

discussion paper

47

Joachim Blatter

Möglichkeiten und Restriktionen für umweltorientierte Maßnahmen im Personennahverkehr - Analyse der Freiburger Verkehrspolitik

EURES discussion paper dp-47
ISSN 0938-1805

1995

EURES
Institut für Regionale Studien in Europa
Schleicher-Tappeser KG
Basler Straße 19, D-79100 FREIBURG
Tel. 0049/ 761/ 70 44 1-0
Fax 0049/ 761/ 70 44 1-44

Das EURES-Institut

Ökonomie und Ökologie gehören für uns zusammen.

Eine nachhaltige Entwicklung braucht eigenständigere regionale Strukturen und intensivere europäische Zusammenarbeit.

Wir helfen, Perspektiven zu entwickeln und Ideen in die Tat umzusetzen.

Wir vermitteln. Zwischen Wissenschaft und Praxis, zwischen Ansprüchen und Interessen, zwischen unterschiedlichen Kulturen.

Unser Anliegen

Das EURES-Institut für regionale Studien in Europa ist ein unabhängiges Unternehmen für Beratung und Forschung. Es arbeitet mit vorwiegend sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Methoden für öffentliche und private Auftraggeber. Alle Arbeiten und Ansätze des EURES-Instituts sind durch drei wesentliche Anliegen geprägt:

- # Nachhaltige Entwicklung
- # Europäische Zusammenarbeit
- # Demokratie

Eine verstärkte Beachtung regionaler Strukturen und Besonderheiten in Verbindung mit einer europäischen Perspektive ist in vielen Bereichen die Voraussetzung, um diesen Zielen näher zu kommen.

Unsere Arbeitsbereiche

Das EURES-Institut gliedert sich in zwei Arbeitsbereiche, die sich in diesem Sinne ergänzen:

- # Arbeitsbereich Regionalentwicklung
 - ! Integrierte Regionalentwicklung
 - ! Tourismus
 - ! Wirtschaft/ Arbeitsmarkt/ Weiterbildung
 - ! Unternehmenskooperation und Logistik
- # Arbeitsbereich Europäische Umweltpolitik
 - ! Europäische Umweltpolitik allgemein
 - ! Güterverkehr
 - ! Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Möglichkeiten und Restriktionen für umweltorientierte Maßnahmen im Personennahverkehr

Analyse der Freiburger Verkehrspolitik
unter besonderer Berücksichtigung der Parkraumpolitik
und der regionalen Zusammenarbeit im ÖPNV

Joachim Blatter

1995

EURES

Institut für Regionale Studien in Europa

Schleicher-Tappeser KG

Basler Straße 19, D-79100 FREIBURG

Tel. 0049/ 761/ 70 44 1-0

Fax 0049/ 761/ 70 44 1-44

Das vorliegende discussion paper wurde 1993 erstellt als verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit an der Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaft. Die Diplomarbeit wurde 1994 von der "Stiftung der deutschen Städte, Gemeinden und Kreise zur Förderung der Kommunalwissenschaften" mit einer Prämie ausgezeichnet.

Joachim Blatter

geb. 1966, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, Universität Konstanz; Mitarbeiter beim Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin und beim Institut für TechnologieManagement (ITEM), St. Gallen; seit 1993 Hochschulassistent an der Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften St. Gallen. Aktuelle Dissertationsarbeit zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa und Nordamerika.

Inhaltsverzeichnis

0	Einleitung	1
I	Theoretischer Teil	3
1	Erhaltung und Verbesserung der Gesundheit und der Umwelt der Menschen als übergeordnetes Ziel der Verkehrspolitik	4
2	Die Entwicklung des Personenverkehrs und die daraus resultierenden Umweltprobleme	6
2.1	Die Entwicklung des Personenverkehrs	6
2.2	Die Umweltauswirkungen des motorisierten Verkehrs	6
3	Strategien und Maßnahmen einer umweltorientierten Verkehrspolitik	9
3.1	Kriterien zur Bewertung von verkehrspolitischen Strategien und Maßnahmen	9
3.2	Einordnung von Strategien und Maßnahmen in eine umweltorientierte Verkehrskonzeption	11
4	Parkraumpolitik und regionale Zusammenarbeit im ÖPNV als Elemente einer umweltorientierten kommunalen Verkehrspolitik	26
4.1	Parkraumpolitik	27
4.1.1	Parkraum als selektives Steuerungsmittel des Verkehrs	27
4.1.2	Ziele der Parkraumpolitik	28
4.1.3	Felder der Parkraumpolitik	28
4.1.4	Instrumente der Parkraumpolitik	30
4.1.5	Wichtige Kriterien für eine umweltorientierte Parkraumpolitik	34
4.2	Regionale Zusammenarbeit im Öffentlichen Personennahverkehr	35
4.2.1	Die Notwendigkeit einer regionalen Zusammenarbeit im ÖPNV und generell in der Verkehrspolitik	35
4.2.2	Ziele der regionalen ÖPNV-Kooperation	36
4.2.3	Felder der regionalen ÖPNV-Kooperation	37
4.2.4	Formen und zentrale Ausgestaltungsmerkmale der regionalen ÖPNV-Kooperation	38
4.2.5	Kriterien für eine umweltpolitisch sinnvolle regionale ÖPNV-Kooperation	39
5	Die Entwicklung eines Analyserasters für die Untersuchung von Restriktionen bezüglich umweltorientierter Maßnahmen im Personennahverkehr	41
5.1	Der Untersuchungsansatz für eine Restriktionsanalyse	41
5.2	Kurzskeizze bisheriger Analyseansätze und Erkenntnisse zum Untersuchungsthema	42
5.2.1	Analysen kommunaler Umweltpolitik	42
5.2.2	Analyse der Restriktionen für Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung	44
5.2.3	Analysen zur Stadt-Umland-Kooperation	45

5.3	Kategorien möglicher Restriktionen für umweltorientierte Maßnahmen im Personennahverkehr	46
5.3.1	Abgrenzung des kommunalen politisch-administrativen Systems (kPAS)	46
5.3.2	Die Bestimmung von Restriktionsbereichen für umweltorientierte Maßnahmen im Personennahverkehr	48
II	Empirischer Teil	52
6	Methodisches Vorgehen	53
7	Fallbeispiel Freiburg	56
7.1	Relevante Daten zur Entwicklung von Stadt und Region sowie zur kommunalpolitischen Situation	57
7.1.1	Entwicklung der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen	57
7.1.2	Städtebauliche und siedlungsstrukturelle Entwicklung	57
7.1.3	Verkehrsentwicklung in der Stadt Freiburg	57
7.1.4	Pendlerverflechtungen	60
7.1.5	Politische Situation in Stadt und Umland	60
7.2	Darstellung und umweltpolitische Einordnung der generellen Entwicklung der Freiburger Verkehrspolitik	61
7.2.1	Wichtige Entwicklungsschritte der Freiburger Verkehrspolitik	61
7.2.2	Die verkehrspolitischen Programme von 1969, 1979 und 1989	62
7.2.3	Einordnung der Programme in das Raster der umweltorientierten Verkehrsstrategien	63
7.2.4	Ergebnisse und Bewertungen	68
7.3	Analyse Maßnahmebereich I: Parkraumpolitik	70
7.3.1	Die Entwicklung des Parkraums und der Parkraumpolitik in Freiburg	70
7.3.2	Bewertung der bisherigen Parkraumpolitik unter dem Gesichtspunkt einer umweltorientierten Verkehrspolitik	76
7.3.3	Akteure, ihre Positionen und Interessen im Bereich der Parkraumpolitik	80
7.3.4	Restriktionen (und Hilfen) für eine umweltorientierte Parkraumpolitik	85
7.4	Analyse Maßnahmebereich II: Regionale Zusammenarbeit im ÖPNV	96
7.4.1	Die Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit im ÖPNV in der Region Freiburg	96
7.4.2	Bewertung der bisherigen regionalen ÖPNV-Zusammenarbeit unter dem Gesichtspunkt einer umweltorientierten Verkehrspolitik	101
7.4.3	Die Akteure, ihre Positionen und Interessen	105
7.4.4	Restriktionen und Hilfen für eine umweltorientierte regionale ÖPNV-Kooperation	110
7.5	Zusammenfassung und Vergleich der Restriktionen der beiden Maßnahmenbereiche	117
7.5.1	Zusammenfassung	118
7.5.2	Vergleich	119
8	Rückbezug der Ergebnisse zur bisherigen Forschung und umweltpolitisches Resümee	121

III	Konzeptioneller Teil: Überlegungen zur Verbesserung der Durchsetzungsmöglichkeiten für umweltorientierte Verkehrsmaßnahmen	123
9	Neue konzeptionelle Schwerpunktsetzungen für die örtliche Verkehrspolitik	124
10	Änderung von Rechtsvorschriften und Zuschußregelungen	126
11	Gewichtsverschiebungen beim Instrumenteneinsatz	128
12	Institutionelle und prozessuale Innovationen zur Demokratisierung und Ökologisierung der kommunalen Verkehrspolitik	129
	Verzeichnis der Interviewpartner	132
	Literatur	133
	Anhang	152

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1 Politisches Paradigmdreieck (Quelle: Masser u.a. 1992, S. 99)	4
Abb. 2 Erwartete und gewünschte Entwicklungen im Verkehr (Quelle: MASSER U.A. 1992, S. 99)	
Abb. 3 Das Stufenmodell des Umwelthandelns und der Wirkungstiefe verschiedener Maßnahmen, dargestellt am Beispiel "Verkehr und Umwelt" (Quelle: IFEU 1992, S. 465)	10
Abb. 4 Wirkungstiefe von umweltorientierten Verkehrsstrategien (eigene Darstellung) .	14
Abb. 5 Verkehrspolitische Strategien mit den abgeleiteten strategischen Zielen und den dazugehörigen kommunalen Maßnahmebereichen	16
Abb. 6 Verlagerungspotentiale bei restriktiver Parkraumpolitik (Quelle: TIEFENTHALER/ BRUNNER 1991, S. 551)	28
Abb. 7 Felder der Parkraumpolitik nach der Steuerungsfähigkeit der Kommune (eigene Darstellung)	29
Abb. 8 Veränderungen der Ein- und Auspendler für das Stadtgebiet Stuttgart 1970-1987, gegliedert nach benutztem Verkehrsmittel (Quelle: PFEIFLE 1991, S. 496)	36
Abb. 9 Das kommunale politisch-administrative System; GR = Gemeinderat, KT = Kreistag, LR = Landrat (eigene Darstellung)	46
Abb. 10 Zugelassene Kfz in Freiburg (Quelle: Stadtnachrichten, Sonderausgabe Gesamtverkehrskonzeption 1990, S. 1)	58
Abb. 11 Modal Split Freiburg i.Brsg., Entwicklung Binnenverkehr 1976-1991 (Quelle: Tiefbauamt Freiburg)	59
Abb. 12 Entwicklung der Ein- und Auspendlerzahlen in Freiburg i. Br. 1961, 1970 und 1987 (Quelle: Amt für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Freiburg 1990, S. 7)	60
Abb. 13 Verkehrsmittelwahl der Einpendler in Freiburg i. Br. 1961, 1970 und 1987 (Quelle: Amt für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Freiburg 1990, S. 14)	60
Abb. 14 Ziele und Maßnahmen der verkehrspolitischen Programme Freiburgs	64
Abb. 15 Entwicklung der verkehrspolitischen Programme in Freiburg	65
Abb. 16 Park+Ride-Anlagen im Freiburger Stadtgebiet (Quelle: Badische Zeitung 10.10.88)	
Abb. 17 Aktivitäten in Feldern der Parkraumpolitik	76
Abb. 18 Akteure der Parkraumpolitik (eigene Darstellung)	81
Abb. 19 Verkehrsmittelwahl nach Bevölkerungssegmenten (Quelle: BRÖG 1990 nach BLATTER/ FIEBIG 1991, S. 66)	94
Abb. 20 Konflikte in der Verkehrsplanung (Quelle: BRÖG 1990 nach BLATTER/ FIEBIG 1991, S. 65)	95
Abb. 21 Akteure und Institutionen in der regionalen ÖPNV-Politik (eigene Darstellung)	106
Abb. 22 Restriktionen und Hilfen für eine umweltorientierte Parkraumpolitik in Freiburg	118
Abb. 23 Anteile der Gruppen am Verkehrsforum Heidelberg (Quelle: Stadt Heidelberg/ Heidelberger Straßen- und Bergbahn AG 1992, S. 76)	130

Verzeichnis der Anlagen

Anlage 1	Pkw-Bestandsentwicklung in der BRD
Anlage 2	Verkehrsaufkommen, Verkehrsleistung und durchschnittliche Wegelänge 1987 und 2005
Anlage 3	Anteile des Verkehrs an den Emissionen klimarelevanter Spurengase
Anlage 4	Endenergieverbrauch in der BRD 1970, 1980 und 1990
Anlage 5	Modelle des regionalen ÖPNV-Verbundes
Anlage 6	Karte der Region Freiburg
Anlage 7	Bevölkerungsentwicklung im Raum Freiburg
Anlage 8	Verwaltungsgliederung der Stadt Freiburg im Breisgau
Anlage 9	Ruhender Verkehr im Einzugsbereich der Innenstadt
Anlage 10	Die Mitglieder der Nahverkehrskommission
Anlage 11	Linienetzplan der Verkehrsgemeinschaft Freiburg
Anlage 12	Informationen zur Ausgestaltung der Regio-Karte
Anlage 13	Absatzzahlen der Regio-Karte

Verzeichnis der Abkürzungen

ADFC Allgemeiner Deutscher Fahrrad Club

BZ Badische Zeitung

DB Deutsche Bundesbahn

GR Gemeinderat

GR-Dr.Gemeinderatsdrucksache

GVK Gesamtverkehrskonzeption

GVP Generalverkehrsplan

IHK Industrie- und Handelskammer

Kfz Kraftfahrzeuge

kPAS kommunales politisch-administratives System

KT Kreistag(e)

LBO Landesbauordnung

MIV Motorisierter Individualverkehr

NMV Nichtmotorisierter Verkehr

NVK Nahverkehrskommission

ÖPNV Öffentlicher Personen-Nahverkehr

ÖV Öffentlicher Verkehr

P+R Park and Ride

PBefG Personenbeförderungsgesetz

PP Parkplatz bzw. Parkplätze

SBG Südbaden Bus Gesellschaft

VAG Freiburger Verkehrs Aktiengesellschaft

VCD Verkehrsclub Deutschland

VG Verkehrsgemeinschaft

"Die neuen mechanischen Geschwindigkeiten haben das städtische Milieu in Unordnung gestürzt, indem sie eine ständige Gefährdung mit sich bringen, Verkehrsengpässe und -lähmungen hervorrufen und die Hygiene bedrohen. Die Kraftfahrzeuge hätten von befreiender Wirkung sein sollen und durch ihre Geschwindigkeit einen beachtlichen Gewinn an Zeit herbeiführen müssen. Aber ihre Anhäufung und Konzentration an gewissen Stellen sind gleichzeitig ein Hindernis für den Verkehr und der Anlaß ständiger Gefahr geworden. Darüber hinaus haben sie zahlreiche gesundheitsschädigende Faktoren ins Großstadtleben gebracht. Ihre Abgase schädigen die Lunge und ihr Lärm bewirkt beim Menschen den Zustand permanenter Nervosität. Die schon jetzt erreichten Geschwindigkeiten sind eine tägliche Versuchung in die Ferne, in die Natur, verbreiten den Geschmack an einer hemmungs- und maßlosen Beweglichkeit und begünstigen eine Art zu leben, die, indem sie die Familien auseinanderreißt, den Zustand der Gesellschaft zutiefst verwirrt. Sie verdammen den Menschen dazu, ermüdende Stunden in Fahrzeugen aller Art zu verbringen und nach und nach die Ausübung der Tätigkeit zu vergessen, die gesund und natürlich wie keine andere ist: die des Gehens."

LE CORBUSIER 1941

(Charta von Athen, Lehrsatz Nr. 80) nach KOCH 1993, S. 2

0 Einleitung

Der Verkehr ist in der heutigen Gesellschaft und insbesondere in den Städten zu einem der zentralen politischen Probleme geworden.¹ Die Auseinandersetzungen über mögliche Problemlösungen sind in besonderem Maße durch Ziel- und Interessenkonflikte geprägt.

Die vielfältigen, von verschiedensten Wissenschaftsdisziplinen angebotenen Lösungsmöglichkeiten für die Verkehrsproblematik vernachlässigen oft die Rahmenbedingungen (wie z.B. Institutioneller Rahmen, Interessen und Handlungslogiken der Akteure, Kapazitäten), in denen diese Lösungen aufgegriffen und umgesetzt werden müssen. Ein politik- und verwaltungswissenschaftlicher Blickwinkel könnte hier eine Lücke schließen und damit einen sinnvollen Beitrag zur kommunalen Verkehrsplanung und -politik liefern.

Damit ist auch bereits der Kontext angesprochen, auf den diese Arbeit abzielt. Als verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit im Schwerpunkt Kommunal- und Regionalpolitik ist die Arbeit als handlungsorientierter Beitrag zur kommunalen Verkehrspolitik konzipiert. Im Mittelpunkt der Arbeit stehen eine normative verkehrspolitische Konzeption und deren Umsetzungsmöglichkeiten, wobei politikwissenschaftliche Erkenntnisse und Theorien zur Umweltpolitik sowie zur Kommunal- und Regionalpolitik als Analysehilfen verwendet werden. Damit sind die verkehrspolitischen Maßnahmen und die ihnen entgegenstehenden Hindernisse die Bezugspunkte, deren Dimensionen erhellet werden sollen. Die vielfältigen Probleme bei der Umsetzung umweltorientierter Maßnahmen sollen möglichst umfassend dargestellt, allerdings nur die im engeren Sinne politischen Probleme genauer analysiert werden. Die Arbeit versucht also, einen Kompromiß zwischen gesamthafter, problemadäquater Praxisnähe und theorieorientierter, methodisch geleiteter Wissenschaftlichkeit zu finden.

Zu Beginn des **theoretischen** Teils der Arbeit werden der normative Ausgangspunkt und die dementsprechende Orientierung an dem Ziel der Erhaltung und Verbesserung der Gesundheit und der Umwelt der Menschen als Bezugspunkt für kommunale verkehrspolitische Maßnahmen begründet. Im zweiten Abschnitt werden zuerst die Verkehrsentwicklung und die Verkehrsprobleme geschildert und dann eine Systematik der Strategien und Maßnahmen zur Problemlösung entworfen.² Das Systematisierungskriterium stellt die umweltpolitische Wirkungstiefe und Wirkungsbreite (Prittitz 1990; Erläuterung vgl. unten) dar. Nach der Erstellung dieses Bewertungsrasters für verkehrspolitische Gesamtprogramme erfolgt auf der Ebene darunter die Darstellung der Maßnahmenbereiche Parkraumpolitik und regionale Zusammenarbeit im ÖPNV. Die Betonung liegt dabei auf einer ökologischen Ausformung der Maßnahmen. Im fünften Abschnitt werden die politikwissenschaftlichen Bezugspunkte für eine Analyse der Restriktionen bei der Formulierung und Umsetzung der theoretisch abgeleiteten Maßnahmen aufgeführt. Nach einer Eingrenzung des näher zu betrachtenden kommunalen politisch-administrativen Systems folgt die Ableitung potentieller Restriktionsbereiche, anhand derer die empirischen Sachverhalte im zweiten Teil strukturiert analysiert werden können.

¹ vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT 1991, S. 205: In der jährlichen Synopse der Rangfolge der aktuellen Probleme der Stadtentwicklung des DIFU erscheint das Verkehrsthema seit Jahren an erster oder zweiter Stelle.

² Bei der Schilderung der Verkehrsentwicklung wird nicht zwischen dem Personennahverkehr und den anderen Verkehrsbereichen (Güterverkehr, Fernverkehr) unterschieden, da oftmals die Daten nur für den Gesamtverkehr vorliegen. Die Beschreibung der Strategien und Maßnahmen erfolgt im Hinblick auf den Personennahverkehr, wobei auch hier eine Abgrenzung nicht immer möglich und sinnvoll ist.

Im Mittelpunkt des **empirischen** Teils der Arbeit steht die Untersuchung der Freiburger verkehrspolitischen Programme (die Generalverkehrspläne von 1969 und 1979 sowie die Gesamtverkehrskonzeption von 1989), der Freiburger Parkraumpolitik und der regionalen ÖPNV-Kooperation im Freiburger Raum. Dazu werden zuerst das methodische Vorgehen erläutert, die Auswahl der Stadt Freiburg begründet und relevante Daten zur Freiburger Situation geliefert. In einer ersten Analyse werden die verkehrspolitischen Programme skizziert und inhaltsanalytisch bezüglich ihrer Umweltorientierung untersucht. Die Freiburger Parkraumpolitik und die regionale ÖPNV-Politik werden jeweils zuerst in ihrem Ablauf skizziert, die bisherigen Ergebnisse dann anhand der konzeptionellen Ausführungen im ersten Teil inhaltlich bewertet (Soll-Ist-Vergleich), und danach wird versucht, die Einflußfaktoren und Restriktionen herauszuarbeiten, die zu den bisherigen (unzureichenden) Ergebnissen geführt haben. Ein zusammenfassender Vergleich der Restriktionen in den beiden untersuchten Maßnahmenbereichen und einige umweltpolitische Schlußfolgerungen aus den gewonnenen Ergebnissen bilden den Abschluß dieses Teils der Arbeit.

Im letzten, **konzeptionellen** Teil der Arbeit werden - ausgehend von den zentralen Ergebnissen des empirischen Teils - einige Vorschläge zur Verbesserung der Chancen für umweltorientierte Maßnahmen im Personennahverkehr entwickelt.

I Theoretischer Teil

1 Erhaltung und Verbesserung der Gesundheit und der Umwelt der Menschen als übergeordnetes Ziel der Verkehrspolitik

Verkehr und Verkehrspolitik sollen gesamtgesellschaftlichen Zielen dienen. Die Begründung für eine umweltorientierte Verkehrskonzeption muß deswegen auf einer allgemeinen, verkehrssystemexternen Ebene erfolgen.

Da für die Verkehrspolitik, wie für fast alle Politikfelder, kein konsistenter Zielkanon festgelegt werden kann, sondern widersprüchliche Zielsetzungen vorzufinden sind, muß erst eine Prioritätensetzung bei den Zielen erfolgen, bevor dann aus dem Vergleich zwischen erwünschten Zielen und jetzigem Zustand eine Handlungskonzeption entwickelt werden kann.

Die zentralen Konfliktlinien vieler Politikbereiche und auch der Verkehrspolitik können durch das in **Abb. 1** gezeigte Spannungsdreieck symbolisiert werden.

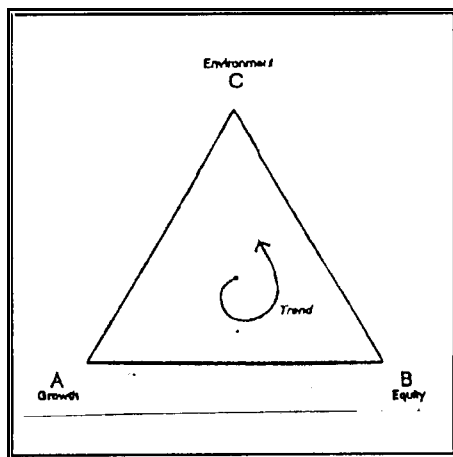


Abb. 1 Politisches Paradigmen-Dreieck (Quelle: Masser u.a. 1992, S. 99)

Das **Wachstums-Paradigma** symbolisiert eine Vorstellung der gesellschaftlichen Entwicklung, die vor allem mit materiellem Wohlstand, technologischem Fortschritt und freier Entfaltung der Individuen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung verbunden ist.

Das **Gleichheits-Paradigma** steht für eine sozial orientierte Gesellschaftsvorstellung, die auf den Abbau von sowohl sozialen wie auch räumlichen Disparitäten gerichtet ist.

Das **Umwelt-Paradigma** repräsentiert eine Orientierung, die auf Lebensqualität und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gerichtet ist (vgl. Masser u.a. 1992, S. 99).

In der **Verkehrspolitik** stehen sich vor allem Vertreter des Wachstums-Paradigmas und des Umwelt-Paradigmas gegenüber, wie dies sehr deutlich in den Stellungnahmen der Sachverständigen zu den Anhörungen der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages zum Ausdruck kommt.³

Die **Begründung der Prioritätensetzung** zwischen den Zielen der Verkehrspolitik erfolgt nun für diese Arbeit nicht auf einer ethischen oder philosophischen Ebene, sondern unter Zugrundelegung zweier politischer Proklamationen:

1. In einer pluralistischen Demokratie sind verschiedene Werte, Ziele und Interessen gleichberechtigt.

³ Vgl. insbesondere die Stellungnahmen von BAUM, BDI und BREITZKE für die Vertreter des Wachstums-Paradigmas und PETERSEN u.a., HOLZAPFEL und TESCHNER für die Vertreter des Umwelt-Paradigmas.

2. Zwar wird in der neueren staatstheoretischen Literatur dem politisch-administrativen System (meist ist damit der Staat gemeint, wobei hier auch die Kommunen dazugezählt werden sollen) die Fähigkeit zur zentralen Steuerung der Gesellschaft abgesprochen.⁴ Nach Ansicht des Autors sollte man aber dennoch davon ausgehen, daß es Aufgabe der Politik ist, im Sinne einer interventionistischen Korrekturfunktion⁵ "zu kurz gekommene" Ziele und Interessen im gesellschaftlichen Entscheidungs- und Entwicklungsprozeß zu vertreten und zu fördern (vgl. OFFE 1987, S. 317).

Um nun nicht trotzdem an dieser Stelle eine subjektive normative Entscheidung zu treffen, was zu kurz gekommene Ziele und Interessen sind, wird auf eine Umfrage zurückgegriffen, die bei sechzig Mitgliedern von NECTAR (Network on European Communications and Transport Activity Research) durchgeführt wurde, wobei eine weite Spanne von Disziplinen, Altersgruppen und Institutionen erfaßt wurde (vgl. MASSER U.A. 1992, S. 99). Unter Zugrundelegung des oben aufgeführten Paradigmen-dreiecks wurde nach dem wahrscheinlichsten und dem gewünschten Entwicklungsszenario in Europa gefragt. Die Ergebnisse der Umfrage (vgl. **Abb. 2**) zeigen, daß vor allem beim Personenverkehr ein extremes "Zukurzkommen" des Umweltzieles erwartet und von den Experten ein Ausgleich zwischen den Zielen erwünscht wird.

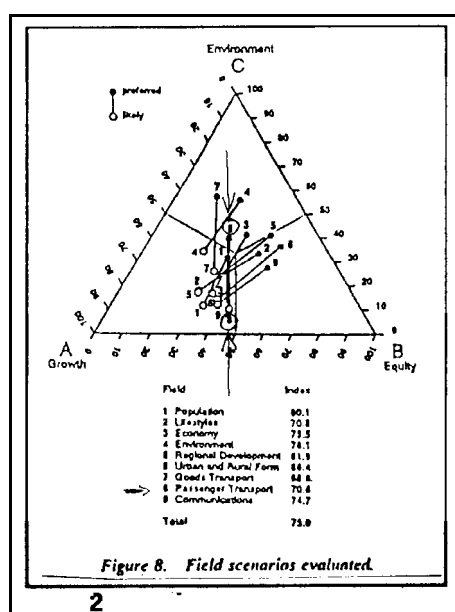


Abb. 2 Erwartete und gewünschte Entwicklungen im Verkehr (Quelle: MASSER U.A. 1992, S. 99)

Aus den aufgeführten politischen Proklamationen und der empirischen Expertenprognose und -bewertung kann abgeleitet werden, daß sich eine als aktiv-gestaltend und nicht nur mediativ verstehende Politik auf dem Verkehrssektor in Zukunft vor allem der Förderung des Umweltschutzzieles widmen muß.

Als begriffliche Klärung sei angemerkt, daß der Umweltbegriff hier nicht in einer primär auf die natürliche Umwelt bezogenen Bedeutung sondern im Sinne eines anthropozentrischen Umweltbegriffs verwandt wird (so auch SINGER bei seinem Literaturüberblick zu "Stadtverkehr und Umwelt", 1988, S. 4).

Folglich wird als Ziel, anhand dessen verkehrspolitische Maßnahmen strukturiert und konkrete kommunale Maßnahmen(programme) bewertet werden können, die Erhaltung und Verbesserung der Gesundheit und der Umwelt der Menschen definiert.

⁴ vgl. hierzu die Ausführungen des Systemtheoretikers WILLKE (1992) zum "Supervisionsstaat" und des Handlungstheoretikers SCHARPF (1991) zu "Verhandlungssystemen im Schatten der Hierarchie". Für die kommunale Planung hat z.B. SELLE (1992, S. 22-29) ähnliches formuliert.

⁵ Korrektur darf hier allerdings nicht als reaktives Verhalten mißgedeutet werden, da hier ein Eingreifen bei antizipativen Fehlentwicklungen gefordert ist.

2 Die Entwicklung des Personenverkehrs und die daraus resultierenden Umweltprobleme⁶

2.1 Die Entwicklung des Personenverkehrs

Die bisherige Entwicklung des Personenverkehrs ist von drei korrespondierenden **Trends** gekennzeichnet:

- a. durch ein wachsendes Verkehrsaufkommen, vor allem aber eine zunehmende Verkehrsleistung durch längere Wege. Die Mobilität der einzelnen Personen ist allerdings nicht gestiegen, da die Anzahl der zurückgelegten Wege pro Person konstant (bei ungefähr drei Ortsveränderungen pro Tag) geblieben ist (vgl. APEL/ ERNST 1980, S. 143; SOCIALDATA 1992, S. 9),
- b. durch eine deutliche Verschiebung der Anteile der Verkehrsträger, wobei besonders das Zu-Fuß-Gehen zugunsten des motorisierten Individualverkehrs (MIV) abgenommen hat (vgl. SOCIALDATA 1992, S. 8),
- c. durch eine enorme Massenmotorisierung; der Pkw-Bestand in Westdeutschland hat von 5 Mio. Pkw im Jahr 1960 auf 31 Mio. Pkw im Jahr 1991 zugenommen (vgl. PETERSEN 1992, S. 133 und Anlage 1).

Alle Prognosen für die zukünftige Entwicklung gehen davon aus, daß diese Trends eine Fortsetzung erfahren. Renomierte Forschungsinstitute erwarten eine Steigerung der Personenverkehrsleistung im westdeutschen Nahverkehr in den Jahren 1987 - 2005 von 409 auf 470 Milliarden Personenkilometer pro Jahr; diese Steigerung der Verkehrsleistung geht vollständig zugunsten des MIV; die anderen Verkehrsträger bleiben ungefähr konstant (vgl. Anlage 2). Der Kfz-Bestand steigt voraussichtlich im selben Zeitraum noch einmal um 22% (vgl. PROGNOS/ IFEU/ TÜV-RHEINLAND 1991, S. 8).

2.2 Die Umweltauswirkungen des motorisierten Verkehrs

Bei den Umweltauswirkungen des motorisierten Verkehrs⁷ können (entsprechend dem anthropozentrischen Umweltbegriff) folgende Dimensionen unterschieden werden:⁸

- Unfälle

⁶ Die folgenden Darstellungen und Daten beziehen sich auf Deutschland, sie können aber im Prinzip für alle westlichen Staaten verallgemeinert werden.

⁷ Auch der nichtmotorisierte Verkehr (Zu Fuß, Fahrrad) hat theoretisch negative umweltrelevante Konsequenzen (Unfälle, Flächenverbrauch), die aber aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Dimension vernachlässigt werden können.

⁸ Aufgeführt werden nur die Auswirkungen, die aus dem Verkehr im engeren Sinne resultieren, wie dies auch in der Literatur üblich ist; Umweltprobleme, die sich aus der Produktion und Entsorgung der Verkehrsträger ergeben, dürfen aber angesichts der enormen Anzahl der Pkws nicht als geringfügig angesehen werden.

- Lärm (und Erschütterungen)
- Abgase (und Abrieb)
- Energieverbrauch
- Flächenverbrauch
- Beeinträchtigung der Nutzungsqualität und Urbanität der Städte
- soziale Folgen

Seit dem 2. Weltkrieg sind in Westdeutschland ca. 500.000 Menschen durch Kraftfahrzeuge umgekommen. 40% aller tödlichen **Unfälle** ereignen sich auf den Straßen, obwohl pro Person und Tag nur ungefähr 1 Stunde zu Ortsveränderungen aufgewendet wird (vgl. HOLZAPFEL 1990, S. 105). Von 1978 bis 1988 wurden in der BRD 1,6 Mio Menschen durch das Auto 'schwer verletzt', was in der Regel eine lebenslange Verkrüppelung bedeutet. ULLRICH weist auch darauf hin, daß die Zahl der jedes Jahr durch Verkehr getöteten Tiere in die Millionen geht (vgl. ULLRICH 1988, S. 230).

Es ist mittlerweile unbestritten, daß **Lärm** für schleichende, aber nachhaltige Gesundheitsschäden verantwortlich ist (vgl. HOLZAPFEL 1990, S. 105; ULLRICH 1988, S. 230). Der Verkehr ist zu 81% an der Lärmbelastung beteiligt (allein Straßenverkehr: 50%)(vgl. UMWELTBUNDESAMT nach DIFU 1987, S. A7), rund 60% der Bevölkerung fühlen sich durch Straßenverkehrslärm belastigt (vgl. VON LERSNER 1991, S. 30).

Die **Luftbelastung** durch den Verkehr steht im Mittelpunkt der Diskussion, wobei sich im Laufe der Zeit die Diskussion auf verschiedene Emissionen richtete. Direkte gesundheitliche Wirkungen auf den Menschen, Beeinträchtigungen der Vegetation (Waldsterben) und von Kulturgütern sowie in jüngster Zeit das globale Problem des "Treibhauseffekts"⁹ werden auf anthropogene Luftemissionen zurückgeführt, die wiederum zu einem erheblichen Teil durch den (Straßen-)Verkehr verursacht werden. Bei dem Schadstoff Schwefeldioxid (SO₂) ist der Verkehr nur mit 3,6% beteiligt, bei den Stickoxiden (NO) allerdings zu 57% - 69% und bei Kohlenmonoxid (CO) zu 59% - 80%.¹⁰ Bei den krebserregenden Kohlenwasserstoffverbindungen ist der Verkehr erheblich, teilweise bis zu 90%, beteiligt (z.B. Benzol 50.000 t/a)(vgl. DIFU 1987, S. B12; ULLRICH 1988, S. 230). Desweiteren sind die jährlich ungefähr 13.000 t krebserregender Rußpartikel durch Diesel-Pkw zu beachten (vgl. VON LERSNER 1991, S. 30). Das wichtigste klimarelevante Gas, Kohlendioxid (CO₂), wird zu 22% vom Verkehr produziert, wobei der MIV einen Anteil von 81% besitzt (vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM Bundesminister für Verkehr, GRUPPE B 1992, S. 75).¹¹ Ohne drastische Korrektur der Verkehrspolitik wird eine Steigerung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen von 1987 bis zum Jahr 2005 von 50% prognostiziert (vgl. Wille 1993, S. 15).

Zusätzlich emittieren die Autos eine Unzahl weiterer Schadstoffe, so z.B. Asbest, organische Feststoffe, Fette, Öle, Phosphate, Nitrit, Nitrat, Gummi, Blei, Chrom, Kupfer, Nickel, Zink, Cadmium usw. (vgl. ULLRICH 1988, S. 231).

28,2% des **Energieverbrauchs** in Westdeutschland (Gesamtverbrauch: 252,9 Mio. t Steinkohleneinheiten) entfielen 1990 auf den Verkehrssektor, allein der Straßenverkehr hatte einen Anteil von 24,8%, den er damit seit 1970 verdoppelte (vgl. DIE ZEIT 7.2.1992, vgl. Anlage 4).

⁹ Mit dem Begriff "Treibhauseffekt" beschreibt man die globale Erwärmung der Erdatmosphäre aufgrund geringerer Wärmeabstrahlung, was wiederum auf zunehmende Luftschadstoffe zurückgeführt wird (vgl. z.B. BACH 1991, S. 18-20).

¹⁰ Differierende Angaben: DIFU 1987, S. B11-13 und WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMV, GRUPPE B 1992, S. 74, die Differenz ist wohl durch inzwischen eingetretene Reduzierungen bei anderen Schadstoff-emittenten zu erklären.

¹¹ Vgl. hierzu Anhang 3.

40% (1,2 Mio ha) der Siedlungsflächen der BRD sind **Verkehrsflächen** (vgl. VON LERSNER 1991, S. 30). Dies entspricht etwa 5% der Gesamtfläche und ist bereits mehr als von der bebauten Fläche der Wohngebäude eingenommen wird (vgl. HOLZAPFEL 1990, S. 108). Dabei kommt erschwerend hinzu, daß der Verkehr "tiefgreifende Belastungen der Landschaft verursacht, die weit über den reinen Flächenbedarf hinausgehen" (Umweltbundesamt nach ULLRICH 1988, S. 231).

Desweiteren lassen sich negative Auswirkungen hinsichtlich der **Nutzungsqualität der Stadt** nachweisen. So beispielsweise die Trennwirkung einer vielbefahrenen Straße und der Verlust der "städtischen Öffentlichkeit" (BAHRDT 1986, S. 188-190), womit die Einschränkung des kommunikativen "Treibens auf Straßen und Plätzen" gemeint ist (vgl. hierzu auch APEL/ BRANDT 1982, S. 144-150).

Besonders gravierend sind aber auch die **sozialen Konsequenzen** der Automatisierung der Gesellschaft einzustufen: Die strukturelle Ausgrenzung und Diskriminierung der Nichtautomobilien (alte Menschen, Kinder, tendenziell auch Frauen) entspricht der und verfestigt die soziale Schieflage der Gesellschaft (vgl. für die Frauen z.B. SPITZNER 1992, S. 191-196).

Der Verkehr erweist sich damit (insbesondere in den Städten) als eine der zentralen umwelt- und sozialpolitischen Herausforderungen, wobei das "Charakteristische und das Negative am Verkehrssektor im Vergleich zu anderen Sektoren ist, daß wir hier bisher keine deutlich positive Entwicklung sehen können; im Gegenteil, in diesem Sektor ist eine besorgniserregende Zukunft angesagt" (HOLZAPFEL 1991, S. 236).¹²

¹² Zu den Entwicklungsprognosen vgl. Anhang 2.

3 Strategien und Maßnahmen einer umweltorientierten Verkehrspolitik

In diesem Abschnitt soll ein Raster entwickelt werden, mit dem als Meßlatte konkrete (kommunale)¹³ verkehrspolitische Programme und Maßnahmen eingeordnet und bezüglich ihrer umweltschützerischen bzw. ökologischen¹⁴ Wirksamkeit bewertet werden können.

Es fehlt in der Literatur zwar nicht an Vorschlägen für Strategien und Maßnahmen einer umweltorientierten Verkehrspolitik, bisher sind aber weder einheitliche Begrifflichkeiten noch eine konsistente Strukturierung und Hierarchisierung bezüglich der ökologischen Sinnhaftigkeit dieser Strategien und Maßnahmen vorzufinden.

3.1 Kriterien zur Bewertung von verkehrspolitischen Strategien und Maßnahmen

Versucht man, die verschiedenen vorgeschlagenen, diskutierten und umgesetzten Maßnahmen bzw. Maßnahmenbereiche in eine konsistente Reihenfolge zu bringen, so muß zuerst das Strukturierungs- bzw. Priorisierungsprinzip dargestellt und begründet werden.

Ausgangspunkt ist entsprechend der oben festgelegten verkehrspolitischen Zielsetzung die ökologische Wirksamkeit von Maßnahmen. Hierbei wird von einem **Vorrang der ökologischen Effektivität** (Zielerreichungsgrad) vor der ökonomischen Effizienz (ökonomische Kosten-Nutzen-Betrachtung) ausgegangen.¹⁵

PRITTWITZ (1990, S. 54-70) hat verschiedene **Wirkungskriterien** der Umweltpolitik entwickelt, wobei insbesondere die Kriterien Wirkungstiefe und Wirkungsbreite von Maßnahmen als sinnvolle Bewertungskriterien für Konzepte und Maßnahmen hinsichtlich eines so facetten- und dimensionsreichen Ziels wie dem des Umweltschutzes angesehen werden können. Es werden also Bewertungskriterien herangezogen, die auf eine tiefgehende und umfassende Lösung der Umweltprobleme abzielen und nicht Kriterien, die die Schnelligkeit der Problemlösung oder die Notwendigkeit bzw. das Potential zur Lösung eines Umweltproblems bewerten (die Begründung ergibt sich aus den nachfolgenden Ausführungen).

Zur qualitativen Klassifizierung von Maßnahmen nach ihrer **Wirkungstiefe** schlägt PRITTWITZ ein Stufenmodell des Umwelthandelns vor, das vom IFEU-Institut für den Verkehrsbereich konkretisiert wurde (vgl. **Abb. 3**).

¹³ Die folgende Ableitung ist allgemein gehalten, da der Ansatz für alle Politikebenen verwendet werden kann, bei den Maßnahmen werden aber kommunalspezifische Maßnahmen angeführt. Der Ansatz klammert die Frage aus, auf welcher Ebene des PAS Strategien und Maßnahmen am sinnvollsten angesiedelt werden soll.

¹⁴ Im folgenden werden diese beiden Begriffe synonym und im Sinne des oben festgelegten weiten Umweltbegriffs verwendet.

¹⁵ Ausführliche ethische und rechtliche Begründungen für die Angemessenheit dieser Entscheidung liefert UEBERSOHN 1990, S. 4-41.

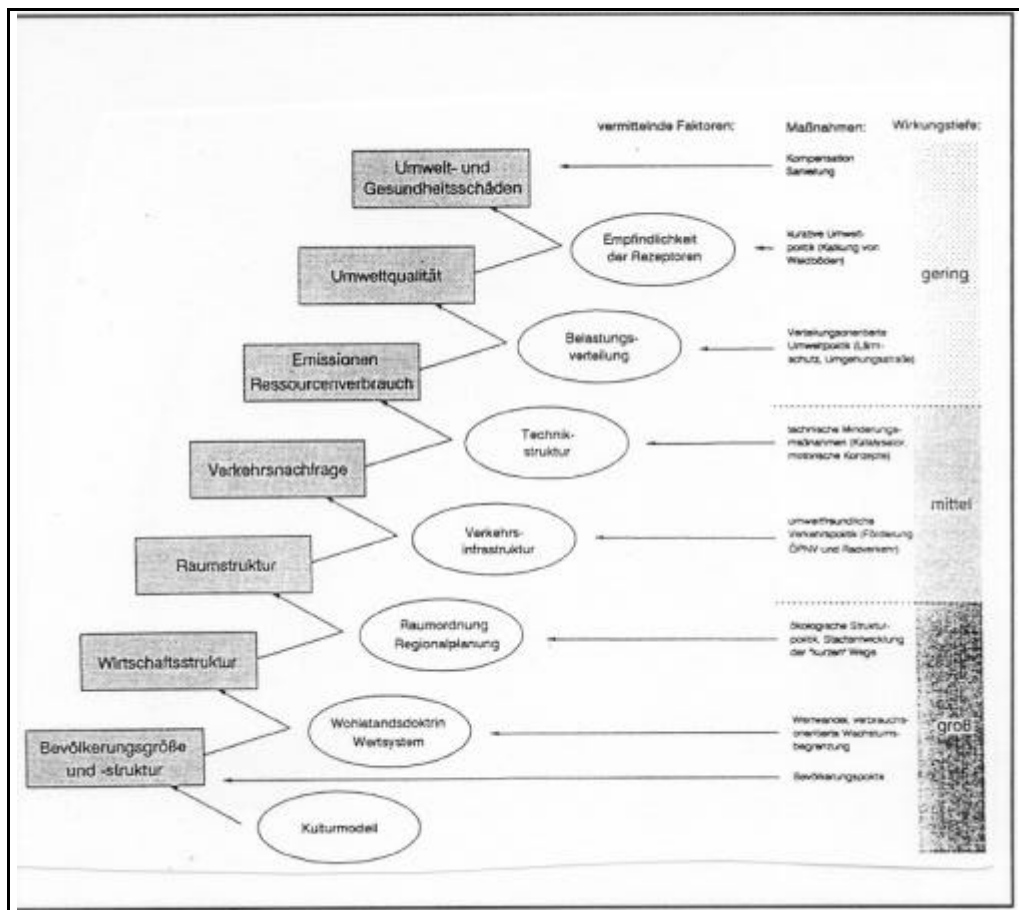


Abb. 3 Das Stufenmodell des Umwelthandelns und der Wirkungstiefe verschiedener Maßnahmen, dargestellt am Beispiel "Verkehr und Umwelt" (Quelle: IFEU 1992, S. 465)

Dabei wird in dieser Darstellung von verschiedenen Stufen der Ursache-Folge-Relationen und entsprechender vermittelnder Faktoren ausgegangen: Die direkten Umwelt- und Gesundheitsschäden resultieren aus der (schlechten) Umweltqualität, die Umweltqualität wird in erster Linie durch Emissionen und damit verbunden durch den Ressourcenverbrauch determiniert. Im Verkehrsbereich ist der Ressourcenverbrauch ein Ergebnis der Verkehrsnachfrage, vermittelt durch die eingesetzte Technologie. Die Verkehrsnachfrage wiederum wird durch die Raum- und Stadtstruktur beeinflusst, vermittelt durch die Verkehrsinfrastruktur. Die Raumstruktur ist wiederum zentral bedingt durch Wirtschaftsstruktur und Bevölkerungsgröße in der betrachteten Region.

Natürlich gibt es auch weitere Determinanten für die verschiedenen Stufen sowie Rückkopplungen zwischen den Stufen. Das Stufenmodell dient zur qualitativen Beschreibung verschiedener Handlungsebenen (vgl. IFEU 1992, S. 464). Zentral an der Darstellung ist die **Erkenntnis, daß tieferliegende Maßnahmen und Handlungsformen nicht nur "ihre" Stufe im Umweltbelastungsprozeß beeinflussen, sondern auch alle Folgestufen** (vgl. PRITTWITZ 1990, S. 58).

Je "höher" Maßnahmen ansetzen, desto wahrscheinlicher ist, daß eine (räumliche, zeitliche oder sachliche) Problemverschiebung und keine Problembewältigung erfolgt (vgl. PRITTWITZ 1990, S. 62-67). Als Beispiele für solche Maßnahmen können die Umgehungsstraße oder der Katalysator angeführt werden. Die Problemverschiebung kann besonders deutlich am Beispiel der Motortechnik gezeigt

werden: Nachdem das Kohlenmonoxid als Schadstoff erkannt und thematisiert wurde, veränderte man die Motortechnik, um zu einer Reduzierung dieses Schadstoffes zu kommen. Eine Konsequenz daraus war allerdings die Steigerung des Stickoxid-Ausstoßes durch diese Maßnahmen (vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR - GRUPPE VERKEHRSTECHNIK 1992, S. 74). Nachdem die Stickoxide das zentrale Problem in den Städten darstellten, propagierte man den Katalysator zur Problemlösung. Dieser hat nun die Nebenwirkung eines erhöhten Treibstoffverbrauchs, was wiederum zur Steigerung der CO₂-Belastung führt.

Als weiteres zentrales Qualitätsmerkmal für umweltorientierte Verkehrsmaßnahmen ist die **(sachliche, räumliche und zeitliche) Wirkungsbreite** der Maßnahme einzustufen (trifft eine Maßnahme nur eines, mehrere oder alle Probleme, wirkt sie örtlich oder zeitlich beschränkt oder umfassend). Angesichts der Breite der aus dem Verkehr resultierenden Probleme, der inzwischen deutlich gewordenen globalen Dimension des (Emissions-)Problems und der Akkumulationswirkung von Schadstoffen ist eine Strategie, die auf den gerade aktuellen "Schadstoff der Woche" fixierte Maßnahmenkataloge, auf örtlich beschränkte Verbesserungen (z.B. Umgehungsstraße) oder auf zeitlich begrenzte Krisenregulierung (z.B. Smog-Alarm) setzt, als nicht problemadäquat zu bezeichnen.

"Die Wirkungsbreite des Umwelthandelns korrespondiert mit seiner Wirkungstiefe. Je tiefer Umwelthandeln in Strukturen eingreift, desto größere Wirkungsbreite hat es im allgemeinen" (PRITTWITZ 1990, S. 59).

3.2 Einordnung von Strategien und Maßnahmen in eine umweltorientierte Verkehrskonzeption

Die oben hergeleitete Wahl der Bewertungskriterien Wirkungstiefe und Wirkungsbreite ist die umwelttheoretische Basis für die nun nachfolgende Systematik der Strategien und Maßnahmen(bereiche), die sich an der oft verwendeten,¹⁶ aber auch heftig umstrittenen¹⁷ Reihenfolge von Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung, Verkehrsberuhigung und Technische Optimierung orientiert, diese Reihenfolge aber ausdifferenziert und modifiziert.

Auf der "horizontalen" Dimension der Ableitung der konkreten handlungsbezogenen Maßnahmen vom grundlegenden umweltpolitischen Ziel werden 3 Stufen mit den Begriffen "Strategien", "strategische Ziele" und "Maßnahmenbereiche" verwendet.

Zur Erreichung des oben festgelegten **Ziels** der Sicherung und Verbesserung der Gesundheit und der Umwelt des Menschen werden verschiedene **Strategien** vorgeschlagen (Verkehrsvermeidung, Verkehrsverminderung, Verkehrsverlagerung, Verkehrsverbesserung, Verteilung der Verkehrsbelastungen, Kurierung sowie Kompensation und Sanierung der verkehrsbedingten Umweltzerstörungen). Diese

¹⁶ So z.B.: ARBEITSGRUPPE ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK, 1991, S. 194; PETERSEN 1992, S. 139-144.

¹⁷ Vgl. z.B. die Stellungnahmen vom BDI (1992, S. 6-16) und von BAUM (1992, S. 97-106) zur Anhörung der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre", aber auch die Tatsache, daß dem Thema Verkehrsvermeidung nur mit Mühe entsprechender Raum von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages eingeräumt wurde (vgl. GEWERKSCHAFT ÖTV 1992, S. 3).

Strategien¹⁸ verweisen auf den Ansatzpunkt im System Verkehr/ Umwelt und sind bewußt als Reihe ähnlich klingender Schlagwörter gehalten, da auf dieser Ebene auch die politischen und ideologischen Auseinandersetzungen stattfinden. Diese Strategien werden in **Strategische Ziele** ausdifferenziert, um den anvisierten Ansatzpunkt noch konkreter zu fassen. Die **Maßnahmenbereiche** können dann diesen Strategien und strategischen Zielen zugeordnet werden, wobei nicht in jedem Einzelfall eine ausschließliche Zuordnung zu einer Strategie erfolgen kann. Maßnahmen werden dabei auf Handlungen von politischen oder gesellschaftlichen Akteuren bezogen, also nicht auf Handlungen des Einzelnen.

Strategien

In der "vertikalen" Dimension werden 7 Strategien unterschieden. Die Begrifflichkeiten entsprechen im Grundsatz der verkehrswissenschaftlichen Literatur, werden dort allerdings nicht ganz einheitlich verwendet und sollen im folgenden für diese Arbeit festgelegt werden:

Die Grundlage für die Strategiedefinitionen bilden die verkehrswissenschaftlichen Parameter:

- **personelle Mobilität** = Häufigkeit der außerhäusigen Wege je Person (pro Zeit)¹⁹
- **gesellschaftliche Mobilität** = Anzahl der Verkehrswege (pro Gesellschaft und Zeit) = Personenverkehrsaufkommen (angegeben in Wegen)
- **Personenverkehrsleistung** = Personenverkehrsaufkommen multipliziert mit der Wegelänge (angegeben in Personenkilometer)
- **Fahrzeugfahrleistung** = Fahrzeugaufkommen multipliziert mit der Wegelänge (angegeben in Kfz-Kilometer)
- **Modal split** = Verteilung der Anteile der Verkehrsträger an den zurückgelegten Wegen²⁰

Darauf aufbauend werden nun die Strategien wie folgt bezeichnet und definiert:

- **Kompensation und Sanierung:** Eingetretene Gesundheits- und Umweltschäden werden durch Verbesserungen an anderer Stelle kompensiert oder der ursprüngliche Zustand wird nachträglich wieder hergestellt. Beispiel: Ausgleichsregelung nach § 8 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes (Ausgleichsmaßnahmen für Flächenverbräuche).
- **Kurierung:** Die Empfindlichkeit der Rezeptoren (Menschen, Tiere, Pflanzen, Bauwerke) wird vermindert bzw. ihre Resistenz wird erhöht. Die Belastung und die Belastungsverteilung

¹⁸ Was hier als Grundstrategie bezeichnet wird, erhält z.T. auch andere Titel wie z.B. "Leitbilder" (ARBEITSGRUPPE ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK, 1991, S.194), "Ansatzpunkte" (JUNKER-NHEINRICH u.a. 1988, S.268), "Handlungsansätze" (KÖHLER 1991, S.383); auf der anderen Seite wird unter Strategien z.T. auch etwas anderes verstanden: so z.B. DENNERLEIN (1991, S. 412) und SCHMITZ (1992, S.26), die instrumentelle Ansatzpunkte wie Preis, Verbot usw. als Strategien bezeichnen. Entsprechend der in der Politikwissenschaft gängigen Terminologie soll in dieser Arbeit diese Maßnahmentypologisierung als Handlungs- bzw. Instrumententypen definiert werden (vgl. hierzu für den kommunalen Umweltschutz z.B. BLATTER/ FIEBIG 1991, S. 14-16).

¹⁹ In der neuesten verkehrswissenschaftlichen bzw. verkehrspolitischen Diskussion wird Mobilität nicht mehr in diesem Sinne auf der verkehrlichen Ebene definiert, sondern fundamentaler gemessen an der Anzahl der Reiseziele und Bedürfnisse, die in einer Zeiteinheit erreichbar sind (vgl. ZELLER 1992, S. 29). Sinn dieser definitorischen Änderung ist, daß bei einer Zusammenführung von mehreren "Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten" an einem Ort nicht mehr die nominelle und statistische Mobilität sinkt im Vergleich zu dem Zustand, daß die Bedürfnisse an verschiedenen Orten erfüllt werden und damit Wege entstehen. Obwohl die Wichtigkeit einer sinnvolleren Besetzung des gesellschaftlich positiv bewerteten Mobilitätsbegriffs erkannt wird, soll in dieser Arbeit die gängigere Begriffsdefinition gebraucht werden, um die Verständlichkeit der Ausführungen nicht zu erschweren.

²⁰ Lange Zeit war es in der Verkehrsplanung üblich, bei modal split nur MIV und ÖV einander gegenüber zu stellen. Der nichtmotorisierte Verkehr (Fußgänger und Radfahrerinnen) wurde ignoriert. Erst durch die neuere Aufspaltung der Verkehrsmittelnutzung in "Zu Fuß", "Fahrrad", "Mot. Zweirad", "Pkw als Fahrer", "Pkw als Mitfahrer" und "ÖPNV" wird der gewichtige Anteil der Fußwege wahrgenommen und die Stellung des MIV relativiert (vgl. hierzu die aufschlußreiche Broschüre von SOCIALDATA: Kleine Fibel vom Zufußgehen und anderen Merkwürdigkeiten, München 1992).

bleiben bestehen. Beispiele: Kalkung des Waldbodens, Verwendung von resistenteren Baumaterialien.

- **Belastungsverteilung:** Angestrebt wird eine Reduzierung räumlicher oder zeitlicher Belastungsspitzen oder eine Kanalisierung der Belastungen auf weniger empfindliche Gebiete, um empfindlichere Gebiete zu entlasten. Die Gesamtbelastungen aus dem Verkehr bleiben (mindestens) konstant. Beispiel: Umgehungsstraße.
- **Verkehrsverbesserung:** Durch organisatorische und technische Verbesserungen des Verkehrs bzw. der Verkehrsmittel wird eine Belastungsminderung (und z. T. eine Fahrleistungsminderung) erreicht. Verkehrsleistung und Verkehrsstruktur bleiben konstant. Beispiel: Verbesserung des Wirkungsgrades des Motors, Katalysator, Verkehrsleitsysteme.
- **Verkehrsverlagerung:** Durch eine Verlagerung der (konstanten) Verkehrsleistung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger wird eine Belastungsminderung erreicht. Beispiel: Förderung des ÖPNV.²¹
- **Verkehrsverminderung:** Eine Reduzierung der Verkehrsleistung wird durch die Verkürzung der Wege erreicht. Die Mobilität (Verkehrsaufkommen) bleibt konstant. Beispiel: Erhaltung naher Einkaufsorte.
- **Verkehrsvermeidung:** Verkehr wird vermieden, indem das Verkehrsaufkommen reduziert wird. Beispiel: Heimarbeit.

Die Terminologie unterscheidet sich an einem Punkt von der gängigen Bezeichnung in der verkehrspolitischen Diskussion: Der Begriff "Verkehrsvermeidung" wird in der Literatur z. T. extensiver verwendet; er umfaßt dann die Bereiche Verkehrsvermeidung (im oben definierten Sinne), Verkehrsverminderung und auch die Verlagerung vom MIV zum Umweltverbund (so z.B. PFEIFLE 1992, S. 20), meist wird er aber im Sinne von Reduzierung der Verkehrsleistung durch Verkürzung der Wege (hier definiert als Verkehrsverminderung) benutzt (vgl. z.B. ROßBERG 1992, S. 21-23). Die hier gewählten Begrifflichkeiten werden als notwendige Ausdifferenzierung angesehen und beruhen auf dem Gedanken, daß der logisch weitergehende Schritt das Nichtanfallen von Wegen im Vergleich zur Verkürzung von Wegen darstellt, obwohl beides unabhängig voneinander zur Reduzierung der Verkehrsleistung führen kann. Dem logisch weitergehenden Schritt ist dementsprechend auch die sprachlich weitergehende Bezeichnung zugeordnet.²²

Zur Begründung der Hierarchisierung der Strategien einer ökologischen Verkehrspolitik werden diese Strategien zuerst mit einer modifizierten Form des oben skizzierten Stufenmodells des Umweltschadens verbunden (vgl. **Abb. 4**). Damit wird noch einmal die verschiedene **Wirkungstiefe** der Strategien verdeutlicht.

²¹ Der ÖPNV ist nach tendenziell übereinstimmenden Berechnungen hinsichtlich Energieverbrauch und Umweltbelastung günstiger als der private Pkw einzustufen, z.B. liegt das Auto bezüglich des Energieverbrauchs durchschnittlich um das 3 - 4,5fache schlechter als der Bus (vgl. ALBRECHT 1985, S. 34).

²² Die gleiche Ausdifferenzierung und ähnliche Terminologie findet sich bei ALBRECHT 1985: Siedlungsstrukturelle Maßnahmen zur Energieeinsparung im Verkehr, S. XIII.

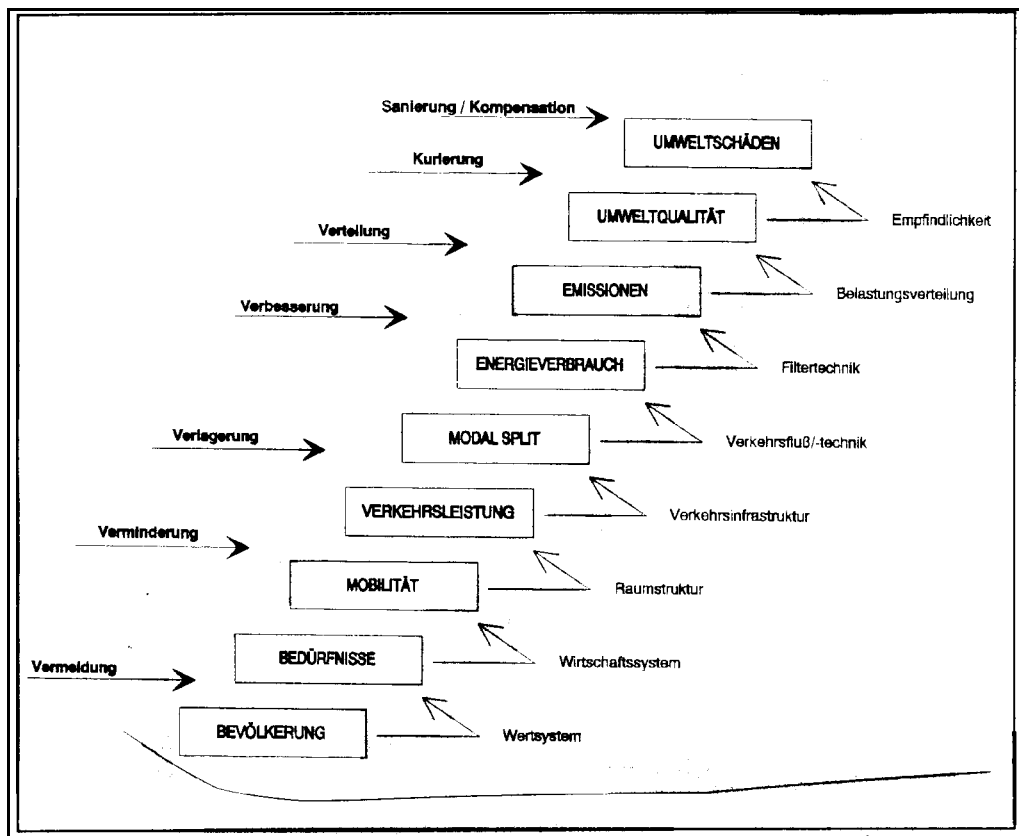


Abb. 4 Wirkungstiefe von umweltorientierten Verkehrsstrategien (eigene Darstellung)

Zum zweiten wird die Rangordnung der Strategien mit ihrer sachlichen **Wirkungsbreite** begründet. Dies soll beispielhaft an Maßnahmen aus unterschiedlichen Strategien dargestellt werden:

(a) Eine Umgehungsstraße als Maßnahme zur Entlastung von Durchgangsstraßen in Städten oder Dörfern führt zu teilörtlichen Verbesserungen und kann aus der Sicht der (an der Durchgangsstraße wohnenden) Menschen als bessere Belastungsverteilung angesehen werden. Eine solche Maßnahme ist allerdings in örtlicher und sachlicher Hinsicht nur eine Problemverschiebung (Verkehr wird örtlich verlagert und das Lärmbelastungsproblem wird durch ein Landschaftsverbrauchsproblem ersetzt) und führt letztlich bei einer zeitlichen Betrachtung zur Problemverschärfung, da durch Umgehungsstraßen die Attraktivität und Schnelligkeit des Autoverkehrs gestärkt wird, was wiederum zur Verkehrsinduktion führt (vgl. MAIER 1989, URICHER 1990). Der dann größer gewordene Verkehrsstrom ergießt sich an anderer Stelle wieder in bewohnte Gebiete, wo dann auf einem höheren Level die gleichen Probleme entstehen wie zu Beginn der Betrachtung an der Durchgangsstraße.

(b) Eine neue technische Ausgestaltung des Automobils mit dem Ziel einer Reduzierung des Ressourcenverbrauchs gilt heute als der Königsweg zur Lösung der verkehrsverursachten Umweltprobleme (vgl. z.B.: DIEKMANN 1992, S. 239; BUNDESUMWELTMINISTERIUM 1992, S. 141-143; BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND VERKEHR 1991). Die Probleme der Luft- und Lärmbelastung sowie der Energieverbrauch können dadurch verringert werden, die Problembereiche Unfälle, Flächenverbrauch sowie soziale und städtebauliche Auswirkungen aber nicht.

(c) Die Verminderung von Verkehr durch städtebauliche Verdichtung führt bei globaler Betrachtung zur Reduzierung aller Umweltauswirkungen.²³

Strategische Ziele und Maßnahmenbereiche

Nach der Begründung der Hierarchie der Strategien für eine ökologische Verkehrspolitik erfolgt als nächster Schritt eine Umsetzung und Ausdifferenzierung der Strategien in strategische Ziele und eine Zuordnung von Maßnahmenbereichen zu diesen strategischen Zielen. In eine solche Darstellung können nicht alle potentiellen Maßnahmen integriert werden, es sind deshalb nur die wichtigsten kommunalen Handlungs- und Maßnahmenbereiche im Rahmen der jeweiligen Strategien aufgeführt. Bestimmte Maßnahmen(bereiche) können auch für verschiedene Strategien eingesetzt werden (z.B. Verteuerung des Treibstoffs), die Zuordnung erfolgt in der Regel zur weitergehenden Strategie.

Die Strategien, strategischen Ziele und Maßnahmenbereiche mit der größten Wirkungstiefe und Wirkungsbreite werden nun allerdings zuerst, die mit der geringsten Wirkungstiefe und Wirkungsbreite zuletzt aufgeführt (vgl. **Abb. 5**).

Begrifflich wird so verfahren, daß immer die durch die Strategie zu erreichende Veränderung gegenüber der Entwicklung ohne Eingriffsmaßnahmen benannt wird. D.h. beispielsweise, daß als Verkehrsverminderung auch schon das Bremsen des aktuellen Trends der Verkehrslängenzunahme bezeichnet wird.²⁴

²³ Wobei hier örtliche Verstärkungen der Lärm- und Luftbelastung nicht ausgeschlossen werden können.

²⁴ Realistisch muß man angesichts der Prognosen zur Mobilitätsentwicklung annehmen, daß Strategien zur Verkehrsvermeidung, -verminderung und -verlagerung im besten Fall zu einer Stabilisierung des heutigen Zustandes führen könnten. Damit wird auch deutlich, daß Polemiken gegen tiefgehende Strategien einer ökologisch orientierten Verkehrspolitik (wie z.B. vom Umweltvorstand von VW, STEGER: "Stichwort Verkehrsvermeidung. Damit landen wir als logische Konsequenz wieder in der Subsistenzwirtschaft, d.h. in einer Gesellschaft mit einem durchschnittlichen Mobilitätsradius von 300 Metern" (Interview in: DIE MIT-BESTIMMUNG 2/ 93, S. 27) völlig an der Realität vorbeiziehen.

STRATEGIEN	STRATEGISCHE ZIELE	KOMMUNALE MAßNAHMEN(BEREICHE)
Verkehrs- vermeidung	Reduktion der Mobilen	Bevölkerungs- / Familienpolitik
	Reduktion von Wegen durch verringerte Mobilitätsbedürfnisse und -zwänge	(Arbeits-) / (Frei-) Zeitpolitik Wohnungs- und Wohnumfeldpolitik Wirtschafts- und Technologiepolitik
Verkehrs- verminderung	Zusammenführen von Zielen	Stadt-, Regional- und Raumplanung
	Wahl von naheren Zielen	Verlangsamung des Verkehrsflusses / Straßenrückbau bzw. -nichtausbau Verteuerung des Verkehrs (z.B. Road pricing)
Verkehrs- verlagerung	Beschränkung u. Belastung des MIV	restriktive Parkraumpolitik Verbesserung des Umweltverbundes auf Kosten des Pkw-Verkehrs (z.B. Busspuren)
	Stärkung des nicht-motorisierten Verkehrs	Fußgängerförderung Fahrradförderung
	Stärkung d. öffentlichen Verkehrs	ÖPNV-Förderung (Linien, Takte, Tarife usw.) Verknüpfung der ÖV-Systeme
	Kooperation der Verkehrsträger	Kooperation ÖV-NMV (Go+R, B+R) Kooperation ÖV-MIV (P+R)
Verkehrs- verbesserungen	Organisatorische Optimierung der Fahrzeugnutzung	Maßn. z. Steigerung d. Auslastungsgrades (z.B. Förderung von Fahrgemeinschaften)
	Optimierung des Verkehrsflusses	Straßenausbau / Verkehrsleittechnologien
	Optimierung d. Fahrzeugtechnologie	Förderung / Einsatz von verbrauchsarmen Fahrzeugen
	Technische Red. d. Emissionen	Förderung / Einsatz von emissionsarmen Fahrzeugen
Verteilung der Belastung	Verkehrs-Kanalisation und Schutz sensibler Bereiche	Räumliche und zeitliche Restriktionen (z.B. Straßensperrungen / Nachtfahrverbote)
	Abbau von Belastungsspitzen und Engpässen	Räumliche und zeitliche Förderung (Bündelungs- und Umgehungsstr. / Flexibilisierung von Arbeits- und Öffnungszeiten)
Kurierung	Abschirmung der Rezeptoren	Immissionsschutz (z.B. Schallschutzwände)
	Stärkung d. Rezeptorenresistenz	Austausch von Pflanzen und Materialien
Sanierung	nachträgliche Reparatur von Gesundheits-/Umweltschäden	Krankenpflege, Flächenrenaturierung
Kompensation	Ausgleich von Schäden	Ausgleichszahlungen, Flächenaufwertungen an anderer Stelle

Abb. 5 Verkehrspolitische Strategien mit den abgeleiteten strategischen Zielen und den dazugehörigen kommunalen Maßnahmebereichen

Verkehrsvermeidung, d.h. das Nicht- oder Wenigerentstehen von Verkehrsaktivitäten bzw. Wegen, kann prinzipiell auf zwei Arten erreicht werden:

- a. Die **Größe der Bevölkerung**, genauer der mobilen Bevölkerung, sinkt, oder
- b. die **Mobilitätsbedürfnisse bzw. die Mobilitätsanforderungen**²⁵ pro mobiler Person sinken (vgl. SCHMITZ 1992, S. 24).

Der erstgenannten Möglichkeit kann als Maßnahmenbereich die Bevölkerungspolitik²⁶ zugeordnet werden. Beispiel im kommunalpolitischen Bereich sind kommunale Hilfen zur Familienberatung und -planung.

Damit bei gegebener Bevölkerung das Verkehrsaufkommen sinkt, könnten die Bedürfnisse, die zu Außerhausaktivitäten führen, reduziert werden. Dabei ist wiederum zu unterscheiden, ob Aktivitätsbedürfnisse strukturell vermieden oder verringert werden,²⁷ oder Aktivitätsbedürfnisse durch eine andere Wahl der Aktivitäten ins Haus verlegt werden (Beispiel: Lesen statt Kinogang; provokantes Beispiel: Reiseberichte im Fernsehen anschauen statt selber zu reisen). Für die kommunalpolitische Handlungsebene wird hier vor allem die Wichtigkeit einer attraktiven Wohnung und eines attraktiven Wohnumfeldes zur Reduzierung der "Stadtflucht"-Bedürfnisse deutlich (vgl. ALBRECHT 1985, S. XXIX).²⁸

Die zweite Möglichkeit, das Personenverkehrsaufkommen zu reduzieren, besteht darin, die Mobilitätsanforderungen, die aus der räumlichen Trennung der Grundfunktionen Wohnen, Arbeiten und Versorgen resultieren, zu vermindern. Gefordert sind hier Maßnahmen im Bereich der Wohnungspolitik (bauliche Integrationsmöglichkeiten von Wohnen und Arbeiten)²⁹ und der Technologiepolitik (v.a. die Förderung der Telekommunikation).³⁰

Verkehrsverminderung im Sinne einer Reduzierung der Verkehrsleistung durch Verkürzung der Wege (Mobilität bleibt konstant) kann erreicht werden

- a. längerfristig durch die bessere räumliche Zuordnung der Funktionsorte im Sinne einer **Zusammenführung der wichtigsten Verkehrsziele**, oder
- b. kurzfristig durch die **Wahl nähergelegener Zielorte**

Beides wird durch eine Erhöhung des Raumwiderstandes gefördert. Dies kann direkt durch eine Verlangsamung des Verkehrs (Tempolimits, Verkehrsberuhigung, reduzierter Ausbau oder Zurückbau der

²⁵ Mobilitätsbedürfnisse werden hier als aus Freizeitbedürfnissen resultierende Ortsveränderungen, Mobilitätsanforderungen dagegen als notwendige Ortsveränderungen zur Erfüllung der Grundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Bilden und Versorgen definiert (vgl. MEIER 1989, S. 7). Der Unterschied liegt in der Wahlfreiheit des Einzelnen, dem Freizeitbedürfnis auch eine Verkehrsnachfrage folgen zu lassen.

²⁶ Dem Autor ist angesichts der aktuellen nationalistischen "Das Boot ist voll"-Parolen die Problematik einer ökologisch begründeten Bevölkerungspolitik bewußt. Sie darf nicht zu einer wohlstandschauvinistischen Abschottung oder zu einer imperialistischen Familienplanungspolitik gegenüber den Entwicklungsländern mißbraucht werden. Nichtsdestotrotz muß in einer reinlogisch-deduktiven Systematik der Ansatzpunkt der Populationsbegrenzung mitintegriert sein.

²⁷ Verwiesen sei hier auf die Ausführungen von HENCKEL über die Kurzarbeit-induzierende Wirkung einer 4-Arbeitstage-Woche im Vergleich zu einer 6-Arbeitstage-Woche (vgl. HENCKEL 1992, S. 156).

²⁸ In der hier gewählten Systematik werden die Strategien und Maßnahmen aus der Handlungsperspektive der öffentlichen Hand (Kommune) dargestellt. Daß insbesondere bei der Reduzierung der Mobilitätsbedürfnisse im Freizeitbereich ein "Gesinnungswechsel" des Einzelnen gefordert ist, muß an dieser Stelle betont werden (vgl. auch WILLE 1993, S. 18).

²⁹ Kritisch zur räumlichen Integration von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit: PETERSEN, SCHALLABÖCK, SPITZNER 1992, S. 124, 125).

³⁰ vgl. hierzu z.B. IBM/BDI (1992, S. 3-6); skeptisch hinsichtlich verkehrsreduzierender Wirkung der Telekommunikation bei gesamthafter Betrachtung: HENCKEL 1990 nach UMWELTBUNDESAMT (1992, S. 12 und S. 26) und auch PETERSEN, SCHALLABÖCK, SPITZNER 1992, S. 124.

Schnellstraßen) oder ökonomisch vermittelt durch eine Erhöhung der Fahrtkosten (Mineralölsteuer,³¹ Road pricing) erfolgen.³²

Neben der preislich induzierten Selbststeuerung der Wirtschaft und Gesellschaft hin zu verkehrsvermindernden Raumstrukturen besteht die Möglichkeit, dies durch Instrumente der Raum-, Regional- und Stadtplanung sowie durch Fachplanungen zu unterstützen (vgl. BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN 1992, S. 7-12; ALBRECHT 1985 und SCHMITZ 1992, S. 28-35, dieser mit Skepsis gegenüber der Steuerungsmacht der raumbezogenen Planung).

Eine Verkürzung der Wege kann theoretisch auch durch eine Veränderung der Verkehrslinien erreicht werden, indem Anfangs- und Endpunkt des Weges direkter miteinander verknüpft werden (vgl. GIERSE 1991). Dieser strategische Ansatz erhält deswegen eine große Bedeutung, weil damit eine Kongruenz zwischen umweltpolitischen und wachstumsorientierten Zielsetzungen möglich erscheint. Verknüpft man diesen Ansatz aber mit der Erkenntnis, daß das durchschnittliche tägliche Reisezeitbudget konstant geblieben ist (seitdem Forschungen zu diesem Thema laufen), dann untermauert dies die These, daß kürzere und schnellere Wege nicht zur Reduzierung der Verkehrsleistung und der benötigten Reisezeit, sondern zur Verlängerung der Wege führen (vgl. ROßBERG 1992, S. 22; STETE 1991, S. 145).

Verkehrsverlagerung kann erfolgen durch

- a. **Beschränkungen und finanzielle Belastungen des motorisierten Individualverkehrs** (Modal-split-Änderung durch Reduktion des IV-Anteils),
- b. vielfältige Maßnahmen zur **Förderung des Umweltverbundes** (Modal-split-Änderung durch Steigerung des Anteils der Fußgänger, Radfahrerinnen und ÖPNV-Benutzer).

Als spektakulärstes Beispiel für ordnungsrechtliche Beschränkungen des Autoverkehrs ist die "autofreie Innenstadt" zu nennen.³³ Das zentrale ökonomische Steuerungsinstrument zur Verkehrsverlagerung stellt auf der Ebene der Gemeinde die Parkplatzbewirtschaftung dar (vgl. unten).

Bei der Förderung des Umweltverbundes hat aus ökologischer Perspektive die Stärkung des nicht-motorisierten Verkehrs deutlich Vorrang vor der Verbesserung des öffentlichen Verkehrs (vgl. ULLRICH 1988, S. 234). Neben den verschiedenen Ansatzpunkten zur Verbesserung und Attraktivitätssteigerung des örtlichen ÖPNVs³⁴ (Streckenausbau, Taktverdichtung, Preispolitik usw.) gewinnt immer mehr die (regionale und überregionale) Verknüpfung der öffentlichen Verkehrsmittel an Bedeutung. Dies gilt, solange die oben aufgeführte Strategie der Verkehrsverminderung den aktuellen Trend zu längeren Wegen (vor allem durch Suburbanisierungsprozesse, vgl. SCHMITZ 1992, S. 7-23) nicht umkehrt.

Die vielfach geforderte bessere **Kooperation** der Verkehrsträger kann je nach Ausformung der Verlagerungs- oder der Verbesserungsstrategie zugeordnet werden. Durch Kooperationen, bei denen sich

³¹ Die Erhöhung der Mineralölsteuer wird allgemein als wirksamste Maßnahme zur Reduzierung der Verkehrsleistung angesehen (vgl. SCHMITZ 1992, S. 36). So auch das Ergebnis einer Studie zur Wirksamkeit verschiedener Maßnahmen zur Reduktion der verkehrlichen Emissionen bis zum Jahr 2005 (vgl. PROGNOS/IFEU/TÜV-RHEINLAND 1991).

³² Die Ökonomen präferieren die zweite Möglichkeit und polemisieren gegen die Ineffizienz der Maßnahmen zur "Entschleunigung", vgl. z.B. VANSUNTUM 1992, S. 8: "Der Stau als Lenkungsinstrument?"

³³ vgl. z.B. SENAT DER HANSESTADT LÜBECK, BAUDEZERNAT 1990: Autofreie Innenstadt. Diese Maßnahmen haben zwar einen räumlich sehr beschränkten Wirkungsbereich, jedoch muß ihre politische Signalfunktion berücksichtigt werden.

³⁴ vgl. hierzu z.B. CERWENKA U.A. (1986, S. 101): Merkmale der Verkehrsqualität des ÖPNV oder APEL 1992, der die Maßnahmen von relativ erfolgreichen europäischen Städten darstellt.

die Verkehrsträgerzusammensetzung innerhalb eines Weges hin zu einem größeren Anteil umweltfreundlicherer Verkehrsträger ändert, wird eine Verkehrsverlagerung erreicht (Verkehrsstruktur ändert sich). Ist dies nicht der Fall, so kann im besten Fall von einer Senkung der Fahrleistung bei gleichbleibender Verkehrsleistung ausgegangen werden, eher ist aber eine Steigerung der Verkehrsleistung bei gleichbleibender Fahrleistung zu erwarten.³⁵

Verkehrsverbesserungen im Sinne einer Reduzierung der Umweltbelastungen bei konstanter Verkehrsleistung können erreicht werden durch³⁶

- a. **organisatorische Optimierung der Fahrzeugnutzung** (die Verkehrsleistung bleibt konstant, die Fahrleistung wird reduziert),
- b. **Optimierung des Verkehrsflusses** (Fahrleistung konstant, reduzierter Energieverbrauch, reduzierte Unfallgefährdung),
- c. **Verbesserung der Technologie des Fahrzeugs** (Fahrleistung konstant, reduzierter Energieverbrauch),
- d. Einsatz von **emissionsmindernden ("End-of-pipe"-) Technologien** (Energieverbrauch konstant, reduzierte Emissionen)

Eine Umkehrung der Entwicklung zu einem ständig rückläufigen Besetzungsgrad im Pkw-Verkehr (vgl. DIEKMANN 1992, S. 237) wird als kurzfristig möglicher und sehr wirksamer Ansatzpunkt zur Reduzierung der Verkehrsbelastung betrachtet (vgl. HEINZE 1992b, S. 68). Insbesondere Fahrgemeinschaften,³⁷ Mitfahrzentralen aber auch Car-sharing-Modelle u.ä. gehören zu den Maßnahmen dieser Kategorie, die prinzipiell von Kommunen initiiert und gefördert werden können.

Die Gestaltung des Verkehrsflusses bietet einen Ansatzpunkt zur Reduktion des Energieverbrauchs sowie anderer Belastungswirkungen. Dabei gehen die Meinungen allerdings sehr auseinander, ob dies unter den heute gegebenen Umständen eher durch eine Beschleunigung und Verflüssigung des (städtischen) Verkehrs (so z.B. VAN SUNTUM 1992, S. 9, mit der daraus folgenden Forderung nach kreuzungsfreien Schnellstraßen und Umgehungsstraßen)³⁸ oder eher durch eine Verlangsamung und Verstetigung³⁹ zu erreichen ist.

Die Nutzung des technischen Fortschritts nicht wie bisher zur ständigen Steigerung der Leistung der Autos, sondern zur Reduzierung des Energieverbrauchs stellt den weitestgehenden technologischen Ansatz zur Reduzierung der Umweltbelastungen dar (vgl. BMW AG 1992, S. 3-43). Dabei ist nicht so sehr die Art des Antriebs von Bedeutung (Elektro-Mobile oder herkömmliche Verbrennungsmotoren),⁴⁰ sondern die zielgerichtete Optimierung und das sog. "Downsizing" der Fahrzeuge, d.h. die Reduktion

³⁵ Als sinnvolle Kooperationsformen sind deswegen uneingeschränkt zu begrüßen: "Go & Ride", "Bike & Ride" und "Ride & Ride", problematisch ist dagegen das bekannte "Park & Ride" (so auch WILLE 1993, S. 19 u.a.).

³⁶ Hier liegt nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Verkehr (1992, S. 112) die größten Potentiale zur Minderung der CO₂-Emissionen.

³⁷ Vgl. hierzu besonders: REINKE, V. 1985: Fahrgemeinschaften im Berufsverkehr, Möglichkeiten und Grenzen der Förderung, Dortmund.

³⁸ Von der Strategie der Verkehrsflußtheoretiker, durch Stau-Abbaudie Verkehrseffizienz zu steigern und damit den Energieverbrauch zu senken, hält PETERSEN nicht viel, da er darauf hinweist, daß ein Fahrzeug, das mit 130 bis 140 Stundenkilometern im freien Verkehr fahren kann, mehr Energie verbraucht als ein Fahrzeug, das mit 80 bis 100 Stundenkilometern bei hoher Verkehrsdichte fährt (vgl. PETERSEN 1992, S. 153).

³⁹ Vgl. die doch deutlichen Auswirkungen, die von Geschwindigkeitsbegrenzungen gekoppelt mit verschärften Kontrollen erwartet werden (vgl. PROGNOSE/IFEU/TÜV RHEINLAND 1991, S. 31).

⁴⁰ Die Autoren der IFEU-Studie für Heidelberg weisen darauf, daß bei der ökologischen Bilanzierung des Elektro-Autos nur aufgrund der leichteren Konstruktion des Gesamtautos ein positives Ergebnis gegenüber dem herkömmlichen Auto mit Verbrennungsmotor gegeben ist (vgl. IFEU 1992, S. 148).

von Größe, Gewicht, Leistung und Höchstgeschwindigkeit u.ä. (vgl. PETERSEN 1992, S. 139). Kommunale Maßnahmen bieten sich im Bereich der Beschaffung, aber auch im Bereich der finanziellen und rechtlichen Förderung von effizienteren Fahrzeugen an.

Als zweiter (und nach dieser Systematik zweitklassiger) technologischer Ansatzpunkt zur Reduzierung der Kfz-bedingten Umweltbelastungen kann die Emissionsminderung durch Filtertechnologien genannt werden. Der Katalysator ist hierfür das bekannteste Beispiel. Zu nennen wären aber auch Maßnahmen der Motorkapselung zur Senkung der Lärmemissionen. In den Städten sind selektive Zufahrtsbeschränkungen in der Diskussion, die "emissionsarme" Fahrzeuge bevorzugen und damit die Umrüstung beschleunigen sollen (vgl. z.B. STEIERWALD, SCHÖRNHARTLING UND PARTNER: Luftreinhalteplan Stuttgart 1990, S. 298).

Eine bessere **Verteilung** der (insgesamt quantitativ gleichbleibenden) verkehrsbedingten Belastungen kann zwei unterschiedlichen Logiken folgen:

- a. **Nivellierung der Belastung** zum Abbau von örtlichen oder zeitlichen Belastungsspitzen ("Grenzwertlogik"),
- b. **Kanalisation** des belastenden Verkehrs und damit gleichzeitigen Schutz sensibler Bereiche.

Durch die Zweidimensionalität der Nivellierungslogik ist auch eine Kombination aus beiden Logiken möglich und heute sehr verbreitet: Möglichkeiten der zeitlichen Nivellierung ("Entzerrung des Verkehrs", z.B. durch verlängerte Ladenöffnungszeiten, flexiblere Arbeitszeiten) werden mit einer örtlichen Kanalisation (Vorrangnetz und Tempo-30-Zonen) verbunden.

Auf diese Handlungsebene gehören auch die Maßnahmen mit Krisenregulierungscharakter, wie z.B. Smog-Alarm.

Bei den **Strategien der Kurierung, Sanierung und Kompensation** können folgende strategische Ziele unterschieden werden:

- a. **Schutz der Rezeptoren** vor schädlichen Umwelteinflüssen (Maßnahmen-Bsp.: Immissionsschutz durch Schallschutzfenster),
- b. **Stärkung der Rezeptoren-Resistenz** bzw. Reduzierung der Rezeptoren-Empfindlichkeit (z.B. Anpflanzung "säureresistenter" Baumarten),
- c. **Sanierung von Umweltschäden** (bei reversiblen Gesundheits- und Umweltbeeinträchtigungen, z.B. Krankenpflege, Flächenrecycling),
- d. **Kompensation von Umweltschäden** durch Verbesserungen der Umweltqualität an anderer Stelle.

Die aufgeführten Strategien und Maßnahmen können ergänzend zueinander eingesetzt werden, oft wird eine Maßnahmenkombination ausdrücklich gefordert (so z.B. UMWELTBUNDESAMT 1992, S. 4). Häufig haben Maßnahmen auch Wirkungen auf verschiedenen Ebenen (so kann und soll z.B. die raumordnerische Verkürzung der Wege auch zu einer Verlagerung zum nichtmotorisierten Verkehr führen).⁴¹

⁴¹ Bei der Beurteilung von Wirkungen raumplanerischer Maßnahmen zur verbesserten Siedlungsentwicklung wird der Verlagerungseffekt gegenüber dem Verminderungseffekt bezüglich des Energieverbrauchs quantitativ bedeutsamer eingeschätzt (vgl. ALBRECHT 1985, S. XIX).

Allerdings gibt es auch Maßnahmen, die widersprüchliche Wirkungen bezüglich der Handlungsebenen besitzen. Insbesondere die Maßnahmen, die der Verbesserungsstrategie zugeordnet werden, stehen oft im Widerspruch zu Strategien mit größerer Wirkungstiefe.⁴²

So läßt sich auch ein starker (ideologischer) Gegensatz zwischen den Vertretern der verschiedenen Strategien⁴³ erkennen:

(a) Die bisher dominierende, "**traditionelle**" Position der Verkehrsbewältigung durch Verkehrsausbau und Verkehrsverbesserung setzt bezüglich des ökologischen Ziels in erster Linie auf organisatorische und technische Verbesserungen sowie auf Aspekte der Belastungsverteilung, Kurierung, Sanierung und Kompensation. Die tiefergehenden Strategien werden als nicht wünschenswert (wegen der Beeinträchtigung anderer, insbesondere wirtschaftlicher Ziele, vgl. BAUM 1992, S. 105) oder als nicht machbar (aufgrund kaum veränderbarer Restriktionen, vgl. STEIERWALD 1991) angesehen.

Während zum zweiten Aspekt im empirischen Teil dieser Arbeit Aussagen gemacht werden, soll an dieser Stelle der normative Einwurf etwas näher beleuchtet werden.⁴⁴

Gegen Maßnahmen zur Verkehrsreduktion wird auf zwei Ebenen argumentiert:

- die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft werde gefährdet (vgl. BDI 1992, S. 7),
- es seien generell volkswirtschaftliche Wohlfahrtsverluste durch reduzierte Arbeitsteilung zu erwarten (vgl. BAUM 1992, S. 105).

Die erste Argumentation muß als Hinhaltestrategie der Interessenverbände bezeichnet werden, da inzwischen anerkannt ist, daß durch veränderte staatliche Rahmenbedingungen induzierte Anpassungen eher einen Wettbewerbsvorteil darstellen, wenn diese Veränderungen einer globalen Tendenz und Notwendigkeit entsprechen.⁴⁵

Die zweite, in der Regel von Wirtschaftswissenschaftlern vorgebrachte Argumentation, verdeutlicht die Kontextabhängigkeit von wissenschaftlichen Aussagen. Für die ökonomische Bewertung der Konsequenzen einer verkehrsreduzierenden Strategie spielen insbesondere die zeitliche Befristung der Bewertung und die Auswahl der Wohlfahrtsindikatoren eine entscheidende Rolle. So zeigt der Wirtschaftswissenschaftler EWERS (1992, S. 15-16), daß zwar kurzfristig Wohlfahrts- und Wachstumsverluste zu erwarten wären, dies aber langfristig keineswegs der Fall sein muß, da sich die Wirtschaft bei neuen verkehrlichen Rahmensetzungen einen anderen Wachstumspfad suchen wird.

(b) Die neuere, "**progressive**" Position der "Verkehrszähmung" durch Vermeidung, Verminderung und Verlangsamung des Verkehrs setzt auf eine "Verkehrswende" (HESSE 1992). Leitgedanken wie die Wiedergewinnung von Zeit und Nähe sowie das Prinzip der Nachhaltigkeit führen zu Forderungen wie der nach der kleinräumigen Reorganisation der Zusammenhänge, die zur Befriedigung der Alltagsbedürfnisse der Menschen elementar sind. Dies erfordert eine andere Regional- und Strukturpolitik (vgl. hierzu die Arbeiten des INSTITUTS FÜR ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, z.B. HESS

⁴² So die viel diskutierte und inzwischen nachgewiesene Induktion von Neuverkehr durch "verkehrsentslastende" neue Straßen (vgl. MEIER 1989: Neuverkehr infolge Ausbau und Veränderung des Verkehrssystems; URICHER 1990: Inwieweit induzieren Straßenbauprojekte zusätzlichen Verkehr?).

⁴³ Die Vertreter der unterschiedlichen Strategien lassen sich auch relativ eindeutig den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen zuordnen: In erster Linie die Ökonomen (z.B. WILLEKE, ABERLE, BAUM), in zweiter Linie die Techniker vertreten die Verbesserungsstrategie; die Strategien der Verkehrsreduktion werden von den (Stadt- und Raum-)Planern (z.B. HOLZAPFEL, MONHEIM, TOPP) und den Sozialwissenschaftlern (z.B. BRÖG) getragen.

⁴⁴ Dies geschieht auch deswegen, da diese Diskussion auch auf kommunaler Ebene eine zentrale Rolle spielt.

⁴⁵ Dies betont heute sogar die EG-Kommission, vgl. deren Mitteilung "Communication on Industrial Competitiveness and Environment Protection", nach ÖKOLOGISCHE BRIEFE 8/ 93, S. 16.

(c) Konsens herrscht heute weitgehend über die Notwendigkeit der Förderung des öffentlichen Verkehrs. In der oben dargestellten Übersicht (**Abb. 5**) kann deswegen hier die **aktuelle Schnittmenge** aber gleichzeitig auch die "Wasserscheide" zwischen den verschiedenen verkehrspolitischen und verkehrswissenschaftlichen Lagern und Positionen verortet werden.

(d) Eine **Sonderstellung** nehmen die systemtheoretisch orientierten Verkehrswissenschaftler der TU Berlin ein, die im Sinne einer "Durchbrecherstrategie" die Dynamisierung der Verkehrsentwicklung und einen qualitativen Sprung auf eine höhere Ebene der Verkehrsordnung fordern. Gemeint ist damit neben der Modernisierung der Verkehrssysteme auf allen Ebenen in erster Linie die totale Auflösung des Raumwiderstandes durch die Telekommunikation (vgl. HEINZE/KILL 1991, HEINZE 1992, S. 37-75). Sie fordern zwar auch eine deutliche Abkehr von bisherigen Verkehrsstrukturen, betonen aber die Notwendigkeit der Anerkennung und Nutzung der verkehrssysteminternen Entwicklungslogik und die Kooperation mit der Mobilitätsindustrie.

Das hiermit entwickelte und begründete Raster einer umweltorientierten Verkehrspolitik kann als zielorientiertes Bewertungsraster für Verkehrspolitiken auf allen Ebenen angewendet werden. Es soll als Bewertungsinstrument für die verkehrspolitischen Gesamtprogramme in Freiburg im empirischen Teil der Diplomarbeit eingesetzt werden. Damit kann der Grad der Umweltorientierung von Programmen bewertet werden. Bestimmte Maßnahmen oder Maßnahmenbündel können aber nun wiederum mehr oder weniger umweltorientiert ausgestaltet sein. Für eine aussagekräftigere Bewertung einer (kommunalen) Verkehrspolitik wird deswegen die Arbeit nun auf der Ebene der Ausgestaltung einzelner Maßnahmen weitergeführt.

4 Parkraumpolitik und regionale Zusammenarbeit im ÖPNV als Elemente einer umweltorientierten kommunalen Verkehrspolitik

Für zwei Maßnahmenbereiche sollen nun die potentiellen kommunalen Handlungsmöglichkeiten dargestellt werden, um auch auf dieser Ebene einen Bewertungsrahmen für die konkret vorgefundenen Maßnahmen in Kommunen und Regionen zu besitzen.

Für die **Auswahl** der beiden Maßnahmenbereiche, die genauer dargestellt und analysiert werden sollen, gibt es mehrere **Gründe**:

- Beide Maßnahmen gehören zum Politikfeld Verkehrspolitik im engeren Sinn - im Gegensatz zu einigen oben aufgeführten Maßnahmenbereichen im "Vorfeld" (z.B. Technologiepolitik) oder als "Nachsorge" (z.B. forstwirtschaftliche Maßnahmen) der Verkehrspolitik.
- Die beiden Maßnahmenbereiche symbolisieren die oben skizzierten grundsätzlichen verkehrspolitischen Richtungen: Als "push-" und "pull"-Ansätze ("drücken" der Verkehrsteilnehmer vom Auto zum Umweltverbund durch Restriktionen gegenüber dem Autoverkehr, bzw. "ziehen" durch Verbesserungen beim Umweltverbund) werden die beiden Maßnahmenbereiche der Verlagerungsstrategie zugeordnet, wobei die Parkraumpolitik deutliche Affinität zur Verminderungsstrategie besitzt, während die regionale Integration des ÖPNVs bereits auch schon zur Verbesserungsstrategie gezählt werden könnte.
- Beide Maßnahmenbereiche sind schon seit Jahren bzw. Jahrzehnten in der Diskussion und in der (Teil-)Realisierung, gewannen aber in den letzten Jahren deutlich an Gewicht und werden als immer wichtigere Elemente einer kommunalen Verkehrspolitik betrachtet (vgl. "Zehn-Punkte-Programm des Deutschen Städtetages zur Verbesserung des Stadtverkehrs", in: Der Städtetag 11/ 89, S. 718/ 719;⁴⁶ TOPP 1992).
- Neben diesen verkehrspolitischen Begründungen spielte für die Auswahl der Maßnahmen auch die politikwissenschaftliche Überlegung eine Rolle, daß beim einen Maßnahmenbereich (Parkraumpolitik) funktionale Interessengegensätze zu erwarten sind, während beim anderen Maßnahmenbereich (regionaler ÖPNV) eher territoriale Interessengegensätze vermutet wurden. Dies läßt unterschiedliche Restriktionsmuster im politischen Prozeß erwarten.

⁴⁶ Denenomen Bedeutungsgewinn, den die Parkraumpolitik inzwischen zu verzeichnen hat, sowie die Änderung von deren Stoßrichtung läßt sich sehr schön bei einem Vergleich der verkehrspolitischen Konzepte des Deutschen Städtetages von 1974, 1983 und 1989 ablesen (vgl. MUTHESIUS 1984, S. 3-8 und "Zehn-Punkte-Programm ...").

4.1 Parkraumpolitik

4.1.1 Parkraum⁴⁷ als selektives Steuerungsmittel des Verkehrs

Ein Auto wird durchschnittlich pro Tag nur während einer knappen Stunde gefahren, 23 Stunden steht es (vgl. Topp 1991, S. 7). Jede Pkw-Fahrt beginnt und endet mit einem Parkvorgang. "Parkmöglichkeiten ziehen Autos an" (Meyer 1990, S. 334). Deswegen wird die Parkraumpolitik bei kommunalen Verkehrsplanern inzwischen als die wichtigste "Stellschraube" für den fließenden Individualverkehr in Städten betrachtet (vgl. MEYER 1990, S. 334). Parkraumrestriktionen als Mittel zur Beeinflussung und Reduzierung des Verkehrs werden anderen möglichen Restriktionen (wie z.B. Pfortnerampeln) gegenüber als überlegen bezeichnet, da sie nicht nur als Krisenmechanismus wirken, nicht auf Behinderungen des fließenden Verkehrs beruhen und deswegen umweltfreundlicher sind, und vor allem weil sie selektiv eingesetzt werden können (vgl. TOPP 1985, S. 524). Aufgrund der unterschiedlichen Ausprägungen der Parkraumnachfrage können Parker nach ihren Verkehrszwecken selektiert werden.⁴⁸ So kann das Steuerungsmittel Parkraum nach Stadtteilen und nach Verkehrszwecken differenziert eingesetzt werden.

Bereits im Jahr 1973 hat die Fachkommission "Städtebau" der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder (ARGEBAU) für Kernbereiche der Städte eine Bewertung der "qualifizierten Nachfrage" nach Parkplätzen abgegeben (vgl. APEL/ LEHMBROCK 1990, S. 111):

- Die Parkplatznachfrage des Wirtschaftsverkehrs (Warenverkehr und Fahrten in Ausübung der Berufe) soll uneingeschränkt gedeckt werden.
- Der Käufer- und Besucherverkehr soll zu einem möglichst großen Teil durch einen attraktiven ÖPNV erfolgen.
- Der Pendlerverkehr zur Arbeits- und Ausbildungsstelle soll überwiegend auf den ÖPNV gelenkt werden. Nur für Sonderfälle sind in beschränktem Umfang auch Stellplätze vorzusehen.
- Dem auf die Wohnung bezogenen Verkehr muß auch in Kernbereichen der Stadt genügend Stellplätze zur Verfügung gestellt werden.

Diese Vorstellungen sind inzwischen weiterentwickelt worden und sollten vor allem nicht nur auf die Kernbereiche der Städte bezogen, sondern zu einem flächendeckenden Parkraum-Management ausgebaut werden.

Umfragen ergaben ein erhebliches Verlagerungspotential, wenn in einem Gebiet keine Parkplätze ohne Beschränkung der Parkdauer zu finden sind (vgl. **Abb. 6**).

⁴⁷ Die Begrifflichkeiten sind bei diesem Thema sehr vielfältig: Parkraumpolitik wird auch als Parkierungspolitik, Parkraummanagement, Parkraumbewirtschaftung bzw. als Steuerung des ruhenden Verkehrs bezeichnet. Die Begriffe sollen hier synonym und abwechselnd verwendet werden. Das gleiche gilt für die Begriffe Parkraum, Parkplätze, Stellplätze und Parkierungsanlagen.

⁴⁸ Z.B. sind Berufspendler Langzeitparker, Einkäufer eher Kurzzeitparker.

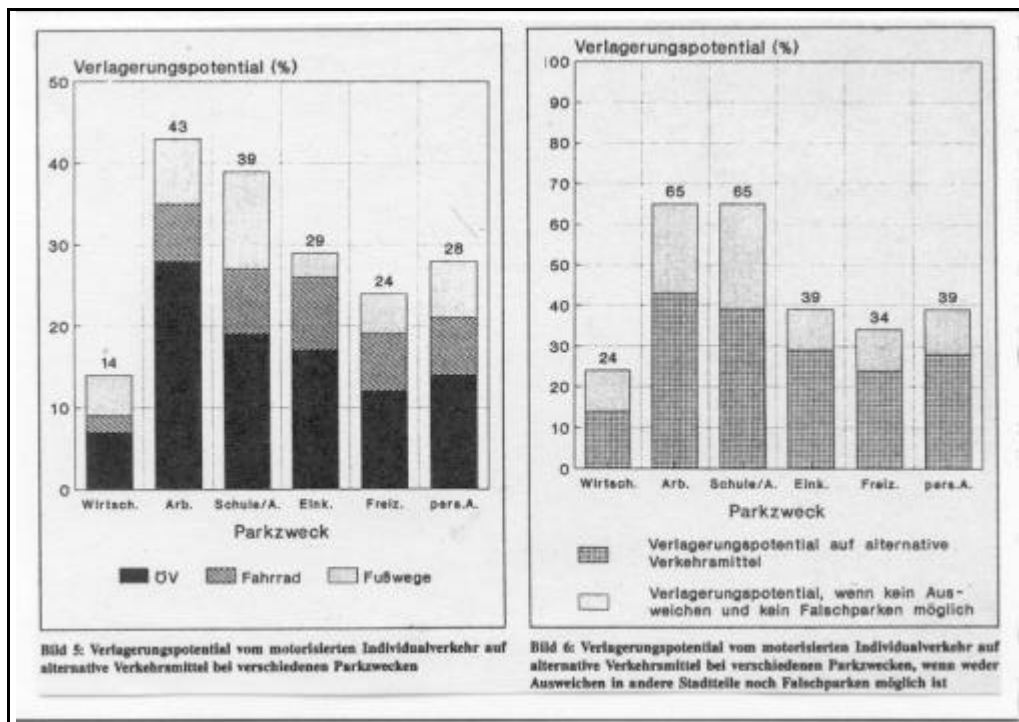


Abb. 6 Verlagerungspotentiale bei restriktiver Parkraumpolitik (Quelle: TIEFENTHALER/ BRUNNER 1991, S. 551)

4.1.2 Ziele der Parkraumpolitik

Ziel einer Parkraumpolitik im Rahmen einer umweltorientierten kommunalen Verkehrspolitik muß die Reduzierung der Verkehrsbelastungen in erster Linie durch (selektive) Beschränkungen und Belastungen des MIVs sein. Dies bedeutet nun nicht einfach die möglichst drastische Einschränkung aller Parkplätze, sondern erfordert die Beachtung des Ziels der Stabilisierung der Nutzungsmischung (vgl. JANZ U.A. 1989, S. 29), v.a. auch weil dies zur Verkehrsvermeidung und -verminderung beiträgt. Aus der Forderung nach Stabilisierung der Nutzungsmischung ergeben sich je nach Stadtgebiet in unterschiedlicher Priorität die Ziele der Stärkung der Wohnfunktion, der Stärkung der Wirtschaftskraft und der Schaffung von Arbeitsplätzen.

Diese Ziele sind grundsätzlich mit dem Ziel der Reduzierung des MIV vereinbar, in konkreten Situationen können aber durchaus Zielkonflikte auftreten.

4.1.3 Felder der Parkraumpolitik

Versucht man die verschiedenen Ansätze der Parkraumpolitik unter dem Gesichtspunkt der Steuerungsmöglichkeit durch die Kommune zu ordnen, so sind zwei Dimensionen von Bedeutung:

- Besitzverhältnisse bzw. rechtlicher Status der Parkflächen (öffentliche Parkflächen versus private Parkflächen).⁴⁹

⁴⁹ Die Bezeichnungen "öffentlich" und "privat" werden also nicht bezüglich der Zugänglichkeit der Parkplätze verwendet, wie dies häufig der Fall ist.

- b. Derverteilungspolitische Charakter der Maßnahmen (Maßnahmen bezüglich bestehender Parkflächen -redistributive Politik- versus Maßnahmen bezüglich neuer Parkflächen - regulative Politik-)

(a) Bei öffentlichen Parkflächen hat die Kommune als Ordnungsgeber oder Besitzer direkte ordnungsrechtliche (nach der Straßenverkehrsordnung) oder Eigentümerische Steuerungsmöglichkeiten. Hierunter fallen die folgenden Parkflächen:

- Parkflächen im öffentlichen Straßenraum
- Parkflächen auf städtischen Grundstücken
- Tiefgaragen und Parkhäuser in städtischem Besitz oder mit städtischer Beteiligung

Bei (bestehenden) Parkflächen in privatem Besitz hat die Kommune keine hoheitliche Steuerungsmöglichkeit, sondern kann nur durch Kooperation, Gespräche, Verträge u.ä. Einfluß nehmen (vgl. TOPP 1992, S. 23). Steuerungsmöglichkeiten besitzt die Kommune außerdem bei der Entstehung neuer Parkplätze auf Privatgrund durch das Bauordnungsrecht. In diese Kategorie fallen die folgenden Parkflächen:

- öffentlich zugängliche (kommerziell genutzte) Parkhäuser und Tiefgaragen in privatem Besitz,
- Parkplätze von (nichtkommunalen) Behörden und Betriebsparkplätze (jeweils für Beschäftigte und Besucher)
- private wohnungsbezogene Parkflächen.

(b) Maßnahmen, die auf eine Neuordnung der bisherigen Nutzung bestehender Parkplätze zielen, haben redistributiven Charakter. Nutzungsmöglichkeiten und -rechte werden neu verteilt. Dagegen besitzen Regelungen und Entscheidungen zum Neubau von Parkplätzen regulativen Charakter, da hier keine (wahrnehmbaren) Umverteilungen stattfinden.

Es gehört zum Erfahrungsschatz der Politikwissenschaften, daß der Adressatenwiderstand von distributiven zu regulativen und wiederum zu redistributiven Programmen und Maßnahmen zunimmt und deswegen die reale politische Steuerungsfähigkeit dementsprechend abnimmt (vgl. WINDHOFF-HERITIER 1983, S. 309, SCHUBERT 1991, S. 7 und DOSE 1986, S. 4 - jeweils unter Bezugnahme auf LOWI 1964).

Verknüpft man beide Dimensionen, so lassen sich vier Felder der Parkplatzpolitik darstellen, die sich durch die (potentielle) Steuerungsfähigkeit der Kommune unterscheiden (vgl. **Abb. 7**).

	Neue PP	bestehende PP
Öffentliche PP	Hohe Steuerungsfähigkeit	Mittlere Steuerungsfähigkeit
Private PP	Mittlere Steuerungsfähigkeit	geringe Steuerungsfähigkeit

Abb. 7 Felder der Parkraumpolitik nach der Steuerungsfähigkeit der Kommune (eigene Darstellung)

4.1.4 Instrumente der Parkraumpolitik

TOPP (1992, S. 14) nennt fünf "**Stellschrauben**" der Kommunalpolitik zur Steuerung öffentlicher Parkstände:

- Umfang des Parkraumangebotes,
- Parkpreise und Parkgebühren,
- Parkdauerbeschränkungen mit oder ohne Gebühren,
- Festlegung der Nutzergruppen, wie Ladeverkehr oder Anwohnerparken,
- Intensität der Parkraumüberwachung.

Im folgenden soll das vorhandene **Instrumentarium** zur Steuerung des öffentlichen und privaten Parkraums nach einer in den Politikwissenschaften üblichen Einteilung dargestellt werden.

Hierbei werden unterschieden (vgl. BLATTER/ FIEBIG 1991, S. 14-16):

- a. eigene Leistungserstellung durch die Kommune (kommunale Baumaßnahmen),
- b. rechtliche Instrumente inklusive planungsrechtliche Instrumente (Nutzerzuweisung, Ahndung von Falschparkern, kommunalen Satzungen, Bebauungsplanung),
- c. finanzielle Anreize (PP-Bewirtschaftung, Stellplatzablösesätze, Anwohnerausweisgebühren),
- d. kommunikative Instrumente (Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerbeteiligung)

a. Die Kommune ist in vielerlei Beziehung als **Bauträger** tätig. Sie kann damit den Bau oder Abbau von Parkplätzen steuern. In erster Linie ist hierbei der direkte *Bau von Parkhäusern* - meist durch Betreibergesellschaften in kommunalem oder teilweise kommunalem Besitz - anzusprechen. Angesichts der in den letzten Jahren enorm angestiegenen Stellplatzzahlen in Parkhäusern (vgl. APEL/ LEHMBROCK 1990, S. 232) ist die Integration dieser Parkplätze in die kommunale Parkraumpolitik quantitativ von besonderer Bedeutung.

Durch bauliche Maßnahmen kann aber auch das Parkraumangebot und das Parkverhalten im Straßenraum beeinflusst werden. Insbesondere im Rahmen von stadtteilbezogenen *Sanierungsmaßnahmen* und im Rahmen von *Verkehrsberuhigungsmaßnahmen* könnte die Anzahl der bestehenden Parkplätze reduziert werden, da hier die Rahmenbedingungen und das Verständnis für eine Reduzierung des äußerst begehrten Gutes Parkraum am ehesten gegeben sind. Das Falschparken wird am effektivsten präventiv durch bauliche Maßnahmen ("*Poller*") verhindert.

b. Mit (öffentlich-) **rechtlichen Instrumenten** ist einerseits das Parkverhalten im öffentlichen Straßenraum zu beeinflussen und zu gestalten, andererseits der Zuwachs an neuen privaten PP zu steuern.

Durch eine Ausweisung und Beschilderung können verschiedene Nutzerzuordnungen von Parkflächen erfolgen:

- *Sonderparkberechtigungen für Anwohner*

Mit diesem Instrument können die Anwohner gegenüber anderen Parkern privilegiert und so die innerstädtische Wohnfunktion gestärkt werden.

Seit 1980 besteht nach Änderung der Straßenverkehrsordnung die Möglichkeit, für Anwohner Sonderparkberechtigungen zu gewähren (§ 45 Abs.1b Satz1 Nr.2 StVO). Die Sonderparkberechtigung erlaubt das Parken auf gekennzeichneten Stellplätzen in einem bestimmten Gebiet. Eine Garantie für einen freien Parkplatz ist damit nicht verbunden. Sonderparkberechtigungen sind gebührenpflichtig.

- *Sonderparkrechte für Behinderte*
- *Ausweisung von Kurzzeitparkzonen*

Durch Ausweisung von Kurzzeitparkplätzen können unerwünschte Langzeitparker verdrängt werden und der knappe Parkraum wird effektiver ausgelastet (Erhöhung der Umschlagzahlen pro Parkplatz). Die Ausweisung von Kurzzeitparkzonen kann ohne (Parkscheiben) oder mit einer finanziellen Bewirtschaftung (Parkuhren und -automaten) erfolgen, wobei die Anwendung von Parkscheiben in Städten mit Parkhäusern als nicht sinnvoll angesehen wird, da dadurch die Unterauslastung der Parkhäuser und der Parkplatzsuchverkehr verstärkt würden (vgl. APEL/ LEHMBROCK 1990, S. 205/ 206).

- *Ausweisung von Lieferzonen*

Um die Belieferung von Handel und Gewerbe zu erleichtern, wird oft das Instrument des eingeschränkten Halteverbots verwendet, das die kostenlose Benutzung des Parkplatzes zum Be- und Entladen erlaubt. APEL u. LEHMBROCK (1990, S. 204/ 205) halten diese Regelung für sachlich nicht gerechtfertigt (Externalisierung interner Lagerkosten) und weisen darauf hin, daß dadurch ein unvertretbarer Kontrollaufwand produziert wird. Es wird eine konsequente und transparente Anwendung von Kurzzeitparkzonen gefordert.

Alle Autoren weisen auf die Wichtigkeit der *Überwachung des Parkens* hin, um die Ziele der Parkraumpolitik auch erfüllen zu können (vgl. z.B. FUGMANN-HEESING 1984, S. 137; TOPP 1992, S. 14).⁵⁰ Die Ahndung von Falschparkern kann durch Verwamungsgelder, durch Abschleppen des Fahrzeugs oder durch Radklemmen⁵¹ erfolgen.⁵²

Damit eine restriktivere Parkraumpolitik ihre Steuerungsfunktion erfüllt, dürfen die Maßnahmen im öffentlichen Straßenraum nicht durch extensiven Neubau von Stellplätzen auf privaten Grundstücken konterkariert werden. Deswegen gilt es, die bisher gängige Politik der *Verpflichtung zum privaten Stellplatzbau* umzukehren. In den Landesbauordnungen (LBOs) werden private Bauherren dazu verpflichtet, für den von einer Anlage veranlaßten zusätzlichen Verkehr Abstellmöglichkeiten zu schaffen (vgl. z.B. §39 Abs.1 LBO Baden-Württemberg).⁵³ Nach der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums Baden-Württemberg über die Herstellung notwendiger Stellplätze vom 8.12.86

⁵⁰ Allein für die Düsseldorfer City wurde noch 1990 mit permanent 10.000 Falschparkern gerechnet (vgl. MEYER 1990, S. 334). Dies ist wohl in erster Linie auf die geringe Überwachung und die extrem schlechte Zahlungsmoral in Düsseldorf zurückzuführen (vgl. APEL/ LEHMBROCK 1990, S. 210).

⁵¹ Radklemmen werden allerdings bisher nur im Ausland eingesetzt (vgl. APEL/ LEHMBROCK 1990, S. 221/ 222).

⁵² Zu den vielfältigen rechtlichen Aspekten hierzu vgl. FUGMANN-HEESING 1984, S. 137-151 (grundsätzliche Ausführungen) und APEL/ LEHMBROCK 1990, S. 209-229 (mit Beispielen neuerer Rechtsprechung).

⁵³ Bisher wird alleine dem Autoverkehr diese Vorsorge zuteil, Parkraum für Fahrräder ist nicht vorgeschrieben und an den Kosten des zusätzlichen ÖPNV-Verkehrs muß sich der Bauherr auch nicht beteiligen.

gelten u.a. folgende Richtwerte: 1-2 Stellplätze pro Wohngebäude/ Wohnung; 1 Stellplatz pro 30-40 m² Büronutzfläche bei Büro- bzw. Verwaltungsräumen (vgl. IFEU 1992, S. 62).

Diese Richtwerte gelten allerdings nicht uneingeschränkt. Es gibt Ausnahmeregelungen nach §57 Abs.3 LBO und die Möglichkeit der Befreiung von der Stellplatzverpflichtung nach §57 Abs.4 LBO. Nach §39 Abs.5 LBO kann der Bauherr seine Stellplatzverpflichtung auch dadurch erfüllen, daß er an die Gemeinde einen bestimmten Geldbetrag zahlt. Diese "Ablösegeelder" sind nach der LBO Baden-Württemberg zur Herstellung von Parkeinrichtungen in der Gemeinde zu verwenden. Nach §73 Abs.1 Nr.9 LBO haben die Gemeinden die Möglichkeit, per Satzung örtliche Bauvorschriften zu erlassen und damit für das gesamte Gemeindegebiet oder genau abgegrenzte Teile des Gemeindegebiets die Stellplatzverpflichtung einzuschränken, wenn besondere verkehrsplanerische und/ oder städtebauliche Gründe vorliegen. Zudem können die Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit nach §12 Abs.6 BauNVO im Bebauungsplan festlegen, daß in Bebauungsgebieten oder bestimmten Teilen davon Stellplätze und Garagen unzulässig oder nur in bestimmtem Umfang zulässig sind (vgl. IFEU 1992, S. 63/ 64).

c. Eine weitere Möglichkeit, die Nutzung und den Bau von Stellplätzen zu steuern, bieten **finanzielle Belastungen oder Förderungen**. Hier gilt es, eine Abkehr von der bisherigen Subventionierung des Parkplatzbaus und dessen Nutzung zu erreichen und statt dessen - unter Zugrundelegung der verkehrsinduzierenden Wirkung und des Wertes potentiell anderer Nutzung der Flächen - angemessene Preise durchzusetzen.

In erster Linie ist dabei an die Erhebung von *Parkgebühren auf öffentlich zugängigen Parkplätzen* zu denken. Hierbei ist auf eine Abstimmung der Preise der attraktiven Straßenrandparkplätze mit den Gebühren in den Parkhäusern zu achten. Das bedeutet in erster Linie eine Erhöhung der Gebühren am Straßenrand, wobei in den Innenbereichen der Großstädte in den letzten Jahren eine "Anpassung an den Wert des Parkraums" (TOPP 1992, S. 16) festzustellen ist (Düsseldorf: 4 DM/ h, Nürnberg und München: 5 DM/ h).⁵⁴

Aber auch alle anderen Regelungen sind konsequent unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Steuerung einzusetzen:

- Die *Stellplatzablösesätze* sollten für Gebiete reduziert werden, wo keine Beschränkungssatzung den Neubau von privaten PP einschränkt, um den Parkplatzanstieg zu reduzieren (da Ablöse attraktiver wird) und den (verdichteten Wohnungs-)Bau zu ermöglichen und zu fördern.
- Die *Gebühren für die Anwohnerparkberechtigungen* sollten schrittweise nach Einführung der Zonen erhöht werden. Angesichts der Bedeutung, die der Pkw-Besitz für die Verkehrsmittelwahl besitzt,⁵⁵ und verknüpft mit der Auffassung, daß in innenstädtischen Wohnlagen das Auto nicht als existenznotwendig betrachtet werden kann, sollte hier eine Preisgestaltung angestrebt werden, die dem Bodenwert eines innerstädtischen Parkplatzes angemessen ist und damit ein Anreiz zur Abschaffung des Autos geboten werden (so auch REUTTER/ REUTTER 1992, S. 34).

⁵⁴ Der Vorsitzende der bayrischen Autofahrer-Partei verklagt deswegen momentan die Stadt München wegen "Mietwuchers" (vgl. SPIEGEL 2/ 92, S. 74/ 75)

⁵⁵ Fünf Analysen zur Verkehrsmittelwahl zeigen, daß der Besitz eines Autos eine zentrale Determinante der Wegelänge und der Verkehrsmittelwahl ist, also Auto-Besitzer längere Wege zurücklegen sowie Verkehrsmittelalternativen kaum wahrnehmen und benutzen. "Das vorhandene Auto wird auch benutzt" und zwar nicht zur Zeitersparnis, sondern zur Erreichung entfernterer Ziele (vgl. ZELLER 1992, S. 35-45).

- Die Bereitstellung von *Beschäftigten-Parkplätzen* sollte nicht mehr kostenlos erfolgen. Der Umsetzung der Bewirtschaftung der kommunalen Bediensteten-Parkplätze als Vorbild sollte eine Ausbreitung dieser Regelung auf andere öffentliche Dienststellen (Schulen, Landeseinrichtungen u.ä.) sowie auf private Unternehmen folgen. Ansatzpunkte dafür bieten sich für die Kommunen z.B. im Rahmen von Verhandlungen zu Job-Tickets. Die Bewirtschaftung sollte möglichst steuerungsorientiert (Schaffung von Kostenbewußtsein durch tägliches Bezahlen) gestaltet sein und nicht wie üblich, durch Jahres- bzw. Halbjahresberechtigungen erfolgen (vgl. BLATTER/ SÖFFKER 1992, S. 15).

Neben diesen finanziellen Belastungen für den Bau und die Benutzung von Parkflächen wird teilweise auch im Rahmen von umweltorientierten Verkehrskonzepten für die weitere *Förderung* von Stellplätzen für *bestimmte Nutzer* (Quartiersgaragen) und/ oder an *bestimmten Stellen* (Park-and-Ride-Anlagen) plädiert.

Quartiersgaragen werden als Möglichkeit zur Aufwertung des Straßenraums und damit zu einer Verbesserung der Wohnfunktion in innerstädtischen Wohngebieten angesehen. Da die teuren Anlagen nicht kostendeckend vermietet werden können, wird die finanzielle Förderung durch die öffentliche Hand gefordert (vgl. LINDEMANN 1989, S. 97-102). APEL (1989, S. 95/ 96) widerspricht dieser Ansicht und fordert statt einer weiteren Subventionierung des Autoverkehrs die Belastung der städtischen Bewohner mit den realen Kosten ihrer Autohaltung.

Sinnvolle Park+Ride-Anlagen müssen möglichst nah an den Wohnorten der Umland-Pendler angelegt werden. Das bedeutet, daß sie selten sinnvoll auf der Gemarkung der Zentralstadt, sondern meist in Umlandgemeinden ausgewiesen werden müssen. Die bisher vorgelegten - stark von der Autoindustrie mitgestalteten - Konzepte für zentrale, großflächige Park+Ride-Anlagen in Ballungsräumen sind ungeeignet, da sie den Gegensatz zwischen ÖPNV-Stadt und Auto-Umland noch verstärken, die Auto-Verkehrsleistung kaum reduzieren und den öffentlichen Verkehr im Umland noch weiter austrocknen würden (vgl. TOPP 1992, S. 18; WILLE 1993, S. 19). Eine Mitfinanzierung von dezentralen P+R-Anlagen an geeigneten Standorten im Umland durch die Zentralstadt kann dagegen als sinnvoll bezeichnet werden.

d. Information, Persuasion⁵⁶ und Partizipation als **kommunikative Instrumente** im kommunalen Umweltschutz (vgl. BLATTER/ FIEBIG 1991, S. 16) können auch in der Parkraumpolitik eine große Bedeutung besitzen. Bisher wird vor allem auf die Information der Autofahrer durch *Verkehrs- und Parkleitsysteme* abgehoben (vgl. z.B. BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND VERKEHR 1991, S. 179-244).⁵⁷ Solange die Ansätze auf die Mobilisierung von Kapazitätsreserven und Komfortverbesserungen gerichtet sind, können Verkehrsleitsysteme kaum als sinnvolle Maßnahmen eingeordnet werden.⁵⁸ Wenn diese Technologien allerdings auf die umweltverträgliche Steuerung des Autoverkehrs in Menge und Geschwindigkeit ausgerichtet würden, böten sie erhebliche Möglichkeiten zur Reduzierung der Verkehrsbelastungen (vgl. TOPP 1992, S. 19).

Die Sicherung der Akzeptanz von restriktiven Parkraumkonzepten muß vordringliche Aufgabe der kommunikativen Instrumente werden. Durch die Verdeutlichung der Verkehrsproblematik und durch die

⁵⁶ Als Persuasion wird eine "politische Interventionsform, die das Verhalten des Adressaten ausschließlich oder überwiegend mit Hilfe von Aufklärungs-, Informations- und Überzeugungsarbeit steuern will" bezeichnet (DAHME/ GRUNOW 1983, nach BLATTER/ FIEBIG 1991, S. 15).

⁵⁷ Großtechnologische Lösungen der Verkehrssteuerung werden stark durch die EG gefördert (vgl. CHRISTMANN/ RUPPRECHT 1992, S. 403-407).

⁵⁸ PFEIFLE (1992, S. 20), Stadtplanungsamt Stuttgart, schreibt dann auch in seinen Ausführungen für die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages stoffsant, daß "die Einführung von Informations- und Leittechniken wohl nicht mehr aufzuhalten ist".

Mobilisierung der Begünstigten muß ein *Klima* in der Stadt geschaffen werden, in dem nicht jeder Abbau eines Parkplatzes ein großes Gezeter hervorruft. Diese Aufklärungsarbeit wird von APEL (1989, S. 95) als "vornehmste Aufgabe der Planer und Politiker" bezeichnet. Kampagnen, die auf Multiplikatoren abzielen, sind von besonderer Bedeutung (vgl. den dementsprechenden "Public-Awareness-Ansatz" von Socialdata nach BLATTER/ FIEBIG 1991, S. 74/ 75). Es ist darauf zu achten, daß die Umlandbewohner, auf die eine restriktive Parkraumpolitik besonders zielt, auch die Informationen erhalten und überzeugt werden.

4.1.5 Wichtige Kriterien für eine umweltorientierte Parkraumpolitik

Wenn das Wort von der "Stellschraube Parkraum" ernst genommen und das Ziel einer umweltorientierten Verkehrspolitik verfolgt wird, können die folgenden Kriterien für eine wirkungsvolle Parkraumpolitik aufgestellt werden:

- Eine Parkraumpolitik muß **flächendeckend** konzipiert sein. Um mit einer Stellschraube zielorientiert steuern zu können, müssen Ausweichreaktionen möglichst verhindert werden. Das bedeutet nicht nur eine flächendeckende Parkraumbewirtschaftung im öffentlichen Straßenraum unter Einbezug der öffentlich zugänglichen Parkhäuser deutlich über die zentralen Innenstadtbereiche hinaus,⁵⁹ sondern insbesondere die Einbeziehung der privaten Stellplätze in die Parkraumpolitik (vgl. die Erkenntnisse der Untersuchung von VOGT u.a. 1989). Desweiteren wären eine Abstimmung mit dem Umland⁶⁰ und die Entwicklung von Instrumenten gegen die autoaffinen Einrichtungen "auf der grünen Wiese" von Bedeutung.
- Die bestehenden Parkflächen sollten nach dem **Kriterium der Notwendigkeit** der mit dem Parkvorgang verbundenen Verkehrszwecke **verteilt** werden, um eine verkehrsreduzierende Nutzungsmischung zu erhalten. Die Bestimmung der Notwendigkeit kann individuell durch den Verkehrsteilnehmer (mittels Preisen für den Parkraum) oder gesellschaftlich-politisch durch Benutzerzuweisungen erfolgen.
- Ein Ausgleich von Parkraumangebot und Parkraumnachfrage darf nicht mehr durch Angebotsausweitung, sondern nur noch durch **ordnungsrechtliche und preisliche Nachfragelenkung und -reduzierung** erfolgen. Das bedeutet, daß grundsätzlich keine neuen Parkplätze mehr angelegt werden sollten, aber auch, daß Kapazitätsausweitungen durch Bewirtschaftungsregelungen (höherer Umschlag pro Parkfläche) durch den Abbau von Parkflächen ausgeglichen werden müssen. TOPP (1992, S. 10/ 11) empfiehlt als Faustregel: "Aus fünf Langparkständen werden ein Kurzparkplatz für Kunden und Besucher und ein Langparkplatz für Bewohner, der Rest wird Gehwegfläche, Radweg, Busspur oder Baumscheibe."

Damit wurde für den Bereich der Parkraumpolitik ein Bewertungsrahmen entwickelt, an dem konkrete kommunale Konzeptionen gemessen werden können.

⁵⁹ vgl. die wachsende Kritik an den Insellösungen nach dem "St.Florians-Prinzip" (z.B. ENDERLE 1993, S. 269-272).

⁶⁰ Wiewichtig die regionale Abstimmung von restriktiven Maßnahmen vor allem in Agglomerationen ist, hat sich beim Versuch der autofreien Innenstadt Aachen gezeigt, wo die Düsseldorf in Aachen ganz gezielt mit ihren Parkplatzangeboten geworben haben (vgl. ZÖRNER 1993, S. 25/ 26).

4.2 Regionale Zusammenarbeit im Öffentlichen Personennahverkehr

In diesem Kapitel sollen die theoretischen Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Träger des öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) auf regionaler Ebene dargestellt werden. Dabei erfolgt eine Einschränkung der Betrachtung auf Verdichtungs-Regionen. Bei diesen Regionen ist von einem städtischen Kern und einem ländlichen Umland auszugehen. Regionale Kooperation wird damit im Sinne der Stadt-Umland-Zusammenarbeit verstanden. Die Betrachtung der Zusammenarbeit beschränkt sich auf die Kooperation der Verkehrsträger untereinander und mit den Gebietskörperschaften.⁶¹

4.2.1 Die Notwendigkeit einer regionalen Zusammenarbeit im ÖPNV und generell in der Verkehrspolitik

Die gestiegenen Verkehrsleistungen der letzten Jahrzehnte gingen mit einer zunehmenden Zersiedelung einher. Steigende Bodenpreise in den Zentren auf der einen Seite und fallende Mobilitätskosten⁶² auf der anderen Seite führten zu einem Suburbanisierungsprozeß, der inzwischen auch als Desurbanisierungsprozeß bezeichnet wird (vgl. ZELLER 1992, S. 71). Die Verlagerung in erster Linie der Wohnbevölkerung inzwischen aber auch der Arbeitsplätze von den Kernstädten in das immer entfernter gelegene Umland wird durch den Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung deutlich belegt (vgl. BUNDESMINISTER FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU 1990, S. 74/75). Mit diesem Trend der Siedlungsentwicklung geht die Trennung zwischen den Funktionen Wohnen und Arbeiten einher, so daß insbesondere das stadtgrenzenüberschreitende Pendleraufkommen stark zugenommen hat. Diese verstärkten Pendlerbewegungen erfolgen in ganz überwiegendem Maße mit dem Kfz (vgl. **Abb. 8**).

⁶¹ Für eine umfassende Betrachtung der Möglichkeiten der Kooperation als Instrument des ÖPNVs vgl. KOLZ/BERMANN (1989, S. 338-343). Die Kooperation mit Partnern außerhalb des ÖPNV hat als Marketing-Instrument in den letzten Jahren enorm an Bedeutung gewonnen (z.B. Messe-Ticket, Job-Ticket, Semesterticket).

⁶² Inflationsbereinigt ist der Benzinpreis von 0,56 DM im Jahr 1950 auf 0,38 DM im Jahr 1991 gefallen (vgl. TAZ 5.3.1993, S. 6).

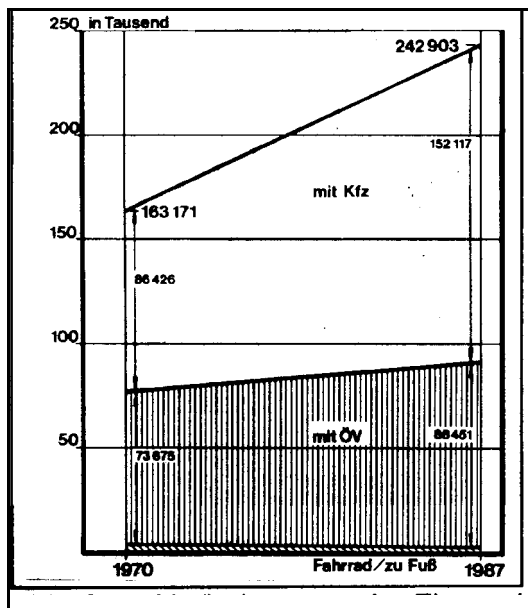


Abb. 8 Veränderungen der Ein- und Auspendler für das Stadtgebiet Stuttgart 1970-1987, gegliedert nach benutztem Verkehrsmittel (Quelle: PFEIFLE 1991, S. 496)

Da die Betreiber des öffentlichen Personen-Nahverkehrs in den Städten meist kommunale Betriebe sind, ist ihr Aktionsradius auf die städtische Gemarkung begrenzt bzw. die Motivation, im Umland einen attraktiven ÖPNV anzubieten, beschränkt (keine Übereinstimmung von Nutznießer und Eigentümer/ Kostenträger). Das ÖPNV-Angebot des Umlandes ist meist in eine Vielzahl von Betreibern (Bundesbahn, Bahnbusgesellschaften und private Busbetreiber) zersplittert und in vielen ländlichen Regionen auf einen Mindeststandard sowie auf den Schülerverkehr reduziert. Diese Zersplitterung des ÖPNV verstärkt die Autoaffinität der Umlandbewohner noch und führt dazu, daß diese auch für den Weg in die eigentlich durch ÖPNV gut erschlossene Stadt den Pkw benutzen. Solange der Trend zur Suburbanisierung nicht gestoppt werden kann, muß versucht werden, ein den Verkehrsströmen entsprechendes ÖPNV-

Angebot aufzubauen und zu verbessern, um zu einer Verkehrsverlagerung zu kommen. Die Kooperation der bestehenden ÖPNV-Betreiber ist dabei von besonderer Bedeutung. Dabei ist allerdings zu beachten, daß auch eine Verbesserung des ÖPNV-Angebots den Trend zur Suburbanisierung verstärkt. Dieser Maßnahmenbereich besitzt damit umweltpolitisch ambivalente Auswirkungen und ist im Vergleich zur Parkraumpolitik als Maßnahmenbereich mit geringerer Wirkungstiefe einzustufen. Ein problemadäquater Ansatz zur Bewältigung der stadt-umländischen Verkehrsprobleme muß eine alle Verkehrsträger übergreifende Politik beinhalten und dies mit einer gemeinsamen Siedlungspolitik verknüpfen (vgl. PFEIFLE 1992, S. 23). Das bisherige Instrumentarium der Regionalplanung kann diesen Ansprüchen nicht genügen und muß weiterentwickelt werden (vgl. z.B. STREIT/ HAASIS 1990).

4.2.2 Ziele der regionalen ÖPNV-Kooperation

Das Ziel einer regionalen ÖPNV-Kooperation im Rahmen einer umweltorientierten Verkehrspolitik muß die Verlagerung des Verkehrs vom MIV zum ÖPNV darstellen. Dafür ist eine Attraktivitätssteigerung des ÖPNV notwendig, aber ohne IV-Restriktionen nicht ausreichend (vgl. z.B. ILGMANN 1982).

Die Attraktivität des ÖPNV für den Kunden wird bestimmt durch den Preis (vgl. VAUBEL 1992, S. 18)⁶³ und die Verkehrsqualität, die sich aus folgenden Aspekten zusammensetzt (nach CERWENKA U.A. 1986, S. 101/ 102):

- Zugänglichkeit (z.B. Lage und Dichte der Haltestellen)
- zeitliche Verfügbarkeit (z.B. Bedienungshäufigkeit und Betriebsdauer)
- Direktheit (z.B. Umsteigehäufigkeit u. Umwegfahrten)

⁶³ Welche Aspekte für die Gewinnung neuer Kunden die wichtigsten Ansatzpunkte sind, ist Gegenstand vieler Umfragen und Untersuchungen (vgl. z.B. FREDRICH 1988 nach RATZENBERGER/ JOSEL/ HAHN 1989, S. 382), wobei insbesondere der Ansatz über einen reduzierten Preis heftig umstritten ist. Im empirischen Teil werden dazu einige Ausführungen gemacht. Eine detaillierte Bewertung dieser Fragestellung kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erfolgen.

- Schnelligkeit
- Zuverlässigkeit (z.B. Fahrplanteue, Anschlußsicherheit)
- Beförderungskomfort (z.B. Platzangebot, Fahreigenschaften der Fahrzeuge)
- Handhabbarkeit (z.B. Übersichtlichkeit v. Netz, Fahrplan und Tarifstruktur)
- Informationsqualität und -intensität
- Sicherheit (z.B. Unfallsicherheit, Sicherheit vor kriminellen Angriffen)

Verbesserungen bei diesen Aspekten sind damit auch beim regionalen ÖPNV-System die abgeleiteten Zielsetzungen der Kooperation.

4.2.3 Felder der regionalen ÖPNV-Kooperation

Bei der Zusammenarbeit der ÖPNV-Betreiber kann unterschieden werden zwischen (vgl. KOLZ/BERMANN 1989, S. 340/ 341):

- a. Angebotskooperation
- b. Tarifkooperation
- c. Werbekooperation

a. In der **Angebotskooperation** koordinieren die Verkehrsunternehmen ihr Leistungsangebot, also ihre Linien, Haltestellen und Fahrpläne. Damit können über eine "nahtlose" Verknüpfung des Angebots (z.B. die Verknüpfung und die Abstimmung der Fahrpläne von Umlandbussen und Stadtbahn) die Attraktivität gesteigert oder durch Einsparung von Ressourcen (z.B. Aufhebung von Parallelverkehr) die Kosten gesenkt werden. Die Zusammenarbeit geschieht auf jeden Fall bei der Planung, kann aber auch bei der betrieblichen Leistungserstellung erfolgen.

b. Bei der **Tarifkooperation** werden die Beförderungsentgelte und -bedingungen verschiedener Verkehrsunternehmen aufeinander abgestimmt. In Frage kommen:

- die gegenseitige Anerkennung der Fahrausweise,
- der Additionstarif, bei dem neben eigenen auch Fahrausweise verkauft werden, die zur Weiterfahrt auf Linien des anderen Unternehmen berechtigen,
- der Übergangstarif, bei dem übersteigende Fahrgäste eine Fahrpreisverbilligung erhalten,
- die Durchtarifierung, bei der übersteigende Fahrgäste eine Fahrpreisverbilligung erhalten, wobei bereits jedoch nur noch ein Fahrausweis für die gesamte Beförderungsstrecke ausgegeben wird,
- der Gemeinschaftstarif, durch den für eine gemeinsam betriebene Linie ein besonderer Tarif angewandt und nur ein Fahrausweis ausgeben wird (HOFF 1983 nach BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR (Hg.) 1988, S. 19). Bei einem Gemeinschaftstarif kommen die Ausformungen "Einheitstarif" (ein Preis für gesamte Verbundzone), "Flächenzonentarif" (Einteilung der gesamten Verbundzone in "Waben") und "grob gestaffelter Teilstreckentarif" in Frage (vgl. BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR (Hg.) 1988, S. 74).

c. **Gemeinsame Werbeaktionen** haben entweder das Ziel, gemeinsame Angebote herauszustellen oder die Wirkung der knappen Werbemittel durch Bündelung zu erhöhen (vgl. KOLZ/BERMANN 1989, S. 341). Angesichts der Bedeutung, die die (mangelnde) Wahrnehmung für die Benutzung des ÖPNV besitzt (vgl.

BRÖG nach BLATTER/FIEBIG 1991, S. 64), ist die Werbekooperation als Ergänzungsinstrument auch bei der regionalen Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung.

4.2.4 Formen und zentrale Ausgestaltungsmerkmale der regionalen ÖPNV-Kooperation

Bei den **Kooperationsformen** ist zu unterscheiden zwischen

- a. privat-rechtlichen Kooperationen (Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Verkehrsbetrieben) und
- b. öffentlich-rechtlichen Kooperationen (Zusammenarbeit von Verkehrsbetrieben und Gebietskörperschaften).

a. Bei den privat-rechtlichen Kooperationen lassen sich - geordnet nach dem Integrationsgrad - folgende Formen unterscheiden:

- Tarifliche Zusammenarbeit: partielle tarifliche Zusammenarbeit
- Tarifgemeinschaft: intensive tarifliche Zusammenarbeit
- Verkehrsgemeinschaft: Zusammenarbeit beim Leistungsangebot, bei den Tarifen und bei der Werbung
- Verkehrsverbund: intensive Zusammenarbeit in allen Bereichen und Bildung einer Dachorganisation
- Verschmelzung: Aufgabe der rechtlichen Selbstständigkeit der einzelnen Unternehmen

b. Bei einer direkten Beteiligung der Gebietskörperschaften lassen sich folgende Formen unterscheiden:

- Zweiseitige Kooperation: Verkehrsunternehmen schließen mit den bedienten Gebietskörperschaften jeweils gesonderte Vereinbarungen.
- Korporation: Alle an der Durchführung des ÖPNV interessierten Gebietskörperschaften schließen sich zu einem Zweckverband oder einer privat-rechtlichen Organisation (z.B. GmbH) zusammen. Diese Organisation beauftragt dann die Verkehrsunternehmen mit der
- Umsetzung der politisch bestimmten Leistungsvorgaben. Hierbei wird zwischen einem Zwei-Ebenen-Modell und einem Drei-Ebenen-Modell unterschieden. Beim Drei-Ebenen-Modell wird zwischen dem gebietskörperschaftlichen Verband und den einzelnen Unternehmen noch eine aus den einzelnen Unternehmen gebildete Verkehrsgesellschaft eingesetzt (vgl. Anlage 5).

Neben der Bestimmung der Beteiligten und der Form der Kooperation sind Regelungen zur Finanzierung und Einnahmeaufteilung die zentralen Festlegungen bei der Ausgestaltung von vertieften Kooperationen.

Die Notwendigkeit öffentlicher Mittel zur **Finanzierung** des ÖPNV ist keine Besonderheit von Kooperationen, sondern resultiert bei den bestehenden verkehrspolitischen Rahmenbedingungen aus den gemeinwirtschaftlichen Leistungen des ÖPNV zur Erfüllung politisch gesetzter (sozial- und umweltpolitischer) Ziele. Die Notwendigkeit von öffentlichen Zuschüssen wird aber bei Kooperationen noch verstärkt, da Mehraufwendungen durch Durchtarifizierung sowie durch Erlös- und Aufwandsverschiebungen zwischen den Unternehmen nach bisheriger Erfahrung nicht durch Rationalisierungsmöglichkeiten aufgefangen werden können (vgl. WINKELBAUER 1990, S. 18).

Bei der Regelung von öffentlichen Zuschüssen für ÖPNV-Leistungen ist zu unterscheiden: (a) "was wird finanziert?" und (b) "wer finanziert?"

(a) Von den Gebietskörperschaften finanziert werden können

- die exakte Abdeckung der Durchtarifizierungsverluste,
- fixe Zuschüsse je verkaufter Fahrkarte,
- fixe Zuschüsse je Personenkilometer, je Wagen- oder Platzkilometer,
- die Abdeckung von nachgewiesenen Kosten, die anerkannt werden,
- jährliche Zuschüsse in bestimmter, von vornherein festgelegter Höhe,
- die Garantie der Einnahmen des Basisjahres.

(b) Die Zuständigkeit für die Finanzierung kann entweder bei den Gebietskörperschaften liegen, die die Verkehrsunternehmen besitzen (Eigentümersverantwortung), oder bei jenen, in deren Gebiet die Verkehrsleistungen erbracht werden (Nutznießerverantwortung) (vgl. WINKELBAUER 1990, S. 19).

Bei der **Einnahmeaufteilung** ist grundsätzlich zu unterscheiden, ob die Einnahmen der jeweiligen Verkehrsbetriebe nach dem Prinzip "Aufwand" (meist Platzkilometer) oder auf der Grundlage der "Beförderungsleistung" (Personenkilometer) zugeteilt werden. Während in den meisten bisherigen Verkehrsverbünden in der BRD nach dem Aufwandsprinzip verteilt wird, befürworten neuere Vorschläge das kundenorientiertere Leistungsprinzip (vgl. Studiengesellschaft für Nahverkehr 1991, S. 21). Damit soll das wirtschaftlich-unternehmerische Denken stimuliert werden, wobei damit aber auch wieder die Konkurrenz zwischen den ÖPNV-Partnern in die Kooperation gebracht und die unternehmens-übergeordnete Leistungsabstimmung erschwert wird (vgl. WINKELBAUER 1990, S. 16).

4.2.5 Kriterien für eine umweltpolitisch sinnvolle regionale ÖPNV-Kooperation

Bei einer umweltorientierten Ausrichtung der regionalen ÖPNV-Kooperation sind folgende Aspekte zu beachten (vgl. die entsprechenden Empfehlungen bei SNV 1991, WINKELBAUER 1990, S. 28 und VAUBEL 1992, S. 22/ 23; eigene Auswahl und Ergänzung):

a. Bei der Verbesserung des regionalen ÖPNV ist darauf zu achten, daß

- die Gesamtverkehrsleistung möglichst wenig steigt (geringer induzierter Verkehr),
- keine Verlagerung von umweltfreundlicheren Verkehrsmitteln (Fahrrad) zum ÖPNV erfolgt,
- damit eine sinnvolle Siedlungsentwicklung gefördert wird.

b. Die regionale ÖPNV-Kooperation ist deswegen in eine gesamthafte regional abgestimmte Siedlungs- und Verkehrspolitik einzufügen.

c. Die regionale ÖPNV-Politik sollte nach gesamtgesellschaftlichen (volkswirtschaftlichen, ökologischen und sozialen) Kriterien und nicht nach betriebswirtschaftlichen Kriterien erfolgen (-> Orientierung an dem 3-Ebenen-Kommunalverband).

d. Das Integrationsgebiet sollte auf die tatsächlichen Verkehrsverflechtungen abgestimmt sein.

e. Es ist eine möglichst weitgehende Integration der ÖPNV-Angebote auf allen Feldern der Kooperation (Angebote, Tarife, Werbung) zu entwickeln, wobei die Leistungserbringung aus Effizienzgründen dezentral (und privat)⁶⁴ erfolgen sollte.

f. Interne Modi und Regelungen (insbesondere die Einnahmenaufteilung, aber auch Entscheidungsfindungsregeln) der regionalen ÖPNV-Kooperation sollten nicht strukturkonservativ, sondern kundenorientiert und entwicklungsfreundlich ausgestaltet werden (-> Nutznießerfinanzierung, Mehrheitsbeschlüsse und leistungsorientierte Finanzierung und Einnahmeverteilung).

Hiermit wird die ökologische Zielsetzung betont, was durch eine verkehrssektor- und politikfeldübergreifende Betrachtung (a,b) und durch einen bestimmten Institutionenrahmen (c) sichergestellt (bzw. anvisiert) werden sollte. Die anderen Kriterien (d,e,f) sind als "ÖPNV-System-interne Optimierungsaspekte" zu bezeichnen.

Damit wurde auch für den Bereich der regionalen Zusammenarbeit im ÖPNV ein Bewertungsrahmen entwickelt, anhand dessen konkrete Ausgestaltungsformen und Ergebnisse bewertet werden können.

⁶⁴

Verschiedene Untersuchungen weisen nach, daß die Leistungserstellung durch private Anbieter kostengünstiger ist als durch öffentlich-rechtliche Anbieter (vgl. z.B. RATZENBERGER/ JOSEL/ HAHN 1989, S. 142/ 143). Die Privatisierungsdiskussion (vgl. hierzu z.B. KNIEPS 1992) soll aber in dieser Arbeit nicht aufgegriffen werden.

5 Die Entwicklung eines Analyserasters für die Untersuchung von Restriktionen bezüglich umweltorientierter Maßnahmen im Personennahverkehr

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die normative Basis für eine evaluierungsähnliche⁶⁵ Bestandsaufnahme der Freiburger Verkehrspolitik gelegt wurde (Fragestellung: Inwieweit entspricht die Freiburger Verkehrspolitik allgemein sowie die Parkraumpolitik und die regionale ÖPNV-Politik im speziellen einer umweltorientierten Verkehrspolitik?), soll in diesem Kapitel die Basis für Erklärungen des Politikergebnisses gelegt werden (Fragestellung: Welche Faktoren beeinflussen - negativ oder positiv - die Freiburger Parkraumpolitik und die regionale ÖPNV-Politik hinsichtlich ihres Outputs und speziell hinsichtlich der Umweltorientierung dieses Outputs?)

Dazu soll zuerst der politikwissenschaftliche Untersuchungsansatz dargestellt und begründet werden, bisherige Erkenntnisse zum Thema skizziert und darauf aufbauend ein Raster möglicher Einfluß- bzw. Restriktionsbereiche entwickelt werden.

5.1 Der Untersuchungsansatz für eine Restriktionsanalyse

Die Arbeit ist als Beitrag zur Umwelt- und Verkehrswissenschaft konzipiert und unterscheidet sich damit im Erkenntnisinteresse grundsätzlich von den meisten vorliegenden politikwissenschaftlichen Untersuchungen, die sich mit der kommunalen Verkehrspolitik beschäftigen. Bei diesen Arbeiten war die kommunale Verkehrspolitik das Untersuchungsfeld, bei dessen Betrachtung man spezifische politics- und polity-Fragestellungen zur Funktionsweise des kommunalen politisch-administrativen Systems (kPAS) beantworten wollte. So z.B. LINDER (1973), der den Ausbau des Münchner Massentransportsystems als Aspekt des kapitalistischen Konzentrations- und Expansionsprozesses beschrieb, BOSSOW (1980), der anhand der Stadtbahnplanungen in Stuttgart und Freiburg die Prozesse v.a. der vertikalen Politikverflechtung (Scharpf) untersuchte, PEHLE (1985), der anhand von Straßenplanungen die kommunalen Entscheidungsstrukturen in Schweden und der BRD verglich, MAYOR (1989), der am Beispiel der Sperrung eines zentralen Platzes die kommunalen Machtstrukturen in Nürnberg analysierte, oder PASCHKE (1991), die am Beispiel der Verkehrsplanung den Einfluß der Kommunalverfassung auf Entscheidungsabläufe und -ergebnisse untersuchte.

Diese Arbeit ist dagegen eher als Politikfeldanalyse (vgl. SCHUBERT 1991) zu betrachten, bei der alle Einflußdimensionen auf Ergebnisse in Bereichen der kommunalen Verkehrspolitik und hinsichtlich ihrer Wirkung bezüglich der Umweltorientierung des Politik-Outputs aufgenommen und beschrieben werden sollen. Ziel ist das Aufspüren von Einflüssen und Hindernissen, um daraus Ansätze

⁶⁵

"Richtige" Evaluierungen setzen politische Programme voraus, in denen von der Politik (bzw. den Programmautoren) Ziele festgelegt sind und es wird dann gefragt, wie effektiv oder effizient die Politik hinsichtlich dieser Ziele war (vgl. SCHUBERT 1991, S. 86). Im Gegensatz dazu wird hier das Ziel(system), anhand dessen bewertet wird, vom Untersucher gesetzt und stimmt nur teilweise mit den formulierten Programmzielen überein.

zur Verbesserung der Verkehrspolitik zu gewinnen. Das Schwergewicht der Betrachtung liegt dabei bei den Einflußfaktoren des kommunalen politisch-administrativen Systems, da diese Faktoren von den politischen Akteuren vor Ort potentiell verändert werden können. Deswegen erfolgt zuerst eine Abgrenzung des kommunalen PAS, damit dann zwischen internen und externen Restriktionen unterschieden werden kann. Eine umfassende Analyse der Restriktionen einer umweltorientierten kommunalen Verkehrspolitik kann sich nicht auf eine Phase des 'policy-cycles' (vgl. SCHUBERT 1991, S. 69ff) beschränken, sondern muß Restriktionen bei der Problemartikulation, Programmentwicklung, Entscheidung und Implementation miteinbeziehen. Ein so breit angelegter Untersuchungsansatz macht Konzessionen hinsichtlich der Tiefe und theoretischen Fundierung der Analyse unumgänglich. Begründet und gerechtfertigt werden soll dies hier noch einmal mit der Feststellung, daß diese Arbeit einen Beitrag zur kommunalen Umwelt- und Verkehrspolitik darstellen soll, bei dem politikwissenschaftliche Ansätze instrumentell eingesetzt werden.

Mit der Entscheidung zu einer Analyse mit großer Problemnähe und geringerer Orientierung an einem politikwissenschaftlichen Theorieansatz ergibt sich auch ein stark induktives Vorgehen bei der Darstellung der Restriktionen. Zur besseren Strukturierung der Darstellung, um die Restriktionen in den beiden untersuchten verkehrspolitischen Bereichen (potentiell auch andere Maßnahmenbereiche) vergleichen zu können und zur fundierteren Interpretation der Ergebnisse wird trotzdem ein grobes Analyseraster für Restriktionen deduktiv entwickelt. Dafür sollen im folgenden relevante bisherige Analyseansätze und Erkenntnisse skizziert werden.

5.2 Kurzskeze bisheriger Analyseansätze und Erkenntnisse zum Untersuchungstema

Den Bezugsrahmen der Arbeit bildet die Umweltpolitik. Hauptanknüpfungspunkt für die Analyse der Restriktionen stellen deswegen Untersuchungen zur kommunalen Umweltpolitik dar. Danach werden weitere problemspezifischere Untersuchungen hinzugezogen, aus denen Untersuchungsansätze und bisherige Erkenntnisse für die Analyse der Restriktionen der Parkraumpolitik und der regionalen ÖPNV-Politik gewonnen werden können.⁶⁶

5.2.1 Analysen kommunaler Umweltpolitik

Im Gegensatz zur kommunalen Verkehrspolitik gibt es für den Bereich der kommunalen Umweltpolitik bereits vielfältige politik- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen, bei denen die Hemmnisse des kommunalen PAS für eine zielorientierte Politik im Zentrum des Interesses stehen. Auf diese Ansätze kann hier aufgebaut werden, da sie die gleiche Zielrichtung wie diese Arbeit besitzen. Ein zentraler Unterschied liegt aber darin, daß sich die entsprechenden Arbeiten auf die klassischen Felder und Maßnahmen der kommunalen Umweltpolitik (z.B. Naturschutz, Abfall und Abwasser) beziehen, während die untersuchten verkehrspolitischen Maßnahmen nicht zu diesen gehören.⁶⁷

⁶⁶ Der Stand der Erkenntnisse aus den vielfältigen Untersuchungen zu kommunalen Macht- und Entscheidungsstrukturen (Zusammenfassungen finden sich bei HAASIS 1978; VÄTH 1985, S. 132-154 und WOLLMANN 1991, S. 15-30) wird angesichts der Fülle von Forschungsergebnissen und der anders gelagerten Fragestellung dieser Arbeit hier nicht dargestellt.

⁶⁷ vgl. die Beiträge im Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden, herausgegeben von FIEDLER, K.P., 1991.

Zuerst geriet die kommunale Umweltpolitik als Implementationsebene zentralstaatlicher Umweltpolitik in das Blickfeld der politikwissenschaftlichen Forschung. HUCKE/ MÜLLER/ WASSEN (1980) analysierten **Implementationsprobleme** beim Bau von Abwasser- und Abfallanlagen. Als Ursachen für die mangelhafte Umsetzung führen sie neben Ursachen, die in der Problemstruktur und in der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit der staatlichen Instanzen begründet liegen, folgende strukturelle Schwächen des kommunalen Entscheidungssystems an: Es ist eine Dominanz der Verwaltung im Entscheidungsprozeß vorzufinden, die aus ihrem Informationsmonopol, aus der nicht konstanten Aufmerksamkeit der Kommunalpolitiker und aus Partizipationsbarrieren für Betroffene resultiert. Durch diese Dominanz der Verwaltung erhalten bürokratische Schwächen wie sektorale Fragmentierung, geringe Kooperationsbereitschaft zwischen den Ämtern und ein inkrementalistisches Vorgehen besondere Bedeutung als Ursachen für die mangelhafte Implementation (S. 350-357).

Im Rahmen von umfangreichen Forschungen zur **Luftreinhaltepolitik** haben WEIDNER und KNÖPFEL (1985) auch die Möglichkeiten und Restriktionen im Bereich des städtischen Verkehrs thematisiert. Sie betonen die externen Restriktionen für die Kommunalpolitik, da die Normen und Standards auf nationaler oder internationaler Ebene festgelegt werden. Als interne Restriktionen werden Zielkonflikte und Interessengegensätze genannt. Für WEIDNER u. KNÖPFEL ist dies aber weniger ein Koordinations- bzw. Kooperationsproblem als vielmehr ein Machtproblem, da die Fachverwaltungen mit ihren speziellen Klientelbeziehungen die Umweltpolitik als Störenfried betrachten, der mit ihren Interessen konkurriert (S. 20).

Nachdem sich die **kommunale Umweltpolitik** als eigenständiges Politikfeld im Laufe der achtziger Jahre etablierte, gab es erste politik- bzw. verwaltungswissenschaftliche Bestandsaufnahmen, bei denen Handlungspotentiale und Restriktionen aufgezeigt wurden. ZAPF-SCHRAMM (1989, S. 319-327) unterscheidet bei seiner Darstellung der Restriktionen kommunaler Umweltpolitik zwischen organisatorischen und ökonomischen Restriktionen. Zu ersteren zählen ein "hochgradig fragmentiertes PAS", Informations- und Koordinationsprobleme zwischen den Verwaltungseinheiten innerhalb der Kommune, zwischen den Kommunen und zwischen der kommunalen und der staatlichen Ebene sowie die mangelhafte Ausstattung mit Personal und Sachmitteln (hier bezieht er sich in erster Linie auf die Untersuchung von FIEBIG, KRAUSE u. MARTINSEN 1986). Als ökonomische Restriktionen werden die Abhängigkeit der Kommunen von der örtlichen Wirtschaft (Arbeitsplätze und Steuern), die interkommunale Konkurrenz und die stärkere Lobby von Wirtschaftsinteressen gegenüber Umweltinteressen herausgestellt. Auch WOLLMANN (1990, S. 94-105) kommt zu ähnlichen Schlußfolgerungen, wobei er etwas andere Kategorien verwendet. Neben den bei ZAPF-SCHRAMM aufgeführten organisatorischen (WOLLMANN: "administrativ-bürokratischen") Restriktionen führt er die Knappheit der kommunalen Finanzressourcen und die Rücksichtnahme auf wirtschaftliche Interessen als politische Restriktionen auf.

Neben den politikwissenschaftlichen Analysen der Restriktionen kommunaler Umweltpolitik gibt es auch Darstellungen von kommunalen **UmweltpolitikerInnen** zu den Hemmnissen einer ökologisch orientierten Politik. Die ehemalige Berliner Senatorin für Umweltschutz und Stadtentwicklung SCHREYER (1991, S. 29-33) unterscheidet dabei verschiedene Kategorien von Problemen bei der Umsetzung einer umweltorientierten Politik. Als bürokratische Hemmnisse werden quantitative und qualitative Personalprobleme, mangelnde Institutionalisierung und Routinisierung von Prozessen und Instrumenten zur Suche nach den ökologisch besten Lösungen und mangelnde Bereitschaft der Verwaltung mit jungen, noch nicht etablierten Wissenschaftsinstitutionen zusammenzuarbeiten, genannt. Als rechtliche Probleme führt SCHREYER die mangelnde Innovationsorientierung und Durchsetzungsfähigkeit von ordnungsrechtlichen Auflagen sowie die Verwässerung von Umweltstandards durch Abwägungsgebote auf. Umsetzungsprobleme im politisch-institutionellen Bereich treten nach SCHREYER dann auf, wenn Umweltschutz als Querschnittsaufgabe angesehen wird. So wird die Abschottung der anderen

Verwaltungsbereiche und die mangelnde Anwendung des öffentlichen Auftragswesens als Hebel zur Durchsetzung von umweltverträglichen Alternativen beklagt und die notwendige Einbeziehung von Politikbereichen, von denen entscheidende Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen, in das Umweltressort betont. Die mangelnde Nutzung von Eigentums- und Aufsichtsrechten bei Unternehmen der Ver- und Entsorgung wird darauf zurückgeführt, daß die Kommunen in diesen Unternehmen durch die Finanzverwaltungen vertreten sind, welche eine enge wirtschaftliche und keine ökologische Betrachtungsweise besitzen.

5.2.2 Analyse der Restriktionen für Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung

HIESS u. URBANEK (1985, S. 417-532) haben in ihrer Arbeit mit dem Titel "Stadterneuerung und Verkehr" eine Evaluierung und eine Restriktionsanalyse für Verkehrsberuhigungsmaßnahmen am Beispiel der Stadt Wien präsentiert. Diese Arbeit entspricht damit in ihrer Anlage der vorliegenden Untersuchung, allerdings erfolgte die Analyse nicht in einem umweltpolitischen Kontext, sondern unter dem Gesichtspunkt der Stadterneuerung.

Bei den Restriktionen wird unterschieden zwischen

- verkehrlichen, baulichen und fahrzeugtechnischen,
- rechtlichen,
- organisatorischen,
- planungsinstrumentellen,
- finanziellen,
- psychosozialen Restriktionen.

Bei den verkehrlichen, baulichen und fahrzeugtechnischen Restriktionen werden sachliche Ausgangsfaktoren und Sachzwänge (z.B. Straßenquerschnitt, Verkehrsaufkommen, Wendekreis von Fahrzeugen u.ä.) aufgeführt, die Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung einschränken.

Alle relevanten gesetzlichen Regelungen werden auf Behinderungen und Beschränkungen für eine stadterneuernde Verkehrspolitik untersucht, wobei z. T. fehlende Regelungen und z. T. Überregelungen festgestellt werden (S. 484). Als organisatorische Restriktionen werden horizontale, vertikale und räumliche "Koordinations-, Kompetenz- und Definitionsprobleme" als Folge der zersplitterten Zuständigkeiten ausgemacht und mangelnde personelle und finanzielle Ressourcen beklagt. Ein schwer nachvollziehbarer Entscheidungsprozeß, der zur Resignation bei den betroffenen BürgerInnen führt, sowie Beteiligungsformen, die durch eine einseitige Zusammensetzung und Dominanz lautstarker Interessengruppen gekennzeichnet ist, werden ebenfalls als Hindernisse einer Politik der Verkehrsberuhigung identifiziert. Desweiteren führt eine zentralisierte Entscheidungsstruktur zur Bevorzugung von großen, teuren und spektakulären Projekten gegenüber dezentralen, kleinen und relativ billigen Maßnahmen.

Bei den Planungsinstrumenten Stadtentwicklungsplan und Verkehrskonzeption wird die mangelnde Verbindlichkeit der Verknüpfung zwischen dem Ausbau neuer Straßen und der Verkehrsberuhigung bemängelt, daneben werden fehlende Instrumente zur Parkraumpolitik und fehlende teilräumliche Instrumente beklagt. Finanzielle Restriktionen ergeben sich durch insgesamt knappe städtische Mittel, aber in erster Linie durch eine anhaltende Prioritätensetzung für den Straßenausbau. Als psychosoziale Restriktion wird der Widerstand von AutobesitzerInnen gegenüber Umgestaltungen im Straßenraum bezeichnet, dessen Ausmaß aus der emotionalen Bindung an das Auto resultiert. Die

Lösung der Parkplatzfrage wird als entscheidend für die Durchsetzbarkeit der Straßenumgestaltungen angesehen (S. 470).

5.2.3 Analysen zur Stadt-Umland-Kooperation

Der Stadt-Umland-Problematik hat sich die Lokale Politikforschung schon seit längerem gewidmet (vgl. VÄTH 1985, S. 140/ 141). Räumlicher Schwerpunkt der politikwissenschaftlichen Betrachtung waren die Verdichtungsräume und deren Institutionen der regionalen Kooperation (vgl. FÜRST 1990, S. 10; STREIT/ HAASIS 1990), während sich der thematische Schwerpunkt von finanzwirtschaftlichen Konflikten über die Auseinandersetzungen während der Gebietsreform auf Problematiken der gemeindeübergreifenden Aufgabenerfüllung verschob (vgl. FÜRST 1990, S. 9). Theoretische und empirische Arbeiten zu den Möglichkeiten, der "Kirchturmspolitik" und der interkommunalen Konkurrenz eine regionale Abstimmung und Kooperation entgegenzusetzen, verweisen darauf, daß "interkommunale Zusammenarbeit als Kooperation voneinander unabhängiger Akteure einen hohen Konsensbedarf besitzt, und daher die Ansprüche an erfolgreiche Kooperation nicht zu hoch angesetzt werden dürfen" (VORHOLZ 1981 nach VÄTH 1985, S. 141).

Inzwischen gibt es fundierte theoretische Ansätze zur Analyse **horizontaler Politikverflechtungsprozesse** (vgl. BENZ, SCHARPF, ZINTL 1992), die sich auf Untersuchungen zu Stadt-Umland-Problemen (auch im ÖPNV) im Hamburger Raum stützen (vgl. SCHARPF/ BENZ 1990). Beim ÖPNV ist der Hauptkonflikt darin zu sehen, daß die Zentralstadt als Eigentümerin des Hauptverkehrsbetriebes nicht bereit ist, Leistungserweiterungen, die den Bewohnern des Umlandes zugute kommen, zu tragen, und deswegen finanzielle Unterstützung durch die Umlandkommunen fordert. Da hierzu noch keine allgemeinen Regelungen gefunden wurden, ergeben sich bei jeder Maßnahme langwierige Verhandlungen (vgl. SCHARPF/ BENZ 1990, S. 44 u. S. 69/ 70). Problematisch werden solche Verhandlungen durch generelle Stadt-Umland-Konflikte (Finanzausgleich), ideologische oder parteipolitische Gegensätze, durch örtlich differenzierte Interessen im Umland (unterschiedliche Nutzen der in den verhandelnden Kreisen liegenden Gemeinden), aber auch durch spezifische Probleme der Entscheidungsfindung in solchen horizontal verflochtenen Politikfeldern. BENZ (1992b, S. 1-8) identifiziert als spezifisches Problem von horizontalen Politik-Verflechtungen in demokratischen Staaten, daß die Akteure in verschiedene Entscheidungskontexte eingebunden sind, und diese Kontexte unterschiedliche Spielregeln besitzen. Auf der einen Seite findet politische Entscheidungsfindung immer mehr in Verhandlungsarenen mit gleichberechtigten Partnern statt, wobei hier die Notwendigkeit zur konsensualen Einigung Kompromisse, Tausch- oder Ausgleichsgeschäfte als Modi der Interessensvermittlung induziert. Auf der anderen Seite sind die politischen Akteure als Repräsentanten demokratischer Gemeinwesen den Spielregeln des Parteienwettbewerbs und der parlamentarischen Mehrheitsfindung unterworfen, was hier aufgrund des politischen Wettbewerbs zu einem Interaktionsstil der Konfrontation und der Abgrenzung führt. Erfahrungsgemäß verhandeln Akteure, die der politischen Kontrolle durch Gremien unterliegen, deswegen härter, beharren eher auf ihren Ausgangspositionen und stellen höhere Forderungen, so daß Einigungen schwerer zu erreichen sind. So wird die Integration von städtischen und Umland-Interessen bei der Entscheidung über Maßnahmen zur Verbesserung des regionalen ÖPNV auch durch horizontal (Stadt-Umland) und vertikal (Kommunen-Kreise-Land) verflochtene Entscheidungsverfahren potentiell beeinträchtigt.

5.3 Kategorien möglicher Restriktionen für umweltorientierte Maßnahmen im Personennahverkehr

Um ein möglichst umfassendes Bild der Einflußfaktoren für umweltorientierte kommunale Verkehrsmaßnahmen zu geben und einige dieser Faktoren genauer untersuchen zu können, wird unterschieden zwischen Faktoren **im** kommunalen politisch-administrativen System und Faktoren **außerhalb** dieses kommunalen PAS. Die Faktoren innerhalb des kommunalen PAS werden damit zu den zentralen Untersuchungsvariablen bestimmt, wobei diese Festlegung nicht aus einer Wertung der Wichtigkeit der Faktoren für die kommunale umweltorientierte Verkehrspolitik, sondern aufgrund der studienfachspezifischen Orientierung des Autors erfolgt. Zudem erscheint es für eine handlungsorientierte Arbeit sinnvoll, die Aspekte, die potentiell von den kommunalen Akteuren verändert werden können, genauer zu betrachten.

5.3.1 Abgrenzung des kommunalen politisch-administrativen Systems (kPAS)

Ein Spezifikum der Verkehrspolitik (der Infrastrukturpolitik insgesamt) ist das starke Gewicht von territorialen Interessen(gegensätzen) in Ergänzung zu den funktionalen Interessen(gegensätzen). Deswegen wird für diese Arbeit die folgende Skizzierung des kommunalen politisch-administrativen Systems und seiner Umwelt gewählt (**Abb. 9**).

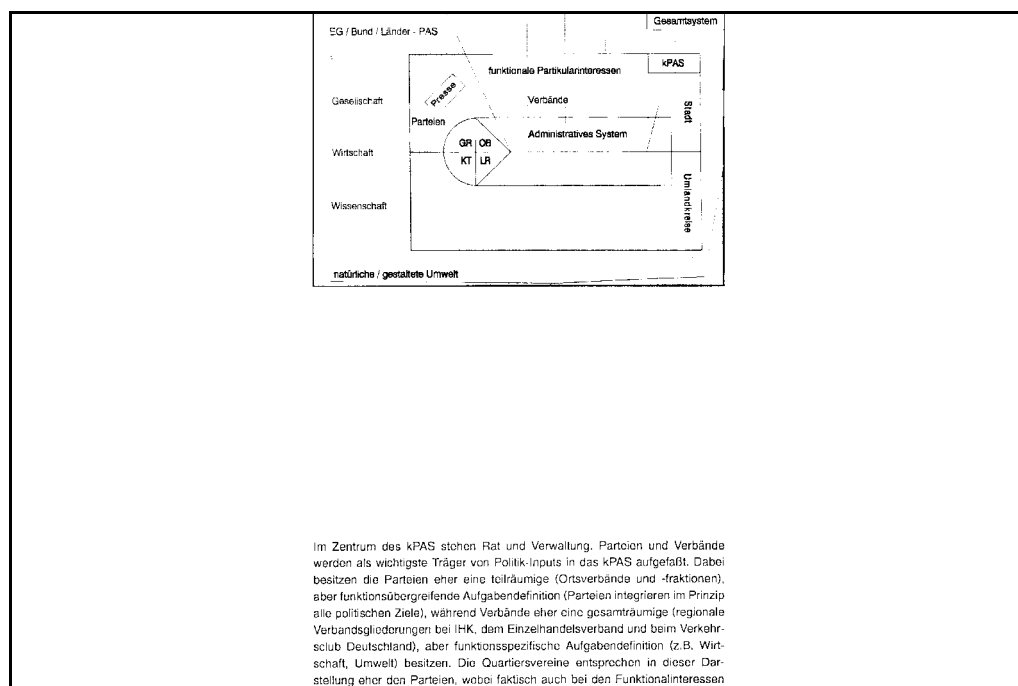


Abb. 9 Das kommunale politisch-administrative System; GR = Gemeinderat, KT = Kreistag, LR = Landrat (eigene Darstellung)

Diese schematische Darstellung versucht zu verdeutlichen, daß "kommunal" hier nicht im Sinne von "städtisch" verstanden und auf eine Verwaltungseinheit bezogen wird, sondern die örtlich-regionale Ebene (Gemeinden/ Kreise) im dreigliedrigen Staatsaufbau bezeichnet. Die territoriale Systemab-

grenzung erfolgt damit nicht nach Verwaltungsgrenzen, sondern gemäß dem realen Interaktionszusammenhang.⁶⁸

Die Abgrenzung des politisch-administrativen Systems zu den anderen Systemen erfolgt in einem systemtheoretisch-funktionalistischen Sinn, d.h. die Zugehörigkeit von bestimmten Akteuren wird nach ihrem Beitrag zur Funktion eines Systems bestimmt, so daß Akteure auch mehreren Systemen zugehören können. Als Funktion des kPAS wird in Anlehnung an EASTON die "allocation of values" auf örtlicher Ebene angesehen. Dazu gehört:

- legitimierte Definitionen der Gesellschaftsziele zu liefern,
- Ressourcen zur Erfüllung der Ziele einzusetzen,
- verschiedene Werte/ Interessen zu integrieren,
- die Vor- und Nachteile (Nutzen/ Kosten) politischer Aktivitäten auf Gruppen/ Individuen zuzuteilen (vgl. FÜRST 1975, S. 27).

Die Darstellung hat heuristische Funktion und ist auf die spezielle Fragestellung dieser Arbeit ausgerichtet. Sie entspricht dabei aber auch bisherigen Ansätzen zur Untersuchung des kommunalen PAS (vgl. z.B. FÜRST 1975, der die gleichen Akteure dem kPAS zuordnet).

Im Zentrum des kPAS stehen Rat und Verwaltung. Parteien und Verbände werden als wichtigste Träger von Politik-Inputs in das kPAS aufgefaßt. Dabei besitzen die Parteien eher eine teilträumige (Ortsverbände und -fraktionen), aber funktionsübergreifende Aufgabendefinition (Parteien integrieren im Prinzip alle politischen Ziele), während Verbände eher eine gesamträumige (regionale Verbandsgliederungen bei IHK, dem Einzelhandelsverband und beim Verkehrsclub Deutschland), aber funktionsspezifische Aufgabendefinition (z.B. Wirtschaft, Umwelt) besitzen. Die Quartiersvereine entsprechen in dieser Darstellung eher den Parteien, wobei faktisch auch bei den Funktionalinteressen eine starke Selektivität vorherrscht (vgl. empirischer Teil). Die Verwaltungen⁶⁹ sind territorial und funktional segmentiert, wobei die spezifischen Klientelbeziehungen hinsichtlich bestimmter funktionaler Ziele zu den Verbänden in der Darstellung zum Ausdruck kommen sollen. Eine wichtige Mittler- (und Filter-)funktion im kPAS spielt die örtliche Presse bzw. die örtlichen Medien. Die für das Teilsystem "Stadt" skizzierten Verhältnisse gelten im Prinzip auch spiegelbildlich für das Teilsystem "Umland", wobei hier eigentlich noch weitere territoriale Differenzierungen notwendig wären. Diese Darstellung ist aber im wesentlichen auf die Abgrenzung des kPAS gerichtet, genauere Beschreibungen der Akteursstrukturen müssen je nach Maßnahmenbereich vorgenommen werden (vgl. empirischer Teil).

Bei den kPAS-externen Systemen wird zwischen dem nicht-kommunalen Bereich des gesamten PAS (PAS auf Bundes- und Länderebene), dem gesellschaftlichen Bereich unter besonderer Heraushebung von Wirtschaft und Wissenschaft sowie der natürlichen und gestalteten Umwelt⁷⁰ differenziert.

⁶⁸ vgl. hierzu auch die entsprechenden Forderungen innerhalb der Lokalen Politikforschung, das Betrachtungsfeld nicht entsprechend dem staatsrechtlichen Gemeindebegriff abzugrenzen, sondern lokale Politik als "Politik in einem physisch-ortsgebundenen und sozialraumbezogenen Interaktionssystem" zu betrachten (HEINELT/ WOLLMANN 1991, S. 9/ 10).

⁶⁹ Auf dieser Ebene der Betrachtung werden die öPNV-Betriebe zur Verwaltung gerechnet.

⁷⁰ Die Integration nichthumaner Bereiche entspricht nicht der üblichen sozialwissenschaftlichen Betrachtungsweise. Die natürliche Umwelt geht normalerweise nur vermittelt über die Wahrnehmung gesellschaftlicher Akteure oder als Ergebnis gesellschaftlicher Prozesse in sozialwissenschaftliche Betrachtungen ein. PRITTWITZ (1990, S. 32) spricht hier von einem "subjektivistisch-soziologischen Fehlschluß, der quasi eine Rutschbahn in Denkmuster der Naturbeherrschung und Naturzerstörung" darstellt. Hier wird dementsprechend davon ausgegangen, daß Rahmenbedingungen der natürlichen und baulichen Umwelts beschränkende Faktoren in eine Betrachtung der Möglichkeiten und Restriktionen umweltorientierter Maßnahmen gehören.

5.3.2 Die Bestimmung von Restriktionsbereichen für umweltorientierte Maßnahmen im Personennahverkehr

Unter Bezugnahme auf die Darstellungen in den letzten beiden Kapiteln (bisherige Untersuchungsansätze und Systemdifferenzierung und -abgrenzung) soll in diesem Kapitel ein Raster von Einflußfaktoren und damit potentiellen Restriktionsbereichen für umweltorientierte Maßnahmen im Personennahverkehr entwickelt werden.⁷¹

Der politische Prozeß kann als **Informationsverarbeitungs-** und/ oder als **Interessenverarbeitungsprozeß** aufgefaßt werden. Das Ergebnis des Prozesses wird deswegen zum einen durch die Politik-Inputs (Interessen und Informationen), zum anderen durch das Problemverarbeitungssystem bestimmt.

Als Restriktionen, die einem bestimmten Politik-Output entgegenstehen, können deswegen unterschieden werden:

- mangelnde oder entgegenstehende Inputs und
- Beeinträchtigungen des problemverarbeitenden Systems (kPAS).

Informationen und Interessen⁷² müssen von **Akteuren**⁷³ in das kPAS eingebracht werden, um zu relevanten Inputs zu werden. Die Problemverarbeitung- bzw. Handlungsfähigkeit des kPAS kann durch externe Faktoren (z.B. gesetzliche Rahmenbedingungen, ökonomische Situation) oder durch interne Faktoren (z.B. Selektivitäten bei der Problembearbeitung durch institutionelle und personelle Konstellationen, mangelnde Ressourcen) beeinträchtigt sein.

Entsprechend der oben entwickelten Abgrenzung des kPAS wird zwischen Einflußfaktoren innerhalb des kPAS und außerhalb des kPAS differenziert.

Damit kann folgende **Systematik der Einflußfaktoren** aufgestellt werden:

EXTERNE EINFLUßFAKTOREN

- a. naturräumliche, siedlungsgeographische und städtebauliche Faktoren
- b. Werte und Einstellungen der Gesellschaft
- c. ökonomische und finanzielle Faktoren
- d. Normen und Programme auf staatlicher Ebene
- e. Information (Problem- und Problemlösungswissen)

INTERNE EINFLUßFAKTOREN

- a. Funktionale Partikularinteressen
- b. Territoriale Partikularinteressen
- c. Institutionelle Faktoren

⁷¹ Wo Erkenntnisse der oben dargestellten Untersuchungen verwendet werden, wird hier nicht noch einmal eine Quellenangabe aufgeführt.

⁷² Der Interessenbegriff wird in dieser Arbeit in zweifacher Hinsicht verwendet: Zum einen werden ziel- und problembezogene Interessen (z.B. Umweltinteressen, Wirtschaftsinteressen, Anwohnerinteressen) differenziert, zum anderen akteursbezogene Interessen (Profilierungsinteressen, Konfliktminimierungsinteressen u.ä.) unterschieden.

⁷³ Als Akteure werden in dieser Arbeit sowohl institutionelle Akteure (z.B. OB, Landrat), aggregierte Gruppen (z.B. Fraktionen, Verbände) als auch Einzelpersonen (Stadtrat, Geschäftsführer u.ä.) bezeichnet.

- d. Personelle (individuelle) Faktoren
- e. Finanzielle und personelle Ressourcen

EXTERNE EINFLUßFAKTOREN

a. Naturräumliche, siedlungsgeographische und städtebauliche Faktoren

Bei der Betrachtung kommunalpolitischer Handlungsmöglichkeiten zu einem bestimmten Zeitpunkt stellen die naturräumlichen, siedlungsgreographischen und städtebaulichen Ausgangslagen bedeutende Rahmenbedingungen dar, da diese Faktoren kurz- und mittelfristig kaum zu verändern sind. Auf die Bedeutung naturräumlicher Bedingungen für verkehrspolitische Ergebnisse weist ROßBERG (1992, S. 32) hin, der die erfolgreiche Verkehrspolitik der Schweiz auf die "natürlich-geographischen Gegebenheiten" zurückführt, die zu einer verkehrsvermeidenden und ÖPNV-affinen Siedlungsentwicklung beitrugen.⁷⁴

b. Werte und Einstellungen der Gesellschaft

Die Akteure des kPAS sind einerseits durch ihre persönliche gesellschaftliche Integration und andererseits durch Wahlen an gesellschaftliche Werte und Einstellungen gekoppelt. Diese dominanten Werte und Einstellungen sind als Hilfen und Restriktionen für die Entwicklung und Umsetzung von bestimmten Maßnahmen zu bewerten. Werte und Einstellungen können zwischen verschiedenen räumlichen und sozialen Segmenten der Gesellschaft differieren.⁷⁵

c. Ökonomische Faktoren

Kommunale Verkehrsmaßnahmen stehen in zweierlei Beziehungen zum ökonomischen System: Einerseits werden zur Umsetzung von Maßnahmen meist finanzielle Ressourcen benötigt, die das kPAS zu einem erheblichen Teil direkt oder indirekt aus der lokalen Wirtschaft bezieht. Andererseits besitzen verkehrspolitische Weichenstellungen zentrale Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Die Handlungsfreiheit des kPAS kann dadurch örtlich (lokale Wirtschaftsstruktur) und zeitlich (wirtschaftliche Konjunktursituation)⁷⁶ differenziert eingeschränkt sein.

d. Normen und Programme auf staatlicher Ebene

Auch wenn die behandelten verkehrspolitischen Maßnahmen deutlich im kommunalen Kompetenzbereich liegen, beeinflussen auch in diesen Politikfeldern staatliche Gesetze und Verordnungen sowie finanzielle Programme den Handlungsspielraum und die Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene.

e. Information (Problem- und Problemlösungswissen)

⁷⁴ Einflußfaktoren und Restriktionen in diesem Bereich werden vor allem in Arbeiten von Geographen zum Thema ausführlich behandelt (vgl. z.B. ZELLER 1992).

⁷⁵ Eine soziologische Arbeit würde verstärkt in diesem Bereich Einflußfaktoren und Restriktionen für Verkehrsmaßnahmen herausarbeiten (vgl. z.B. die Arbeiten von BRÖG bzw. SOCIALDATA).

⁷⁶ vgl. dazu die Ausführungen von WINDHOFF-HERMIER (1989, S. 93/94), die die Bedeutung der Wirtschaftslage für die Akzeptanz von Arbeits- und Umweltschutzmaßnahmen feststellt.

Problemthematizierungen und Entscheidungen für Problemlösungsmaßnahmen beruhen in der modernen ausdifferenzierten Gesellschaft immer mehr auf wissenschaftlichen Forschungen und Expertisen. Ein Faktor für politische Entscheidungen stellt deswegen das Wissen um Probleme, Problemursachen und Problemlösungsmöglichkeiten (analytisches und konzeptionelles Wissen) zum Entscheidungszeitpunkt dar. Daneben sind konkrete "Vor-Ort-Daten" für Umsetzungsschritte notwendig.

INTERNE EINFLUßFAKTOREN

Bei den Einflußfaktoren (potentiellen Restriktionen) innerhalb des kPAS werden akteursbezogene und institutionelle Faktoren betrachtet:⁷⁷

a. Funktionale Partikularinteressen und ihre Rolle im politischen Prozeß

Verkehrsinfrastruktur dient verschiedenen Zielen bzw. der Erfüllung und Verknüpfung verschiedener Grundfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Freizeit) und produziert verschiedene Betroffenheiten (Anwohner, Pendler, Einkäufer, Besucher). Im politischen Prozeß manifestieren sich diese Ziele und Betroffenheiten in (partikularen) Interessen, die von Akteuren im kPAS aufgegriffen und vertreten werden. Neben diesen Interessen, die sich aus der Nutzung und der Betroffenheit von Verkehrsmitteln ergeben, sind noch die Interessen der Verkehrsmittelproduzenten zu berücksichtigen. Die analytische Differenzierung dieser Interessen schließt nicht aus, daß Akteure gleichzeitig verschiedene Interessen vertreten (multiple-self-Prinzip). Das Ziel eines umfassend orientierten Umweltschutzes steht nun in einem bestimmten Verhältnis zu diesen funktionalen Zielen. Neben der Bestimmung des Verhältnisses zu diesen anderen Zielen sind für die Umsetzung umweltorientierter Maßnahmen Selektivitäten im politischen Prozeß bezüglich der Organisationsfähigkeit, der Artikulationsfähigkeit und der Durchsetzungsfähigkeit dieser Interessen von zentraler Bedeutung.

b. Territoriale Partikularinteressen und ihre Rolle im politischen Prozeß

Kosten und Nutzen von Verkehrsinfrastruktur und verkehrspolitischen Entscheidungen sind räumlich unterschiedlich verteilt. Dadurch und durch räumlich segmentierte Zuständigkeiten ergeben sich differenzierte Interessen, die räumlich definiert sind. Für die Realisierungsmöglichkeiten von umweltorientierten Verkehrsmaßnahmen ist der Bestand von territorialen Interessengegensätzen, deren Artikulation und Einfluß auf den Entscheidungsfindungsprozeß von Bedeutung.

c. Institutionelle Faktoren (Institutionenrahmen)

Institutionen können als strukturelle Entscheidungsprämissen betrachtet werden. Sie bilden Handlungskorridore für die Akteure, definieren aber nicht eindeutig deren Handeln (vgl. MARTINSEN/FÜRST 1987, S. 23). Als Institutionen werden politische und administrative Entscheidungs- und Organisationsstrukturen und -regeln bezeichnet (Kommunalverfassung, Verwaltungsgliederung,

⁷⁷

Dienachfolgenden Kategorien integrieren mehrere paradigmatische Erklärungsansätze für politische Prozesse: Die Erklärungsvariablen Interessen und institutionelle Bedingungen stehen für unterschiedliche sozialwissenschaftliche Untersuchungsansätze (vgl. SCHUBERT 1991, S. 25-40, WINDHOFF-HERITIER 1989b). Anstatt einer vertieften Darstellung und Verwendung eines Ansatzes wird hier ein Variablenmix gewählt, wobei dann im Analyse teil die empirischen Tatbestände in einer pragmatischen Weise den Erklärungsvariablen zugeordnet werden. Hier wird noch einmal deutlich, daß der Integrationspunkt dieser Arbeit das umwelt- und verkehrspolitische Problem und nicht ein politikwissenschaftlicher Theorieansatz darstellt.

Trägerschaften und Organisation der Verkehrsbetriebe, regionale Kooperationsstrukturen). Der institutionelle Rahmen bestimmt Handlungspotentiale und -restriktionen und filtert den Zugang von Akteuren zu Entscheidungen und zu zentralen Informationen. Er steuert Informationsprozesse, filtert die Aufmerksamkeit für Themen, gliedert Informations- und Entscheidungsprozesse zeitlich (Verfahrensregeln), sachlich (Zuständigkeitsverteilung) und sozial (Rekrutierungsregeln für Personen/ Gruppen zu Entscheidungsgremien) und definiert Regeln, wie Informationen zu verarbeiten und Entscheidungen zu finden sind (z.B. Beteiligungsregeln, Entscheidungsregeln in Gremien) (vgl. FÜRST 1990, S. 15).

d. Personelle (individuelle) Faktoren

Zur Erklärung konkreter Politikergebnisse reichen die Faktoren Vorhandensein und Organisiertheit von Gruppeninteressen und Institutionenrahmen oft nicht aus. Konkrete Entscheidungen werden von (mehreren) Einzelpersonen getroffen. Deren Verhalten kann nun wiederum durch ihre Einbindung in soziale Bezüge (Werte) und institutionelle Bezüge (Rollen) erklärt werden, für innovative Politikergebnisse sind aber z.T. auch ganz individuelle Charaktere und persönliche Bezüge zum Problem ausschlaggebend.⁷⁸

e. Finanzielle und personelle Ressourcen

Begrenzte finanzielle Ressourcen stellen eine Restriktion für kommunales Handeln dar (vgl. Mäding 1991). Ausgangsthese ist, daß die generelle finanzielle Situation einerseits und die Kosten- und Belastungsintensität von Maßnahmen andererseits die Bedeutung dieses Restriktionsfaktors für umweltorientierte Verkehrsmaßnahmen beeinflussen. Quantität und Qualität des Personals sind für die Problemverarbeitungskapazität des kPAS ebenfalls von Bedeutung. Neben der allgemeinen Ressourcenkapazität spielt dabei aber die Ressourcenverteilung zwischen den Aufgabenfeldern die entscheidende Rolle (vgl. HIESS/ URBANEK 1986, S. 504).

Dieser **Analyserahmen** versucht, alle potentiellen Einfluß- bzw. Restriktionsdimensionen zu erfassen. Er steckt damit das Feld der Betrachtung ab und strukturiert die Betrachtung. Im empirischen Teil kann dieser Rahmen nun nicht immer vollständig ausgefüllt werden, da v.a. ein begrenztes Zeitbudget und mangelnde Zugänglichkeit zu den Informationen dies verhindern.

In diesem ersten Teil der Diplomarbeit wurde nach der Darlegung der normativen Grundlage der Arbeit und einer Problembeschreibung ein Analyse- und Bewertungsraster für Verkehrsprogramme entwickelt und die Möglichkeiten für umweltorientierte Verkehrspolitik in den beiden Bereichen Parkraumpolitik und regionale Kooperation im ÖPNV dargestellt. Dazu wurde ein Raster von Einflußbereichen und damit von potentiellen Restriktionen für die Umsetzung dieser umweltorientierten Politiken abgeleitet. Somit ist die Basis gelegt für die Analyse und Bewertung realer politischer Maßnahmen und Prozesse am Beispiel Freiburg im folgenden zweiten Teil.

⁷⁸

Auch bei MARTINSEN/ FÜRST (1987, S. 159) und FÜRST (1990, S. 17) wird auf den Einfluß der Persönlichkeit bzw. des Individuums auf die konkrete politische Handlung hingewiesen.

II Empirischer Teil

Im Mittelpunkt dieses zweiten Teils der Arbeit stehen die Untersuchungen zu den Freiburger verkehrspolitischen Programmen (Generalverkehrspläne von 1969 und 1979 sowie Gesamtverkehrskonzeption von 1989), zur Freiburger Parkraumpolitik und zur regionalen ÖPNV-Kooperation im Freiburger Raum. Dazu wird zuerst das methodische Vorgehen erläutert, die Auswahl der Stadt Freiburg begründet und relevante Daten zur Freiburger Situation geliefert. Nach den Analysen werden die gefundenen Restriktionen und Hilfen in den beiden untersuchten Maßnahmenbereichen zusammengefaßt und verglichen und zuletzt einige Schlußfolgerungen aus den gewonnenen Ergebnissen gezogen.

6 Methodisches Vorgehen

Um reale Möglichkeiten und Restriktionen für umweltorientierte Maßnahmen im Personennahverkehr aufzuzeigen, wurde als methodischer Ansatz das Fallstudienkonzept gewählt. Dieses Konzept hat in der kommunalwissenschaftlichen Forschung weite Verbreitung und Anerkennung gefunden (vgl. die vorgestellten Untersuchungen bei VÄTH 1985; FÜRST 1990, S. 27), auch wenn dabei fehlende wissenschaftliche Validität und mangelnder methodischer Rigorismus Anlaß zur Kritik bieten. Diese Probleme sind besonders relevant, wenn verallgemeinerungsfähige und übertragbare Aussagen angestrebt werden. Als Vorteile stehen dem gegenüber die inhaltliche Problemdichte und heuristische Bedeutung von Fallstudien. "Hierbei bieten gerade Fallstudien den wichtigen Vorteil der Gegenstandsnahe und der Möglichkeit, im Rahmen von Prozeßstudien (...) diejenigen situativen Bedingungen und Faktoren zu erfassen, deren Kenntnis unter dem Gesichtspunkt möglicher institutioneller, instrumenteller und prozeßualer Ansatzpunkte zur Erhöhung der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit im lokalen Handlungsfeld wichtig sein könnte" (HELLSTERN/ WOLLMANN 1979, S. 140). Entsprechend der handlungsorientierten Konzeption dieser Arbeit erscheint deswegen die Fallanalyse das angemessene methodische Vorgehen.

Dabei muß betont werden, daß für Versuche der kausalen Erklärung im Wege der Interpretation der Befunde mit Fallanalysen "nicht mehr als Plausibilitätsargumente (letztlich: Hypothesen) gewonnen werden können" (FÜRST 1990, S. 27 mit Verweis auf SCHARPF 1982).

Insgesamt lassen sich im folgenden empirischen Teil folgende **Analyseschritte** differenzieren:

- a. Bei der Analyse der verkehrspolitischen Programme erfolgt neben einer Kurzbeschreibung eine Bewertung anhand des in Kapitel 3 hergeleiteten Rasters.
- b. Bei den Maßnahmenbereichen Parkraumpolitik und regionale ÖPNV-Kooperation werden deskriptive, bewertende und erklärende Analyseschritte vorgenommen.

(a) Die Bewertung der verkehrspolitischen Programme hinsichtlich ihrer Umweltorientierung erfolgt in Anlehnung an die Methodik der **Inhaltsanalyse** (die methodische Vorgehensweise ist in Kap. 7.2.3 detaillierter ausgeführt).

Die Eignung der Generalverkehrspläne (GVPs) und der Gesamtverkehrskonzeption (GVK) als **repräsentativer Ausdruck** der Entwicklung und des Standes der Umweltorientierung kommunaler Verkehrspolitik wird folgendermaßen begründet:

- GVPs und GVK repräsentieren mit ihrer Verabschiedung durch den Gemeinderat den herrschenden Meinungsstand zur kommunalen Verkehrspolitik zum Zeitpunkt der Verabschiedung.
- Sie sind als gesamthafte Programme konzipiert, in denen die Leitlinien für das gesamte Politikfeld "Verkehr" enthalten sind und auf die sich die Verwaltung in ihrer Aufgabebearbeitung und die Politik in ihrer Argumentation in den Jahren nach der Verabschiedung stützt.

Methodisch problematisch wäre die Heranziehung der GVPs und der GVK als Grundlage für eine Bewertung mit dem abgeleiteten Raster einer umweltorientierten Verkehrspolitik, wenn qua Definition bestimmte Strategien, Ziele oder Maßnahmen nicht in solchen Programmen enthalten sein können. Dies ist meines Wissens nicht der Fall.

(b) Bei der Untersuchung der Maßnahmenbereiche Parkraumpolitik und regionale ÖPNV-Kooperation wurde ein methodisches Vorgehen gewählt, das FÜRST (1990, S. 12) als **"ereignisbezogene Analyse"** bezeichnet. Im Gegensatz zu einer detaillierten Prozeßanalyse (vgl. HELLSTERN/ WOLLMANN 1979, S. 155-172), in der ein Entscheidungsprozeß vollständig ausgeleuchtet wird, beschränkt sich die Darstellung im wesentlichen auf "Entscheidungs-Knoten", womit im wesentlichen Politik-Outputs und neue Inputs (Anlässe für Handeln, neue Interesseneinflüsse, durch förmliche Zäsuren gekennzeichnete Abschlüsse von Planungsphasen, Entscheidungen sowie Revisionen von Entscheidungen) gemeint sind (vgl. FÜRST 1990, S. 12 u. S. 31).

Diese methodische Beschränkung ist im Untersuchungsansatz und in der Zugänglichkeit des Untersuchungsfeldes begründet:

- Untersucht werden Maßnahmenbereiche oder anders ausgedrückt Politikfelder und nicht eine einzelne zentrale (Infrastruktur-) Maßnahme bzw. Entscheidung. In diesen Politikfeldern finden sich zwar auch zentrale Programme und Entscheidungen, insbesondere die Parkraumpolitik ist aber von einer Vielzahl kaum verbundener Einzelentscheidungen geprägt. Diese Vielzahl von Ereignissen ermöglicht nicht eine jeweils detaillierte Analyse des Interaktionsgeflechts und des Prozeßablaufes.
- Eine zweite Begründung für die Heranziehung von im wesentlichen nur öffentlichen Ereignissen liegt in der mangelnden Möglichkeit, Informationen über verwaltungsinterne Abläufe und informelle Kontakte zu erhalten. Dies gelang nur vereinzelt durch die geführten Interviews. Die Interviewten waren in erster Linie bemüht, ihre inhaltlichen Aussagen und Positionen "rüberzubringen", jahrelang zurückliegende Prozesse wurden nur noch vage reproduziert und angesichts der Brisanz des Themas war die Verwaltung sichtlich bemüht, mit Internas sehr vorsichtig umzugehen.

Nach der deskriptiven Rekonstruktion der Ereignisse und Entscheidungen werden in einem ersten Analyseschritt die Politik-outputs und z.T. die konkreten Umsetzungsschritte (impacts) anhand der im ersten Teil aufgestellten Kriterien bewertet.

Im nächsten Schritt werden jeweils die relevanten Akteure, ihre Positionen und Interessen dargestellt, wobei auch kurz auf diejenigen Akteure und Interessen eingegangen wird, die keine aktive Rolle bei den Entscheidungen gespielt haben (dies geschieht unter Bezugnahme auf die Erkenntnisse von BACHRACH/ BARATZ 1970 zum "non-decision-making" und ihrem Modell der strukturellen Interessenfilter im kommunalen Entscheidungsprozeß (vgl. HELLSTERN/ WOLLMANN, S. 168).

Da auch in Freiburg eine nicht zu übersehende Diskrepanz zwischen theoretisch möglichen bzw. normativ nötigen und real vorzufindenden umweltorientierten Maßnahmen vorzufinden ist, soll in einem letzten Analyseschritt versucht werden, durch die Identifizierung und Beschreibung der Restriktionen diese Defizite zu erklären. Die Identifizierung der Restriktionen erfolgte in einem iterativen Prozeß, indem auf der einen Seite die aus der Literatur deduktiv abgeleiteten Restriktionsbereiche die Wahrnehmung und Strukturierung grob steuerten und auf der anderen Seite verkehrspolitisch-in-

haltliche Vorkenntnisse und die intensive Beschäftigung mit den Vorgängen in Freiburg das induktive Erkennen und Verstehen eine detailliertere Beschreibung der Probleme ermöglichen.

Die Breite des Untersuchungsfeldes und die damit einhergehende mangelnde tiefe Durchdringung der Politikabläufe führte insbesondere bei der Restriktionsanalyse dazu, daß diese Arbeit konzeptionell und methodisch als explorative Fallstudie einzustufen ist, die der Präzisierung von Problem- und Fragestellungen dienen kann und deren Ergebnisse durch weitere Fallstudien in anderen Städten oder durch quantitativ-statistische Kontrolluntersuchungen geprüft werden müßten.

Zur **Informationsgewinnung** wurden die "üblichen Instrumente" (FÜRST 1990, S. 29) eingesetzt:

- Auswertung von Broschüren bzw. Programmen der Stadt und von den Verkehrsbetrieben.
- Auswertung von Verwaltungsvorlagen und Einsicht in Gemeinderatsprotokolle. - Während bei der Überlassung von Programmen und Verwaltungsvorlagen und beim Einblick in Gemeinderatsprotokolle ein freundliches Entgegenkommen zu verzeichnen war, wurden Wünsche nach Organisationsplänen, Gutachten und nach Einsicht in die Protokolle der Nahverkehrskommission nicht erfüllt.
- Auswertung der gesamten archivierten Berichterstattung der lokalen Monopolzeitung (Badische Zeitung) zu den beiden Maßnahmebereichen. Hierbei ist zu erwähnen, daß die Zeitungsberichte vorwiegend zur Gewinnung von Faktenwissen (Beschlüsse o.ä.) verwendet wurden und somit die Problematik der Filterung und Verzerrung durch die Berichtersteller nicht so gravierend ist. Dadurch, daß im Archiv der BZ den Maßnahmenbereichen fast entsprechende Kategorien vorzufinden waren, kann eine recht umfassende Darstellung der (öffentlichen) Ereignisse gegeben werden, wobei natürlich in Betracht gezogen werden muß, daß die Zuordnung des Archivars sich nicht in jedem Fall mit der hier zugrundegelegten Bereichsdefinition decken muß.
- Interviews mit beteiligten Handlungsträgern (vgl. Liste der Interviewpartner). - Ein umfassendes Abdecken aller relevanten Akteure war durch die sehr unterschiedliche Akteursbeteiligung bei den beiden Maßnahmebereichen im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich. Statt dessen wurden in einem ersten Durchgang Akteure in der Verwaltung und in den Verkehrsbetrieben angesprochen und durch jeweiliges Nachfragen nach wichtigen Akteuren die Personen für eine zweite Interviewrunde bestimmt ("Schneeballprinzip"). Die Unterrepräsentierung der Kritiker und Gegner der behandelten Maßnahmen bei den Interviews wird dadurch etwas abgeschwächt, daß deren Beteiligung und deren Argumente durch die Zeitungsauswertung deutlich erfaßt wurden.

7 Fallbeispiel Freiburg

Die **Wahl** der Stadt Freiburg als Beispielstadt erfolgte aufgrund folgender Aspekte:

- Die Stadt Freiburg genießt den Ruf einer umweltorientierten Kommune und wurde Anfang 1993 von der Deutschen Umwelthilfe als "Umwelthauptstadt" ausgezeichnet (vgl. DEUTSCHE UMWELTHILFE 1992). Die Verkehrspolitik spielt dabei eine gewichtige Rolle, sie wird von der Stadt als "nachhaltig, umweltorientiert, ökologisch pointiert" bezeichnet (Tiefbauamtsleiter Göbel). Wegen dieser Zielkongruenz mit den oben theoretisch entwickelten Konzeptionen (Gesamtkonzeption, Parkraumpolitik, regionale ÖPNV-Politik) können diese als Bewertungsraster eingesetzt werden.
- Die Freiburger Verkehrspolitik ist ausreichend fortgeschritten, um zu den als wichtig erachteten Maßnahmenbereichen ex-post-Analysen sinnvoll durchzuführen: Im Jahr 1989 wurde eine neue Gesamtverkehrskonzeption verabschiedet, im Bereich Parkplatzbewirtschaftung gab es Ende der achtziger Jahre Konzeptionen und Beschlüsse, die z.T. schon umgesetzt wurden und bei der regionalen ÖPNV-Kooperation erfuhr man mit der Einführung der REGIO-Umweltkarte 1991 bundesweite Aufmerksamkeit.
- Die Wahl einer "Vorreiterstadt" und nicht einer "Durchschnittsstadt" erfolgte, um auch Umsetzungsprobleme beleuchten und wegweisende Erkenntnisse für "nachziehende" Kommunen liefern zu können. Damit wird implizit davon ausgegangen, daß bei einer längerfristigen Betrachtung die verkehrlichen Probleme, Konzepte, Maßnahmen und Umsetzungsprobleme in allen Städten ähnlich sind. "Progressive" Städte unterscheiden sich von "konservativen" danach nur hinsichtlich der Schnelligkeit, mit denen sie neue Konzeptionen aufgreifen und der Konsequenz, mit denen sie diese Konzeptionen durchsetzen. Damit werden deutliche Unterschiede und Varianzen zwischen den Städten nicht abgestritten, jedoch festgestellt, daß die Gemeinsamkeiten größer sind als die Unterschiede und sich deutliche generalisierbare Tendenzen aufzeigen lassen (vgl. die Beispielstädte und die vorgefundenen Maßnahmen in APEL 1984 und APEL 1992, wobei hier allerdings nur europäische "Leaderstädte" aufgenommen wurden). Dies läßt sich auch an verschiedenen Maßnahmen ganz deutlich belegen (z.B. Tempo-30-Zonen, Umweltschutzkarte) und ist aufgrund folgender Überlegungen plausibel: Die Verkehrsproblematik ist globaler Natur und die Problemzuspitzung in einer Stadt damit nur eine Frage der Zeit, abhängig in erster Linie von der Größe der Stadt und den physischen Rahmenbedingungen (naturräumliche und städtebauliche Situation). Aufgrund der globalen Verbreitung der modernen Medien ist die Wahrnehmung und Thematisierung der Probleme ebenfalls tendenziell nivelliert. Durch nationale und internationale Verflechtung der einschlägigen Wissenschafts-Community ist auch eine Vereinheitlichung der Lösungsvorschläge gegeben.

7.1 Relevante Daten zur Entwicklung von Stadt und Region sowie zur kommunalpolitischen Situation

7.1.1 Entwicklung der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen

Freiburg (Breisgau) liegt im Oberrheintal, am Fuße des Schwarzwalds (vgl. Anlage 6). Die Region Freiburg mit der Stadt Freiburg als Oberzentrum und den beiden angrenzenden Kreisen Breisgau-Hochschwarzwald und Emmendingen ist der kleinste, aber bezüglich der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung der dynamischste von vier ausgewiesenen Verdichtungsräumen in Baden-Württemberg. Die Region besitzt eine Gesamtbevölkerung von ungefähr einer halben Million Menschen, davon 230.000 Erwerbstätige.

Freiburg gehört zu den wenigen Großstädten, die innerhalb der kommunalen Grenzen ständig an Einwohnern zugenommen haben (1970: 174 308 Einwohner; 1987: 178 908 Einwohner). Deutlich stärker nahm die Zahl der Beschäftigten zu: Von 95 791 im Jahr 1970 auf 110 839 im Jahr 1987.

Der Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald als dynamischster Kreis in Baden-Württemberg vergrößerte in den Jahren 1970-1987 seine Einwohnerzahl um 24,6% und seine Beschäftigtenzahl um 50,4%. Der Landkreis Emmendingen mit den entsprechenden Steigerungsraten von 9,5% und 21,1% liegt im oberen Mittelfeld der baden-württembergischen Kreise.⁷⁹

Insgesamt und in absoluten Zahlen ausgedrückt hat das Umland per Saldo mehr Einwohner als Arbeitsplätze und die Stadt mehr Arbeitsplätze als Einwohner gewonnen (alle Angaben: AMT FÜR STATISTIK UND EINWOHNERWESEN DER STADT FREIBURG 1991).

7.1.2 Städtebauliche und siedlungsstrukturelle Entwicklung

Die Ausdehnung der im Mittelalter (im Jahr 1120) gegründeten Stadt vollzog sich seit der Industrialisierung rasant. Die besiedelte Fläche ist heute rund 25mal größer als Mitte des 19. Jahrhunderts. Diese Ausdehnung konnte sich im wesentlichen nur in das Rheintal vollziehen, so daß das Stadtzentrum in eine Randlage zu geraten drohte. Die Stadtplanung richtete deswegen ihre Anstrengungen darauf, die Attraktivität des Stadtzentrums zu erhalten und dabei die City gleichzeitig Richtung Westen (zum Bahnhof) weiterzuentwickeln (vgl. APEL 1992, S. 161). Auch die Siedlungsentwicklung des Umlandes verlief in erster Linie entlang der Rheinachse, wobei insbesondere die direkten Stadtrandgemeinden einen enormen Entwicklungs- und Verdichtungsschub erhielten (vgl. Anlage 7). Insgesamt weist der Raum Freiburg im Vergleich zu anderen Verdichtungsregionen allerdings eine relativ niedrige Siedlungsdichte auf (vgl. AMT FÜR STATISTIK UND EINWOHNERWESEN DER STADT FREIBURG 1991, S. 15).

7.1.3 Verkehrsentwicklung in der Stadt Freiburg

⁷⁹ Bei den Kreisen ist allerdings auf die niedrige Ausgangsbasis hinzuweisen.

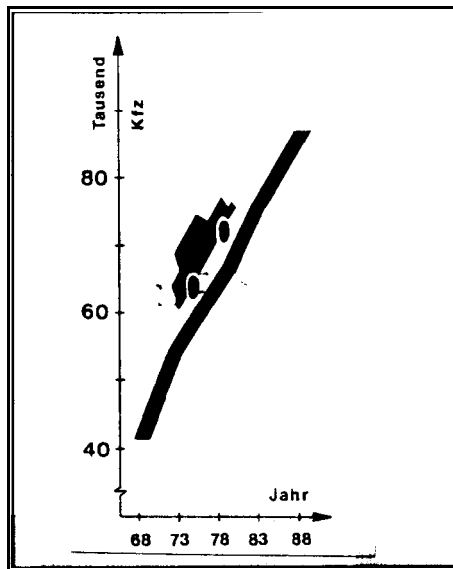


Abb. 10 Zugelassene Kfz in Freiburg
(Quelle: Stadtnachrichten, Sonderausgabe Gesamtverkehrskonzeption 1990, S. 1)

Bei leicht steigender Bevölkerung hat sich die Zahl der Kraftfahrzeuge in Freiburg drastisch vermehrt (vgl. **Abb. 10**). Das jährliche Plus von 3000 bis 5000 Pkw konnte allerdings 1991 zum erstenmal deutlich gebremst werden. In diesem Jahr stieg die Zahl der zugelassenen Fahrzeuge "nur" um 802 auf nun insgesamt knapp 100.000 Kfz (vgl. Stadtnachrichten vom 20.3.1992, S. 1).

Die außerordentliche Entwicklung des innerstädtischen Verkehrs zeigt **Abb. 11**. Damit ist Freiburg wohl eine der wenigen, wenn nicht die einzige deutsche Stadt, in der in den letzten Jahren die innerstädtischen **Weg mit dem Kfz nicht zugenommen** haben. Diese Zahlen belegen auch die erfolgreiche ÖPNV- und Radverkehrs-Politik. Allerdings fehlen bei der Darstellung die (zurückgegangenen) Fußwege und es muß darauf hingewiesen werden, daß die Fahr- bzw. **Verkehrsleistung** der Kfz hier nicht zum Ausdruck kommt. Es kann wohl davon ausgegangen werden, daß der allgemeine Trend zu *längeren* Wegen auch in Freiburg

vorzufinden ist und deswegen die Verkehrsbelastung im Binnenverkehr doch gestiegen ist.

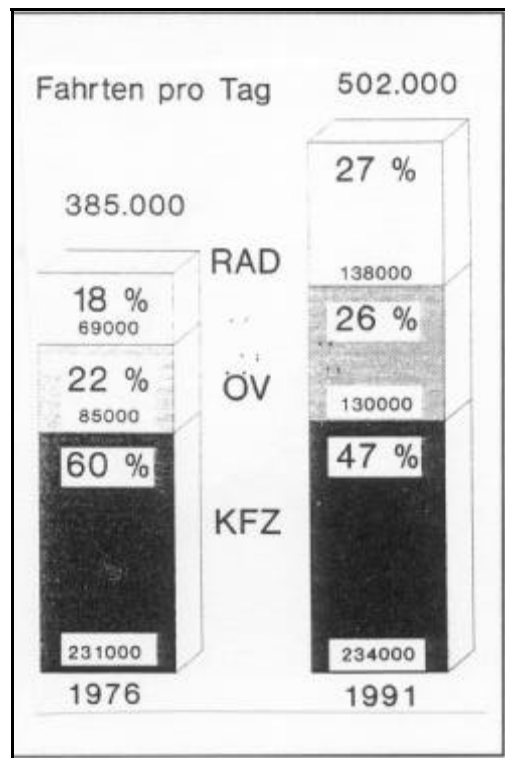


Abb. 11 Modal Split Freiburg i.Brsg., Entwicklung Binnenverkehr 1976-1991
(Quelle: Tiefbauamt Freiburg)

7.1.4 Pendlerverflechtungen

Aufgrund der geschilderten Entwicklung der Einwohner und Beschäftigten hat die Zahl der Berufs- und Ausbildungs-Pendler stark zugenommen (vgl. **Abb. 12**).

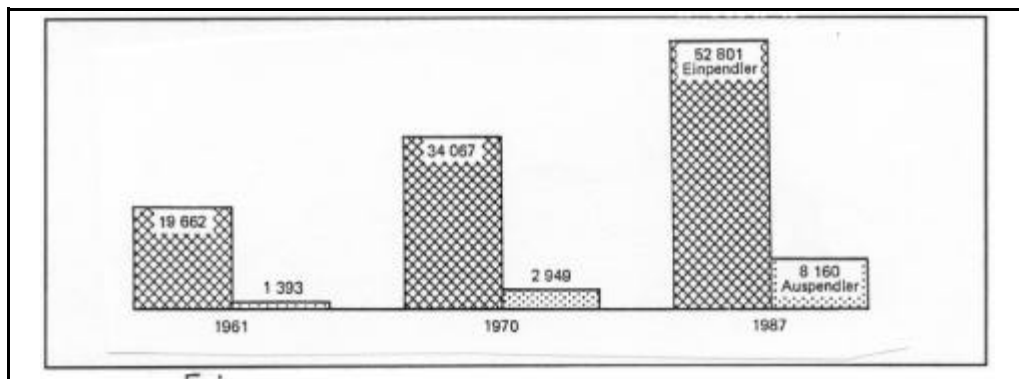


Abb. 12 Entwicklung der Ein- und Auspendlerzahlen in Freiburg i. Br. 1961, 1970 und 1987 (Quelle: Amt für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Freiburg 1990, S. 7)

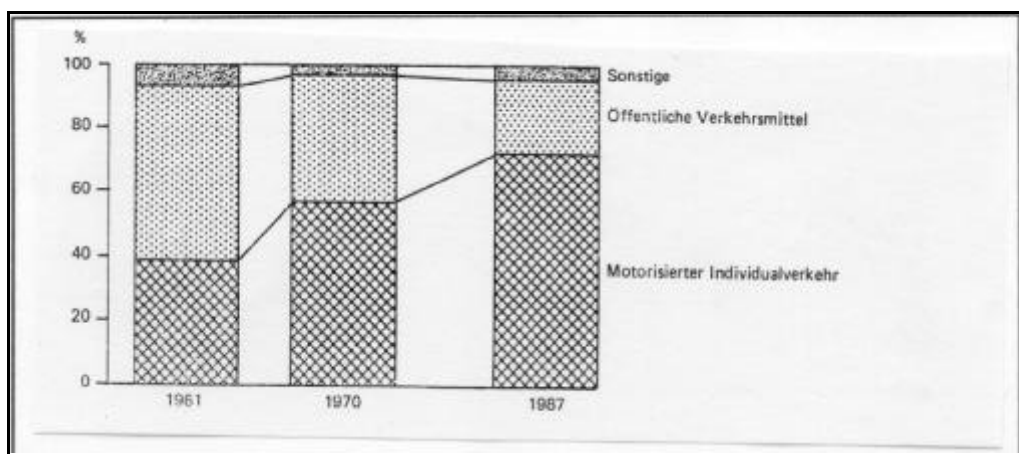


Abb. 13 Verkehrsmittelwahl der Einpendler in Freiburg i. Br. 1961, 1970 und 1987 (Quelle: Amt für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Freiburg 1990, S. 14)

Dramatisch ist aber nicht nur die Steigerung der die Stadtgrenzen überschreitenden Pendlerwege von ungefähr 40.000 auf über 120.000 pro Tag in gut 25 Jahren, verstärkt wird die daraus entstehende Problematik durch die drastische Veränderung des Modal-split bei den Pendlern (vgl. **Abb. 13**).

Die Pkw-Dichte liegt mit 541 Pkw je 1000 Einwohner im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald mit an der Spitze in Baden-Württemberg (SCHROFF 1992, S. 2).

7.1.5 Politische Situation in Stadt und Umland

Die **politischen Mehrheitsverhältnisse** stellen sich in Stadt und Umland sehr unterschiedlich dar:

Im Stadtrat der kreisfreien Stadt Freiburg stehen sich ungefähr gleich große Blöcke gegenüber.⁸⁰ Auf der einen Seite die bürgerlichen Parteien mit 20 Sitzen, die sich folgendermaßen verteilen: CDU 14 Sitze, Freie Wähler 3 Sitze und FDP 3 Sitze. Auf der anderen Seite die linken und ökologischen Gruppierungen mit 24 Sitzen: SPD 13 Sitze, GRÜNE 10 Sitze, Friedensliste 1 Sitz. Neben diesen Blöcken gibt es einen Vertreter der Ökologisch-Demokratischen Partei und 3 Republikaner (STADT FREIBURG 1992, S. 7). Freiburg ist zur Zeit die deutsche Stadt mit dem höchsten Anteil an weiblichen Ratsmitgliedern (41,7%)(SÜDKURIER 25.2.1993). Es herrschen keine stabilen, sondern situativ unterschiedliche Koalitionen vor.

Dem direkt gewählten Oberbürgermeister Böhme (SPD) stehen 5 nach Parteienproporz bestimmte Bürgermeister zur Seite. Das wichtigste Dezernat für Bauwesen und öffentliche Ordnung wird vom Ersten Bürgermeister (EBM) v. Ungern-Sternberg (CDU) geführt, seit 1990 gibt es ein eigenes, von einem GRÜNEN geleitetes Umweltdezernat (vgl. Verwaltungsgliederungsplan, Anlage 8).

Im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald dominiert eine starke bürgerliche Mehrheit, wobei die CDU bis 1989 eine absolute Mehrheit besaß. Wahlergebnisse 1989: CDU 34 Sitze, SPD 14 Sitze, FDP 5 Sitze, GRÜNE 7 Sitze, Freie Wähler 8 Sitze, Republikaner 1 Sitz. Die Verwaltung wurde bis Anfang 1993 von Landrat Schill (CDU) geführt, der gleichzeitig Präsident des baden-württembergischen Landkreistages war. Auch im Landkreis Emmendingen dominiert eine nicht ganz so deutliche bürgerliche Mehrheit: CDU 16 Sitze, SPD 14 Sitze, FDP 5 Sitze, GRÜNE 5 Sitze, Freie Wählervereinigung 9 Sitze (Kommunalwahl 1989) (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 1990, S. 576). Emmendinger Landrat ist seit 1984 Volker Watzka (CDU).

7.2 Darstellung und umweltpolitische Einordnung der generellen Entwicklung der Freiburger Verkehrspolitik

In diesem Abschnitt soll das gesamthafte Bild der Freiburger Verkehrspolitik seit dem zweiten Weltkrieg skizziert und eingeordnet werden. Zuerst werden dazu die wichtigsten weichenstellenden Schritte der stadtreionalen Verkehrspolitik skizziert. Danach werden die wichtigsten verkehrspolitischen Programme, nämlich die zwei Gesamtverkehrspläne (1969 und 1979) sowie die Gesamtverkehrskonzeption von 1989 vorgestellt, um diese Konzeptionen in das entwickelte Raster der Strategien und Maßnahmen einer umweltorientierten Verkehrspolitik einzuordnen und zu bewerten.

7.2.1 Wichtige Entwicklungsschritte der Freiburger Verkehrspolitik

In den ersten Nachkriegsjahren wurde die Erhaltung des historischen Stadtgrundrisses durchgesetzt und damit eine Entscheidung gegen den "autogerechten" Städtebau getroffen.

1956 Verkehrsuntersuchung v. Prof. Feuchtinger für die Freiburger Region im Auftrag des Regierungspräsidiums.

⁸⁰ Diese grundsätzliche Blockbetrachtung fand sich in den meisten Interviews wieder, obwohl in vielen Fragen der Verkehrspolitik keine Homogenität der Blöcke festzustellen ist und generell ein konsensorientierter Politikstil konstatiert wurde, d.h. oft wird nach einem Kompromiß gesucht, den SPD und CDU mittragen (Interviews von LEIMGRUBER, FRIEDRICHS).

1960	Darauf basierender Verkehrslinienplan der Stadt, in dem das Hauptverkehrsstraßennetz festgesetzt wurde.
1969	Verabschiedung des 1. Generalverkehrsplans der Stadt Freiburg (Gutachter: Schaechterle/Holdschuer) zum Hauptverkehrsstraßennetz und zum öffentlichen Verkehr der Stadt
1969	Entscheidung für den Erhalt der Straßenbahn
1973	Eröffnung der autofreien Fußgängerzone im Zentrum von Freiburg
1977	Gründung der Nahverkehrskommission für die Freiburger Region
1979	Verabschiedung des 2. Generalverkehrsplans der Stadt Freiburg (Gutachter: Schaechterle/ Holdschuer)
1983	Eröffnung der ersten Stadtbahnlinien
1983	Vorlage eines Gutachtens zum öffentlichen Personennahverkehr in der Region (Gutachter: Rhein-Consult)
1985	Gründung der Verkehrsgemeinschaft Freiburg durch die Verkehrsunternehmen
1985	Gemeinderatsbeschuß zum weiteren Ausbau des ÖPNV
1987	Gemeinderatsbeschuß zur Verkehrsberuhigung: bis 1991 flächendeckende Umsetzung von Tempo-30-Zonen in Wohngebieten
1989	Verabschiedung der Gesamtverkehrskonzeption als Fortschreibung des GVP von 1979 und als Zusammenfassung der bisherigen, schon verabschiedeten Teilkonzeptionen (ÖPNV, Verkehrsberuhigung u.a.)
1991	Einführung eines Gemeinschaftstarifes für die Stadt und die Umlandkreise in Form der REGIO-Umweltkarte

(Quellen: VAG 1991; GVP 1969; GVP 1979; Gesamtverkehrskonzeption 1989)

7.2.2 Die verkehrspolitischen Programme von 1969, 1979 und 1989

Die Stadt Freiburg hat seit 1969 in regelmäßigen, 10jährigen Abständen gesamthafte Verkehrsplanungen bzw. -konzeptionen vorgelegt, die als Ausdruck des jeweiligen verkehrspolitischen Verständnisses und als Basis der verfolgten Verkehrsstrategien in den darauffolgenden Jahren aufgefaßt werden können.

Skizzierung der Programme

Der **erste Generalverkehrsplan** wurde als Gutachten verfaßt, wobei der städtische Auftrag von 1966 "primär die Überarbeitung des im bisherigen Verkehrslinienplan enthaltenen Hauptverkehrsstraßennetzes (umfaßte). Außerdem sollte die Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs in der Verkehrsprognose einbezogen sowie in die vom Gutachter zu erbringenden Empfehlungen zur künftigen Verkehrsbedienung des Stadtraumes aufgenommen werden" (GVP 69, S. 3). Ergebnis dieses GVP waren Empfehlungen für den Ausbau von Straßen und ÖPNV-Linien.

Die gleichen Gutachter (Schaechterle/ Holdschuer) wurden 1975 mit der **Fortschreibung des GVPs** beauftragt. "Die Fortschreibung erfolgte unter gewandelten politischen Zielvorgaben, unter Beachtung geänderter Siedlungspolitik sowie Berücksichtigung der vielfältigen Bedürfnisse und Anforderungen der Bürger an die Umwelt insgesamt und speziell an sein Wohnumfeld" (GVP 79, S. 212). Begutachtet wurde auch hier in erster Linie das Hauptverkehrsstraßennetz, ergänzend dazu wurden aber auch Empfehlungen für Verkehrsberuhigungsmaßnahmen, für das ÖPNV-Netz, für den ruhenden Verkehr und für das Rad- und Fußwegenetz gegeben.

Eine geänderte Planungsphilosophie spiegelt sich im Namen und im Entstehungsprozeß der **Gesamtverkehrskonzeption** von 1989. Sie ist nicht von externen Gutachtern sondern von der Verwaltung erarbeitet worden und "faßt im wesentlichen die Erkenntnisse und Zielsetzungen der bereits in den politischen Gremien des Gemeinderats behandelten Einzelvorlagen zum Themenkomplex Verkehr zusammen" (GVK 1989, S. 1). Hier findet sich sowohl eine Skizzierung der bisherigen Leitbilder der Verkehrs- und Stadtentwicklung, eine Darstellung der Ursachen und der problematischen Folgen der Verkehrsentwicklung sowie ein deutlicher Zielkanon für die weitere Stadt- und Verkehrsentwicklung. Bei den Maßnahmen steht der Bau von Bündelungsstraßen an erster Stelle, ergänzt durch Vorschläge zur Straßenumgestaltung mit dem Ziel, Fußgängern und Radfahrern bessere Chancen zu bieten. Der zweite Schwerpunkt liegt beim Ausbau des ÖPNV, gefolgt von Empfehlungen zum Radverkehr, zum Fußgängerverkehr und zur Verkehrsberuhigung. Das Thema ruhender Verkehr findet breiten Raum, wobei auf die Funktion der Parkraumpolitik als Stellschraube für den Verkehr verwiesen wird.

7.2.3 Einordnung der Programme in das Raster der umweltorientierten Verkehrsstrategien

Im folgenden werden nun die vorgestellten verkehrspolitischen Programme anhand des im theoretischen Teil entworfenen Rasters von umweltorientierten Verkehrsstrategien eingeordnet und bewertet.

Die Analyse und Darstellung erfolgt in 2 Schritten:

Zuerst werden die in den Programmen gefundenen "Zielaussagen" dem "Raster der strategischen Ziele" und die in den Programmen gefundenen "Maßnahmen(empfehlungen)" dem Raster der Maßnahmenbereiche zugeordnet (vgl. **Abb. 14**).

In einem zweiten zusammenfassenden Schritt werden die Programme mit den "Strategien" graphisch verknüpft, wobei dadurch die zentralen Analyseergebnisse plastisch dargestellt werden sollen (**Abb. 15**).

Kurz-Erläuterungen zu **Abb. 14** (detaillierter weiter unten):

- +++ = Schwerpunkt des Programms
- ++ = bedeutende Stellung im Programm
- + = im Programm aufgeführt
- (+) = marginale Behandlung im Programm
- +/- = zwiespältige Ausführungen im Programm
- = im Programm nicht vorzufinden

Suchkriterien	aufgeführte Ziele			Suchkriterien	aufgeführte Maßnahmen		
	GVP '69	GVP '79	GVK '89		GVP '69	GVP '79	GVK '89
STRATEGISCHE ZIELE				KOMMUNALE MAßNAHMEN(BEREICHE)			
Reduktion der Mobilen	1	-	-	Bevölkerungs- / Familienpolitik	-	-	-
Reduktion von Wegen durch verringerte Mobilitätsbedürfnisse und -zwänge		-	+	(Arbeits-) / (Frei-) Zeitpolitik	-	-	-
		-	-	Wohnungs- und Wohnumfeldpolitik	-	-	.2
Zusammenführen von Zielen		-	+	Wirtschafts- und Technologiepolitik	-	-	-
Wahl von näheren Zielen		-	-	Stadt-, Regional- und Raumplanung	-	-	.2
Beschränkung u. Belastung des MIV	-(+)	+/-		Verlangsamung des Verkehrsflusses / Straßenrückbau bzw. -nichtausbau	-	-	+/-
				Verteuerung des Verkehrs (z.B. Road pricing)	-	-	-
Stärkung des nicht-motorisierten Verkehrs	(+)	+		restriktive Parkraumpolitik	-	-(+)	+/(+)
				Verbesserung des Umweltverbundes auf Kosten des Pkw-Verkehrs (z.B. Busspuren)	-	-	+
Stärkung d. öffentlichen Verkehrs	++	+++		Fußgängerförderung	-	-(+)	+
				Fahrradförderung	-	-(+)	++
Kooperation der Verkehrsträger	+	+		ÖPNV-Förderung (Linien, Takte, Tarife usw.)	+	+	+++
				Verknüpfung der ÖV-Systeme	+	+	+
Organisatorische Optimierung der Fahrzeugnutzung	-	-		Kooperation ÖV-NMV (Go+R, B+R)	-	-	+
Optimierung des Verkehrsflusses	+	+/-		Kooperation ÖV-MIV (P+R)	-	+	++
				Maßnahmen z. Steigerung d. Auslastungsgrades (z.B. Förderung von Fahrgemeinschaften)	-	-	-
Optimierung d. Fahrzeugtechnologie	-	-		Straßenausbau / Verkehrsleitttechnologien	++	++	++
Technische Red. d. Emissionen	-	-		Förderung / Einsatz verbrauchsarmer Fahrzeuge	-	-	-
				Förderung / Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge	-	-	-
Verkehrs-Kanalisierung und Schutz sensibler Bereiche	++	++		Räumliche und zeitliche Restriktionen (z.B. Straßensperrungen / Nachtfahrverbote)	-	-	+
Abbau von Belastungsspitzen und Engpässen	+++	++		Räumliche und zeitliche Förderung (Bündelungs- und Umgehungsstr. / Flexibilisierung von Arbeits-/Öffnungszeiten)	+++	+++	+++
Abschirmung der Rezeptoren	+	+		Immissionsschutz (z.B. Schallschutzwände)	+	+	-
Stärkung d. Rezeptorenresistenz	-	-		Austausch von Pflanzen und Materialien	-	-	-
nachträgliche Reparatur von Gesundheits-/Umweltschäden	-	-		z.B. Krankenpflege, Flächenrenaturierung	-	-	-
Ausgleich von Schäden	-	-		z.B. Ausgleichszahlungen, Flächenaufwertungen an anderer Stelle	-	-	-
1 = keine Zielformulierung enthalten				2 = Hinweise auf Maßnahmen in anderen Programmen			

Abb. 14 Ziele und Maßnahmen der verkehrspolitischen Programme Freiburgs

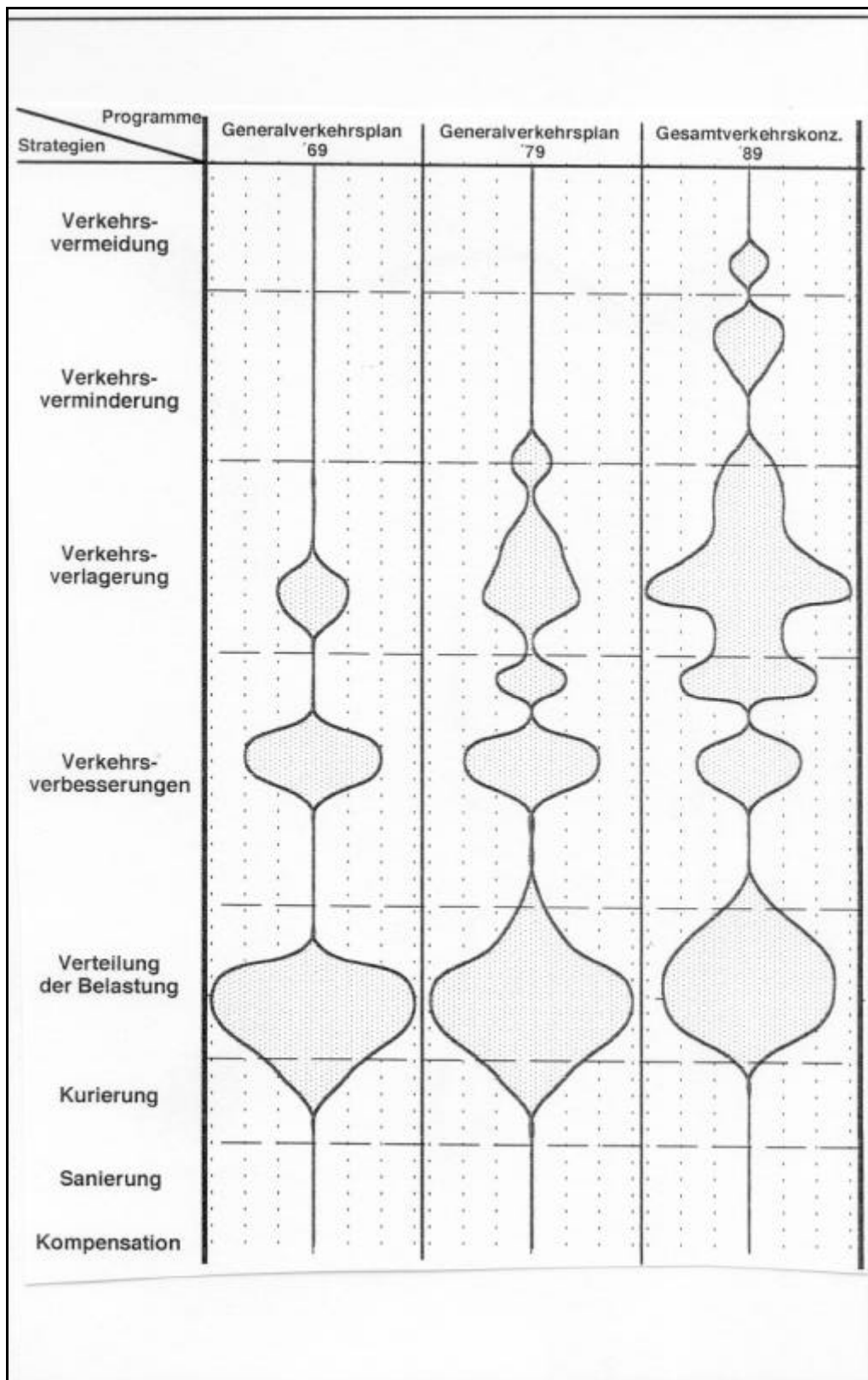


Abb. 15 Entwicklung der verkehrspolitischen Programme in Freiburg

Zur Vorgehensweise und Methodik der Auswertung der Verkehrsprogramme

Die Einordnung der Verkehrsprogramme in die entwickelten Raster einer umweltorientierten Verkehrskonzeption soll die Entwicklung und das umweltpolitische Niveau der Freiburger Verkehrspolitik verdeutlichen. Die Vorgehensweise ist an die **Methodik der Inhaltsanalyse angelehnt**. Wie bei einer Inhaltsanalyse werden manifeste Texte (Verkehrsprogramme) mit Hilfe eines theoretisch abgeleiteten Kategoriensystems (Raster der umweltorientierten Verkehrsstrategien, Raster der strategischen Ziele und Raster der Maßnahmenbereiche) hinsichtlich dieses theoretischen Kontextes ausgewertet und interpretiert. Da eine methodisch fundierte Inhaltsanalyse eine eigene Arbeit darstellen und damit den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, wurde hier ein methodisch einfacherer Weg gewählt, der im folgenden dargestellt werden soll.

Der **Analyseschritt** erfolgte anhand der beiden Raster zu den strategischen Zielen und zu den Maßnahmenbereichen. Dabei wurden die Textpassagen in den Programmen, in denen Zielformulierungen enthalten sind, mit Hilfe des Rasters "(A) Strategische Ziele" und die Textpassagen, in denen Maßnahmenankündigungen und -empfehlungen enthalten sind, mit Hilfe des Rasters "(B) Maßnahmenbereiche" analysiert. Die Übertragung auf das Raster der Strategien stellt dagegen nur einen **Verknüpfungsschritt** dar, der der Visualisierung der Ergebnisse dient.

Die **Kategoriensysteme** können (zumindest in ihrer vorliegenden Form) den strengen Anforderungen einer quantitativ ausgerichteten Methodik der Inhaltsanalyse (z.B. Vollständigkeit und Unabhängigkeit der Kategorien, exakte Definition und Operationalisierung) allerdings nicht genügen.

Dazu müßten alle strategischen Ziele genau einer Strategie und alle potentiell möglichen Maßnahmen genau einem strategischen Ziel zugeordnet werden. Diese vollständige Durchdringung des Ansatzes konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden.

Anstelle der methodisch strengen Vorgehensweise wurde bei der Auswertung der Texte folgendermaßen vorgegangen:

Bei jeder Kategorie (z.B. "Zusammenführen von Zielen") wurden die Texte nach entsprechenden Formulierungen (z.B. "Stadt der kurzen Wege, GVK 89, S. 7) abgesucht, wobei die Beschreibungen des theoretischen Teils zur Abgrenzung der jeweiligen Kategorien verwendet wurden.

Betont werden muß, daß dabei ein deduktiver Ansatz verwendet wurde, indem die in den Programmen aufgeführten Ziele und Maßnahmen nach dem theoretisch hergeleiteten Analysekontext und nicht nach dem sinnhaften Hintergrund der Textautoren eingestuft wurden. Von besonderer Bedeutung ist dies bei den strategischen Zielen "Optimierung des Verkehrsflusses" und "Abbau von Belastungsspitzen und Engpässen" und den dazugehörigen Maßnahmenbereichen. Diese Ziele und Maßnahmen werden in dieser Arbeit als (nicht tiefgehende und ambivalente) Elemente einer umweltorientierten Verkehrskonzeption betrachtet. In den realen Verkehrsprogrammen stehen hinter diesen Elementen aber in erster Linie nicht ökologische, sondern Verkehrswachstums-Ziele (Erhöhung der Mobilität und Erreichbarkeit). Diese beiden Elemente spiegeln damit auch gleichzeitig die Gewichtigkeit nichtökologischer Ziele in den Programmen wieder. Die Analysedimension der Raster bleibt aber einzig und allein die Umweltorientierung der Ziele und Maßnahmen.

Bei den **Ausprägungen** der Kategorien wurden in beiden Rastern folgende Stufen unterschieden:

+++ = Schwerpunkt(e) des Programms; bei den Maßnahmen bedeutet dies, daß hier die häufigsten und wichtigsten Maßnahmen zu finden sind, es bedeutet nicht, daß alle potentiellen (unterschiedlichen) Maßnahmen dieses Bereichs ausgeschöpft werden.

- ++ = bedeutende Stellung innerhalb des Programms; bei den Zielen bedeutet dies, daß entsprechende Zielaussagen an vorderer Stelle oder mehrfach vorhanden sind; bei den Maßnahmen bedeutet dies, daß mehrere entsprechende Maßnahmen aufgeführt sind und daß sich diese Maßnahmen in der Realisierung bzw. kurz vor der Realisierung befinden.
- + = im Programm aufgeführt, d.h. einzelne Zielformulierungen und Maßnahmen sind im Programm vorzufinden, allerdings eher untergeordnet oder ohne konkrete Realisierungs-nähe.
- (+) = marginale Erwähnung, d.h. entsprechende Aussagen sind zwar zu finden, aber eher als verbale Abrundung zu verstehen und ohne konkrete Handlungsempfehlung.
- +/- = zwiespältige Ausführungen im Programm, d.h. es finden sich entsprechende Aussagen, aber zugleich auch gegenteilige Ausführungen.
- = entsprechende Ziele und Maßnahmen sind im Programm nicht vorzufinden.

Die Wahl dieser Skalierung erfolgte im Hinblick auf die anschließende verknüpfende Darstellung. So ist auch zu erklären, warum bei den positiven Ausprägungen dreifach differenziert wird und bei den negativen Ausprägungen keine Differenzierung erfolgt, da dies in der verknüpfenden Graphik nicht darzustellen ist.

Um einen gesamthaften Eindruck der Umweltorientierung der Programme zu geben, wurden im Verknüpfungsschritt die beiden Analyseergebnisse folgendermaßen zusammengefaßt und graphisch skizziert:

Die Ausprägungen der Kategorien werden nun graphisch durch die "Breite" symbolisiert, wobei "(+)" und "+/-" als halbe "+" gewertet wurden. Die Tabellen A und B wurden so in die Graphik C übertragen. Eine mathematisch exakte Verknüpfung war wegen der nicht immer eindeutigen Zuordnung der Maßnahmenbereiche zu den strategischen Zielen nicht möglich. Statt dessen wurden beide Übertragungen quasi übereinandergelegt und bei der zeichnerischen Linienverknüpfung der Übertragungspunkte bei Nichtübereinstimmung der Ausprägungen von A und B ein Durchschnittspunkt gewählt. Damit muß deutlich betont werden, daß diese Ergebnisdarstellung nur das Niveau einer "skizzenartigen Symbolisierung" besitzt. Trotzdem wird davon ausgegangen, daß die Darstellung sinnvoll und "wahr" ist.

7.2.4 Ergebnisse und Bewertungen

Zur Planungsphilosophie der Programme:

(a) Im **GVP von 1969** finden ökologische und soziale Belastungen überhaupt keine Erwähnung (belastet sind nur die Straßen) und verkehrssystemexterne Zielvorstellungen werden nicht formuliert. Auf die Wechselwirkungen zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrsentwicklung wird hingewiesen, allerdings nicht im Sinne der abgestimmten und zielgerichteten Steuerung der Entwicklungen. Dieser GVP kann als ein klassisches Beispiel von "Anpassungsplanung" (ROßBERG 1992, S. 27) bezeichnet werden, der seine Empfehlungen auf zahlengestützte Prognosen und nicht auf gesellschaftspolitische Zielsetzungen stützt (vgl. die Kritik an solchen Plänen bei MONHEIM 1989, S. 695).

(b) Beim **GVP 1979** findet eine dezidierte Darlegung der verkehrspolitischen Ziele nicht statt, sie werden eher beiläufig in der Zusammenfassung aufgeführt. Dabei sind auch Zielsetzungen zur Verminderung der verkehrsbedingten Störungen für Anwohner enthalten, Umweltschutz im weiteren Sinne ist allerdings noch kein Thema.

(c) Die **Gesamtverkehrskonzeption 1989** bedeutet in vielerlei Hinsicht eine deutliche Veränderung: Eine mehr inkrementalistische Vorgehensweise löst die "Großplanung" durch externe Experten ab. Die Umweltorientierung steht bei den Zielen im Vordergrund und es findet eine enge Verknüpfung zwischen Stadtplanung und Verkehrsplanung statt.

Erkenntnisse, die sich aus der Einordnung der Programme in das Raster der umweltorientierten Verkehrsstrategien ablesen lassen:

(a) Hinsichtlich der **Umweltorientierung der Programme** fand ein radikaler Wandel innerhalb von 20 Jahren statt: Während 1969 keinerlei Umweltorientierung festgestellt wurde (obwohl es auch damals schon verkehrskritische Diskussionen gab, vgl. MONHEIM/MONHEIM-DANDORFER 1990, S. 52-65), stehen umweltorientierte Zielsetzungen 1989 an erster Stelle.

(b) Die **"Ansatztiefe"** hat sich zwischen 1979 und 1989 deutlich verbessert. Während 1979 eine erste zaghafte Zielorientierung in Richtung Verkehrsverlagerung festgestellt wurde, finden sich 1989 erste Ansätze Richtung Verkehrsvermeidung und -verminderung und die Strategie der Verlagerung ist zum verkehrspolitischen Hauptansatzpunkt geworden. Von einem umfassenden und tiefgreifenden umweltorientierten Ansatz kann allerdings (insbesondere bei den vorgesehenen Maßnahmen) auch 1989 noch nicht die Rede sein.

(c) Es läßt sich in der GVK 1989 eine **Diskrepanz zwischen den umweltorientierten Zielen und den enthaltenen Maßnahmen** feststellen. Steht bei den Zielen die Reduktion und Verlagerung des Autoverkehrs im Vordergrund, so wird bei den Maßnahmen der Ausbau von Bündelungsstraßen zuerst aufgeführt und kann wohl auch unter finanziell-investiven Gesichtspunkten als Schwerpunkt der Maßnahmen betrachtet werden. Daraus ergibt sich die These, daß die konkrete Verkehrspolitik den propagierten ökologischen Zielen hinterherhinkt.

(d) Innerhalb der beiden Hauptstrategien "Verkehrsverlagerung" und "bessere Verteilung der Belastung" ist ein **Gefälle von "pull"- zu "push"-Ansätzen** zu verzeichnen: Eine Verkehrsverlagerung vom Auto zum Umweltverbund wird in erster Linie durch Verbesserungen des Umweltverbundes anvisiert, Restriktionen und Belastungen des MIV werden nur sehr vorsichtig angedeutet, aber nicht konsequent verfolgt (z.B. ruhender Verkehr) und Maßnahmen, die gleichzeitig fördernd für den Umweltverbund und restriktiv für den MIV wirken, werden zwar aufgeführt, stellen aber keinen Schwerpunkt dar. Auch die Bündelung des Autoverkehrs als Strategie der besseren Verteilung der Belastung wird in erster Linie durch leistungsfähige Straßen und erst in zweiter Linie durch "weiche" Restriktionen (Tempo 30) in den Wohngebieten angestrebt. Dieses Gefälle hat allerdings zwischen 1979 und 1989 deutlich abgenommen: Inzwischen gewinnen bei der Verlagerungsstrategie die nichtmotorisierten Verkehre an Bedeutung und erste restriktive Maßnahmen sind in der Umsetzung. Erstmals werden auch härtere Schutzmaßnahmen für Wohnbereiche (Nachtfahrverbote/ Pfortnerampeln) in Erwägung gezogen.

(e) Alle Pläne und auch die GVK 89 beschränken sich in ihren Ansätzen fast ausschließlich auf die Verkehrs**infrastruktur** und damit auf das klassische Feld der kommunalen Verkehrsplanung. Verkehrsverbesserungsmöglichkeiten, die bei der Verkehrsorganisation oder dem Fahrzeug ansetzen, finden keine Erwähnung. Dies wird in Freiburg augenscheinlich als zentralstaatliche Aufgabe (Normsetzung bei Fahrzeugtechnik und Emissionen) oder als private Aufgabe (Organisation von Mitfahrmöglichkeiten) angesehen.

(f) Deutlich **außerhalb des engen verkehrspolitischen Feldes gelegene Maßnahmen** im Bereich der Ursachen und Folgen des Verkehrs (z.B. Maßnahmen im Bereich der Wirtschaftsförderung, der Wohnungs-, Sozial- und Kulturpolitik sowie Maßnahmen zur Sanierung von Umweltschäden) sind auch in der Konzep-

tion von 1989 nicht enthalten. Wenn es auch Argumente für diese Beschränkung gibt (Konzentration auf das Wesentliche, Andeutungen bei den Zielen) so wird hier doch eine Konsequenz des sektoralen Denkens deutlich, da nicht in das Dezernat gehörige Maßnahmen nicht aufgeführt werden und somit einerseits die Konsequenzen und Kosten der Verkehrspolitik nicht transparent genug gemacht werden (Abschiebung der Reparaturen in das Umweltressort) und andererseits kein umfassender Impuls für eine verkehrsverträgliche Ausgestaltung anderer Politikbereiche erfolgt (vgl. ähnlich schon BOSSOW 1980, S. 84).

7.3 Analyse Maßnahmebereich I: Parkraumpolitik

Die Darstellung und Analyse der Freiburger Parkraumpolitik erfolgt in vier Schritten: Zuerst werden Daten zur Entwicklung des Parkraums zusammengestellt und die wichtigsten Schritte der Parkraumpolitik nachgezeichnet. Dann erfolgt eine Bewertung des aktuellen Standes der Freiburger Parkraumpolitik, in dem diese mit den konzeptionellen Aussagen im theoretischen Teil verglichen wird. Danach werden die beteiligten Akteure und die von ihnen vertretenen Interessen skizziert um im letzten Schritt eine Analyse der Restriktionen für eine umweltorientierte Parkraumpolitik durchzuführen.

7.3.1 Die Entwicklung des Parkraums und der Parkraumpolitik in Freiburg

Zur Entwicklung des Parkraums (vgl. Anlage 9)

Bei den Quellen zur Parkraumsituation in Freiburg wird zwischen den Bereichen Innenstadt, Innenstadtrand und sonstigen Bereichen (Stadtteilzentren, Außenbereich) unterschieden und jeweils nur die ersten beiden Bereiche behandelt.

In der Innenstadt stieg die Zahl der Stellplätze von 3.300 im Jahr 1966 auf 10.300 im Jahr 1987. Davon waren 1987 46% in Garagenbauten und noch 13% unbewirtschaftet, nur 4.300 Parkplätze (PP) waren öffentlich zugänglich, dagegen waren 6.000 PP privat.

Im Innenstadtrandbereich gab es 1987 17.900 PP, davon 43% öffentlich zugängliche und 57% nur privat genutzte PP. Von den öffentlichen PP waren ca. 80% (6033 PP) nicht bewirtschaftet (vgl. RÜFFER/ TIEFBAUAMT 1988, vgl. Anhang).

Vom restlichen Gebiet Freiburgs liegen keine Daten zur Parkraumsituation vor. Da die städtebauliche Entwicklung vor allem am (westlichen) Stadtrand verlaufen ist, muß man von einer massiven Expansion der Parkflächen in den Randbereichen von Freiburg ausgehen.

Seit 1987 ist die Zahl der Stellplätze in erster Linie durch private Tiefgaragen (vgl. z.B. Stadtratsbeschluß zur städtebaulichen Neuordnung am Rotteckring vom 1.3.1988) weiter angewachsen und die Zahl der unbewirtschafteten PP vor allem im Randbereich der Innenstadt deutlich gesenkt worden (vgl. STADTNACHRICHTEN SONDERAUSGABE "PARKEN IN DER STADT", 1991).

Zur Entwicklung der Parkraumpolitik

Auf den folgenden Seiten werden die wichtigsten Schritte der Freiburger Parkraumpolitik dargestellt, indem zentrale Konzeptionen und Entscheidungen skizziert werden. Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt in dem Zeitraum von 1987-1992, da in diesem Zeitraum eine Neukonzeption der Parkraumpolitik sowie erste Schritte zu deren Umsetzung erfolgten.

Im Jahr 1967 wurde der erste Generalparkhausplan aufgestellt. In ihm finden sich umfangreiche Standortplanungen für neue Parkflächen (Interview RUMP).

In den siebziger Jahren wurde einerseits die Fußgängerzone eingerichtet und damit der ruhende Verkehr aus zentralen Innenstadtstraßen und -plätzen verdrängt, andererseits die Anzahl der Parkplätze durch Parkhäuser und -garagen am Innenstadtrand deutlich erhöht (vgl. GVP 79).

Im GVP von 1979 ist eine Ausbauplanung der Parkhäuser um 3500 PP auf 14 200 Parkstände in der Innenstadt enthalten, wobei neben dem zusätzlichen Bau von Quartiersgaragen und P+R-Plätzen auch die Bewirtschaftung der innerstädtischen PP zur Kapazitätserweiterung gefordert wurde (GVP 1979, S. 201 u. S. 234).

Als die Stadt Freiburg im Jahr 1982 die Gebühren an Parkuhren teilweise von 20 Pfennig auf 1 DM erhöht, gibt es heftige Proteste des ADAC und des Einzelhandels, in einem Bericht in der Lokalzeitung "Badische Zeitung" wurde diese Erhöhung als zusätzliche Steuer für den Autofahrer bezeichnet (BZ 16.11.82).

1983 wurde auf Initiative des örtlichen Lokalvereins (Quartiersverein) in einem begrenzten Gebiet am westlichen Innenstadtrand (Stadtteil "Stühlinger") eine Zone mit Parkbevorrechtigung für Anwohner geschaffen. Eine von der CDU lancierte rechtliche Änderung mit dem Ziel der Ausdehnung der Parkberechtigung auf Gewerbetreibende und Handwerker wurde vom Stuttgarter Innenministerium abgelehnt, wobei das Innenministerium eine Rücknahme der Anwohnerbevorrechtigung für den Stühlinger empfahl (BZ 19.6.84). Auch ein Vorstoß der Verwaltung beim Städtetag für eine entsprechende Änderung blieb erfolglos (BZ 14.3.92).

Der Versuch der Stadt, Ende 1984 die Gebühren für die Parkplaketten der Anwohner im Stühlinger von 20 auf 60 und später 100 DM zu erhöhen, löste Proteste ("Wucher"), eine Unterschriftensammlung und die Intervention des Lokalvereinsvorsitzenden aus, so daß die Stadtratsfraktionen (in der Zeitung erwähnt sind GRÜNE und SPD) und OB Böhme ihre Position revidierten und die Erhöhung nicht erfolgte (BZ 20.11. und BZ 21.11.84).

Die GRÜNEN beantragten im Januar 1986 im Finanzausschuß, daß städtische Bedienstete, die auf einem stadteigenen Stellplatz parken, in Zukunft 10 DM/ Monat zahlen müssen, wobei man sich ungefähr 500.000 DM an Einnahmen pro Jahr versprach. Dieser Vorschlag stieß auf kontroverse Reaktionen, in erster Linie aber auf Verblüffung und OB Böhme verwies dieses Anliegen in den Personalausschuß (BZ 18.1.86), worauf es einige Jahre dauerte, bis dieses Thema wieder aufgegriffen wurde (vgl. unten).

Im Jahr 1987 wurde auf Eigeninitiative der Stadtverwaltung eine umfangreiche Vorlage zum "ruhenden Verkehr" erarbeitet. Mitarbeiter des Tiefbauamts und der Leitstelle für Stadtentwicklung (direkt OB Böhme zugeordnet) verfaßten einen Bericht, der von OB Böhme als "richtungsweisend für die mittel- und langfristige Lösung der Parkprobleme" bezeichnet wird (BZ 15.4.88). Neben einer Bestandsaufnahme erfolgte vor allem eine nach Verkehrszwecken differenzierte Zielbestimmung. Die zentralen Festlegungen dabei waren:

- Das innenstadtnahe Wohnen soll durch Anwohnerbevorrechtigungen und durch den Bau von Quartiersgaragen gefördert werden.

- Für Kunden und Besucher sollen durch Bewirtschaftungsmaßnahmen zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden.
- Durch den Abbau von Langzeitparkmöglichkeiten sollen die Pendler (Beschäftigte, Schüler und Studenten) auf den ÖPNV verlagert werden (TIEFBAUAMT 1988, S. 7-10).

In der Presse fanden vor allem die folgenden neuen Töne des Konzeptes Widerhall: "Parkraum ist ein Steuerungsinstrument für den motorisierten Individualverkehr", "Parkraum ist ein sehr knappes Gut, es muß vor allem für die Langzeitparker viel teurer werden" (BZ 26.9.87 und 15.4.88).

Die Freiburger Verkehrsbetriebe gaben eine eigene Stellungnahme zum Thema "Ruhender Verkehr und ÖPNV" ab, indem betont wird, daß der ÖPNV den Wettbewerb nur bestehen kann, "wenn die Verkehrsqualität für den Pkw beschränkt wird." "Wichtigster Ansatzpunkt für die Beschränkung des motorisierten Individualverkehrs ist das Parken" (VAG, Vorlage für den Stadtentwicklungsausschuß am 13.10.87, S. 1 und S. 3).

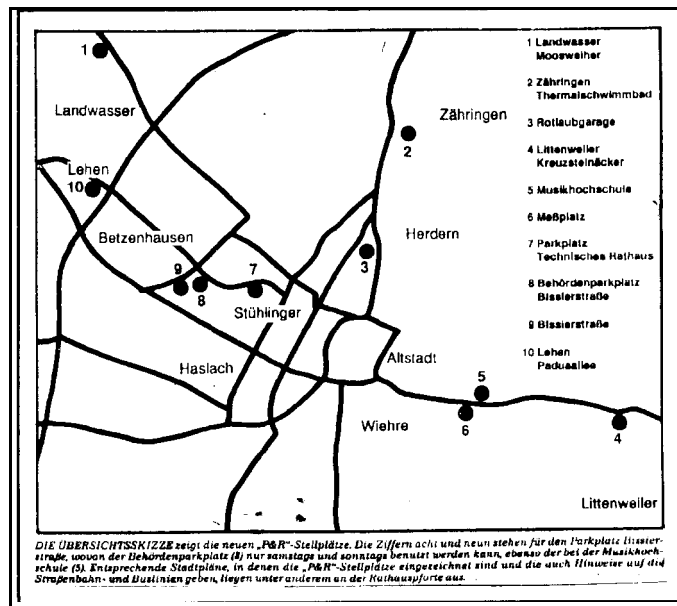


Abb. 16 Park+Ride-Anlagen im Freiburger Stadtgebiet (Quelle: Badische Zeitung 10.10.88)

Im Oktober 1987 und April 1988 diskutierte der Stadtentwicklungsausschuß die Vorlage. Über den Stand der als Sofortmaßnahmen deklarierten Park+Ride-Anlagen und eines Parkleitsystems wurde von der Verwaltung im Bauausschuß am 19.10.88 berichtet (vgl. Ausschußprotokolle).

Nachdem seit 1983 einzelne P+R-Anlagen geschaffen wurden (BZ 18.10.83), startete die Stadtverwaltung im Jahr 1988 eine groß angelegte Kampagne für die Nutzung der inzwischen ausgebauten P+R-Anlagen (vgl.

Abb. 16). Der Erfolg wurde

sehr kontrovers beurteilt: Für die CDU im Freiburger Osten war P+R ein Flop (BZ 16.11.88), die Stadt war zufrieden (BZ 20.12.88), von der BZ wurde 1989 noch konstatiert, daß sich das P+R-System noch nicht durchgesetzt habe (BZ 3.4.89) und 1990 erfreute es sich schon "wachsender Beliebtheit" (BZ 18.12.90).

Bei einer Diskussion des Gemeinderates zur Neuordnung und Neubebauung eines Innenstadtareals (Bereich Rotteckring/ Unterlinden/ Gauchstr.) kam es zu Kontroversen über die Dimensionierung der dazugehörigen Tiefgarage. Neben den in der Bauordnung vorgeschriebenen Stellplätzen hatte die Verwaltung den Bau von 64 Stellplätzen (Preis 2,4 Mio) für städtische Bedienstete vorgesehen. Die GRÜNEN bemängelten diese PP und verlangten im Gegenzug den Abbau der gleichen Zahl von Stellplätzen im Rathaus-Innenhof, wozu der EBM Ungem-Sternberg auch grundsätzliche Übereinstimmung signalisierte. Daraufhin beantragte ein Stadtrat der Freien Wähler ein drittes Parkdeck mit weiteren 100 PP "als letzte Chance, das Stellplatzangebot in der Innenstadt zu erweitern." SPD und CDU unter-

stützten die Verwaltung, so daß deren ursprünglicher Antrag unverändert beschlossen wurde (GR-Protokoll v. 1.3.88).

Als sich die CDU des Stadtteils Stühlinger und die CDU-Stadträtin Löwisch für neue Zonen mit Sonderparkberechtigungen für Anwohner stark machten, wurde dies vom Lokalverein kritisiert, diese Kritik durch Zitieren von schriftlichen Bedenken des Amts für öffentliche Ordnung untermauert und zuerst eine grundlegende Analyse gefordert (BZ 21.9. u. 19.10. 88).

Eine neue zusammenfassende Vorlage zum ruhenden Verkehr wurde vom Abteilungsleiter Verkehrsplanung für die Verkehrsausschußsitzung am 21.11. 88 erarbeitet. Als übergeordnete Zielsetzung wurde die Verkehrsverlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsmittel aufgeführt. Die verkehrszweckspezifischen Zielsetzungen der ersten Vorlage blieben vollständig erhalten und bei den Maßnahmen standen Erhöhungen der Parkgebühren und Verkürzungen der Parkdauer sowie die Parkbevorzugung für Anwohner im Zentrum. Bei der politisch kontroversen Frage nach dem Neubau öffentlicher PP im Innenstadtbereich wurde von der Verwaltung die Position vertreten, daß dies nur bei neuen Nutzungen und beim Wegfall vorhandener PP geschehen soll. Der Bau von Quartiersgaragen für Anwohner wurde von der Verwaltung befürwortet, aber als kaum finanzierbar betrachtet (Vw-Vorlage für den Verkehrsausschuß am 21.11. 1988). Im Verkehrsausschuß stieß die Vorlage auf Zustimmung, SPD und GRÜNE forderten die Einbeziehung der Schulen, Behörden und städtischen PP in ein Bewirtschaftungskonzept (vgl. PROTOKOLL über die Sitzung des Verkehrsausschusses am 21.11.88).

IHK und Einzelhandelsverband begrüßten ebenfalls die Strategie der Verdrängung der Langzeitparker zugunsten der Kurzzeitparker (BZ 11.2.89). In einer ausführlichen Stellungnahme der IHK zum ruhenden Verkehr wurden "alle Maßnahmen unterstützt, die eine Verbesserung der Situation beim ruhenden Verkehr bezwecken." Gemeint sind damit Kapazitätsausweitungen durch Bewirtschaftung und Neubau von PP (Anlage 9 der GVK 89). Gleichzeitig thematisierte die IHK die festgelegten Ablösesummen, die für vorgeschriebene, aber nicht gebaute Parkplätze zu zahlen sind. Sie forderte entweder die Investition diese Gelder in eine neue Tiefgarage oder aber die Aufgabe der PP-Nachweispflicht bei Neubauvorhaben in der Innenstadt, so daß dann auch keine Ablösesummen mehr verlangt werden können (BZ 13.2.89).

Bei der Beratung des Gemeinderates zur Gesamtverkehrskonzeption am 11.4.89 nahm die Parkraumpolitik breiten Raum ein. Kontrovers diskutiert wurde aber fast ausschließlich der Aspekt des Neubaus von Parkhäusern, der von CDU, FDP und FWV gefordert und von SPD und GRÜNEN abgelehnt wurde. Die beschlossenen GVK faßte im Bereich der Parkraumpolitik die in den Ausschußvorlagen formulierten Aussagen zusammen und wurde in breiter Übereinstimmung als "ausgewogene Vorlage" (StRin Goldschagg, FDP) bei GRÜNEN Gegenstimmen verabschiedet (vgl. GR-Protokoll vom 11.4.89).

Die FDP machte sich Mitte 1989 für die Erhöhung der Parkgebühren und die Verkürzung der Parkzeiten stark. Gleichzeitig wurde der Bau von Quartiersgaragen und öffentlichen Garagen gefordert (BZ 21.7.89).

Im November 89 beschloß der Gemeinderat gegen die Stimmen der GRÜNEN die Erhöhung der Stellplatzablösebeträge (BZ 30.11.89).

Ende 1989 stimmte der Gemeinderat höheren Gebühren (1 DM/h in der Innenstadt) und kürzeren Parkzeiten an den Parkuhren zu, wobei SPD und GRÜNE ihre Forderung nach Einbeziehung von "Behördenparkplätzen" erneuern und eine verstärkte Überwachung forderten, während FDP und FWV soziale Bedenken äußerten und sich für neue PP einsetzten (BZ 1.12.89).

Gegen die Stimmen der CDU stimmte Ende 1989 der Verkehrsausschuß der Erhöhung der Gebühr für Anwohnerplaketten zu. Trotz langanhaltender Proteste des Lokalvereins, der CDU und von Leserbriefschreibern wurde diese Erhöhung nach dem Scheitern von 1984 auch umgesetzt (BZ 10.1., 25.1., 27.1., 31.1., 7.2., 8.3., 2.5. 1990).

Als im Januar 1990 auch die Mieten für Dauerparker in der Innenstadt angehoben wurden (von Privaten wie von stadteigenen Gesellschaften), gerieten die kostenlosen PP der Stadtverwaltung in die Kritik (BZ 16.1.90).

Am 1. Januar 1990 trat die vom Bundesgesetzgeber beschlossene Erhöhung der Verwarnungs- und Bußgelder in Kraft, was zu einer deutlichen Reaktion der Parker und zu einem schnelleren Umschlag auf den PP führte (BZ 19.1. u. 2.2.90).

Nachdem die gemeinderätlichen Gremien die deutliche Ausdehnung der Zonen mit Sonderparkberechtigungen beschlossen (BZ 9.10.90) und auch den zeitlichen Geltungsbereich dieser Bevorrechtigung auf 24 Stunden ausdehnten, gab es Sorgen der Geschäftsleute bezüglich ausbleibender Kundschaft, die von Lokalvereinen und der Presse artikuliert wurden (BZ 11.10. u. 12.12. 90 sowie 2.10. 91).

In der Nahverkehrskommission der Stadt und der Umlandkreise beschloß man, die Möglichkeiten für P+R vor allem im Bereich der Umlandbahnhöfe zu verbessern. Der Grundstücksbesitzer Bundesbahn wurde aufgefordert, Gelände zur Verfügung zu stellen (BZ 22.2.91).

Als zum 1.3.91 die städtische Garagenbetreibergesellschaft "Freiburger Kommunalbauten" die Gebühren erhöhte, gab es Proteste aus der Geschäftswelt und Beispiele für parkpreisbegründete Abwanderungen von Unternehmen ins Umland wurden aufgeführt (BZ 1.u.5.3.91).

Nach einem langen Diskussionsprozeß stimmte der Gemeinderat am 19.3.91 einer Verwaltungsvorlage zu, in der die Bewirtschaftung der Parkplätze für die städtischen Bediensteten geregelt wird. Ein erster Versuch der Verwaltung war gescheitert und es mußten in Verhandlungen mit dem Personalrat Kompromisse gesucht werden, was in erster Linie durch die gleichzeitige Einführung einer Bezuschussung der VAG-Umweltkarte erreicht wurde. Statt Einnahmen ergaben sich nun allerdings Mehrkosten für die Stadtkasse (GR-Drucksache G 171.2 vom 11.3.91). Die Vorbildwirkung wurde von allen Gemeinderatsfraktionen hervorgehoben (GR-Protokoll v. 19.3.91). Die eigentlich anvisierte Einbeziehung der Schulparkplätze mußte vorerst ausgeklammert werden. Die Lehrer verlangten von ihrem Dienstherrn, dem Land, ebenfalls einen Zuschuß zur ÖPNV-Karte (BZ 13.2.91). In der Freiburger Öffentlichkeit wurden die Vergünstigungen für die städtischen Bediensteten kritisch kommentiert (BZ 6.u.13. 10.90), während bundesweit dieser Durchbruch für ein positives Echo sorgte (BZ 19.10.90).

Als Planungen über Neubauten der Uniklinik und des Arbeitsamtes ohne Tiefgaragen bekannt wurden, intervenierte die örtliche CDU über den Freiburger Landtagsabgeordneten und Staatssekretär in Stuttgart und erreichte eine Zusage für den Bau neuer PP (BZ 20.3.91).

Nachdem die Stadtverwaltung ein Konzept zur Bewirtschaftung der Schulparkplätze vorlegte, formierte sich bei den Berufsschullehrern Protest. Begründung: Ihre Schüler kommen aus dem weiteren Umfeld von Freiburg und müßten mit dem Auto pendeln. Daneben wurde auf Ungleichbehandlungen verwiesen, da Bedienstete der Landesbehörden nichts bezahlen müssen (BZ 5.7. und 29.10.91).

In einem Leserbrief wies die Bezirksleiterin der SüdbadenBus GmbH darauf hin, daß die Einrichtung von P+R-Anlagen am Freiburger Stadtrand aus der Perspektive der regionalen Busbetreiber kontraproduktiv ist und nur dazu beiträgt, die "Nebenwirkungen des Individualverkehrs in die Umlandgemeinden zu verlagern" (BZ 11.9.91).

Die Fraktion der Freien Wähler (FWV) machte sich zum Fürsprecher der Geschäftleute, die gegen eine "Parkraumverknappung" protestieren. 170 Betriebe im Zentrum der Stadt unterschrieben eine Resolution und beklagten Umsatzeinbußen, weil die "zum überwiegenden Teil aus dem Umland stammenden Kunden" an den Stadtrand abwandern würden. Auf Anfrage der FWV mußte der Finanzbürgermeister Bernauer zugeben, daß sich inzwischen 5,7 Mio DM an Ablösesummen für nicht gebaute private PP angesammelt hätten. Die Verwaltung plante, dieses Geld für neue Tiefgaragenplätze am Bahnhof und für P+R-Plätze auszugeben und lehnte die von der FWV geforderte Finanzierung eines Parkleitsystems aufgrund rechtlicher Bedenken ab (BZ 25.10.91).

Der Gemeinderat setzte am 4.2.1992 mit dem Beschluß zum Bau einer weiteren Tiefgarage seine bisherige Linie fort, im Rahmen der Umgestaltung des Bahnhofsbereichs einen massiven Ausbau der Parkplätze zu betreiben (insgesamt 5 neue Tiefgaragen mit zusammen 1050 PP; GR-Vorlage G 412 vom 15.1. 92). Diesem "politischen Schlußstein" (OB Böhme) gingen jahrelange Auseinandersetzungen um das zentrale Gebäude dieses Bereichs, die Kultur- und Tagesstätte (KTS), voraus, bei dem ein ablehnender Bürgerentscheid zwar die Mehrheit der Abstimmenden, aber nicht die erforderliche Anzahl der Stimmberechtigten erhielt. Als das Stadtplanungsamt im Vorfeld der Beschlüsse gegen die Massierung neuer PP an dieser mit ÖPNV bestens erschlossenen Stelle Bedenken äußerte, wurde dies von der Verwaltungsspitze abgewehrt ("von der Stadtspitze einen auf den Deckel bekommen", Interview Kemnitz). In der Gemeinderatssitzung wurde diese Planung von den bürgerlichen Parteien sehr begrüßt (CDU: "ausgezeichnete Vorlage"; FDP: "begeistert" und die Freien Wähler sprechen vom "kleinen Wunderwerk Tiefgaragen"), die SPD stimmte trotz Bedenken fast geschlossen dafür,⁸¹ auch die ÖDP befürwortete die PP am Bahnhof, selbst die GRÜNEN konnten sich für einzelne Tiefgaragen "erwärmen" und stimmten eher aus Opposition zur KTS gegen die Planung (GR-Protokoll v. 4.2.92).

Mit Brief vom 13.7.92 beantragten die GRÜNEN die Erarbeitung einer Stellplatzbeschränkungssatzung und die Überprüfung der Richtlinien für die Ablösung der Stellplatzverpflichtung.

Im September 1992 wurde im Rahmen der Umsetzung der Bewirtschaftung der Parkplätze für städtische Angestellte der sehr innenstadtnah gelegene kostenlose P+R-Platz am Technischen Rathaus aufgelöst und fortan bewirtschaftet. Die Gemeinschaft der Einzelhandelsbetriebe "z' Friburg in der Stadt" protestierte heftig gegen die Umwandlung, auch CDU, Freie Wähler und ADAC schließen sich der Kritik an, so daß EBM Ungern-Sternberg auf Kompromißsuche ging und ankündigte, die Parkzeiten auszuweiten und an Samstagen den Parkplatz weiterhin kostenlos zur Verfügung zu stellen (BZ 13.10, 16.10. und 21.10. 92).

Um ein Ausweichen der städtischen Bediensteten von den jetzt bewirtschafteten PP auf die umliegenden Straßen zu vermeiden, sollte Ende 1992 auch in einem etwas weiter vom Stadtzentrum entfernten Gebiet die Anwohnerbevorrechtigung eingeführt werden. Gewerbetreibende, Lokalverein und Freie Wähler lehnen dies ab, so daß Tiefbauamtsleiter Göbel eine Verschiebung in Aussicht stellte (BZ 19.11.92).

Hitzige Diskussionen und auch persönliche Anklagen gegen Tiefbauamtsleiter Göbel kennzeichneten im Dezember 1992 die Jahresversammlung der "Zierkommission", einer der ältesten Bürgervereinigungen Freiburgs, als das Thema Verkehrspolitik auf der Tagesordnung stand. Klagen über Existenzgefährdungen und der Verweis auf das höhere Wirtschaftswachstum in Umlandgemeinden bestimmten das Bild. Diese Probleme wurden auf die kommunale Verkehrspolitik zurückgeführt (BZ 9.12.92, Interview GÖBEL).

⁸¹ Im Redebeitrag des SPD-Stadtrats Friedrich erscheinen die Worte "einerseits" und "andererseits" insgesamt 12 mal (vgl. GR-Protokoll vom 4.2.92, S. 77/78).

7.3.2 Bewertung der bisherigen Parkraumpolitik unter dem Gesichtspunkt einer umweltorientierten Verkehrspolitik

Der bisherige Stand der Freiburger Parkraumpolitik wird anhand der Gliederungspunkte in Kapitel 4.2 eingeordnet und bewertet.

Zu den Zielen der Freiburger Parkraumpolitik

Bei den Zielen der Parkraumpolitik in Freiburg ist ein eher verschwommenes und widersprüchliches Bild auszumachen:

Zwar wird in Programmen als übergeordnete Zielsetzung angestrebt, "Fahrten mit dem Kfz so weit wie möglich auf die umweltfreundlichen Verkehrsarten zu verlagern" (HUFBAUER/ TIEFBAUAMT: Ruhender Verkehr, Vorlage für den Verkehrsausschuß am 21.11. 1988, S. 1) und sogar die Reduzierung des Autoverkehrs als wichtigstes Ziel der städtischen Verkehrspolitik bezeichnet (Tiefbauamtsleiter Göbel), die abgeleiteten Zielsetzungen für die Parkraumpolitik sind damit aber nur sehr beschränkt in Übereinstimmung: Propagiert wird die "bedürfnisgerechte Bewirtschaftung des vorhandenen Parkraums" (Stadtnachrichten-Sonderdruck: Parken in der Stadt). In erster Linie geht es um die Stärkung des innenstadtnahen Wohnens, wobei dies in den Augen der Freiburger Verkehrsplaner bedeutet, daß die Anwohner möglichst schnell und nahe einen Parkplatz finden und nicht etwa, daß Freiflächen und autofreie Zonen zu schaffen wären. Als zweites Ziel wird die Erhaltung der Attraktivität für Kunden und Besucher angesehen, wobei hier wiederum die Bereitstellung von ausreichend PP als zieladäquat betrachtet wird und nur räumlich begrenzt die Steigerung der Aufenthaltsqualität im Straßenraum Berücksichtigung findet. Die Parkraumpolitik soll drittens der Verlagerung des Pendlerverkehrs auf den ÖPNV dienen, was einerseits mit einer Verteuerung der PP im Innenstadtbereich und andererseits durch vermehrte P+R-Anlagen geschehen soll.

Insgesamt kann man die Freiburger Parkraumpolitik wohl so beschreiben, daß eine effizientere Ausnutzung des beschränkten Raumes angestrebt wird und die formulierten umweltpolitischen Globalziele schon bei der Zielkonkretisierung nurmehr am Rande verfolgt werden.

Aktivitäten in den verschiedenen Feldern der Parkraumpolitik

Bei den nach der Steuerungsfähigkeit der Stadt definierten Feldern der Parkraumpolitik kann man in Freiburg das in **Abb. 17** vorgestellte Bild ausmachen.

	Neue PP	Bestehende PP
Öffentliche PP	teilweise umweltorientierte Zielsetzungen, aber konträre Umsetzung (z.B. Bahnhof)	Hauptaktionsfeld, nur teilweise umweltorientierte Zielsetzungen
Private PP	Entscheidungsblockade	Kaum Aktivitäten

Abb. 17 Aktivitäten in Feldern der Parkraumpolitik

Wenn OB Böhme von einer "rigorosen Bewirtschaftung des ruhenden Verkehrs" (BöHME 1992, S. 31) in Freiburg spricht, ist damit das Feld der *bestehenden öffentlichen Parkplätze* im Innenstadtbereich gemeint. Wenn er dies in den Kontext einer "Politik des Zurückdrängens des Individualverkehrs" (ebenda) setzt, trifft dies wie oben dargestellt nur sehr beschränkt die Realität.

Der *Bau neuer öffentlicher Parkplätze* stellt - wie der Bau neuer Straßen - stets ein Politikum mit großer Öffentlichkeitswirkung dar. Der Moratoriums-ähnliche Kompromiß bei den Programmen (Neue PP in der Innenstadt nur bei Neunutzungen und als Ersatz für wegfallende PP) führt in der Realisierung zu einem deutlichen Anwachsen des Parkraumbestandes. Mit der Verbreitung von P+R-Anlagen ist ebenfalls eine massive Parkplatzsteigerung verbunden, da nicht entsprechend Parkplätze in der Innenstadt abgebaut werden.

Mangels geeigneter Instrumente zur Beeinflussung der Nutzung *bestehender Parkplätze bei privaten Unternehmen und staatlichen Behörden* wird über Appelle und mit dem Vorbild der Bewirtschaftung der städtischen Angestellten-PP sowie über das Angebot eines Job-Tickets versucht, entsprechende Einschränkungen bei Beschäftigten-PP zu erreichen (Interview Friedrich). Angesichts des deutlich übergewichtigen privaten PP-Bestandes (vgl. vorne) wird hier relativ wenig Aktivität investiert.

Obwohl schon 1988 bei einer Difu-Umfrage die Stadt Freiburg angegeben hat, daß eine Beschränkungssatzung für PP in der Planung ist (vgl. APEL/ LEHMBROCK 1990, S. 239), gab es hierzu bis heute keine Vorlage der Verwaltung. Statt dessen wurde die Ablösesumme 1989 erhöht, was den *Bau privater Stellplätze* weiter stimuliert.

Zum Instrumenteneinsatz in der Freiburger Parkraumpolitik

Beim Einsatz der vorhandenen Instrumente (vgl. Kapitel 4.2.4) zeigt sich folgendes Bild:

(a) Die Stadt als *Trägerin von (Straßen-)Baumaßnahmen und Stadtsanierungsmaßnahmen* verfolgt bisher eine Politik der Parkplatzexpansion. Nur im zentralen Innenstadtbereich sollen nach jetzigem Beschlußstand keine neuen Parkhäuser mehr gebaut werden. Auch im Rahmen von *Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und Wohnumfeldverbesserungen* wird keine Reduzierung der Parkflächen angestrebt, hier wurde statt dessen darauf geachtet, daß möglichst wenig Stellplätze verloren gehen (Interview RUMP). Dagegen finden sich im Straßenbild zahlreiche bauliche Maßnahmen gegen Falschparker.

(b) Bei den **rechtlichen Instrumentarien** ist in den letzten Jahren das *Anwohnerparken* zum Hauptinstrument der Freiburger Parkraumpolitik geworden. Bei der Verteilung der Parkflächen für Anwohner und Kurzzeitparker wird differenziert und einzelfallorientiert vorgegangen, was dies trotz einem pragmatischen Ansatz zu einer sehr aufwendigen Aufgabe macht (Interview RUMP) und die Umsetzung hinter der Planung zurückliegt (Interview GÖBEL). Ein flexibles Eingehen auf Wünsche der Anwohner (einige PP wurden unbewirtschaftet gelassen), der Handwerker (Gewährung von Ausnahmeregelungen) und der Geschäftsinhaber (alteingesessene Geschäfte sollen gefördert werden) führen zu einer Minimierung der Konflikte (Interviews Rump, Körschges) gleichzeitig aber auch zu einer Verwässerung der Lenkungsfunktion. Insbesondere daß dem Wunsch nach einzelnen nicht bewirtschafteten Parkplätzen in den beplanten Gebieten nachgegeben wurde (Interview RUMP) ist als sehr problematisch einzuschätzen, da hier eine Parksuchverkehr induziert wird (vgl. die Forderung nach konsequent "dichten" Gebieten bei TOPP 1992, S. 12).⁸²

⁸² Der Autor stammt aus dem Einzugsgebiet von Freiburg. Bei Nachfragen unter Bekannten hatte jeder/ jede einen speziellen Geheimtip, wo man noch einen unbewirtschafteten Parkplatz findet.

In Innenstadttrandgebieten war 1991 jedes sechste Fahrzeug ordnungswidrig abgestellt und dadurch eine 120prozentige Belegung der PP vorzufinden. Durch eine Aufstockung des Personals des 1973 gegründeten *Gemeindevollzugsdienstes* (GVD) 1991 im Zusammenhang mit der Einführung des Anwohnerparkens auf nun insgesamt 39 Personen im Außendienst konnte eine leichte Verbesserung der Situation erreicht werden (Interview Reinhardt). Diese Aufstockung des GVD war nach UNGERN-STERNBERG (1992) mit politischen Problemen verbunden, was damit erklärt wird, daß eine "Überwachungsverwaltung" dem in Freiburg gepflegten kooperativen Politikstil widerspricht (Interview RUMP).

Die *rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten zur Einschränkung des privaten Stellplatzneubaus* wurden bisher nicht genutzt.

(c) Die **finanziellen Instrumente** wurden bisher konsequent im Sinne einer Kapazitätserhöhung genutzt:

Im Innenstadt- und Innenstadttrandbereich wurde eine fast *flächendeckende Bewirtschaftung* erreicht und die Gebühren moderat, aber konsequent (auf 2 DM/ h im zentralsten Bereich) erhöht. Eine Abstimmung der Straßenparkplätze mit den Parkhausplätzen wurde durch Parkzeiteinschränkungen im Straßenraum erreicht.

Die Höhe der *Stellplatzablösung* wurde an die Kostensteigerung für Baumaßnahmen angepaßt und damit der Bau privater Stellplätze wieder stärker angereizt.

Bei den *Gebühren für Anwohnerparkberechtigungen* erreichte man im zweiten Anlauf eine wenigstens dem Verwaltungsaufwand angemessene Höhe (100 DM/ Jahr), wobei dies noch keineswegs den wirklichen Wert der innerstädtischen Flächen verdeutlicht (so auch RUMP).

Nach zähem Ringen konnte eine Bewirtschaftung eines Großteils der städtischen *Beschäftigten-Parkplätze* und eines Teils der Schulparkplätze erreicht werden.

Statt bisherige öffentliche Parkhäuser in zentraler Innenstadtlage in Quartiersgaragen umzuwandeln, fördert die Stadt Freiburg den Neubau von Quartiersgaragen mit erheblichen *finanziellen Mitteln* (für 99 Stellplätze am Bahnhof werden von der Stadt ein Drittel der Kosten von 6,6 Mio DM getragen), obwohl angesichts der enormen Kosten von der Stadt kaum Interessenten gefunden wurden (vgl. Vorlage an den GR vom 15.1.1992, DS G 412).

(d) Bei den **kommunikativen Instrumenten** ist in der Freiburger Parkraumpolitik der Einsatz von Pressearbeit, Sonderdrucke der Stadt Nachrichten und eine umfangreiche Bürgeranhörung vor Einführung der Anwohnerparkzonen zu verzeichnen. Hauptfunktion kommunikativer Instrumente war die allgemeine Information der Freiburger Bevölkerung und der Austausch von Detailinformationen bei der konkreten Umsetzung des Anwohnerparkens (Interviews Rump, körschges). Ein strategischer Einsatz zur Akzeptanzsicherung einer restriktiven Parkraumpolitik ist bisher nicht zu erkennen. Die Einbindung der Interessensverbände geschieht über deren Teilnahme am Verkehrsausschuß aber nicht wie in anderen Bereichen (Fahrradförderung, Verkehrsberuhigung) durch die Bildung spezieller Kommissionen. Eine spezifische Informationspolitik für die eigentlich betroffenen Umlandpendler findet nicht statt und auch die Nutzung des GVDs zur Information und Persuasion von Parksündern ist nur zufällig angelegt (bei Gesprächen mit den Betroffenen) (Interviews REINHARDT, FRIEBIS und GÖBEL).

Insgesamt überwiegen bei der Freiburger Parkraumpolitik die Instrumententypen "eigene Leistungserstellung" und "finanzielle Steuerung", wobei jeweils der Einsatz für expansive Zielsetzungen den Einsatz für eine restriktive Politik deutlich übersteigt. Rechtliche Instrumente wurden in größte-

rem Umfang erst in den letzten Jahren und nur für den öffentlichen Straßenraum eingesetzt. Der Einsatz kommunikativer Instrumentarien ist eher im Sinne traditioneller Öffentlichkeitsarbeit vorzufinden und nicht als strategischer Ansatz (im Gegensatz zum Bereich des ÖPNV, wo durch Public-Awareness-Kampagnen die Verkehrspolitik "rübergebracht" und Verkehrsverhalten offensiv gesteuert werden soll).

Verkehrliche Wirkungen und zusammenfassende Bewertung

Bezüglich der verkehrlichen Wirkungen der bisherigen Parkraumpolitik wird festgestellt, daß nun im Innenstadtrandgebiet wieder freie Parkplätze vorzufinden sind (Interview Reinhardt). Das reduziert einerseits den Parksuchverkehr, macht andererseits die Benutzung des Autos wieder attraktiver. Bei den Pendlern werden sowohl räumliche Ausweichreaktionen in die etwas weiter von der Innenstadt gelegenen und noch nicht mit Anwohnerparken überzogenen Gebiete berichtet (Interview LEIMGRUBER), als auch ein durch die verstärkte Bewirtschaftung ausgelöstes Umsteigen auf den ÖPNV vermutet (Interview FRANZ). Allgemein wird damit ein **Erfolg** der Parkraumpolitik konstatiert, wobei dies angesichts der Verkehrsverlagerungseffekte auch bezüglich umweltorientierter Zielsetzungen gilt. Konkrete Daten sind allerdings nicht vorhanden und kausale Ursachenzuschreibungen sind angesichts der parallelen Einführung verschiedenster Verkehrsmaßnahmen nicht möglich.

Mittel- und langfristig sind die Verkehrseffekte der bisherigen Parkraumpolitik allerdings eher **skeptisch** einzuschätzen. Bei einer anzunehmenden Gewöhnung der Autofahrer an Parkgebühren und bei einem angesichts steigender Motorisierung und steigender Stadt-Umland-Verflechtungen anzunehmenden steigenden Parkdruck wird die Umwandlung von kostenlosen Langzeitparkplätzen in Kurzzeitparkplätze zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen führen.⁸³ Die Strategie der Verlagerung der langzeitparkenden Pendler auf den ÖPNV ist generell äußerst zweifelhaft in ihren verkehrlichen Auswirkungen: Wie eine neue SOCIALDATA-Untersuchung belegt, wird das durch einen mit dem ÖPNV zur Arbeit fahrenden Pendler frei werdende Auto nun intensiv durch die Familie genutzt. Die Familienmitglieder, die bisherig zu Fuß oder mit dem Fahrrad unterwegs waren, steuern nun mit dem vorhandenen Auto die vielen freien Kurzzeitparkplätze an, wenn sie einkaufen, die Kinder abholen und Freunde besuchen (vgl. taz 2.3.1993). Die Auslastungsganglinien des ÖPNV werden dadurch ebenfalls noch ungünstiger, da durch diese Effekte eine zunehmende Überfüllung zu den arbeitsbedingten Stoßzeiten mit einer Entleerung der Zwischen- und Randzeiten einhergeht (vgl. BAUM 1991, S. 5).

Versucht man die Freiburger Parkraumpolitik anhand der Kriterien von Abschnitt 4.1.5 **abschließend zu bewerten**, so ergeben sich folgende Aussagen:

- In Freiburg ist man trotz beachtlicher Fortschritte in den letzten Jahren von einer flächendeckenden Parkraumpolitik noch weit entfernt. Ein schrittweises Vorgehen ist bei einer beschränkten Bearbeitungskapazität des kPAS auch unausweichlich. Die von Tiefbauamtsleiter Göbel erwähnte "systematische Weiterentwicklung" folgt allerdings nicht ökologischen Zielen und Prioritäten, sondern dem situativen und örtlichen Handlungsdruck infolge des Nachfrageüberhangs bezüglich vorhandener Parkplätze. Insbesondere das Nachgeben gegenüber Anwohnerwünschen nach einzelnen noch völlig unbewirtschafteten PP ist sehr kritisch zu bewerten, da damit die Grundlage für weiteren Parksuchverkehr gelegt wurde und damit ein

⁸³ Diese Befürchtungen finden aktuelle Bestätigung aus München: Nach Aussagen des Landesverbandes des Bayerischen Einzelhandels(!) "profitieren die Münchner Geschäftsleute (von der drastischen Parkgebührenerhöhung) ganz klar". Die Fluktuation auf den Stellplätzen ist gestiegen und die Zahl der Kunden, die mit dem Auto in die Stadt zum Einkaufen kommen, hat sich spürbar erhöht (vgl. SÜDDEUTSCHE ZEITUNG 27.4.93). Diese Aussagen sind umso bemerkenswerter, als gerade dieser Einzelhandelsverband ganz aggressiv gegen Verkehrseinschränkungen mobil gemacht hatte (vgl. die abgebildeten Plakate bei R. MONHEIM 1992, S. 40 und H. MONHEIM/ MONHEIM-DANDORFER 1990, S. 123).

Hauptziel der Parkraumbewirtschaftung verfehlt wird. Quantitativ stellt die mangelnde Miteinbeziehung der privaten PP das Hauptmanko der bisherigen Parkraumpolitik unter dem Gesichtspunkt der Flächendeckung dar.

- Der Einstieg in eine rationale Verteilung des Parkraums ist in Freiburg gelungen. Die Ablösung des "Windhundverfahrens" im innerstädtischen Straßenraum durch Privilegierung der Anwohner und durch die Gebührenerhebung ist als Modernisierungsschritt im Sinne einer Effizienzsteigerung (bessere Ausnutzung des Platzes) und im Hinblick auf die rationalere Erfüllung gesellschaftlicher Ziele durch das vorhandene Infrastruktursystem (Stärkung der Anwohner- und Einkaufsfunktion in der Innenstadt) zu bezeichnen.
- Die Ablösung der Angebotsausweitungsstrategie durch eine Strategie der Nachfragelenkung und der Nachfragesenkung ist bisher nicht erreicht worden. Das Parkraumproblem wird weiterhin in erster Linie als Engpaßproblem definiert, das man sowohl durch Ausweitung der Parkfläche als auch durch effizientere Nutzung lösen kann.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß die Freiburger Parkraumpolitik konzeptionell hinsichtlich der Zielsetzung einer umweltorientierten Verkehrspolitik noch in den Kinderschuhen (auf dem Niveau der Fachkommission "Städtebau" von 1973, vgl. vorne S. 27) steckt. Der Einsatz des Parkraums als Stellschraube im Rahmen einer umweltorientierten Verkehrspolitik ist inzwischen in die Diskussion eingeführt, aber als strategischer Ansatz kaum programmatisch formuliert und nicht umgesetzt. Die Realisierung eines solchen Ansatzes würde eine vollständige Umkehrung der bis Anfang der achtziger Jahre betriebenen Wachstumspolitik bedeuten, was realistischerweise innerhalb von 10 Jahren kaum zu erwarten ist.

7.3.3 Akteure, ihre Positionen und Interessen im Bereich der Parkraumpolitik

In diesem Kapitel werden die aktiven und potentiellen Akteure der Freiburger Parkraumpolitik vorgestellt, wobei insbesondere die von ihnen vertretenen Positionen und Interessen herausgearbeitet werden sollen. Ihre Positionen und Interessen werden aus ihren (schriftlich vorliegenden und mündlich erhaltenen) Verlautbarungen und ihren Handlungen direkt abgeleitet⁸⁴ sowie aus ihrer Stellung im Interaktionszusammenhang interpretiert.

Zur visuellen Darstellung der Ausführungen wurde **Abb. 18** erstellt, die die Gesamtheit der behandelten Akteure enthält, einige Aussagen zur Stellung dieser Akteure verdeutlicht, ohne einen Anspruch auf umfassende oder detaillierte Darstellung des Interaktionszusammenhangs zwischen den Akteuren zu erheben.

⁸⁴ Angesichts der Feststellung, daß die Akteure z.T. Positionen und Argumente je nach Adressat flexibel und instrumentell einsetzen, wird die Einstufung der Interessen der Akteure nicht alleine anhand ihrer Äußerungen vorgenommen. Ergänzt wird dies durch Äußerungen von Akteuren über andere Akteure und der Beschreibung ihrer Handlungen in der Zeitung. Insgesamt erfolgt die Interessenszuordnung also im Sinne eines interpretativen Verständnisses, wobei die Problematik der subjektiven Selektivität durch möglichst umfangreiche Quellenhinweise abgeschwächt, wenn auch nicht grundsätzlich behoben werden kann.

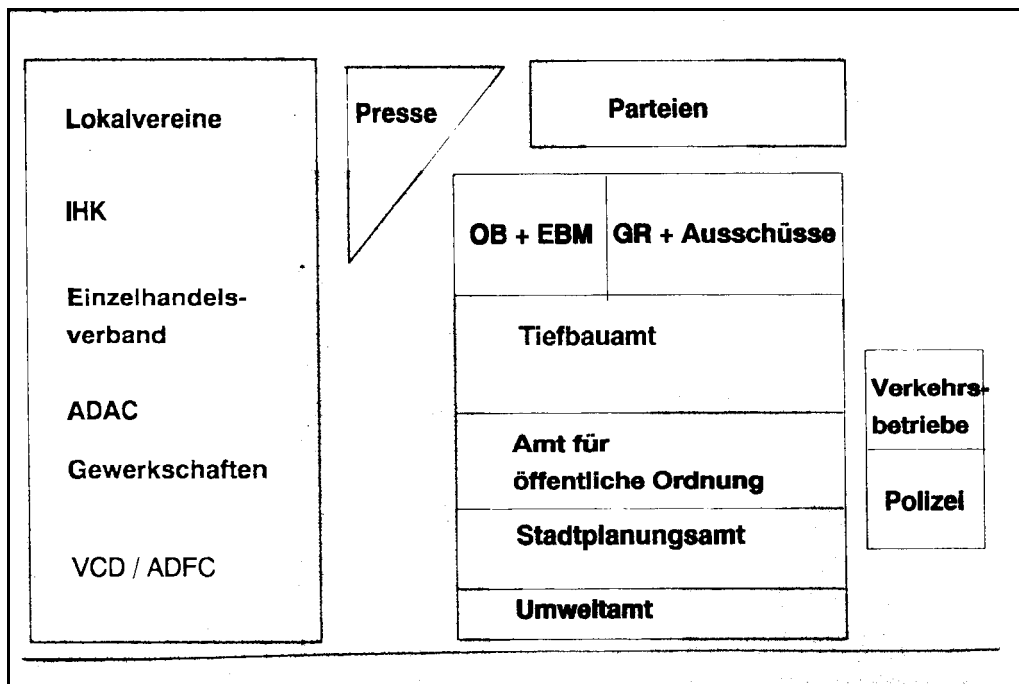


Abb. 18 Akteure der Parkraumpolitik (eigene Darstellung)

Stadtspitze

Die politische Führung in der Parkraumpolitik wird in Freiburg in erster Linie vom *Ersten Bürgermeister v. Ungern-Sternberg (CDU)* wahrgenommen, in dessen Ressort die zuständigen Ämter (v.a. Tiefbauamt) liegen. Aber auch *Oberbürgermeister Böhme (SPD)* als der zentrale kommunalpolitische Akteur betont in seinen Äußerungen die Bedeutung der Parkraumpolitik.

Bei den Stadtspitzen wird die insgesamt festzustellende zwiespältige Haltung in der Parkraumpolitik besonders deutlich: Während OB BÖHME auf einem SPD-Kongreß betont, daß auch in deutschen Städten die New Yorker Losung "Don't even think about parking" gelten sollte (vgl. BÖHME 1992, S. 31), setzte er sich massiv für die Bahnhofspläne mit den enormen Stellplatzzuwächsen in zentraler Lage ein. Während bei OB Böhme ein besonders deutlicher Spagat zwischen umweltorientierter Zielproklamation und wachstumsorientiertem Handeln zu konstatieren ist, macht Ungern-Sternberg aus seiner ideologisch motivierten Ablehnung einer restriktiven Verkehrspolitik keinen Hehl ("Wir leben nicht in einer sozialistischen Massentransportgesellschaft"), was ihn aber nicht daran hindert, seine Vorträge unter dem Titel "...Maßnahmen zur Realisierung sozial- und umweltverträglicher Verkehrskonzepte ..." zu halten (vgl. UNGERN-STERMBERG 1992, S. 153). Problemthematisierung ("Verkehrsinfarkt") und primäre Zielsetzungen ("Stärkung der Wirtschaftskraft") führen bei ihm zu einer Position der effizienzorientierten Parkraumpolitik, in der pragmatischer Parkraumausbau, Förderung von Kurzzeitparkplätzen und Verkehrsleitsysteme die adäquaten Instrumente darstellen (vgl. UNGERN-STERMBERG 1992, S. 157-159 und WIRTSCHAFT IM SÜDWESTEN 493, S. 51). Verzögerungen bei der Anwendung bestimmter Instrumente (z.B. Beschränkungssatzung) müssen wohl auf Interventionen der Stadtspitze zurückgeführt werden - in der Verwaltung waren nur vage Andeutungen ("politische Probleme", "Angst vor bürokratischem Aufwand") zu hören.

Kommunalverwaltung

Innerhalb der Kommunalverwaltung spielt das *Tiefbauamt* mit seinen Abteilungen für Verkehrsplanung und Verkehrswegebau die zentrale Rolle bei der Programmformulierung und -umsetzung der Parkraumpolitik. Tiefbauamtsleiter GÖBEL versteht Verkehrsplanung als Teil der Stadtentwicklung und erklärt zum Ziel der Freiburger Verkehrspolitik den Erhalt und die Verbesserung der Umwelt und des Umfeldes. "Im Klartext heißt das: Autoverkehr reduzieren, den Gebrauch des Autos minimieren" (GÖBEL 1991, S. 55). Aus diesem Amt kamen die Hauptimpulse zur Innovation der Parkraumpolitik, andererseits wurde aber auch der massive PP-Neubau am Bahnhof mitgetragen. "Ziel war bisher nicht Luftentlastung, sondern Entlastung der Innenstadtbewohner" (Interview GÖBEL). Angesichts der Konflikthaftigkeit der Parkplatzproblematik ist diese Zielpriorität nicht nur durch den Stand der verkehrswissenschaftlichen Diskussion, sondern auch durch die Eigeninteressen der Planer vor Ort zu erklären, die damit in den Bürgerversammlungen dem Großteil der Anwesenden Vorteile und nicht Einschränkungen "verkaufen" mußten. Die stetige "Suche nach der badischen Lösung" (d.h. eine für alle tragbare Lösung, Interview KEMNITZ) führt wohl dazu, daß den Mitarbeitern des Tiefbauamts von allen Interviewpartnern eine gute Arbeit bescheinigt und Anerkennung gezollt wird. Weder die Aggressivität der sich eingeschränkt fühlenden Bevölkerungsteile noch der angesichts knapper Finanzen wachsende Druck nach Personaleinsparung (Interview NOESKE) lassen eine besondere Motivation für die Verwaltungsmitarbeiter aufkommen, sich im Bereich einer restriktiven Parkraumpolitik zu profilieren und zu engagieren.

Im *Stadtplanungsamt* ist eigentlich "keiner richtig für die Verkehrspolitik zuständig". Von diesem Amt wird eine umweltorientierte Position in der Parkraumpolitik vertreten, ohne allerdings Einfluß zu gewinnen (Interview KEMNITZ).

Das *Amt für öffentliche Ordnung*, das für den Vollzug der verkehrsrechtlichen Maßnahmen zuständig ist, und der zugeordnete *Gemeindevollzugsdienst* vertreten aufgrund der steigenden Konflikthaftigkeit einer restriktiven Parkraumpolitik im Vollzug und einer ordnungsorientierten Aufgabendefinition die Position der Bedenkenträger, wobei die Integration dieses Amtes in das Bau- und Ordnungsdezernat die Abstimmung mit dem Tiefbauamt verbessert hat und deswegen Auffassungsunterschiede bereits auf unterer Ebene beigelegt werden (Interviews GÖBEL, REINHARDT, KEMNITZ). Als "Oberbremser" wird dagegen der Vertreter der dem Land zugehörigen *Verkehrspolizei* bezeichnet (Interviews NOESKE, KEMNITZ). Generell kann gesagt werden, daß die "Ordnungshüter" gegen eine restriktive Verkehrspolitik opponieren, da damit mehr Ordnungsarbeit und mehr Konflikte verbunden sind.

Das *Umweltamt* ist trotz der im Organisationsplan aufgeführten Aufgabenbereiche Immissionsschutz sowie Umweltplanung bezüglich Lärm und Luft (vgl. BLATTER/ KRAUSE/ FIEBIG 1990, S. 52) bei der Formulierung der Freiburger Verkehrspolitik nicht beteiligt. Der Wunsch nach einem Gespräch wurde dementsprechend auch abgelehnt und an die zuständigen Ämter verwiesen.

Die Verwaltung versteht sich als dienstleistende und bürgernahe Institution, d.h. Verkehrs-Verbesserungen (für den Umweltverbund) werden stets in den Vordergrund der Präsentation und der Aufgabenbeschreibung gestellt und eine Bearbeitung der Parkraumproblematik erfolgt "im Interesse der (jetzt lebenden; J.B.) Bürger und mit den (artikulationsfähigen; J.B.) Bürgern" (RUMP). Angesichts der Konflikthaftigkeit der Parkplatzproblematik ("Die Verantwortlichen können einem ... beinahe leid tun", BZ 14.3.92) ist oft eine legalistische Argumentationsweise (Verweis auf Bundesgesetze, vgl. BZ 14.3.92 und auf die Landesbauordnung, Interview Rump) oder ein Verschieben eigentlich beschlossener Maßnahmen vorzufinden (BZ 9.12.92), um sich von Angriffen zu entlasten.

Die Verantwortlichen der Freiburger *Verkehrsbetriebe* (VAG) wissen um die Bedeutung der Parkraumpolitik für die Benutzung des ÖPNV. Bei der Programmformulierung Ende der achtziger Jahre versuchten sie ihre Position auch einzubringen, eine konsequente und offensive Interessenpolitik ist allerdings nicht zu erkennen. Da man vom Wohlwollen der Politiker abhängt und unter der Kontrolle des gemeinderätlich besetzten Ausichtsrates steht, kann man nicht offen für eine restriktive Politik gegen das Auto eintreten, da man sonst befürchten muß, das erst langsam erhaltene und keineswegs fundierte Wohlwollen der bürgerlichen Parteien zu verspielen. Die Verkehrsbetriebe aus dem Umland erkennen die Untergrabung ihres Marktes durch die P+R-Anlagen am Stadtrand und in der Stadt, können dies aber nur marginal thematisieren und haben - soweit erkennbar - keinen Einfluß auf die Ausweisung dieser Plätze.

Parteien und Fraktionen

Die Freiburger *CDU* trägt die Verkehrspolitik mit, wie sie in der GVK 1989 formuliert wurde, vertritt aber in der Parkraumpolitik einen uneingeschränkt expansiven Kurs ("Wenn wir die Mehrheit im Gemeinderat haben, werden wieder Parkhäuser in der Innenstadt gebaut", LEIMGRUBER). Man sieht sich in erster Linie als Vertreter der Stadtbewohner, für welche die Sicherung eines Stellplatzes Vorrang hat und setzte sich dementsprechend für das Anwohnerparken ein. Die unterschiedlichen Positionen zur Verkehrspolitik innerhalb der CDU generell (Förderung des Umweltverbundes wird von den Frauen und den jüngeren Mitgliedern der Fraktion deutlich unterstützt, eine betont "konservative" Position (Eigenbezeichnung) nimmt dagegen der verkehrspolitische Sprecher Leimgruber ein) kommen in der Parkraumpolitik nicht zum Tragen, hier herrscht Konsens (Interviews LEIMGRUBER, BREIT, BERGER/ FRIEBIS).

Die *SPD* bietet in der Verkehrspolitik allgemein wie auch in der Parkraumpolitik ein sehr zwiespältiges Bild. Einer sehr ökologisch orientierten Programmatik (SPD-Programm zur Kommunalwahl 1989) steht eine unentschlossene Haltung in der Parkraumpolitik und eine bei zentralen verkehrspolitischen Abstimmungen (B 31 Ost) zerissene Fraktion gegenüber.⁸⁵

Die Fraktion der *GRÜNEN* vertritt eine ökologisch orientierte Verkehrspolitik, wobei der Kampf gegen neue Straßen (B31 Ost) und das Engagement für die Verbesserung des ÖPNV im Vordergrund der Aktivitäten stehen und die Parkraumpolitik kaum Beachtung fand. Die Freiburger *GRÜNEN* sind sehr realpolitisch orientiert, sie hatten mit ihrem Engagement für die ÖPNV-Förderung und dem dabei angewendeten konsensorientierten Stil sehr viel Erfolg (Fraktionschef Breit konnte 1984 durch pragmatische, ökonomisch fundierte Argumentation die anderen Fraktionen dazu bringen, gegen den Widerstand von OB und VAG die Umweltschutzkarte einzuführen, vgl. Kapitel 7.3), die Betonung von fundamentalen, restriktiven verkehrspolitischen Maßnahmen würde die gelungene Integration der *GRÜNEN* in die "politische Klasse" gefährden.⁸⁶

Die *Freien Wähler* (FWV) sind konsequente Vertreter der Interessen des mittelständischen Handels und Gewerbes⁸⁷ und in der Parkraumpolitik der Antipol zu den *GRÜNEN*. Sie stellen das Sprachrohr der politischen Kräfte dar, die jegliche Einschränkung der automobilen Zugänglichkeit der Stadt ableh-

⁸⁵ Die SPD-Gemeinderätin Baum war 20 Jahre beim ADAC angestellt (BZ 16.2.93) und vertritt dementsprechend ebenso wie der Bürgervereinsvorsitzende Bergamelli einen autofreundlichen Kurs (Interview FRIEBIS/ BERGER)

⁸⁶ In Freiburg redet man von den drei großen Fraktionen bzw. Parteien (Interview FRIEDRICH).

⁸⁷ Vgl. HALLER (1979, S. 361-368) zum politischen Standort und der Wählerschaft der FWV in Baden-Württemberg.

nen und die Fraktion nimmt jede Gelegenheit wahr, sich für einen möglichst extensiven Parkplatzausbau einzusetzen (vgl. vorne).

Die FDP liegt auf einer Linie mit den anderen bürgerlichen Parteien (Brief vom 31.12.92), ohne exponiert in Erscheinung zu treten.

Generell gilt für die Parteien, daß sie durch ihre Konkurrenz um Wählerstimmen ein Interesse daran haben, den in der Stadt abstimmungsberechtigten Bürgern Vorteile zu verschaffen (d.h. Kinder und Jugendliche sowie die Einpendler sind keine "dankbaren" Zielgruppen für Maßnahmen zu deren Gunsten).⁸⁸

Verbände und Vereine

Lokalverein(e) und traditionelle Bürgervereinigungen (z.B. Zierkommission) spielen als stadtteilbezogene Honoratiorenorganisationen immer noch eine erhebliche Rolle und vertreten die teillörtlichen Bewohnerinteressen, in der Diskussion um die Parkraumpolitik aber auch und in erster Linie die Interessen des Handels und des Gewerbes (vgl. vorne). Die Besetzung der Vorstände v.a. mit Geschäftsleuten und die personelle Verflechtung mit den Parteien erklären die Interessenposition und die wichtige Stellung im politischen Prozeß (Interview BERGER/ FRIEBIS). Bei den *Einzelhandelsvereinigungen* ist insbesondere die Werbegemeinschaft "z'Friburg in der Stadt" als Zusammenschluß der innenstädtischen Geschäftsleute von Bedeutung, die als "zentrale Organisation der Protestler gegen die städtische Verkehrspolitik" (KÖRSCHGES) bezeichnet wird. Das Interesse der Einzelhändler bezüglich des Parkraums ist vollkommen auf dessen Bereitstellung für die Auto-Kunden gerichtet (also nicht etwa auf die Bereitstellung von Beschäftigten-PP oder auf die Schaffung eines angenehmen Einkauf-Umfeldes). Der verkehrspolitische Referent der regionalen *Industrie- und Handelskammer* (IHK), vorher beim Freiburger Institut für Verkehrswissenschaften und Regionalpolitik beschäftigt, steht im Gegensatz zu den meisten IHKs⁸⁹ einer Politik der Verlagerung des Personennahverkehrs auf den ÖPNV sehr aufgeschlossen gegenüber und verteidigt die städtische Verkehrspolitik innerhalb der Kammer (vgl. z.B. WIRTSCHAFT IM SÜDWESTEN 4/ 93, S. 51). In der Stellungnahme zum ruhenden Verkehr für die Diskussion zur GVK 1989 wird die Absicht zur rationelleren Ausnützung der innerstädtischen PP durch Bewirtschaftung begrüßt, aber auch der Neubau von PP gefordert (vgl. IHK 1989, S. 6/7).

Die *Gewerkschaften* als potentielle Vertreter der Interessen der Berufspendler sind in der kommunalen verkehrspolitischen Diskussion nicht vertreten (Interview KÖRSCHGES), erst bei konkreten Umsetzungsmaßnahmen (z.C. Bewirtschaftung der städtischen Angestellten-PP) tritt der Personalrat auf den Plan und lehnt die restriktiven Maßnahmen ab bzw. versucht, im Gegenzug einen finanziellen Ausgleich bzw. Vorteile auszuhandeln.

Der Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) und die *umweltorientierten Verkehrsverbände* Verkehrsclub Deutschland (VCD) und Allgemeiner Deutscher Fahrradclub (ADFC) vertreten eine Position der Reduzierung und Verteuerung der Parkmöglichkeiten und problematisieren die stadtnahen P+R-Anlagen. Unterstützt wird das Anwohnerparken, allerdings sollten ihrer Meinung nach höhere

⁸⁸ Das Abstimmungsverhalten der Bürger und damit auch die Parteienorientierung richten sich allerdings nicht nur nach direkten Vorteilen für den Einzelnen, sondern auch nach längerfristigen Grundüberzeugungen, so daß auch nicht direkt vorteilsbringende Maßnahmen theoretisch eine Chance im politischen System haben.

⁸⁹ Vgl. z.B. die äußerst konservativen Stellungnahmen der IHKs in Karlsruhe und Ulm, in denen die städtischen Versuche zur verkehrspolitischen Umsteuerung massiv attackiert werden (vgl. INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER ULM 1992; IHK Karlsruhe 1992).

Gebühren verlangt werden. Thematisiert wird von diesen Gruppen v.a. die Beeinträchtigungen des Fußgänger- und Radverkehrs durch Falschparker sowie die enorme kommunale Subventionierung der Autoparker (Interview NOESKE). Aber auch bei den umweltorientierten Verbänden ist (wie bei den GRÜNEN) eine relativ geringe Beachtung der Parkplatzthemas auszumachen (Interpretation nach Durchsicht einiger Ausgaben der VCD-Zeitschrift VERKEHR & UMWELT). Thematisch steht die Förderung des Umweltverbundes im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Aktivitäten und Zeitung sind stark dienstleistungsorientiert ausgerichtet. Diese Schwerpunktsetzung ist für Vereine, die auf zahlende Mitglieder angewiesen sind, auch verständlich.

Der *Allgemeine Deutsche Automobilclub* (ADAC) vertritt eine eindeutig expansive Parkraumpolitik, erhöhte Gebühren werden als unsozial bezeichnet, neue unbewirtschaftete PP gefordert (Protokoll Verkehrsausschuß v. 21.11.88, S. 5) und bei der Auflösung des innenstadtnahen P+R-Platzes am Technischen Rathaus reiht sich der ADAC in die Reihe der Protestler ein. Insgesamt tritt der ADAC als solcher nicht besonders stark in Erscheinung. Durch die Personalidentität des ADAC-Pressesprechers mit dem für die Parkplatzpolitik zuständigen Redakteur in der Monopolzeitung Badische Zeitung hat er dies auch nicht nötig.

Presse⁹⁰

Bei der Badischen Zeitung (BZ), der liberal orientierten Monopolzeitung in Freiburg, sind je nach Redakteur unterschiedliche Positionen zur Verkehrspolitik auszumachen.⁹¹ Der für Parkraumfragen hauptsächlich zuständige Redakteur Popp thematisiert in seinen Kommentaren v.a. die Probleme für den Handel, die sich aus einer Bewirtschaftung der PP ergeben können (vgl. z.B. BZ 11.10.90, 2.10.91). Popp ist gleichzeitig Pressesprecher des ADAC Südbaden (vgl. VERKEHR & UMWELT Nr. 3, September 92).

7.3.4 Restriktionen (und Hilfen) für eine umweltorientierte Parkraumpolitik

Anhand des im theoretischen Teil entworfenen Rasters der Einflußfaktoren bzw. potentiellen Restriktionen werden im folgenden die empirisch erhobenen Tatbestände eingeordnet und dargestellt.⁹²

A. Faktoren außerhalb des Freiburger PAS

a. Naturräumliche, siedlungsgeographische und städtebauliche Faktoren

Die räumliche Nähe zum Schwarzwald und die damit verbundene *direkte Konfrontation mit dem Waldsterben* in den achtziger Jahren scheint in vielen Argumentationen als Impuls für eine Umweltorientierung der Freiburger Verkehrspolitik immer wieder durch, ohne daß sich dies allerdings bei der Parkraumpolitik konsequent durchgesetzt hätte.

⁹⁰ Informationen vom Freiburger Lokalradio wurden nicht gesammelt.

⁹¹ Eine Analyse der Berichterstattung der BZ zur Freiburger Verkehrspolitik findet sich in VERKEHR & UMWELT, Nr.2, Juni 1992, S. 14/ 15

⁹² Bei den Aussagen in diesem Kapitel wird nur insoweit auf Quellen verwiesen, wie die dargestellten Befunde in den vorangegangenen Kapiteln nicht belegt wurden.

Entscheidende städtebauliche Voraussetzung dafür, daß überhaupt das Parkplatzproblem in Freiburg thematisiert und in Angriff genommen wurde, ist der Wiederaufbau nach dem Krieg nach dem alten städtebaulichen Grundriß. Erst durch die *enge Innenstadtbauung* entstand relativ bald das Problem des knappen (Park-)Raumes. Im neueren, nach Westen expandierenden Teil von Freiburg wird angesichts der angelegten großzügigen Parkflächen das Instrument der Parkraumpolitik als Möglichkeit zur Steuerung des MIV überhaupt nicht thematisiert.

Diese physischen Rahmenbedingungen in Freiburg können im Hinblick auf eine umweltorientierte Parkraumpolitik also eher als Hilfen denn als Restriktionen gewertet werden.

b. Gesellschaftliche Werte und Einstellungen

Zur Parkraumpolitik gibt es für Freiburg keine spezifischen empirischen Daten über die Einstellung der Bevölkerung. Aus den umfangreichen *Erhebungen*, die von SOCIALDATA für die ÖPNV-Betriebe in Stadt und Umland durchgeführt wurden, sind allerdings einige relevante Aussagen auch für die Parkraumpolitik zu verwenden. So wird die Verkehrsproblematik in Stadt und Umland von den Bürgern mit Abstand als wichtigste kommunale Aufgabe bezeichnet. Die Zunahme des Pkw-Verkehrs wird von 96% der Bürger als negativ bewertet und 90% (Stadt) bzw. 85% (Landkreise) der Bürger halten die Folgeerscheinungen des Pkw-Verkehrs für "weniger gut erträglich" oder "nicht mehr erträglich". Bei Konflikten (Konkurrenzsituationen) in der Verkehrsplanung zwischen den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes (ÖPNV, Fahrrad und zu Fuß) und dem Pkw befürworten in Stadt und Umland zwischen 80 und 90% die Bevorzugung des Umweltverbundes (vgl. Verkehrsgemeinschaft Freiburg 1990, S. 5-13). Dies entspricht dem bundesweiten Trend bei diesen Erhebungen (vgl. BRÖG 1990 nach BLATTER/FIEBIG 1991, S. 73).

Bei aktuellen *bundesweiten Umfragen*, die sich in der Tendenz auf Freiburg übertragen lassen müßten, befürworten 60% der Westdeutschen die Aussage "Die Verkehrsplaner sollten den privaten Autoverkehr einschränken, wo es nur geht", 54% die Feststellung "Nur eine Verknappung der Parkmöglichkeiten in den Innenstädten verringert dort die Verkehrsbelastung" und 58% stimmen der Aussage "Häufigere Kontrollen des ruhenden Verkehrs durch die Polizei wären angebracht" zu (vgl. SPIEGEL-DOKUMENTATION: AUTO, VERKEHR UND UMWELT 1993, S. 92-100).

Diese Erhebungen können als **deutlicher Wille** der (Freiburger) **Bevölkerung zu Veränderungen** bei verkehrspolitischen Rahmensetzungen gewertet werden, auch wenn das konkrete persönliche Verhalten nur selten den gemachten Aussagen entspricht, was angesichts der bestehenden Rahmenbedingungen auch kein Widerspruch, sondern individuell rational ist (so auch JOOS, Vizedirektor der Verkehrsbetriebe Zürich im direkten Gespräch). Restriktive Maßnahmen alleine haben allerdings nur eine knappe und unsichere Mehrheit, während die Bevölkerung Einschränkungen des Pkws durch Fördermaßnahmen für den Umweltverbund (z.B. Busspur) sehr deutlich unterstützt.

Das Wahlverhalten in Freiburg (DIE GRÜNEN erhielten bei der Gemeinderatswahl 1989 und bei der Landtagswahl 1992 jeweils 20% der Stimmen) läßt eine gegenüber dem Bundesdurchschnitt ökologischere Orientierung der Bevölkerung erkennen, so daß *dieser Einflußfaktor deutlich als Hilfe für eine umweltorientierte Parkraumpolitik eingestuft wird.*

c. Ökonomische Faktoren

Die Region Freiburg kann als relativ prosperierende Region bezeichnet werden (vgl. oben) und die Zeit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und der Beginn der neunziger Jahre stellte eine konjunkturelle Wachstumsphase dar. Die Frage, ob dadurch die Verteuerung des Parkraums in der Innenstadt erleichtert wurde, kann durch diese Fallanalyse nicht eindeutig beantwortet werden. Ökonomische Prosperität könnte auf der einen Seite die finanzielle Belastung der Bürger erleichtern, auf der anderen Seite den Druck zu einem ökonomischen Umgang der Stadt mit dem knappen Gut (Park-)Raum aber auch reduzieren. Das Fallbeispiel unterstützt tendenziell die erstere These.

d. Normen und Programme auf staatlicher Ebene

Die Freiburger Parkraumpolitik wird sowohl durch bestehende gesetzliche Regelungen als auch durch staatliche finanzielle Förderprogramme deutlich beeinflusst.

Das bestehende rechtliche Instrumentarium für die Parkraumpolitik ist durch das Bundesgesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) vom 6.4.1980 und die entsprechende Änderung der Straßenverkehrsordnung (StVO) in dieser Form geschaffen worden (vgl. FUGMANN-HEESING 1984, S. 9). Das neue Instrumentarium des Anwohnerparkens wurde in Freiburg allerdings erst 10 Jahre später in nennenswertem Umfang eingesetzt. Nach übereinstimmenden Aussagen der Interviewten konnten konkrete Anwendungsprobleme der gesetzlichen Bestimmungen (Probleme für Handwerker und Geschäftsinhaber) durch flexibles Handhaben durch die Stadtverwaltung gemindert werden, womit allerdings auch die Steuerungswirkung reduziert wird. Die am 1.1.1990 in Kraft getretene Rechtsverordnung über die Bußgelder für Verstöße im ruhenden Verkehr verbesserte durch erhöhte Sätze die Wirksamkeit der Parkraumüberwachung, wobei angesichts einer deutlichen Zurückhaltung beim Personalbestand das Überwachungsinstrumentarium nicht ausgeschöpft wird.

Die baden-württembergische Landesbauordnung und die dazugehörigen Verwaltungsvorschriften liefern durch die Festlegung von notwendigen Stellplatzzahlen bei Neubebauungen und Sanierungsgebieten die Begründungen für den Neubau von privatem und öffentlichem Parkraum (vgl. GR-Drucksache G 412, S. 28/ 29; so auch die Rechtfertigung von RUMP für die neuen PP am Bahnhof). Die rechtlichen Möglichkeiten zur Reduzierung dieser neuen PP werden in Freiburg nicht ausgeschöpft (z.B. Beschränkungssatzung). Die Festlegung in der LBO, daß die Stellplatzablösebeträge für neue PP verwendet werden müssen, gab angesichts der angehäuften Summen in Freiburg den Befürwortern neuer PP ein Druckmittel in die Hand, um die Stadt zum zentrumsnahen Neubau von PP zu drängen. Nach einer Auskunft des baden-württembergischen Verkehrsministeriums ist bei der aktuellen Diskussion um eine Novellierung der LBO hier eine Änderung vorgesehen, welche die Verwendung der Ablösemittel für den ÖPNV ermöglichen soll (Schreiben des Verkehrsministeriums vom 2.12.92).

Noch deutlicher als die (relativ viel Spielraum lassenden) rechtlichen Festlegungen von Bund und Land führen die finanziellen staatlichen Anreize zu einem Ausbau des Freiburger Parkraums. Der Bund und das Land Baden-Württemberg fördern mit Städtebauförderungsmitteln den Bau von Tiefgaragenplätzen. Innerhalb von städtebaulichen Sanierungsverfahren wird jeweils ein Drittel der Kosten von Bund, Land und Stadt getragen. Nachdem das Land 1990 angekündigt hat, die förderfähigen Kosten für Tiefgaragen auf 20.000 DM pro Platz zu begrenzen (tatsächliche Kosten über 60.000 DM), bemühte sich die Freiburger Stadtverwaltung, die Tiefgaragen am Bahnhof möglichst schnell noch vor Inkrafttreten dieser Änderung in die Wege zu leiten (vgl. GR-Drucksache G 412, S. 5/ 6). Der Bau von P+R-Anlagen und von Verkehrsleitsystemen ist nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz förderfähig (Brief

des Verkehrsministeriums), so daß die Einstiege in diese Maßnahmen in Freiburg finanziell erheblich erleichtert wurden.⁹³

Insgesamt wirken die staatlichen gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen eher konservativ im Sinne einer Fortschreibung der bisherigen expansiven Parkraumpolitik und sind damit als restriktive Faktoren für eine umweltorientierte Parkraumpolitik einzustufen. Diese Rahmenbedingungen sind aber nicht zwingend (auch die juristischen), der verbleibende Handlungsspielraum wird von der Stadt aber nicht in einem umweltorientierten Sinne ausgenutzt.

e. Informationen (Problem- und Problemlösungswissen)

Bei der folgenden Beschreibung der informatorischen Restriktionen wird zwischen (a) allgemeinem Problem- und Problemlösungswissen (in der Verkehrswissenschaft) und (b) konkreten Daten und Informationsbeständen in Freiburg unterschieden.⁹⁴

(a) Eine *wissenschaftliche Behandlung* der Parkraumpolitik kann man in intensiverem Maße seit den siebziger Jahren feststellen (vgl. LINDENBLATT 1977 und dessen Literaturliste). Eine Betrachtung unter dem Gesichtspunkt der umweltorientierten Verkehrssteuerung ist bereits Anfang der achtziger Jahre vorhanden (vgl. FUGMANN-HEESING 1984 und deren Literaturliste). Dezidierte Konzeptionen und empirische Untersuchungen zur Wirkung von Parkraumpolitik sind allerdings erst Ende der achtziger Jahre vorzufinden (vgl. APEL/ LEHMBROK 1990, VOGT U.A. 1989).

Zum Zeitpunkt der Neukonzeptionierung (1986-1988) der Freiburger Parkraumpolitik lagen also **ausreichend konzeptionelle Informationen** vor. Die entwickelten Vorlagen der Verwaltung orientieren sich dann auch an den bereits 1973 von der Fachkommission "Städtebau" der zuständigen Landesminister aufgestellten Zielsetzungen für die einzelnen Verkehrszwecke (vgl. Kap. I.4.1.1.). Neuere Erkenntnisse und Informationen, die die problematischen Wirkungen einer Umwandlung von Langzeit- in Kurzzeitparkplätze thematisieren, waren damit zum Konzeptionszeitpunkt in Freiburg noch nicht vorhanden, wurden aber dort in der Zwischenzeit auch nicht aufgenommen.

Ein deutlicher Informations- und Erkenntnisschub in den letzten Jahren ergab sich auch in einem anderen wichtigen Bereich: Die Bedeutung der Autozugänglichkeit für die Prosperität des städtischen *Einzelhandels* war bis vor kurzem eigentlich unbestritten (vgl. z.B. ARBEITSGRUPPE INNENSTADT DER KONFERENZ VON DIENSTSTELLEN DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG DES DEUTSCHEN STÄDTETAGES 1986, S. 41 u. 48). Untersuchungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe (sic!) des Einzelhandels (BAG) zum Kundenverkehr belegten die Abhängigkeit des Handels von Pkw-Kunden und damit vom Stellplatzangebot, da zwischen 45% (in Städten über 500.000 Einwohnern) und 68% (in Städten unter 50.000 Einwohnern) der Einkäufer mit dem Auto kommen (vgl. WERZ 1991b, S. 180). Desweiteren ergaben die BAG-Untersuchungen, daß die Autofahrer auch die besseren Kunden seien, da mit dem Auto die Kunden mit höherem Einkommen einkaufen, der "höherwertige Bedarf" v.a. von Autokunden gekauft wird (vgl. MORITZ in TOPP/ MORITZ 1991, S. 189) und sie rund ein Fünftel mehr an Umsatz pro Einkauf bringen als Kunden ohne Auto (vgl. WERZ 1991b, S. 179). So ergibt sich folgende Position der

⁹³ Verwiesen sei an dieser Stelle auch auf die vielen rechtlichen Regelungen im weiteren Umfeld der Parkraumpolitik, die die Autofixierung von Planern und Verkehrsteilnehmern stützen (z.B. die von der Steuer absetzbare Kilometerpauschale im Berufsverkehr). R. MONHEIM (1992, S. 50) macht z.B. darauf aufmerksam, daß für das Schwarzfahren im ÖPNV die Strafe früher viermal und heute immer noch doppelt so hoch ist wie für das Nichtzahlen der Parkgebühr.

⁹⁴ Informationen wurden oben als zentrale Inputs in das kPAS bezeichnet. Angesichts eines mangelnden Überblicks über den genauen Informationsstand und -fluß in Freiburg wird hier pragmatisch so verfahren, daß einige allgemeine Bemerkungen zum "Stand der Wissenschaft" zum Thema (als potentieller externer Restriktionsfaktor) gegeben werden. Mangelnde oder selektive Informationsinputs in das Freiburger kPAS werden dann bei der Analyse interner Faktoren des kPAS (nur noch) unter dem Blickpunkt der Interessen- oder institutionell bedingten Wahrnehmungsselektivitäten betrachtet.

Handels-Lobbyisten: "Die Parkraumpolitik und die Parkraumbeschaffung sowie gute Zufahrtsmöglichkeiten sind das Wichtigste für den Einzelhandel. Es muß ausreichend Parkraum vorhanden sein" (MORITZ in TOPP/ MORITZ 1991, S. 192).

Inzwischen gibt es zahlreiche Untersuchungen, die die **Abhängigkeit des Handels vom Autokunden und vom Stellplatzangebot relativieren bzw. verneinen**:

TOPP (1989, S. 332-337) weist anhand der BAG-Zahlen nach, daß die Klagen des Einzelhandels über zuwenig Parkplätze als Ursache ihrer Probleme nicht belegt werden können. APEL verglich 1990 in den westdeutschen Großstädten die Einzelhandelsentwicklung in den Innenstädten mit deren Parkraumangebot und kam zum Ergebnis, daß "das Parkraumangebot in der Innenstadt offenbar keine bedeutende Rolle für die Einzelhandelsentwicklung spielt. Andere Faktoren müssen erheblich bedeutsamer sein" (APEL 1990, S. 77).

Erhebungen in Delft (Holland), Zürich und Münster haben ergeben, daß Radfahrer und Fußgänger häufiger einkaufen als Autofahrer und damit den im Einzelfall höheren Einkaufswert der Autofahrer überkompensieren. Rolf MONHEIM (1992, S. 92/ 93) macht darüber hinaus deutlich, daß der von der BAG erhobene größere Einkauf durch Autofahrer (im Sinne von mehr Ausgaben) z.T. durch die Datenerhebungsmethodik bedingt ist. Desweiteren wurde festgestellt, daß der Einzelhandelsumsatz in signifikantem Zusammenhang mit Bewohnerdichte im Umfeld und der Haltestellennähe des ÖPNV steht (vgl. MONHEIM, H./ MONHEIM-DANDORFER 1990, S. 123-127; BOESCH 1986; FAIRKEHR 1/ 93, S. 5). Rolf MONHEIM (1992, S. 46-52) ermittelte in vielen Erhebungen auch in kleineren Städten, daß die Parkplatzfixierung des Einzelhandels sich nicht mit den Wünschen der Kunden nach einem attraktiven Einkaufsstandort deckt.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß sich erst Ende der achtziger Jahre ein Wissensstand bezüglich der Wirkungen von Parkraumpolitik herauszukristallisieren beginnt, der dem konzeptionellen Bewertungsrahmen dieser Arbeit entspricht. Da die Konzeption der Freiburger Parkraumpolitik vorher oder zu Beginn dieses wissenschaftlichen Entwicklungsstandes erfolgte, kann nicht-vorhandenes (gesamtgesellschaftlich, nicht nur im Freiburger PAS) Problemlösungswissen als externe Restriktion für eine umweltorientierte Parkraumpolitik ausgemacht werden.

(b) *Sachinformationen* zur Parkraumsituation sind für den Innenstadtbereich hinreichend vorhanden, während eine umfassende Parkraumbilanz für das gesamte Stadtgebiet aussteht.

Dieser Mangel an flächendeckendem Wissen kann auf eine beschränkte Betrachtung und Konzeptionierung der Parkraumpolitik zurückgeführt werden, führt in der Rückkoppelung andererseits wieder zu einer beschränkten Problemwahrnehmung.

B. Einflußfaktoren innerhalb des Freiburger PAS

a. Funktionale Partikularinteressen

Auf den Parkraum sind verschiedene *Nutzerinteressen* gerichtet. Hierbei kann zwischen den Interessen der Anwohner, der Berufs- und Ausbildungspendler, der Einkäufer und der Besucher unterschieden werden. Hinzu kommt der Wirtschaftsverkehr (Güterverkehr und Fahrten in Ausübung der

Berufe). Diese Interessen können umweltpolitisch auch als Verursacherinteressen bezeichnet werden (vgl. PRITTWITZ, S. 116).

Neben den Nutzer- bzw. Verursacherinteressen ergeben sich auch spezifische *Betroffeneninteressen*, die aus den negativen Wirkungen der Parkraumnutzung oder des Parkraumbaus resultieren. Hier ist zwischen dem Interesse der direkt Betroffenen (Anwohner, Nichtautofahrer) und dem ökologischen "Überlebensinteresse" (vgl. ZILLESSEN 1992, S. 23 in Anlehnung an BECK) als gesamtgesellschaftliches Gemeinschaftsinteresse zu unterscheiden.

Um den restriktiven Einfluß der Partikularinteressen auf die Verwirklichung des ökologischen Gemeinschaftsinteresses (kurz Umweltinteresse) herauszuarbeiten, wird in einem ersten Schritt die Stellung dieser Partikularinteressen bezüglich des Allgemeinwohlziels beschrieben. Danach wird dargestellt, von welchen Akteuren diese Interessen wahrgenommen werden und was sich daraus für die Artikulationsfähigkeit und Durchsetzungsfähigkeit dieser Interessen ergibt.

Die aufgeführten Nutzerinteressen stehen generell dem Umweltinteresse entgegen, wobei sich spezifische Nuancen feststellen lassen:

- Parkplatzbereitstellung für Innenstadtbewohner kann als Steigerung der Wohnattraktivität beurteilt werden und wirkt damit dem Suburbanisierungsprozeß und der Verkehrsentstehung entgegen.
- Pendlerverkehr ist objektiv am leichtesten auf den ÖPNV zu verlagern, da bei diesem Verkehr die Freiheitsgrade bezüglich Ziel- und Zeitwahl am geringsten sind. Parkplatznutzung durch Pendlerverkehr ist in erster Linie ein räumliches und zeitliches Engpaßproblem.
- Eine Verlagerung des Einkaufsverkehrs auf den ÖPNV ist schwerer möglich, da hier örtliche Ausweichreaktionen möglich sind. Die ökologische Zielerreichung durch Parkraumpolitik in der Innenstadt ist damit weniger gesichert.

Die Nutzerinteressen **konkurrieren** bezüglich der Parkraumnutzung miteinander und sind damit jeweils **potentielle Verbündete** des Umweltinteresses zur Zurückdrängung der anderen Nutzerinteressen. Diese Konkurrenz besteht nur bei begrenztem Parkraum und läßt sich durch Parkraumexpansion abschwächen bzw. aufheben.

Die **Produzenteninteressen** (Automobilindustrie, Straßenbauer, Ölindustrie) stehen dem Umweltinteresse eindeutig **entgegen**.

Die **Betroffeneninteressen decken sich** mit dem Umweltinteresse, sind aber meist räumlich (auf das persönliche Umfeld) begrenzt.

Als nächster Schritt wird dargestellt, wie sich diese Interessen in Freiburg artikuliert und organisiert haben, bzw. von welchen Akteuren sie vertreten wurden.

Bei den Nutzerinteressen ergibt sich folgendes Bild:

- Das Interesse der *Anwohner* an Parkraum artikuliert sich in der Öffentlichkeit z.T. spontan bei Überlastungserscheinungen, wurde anfangs von Lokalvereinen (z.B. Stühlinger) vertreten und auch stets von den großen Parteien (vermittelt über ihre Ortsgruppen) getragen. Die planende Verwaltung begriff dieses Interesse als Hauptziel der Parkraumkonzeption und legte dementsprechend das Schwergewicht auf das Instrument des Anwohnerparkens. Die Anwohner reagierten aber gespalten auf die Einführung des Anwohnerparkens, in der Presse wurde v.a.

die Reglementierung ("Schilderwald") und die Gebühr für den Parkschein thematisiert (vgl. oben).

- Die *Pendlerinteressen* wurden im Prozeß der Parkraumkonzeptionierung überhaupt nicht vertreten. Erst in der Phase der konkreten Umsetzung ergaben sich nun einzelne Proteste und Blockaden. Diese Proteste sind in organisierter Form bei den größeren restriktiven Projekten (Kommunalbedienstete und Schulen) vorzufinden, während Beschäftigte der kleineren Geschäfte und Betriebe nur vereinzelt ihrem Unmut Luft machen (vgl. BZ 14.3.92) und die Großzahl der Beschäftigten (v.a. der größeren Betriebe) sich nicht betroffen fühlt, da genügend private Parkplätze zur Verfügung stehen bzw. die Parkraumbewirtschaftung nicht auf die Gewerbegebiete ausgedehnt wird (Interview Körschges).
- Die Interessen der *Einkäufer* werden als gleichgerichtete Interessen des Einzelhandels von diesem in hochorganisierter Form vertreten. Neben der spezifischen Interessenorganisation der Händler in der Innenstadt "z.Friburg in der Stadt" werden diese Interessen vom regionalen Einzelhandelsverband und der IHK wahrgenommen. Der Parkraum ist das zentrale verkehrspolitische Thema dieser Interessenorganisationen (vgl. IHK 1989). Außerdem besitzt dieses Interesse praktisch eine eigene Fraktion im Gemeinderat, da die Freien Wähler sich vor allem aus Handel und Gewerbe rekrutieren⁹⁵ und bei diesem Thema sehr aktiv sind. Auch von der Stadtspitze und der Verwaltung wird die Bedeutung der Stadt Freiburg als Einkaufsstadt betont. Ebenso findet dieses Interesse in den Kommentaren der Badischen Zeitung besonders deutlichen Ausdruck (vgl. oben).
- *Besucher und Touristen* werden als potentielle Einkäufer und Dienstleistungsnehmer betrachtet und dementsprechend werden deren Interessen an Parkmöglichkeiten wie die Interessen der Einkäufer vertreten.

Produzenteninteressen sind im Prozeß der Freiburger Verkehrspolitik nicht festzustellen.⁹⁶

Die *Betroffeneninteressen* äußern sich spontan in Leserbriefen (vgl. BZ 12.8.86) und werden von Umweltverbänden, den alternativen Verkehrsverbänden und den links-ökologischen Parteien thematisiert. Sowohl bei den ökologischen Verbänden als auch bei den GRÜNEN ist allerdings festzustellen, daß sie ihre (begrenzten) Kapazitäten vor allem gegen Straßenbauprojekte und für die Förderung des Umweltverbundes einsetzen und die Parkraumpolitik vergleichsweise wenig thematisieren.

Bei den Anwohnern ist das Betroffeneninteresse durch das Nutzerinteresse überlagert. Hier wird in erster Linie gegen die Parkplatznutzung durch Pendler und Einkäufer argumentiert, um den eigenen Platz zu sichern, das Interesse an einer wohnlicheren und "blechfreieren" Umgebung tritt dagegen zurück.

Insgesamt läßt sich im Bereich der Parkraumpolitik eine deutliche Dominanz der Nutzerinteressen konstatieren. Dies ergibt sich zum einen aus der besseren Organisiertheit der partikularen Nutzerinteressen, zum andern aus der Wichtigkeit, die die jeweiligen "Advokaten" von Verursacher- und Betroffeneninteressen dem Thema Parkraum zumessen. Die restriktive Bedeutung dieses Ein-

⁹⁵ Die Fraktion der FWV besteht aus einer Hausfrau, einem Bäcker- und einem Zimmermeister (vgl. STADT FREIBURG VON A BIS Z 1992, S. 3/ 4).

⁹⁶ Damit ist hier ein zentraler Unterschied zum politischen Prozeß in der nationalen Verkehrspolitik und zur Situation in Städten, die Standorte der Automobilindustrie darstellen. In diesen Städten existiert quasi eine parallele Stadtverkehrsplanungsinstitution in den Zentralen der Automobilkonzerne, die gesamthafte Pläne für die Städte produziert (vgl. "City-Konzept Blaue Zone München" von BMW, vorgestellt in: Internationales Verkehrswesen 4/93, S. 196-203).

flußfaktors für eine umweltorientierte Parkraumpolitik wird nur dadurch etwas gemildert, daß auch innerhalb der Nutzerinteressen ein starkes Organisations- und Artikulationsgefälle auszumachen ist und dadurch die teilweise ökologisch sinnvolle Umverteilung des Parkraums (zu den Anwohnern) erreicht werden kann.

Die größte Wirksamkeit gewinnt der Aspekt der besseren Organisiertheit der Partikularinteressen insbesondere dadurch, daß durch einseitige Thematisierung (zuwenig PP) eine selektive und kurzfristig orientierte Problemdefinition (Engpaßproblem) erfolgt und das weitergehende Umweltziel völlig an den Rand gedrängt wird. Eine direkte Einflußnahme auf die Programmformulierung (Verwaltung) und die Entscheidungen (Gemeinderat) durch die organisierten Interessen konnte im Rahmen dieser Untersuchung dagegen kaum festgestellt werden.

b. Territoriale Partikularinteressen

Innenstädte und ihre wirtschaftlichen Einrichtungen stehen insbesondere hinsichtlich der Kunden und Besucher in Konkurrenz zum Stadtrandgebiet und zum Umland.

Da die Freiburger Parkraumkonzeption (wie in allen Städten) nur *auf das innerstädtische Gebiet beschränkt* ist, ergeben sich Veränderungen der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Teilräumen (die (Auto-)Zugänglichkeit der Innenstadt wird relativ schwerer oder teurer). Die territorialen Partialinteressen der Innenstadt werden in allen Funktionsbereichen gut vertreten. Beim Handel geschieht dies durch eine eigene Organisation (Werbegemeinschaft "z`Friburg in der Stadt"), aber auch bei allen anderen Akteuren genießt die Innenstadt besondere Aufmerksamkeit. So z.B. bei der IHK, die als regionale Institution eine Vertretung aller (Handels-)Unternehmen der Region darstellt, aber beklagt, daß die Zentralitätsziffer⁹⁷ der Stadt Freiburg abnimmt, obwohl dies auch bedeuten könnte, daß die regionalen Mittelzentren (sinnvollerweise) gestärkt werden (vgl. IHK 1989, S. 1).⁹⁸ Die innenstadtbezogene Parkraumpolitik stößt damit auf besonders stark vertretende territoriale Partialinteressen.

Eine restriktive Parkraumpolitik, die auf Innenstadtbereiche beschränkt ist, könnte diesen Teilraum benachteiligen und führt dementsprechend zur Mobilisierung von Widerstand. Dabei orientieren sich die Akteure (aus der Wirtschaft und Politik) nicht an einer mit dem Gemeinwohlinteresse zu vereinbarenden Offensivstrategie und fordern die flächendeckende Parkraumsteuerung und -bewirtschaftung, sondern verteidigen strukturkonservativ den bisherigen Zustand.

Der teilräumliche Ansatz der Parkraumpolitik resultiert bisher aus der spezifischen Problemdefinition. Aber selbst wenn eine flächendeckende (regionale) Parkraumpolitik anvisiert wäre, stünden der Umsetzung erhebliche Hindernisse im Wege (mangelnder Zugriff auf PP der SB-Märkte und Einkaufszentren, sowie schwierige Koordination der einzelnen kommunalen Parkraumpolitiken).

Insgesamt ergeben sich damit aus teilräumlichen Interessen erhebliche Hindernisse für eine umweltorientierte Parkraumpolitik.

⁹⁷ Die Zentralitätsziffer ist der Quotient aus Umsatz- und Kaufkraftkennziffer, d.h. liegt die Zentralitätsziffer über 100, so fließt diesem Gebiet Kaufkraft zu, liegt sie unter 100, so ist von einem Kaufkraftabfluß auszugehen. Die Zentralitätsziffer des Oberzentrums Freiburg war 1984 mit 172 die höchste in Baden-Württemberg und ist dann auf ein Niveau von 147 im Jahr 1987 abgefallen, womit sie immer noch die höchste in Ba.-Wü. ist (vgl. IHK 1989, S. 1/ 2).

⁹⁸ In der Argumentation und politischen Auseinandersetzung werden Verlagerungen von Kaufströmen in Einrichtungen auf der grünen Wiese (verkehrspolitisch negativ) und in die Mittel- und Kleinzentren (verkehrspolitisch sinnvoll) nicht unterschieden und Abwanderungen vom Oberzentrum generell beklagt.

c. Institutionelle Faktoren

Die Analyse der institutionellen Einflußfaktoren auf die Parkraumpolitik erfolgt unter zweierlei Gesichtspunkten: (a) *generelle Problemverarbeitungsfähigkeit* (reibungsloser Prozeß oder Blockadesituationen) und (b) *ökologische Orientierung*. Erst die Kombination beider Faktoren läßt auf die Effektivität oder das Restriktionspotential des Institutionenrahmens für eine umweltorientierte Parkraumpolitik schließen.

In der Freiburger Parkraumpolitik läßt sich eine starke Dominanz der Verwaltung bei der Politikformulierung und -umsetzung feststellen: Die in der ersten Verwaltungsvorlage aufgestellten Zielsetzungen und Instrumente wurden im politischen Prozeß kaum noch verändert. Die Freiburger Parkraumpolitik entspricht damit dem allgemeinen kommunalen Politikmuster (vgl. HOLLER/NAßMACHER 1979) bzw. den Erkenntnissen zur kommunalen Umweltpolitik (vgl. WOLLMANN 1990).⁹⁹

Die *Verwaltungsstrukturen* stehen damit *im Mittelpunkt der Betrachtung* der institutionellen Faktoren im Prozeß der Parkraumpolitik.

Seit 1988 waren im Dezernat für Bauwesen und öffentliche Ordnung die an der Parkraumpolitik beteiligten Ämter Tiefbauamt (Planung) und Amt für öffentliche Ordnung (rechtlicher Vollzug) sowie die am Rande beteiligten Ämter Stadtplanungsamt und Gartenamt integriert. Das neu gegründete Umweltschutzamt war im Sozial- und Gesundheitsdezernat eingegliedert (vgl. BLATTER/KRAUSE/FIEBIG 1990, S. 51). Bei der Neugründung des Umweltdezernats nach der Kommunalwahl im Jahr 1990 wurde das Umweltschutzamt und das Gartenamt diesem Dezernat zugeordnet (vgl. FREIBURG VONA-Z 1992, S. 9). Dem EBM Ungem-Sternberg gelang es, das Verlangen der GRÜNEN nach verkehrspolitischer Zuständigkeit des Umweltdezernats abzuwehren und die bisherigen Ämter seines Dezernats (bis auf das Gartenamt) zu behalten (Interview NOESKE). Die Integration des planenden Tiefbauamtes und des vollziehenden Ordnungsamtes wird von Tiefbauamtsleiter Göbel als gewichtiger Faktor für eine reibungsarme Parkraumpolitik eingestuft. Vorhandene Kontroversen werden auf der Ebene der Amtsleiter geklärt und führen nicht zu politischen Auseinandersetzungen und Blockadesituationen (Interview GÖBEL). Das "Störpotential" des Amtes für öffentliche Ordnung wurde im politischen Prozeß dadurch deutlich, daß der Lokalverein mit schriftlichen Unterlagen des Ordnungsamtes gegen die Ausweitung des Anwohnerparkens Front machen konnte (vgl. vorne). Die Integration des Stadtplanungsamtes führt ebenfalls zur Konfliktschärfung durch interne Meinungskoordination. Das Umweltschutzamt ist im Prozeß der Parkraumpolitik nicht beteiligt. Damit gibt es im verwaltungsinternen Prozeß der Konzeption und Implementation der Parkraumpolitik keinen Akteur, der qua Amt die Umweltinteressen vertritt.

Die Verwaltungsstruktur besitzt nicht nur Auswirkungen hinsichtlich der Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsbeziehungen zwischen den Ämtern, die ämterspezifischen Aufgaben- und Instrumentenzuweisungen können auch dazu führen, daß der Instrumenteneinsatz nicht nach der Problemadäquanz, sondern nach der ämterspezifischen Problemsicht erfolgt. Dies könnte eine Erklärung sein für die späte und zögerliche Anwendung rechtlicher Instrumente zur Regelung der Parkraumnachfrage (durch das konservativere Ordnungsamt) und zur mangelhaften Wahrnehmung kommunikativer Instrumente (Kompetenz in einem anderen Dezernat) in der Parkraumpolitik.

⁹⁹ Die daraus abgeleitete Schlußfolgerung der Wichtigkeit der inneradministrativen Strukturen und Prozesse wird allerdings deutlich relativiert durch die Feststellung, daß die Problemthematisierung in der Öffentlichkeit die Problemdefinition durch die Verwaltung und damit zum erheblichen Teil auch schon die ergriffenen Problemlösungsmöglichkeiten stark mitbestimmt (vgl. RÜFFER/TIEFBAUAMT 1988). Einen weiteren Hinweis, daß es eine reine Betrachtung der Handlungen einer "Kurzschlußinterpretation" gleichkommen könnte, gaben Bemerkungen der interviewten Verwaltungsmitglieder, daß man "die Politik ja kennt und abschätzen kann, was man durchbekommt" (Interview GÖBEL). Dies bedeutet eine Antizipierung der politischen Machtverhältnisse durch die Verwaltung, was im politischen Prozeß eine Vorselektion der potentiellen Problemlösungsmöglichkeiten und für die wissenschaftliche Interpretation eine veränderte Wahrnehmung der Einflußgewichte im politischen Prozeß bedeutet.

Die bestehende Verwaltungsstruktur trägt damit einerseits zu einer reibungslosen und effizienten Parkraumpolitik bei, andererseits gibt es keine strukturellen Impulse für eine Ökologisierung dieser Politik.

Neben der Verwaltungsorganisation können als weitere institutionelle Rahmensetzungen die Strukturen und Regeln der *Entscheidungsfindung* im Gemeinderat sowie die *politische Kultur* in der Stadt aufgefasst werden. Ohne hierzu eine detaillierte Analyse über diese Bereiche liefern zu können, lassen sich doch folgende Hypothesen bilden:

Die Position des direkt gewählten OBs (und die damit zusammenhängende Unabhängigkeit, aber auch populistische Orientierung), die Verteilung der Dezernatsposten nach Parteienproporz (dadurch erfolgt eine Einbindung der Fraktionen in die "Gesamtpolitik", was sich insbesondere bei der CDU auswirkt) und ein situatives Abstimmungsverhalten im Gemeinderat (also keine festen Regierungskoalitionsfraktionen und Oppositionsfraktionen) fördern einen konsensorientierten Politikstil. Dies führt einerseits dazu, daß sich keine strukturkonservativen Blockadesituationen ergeben, zum anderen aber auch dazu, daß Maßnahmen mit ökologischen Zielsetzungen (Bewirtschaftung der PP) nur dann und in einer Art und Weise umgesetzt werden, wenn damit auch andere, breit getragene Zielsetzungen (Stärkung der Wohnfunktion, Wirtschaftsförderung) verfolgt werden können.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß institutionelle Faktoren in Freiburg eine innovationsorientierte Parkraumpolitik fördern, diese Innovation allerdings nicht unbedingt in eine umweltorientierte Richtung lenken.

d. Personelle (individuelle) Faktoren

BRÖG (1990 nach BLATTER/FIEBIG 1991, S. 65/66) macht darauf aufmerksam, daß die Entscheidungs-

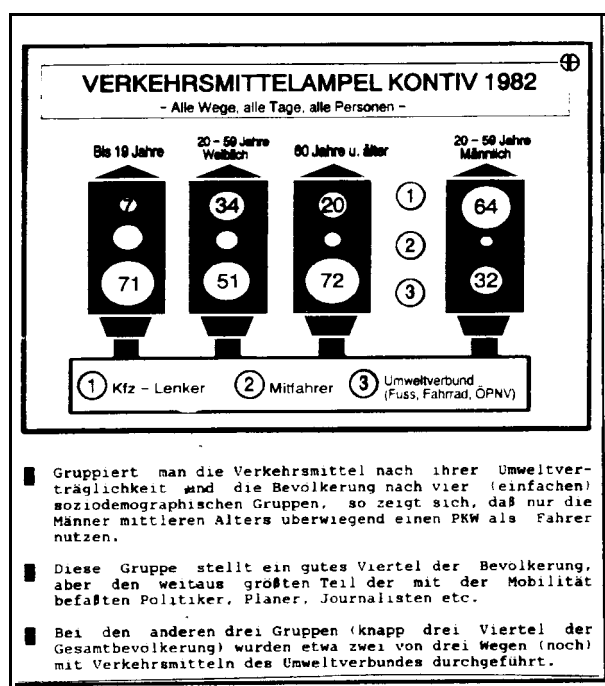


Abb. 19 Verkehrsmittelwahl nach Bevölkerungssegmenten (Quelle: BRÖG 1990 nach BLATTER/FIEBIG 1991, S. 66)

sträger in der Verkehrspolitik einem Bevölkerungssegment mit spezifisch autoorientierter Verkehrsmittelwahl angehören (vgl. **Abb. 19**): Es sind fast ausschließlich Männer im Alter zwischen 20 und 59 Jahren.

Diese eigene Verkehrsmittelwahl führt zu verkehrspolitischen Wahrnehmungen und Positionen, die nicht mit denen der Mehrzahl der Bürger übereinstimmen. Die Bereitschaft der Bürger zur Einschränkung des MIV wird von den Entscheidern deutlich unterschätzt (vgl. **Abb. 20**). Die Vermutung liegt nahe, daß sie ihre eigenen Positionen auf die Bürger projizieren.

Auch in Freiburg sind fast alle der mit der Parkraumpolitik beschäftigten Entscheidungsträger Männer zwischen 20 und 59 Jahren (Ausnahmen: die CDU-



Abb. 20 Konflikte in der Verkehrsplanung (Quelle: BRÖG 1990 nach BLATTER/ FIEBIG 1991, S. 65)

Stadträtin und jetzige Bundestagsabgeordnete Löwisch und die hinsichtlich der Stellplatzbeschränkungssatzung aktiv gewordene, grüne Fraktionsassistentin Berger). Dieser Erklärungsansatz für die Problemdefinition aus der "Windschutzscheibenperspektive" (fehlender Parkraum) kann deswegen auch für die Freiburger Parkraumpolitik als zutreffend bezeichnet werden (insbesondere für die Presse, die Verkehrsbetriebe, deren Zentrale ideal mit dem Auto, aber kaum mit dem ÖPNV angeschlossen ist, und die Verwaltungsspitze), muß aber anhand der vorliegenden Informationen zu Einzelpersonen abgeschwächt werden: Der Verfasser der ersten Verwaltungsvorlage zur Parkraumpolitik, Rüffer, war im VCD-Vorstand und damit aktiver Lobbyist für umweltfreundliche

Verkehrsmittel und auch die anderen beteiligten Verwaltungsmitglieder werden als aktive Radfahrer bezeichnet (Interview NOESKE). Dies gilt auch für die männlichen Akteure der links-ökologischen Gruppen und Parteien und selbst CDU-Stadtrat Leimgruber ist nach eigenen Angaben ein "Wenigautofahrer". Aber alle sind entsprechend ihrer ökonomischen und altersspezifischen Situation potentielle Autonutzer und wahrscheinlich auch Autobesitzer, so daß selbst bei einer Ablehnung einer intensiven Autonutzung und einer dementsprechenden Verkehrspolitik eigene Erfahrungen die Stellplatzfrage als Engpaßproblem erscheinen lassen.

Als auffälligste individuelle Erscheinung muß der Verkehrsreferent der IHK, Körschges, bezeichnet werden, der mit seinen verkehrspolitischen Positionen praktisch "aus der Rolle" fällt. Im Gegensatz zu vielen anderen Städten, in denen die IHK den Organisator des Widerstandes gegen eine umweltorientiertere Verkehrspolitik darstellt, vertritt er auch innerhalb seiner Kammer eine Strategie der Verkehrsverlagerung und warnt vor dem drastischen Anstieg des Autoverkehrs. Er verteidigt die Politik der Stadt gegenüber Angriffen aus der Wirtschaft und organisiert die Meinungsbildung innerhalb der Kammer in diesem Sinne (Interviews KÖRSCHGES, GÖBEL, vgl. vorne). Diese generell progressive Einstellung tritt allerdings in der Parkraumpolitik nicht so deutlich in Erscheinung, da er hier in den öffentlichen Stellungnahmen einen eindeutig expansiven - im Vergleich zu den Einzelhändlern aber moderaten - Kurs vertritt (vgl. IHK 1989).¹⁰⁰

Die sozio-demographische Zusammensetzung der Entscheidungsträger in der Freiburger Parkraumpolitik kann als Erklärungsfaktor für eine Problemdefinition aus der Windschutzscheibenperspektive aufgefaßt werden, wobei einzelne individuelle Betrachtungen diesen Zusammenhang nur noch in abgeschwächter Form als relevant erscheinen lassen.

¹⁰⁰ Daß er damit die wirtschaftlichen Interessen seiner Klientel besser vertritt als seine strukturkonservativen Kollegen, sei hier nur am Rande erwähnt (vgl. Kapitel 7.3.2).

e. Finanzielle und personelle Ressourcenbeanspruchung und -verteilung

Nach wie vor gibt die Stadt Freiburg erhebliche finanzielle Mittel für den Bau von Parkraum aus (z.B. Bahnhof), eine noch deutlichere Parkraumausweitung (Quartiersgaragen) wird aber insbesondere aus Kostengründen verhindert. Begrenzte Finanzen wirken damit in erster Linie restriktiv hinsichtlich einer expansiven, nicht umweltorientierten Parkraumpolitik. Maßnahmen in Richtung einer umweltorientierteren Parkraumpolitik wie Nutzungszuweisungen und Bewirtschaftung werden finanziell nicht eingeschränkt, da durch Gebühren Einnahmen erwirtschaftet werden, die die Investitionen überschreiten und auch der kontrollierende Gemeindevollzugsdienst kostendeckend arbeitet (Interview Reinhardt). Dagegen bedeutet der Einstieg in eine umfassende Parkraumpolitik einen erheblichen personellen Aufwand (Interview RUMP). Personelle Knappheit stellt dementsprechend auch eine Ursache für eine verzögerte Umsetzung des Anwohnerparkens in den Innenstadtrandgebieten dar (Interview GöBEL). GöBEL stellt das Personalproblem als Arbeitsmarktproblem dar, da keine "qualifizierten Planer" zu bekommen seien. Inwieweit die restriktive Wirkung des knappen Faktors Personal in der Parkraumpolitik durch die interne Arbeitsverteilung (indem z.B. immer noch deutlich mehr Planer den Neubau von Straßen planen) verursacht sind, konnte nicht ermittelt werden, da es hierzu auch auf dezidierte Nachfrage keine Auskunft gab.¹⁰¹

Insgesamt wirken begrenzte finanzielle Mittel eher positiv hinsichtlich einer umweltorientierten Parkraumpolitik, während knappes Personal die arbeitsintensiven umweltorientierten Maßnahmen verzögert.

Eine Zusammenfassung der festgestellten Restriktionen und Hilfen für eine ökologisch orientierte Parkraumpolitik erfolgt zusammen mit den Erkenntnissen zur regionalen ÖPNV-Politik in Kapitel 8.

7.4 Analyse Maßnahmebereich II: Regionale Zusammenarbeit im ÖPNV

7.4.1 Die Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit im ÖPNV in der Region Freiburg

Auf den nächsten Seiten werden die wichtigsten Schritte der regionalen ÖPNV-Kooperation bis 1991 dargestellt, wobei nur der Entstehungsprozeß der REGIO-Karte detaillierter nachgezeichnet wird, während bei den vorausgehenden Schritten eine reine Ergebnisdarstellung erfolgt.

Ende 1976 verabschiedet die Landesregierung Baden-Württemberg ein Programm zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs. Dabei ist vorgesehen, daß für Räume, in denen verkehrs- und raumordnungsrelevante Beziehungen und Verflechtungen bestehen, Nahverkehrsprogramme aufgestellt werden, die "insbesondere auf eine an den Verkehrsbedürfnissen ausgerichtete bestmögliche Gestaltung der Nahverkehrsbedienung und die dazu erforderliche Zusammenarbeit der Nahverkehrsunternehmen hinwirken (sollen)" (Zitat nach RAPIOR 1984, S. 134). Diese Programme sollen von regionalen Nahverkehrskommissionen aufgestellt werden.

Am 7.7.1977 fand die konstituierende Sitzung der Nahverkehrskommission (NVK) für den Raum Stadt Freiburg, Landkreis Emmendingen und Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald statt, wobei die Mitgliedschaften der Gebietskörperschaften, Behörden, Verkehrsunternehmen und Verbände (Mitglieder-

¹⁰¹ Qualitative Aussagen zum Personal können im Rahmen dieser Arbeit aufgrund mangelnder Information nicht erfolgen. Vermutet wird, daß die selektive Instrumentenanwendung auch auf die spezifische Qualifikation der Mitarbeiter zurückzuführen ist.

liste vgl. Anlage 10) und die ersten Aufgabenschritte geklärt wurden (vgl. RAPIOR 1984, S. 135-137).

Eine erste vorläufige Bestandsaufnahme (Ende 1977) und erste pragmatische Verbesserungsversuche durch gegenseitige Absprachen der Verkehrsunternehmen führten nur zu geringem Erfolg (RAPIOR 1984, S. 137). Im Dezember 1980 wurde daraufhin ein Gutachten für 400.000 DM bei der Rhein-Consult Düsseldorf in Auftrag gegeben, das Möglichkeiten der besseren Verkehrsbeziehungen in der Region aufzeigen sollte (BZ 25.3.1981).

Nach gut zweijähriger Bearbeitungszeit wurde im Februar 1983 das Gutachten durch den Vorsitzenden der NVK, Landrat Schill, vorgestellt. Neben einer Bestandsaufnahme der Verkehrsverflechtungen, die eine Bestätigung der erfolgten Abgrenzung des Nahverkehrsraumes brachte, wurden drei grundsätzliche Lösungsmöglichkeiten für die bessere regionale ÖPNV-Kooperation unterbreitet:

- Während der am wenigsten weit gehende Vorschlag 1 auf einen Mischverkehr der Regionalbuslinien und der Linien der Freiburger Verkehrs AG setzt,
- wird in Vorschlag 2 die Verknüpfung der Regionalbuslinien mit den Stadtbahnlinien am Freiburger Stadtrand gefordert.
- Der offensivste Vorschlag 3 enthält die Möglichkeit der Verknüpfung der regionalen Buslinien mit den Bahnlinien außerhalb von Freiburg.

Die NVK und die politischen Gremien der Stadt und der Landkreise sprachen sich für die Umsetzung des Vorschlags 2 aus (vgl. SCHROFF 1992, S. 4). Unabhängig von diesen Vorschlägen wird der Ausbau der Freiburger Stadtbahn, die Integration des Schülerverkehrs und eine erste Stufe der Tarifintegration (Übergangstarife) empfohlen. Als weitere Aufgaben der zu gründenden Tarif- und Verkehrsgemeinschaft wird die Beseitigung von Bedienungsverboten, die Abschaffung unwirtschaftlicher Parallelverkehre sowie die Abstimmung der Fahrpläne und Beförderungsbedingungen aufgeführt (BZ 8.2.1983).

Mitte 1983 delegierte das Land die Zuständigkeit für den Schülerverkehr und für die Vergabe von Linienkonzessionen an die Stadt- und Landkreise. Dies stellte den eigentlichen Beginn einer ÖPNV-Politik in den Landkreisen dar, was auch zu einer personellen Besetzung in den Landkreisverwaltungen führte. Die Integration des Schülerverkehrs in den normalen ÖPNV-Linienverkehr war in den ersten Jahren die Hauptaufgabe in den Landkreisen, da der ländliche ÖPNV fast ausschließlich aus Schülerverkehr bestand und besteht (Interview SCHROFF).

Am 1.1.1984 schlossen die Landkreise Emmendingen und Breisgau-Hochschwarzwald sowie die Stadt Freiburg einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, in welchem sich die Vertragspartner zur Zusammenarbeit verpflichten, um die öffentlichen Verkehrsverbindungen zwischen den Gebietskörperschaften "in der zweckmäßigsten Weise sicherzustellen, das Straßennetz zu entlasten, den ÖPNV zu stärken und den Übergang zwischen den Verkehrsmitteln zu erleichtern" (vgl. SCHROFF 1992, S. 5).

Im Juli 1984 beschloß der Stadtrat von Freiburg - gegen den Widerstand von Stadtführung und Verkehrsbetrieben - die Einführung der ersten stark verbilligten Umweltschutzkarte (Monatskarte) in Deutschland. Vorbild war die ein Jahr zuvor in Basel erstmalig eingeführte Umweltschutzkarte (Interviews RUFF, BREIT). Der Gemeinderat setzte sich damit auch über Warnungen der NVK hinweg, die die übertragbare Umweltschutzkarte als Gefährdung der beabsichtigten Gründung einer Tarif- und Verkehrsgemeinschaft bezeichnete (vgl. GR-Protokoll v. 12.11.1984).

Die Verkehrsunternehmen im Nahverkehrsraum Freiburg schlossen sich am 1.1.1985 zu einer Verkehrsgemeinschaft (VG) zusammen; Zum (ehrenamtlichen) Geschäftsführer wurde der Betriebsleiter der Freiburger Verkehrsbetriebe (VAG), Ruff, bestellt (Mitglieder vgl. Anlage 10).

1985 wurden mit der "Kombi-Karte Freiburg-Umland" und der "Breisgau-Karte" die ersten Übergangstarife eingeführt, wobei damit verbundene deutliche Tarifverbilligungen zu "erfreulichen Fahrgastzuwächsen" führten. Die daraus erwachsenen, relativ geringen Durchtarifierungsdefizite trugen die Gebietskörperschaften (Interview SCHROFF).

In den Landkreisen wurde (nach dem Erfolg der Umweltschutzkarte in Freiburg, BZ 12.12.85) 1986 eine übertragbare, stark rabattierte Mehrfahrtenkarte für nicht regelmäßige ÖPNV-Benutzer ("Umweltpunkte-Karte") eingeführt (vgl. SCHROFF 1992, S. 6). Dabei mußte der Einführungsstermin verschoben werden, da die Bundesbahn die Bezahlung und Installation der notwendigen Entwerter an den Bahnhöfen nicht bezahlen wollte und die Gebietskörperschaften dies dann trotz massiven Protestes übernehmen mußten (vgl. BZ 18.12.85). Während das Ergebnis der Umweltpunkte-Karte im Februar 1987 im Landkreis Emmendingen noch negativ bewertet wurde (vgl. BZ 26.2.87), vermerkte der Geschäftsbericht der VG für 1988 eine Verkaufszahl, die deutlich über den Erwartungen lag.

In den folgenden Jahren bemühte man sich in der NVK um eine Verbesserung des Leistungsangebotes, insbesondere eine Taktverdichtung auf der Bundesbahnstrecke durch das Höllental (Interview SCHROFF).

Kurz nach der Einführung des Tarifverbundes Nordwest-Schweiz (Billiger Einheitstarif für den gesamten Regionalverkehr) am 1.6.1987 wurde in einer Aufsichtsratssitzung der VAG über dieses Modell diskutiert und dann beschlossen, eine von den Verkehrsbetrieben angestrebte Erhöhung des Tarifes der Umweltschutzkarte in Freiburg zu verschieben, bis die Verkehrsbetriebe ein umsetzungsreifes Konzept analog dem Nordwest-Schweizer Modell vorlegten (Interview BREIT).

VG-Geschäftsführer Ruff war "vom Nordwest-Schweizer Modell fasziniert, während die anderen Mitglieder nicht so viel davon gehalten haben" (Interview RUFF). Er mußte die Idee deswegen erst "langsam zum Gären bringen" (RUFF) bis 1989 die Nahverkehrskommission nach einer Besuchsfahrt nach Basel ein Gutachten bei SOCIALDATA, München, in Auftrag gab, von dem Aufschlüsse über erwartbare Fahrgastzuwächse durch einen "Zeitkarten-Einheitstarif in Gestalt einer Umweltkarte" (Regio-Umweltschutzkarte, kurz Regio-Karte) erwartet wurden (BZ 15.11.89).

Bei einem Gespräch des OB Böhme mit dem Präsidenten der Bundesbahndirektion Karlsruhe, Lammers, vereinbarte man eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Stadt und Bahn, um v.a. die Einrichtung von P+R-Anlagen im Umland voranzubringen, wobei die Stadt die Bereitschaft zur Mitfinanzierung signalisierte (BZ 7.9.90).

Im März 1990 wurde von der Freiburger VAG ein Mitarbeiter für Aufgaben der Verkehrsgemeinschaft und die Realisierung der Regio-Karte eingestellt, nachdem bisher die Aufgaben rein ehrenamtlich von den Mitgliedern der größeren Verkehrsbetriebe erledigt wurden (Interview AMELUNG, RUFF).

Im Herbst 1990 unterrichtete der SOCIALDATA-Chef Brög die NVK, den Freiburger Gemeinderat und den Emmendinger Kreistag über die Ergebnisse des Gutachtens. Die SPD forderte diese "interessanten Ergebnisse" auch dem Kreistag Breisgau-Hochschwarzwald vorzustellen (BZ 30.11.90). Die Studie lieferte vielfältige Informationen zum Mobilitätsverhalten und zur Einstellung der Bürger (vgl. Kapitel 7.4.4) und ermittelte erhebliche Fahrgast-Potentiale für den ÖPNV in der Region bei bestehendem Leistungsangebot. Als Strategie zur Erschließung dieser Potentiale wurde ein integriertes Überzeugungs- und Durchsetzungsprogramm nach dem sogenannten Public-Awareness-Konzept

vorgeschlagen, mit dem zentralen "Aufhänger" einer übertragbaren (nicht personengebundenen) Regio-Umweltkarte mit billigem und einheitlichem Tarif für die gesamte Region (vgl. RUFF 1991, S. 4).

Im November 1990 beschloß die Nahverkehrskommission, den Gebietskörperschaften zu empfehlen, die Regio-Umweltschutzkarte einzuführen (GR-Drucksache G 189 v. 6.3.91).

Erste Berechnungen der VG über den Zuschußbedarf der Regio-Karte (erste Preisvorstellung: 45 DM/Monat) ergaben eine Netto-Neubelastung für die Gebietskörperschaften von 8,6 Mio DM pro Jahr (BZ 15.11.90).

Als im November 90 aus Freiburg Gerüchte auftauchten, daß Emmendingen wegen den Kosten kein Interesse an einer Regio-Karte besitze, gab es heftige Proteste vom Emmendinger Landrat und den großen Kreistagsfraktionen, die sich "nicht den schwarzen Peter zuschieben lassen wollen, wenn es zu Verzögerungen kommt". Watzka betonte allerdings "die schwierigen Verhandlungen mit Freiburg" und erklärte, daß nach dem aktuellen Stand der Verhandlungen eine finanzielle Belastung von jährlich 2 Mio. DM auf den Kreis Emmendingen zukomme, was "unweigerlich zu einer Erhöhung der Kreisumlage führen würde und damit in manchen eher abgelegenen Kreisgemeinden auf Widerstand stoßen könnte". Die SPD-Fraktion stellte den Antrag auf finanzielle Beteiligung des Landkreises an der Regio-Karte, mit der Begründung, die Freiburger Verdächtigungen entkräften zu wollen. Von der CDU wurde dies als parteipolitische Profilierung bezeichnet (BZ 15.11.90).

Die CDU-Kreistagsfraktion Breisgau-Hochschwarzwald unternahm Ende November 1990 einen Vorstoß, um einerseits die Beteiligung des Landkreises haushaltsrechtlich bereits festzulegen und andererseits den Landrat aufzufordern, "auf eine maßgebliche Förderung durch das Land hinzuwirken", da die Gebietskörperschaften alleine das Defizit nicht aufbringen können und das Land sich im Raum Mittlerer Neckar am Defizit des dortigen öffentlichen Personennahverkehrs "in erheblicher Größenordnung" beteilige (BZ 30.11.90).

Auch die CDU-Fraktion im Emmendinger Kreistag brachte Anfang Januar 1991 einen Antrag ein, in dem das Land aufgefordert wird, eine "verbindliche Erklärung über die Höhe der Defizitbeteiligung, die mindestens zwei Drittel des ungedeckten Aufwandes betragen muß, abzugeben" (BZ 11.1.91).

Mitte Januar 1991 ging OB Böhme mit der Ankündigung an die Presse, daß der Durchbruch bei den Verhandlungen zur Regio-Karte geschafft sei. Bei den Landratsämtern in den Umlandkreisen zeigte man sich aufgrund dieses Vorstoßes pikiert, da die beiden Landräte erst kurz vor der Pressekonferenz informiert wurden. Die öffentlichkeitswirksame Vermarktung der Regio-Karte durch den OB wurde von den Landräten als "nicht gerade glücklich" bezeichnet, da weder die Zuschüsse vom Land, noch der Verteilungsschlüssel für die Zuschüsse zwischen den Gebietskörperschaften geklärt seien und die Darstellung der Regio-Karte als "eigenes Baby" des OB "unkorrekt" sei (BZ 18.1.91).

Am 24.1.91 verkündeten die Landräte und der OB, daß sie sich auf eine Aufschlüsselung des Defizits auf die drei Gebietskörperschaften geeinigt hätten. Die Kosten sollten auf der Basis der Einwohnerzahlen aufgeteilt werden. Das inzwischen bei 10 Mio DM angesetzte Defizit verteilte sich damit zu 39,5% auf den Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, zu 35% auf den Stadtkreis Freiburg und zu 25,5% auf den Landkreis Emmendingen. Der Preis der Regio-Karte wurde nun auf 49 DM festgelegt. Desweiteren wurden weitere P+R-Anlagen an den Bahnhöfen der Umlandgemeinden vereinbart (BZ 25.1.91).

Im Kreistag Breisgau-Hochschwarzwald gab es heftige Auseinandersetzungen zwischen der CDU und dem Landrat einerseits und der SPD andererseits. Während erstere eine Resolution verabschiedeten, in

der das Land zur finanziellen Beteiligung an der Regio-Karte aufgefordert wird, verlangte die SPD die Bereitstellung der fehlenden Gelder im Kreishaushalt, was vom Landrat mit dem Argument abgelehnt wurde, daß dies "die Position des Landkreises gegenüber dem Land nur schwächen" würde (BZ 31.1.91).

Mitte Februar fuhren die drei Verwaltungsspitzen gemeinsam nach Stuttgart, wo ihnen das Verkehrsministerium die grundsätzliche Bereitschaft zu Landeszuschüssen signalisierte, wobei nach Meinung des OB eine "Orientierung der Tarifverband Rhein-Neckar geben könnte, der vom Land auf die Dauer von 5 Jahren mit 50 Prozent bezuschußt wird" (BZ 22.2.91).

Ende Februar stimmte der Kreistag Emmendingen der Einführung der Regio-Karte zu, wobei alle Fraktionen sich dafür aussprachen und nur ein Kreistagsmitglied, der Bürgermeister der Gemeinde Freiamt, sie ablehnte, weil er dadurch keine Verbesserung der Bussituation im ländlichen Raum sieht. Landrat Watzka erklärte, daß das Modell des Einheitstarifes bundesweit einmalig sei und deswegen der Landesverkehrsminister Schäuble seine Bereitschaft erklärt habe, für zunächst drei Jahre dieses Modell mit jährlich 3 Mio. DM zu unterstützen. Die CDU befristete ihre Zustimmung auf den Zeitraum, in dem die Landeszuschüsse fließen (BZ 2.3.91).

Am 19.3.91 fand im Freiburger Gemeinderat die "Generaldebatte" zur Regio-Karte statt, wobei der Gemeinderat mit überwältigender Mehrheit dem Konzept der Regio-Karte zustimmte und auch den Antrag auf Tarifierhöhung der Freiburger Umweltschutzkarte von 39 auf 45 DM als Zwischenschritt bis zur Einführung der Regio-Karte annahm. Diese Karte entfiel bei Einführung der Regio-Karte. Stadträtin Löwisch als Vertreterin der Mehrheit der CDU-Fraktion bezeichnete die Regio-Karte als "Hoffungsträger, für die es keine Alternative gibt." Die Zustimmung wurde sowohl mit Umweltschutzargumenten als auch damit begründet, daß "das Freiburger Umland und die Stadt Freiburg in einem Boot sitzen." Auch der SPD-Vertreter Friedrich betonte die Zusammengehörigkeit von Stadt und Landkreisen und verdeutlichte die individuellen Vorteile auch für die Freiburger Bürger durch den enormen räumlichen Geltungsbereich. Der GRÜNE Fraktionsvorsitzende Breit betonte den Erfolg der Freiburger ÖPNV-Politik, indem er den 70%igen Fahrgastzuwachs in Freiburg mit dem durchschnittlichen 6%-igen Fahrgastverlust aller städtischen ÖV-Betriebe in Deutschland in den vergangenen 10 Jahren verglich, wobei der Kostendeckungsgrad der VAG von 61% gehalten werden konnte. "Der Grundgedanke der Regio-Karte ist die Absicht, den Freiburger Erfolg in das Umland zu tragen; dabei muß das Eigeninteresse der Stadt im gemeinsamen Interesse von Stadt und Umland gebrochen werden" (BREIT). Die Freien Wähler betonten, daß sie in den letzten 6 Jahren viel dazugelernt hätten und unterstützten die Verwaltungsvorlage ebenso wie die FDP-Fraktion, die erklärte, daß damit die Stadt Freiburg "erneut bundesweit eine Vorreiterfunktion" übernehme. Die einzige Stadträtin der linksgerichteten Friedensliste lehnte die Regio-Karte mit einer detaillierten Kosten-Nutzen-Betrachtung ab. Die Freiburger Bürger müßten durch eine fast 30%ige Preiserhöhung den Pendelverkehr aus dem Umland finanzieren, wobei die Vorteile in Freiburg bei den Betrieben und Handelshäusern lägen, die Beschäftigte und Kunden "geliefert" bekämen. Auch im Umland seien Vorteile und Kosten sehr ungleich verteilt, da nur "für einige wenige" Gemeinden Leistungsverbesserung vorgesehen sind, "sich aber für die große Zahl der Bewohner der schlecht angebundenen Gebiete nichts ändern werde." OB Böhme reagierte äußerst scharf auf diese ausführliche Zurechnung der Kosten und Nutzen, indem er diese Position als "verkehrspolitischer Rückschritt", "Antiposition" und "Salto mortale" stigmatisierte und seinerseits betonte, daß mit der Einführung der Regio-Karte "ein bedeutsamer Strukturschritt vollzogen werde, der insgesamt die Beziehungen zwischen Stadt und Umland tiefer gestalten werde." Er bettete die Regio-Karte in einen Reigen von Beispielen für bestehende Stadt-Umland-Kooperationen ein und erklärte, daß die Kommunalpolitik immer weniger in der Lage sei, ihre eigenen Probleme in der früheren Form einer Kirchtumspolitik zu lösen. Die CDU-Stadträte Thomann und Leimgruber

erklärten, daß sie gegen die Regio-Karte stimmen, da die "Vorteile eindeutig bei den Bewohnern des Umlandes lägen, während die Freiburger Bevölkerung nicht unerhebliche Mehrbelastungen zu tragen habe" (GR-Protokoll zur Sitzung am 19.3.91).

Nachdem sich mehrere Landtagsabgeordnete für die Bezuschussung der Regio-Karte stark gemacht haben (BZ 22.2.91), vorübergehende der Zuschuß wieder infrage gestellt wurde (Schäuble: "Der Finanzminister ist sehr streng", BZ, 11.4.91), gab Verkehrsminister Schäuble Anfang Mai im Freiburger Rathaus grünes Licht für die finanzielle Beteiligung des Landes (BZ 4.5.91).

Am 2.5.91 stimmte der Kreistag Breisgau-Hochschwarzwald "einmütig" der Regio-Umweltkarte zu. Landrat Schill betonte, daß mit diesem Modell der Fahrgast bezuschußt werde und nicht die Verkehrsunternehmen. Die einzelnen Fraktionen rangelten um das "Vaterschaftsrecht" hinsichtlich der Regio-Karte und forderten weitere Schritte zur Tarifintegration und Leistungsverbesserungen. Die CDU-Fraktion übte Kritik am "Stil der Häuptlinge": Die Landräte und der OB hätten den Verteilungsschlüssel festgelegt, ohne vorher mit den Räten zu reden. Außerdem beschloß der Kreistag auf Wunsch der CDU, die Möglichkeit zur Revision des Kostenverteilungsschlüssels in die Verträge aufzunehmen (BZ 3.5.91).

Mitte Mai 1991 legte die Bundesbahn neue Zahlen als Grundlage für den Zuschußbedarf der Regio-Karte vor. Das berechnete Defizit stieg nunmehr auf 12,5 Mio DM pro Jahr. Das Land hatte zu diesem Zeitpunkt nun endgültig den Zuschuß von 3 Mio beschlossen, aber auch deutlich gemacht, daß mit höheren Zuschüssen nicht gerechnet werden könne (BZ 18.5.91).

Die Bundesbahn verdichtete im Sommer 1991 die Linie durch das Höllental aufgrund verstärkter Nachfrage auf einen Halbstundentakt (Interview Amelung, KUNZ 1992, S. 20).

Begleitet von einem großen Werbeaufwand und ausführlicher Berichterstattung in der regionalen Presse wird am 1.9.91 die Regio-Karte¹⁰² eingeführt. Während eines Festes am Emmendinger Bahnhof unterzeichneten OB Böhme und die Landräte Schill und Watzka die Rahmenverträge für die Regio-Umweltkarte (BZ 2.9.91).

In den folgenden Wochen wird in den Medien von "berstend vollen" Zügen berichtet (BZ 17.11.91) und in der ersten Verkaufsbilanz ein halbes Jahr nach Einführung der Regio-Karte wird davon gesprochen, daß die den Finanzberechnungen zugrundeliegenden Prognosen deutlich übertroffen wurden (BZ 12.5.92), was angesichts notwendiger Kapazitätsausdehnungen und aufgrund des Finanzmodus zu deutlich höheren Zuschüssen der Gebietskörperschaften führte (16 Mio im ersten Jahr, Interview RUFF).

7.4.2 Bewertung der bisherigen regionalen ÖPNV-Zusammenarbeit unter dem Gesichtspunkt einer umweltorientierten Verkehrspolitik

In diesem Kapitel wird der Stand des regionalen ÖPNV im Raum Freiburg (Bezugspunkt: September 1991, Einführung der Regio-Karte) anhand der im theoretischen Teil aufgeführten Aspekte eingeordnet und bewertet. Dabei erfolgt zuerst eine Bewertung auf der Ebene des **"Politik-Outputs"**¹⁰³ (bearbeitete Felder der ÖPNV-Kooperation und erreichte Attraktivitätssteigerungen)¹⁰⁴ (a), bevor dann die **"Tar-**

¹⁰² Informationen zur Regio-Karte sind im Anhang zu finden, vgl. Anlagen 11 und 12.

¹⁰³ Bei dieser Differenzierung und den Begrifflichkeiten stütze ich mich auf JANN (1981) nach SCHUBERT (1991, S. 30).

¹⁰⁴ Eine Effizienzbetrachtung (d.h. die Bewertung der betriebs- oder volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen der Maßnahmen) erfolgt in dieser Arbeit nicht, vgl. hierzu das Kapitel "Kosten-Nutzen-Betrachtungen" der Diplomarbeit von KUNZ (1992, S. 82-90).

get-reaction", d.h. die Reaktion der Verkehrsteilnehmer und damit die realen Veränderungen des Verkehrssystems sowie der Umweltbelastungen betrachtet werden (b). Ergänzt wird die Betrachtung durch einige Aussagen zum **"Outcome"**, d.h. zu Veränderungen des Gesamtsystems (kPAS), welche aus den Maßnahmen und Prozessen resultier(t)en (c).¹⁰⁵

(a) Die Einführung der Regio-Karte und die damit einhergehende Public-Awareness-Kampagne stellen wichtige Schritte zur Tarif- und Werbekooperation dar. Die *Tarifintegration* ist damit nach den ersten kleinen Schritten (Breisgau-Karte und Kombi-Karte) zu einem beträchtlichen Teil realisiert, eine Integration bei den Einzelfahrscheinen steht aber noch aus. Eine große Bedeutung ist der verstärkten *Werbekooperation* nach dem Public-Awareness-Konzept zuzuschreiben (Kosten bis zur Einführung der Regio-Karte 800.000 DM, vgl. RUFF 1991, S. 5). Die große publizistische Begleitung der Einführung der Regio-Karte brachte einen Bekanntheitsgrad, der weit über die Geltungsgrenzen hinausreicht und in der Region eine "Aufbruchsstimmung für eine Verkehrswende"¹⁰⁶ hervorrief. Im Bereich der *Angebotskooperation* sind dagegen kaum Fortschritte erzielt worden. Die im RHEIN-CONSULT-Gutachten vorgeschlagenen Verknüpfungen von Regionalbussen, Bahn und Stadtbahn ist nur marginal verwirklicht worden: Nach Auskunft der VG ist inzwischen eine Zubringerlinie der Südbaden-Bus Gesellschaft zur Bahn eingerichtet worden. Bei der Frage nach weiteren Integrationsschritten wird das einheitliche Design der noch unternehmensspezifisch separaten Fahrpläne genannt (Interview AMELUNG).

Bei den *Ansatzpunkten für eine Attraktivitätssteigerung* ist mit der Regio-Karte der "Freiburger Weg" der Niedrig-Preis-Politik fortgesetzt worden (Interview BREIT). Als ebenso bedeutende Faktoren können die bessere Handhabbarkeit ("Trivialsystem", RUFF) und die durch die Öffentlichkeitsarbeit erreichte "informativische Durchdringung des Marktes" angesehen werden. Bei den anderen Verkehrsqualitätskriterien sind nur wenige (z.B. Taktverdichtung der DB) bzw. keine (z.B. Haltestellenoptimierung, Umwegfahrten) Verbesserungen erreicht worden, sie haben sich z.T. sogar verschlechtert (z.B. Komfort).

Erreicht werden konnte die geforderte *Deckung des Angebotes des Verkehrsverbundes mit den realen Verkehrsverflechtungen*. Die Eingrenzung des Geltungsbereiches der Regio-Karte wie auch die räumliche Zuständigkeitsdefinition der Verkehrsgemeinschaft auf das Gebiet der Stadt und der zwei Landkreise führt zwar zu einzelnen Detailproblemen (z.B. Nichteinbindung der Freiburg-orientierten, aber nicht kreiszugehörigen Gemeinde Schliengen, vgl. BZ 31.8.1991), entspricht aber wie die Abgrenzung des Nahverkehrsraumes 1977 den vorhandenen Verkehrsverflechtungen (so RHEIN-CONSULT im Gutachten von 1983, BZ 18.2.1993). Geht der Suburbanisierungsprozeß allerdings weiter, so sind hier in Zukunft Anpassungen notwendig.

(b) Inwieweit das Ziel einer Verkehrsverlagerung vom MIV auf den ÖPNV gelungen ist, kann leider bis zum Abschluß dieser Arbeit nicht gesichert beantwortet werden, da eine Begleituntersuchung zur Regio-Karte mit genau dieser Fragestellung nicht wie angekündigt im April, sondern erst im Juni '93 fertiggestellt sein wird (Auskunft der VG Ende April 93).

¹⁰⁵ Die Aspekte und Kriterien aus den Abschnitten 4.2.2-4.2.5 werden in den nachfolgenden Ausführungen alle aufgegriffen, aber in einer anderen Reihenfolge als dort, da mir hier die Strukturierung nach dem dargestellten Muster aus der politikwissenschaftlichen Forschung für die Ergebnisse aussagekräftiger erscheint.

¹⁰⁶ So eine Bewohnerin aus dem Freiburger Umland bei einem Seminar am 4.1.1993 in Radolfzell.

Zahlen gibt es bisher nur zu den verkauften Fahrkarten und zur Zunahme der Fahrgäste durch die Regio-Karte. In den ersten 12 Monaten wurden 367.966 Monatskarten und 91.144 Jahreskarten verkauft (vgl. Anlage 13), womit eine 20%ige Steigerung bei den Zeitfahrausweisen erreicht werden konnte (vgl. KUNZ 1992, S. 62 und BZ 19.11.92). KUNZ (1992, S. 65) nennt unter Berufung auf Angaben der Verkehrsgemeinschaft folgende Zahlen zum Fahrgastaufkommen: 200% Steigerung beim Wochenendausflugsverkehr, ca. 10% Zuwachs im Berufsverkehr und 3-5% mehr Fahrgäste in den Schwachlastzeiten. Unsicher und umstritten ist allerdings, woher dieser Mehrverkehr im regionalen ÖPNV kommt: Subjektive Eindrücke der Interviewpartner (übereinstimmend: RUFF, AMELUNG, FRANZ, BREIT, SCHROFF), Stichproben auf der Einfallsstraße B 31 Ost (BZ 9.7.92) und Aussagen von Polizei, Straßenbaubehörden, Stadtverwaltung und Tankstellenpächtern (BZ 10.1.92) vermitteln das Bild eines reduzierten Pkw-Pendlerverkehrs. Eine Diplomarbeit am Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik der Uni Freiburg zur Regio-Karte bewertet den Umsteigeeffekt dagegen geringer und betont die verkehrsinduzierende Wirkung der billigen Karte (vgl. KUNZ 1992, S. 64). Dabei stützt sich KUNZ auf Zahlen und Schätzungen zu den verkauften Fahrkarten, wobei er vorrechnet, daß nur 5% der verkauften Regio-Karten eine Neunachfrage darstellen, während die anderen 95% aus Fahrkartenverlagerungen von bisher schon ÖPNV nutzenden Kunden resultieren, in erster Linie also bisherige ÖPNV-Kunden mehr fahren (S. 63). Seine Überlegungen werden durch Erfahrungen und Untersuchungen aus der Schweiz gestützt: INFRAS untersuchte die Wirkungen von preisgünstigen Umweltabonnements in 15 Schweizer Agglomerationen und kam zu folgendem Ergebnis: "Ca. 60% der Umweltabos werden von ÖV-Kunden benutzt, die bisher mit anderen Tickets gefahren sind, 40% ist Mehrverkehr. Von diesem ÖV-Mehrverkehr sind etwa 70-80% Neuverkehr (erhöhte Mobilität) und etwa 20-30% Umsteiger, das heisst umgelagerter Straßenverkehr" (INFRAS 1989, S. 23). Sowohl INFRAS als auch KUNZ weisen darüber hinaus auch auf Sekundäreffekte hin: Wenn alleine durch Verbesserungen des ÖPNV-Systems Umsteiger gewonnen werden, so ist einerseits die Straße dadurch weniger belastet und deswegen wieder attraktiver und andererseits das Auto für Andere (Familienmitglieder) verfügbar, so daß "im Extremfall der Neuverkehr auf der Straße den umgelagerten Verkehr noch übertreffen könnte" (INFRAS-Hauptbericht nach KUNZ 1992, S. 55).

Der Umweltentlastungseffekt durch die Regio-Karte ist also als fragwürdig einzustufen, insbesondere da die Stadt Freiburg (Verwaltung und Gemeinderatsmehrheit) und die Landkreise immer noch massiv den Ausbau des regionalen Straßennetzes (z.B. B 31 Ost) fordern und fördern (vgl. STADTNACHRICHTEN-SONDERDRUCK 1992: B 31 Ost) und damit eine konsequente verkehrsträgerübergreifende Verlagerungsstrategie im Freiburger Regionalverkehr nicht zu erkennen ist.

(c) Der Prozeß der Entwicklung und Umsetzung der Regio-Karte führte zu einem Innovationsschub für die Struktur der regionalen ÖPNV-Kooperation, wobei einige Veränderungen bereits umgesetzt wurden, über andere erst eine intensive Diskussion eingesetzt hat.

Die *Form* der Zusammenarbeit (vgl. zum folgenden das Kapitel 4.2.4) der Verkehrsbetriebe entwickelte sich von der tariflichen Zusammenarbeit hin zu einer verkehrsverbundsnahen Struktur, da die Dachorganisation der Betriebe, die Verkehrsgemeinschaft, inzwischen mit einem eigenen Verwaltungsapparat ausgerüstet ist (3 Personen, Interview RUFF) und sich dadurch eine eigenständige integrative Institution herausbildet. Die Entscheidungsfindung in der Verkehrsgemeinschaft wurde erleichtert, indem die Vereinbarung von 1985 am 1.1.1992 durch eine neue Satzung abgelöst wurde. Dabei wurde das Einstimmigkeitsprinzip bei jeweils einer Stimme pro Verkehrsbetrieb dahingehend geändert, daß nun die Stimmanteile den Größenordnungen der einzelnen Betriebe angenähert wurden und eine 80%-Zustimmungsregel eingeführt wurde (vgl. die "Vereinbarungen über die Verkehrsgemein-

schaft Freiburg" vom 1.1.85 und 1.1.92). Die Beteiligung der Gebietskörperschaften findet auch bei der Regio-Karte noch in Form der zweiseitigen Kooperation statt. Der Aufsichtsrat der VAG hatte bereits 1988 ein (WIBERA-)Gutachten zur institutionellen Strukturentwicklung des regionalen ÖPNVs in Auftrag gegeben, darin wurde die Gründung eines Zweckverbandes angeregt. Nach Auskunft von RUFF war damals "die Politik dagegen", mit der Begründung, "nicht schon wieder eine neue Institution" schaffen zu wollen. Inzwischen gibt es aus den Reihen der Gemeinderäte und Kreistagsmitglieder massive Kritik an den Entscheidungsstrukturen (Interview BREIT) und die Forderung, die Nahverkehrskommission, den "Club der Honoratioren" (FRANZ nach BZ 30.9.92) durch einen Zweckverband zu ersetzen. Die VG möchte hierzu ein weiteres WIBERA-Gutachten einholen (Interview AMELUNG).

Die Einführung der Regio-Karte führte also bei der Verkehrsgemeinschaft bereits zu institutionellen Innovationen. Dies scheint auch auf der politischen Ebene absehbar. Der Verlauf der Entwicklung und Umsetzung der Regio-Karte hat die Politiker auf allen Seiten sensibilisiert, so daß der Druck zur Realisierung einer Verbundstruktur nach dem Modell des 3-Ebenen-Kommunalverbandes (vgl. Anlage 5) zunimmt.

Beim *Finanzierungsmodus* ist ein deutlicher Übergang von der Eigentümerverantwortung zur Nutznießerverantwortung zu verzeichnen, da die Defizite durch die Regio-Karte voll von den Gebietskörperschaften getragen werden, was für die Landkreise ohne eigene Verkehrsbetriebe einen gravierenden Schritt bedeutete. Nachdem die Zuschüsse für die vorangegangenen Karten in "überschaubaren Größenordnungen" blieben (Interview SCHROFF), werden nun jährlich Millionenbeträge für dieses Aufgabenfeld bereitgestellt werden müssen. Bei der Regelung, was von den Gebietskörperschaften finanziert wird, einigte man sich darauf, fixe Zuschüsse von 15 DM pro normaler Regio-Karte (KUNZ 1992, S. 29) zu geben, was bei den gegenüber der Prognose erhöhten Absatzzahlen zu deutlich höheren Einnahmen der Verkehrsbetriebe (im Vergleich zu dem Fall ohne Regio-Karte) führte (Interview AMELUNG). *Die gefundenen Finanzierungsmodi können als innovationsorientiert bezeichnet werden, da damit jeweils Anreize zur Leistungsverbesserung geschaffen wurden.*

Die Erlöse aus dem Verkauf der Regio-Karte, die mit den Gebietskörperschaften ausgehandelten Zuschüsse und auch die Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen, welche die Verkehrsbetriebe für Verbilligungen v.a. beim Schülerverkehr erhalten, fließen in einen Einnahmepool. Ebenso auch die Erlöse aus der Umweltpunktekarte, da hier deutliche Verlagerungen zur Regio-Karte erwartet wurden und aufgetreten sind. Erlöse aus Einzelfahrscheinen und Wochenkarten fließen weiterhin direkt zu den einzelnen Verkehrsbetrieben. Für die *Aufteilung der gepoolten Einnahmen* auf die Verkehrsunternehmen wurde für die Einführungsphase ein Verteilungsschlüssel vereinbart, der sich an den bisherigen Einnahmen orientiert. Durch Zählungen soll dieser Schlüssel den tatsächlichen Leistungen der einzelnen Verkehrsunternehmen angepaßt werden (Interview RUFF u. vgl. KUNZ 1992, S. 27-30). Die Mischung zwischen weiterhin direkter Einnahme der einzelnen Verkehrsbetriebe und alteinnahmeorientierter Verteilung der gepoolten Einnahmen wirkt auf zweifache Weise strukturskonservativ und verhindert nachfrageorientierte Leistungsanpassungen: Da die einzelnen Unternehmen noch direkte Einnahmen haben, wehren sie sich gegen Linienverknüpfungen und -optimierungen, die für sie weniger Fahrstrecke und damit weniger Einnahmen bedeuten würden. Andererseits haben sie auch kein Interesse an der Leistungsausdehnung, da ein erheblicher Teil der zusätzlich gewonnenen Einnahmen gepoolt und damit nur noch zu einem geringen Anteil bei ihnen ankommen wird, während sie die vollen Kosten der Leistungsausdehnung zu tragen haben (so auch RUFF im Interview; vgl. zu diesem Dilemma grundsätzlich VAUBEL 1989, S. 22-27).

Durch die Art der Einnahmenezuteilung wird also die Innovationsorientierung der Verkehrsunternehmen wieder reduziert.

Insgesamt ergaben sich damit durch die Vorbereitung und Einführung der Regio-Karte erhebliche strukturelle Impulse und Innovationen, womit neue (und verbesserte) Rahmenbedingungen für Entscheidungen zur regionalen ÖPNV-Politik geschaffen wurden. Der regionale ÖPNV konnte damit in seiner politischen Bedeutung und seiner institutionellen Verankerung an Gewicht gewinnen. Angesichts eines Ausgangspunktes anfangs der achtziger Jahre, indem der ÖPNV im ländlichen Umland "als praktisch nicht existent" (Interview BREIT) und politische Aussagen zu seiner Bedeutung als "reine Lippenbekenntnisse" (RAPIOR 1984, S. 204) eingestuft werden können, ist dies im Hinblick auf eine umweltorientierte verkehrspolitische Verlagerungsstrategie als Fortschritt zu werten. Angesichts der weiteren Expansion im Straßenbau kann allerdings nicht von einer echten Verlagerungsstrategie gesprochen werden, anvisiert und erreicht wird höchstens eine Umschichtung der Verkehrszuwächse, die nicht mehr nur zugunsten des motorisierten Individualverkehrs gehen.

7.4.3 Die Akteure, ihre Positionen und Interessen

Zur Verdeutlichung der nachfolgenden Ausführungen zu den Akteuren, ihren Positionen und Interessen in der regionalen ÖPNV-Politik sind diese Akteure und ihre institutionellen Verflechtungen in **Abb. 21** dargestellt.

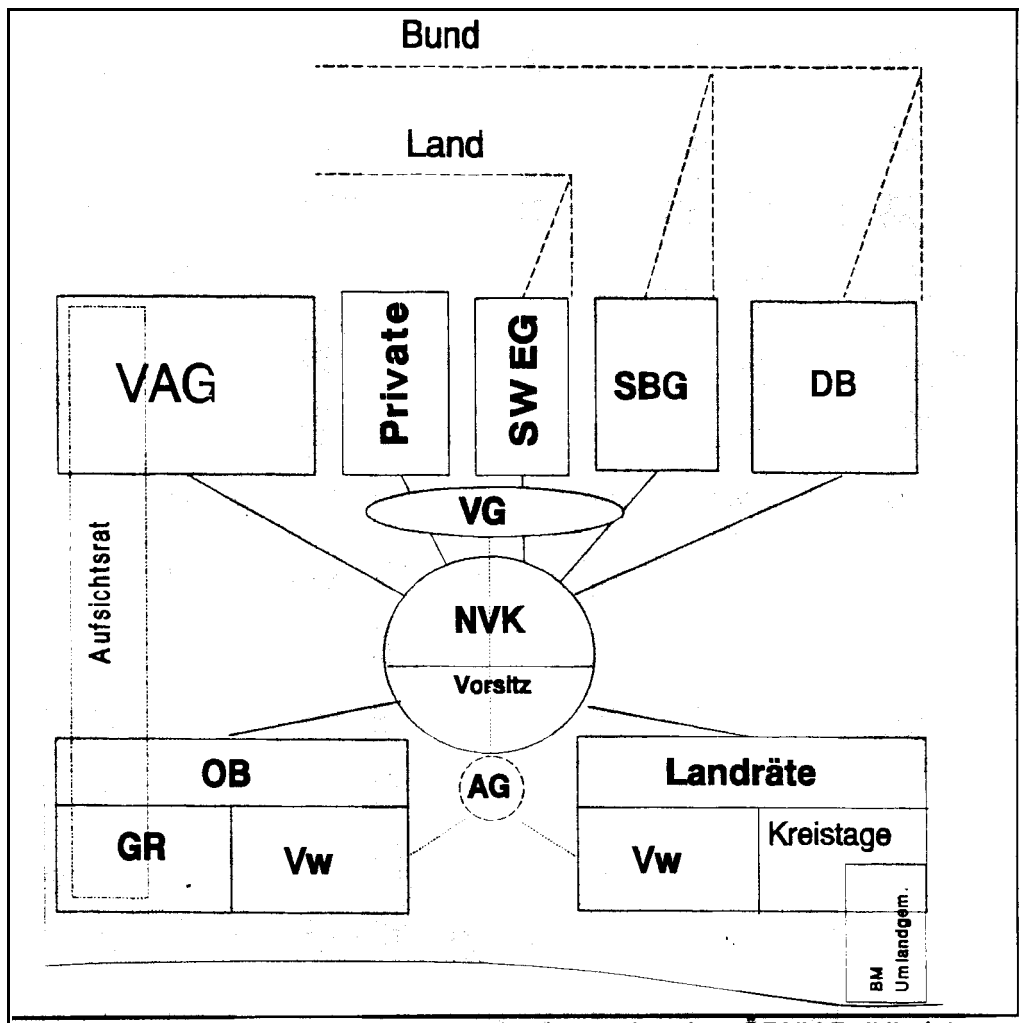


Abb. 21 Akteure und Institutionen in der regionalen ÖPNV-Politik (eigene Darstellung)

Als zentrale Akteure in der regionalen ÖPNV-Politik sind die **Betriebe des öffentlichen Personenverkehrs** zu identifizieren. Deren Besitz- und Entscheidungsstrukturen sowie die von ihnen verfolgten Interessen werden deswegen zuerst dargestellt.

Die **Freiburger Verkehrs AG** (VAG) ist ein städtischer Eigenbetrieb, bei dem (im Gegensatz zu den meisten kommunalen Verkehrsbetrieben) der aus Gemeinderatsmitgliedern und dem OB zusammengesetzte Aufsichtsrat die Tarife festsetzt (Interview RUFF). Der Ausgleich des jährlichen Defizits (1982: 17 Mio.; 1989: 25 Mio.; vgl. GR-DRUCKSACHE G189, S. 3) wird wie in fast allen Städten dadurch erreicht, daß die VAG mit den Betrieben der Energie- und Wasserversorgung unter dem Dach der Stadtwerke zusammengeschlossen ist und deren Gewinne die Defizite im städtischen ÖPNV ausgleichen, was allerdings in den letzten Jahren nicht mehr vollständig erreicht werden konnte (vgl. GR-Drucksache G 189, S. 5). Seit 1984 in Freiburg als erste deutschen Stadt eine billige Umweltschutzkarte eingeführt wurde, befindet sich die VAG innerhalb des Verbands öffentlicher Verkehrsunternehmen (VÖV) unter Rechtfertigungszwang. Die Niedrigpreis-Politik wird unter Fachleuten als nicht erfolgversprechend angesehen und die Einführung der Umweltschutzkarte hatte in anderen deutschen Städten zu finanziellen Einbrüchen geführt (vgl. TOPP 1986 nach KUNZ 1992, S. 16). In Freiburg konnte die

Umweltschutzkarte in Verbindung mit Leistungsverbesserungen einen deutlichen Anstieg der Fahrgäste bewirken - und der Kostendeckungsgrad konnte gehalten werden (vgl. RUFF 1991, S. 2/3). Dieser verkehrspolitische Erfolg (dessen Datengrundlagen immer wieder angezweifelt wurden, vgl. KUNZ 1992, S. 16) und die Außenseiterposition ("enfant terrible", BREIT) innerhalb der "Nahverkehrsgesellschaft" führten zu einer starken Identifikation von Betriebsleitung und OB mit dieser Niedrig-Preis-Philosophie, obwohl diese 1984 gegen die Einführung der Umweltschutzkarte waren. Dies führte aber auch dazu, daß in Freiburg niemand wagte, die eigentlich notwendigen Tarifierhöhungen (angesichts gestiegener Kosten) durchzusetzen und die Bereitschaft zu dieser Tarifierhöhung politisch mit einer deutlichen Leistungsverbesserung verknüpft wurde (Interview BREIT). Die ebenfalls (wie die Umweltschutzkarte) aus der Schweiz erhaltene Idee der Regio-Karte bot nun die Möglichkeit zu dieser Tarifierhöhung und führte mit den Zuschüssen der Gebietskörperschaften zu einem erheblich verbesserten Betriebsergebnis (Interview RUFF). Obwohl die gebietskörperschaftlichen Zuschüsse auch zu einem Teil von der Stadt Freiburg getragen werden müssen, stellen diese für die stadteigene VAG nun Einnahmen und nicht mehr nachträglich auszugleichende Defizite dar.

Verkehrspolitisch vertritt die VAG einen sehr integrativen Kurs, da eine besser abgestimmte Zubringerfunktion der Regionalverkehre zur Stadtbahn vorteilhaft für sie wäre.

Neben finanz- und verkehrspolitischen Interessen sind bei der VAG auch strategische machtpolitische Interessen festzustellen. Im Gegensatz zu den vorangegangenen Ausführungen muß hier zwischen **Geschäftsführung** und Aufsichtsrat (Politiker) unterschieden werden. Die Verkehrsgemeinschaft wurde von den Verkehrsunternehmen "als Gegenpol zu den Aktivitäten der Nahverkehrskommission" (RUFF), in der die Spitzen der Gebietskörperschaften das Sagen haben, gegründet. Mit der damit geeinten und verstärkten Position konnte erreicht werden, daß "regionale Tarife grundsätzlich erst dann angeboten werden, wenn die Gebietskörperschaften die Verluste ausgleichen" (RUFF). Innerhalb der Verkehrsgemeinschaft spielte die VAG die mit Abstand führende Rolle (z.B. Geschäftsführerschaft, Personal der VG zuerst von der VAG bezahlt). Das "Großprojekt Regio-Karte" konnte auch dazu genutzt werden, die zögerlichen anderen (kleineren) Verkehrsbetriebe stärker einzubinden und dann auch die Entscheidungsstrukturen innerhalb der VG zugunsten der VAG zu ändern. Für die Gemeinderatspolitiker im **Aufsichtsrat** der VAG (insbesondere der GRÜNEN und der SPD) war dieses Gremium die einzige Interventionsstelle zur Gestaltung der regionalen Verkehrspolitik, da die Nahverkehrskommission als reine Exekutivenorganisation installiert wurde und sie damit ausschloß (Interview BREIT).

Die **Deutsche Bundesbahn** (DB) fährt in dem für sie hoch defizitären Bereich des Personennahverkehrs einen strikt konservativen Kurs und hat seit 1983 festgelegt, daß Angebotsausweitungen nur noch stattfinden dürfen, wenn sich dadurch das Betriebsergebnis nicht verschlechtert (vgl. KIRCHNER 1990, S. 214). Wie die anderen Verkehrsbetriebe auch, verlangt die DB, daß auftretende Kosten bei Angebotsverbesserungen im regionalen ÖPNV durch die Gebietskörperschaften zu decken sind (vgl. KUNZ 1992, S. 20).

Die landeseigene **Südwestdeutsche Verkehrs AG** (SWEG) betreibt kleine Bahnnebenstrecken im Münstertal und im Kaiserstuhl und vertrat ebenso wie die **SüdbadenBus GmbH** (SBG), eine rechtlich und organisatorisch selbstständige Tochter der DB, und die **zehn privaten Busunternehmen** in der Region eine Position der Besitzstandswahrung. Der Besitz von Konzessionen für die Bedienung bestimmter Linien, die damit nicht von anderen Verkehrsbetrieben bedient werden dürfen, gibt den einzelnen Verkehrsbetrieben eine starke Stellung, da eine Linien- und Angebotsabstimmung nur auf freiwilliger Basis erfolgen kann (vgl. BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR 1988, S. 53).

Diese Betriebe unterhalten ein nachfrageorientiertes Leistungsangebot (d.h. sehr ausgedünntes und auf die Personen, die den ÖPNV benützen müssen, zugeschnittenes Angebot) und arbeiten kostendeckend bzw. gewinnbringend (vgl. KUNZ 1992, S. 13). Diese im Vergleich zur VAG sehr viel kleineren Verkehrsbetriebe standen einer regionalen ÖPNV-Integration skeptisch gegenüber ("Angst vor dem großen Bruder", RUFF) und fürchte(te)n um ihre Eigenständigkeit und Existenz.

Als zweite Akteursgruppe werden nun die **Gebietskörperschaften** (vertreten durch die Stadt- bzw. Landkreisspitzen und die Verwaltung) dargestellt.

Die **Freiburger Stadtspitze** verfolgt eine Politik, bei der gleichzeitig die Stärkung der Wirtschaftskraft (vgl. WIRTSCHAFT IM SÜDWESTEN 1993, S. 51) und die Konstanthaltung und langfristige Zurückführung des motorisierten Individualverkehrs (GR-Drucksache G189, S. 10) als Ziele angegeben werden. Mit beiden Zielen besonders gut zu vereinbaren ist die Stärkung des regionalen ÖPNV, der zentral auf die Freiburger Innenstadt ausgerichtet ist. Die Schwächung, die der Zentralort durch den Suburbanisierungsprozeß hinnehmen mußte, wird dadurch gemildert, daß durch die Verbesserung und Verbilligung der Mobilität der Raum praktisch komprimiert und auf das Zentrum ausgerichtet wird. Dem OB ist die Maßstabsvergrößerung von der Stadt zur Region, die im wirtschaftlichen Standortwettbewerb stattgefunden hat, sehr bewußt. Regionale Integration wird von ihm als strategisch wichtiger Ansatzpunkt für die zukünftige Entwicklung der Stadt betrachtet (vgl. Gemeinderatsdebatte vom 19.3.91). Er war deswegen wohl auch bereit, mit der Regio-Karte ein Projekt zu unterstützen, dessen Vorteile stärker bei den Umlandbewohnern zu verorten sind. Das wohl auch im Blick auf andere Projekte, bei denen die Umlandbewohner eher "eine Kröte schlucken" müssen (z.B. Abfallentsorgung). Die von allen wichtigen Gruppierungen getragene Grundstimmung für die Regio-Karte machte es ihm auch möglich, dieses Thema im Wahlkampf zur OB-Wahl einzusetzen, was auch das besondere Engagement von Böhme und dessen "Vorpreschen" erklärt. Böhme machte sich auch immer wieder für die damals in der Landesregierung diskutierte Nahverkehrsabgabe stark, da er den Ausbau des ÖPNV nur durch neue Finanzierungsinstrumente für machbar hält (vgl. BÖHME 1992, S. 33) (und nicht durch Umschichtungen vom Straßenbau).

Die **Landkreise**, verkörpert durch deren Landräte, standen Verbesserungen des regionalen ÖPNV lange Zeit skeptisch gegenüber. Zum einen besaßen die Landkreise bis 1983 keine direkten Aufgaben im ÖPNV und rissen sich verständlicherweise auch nicht um diese kostenträchtige Aufgabe. Zum anderen war im konservativen Umland auch eine klare Präferenz für den Straßenbau vorhanden und der ÖPNV war keine relevante verkehrspolitische Alternative (Interview FRANZ). Erst Ende der achtziger Jahre änderte sich diese Situation: Die Landkreise waren nun bereits - auf kleiner Stufe - mit der Aufgabenstellung ÖPNV betraut und standen angesichts der Regionalisierungsdiskussion bei der Bundesbahn grundsätzlich vor der Frage nach einem verstärkten Engagement im ÖPNV. Und auch die ideologischen Barrieren waren insoweit gefallen, daß angesichts der Diskussion um das Waldsterben und angesichts der größer werdenden Hindernisse beim Straßenausbau der ÖPNV als Möglichkeit zur Entlastung der Straßen immer mehr an Gewicht gewann (vgl. SCHROFF 1992, S. 5; Interview FRANZ). Beeindruckt war die konservative Mehrheit von den SOCIALDATA-Ergebnissen, die eine überwältigende Präferenz auch der Umlandbewohner für den ÖPNV zulasten des MIV ergaben (Interview FRANZ). Trotzdem stellten die notwendigen Zuschüsse zur Regio-Karte eine neue Dimension des finanziellen Engagements für die Landkreise dar und waren für die Landräte angesichts der notwendigen Erhöhung der Kreisumlage ein brisantes Thema. Die finanzielle Sensibilität war somit im Umland auch deutlich höher. Dementprechend stark wurde hier immer wieder die Beteiligung durch das Land gefordert. Eine spezifische Finanzkonstellation im Schülerverkehr trug nun allerdings dazu bei, daß die Landkreise auch finanziell ein Interesse an den Gemeinschaftstarifen besaßen: Als 1983 die Zuständigkeiten für den Schülerverkehr auf die Kommunen übergingen, wurde im Finanzausgleichsgesetz ein finanzieller

Ausgleich in Form pauschalierter Zuwendungen für die Kommunen verankert. In den Landkreisen im Freiburger Umland überstieg diese Pauschale deren effektive Ausgaben für den Schülerverkehr und die Gelder wurden dort anderweitig eingesetzt. Nachdem der Landesrechnungshof dies moniert hatte, vereinbarten Kommunen und Land, daß diese Gelder nicht zurückzuzahlen sind, wenn sie in die Verbesserung des ÖPNV fließen (Interview BREIT).

Bei den **Umlandgemeinden**, die zu einem großen Teil durch ihre Bürgermeister im Kreistag vertreten sind, müssen zwei Gruppen unterschieden werden: Umlandgemeinden, die direkt am Stadtrand von Freiburg oder an den Bahnlinien liegen und deren Bürger damit deutlich von der Regio-Karte profitieren und Umlandgemeinden, bei denen dies nicht der Fall ist. Da erstere im Kreistag, in der NVK und in den Fraktionen deutlich besser vertreten sind, gab es im Vorfeld der Einführung der Regio-Karte wenig Opposition, die schlecht angebundenen Gemeinden "sind erst nach der Einführung der Regio-Karte auf den Plan getreten und haben gemerkt, daß sie mitfinanzieren, aber kaum profitieren" (AMELUNG).

Als weitere relevante Akteure werden die Parteien und das Land dargestellt.

Die **Parteien** bzw. Fraktionen der Stadt Freiburg stehen alle hinter einer Politik der Förderung des ÖPNV, wobei dies durch die SOCIALDATA-Erhebungen auch unter wahltaktischen Gesichtspunkten noch verstärkt wurde. Dies ist allerdings bei den bürgerlichen Parteien nicht mit dem gleichen Engagement und der Geschlossenheit wie bei den links-ökologischen Parteien zu erkennen.

Im Umland ist vor allem ein seit Anfang der achtziger Jahre bestehender Arbeitskreis der SPD zum Regionalverkehr der Initiator und die aktivste Kraft zur Förderung des regionalen ÖPNV. Dieser Arbeitskreis forderte 1983 die Verwirklichung des integrativsten Vorschlags des Rhein-Consult-Gutachtens und sofort nach der Einführung des Tarifverbunds Nordwest-Schweiz die Regio-Karte im Raum Freiburg. Die bürgerlichen Parteien hatten dagegen kaum Sympathien für den ÖPNV und beäugten mißtrauisch die angebotsorientierte ÖPNV-Politik in Freiburg ("die werden Schiffbruch erleiden" nach FRANZ). Die SOCIALDATA-Erhebung führte zu einem Umschwung zugunsten der Regio-Karte, wobei stets versucht wurde, sich eine Hintertür zum Wiederausstieg aus dem ÖPNV offenzuhalten. Die bürgerlichen Parteien unterstützten die privaten Unternehmer in ihren Besitzstandsrechten (Konzessionsfrage) und treten für den Verkauf der SBG an private Unternehmer ein (statt an die Kreise, wie von SPD, GRÜNEN und den Landräten befürwortet) (Interview FRANZ).

Stadt-Umland-übergreifende Strukturen besitzt alleine die SPD mit ihrem Arbeitskreis zur Verkehrspolitik. Bei der CDU laufen diese Kontakte über ihre Funktionsträger in den Exekutiven, während die kleineren Parteien nur sporadische Kontakte besitzen (Interviews FRANZ, LEIMGRUBER, BREIT). Im Gegensatz zu SPD und GRÜNEN hat die CDU auch kein besonderes Interesse an veränderten Strukturen, da ihre Mitglieder qua Amt sehr gut in der NVK vertreten sind.

Das **Land Baden-Württemberg** war als Aufsichtsbehörde (Regierungspräsidium), die die Genehmigung für die ÖPNV-Tarife erteilt, und über die finanzielle Verflechtung als Akteur bei der regionalen ÖPNV-Kooperation beteiligt. Das Regierungspräsidium (RP) ist nach dem Personenbeförderungsgesetz als Aufsichtsbehörde dafür zuständig, die Wirtschaftlichkeit der ÖPNV-Unternehmen sicherzustellen und dementsprechend die Tarife der Unternehmen zu überprüfen. Im Gegensatz zu 1984 bei der Einführung der billigen (nicht kostendeckenden) Umweltschutzkarte in der Stadt Freiburg genehmigte das RP den billigen Tarif für die Regio-Karte. Diese Genehmigung hat nicht nur eine rechtliche Seite sondern auch finanzielle Konsequenzen für das Land: Nach §45a PBefG zahlt das Land Ausgleichszahlungen für den verbilligten Schülerverkehr. Diese Ausgleichszahlungen werden aus der Differenz des erhobenen Tarifes und der realen Kosten dieser Verkehre berechnet. Mit der Tarifsenkung durch die (Schüler-

)Regio-Karte erhalten die Verkehrsbetriebe 5 Mio. DM mehr Ausgleichszahlungen des Landes nach §45a PBefG (Interview RUFF).

Die Landesregierung durfte nach eigener Beschlußlage keine direkten Subventionen für Tarifverbildigungen verteilen. Um flächendeckende Forderungen nach solchen Subventionen zu vermeiden, mußte dieser Grundsatz aufrechterhalten bleiben. Auf der anderen Seite nahm der politische Druck durch die Abgeordneten aus der Region, den Verweis auf die Unterstützung der anderen Ballungsräume und aufgrund der sehr guten Kontakte des Landkreistagspräsidenten Schill zur CDU-geführten Landesregierung zu. Deswegen verknüpfte das Land seine Beteiligung an die Bedingung, daß die Tarifintegration in Form eines flächendeckenden Einheitstarifes erreicht werden soll, um die Regio-Karte als Modellprojekt zu deklarieren und bezuschussen zu können. Außerdem beschränkte es seine Beteiligung auf 3 Jahre, verknüpft mit dem Hinweis auf die geplante (inzwischen aber politisch "gestorbene") Nahverkehrsabgabe.

Gesellschaftliche Gruppen, Verbände und die Wirtschaft waren in der regionalen ÖPNV-Politik kaum involviert, bei Stellungnahmen sprachen sich alle Organisationen für Verbesserungen im regionalen ÖPNV und für die Regio-Karte aus (Interview KÖRSCHGES, NOESKE). Relevante organisierte Opposition zur Regio-Karte (z.B. der Steuerzahler, Einzelhandel aus dem Umland) ist nicht bekannt.

7.4.4 Restriktionen und Hilfen für eine umweltorientierte regionale ÖPNV-Kooperation

A Einflußfaktoren außerhalb des Freiburger PAS

a. Naturräumliche, siedlungsgeographische und städtebauliche Faktoren

Die Chancen, einen attraktiven ÖPNV bereitzustellen, beruhen zu einem Großteil auf der Bevölkerungsdichte und der Kompaktheit der Siedlungsstruktur sowie darauf, wie sich die Besiedlung in Bezug zu den (konstanten) Schienenwegen entwickelt hat. Diese Faktoren werden wiederum z.T. von den naturräumlichen Gegebenheiten bestimmt.

"Der Raum Freiburg ist einer der *am wenigsten dicht besiedelten* in Baden-Württemberg" (AMT FÜR STATISTIK UND EINWOHNERWESEN 1991, S. 15).

Großräumig hat sich die Siedlungsentwicklung entlang der Rheinachse und damit positiv für die Erschließung durch die dort liegenden Eisenbahnlinien entwickelt, kleinräumig haben sich aber oft die *Siedlungen vom Bahnhof weg ausgedehnt*. In Freiburg ist der Bahnhof durch die Westenwicklung der Stadt mehr ins Zentrum gerückt und bietet deswegen ein ideales Umschlagszentrum für den ÖPNV. Aber auch hier sind Siedlungsschwerpunkte und Gewerbegebiete relativ weit weg von den Schienen angelegt worden, was langwierige und teure Stadtbahninvestitionen notwendig macht, um diese wieder attraktiv anzubinden.

Insgesamt macht die dünne Besiedlung des Freiburger Raums den Aufbau eines attraktiven ÖPNV schwierig, was weiter dadurch verstärkt wird, daß die Siedlungsausweisung weniger auf das Schienennetz als auf das Straßennetz ausgerichtet war (Interpretation aufgrund eigener Anschauung).

b. Gesellschaftliche Werte und Einstellungen

Die Bevölkerung im Freiburger Raum befürwortet ganz überwältigend (jeweil ungefähr 90%) weitere Verbesserungen im ÖPNV, den Einsatz von mehr Mitteln und verlangt, daß sich die Politiker darum mehr

kümmern sollen. Dabei ist dieses Votum in den Landkreisen noch deutlicher als in der Stadt (vgl. VERKEHRSGEMEINSCHAFT FREIBURG 1990, S. 10/11). Bei bundesweiten Umfragen stimmten 92% der Forderung zu: Ein einziger Fahrschein für alle Nahverkehrsmittel (Verkehrsverbund) sollte überall selbstverständlich sein. Dabei geht die Bevölkerung wohl davon aus, daß die Allgemeinheit und nicht die ÖPNV-Benutzer die Kosten der Verbesserungen zu tragen hat, da als mit Abstand wichtigster Nachteil die teuren Preise des ÖPNV genannt werden (vgl. SPIEGEL-DOKUMENTATION 1993, S. 94/98).¹⁰⁷

Die Erwartungshaltung der Bevölkerung ist sehr deutlich ausgeprägt und macht die (tarifliche) Verbesserung des regionalen ÖPNV zu einem attraktiven politischen Thema.

c. Ökonomische Faktoren

Es ist zu vermuten, daß die ökonomischen Rahmenbedingungen dazu beigetragen haben, den Kommunalpolitikern die Beschlüsse zur Regio-Karte mit erheblichen finanziellen Belastungen für die Gebietskörperschaften zu erleichtern. Sowohl zeitlich (wirtschaftliche Prosperität Ende der achtziger Jahre in der BRD) als auch räumlich (dynamischer Verdichtungsraum) herrschte ein *günstiges wirtschaftliches Klima, was die Ausgabebereitschaft wohl positiv beeinflusst hat.*

d. Normen und Programme auf staatlicher Ebene

Zuerst werden Hindernisse für die regionale ÖPNV-Kooperation aufgrund **ordnungsrechtlicher Rahmenbedingungen** geschildert (a), danach der Einfluß der **vertikalen finanziellen Verflechtungen** (b).

(a) Nach dem Personenbeförderungsgesetz werden von der Aufsichtsbehörde Konzessionen für die Linien des ÖPNV vergeben, die die Bedienung dieser Linie ausschließlich einem Unternehmen zuordnen. Diese Regelung verhindert sowohl den Wettbewerb (vgl. KNIIEPS 1992, S. 8) als auch eine verstärkte Angebotskoordination in Kooperationen. Bei der Novellierung des PBefG 1969 war eine Umwandlung der Linienkonzessionen in Gebietskonzessionen (Zulassung mehrerer Unternehmen in einem Gebiet) am Widerstand der privaten Unternehmen gescheitert und die Bundesregierung setzte statt dessen auf eine Verstärkung der freiwilligen Zusammenarbeit nach § 8 PBefG (vgl. BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR 1988, S. 122/123). Nachdem Vorstöße zur Veränderung dieser antiquierten Gesetzeslage bis heute nicht erfolgreich waren, kann hier ein ganz zentrales Hindernis für eine bessere Leistungs-koordination (in Freiburg) verortet werden. Dies sieht man auch bei der VG so ("schön wäre die Flächenkonzession", AMELUNG), angesichts der gesetzlichen Lage macht man sich nun auf den (mühsamen) Weg der Schaffung eines Konzessionspools bei der Verkehrsgemeinschaft, wobei angesichts der Freiwilligkeit ein Besitzstandsausgleich für die einzelnen Unternehmen gesichert sein muß (vgl. WENZEL 1992, S. 40). Es bleibt festzuhalten, daß durch die Verteidigung des Prinzips des privaten Unternehmertums im Gesetzgebungsprozeß (und dahinter steht immer die ideologische Vorstellung der höheren Effizienz) ein strukturkonservatives Element im ÖPNV verankert wurde, so daß heute die Anpassung und Umorientierung des ÖPNV an gesellschaftliche Erfordernisse nur gelingt, indem den Unternehmen ihre Kooperationsbereitschaft teuer abgekauft wird.

Als eine gesetzliche Beschränkung für eine angebotsorientierte ÖPNV-Politik, die durch niedrige Preise eine verstärkte Nachfrage induzieren will, muß das im PBefG verankerte Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit angesehen werden. Danach soll ein Verkehrsunternehmen seine Ausgaben grund-

¹⁰⁷

Inwieweit diese Ergebnisse erhebungsmethodisch bedingt sind, indem z.B. den Befragten bei den Verbesserungsforderungen nicht gleichzeitig die dadurch ausgelösten Kosten vergegenwärtigt werden, kann an diese Stelle nur gemutmaßt werden.

sätzlich durch selbsterwirtschaftete Einnahmen decken. Gesetzliche Ausnahmen gelten im Ausbildungsverkehr, wobei hier Ausgleichsverpflichtungen durch die öffentliche Hand vorgegeben sind (vgl. GROß 1989, S. 374). Diese rechtlichen Regelungen haben sich in Freiburg als "besonders auslegungsfähig" erwiesen ("Das Land setzte sich über den Wortlaut des Gesetzes hinweg", SCHROFF). Politische Interessen waren ausschlaggebend, ob diese Normen von der Aufsichtsbehörde (RP) zur Intervention gegen eine kommunale Tarifpolitik genutzt wurde (z.B. Umweltschutzkarte) oder nicht (Regio-Karte).

(b) Neben diesen ordnungsrechtlich motivierten gesetzlichen Rahmenseetzungen beeinflussten auch die (z.T. gesetzlich normierten) finanziellen Programme die konkrete Ausgestaltung der regionalen ÖPNV-Kooperation.

Der "Zuschußdschungel" (RUFF) im ÖPNV machte die finanzielle Absicherung der Gemeinschaftstarife und insbesondere der Regio-Karte erst möglich, die konkrete Handhabung und die Zuordnung der Kosten und Nutzen auf die Verkehrsbetriebe und Gebietskörperschaften gleichzeitig aber auch sehr kompliziert.

Neben den Verbilligungen für Fahrkarten im Ausbildungsverkehr, die durch das Land nach §45a PBefG ausgeglichen werden, reduzieren auch die Schulträger noch einmal die von den Schülern selbst aufzubringenden Eigenanteile für die ÖPNV-Benutzung. Die Gebietskörperschaften hatten dafür 1983 parallel zur Kompetenzverlagerung für den Schülerverkehr auch Finanzmittel nach dem Finanzausgleichsgesetz in pauschalierter Form zugesprochen bekommen. Diese Gelder konnten nach dem "Deal" mit der Landesregierung nun für die regionalen Gemeinschaftstarife verwendet werden (vgl. oben). Neben der Erhöhung der §45a-Mittel (5 Mio/ Jahr) trug auch dieser "Deal" mit der Landesregierung dazu bei, daß die Finanzbelastung vor Ort reduziert werden konnte. Neben diesen erheblichen Landesmitteln, die eher still in die Regio-Karte flossen, waren die viel diskutierten 3 mal 3 Millionen DM Sonderzuschüsse für das Modellprojekt eher symbolischer Natur, um den Einstieg zu erleichtern und die ÖPNV-Unterstützung der Landesregierung zu signalisieren.

Auch hier konnten also bestehende Finanzausgleichsmodalitäten und bestehende Regierungsbeschlüsse so interpretiert bzw. umgangen werden, um das profilierungsträchtige Projekt finanziell nicht scheitern zu lassen.

Insgesamt kann man feststellen, daß auf staatlicher Ebene versucht wird, das Problem des antiquierten gesetzlichen Ordnungsrahmens für den ÖPNV als Hindernis für Verbesserungen des regionalen ÖPNV durch finanzielle Belohnungen für Kooperationen auszugleichen.

f. Information (Problem- und Problemlösungswissen)

Unterschieden wird zwischen (a) **allgemeinem Problem- und Problemlösungswissen** und (b) dem notwendigen **Datenwissen** für die konkrete Umsetzung vor Ort.

(a) Der Suburbanisierungsprozeß und die damit verbundenen Verkehrsprobleme waren bereits in den sechziger und siebziger Jahren ein deutlich erkanntes und stark thematisiertes Problem (vgl. RAPIOR 1984, S. 127). Bei der Frage nach dem vorhandenen Problemlösungswissen muß zwischen Konzepten für eine verbesserte regionale ÖPNV-Kooperation und dem Wissen über ökologische Effekte dieser Kooperation unterschieden werden.

Als die regionale ÖPNV-Kooperation im Freiburger Raum intensiviert wurde, lagen jahrelange Erfahrungen und ausreichend Informationen zu den Möglichkeiten zur Verbesserung des regionalen ÖPNV aus

den deutschen Großagglomerationen vor. Diese wurden durch das Rhein-Consult-Gutachten in das Freiburger PAS eingebracht. An allgemeinem Problemlösungswissen herrschte damit kein Mangel. Diese bekannten Ansätze zur Steigerung der Attraktivität des regionalen ÖPNV wurden in den achtziger Jahren unter nunmehr ökologischen Zielsetzungen diskutiert und insbesondere der Ansatz der Niedrig-Preis-Politik gewann wieder stärkere Beachtung und wurde zuerst in der Schweiz auch umgesetzt. Das konzeptionelle Vorbild der Nordwest-Schweiz wird von allen Akteuren in Freiburg betont. Umfangreichere wissenschaftliche Erkenntnisse über die - unter ökologischen Gesichtspunkten - zwiespältige Wirkung (stärkere Verkehrsinduktion als Verkehrsverlagerung) eines flächendeckend einheitlichen und niedrigen Tarifs lagen Ende der achtziger Jahre vor (vgl. INFRAS 1989).

Damit stellt mangelndes Wissen keinen restriktiven Faktor für die regionale ÖPNV-Kooperation dar. Dieses Wissen wird aber in Freiburg selektiv wahrgenommen und interpretiert.

(b) *Die Gewinnung der notwendigen Daten vor Ort stellte dagegen ein Problem dar, das zum langwierigen Prozeß der Umsetzung der Regio-Karte beitrug:* Bei der Feststellung der garantierten Alteinnahmen der Verkehrsbetriebe sowie bei der Prognose der Veränderungen bei den Fahrscheinen und bezüglich eventueller Sprungkosten gab es langwierige Festsetzungsprobleme (Interview RUFF). Insbesondere die Deutsche Bundesbahn hatte keine regionalisierten Daten und konnte deswegen erst relativ spät konkrete Zahlen auf den Tisch legen, was angesichts der über den Erwartungen liegenden Höhe der DB-Forderungen zu erheblichen Kontroversen führte, von den Gebietskörperschaften aber angesichts der bereits beschlossenen Einführung der Regio-Karte und der damit verbundenen hohen Erwartungshaltung in der Bevölkerung geschluckt werden mußte (Interview AMELUNG).

B Einflußfaktoren innerhalb des Freiburger PAS

a. Funktionale bzw. gruppenspezifische Partikularinteressen

Auch der öffentliche Nahverkehr dient der Verknüpfung der räumlich segmentierten, gesellschaftlichen Grundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgen und Erholen. Bestimmte Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV könnten bevorzugt einer Funktion dienen oder negative Auswirkungen für andere Gruppen besitzen (z.B. Verlagerung einer Linie oder einer Haltestelle).

Bei den in erster Linie tariflichen Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des regionalen ÖPNV sind solche funktionalen Partikularinteressen kaum zum Vorschein gekommen. Einzig die Stadträtin der Friedensliste thematisierte gruppenspezifische Kosten und Nutzen der Regio-Karte: In der Stadt Freiburg profitierten in erster Linie die Unternehmen und der Handel dadurch, daß die Umlandbewohner nun näher an die Stadt herangerückt sind, während die restlichen Freiburger in erster Linie höhere Fahrpreise zu bezahlen haben. Dieser Argumentation wurde der Freizeitwert der Regio-Karte für die Freiburger Bürger entgegengehalten aber auch grundsätzlich die gruppenspezifische Betrachtungsweise stigmatisiert. Daß dieser Gesichtspunkt nicht als klassenkämpferische bzw. linksradikale Eskapade betrachtet werden sollte, kann damit belegt werden, daß in anderen Ländern der Nutzen des ÖPNV für die Wirtschaft deutlich gesehen wird und dementsprechend die Arbeitgeber zur Finanzierung herangezogen werden (so in England, Frankreich, Österreich, Japan und den USA, vgl. STADT FRANKFURT 1990, S. 145-148). In den größeren linken Parteien (SPD, GRÜNE) gab es die Diskussion um die spezifischen Nutzen der Regio-Karte durchaus auch, hier überwog aber der Gesichtspunkt der verkehrspolitischen und ökologischen Sinnhaftigkeit deutlich die Problematik der sozialpolitisch bedenklichen Kosten-Nutzen-Verteilung (Interviews BREIT, FRIEDRICH).

Überhaupt nicht thematisiert wurden potentielle Interessengegensätze im Umland. Dabei gibt es im Umland durchaus gesellschaftliche Gruppen, für die negative Effekte aus der Reduzierung des Raumwiderstandes durch die Tarifverbilligungen zu erwarten sind: Zum einen die sozial Schwachen (Mieter) entlang der Hauptachsen des ÖPNV, die durch ins Umland ziehende Freiburger verdrängt werden. Zum anderen die Einzelhändler des Umlandes, deren Kunden (insbesondere die Nichtautomobilisten) verstärkt ins Zentrum abwandern könnten. Ob diese Probleme von den Betroffenen nicht wahrgenommen wurden, ob sie als nicht besonders relevant angesehen wurden oder ob sie mangels Organisiertheit nicht artikuliert werden konnten - darüber kann nur spekuliert werden. Bei der Gruppe der sozial Schwächeren im Umland ist der Mobilitätsgewinn durch die Regio-Karte schneller und offensichtlicher als der eher schleichende Prozeß der räumlichen Verdrängung.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß entgegenstehende funktionale oder gruppenspezifische Interessen durch die tariflichen Integrationsmaßnahmen im ÖPNV nicht auf den Plan gerufen bzw. im Vergleich zu dem erwarteten Nutzen von den Akteuren als gering erachtet wurden.

b. Territoriale Partikularinteressen und Interaktionsorientierung der politischen Akteure

Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV, die nicht nur eine Gebietskörperschaft betreffen, bedürfen der Abstimmung zwischen und der Zustimmung von diesen Gebietskörperschaften. Sind diese Maßnahmen zuschlußbedürftig, so muß eine Verständigung der politischen Akteure über die Kostenzuteilung erreicht werden. Angesichts der Freiwilligkeit der Zusammenarbeit im ÖPNV können solche Einigungen nur über *Verhandlungsprozesse* erreicht werden. Solche Einigungen können nun dadurch erschwert werden, daß Maßnahmen unterschiedliche (negative und positive) Auswirkungen auf die beteiligten Gebietskörperschaften haben bzw. dadurch, daß diese Nutzen nicht objektivierbar sind und unterschiedlich bewertet werden (vgl. SCHARPF 1992, S. 53). Desweiteren können parteipolitische Rivalitäten, unterschiedliche Mentalitäten, unterschiedliche ideologische Positionen zum Problem und generelle Verteilungskonflikte zwischen den Gebietskörperschaften eine Einigung erschweren (vgl. BENZ 1992a, S. 147). Je nach Ausformung dieser Faktoren ergeben sich unterschiedliche Einstellungen der Beteiligten zueinander, die sich in ihrer *Interaktionsorientierung* auswirken. SCHARPF (1992, S. 53/ 54) unterscheidet grundsätzlich drei Interaktionsorientierungen: Eine "egozentrische" Orientierung kümmert sich ausschließlich um die eigenen Vor- und Nachteile, Akteure mit "kooperativer" Orientierung streben nach dem gemeinsamen Nutzenoptimum, während eine "kompetitive" Orientierung den eigenen Vorteil im Vergleich zum Ergebnis des Partners definiert (typisch für Parteienkonkurrenz).

Im folgenden sollen die Einflüsse dieser Faktoren auf die ÖPNV-Kooperation in Freiburg und die Interaktionsorientierungen der zentralen politischen Akteure dargestellt werden.

Als entscheidender Faktor, warum lange Zeit den Bemühungen um eine Verbesserung des regionalen ÖPNV wenig Erfolg beschieden war, kann die *unterschiedliche ideologische Position in Stadt und Umland zum ÖPNV* ausgemacht werden. Während in der Stadt eine angebotsorientierte ÖPNV-Politik betrieben wurde, setzte man auf dem Land keine Hoffnung auf den öffentlichen Verkehr und betrachtete die Verkehrspolitik der Stadt mit Mißtrauen ("autofeindlich", Abgrenzung von den hohen Defiziten; Interview FRANZ). Erst nachdem die städtische Politik als Erfolg ausgewiesen wurde und die erhobene Bürgermeinung sich klar für den ÖPNV aussprach, orientierten sich auch die bürgerlichen Mehrheiten im Umland an einer ÖPNV-Förderpolitik, so daß damit grundsätzliche Übereinstimmung zwischen Stadt und Umland bestand. Nach wie vor behindert allerdings die Abneigung der bürgerlichen Mehrheit im

Umland gegen öffentliche Verkehrsunternehmen (z.B.: aktuelle Verhandlungen über den SBG-Verkauf) eine stärkere Integration des regionalen ÖPNVs.

Aus dem Umstand, daß der OB der SPD und die Landräte und Umlandbürgermeister der CDU angehören, resultierte eine latente Spannung (vgl. z.B. die Attacken des CDU-Kreisvorsitzenden Fleischer, der OB Böhme vorwarf, er spiele sich als "Oberregierungspräsident von Südbaden" auf, BZ 14.3.86), was aber bei den Amtsträgern nicht in Erscheinung tritt, so daß dieser Aspekt nicht als Hindernis der Kooperation bewertet werden kann. Die "kompetitive Orientierung" der *parteilpolitischen Akteure* führte im Fall der Regio-Karte angesichts der hohen politischen Akzeptanz in der Bevölkerung nicht zur Blockade, sondern eher zu einem Wettlauf der Akteure.

Von den erreichten Tarifintegrationen und den damit verbundenen Preisreduktionen profitieren in erster Linie Bewohner des Umlandes, die in die Stadt pendeln. Entscheidend für die Wahrnehmung der Nutzen dieser Tarife ist nun, daß diese Pendler sowohl als Bewohner des Umlandes als auch als Beschäftigte der Stadt wahrgenommen werden können, dies von den politischen Spitzen auch so geschieht und damit der Pendler-Vorteil nicht als eindeutiges Nutzengefälle wahrgenommen wird. Da die Mehrzahl der Stadtbewohner von den einpendelnden Arbeitnehmern aber keinen Nutzen haben und in erster Linie durch Preiserhöhungen belastet werden, wurde in der Stadt in erster Linie mit dem Freizeit- und dem Umweltnutzen argumentiert. Beim Versuch einer objektiven Betrachtung kann gesagt werden, daß die Regio-Karte für die Umlandbevölkerung eine bessere Kosten-Nutzen-Relation aufweist als für die Stadtbevölkerung. Dies wird im Prinzip in der Region auch so gesehen: So meinte Landrat Schill: "Wenn die Stadt Freiburg mitmacht, ist dies sehr honorabel" (BZ 15.11.89). Dieser "Nutzen-Vorteil", verstärkt durch die Möglichkeit, Zuschüsse des Landes in die Region zu bekommen, war ein weiterer Aspekt, der die Zustimmung in den Landkreisen sicherte.

Daß trotz des Kosten-Nutzen-Gefälles eine Einigung zustande kam, ist in erster Linie einer *"problem-solving"-Orientierung* der wichtigsten politischen Akteure in Freiburg in dieser Frage zuzuschreiben. Alle Fraktionssprecher und insbesondere der OB betonten das gemeinsame Interesse von Stadt und Umland an der Lösung der Verkehrsproblematik. Während diese Verkehrsproblem-Orientierung bei SPD und GRÜNEN die vorhandenen sozialen Bedenken überwog, führte dies bei der Mehrheit der Bürgerlichen dazu, die vorhandenen territorialen Partialinteressen hintenanstehen zu lassen. Nur bei einer Minderheit der CDU überwog der Gesichtspunkt der Benachteiligung der Stadt gegenüber dem Umland, wobei das negative Votum dieser Stadträte mehr als allgemeiner Ausdruck einer Unzufriedenheit mit der allgemeinen Belastungsverteilung zwischen Stadt und Umland zu werten ist (Interview LEIMGRUBER). Daneben kann ein weiterer Aspekt herauskristallisiert werden, der zur Zustimmung in Freiburg beitrug: Die Freiburger erwarten vom Umland die Anlage von P+R-Plätzen als weiteren Beitrag zur Lösung der Verkehrsprobleme, so daß man die großzügige Haltung in der Frage der Regio-Karte als ersten Schritt werten kann, der vom Umland durch nachfolgende Aktivitäten ausgeglichen werden soll (sog. "Koppelgeschäfte" nach SCHARPF 1992, S. 69ff).

Unterschiedliche Kosten-Nutzen-Relationen bei Maßnahmen im regionalen ÖPNV können nicht nur zwischen Stadt und Umland, sondern auch *zwischen den Gemeinden* im Umland festgestellt werden: Von Tarifintegration und -verbilligung profitieren die Gemeinden mit gutem ÖPNV-Anschluß deutlich mehr als die anderen. Die Zuschüsse zum ÖPNV, die durch die Umlandkreise geleistet werden, führen zu einer Erhöhung der Kreisumlage (Interview SCHROFF), werden also von allen Gemeinden gleichgewichtig getragen. Daraus resultierende Blockaden im Umland konnten aus mehreren Gründen vermieden werden: Zum einen können tarifliche Maßnahmen im Vergleich zu anderen Maßnahmen (z.B. Streckenneubau) doch relativ flächendeckend in Anspruch genommen werden, für schlechter angebundene Umlandbewohner bietet sich B+R oder P+R als Nutzungsmöglichkeit an. Zum anderen wurde im Umland die Tariffin-

tegration immer als erster Schritt bezeichnet, dem Leistungsverbesserungen, insbesondere bessere Anschlüsse der Dörfer, folgen sollen (vgl. z.B. BZ 3.5.91).

c. Institutionelle Faktoren

Die Bemühungen um die Realisierung von Verbesserungen im regionalen ÖPNV fanden vor einem institutionellen Hintergrund statt, dessen Einfluß nun beleuchtet werden soll. Formelle Kooperationsstrukturen bestanden seit 1977 in der Nahverkehrskommission (dominiert von den Gebietskörperschaften) und seit 1984 in der Verkehrsgemeinschaft (Verkehrsunternehmen).

Beide Gremien sind reine *Koordinationsgremien*, in denen keine verbindlichen Beschlüsse gefaßt werden können. Damit kann die regionale ÖPNV-Politik nicht hierarchisch durch Mehrheitsentscheidungen in einem übergeordneten Gremium (z.B. Verkehrsverband) erfolgen, sondern geschieht über Verhandlungsprozesse zwischen den Unternehmen und den Exekutiven der Gebietskörperschaften, wobei die Ergebnisse dann vom Gemeinderat und den Kreistagen ratifiziert werden müssen. Das Verhandlungssystem beruht auf Freiwilligkeit, d.h. es gibt keinen institutionellen Zwang zur Einigung, so daß Projekte, die nicht allen Seiten mehr Vorteile als Nachteile bringen, nicht realisiert werden können (obwohl sie insgesamt gesehen vielleicht sinnvoll wären). Andererseits ermöglicht die Freiwilligkeit den einzelnen Akteuren auch die einseitige Realisierung von Projekten, (auch wenn dies den anderen Akteuren Nachteile verursacht).¹⁰⁸ Solche Verhandlungssysteme bringen nicht generell schlechtere Ergebnisse wie Systeme mit hierarchischer Koordination (vgl. SCHARPF 1992, S. 91), es treten allerdings spezifische Probleme auf: Zum einen ist die Entmachtung der Legislative durch die rein auf die Exekutiven bezogenen Verflechtungen zu erkennen, zum anderen wird die Kooperation durch die Beschlußhoheit in dezentralen, durch Parteienkonkurrenz polarisierten und dem eigenen Territorium verpflichteten Gremien erschwert (vgl. BENZ 1992a, S. 175). Folgt man BREIT, der die Parteien und Politiker als Motoren einer offensiven ÖPNV-Politik bezeichnet (was man im Fallbeispiel Freiburg deutlich belegen kann), dann bedeutet die Ausschaltung der Legislative eine Bedrohung für eine ökologisch orientierte ÖPNV-Politik ("Wir hatten Angst, daß die Verwaltungsspitzen es schaffen, das Ding (die Regio-Karte, J.B.) kaputt zu machen"; BREIT). Dies wird von den ökologisch orientierten Kräften im Freiburger Raum eindeutig so gesehen, weshalb sie auch auf eine Institutionalisierung eines Verkehrsverbundes drängen, welcher durch politische Repräsentanten gesteuert wird (Interviews BREIT, FRANZ).¹⁰⁹

Zum Aspekt der durch dezentrale Entscheidungsstrukturen erschwerten Kooperation wurde im vorhergehenden Kapitel ausgeführt, warum die Maßnahmen zur Tarifintegration in den örtlichen Entscheidungsgremien nicht blockiert wurden. Insbesondere muß darauf hingewiesen werden, daß ein Projekt wie die Regio-Karte, das inzwischen nicht mehr durch ideologische Gegensätze beeinträchtigt, sondern zu einem parteipolitischen Profilierungsschlag geworden war, nicht zu der in der Theorie unterstellten Polarisierung sondern zum Wettlauf in den Ratsgremien geführt hat. Angesichts der latenten Blockadepotentiale ist aber auch deutlich geworden, daß im Rahmen des vor-

¹⁰⁸ Solche einseitigen Schritte sind in Freiburg durchaus festzustellen, wobei diese unter ökologischen Gesichtspunkten sowohl positive wie auch negative Auswirkungen besitzen können: Als Beispiel für ersteres ist der Beschluß des Gemeinderates in Freiburg zur Einführung der Umweltschutzkarte gegen das Plädoyer der NVK zu erwähnen. Es ist BREIT wohl zuzustimmen, der meinte, wenn 1984 bereits ein Nahverkehrsverbund bestanden hätte, hätte es nie eine Umweltschutzkarte in Freiburg und damit auch nicht in Deutschland gegeben. Auf der anderen Seite ermöglichte die Nichtintegration den Freiburgern den unabgestimmten Bau von P+R-Anlagen im Stadtgebiet, was das Verkehrsproblem für die Umlandgemeinden nur noch verstärkte und den regionalen Verkehrsbetrieben das Wasser abgräbt.

¹⁰⁹ Ob die Rechnung - mehr Einfluß der Politiker gegenüber der Verwaltung gleich ökologisch orientiertere Politik - für die gesamte Verkehrspolitik gelten kann, wird vom Autor allerdings bezweifelt. Dies scheint doch eher nur für eine publikumswirksame Billig-Preis-Politik im ÖPNV zu gelten, wo sich Geschenke für die Bürger mit einer ökologischen Zielsetzung verbinden lassen, aber kaum für die konsequent ökologischen, restriktiven Verkehrsmaßnahmen.

handenen, durch die Institutionenstruktur bestimmten, Entscheidungsverfahren im Geflecht der spezifischen Interessen nur ein sehr enger Korridor für gemeinsame Maßnahmen besteht. Ideologisch nicht so einheitlich getragene oder nicht flächendeckend nutzbringende Maßnahmen sind bei diesem Institutionenrahmen kaum durchzusetzen.

Die institutionelle Struktur führt nicht alleine dazu, daß nur bestimmte Maßnahmen realisiert werden können, sondern auch zu einem äußerst langwierigen und komplizierten Entscheidungsweg (Interviews SCHROFF, RUFF).

d. Personelle Faktoren

Wie in der Parkraumpolitik läßt sich auch im Bereich der regionalen ÖPNV-Kooperation das Verhalten der politischen Akteure zum Teil auf das persönliche Verkehrsverhalten zurückführen, was wiederum stark von der soziodemographischen Gruppenzugehörigkeit abhängt. So ist davon auszugehen, daß die Mehrheit der (überwiegend männlichen) Mandatsträger im Umland keine ÖPNV-Benutzer sind (so auch FRANZ). Gestärkt wird die These, daß geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Verkehrsmittelwahl (vgl. S. 102) zu einer unterschiedlichen Wahrnehmung und einer dementsprechenden Verkehrspolitik führt, insbesondere dadurch, daß zur offensiven und angebotsorientierten ÖPNV-Politik zwei CDU-Stadträtinnen im Aufsichtsrat der VAG maßgeblich beitrugen, indem sie die dementsprechenden Mehrheiten in den Beschlußgremien und die Akzeptanz ihrer Fraktion sicherten (Interview BREIT).

e. Finanzielle und personelle Ressourcen

Die kostenträchtigen Maßnahmen zur Verbesserung und Integration des regionalen ÖPNV wurden in Freiburg nicht durch begrenzte Finanzen verhindert. Durch Verlagerungen von Belastungen auf das Land, interne Verrechnungen und die Hoffnung auf ein zukünftiges Finanzierungsinstrument konnten erhebliche finanzielle Mittel freigesetzt werden. Angesichts der erheblich schwieriger gewordenen Situation aller öffentlichen Haushalte ist diese Expansionsstrategie in Zukunft deutlich schwieriger.

Die Maßnahmen zur regionalen ÖPNV-Kooperation wurden bis 1990 praktisch ohne eigenes Personal und danach mit sehr begrenzten Kapazitäten durchgeführt. *Personelle Engpässe sind damit für die relativ langsamen Fortschritte mitverantwortlich zu machen* (so auch AMELUNG, SCHROFF, RUFF).

Eine Zusammenfassung der Restriktionen und Hilfen bezüglich einer umweltorientierten regionalen ÖPNV-Politik folgt im nächsten Abschnitt.

7.5 Zusammenfassung und Vergleich der Restriktionen der beiden Maßnahmenbereiche

Dieses Kapitel dient in erster Linie der Zusammenfassung der einzelnen Restriktionsanalysen. Daneben sollen einige vergleichende Aussagen zu den Unterschieden zwischen den beiden untersuchten Bereichen gemacht werden.

7.5.1 Zusammenfassung

In **Abb. 22** sind die zentralen Ergebnisse zusammenfassend dargestellt.

Faktoren	Parkraumpolitik	Regionale ÖPNV-Politik
Naturräumliche, siedlungs-geographische und städteb. Faktoren	+/-	-
Werte und Einstellungen der Bevölkerung	(+)	++
Ökonomische Rahmenbedingungen		+
Staatliche Normen und Programme	-	-/(+)
Informationen	-	+/(-)
Funktionale/ gruppen-spezifische Partikularinteressen	--	
Territoriale Partikularinteressen	-	-
Institutionenrahmen	(+)/-	-
Personelle Faktoren	-/(+)	--/(+)
Finanzielle und personelle Ressourcen	+/(-)	-
++ = starke Hilfe + = Hilfe +/- = sowohl hilfreiche als auch restriktive Aspekte () = schwächere Ausprägung - = Restriktion -- = starke Restriktion		

Abb. 22 Restriktionen und Hilfen für eine umweltorientierte Parkraumpolitik in Freiburg

Bei der **Parkraumpolitik** können die traditionelle, enge Innenstadtbebauung, die aufgeschlossene Haltung der Bevölkerungsmehrheit und die ökonomische Prosperität der Region als Hilfen für eine ökologisch orientierte Politik verbucht werden. "Großzügigere" Bebauung am Stadtrand, staatliche Reglementierung und finanzielle Unterstützung für Parkraumexpansionen sowie mangelhaftes Wissen über die Wirkungen kommunalen Parkraummanagements sind als Restriktionen außerhalb des kPAS zu erkennen. Als zentrales Hindernis für eine ökologisch orientierte Parkraumpolitik hat sich die eindeutige Dominanz von wirtschaftlichen Partikularinteressen im kPAS herausgestellt. Insbesondere der Einzelhandel kann durch einen hohen Organisationsgrad beim Thema Parkraum eine völlig einseitige Problemdefinition in der Öffentlichkeit erreichen, was sich bei der Programmerarbeitung und der konkreten Entscheidungsfindung bei Einzelprojekten immer wieder entscheidend auswirkt. Der aus der Problemdefinition abgeleitete räumlich begrenzte Ansatz der Parkraumpolitik führt zu Abwehrreaktionen der gut organisierten Innenstadtvertreter. Der Freiburger Institutionenrahmen kann sowohl auf der administrativen wie auch auf der politischen Seite als konsens- und

innovationsorientiert bezeichnet werden, wobei der Institutionenrahmen keine ökologische Orientierung der Innovationen beinhaltet. Daß auch in Freiburg die Parkraumpolitik von Personen aus einem autoorientierten Bevölkerungsausschnitt gemacht wird, kann als Hindernis für eine ökologische Parkraumpolitik aufgefaßt werden, wobei dieser Erklärungsfaktor durch Einzelbetrachtungen eingeschränkt wird. Knappe Finanzressourcen ersparen der Stadt einen noch stärkeren Zuwachs an Parkplätzen und sind deswegen als Hilfen einzustufen, während Personalengpässe eine arbeitsintensive umweltorientierte Parkraumpolitik behindern.

Die relativ dünne Besiedlung der Freiburger Region macht die **Errichtung eines attraktiven regionalen ÖPNVs** schwierig. Ein attraktiver regionaler ÖPNV wird aber insbesondere dadurch erschwert, daß die regionale Struktur der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs stark fragmentiert ist und dies durch gesetzliche Rahmenbedingungen stabilisiert wird. Insbesondere die Erwartungshaltung der Bevölkerung, aber auch angesichts ökonomischer Prosperität und staatlicher Zuschüsse günstige finanzielle Möglichkeiten fördern und erleichtern die regionale ÖPNV-Integration. Obwohl grundsätzlich kein Mangel an Wissen zu konstatieren ist, behindern mangelnde Datengrundlagen (insbesondere der zentralisierten DB) die schnelle Realisierung der Maßnahmen. Während funktionale Partikularinteressen nicht artikuliert werden, können virulente territoriale Partialinteressen durch die Wahl der Maßnahmen, durch "faire" Kostenverteilung und durch Koppelgeschäfte integriert werden. Der bisherige Institutionenrahmen, der die freiwillige Kooperation zum Entscheidungsprinzip macht, reduziert die möglichen und durchsetzbaren Integrationsmaßnahmen auf solche, die auf einem sehr breiten ideologischen Konsens und auf einer flächendeckenden Nutzenverteilung beruhen. Insbesondere das mangelnde Gewicht, das die bürgerliche Mehrheit im Umland dem ÖPNV zumäß, blockierte lange Zeit eine wirklich relevante Attraktivitätssteigerung und Integration des regionalen ÖPNV. Ein plausibler Erklärungsfaktor für dieses mangelnde Interesse, das von der Umlandbevölkerung nicht geteilt wurde, liegt in der soziodemographischen Zusammensetzung der Entscheider, die einem besonders autofixierten Bevölkerungssegment zuzurechnen sind. Dieser Ansatz bietet auf der anderen Seite auch einen Teil der Erklärung für die aufgeschlosseneren Haltung der Freiburger Verkehrspolitikern und vor allem der Verkehrspolitikern. Begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen führten zu Verzögerungen, aber nicht zu Verhinderungen von Maßnahmen zur Verbesserung des regionalen ÖPNV.

7.5.2 Vergleich

Bei einer vergleichenden Betrachtung der beiden Maßnahmenbereiche fallen folgende Aspekte auf:

(a) Das Bild der vorgefundenen **Restriktionen** für umweltorientierte Maßnahmen im Personennahverkehr ist sehr **vielfältig**. Monokausale Ursachenzuschreibungen für die mangelhafte Umsetzung solcher Maßnahmen sind deswegen nicht angebracht.

(b) Maßnahmen zur Förderung des ÖPNV (Verkehrsverlagerungsstrategie durch Expansion) besitzen bessere gesellschaftliche Voraussetzungen als restriktive parkraumpolitische Maßnahmen (Strategie der Verkehrsverminderung und -verlagerung durch Restriktion). Erstere widersprechen im Gegensatz zu zweiten nicht den **Regeln der Wachstumsgesellschaft**. Sind es bei der ersten Gruppe vor allem Umsetzungsprobleme, so können bei der Parkraumpolitik in erster Linie Zielfindungsprobleme konstatiert werden, was dementsprechend hier zu harten Wert- und Interessengegensätzen führt. Bei der Dominanz der wachstumsorientierten Interessen, welche durch die Selektivitäten des KPAS noch verstärkt werden, wird das Instrumentarium Parkraumpolitik - statt zu einer restriktiven

Verkehrspolitik beizutragen, wie in umweltorientierten Konzeptionen vorgesehen - zu einem Instrument der Optimierung und Kapazitätserhöhung.

(c) Die vorgefundenen Restriktionen für umweltorientierte Maßnahmen sind zu einem erheblichen Teil fundamentaler Natur (z.B. Organisiertheit und Artikulationsfähigkeit von Interessen, soziodemographische Zusammensetzung der Entscheider) und damit einer **schnellen instrumentellen Lösung kaum zugänglich**. Trotzdem gibt es auch Ansatzpunkte für konkrete handlungsrelevante Änderungsmöglichkeiten (vgl. Teil III).

(d) Beide Maßnahmenbereiche werden durch externe Restriktionen erschwert, zentrale Hindernisse für eine umweltorientierte Ausrichtung und Umsetzung dieser Maßnahmen liegen aber **im** kommunalen PAS begründet. Ansatzpunkte für eine ökologische Modernisierung sind damit sowohl im kommunalpolitischen Feld (bessere Interessenintegration im demokratischen Willensbildungsprozeß) als auch im administrativen Bereich (bessere Strukturen und Gewichtsveränderungen im Instrumenteneinsatz) auszumachen.

8 Rückbezug der Ergebnisse zur bisherigen Forschung und umweltpolitisches Resümee

Zum Abschluß des empirischen Teils der Arbeit werden einige Ergebnisse der Restriktionsanalyse mit den bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnissen, wie sie in Kapitel 5.2 skizziert wurden, verglichen. Zuletzt werden die Erkenntnisse in einem verallgemeinernden Resümee über die Chancen umweltorientierter Modernisierung in einen weiterreichenden Kontext gesetzt.

Auch in der kommunalen Verkehrspolitik finden die verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnisse (vgl. WOLLMANN, ZAPF-SCHRAMM vorne) Bestätigung, daß administrativ-bürokratische Restriktionen (fragmentierte Verwaltungszuständigkeiten, fachverwaltungsspezifische Handlungslogiken und unzureichende Personalausstattung) Politikinnovation verhindern. Im Fallbeispiel Freiburg verhindern sie allerdings weniger eine allgemeine Innovation, als vielmehr eine wirklich fundierte Ökologisierung. Insgesamt hat sich aber gezeigt, daß verwaltungsinterne Hindernisse nicht so schwer wiegen, wie das Bestehen eines Ungleichgewichts von kurzfristigen Wirtschaftsinteressen und langfristigen Umweltschutzinteressen im politischen Prozeß. So war z.B. das in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur häufig erwähnte Phänomen der selektiven, nur auf den engen Aufgabenzuschnitt begrenzten Wahrnehmung bei den interviewten Verwaltungsmitgliedern kaum festzustellen, vielmehr wurde das Bewußtsein der Verzahnung der Verkehrspolitik mit anderen Politikbereichen in ihren Ausführungen sehr deutlich. *Der entscheidende Gesichtspunkt ist nicht die Nichtwahrnehmung verkehrsexterner Ziele und Auswirkungen, sondern die selbe Ungleichgewichtung dieser Ziele, wie sie sich in der öffentlichen politischen Auseinandersetzung manifestiert.* Damit wird die Auffassung unterstützt, daß Selektivitäten weniger ein Informationsproblem als ein Machtproblem darstellen (vgl. vorne S. 41).

Bezüglich der Knappheit der kommunalen Finanzressourcen muß die in der Literatur festzustellende einseitige Einstufung als Restriktion modifiziert werden. Die Verhinderung ökologisch bedenklicher Projekte kann oftmals nur mit dem *"Verbündeten" Finanzknappheit* erreicht werden. Insofern böte theoretisch die aktuelle Finanzentwicklung der öffentlichen Haushalte unter ökologischen Gesichtspunkten die "Chance der Krise". Realistisch ist aber anzunehmen, daß eher langfristige umweltorientierte Projekte dem Rotstift zum Opfer fallen als wachstumsstimulierende Verkehrsexpansionsprojekte.

Die These von SCHREYER, daß die mangelnde Nutzung der Versorgungsbetriebe, die sich in kommunaler Hand befinden, für umweltorientierte Zielsetzungen mit der *Art der Aufsichtswahrnehmung* zusammenhängt, kann durch das Fallbeispiel deutlich gestützt werden. Die äußerst innovative Rolle der VAG ist ohne die Aufsichtsratsbesetzung durch die Politiker (im Gegensatz zu Aufsichtsräten aus der Exekutive) und die gemeinderätliche Tarifsetzung nicht erklärbar (so selbst RUFF).

Bei der regionalen Zusammenarbeit im ÖPNV bleibt festzuhalten, daß zwar Institutionenrahmen und Entscheidungsverfahren für die Schnelligkeit und Qualität der Ergebnisse auch eine Rolle spielen, vor allem aber entgegenstehende *ideologische Grundpositionen* und schwierige siedlungsstrukturelle und rechtliche Ausgangsbedingungen eine ökologisch sinnvolle ÖPNV-Integration behindern.

In der politikwissenschaftlichen Diskussion zur Umweltpolitik wird den dezentralen (kommunalen und regionalen) Institutionen große Bedeutung bei der ökologischen Modernisierung der Gesellschaft zugewiesen (vgl. z.B. JÄNICKE 1993, S. 27). Überschaulichkeit, Problem- und Bürgernähe sind die Stichworte, mit denen die Hoffnung auf dezentrale Beiträge zur Überwindung der Umweltkrise verknüpft werden (vgl. z.B. MÜLLER-BRANDECK-BOQUET 1993, S. 103). *Kommunale Handlungsansätze sollen das "Politikversagen" auf staatlicher Ebene korrigieren* (vgl. WOLLMANN 1990, S. 102). Als Ergebnis dieser Arbeit bleibt festzustellen, daß diese Hoffnungen nur sehr eingeschränkt berechtigt sind. Neben der Abhängigkeit des kPAS von gesamtgesellschaftlichen und gesamtstaatlichen Entwicklungen und dem daraus resultierenden beschränkten Handlungsspielraum sind es vor allem auch Variablen innerhalb des kPAS, die eine ökologische Ausrichtung der gesellschaftlichen Modernisierung behindern. Nichtsdestotrotz führt der konkrete Problemdruck vor Ort (wobei die Problemwahrnehmung allerdings immer noch eine antiquierte ist) und ein offenes und innovationsfreundliches kPAS, wie es in Freiburg vorzufinden ist, zu Modernisierungsschüben, so daß die (Freiburger) kommunale Verkehrspolitik im Vergleich zur Verkehrspolitik auf den staatlichen Ebenen auch als relativ umweltorientiert bezeichnet werden kann. Aber gerade die Ergebnisse der Betrachtung einer relativ erfolgreichen Verkehrspolitik lassen Zweifel am Sinn einer ökologisch motivierten Modernisierung aufkommen. Dies liegt an der *"Dialektik des Erfolgs"* (LAHL 1992, S. 5): Was der ehemalige GRÜNE Dezernent für die relativ erfolgreiche Abfallpolitik der Stadt Bielefeld aufzeigt, kann für die fortschrittliche Verkehrspolitik in Freiburg ebenfalls konstatiert werden: Gerade wenn es gelingt, Innovationen in umweltrelevanten Bereichen umzusetzen (z.B. Abfallwiederverwertungskreisläufe, Parkplatzbewirtschaftung), muß festgestellt werden, daß das Ergebnis in erster Linie eine Kapazitätserhöhung (z.B. Ressourcenverbrauch, Verkehrsleistung) darstellt und nur im Bereich des Zuwachses ein gradueller Strukturwandel hin zu ökologisch verträglicheren Systemen und Lebensweisen (z.B. Recycling, Benutzung des Umweltverbundes) erreicht werden kann. Somit scheint in unserem Gesellschafts- und Wirtschaftssystem auch in der Umweltpolitik die gleiche Logik wie in der Sozialpolitik zu gelten: *Umverteilung und strukturelle Änderungen sind nur im Bereich der Zuwächse zu erreichen*. Gibt es keine Zuwächse, so erfolgt keine strukturelle Veränderung sondern ein "Roll-back" (wie aktuell in beiden Politikfeldern zu verfolgen ist). Im Gegensatz zur Sozialpolitik bedeutet dies aber für die Umweltpolitik ein *auswegloses Dilemma, da Modernisierungseffekte durch die Wachstumseffekte wieder "aufgefressen" werden*, so daß sich grundsätzliche Fragen zumindest nach der Rolle des Staates (und der Kommunen) als Wachstumspromotor (so JÄNICKE 1993, S. 20), aber auch nach dem Sinn einer systemimmanenten Modernisierung stellen (so MAYER-TASCH 1993).

III Konzeptioneller Teil: Überlegungen zur V e r b e s s e r u n g d e r Durchsetzungsmöglichkeiten für umwelt- orientierte Verkehrsmaßnahmen

In diesem abschließenden Kapitel werden einige Überlegungen angestellt, wie eine umweltorientiertere kommunale Verkehrspolitik erreicht werden könnte. Neben konzeptionellen, rechtlichen und instrumentellen Anregungen stehen vor allem institutionelle und prozessuale Vorschläge zur Chancenverbesserung des Umweltinteresses im kPAS im Vordergrund.

9 Neue konzeptionelle Schwerpunktsetzungen für die örtliche Verkehrspolitik

Konzeptionell müssen in der kommunalen Verkehrspolitik sehr viel stärker als bisher die *Entstehungsbedingungen des Verkehrs im Mittelpunkt der Betrachtung* stehen. Der Wagen vor der Haustür oder in der hausinternen Garage und die Sicherheit, einen Parkplatz am Ziel zu finden, führen unweigerlich zur Autonutzung - egal wie gut der ÖPNV ausgebaut ist bzw. welche sonstigen verkehrspolitischen Bemühungen zum Umstieg unternommen werden.¹¹⁰ Konzeptionell muß der Parkraum deswegen weiterhin der zentrale Ansatzpunkt für eine Verkehrswende in der Stadt sein, auch wenn im Fallbeispiel gezeigt wurde, daß die bisherigen Ansätze - obwohl sie als umweltorientiert verkauft werden - kaum zu einer Verkehrsentslastung führen werden. Im Vordergrund der Bemühungen sollten deswegen möglichst flächendeckende Reduzierungen der vorgeschriebenen Stellplätze bei wieder verstärkt anstehenden Neubauten stehen. Dies gilt sowohl bei Zielorten (Innenstadt, Industrie- und Gewerbegebiete) als auch bei den Ausgangsorten (Wohnungen). Während bei ersteren bereits Beispiele vorliegen (vgl. APEL/LEHMBROCK 1990; Kasseler Stellplatzsatzung vom 23.11.1992; Sitzungsvorlage zum Bebauungsplan Gewerbegebiet Strohmeyersdorf in Konstanz vom 7.5.92), sollte das bisherige Tabu der notwendigen Stellplätze beim Wohnungsbau dringend gebrochen werden. Damit könnten "mehrere Fliegen mit einer Klappe geschlagen" werden:

- Der Wohnungsbau würde verbilligt und angeregt; dadurch die Wohnungsnot in den Städten gemildert und der Suburbanisierungsprozeß abgeschwächt;
- Städtebauliche Verdichtung würde ermöglicht und Verkehr damit vermindert, und
- im Sinne einer Kontextsteuerung würde damit erreicht, daß das ökologisch zentrale Problem der verkehrsanziehenden Parkplätze zu einem im kPAS erst resonanzfähigen Engpaßproblem umgewandelt würde. Die Schaffung eines Engpaßproblems ermöglicht erst den Einsatz der Parkraumbewirtschaftung mit verkehrssteuernder und automobilreduzierender Zielrichtung.¹¹¹

Weitergehende Umsetzungen dieses Ansatzes sind autofreie Wohnzonen, wobei zwischen einem halbherzigen Ansatz der Verlagerung der Parkplätze außerhalb dieser Zonen (so ein Projekt in Hamburg, vgl. ZEIT 7.5.93) und konsequenten Modellen wie in Bremen und Nürnberg unterschieden werden kann. In Bremen verpflichten sich die Bewohner, kein Auto anzuschaffen (vgl. GLOTZ-RICHTER 1992, S. 3). Die Möglichkeit der Verpflichtung zur Autolosigkeit in Miet- oder Kaufverträgen wird durch ein Rechtsgutachten gestützt (vgl. DERLEDER 1992). Verknüpft werden solche autofreien Zonen mit Car-sharing-Modellen, die als Zwischenschritt zur "Autoentwöhnung" aufgefaßt werden können (vgl. RÜTH 1993, S. 177).

¹¹⁰ Die von Planern und Politikern inzwischen so gern verwendete Parole von der notwendigen Verbesserung des ÖPNVs zur Verkehrsentslastung sollte revidiert oder zumindest ergänzt werden. Weitsichtigere ÖPNV-Manager erkennen durchaus, daß der ÖPNV-Ausbau nicht nur positive Verkehrswirkungen besitzt. So wies RUFF im Interview darauf hin, daß auch in Freiburg die Anteile der Fußwege ständig abnehmen und die Leute sich jetzt in die Straßenbahn drängen, wo sie vorher zu Fuß gegangen sind.

¹¹¹ Die Erkenntnis, daß man Engpässe produzieren muß, um vernünftige Parkraumpolitik betreiben zu können, steht natürlich im Widerspruch zur konventionellen Handlungslogik der Verkehrsplaner, die das Parkproblem lieber durch Bauen (scheinbar) lösen als konfliktreich die Verteilung des Parkraums managen wollen.

Nachdem es in Freiburg nicht geschafft wurde, die Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen in Richtung Innenentwicklung und Verdichtung zu steuern (obwohl das benötigte Flächenpotential nach einem Gutachten des Umweltbundesamtes innerhalb der besiedelten Fläche in Freiburg vorhanden ist, vgl. UMWELTBUNDESAMT 1988), und der Gemeinderat beschlossen hat, einen neuen Stadtteil auf der grünen Wiese anzulegen, bietet sich gerade in Freiburg die Chance, diese konzeptionellen Überlegungen auch umzusetzen. Damit könnte wenigstens die Verkehrsmittelwahl der neuen Bewohner umweltfreundlich gesteuert werden, wenn es schon nicht gelingt, durch Innenentwicklung die Wegelängen zu reduzieren.

Auch bei der regionalen ÖPNV-Kooperation ist dem Aspekt der Verkehrsentscheidung mehr Rechnung zu tragen. Auch Verbesserungen im ÖPNV bedeuten die Reduktion des Raumwiderstandes und tragen zum zirkulär-kumulativen Prozeß der Suburbanisierung bei. Aus ökologischer Perspektive sind solche Verbesserungen in erster Linie notwendig, um Restriktionen beim MIV durchzusetzen bzw. (realistisch gesehen), um dem Druck nach ständig neuem Ausbau des Straßennetzes zu begegnen. Die Akteure des regionalen ÖPNVs sollten die Konkurrenzsituation zum MIV auch als solche begreifen, sich nicht durch das aktuelle Zauberwort der "Kooperation der Verkehrsträger" "einwickeln" lassen und sich deutlich aktiver in die Gesamtverkehrspolitik einmischen.¹¹²

Die Zusammenarbeit im ÖPNV verstärkt die Kontakte und die finanziellen Verflechtungen der Gebietskörperschaften in der Region, sie kann vielleicht sogar zum Aufbau einer regionalen Identität beitragen. Dies wäre eine Voraussetzung dafür, daß die für eine ökologische Verkehrspolitik zentrale Koordination der regionalen Flächennutzung verbessert werden könnte.

¹¹²

Eine Konkurrenzeinstellung zum MIV ist nicht nur ökologisch notwendig, sondern eigentlich auch unter finanziellen Gesichtspunkten zwingend. Warum dies von den zentralen Akteuren des ÖPNV nicht so wahrgenommen wird, erklärt sich stets aufs neue bei der Besichtigung des Auto-Parkplatzes dieser Verkehrsbetriebe.

Für eine ökologisch orientierte Parkraumpolitik ist besonders die Änderung der *Landesbauordnungen* von großer Bedeutung. Der beste und weitestgehende Vorschlag dazu stammt von Lehmbrock (1990, S. 259), der die Verpflichtung zum Stellplatzbau aufheben und durch eine Verkehrsabgabe mit dem Bemessungskriterium "bebaute Fläche" ersetzen will. Damit könnte nicht nur der Neubau von Stellplätzen reduziert, sondern auch ein sparsamer Umgang mit Siedlungsfläche angereizt werden. Insbesondere wäre damit auch ein Steuerungsmittel gegen die flächenintensiven Einzelhandelsbetriebe auf der grünen Wiese gegeben. Die bisher diskutierten und bereits beschlossenen Änderungen der Bauordnungen in den Ländern bleiben hinter diesem Vorschlag weit zurück. Gleichwohl bringen sie Verbesserungen zum jetzigen Zustand. In Nordrhein-Westfalen sieht der Gesetzesentwurf der Landesregierung (LANDTAGSDRUCKSACHE 11/3928 v. 19.6.92) vor, daß die ÖPNV-Erschließung bei der Festsetzung der notwendigen Stellplätze zwingend berücksichtigt werden muß, daß Ablösebeiträge entsprechend gestundet werden und auch für Radabstellmöglichkeiten eingesetzt werden können. Daneben sind kommunale Satzungen, die den Bau von Fahrradabstellmöglichkeiten vorschreiben, vorgesehen.

Angesichts der Erfahrungen aus dem Fallbeispiel sind diese Novellierungsansätze ungenügend, da weiterhin vom Normalfall des Stellplatzbaus ausgegangen wird, und Einschränkungen vor Ort begründet und durchgesetzt werden müssen, was im kPAS nur schwer gelingt. Norm und Ausnahme sollten umgekehrt geregelt sein, so daß der Routinefall gleichzeitig den ökologisch sinnvollen Fall darstellt.¹¹³ Diesem Ansatz steht immer noch die Grundphilosophie der Verkehrsplaner entgegen, die in erster Linie die Belastung des fließenden Verkehrs durch den ruhenden Verkehr im Blickpunkt haben und Regelungen aus dieser Perspektive konzipieren.¹¹⁴ Sinn heutiger Regelungen im Verkehr muß es dagegen sein, die Verkehrsumwelt (Mensch und Natur) von Belastungen freizuhalten und den Verkehr in Schranken zu halten und auf sich selbst "zurückzuwerfen", da nur dadurch eine negative Rückkopplung mit entsprechend stabilisierender Wirkung erreicht werden kann (systemisches und ganzheitliches Denken statt linearem und verkehrssysteminternem Denken).

Das Fallbeispiel hat aber auch gezeigt, daß mehr noch als die rechtlichen Rahmenbedingungen die *finanziellen Zuschußregelungen* die Parkplatzexpansion anregen. Hier bietet sich ein sinnvolles Feld für Haushaltskonsolidierungsansätze auf Länderebene.

Im Bereich der Parkraumpolitik besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf hinsichtlich der Möglichkeiten, die *Parkraumüberwachung* zu verbessern und die Ahndung zu verschärfen (vgl. LEHMBROCK 1990, S. 261-264).

Die regionale Kooperation der ÖPNV-Unternehmen wird durch die Festlegungen des *Personenbeförderungs-Gesetzes* empfindlich gestört, insbesondere durch die konservative Konzessionsregelung.

¹¹³ Dementsprechend problematisch ist die Ankündigung der Landesregierung in Baden-Württemberg, den Kommunen die Entscheidung über den Einsatz von Begrenzungsregelungen zu überlassen. Problematisch ist nicht die Einräumung von dezentralen Spielräumen, sondern die Verteilung von Regel und Ausnahme.

¹¹⁴ So geht selbst der Gutachter des rot-grün-regierten Frankfurts noch davon aus, daß "es Sinn dieser gesetzlichen Stellplatzpflicht ist, die öffentlichen Verkehrsflächen von dem ruhenden Verkehr zu entlasten. An diesem Grundgedanken ist auch aus heutiger Sicht - bei immer noch steigender Motorisierung sogar mehr denn je - festzuhalten" (STADT FRANKFURT 1990, S. 103). Hier schimmert immer noch die Philosophie der Anpassungsplanung durch.

Aktuelle Initiativen der Länder zur Änderung dieser Regelungen werden von den privaten Busunternehmen bereits torpediert, indem sie die Bundesregierung um Hilfe angerufen und die Bemühungen um eine integrierte ÖPNV-Planung mit ideologischen Kampfbegriffen ("wie in der DDR", "von oben") attackieren (vgl. SÜDKURIER 11.5.93).

"Einen Beitrag zur 'Erneuerung' staatlichen Politik- und Verwaltungshandelns könnten die Kommunen dadurch leisten, daß sie (...) in ihrer Umweltpolitik neue, eher kommunikative und persuasive Interaktions-, Organisationsformen und Handlungsmuster wählen" (WOLLMANN 1990, S. 103).

Insgesamt könnte man eine Hierarchie der Modernität der Instrumente für die kommunale Verkehrspolitik aufstellen:

	Modernität
a. Bauen	niedrig
b. Ordnungsrecht	
c. Finanzielle Steuerung	
d. Kommunikation	hoch

Diese Hierarchie wurde in ähnlicher Weise schon seit längerem für das gesamte staatliche Handeln proklamiert (vgl. ETZIONI 1975) und wird in der politikwissenschaftlichen Modernisierungsdiskussion im Prinzip so verwendet (vgl. die Beiträge in ZILLESEN 1993).

Während im ÖPNV inzwischen das Public-Awareness-Konzept eine Ausbreitung in ganz Deutschland erfahren hat und auch im Fallbeispiel Freiburg den zentralen Ansatzpunkt zur Verbesserung des regionalen ÖPNV darstellte, sind die *kommunikativen Instrumente* zur Steuerung des ruhenden Verkehrs noch schwach ausgeprägt. Hier kann man gerade erst den Übergang vom "Bauen" zu ordnungsrechtlichen und finanziellen Steuerungsansätzen beobachten (eigentlich nur die Ergänzung). Eine umweltorientierte Parkraumpolitik erfordert die Modernisierung des Instrumentariums, wobei damit eine deutliche Gewichtsverlagerung weg vom Bauen hin zu Ansätzen der Information, Überzeugung und Beteiligung der Bevölkerung allgemein, aber insbesondere der Multiplikatoren und der Interessenvertreter gemeint ist.

Voraussetzungen für eine solche Gewichtsverschiebung sind neben institutionellen Innovationen (vgl. unten) Veränderungen bei der Ausbildung, der Rekrutierung und der Handlungsorientierung des *Personals*. Gefordert ist ein mehr management- und politikstrategisch-orientierter Typus des Verkehrsplaners.

Die Analyse hat gezeigt, daß die bereits bestehenden konzeptionellen, rechtlichen und instrumentellen Möglichkeiten auch in einer ökologisch aufgeschlossenen Stadt lange nicht ausgeschöpft werden. Zentraler Ansatzpunkt für Verbesserungsvorschläge muß deswegen der Willensbildungsprozeß im kPAS sein.

Ziele neuer institutioneller und prozessualer Ansätze sind das Aufbrechen von *Innovationsbarrieren* auf der einen Seite (z.B. die Dominanz und Autofixiertheit des Einzelhandels) und andererseits die Ermöglichung der Umsetzung von neueren Konzeptionen und *Instrumenten*, die mehr auf *gesellschaftliche Selbststeuerung* ausgelegt sind.

Zur Erreichung des ersten Ziels sind *neue Formen der Entscheidungsvorbereitung und -findung* notwendig.

Zuerst soll dabei die Möglichkeit der Verbesserung der plebiszitären Elemente in der Kommunalverfassung angesprochen werden. Die Verhinderung von autoorientierten Großprojekten in Schweizer Städten durch Volksentscheide (so JOOS 1993), die Ergebnisse der Befragungen von Bürgern und Entscheidern zu ihren Positionen zur Verkehrspolitik und auch die Erfahrungen in Freiburg, wo der Bürgerentscheid gegen die Großprojekte am Bahnhof nicht an der Mehrheit der Stimmenden, sondern am formalen Quorum gescheitert ist, verdeutlichen die potentiellen Chancen der Stärkung direktdemokratischer Elemente im kPAS für eine umweltorientierte Politik.¹¹⁵ Dieser Ansatzpunkt liegt allerdings nicht im Hoheitsbereich der Kommunen und ist damit einer schnellen Umsetzung nicht zugänglich.

Deswegen sollen hier in erster Linie neue (bzw. neu aufgekommene) Formen der Politikberatung und Entscheidungsvorbereitung vorgestellt werden. Neben dem Modell "Bürgergutachten in Planungszellen" (vgl. FISCHER-OHLEMACHER/ KÖRBER 1993, S. 202-219) gewinnt dabei vor allem das "Mediationsverfahren" verstärkt an Aufmerksamkeit (vgl. FIETKAU/ WEIDNER 1992).

Zentral an beiden Modellen ist, daß bei politisch sehr umstrittenen Projekten und Planungen im Vorfeld der Entscheidung der formal zuständigen Gremien Foren geschaffen werden, in denen unter Anleitung unabhängiger und professioneller Vermittler zwischen den Kontrahenten Kompromisse gesucht werden. Wichtig ist sowohl der rational-aufklärerische wie auch der konsensstiftende Effekt solcher Foren. Während bei der Planungszelle zufällig ausgewählte BürgerInnen auf Lösungssuche gehen, sind bei den Mediationsverfahren Interessensvertreter der gesellschaftlichen Gruppen integriert.

Beide Verfahren können im Sinne einer bloßen Akzeptanzsicherung eingesetzt werden, und die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß dies auch die Mehrzahl der bisherigen Versuche dieser Art (vorwiegend Standortsuche für Mülldeponien) in der Bundesrepublik kennzeichnet (vgl. HOLTkamp 1993). Unter dem Gesichtspunkt, daß auch ökologisch sinnvolle Konzeptionen im normalen Entscheidungsverfahren blockiert werden können und unter der Voraussetzung einer ökologischen Orientierung der städtischen Initiatoren, versprechen solche Verfahren aber durchaus Verbesserungen gegenüber dem normalen Problembearbeitungsprozeß in den Kommunen. Ein Beispiel hierfür stellt das "Verkehrsforum Heidelberg" dar. Zur Erarbeitung eines Verkehrsleitbildes und als Begleitforum während der

¹¹⁵ Die Kritik an dem Quorum von 30% der Stimmberechtigten für den Erfolg eines Bürgerentscheids nach der baden-württembergischen Kommunalverfassung wird auch von WEHLING (1989, S. 93) geteilt.

Entwicklung eines neuen Verkehrsentwicklungsplanes durch einen externen Gutachter konstituierte sich Anfang 1991 auf Initiative der neuen Oberbürgermeisterin Beate Weber das Verkehrsforum. Alle am Verkehrsthema interessierten Körperschaften, Institute, Behörden, Parteien und Stadtteilvertretungen konnten im Rahmen einer Bürgerversammlung einen Vertreter für das Verkehrsforum benennen (vgl. STADT HEIDELBERG 1992, S. 3). Dadurch konnte zweierlei erreicht werden:

- Die Zusammensetzung des Verkehrsforums brachte eine äußerst umfassende Repräsentation der gesellschaftlichen Interessen, so daß die Dominanz der Wirtschaftsvertreter im Problemdefinitionsprozeß gebrochen werden konnte (vgl. **Abb. 23**) und
- ortsansässige verkehrs- und umweltwissenschaftliche Institute konnten einen maßgeblichen Informations-Input in die Beratungen des Verkehrsforums geben.

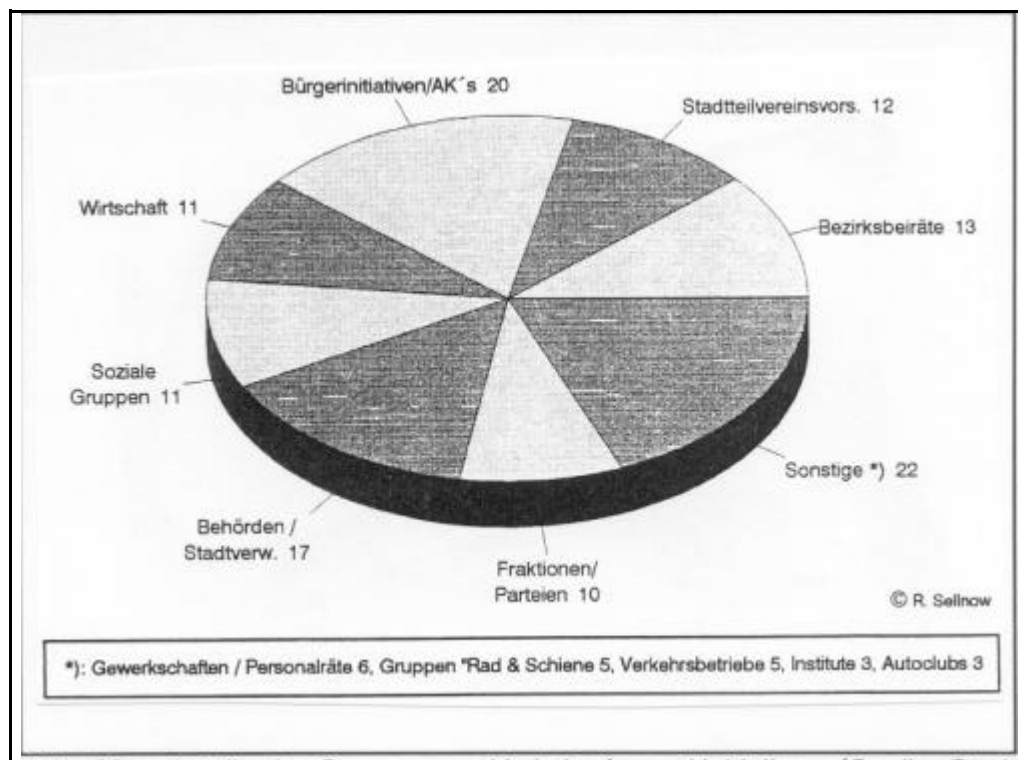


Abb. 23 Anteile der Gruppen am Verkehrsforum Heidelberg (Quelle: Stadt Heidelberg/ Heidelberger Straßen- und Bergbahn AG 1992, S. 76)

Basierend auf dem Stand Ende 1992 läßt sich zum Ergebnis dieses Verfahrens sagen, daß die bisherigen Arbeitsergebnisse auf ein sehr progressives Verkehrsleitbild hinzielen, und dies vor allem von einem breiten Feld der politischen Akteure getragen wird. Allerdings scheint das Ziel der Konsensstiftung nicht erreicht zu werden, da die sich in der Minderheit befindenden Einzelhandelsvertreter sich nicht in die Mehrheitsbeschlüsse einbinden lassen (vgl. STADT HEIDELBERG 1992, S. 69), die CDU einen konfrontativen Kurs einschlägt und vor allem die Lokalzeitung eine extrem autofixierte Position einnimmt (Eindrücke aus dem Besuch des Zeitungsarchivs der Rhein-Neckar-Zeitung im November 1992).

"Richtig" konzipierte Foren dienen also in erster Linie der breiteren Interessenartikulation und der Rationalisierung der Diskussion durch wissenschaftliche Inputs, während die Grundidee der Konsensstiftung skeptisch beurteilt werden muß. Solche Foren sollten auch im Bereich der regionalen

Verkehrspolitik Anwendung finden, da hier der Aspekt der Schaffung einer gemeinsamen Problemsicht noch wichtiger ist.

Aber nicht nur der Prozeß der politischen Willensbildung bedarf *neuer Verfahren*, um ökologische und demokratische Innovationen voranzutreiben. Ebenso benötigen die Umsetzung neuerer Konzeptionen der Verkehrssteuerung und der Einsatz neuerer Instrumente veränderte Muster der Politikgestaltung.

Die Kommune ist als alleiniger Problemlöser in der Verkehrspolitik überfordert. Die Parkraumpolitik zeigt deutlich, daß äußerst relevante Ansatzpunkte zur Steuerung nicht in ihrem direkten Zugriffsfeld liegen. Notwendig ist die verstärkte Inanspruchnahme der Verkehrsverursacher in Wirtschaft und Gesellschaft als Helfer zur Problemlösung. Dabei ist weniger an Appelle an den Einzelnen zur bewußtseinsbedingten Veränderung im Verkehrsverhalten zu denken, als vielmehr an die korporatistische Einbindung aggregierter Bevölkerungsteile, wie sie Unternehmen, Gewerkschaften, Verbände, Vereine (insbesondere die großen Sport- und Musikvereine), Studentenverbände, Schulen und Kirchen darstellen. Ebenso sind Berufsgruppen, die geeignete Multiplikatorenstellen (wie Arztpraxen, Friseurgeschäfte) darstellen, einzubinden.¹¹⁶ Diese Gruppen müssen in die Verantwortung zur Bewältigung der Verkehrsprobleme genommen werden, was für die Kommune keine "Entlastungsstrategie", sondern die Wahrnehmung einer "prozeduralen Steuerung" (OFFE 1975) bedeutet. Im ÖPNV sind solche Tendenzen bereits sichtbar (Job-Tickets, Semester-Tickets, Messe-Tickets u.ä.), aber auch bei der Umsetzung und der Akzeptanzsicherung von verkehrsmindernden Innovationen (z.B. Fahrgemeinschaften, Car-sharing) und restriktiven Verkehrsmaßnahmen (Bewirtschaftung privater PP) sind Beiträge dieser Gruppen politisch und moralisch einzufordern bzw. durch "Tauschgeschäfte" (z.B. Gebührenreduktion oder Mitbestimmungsrechte) herbeizuführen.

¹¹⁶

Diese Ansätze sind in der neuesten Studie des bekannten Verkehrs- und Umweltberaters Fredric Vester ebenfalls hervorgehoben. Er soll mit seiner Studie die verfahrenre Situation in bayrischen Kurorten lösen, die sich als "autofrei" bezeichneten und Elektrobusse von Großparkplätzen am Ortseingang fahren ließen, die aber kaum jemand benutzte, da innerörtlich noch genügend Parkraum zu finden war (vgl. SÜDDEUTSCHE ZEITUNG 27.5.1993).

Verzeichnis der Interviewpartner

(mit Datum des Interviews)

Frau BERGER, Fraktionsgeschäftsführerin/ Herr FRIEBIS, Stadtrat der GRÜNEN im Freiburger Gemeinderat (13.1.1993)

Herr AMELUNG, Geschäftsstellenleiter der Verkehrsgemeinschaft Freiburg (19.1.1993)

Herr BREIT, Fraktionsvorsitzender der GRÜNEN im Freiburger Gemeinderat und Ausichtsratsmitglied der VAG (19.1.1993)

Herr FRANZ, Verkehrspolitischer Sprecher der SPD-Kreistagsfraktion im Kreistag Breisgau-Hochschwarzwald (4.3.1993)

Herr FRIEDRICH, Verkehrspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im Freiburger Gemeinderat (19.1.1993)

Herr GÖBEL, Leiter des Tiefbauamtes der Stadt Freiburg (4.3.1993)

Herr KEMNITZ, Stadtplanungsamt der Stadt Freiburg (7.12.1992)

Herr KÖRSCHGES, Geschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Südlicher Oberrhein (19.1.1993)

Herr LEIMGRUBER, Verkehrspolitischer Sprecher der CDU-Fraktion im Freiburger Gemeinderat (4.3.1993)

Herr NOESKE, Geschäftsführer des Verkehrsclubs Deutschland, Kreisverband Freiburg (13.1.1993)

Herr REINHARDT, Leiter des Gemeindevollzugsdienstes der Stadt Freiburg (9.12.1992)

Herr RUFF, Betriebsleiter und Hauptabteilungsleiter für die Abteilung Betrieb und Verkehr, ehrenamtlicher Geschäftsführer der Verkehrsgemeinschaft Freiburg (13.1.1993)

Herr RUMP, Tiefbauamt der Stadt Freiburg (9.12.1992)

Herr SCHROFF, Amt für Strukturplanung und Wirtschaftsförderung, Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald (4.3.1993)

Literatur

A. Unterlagen aus Freiburg

Amt für öffentliche Ordnung der Stadt Freiburg im Breisgau 1992: Jahresbericht des Gemeindevollzugsdienstes

Amt für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Freiburg im Breisgau 1991: Die Wachstumsregion Freiburg im Breisgau

Amt für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Freiburg im Breisgau 1990: Stadtverkehr wohin?

Apel, Dieter 1992: Fallstudie Freiburg, in: APEL, DIETER 1992: Verkehrskonzepte in europäischen Städten, Erfahrungen mit Strategien zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl, Difu, Berlin 1992

Böhme, Rolf 1992: Das Beispiel Freiburg; Referat auf dem SPD-Forum: Schritte zum Stadtverkehr der Zukunft, in: Sozialdemokratischer Informationsdienst Umweltpolitik, Nr. 5, Sept. 1992, herausgegeben vom SPD-Parteivorstand, Bonn

Die GRÜNEN im Freiburger Gemeinderat 1992: Antrag zur Erarbeitung einer Stellplatzbeschränkungssatzung und zur Überprüfung der Richtlinien für die Ablösung der Stellplatzverpflichtung, vom 13.7.1992

FDP-Stadtratsfraktion 1992: Brief an den Autor zur Freiburger Verkehrspolitik

Freiburger Verkehrs AG 1991: Wir halten Freiburg in Bewegung (II)

Gemeinderatsdrucksache G 171.2 vom 11.3.1991: Bewirtschaftung städtischer Parkplätze und Abgabe einer ermäßigten Umweltkarte

Gemeinderatsdrucksache G 189 vom 6.3.1991: Änderung der Beförderungstarife bei der Freiburger Verkehrs AG; Einführung einer "Regio-Umweltkarte" für das Gebiet der Verkehrsgemeinschaft Freiburg

Gemeinderatsdrucksache G 189.1 vom 19.6.1991: Änderung der Beförderungstarife bei der Freiburger Verkehrs AG; Einführung einer "Regio-Umweltkarte" für das Gebiet der Verkehrsgemeinschaft Freiburg, hier Ergänzung zu Ziff. 4 Finanzierung der Regio-Umweltkarte der Drucksache G 189 vom 6.3.1991

Gemeinderatsdrucksache G 243 vom 14.4.1987: Verkehrsberuhigung - Ziele, Konzepte, Maßnahmen

Gemeinderatsdrucksache G 412 vom 15.1.1992: Baumaßnahmen Bismarckallee Ostseite

Gemeinderatsdrucksache G 536 vom 22.3.1989: Gesamtverkehrskonzeption der Stadt Freiburg

Gemeinderatsdrucksache G 470 vom 19. Juli 1984: Einführung einer Umweltschutzkarte bei der Freiburger Verkehrs AG

Göbel, Norbert 1991: Verkehrspolitik - Das Beispiel der Stadt Freiburg im Breisgau, in: GRABOW/ LÖHR 1991: Einzelhandel und Stadtentwicklung, Difu, Berlin, S. 55-63

Grünphase: Verkehrszeitung der Fraktion DIE GRÜNEN im Freiburger Gemeinderat, ohne Datum

Hufbauer/ Tiefbauamt 1988: Ruhender Verkehr; Vorlage für den Verkehrsausschuß vom 2.11.1988

- IHK Südlicher Oberrhein 1992: B31 Ost neu, wir alle brauchen sie..., Zeitung der Interessenvertreter für die B31 Ost, Oktober 1992
- Kunz, Martin 1992: Das Konzept der Freiburger "Umweltkarte" - Darstellung und kritische Würdigung, Diplomarbeit an der Albert-Ludwigsuniversität Freiburg im Breisgau
- Ruff, Thomas 1991: Die Freiburger Regio-Umweltkarte, Einheitstarif für Stadt- und Regionalverkehre, in: DER NAHVERKEHR 6/ 91, Sonderdruck
- Rüffer/ Tiefbauamt 1988: Ruhender Verkehr - Ergebnisse und Folgerungen -; Beratungsunterlage für den Stadtentwicklungsausschuß vom 5.4.1988
- Schaechterle, Karlheinz & Holdschuer, Guido 1969: Generalverkehrsplan Stadt Freiburg im Breisgau - Verkehrsgutachten Hauptverkehrsstraßennetz, Öffentlicher Nahverkehr der Stadt, Neu-Ulm 1969
- Schaechterle, Karlheinz & Holdschuer, Guido 1979: Generalverkehrsplan der Stadt Freiburg im Breisgau - Fortschreibung, im Auftrag der Stadtverwaltung Freiburg im Breisgau, Ulm/ München 1979
- Schroff (Amt für Strukturplanung und Wirtschaftsförderung im Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald) 1992: Öffentlicher Personennahverkehr im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald
- SPD Freiburg: Programm zur Kommunalwahl 1989
- SPD-Fraktion im Freiburger Gemeinderat: Antrag auf Einführung der Regio-Karte vom 26.11.1990
- SPD-Fraktion im Kreistag Breisgau-Hochschwarzwald: Antrag zur Einführung einer regionalen Umweltkarte zur Verbesserung des öffentlichen Personen-Nahverkehrs im Nahverkehrsbereich Freiburg vom 30.11.1990
- SPD-Fraktion im Kreistag Emmendingen: Antrag zur Einführung einer regionalen Umweltkarte zur Verbesserung des öffentlichen Personen-Nahverkehrs im Nahverkehrsbereich Freiburg vom 7.11.1990
- Stadt Freiburg im Breisgau o.J.: Am Bahnhof tut sich was - Weichenstellungen ins Jahr 2000
- Stadt Freiburg im Breisgau, Tiefbauamt, Verkehrsplanung 1992: Massnahmenprogramm Radverkehr
- Stadtnachrichten-Sonderdruck 1989: 5 Jahre Umweltschutzkarte-Eine Bilanz; herausgegeben von der Stadt Freiburg im Breisgau, Oktober 1989
- Stadtnachrichten-Sonderdruck 1990: Gesamtverkehrskonzeption, herausgegeben von der Stadt Freiburg im Breisgau, April 1990
- Stadtnachrichten-Sonderdruck 1991: Parken in der Stadt, herausgegeben von der Stadt Freiburg im Breisgau, November 1991
- Stadtnachrichten-Sonderdruck 1991: Radverkehr, herausgegeben von der Stadt Freiburg im Breisgau, Mai 1991
- Stadtnachrichten-Sonderdruck 1992: B 31 Ost, herausgegeben von der Stadt Freiburg im Breisgau, März 1992
- Stadtnachrichten-Sonderdruck 1992: Bahnhofsbereich; herausgegeben von der Stadt Freiburg im Breisgau, Juli 1992

Ungern-Sternberg, Sven v. 1992: Angebotsorientierte und nachfragelenkende Maßnahmen zur Realisierung sozial- und umweltverträglicher Verkehrskonzepte am Beispiel der Stadt Freiburg im Breisgau, in: GRÜNDLER, U./WALCHA, H. (Hrsg.) 1992: Verkehrspolitik zwischen Krisenmanagement und Zukunftsgestaltung, Fachkongreß Februar 1992 in Stuttgart, Kongreßdokumentation

Verkehr & Umwelt, Nr. 2/ 91, 2/ 92 und 3/ 92: Zeitung des Verkehrsclub Deutschland, Kreisverbände im Dreieckland, Freiburg

Verkehrsgemeinschaft Freiburg (Hrsg.) 1990a: Zahlen und Fakten zur Mobilität

Verkehrsgemeinschaft Freiburg (Hrsg.) 1990b: Einschätzungen zum Öffentlichen Personennahverkehr

Verkehrsgemeinschaft Freiburg (Hrsg.) 1990c: Szenarien zum Verkehr im Jahr 2000

Verkehrsgemeinschaft Freiburg (Hrsg.) 1991: Mobilität von Nutzern der Umweltschutzkarte

Verkehrsgemeinschaft Freiburg 1984: Vereinbarung über die Verkehrsgemeinschaft Freiburg vom 6.11.84

Verkehrsgemeinschaft Freiburg 1991: Geschäftsbericht 1990

Verkehrsgemeinschaft Freiburg 1992: Geschäftsbericht 1991

Verkehrsgemeinschaft Freiburg 1992b: Vereinbarung über die Verkehrsgemeinschaft Freiburg gültig vom 1.1.1992

Wirtschaft im Südwesten 1993: Zeitschrift der IHKs in Südbaden, April 1993

B. ALLGEMEINE LITERATUR

- Albrecht, Rainer 1985: Siedlungsstrukturelle Maßnahmen zur Energieeinsparung im Verkehr. Bonn: Götzky-Drucke GmbH. (Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau)
- Allwermann, Ralf 1983: Schnellbahnen und Stadtentwicklung - Eine Fallanalyse. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2/ 83, S. 265-280
- Ammermann, Ursula (Hg.) 1988: Parken in der Innenstadt (Fachtagung des Münchner Forums am 25.6.1988). München: drucken +binden
- Amt für Technische Anlagen und Lufthygiene des Kantons Zürich (Hg.) 1992: Parkraumentwicklungsmodell. Ein Planungsinstrument. Zürich
- Apel, Dieter 1992: Verkehrskonzepte in europäischen Städten. Erfahrungen mit Strategien zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- Apel, Dieter 1990: Verkehrssystem, Parkraumkonzept und Innenstadtentwicklung. In: APEL, Dieter & LEHMBROCK, Michael (Hg.): Stadtverträgliche Verkehrsplanung (Chancen zur Steuerung des Autoverkehrs durch Parkraumkonzepte und -bewirtschaftung), Berlin: DIFU, S. 60-124
- Apel, Dieter 1989: Städtebauliches Handlungsfeld: Parken. In: BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LÄNDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (Hg.): Städtebau und Verkehr, Bonn: Selbstverlag der Bundesforschungsanstalt, S. 84-96
- Apel, Dieter 1984: Umverteilung des städtischen Personenverkehrs. Aus- und inländische Erfahrungen mit einer stadtverträglichen Verkehrsplanung (Stadtverkehrsplanung Teil 3.). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- Apel, Dieter & Brandt, Edmund 1982: Stadtverkehrsplanung, Teil 2: Stadtstraßen, Umwelanforderungen und Straßengestaltung. Berlin: Difu
- Apel, Dieter & Ernst, Klaus 1980: Stadtverkehrsplanung, Teil 1: Mobilität, Grunddaten zur Entwicklung des städtischen Personenverkehrs. Berlin: Difu
- Apel, Dieter/ Holzapfel, Helmut/ Kiepe, Folkert/ Lehmbrock, Michael & Müller, Peter (Hg.) 1992: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung (Loseblattsammlung), Bonn: Economica Verlag
- Apel, Dieter & Lehmbrock, Michael 1990: Stadtverträgliche Verkehrsplanung; Chancen zur Steuerung des Autoverkehrs durch Parkraumkonzepte und -bewirtschaftung. Berlin: Difu
- Appel, Heinz Peter & Baier, Reinhold 1992: Methoden und Ablauf der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung, In: APEL, Dieter, HOLZAPFEL, Helmut, KIEPE, Folkert, LEHMBROCK, Michael & MÜLLER, Peter (Hg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung (Loseblattsammlung), Bonn: Economica Verlag, S. 1-48
- Arbeitsgruppe Innenstadt der Konferenz von Dienststellen der Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages 1986: Die Innenstadt - Entwicklungen und Perspektiven. Köln: Deutscher Städtetag. (DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und Umweltschutz Heft 14)
- Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik 1991: Klimastabilisierung als Herausforderung an Politik, Wirtschaft und Gesellschaft - Elemente einer ressortübergreifenden Politikkonzeption. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 2/ 91, S. 190-203.

- Bach, Wilfrid 1991: Verkehrspolitische Maßnahmen für den Klimaschutz. In: Stadt Frankfurt a.M., Umweltdezernat; Koenigs, Tom; Schaeffer Roland (Hg.): Fortschritt vom Auto: Umwelt und Verkehr in den neunziger Jahren (Kongreß des Umwelt-Forum Frankfurt a.M. am 5./6. Oktober 1990), München: Raben-Verlag, S. 17-40
- Bachrach, P. & Baratz, M.S. 1970: Power and Power. Theory and Practice. New York
- Bahrdt, Hans Paul 1986: Über die Notwendigkeit der Zählung des Automobils. Archiv für Kommunalwissenschaften II/ 1986, S. 185-199
- Baum, Herbert 1992: Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre". In: DEUTSCHER BUNDESTAG, ENQUETE-KOMMISSION "SCHUTZ DER ERDATHMOSPHERE" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 23/ 24. September 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung im Verkehr durch Aktivierung besserer Technik und Organisation (Verkehr II), Kommissionsdrucksache 12/ 8-d, Bonn
- Baum, Herbert 1991: Verkehrsstrategien in Städten (Kölner Diskussionsbeiträge zur Verkehrswissenschaft 1). Köln: Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
- Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1992: Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre". In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 16/ 17. November 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung durch Vermeidung von Verkehr (Verkehr III), Kommissionsdrucksache 12/ 10-a, Bonn
- Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (Hg.) 1991: Umweltfreundlicher Verkehr durch moderne Verkehrstechnologien, München
- Benz, Arthur 1992a: Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungssystemen. In: BENZ, Arthur, SCHARPF, Fritz W. & ZINTL, Reinhard (Hg.): Horizontale Politikverflechtung - Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/ New York: Campus Verlag, S. 147-198
- Benz, Arthur 1992b: Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat (Manuskript, Beitrag zum Symposium "Regierungssystem und Verwaltungspolitik" zu Ehren von Prof. em. Dr. Thomas Ellwein anlässlich seines 65. Geburtstages, Universität Konstanz, 30.-31. Oktober 1992), Konstanz
- Benz, Arthur 1992c: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern: Probleme, Lösungsversuche und Lösungsvorschläge. In: BENZ, Arthur, SCHARPF, Fritz W. & ZINTL, Reinhard (Hg.): Horizontale Politikverflechtung - Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/ New York: Campus Verlag, S. 29-50
- Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W. & Zintl, Reinhard (Hg.) 1992: Horizontale Politikverflechtung - Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/ New York: Campus Verlag
- Blatter, Joachim & Fiebig, Karl-Heinz 1991: Umwelt und Öffentlichkeitsarbeit - Beispiele kommunikativer Instrumente im Umweltschutz (DIFU-Materialien). Berlin: DIFU
- Blatter, Joachim/ Krause, Udo & Fiebig, Karl-Heinz 1990: Organisation des kommunalen Umweltschutzes ((Aktualisierung 1/ 90, Profil- und Kopierdienst: Kommunalen Umweltschutz). Berlin: DIFU

- Blatter, Joachim & Söffker, Ulrich 1992: Hochschul-Umwelt-Info Verkehr. (Herausgegeben von der BUNDjugend), Bonn
- BMW AG, Beauftragter für Verkehr und Umwelt 1992: CO₂-Minderungspotentiale im Straßenverkehr. In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 23/24. September 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung im Verkehr durch Aktivierung besserer Technik und Organisation (Verkehr II), Kommissionsdrucksache 12/ 8-d, Bonn
- Böhme, Rolf 1992: Das Beispiel Freiburg. Sozialdemokratischer Informationsdienst NR.5, S. 30-33
- Boesch, Hans 1988: Der Fussgänger als Kunde. Verkaufen bei geänderten Randbedingungen. DISP 93, 24-34
- Boesch, Hans 1986: Wandlungen in den Zielvorstellungen der Verkehrsplanung. DISP 83, 28-33
- Bossow, Manfred 1980: Öffentlicher Nahverkehr und Politik: Fallstudien über Interessenverflechtungen und -kollisionen am Beispiel der Städte Stuttgart und Freiburg. München: Minerva
- Bretzke - Management Consulting 1992: Stellungnahme zu ausgewählten Fragen der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre. In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 16/17. November 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung durch Vermeidung von Verkehr (Verkehr III), Kommissionsdrucksache 12/ 10-b, Bonn
- Bundeskommision Wirtschafts- und Sozialpolitik beim Juso-Bundesvorstand (Hg.) 1992: "umbau", Juso-Informationsdienst Nr.2, Bonn
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hg.) 1990: Raumordnungsbericht 1990 der Bundesregierung, Bonn: Universitäts-Buchdruckerei
- Bundesminister für Verkehr 1988: Kooperation im ÖPNV. Hof/ Saale: Hoermann-Verlag
- Bundesverband der Deutschen Industrie 1992: Stellungnahme anlässlich der Sachverständigenanhörung der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre. In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 16/17. November 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung durch Vermeidung von Verkehr (Verkehr III), Kommissionsdrucksache 12/ 10-b, Bonn
- Cerwenka, P., u.a. 1986: Konsequenzen zukünftiger sozioökonomischer und siedlungsstruktureller Veränderungen für die Gestaltung des ÖPNV (Forschungsbericht Nr. 70141/ 85 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr). Bonn
- Christmann, Alfred & Rupprecht, Siegfried 1992: VIKTORIA - integriertes System für Verkehrsbeobachtung, -planung und -steuerung. Der Städtetag 5/ 92, S. 403-407
- Dennerlein, Rudolf K.-H. 1991: Verringerung von CO₂-Emissionen im motorisierten Individualverkehr. Internationales Verkehrswesen 10/ 91, S. 412-420
- Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1988: Stadterneuerung und Stadtverkehr. Grundsätze zur besseren Integration von Stadterneuerung und Stadtverkehr (Runderlaß des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 17.3.1988). MSWV Kurzinformation 9/ 88, Düsseldorf

- Derleder, Peter 1992: Zur Zulässigkeit privatrechtlicher Bindungen der Mieter und Erwerber von Häusern und Wohnungen zugunsten eines autofreien Wohnens in einer neu geplanten Wohnsiedlung (Gutachten, erstattet im Auftrag des Senators für Umweltschutz und Stadtentwicklung des Landes Bremen). Bremen
- Derse, Karl-Eugen, SCHNEIDER, Heinz Werner & STEINHART, Wilhelm 1987: Sonderparkberechtigung für Anwohner (Untersuchungen und Erfahrungen in Aachen). Der Städtetag 3/ 87, S. 165-171
- Deutsche Umwelthilfe 1992: Kommunalwettbewerb 1992. Dokumentation. Radolfzell
- Deutscher Städtetag 1989: Zehn-Punkte-Programm des DST zur Verbesserung des Stadtverkehrs. Der Städtetag 11/ 89, S. 718-719
- Deutscher Städtetag 1988: Städtetag '87: Städte für eine bessere Umwelt (Vorträge, Aussprachen und Ergebnisse der 24. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 2.-4. Juni 1987 in Köln). Köln: Kohlhammer
- Deutscher Städtetag 1985: Städte für eine bessere Umwelt. DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz H.13, Reihe E. Köln
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) 1987: Kommunale Umweltschutzberichte (Fortschreibung). Berlin: Difu
- Diekmann, Achim 1992: Verkehrspolitik Europas nach dem Jahr 2000. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 4/ 92, S. 231-250
- Direktion der Öffentlichen Bauten des Kantons Zürich, Amt für technische Anlagen und Lufthygiene, Amt für Raumplanung 1990: Wegleitung zur Ermittlung des Parkplatz-Bedarfes. Zürich
- Dose, Nicolai 1986: Konzeptioneller Erklärungsrahmen für Verhandlungsprozesse in und mit Verwaltungen, Konstanz: Universitäts-Verlag
- Eckhoff, Johann & FOX, Klaus-Peter 1980: Parkplatzgebührenpolitik im Rahmen der gesetzlichen Neuregelung - Bemerkungen zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2/ 80, S. 263-279
- Enderle, Martin 1993: St. Florian grüßt aus der autofreien City - Umweltprobleme nur an den Rand verlagert?. Der Städtetag 4/ 93, S. 269-272
- Etzioni, Amitai 1975: Die aktive Gesellschaft - Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse. Opladen
- Ewers, Hans Jürgen 1992: Der Weg der Vernunft in der Verkehrspolitik. In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 23/ 24. September 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung durch Vermeidung von Verkehr (Verkehr III), Kommissionsdrucksache 12/ 10-k, Bonn
- Fiebig, Karl-Heinz/ Krause, Udo & Martinsen, Rainer 1986: Organisation des kommunalen Umweltschutzes. Berlin: Difu
- Fiedler, Joachim 1992: stop and go. Wege aus dem Verkehrschaos. Köln: Kiepenheuer und Witsch
- Fietkau, Hans-Joachim & Weidner, Helmut 1992: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik - Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland. Aus Politik und Zeitgeschichte 39/ 1992, S. 24-34

- Fischer-Ohlemacher, Anne & Körber, Stefan 1993: Partizipative Konsensfindung in der Stadtplanung: Das Gevelsberger Tal. In: ZILLEßEN, Horst, DIENEL, Peter C. & STRUBELT, Wendelin (Hg.): Die Modernisierung der Demokratie, Oplanden: Westdeutscher Verlag, S. 202-220
- Fürst, Dietrich 1990: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Baden-Baden: Nomos-Verlag. (Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.4)
- Fürst, Dietrich 1975: Kommunale Entscheidungsprozesse (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 8). Baden-Baden: Nomos-Verlag
- Fürst, Dietrich & Hesse, Joachim Jens 1978: Thesen zur Distanz zwischen 'lokaler Politikforschung' und dem kommunalpolitisch-administrativen System. In: KEVENHÖRSTER, P. & WOLLMANN, Hellmut (Hg.): Kommunalpolitische Praxis und lokale Politikforschung. Berlin: DIFU, S. 21-52
- Fugmann-Heesing, Annette 1984: Parkvorsorge in Städten. Rechtliche Fragen und praktische Auswirkungen auf die Stadtstruktur unter besonderer Berücksichtigung US-amerikanischer Erfahrungen. Köln: Kohlhammer
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr 1992: Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission. In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 23./24. September 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung im Verkehr durch Aktivierung besserer Technik und Organisation (Verkehr II), Kommissionsdrucksache 12/ 8-h, Bonn
- Gierse, M. 1991: Infrastrukturentwicklungen in ihren Wirkungen auf Straßen- und Umweltbelastung. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 4/ 91, S. 214-228
- Glötz-Richter/ Senatsverwaltung für Umweltschutz und Stadtentwicklung des Landes Bremen 1992: "Wohnen ohne (eigenes) Auto". Bremen (Manuskript, erhalten von Dieter Apel)
- Göbel, Norbert 1991: Verkehrspolitik - Das Beispiel der Stadt Freiburg im Breisgau. In: GRABOW, Busso & LÖHR, Rolf-Peter (Hg.): Einzelhandel und Stadtentwicklung: Vorträge und Ergebnisse einer Fachtagung (Difu-Beiträge zur Stadtforschung 1), Berlin: Difu, S. 55-60
- Groß, Thomas 1989: Rechtliche Grenzen einer ökologisch orientierten Preisgestaltung öffentlicher Einrichtungen. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 4/ 1989, S. 372-375
- Haasis, Hans-Arthur 1979: Entscheidungsstrukturen in der Kommunalpolitik. Eine Bestandsaufnahme der politikwissenschaftlichen Forschung in der Bundesrepublik. In: KÖSER, Helmut (Hg.): Der Bürger in der Gemeinde: Kommunalpolitik und politische Bildung, Hamburg: Hoffmann und Campe. (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung), S. 175-199
- Haasis, Hans-Arthur 1978: Kommunalpolitik und Machtstruktur: Eine Sekundäranalyse deutscher empirischer Gemeindestudien. Frankfurt/ Main: Haag und Herchen
- Häußermann, Hartmut 1991: Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine "alternative Politik" möglich? In: HEINELT, Hubert & WOLLMANN, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt - Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den achtziger und neunziger Jahren. Basel: Birkhäuser, S. 52-91
- Haller, Hans-Martin 1979: Die Freien Wähler in der Kommunalpolitik. In: KÖSER, Helmut (Hg.): Der Bürger in der Gemeinde: Kommunalpolitik und politische Bildung, Hamburg: Hoffmann und Campe. S. 335-368

- Hartenstein, Wolfgang 1977: Konkurrenzsituationen im Großstadtverkehr. In: BÖHRET, Carl u.a. (Hg.): Stadtforschung und Stadtplanung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 118-133
- Heinelt, Hubert & Wollmann, Hellmut (Hg.) 1991: Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den achtziger und neunziger Jahren. Basel: Birkhäuser
- Heinze, G. Wolfgang 1992: Lösungsstrategien des Verkehrswachstums als Optionen der Verkehrswirtschaft. In: HESSE, Markus (Hg.): Verkehrswirtschaft auf neuen Wegen? Unternehmenspolitik vor der ökologischen Herausforderung. Marburg: Metropolis-Verlag, S. 37-76
- Heinze, Wolfgang & Kill, Heinrich H. 1991: Evolutionsgerechter Stadtverkehr (Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e.V. Nr.66). Frankfurt am Main: VDA.
- Hellstern, Gerd-Michael & Wollmann, Hellmut 1979: Analyse kommunaler Entscheidungsprozesse. In: ROBERT BOSCH STIFTUNG GMBH STUTTGART (Hg.): Vorstudien zu einem Forschungsprogramm (Beiträge zur Stadtforschung 1), Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt
- Henckel, Dietrich 1992: Der Rhythmus der Stadt - Veränderungen von Zeitstrukturen und Stadtentwicklung. In: OBELONG, Dirk (Hg.): Zeit und Nähe in der Industriegesellschaft. Alheim: Verlagshaus Riedmühle, S. 152-164
- Hesse, Joachim Jens 1989: Politik und Verwaltung als Gegenstand der Kommunalwissenschaft. In: HESSE, Joachim Jens (Hg.): Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland (Schriften zur Kommunalwissenschaft und Praxis Band 2). Baden-Baden, S. 117-137
- Hesse, Markus 1992: Wirtschaftliche Aspekte der Verkehrsentwicklung. In: Apel, Dieter/ Holzapfel, Helmut/ Kiepe, Folkert/ Lehmbruck, Michael/ Müller, Peter (Hg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung (Loseblattsammlung). Bonn: Economica Verlag, S. 1-22
- Hesse, Markus & Lucas, Rainer 1992: Raumüberwindung oder ökologische Strukturpolitik - Zur Bedeutung der räumlichen Dimension für den Verkehr und die Verkehrswirtschaft. In: HESSE, Markus (Hg.): Verkehrswirtschaft auf neuen Wegen? Unternehmenspolitik vor der ökologischen Herausforderung. Marburg: Metropolis-Verlag, S. 219-246
- Hiess, Helmut & Urbanek, Walter 1986: Stadterneuerung und Verkehr. In: Förster, Wolfgang/ Wimmer, Hannes (Hg.): Stadterneuerung in Wien: Tendenzen, Initiativen, Perspektiven, Frankfurt/ Main; New York: Campus Verlag, S. 417-532
- Himanen, Veli/ Nijkamp, Peter & Padjen, Juraj 1992: Transport, mobility, spatial accessibility and environmental sustainability (Beilage zur Stellungnahme von Prof. Peter Nijkamp, Universität Amsterdam für die Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages), a.a.O. Bonn
- Höpfner, U. (IFEU-Institut Heidelberg) 1992: Stellungnahme. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 23./24. September 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung im Verkehr durch Aktivierung besserer Technik und Organisation (Verkehr II), Kommissionsdrucksache 12/ 8-d, Bonn
- Höpfner, Ulrich & Knörr, Wolfram 1992: Motorisierter Verkehr in Deutschland. Energieverbrauch und Luftschadstoffemissionen des motorisierten Verkehrs in der DDR, Berlin (Ost) und der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1988 und in Deutschland im Jahr 2005 (Im Auftrag des Umweltbundesamtes Berlin und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz von Berlin). Heidelberg

- Holler, Wolfgang & Naßmacher, Karl-Heinz 1979: Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung. In: KÖSER, Helmut (Hg.): Der Bürger in der Gemeinde: Kommunalpolitik und politische Bildung, Hamburg: Hoffmann und Campe, S. 275-319
- Holler, Wolfgang & Naßmacher, Karl-Heinz 1976: Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung. In: FREY, Rainer (Hg.): Kommunale Demokratie. Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung (Theorie und Praxis der deutschen Sozialdemokratie), Bonn, S. 141-181
- Holtkamp, Lars 1993: Undemokratisch: Mediation - ein "grünes" Verfahren des Interessenausgleichs bei Standortkonflikten?. Alternative Kommunalpolitik 1/ 93, S. 50-52
- Holzapfel, Helmut 1991: Umweltverschmutzung und Lärmbelästigung durch Verkehr, Arbeit und Alltagsleben. In: Marahrens, Walter u.a. (Hg.): Stadt und Umwelt: Aspekte einer europäischen Stadtpolitik (Ergebnisse der Europäischen Fachtagung "Umwelt und Stadtentwicklung" im Januar 1990 in Bremen), Basel: Birkhäuser, S. 235-244
- Holzapfel, Helmut 1990: Stadt und Verkehr der Zukunft. In: Sieverts, Thomas (Hg.): Zukunftsaufgaben der Stadtplanung, Düsseldorf: Werner
- Holz-Rau, Hans-Christian 1991: Verkehrsverhalten beim Einkauf. Internationales Verkehrswesen 7/ 8 1991, S. 300-305
- Hucke, Jochen/ Müller, Axel & Wassen, Peter 1980: Implementation kommunaler Umweltpolitik. Frankfurt/ Main; New York: Campus-Verlag.
- Hüsler, Willi 1991: Konservatismus in der Verkehrspolitik. Das Schweizer Beispiel. In: Stadt Frankfurt a.M., Umweltdezernat; Koenigs, Tom; Schaeffer Roland (Hrsg.): Fortschritt vom Auto: Umwelt und Verkehr in den neunziger Jahren (Kongreß des Umwelt-Forum Frankfurt a.M. am 5./ 6. Oktober 1990), München: Raben-Verlag, S. 255-272
- IFEU-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg 1992: Klimaschutz Heidelberg: Handlungsorientiertes kommunales Konzept zur Reduktion von klimarelevanten Spurengasen für die Stadt Heidelberg, Band I und II. Im Auftrag der Stadt Heidelberg - Amt für Umweltschutz und Gesundheitsförderung, Heidelberg
- Ilgmann, Gottfried 1982: Die Illusion vom freiwilligen Verzicht auf den Pkw. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2/ 82, S. 124-140
- Industrie- und Handelskammer Karlsruhe 1992: Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer zur Materialsammlung "Verkehr in der Stadt". Karlsruhe
- Industrie- und Handelskammer Ulm 1992: Funktionsfähigkeit der Innenstädte erhalten! (Gemeinsame Entschließung des Einzelhandels- und des Verkehrsausschusses der IHK Ulm vom 28. April 1992). Ulm
- Infras 1989: Wirkungen tariflicher Maßnahmen im öffentlichen Personennahverkehr (Kurzfassung). Zürich
- Jänicke, Martin 1993: Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaften. In: Prittwitz, Volker von (Hg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen: Leske + Budrich, S. 15-30
- Janssen, Lutz J. 1993: Die Zukunft der Stadtmitte - City-Konzept Blaue Zone München. Internationales Verkehrswesen 4/ 93, S. 196-203

- Janz, Klaus 1991: Frankfurter Parkierungskonzept. In: Technische Akademie Südwest e.V. & Universität Kaiserslautern (Hg.): Wohin mit dem Auto? Kommunale Parkierungspolitik - Instrumente und Wirkungen, Kaiserslautern, S. 29-40
- Janz, Klaus/ Schuster, Andreas/ Skoupil & Topp, Hartmut H. 1989: Parkraumkonzepte: Methodik für Großstädte - Anwendung in Frankfurt am Main. Internationales Verkehrswesen 1/ 89, S. 29-35
- Joos, Ernst 1993: Ökonomie und Ökologie sind keine Gegensätze -Drei Züricher Botschaften zur neuen Verkehrspolitik (schriftliche Fassung des Vortrags von Dipl. Ing. Ernst Joos, Vizedirektor, Verkehrsbetriebe Zürich, gehalten im Rahmen des AGEE-Kongresses "Europäische Verkehrspolitik und Umwelt" am 3.4. 1993 in Konstanz)
- Junkernheinrich, Martin/ Rustemeyer, Dirk/ Schultz, Reinhard & Strathoff, Karl 1988: Auto und Stadtverkehr - Zur Vereinbarkeit ökologischer, ökonomischer und technischer Optionen. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 3/ 88, S. 265-274
- Kandler, Jakob 1987: Wechselbeziehungen zwischen Verkehrsplanung und Stadtentwicklung. Archiv für Kommunalwissenschaften II/ 1987, S. 190-204
- Kanton Zürich, Baudirektion 1990: Luftprogramm für den Kanton Zürich. Massnahmenplan Lufthygiene. Zürich
- Kanzlerski, Dieter 1991: Ergebnisse der Arbeitsgruppe "Verkehr". In: Grabow, Busso & Löhr, Rolf-Peter (Hg.): Einzelhandel und Stadtentwicklung: Vorträge und Ergebnisse einer Fachtagung (Difu-Beiträge zur Stadtforschung), Berlin: Difu, S. 61-63
- Kessel, Gerd & Lange, Jürgen 1992: Die City für Autos gesperrt. Der Städtetag 3/ 92, 199-206
- Kirchner, Hans 1990: Die Region Mittlerer Neckar. In: Streit, Manfred E. & Haasis, Hans-Arthur (Hg.): Verdichtungsregionen im Umbruch, Baden-Baden: Nomos-Verlag (Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung, Bd.4), S. 189-232
- Knieps, Günter 1992: Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personennahverkehr. Freiburg: Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Universität Freiburg im Breisgau ((Manuskript))
- Koch, Michael 1993: Wir sind das (Fuß-)Volk..., DISP, Bd.113
- Kolz, Heinz & Bermann, Manfred 1989: Die "Kooperation" - ein Marketinginstrument im öffentlichen Personennahverkehr? Internationales Verkehrswesen 5/ 89, S. 338-344
- Kortenhaus, Thomas 1986: Akzeptanz der Parkmöglichkeiten in innenstadtnahen Altbaugebieten durch die Bewohner. Hannover: Institut für Verkehrswirtschaft, Straßenwesen und Städtebau
- Krönes, Gerhard 1990: Zukunftsperspektiven kommunaler Verkehrspolitik. Archiv für Kommunalwissenschaft II/ 1990, S. 210-225
- Lahl, Uwe 1992: Umweltdezernat in Bielefeld - die Dialektik des Erfolgs. Alternative Kommunalpolitik 1/ 92, S. 5
- Landeshauptstadt Düsseldorf, Planungsamt 1992: Quantifizierung der Auswirkungen von Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung vom IV zum ÖPNV (Verwaltungsvorlage für die Sitzung des APS am 4.6.1992). Düsseldorf
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hg.) 1992: Gesetzentwurf der Landesregierung: Viertes Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung vom 19.6.1992 (Drucksache 11/ 3928). Düsseldorf

- Lehmbruck, Michael 1992a: Möglichkeiten zur Beeinflussung des Kfz-Verkehrs mit Stellplatzverordnungen und -satzungen. In: APEL, Dieter, HOLZAPFEL, Helmut, KIEPE, Folkert, LEHMBROCK, Michael & MÜLLER, Peter (Hg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung (Loseblattsammlung), Bonn: Economica Verlag
- Lehmbruck, Michael 1992b: Parkraummanagement in Mittel- und Großstädten: Umweltwirkungen (Angebot für ein F+E-Vorhaben). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- Lehmbruck, Michael 1990: Möglichkeiten und Instrumente für die Planung, Regelung und Bewirtschaftung von öffentlichen und privaten Stellplätzen in den Städten. In: APEL, Dieter & LEHMBROCK, Michael (Hg.): Stadtverträgliche Verkehrsplanung - Chancen zur Steuerung des Autoverkehrs durch Parkraumkonzepte und -bewirtschaftung. Berlin: DIFU, S. 169-271
- Leisten, Rolf 1993: Verkehrskonzepte: Zukunft oder Science Fiction? Demokratische Gemeinde 4/ 93, S. 37-40
- Lindemann, Hans-Eckhard 1989: Parken in dichtbebauten Wohngebieten - Gegenwärtige Situation und Lösungsansätze. In: BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (Hg.): Städtebau und Verkehr. Bonn: Selbstverlag der Bundesforschungsanstalt, S. 97-102
- Lindenblatt, Dieter 1977: Der Beitrag parkpolitischer Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsteilung im Stadtverkehr. Bentheim: Verlag A. Hellendoorn
- Linder, Wolf 1973: Der Fall Massenverkehr (Sozialwissenschaftliche Sonderreihe Verwaltungspolitik) Frankfurt/ Main: Athenäum Verlag
- Mädig, Heinrich 1991: Finanzielle Restriktionen kommunalen Handelns. In: HEINELT, Hubert & WOLLMANN, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt - Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den achtziger und neunziger Jahren, Basel: Birkhäuser, S. 92-107
- Mähling, Lars & Sorau, Mike 1988: Die Umweltfahrkarte - Ein Beitrag zur umweltverträglichen Verkehrspolitik? In: TEMPEL, K.G. (Hg.): Umweltschutz und Verwaltung, Berlin (Reihe Staat und Gesellschaft), S. 126-169
- Martinsen, Rainer & Fürst, Dietrich 1987: Organisation des kommunalen Umweltschutzes. Hannover: Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover
- Masser, Ian (Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield, UK), SVIDEN, Ove (Department of Management and Economics, Linköping University, Sweden) & WEGENER, Michael (Institut of Spatial Planning, University of Dortmund, Germany) 1992: Europe 2020: Long-term scenarios of transport and communications in Europe (Paper to be presented at the NECTAR Symposium 1992 at the Royal Academy of Sciences, Amsterdam, 18-21 March 1992, Beilage zur Stellungnahme von Prof. Peter Nijkamp, Universität Amsterdam für die Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages). Bonn
- Mayer-Tasch, Peter Cornelius 1993: Jenseits von Modernisierung und Postmodernisierung: Überlegungen zur universalistischen Dimension der Politischen Ökologie. In: PRITTWITZ, Volker von (Hg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen: Leske + Budrich, S. 71-80
- Meier, E. 1989: Neuverkehr infolge Ausbau und Veränderung des Verkehrssystems. Zürich: Institut für Verkehrsplanung, Transporttechnik, Strassen- und Eisenbahnbau
- Meyer, Hans-Joachim 1990: Parkraumkonzeptionen für Großstädte - Das Beispiel Düsseldorf. Der Städtetag 5/ 90, S. 334-338

- Monheim, Heiner & Monheim-Dandorfer, Rita 1990: Straßen für alle: Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft. Hamburg: Rasch und Röhrig
- Monheim, Rolf 1992: Die Bedeutung der Verkehrserschließung für den Innenstadt-Einzelhandel und ihre Einschätzung durch Einzelhändler und Besucher (Teil II). Verkehr und Technik 3/ 92, S. 88-96
- Monheim, Rolf 1992: Die Bedeutung der Verkehrserschließung für den Innenstadt-Einzelhandel und ihre Einschätzung durch Einzelhändler und Besucher (Teil I). Verkehr und Technik 2/ 92, S. 39-53
- Monheim, Rolf 1989: Verkehrswissenschaft und Verkehrsplanung im Spannungsfeld von Trends und Zielen. Der Städtetag 11/ 89, S. 691-696
- Monheim, Rolf 1987: Entwicklungstendenzen von Fußgängerbereichen und verkehrsbruhigten Einkaufsstraßen (Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, H.41). Bayreuth: Institut für Geowissenschaften der Universität Bayreuth
- Müller-Brandeck-Boquet, Gisela 1993: Von der Fähigkeit des deutschen Föderalismus zur Umweltpolitik. In: PRITTWITZ, Volker von (Hg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen: Leske + Budrich, S. 103-112
- Muthesius, Thomas 1984: Städtische Verkehrspolitik in den achtziger Jahren. Ein Hintergrundbericht zum verkehrspolitischen Konzept der deutschen Städte. Der Städtetag 19/ 84, S. 3-8
- Muthesius, Thomas 1982: Höhere Parkgebühren in den Städten. Der Städtetag 9/ 82, S. 586-589
- Naßmacher, Karl-Heinz 1987: Einflußfaktoren in der kommunalpolitischen Willensbildung. In: ANDERSEN, Uwe (Hg.): Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen (Schriften zur politischen Landeskunde Nordrhein-Westfalens), Köln, S. 78-93
- Nijkamp, Peter (Universität Amsterdam) 1992: Beiträge für die Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre". In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 29./30. Juni 1992 zu dem Thema: Nachfrage und Angebotsentwicklung im Verkehr (Verkehr I), Kommissionsdrucksache 12/ 7-f, Bonn
- Offe, Claus 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion. In: ELLWEIN, Thomas, HESSE, Joachim Jens, MAYNTZ, Renate & SCHARPF, Fritz W. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 309-320
- Offe, Claus 1975: Sachzwang und Entscheidungsspielraum. In: GRAUHAN, Rolf-Richard (Hg.): Großstadt-Politik - Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie. Gütersloh: Bertelsmann, S. 198-211
- Paschke, Sabine 1991: Kommunale Entscheidungsstrukturen und kommunale politische Akteure am Beispiel der Verkehrsplanung. In: BERKING, Helmut, HITZLER, Ronald & NECKEL, Sighard (Hg.): Politisches Handeln/ Experteninterview (Referate beim Workshop in Bamberg, 28.-30.6.1991), Bamberg: Universitätsdruck. (Dokumentation Nr.1 des Arbeitskreises "Soziologie politischen Handelns")

- Pehle, Heinrich 1985: Kommunale Entscheidungsstrukturen in Schweden und Deutschland: 4 Fallstudien zum Stellenwert kommunaler Außenpolitik bei Verkehrsinvestitionen (Beiträge zur Kommunalwissenschaft 17). München: Minerva-Publikation
- Petersen, R./ Schallaböck, K.O. & Spitzner, M. 1992: Schriftliche Stellungnahme zur Enquete-Anhörung. In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 16./ 17. November 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung durch Vermeidung von Verkehr (Verkehr III), Kommissionsdrucksache 12/ 10-k, Bonn
- Petersen, Rudolf 1992: Verkehrspolitik als Antwort auf den Treibhauseffekt: Ein Blick aus Nordrhein-Westfalen. In: WEIZSÄCHER, E.U.v. & BLEISCHWITZ, R. (Hg.): Klima und Strukturwandel, Bonn: Economica Verlag, S. 132-155
- Pfeifle, Manfred 1991: Muß die Planungshoheit neu abgegrenzt werden? Internationales Verkehrswesen 11/ 1991, S. 494-500
- Pfeifle, Manfred (Stadtplanungsamt Stuttgart) 1992: Stellungnahme anlässlich der Sachverständigenanhörung der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre". In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 16/ 17. November 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung durch Vermeidung von Verkehr (Verkehr III), Kommissionsdrucksache 12/ 10-b, Bonn
- Pfeifle, Manfred & Friedrichsen, Klaus 1989: Maßnahmen und Handlungsspielräume zur Parkraumbeschränkung in Innenstadtbereichen - Aufgezeigt am Beispiel der Landeshauptstadt Stuttgart. Straßenverkehrstechnik 1/ 89, S. 1-5
- Prittwitz, Volker von 1993: Reflexive Modernisierung und öffentliches Handeln. In: PRITTWITZ, Volker von (Hg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen: Leske + Budrich, S. 31-50
- Prittwitz, Volker von 1990: Das Katastrophen-Paradox - Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich
- Prognos 1978: Mobilitätschancen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen im Personenverkehr (Untersuchung im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums, Bonn). Basel
- Prognos 1992: Entwicklung der Emissionen von Luftschadstoffen und CO₂ durch den Verkehr in Ost- und Westdeutschland bis 2010 - 1. Zwischenbericht (Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Bonn). Basel
- Prognos, IFEU & TÜV-Rheinland 1991: Wirksamkeit verschiedener Maßnahmen zur Reduktion der verkehrlichen CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005. Kurzbericht (Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Bonn). Basel
- Raprior, Roland 1984: Interkommunale Zusammenarbeit - Eine empirische Untersuchung über die Stadt-Umland-Beziehungen in der Stadtregion Freiburg. München: Minerva. (Beiträge zur Kommunalwissenschaft 15)
- Ratzenberger, Ralf/ Josel, Klaus-Dieter & Hahn, Werner (Hg.) 1989: Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität und der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs. München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung

- Reinke, Volkmar 1985: Fahrgemeinschaften im Berufsverkehr. Möglichkeiten und Grenzen der Förderung (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Dortmund)
- Retzko, Hans-Georg 1987: Städtische Verkehrsplanung im Wandel. Internationales Verkehrswesen 4/ 87, S. 269-275
- Reutter, Ulrike & Reutter, Oscar 1992: Wohnen ohne Auto -Ansatzpunkte lokaler Autosparkonzepte. In: Institut für Landes-und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (Hrsg.): Autofreies Leben - Konzepte für die autoreduzierte Stadt, Duisburg: WAZ (Schriften des ILS Nr. 68), S. 34-41
- RMV GmbH 1992: Konzeption zur Vorbereitung und Gründung des Rhein-Main-Verkehrsverbundes (Kurzfassung). Hofheim am Taunus
- Roßberg, Ingolf (Dezernent für Stadtentwicklung Dresden) 1992: Verkehrsvermeidung - vom Wissen zum Handeln. In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 16./ 17. November 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung durch Vermeidung von Verkehr (Verkehr III), Kommissionsdrucksache 12/ 10-k, Bonn
- Rüth, Steffen 1993: "Stattauto" - Mit Car-Sharing aus der Verkehrsmisere? Der Städtetag 2/ 93, S. 176-177
- Scharpf, Fritz W. 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: BENZ, Arthur, SCHARPF, Fritz W. & ZINTL, Reinhard (Hg.): Horizontale Politikverflechtung - Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/ New York: Campus Verlag, S. 51-95
- Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. Politische Vierteljahresschrift 4/ 1991
- Schlabbach, Klaus 1990: Verkehrsbeeinflussung - Sackgasse oder Schlüssel zur Zukunft? Der Städtetag 11/ 90, S. 762-767
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd 1991: Das Deutsche Institut für Urbanistik - Forschungseinrichtung der Städte und Seismograph der Stadtforschung. In: ELLWEIN, Thomas, HESSE, Joachim Jens, MAYNTZ, Renate & SCHARPF, Fritz W. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 5, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Schmitz, Stefan 1991: Schadstoffemissionen des Straßenverkehrs aus der Sicht der räumlichen Umweltforschung. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 2/ 1991, 131-144
- Schmitz, Stefan (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung) 1992: Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre". In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 16./ 17. November 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung durch Vermeidung von Verkehr (Verkehr III), Kommissionsdrucksache 12/ 10, Bonn
- Schneider, Stefan/ Better, Martin & Allenbach, Roland (Planungsbüro Jud AG, Zürich) 1992: Parkraumentwicklungsmodell - Ein Planungsinstrument. Zürich (Im Auftrag des Amtes für technische Anlagen und Lufthygiene des Kantons Zürich)

- Schreyer, Michael 1991: Die Elemente des Mißerfolgs - Umsetzungsprobleme einer ökologisch orientierten Politik. Politische Ökologie, Nr. 23/ Aug.-Sept.91, S. 29-33
- Schubert, Klaus 1991: Politikfeldanalyse - Eine Einführung. Opladen: Leske+Budrich
- Selle, Klaus 1992: Vom Planer zum Mittler. In: WENTZ, Martin (Hg.): Planungskulturen. Frankfurt/Main; New York: Campus-Verlag, S. 22-30
- Senat der Hansestadt Lübeck, Baudezernat 1990: Autofreie Innenstadt, Juli 1990
- Singer, Christian 1988: Stadtverkehr und Umwelt - Literaturquerschnitt. Dortmund: WAZ-Druck. (ILS-Schriften Nr.22)
- Socialdata 1992: Kleine Fibel vom Zufußgehen und anderen Merk-würdigkeiten. München: Socialdata
- Spiegel-dokumentation 1993: Auto, Verkehr und Umwelt. Hamburg: Spiegel-Verlag
- Spitzner, Meike 1992: Ansätze zur Verkehrsvermeidung - Überlegungen für eine ökologische Verkehrswende. Alternative Kommunalpolitik 5/ 92, S. 56-62
- Stadt Frankfurt am Main (Hg.) 1990: Parken in Frankfurt - Einschränkungssatzung, Stellplatz-ablösung und Verwendung der Ablösebeträge (Teile 1 und 2). In: TECHNISCHE AKADEMIE SÜDWEST E.V. (Hg.): Wohin mit dem Auto? Kommunale Parkierungspolitik - Instrumente und Wirkungen. Kaiserslautern, S. 101-162
- Stadt Heidelberg & Heidelberger Straßen- und Bergbahn AG 1992: Verkehrsforum Heidelberg - Dokumentation der vorläufigen Arbeitsergebnisse März 1991 - August 1992. Heidelberg
- Stadt Kassel, Magistrat 1992: Satzung zur Herstellung, Ablösung und Gestaltung von Stellplätzen für das Gebiet der Stadt Kassel vom 23.11.1992. Kassel
- Stadt Konstanz, Planungsamt 1992: Bebauungsplanentwurf "Strohmeyersdorf I" (Sitzungsvorlage für den Technischen und Umweltausschuß vom 7.5.1992). Konstanz
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 1990: Ergebnisse der Kommunalwahl 1989 in Baden-Württemberg. Stuttgart
- Steierwald & Schönharting und Partner 1988: Luftreinhalteplan Stuttgart - Gutachten zur Senkung der Verkehrsemissionen. Stuttgart (Auftraggeber: Regierungspräsidium Stuttgart, Landeshauptstadt Stuttgart)
- Steierwald, Gerd 1991: Aspekte der regionalen Verkehrsentwicklung (Vortrag bei der Verbandsversammlung des Regionalverbandes am 17. April 1991 in Stuttgart). Herausgegeben vom Regionalverband Mittlerer Neckar, Stuttgart
- Stete, Gisela 1991: Zeitgewinn durch Mobilität? In: Stadt Frankfurt a.M., Umweltdezernat; Koenigs, Tom; Schaeffer Roland (Hg.): Fortschritt vom Auto: Umwelt und Verkehr in den neunziger Jahren (Kongreß des Umwelt-Forum Frankfurt a.M. am 5./ 6. Oktober 1990), München: Raben-Verlag, S. 143-156
- Streit, Manfred E. & HAASIS, Hans-Arthur (Hg.) 1990: Verdichtungsregionen im Umbruch. Baden-Baden: Nomos Verlag (Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung, Bd.4)
- Studiengesellschaft Nahverkehr mbH 1991: Struktur der Verkehrsverbünde (Teil 1: Ergebnisbericht der vergleichenden Betrachtung; Teil 2: Bewertung der Verbandsstrukturen) (Kurzgutachten im Auftrag der Oberbürgermeister und Landräte im Rhein-Main-Gebiet)

- Teschner, Manfred 1992: Auto, Umwelt und Gesellschaft. In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 23./24. September 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung im Verkehr durch Aktivierung besserer Technik und Organisation (Verkehr II), Kommissionsdrucksache 12/8-b, Bonn
- Tiefenthaler, Heinz & Brunner, Peter 1991: Verlagerungspotential vom motorisierten Individualverkehr zu alternativen Verkehrsmitteln im Stadtverkehr (Ergebnisse einer Befragung von Pkw-Fahrern). Internationales Verkehrswesen 12/ 91, S. 548-552
- Topp, Hartmut H. 1992: Parkraum als Steuerungsinstrument. In: APEL, Dieter, HOLZAPFEL, Helmut, KIEPE, Folkert, LEHMBROCK, Michael & MÜLLER, Peter (Hg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung (Loseblattsammlung), Bonn: Economica Verlag, S. 1-28
- Topp, Hartmut H. 1992: Verkehrskonzepte für Stadt und Umland zwischen Krisenmanagement und Zukunftsgestaltung. Raumforschung und Raumordnung 1./ 2. 1992, S. 15-23
- Topp, Hartmut H. 1991: Parkraum als Steuergröße des Stadtverkehrs. In: TECHNISCHE AKADEMIE SÜDWEST E.V. & UNIVERSITÄT KAISERSLAUTERN (Hg.): Wohin mit dem Auto? Kommunale Parkierungspolitik - Instrumente und Wirkungen. Kaiserslautern, S. 7-28
- Topp, Hartmut H. 1985: Straßennetzentwicklung, Straßenumgestaltung und Parkraumangebot. Der Städtetag 8/ 85, S. 522-525
- Topp, Hartmut H. & MORITZ, Horst-Hubert 1991: Die Reduzierung des Autoverkehrs und die Entwicklung von Handel und Gewerbe (Dialog). In: Stadt Frankfurt a.M., Umweltdezernat; Koenigs, Tom; Schaeffer Roland (Hg.): Fortschritt vom Auto: Umwelt und Verkehr in den neunziger Jahren (Kongreß des Umwelt-Forum Frankfurt a.M. am 5./6. Oktober 1990), München: Raben-Verlag, S. 185-215
- Ullrich, Otto 1988: Die Fußgängerstadt als umweltverträgliche Alternative zum Automobilmus. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 3/ 88, S. 229-240
- Umweltbundesamt (Hg.) 1988: Stadtentwicklung ohne Landschaftsverbrauch - Möglichkeiten zur Freiraumsicherung durch Stadtinnenentwicklung. Berlin: Erich Schmidt Verlag (Berichte 1/ 88)
- Universität Stuttgart - Institut für Straßen- und Verkehrswesen 1991: Städtebauliche Kriterien für Stellplatzkonzepte (Forschungsfeld "Städtebau und Verkehr", Informationen Nr. 1) (Kopie von Herrn Wacker, Universität Stuttgart)
- Uricher, Angelika 1990: Inwieweit induzieren Straßenbauprojekte zusätzlichen Verkehr? Karlsruhe: Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe
- Väth, Werner 1985: Lokale Politikforschung. Politische Vierteljahresschrift 3/ 1985, 131-149
- Van Suntum, Ulrich 1992: Stellungnahme zum Fragenkatalog der Enquete-Kommission. In: DEUTSCHER BUNDESTAG, Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" (Hg.): Stellungnahme der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog für die Anhörung am 16./ 17. November 1992 zu dem Thema: CO₂-Minderung durch Vermeidung von Verkehr (Verkehr III), Kommissionsdrucksache 12/ 10-f, Bonn
- Vaubel, Ulrich O. 1989: "Alles hat seinen Preis" - auch Verkehrsverbünde. Internationales Verkehrswesen 1/ 1989, S. 22-27

- Vaubel, Ulrich Otto 1992: Verkehrsverbünde - je größer, desto besser? Internationales Verkehrswesen 1./ 2.1992, S. 18-24
- Vogt, W. u.a. 1989: Wirksamkeit und Auswirkungen von Parkraumbeschränkungen im Berufsverkehr. Stuttgart: Institut für Straßen- und Verkehrswesen, Universität Stuttgart
- Von Lersner, Heinrich 1991: Auto und Umwelt - Perspektiven für die Zukunft. Internationales Verkehrswesen 1./ 2.1991, S. 30-35
- Walletschek, Hartwig & GRAW, Jochen (Hg.) 1988: Öko-Lexikon (Stichworte und Zusammenhänge). München: Beck
- Webersinn, Michael 1991: Das Beispiel Lüneburg. In: TECHNISCHE AKADEMIE SÜDWEST E.V. & UNIVERSITÄT KAISERSLAUTERN (Hg.): Wohin mit dem Auto? Kommunale Parkierungspolitik - Instrumente und Wirkungen, Kaiserslautern, S. 41-64
- Wehling, Hans-Georg 1989: Auswirkungen der Kommunalverfassung auf das lokale politisch-administrative Handeln. Erfahrungen mit dem baden-württembergischen Modell. In: SCHIMANKE, Dieter (Hg.) 1989: Stadtdirektor oder Bürgermeister: Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser, S. 84-96
- Weidner, Helmut & Knoepfel, Peter (Hg.) 1985: Luftreinhaltepolitik in städtischen Ballungsräumen: Internationale Erfahrungen. Frankfurt/ Main; New York: Campus Verlag. (Arbeitsberichte des Wissenschaftszentrums Berlin)
- Werz, Thomas 1991a: Einzelhandel und Verkehr unter Berücksichtigung der BAG-Untersuchung Kundenverkehr. In: GRABOW, Busso & LÖHR, Rolf-Peter (Hg.): Einzelhandel und Stadtentwicklung: Vorträge und Ergebnisse einer Fachtagung (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Nr.1), Berlin: Difu, S. 43-54
- Werz, Thomas 1991b: Handel und stadtgerechter Verkehr. In: TECHNISCHE AKADEMIE SÜDWEST E.V. & UNIVERSITÄT KAISERSLAUTERN (Hg.): Wohin mit dem Auto? Kommunale Parkierungspolitik - Instrumente und Wirkungen, Kaiserslautern, S. 172-181
- Wille, Joachim 1993: Ökologische Wende in der Verkehrspolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte 5/ 93, S. 14-33
- Willke, Helmut 1992: Die Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt/ M.: Suhrkamp Verlag
- Windhoff-Heritier, Adrienne 1989: Rational choice Theorie und neuer Institutionalismus: Konkurrierende oder komplementäre Erklärungsansätze in der Politikwissenschaft? Bielefeld: Universität Bielefeld, Zentrum für interdisziplinäre Forschung
- Winkelbauer, Stefan 1990: Finanzierung und Tarifgestaltung von Verkehrsverbünden. Der öffentliche Sektor - Forschungsmemoranden 4/ 90, S. 1-29
- Winkler, Elke 1993: Handlungsspielräume in Entscheidungsprozessen: Dargestellt am Planfeststellungsverfahren zur Flughafenerweiterung Stuttgart (Dissertation). Konstanz: Universitäts-Verlag
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr - Gruppe A Verkehrswirtschaft - 1992: Marktwirtschaftliche Instrumente zur Reduktion von Luftschadstoffen des Verkehrs. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2/ 1992, S. 114-133

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr - Gruppe B Verkehrstechnik - 1992: Wirkungsanalysen im Hinblick auf CO₂-Emissionen im Verkehr. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2/ 1992, S. 73-114
- Wollmann, Hellmut 1991: Entwicklungslinien lokaler Politikforschung - Reaktionen auf oder Antizipation von sozio-ökonomischen Entwicklungen? In: HEINELT, Hubert & WOLLMANN, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt - Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den achtziger und neunziger Jahren. Basel: Birkhäuser, S. 15-30
- Wollmann, Hellmut 1990: Politik- und Verwaltungsinnovation in den Kommunen? - Eine Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltpolitik. In: ELLWEIN, Thomas; HESSE, Joachim Jens; MAYNTZ, Renate & SCHARPF, Fritz W. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd.4, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 69-112
- Zapf-Schramm, Thomas 1989: Kommunale Umweltpolitik. In: GABRIEL, Oscar W. (Hg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München: Minerva (Beiträge zur Kommunalwissenschaft Nr.29), S. 299-336
- Zeller, Christian 1992: Mobilität für alle: Umrisse einer Verkehrswende zu einem autofreien Basel. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser
- Zilleßen, Horst 1993: Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik. In: ZILLEßEN, Horst, DIENEL, Peter C. & STRUBELT, Wendelin (Hg.): Die Modernisierung der Demokratie, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 17-39
- Zintl, Reinhard 1992: Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In: BENZ, Arthur, SCHARPF, Fritz W. & ZINTL, Reinhard (Hg.): Horizontale Politikverflechtung - Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/ New York: Campus Verlag, S. 97-146
- Zörner, Hendrik 1993: Einzelhändler sperren sich gegen verkehrsberuhigte Citys. Demokratische Gemeinde 4/ 93, S. 25-26
- Zoll, Ralf 1974: Wertheim. Kommunalpolitik und Machtstruktur. München

Anhang

Verzeichnis der Anlagen

- | | |
|-----------|---|
| Anlage 1 | Pkw-Bestandsentwicklung in der BRD (Quelle: SPD-BUNDESTAGSFRAKTION 1992: Verkehr 2000, Bonn) |
| Anlage 2 | Verkehrsaufkommen, Verkehrsleistung und durchschnittliche Wegelänge 1987 und 2005 (Quelle: PROGNOSE/ IFEU/ TÜV-RHEINLAND 1991, S. 7) |
| Anlage 3 | Anteile des Verkehrs an den Emissionen klimarelevanter Spurengase (Quelle: WISSENSCHAFTLICHER BERAT BEI DEM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR Gruppe B 1992, S. 74f) |
| Anlage 4 | Endenergieverbrauch in der BRD 1970, 1980 und 1990 (Quelle: DIE ZEIT v. 7.2.1992) |
| Anlage 5 | Modelle des regionalen ÖPNV-Verbundes (Quelle: BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR (Hg.) 1988: Kooperation im ÖPNV, Bonn, S. 31/ 36) |
| Anlage 6 | Karte der Region Freiburg (Quelle: VERKEHRSGEMEINSCHAFT FREIBURG 1991: Alles über die neue Regio-Karte) |
| Anlage 7 | Bevölkerungsentwicklung im Raum Freiburg (Quelle: AMT FÜR STATISTIK UND EINWOHNERWESEN DER STADT FREIBURG I. BR. 1991, S. 20/ 21) |
| Anlage 8 | Verwaltungsgliederung der Stadt Freiburg im Breisgau |
| Anlage 9 | Ruhender Verkehr im Einzugsbereich der Innenstadt (Quelle: RÜFFER/ TIEFBAU-AMT 1988: Ruhender Verkehr - Ergebnisse und Folgerungen (Anlage)) |
| Anlage 10 | Die Mitglieder der Nahverkehrskommission (RAPIOR 1984, S. 135/ 136) und der Verkehrsgemeinschaft Freiburg (VERKEHRSGEMEINSCHAFT FREIBURG 1992b, S. 1) |
| Anlage 11 | Linienetzplan der Verkehrsgemeinschaft Freiburg |
| Anlage 12 | Informationen zur Ausgestaltung der Regio-Karte (Quelle: VERKEHRSGEMEINSCHAFT FREIBURG 1991: Alles über die neue Regio-Karte) |
| Anlage 13 | Absatzzahlen der Regio-Karte (Quelle: Info-Blatt der VERKEHRSGEMEINSCHAFT FREIBURG vom 19.10.1992) |