im Zentrum, fortbewegten. Das war dann wieder interessant für die Wirtschaft. Durch den Erfolg, also die vielen Stadtbesucher, darunter viele neue und solche, die nur zum Spass fuhren, löste sich der Widerstand des Handels schnell auf (vgl. Interview G).

6.4.3 Nachhaltige Verkehrspolitik fördernde Rahmenbedingungen

- Welchen Stellenwert hat nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene? Werden Bemühungen der Städte gefördert? Verkehrspolitische Traditionen auf nationaler Ebene?

Durch die Föderalisierung Belgiens verfügt Flandern über eine weitgehende Autonomie und Gestaltungsmacht u.a. in den Bereichen Städtebau, Raumordnung und Verkehr. Für die verkehrspolitische Umorientierung Hasselts spielten Vorgaben der nationalen Ebene keine Rolle. Hier ist die flämische Region Ansprechpartner und Hauptfinancier von Infrastrukturleistungen. Mitte der 90er Jahre ist nachhaltige Entwicklung auf Initiative des damaligen Verkehrsministers *Baldewijns* als Leitbild für Verkehr und Raumordnung in Flandern institutionalisiert worden. Insofern werden Bemühungen der Städte und Gemeinden gefördert, die hieran anschließen. Durch ihre finanzielle Abhängigkeit vom VG werden sie sogar über die Konvenantenpolitik quasi gezwungen, ihre Verkehrspolitik an den vorgegebenen Zielsetzungen auszurichten. Was die verkehrspolitischen Traditionen betrifft, so ist in Flandern – im Gegensatz zu den Niederlanden – das Fahrrad kein traditionelles Verkehrsmittel. Zudem musste nach dem Zweiten Weltkrieg das in Flandern damals gut ausgebaute Straßenbahnnetz dem Bau von Straßen für den Autoverkehr weichen.

- Welche Rolle und welche Einflussmöglichkeiten haben die Kommunen?

Der finanzielle und damit auch der Gestaltungsspielraum der flämischen Kommunen im Verkehrsbereich ist sehr begrenzt. Da sie selbst nur über geringe finanzielle Mittel verfügen, sind sie auf Subventionen der flämischen Region angewiesen. Letztere wiederum kann über die Bewilligung bzw. Verweigerung von Subventionen Druck auf die inhaltliche Ausgestaltung der Mobilitätspläne und -projekte ausüben und die Gemeinden zum Abschluss von Mobilitätsabkommen und der ganzen damit verbundenen Prozedur zwingen.

- Welche zentralstaatlichen Vorgaben behindern oder fördern nachhaltige Verkehrsentwicklung auf kommunaler Ebene?

Im Falle Hasselts kann es als förderlich für eine nachhaltige Verkehrspolitik angesehen werden, dass die flämische Region für Verkehrsinfrastruktur und den öffentlichen Verkehr Flanderns zuständig ist, da die Politik auf dieser Ebene seit Mitte der 90er Jahre am Leitbild nachhaltiger Entwicklung orientiert ist. Die inhaltlichen und prozeduralen Vorgaben der Region im Rahmen der Mobilitätsabkommen fördern eine nachhaltige Verkehrsentwicklung auf kommunaler Ebene.

Es kann als Behinderung angesehen werden, dass der Schienenverkehr noch immer eine nationale Kompetenz ist und keine föderale Materie. Die staatliche Bahngesellschaft NMBS/SNFC gilt als konservativ und wenig kundenorientiert, und die Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem VG und *De Lijn* wird als schlecht empfunden. Eine Föderalisierung der Bahn könnte hier Abhilfe schaffen, steht aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht an.

- Welche Rolle spielen Einflüsse kommunaler und nationaler politischer, planerischer, kultureller Traditionen?

Im Gegensatz zu den Niederlanden verfügt Belgien kaum über Planungstradition. Auch verfügen die Kommunen über keine wirkliche Planungsstrategie im Verkehrsbereich und die Forschung auf diesem Gebiet ist nur schwach entwickelt. Flandern weist infolge dessen eine hohe Siedlungsdispersion und entsprechend einen relativ hohen Anteil des MIV am Modal Split auf. Seit Mitte der 90er Jahre versucht Flandern jedoch, in diesem Bereich aufzuholen und eine integrierte Planung einzuführen mittels Räumlichem Strukturplan und der Konvenantenpolitik, die Verkehr und Raumplanung integriert unter Gesichtspunkten nachhaltiger Entwicklung. Dass alle flämischen Städte und Gemeinden dieser neuen Vision folgen müssen, zeichnet diesen neuen Ansatz gegenüber den Niederlanden und Deutschland aus.

Bürgerinitiativen und Neue Soziale Bewegungen spielten und spielen in Belgien kaum eine Rolle. Es kann angenommen werden, dass dies neben dem tradierten konkordanzdemokratischen Modus der Verhandlung und Konsensfindung auf der Ebene der politischen Eliten ein Grund dafür ist, dass eine Top-down-Planungsstrategie hier erfolgreich sein kann. Ob jedoch innerhalb konkordanzdemokratischer Systeme wie den Niederlanden oder Belgien Kommunikationsstrategien, die sich an Dialog und Konsens orientieren, bessere Voraussetzungen vorfinden als in der eher konkurrenzdemokratisch angelegten Bundesrepublik, läßt sich an dieser Stelle nicht beantworten.

Eine wichtige Rolle als kommunale Rahmenbedingung spielte zum einen, dass Hasselt als Hauptstadt, als wirtschaftliches und Ausbildungszentrum und als größte Stadt der Provinz Limburg einen besonderen Status hat und der Ehrgeiz vorhanden war, eine Schrittmacherfunktion für die Provinz zu erfüllen. Zum anderen wurde die für Hasselt essentiell wichtige Erreichbarkeit sowie die Lebensqualität in der Stadt durch den zunehmenden MIV bedroht. Hasselt galt als Stadt mit den größten Verkehrsproblemen und einem völlig unzureichenden ÖPNV-Angebot, so dass nach Einführung der Konvenantenpolitik klar war, dass Hasselt als erste Stadt in Limburg an der Reihe sein sollte. Hasselt war auch tatsächlich eine der ersten flämischen Städte, die ein Mobilitätsabkommen unterzeichneten und stellte eine Art Pilotprojekt mit besonders starker finanzieller Förderung durch das VG dar.

6.5 Zusammenfassung: Erfolgsprofil Hasselt

6.5.1 Trendwende, Bedingungen und Faktoren

- Fazit zur ersten Arbeitshypothese *Für die Formulierung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen ist ein großer Kommunikationsaufwand erforderlich*:

Wenn in der Formulierungsphase eine breite bzw. breitere Basis einbezogen werden soll, dann ist ein großer Kommunikationsaufwand erforderlich. Wenn wie in Hasselt die Formulierung von Plänen und Projekten nur im kleinen Kreis der direkt Verantwortlichen stattfindet, ist der Kommunikationsaufwand verhältnismäßig geringer, weil er sich auf eine kleine Gruppe beschränkt. Das System der Mobilitätsabkommen und der Aufbau der Mobilitätspläne muss über Schulungen u.ä. den betroffenen Verwaltungsangestellten vermittelt werden. Ansonsten ist das Vorgehen weitgehend festgelegt: die Kommunikation der für Verkehr direkt verantwortlichen Stellen (an einem Tisch), ihr Vertrag über die Zusammenarbeit und die Entstehungsphasen der Mobilitätspläne. Wenn die Entscheider zusammensitzen und direkt verhandeln, können qualitativ hochwertige und große Projekte schnell entwickelt und verabschiedet werden, v.a. wenn klare Richtlinien existieren und der Inhalt der Pläne extern auditiert, d.h. kontrolliert und ihre Aufstellung begleitet wird.

In der Umsetzungsphase ist ein großer Kommunikationsaufwand hingegen unbedingt erforderlich, da spätestens hier die Bevölkerung einbezogen und informiert werden muss. Dies wurde in Hasselt vorbildlich geleistet und es war auch ein entsprechendes Budget vorhanden.

Es kann vermutet werden, dass bei weitergehenden Maßnahmen zur MIV-Reduzierung aufgrund der zu erwartenden Widerstände bereits im Vorfeld, d.h. bei der Problemdefinition und Formulierung von Konzepten und Maßnahmen, ein erheblicher Kommunikationsaufwand und das Einbeziehen einer breiten Basis (Bevölkerung, Interessengruppen) erforderlich ist. Dabei ist es von Vorteil, wenn bestimmte inhaltliche Zielsetzungen und Richtlinien, sofern sie auf nachhaltige Mobilität und Raumordnung ausgerichtet sind, *von oben*, d.h. von höheren Verwaltungsinstanzen auferlegt und von externen, interessenunabhängigen Akteuren kontrolliert werden.

- Fazit zur zweiten Arbeitshypothese *Nachhaltige Verkehrspolitik ist abhängig von einzelnen Personen oder Akteuren, die sich in besonderem Maße für sie einsetzen*:

Die zweite Arbeitshypothese wurde im Fall Hasselts bestätigt. Hier war die Einleitung eines Richtungswechsels hin zu einer integrierten und multimodalen Verkehrspolitik und die Entstehung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Projekte in hohem Maße abhängig von einzelnen Personen in Führungspositionen, die als Initiatoren und Promotoren einer nachhaltigen Verkehrspolitik wirkten.

- Fazit zur dritten Arbeitshypothese *Flexible organisatorische Strukturen, die Kooperationsbeziehungen, Dialog und Konsens fördern, unterstützen den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung*:

Strukturen bzw. Instrumente, die Kooperationsbeziehungen und Dialog zwischen den für Mobilität zuständigen öffentlichen Akteuren fördern, können, wie am Beispiel Hasselt zu sehen ist, einen wesentlichen Beitrag zum Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung leisten. Dabei können Strukturen, auch wenn sie von den Gemeinden als bevormundend empfunden werden könnten wie das flämische System der Mobilitätsabkommen mit *Nachhaltigkeitsaudit*, eine große Unterstützung für die Entstehung und Formulierung einer nachhaltiger Verkehrspolitik im städtischen Raum darstellen.

Hier ist zwar der Ablauf der Prozedur und die inhaltlichen Zielsetzungen der zu entwickelnden Pläne und Projekte festgelegt und kann von den Gemeinden nicht flexibel gehandhabt werden, aber auch bzw. gerade durch den äußeren Druck wirkt sich dieses System positiv für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung aus. Die Konvenantenpolitik ist flexibel, was die Art der Projekte betrifft und bietet den Mobilitätspartnern letztlich durch den integrativen und multimodalen Ansatz mehr Möglichkeiten als zuvor, unterschiedlichste Projekte zu entwickeln. Die Projektentwicklung selbst kann durch Bündelung der Kompetenzen und direkte Zusammenarbeit der Entscheidungsträger rasch vonstatten gehen, und die inhaltliche Qualität der Projekte und Pläne ist gesichert, da sie festgesetzten Richtlinien unterliegt, die am Leitbild nachhaltiger Mobilität orientiert sind, was extern auditiert, d.h. kontrolliert und begleitet wird.

Am Beispiel Hasselt zeigt sich auch, wie hilfreich Steuerungsinstrumente sein können, wenn sie neben dem äußeren Druck auf die inhaltliche Ausgestaltung der Pläne auch den Geist der Zusammenarbeit zwischen den Mobilitätspartnern fördern.

Es kann angenommen werden, dass solch ein klassischer Top-down-Ansatz wie in Hasselt nur erfolgreich sein kann, wenn wie in Belgien Bürgerinitiativen kaum eine Rolle spielen. Bei einer besonders engagierten und *mündigen* Bürgerschaft wie in Amsterdam würde diese Planungsstrategie vermutlich von der Bevölkerung nicht hingenommen werden und auf erheblichen Widerstand stoßen, wie es in den 70er Jahren der Fall war. In Amsterdam ist die Einbeziehung einer breiten Basis ein *Muss*, zum einen wegen dem Selbstverständnis der Amsterdamer als *mündige Bürger*, zum anderen – wie bereits erwähnt – aufgrund der Härte der MIV-reduzierenden Maßnahmen, die dort ergriffen werden. In Hasselt hingegen gelang es, die Bevölkerung im Nachhinein, d.h. bei der Umsetzung der Projekte zu informieren, einzubinden und zu überzeugen – wären eine Vielzahl von Bürgerinitiativen und Aktionsgruppen vorhanden gewesen, wäre dies wahrscheinlich ein zu spätes Stadium für Kommunikation und Einbindung gewesen.

- Fazit zur vierten Arbeitshypothese *Nationale und kommunale Rahmenbedin-*

gungen haben einen starken Einfluss auf den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung:

Im Falle Hasselts hatten vor allem regionale und kommunale, weniger nationale Rahmenbedingungen einen starken Einfluss auf den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung.

Es kann zusammengefasst werden, dass eine günstige Personenkonstellation (S'heeren, Baldewijns, Stevaert) nach dem politischen Machtwechsel in Hasselt, die aktive Kommunikationspolitik der Stadt in der Umsetzungsphase, das System der Mobilitätsabkommen als politische Vorgabe von höherer Ebene sowie lokale Rahmenbedingungen (Zentrumsstadt, hoher sachlicher Problemdruck, Pilotprojektstatus) die entscheidenden Erfolgsbedingungen und Faktoren für die Entstehung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Projekte in Hasselt waren. Dabei bildeten in erster Linie Personen in Führungspositionen, die als Initiatoren und Promotoren einer nachhaltigen Verkehrspolitik auftraten und die Einfluss auf die Strukturen nahmen sowie über eine hohe kommunikative Kompetenz und Ausstrahlung verfügten, den entscheidenden Erfolgsfaktor.

Von den zwei großen Projekten, dem Grüne Boulevard und dem Ausbau des Stadtbusnetzes plus Nulltarif, ging eine Signalwirkung für die Förderung einer nachhaltigen Mobilität aus. Besonders der provokative Nulltarif bildete einen Denkanstoß mit Ausstrahlung auf ganz Flandern und hob den ÖPNV ins öffentliche Bewusstsein.

Besonders bemerkenswert ist zudem, dass ein Argument, das normalerweise für den Bau von Straßen für den Autoverkehr genutzt wird, nämlich die Erhöhung der Mobilität aus vor allem wirtschaftlichen Gründen, in Hasselt mit großem Erfolg als Argument für den Ausbau des ÖPNV umgedeutet wurde.

6.5.2 Ausblick: Die Zukunft des Gratisbus

Folgende Einschätzung zur möglichen Weiterführung des Nulltarifs äußerte der Mobilitätsbeamte vom Hasselter Verkehrsamt:

> Dieses Mobilitätsabkommen läuft nun aus (2001) und muss folglich erneut ausgehandelt werden. Wahrscheinlich müssen wir dann zu Beginn des nächsten Jahres mehr für den öffentlichen Verkehr bezahlen. Dieses Jahr [2001] waren es noch 25% der Kosten. Ab dem nächsten Jahr könnten es durchaus 35 bis 40% werden. Ich denke, dass die Stadtverwaltung, auch wenn es viel kostet, doch den gratis öffentlichen Verkehr behalten will. Wir warten ab.
>
> Immer mehr Städte und Gemeinden aus dem In- und Ausland nehmen Kontakt zu uns auf wegen dem Gratisbus.
>
> (Daniël Lambrechts, dienst verkeer, Hasselt, E-mail vom 18.5.2001; Übersetzung aus dem Niederländischen: AK)

6.5.3 Weiterführende Fragen

- Steht und fällt der Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung mit den Personen? Was passiert, wenn der Prozess in Gang gekommen ist und treibende Personen wegfallen?
- Wie kann die Weiterführung unter diesen Umständen gesichert werden? Welche Strukturen müssen geschaffen werden?
- Kann ein erfolgreicher Top-down-Ansatz, der zunächst Alternativen zum MIV aufzeigt und verstärkt, dazu führen, dass im weiteren Verlauf auch restriktivere MIV-reduzierende Maßnahmen formuliert, umgesetzt und von den BürgerInnen angenommen werden?
- Kann er dazu führen, dass die BürgerInnen hinsichtlich Verkehrsfragen sensibilisiert und politisiert werden und sich in den weiteren Prozess einbinden möchten?

7. Das Beispiel Berlin-Köpenick, Deutschland: Eine Lokale Agenda 21 für Köpenick

Mit einer Fläche von 12.735 ha ist Köpenick der größte Berliner Bezirk. Früher gehörte er zu Ost-Berlin (DDR). Er ist Berlins *Grüne Adresse* im Südosten, Freizeit- und Erholungsstandort für Berlin. Die Anzahl der EinwohnerInnen beträgt 115.065 (Stand 2000) (vgl. Bezirksamt Köpenick von Berlin (Hg.) 2000: 42f.). Das Siedlungsbild ist geprägt durch die Ortsteile Köpenick, Oberschöneweide, Friedrichshagen, Rahnsdorf (mit Wilhelmshagen und Hessenwinkel), Müggelheim, Grünau, Schmöckwitz (mit Karolinenhof und Rauchwangswerder). Die historisch bedingte dörfliche Siedlungsstruktur ist in den meisten Ortsteilen erhalten geblieben. Die Köpenicker Altstadt sowie Oberschöneweide bestehen hingegen aus dicht besiedelten Gebieten, die eng mit Industriestandorten verflochten sind (vgl. ebd.).

Köpenick ist ein Bezirk am Wasser und im Grünen: Er liegt zwischen den Grundmoränenplatten Barnim und Teltow im Warschau-Berliner-Urstromtal. Er wird von Dahme und Spree durchflossen und zeichnet sich durch eine hügelige Landschaft mit vielen Seen und Wäldern aus. Der Große Müggelsee ist mit 767 ha der größte See Berlins, der Große Müggelberg mit 115 m der höchste Berg der Stadt.

Die Bevölkerungsdichte von 9 Einwohnern/ha ist die niedrigste in Berlin. Sie ist auf den hohen Anteil Wald- und Wasserflächen zurückzuführen.

Als Schnittstelle zwischen Berlin und Umland ist Köpenick starken Verkehrsbelastungen ausgesetzt, insbesondere dem überregionalen Durchgangsverkehr (Ost-West und Nord-Süd). Wasserläufe und Bahnstrecken stellen natürliche und bauliche Barrieren dar, die den Verkehrsfluss erschweren (vgl. ebd.).

Wirtschaftlich leidet Köpenick unter dem Strukturwandel: Vor der Wiedervereinigung 1989 war der Standort Köpenick durch zahlreiche Großbetriebe im Bereich der Spree und Dahme, die zusammen über ca. 35.000 Arbeitsplätze verfügten, geprägt. Bereits 1990/1991 wurde deutlich, dass durch die Privatisierung und Abwicklung der Köpenicker Industrie viele tausend Arbeitsplätze verloren gehen und eine Vielzahl nicht mehr benötigter Industrieflächen entstehen würden (vgl. ebd. 84ff.).

Die hohe Arbeitslosigkeit in Köpenick (sie betrug Ende 1999/Anfang 2000 18,5%) und ein unzureichendes Angebot an Ausbildungsplätzen wird als besonders kritisch angesehen. 1999 verfügte der Bezirk nur noch über 3.019 Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe, während es 1992 noch 10.276 waren (vgl. ebd. 86).

Da es sich bei Köpenick nicht um eine Kommune, sondern um einen Bezirk der Stadt Berlin handelt und da das Beispiel Berlin-Köpenick den Fallbeispielen Amsterdam und Hasselt nur kurz gegenüber gestellt werden soll, weicht dieses Kapitel in seinem Aufbau von den zwei vorangegangenen ab (siehe auch Abschnitt 4.3). Es werden allein die im Rahmen der bezirklichen Lokalen Agenda 21 geplanten oder umgesetzten verkehrspolitischen Pläne, Konzepte und Maßnahmen vorgestellt und dann sogleich zu einer Zusammenfassung der Rahmenbedingungen und dem Einfluss der Faktoren übergegangen.

Weil Köpenick anders als die beiden anderen Fallbeispiele durch seine Arbeit an einer LA21 bekannt wurde, stellen sich die in Kapitel 4 aufgestellten Fragen zum Teil in modifizierter Form:

- Wie wird nachhaltige Verkehrspolitik im Rahmen einer LA21 umgesetzt? Welchen Stellenwert hat die Verkehrsentwicklung im Rahmen der LA21?
- Von welcher organisatorischen Ebene kam der Anstoß zu nachhaltiger Stadtentwicklung (LA21), von welcher der Anstoß zu nachhaltiger Verkehrspolitik?

7.1 Rahmenbedingungen für LA21-Prozesse in Berlin

Berlin ist mit seinen über 3,5 Millionen EinwohnerInnen ein Bundesland, das von seiner Einwohnerstärke her manche Flächenländer wie z.B. das Saarland, Schleswig-Holstein oder Brandenburg zahlenmäßig übertrifft. Gleichzeitig ist Berlin aber auch eine Kommune und wird damit gemäß Kapitel 28 der Agenda 21 aufgefordert, eine Lokale Agenda 21 aufzustellen. Angesprochen ist dabei zuallererst der Berliner Senat als Vertreter der Einheitsgemeinde, der mit seinen Senatsverwaltungen den Prozess anstoßen und fördern sollte.

Berlin ist in 23 Bezirke aufgeteilt (1998) mit Einwohnerzahlen zwischen 80.000 und 350.000 Personen, deren Bezirksverwaltungen sich mit den Senatsverwaltungen die Regierungsaufgaben für die Stadt teilen. Dabei sind gemäß Artikel 66 der Berliner Verfassung die Aufgaben, die von gesamtstädtischer Bedeutung sind oder wegen ihrer Eigenart zwingend einer einheitlichen Durchführung bedürfen, dem Senat vorbehalten (sog. Vorbehaltsaufgaben). Die Bezirke nehmen alle anderen Aufgaben wahr (bezirkseigene Angelegenheiten). Darüber hinaus kann der Senat den Bezirken einzelne seiner Aufgaben zur Erfüllung unter Fachaufsicht zuteilen (übetragene Verwaltungsaufgaben) (vgl. Strocke 1996). Die Fachaufsicht erstreckt sich dabei auf die recht- und ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben und auf die zweckentsprechende Handhabung des Verwaltungsermessens (vgl. ebd.).

Hinsichtlich der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Land Berlin und den Berliner Bezirken im Bereich Umweltschutz bedeutet dies zum Beispiel, dass es im technischen Umweltschutz keine bezirkseigenen Aufgaben gibt und – soweit es sich nicht um Ordnungsaufgaben handelt – auch keine den Bezirken aufgetragenen Vorbehaltsaufgaben. Lediglich Ordnungsaufgaben, die in der Verordnung über die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden (DVO-ASOG) festgelegt sind, wurden auf dem Gebiet des Umweltschutzes in die Zuständigkeit der Bezirksämter gegeben (vgl. Umweltbundesamt (Hg.) 1998: 19).

Für die Entwicklung einer Lokalen Agenda 21 bedeutet dies, dass nicht nur eine Verwaltungsebene allein zuständig ist, sondern dass die verschiedenen Ebenen ihre Vorstellungen aufeinander abstimmen müssen. Die Vernetzung muss also zusätzlich zwischen zwei Verwaltungsebenen erfolgen. Die Bezirke sind dann in erster Linie für bezirkseigene Angelegenheiten und die übertragenen Vorbehaltsaufgaben, der Senat jedoch für die gesamtstädtischen Aufgaben zuständig.

Da der Konsultationsprozess, zu dem in der Agenda 21 aufgerufen wird, den direkten Kontakt zwischen der Verwaltung und den BürgerInnen erfordert, wird er in der zweigliedrigen Berliner Verwaltung vorwiegend von den Bezirken wahrgenommen. Diese stellen, betrachtet man ihre Einwohnerzahlen, Großstädte dar. Auf Landesebene hingegen finden überwiegend Veranstaltungen statt, die sich generellen Themenstellungen widmen (z.B. Stadtforen). Wie ein umfassender Konsultationsprozess auf gesamtstädtischer Ebene organisiert werden kann, ist für Berlin noch nicht abschließend geklärt (vgl. ebd.: 20).

Als erste Berliner Stadtbezirke legten Köpenick im Oktober 1996 und Lichtenberg im Dezember 1996 ihre LA21-Entwürfe vor. Inzwischen sind in allen Berliner Stadtbezirken Aktivitäten zu verzeichnen. In Köpenick wurde der zweite, überarbeitete Arbeitsentwurf der LA21 im November 1997 veröffentlicht und im Januar 1998 an die Bevölkerung übergeben, der dritte im September 2000. Seit Oktober 1994 liegt ein Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung (kurz: BVV) vor, der die Erstellung einer LA21 im Bezirk Köpenick zum Inhalt hat (vgl. Umweltbundesamt (Hg.) 1998: 20f.).

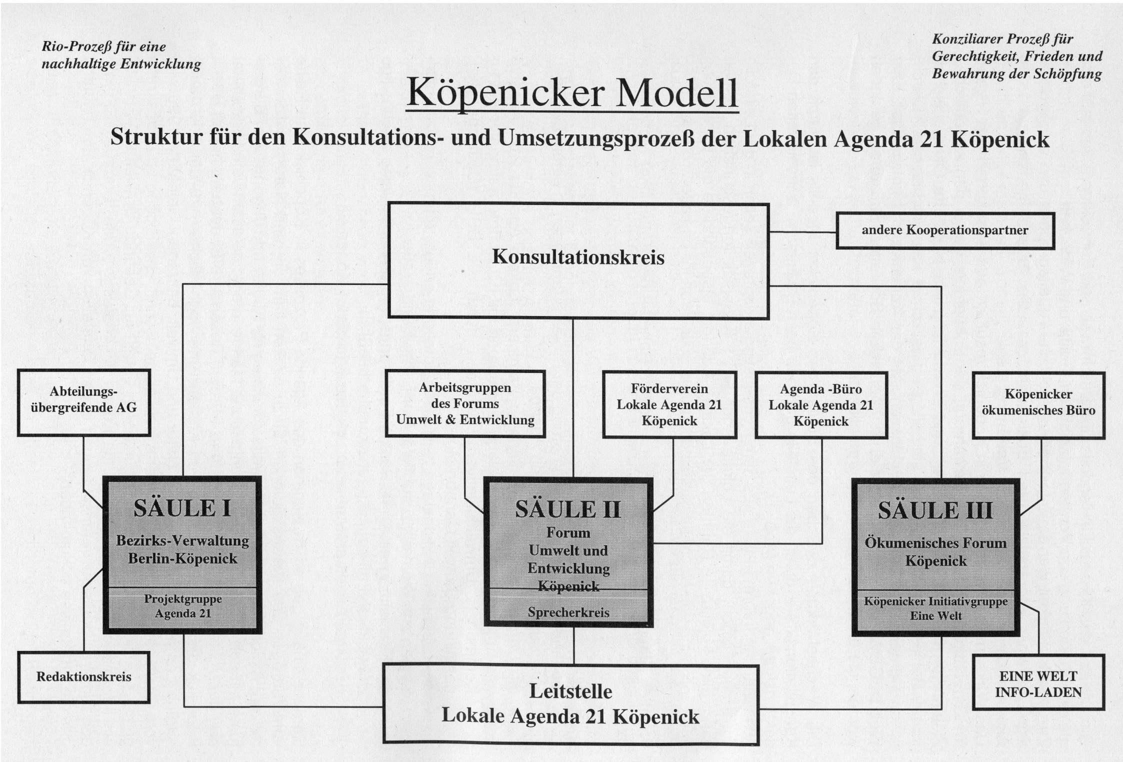
Initiatoren der Prozesse in den Berliner Bezirken waren vorrangig Nichtregierungsorganisationen, in Köpenick zum Beispiel die Kirchen. In den meisten Bezirken haben sich inzwischen zahlreiche Arbeitsgruppen gebildet, die von Akteuren aus Nichtregierungsorganisationen getragen werden (vgl. ebd.). In Köpenick existierten im Rahmen der LA21 zum Zeitpunkt der empirischen Erhebung sieben AGs zu folgenden Themenbereichen:

- Stadtentwicklung, Verkehr, Tourismus und Naturschutz,
- Energie und Ressourcen,
- Abfall und Müllvermeidung,
- Soziales,
- Umweltbildung,

- Wirtschaft,
- Entwicklungszusammenarbeit.

Der Bezirk Köpenick hat sich – wie andere Berliner Bezirke auch – formale Strukturen gegeben, die die Vernetzung zwischen den Arbeitsgruppen, dem Bezirksamt und den BürgerInnen fördern sollen (siehe Abbildung 7.1). Das *Köpenicker Modell* erreichte seinen (überregionalen) Bekanntheitsgrad insbesondere dadurch, dass die Ökumene neben der Bezirksverwaltung (Säule 1) und der Öffentlichkeit (Säule 2) die dritte tragende Säule im Organisationsmodell darstellt.

Abb. 7.1: Struktur für den Konsultations- und Umsetzungsprozess der Lokalen Agenda 21 Köpenick: das *Köpenicker Modell*



Quelle: Bezirksamt Köpenick von Berlin (Hg.) 1997: 15

In Kapitel 2 wurde nachhaltige Verkehrspolitik als integraler Bestandteil nachhaltiger Stadtentwicklung definiert. Der Bezirk Köpenick wurde eine zeitlang in der Literatur als Beispiel für erfolgreiche LA21-Prozesse kommuniziert, wobei v.a. das Köpenicker Organisationsmodell Beachtung fand und weniger über die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern nachhaltiger

Stadtentwicklung berichtet wurde. Der Erfolg des Köpenicker LA21-Prozesses hinsichtlich einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung soll im Folgenden anhand der verkehrspolitischen Pläne, Konzepte und Maßnahmen und ihrer Umsetzung gemessen werden.

7.2 Verkehrspolitische Pläne, Konzepte und Maßnahmen im Rahmen der Lokalen Agenda 21 Köpenick

Auf die Frage nach den geplanten verkehrlichen Maßnahmen in Köpenick wurde stets auf die Planung von drei Tangenten, von denen man unter anderem eine deutliche Entlastung der Köpenicker Altstadt vom Durchgangsverkehr erwartet, verwiesen. Die Finanzierung des ersten Abschnittes der sogenannten Tangentialverbindung Ost war zum Zeitpunkt der Interviews bereits gesichert.

Bei Nachfragen, ob und welche MIV-reduzierenden und/oder den Umweltverbund stärkenden Maßnahmen ergriffen würden, wurde deutlich, dass sich weder das Köpenicker Stadtplanungsamt noch das Tiefbauamt mit diesem Thema beschäftigten. Es wurde darauf verwiesen, dass Köpenick über keine verkehrsplanerischen Kompetenzen verfüge, sondern dass der Berliner Senat zuständig sei.

In den Arbeitsentwürfen zur Lokalen Agenda 21 in Köpenick, die in Themenfelder untergliedert sind, sind eine Reihe von Maßnahmen zum Themenfeld Mobilität festgeschrieben. Aus einem Vergleich der aufgeführten Maßnahmen und ihrem Status im zweiten Arbeitsentwurf vom November 1997 mit denen im aktuellen dritten Arbeitsentwurf vom September 2000 ergeben sich Hinweise auf den Stand der Umsetzung. Die aufgeführten Maßnahmen sind im Großen und Ganzen die gleichen geblieben – wo sie in den Arbeitsentwürfen voneinander abweichen, wird *kursiv* darauf hingewiesen (vgl. Tabelle 7.1).

Wie dem Vergleich der beiden Arbeitsentwürfe, zwischen denen drei Jahre liegen, zu entnehmen ist, wurde der Zeitrahmen für die Umsetzung der Maßnahmen beim überwiegenden Teil erheblich verschoben. Nur einige wenige befinden sich inzwischen in der Realisierungsphase. Hinzu kommt, dass der Bezirk Köpenick für die Planung des größten Teils der Maßnahmen gar nicht die Verantwortung trägt bzw. über die Entscheidungskompetenz verfügt: Für die Maßnahmen mit der lfd. Nr. 1, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16 liegt die Verantwortlichkeit und Finanzierung an erster Stelle bei der Berliner Senatsverwaltung bzw. was die ÖPNV-Maßnahmen betrifft zusätzlich bei der Berliner Verkehrsgesellschaft (BVG). Für die Maßnahmen lfd. Nr. 5 sind es Investoren und die Finanzierung soll über Eigenmittel erfolgen. Bei den Maßnahmen lfd. Nr. 13, 14, 15, 17, 18 sind als Verantwortliche sog. Freie Träger genannt und die Finanzierung soll in erster Linie über Eigenmittel und Fördermittel erfolgen (vgl. Bezirksamt Köpenick von Berlin (Hg.) 2000: 82f.). Angesichts der Finanzlage des Berliner Senats ist zudem zu erwarten, dass sich der Zeitrahmen für die Umsetzung

Tab. 7.1: Maßnahmen zum Themenfeld Mobilität im 2. und 3. Entwurf LA21 Köpenick

Lfd. Nr.	Maßnahme	Zeitrahmen 2. Entwurf	Zeitrahmen 3. Entwurf
1	Durchführung von Köpenicker Verkehrsforen	ab 1998	laufend
2	Teilnahme am Planfeststellungsverfahren zum Flughafen Berlin-Brandenburg international	ab 1999	seit 2000
3	Mitarbeit in der Fluglärmkommission zur Reduzierung von Lärmbelästigungen	ab 1998	laufend
4	Bau neuer Stadtstraßen • westliche Altstadtumfahrung – Teilstück der Tangentialen Verbindung Ost • Ost-West-Verbindung zur Entlastung der Bahnhofsstraße und der Dammvorstadt • Süd-Ost-Verbindung zur westlichen Umfahrung von Oberschöneweide • Neugestaltung der Müggelheimer Straße *(neu im 3. Entwurf 2000)*	ab 1999	seit 2000

Lfd. Nr.	Maßnahme	Zeitrahmen 2. Entwurf	Zeitrahmen 3. Entwurf
5	Fußgänger- bzw. Radfahrerbrücken • Neubau einer Fußgänger- und Radfahrerbrücke vom Ortsteil „Der Krusenick“ zur Baumgarteninsel und Anschluß an den „Katzengraben“ • Kaisersteg	ab 1998	ab 2001/ bis 2003
6	Wasserschutzzonengerechter Ausbau von sieben Straßen	ab 1998 bis 2005	bis 2005
7	Erarbeitung und Durchsetzung eines Parkraumkonzeptes • Schaffung von P+R-Parkplätzen in den Außenbereichen Köpe–nicks • Schaffung von Parkraummöglichkeiten in der Altstadt *(im 2. Entwurf 1997: . . . an den Eingangsbereichen zur Altstadt)*	ab 1998	seit 2000
8	Verringerung des Lkw-Verkehrs durch ein Logistik-System für Berlin • örtliche und zeitliche Verkehrsbeschränkungen für Lkw • *im 2. Entwurf 1997 zusätzlich: Reaktivierung der Güterbahnhöfe in Köpenick und Wuhlheide*	ab 2000	seit 2000

Lfd. Nr.	Maßnahme	Zeitrahmen 2. Entwurf	Zeitrahmen 3. Entwurf
9	Ausbau des ÖPNV • Ausbau des Straßenbahnnetzes mit separater Schienenführung (Müggelheimer Straße und Pablo-Neruda-Straße) • Schaffung einer S-Bahn-Verbindung zwischen Schönefeld und Marzahn entlang des Fernbahnringes • Wiederherstellung eines zweiten Gleises im S-Bahnhofbereich Oberspree (10-Minuten-Takt in Spindlersfeld) • Errichtung eines Regionalbhf am S-Bhf Köpenick • *1997 zusätzlich: Errichtung eines Regionalbahnhofs und S-Bahnhofs in Spindlersfeld*	ab 2000	bis 2004 (Punkt 1 und 2) bzw. 2003 (Punkt 3); ab 2003 (Punkt 4)
10	Verbesserung des bestehenden ÖPNV • gesonderte Busspuren in staugefährdeten Straßen • separate Schienenführung für Straßenbahn • Ampelvorrangschaltung für Straßenbahn • Haltestellenoptimierung • Erhöhung der Taktfrequenzen • *1997 zusätzlich: Übersichtliche Tarifgestaltung und Senkung der Fahrpreise*	ab 2000	laufend

Lfd. Nr.	Maßnahme	Zeitrahmen 2. Entwurf	Zeitrahmen 3. Entwurf
11	Sperrung von Wald–wegen für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor	ab 1998	seit 1991
12	Durchsetzung von Fahrverboten für Sportboote mit Verbrennungsmotor	ab 1998	ab 2000
13	Aufbau eines Netzes von Solartankstellen in Köpenick	ab 1998	ab 2001
14	Errichtung von Leihstationen zur Vermietung von Solarfahrzeugen für die Köpenicker Gewässer und Waldgebiete	ab 1998	laufend
15	Errichtung von Solarshuttles in den Wäldern und auf den Gewässern	ab 1998	ab 2001
16	Ausbau der Fahrgastschiffahrt, Verstärkung des Linienverkehrs	ab 1998	sofort
17	Erarbeitung und Durchsetzung eines Fahrradwegekonzeptes für den Süd-Ost-Raum	ab 1998	seit 1998
18	Umbau der Personenfähre Grünau–Wendeschloß zur Autofähre	im 2. Entwurf noch nicht aufgeführt	ab 2001

Quelle: eigene Darstellung, zusammengestellt aus:
Bezirksamt Köpenick von Berlin (Hg.) 1997: 57-59; ders. 2000: 82-83

der vom Senat verantworteten und zu finanzierenden Maßnahmen noch einmal um mehrere Jahre verzögern wird.

Die aufgeführten Maßnahmen sind unter den Gesichtspunkten nachhaltiger Verkehrspolitik, wie sie im Rahmen dieser Arbeit definiert wurde (vgl. Abschnitt 2.3), auch nicht durchweg als nachhaltig zu bezeichnen: weder der Bau von Straßen (lfd. Nr. 4), noch die Schaffung von Parkraummöglichkeiten in der Altstadt (lfd. Nr. 7), noch der Umbau der Personenfähre zur Autofähre (lfd. Nr. 18) können als MIV-verkehrsverlagernde und -verkehrsvermeidende, letztlich MIV-reduzierende Maßnahmen angesehen werden. Ihnen kann vielmehr eine MIV-erzeugende Wirkung unterstellt werden.

7.2.1 Verkehrsentwicklung in Köpenick

Genaue Daten zur Entwicklung des Modal Split liegen für Köpenick nicht vor, so dass sie nicht zur Bewertung herangezogen werden können. Über den Autobesitzstand im Bezirk wird berichtet, dass er sich dahingehend entwickelte, dass vor der *Wende* jede Familie einen Pkw besaß während es inzwischen z.T. zwei pro Haushalt sind (vgl. Interview N). Mit 45.526 zugelassenen Kfz (Stand 1997) auf 115.065 EinwohnerInnen (2000), d.h. etwa 396 Pkw auf 1000 EinwohnerInnen, liegt der Autobesitzstand verglichen mit Gesamtberlin relativ hoch. In Berlin geht man davon aus, dass auf je 1000 EinwohnerInnen 360 Autos kommen, wobei in der Innenstadt nur etwa die Hälfte aller Haushalte ein Auto besitzt (vgl. Berliner Zeitung vom 24.09.2001).

Genaue Zahlen über die Entwicklung des Fahrzeugbesitzes im Bezirk Köpenick liegen der Autorin nicht vor. Ebenso liegen über die Entwicklung des Fahrradbesitzes und über die Entwicklung der Verkehrsemissionen und Unfallstatistiken im Bezirk keine Zahlen vor.

7.2.2 Bewertung des Policy-Outcome

Da keine MIV-reduzierenden Maßnahmen ergriffen wurden und weniger das MIV-Aufkommen an sich als vielmehr die Behinderungen des Verkehrs durch Staus und schlechte Straßen als Problem angesehen werden, konnten im Hinblick auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung auch keine Erfolge erzielt werden. Die Belastung der Köpenicker Altstadt durch den MIV und Lkw-Verkehr wird von bezirklicher Seite angeprangert, jedoch wird eine Lösung dieses Problems durch den Bau von Straßen (den genannten Tangenten) erwartet, so dass auch in dieser Hinsicht nicht von nachhaltiger Verkehrspolitik gesprochen werden kann.

Selbst Maßnahmen wie die Einführung von Parkraumbewirtschaftung in den Geschäftsstraßen der Altstadt wurden nicht mit dem Ziel einer Reduzierung des MIV eingeführt, sondern im Gegenteil: Kurzzeitparkzonen wurden von den Geschäftsinhabern gefordert, um durch eine bessere Ausnutzung der Parkmöglichkeiten mehr potentielle Pkw-fahrende Kunden anzuziehen (vgl. Interview M).

Weiterhin wurde auf Druck der Bezirksverwaltung hin ein Einkaufszentrum, das *Forum Köpenick*, mit 1200 Parkplätzen am S-Bahnhof Köpenick angesiedelt, das als massiver Verkehrserzeuger gilt (vgl. Interview M, P).

7.3 Rahmenbedingungen und Einfluss der Faktoren

In den Interviews mit Behördenvertretern des Bezirks wurde auf Fragen nach den (nachhaltigen) verkehrspolitischen Plänen, Konzepten und Maßnahmen stets die Planung bzw. Realisierung der drei Tangenten genannt (vgl. Interview M, N, O). Es handelt sich dabei um die Nord-Süd-Verbindung von der Straße An der Wuhlheide bis Glienicker Straße (westliche Altstadtumfahrung – Teilstück der tangentialen Verbindung Ost), die Ost-West-Trasse zur Entlastung der Bahnhofsstraße und der Dammvorstadt sowie die Süd-Ost-Verbindung zur westlichen Umfahrung von Oberschöneweide. Auch bei den Zielsetzungen im Themenfeld Mobilität für den Bezirk Köpenick, die im zweiten und dritten Arbeitsentwurf der Lokalen Agenda 21 aufgeführt sind, stehen diese Straßenplanungen an erster Stelle (vgl. Bezirksamt Köpenick von Berlin (Hg.) 1997: 53; ebd. 2000: 75f.). „Das Grundproblem des Straßenverkehrs in Köpenick“ wird in dem „viel zu weitmaschigen Netz der Hauptverkehrsstraßen“ gesehen (ebd.). Von der Realisierung der genannten Straßenverbindungen wird eine Lösung der überregionalen und lokalen Verkehrsprobleme erhofft. Die Tangenten sollen ermöglichen, den Durchgangsverkehr zu zentralisieren sowie den Schleichverkehr aus den angrenzenden Wohngebieten herauszunehmen, um diese zu entlasten (vgl. ebd.). Der Bau von Straßen erfüllt jedoch nicht die in dieser Arbeit aufgestellten Kriterien nachhaltiger Verkehrspolitik, im Gegenteil: Es kann angenommen werden, dass mehr Straßen letztlich ein Mehr an motorisiertem Individualverkehr zur Folge haben. Alternativen zur notwendigen Entlastung der Altstadt vom MIV wurden vom Bezirk nicht näher in Betracht gezogen. Allein der Köpenicker Bürgerverein Allendeviertel stellte einen alternativen Entwurf zur Verkehrsberuhigung auf, der in erster Linie auf einen Ausbau des ÖPNV und MIV-reglementierende Maßnahmen zielte. Dieser blieb allerdings unbeachtet von der Verwaltung (vgl. Interview Q). Die geplante Sperrung der Gewässer für Sportboote mit Verbrennungsmotor ließ sich nicht durchsetzen. Die einzige nachhaltige Maßnahme, die z.T. bereits umgesetzt wurde, ist eine Beschleunigung des ÖPNV durch das Anlegen gesonderter Bus- und Straßenbahnspuren. Allerdings handelt es sich hierbei um ein gesondertes Programm des Berliner Senats. Die Initiative ging nicht vom Bezirk aus.

Der Anstoß zur Aufstellung einer LA21 kam in Köpenick bereits 1993 von Seiten der Kirchen. Im Bereich internationaler Zusammenarbeit scheint Köpenick im Rahmen der LA21 relativ engagiert zu sein, und es kann vermutet werden, dass dies auf das Engagement von Personen aus der Ökumene zurückzuführen ist. Der Anstoß zur Entstehung von nachhaltigen verkehrspolitischen Plänen blieb in Köpenick letztlich aus. Trotz Lokaler Agenda 21 wurden in dieser Hinsicht keine erwähnenswerten Anstrengungen unternommen. Im Arbeitsentwurf zur Lokalen Agenda 21 sind zwar eine Reihe von Maßnahmen im Bereich Mobilität aufgeführt, bei den Interviews vor Ort stellte sich jedoch heraus, dass sie – bis auf die Planung der drei Tangenten, die stets auf die Frage nach den verkehrspolitischen Plänen angeführt wurde – bei den zuständigen bezirklichen Ämtern z.T. gar nicht bekannt sind. Deshalb erübrigen sich die in Kapitel 4 aufgestellten Leitfragen zu den Bedingungen und Faktoren nachhaltiger Verkehrspolitik, sofern sie auf deren Umsetzung zielen. Bleibt nach den Gründen dafür zu fragen, warum eine nachhaltige verkehrspolitische Planung nicht stattfand bzw. welche Rolle Personen, Organisation und Kommunikation sowie kommunale und bezirkliche Rahmenbedingungen für ihr Ausbleiben spielten.

Die Bedeutung der Faktoren

Als Haupthinderungsgrund für eine nachhaltige Verkehrspolitik in Köpenick im Rahmen der LA21 können neben grundsätzlich fehlender Offenheit für MIV-reduzierende Maßnahmen fehlende Kompetenzen des Bezirks und die komplizierten Entscheidungsstrukturen bzw. Abstimmungserfordernisse zwischen Senats- und Bezirksverwaltung angesehen werden.

Ergebnisse einer Studie von *de Haan et al.*, in der Kommunikations- und Organisationsformen in Lokale Agenda 21-Prozessen in mehreren bezirklichen Berliner LA21-Initiativen untersucht wurden, stützen diese Aussage. Aus Sicht der von ihnen befragten Experten scheitern viele innovative Ansätze an den administrativen Blockaden der Großstadt Berlin im allgemeinen:

> Die Bezirksämter sind in ihrem Handlungsspielraum beschnitten, substantielle Entscheidungen, wie z.B. im Bereich der Verkehrsplanung, können sie nicht selbst treffen. Hier liegen die Entscheidungskompetenzen beim Senat oder dem Bund. Auch gestaltet sich in großstädtischen Strukturen der Aufbau von Kooperationen schwieriger und aufwendiger. [...] Zudem gäbe es weit gefächerte Konkurrenzen: sei es der Streit um die Urheberschaft der Genese eines Projektes oder der allgemeine Neid um Fördertöpfe. Letztlich würde es an Unbefangenheit fehlen. In kleineren Städten seien die Strukturen dagegen weitaus überschaubarer, oftmals herrsche auch ein höherer Grad an Verbindlichkeit, so dass man hier schnellere Erfolge erzielen könne.
>
> (Haan et al. 2000: 121)

Auch hier wird wie in den beiden vorangegangenen Beispielen die zentrale Bedeutung, die den lokalen Rahmenbedingungen für die Entstehung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen zukommt, deutlich. Das komplexe Berliner Verwaltungsgefüge, in dem Abstimmungen auf mehreren Ebenen mit verschiedenen, getrennt voneinander agierenden Abteilungen/Akteuren erfolgen müssen, kann als Beispiel für Politikverflechtung angesehen werden, die es u.a. ermöglicht, (unliebsame) Verantwortung auf die jeweils andere Ebene abzuschieben und die Gründe für ausbleibende Erfolge entsprechend bei der jeweils anderen Ebene zu suchen. Die Problematik des Ost-West-Verhältnisses und die Finanzknappheit Berlins sowie die Tatsache, dass der Bezirk Köpenick innerhalb Berlins keine Priorität genießt, kommen als weitere erschwerende lokale Rahmenbedingungen hinzu.

Aber auch die drei Faktoren Organisation, Kommunikation und Personen tragen ihren Teil zum Ausbleiben nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen bei:

- Im Rahmen des Bezirks erlangte die Entwicklung einer *Organisations*form für den LA21-Prozess eine entschieden zu gewichtige Rolle. Anstatt konkrete Projekte zu entwickeln, Maßnahmen zu ergreifen und ergebnis- bzw. lösungsorientiert vorzugehen, wurde jahrelang die Entwicklung und Bedeutung des Drei-Säulen-Modells betont (vgl. Interview Q). Zu kurz kam dabei der Konsultationsprozess und zumindest im Bereich Verkehr konkrete Aktionen.

  Unter anderem MitarbeiterInnen des Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) begleiteten über zwei Jahre hinweg (von 1995 bis 1997) den Prozess der Erarbeitung einer Lokalen Agenda für Köpenick, wobei sie v.a. den Prozess verwaltungsintern moderierten. Im Nachhinein wurde das Projekt von Mitarbeitern des Instituts, die sich jedoch nicht näher dazu äußern wollten, als frustrierend und wenig erfolgreich wahrgenommen (vgl. Interviews R, T).

- Die *Kommunikations*strukturen werden von den im Rahmen dieser Arbeit befragten Akteuren als unzureichend bzw. problematisch charakterisiert:

  – Von Seiten des Agenda-Büros werden die Kommunikationswege zur Bezirksverwaltung (und zum Senat) kritisiert: Sie fühlen sich zu abhängig und zu wenig gehört (vgl. Interview Q).

  – Beim Senat gilt Köpenick als ausgesprochen schwieriger Gesprächspartner. Unter anderem wird kritisiert, dass sich die Vertreterin des für Verkehr zuständigen Stadtplanungsamtes Köpenick überhaupt nicht für den Bereich Verkehr interessiere. Auch die Kommunikation auf Bezirksebene zwischen Tiefbauamt und Stadtplanungsamt sei ausgesprochen problematisch (vgl. Interview P).

  – Der LA21-Prozess scheint verwaltungsintern bei weitem nicht bekannt zu sein: Im Tiefbauamt des Bezirks weiß man (bis auf den Leiter des Amtes) mit dem Begriff *Lokale Agenda 21* nichts anzufangen (vgl. Interview M).

  - Im Stadtplanungsamt wird auf die Frage nach den verkehrspolitischen Konzepten und Maßnahmen nur über die Planung der Umgehungsstraßen gesprochen. Nachhaltige verkehrspolitische Konzepte und Maßnahmen sind nicht geplant bzw. werden nicht kommuniziert (vgl. Interview O).
  - Vom Bezirksamt wird wiederum das Verhältnis bzw. die Kommunikation mit der Senatsverwaltung als schwierig bezeichnet: Der Bezirk fühlt sich bevormundet, machtlos und in seinen Anliegen nicht ernst genommen (vgl. Interview N).
  - Das LA21-Büro kritisiert darüber hinaus, dass immer nur im engen Kreis der sowieso Engagierten geredet werde, und dass es beim Diskutieren bleibe, Taten also oftmals ausblieben. Auch sei der Konsultationsprozess mit den Köpenicker BürgerInnen zu spät und dann nur sehr schleppend in Gang gekommen. Der Entwurf der LA21 für Köpenick sei zudem ein reines Produkt des Bezirksamtes – die *öffentliche Meinung* sei darin allein in den „Differenzstandpunkten" schriftlich festgehalten. Das Bezirksamt nehme die alternativen Verkehrsentwürfe der Bürgerinitiative *Bürgerverein Allendeviertel* erst gar nicht zur Kenntnis. Und überhaupt sei nur einem sehr geringen Teil der Köpenicker Bevölkerung die Arbeit des Bezirks an einer Lokalen Agenda 21 bekannt (vgl. Interview Q).

- Was den Faktor *Personen* betrifft, kann vermutet werden, dass die Initiatoren der LA21 aus dem Umkreis der Ökumene weniger am Bereich Verkehr interessiert sind oder waren, sondern vielmehr am Themenfeld internationale Zusammenarbeit. Im Bereich der Nord-Süd-Kooperationen konnten in Köpenick auch bereits Erfolge im Sinne konkreter und umgesetzter Maßnahmen erzielt werden, z.B. im Rahmen der Städtepartnerschaft mit Cajamarca (Peru) (vgl. Interview N, Q). Es kann angenommen werden, dass zusätzlich zum Desinteresse des Bezirks an MIV-reduzierenden Maßnahmen und seiner mangelnden Gestaltungsmacht im Verkehrsbereich, welche grundsätzlich als Haupthemmnisse angesehen werden können, auch Personen (in Führungspositionen) fehlen, die sich besonders für eine nachhaltige Verkehrspolitik einsetzen.

7.4 Zusammenfassung: Profil Köpenick

Das Beispiel Berlin-Köpenick wird im Rahmen dieser Arbeit als verkehrspolitischer Misserfolg bewertet, da hier in erster Linie der Bau von mehreren Tangenten als Antwort auf die bezirklichen Verkehrsprobleme angestrebt wird. An nachhaltigen, d.h. MIV-reduzierenden verkehrspolitischen Konzepten und Maßnahmen bestand vor Ort kein ausgesprochenes Interesse.

7.4.1 Ausgebliebene Trendwende, Bedingungen und Faktoren

Fazit zu Arbeitshypothese 1: Für die Formulierung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen ist ein großer Kommunikationsaufwand erforderlich.

Diese Arbeitshypothese lässt sich für Köpenick weder bestätigen noch widerlegen, da es im Bezirk erst gar nicht zur Formulierung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen gekommen ist. Vielmehr herrscht das Denkschema vor, MIV-Verkehrsprobleme durch den Bau von Straßen lösen zu können.

Bezüglich des Köpenicker LA21-Prozesses zeigt sich allerdings eine mögliche *Kommunikationsfalle*: In den Arbeits- und Gesprächskreisen zur LA21 wird ein erheblicher Kommunikationsaufwand betrieben mit letztlich eher magerem Ergebnis. Es bleibt beim Reden. Dies kann zum einen an den unzureichenden Handlungskompetenzen der Beteiligten liegen, so dass die Diskussionen zwangsläufig ins Leere laufen. Zum anderen kann vermutet werden, dass die Kommunikation zu wenig lösungs- oder ergebnisorientiert verläuft und es ihr an projektförmiger Ausrichtung mangelt, d.h. alle maßgeblichen Verantwortlichen sitzen *an einem Tisch*, die zur Umsetzung nötigen Kompetenzen werden gebündelt und die Kommunikation ist zielgerichtet und ergebnisorientiert.

Fazit zu Arbeitshypothese 2: Nachhaltige Verkehrspolitik ist abhängig von einzelnen Personen oder Akteuren, die sich in besonderem Maße für sie einsetzen.

Im Falle Köpenicks bestätigt sich diese Arbeitshypothese im negativen Sinn: Weder Personen in Führungspositionen noch andere starke Akteursgruppen sind hier vorhanden, die sich in besonderem Maße für eine nachhaltige Verkehrspolitik einsetzen. Dies kann als ein gewichtiger Punkt angesehen werden, warum keine nachhaltigen verkehrspolitischen Maßnahmen angedacht und realisiert wurden.

Die Initiative zum LA21-Prozess in Köpenick ging – so bestätigten mir mehrere Interviewpartner – v.a. auch auf den Einsatz einer bestimmten Person, des kirchlich engagierten und im Umweltbundesamt beschäftigten Herrn Wazlawik zurück (vgl. Interview Q, R). Dies bestätigt wiederum die Arbeitshypothese, dass der Einsatz einzelner Personen als Initiatoren oder Promotoren für Veränderungsprozesse oder Innovationen von entscheidender Bedeutung ist. Es ist darüber hinaus anzunehmen, dass der Interessenschwerpunkt des genannten Promotors für die bezirkliche LA21 nicht im Bereich Verkehr liegt. Dies könnte ein weiterer Grund dafür sein, weshalb eine nachhaltige Verkehrsentwicklung keinen besonderen Stellenwert genießt.

Fazit zu Arbeitshypothese 3: Flexible organisatorische Strukturen, die Kooperationsbeziehungen, Dialog und Konsens fördern, unterstützen den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung.

Auch die dritte Arbeitshypothese lässt sich am Beispiel Köpenick im negativen Sinn bestätigen. Die Berliner Verwaltungsstrukturen und die Beziehungen zwischen Senatsverwaltung und Bezirksamt sowie zwischen LA21-Büro und Bezirksamt können als wenig flexibel, als wenig förderlich für Dialog und Konsens bezeichnet werden. Es fehlt ihnen v.a. auch an projektförmiger Ausrichtung im Sinne der o.g. Kompetenzenbündelung und an auf konkrete Projekte ausgerichteter Kommunikation.

Fazit zu Arbeitshypothese 4: Nationale und kommunale Rahmenbedingungen haben einen starken Einfluss auf den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung.

Insbesondere die lokalen Rahmenbedingungen – Finanzknappheit Berlins, niedrige Priorität des Bezirks, schwierige Abstimmungsverhältnisse innerhalb der zweigliedrigen Verwaltung und mangelnde Kompetenzen des Bezirks – haben einen entscheidenden Einfluss auf das Ausbleiben nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen, wie oben bereits ausgeführt wurde.

Auch wenn die (nationalen) Rahmenbedingungen der Verkehrspolitik in Deutschland in diesem Kapitel aus den einleitend genannten Gründen nicht ausgeführt wurden, so lässt sich doch mit *Bratzel* sagen, dass in Deutschland ein umweltorientierter Wandel der Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene grundsätzlich möglich ist (vgl. Bratzel 1999: 296f.) – dass aber im Fall Berlin-Köpenicks die lokalen bzw. kommunalen Rahmenbedingungen dem entgegenstehen.

7.4.2 Ausblick

Köpenicks Chance läge darin, sich als Naherholungsgebiet für Berlin zu profilieren und durch Tourismus seine wirtschaftlich schlechte Lage zu verbessern. Dafür gelte es aber auch, nachhaltige Verkehrspolitik als integralen Bestandteil nachhaltiger Stadtentwicklung zu begreifen und nach alternativen Verkehrskonzepten zu suchen. Köpenick wäre dabei allerdings stark von der Unterstützung der Stadt bzw. des Landes Berlin abhängig, die Köpenick als *Grüne Lunge* Berlins anerkennen und besonders fördern müssten. Auch müssten sich Personen in Führungspositionen des Senats und der Bezirksverwaltung besonders für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung in Köpenick einsetzen, Innovationsbündnisse schließen und die Bedeutung nachhaltiger Mobilität für den Bezirk in seiner Funktion als Naherholungsgebiet und *Grüne Lunge* Berlins promoten.

Für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung und die Bedeutung Köpenicks als Naherholungsgebiet ist darüber hinaus die weitere Entwicklung der Planung rund um den Großflughafen Berlin-Schönefeld von Bedeutung, die in diesem Zusammenhang kritisch gesehen werden muss und noch abzuwarten bleibt.

Resümee

Es stellt sich grundsätzlich die Frage, ob oder inwieweit die empirisch gewonnenen Erkenntnisse vergleichbar und auf andere Städte übertragbar sind. Es konnte gezeigt werden, dass die Rahmenbedingungen kommunaler Verkehrspolitik, insbesondere auch der kulturelle Hintergrund, bei den untersuchten Beispielstädten sehr verschieden sind ebenso wie die städtischen Besonderheiten, und dass vor diesen unterschiedlichen Kontexten jeweils andere Strategien bei der Entstehung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte zum Tragen kamen.

Während in Amsterdam in den 70er Jahren ein Bottom-up-Ansatz sehr erfolgreich war, d.h. die entscheidenden Impulse zu einem städteplanerischen und verkehrspolitischen Richtungswechsel von Seiten der Bevölkerung ausgingen, so war es in Hasselt ein klassischer Top-down-Prozess unter Führung *mächtiger* Initiatoren ohne Einbeziehung einer breiten öffentlichen Basis in die Planung. Betrachtet man wiederum den Fall Berlin-Köpenick, der im Rahmen der hier zugrundegelegten Definitionen unter verkehrspolitischen Gesichtspunkten als Misserfolg bewertet wurde, so waren dort weder eine breite Öffentlichkeit noch Personen in Führungspersonen vorhanden, die sich für eine nachhaltige Verkehrspolitik einsetzten. Davon abgesehen standen jedoch auch administrative Hürden einem verkehrspolitischen Richtungswechsel auf bezirklicher Ebene entgegen.

Eine Fülle von Anregungen liefern die unterschiedlichen Instrumente und Maßnahmen, die in den Beispielstädten zur MIV-Reduzierung angewandt wurden: So ist das Modell des flämischen Mobilitätsabkommens mit seinem Nachhaltigkeitsaudit durchaus auch in anderen Ländern denkbar, ebenso wie die niederländische ABC-Standortpolitik. Die niederländische Initiative *Masterplan Fiets* zum Beispiel wurde inzwischen auch von der deutschen Bundesregierung aufgegriffen.

Hinsichtlich der Bedeutung der untersuchten Faktoren Kommunikation, Personen und Organisation sowie der nationalen und lokalen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Verkehrspolitik im städtischen Raum soll im Folgenden nach einer kurzen Zusammenfassung der wichtigsten Punkte versucht werden, allgemeine Aussagen in Form von Hypothesen aus den drei Fallbeispielen und vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen abzuleiten. Es stellt sich dabei auch die Frage nach der Bedeutung der drei Faktoren im Verhältnis zu den nationalen und kommunalen Rahmenbedingungen.

Die herausragende Bedeutung, die Personen bzw. Akteuren, Kommunikation und Organisation und ihrem spezifischem Zusammenwirken im Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung unterstellt wurde, ließ sich für die drei Fallbeispiele im positiven und negativen Sinn bestätigen. Dabei nahmen in den relativ erfolgreichen Beispielen die Faktoren Personen und Kommunikation und ihr Zusammenwirken die prominenteste Rolle ein.

Während der verkehrspolitische Richtungswechsel in Amsterdam in den 70er Jahren vor allem auf *erfolgreich kommunizierte Interessen* zurückgeführt werden konnte, wurde der Prozess in Hasselt in erster Linie durch *einzelne Personen in Führungspositionen* zu einem Erfolg. Der Erfolg des Hasselter Bürgermeisters als maßgeblichem Promotor beruhte dabei nicht zuletzt auf seiner charismatischen Ausstrahlung und persönlichen Überzeugungskraft sowie seinen kommunikativen Fähigkeiten, insbesondere seiner populären Sprache.

Relativ *flexible, an Dialog und Konsens orientierte Strukturen* unterstützen heute eine Fortführung der nachhaltigen Verkehrspolitik in Amsterdam, da die unterschiedlichen Interessen frühzeitig in die Planung mit einbezogen werden. Es wurde gezeigt, dass es für die Akteure von außerhalb der kommunalpolitischen Arena von daher insgesamt leichter geworden ist, ihre Interessen einzubringen.

Nicht zuletzt wurde der relative Erfolg in Amsterdam und Hasselt auch mit einer projektförmigen Ausrichtung von Organisation und Kommunikation in Zusammenhang gebracht.

In Hasselt erhielt zudem die Konvenantenpolitik als regionale politische Vorgabe und Steuerungsinstrument eine bedeutende Funktion. Der Bürgermeister griff dieses Instrument frühzeitig auf und schöpfte dessen Möglichkeiten für Hasselt aus, so dass die Stadt einen Status als Pilotprojekt einnehmen konnte, der v.a. auch eine großzügige Finanzierung durch die flämische Regierung zur Folge hatte.

Am Beispiel Köpenick ließ sich – vor allem im Kontrast zu den beiden anderen Fällen – die Bedeutung der Faktoren im negativen Sinn festmachen: Weder gab es hier Personen in Führungspositionen oder eine breite Basis in der Bevölkerung, die sich besonders für eine nachhaltige Verkehrspolitik einsetzten, noch wurde das Thema nachhaltige Verkehrspolitik intern und extern ausreichend kommuniziert, noch kann man angesichts der administrativen Hürden Berlins von flexiblen, an Dialog und Konsens orientierten organisatorischen Zusammenhängen sprechen.

Als zentrale Ergebnisse aus der Zusammenschau der Fallbeispiele lassen sich folgende allgemeine Hypothesen formulieren:

- Die drei Faktoren Personen, Kommunikation und Organisation sind eng miteinander verwoben und wirken im Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung zusammen, wobei insbesondere Personen und Kommunikation als ausschlaggebend für den Erfolg angesehen werden können, während den organisatorischen Zusammenhängen vor allem eine unterstützende Funktion zukommt.

- Die drei Faktoren und die kommunalen Rahmenbedingungen wirken zusammen, deshalb lassen sich aus den Fallanalysen keine allgemeingültigen *Erfolgsrezepte* ableiten. Vielmehr müssen die jeweiligen Strategien den lokalen Begebenheiten Rechnung tragen. Im besten Fall unterstützen sie sich, d.h. förderliche lokale Rahmenbedingungen werden von den Akteuren genutzt – z.B. in Amsterdam die Ausstrahlung und Positionierung als (progressive) Hauptstadt, die Fahrradtradition, an die angeknüpft wurde, oder die baulichen Restriktionen der historischen Altstadt. Im ungünstigsten Fall (Köpenick) behindern sie sich gegenseitig.

- Regulative Steuerungsmechanismen und Prozesse der Verhandlung, Vermittlung und Konsensfindung als politische Modi sollten nicht gegeneinander ausgespielt, sondern müssen eng miteinander verzahnt werden.

- Nationale oder regionale Initiativen für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung müssen auf lokaler Ebene aufgegriffen werden, damit sie ihre Wirkung voll entfalten können.

- Während lokal der Schwerpunkt auf den *zweiten Politikmodus* gelegt werden sollte, sollten die übergeordneten Ebenen verstärkt eine steuernde, regulative Funktion wahrnehmen.

Es kann unterstellt werden – ohne in die Steuerungs- und Planungseuphorie der 70er Jahre zurückzufallen –, dass in Deutschland vor allem auf Bundesebene (und ebenso in anderen europäischen Ländern) noch enorme Steuerungspotentiale im Verkehrsbereich vorhanden sind. Zwar wurden in Deutschland die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Verkehrspolitik seit Antritt der rot-grünen Koalition verbessert (vgl. Abschnitt 2.2), sie sind aber noch lange nicht als ausreichend anzusehen.

Selbstverständlich sollten dabei die politischen Ziele verstärkt kommuniziert werden und ist eine gesamtgesellschaftliche Diskussion unerläßlich. Jedoch gilt es auf Bundesebene, durch klare Anreize (wie eine prioritäre Finanzierung von Maßnahmen für den Umweltverbund einerseits und verstärkte Preismaßnahmen zur Reduzierung des MIV andererseits) zu steuern (top-down), während auf kommunaler Ebene durch eine dialogorientierte Planung die unterschiedlichen Interessengruppen im Frühstadium der Planung mit einbezogen werden sollten, um eine Vielzahl von Ideen zu erhalten und Umsetzungsschwierigkeiten durch Akzeptanzprobleme zu vermeiden (bottom-up).

Das Problem der Standortkonkurrenz der Städte untereinander, wie es sich vor allem am Beispiel Amsterdams illustrieren ließ, macht deutlich, wie wichtig es ist, Lösungen zur MIV-Reduzierung zumindest im regionalen Verbund anzustreben. Damit letztlich das Konkurrenzproblem nicht auf die regionale Ebene bzw. die Bundesländer verschoben wird, die dann untereinander über jeweils bessere Bedingungen für den MIV oder eine weniger restriktive Handhabung konkurrieren könnten, sollten in Deutschland entsprechende Zielsetzungen auf Bundesebene festgelegt werden.

Vor dem Hintergrund der empirisch gewonnenen Erkenntnisse lassen sich weiterhin die in Kapitel 4 formulierten Arbeitshypothesen ausdifferenzieren und ergänzen. Dabei kristallisieren sich folgende Handlungsempfehlungen für Kommunen in Form von zehn Hypothesen heraus:

1. Notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für einen verkehrspolitischen Wandel ist ein politischer Konflikt, ein politischer Machtwechsel oder eine politische Vorgabe.
2. Es muss Personen geben, die die Funktion von Initiatoren, Promotoren oder Leitfiguren einnehmen und sich besonders für die Idee eines verkehrspolitischen Wandels in Richtung Nachhaltigkeit einsetzen.
3. Diese Personen müssen Innovationsbündnisse schließen.
4. Gestaltungsspielräume und Kompetenzen müssen vorhanden sein.
5. Es muss eine Lösung für die finanziellen Erfordernisse gefunden werden.
6. In der Planungs- und Umsetzungsphase sollte ein Dialog zwischen Politikern, Mitarbeitern der Verwaltung und BürgerInnen stattfinden.
7. Es muss versucht werden, die unterschiedlichen Interessenlagen zu berücksichtigen, einzubinden und zu wahren und eine gemeinsame Vision auf der Basis von Win-win-Lösungen zu entwickeln.
8. Es sollte Kommunikationsverfahren geben, die konsensuale Lösungen fördern.
9. Der Prozess muss durch ein effektives Projektmanagement unterstützt werden.
10. Nationale und lokale Rahmenbedingungen fließen in den Prozess ein.

Während in Hasselt in erster Linie ein politischer Machtwechsel, aber auch eine politische Vorgabe in Gestalt des flämischen Mobilitätsabkommens als notwendige (aber nicht hinreichende) Bedingungen für einen verkehrspolitischen Wandel gegeben waren, war es in Amsterdam eine politische Krisensituation, die der verkehrspolitischen Umsteuerung voranging. Es kann allgemein vermutet werden, dass eine Störung des verkehrspolitischen *business as usual* einer Neuorientierung vorausgehen muss.

> Konflikte und Widerstände [. . .] sind Motor von Dynamik und Weiterentwicklung. Wo keine Auseinandersetzung stattfindet, gibt es auch keine Veränderung.
>
> (Boy/ Dudek/ Kuschel 2000: 56)

Auch wenn es als günstig angesehen wird, wenn die Initiatoren oder Leitfiguren politische Führungspositionen innehaben wie im Beispiel Hasselt, können auch Akteure von außerhalb der kommunalpolitischen Arena erfolgreich als Promotoren wirken, wie das Beispiel Amsterdam zeigte. In beiden Fällen kann es jedoch als unerläßlich betrachtet werden, dass diese Personen Mitstreiter finden bzw. Innovationsbündnisse schließen, um *stark* genug zu sein.

Das Beispiel Köpenick verdeutlichte eindringlich, wie essentiell finanzielle und Gestaltungsspielräume und Kompetenzen für den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung sind.

Ein effektives, ganzheitliches Projektmanagement wird ebenfalls für den Erfolg des Prozesses als unerlässlich angesehen, da es hilft, Aufgaben transparenter und überschaubarer zu machen, Problemsituationen rechtzeitig zu erkennen und zielorientiert zu handeln. Eine Mangel an projektförmiger Ausrichtung von Kommunikation und Organisation auf den verschiedenen Ebenen wurde im Fall Köpenicks als ein wesentlicher Grund für den verkehrspolitischen Misserfolg gewertet.

Projektmanagement sollte zur Anwendung kommen, wenn wie bei der Entstehung und Umsetzung nachhaltiger verkehrspolitischer Konzepte und Maßnahmen Aufgabenstellungen fach- und bereichsübergreifend gelöst werden müssen und Arbeiten nicht hintereinander, sondern soweit wie möglich simultan und in direkter Kommunikation miteinander ausgeführt werden sollen. Ganzheitlichkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Projekte als Systeme betrachtet werden, die aus formalisierten Abläufen und Verfahren, aber auch aus nicht formalisierbaren *Soft-Faktoren* bestehen (vgl. Boy/ Dudek/ Kuschel 2000: 19ff.). Ein Projekt wird dann als „Summe systematischer, menschlicher und fachübergreifender Entscheidungen und Handlungen“ gesehen, bei dem sowohl die Sachebene (Leistungsumfang, Projektstruktur, Systematik, Methoden und Instrumente) als auch die psycho-soziale Ebene (Kooperation, Kommunikation, Konfliktbewältigung, Fachübergreifend) integriert werden (Boy/ Dudek/ Kuschel 2000: 28). Die Bedeutung der Faktoren Personen, Kommunikation und Organisation und ihres Zusammenwirkens sind hier sofort ersichtlich.

In allen drei Fallbeispielen spielten vor allem die lokalen und regionalen Rahmenbedingungen eine bedeutende Rolle für den verkehrspolitischen Erfolg bzw. Misserfolg. Die eingangs aufgestellten Vermutungen zur Bedeutung der nationalen politischen und Planungskultur lassen sich anhand der hier untersuchten Fälle nicht verallgemeinernd bestätigen. Zum einen ist dazu die Anzahl der Fallbeispiele zu gering, und zum anderen wurde bei Berlin-Köpenick auf die Ausführungen zur politischen Kultur verzichtet. Als ehemaliger Ostbezirk wäre er zudem nicht repräsentativ für das deutsche konkurrenzdemokratische System und die Planungskultur der vergangenen Jahrzehnte gewesen. Die Vermutung, dass konkordanzdemokratische Systeme gute Voraussetzungen für dialog- und konsensorientierte Planungsstrategien bieten, hat sich im Fall Amsterdams und Hasselts bestätigt, ebenso wie die Vermutung, dass sich eine lange Tradition der Raumplanung positiv auf den Prozess nachhaltiger Verkehrsentwicklung auswirken kann (Beispiel Amsterdam).

Abschließend lässt sich sagen, dass wenn politischer Mut und Wille zur verkehrspolitischen Umsteuerung und Umverteilung zugunsten des Umweltverbundes vorhanden sind, eine nachhaltige Verkehrsentwicklung auf kommunaler Ebene auch bei nicht optimalen zentralstaatlichen Rahmenbedingungen und gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen möglich ist. Voraussetzung ist, dass die unterschiedlichen Interessen eingebunden werden, indem verkehrspolitische Konzepte in einem intensiven lokalen Beteiligungs- und Entscheidungsprozess vorbereitet werden, der wiederum in eine Diskussion über kommunale und gesamtgesellschaftliche Entwicklungsziele eingebettet ist, oder dass zumindest der Umsetzungsprozess wie in Hasselt aktiv kommunikativ begleitet wird.

Literaturverzeichnis

Sekundärliteratur allgemein

Abels, Gabriele (2000): *Strategische Forschung in den Biowissenschaften: Der Politikprozeß zum europäischen Humangenomprogramm*, Berlin

Adams, John G.U. (1999): *Social implications of hypermobility*, OECD, Paris

Albers, Gerd (1993): *Planungsentwicklung in europäischen Ländern – eine Skizze*, in: Brech, Joachim (Hg.) 1993, S. 259-267

Apel, Dieter (1992): *Verkehrskonzepte in europäischen Städten: Erfahrungen und Strategien zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl*, Berlin

Apel, Dieter et al. (1997): *Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich*, Berlin

Apel, Heino et al. (Hg.) (1998): *Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch*, Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 19, Bonn

Bandemer, Stephan von et al. (1998): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen

Bartsch, Elmar (Hg.) (1994): *Sprechen, Führen, Kooperieren in Betrieb und Verwaltung: Kommunikation in Unternehmen*, München, Basel

Bauhardt, Christine (1994): *Stadtentwicklung und Verkehrspolitik: Eine feministische Analyse am Beispiel der Stadt Essen*, Dissertation an der Universität-Gesamthochschule-Essen

Bauhardt, Christine (1995): *Stadtentwicklung und Verkehrspolitik: Eine Analyse aus feministischer Sicht*, Basel, Boston, Berlin

Beckmann, Klaus J. (1997): *Auf dem Weg zur nachhaltigen Stadt- und Verkehrsplanung*, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hg.) (1997), S. 31-36

Beyer, Lothar (1998): *Kameralistik und Doppik*, in: Bandemer, Stephan von et al. (Hg.) (1998), S. 304-314

Beyer, Axel/ Wass Von Czege, Andreas (Hg.) (1998): *Fähig für die Zukunft: Schlüsselqualifikationen für eine nachhaltige Entwicklung*, Hamburg

Beyme, Klaus von (1985): *Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft*, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hg.) (1985), S. 7-29

Beyme, Klaus von/Weßler, Hartmut (1998): *Politische Kommunikation als Entscheidungskommunikation*, in: Jarren, Otfried et al. (Hg.) (1998), S. 312-323

Bohm, David (1998): *Der Dialog: Das offene Gespräch am Ende der Diskussionen*, Stuttgart

Boy, Jaques/ Dudek, Christian/ Kuschel, Sabine (2000): *Projektmanagement: Grundlagen, Methoden und Techniken, Zusammenhänge*, 8. Aufl., Offenbach

Bratzel, Stefan (1998): *Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in Städten: Eine Untersuchung zu Policy-Wandel unter besonderer Berücksichtigung der positiven Beispielfälle Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg*, Dissertation, FU Berlin

Bratzel, Stefan (1999): *Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in Städten: Analysen zum Policy-Wandel in den „relativen Erfolgsfällen“ Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg (i.Brg.)*, Basel, Boston, Berlin

Brech, Joachim (Hg.) (1993): *Neue Wege der Planungskultur: Orientierungen in der Zeit des Umbruchs*, Darmstadt

Burwitz, Hiltrud et al. (1992): *Leben ohne Auto – Neue Perspektiven für eine menschliche Stadt*, Hamburg

Büschges, G./Lütke-Bornefeld, P. (1977): *Praktische Organisationsforschung*, Reinbek bei Hamburg

BUND/Misereor (Hg.) (1997): *Zukunftsfähiges Deutschland: Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung*, 4., überarb. u. erw. Aufl., Basel, Boston, Berlin

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000a): *Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland: Ein Überblick*, Bonn

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000b): *Städte der Zukunft: Strategien und Indikatoren, Projekte und Bausteine nachhaltiger Stadtentwicklung – ein Forschungsfeld des Experimentellen Wohnungs- und Städtebau*, 2., überarb. Aufl., Bonn

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hg.) (1997): *ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Städtebau und Verkehr“ Nr. 06.14*, Bonn

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) (1996): *Umweltbewußtsein in Deutschland: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage 1996*, Bonn

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) (1998a): *Umweltbewußtsein in Deutschland: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage 1998*, Bonn

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) (1998b): *Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen – Lokale Agenda 21 –: Dokumentation zum Kongreß am 2./3. Juni 1998 in Bonn*, Bonn

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (1999): *Erster Bericht der Bundesregierung über die Situation des Fahrradverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland 1998*, Bonn

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.) (2000): *Verkehr in Zahlen 2000*, Hamburg

Bundesumweltministerium (Hg.) (1997): *Umweltpolitik: Agenda 21, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Dokumente*, Bonn

Bundesumweltministerium/ Umweltbundesamt (Hg.) (1998): *Handbuch Lokale Agenda 21: Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen*, Bonn, Berlin

Bunker, Barbara/Alban, Billie (1997): *Large Group Interventions: Engaging the Whole System for Rapid Change*, San Francisco

CAF/Agenda-Transfer (Hg.) (o.J.): *Lokale Agenda 21: Anregungen zum Handeln – Beispiele aus der Praxis*, Bonn

Canzler, Weert/Marz, Lutz (1996): *Festgefahren? Der Automobilpakt im 21. Jahrhundert*, WZB-Papers FS II 96-108, Berlin

Dauwe, Elisabeth et al. (1995): *Kommunalpolitik: Leitfaden für die Praxis*, Opladen

Deutscher Bundestag (Hg.) (1997): *Konzept Nachhaltigkeit: Fundamente für die Gesellschaft von morgen; Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer Nachhaltig Zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages*, Bonn

Deutscher Städtetag et al. (1999): *Initiative für Städtedialog II: Bericht zu Bausteinen einer nachhaltigen Stadtentwicklung in der Europäischen Union*, Treffen der für Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister der Europäischen Union, Potsdam

Diekmann, Andreas/Preisendörfer, Peter (1992): *Persönliches Umweltverhalten: Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 44, S. 226-251

Donath, Matthias (2000): *Demokratie und Demokratisierung via Kommune.net? Eine theoriegestützte Studie des „Public Electronic Network" und des „Public Access Network", USA*, Dissertation, Essen

Donath, Matthias/Mettler-v. Meibom, Barbara (1998): *Kommunikationsökologie: Systematische und historische Aspekte*, Münster

Doppler, Klaus (1992): *Kommunikation als Schlüsselfaktor der Unternehmensentwicklung*, in: Organisationsentwicklung 3/1992, S. 40-56

Doppler, Klaus/Lauterburg, C. (1999): *Change-Management: Den Unternehmenswandel gestalten*, 8. Aufl., Frankfurt/M. u.a.

Dörnemann et al. (1996):*Siedlungsstrukturen: Ein Ansatzpunkt zur Verkehrsvermeidung?*, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hg.) (1996): *ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Städtebau und Verkehr" Nr. 06/8*, Bonn, S. 2-11

DUDEN (1982): *Das Fremdwörterbuch*, 4., neu bearb. u. erw. Aufl., Mannheim u.a.

Europäische Kommission (1996): *Zukunftsfähige Städte in Europa: Bericht der Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt, 3/96*, Brüssel

Fietkau, H.J./Weidner, H. (1998): *Umweltverhandeln: Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren – ein erweiterter Projektbericht*, Berlin

Fischer-Kowalski, Marina et al. (1997): *Gesellschaftlicher Stoffwechsel und Kolonisierung von Natur: Ein Versuch in Sozialer Ökologie*, Amsterdam

Floeting, Holger/Grabow, Busso (1998): *Städte am Netz*, in: Leggewie, Claus/Maar, Christa (Hg.) (1998): *Internet & Politik: Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie*, Köln, S. 262-276

Forschungsverbund (Hg.) (1998): *Die Bedeutung der professionellen Akteure für eine ökologisch orientierte kommunale Verkehrspolitik: ExpertInnen-workshop am 13./14. März 1997 in Wuppertal*, Dokumentation der Beiträge, Forschungsverbund „Ökologisch verträgliche Mobilität", Wuppertal

FR (Frankfurter Rundschau) vom 14.07.2000: *Autoindustrie will einen Gang höher schalten*, S. 11

FR (Frankfurter Rundschau) vom 04.08.2000: *2700 Kinder starben bei Unfällen auf Straßen*

FR (Frankfurter Rundschau) vom 23.01.2001: *Erderwärmung übertrifft bisherige Erwartungen: UN-Forscher: Klimawandel vom Menschen verursacht*

FR (Frankfurter Rundschau) vom 30.05.2001: *Beim Umweltschutz ist in Europa noch vieles nur Lippenbekenntnis*, von Michael Bergius

Franzen, Axel (1997): *Umweltbewusstsein und Verkehrsverhalten: Empirische Analysen zur Verkehrsmittelwahl und der Akzeptanz umweltpolitischer Massnahmen*, Zürich

Fuchs-Heinritz, W. et al. (Hg.) (1994): *Lexikon zur Soziologie*, 3., völlig neu bearb. u. erw. Aufl., Opladen

Gabriel, Oscar W. (1994): *Politische Einstellungen und politische Kultur*, in: Gabriel/Brettschneider (Hg.) (1994), S. 96-133

Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank (Hg.) (1994): *Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalte*, 2., überarb. u. erw. Aufl., Opladen

Giddens, Anthony (1997): *Jenseits von Links und Rechts: Die Zukunft radikaler Demokratie*, 2. Aufl., Frankfurt/M.

Gilbert, Richard (2000): *Sustainable Mobility in the City*, Presentation to URBAN 21, Global Conference on the Urban Future Berlin, Germany, July 4-6, 2000 in the session „Mobility in the City"

Giradet, H. (1996): *Das Zeitalter der Städte: Neue Wege für eine nachhaltige Stadtentwicklung*, Holm

Goldsmith, Mike (1995):*Autonomy and City Limits*, in: Judge/Stoker/Wolman (Hg.) (1995), S. 228-252

Haake, Julia (1999): *Sustainable development through dematerialization and industrial transformation: a conceptual framework and research implications*, in: International Journal of Sustainable Development, Vol. 2, No. 4, p. 506-516

Haan, Gerhard de et al. (2000): *Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen: Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen*, Opladen

Hachenberg, Lutz et al. (1997): *Vorschläge der Modellvorhaben zur Weiterentwicklung des Umsetzungsinstrumentariums*, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hg.) (1997): *ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Städtebau und Verkehr" Nr. 06.13*, Bonn, S. 18-22

Hahn, Christina (1999): *Durch Dialog zu Veränderungsstrategien: Drei Großgruppenverfahren im kritischen Vergleich*, unter: http://www.uni-essen.de/perspektiven/lese/artikel/hahn.htm

Hartwich, Hans-Hermann (Hg.) (1985): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen

Hauschildt, J./Gemünden, H.G. (Hg.) (1999): *Promotoren: Champions der Innovation*, 2., erw. Aufl., Wiesbaden

Hauschildt, J./Keim, G. (1999): *Projektleiter als Prozeßpromotoren*, in: Hauschildt, J./Gemünden, H.G. (Hg.) (1999), S. 211-231

Häußermann, Hartmut (1991a): *Lokale Politik und Zentralstaat: Ist auf kommunaler Ebene eine eigenständige oder „alternative" Politik möglich?*, in: Heinelt/Wollmann (Hg.) (1991), S. 52-91

Häußermann, Hartmut (1991b): *Die Bedeutung „lokaler Politik" – neue Forschung zu einem alten Thema*, in: Blanke, Bernhard (Hg.) 1991: *Staat und Stadt: Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler Politik"*, PVS-Sonderheft 22, Opladen, S. 35-50

Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hg.) (1991):*Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel, Boston, Berlin

Hesse, Markus/Lucas, Rainer (1990a): *Verkehrswende: Ökologische Orientierung und sozialer Rahmen für den Verkehr der Zukunft – Teil 1*, in: Kommune 9/1990, S. 33-37

Hesse, Markus/Lucas, Rainer (1990b): *Verkehr der Zukunft: Öko-Trend oder Verkehrswende?*, in: Kommune 10/1990, S. 57-60

Hesselbein, F. (Hg.) (1998): *Organisation der Zukunft: Neue Orientierungen für Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft*, Düsseldorf u.a.

Hey, Christian (1998): *Nachhaltige Mobilität in Europa: Akteure, Institutionen und politische Strategien*, Opladen

Hickman, Gerd (1991): *Raum & Zeit umkrempeln: Anmerkungen zur „Verkehrswende“* , in: Kommune 3/1991, S. 59-61

Hirsch, Joachim/Roth, Roland (1986): *Das neue Gesicht des Kapitalismus: Vom Fordismus zum Postfordismus*, Hamburg

Hitzler, Ronald/ Honer, Anne (1994): *Qualitative Methoden*, in: Nohlen, Dieter (Hg.) (1994), S. 389-395

Hoffmann-Lange, Ursula/ König, Thomas (1998): *Politische Eliten*, in: Jarren, Otfried et al. (Hg.) (1998), S. 450-455

Huber, Joseph (1998): *Die Konsistenz-Strategie: Effizienz und Suffizienz alleine können Nachhaltigkeit nicht sichern*, in: Politische Ökologie, Sonderheft 11, Jan./Feb. '98, S. 26-29

Hüsler, Willi (1993): *Verkehr in positiven siedlungsstrukturellen Beispielfällen – Zusammenhänge sowie Maßnahmen und Instrumente mit Wirkung auf den Personenverkehr. Baustein zur Untersuchung: Potentiale an „Verkehrsvermeidung“ durch Raumstruktur, Studie B im Studienprogramm Verkehr der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des 12. Deutschen Bundestages*, Zürich

ICLEI et al. (Hg.) (1998): *Lokale Agenda 21 – Deutschland: Kommunale Strategien für eine nachhaltige Entwicklung*, Berlin u.a.

ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hg.) (1992): *Autofreies Leben: Konzepte für die autoreduzierte Stadt*, Duisburg

Inglehart, Ronald (1989): *Kultureller Umbruch: Wertewandel in der westlichen Welt*, Frankfurt a.M.

Inglehart, Ronald (1995): *Public Support for Environmental Protection: Objective Problems and Subjective Values in 43 Societies*, in: Political Science and Politics, 28, S. 57-72

Initiative für Städtedialog II: Bericht zu Bausteinen einer nachhaltigen Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Nachhaltige Flächennutzung, Stadtverträgliche Verkehrspolitik, Treffen der für Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister der Europäischen Union, Potsdam 1999

Ismayr, Wolfgang (Hg.) (1997): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen

Janecki, Gabriele (1997a): *Die „Geschichte“ von nachhaltiger Entwicklung und Agenda 21*, in: Heimatvolkshochschule Stephansstift (Hg.) (1997): *Agenda 21 – Europäische Erwachsenenbildung: Verpflichtung für eine gemeinsame Umwelt*, Hannover, S. 25-31

Janecki, Gabriele (1997b): *Nachhaltigkeit als Leitbild globaler, nationaler und regionaler Entwicklung*, in: Heimatvolkshochschule Stephansstift (Hg.) (1997): *Agenda 21 – Europäische Erwachsenenbildung: Verpflichtung für eine gemeinsame Umwelt*, Hannover, S. 33-47

Janse, Pieter (1996): *The Incorporation of the Environmental Dimension in Freight Transport Policy in the Netherlands: Report*, Center for Energy Conservation and Environmental Technology, Delft

Jarren, Otfried et al. (Hg.) (1998): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: Ein Handbuch mit Lexikonteil*, Opladen, Wiesbaden

Jarren, Otfried/Donges, Patrick/Weßler, Hartmut (1996): *Medien und politischer Prozeß: Eine Einleitung*, in: Jarren, Otfried/Schatz, Heribert/Weßler, Hartmut (Hg.) (1996): *Medien und politischer Prozeß: Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel*, Opladen, S. 9-37

Jessen, Johann (1997): *Verkehrsmindernde Siedlungsstrukturen als Ziel der Stadtplanung*, in: Jessen, Johann/Roos, Horst J./Vogt, Walter (Hg.) (1997), S. 54-75

Jessen, Johann/Roos, Horst J./Vogt, Walter (Hg.) (1997): *Stadt – Mobilität – Logistik: Perspektiven, Konzepte und Modelle*, Basel, Boston, Berlin

Judge, David/Stoker, Gerry/Wolman, Harold (Hg.) (1995): *Theories of Urban Politics*, London

Kilper, Heiderose (1997): *Regionalisierung zwischen Effektivität, Innovation und Legitimation: Eine Untersuchung zur politischen Modernisierung am Beispiel der Internationalen Bauausstellung Emscher Park*, Habilitationsschrift, Bochum

Klemm, Martin Oliver (1996): *Welche Mobilität wollen wir? Unser kollektiver Umgang mit dem Problem des städtischen Personenverkehrs: Eine Untersuchung am Beispiel der Stadt Basel*, Basel

Kluge, Friedrich (1989): *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*, 22. Aufl., Berlin, New York

Knoll, Michael/Kreibich, Rolf (Hg.) (1997): *„Sustainable City“ – Zukunftsfähige Städte*, Weinheim, Basel

Krämer-Badoni, Thomas (1996): *Leben ohne eigenes Auto: Zur Entstehung eines ökologischen Lebensstils*, in: *Jahrbuch Ökologie 1996*, hrsg. von Günter Altner et al., München

Kreibich, Rolf (1997): *Planen und Gestalten für das Jahr 2025*, in: Monheim/Zöpel (Hg.) 1997, S. 152-165

Kühn, Manfred/Moss, Timothy (Hg.) (1998): *Planungskultur und Nachhaltigkeit: Neue Steuerungs- und Planungsmodelle für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung*, Berlin

Lamnek, Siegfried (1995): *Qualitative Sozialforschung, Band 2: Methoden und Techniken*, 3., korr. Aufl., Weinheim

Langbein, Kurt et al. (1995): *Kursbuch Lebensqualität: Die Umwelt schonen, Geld sparen und angenehm leben – Entscheidungshilfen für den Alltag*, Wien, Köln

Lasswell, Harold D. (1948): *The Structure and Function of Communication in Society*, in: Bryson, Lyman (Ed.) (1948): *The Communication of Ideas*, New York, S. 37-51

Lawrence, Gary L. (1998): *The Future of Local Agenda 21 in the New Millennium*, presented by J. Gary Lawrence at a UNED-UK/LGMB Seminar, London, England on 29 June, 1998

Linder, Wolf (1997): *Das politische System der Schweiz*, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.) (1997), S. 445-477

Lowi, Theodore J. (1964): *Public Policy, Case Studies, and Political Theory*, in: World Politics 16, S. 677-715

Lukner, Christian (Hg.) (1994): *Umweltverträgliche Verkehrskonzepte in Kommunen*, Bonn

Mai, Manfred (2000):*Möglichkeiten und Grenzen des Regierens im modernen Staat*, in: Haberl, Othmar Nikola/Korenke, Tobias (Hg.) (2000): *Politische Deutungskulturen: Festschrift für Karl Rohe*, Baden-Baden, S. 270-283

Mandl, Christoph (1996): *Dialoge oder eine Collage über Team-Lernen*, in: Organisationsentwicklung 4/1996, S. 32-45

Mayer, Margit (1991): *„Postfordismus“ und „lokaler Staat“*, in: Heinelt/Wollmann (Hg.) (1991), S. 31-51

Mayntz, Renate (1996): *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*, in: Kenis, P./Schneider, V. (Hg.) (1996): *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt/M., New York

Meadows, D. et al. (1972): *The Limits to Growth*, New York

Mettler-Meibom, Barbara (1993): *Kommunikation in der Stadt*, in: Brech, Joachim (Hg.) (1993), S. 361-368

Mettler-Meibom, Barbara (Hg.) (1993): *Nahe Ferne – fremde Nähe: Infrastrukturen und Alltag*, Berlin

Mettler-v. Meibom, Barbara (1994): *Kommunikation in der Mediengesellschaft: Tendenzen – Gefährdungen – Orientierungen*, Berlin

Mettler-v. Meibom, Barbara (Hg.) (1998): *Nachhaltige Stadtentwicklung: Das Beispiel Seattle, Prof. J. Gary Lawrence, Seattle, Dokumentation im Rahmen des Programms „Scientist in Residence“*, Umweltforum Uni Essen, Arbeitstexte der Säule ‚Lebensstile‘, Nr. 2/Juni 1998, Essen

Mettler-v. Meibom, Barbara (1999): *Kommunikation als strategische Planungsressource*, unter:
http://www.uni-essen.de/perspektiven/lese/artikel/mettler1.htm

Mettler-v. Meibom, Barbara (2000): *Die kommunikative Kraft der Liebe*, 1. Aufl., Petersberg

Meyer-Abich, Klaus Michael (1996): *Praktische Naturphilosophie des menschlichen Handelns im Ganzen der Natur*, in: Jahrbuch Ökologie 1997, München, S. 138-151

Meyers Grosses Taschenlexikon in 24 Bänden (1983): *Band 12: Klas-Las*, aktual. Neuaufl., Mannheim u.a.

Meyers Grosses Taschenlexikon in 24 Bänden (1983): *Band 16: Now-Pers*, aktual. Neuaufl., Mannheim u.a.

Milieucentrum Amsterdam (1995): *Hoe houdt de stad stand? Duurzame ontwikkeling in Amsterdam*, Amsterdam

Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW (Hg.) (1998): *Nachhaltige Stadtentwicklung: Wettbewerb 98*, Düsseldorf

Monheim, Heiner (1997): *Die Autofixierung der Verkehrspolitik: Warum die ökologische Verkehrswende bisher nicht vorankommt und wie sich das ändern ließe*, in: Monheim/Zöpel (Hg.) (1997), S. 218-235

Monheim, Heiner/Monheim-Dandorfer, Rita (1990): *Straßen für alle: Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft*, Hamburg

Monheim, Heiner/Zöpel, Christoph (Hg.) (1997): *Raum für Zukunft: Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik*, 1. Aufl., Essen

Naess, Arne (1996): *The Shallow and the Deep: Begründung der Tiefenökologie*, in: *Jahrbuch Ökologie 1997*, München, S. 130-137

Nohlen, Dieter (1994): *Vergleichende Methode*, in: Nohlen, Dieter (Hg.) (1994), S. 507-517

Nohlen, Dieter (Hg.) (1994): *Lexikon der Politik, Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden*, hrsg. v. Jürgen Kriz, Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München

OECD (1992): *Market and Government Failures in Environmental Management: The case of Transport*, Paris

OECD Environmental Data (verschiedene Jahrgänge): *OECD Environmental Data*, Paris

Öko-Institut e.V./VCD e.V. (Hg.) (1998): *Hauptgewinn Zukunft: Neue Arbeitsplätze durch umweltverträglichen Verkehr*, 1. Aufl., Freiburg

Öko-Institut e.V./VCD e.V. (Hg.) (o.J.): *Hauptgewinn Zukunft: Neue Arbeitsplätze durch umweltverträglichen Verkehr, Kurzfassung*, Freiburg

Paetzold, Burkhard (1998): *Berlin-Köpenick: Kirchgemeinden, Bezirksamt und Öffentlichkeit – „drei Säulen“ für eine Lokale Agenda 21*, in: ICLEI et al. (Hg.) (1998), S. 77-83

Patzelt, Werner J. (1994): *Qualitative Politikforschung*, in: Nohlen, Dieter (Hg.) (1994), S. 395-398

Rebenstorf, Hilke (1992): *Steuerung des politischen Nachwuchses durch Parteiführungen?*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B34/35, S. 45-54

Rees, W./Wackernagel, M. (1997): *Unser ökologischer Fußabdruck: wie der Mensch Einfluß auf die Umwelt nimmt*, Basel, Boston, Berlin

Renn, Ortwin/Oppermann, Bettina (1998): *Politische Kommunikation als Partizipation*, in: Jarren, Otfried et al. (Hg.) (1998), S. 352-361

Renn, Ortwin/Knaus, Anja/Kastenholz, Hans (1999): *Wege in eine nachhaltige Zukunft*, in: Breuel, Birgit (Hg.) (1999): *Agenda 21. Vision: Nachhaltige Entwicklung*, 2. Aufl., Frankfurt/Main, New York, S. 17-74

Rennings, K. et al. (1996): *Nachhaltigkeit, Ordnungspolitik und freiwillige Selbstverpflichtung: Ordnungspolitische Grundregeln für eine Politik der Nachhaltigkeit und das Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtung im Umweltschutz*, Heidelberg

Rohe, Karl (1994): *Politik: Begriffe und Wirklichkeiten. Eine Einführung in das politische Denken*, 2. völlig überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart u.a.

Sachs, Wolfgang (1990): *Die Liebe zum Automobil: Ein Rückblick in die Geschichte unserer Wünsche*, Reinbek bei Hamburg

Sachs, Wolfgang (1993): *Die vier E's: Merkposten für einen maßvollen Wirtschaftsstil*, in: Politische Ökologie SPECIAL, Sept./Okt. 1993, S. 69-72

Salem, P. J. (Hg.) (1999): *Organizational communication and change*, N.J.

Savitch, H.V. (1988): *Post-Industrial Cities: Politics and Planning in New York, Paris and London*, New Jersey

Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hg.) (1998): *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*, Opladen

Schallaböck, Karl Otto (1992): *Der Widerspruch zwischen Denken und Handeln im Verkehr: Ein politisches und privates Problem*, in: Mayer, Jörg (Hg.) (1992): *Produktion von Mobilität und Stillstand – Zur Diskrepanz von Wissen und Handeln in der Verkehrspolitik*, Loccumer Protokolle 56/91, Ev. Akademie Loccum, Rehburg-Loccum, S. 328-335

Schallaböck, Karl Otto (1995): *Ökologischer Stadtverkehr*, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hg.) (1995): *Stadtökologie: Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege*, 1. Aufl., Berlin, S. 127-144

Schaller, Thomas (1993): *Kommunale Verkehrskonzepte: Wege aus dem Infarkt der Städte und Gemeinden*, Köln

Scharpf, Fritz W. (1973): *Planung als politischer Prozeß: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, 1. Aufl., Frankfurt a.M.

Schmid, Josef (1995): *Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?*, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): *Politikwissenschaftliche Methoden: Grundriß für Studium und Forschung*, Opladen, S. 293-326

Schneider, H. (1997): *Stadtentwicklung als politischer Prozeß: Stadtentwicklungsstrategien in Heidelberg, Wuppertal, Dresden und Trier*, Opladen

Selle, Klaus (Hg.) (1996): *Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft: Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*, Wiesbaden, Berlin

Senge, Peter M. (1997): *Die fünfte Disziplin: Kunst und Praxis der lernenden Organisation*, 4. Aufl., Stuttgart

Socialdata (o.J.): *Trendwende zum ÖPNV: Basisbroschüre*, München

Socialdata (1992a): *Trendwende zum ÖPNV: Chancen zur Reduzierung des Pkw-Verkehrs*, München

Socialdata (1992b): *Trendwende zum ÖPNV: Innenstadt-Mobilität in Bochum, Essen, Bottrop, Gelsenkirchen und Recklinghausen*, München

Stadt Essen (Hg.) (1997): *Von der Bürgeranhörung bis zum Selbermachen: Bürgerbeteiligung und Partizipation heute und morgen*, Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 91, Essen

Stadtplanung Wien (Hg.) (2000): *Intelligente Mobilität: Baustein für nachhaltige Stadtentwicklung. Diskussionsbeitrag der Städte Berlin, Budapest, Ljubljana, Praha, Wien, Zagreb für das Symposium 11 „Intelligente Mobilität in Städten" im Rahmen der URBAN 21 - Weltkonferenz zur Zukunft der Städte - Berlin, ICC, 4.-6. Juli 2000*, Wien

Stoker, Gerry (1995): *Regime Theory and Urban Politics*, in: Judge/Stoker/Wolman (Hg.) (1995), 54-71

Stone, Clarence (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta*, Kansas

taz (die tageszeitung) vom 18.7.2000: *Mehr Leute in Bus und Bahn*, S. 8

taz v. 5.2.2001: *Erderwärmung wird teuer*, S. 7

taz vom 2.6.2001: *Die Wirkung der Ökosteuer*, S. 34

Umweltgutachten 1994: Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, hrsg. v. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Februar 1994, Stuttgart

Unseld, Godela (1996): *Neue Perspektiven in der ökologischen Bewegung: Eine soziologische Einführung*, in: *Jahrbuch Ökologie 1997*, München, S. 121-129

URBAN 21: World Report on the Urban Future 21, prepared by the World Commission Urban 21 by order of the Federal Ministry of Transport, Building and Housing of the Federal Republic of Germany, Berlin 2000

Vester, Frederic (1995): *Crashtest Mobilität: Die Zukunft des Verkehrs, Fakten – Strategien – Lösungen*, 2., überarb. u. akt. Aufl., München

Wates, Nick (Ed.) (2000): *The Community Planning Handbook: how people can shape their cities, towns and villages in any part of the world*, London

Watzlawick, Paul et al. (1990): *Menschliche Kommunikation: Formen, Störungen, Paradoxien*, 8., unveränderte Aufl., Bern u.a.

Weber, Jörg (1998): *Nahverkehr: Schwarzfahren für alle: Die beiden brandenburgischen Städte Lübben und Templin haben dieses Frühjahr den Nulltarif für alle Buslinien eingeführt. Vorbild ist Hasselt in Belgien*, in: Greenpeace Magazin 3/1998, S. 42

Weber, Max (1956): *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4. Aufl., Tübingen

Wehrmann, Elisabeth (1997): *Stadt ohne Fahrschein. Das belgische Hasselt probt die Transportrevolution: Weil es an Geld fehlte, fahren die Busse jetzt umsonst*, in: DIE ZEIT vom 21.11.1997, S. 79

Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Lovins, Amory B./Lovins, L. Hunter (1997): *Faktor vier: Doppelter Wohlstand – halbierter Naturverbrauch*, München

item Wendt, Bernd Jürgen (1995): *Deutschland 1933-1945: Das „Dritte Reich“: Handbuch zur Geschichte*, Hannover

Weterings, R./Opschoor, J.B. (1992): *The Ecocapacity as a Challenge to Technical Development*, RMNO Nr. 74a, Rijswijk

Wewer, Göttrik (1998): *Demokratie, Demokratisierung*, in: Schäfers, Bernhard/ Zapf, Wolfgang (Hg.) (1998), S. 111-123

Wiesenthal, Helmut (1998): *Interessenorganisation*, in: Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hg.) (1998), S. 325-339

Wiese von Ofen, Irene (1997): *Die Innovationsfähigkeit kommunaler Planung*, in: Monheim, Heiner/Zöpel, Christoph (Hg.) (1997), S. 174-183

Windhoff-Heritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse: Eine Einführung*, Frankfurt

Witte, Eberhard (1999): *Das Gespann der Promotoren*, in: Hauschildt, J./Gemünden, H.G. (Hg.) (1999), S. 11-41

Wolf, Winfried (1986): *Eisenbahn und Autowahn: Personen- und Gütertransport auf Schiene und Straße; Geschichte, Bilanz, Perspektiven*, Hamburg, Zürich

Wollmann, Hellmut (1991): *Entwicklungslinien lokaler Politikforschung – Reaktionen auf oder Antizipation von sozio-ökonomischen Entwicklungen?*, in: Heinelt/Wollmann (Hg.) (1991), S. 15-30

Wollmann, Hellmut (1996): *Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse*, in: Reichard, Christoph/ Wollmann, Hellmut (Hg.) (1996): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Basel, S. 1-49

Zadow, Andreas von (1997): *Perspektivenwerkstatt: Hintergründe und Handhabung des ‚Communiy Planning Weekend'*, Berlin

Dokumente und Literatur zu den Fallbeispielen

Amsterdam, Niederlande

amsterdams milieu, een uitgave van Milieucentrum Amsterdam, 11e jaargang nr 1, maart 1999/ nr 3, juli 1999

Apel, Dieter et al. (1997): *Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich*, Berlin

Becker, Uwe (red.) (1998): *Maatschappij & Nederlandse Politiek: historisch en vergelijkend*, Amsterdam

Bratzel, Stefan (1998): *Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in Städten: Eine Untersuchung zu Policy-Wandel unter besonderer Berücksichtigung der positiven Beispielfälle Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg (im Breisgau)*, Dissertation, FU Berlin

Buitenkamp, Maria/Venner, Henk/Wams, Teo (red.) (1994): *Actieplan Nederland Duurzaam*, derde, ongewijzigde druk, Amsterdam

Daalder, Hans (1974): *The Consociational Democracy Theme*, in: World Politics 26, S. 604-621

Daalder, Hans (1989): *The Netherlands: Prototype of consociationalism?*, in: *Ancient and Modern Pluralism in the Netherlands*, The 1989 Erasmus Lectures at Harvard University

dIVV (dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer Amsterdam) (1999): *Beleidsevaluatie Verkeer en Vervoer 1998*, Amsterdam

dIVV (1999): *Communicatie bij de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer*, Communicatieplan dIVV, Juni 1999, Amsterdam

dIVV/gemeente Amsterdam (2000): *Procesverslag ‚Route Amsterdam'*, oktober 2000, Den Haag

dRO (dienst Ruimtelijke Ordening, Gemeente Amsterdam) (1994): *A City in Progress: Physical Planning in Amsterdam*, Amsterdam

dRO (1996): *Beleidsevaluatie Verkeer en Vervoer*, Amsterdam

dRO (1997a): *Amsterdam Open Stad – Structuurplan 1996, Deel I: Het Plan*, Amsterdam dRO (1997b): *Amsterdam Open Stad – Structuurplan 1996, Deel II: De Toelichting*, Amsterdam

dRO (1999): *Inventarisatie Wegcategorisering: indeling in verkeersaders en verblijfsgebieden*, vom 24.06.1999

Dutch Cyclists‘ Union Fietsersbond enfb (1997): *Cycling in Dutch Cities*, second edition, Utrecht

Ex, Ferdinand (1997): *Het Amsterdamse hart-infarct: Parkeergarages in de binnenstad*, Amsterdam

Gemeente Amsterdam (1992): *Amsterdam op de fiets! Een brochure voor fietsers in Amsterdam en voor hen die overwegen te gaan fietsen*, Amsterdam

Gemeente Amsterdam (1994): *Verkeers- en Inrichtingsplan: Naar een leefbare en bereikbare Amsterdamse binnenstadt*, Amsterdam

Gemeente Amsterdam (1998): *dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer: De dienst die een weg baant*, Amsterdam

Gemeente Amsterdam (1999): De Amsterdamse gemeenterad 1998-2002, Amsterdam

Günter, Roland (1994): *Anders Reisen – Amsterdam: Ein Reisbuch in den Alltag*, aktualisierte Ausgabe, Reinbek

Hurenkamp, Menno (1999): *Plaats zat in Amsterdam*, in: intermediair vom 29. April 1999, S. 17-19

Jongens, C. et al. (1968): *Geen metro in de binnenstad: ter overweging aan de gemeenteraad en de burgerij van Amsterdam naar aanleiding van de nota Stadsspoorweg en het daardoor ontstane gevaar van een doodlopend spoor*, Amsterdam

Klipp, Mijntje (1999): *Hoe luw is autoluw?*, in: PS van de week, S. 12-15

Lepszy, Norbert (1997): *Das politische System der Niederlande*, in: Wolfgang Ismayr (Hg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen

Lijphart, Arend (1968): *Verzuiling, pacificatie en de Kentering in de Nederlandse Politiek*, Haarlem

Mak, Geert (1995): *Een kleine geschiedenis van Amsterdam*, zevende druk, Amsterdam/ Antwerpen

Marcus, Lidwien (1982): *Het aanzien van Amsterdam: Tachtig jaar hoofdstad in beeld*, Amsterdam

Milieucentrum Amsterdam (1995): *Hoe houdt de stad stand? Duurzame ontwikkeling in Amsterdam*, Amsterdam

Milieucentrum Amsterdam (2001): *Jaarverslag 2000*, unter: http://www.amsterdams-milieu.nl/jaarverslag_2000/jaarverslag_2000.htm vom 22.05.2001

Milieucentrum Amsterdam/Milieurechtswinkel Amsterdam (2001): *Bestemmingsplannen in Amsterdam*, Milieu Informatie Blad nr. 5, actualisatie voorjaar 2001, unter: http://www.amsterdams-milieu.nl/

Milieudienst Amsterdam (1998a): *Consumeren in de compacte stad*, Amsterdam

Milieudienst Amsterdam (1998b): *Milieuverkenning Amsterdam 1998*, Amsterdam

Ministerie van Verkeer en Waterstraat (1990): *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer: De hoofdlijnen*, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstraat (o.J.): *Jaarbericht Vervoerend Nederland 1998*, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstraat (1999) et al.: *Perspectievennota Verkeer en Vervoer*, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstraat, Directoraat-Generaal Personenvervoer (1998): *Eindrapport Masterplan Fiets: Samenvatting, evaluatie en overzicht van de projecten in het kader van het Masterplan Fiets, 1990-1997*, o.O.

Müller, Bernd (Hg.) (1998): *Vorbild Niederlande? Tips und Informationen zu Alltagsleben, Politik und Wirtschaft*, Münster

O+S (het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek) (1999): *Kerncijfers Amsterdam 1999*, Amsterdam

O+S (2000a): *Toerisme in Amsterdam blijft stijgen*, Fact sheet nummer 3, maart 2000, Amsterdam

O+S (2000b): *Demografische ontwikkelingen in 1999*, Fact sheet nummer 6, september 2000, Amsterdam

O+S (2001a): *Veilig verkeer in Amsterdam*, Fact Sheet nummer 1, januari 2001, Amsterdam

O+S (2001b): *Record aantal banen in Amsterdam*, Fact sheet nummer 3, maart 2001, Amsterdam

O+S (2001c): *Drukte in de Binnenstad???*, Projectnummer: 5093, Opdrachtgever: Dienst Binnenstad, sector Bouwen, Wonen en Economie, maart 2001, Amsterdam

O+S (2001d): *GroenLinks favoriet bij Amsterdamse kiezers*, Nieuws 20-3-2001, unter: http://os.webtic.com/?wid=3102&mold=nieuws vom 29.03.2001

Platform Binnenstad Autovrij (1994): *Success and Failure of Amsterdam Traffic Referendum, 1992-1994, Platform Binnenstad Autovrij*, Amsterdam

Praag Jr., Philip van (1998): *Hoe uniek is de Nederlandse consensusdemocratie*, in: Becker, Uwe (red.) 1998, S. 285-310

PS van de week vom 18.9.1999: *Leve de auto!*, Samstagsbeilage der Tageszeitung *Het PAROOL*

ROA (Regionaal Organ Amsterdam) (1993): *Ontwerp Regionaal Verkeers- en Vervoersplan ROA*, Amsterdam

Smit, Joost (1996): *De bereikbare stad: Amsterdam na 2005*, Plan Amsterdam (uitgever: dRO, gemeente Amsterdam), Jaargang 2, nummer 6/juli 1996

Stadsnieuws vom September 1999 (Informatiekrant van de afdeling communicatie van de gemeente amsterdam)

Stuurman, Siep (1998):*Ontstaan en karakter van de eerste Noord-Nederlandse staat*, in: Becker, Uwe (red.) 1998, S. 149-180

Van Dijk, Wieland (1999): *1972: Luns in een Rolls Royce*, in: PS van de week vom 18.September 1999, S. 16-17

Verkeersflits, 1999/nr. 1, 1999/nr. 2, 1999/nr. 3 (De Verkeersflits van het Milieucentrum Amsterdam is een vlugschrift voor Amsterdamse groepen en individuen die zich met verkeer en milieu bezig houden)

VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) (1995): *Van wielklem tot transferium: Hoofdlijnen van het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid*, Den Haag

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) et al. (1998): *Nationaal Milieubeleidsplan 3*, 's-Gravenhage

Walter, Rolf/Drewe, Paul (1995): *50 Jahre Planungskultur in den Niederlanden: Veränderte Leitthemen der Raumordnung seit 1945*, in: DISP 122, S. 24-28

WWW-Seiten Amsterdam, Niederlande

Bureau Monumentenzorg Amsterdam: Amsterdam Monumenten
http://www.bmz.amsterdam.nl/adam/nl/monum.html

Centraal Bureau voor de Statistiek
http://www.cbs.nl/

dIVV - dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer Amsterdam
http://www.verkeer-en-vervoer.amsterdam.nl

dRO - dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam
http://www.dro.amsterdam.nl/

Gemeente Amsterdam
http://www.amsterdam.nl

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam
http://www.gvb.nl/

HNRB - ‚Hou de Noordelijke Randstad bereikbaar'
http://www.hnrb.nl

MCA - Milieucentrum Amsterdam
http://www.amsterdams-milieu.nl/

Ministerie van Verkeer en Waterstraat
http://www.minvenw.nl

Provincie Noord-Holland
http://www.noord-holland.nl/home/

O+S - Het Amsterdamse Bureau Voor Onderzoek en Statistiek
http://www.onstat.amsterdam.nl

Overheid
http://www.overheid.nl/

Platform Binnenstad Autovrij
http://www.dds.nl/ pba/

Provincies
http://www.provincies.nl/

Provincie Noord-Holland
http://www.noord-holland.nl/

Hasselt, Belgien

Alen, André (1995): *Der Föderalstaat Belgien: Nationalismus, Föderalismus, Demokratie*, Baden-Baden

Balaes, Francis/ Lambrechts, Daniël (1998): *„Rijden met De Lijn wordt nooit meer hetzelfde in Hasselt“ – Een kritische, positieve benadering! 1997-1998*, Eindwerk, derde cursusjaar HogeSchool voor Verkeerskunde, P.H.A.I. Diepenbeek 1997-1998

Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid et al. (1995): *Gemeentelijk verkeersbeleid in de praktijk*, Leuven

BTTB o.J.: *BTTB-video: Stadsnet Hasselt*, Manuskript

Föderaler Informationsdienst (Hg.) (o.J.): *Die Staatsreform*, Brüssel

Hogeschool voor Verkeerskunde Diepenbeek (1998): *Busonderzoek Hasselt: Bevraging busreizigers stads- en streeklijnen te Hasselt*, Januari 1998, Diepenbeek

Kindhäuser, Anna (1999): *Gratisbus statt Straßenbau: Das Beispiel Hasselt*, in: *Jahrbuch Ökologie 2000*, hrsg. von Günter Altner et al., München, S. 61-67

Langzaam verkeer vzw/Vlaams stichting verkeerskunde (1994): *Stilstaan bij mobiliteit: Acht visies op de rol van mobiliteit in de toekomstige samenleving*, Leuven

Lieten, Sven et al. (1998): *Vaak gestelde vragen over de procedures inzake de convenants*, in: *Het Mobiliteitshandboek*, Afl. 5, maart ‘98, S, 59-68

Meukens, Peter (1997): *De Hasseltse bussen, een succes*, Manuskript o.J.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1998a): *Ontdek het Structuurplan Vlaanderen: Krijtlijnen voor een nieuwe generatie*, Brussel

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1998b): *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen 1997: integrale versie*, Brussel

Mobiliteitsconvenant nr. 71022 d.d. 03/09/96 en bijakte 1 d.d. 17/09/96, bijlage bij bijakte nr. 1a dd. 16.12.1996, bijakte nr. 3a d.d. 17/09/96, bijakte nr. 3b d.d. 17/09/96, bijakte nr. 3c d.d. 16/12/96

Münster, Petra (1993): *Belgien: Ein neuer Bundesstaat für Europa*, in: EG-Magazin Nr. 9, S. 36-37

Stad Hasselt (1998a): *Mobiliteitsplan Hasselt, Fase 2: Opbouw van het mobiliteitsplan*, Synthesenota, 14 oktober 1998, eindredaktie: Valère Donné, Langzaam Verkeer, Leuven

Stad Hasselt (1998b): *Hasselt umweltbewußt mobil: Europäisches Vorbild*, Dezember 1998, Hasselt

Stad Hasselt (1998c): *Stadt ohne Farscheine: Busverkehr zum Nulltarif*, Hasselt

Van Moerkerke, Bart (1997): *Hasselt: Een mobiliteitsbeleid in ontwikkeling*, in: *Het Mobiliteitshandboek*, Afl. 2, feb. '97, S. 67-106

Vlaamse Stichting Verkeerskunde (1997): *Mobiliteitsconvenant en mobiliteitsplan – Lesdagfiche: Bijscholing Verkeer, Lesdag 1*, Bijscholingscursus: Het gemeentelijk mobiliteitsplan basis van het mobiliteitsconvenant, o.O.

Vlaamse Stichting Verkeerskunde (1999): *Mobiliteitsplan en mobiliteitsconvenant: Hasselt – Daniël Lambrechts, Stad Hasselt*, Editie 1998-1999

Wehrmann, Elisabeth (1997): *Stadt ohne Fahrschein – Das belgische Hasselt probt die Transportrevolution: Weil es an Geld fehlte, fahren die Busse jetzt umsonst*, in: Die Zeit vom 21. November 1997, S. 79

Woyke, Wichard (1997): *Das politische System Belgiens*, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.) 1997: *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen, S. 357-380

Zuallaert, Jos e.a. (1993): *Gemeentelijk en stedelijk verkeersbeleid: Ervaringen uit de praktijk – Oriëntaties voor de toekomst*, Leuven/Apeldoorn

Zuallaert, Jos (1998): *Het mobiliteitsplan: algemene richtlijnen fase 1, 2 en 3*, in: *Het Mobiliteitshandboek*, Afl. 5, maart '98, S, 69-119

Zuallaert, Jos (o.J.): *Een ontwikkelingsspiraal van moeizame bestuurlijke veranderingen: Het gemeentelijk mobiliteitsplan*, Lesdag 8, Leuven

WWW-Seiten Hasselt, Belgien

Geo-Vlaanderen
http://www.gisvlaanderen.be/geo-vlaanderen/

Limburg digitaal
http://www.limburg.be/

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Wegen en Verkeer in Vlaanderen
http://wegen.vlaanderen.be/

search.fgov.be (This search engine searches websites of Federal Government institutions in the „fgov.be“ domains.)
http://www.search.fgov.be/

Stad Hasselt
http://www.hasselt.be/

Vlaamse Overheid
http://www.vlaanderen.be/

Berlin-Köpenick, Deutschland

Agenda 21 Büro Köpenick (Hg.) (1998a): *Lokale Agenda 21 Köpenick: Erläuterungen zur Struktur des Köpenicker Modells*, Berlin-Köpenick

Agenda 21 Büro Köpenick (Hg.) (1998b): *Zielstellungen zum Aufbau der Innovations- und Ideenbörse*, Berlin-Köpenick

Agenda 21 Büro Köpenick (Hg.) (1998c): *Agenda 21 Büro Köpenick: Stellung und Funktion*, Berlin-Köpenick

Berliner Zeitung vom 24.09.2001: *Mit dem Kamel zum Brandenburger Tor*, S. 23

Bezirksamt Köpenick, Abt. Bau- und Wohnungswesen (Hg.) (mehrere Jahre): *Stadtseiten Köpenicker Stadterneuerung*, 1/Juni 1992, 2/November 1992, 3/Mai 1993, 4/Neujahr 1994, 6/August 1995, 7/Dezember 1996, 8/Dezember 1997, 9/April 1998

Bezirksamt Köpenick, Abt. Jugend und Umwelt (Hg.) (1998): *Lokale Agenda Köpenick – Informationsblatt*, Nr. 3/1998, Nr. 4/1998

Bezirksamt Köpenick von Berlin (Hg.) (1997): *Lokale Agenda 21 Köpenick: Arbeitsentwurf, November 1997*, Berlin

Bezirksamt Köpenick von Berlin (Hg.) (1998a): *Berlin-Köpenick 1998: Informationen aus dem Rathaus*, Berlin

Bezirksamt Köpenick von Berlin (Hg.) (1998b): *Bereichsentwicklungsplanung Köpenick 1 – Entwurf – Beteiligung der Öffentlichkeit, Stand 9/98*, Berlin

Bezirksamt Köpenick von Berlin (Hg.) (2000): *Lokale Agenda 21 Köpenick: 3. Arbeitsentwurf, September 2000*, Berlin

Bezirksamt Köpenick von Berlin, Fachbereich Stadtplanung, Sanierungsverwaltungsstelle (Hg.) (1998): *Stadtgespräch Nr. 7: Aktivitäten zur gewerblichen Entwicklung in der Altstadt Köpenick und Konzeption für wasserseitige Nutzungen – Öffentliche Informationsveranstaltung des Bezirksamtes Köpenick von Berlin zur Stadterneuerung im Sanierungsgebiet Altstadt/Kiez Vorstadt am 8.12.1998*, Berlin

Menning, Bernd (1996): *Das Projekt „Lokale Agenda Köpenick“: Realer Politikansatz oder lautstarke Inszenierung?*, in: Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft, Heft 92, 1996, S. 36-38

Paetzold, Burkhard (1998): *Berlin-Köpenick: Kirchgemeinden, Bezirksamt und Öffentlichkeit – „drei Säulen“ für eine Lokale Agenda 21*, in: ICLEI et al. (Hg.) (1998): *Lokale Agenda 21 – Deutschland: Kommunale Strategien für eine nachhaltige Entwicklung*, Berlin u.a., S. 77-83

Senatsverwaltung für Bau und Wohnungswesen Berlin (o.J.): *Das Sanierungsgebiet Köpenick – Altstadt, Kiez-Vorstadt*, Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (1994): *Flächennutzungsplan Berlin*, Juli 1994, Berlin

Strocke, Ernst (1996): *Die Gesetze über die Berliner Verwaltung*, 47. Auflage, Berlin

Umweltbundesamt (Hg.) (1998): *Der Prozess zu einer Lokalen Agenda 21 für Berlin-Köpenick – Teil I: Bericht zur Prozeßbegleitung*, Texte 41/98, Berlin

Wazlawik, Klausdieter (1998): *Sechs Thesen für den Agenda Prozeß – Erfahrungen aus der Arbeit Berlin-Köpenick*, in: ICLEI et al. (Hg.) (1998): *Lokale Agenda 21 – Deutschland: Kommunale Strategien für eine nachhaltige Entwicklung*, Berlin u.a., S. 85-87

Anhang

Liste der InterviewpartnerInnen

Amsterdam

	Name	*Funktion, Organisation*	*Interview am:*
A	Bas de Jong	Medewerker verkeer, Milieucentrum Amsterdam	01.09.1999
B	Klaas Helder, Paul van der Zedde, J. J. A. Intveld	Planteam Infrastructuur, dienst Ruimtelijke Ordening, gemeente Amsterdam	01.09.1999
C	Harold Koster	Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer, gemeente Amsterdam	03.09.1999
D	Addy Jonker	Fietsersbond enfb., Amsterdam	08.09.1999
E	Egbert de Vries	PvdA, raadslid gemeente Amsterdam, o.a. commissie Verkeer, Vervoer, Infrastructuur en Sociale Zaken	15.09.1999
F	Heleen van Bemmel	Sector Ruimtelijke ontwikkeling, Infrastructuur en Beheer (ROIB), gemeente Amsterdam	16.09.1999

Hasselt

	Name	*Funktion, Organisation*	*Interview am:*
G	Fred Peeters	Dienst informatie- en beleidsondersteuning, stad Hasselt	01.03.1999
H	Jos Zuallaert	Managing director, Langzaam Verkeer, Bureau voor Mobiliteitsmanagement, Leuven	01.03.1999
I	Valère Donné	Mobiliteitsarchitect, Langzaam Verkeer, Bureau voor Mobiliteitsmanagement, Leuven	01.03.1999
J	Stijn Daniëls	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, administratie Wegen en Verkeer, afdeling Wegen Limburg, Hasselt	02.03.1999
K	Daniël Lambrechts	Dienst verkeer, stad Hasselt	02.03.1999
L	Peter Meukens, Francis Verhees	BTTB - Bond van Trein-, Tram- en Busgebruikers, regionale werkgroep Brabant-Limburg	02.03.1999

Berlin-Köpenick

	Name	*Funktion, Organisation*	*Interview am:*
M	Herr Buckow	Tiefbauamt, Berzirksamt Köpenick	03.02.1999
N	Herr Stern	Büro des Bürgermeisters, Rathaus Köpenick	05.02.1999
O	Frau Narr	Stadtplanungsamt, Bezirksamt Köpenick	05.02.1999, *Telefonat am:* 08.02.1999
P	Iris Löchner	Senatsverwaltung Bauen, Wohnen und Verkehr, Berlin	08.02.1999
Q	Dr. Martin Degen, Herr Lehmann	Agenda-Büro Köpenick, AG Stadtentwicklung, Verkehr, Tourismus und Naturschutz	10.02.1999
R	Frau Fischer	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin	*Telefonat am:* 08.02.1999
S	Frau Hänisch	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin	*Telefonat am:* 08.02.1999

Sonstige

	Name	*Funktion, Organisation*	*Interview am:*
T	Dieter Apel	Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin	04.02.1999 in Berlin
U	Stefan Bratzel	Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsstelle für Umweltpolitik an der FU Berlin	09.02.1999 in Berlin
V	Barbara Mettler-v. Meibom	Ehemalige Vorsitzende des Essener Stadtforums, Leiterin der Kommunikationsberatung Communio, Essen	19.01.2001 in Essen

Interviewleitfaden

Einleitende Fragen zur Person:

- Faktische Funktion
- Können Sie mir sagen, welche Rolle Sie in diesem Prozess (Verkehrspolitik) haben?

A Fragen zu kommunalen (nachhaltigen) Verkehrspolitik

- Konzepte und Maßnahmen
- Rahmenbedingungen: historische, gesetzliche, politische, nationale/regionale/lokale
- Erfolge/Misserfolge

B Fragen zu Personen

- Wie sah es von den Akteuren her aus?
- Gab es Personen, die sich besonders eingebracht haben?
- Widerstände
- Promotoren

C Fragen zur Kommunikation

- Nach innen
- Nach außen
- Bedeutung Personen

D Fragen zur Organisation

- Wie haben Sie das organisatorisch gelöst und eingeleitet?
- Lokale Agenda 21
- Arbeitskreise

Abschließende Fragen:

- Was war aus Ihrer Sicht das Entscheidende für den Erfolg?
- Worauf sollten Städte nach Ihrer Erfahrung achten, wenn sie so etwas auf den Weg bringen wollen?
- Gibt es etwas Wichtiges, das ich vergessen habe?
- Personen, mit denen ich sprechen sollte?
- Wichtige Dokumente, die ich brauche?

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt Barbara Mettler-v. Meibom für die Betreuung meiner Promotion sowie für das angenehme und anregende Arbeitsklima in ihrer Arbeitsgruppe und im Examens- und Doktorandenkolloquium.

Herrn Manfred Mai danke ich für die freundliche Übernahme des Mitberichts.

Bei Sven Gnutzmann und Olaf Kaltenborn möchte ich mich für das aufopfernde Korrekturlesen und die konstruktive Kritik an meiner Arbeit bedanken. Sven insbesondere noch für seine Hilfe beim Formatieren und dafür, dass er mich ausgehalten hat.

Meinen Eltern danke ich herzlich für ihre ständige Unterstützung in den letzten Jahren.

Darüber hinaus gibt es natürlich noch viele andere, denen ich zu danken habe, aber die Liste würde einfach zu lang werden.

Lebenslauf

Persönliche Angaben

Name:	Anna Kindhäuser
geboren:	14. Januar 1971 in Essen

Ausbildung

1990	Abitur an der Maria-Wächtler-Schule, Essen
Seit 1990	Studium an der Universität-GH Essen • Magisterstudiengang Germanistik, Psychologie, Politikwissenschaft • Diplomstudiengänge Sozialarbeit und -pädagogik
1997	Magister Artium
1997	Diplom Sozialarbeit
1999	Diplom Sozialpädagogik
Seit 1999	Promotionsstudiengang im Fach Politikwissenschaft
1993–1995	Studentische Hilfskraft in der Fachgruppe Politikwissenschaft der Universität-GH Essen
1998–2001	Wissenschaftliche Hilfskraft in der Fachgruppe Politikwissenschaft der Universität-GH Essen
Seit August 2001	Konzepterin bei der init AG für digitale Kommunikation, Berlin