

## Umweltorientierter Verkehrspolitikwandel in Städten: eine vergleichende Analyse der Innovationsbedingungen von "relativen Erfolgsfällen"

Bratzel, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bratzel, S. (1999). *Umweltorientierter Verkehrspolitikwandel in Städten: eine vergleichende Analyse der Innovationsbedingungen von "relativen Erfolgsfällen"*. (Schriftenreihe / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Technik - Arbeit - Umwelt, Abteilung Organisation und Technikgenese, 99-103). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-125544>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Veröffentlichung der Abteilung "Organisation und Technikgenese"  
des Forschungsschwerpunktes Technik-Arbeit-Umwelt am WZB**

**FS II 99-103**

**Umweltorientierter Verkehrspolitikwandel  
in Städten**

**Eine vergleichende Analyse der Innovationsbedingungen  
von "relativen Erfolgsfällen"**

**Stefan Bratzel\***

**\*Stefan Bratzel ist Mitarbeiter des Zentrums Technik und  
Gesellschaft der Technischen Universität Berlin**

**Projektgruppe Mobilität  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)  
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin  
Tel. 030-25491-0, Fax 030-25491-209**



## Zusammenfassung

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Voraussetzungen, Inhalte und Folgen von Umweltinnovationen in der kommunalen Verkehrspolitik. Ausgehend von der Beobachtung, daß eine grundlegende „Ökologisierung“ städtischer Verkehrspolitik in den meisten europäischen Städten bislang nicht stattgefunden hat, wird angenommen, daß die Gründe dafür weniger im Fehlen adäquater Verkehrskonzepte, sondern vor allem im Bereich des politischen Willens und Könnens zu suchen sind. In der kritischen Verkehrswissenschaft werden jedoch einige Städte diskutiert, die als Vorreiter gelten, weil dort umweltorientierte Verkehrskonzepte über längere Zeiträume umgesetzt werden konnten. Diese Ausnahmeerscheinungen bzw. „relativen Erfolgsfälle“ bilden den Gegenstand dieser Untersuchung. Am Beispiel von Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg i.Br. wird danach gefragt, wie ein umweltorientierter Verkehrspolitikwandel realisiert werden konnte (Policy-Input), wie ökologisch bzw. integriert die umweltorientierte Verkehrspolitik ist (Policy-Output) und inwiefern diese im Hinblick auf eine Verbesserung der Verkehrs- und Umweltbelastungen einen Unterschied macht (Policy-Impact). Es wird ein 3-Phasen-Modell erarbeitet, das die Systematisierung von politischen Innovationsprozessen der kommunalen Verkehrspolitik ermöglicht, indem es bestimmte Ablaufmuster unterstellt und die Relevanz spezifischer Einflußfaktoren hervorhebt. Die Studie kommt zum Schluß, daß ein umweltorientierter Wandel der kommunalen Verkehrspolitik zwar voraussetzungsvoll, aber grundsätzlich möglich ist. Kommunen können sich sowohl in der Schweiz, in den Niederlanden und in Deutschland für wachstums- oder umweltorientierte Pfade der Verkehrsgestaltung entscheiden. Auch unter derzeitigen Rahmenbedingungen ist die Verkehrsentwicklung in Städten damit innerhalb einer beachtlichen Bandbreite steuerbar.

## Abstract

The paper focuses on the preconditions, contents, and impacts of environmentally-oriented innovations in local transport policy. In spite of the ongoing deterioration of traffic-related environmental problems in European cities, urban transport policy seemed to be extremely resistant to fundamental environmentally-oriented changes. We assume that the main obstacles for achieving an environmentally sustainable transport policy are not lacking knowledge (transport concepts) in the first place, but political will and skill (transport politics). In the “critical” literature on urban transport policy some cities are discussed as being forerunners, because they are much more successful than most others in implementing “green” transport policies over longer periods of time. Some of these “relatively successful cities” are Amsterdam and Groningen (NL), Zurich (CH), and Freiburg (D), which were chosen for case study. It is investigated, how changes in transport policies evolved (Policy-Input), how “green” the environmentally-oriented urban transport policies really are (Policy-

Output), and whether these changes make a difference in terms of reducing car use and improving environmental conditions in these cities (Policy-Impact). A model of transport policy innovations will be outlined, which should enable to systematise the political processes of change of urban transport policy. It assumes, that basic policies changes evolve in three phases, in which different factors and conditions are of special relevance. The study concludes, that fundamental environmentally-oriented policy changes are difficult and requiring, but - on principle - possible. Local governments in Switzerland, the Netherlands and Germany could decide, whether to implement growth-oriented or environmentally-oriented strategies in transport policies. Consequently, local governments are able to influence urban transport trends to a remarkable degree even within the existing framework conditions.

# Inhalt

## Einleitung

### 1. Muster und Effekte umweltorientierter Verkehrspolitik

- 1.1 Wie erfolgreich sind die "relativen Erfolgsfälle"? Ökologisierungsmuster städtischer Verkehrspolitik im Vergleich
- 1.2 Macht eine umweltorientierte Verkehrspolitik einen Unterschied? Substantielle Effekte umweltorientierter Verkehrspolitik

### 2. Erfolgsfaktoren umweltorientierten Wandels kommunaler Verkehrspolitik

- 2.1 Ein 3-Phasen-Modell grundlegenden Verkehrspolitikwandels
- 2.2 Ökologierungsprozesse kommunaler Verkehrspolitik am Beispiel der Fallstudienstädte
  - 2.2.1 Erste Phase: Legitimationsprozesse und Störung der Problemsicht des wachstumorientierten Regimes
  - 2.2.2 Zweite Phase: Machtkonflikte und Wandel des Akteursregimes
  - 2.2.3 Dritte Phase: Institutionalisierung des neuen Akteursregimes
  - 2.2.4 Zwischenergebnis
- 2.3 Strukturelle Handlungsbedingungen
  - 2.3.1 Problemstruktur und –wahrnehmung
  - 2.3.2 Ökonomische Faktoren
  - 2.3.3 Sozio-kulturelle Faktoren
  - 2.3.4 Institutionelle Faktoren

### 3. Fazit

## Literatur



## Einleitung

Die wissenschaftliche Debatte im Bereich Verkehr und Umwelt wird weitgehend von Naturwissenschaftlern, Ingenieuren und Ökonomen geführt. Dabei stehen häufig die negativen Umwelteffekte des Verkehrs, mögliche Lösungen der Verkehrsprobleme durch stadtverträgliche Verkehrskonzepte oder die Effektivität und Effizienz einzelner Instrumente (z.B. Road Pricing) im Mittelpunkt (vgl. z.B. Apel 1992; Kutter 1991; Verhoef 1995). Diese Forschungsaktivitäten haben zwar eine Vielzahl wertvoller Ergebnisse und politische Handlungsempfehlungen vorgebracht. Von technischen bzw. eher nachsorgenden Strategien abgesehen, haben sie jedoch nicht zu einem grundsätzlichen umweltorientierten Wandel der Verkehrspolitik auf den verschiedenen Politikebenen geführt. Nach Einschätzung von Experten der OECD und der EU reichen technische Verbesserungen alleine auch nicht aus, um die verkehrsbedingten Verschmutzungsprobleme zu lösen: „Auch wenn die soeben beschlossenen und künftigen Rechtsvorschriften über die Abgasemissionen von Pkw und Lkw zu einer erheblichen Minderung der von Privatfahrzeugen ausgehenden Verschmutzung führen werden, wird die prognostizierte Zunahme des Fahrzeugbestandes und der zurückgelegten Kilometer mittelfristig die potentiellen Reduzierungen mehr als aufwiegen“ (Europäische Kommission 1996: 196; OECD 1997: 7). Seit Jahren werden von Experten daher politische Strategien gefordert, die im Kern darauf zielen, den nicht notwendigen Verkehr zu vermeiden, den nicht vermeidbaren Verkehr auf umweltverträglichere Verkehrsmittel zu verlagern und den nicht vermeidbaren und nicht verlagerbaren Verkehr umweltverträglicher abzuwickeln (Vermeidung, Verlagerung, Optimierung). In mannigfaltigen Gutachten und Enquete-Berichten werden der Politik schon seit Jahren mögliche Maßnahmen und Instrumente für eine umweltorientiertere Verkehrspolitik benannt (vgl. z.B. SRU 1994: 235-300; Enquete-Kommission 1995; vgl. auch SRU 1973).

Die wachsenden Verkehrsbelastungen und das Wissen zur Bewältigung der Probleme haben jedoch auf der Ebene politischen Handelns kaum Wirkungen gezeitigt. Im Hinblick auf eine Eindämmung des Wachstums des motorisierten Individualverkehrs (MIV) bzw. eine Verlagerung auf umweltverträgliche Verkehrsträger läßt sich von einem weitgehenden „Politikversagen“ in den Industrieländern sprechen. Wenn nun die Annahme stimmt, daß die mangelnde „Ökologisierung“ der Verkehrspolitik weniger ein Problem des Wissens (Verkehrskonzepte, Instrumente), als ein Problem des politischen Wollens und Könnens ist, dann müssen wesentliche Hemmnisse im *politischen Durchsetzungsprozeß* zu finden sein. Aus einer derartigen - politikwissenschaftlichen - Perspektive treten Akteure, Ziel- und Interessenstrukturen sowie institutionelle Muster in den Mittelpunkt der Analyse.



### *Fragestellung und Forschungsdesign*

Eine mögliche Forschungsstrategie besteht darin, nach den (Handlungs-)Restriktionen zu suchen, die die Umsetzung einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf verschiedenen Ebenen behindern („Warum ist nichts passiert?“). Dadurch können verschiedenartige Hemmnisbedingungen identifiziert werden, die einer ökologischeren Verkehrspolitik gewöhnlich entgegenstehen. Ein anderer Forschungsansatz, der in dieser Studie gewählt wurde, fragt umgekehrt nach den „Erfolgs- oder Innovationsbedingungen“ umweltorientierter Verkehrspolitik (vgl. hierzu: Jänicke/Weidner 1995). Analysegegenstand sind sogenannte „*relative Erfolgsfälle*“ *städtischer Verkehrspolitik*, in denen ein umweltorientierter Wandel (zumindest teilweise) gelungen ist. Anhand dieser Beispielstädte wird nach den Strukturen und Faktoren gefahndet, die zu einem umweltorientierten Wandel wesentlich beigetragen haben („Warum und wie ist etwas passiert?“).

In der „kritischen Verkehrswissenschaft“ gelten Städte mit einer ökologisch orientierten Verkehrspolitik als Ausnahmeerscheinungen, die sich vom allgemeinen Verkehrswachstumstrend deutlich unterscheiden. Obwohl sich keine (west-) europäische Stadt dem Wachstum des Autoverkehrs seit den 60er Jahren entziehen konnte, waren einige Städte bei der Umsetzung von Konzepten zur Beschränkung des MIV und zur Förderung des ÖPNV und des Fahrradverkehrs erfolgreicher als die meisten anderen.<sup>1</sup> Derartige „relative Erfolgsfälle“ kamen als Fallstudien in Frage, sofern die Höhe der Autonutzung (gemessen am Modal Split) im Vergleich zur überwiegenden Mehrzahl von Städten (ähnlicher Größe und Modernisierungsgrads) deutlich niedriger ist und in mehreren verkehrsrelevanten Handlungsbereichen (z.B. MIV, ÖPNV, Raumstrukturen) beispielhafte kommunale Verkehrskonzepte umgesetzt wurden. Neben einigen anderen Städten haben Amsterdam, Groningen (NL), Zürich (CH) und Freiburg i.Brg. (D) diesen Kriterien entsprochen und wurden als Fallstudien für die Untersuchung gewählt. Am Beispiel dieser „critical cases“ (Yin 1989: 46) sollten die Voraussetzungen, Inhalte und Effekte umweltorientierter Verkehrspolitik untersucht werden.

Fragen auf drei analytischen Ebenen wurden nach einem standardisierten Muster untersucht:

⇒ Erstens wurden auf der Ebene des politischen Prozesses (Policy-Input) die Voraussetzungen und Faktoren untersucht, die zu einem umweltorientierten Wandel der kommunalen Verkehrspolitik in den jeweiligen Städten geführt haben. Die Analyse orientierte sich an einem eigens dafür entworfenen Politik-Modell, das

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. folgende Studien: TEST 1988; Apel 1992; Schaller 1993; Hüsler 1993; Newman 1996; van Wijk/ Bouma 1994, Wilke 1998.

die Rekonstruktion des umweltorientierten Verkehrspolitikwandels anleitete. Gefragt wurde

- nach den Bedingungen, die dazu führten, daß das Thema auf die kommunalpolitische Agenda gelangte (Problemwahrnehmung/Agenda-Setting),
- nach den Einflußfaktoren, die es ermöglichten, daß eine umweltorientierte Verkehrspolitik in der politischen Arena formuliert und umgesetzt werden konnte (Politikformulierung/ Implementation)
- sowie danach, wie eine dauerhafte Sicherung des umweltorientierten Verkehrspolitikwandels erreicht werden konnte (Institutionalisierung).

⇒ Zweitens wurden auf der Ebene der Politikergebnisse (Policy-Output) die Muster der „Ökologisierung“ der städtischen Verkehrspolitik bzw. des Policy-Wandels untersucht. Vor dem Hintergrund der Beschreibung der umweltorientierten Strategien und Maßnahmen in den Beispielstädten stand im Mittelpunkt, welche Grade des umweltorientierten Wandels im Zeitverlauf festgestellt werden konnten (Brüche, Wendepunkte) und wie „ökologisch“ die Verkehrspolitik in den verschiedenen kommunalen Handlungsfeldern tatsächlich war.

⇒ Drittens wurde auf der Ebene der substantiellen „Wirkungen“ (Policy-Impact/ Outcome) nach den tatsächlichen Effekten des umweltorientierten Policy-Wandels auf die Verkehrs- und Umweltentwicklung gefragt: Inwiefern hat sich die verkehrsbedingte Umweltsituation in den Städten tatsächlich verbessert und die Autoorientierung vermindert? Wie hoch ist der Grad des substantiellen Erfolgs im Vergleich zu anderen Städten und welche (Umwelt)-Wirkungen lassen sich durch kommunale Maßnahmen erzielen?

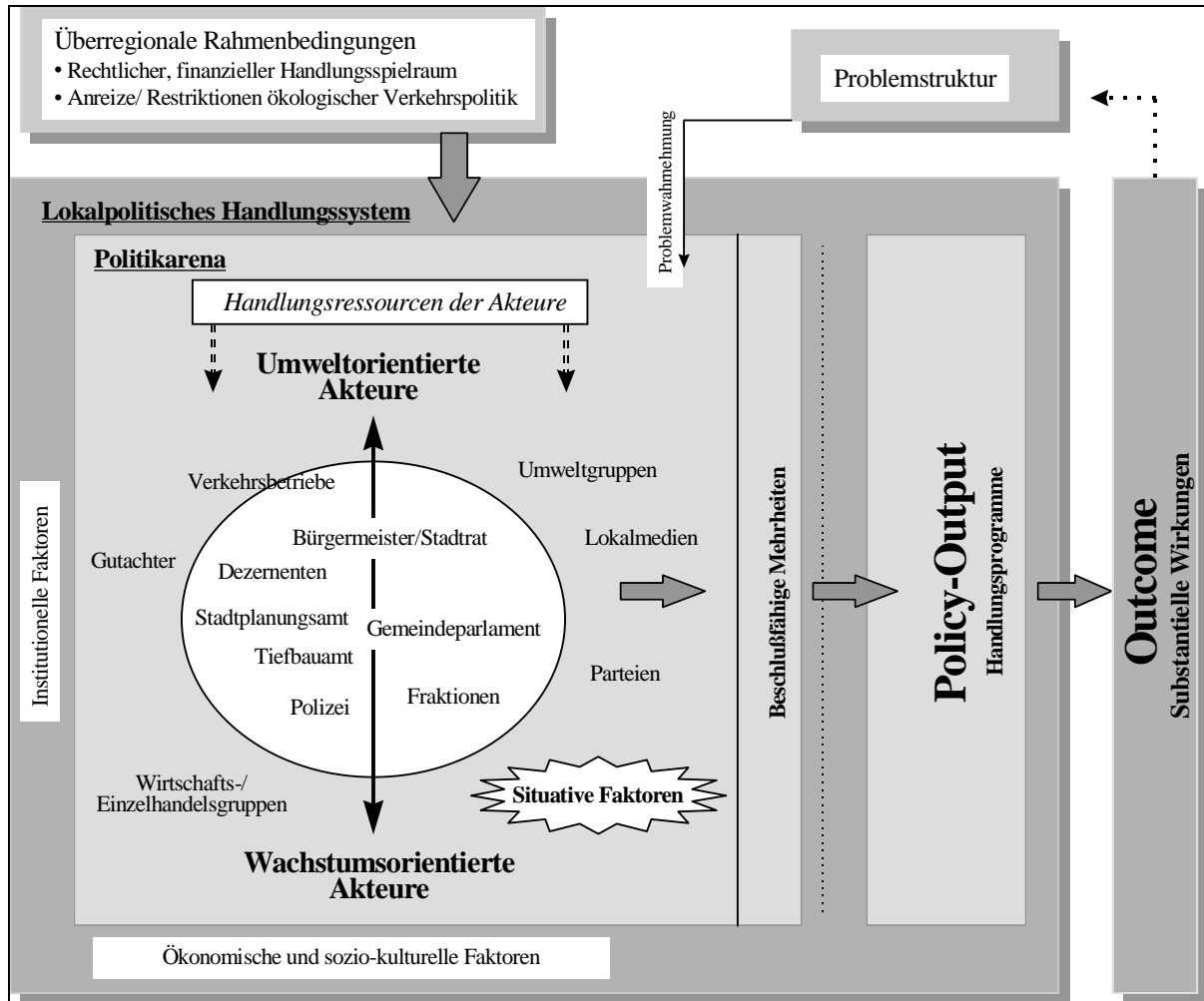
In verkehrs- als auch in politikwissenschaftlichen Studien wurden diese Fragen nach den Voraussetzungen und Politikprozessen (Input), den Verkehrskonzepten und Strategien (Output) sowie den Wirkungen (Outcome) von umweltorientiertem Verkehrspolitikwandel bislang noch kaum systematisch untersucht. Die Bearbeitung der auf verschiedenen analytischen Ebenen befindlichen Fragen erforderte ein besonderes konzeptionelles Instrumentarium. Zur Ermittlung der Erfolgsbedingungen und Beschreibung der Prozesse des umweltorientierten Wandels der Verkehrspolitik (Policy-Input) mußte zunächst ein adäquates Analysekonzept erarbeitet werden, an dem sich die Untersuchung orientierte (Abb. 1).

### *Analytisches Konzept der Untersuchung*

Im Mittelpunkt der Analyse steht das lokalpolitische Handlungssystem, in dessen Rahmen allgemeinverbindliche politische Entscheidungen, z.B. verkehrspolitische Maßnahmen, getroffen werden können. Die politischen Entscheidungen in Form von Handlungsprogrammen (Policy-Outputs) können substantielle Effekte auf das Pro-

blemfeld Verkehr und Stadtentwicklung haben (Policy-Impacts/Outcome).<sup>2</sup> Die überregionalen Rahmenbedingungen beeinflussen das lokalpolitische System: Zum einen definieren sie wesentlich die rechtlichen und finanziellen Handlungsspielräume der kommunalen Ebene. Zum anderen werden durch die Aktivitäten auf der nationalen Ebene positive bzw. negative Anreize für eine umweltorientierte Verkehrspolitik gegeben.

Abbildung 1: Einfaches Modell zur Analyse kommunaler Verkehrspolitik



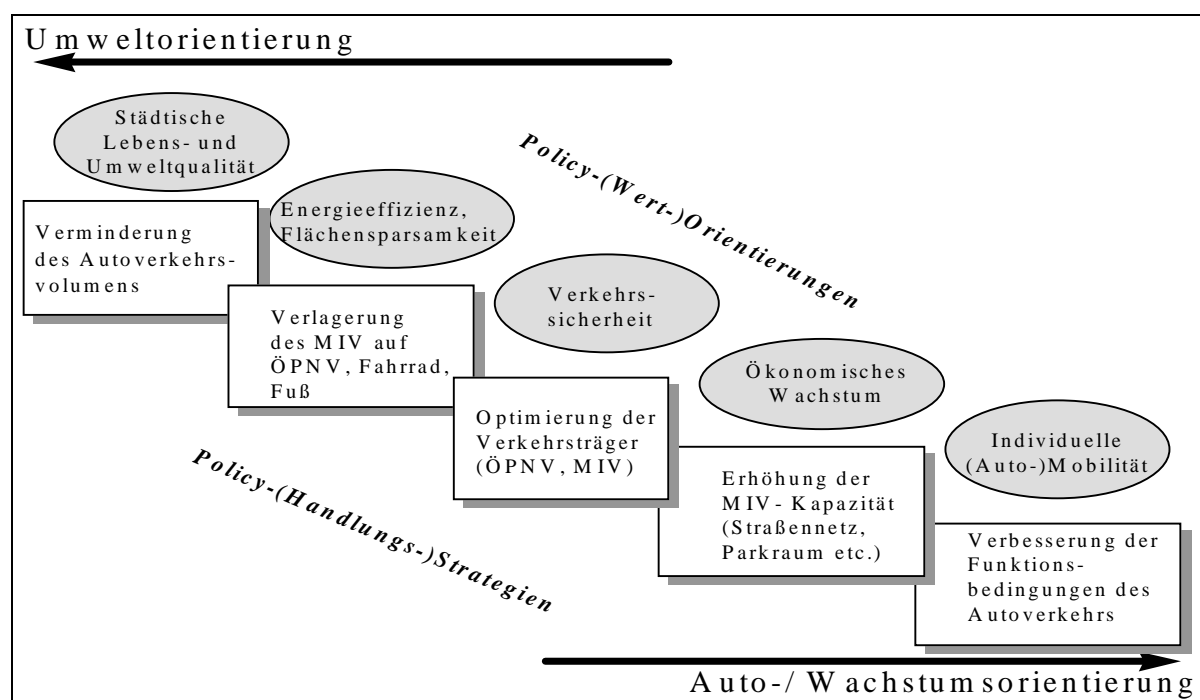
Quelle: Bratzel 1998

<sup>2</sup>

Politik lässt sich als Problemverarbeitungsprozess verstehen. Grundsätzlich wird angenommen, daß Politik im Sinne von Policy-Output Einfluß auf die Bewältigung von sozialen Problemen nehmen kann. Politische Maßnahmen können demnach Wirkungen (Impact, Outcome) auf ein Problemfeld, wie z.B. den Stadtverkehr, ausüben (Windhoff-Heritier 1987; Prittwitz 1994). Unabhängig davon wirken gleichzeitig auch policy-externe Faktoren wie ökonomische oder soziale Bedingungen auf das Problemfeld (Dawson/Robinson 1963; Schmidt 1986). Bis zu welchen Grad Veränderungen im Problemfeld auf politische Faktoren zurückzuführen sind („Erfolg“), ist daher eine empirische Frage (vgl. hierzu die einschlägigen Studien zur Evaluationsforschung: Pressman/Wildavsky 1973; Levin u.a. 1981, Rossi/Freeman 1993).

Den Kern des lokalpolitischen Handlungssystems (vgl. Abb. 1: weißer Kreis) bilden die Akteure in der politischen Arena.<sup>3</sup> Sie bewegen sich innerhalb eines Handlungskorridors, der durch strukturelle Faktoren (institutionelle, ökonomische und soziokulturelle Rahmenbedingungen; Problemstruktur), aber auch durch den Einfluß bestehender kommunaler Akteurskoalitionen begrenzt ist. Die relevanten politischen und sozialen Akteure versuchen mit ihren Handlungsressourcen ihre verkehrspolitischen Ziele in der kommunalpolitischen Arena zu realisieren. Dazu schließen sie sich – entsprechend ihren Werthaltungen und Zielen - zu wachstums- oder umweltorientierten Akteurskoalitionen zusammen. Akteure werden als umweltorientiert bezeichnet, wenn sie in verkehrspolitischen Prozessen den Werten städtische Lebens- und Umweltqualität sowie Energieeffizienz und Flächensparsamkeit gegenüber ökonomischem Wachstum und individuelle (Auto-)Mobilität Priorität geben. Bei wachstumsorientierten Akteuren kehrt sich die Reihenfolge um (Abb. 2).

Abbildung 2: Orientierungen und Strategien von Akteuren in der kommunalen Verkehrspolitik



Quelle: eigene Darstellung; vgl. auch Coughlin 1994: 145 ff.

<sup>3</sup> Im Anschluß an die einschlägige Literatur der Politikanalyse wird unter Akteur eine Personengruppe verstanden, die kraft eigener Ressourcen und spezieller Aufgabenstellung berufen oder in der Lage ist, auf einzelne oder mehrere Entscheidungsprozesse inhaltlich Einfluß zu nehmen (vgl. Knoepfel/Bussmann 1997: 63; Prittwitz 1994: 14). Die Gesamtheit der institutionellen (d.h. behördlichen) und gesellschaftlichen Akteure (Interessengruppen etc.) in einem Politikfeld kann als Politiknetzwerk (vgl. Mayntz 1993) oder auch Politikarena bezeichnet werden. Während das Bild des Politiknetzwerks stärker Beziehungen zwischen den Akteuren abbildet, hebt der Begriff der Politikarena stärker auf die Konflikt- und Konsensprozesse innerhalb eines Politikbereichs ab (vgl. Lowi 1964; Windhoff-Heretier 1987: 47 ff.).

Wichtig ist dabei, daß die beiden Gruppen keine der verschiedenen Werte völlig ablehnen. Vielmehr setzen sie unterschiedliche Prioritäten, die sich wiederum in der Wahl verkehrspolitischer Handlungsstrategien widerspiegeln. Aus der relativen Stärke der Akteursgruppen läßt sich empirisch bestimmen, welche Akteurskoalition - besser: welches „Akteursregime“<sup>4</sup> - in der kommunalen Verkehrspolitik dominiert (Akteurskonstellation).

Die kommunale Verkehrspolitik wird häufig über längere Perioden von relativ stabilen Akteursregimes dominiert, die gemeinsame verkehrspolitische (Handlungs-) Orientierungen teilen und fähig sind, kommunalpolitische Entscheidungen zu treffen. Gleichwohl ist die Akteurs- und Einflußstruktur nicht starr, sondern kann in verschiedenen Handlungssituationen variieren. Dabei können sich neue strategische Allianzen, neue Akteurskoalitionen für eine bestimmte verkehrspolitische Strategie oder Maßnahme herausbilden. Bestimmte situative Faktoren können z.B. die Akteurskonstellationen verändern. Akuter Problemdruck, Umweltkatastrophen oder Veränderungen der öffentlichen Meinung können plötzliche Handlungschancen eröffnen. Ein wichtiger Faktor in der politischen Arena ist auch die Problemstruktur, aus der sich für die Kommunalregierung ein politischer Handlungsdruck ergeben kann. Dabei spielt die jeweilige Problemwahrnehmung der Akteure in der Politikarena eine wichtige Rolle.

Zur Vermessung und empirischen Analyse von umweltorientiertem Verkehrspolitikwandel (Policy-Output) mußten ebenso Kriterien und Indikatoren erarbeitet werden wie zur Abschätzung der substantiellen (Umwelt-)Wirkungen verkehrspolitischen Handelns (Policy-Outcome). Kriterium zur Bewertung der Umweltorientierung (bzw. „Ökologisierung“) waren die aus den konkreten realisierten Handlungsprogrammen abgeleiteten Ziele der kommunalen Verkehrspolitik. Entscheidend war dabei die Gesamtkonfiguration von Maßnahmen verschiedener Handlungsfelder. Im Kern wurde davon ausgegangen, daß ein grundlegender bzw. struktureller Policy-Wandel dann stattfand, wenn in den verschiedenen Handlungsfeldern Umweltaspekten vor den Ansprüchen des MIV Priorität gegeben wurde. Von einem geringeren „Ökologierungsgrad“ bzw. einem eher inkrementalistischen Wandel wurde ausgegangen, wenn nur in einem verkehrsrelevanten Handlungsfeld umweltorientierte Maßnahmen umgesetzt wurden. Als zentrales Kriterium zur standardisierten „Vermessung“ der Verkehrs- und Umwelteffekte kommunaler Verkehrspolitik wurde die Autonutzung gewählt. Als Erfolg wurde dabei die trendwidrige Verminderung der Autonutzung in einer Stadt gewertet, gemessen vor allem an den Autokilometern pro Kopf bzw. am MIV-Anteil an der Verkehrsmittelwahl (Modal Split) (vgl. Tab. 1).

---

<sup>4</sup> Ein urbanes (Akteurs-)Regime kann etwa definiert werden als „an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enables it to have a sustained role in making government decisions“ (Stone 1989: 4). Vgl. auch die ähnlichen Gedanken im Rahmen des Advocacy-Coalition- Ansatzes von Sabatier (1993).

Tabelle 1: Bewertungskriterien umweltorientierter Verkehrspolitik in Städten

Parameter	Analyseebenen	
	Politikfeld Verkehr	Problemfeld Verkehr
<i>Ebene</i>		
<i>Kriterium</i>	Umweltorientiertes verkehrspolitisches Handeln „struktureller Verkehrspolitikwandel“	Trendwidrige Verbesserung des verkehrsbedingten Umweltzustandes „substantieller Erfolg“
<i>Policy-Kategorie</i>	Output Handlungsprogramme, realisierte Maßnahmen	Outcome/Impact Verkehrs- und Umweltentwicklung
<i>Indikatoren</i>	Umsetzung umweltorientierter Verkehrspolitik <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maßnahmen im MIV-Bereich</li> <li>• Maßnahmen im ÖPNV</li> <li>• Maßnahmen im Fuß- und Fahrradverkehr</li> <li>• Maßnahmen im Bereich Raum- und Siedlungsstrukturen</li> </ul>	Verminderung des Autoverkehrs(wachstums) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autokilometer/Kopf</li> <li>• Fahrzeugaufkommen</li> <li>• MIV-Anteil am Modal Split</li> </ul>
<i>Vermessungsziel</i>	„Ökologierungsgrad“ der Verkehrspolitik	Grad der Umweltverbesserung des Verkehrs

Quelle: eigene Darstellung

Kernstück der Untersuchung bilden verschiedene Fallstudien zur Verkehrspolitik in relativ erfolgreichen Städten. Als Zugang zur Auswahl von relativen Erfolgsfällen wurden einschlägige wissenschaftliche Publikationen im Bereich Verkehr und Umwelt sowie verschiedene Datenbanken verwendet.<sup>5</sup> Die dort diskutierten beispielhaften Städte für den Bereich Personenverkehr wurden im Hinblick auf eine mögliche „Ökologisierung“ der Verkehrspolitik seit den 70er Jahren geprüft. Dabei zeigte sich, daß eine Anzahl von Städten beispielhafte Verkehrskonzepte in mehreren Handlungsfeldern umgesetzt hatte. In die engere Auswahl kamen solche Städte, die nicht nur letztere Kriterien erfüllten, sondern auch im Vergleich zu anderen Städten ähnlicher Größenordnung eine niedrige Autonutzung (gemessen am MIV-Anteil am Modal Split; alle Wege, Stichjahr 1990) aufwiesen. Neben den für diese Untersuchung gewählten positiven Beispielfällen Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg i.Br. haben noch weitere Städte diesen Kriterien entsprochen. (z.B. Stockholm, Kopenhagen, Wien, Delft, München, Münster). Die Entscheidung für die hier im Mittelpunkt stehenden Fälle folgte dann weitgehend forschungspraktischen Erwägungen: Zum einen mußte die Zahl der Fälle aus Gründen des Arbeitsaufwandes gering gehalten werden, und zum anderen sollten Städte aus verschiedenen Ländern analysiert werden.

<sup>5</sup> Folgenden Quellen wurden verwendet: TEST 1988; Apel 1992; Schaller 1993; Hüsler 1993 sowie Datenbanken der Europäischen Akademie für städtische Umwelt (EA.UE) und der EU: Local Sustainability: European Good Practice Information Service (beide Stand August 1998).

Die verschiedenen Fallstudien zur Verkehrspolitik von Städten wurden in ihrem historischen Verlauf analysiert (Längsschnitt). Zur Analyse von Veränderungen der Ziele und Maßnahmen städtischer Verkehrspolitik sowie möglicher substantiellen Wirkungen auf die Verkehrs- und Umweltentwicklung wurde ein Untersuchungszeitraum von 1970 bis 1995 für notwendig erachtet. Anhand der Rekonstruktion von „kritischen Phasen“ des Wandels der Verkehrspolitik wurde eine Analyse der Erfolgsbedingungen vorgenommen. Als methodische Instrumente wurde im wesentlichen mit einer Kombination aus Dokumentenanalyse und Experteninterviews gearbeitet. Als Informationsquellen wurden eine Vielzahl unterschiedlicher Dokumente aus den jeweiligen Städten (Verkehrspläne, Satzungen, Stellungnahmen/ Anfragen zum Verkehr, Evaluationen/Studien der Verwaltung, Tagespresse) verwendet. Die Auswertung orientierte sich an der qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. z.B. Früh 1991). Darüber hinaus wurden insgesamt 80 Interviews mit Experten der verschiedenen Parteien und Interessengruppen, der Stadtplanungs- und Tiefbauämter, der öffentlichen Verkehrsbetriebe und der Wissenschaft durchgeführt. Die Interviewdurchführung erfolgte mit Hilfe eines Leitfadens, dessen Struktur sich an den Forschungsfragen bzw. am Politikanalyse-Modell orientierte. Das Forschungsdesign war damit explorativ angelegt, was aufgrund der allfälligen Forschungsdefizite in diesem Bereich gerechtfertigt scheint. Zur Abschätzung der Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in Kommunen sollte empirisches Material zusammengetragen und begründete Hypothesen generiert werden.

Im folgenden soll versucht werden, die Frage nach den Innovationsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in den Fallstudienstädten in vergleichender Perspektive darzustellen. Hierzu werden im ersten Schritt einige gemeinsame Entwicklungsmuster der strukturellen Ökologisierung der Verkehrspolitik (Policy-Output) sowie der Verkehrs- und Umwelteffekte (Policy-Impact/-Outcome) in den positiven Beispielstädten skizziert. Im zweiten Schritt wird der Frage nach den Erfolgsfaktoren des umweltorientierten Verkehrspolitikwandels nachgegangen. Dabei wird ein 3-Phasen-Modell skizziert, an dem die gemeinsamen Veränderungsprozesse im Verkehrsbereich verdeutlicht werden sollen. Anhand dieses Modells werden zunächst die Prozesse und akteursorientierten Faktoren beschrieben, die für den verkehrspolitischen Wandel wichtige Bedeutung hatten. Danach wird skizziert, inwiefern die strukturellen Einflußfaktoren fördernde bzw. hemmende Wirkung auf die Ökologisierung besaßen. Im dritten Schritt werden in aller Kürze einige Schlußfolgerungen aus der Untersuchung gezogen.

## 1. Muster und Effekte umweltorientierter Verkehrspolitik

Wie ökologisch ist die Verkehrspolitik in den untersuchten „relativen Erfolgsfällen“ Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg? Und inwiefern macht die „Ökologisierung“ im Hinblick auf die Verbesserung der Verkehrs- und Umweltbedingungen einen relevanten Unterschied? Die Analyse und Bestimmung des umweltpolitischen Erfolgs der Verkehrspolitik im zeitlichen Verlauf ist zwar mit diversen Unwägbarkeiten behaftet. Um es aber vorwegzunehmen: *Den* Erfolgsfall umweltorientierter Verkehrspolitik scheint es aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu geben. Auch die hier untersuchten Städte weisen, orientiert an den Kriterien einer umweltverträglichen, MIV-vermindernden Verkehrsgestaltung, „Risse“, Inkongruenzen und einige Unzulänglichkeiten auf. Defizite können sowohl auf der Ebene verkehrspolitischen Handelns, also der städtischen Verkehrskonzepte (Policy-Output), als auch auf der Ebene der Verkehrs- und Umwelteffekte (Policy-Impact/-Outcomes) identifiziert werden. Vor dem Hintergrund der dominanten Trends des Verkehrswachstums der vergangenen 30 Jahre in städtischen Gebieten werden gleichwohl auch temporäre, räumlich oder sektoral begrenzte Erfolge für durchaus beachtenswert gehalten. Das zeigt sich insbesondere dann, wenn die hier untersuchten „relativen Erfolgsfälle“ mit anderen vergleichbaren Städten kontrastiert werden.

### 1.1 Wie erfolgreich sind die "relativen Erfolgsfälle"? Ökologisierungsmuster städtischer Verkehrspolitik im Vergleich

Die Vermessung umweltorientierter Verkehrspolitik ist kein einfaches Unterfangen. Politische Absichtserklärungen wie auch umweltorientierte Einzelmaßnahmen sagen danach wenig über den allgemeinen Ökologierungsgrad der Verkehrspolitik in den Städten aus. Der entscheidende Bewertungsmaßstab für einen grundlegenden umweltorientierten Wandel ist die Gesamtkonfiguration der umgesetzten verkehrspolitischen Maßnahmen über verschiedene Handlungsbereiche hinweg (Raum- und Siedlungsstrukturen, MIV, ÖPNV, NMV). Im Kern müssen restriktive Maßnahmen im Bereich des MIV mit fördernden Maßnahmen im Bereich des ÖPNV und des nicht-motorisierten Verkehrs (NMV) gekoppelt und Strategien verkehrssparender Siedlungsentwicklung umgesetzt werden. Um gesicherte Aussagen zu möglichen Ökologierungen in der städtischen Verkehrspolitik treffen zu können, ist ferner ein längerer Untersuchungszeitraum (mind. 10 Jahre) notwendig.

Vor diesem Hintergrund können in den Beispielstädten seit den 70er Jahren deutliche Veränderungen hin zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen in verschiedenen verkehrspolitischen Handlungsbereichen festgestellt werden. In den untersuchten Städten konnten „kritische Phasen“ identifiziert werden, in denen ein grundlegender Wandel in der Verkehrspolitik im Sinne einer strukturellen Ökologisierung stattfand. Ein wichtiges gemeinsames Kennzeichen der Umorientierung ist dabei, daß viele der in diesen Städten in den 60er Jahren geplanten MIV-orientierten Verkehrs- und Stadtentwicklungsvorhaben in der Folgezeit nicht bzw.



nur in geringerem Ausmaß verwirklicht wurden. Statt dessen begannen die Beispielstädte, in diesen kritischen Perioden umweltorientierte Pfade in der Verkehrspolitik zu beschreiten:

- Amsterdam begrub die Pläne zur „Kahlschlagsanierung“ großer städtischer Gebiete und zum weiteren Ausbau der U-Bahn. Statt dessen entschied sich die Kommunalregierung Ende der 70er Jahre für das Konzept der „kompakten Stadt“, den Ausbau der Straßenbahn und die intensive Förderung des Fahrrad- und Fußverkehrs.
- Groningen gab in den 70er Jahren die noch 1969 beschlossene Strategie einer raumgreifenden Stadtentwicklung und der Erweiterung der Straßeninfrastruktur in der Innenstadt auf. Im Gegenzug wurde die städtische Lebensqualität in der räumlichen Planung stärker in den Mittelpunkt gerückt. Die behutsame Stadtsanierung, die Verminderung des MIV in der Innenstadt und die Förderung des Fahrrad- und Fußverkehrs wurden als neue Handlungskonzepte gewählt.
- Zürich gab Anfang der 70er Jahre ebenfalls seine Pläne zum Bau eines U-Bahnnetzes auf, während sich MIV-fördernde Vorhaben immer mehr verzögerten. Die Stadt setzte daraufhin auf die konsequente Förderung der Straßenbahn, der Priorität vor dem MIV eingeräumt wurde.
- Freiburg sperrte in den 70er Jahren die Innenstadt für den MIV zugunsten einer Fußgängerzone und begann mit der Förderung des Fahrradverkehrs und dem Ausbau des ÖPNV.

Die Verkehrskonzepte in den Beispielstädten waren unter Umweltaspekten in den 70er Jahren zum Teil noch diffus und widersprüchlich. In den 80ern verdichteten sich die Einzelmaßnahmen in den verschiedenen Handlungsbereichen zu mehr oder weniger konsistenten verkehrspolitischen Strategien mit deutlich umweltorientierter Zielrichtung und Konfiguration. Erst die analytische Rekonstruktion der Handlungsprogramme machte es möglich, die Anfänge der „Ökologisierung“ der Verkehrspolitik in den Städten bzw. die „kritischen Phasen“ - ex post - zu bestimmen. Obgleich die Beispielstädte bei der Verkehrsgestaltung unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte setzten, die sich an dem jeweiligen lokalen und regionalen Kontext orientierten, konnte in den Verkehrskonzepten ein Wandel von einer wachstumsorientierten Problemsicht zu einer faktischen Integration umweltorientierter Zielvorstellungen festgestellt werden.

Die untersuchten Beispielfälle unterscheiden sich von der überwiegenden Mehrzahl anderer Städte nicht nur darin, daß sie eine Erweiterung der Straßenverkehrsinfrastruktur aus verschiedenen Gründen nur in vergleichsweise geringem Umfang realisierten. Zürich, Amsterdam und Freiburg verzichteten darüber hinaus auch weitgehend auf eine Abschaffung der Straßenbahn und eine Verminderung des Straßenbahnnetzes. Das Fehlen von verkehrspolitischen „Hypothesen“, etwa in Form großer MIV-Infrastrukturkapazitäten, und die Existenz von (umweltorientierten) Verkehrs-

ternativen hat sich in diesen Städten positiv ausgewirkt. Die Beispielstädte begannen früher als andere Städte mit Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV und des nicht-motorisierten Verkehrs (NMV) und setzten gleichzeitig restriktive Maßnahmen im MIV-Bereich um. Dazu zählen Maßnahmen wie die Verkehrsberuhigung von Wohngebieten, die Sperrung der Innenstadt bzw. von Innenstadtgebieten für den MIV durch die Ausweisung von Fußgängerzonen sowie die Verminderung des öffentlichen Parkraums.

In allen untersuchten Städten konnte damit zwar eine (beachtenswerte) Veränderung der Gesamtkonfiguration der Verkehrspolitik im Sinne einer „strukturellen Ökologisierung“ festgestellt werden. Der umweltorientierte Verkehrspolitikwandel in den Beispielstädten weist jedoch auch einige „Risse“, Inkongruenzen und Unzulänglichkeiten auf. Zwei Merkmale sind hervorzuheben:

- In den Städten wurden zwar die ursprünglichen Pläne zum Ausbau des MIV aufgegeben bzw. verändert und restriktive Maßnahmen im MIV-Bereich umgesetzt. Gleichwohl wurde auch in den Vorreiterstädten zumeist auf eine Parallelförderung des MIV auf der einen Seite und des ÖPNV/NMV auf der anderen Seite nicht vollständig verzichtet. Auch in den untersuchten Städten hat ein Ausbau der Straßeninfrastruktur (z.B. Umfahrungsstraßen, Autobahnen) wie auch eine zum Teil erhebliche Zunahme der privaten Stellplätze stattgefunden.
- Ein großes Defizit in den Städten ist die weitgehende Vernachlässigung der regionalen Ebene in den kommunalpolitischen Aktivitäten. In den 70er und 80er Jahren wurden in den Kerngemeinden nur wenig Bemühungen zur umweltverträglichen Steuerung des regionalen Verkehrs unternommen. Gleiches gilt im Hinblick auf eine verkehrsvermindernde Koppelung der Stadt- und Regionalentwicklung. Wichtige Restriktionen sind dabei die unterschiedlichen Interessenlagen von Kernstädten und den Umlandgemeinden sowie das Fehlen von adäquaten Institutionen auf der regionalen Ebene mit ausreichenden Kompetenzen. Nennenswerte Aktivitäten wurden erst gegen Ende der 80er Jahre entwickelt, als die Umlandgemeinden zunehmend ähnliche Verkehrs- und Umweltprobleme wie die Kernstädte aufwiesen.

## **1.2 Macht eine umweltorientierte Verkehrspolitik einen Unterschied? Substantielle Effekte umweltorientierter Verkehrspolitik**

Zur Abschätzung des substantiellen Erfolgs wurden verschiedene Indikatoren der Umwelt- und Verkehrsentwicklung analysiert. Dabei offenbart sich ein ambivalentes Bild. Zunächst muß mit einer gewissen Ernüchterung festgestellt werden, daß sich auch relativ erfolgreiche Städte den allgemeinen Trends der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung und der wachsenden Umweltbelastungen nur sehr begrenzt entziehen konnten. Seit den 60er Jahren nahm auch in diesen Städten das Wachstum des Autoverkehrs erheblich zu. Vor allem bezogen auf die *gesamte Agglomeration* kann keine signifikante Verminderung der Autonutzung festgestellt werden. In Zürich

z.B. hat die Zahl der an der Stadtgrenze gezählten ein- und ausfahrenden Fahrzeuge zwischen 1970 und 1990 um 75 Prozent zugenommen. In ähnlicher Weise ist das Verkehrsvolumen in der Agglomeration Amsterdam, aber auch in Groningen und Freiburg stetig gestiegen.

Entsprechend hat auch in diesen Städten eine Entwicklung zu entfernungsintensiveren bzw. auto-affineren Siedlungsstrukturen stattgefunden. Dabei haben die Städte zugunsten des Umlandes vor allem in den 60er und 70er Jahren zum Teil erheblich an Einwohnern verloren (z.B. Amsterdam: -15%, Zürich: -13% (1960-80)). Die Arbeitsplätze nahmen einerseits innerhalb der Städte deutlich zu, es fand jedoch in den 70er und 80er Jahren in fast allen untersuchten Städten andererseits auch eine Verlagerung von vorwiegend raumintensiven (industriellen) Arbeitsplätzen in innerstädtischen Gebieten an Stadtrandlagen bzw. in die Umlandgebiete statt. Dadurch wurde der Trend zu dispersen Verkehrsströmen auch in diesen Städten verstärkt (vgl. hierzu Apel u.a. 1997: 408 ff.)

Vor dem Hintergrund dieser (bedeutsamen) Einschränkungen ist die Bilanz der Positivbeispiele gleichwohl besser als die vergleichbarer Städte. Eine deutliche Verminderung des Straßenverkehrsvolumens ist gesamtstädtisch zwar auch in den relativen Erfolgsfällen über einen längeren Zeitraum kaum erreichbar. Die Beispielstädte zeigen jedoch, daß ein Stabilisieren der Autoverkehrsmengen auf vergleichsweise niedrigem Niveau bzw. die erhebliche Begrenzung des Zuwachses durch Verlagerung auf umweltverträgliche Verkehrsträger möglich ist. In städtischen Teilgebieten lassen sich sogar über längere Zeiträume absolute Verminderungen des Autoverkehrs feststellen. In Amsterdam konnte z.B. seit Ende der 70er Jahre an den Zählstellen rund um das Zentrum eine Verminderung der Autoverkehrsmengen zwischen 25 und 40 Prozent (1978-94) erreicht werden, während rund um die innenstadtnahen Stadtgebiete immerhin noch leichte Verminderungen feststellbar sind. In Groningen und Freiburg konnte der Autoverkehr im Binnenverkehr seit Mitte der 70er Jahre trotz deutlicher Zunahmen des Gesamtverkehrs auf niedrigem Niveau nahezu stabilisiert werden. Auch in Zürich blieb das MIV-Volumen im Innenstadtbereich seit 1984 konstant, wobei sich seit 1990 auch an den Stadtgrenzen eine Stabilisierung eingestellt hat.

Im Unterschied zur großen Mehrzahl vergleichbarer Städte wurden in den untersuchten Städten zudem seit den 70er Jahren zum Teil erhebliche Steigerungen der Fahrten im ÖPNV und im Bereich des Fuß- und Fahrradverkehrs realisiert. In Zürich erhöhten sich in den 80er Jahren die ohnehin schon vergleichsweise hohen Fahrgastzahlen des ÖPNV um rund 40 Prozent, während in den meisten anderen Städten die ÖPNV-Nutzung zumeist noch stark rückläufig war. Freiburg konnte seit 1976 im Binnenverkehr ein allgemeines Verkehrswachstum von 30 Prozent überwiegend durch eine Verdoppelung des Fahrradverkehrs und eine Zunahme des ÖPNV um 50 Prozent auffangen, wodurch der Anteil des MIV am Modal Split deutlich abnahm. Im

gleichen Zeitraum steigerte sich auch in Groningen der Fahrradverkehr erheblich, so daß mittlerweile knapp 50 Prozent aller städtischen Wege mit dem Fahrrad zurückgelegt werden.

Auch wenn diese „relativen Erfolge“ klein anmuten und die Situation im städtischen Umland deutlich schlechter aussieht, so machen sie am Ende doch einen nicht zu unterschätzenden Unterschied. Die Autonutzung und damit auch die verkehrsbedingte Umweltbelastung ist in diesen Städten zumeist wesentlich niedriger als anderswo (vgl. Tab. 2). Der MIV-Anteil an allen Wegen der Stadtbewohner befindet sich Anfang der 90er Jahre in Zürich bei rund 28 Prozent, in Amsterdam bei nur 31 Prozent (werktägliche Wege), in Groningen bei 36 Prozent und in Freiburg bei 42 Prozent. Demgegenüber liegen die MIV-Anteile am Modal Split in vergleichbar großen Städten wie z.B. Nürnberg (44%) oder Essen (54%) ebenso höher wie in mittelgroßen Städten wie Wiesbaden (51%) oder Aachen (52%).

*Tabelle 2: Modal Split (alle Wege) der Einwohner ausgewählter europäischer Städte (1990)*

Große Städte (350.000 - 800.000 Einwohner)					Mittelgroße Städte (100.000 - 349.000 Einwohner)				
	<i>MIV</i>	<i>ÖPNV</i>	<i>Rad</i>	<i>Fuß</i>		<i>MIV</i>	<i>ÖPNV</i>	<i>Rad</i>	<i>Fuß</i>
Amsterdam (1989)	<b>31</b>	23	23	23	Groningen (1990)	<b>36</b>	6	43	16
Zürich (1992)	<b>28</b>	37	7	28	Freiburg (1992)	<b>42</b>	18	19	21
Stuttgart (1990)	<b>43</b>	23	6	28	Salzburg (1990)	<b>45</b>	13	19	23
Nürnberg (1990)	<b>44</b>	19	12	25	Wiesbaden (1990)	<b>51</b>	17	4	28
Essen (1992)	<b>54</b>	15	4	27	Aachen (1990)	<b>52</b>	10	10	28

Quellen: Apel u.a. 1997: 96; Brög/Erl 1996; Topp 1993; z.T. Zahlen aus städtischen Erhebungen

Aus diesen Mustern der „Ökologisierung“ der Verkehrspolitik und der substantiellen Wirkungen läßt sich folgendes Fazit ziehen:

- Erstens ist eine absolute Verminderung des Autoverkehrs auf gesamtstädtischer und insbesondere auf regionaler Ebene unter den nationalen und supranationalen Rahmenbedingungen äußerst schwierig. Die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten seit den 70er Jahren reichten zumeist nur dazu aus, das *MIV-Aufkommen zeitweise auf einem bestimmten Niveau zu stabilisieren*. Aus diesem Befund kann gefolgert werden, daß die Chance, die Kfz-Mengen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau einzufrieren zu können, umso größer ist, je eher die Kommunen damit beginnen, das MIV-Wachstum einzudämmen.
- Denn durch eine umweltorientierte Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene kann zweitens das weitere Verkehrswachstum auf umweltverträgliche Verkehrsträger verlagert werden. Je besser die Bedingungen für den Fahrradverkehr und ÖPNV, desto größer ist das Verlagerungspotential. Es hängt dabei vom jeweiligen loka-

len Kontext ab, welche umweltorientierten Verkehrsträger (Straßenbahn, Bus, Fahrrad) sich auf welche Weise für eine Förderung anbieten. Zwar ist eine absolute Reduzierung des Autoverkehrs in Städten und Agglomerationen schwierig. Erreicht werden können jedoch erhebliche *relative Verminderungen des MIV* im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln (Modal Split).

- Drittens kann auf kommunaler Ebene neben dem Konstanthalten des MIV-Volumens und der Verminderung des MIV-Anteils am Modal Split auch eine *räumliche Verschiebung bzw. Verdrängung des Autoverkehrs* auf weniger empfindliche Gebiete realisiert werden. Eine derartige „Kanalisation“ des MIV ermöglicht die Schaffung von Gebieten („Inseln“) hoher städtischer Lebensqualität, die sich durch geringen Autoverkehr auszeichnen. Die Schaffung von verkehrsarmen Räumen mit hoher Lebensqualität stellt einen greifbaren umweltorientierten Präzedenzfall dar. Daraus kann sich eine Eigendynamik entwickeln, die zu weiteren Verdrängungen des Autoverkehrs führen kann.

## **2. Erfolgsfaktoren umweltorientierten Wandels kommunaler Verkehrspolitik**

Eine „Ökologisierung“ der Verkehrspolitik in Städten ist somit möglich und macht hinsichtlich der verkehrsbedingten Umweltbelastungen bzw. der Höhe der Autonutzung im Vergleich zu anderen Städten einen erheblichen Unterschied. Was sind aber nun die Bedingungen und Faktoren, die zu einem umweltorientierten Wandel der Verkehrspolitik beitragen? Durch welche politischen Prozesse öffnet sich ein „Policy-Window“ für eine strukturelle „Ökologisierung“ der Verkehrspolitik? Wie und wodurch gelangen umweltorientierte Problemsichten in der Verkehrspolitik auf die politische Agenda, und wie können die strukturellen Restriktionen für einen Verkehrspolitikwandel überwunden werden? Im folgenden wird versucht, sich diesen Fragen zu nähern. Dazu wird an das Politikanalyse-Raster, das zur Beschreibung der verschiedenen Fallstudien verwendet wurde, angeschlossen. Im ersten Schritt wird für die „kritischen Zeiträume“ des Verkehrspolitikwandels ein 3-Phasen-Modell erläutert, mit dessen Hilfe im zweiten Schritt die Prozesse des grundlegenden Policy-Wandels in den Fallstudienstädten erklärt werden sollen. Im dritten Schritt werden schließlich die strukturellen Handlungsbedingungen skizziert, die den Korridor der Chancen und Restriktionen für das Handeln der Akteure bilden. Am Ende werden aus der Analyse der Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik einige Schlußfolgerungen gezogen.

### **2.1 Ein 3-Phasen-Modell grundlegenden Verkehrspolitikwandels**

Die kommunalpolitischen Prozesse, die zu einem umweltorientierten Wandel in der kommunalen Verkehrspolitik führen, sind vielfältig und komplex. Als analytischer Zugang bietet sich im Anschluß an einschlägige Studien die Unterscheidung verschie-

dener Grade von Policy-Wandel an. Differenziert werden kann zwischen inkrementalistischem Politikwandel auf der einen Seite und grundlegendem bzw. paradigmatischem Politikwandel auf der anderen Seite (vgl. Howlett/Ramesh 1995: 184 ff.). Inkrementalistischer Politikwandel ist durch eine hohe Kontinuität des politischen Prozesses gekennzeichnet, bei dem vergleichsweise kleine Veränderungen der bestehenden Policies vorgenommen werden. Derartiger Politikwandel, der sich im Rahmen der bestehenden Ziele und Problemsichten bewegt, wird gewöhnlich durch 'normale' Politikprozesse bewältigt (vgl. z.B. Lindblom 1968; 1959). Demgegenüber ist grundlegender bzw. paradigmatischer Politikwandel durch eine erhebliche Veränderung der vorherrschenden Policies gekennzeichnet. Ein derartiger „außergewöhnlicher“ Policy-Wandel beruht häufig auf einer Veränderung der grundlegenden Ziele und Problemsichten im jeweiligen Politikfeld.<sup>6</sup> Politische Prozesse, die einen grundlegenden Policy-Wandel zur Folge haben, sind selten und unterscheiden sich deutlich von Prozessen inkrementalistischen Wandels. Eine Implikation dieser Unterscheidung ist z.B., daß inkrementalistische Politikveränderungen nicht automatisch zu grundlegendem „paradigmatischem“ Wandel führen müssen (Hall 1993: 279).<sup>7</sup>

Auch bei den untersuchten Fallstudienstädten erscheint es analytisch fruchtbar, die kommunalpolitischen Prozesse nach dem *Grad* des umweltorientierten Verkehrspolitikwandels zu unterscheiden. Entsprechend gibt es auf der einen Seite Prozesse umweltorientierten Wandels, bei denen eine erhebliche Veränderung der bisherigen Ziele der kommunalen Verkehrspolitik stattgefunden hat. Ein derartiger Policy-Wandel wird in dieser Studie als „strukturelle Ökologisierung“ bezeichnet. Demgegenüber stehen auf der anderen Seite Prozesse umweltorientierten Wandels, bei denen die grundlegenden Ziele der Verkehrspolitik unangetastet bleiben. Derartige, relativ kleine Veränderungen bisheriger Maßnahmen und Programme werden als inkrementalistischer Politikwandel bzw. als Verkehrspolitik-Anpassungen bezeichnet.

---

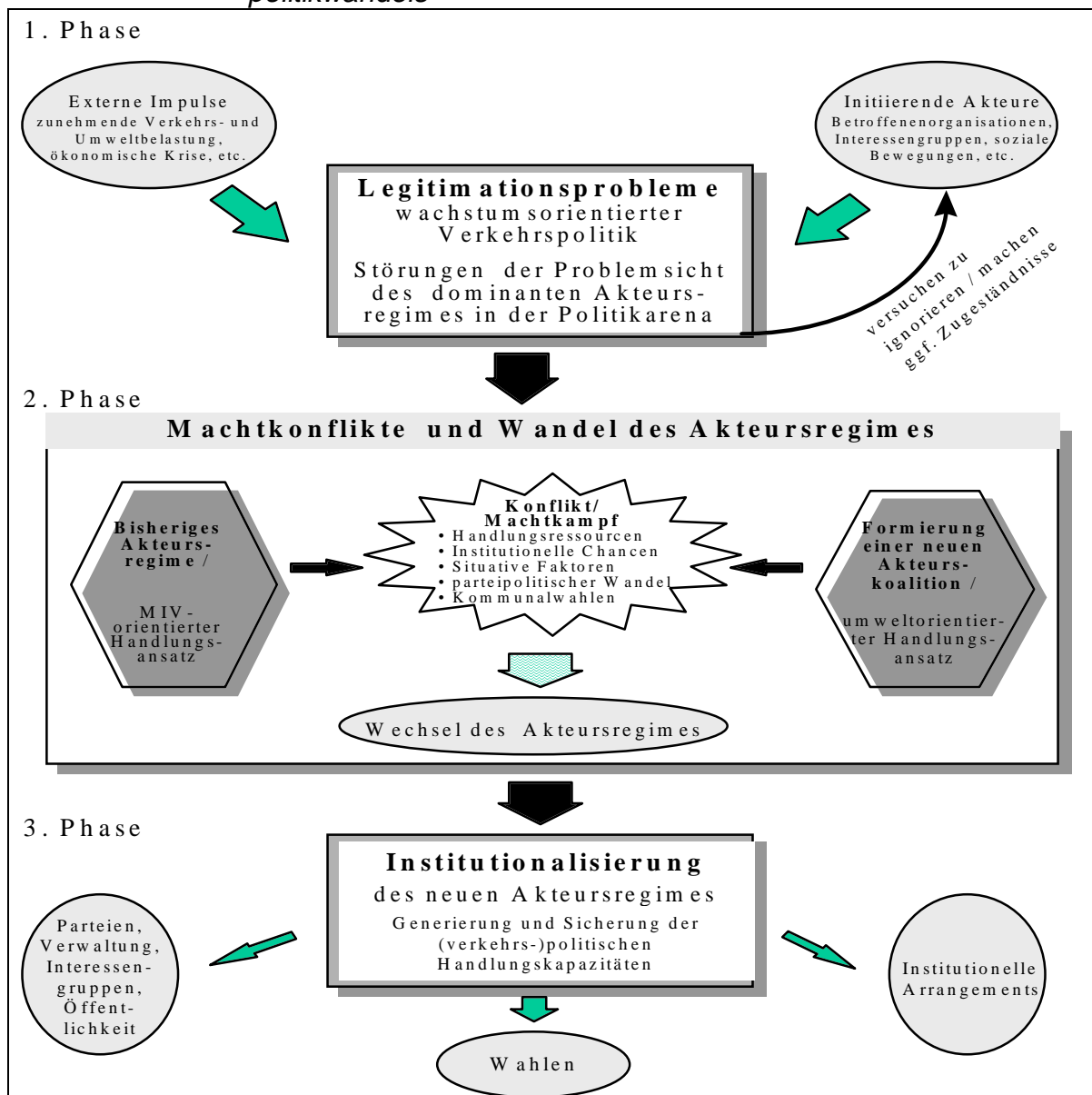
<sup>6</sup> Beschrieben werden diese Fälle grundlegenden Wandels zum Teil als 'Paradigmenwechsel' (Hall 1993), als Wandel der 'Advocacy-Coalitions' (Sabatier 1993) oder als Prozesse zur Öffnung von 'Macro-Policy-Windows'(Keeler 1993; Kingdon 1984). Die politischen Prozesse grundlegenden Policy-Wandels waren bislang jedoch selten Gegenstand wissenschaftlicher Studien (vgl. auch Baumgartner/Jones 1993).

<sup>7</sup> Nach einem sozialpsychologischen Ansatz wird das relativ seltene Auftreten von paradigmatischem Wandel damit erklärt, daß Individuen in jeder epistemic community eine feste Struktur grundlegender Werte und Einstellungen besitzen, die nur kleinere Veränderungen ermöglichen. Diese feste Struktur formt das Verständnis von Phänomenen, indem die Aufmerksamkeit auf bestimmte Beziehungen gerichtet wird, während andere ignoriert werden. Die feste Struktur erzeugt eine starke Unbeweglichkeit, die dazu führt, „first to prevent the system from generating alternatives outside its own boundaries, then to pull any deviations that occur back into line“ (Gersick, zit. in Howlett/Ramesh 1995: 189). Um einen fundamentalen Wandel zu erreichen, muß nach dieser Logik zunächst die feste Struktur niedergerissen werden, wodurch sich das System einige Zeit in Unruhe befindet (vgl. auch Sabatier 1993). Vergleich zur Theorie des Paradigmenwechsel in der Wissenschaft auch Thomas Kuhns Studie zur „Struktur wissenschaftlicher Revolutionen“ (Kuhn 1973).

Im folgenden wird argumentiert, daß sich Politikprozesse einer „strukturellen Ökologisierung“ in den Beispielstädten als eine Abfolge von drei aufeinanderfolgenden Phasen beschreiben lassen. Nach diesem „3-Phasen-Modell“ ist mit einem grundlegendem umweltorientierten Verkehrspolitikwandel in Kommunen erst dann zu rechnen, wenn

- Legitimationsprobleme mit den wachstumsorientierten Handlungsstrategien und Störungen der vorherrschenden Problemsicht auftreten (1. Phase),
- Machtkonflikte in der politischen Arena zu einem Wandel des dominierenden Akteursregimes mit einem alternativen Handlungsansatz führen (2. Phase) und
- die Institutionalisierung des neuen Akteursregimes gelingt (3. Phase) (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3: *Drei-Phasen-Modell grundlegenden umweltorientierten Verkehrspolitikwandels*



Quelle: Bratzel 1998

Eine wesentliche Voraussetzung für eine grundlegende „Ökologisierung„ der Verkehrspolitik sind in einer **ersten Phase** Ereignisse, die mit der Problemsicht und den Handlungsstrategien des dominanten Akteursregimes in deutlichem Widerspruch stehen. Eine derartige „Störung„ wird in der Regel durch starke Impulse außerhalb der Politikarena ausgelöst, die sich zu (verkehrspolitischen) Legitimationsproblemen der Kommunalregierung ausweiten. Solche externen Impulse können z.B. zunehmende Verkehrs- und Umweltprobleme oder soziale Krisen sein (Keeler 1993: 436 ff.). Auslöser sind meist zentrale Verkehrsprojekte des kommunalpolitischen Regimes, die auf sozialen Widerstand stoßen. Meist können bestimmte gesellschaftliche Akteure wie Betroffene und Interessengruppen identifiziert werden, die diese Impulse in die Öffentlichkeit tragen und eine Veränderung des verkehrspolitischen Handelns fordern (Cobb/Elder 1972: 83 ff.; Cobb et al. 1976). Dadurch kann es zu einer Änderung der öffentlichen Stimmung gegenüber bestimmten Verkehrsprojekten kommen. Gleichzeitig kann dies dazu führen, daß die dahinterstehenden Ziele der kommunalen Verkehrspolitik in Frage gestellt werden. Das vorherrschende kommunale Akteursregime versucht zunächst die externen Impulse zu ignorieren, da diese mit ihrer Problemsicht, den verkehrspolitischen Programmen und den Interessen im Widerspruch stehen. Halten die „störenden„ Impulse jedoch an, versucht das Regime zu reagieren und macht Zugeständnisse. Einzelne Forderungen von Opponenten können in die Verkehrspläne integriert werden, ohne daß jedoch der wachstumsorientierte Handlungsansatz aufgegeben wird. Seine institutionell gesicherte Machtposition ermöglicht dem dominierenden Akteursregime zunächst die Beibehaltung seiner verkehrspolitischen Ziele und Vorhaben.

Störungen und Legitimationsprobleme der wachstumsorientierten Verkehrspolitik des kommunalen Akteursregimes reichen für einen grundlegenden Wandel nicht aus. Vielmehr spielten hierfür - in einer **zweiten Phase** - politische Machtkonflikte und der Wandel des dominierenden urbanen Regimes eine zentrale Rolle. Der Umbruch spielt sich nach folgenden Muster ab: Vor dem Hintergrund des Legitimationsverfalls der bestehenden verkehrspolitischen Ziele formiert sich eine neue Akteurskoalition mit einer alternativen Problemsicht und versucht Einfluß in der politischen Arena zu gewinnen. Sie fordert das etablierte Akteursregime und ihren wachstumsorientierten Lösungsansatz durch alternative, umweltorientierte Handlungsstrategien in der Verkehrspolitik heraus. Verkehrs- bzw. Umweltfragen werden in dieser Periode zu einem wichtigen parteipolitischen bzw. wahlrelevanten Thema. Häufig ist diese Phase von großer politischer Unsicherheit der etablierten Akteure und breiter Diskussion über Verkehrs- und Umweltfragen in der politischen Arena geprägt (Stoker 1995: 68; Hall 1993: 286; Brady 1988). Ob sich das neue Akteursregime schließlich durchsetzen kann, hängt in dieser Phase jedoch weniger von ihren sachlichen Argumenten als von verschiedenen macht- und einflußpolitischen Faktoren ab. Dabei sind die relative Stärke der sich formierenden umweltorientierten Akteurskoalition im Vergleich zum alten Regime (rechtliche, organisatorische Ressourcen), die institutionellen Möglichkeitsstrukturen sowie das Geschick zentraler Akteure (Policy-Entrepreneur) zur Nutzung sich situativ eröffnender Handlungschancen relevant (vgl. Kingdon 1984). Die Durchsetzung des neuen Regimes wird zumeist durch verschiedenartige Veränderungen der



Machtkonstellationen in der Kommunalregierung sichtbar. Das kann ein Wechsel der regierenden Koalition, ein Umbruch in der Führung der kommunalpolitisch relevanten Parteien oder ein Wechsel von Personen in zentralen verkehrspolitischen Funktionen sein.

Die Umsetzung eines grundlegenden umweltorientierten Wandels der kommunalen Verkehrspolitik benötigt jedoch Zeit. Daher muß sich das neue Akteursregime mit ihren umweltorientierten Handlungsmustern in der **dritten Phase** institutionalisieren. Das an die Macht gekommene Regime muß versuchen, seine politischen Handlungskapazitäten in der politischen Arena gegenüber anderen Kräften zu sichern (Hall 1993: 287; Stoker 1995: 68 ff.). Wichtige Faktoren für die Stabilität des neuen Regimes sind die politische Unterstützung durch Parteien, die Verwaltung und Interessengruppen, aber auch die politische Legitimation der zentralen Akteure für den neuen Kurs. Außerdem sind Ergebnisse von Kommunalwahlen oder sonstige öffentliche Abstimmungen äußerst wichtig. Die Verankerung der neuen umweltorientierten Problemsicht in der politischen Arena verbessert sich durch Veränderungen der institutionellen Verfahren bzw. durch die Besetzung zentraler Positionen in Politik und Verwaltung mit entsprechenden Personen. Häufig wird umweltorientierten Interessengruppen leichter Zugang zur politischen Arena bzw. zu den politischen Entscheidungsträgern gewährt. Ein wichtiger Faktor der Institutionalisierung des neuen Regimes sind jedoch auch (erste) sichtbare Erfolge des begonnenen umweltorientierten Wandels der Verkehrspolitik (vgl. Baumgartner/Jones 1993: 235 ff.).

Mit der Institutionalisierung des neuen umweltorientierten Akteursregimes wird die durch den Machtwechsel ermöglichte grundlegende „Ökologisierung“ gesichert. Der weitere umweltorientierte Wandel der Verkehrspolitik vollzieht sich nun wieder in kleineren Schritten, also eher inkrementalistisch. Damit geht auch eine Veränderung der kommunalpolitischen Prozeßformen einher. In der Regel sinkt die Konfliktintensität der verkehrspolitischen Auseinandersetzungen deutlich, da in der kommunalpolitischen Arena die Legitimität ökologischer Interessen in der Stadtentwicklung und Verkehrspolitik prinzipiell anerkannt ist. Umweltorientierte Akteure müssen nicht mehr prinzipiell um den Zutritt zur politischen Arena kämpfen. Das bedeutet aber nicht, daß es in der kommunalen Verkehrspolitik nicht mehr zu Konflikten zwischen Akteuren des nunmehr etablierten umweltorientierten Regimes und deren wachstumsorientierten Opponenten kommt. Aber die Konflikt- und Konsensprozesse sind weniger durch Konfrontation als durch die politischen Prozeßtypen „Aushandeln“ (bargaining) und „Problemlösen“ (problem solving) gekennzeichnet (March/Simon 1958; Scharpf 1991; Prittwitz 1994: 42 ff.).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Der Typus des Aushandelns bezeichnet politische Prozesse unter den Bedingungen gegenseitiger Anerkennung und Konkurrenz der Akteure. Obgleich ein Dissens über die grundlegenden Ziele und Interessen zwischen den opponierenden Akteursgruppen in der Verkehrspolitik herrscht, wird die Legitimität der Position des jeweils anderen anerkannt und weiterhin um politischen Einfluß konkurriert. Gleichzeitig wird auch nach Möglichkeiten zur Überbrückung von Interessendifferenzen gesucht. Der Typus des Problemlösens ist für Prozesse kennzeichnend, bei denen die Ziele und Interessen in der Verkehrspolitik derartig weitgehend übereinstimmen, daß die Realisierung gemeinsamer Ziele im Vordergrund steht. Neben möglichen Auffassungsunterschieden

Die hier beschriebenen Prozesse eines grundlegenden Verkehrspolitikwandels ähneln deutlich dem traditionellen Verständnis von Politik als einen Kampf konkurrierender Interessen bzw. Handlungsorientierungen um Macht und Einfluß. Es wird angenommen, daß eine „strukturelle Ökologisierung“ der Verkehrspolitik zumeist nur dann möglich ist, wenn umweltorientierte Akteure in der politischen Arena wesentlich an Einfluß gewinnen. Im ähnlichen Sinne unterstreicht auch Kitschelt (1983: 77): „Je tiefgreifender eine Innovation, umso energischer muß die Handlungskapazität der Politik beschaffen sein, um sich gegen widerstrebende Kräfte durchzusetzen.“ Demgegenüber wird „sozialem Lernen“ im Sinne von Problemlösen bzw. „puzzling“ (Heclo 1974) bei grundlegendem Wandel eine geringere Bedeutung beigemessen. Es wird vermutet, daß „Lernen“ bei den Prozessen inkrementalistischer „Ökologisierung“ hingegen eine wichtigere Rolle spielt (vgl. hierzu Hoberg 1998).

Wie gut läßt sich nun der verkehrspolitische Wandel in den untersuchten Beispielstädten mit den hier skizzierten Modellen und Kennzeichen von Politikprozessen abbilden? Zur Beantwortung dieser Frage wird im folgenden versucht, die Politikmuster mit empirischem Material des ökologischen Wandels zwischen 1970 und 1995 zu illustrieren. Ungeachtet der Tatsache, daß die untersuchten positiven Beispielstädte durch lange Perioden inkrementalistischer Veränderungen gekennzeichnet waren, stehen im folgenden primär die kritischen Phasen im Mittelpunkt, in denen eine „strukturelle Ökologisierung“ der Verkehrspolitik eingeleitet wurde.

## **2.2 Ökologisierungsprozesse kommunaler Verkehrspolitik am Beispiel der Fallstudienstädte**

In allen Beispielstädten konnte zwischen 1970 und 1990 eine „strukturelle Ökologisierung“ der Verkehrspolitik festgestellt werden. Obgleich gewisse Unterschiede hinsichtlich der Intensität und Stringenz der städtischen Verkehrskonzepte bestehen, zeichnen sich alle Städte durch einen umweltorientierten Wandel der verkehrspolitischen Strategien in verschiedenen Handlungsbereichen aus. Durch Dokumentenanalyse und Interviews wurde dabei versucht, kritische Politikphasen anhand bestimmter Objekte (Policies, Maßnahmen) zu identifizieren und anschließend zu rekonstruieren. Dabei lassen sich deutliche Hinweise für die Existenz der oben skizzierten drei Phasen des Modells des grundlegenden Wandels - Legitimationsprobleme/Störungen, Machtkonflikte/Regimewandel, Institutionalisierung - finden (Tab. 3). Gleichwohl muß darauf hingewiesen werden, daß es sich dabei um ein analytisches Modell zur Reduktion von Komplexität handelt. Die empirischen Erscheinungen sind weitaus vielfältiger, als es das Modell vorgibt. Gleichzeitig sind auch die tatsächlichen Prozesse in den Städten nicht immer vollkommen deckungsgleich mit den Phasen.

---

über die Mittel der Zielrealisierung geht es zwischen den Akteuren vornehmlich um die Fragen der organisatorischen Bewältigung der Verkehrs- und Umweltprobleme.

Tabelle 3: Politikmuster „struktureller Ökologisierung“ der Verkehrspolitik in den Beispielstädten (70er Jahre)

Zentrale Objekte	Amsterdam U-Bahnbau, Stadtentwicklung	Groningen Innenstadtsanierung, Verkehrszirkulationsplan	Zürich ÖPNV-Planung (U-Bahnnetz)	Freiburg MIV-Sperrung der Innen- stadt/ Fußgängerzone
1.Phase: Störung				
Ereignisse, Impulse	Umsetzung des Metroplans: Öffentlicher Widerstand gegen Wohnungsabriß; „soziale Krise“	Sozialer und politischer Widerstand gegen die Umsetzung des MIV- orientierten „Strukturplans“	Sozialer Protest gegen Stra- ßenbau-Projekte; deutliche Niederlage in Referendum zum geplanten U-Bahnnetz	Protest gegen Autobahnbau; hohe Verkehrsbelastung in der Innenstadt
Initiiierende Akteure	Bewohnerorganisationen, Aktionsgruppen	Studenten, linke Gruppi- erungen in den Parteien, Stadt- rat für Verkehr (Exekutive)	Bürgerbewegungen, Sozial- demokratische Partei (SP)	Bürgerbewegungen, Verwaltung
2. Phase: Herausforderung				
„herausfordernde“ Akteure	Linker Fraktionsflügel der Arbeiterpartei (PvdA)	Stadtrat für Verkehr (Exekutive), linker Flügel der Arbeiterpartei (PvdA)	Gemeinderat unter Führung der SP; „Stimmbürger“	Bürgermeister, Verwaltung, IHK-Präsident
zentrale Einflußfaktoren	Öffentlicher Legi- timationsdruck; Kostenfrage, Machtkampf in der stärksten Gemeinderatsfraktion; Durchsetzung des linken Flügels	gescheitertes Mißtrauensvotum gegen Verkehrs-Stadtrat, Macht- kampf in der dominanten Gemeinderatsfraktion, Durch- setzung des linken Flügels, Bildung einer Linkskoalition	Bewilligung einer Volks- initiative zur ÖPNV- Förderung (1977), Gemeinde- rats- und Stadtratswahlen: Stärkung der SP; Wechsel der verkehrsrelevanten Stadträte	Verkehrsalternativen (Umfahrung, Parkhaus), Überzeugung bzw. Zu- stimmung der Gegner (Ge- schäftsleute der Innen- stadt), Konsensentschei- dung im Gemeinderat

3. Phase: Institutionalisierung				
Träger des neuen Regimes	neue linksorientierte Führungselite der Arbeiterpartei (PvdA), Stadtrat für Verkehr, Stadtrat für Stadtentwicklung	Führungselite der Arbeiterpartei (PvdA), Stadträte	Vorsteher des Bauamtes I und des Polizeiamts (=Stadträte); Stadtplanungsamt	Oberbürgermeister Böhme (ab 1982); Tiefbau- und Stadtplanungsamt
Sicherung der (verkehrs-) politischen Handlungsfähigkeit	Kommunalwahl 1978, Parteienkonsens im Gemeinderat, Generationswechsel in zentralen Ämtern; Änderung der institutionellen Arrangements	Kommunalwahl 1974, Bestätigung der Linkskoalition, Top-down-Implementation, Erfolg der Maßnahmen	Stadtratsbeschuß zur Priorität des ÖPNV; Institutionalisierung umweltorientierter Gruppen (VCS, IG Velo); erfolgreiche Initiativen und Referenden	Kooperativer Stil; Integration von Umweltgruppen in institutionelle Verfahren; Aufkommen der Grünen im Gemeinderat

Quelle: eigene Darstellung

### 2.2.1 Erste Phase: Legitimationsprobleme und Störung der Problemsicht des wachstumsorientierten Regimes

In **Amsterdam** wurde die bestehende Problemsicht und die wachstumsorientierte Handlungsstrategie des etablierten Akteursregimes von Ende der 60er bis Mitte der 70er Jahre vor allem von Akteuren außerhalb der Kommunalregierung massiv in Frage gestellt. Initiierende Akteure waren dabei die linken Studenten- und Protestbewegungen, die durch ihre Aktionen in Amsterdam Ende der 60er Jahre hohe öffentliche Aufmerksamkeit und Sympathie erlangten.<sup>9</sup> Sie setzten der etablierten Problemsicht der Kommunalregierung eine eigene Interpretation entgegen. Ein wichtiges Aktionsfeld war der Kampf gegen den Autoverkehr. Mit dem „Weiße-Fahrräder-Plan“ forderten sie z.B., die Innenstadt für den MIV zu sperren und statt dessen kostenlos Fahrräder im öffentlichen Raum bereitzustellen. Diese Störungen wurden von der Kommunalregierung zunächst ignoriert. Deren Problemsicht und Handlungskonzepte standen jedoch, sowohl aufgrund der enorm gestiegenen Verkehrsprobleme als auch der Suburbanisierung und der Wählerverluste der etablierten Parteien unter Druck.

Die Konflikte zwischen den unterschiedlichen Problemsichten innerhalb und außerhalb der kommunalpolitischen Arena entzündeten sich Anfang der 70er Jahre vor allem am Bau der neuen U-Bahn, die ein wichtiges Element der wachstumsorientierten Stadtentwicklungspolitik der Kommunalregierung darstellte. Im Stadtratskollegium<sup>10</sup> sowie im Gemeinderat (Legislative) von Amsterdam herrschte bei der Formulierung und Umsetzung des Metroplans zunächst ein breiter Konsens. Quartiersorganisationen und Aktionsgruppen leisteten jedoch Widerstand gegen die weitere Umsetzung des Metroplans. Wichtiger Impuls für den Widerstand war der mit diesen Maßnahmen einhergehende Wohnungsabriß. Die Protestgruppen brandmarkten die Stadtentwicklung und Verkehrspolitik der Regierung in der Öffentlichkeit als eine „Politik gegen die Menschen“. Damit definierten sie die von der Kommunalregierung als Lösung der Verkehrs- und Umweltbelastungen gedachten Handlungskonzepte als das eigentliche Problem. Das etablierte Regime konnte aufgrund der anhaltenden Proteste die „störende“ Problemsicht von Betroffenen und Aktionsgruppen nicht völlig ignorieren und machte erste Zugeständnisse. Einige Pläne zum Abriß von Gebäuden für den Metrobau wurden zurückgezogen und mehr Bürgerbe-

<sup>9</sup> Die anarchistischen „Kabouter“ erzielten bei den Kommunalwahlen 1970 sogar 11 Prozent der Stimmen.

<sup>10</sup> Mit dem Begriff „Stadtratskollegium“ wird das Exekutivorgan der Kommunalregierung bezeichnet, also das Kollegium von Bürgermeister und Ratsherren. Ist nur von „Stadtrat“ die Rede, dann sind einzelne Stadträte des Gremiums, z.B. der Stadtrat für Verkehr, gemeint.

teiligungsmöglichkeiten gegeben. Die Ziele der Stadtentwicklung wurden jedoch beibehalten und der Bau der U-Bahn fortgesetzt. Gleichwohl schafften es die Quartiers- und Aktionsgruppen durch ihre Protestaktionen, die Themen Metroplan und Stadtentwicklung in der öffentlichen Wahrnehmung zu halten. Das ist insofern erstaunlich, weil ihre Handlungsressourcen gegen eine starke Koalition aus Kommunalregierung, Verwaltung und Geschäftsleuten denkbar gering waren. Die Intensität der Proteste erreichte Mitte der 70er Jahre die Qualität einer sozialen Krise.

Im Unterschied zu Amsterdam war es in **Groningen** im wesentlichen ein zentraler Akteur innerhalb der Kommunalregierung, der erhebliche Dissonanzen für das vorherrschende Akteursregime im Hinblick auf deren Problemsicht und wachstumsorientierte Handlungskonzepte erzeugte. Der 1970 neu in die Kommunalregierung eingetretene Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr, mit 23 Jahren der damals jüngste Stadtrat der Niederlande, weigerte sich, die geplanten wachstumsorientierten Maßnahmen in der Stadtentwicklung und Verkehrspolitik umzusetzen. Innerhalb der Kommunalregierung befand er sich jedoch zunächst in einer Minderheitenposition. Auslöser der Auseinandersetzungen war der 1969 von der Kommunalregierung verabschiedete MIV-orientierte „Strukturplan“ der Stadt, der einen erheblichen Ausbau des Straßennetzes und den Neubau von Wohnungen vor allem an Stadtrandlagen vorsah. Außerhalb der Kommunalregierung stießen diese Pläne auf erhebliche Kritik vorwiegend von linken Organisationen und Studentengruppen. Aber auch die jüngeren Mitglieder der Parteien mobilisierten gegen diese Pläne. Durch die Suburbanisierung, den Verfall von Wohnungen in der Innenstadt und die wachsenden Verkehrsbelastungen stand die Kommunalregierung jedoch ebenfalls unter starkem Handlungsdruck. Erhebliche Störungen der Problemsicht der etablierten Kräfte der Kommunalregierung erzeugte ein Gegenentwurf zum offiziellen Strukturplan, den der Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr erarbeiten ließ. In einem als Minderheitenvotum von ihm veröffentlichten Memorandum wurde die Lebensqualität des Zentrums in den Mittelpunkt gestellt und vor den Gefahren der Verarmung des sozialen und kulturellen Lebens durch Suburbanisierung und Verkehr gewarnt.

In **Zürich** wurden die bestehenden wachstumsorientierten Verkehrskonzepte und die Handlungsorientierungen der Kommunalregierung seit Ende der 60er Jahre immer massiver durch exogene Impulse in Frage gestellt. Eine zentrale Bedeutung hatten erstens die Bürgerbewegungen, die sich gegen den Bau einer Stadtautobahn („Expreßstraßen-Ypsilon“) einsetzten. Dabei kam es ab 1971 zu Demonstrationen, Petitionen und auch zu Besetzungen von Straßen (Westtangente). Diese Aktionen, die als Ausgangspunkt der Umweltbewegung-

gen in der Stadt gelten, waren für die bis dahin sehr konsensbetonte politische Kultur Zürichs ungewöhnlich (Schilling 1987: 45 ff.; Romann 1987; Kriesi 1987: 32 f.). Die umweltorientierten Aktionen stießen bei der Mehrheit der institutionellen Kräfte vor allem deshalb auf Ablehnung, weil sie nicht auf eine Modifikation von Straßenbauprojekten zielten, sondern deren Stopp verlangten (vgl. hierzu: Linder 1987: 14 f.). Deutliche Dissonanzen für die Handlungskonzepte der Kommunalregierung erzeugten zweitens auch die sich seit Ende der 60er Jahre mehrenden Niederlagen bei Volksabstimmungen über MIV-orientierte Vorhaben. Ende 1970 lehnten die Bürger z.B. den Bau eines Parkhauses ebenso ab wie 1972 ein Projekt zum Weiterbau der Westtangente (Hardtplatz). Drittens wurden die zunehmenden Verkehrs- und Umweltbelastungen und insbesondere die stark rückläufigen Bevölkerungszahlen durch Suburbanisierungsprozesse in der kommunalpolitischen Arena mit wachsender Sorge wahrgenommen. Gleichwohl hielt die politische Exekutive der Stadt Anfang der 70er Jahre bei der Verkehrsgestaltung noch an den wachstumsorientierten Planungskonzepten fest, die vornehmlich in den 60er Jahren entwickelt wurden.

Ähnlich wie in Amsterdam wurde auch in Zürich der Plan zum Bau eines U-Bahnsystems zu einem wichtigen Auslöser für die strukturelle Ökologisierung der Verkehrspolitik. Wie im niederländischen Fall stellte das geplante U-Bahnnetz ein wichtiges Element des geplanten Verkehrskonzepts der Zürcher Regierung dar, in das viele Jahre Planungsarbeit geflossen waren. Im Unterschied zu den Niederlanden müssen in der Schweiz jedoch Investitionen ab einer gewissen Höhe von den Stimmbürgern genehmigt werden. Das geplante U-Bahnssystem mußte damit die Hürde eines obligatorischen Referendums überspringen. Während es bis Anfang der 70er Jahre einen breiten Konsens im (Gesamt-)Stadtrat (Exekutivorgan) und im Gemeinderat für die Vorlage gab, formte sich 1973 - wenige Wochen vor der Abstimmung - jedoch Opposition gegen das Projekt. Zentrale Gegner der U-Bahn - und damit die Initiatoren einer neuen Problemsicht - waren vor allem die Sozialdemokratische Partei (SP), in der sich seit 1970 junge umweltorientierte Mitglieder zunehmend durchsetzen konnten, aber auch verschiedene akademische und linksorientierte Gruppierungen (Linder 1987: 16). Ähnlich wie in Amsterdam wurde die U-Bahn von den Gegnern nicht als ein Projekt zur Förderung des ÖPNV definiert, sondern als Teil der wachstumsorientierten Stadtentwicklung begriffen. Als negative Effekte des U-Bahnbaus wurden u.a. die Gefahr der Verdrängung der Wohnbevölkerung durch steigende Bodenpreise und höhere Mieten thematisiert.

In der Volksabstimmung wurde die U-Bahnvorlage mit unerwartet deutlicher Mehrheit in Stadt und Kanton abgelehnt. Die Ablehnung bedeutete einerseits das vorläufige Ende für die wachstumsorientierten Stadtentwicklungs- und Ver-

kehrskonzepte der Kommunalregierung. Andererseits war damit jedoch auch ein erheblicher Autoritäts- und politischer Vertrauensverlust für den Stadtrat verbunden, der sich intensiv für das Projekt eingesetzt hatte. Das konzeptionelle und politische Vakuum schaffte Raum für alternative Ideen und neue Akteure. In diese Lücke trat vor allem die SP im Gemeinderat, die schon vor der Abstimmung der U-Bahnvorlage einen umweltorientierten Gegenvorschlag einreichte. Die Volksinitiative zur Förderung des öffentlichen Verkehrs gelangte jedoch erst 1977 zur Abstimmung.

In **Freiburg** verlief die Phase der Störung der bisherigen Problemsicht in der Verkehrspolitik über eine längere Periode, deren Anfang und Ende schwerer zu bestimmen sind. Auch hier fand eine erste Ökologisierung in den 70er Jahren statt, die sich in der Veränderung der Generalverkehrspläne von 1969 und 1979 widerspiegelt. Wichtige Faktoren, die zu einer Störung der MIV-orientierten Problemsicht beitrugen, waren zum einen das Zusammenspiel von Raumstrukturen (Rheintal, Schwarzwald) und planerischen Rahmenbedingungen in der Innenstadt. Für das Wachstum des MIV und einen ungehinderten Straßenbau stellten sie erhebliche Restriktionen dar. Durch die planerische Entscheidung, den Wiederaufbau der Innenstadt nach dem Zweiten Weltkrieg auf historischem Stadtgrundriß vorzunehmen, wurde schon früh eine außerordentlich gute Grundlage für Maßnahmen zum Schutz der Innenstadt geschaffen. Zum anderen war es auch in Freiburg im wesentlichen umweltorientierte Gruppierungen, die Dissonanzen und Legitimationsprobleme für die MIV-orientierte Problemsicht der Kommunalregierung erzeugten. Die außerordentlich aktive linksökologische Bürgerinitiativbewegung in Südbaden kämpfte seit Ende der 60er Jahre medienwirksam gegen die Errichtung von Kernkraftwerken (Wyhl, Breisach), aber auch gegen den Bau von Autobahnen in Freiburg. Charakteristisch wurde der Prozeß zur Sperrung der Innenstadt auch durch soziale Bewegungen ausgelöst.

Mit der Sammlung von Unterschriften wendete sich eine Bürgerinitiative Anfang der 70er Jahre gegen den enorm gestiegenen Autoverkehr in der Innenstadt und forderte mehr Raum für Fußgänger. Der stark angewachsene Autoverkehr wurde seit Jahren als erhebliches Problem im Zentrum wahrgenommen. Im Unterschied zu Zürich unterstützten die kommunalpolitischen Entscheidungsträger mehrheitlich diesen Vorschlag. Die Kommunalregierung hatte schon in den 50er und 60er Jahren versucht, eine Sperrung der Innenstadt durch die Einrichtung von Fußgängerzonen durchzuführen. Die Versuche scheiterten jedoch vor allem am Widerstand der Geschäftsleute. Ein wesentliches Hindernis für die Umsetzung war Anfang der 70er Jahre in Freiburg demnach die Problemsicht der Geschäftsleute, deren Einfluß auf die Kommunalregierung für



eine Blockade ausreichte. Die Argumente und der Druck der Befürworter einer Sperrung sorgten jedoch für eine Störung der Problemsicht der Opponenten. Mit der bevorstehenden Fertigstellung des Baus von Umgehungsstraßen und Parkhäuser fielen wichtige Argumente der Opponenten gegen die Sperrung weg.

In Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg konnten somit Ereignisse bzw. Impulse identifiziert werden, die mit der vorherrschenden Problemsicht und den Handlungskonzepten im Widerspruch standen. Initiierende Akteure brachten diese Widersprüche bzw. Störungen in die Öffentlichkeit. Bestimmte wachstumsorientierte Handlungskonzepte der Kommunalregierung waren dabei häufig Auslöser. Während die Störung der Problemsicht zumeist außerhalb des kommunalpolitischen Systems begann, spielte sich die Phase der Herausforderung des vorherrschenden Akteursregimes vornehmlich innerhalb der politischen Arena ab.

### **2.2.2 Zweite Phase: Machtkonflikte und Wandel des Akteursregimes**

In **Amsterdam** schwächten sowohl die unruheartigen Auseinandersetzungen als auch die nunmehr ans Licht tretenden Kostensteigerungen der Metro die etablierten Akteure in der Kommunalregierung nachhaltig. Die Autorität des alten Regimes wurde in Frage gestellt. Mitte der 70er Jahre kam der Gemeinderat überein, den früheren Beschluß zum Bau eines Metronetzes auszusetzen und nur die im Bau befindliche Ostlinie fertigzustellen. Die Regierungskrise mit dem Bruch der Linkskoalition Anfang 1976 setzte sich jedoch fort. Mehrere Stadträte traten zurück bzw. mußten zurücktreten. Das etablierte Akteursregime war in der politischen Entscheidungsarena (d.h. vor allem im Gemeinderat) aber noch zu stark. In der Folgezeit kulminierten die konfliktintensiven Machtkämpfe zwischen dem wachstumsorientierten Akteursregime und der neuen umweltorientierten Akteurskoalition *innerhalb der Arbeiterpartei* (PvdA), die die größte Fraktion im Gemeinderat stellte. Während sich bei der Frage des Wechsels der Regierungskoalition noch der rechte Fraktionsflügel durchsetzen konnte, formierte sich im linken Flügel der Partei dagegen heftiger Widerstand. Mit dem in den Folgemonaten einsetzenden Machtkampf in der PvdA war gleichzeitig eine inhaltliche Richtungsentscheidung in der Verkehrspolitik verknüpft. Der linke Flügel gewann die innerparteiliche Kraftprobe und organisierte bis zu den Kommunalwahlen 1978 einen personellen Umbruch. Die Vertreter des rechten Flügels und der bisherigen Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik wurden auf aussichtslose Listenplätze gesetzt. Mit den Kommunalwahlen von 1978 fand schließlich auch in der Kommunalregierung eine Aus-

wechselung von Vertretern wachstumsorientierter Positionen zugunsten von Vertretern der umweltorientierten Akteurskoalition statt.

Auch in **Groningen** hatte der personelle Umbruch in den Führungspositionen der Arbeiterpartei (PvdA), die auch dort die größte Fraktion stellte, eine wichtige Rolle für den Wandel. Die Spannungen in der Kommunalregierung wurden durch den Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr erzeugt, der sich standhaft der Politik des wachstumsorientierten Regimes widersetzte. Die Konflikte erreichten ihren Höhepunkt, als die christlich-konservativen Fraktionen 1972 einen Mißtrauensantrag gegen den Stadtrat wegen dessen eigenmächtigen Vorgehens einreichten. Innerhalb der aus den stärksten Fraktionen des Gemeinderats zusammengesetzten Kommunalregierung („Spiegel-Kollegium“), an der auch die christlich-konservativen Fraktionen beteiligt waren, kam es damit zum offenen Machtkampf. Die Antrag scheidete jedoch überraschend, weil die auch an der Kommunalregierung beteiligte kommunistische Fraktion im letzten Moment die Abwahl des „linken“ Stadtrats nicht unterstützten wollte. Die Stadträte der konservativen Fraktionen, aber auch die Stadträtin der PvdA, die zum rechten Parteiflügel gezählt wurde, traten daraufhin zurück. Innerhalb der PvdA wurden die innerparteilichen Machtkämpfe wiederum zu verkehrspolitischen Richtungsentscheidungen. Der linke Flügel der PvdA um den Stadtrat für Verkehr und den Fraktionsvorsitzenden konnte sich durchsetzen. Statt des üblichen „Spiegel-Kollegiums“ formte die PvdA mit den Kommunisten und kleinen Parteien eine Linkskoalition. Das umweltorientierte Akteursregime erreichte in der Kommunalregierung durch eine knappe Mehrheit im Gemeinderat die Oberhand.

In der Schweiz sind die institutionellen Chancen einer umfassenden Neuorientierung durch einen Machtwechsel aufgrund des konkordanzdemokratischen Systems generell etwas geringer (Linder 1987: 19 f.). Wichtige Faktoren, die in **Zürich** zu einem Wandel des wachstumsorientierten Regimes und in der Folge zu einer Ökologisierung der Problemsichten und Handlungskonzepte führten, waren das Verhalten der Stimmbürger in verkehrsrelevanten Volksabstimmungen sowie die Aktivisten der Sozialdemokratischen Fraktion (SP) im Gemeinderat. Die Autorität und Handlungsfähigkeit der Kommunalregierung, d.h. im wesentlichen des (Gesamt-)Stadtrats, zur weiteren Gestaltung der Verkehrspolitik war zwischen 1973 und 1978 deutlich eingeschränkt. Zentral war in jener Phase die Frage, welche Verkehrskonzepte konsensfähig waren und die politische Hürde von Volksabstimmungen nehmen konnten. Während sich die Kommunalregierung in einer politischen Legitimationskrise befand, übernahm der Gemeinderat unter Führung der Sozialdemokratischen Fraktion eine wichtige Schrittmacherfunktion in der Verkehrspolitik. Durch die Ablehnung der U-

Bahnvorlage von 1973 war die Kommunalregierung zunächst gezwungen, den ÖPNV mit den bereits vorhandenen Mitteln - im wesentlichen mit der Straßenbahn - abzuwickeln. Aus dem politischen Handlungsdruck knapper Ressourcen heraus mußte dies jedoch wesentlich effizienter geschehen. Erst mit der 1977 von den Bürgern bewilligten Volksinitiative zur Förderung des ÖPNV zeichnete sich der neue straßenbahnorientierte Entwicklungspfad der Verkehrspolitik langsam ab. Zur Verbesserung des Straßenbahnsystems standen jetzt wieder finanzielle Ressourcen zur Verfügung.

Der Prozeß der Ablösung des wachstumsorientierten Regimes wurde durch die Stadtrats- und Gemeinderatswahlen von 1978 weiter beschleunigt. Bei diesen Wahlen ging die SP mit ihrem umweltorientierten Programm als deutlicher Gewinner hervor. Ihre Stellung als die mit weitem Abstand stärkste Fraktion im Gemeinderat konnte sie weiter ausbauen. Die ökologischen Positionen im Gemeinderat hatten mit der SP dadurch einen wichtigen Fürsprecher. Noch wichtiger waren jedoch die Veränderungen im direkt gewählten 9-köpfigen Exekutivorgan, dem Stadtrat, der in der Zürcher Kommunalpolitik eine zentrale Stellung besitzt. Bei den Stadtratswahlen 1978 verloren die bürgerlich-konservativen Parteien (FDP, SVP) je einen Vertreter zugunsten der SP und der Evangelischen Volkspartei (EVP). Dabei kam es auch zu einem politischen Führungswechsel in den verkehrsrelevanten Ämtern. Mit Stadtrat Aeschbacher (EVP) und Stadtrat Frick (LdU) besetzten neue Personen die politische Spitze des Bauamtes I und des Polizeiamts.

In **Freiburg** konnte im Unterschied zu den anderen Fällen ein ähnlicher Wechsel des Akteursregimes bei den Ökologisierungsprozessen zum untersuchten Objekt (Sperrung der Innenstadt für den MIV) Anfang der 70er Jahre nicht festgestellt werden. Vielmehr zählten die Kommunalregierung und die Verwaltung in dieser Frage deutlich zu den Befürwortern der Maßnahme. Charakteristischerweise kreisten die Argumentationsfiguren zwischen Befürwortern und Gegnern jedoch weniger um verkehrs- oder umweltpolitische Fragen (MIV-Restriktionen) als um die ökonomischen Folgen der geplanten Maßnahme für den Einzelhandel. Nachdem die Verwaltung zeigen konnte, daß die Belieferung der Geschäfte gesichert sei und ausreichend Parkplätze für die Kunden zur Verfügung stehen würden, waren wichtige Hindernisse einer Umsetzung aus dem Weg geräumt. Eine maßgebliche Bedeutung für den Abbau des Widerstandes der skeptischen Geschäftsleute hatte der Präsident der Industrie- und Handelskammer in Freiburg. Der von den Opponenten in ökonomischen Fragen als „unverdächtig“ eingeschätzte IHK-Präsident schaffte es, einen Großteil der Geschäftsleute von den wirtschaftlichen Vorteilen einer Fußgängerzone zu

überzeugen. Im Gemeinderat kam es danach zu einer konsensualen Entscheidung für die Umwandlung der Haupteinkaufsstraße in eine Fußgängerzone.

Bis auf Freiburg ist es in allen Fällen in den 70er Jahren zum Wechsel des vorherrschenden Akteursregimes gekommen. Der in Amsterdam und Groningen äußerst konfliktreiche und in Zürich vor allem durch die Wahlentscheidungen der Stimmbürger gemäßigte Machtwechsel ermöglichte gleichzeitig ein Policy-Wandel im Bereich Verkehr. In Freiburg war zur Innenstadtsperre kein derartiger Regimewechsel notwendig, sondern lediglich ein Positionswandel innerhalb der kommunalpolitisch äußerst starken Gruppe der Geschäftsleute. In allen Beispielstädten mußte nunmehr der eingeleitete Wandel in einer dritten Phase institutionell gesichert werden.

### **2.2.3 Dritte Phase: Institutionalisierung des neuen Akteursregimes**

In **Amsterdam** hatten die Ergebnisse der Kommunalwahlen 1978 einen wesentlichen Einfluß auf den zäsurartigen Machtwechsel und den Wandel der Verkehrspolitik. Die Wähler bestätigten die PvdA mit deutlichen Zugewinnen und legitimierten damit den Führungswechsel des linken Flügels der Arbeiterpartei. Vor dem Hintergrund dieser Legitimation leitete die neue Führung der PvdA gleichzeitig mit dem Generationswechsel einen umweltorientierten Wandel in der Verkehrspolitik ein. Unter Leitung der PvdA wurde eine breite Regierungskoalition gebildet, die drei Viertel der Sitze des Kommunalparlaments einschloß. Die Zäsur mit dem wachstumsorientierten Akteursregime zeigte sich u.a. daran, daß bis auf zwei Städtärte alle Ämter der 9-köpfigen Exekutive (Bürgermeister und Städtärte) neu besetzt wurden. Die PvdA übernahm die zentralen Ämter für Stadtentwicklung und Verkehr selbst und traf mit den Koalitionsparteien eine strikte Regierungsvereinbarung über die neue umweltorientierte Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik. Als einer der ersten Beschlüsse wurde der umstrittene Metroplan offiziell abgesetzt.

Die politische Handlungsfähigkeit der neuen Kommunalregierung beruhte in Amsterdam - wo die bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen um die Metro noch in guter Erinnerung waren - wesentlich auf Offenheit und einem breiten Konsens zwischen kommunalpolitischen Akteuren und den sozialen Gruppen. In der Folgezeit leitete das neue Akteursregime eine signifikante Veränderung der institutionellen Arrangements ein. Die politischen Entscheidungsträger übernahmen u.a. gegenüber der Verwaltung eine weitaus stärkere Führungsrolle bei der Planung von Stadtentwicklung und Verkehrspolitik, während die kommunalen Stadt- und Verkehrsplaner dagegen erheblich an Einfluß einbüß-

ten. Bezeichnenderweise suchte die Exekutive auch außerhalb der eigenen Verwaltung nach fachlicher Unterstützung für die Formulierung und Umsetzung von Programmen einer umweltorientierten Stadtentwicklung und Verkehrspolitik.

Im Unterschied zu Amsterdam konnte sich in **Groningen** das neue umweltorientierte Akteursregime zunächst nur auf eine knappe Mehrheit im Kommunalparlament stützen. Da der Regimewechsel in der Mitte der Legislaturperiode stattfand, blieben bis zur nächsten Kommunalwahl nur noch eineinhalb Jahre. Zur Umsetzung des geplanten ökologischen Wandels der Stadtentwicklung und Verkehrspolitik genügte dieser Zeitraum jedoch nicht. Das Überleben des umweltorientierten Akteursregimes war wesentlich vom Ausgang der Kommunalwahlen von 1974 abhängig. Die Wähler bestätigten die Linkskoalition. Als deutlicher Wahlgewinner ging wiederum die Arbeiterpartei (PvdA) hervor, die als Wortführer des umweltorientierten Wandels galt. Damit wurde gleichzeitig der politische Kurs der Ökologisierung durch die Bürger legitimiert. Bei der Bildung der neuen Kommunalregierung waren die linken Parteien somit nicht auf die Zustimmung der bürgerlichen Parteien angewiesen. Die PvdA besetzte weiter die verkehrspolitisch zentralen Positionen in der Exekutive. Einen wichtigen Verbündeten hatte die Kommunalregierung im Raumplanungsamt, das seit 1970 sukzessive mit jungen, kreativen Planern besetzt wurde.

Der politische Prozeß war im Unterschied zu Amsterdam jedoch weiterhin sehr konfliktintensiv. Die Formulierung und Umsetzung von Restriktionen im MIV gestaltete sich schwierig, da die Gegner des Wandels nach wie vor eine starke Stellung besaßen, obwohl sie sich im Gemeinderat in der Minderheit befanden. Vor allem im Rahmen des Verkehrszirkulationsplans versuchte die wachstumsorientierte Koalition aus Oppositionsparteien, Geschäftsleuten und Akteuren in der Polizeiverwaltung die Umsetzung von MIV-reduzierenden Maßnahmen zu verhindern. Ganz im Gegensatz zu Amsterdam begrenzte die Kommunalregierung in Groningen die institutionellen Beteiligungschancen von Interessengruppen bei der Formulierung ihres Verkehrszirkulationsplans, um den Gegnern möglichst wenig Einfluß zu ermöglichen. Die Kommunalregierung erarbeitete den Verkehrsplan in einem engen Expertenzirkel und ließ lediglich eine sehr begrenzte Mitsprache zu. Nur wenige Monate vor den nächsten Wahlen wurde der Plan zunächst provisorisch umgesetzt und erst später planerisch ausgestaltet. Eine wichtige Bedeutung für die Institutionalisierung des neuen Regimes hatten in der Folgezeit die Wirkungen der Maßnahmen, die im Auftrag der Kommunalregierung erhoben und gut dokumentiert wurden. Der Widerstand der Gegner schwand erst, als Anfang der 80er Jahre gezeigt werden konnte, daß die Hauptziele des Plans im wesentlichen erreicht wurden.

In **Zürich** vollzog sich die Institutionalisierung des neuen umweltorientierten Regimes sukzessive nach den Stadtratswahlen von 1978. Die neue Ära der Zürcher Verkehrspolitik war wesentlich durch die Person des Stadtrats Aeschbacher verkörpert, der von 1978 bis 1994 dem Bauamt I vorstand. Durch ihn wurde die politische Handlungsfähigkeit des (Gesamt-)Stadtrates im Verkehrsbereich in den Folgejahren wieder zurückgewonnen. Er konnte sich mit dem durch die Volksinitiative von 1977 ermöglichten neuen Kurs im ÖPNV arrangieren und gewann mit dem Stadtratsbeschluß zur Priorität des ÖPNV (1979) auch politisch wieder an Gewicht. Eine wichtige politische Legitimation erfuhr der neue ÖPNV-orientierte Kurs durch die Volksabstimmung von 1981, in der die Vorlage zum S-Bahnausbau von den Bürgern bestätigt wurde. Auch durch seine Wiederwahl als Stadtrat 1982 und weitere von den Stimmbürgern bestätigte umweltorientierte Vorlagen gewann die neue Verkehrspolitik die notwendige Handlungslegitimation. Kompetente Unterstützung erhielt das neue Akteursregime durch die Verwaltung (insbesondere das Stadtplanungsamt), die schon Anfang der 70er Jahre innovative Vorstöße in der Verkehrspolitik unternommen hatte. Außerhalb der politischen Arena zählten der Verkehrsclub der Schweiz (VCS) und der Fahrradverband (IG Velo) zu wichtigen Verbündeten. Mit der Gründung von Umweltverbänden institutionalisierten sich Ende der 70er Jahre die Umweltbewegungen in Zürich und leisteten für die Sicherung des umweltorientierten Akteursregimes der Zürcher Verkehrspolitik einen wichtigen Beitrag. Durch die hohe Offenheit des institutionellen Systems besitzen diese Gruppen ein hohes Drohpotential (Initiative, Referendum). Die politische Handlungsfähigkeit der Kommunalregierung wurde u.a. dadurch erhöht, indem die Gruppen bei den politischen Aushandlungsprozessen zunehmend integriert wurden.

In **Freiburg** ist die Institutionalisierung eines umweltorientierten Akteursregimes wiederum schwerer zu bestimmen. In der Kommunalregierung kam es ab Anfang der 70er Jahre eher zu einer schleichenden „Ökologisierung“. Die Interaktionsmuster zwischen den Akteuren waren durch eine relativ niedrige Konfliktintensität gekennzeichnet. Schon in den 70er Jahren wiesen die politischen Entscheidungsträger der Stadt unter Oberbürgermeister Keidel (SPD), aber auch die verkehrsrelevanten Verwaltungen eine gewisse Aufgeschlossenheit im Hinblick auf die Eindämmung des Autoverkehrs auf. In den 80er Jahren wurde dieser Kurs unter OB Böhme (SPD, ab 1982), aber auch aufgrund aufgeschlossener Dezernatsleiter aus der CDU (z.B. Erster Bürgermeister Ungern-Sternberg) fortgesetzt. Als wichtiger Faktor wurde dabei von verschiedenen Interviewpartnern der kooperative politische Stil genannt. In zum Teil langwierigen Prozessen wurde versucht, einen hohen Grad an Konsens zwischen den Akteuren zu erzielen. Eine wichtige Bedeutung für die Institutionali-

sierung ökologischer Positionen in der Kommunalregierung hatte jedoch auch die Vielzahl umweltorientierter Gruppen in Freiburg, die in zahlreiche Entscheidungsprozesse integriert wurden (z.B. Radwege-Kommission). Ein relevanter Faktor für die weitere Institutionalisierung war ferner das Aufkommen und der hohe Stellenwert der Grünen. Schon 1980 gelangten die Grünen in den Freiburger Gemeinderat und wurden 1994 sogar zweitstärkste Fraktion.

Diese Beispiele geben Hinweise für die Relevanz der Phase der Institutionalisierung von umweltorientiertem Wandel. Es konnten in allen Beispielfällen Träger des neuen umweltorientierten Akteursregimes identifiziert werden, die meist eine starke institutionelle Verankerung in den Exekutivorganen besaßen. Die verkehrspolitische Handlungsfähigkeit wurde in den untersuchten Städten durch die Wähler (Kommunalwahlen, Referenda etc.), aber auch durch die Integration von umweltorientierten Interessengruppen in die Entscheidungsprozesse gesichert und durch die Verwaltung unterstützt. Mit der Institutionalisierung endet der 3-Phasen-Zyklus der strukturellen Ökologisierung städtischer Verkehrspolitik. Mit dem Ende der letzten Phase vollzieht sich der verkehrspolitische Wandel wieder inkrementalistisch. Die in der Folgezeit formulierten verkehrspolitischen Maßnahmen unterscheiden sich im Hinblick auf die grundlegenden Ziele und Strategien nur wenig von den vorherigen. Dadurch ändert sich auch der Charakter der kommunalpolitischen Prozesse.

#### **2.2.4 Zwischenergebnis**

Die Fallbeispiele geben einige Hinweise darauf, daß für eine grundlegende Ökologisierung der Verkehrspolitik drei Entwicklungsphasen durchlaufen werden müssen. Auch die verkehrspolitischen Entwicklungsprozesse in anderen Städten scheinen das skizzierte 3-Phasen-Modell prinzipiell zu stützen. Untersuchungen der Städte Straßburg, Heidelberg und Aachen identifizieren z.B. einen Machtwechsel in der Kommunalregierung Ende der 80er Jahre als Wendepunkte in der städtischen Verkehrspolitik.<sup>11</sup> Es gibt auch in allen diesen Städten Indizien dafür, daß der Phase der Machtkonflikte und des Wandels des Akteursregimes (2. Phase) verkehrsrelevante Ereignisse vorausgegangen sind, die zu Legitimationsproblemen und einer deutlichen Störung der Problemsicht in der politischen Arena beigetragen haben (1. Phase). In den Städ-

---

<sup>11</sup> Für Straßburg: Änderung der Machtverhältnisse 1989 und Amtswechsel mit der Wahl von Catherine Trautmann (vgl. Beyer 1996); für Heidelberg: faktische linke Mehrheit im Gemeinderat ab 1989, neue Oberbürgermeisterin Beate Weber 1990 (vgl. Jasper 1997); für Aachen: rot-grüne Mehrheit in Gemeinderatswahlen seit 1989 (vgl. Wilke 1998; Forschungsverbund 1998).

ten werden vor allem Nutzungskonflikte und zunehmender Verkehrsdruck genannt, die bei den Akteuren in Politik und Verwaltung 'Handlungsdruck' auslösten (Wilke 1998). Für Heidelberg kommentiert etwa ein Verkehrsexperte: „In den 80er Jahren nahm der Verkehrsdruck weiter zu. Es zeigte sich, daß (...) die Frage der Beruhigung der Hauptverkehrsstraßen (...) von der flächenhaften Zonen-Verkehrsberuhigung nicht gelöst (wird). Mit dem Zeitgeist der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurden zunehmend Zweifel an der Bewältigung der Automobilität formuliert, aber an gesellschaftlich akzeptablen Lösungswegen fehlte es. Die Ratlosigkeit führte 1988 zur Vergabe eines Gutachtens zur Verkehrsentwicklungsplanung“ (Würdemann, zit. in: Forschungsverbund 1998: 29). Gleichzeitig wird in allen Fällen die Relevanz der Phase der Institutionalisierung deutlich. Während in Aachen die ökologische Wende in der Verkehrspolitik nach den Wahlen durch die Fortsetzung der rot-grünen Kommunalregierung weitergeführt werden konnte, zerbrach in Heidelberg 1994 die faktische Linkskoalition, die die Oberbürgermeisterin stützte. Damit kam die „Ökologisierung“ der Verkehrspolitik in der nordbadischen Stadt wieder ins Stocken (ebd.: 13 ff.; 19 ff.).

Der Fall der flächenhaften Verkehrsberuhigung in Kassel Anfang der 90er Jahre ist ein gutes Beispiel für eine fehlgeschlagene Institutionalisierung. Nach der Umsetzung des Verkehrskonzepts erlitt die SPD-geführte Kommunalregierung 1993 eine schwere Wahlniederlage. Diese wird vor allem auf erhebliche Kommunikationsfehler der Stadtverwaltung im Hinblick auf die mangelnde Beteiligung und Information von Bürgern während der Umsetzung des Verkehrskonzepts zurückgeführt (vgl. hierzu Happel 1996). Das kommunale Akteursregime vernachlässigte somit die für die Institutionalisierung unerlässliche Bildung politischer Handlungskapazitäten. Auch für andere Städte läßt sich daher vermuten, daß für einen weitreichenden umweltorientierten Verkehrspolitikwandel die Prozeßphasen Legitimationsprobleme/Störung der Problemsicht, Machtkonflikte/ Wandel des Akteursregimes sowie der Institutionalisierung durchlaufen werden müssen.

### **2.3 Strukturelle Handlungsbedingungen**

Im Zusammenhang mit dem oben skizzierten 3-Phasen-Modell wurden im wesentlichen akteursorientierte Faktoren behandelt. Daneben wird der umweltorientierte Wandel der kommunalen Verkehrspolitik aber auch von akteursübergreifenden, strukturellen Bedingungen beeinflusst. Strukturelle Faktoren legen nach der hier vertretenen Perspektive den Handlungskorridor für die Akteure fest. Obgleich sie in aller Regel keine hinreichenden Bedingungen für einen



umweltorientierten Wandel der Verkehrspolitik sind, können sie jedoch Handlungsspielräume für eine „Ökologisierung“ eröffnen. Strukturellen Faktoren wie bestimmte Problemstrukturen oder institutionelle Arrangements bergen für einen umweltorientierten Wandel in Städten sowohl Handlungschancen als auch Restriktionen.<sup>12</sup> Um eine informiertere Abschätzung zu ermöglichen, wird im folgenden der Einfluß von strukturellen Faktoren auf die „Ökologisierung“ der kommunalen Verkehrspolitik in den Fallstudienstädten näher zu bestimmen versucht. Diskutiert werden im Anschluß an das Politikanalyse-Modell Problemstrukturen, ökonomische, sozio-kulturelle und institutionelle Handlungsbedingungen. Dabei wird danach gefragt, ob diese Faktoren in den Beispielstädten eher als Chance oder als Restriktion für die „Ökologisierung“ der Verkehrspolitik wirkten?<sup>13</sup>

### 2.3.1 Problemstruktur und -wahrnehmung

In der verkehrspolitischen Diskussion ist die funktionalistische Vorstellung sehr verbreitet, daß sich Veränderungen in der Problemsicht und im politischen Handeln vor allem dann vollziehen, wenn die Probleme oder Belastungen groß genug sind. Ein hoher „Verkehrproblemdruck“ müßte danach einen umweltorientierten Wandel begünstigen. Diese Untersuchung gibt für eine derartiges „Stimulus-Response“-Modell jedoch kaum Hinweise. Zwar ist es mangels adäquater Daten schwierig, die Verkehrs- und Umweltbelastungen von positiven Beispielstädten mit denen umweltpolitisch weniger erfolgreicher Städte zu vergleichen.<sup>14</sup> Es gibt jedoch wenige Anhaltspunkte dafür, daß sich die Verkehrs- und Umweltbelastungen der Fallstudienstädte in der Phase der Ökologisierung

---

<sup>12</sup> Vgl. zu diesem Ansatz auch Giddens (1984: 15; 21): „Resources are structured properties of social systems, drawn upon and reproduced by knowledgeable agents in the course of interaction (...) (Rules are) techniques or generalizable procedures applied in the enactment/reproduction of social practices.“ Vgl. hierzu auch Jänicke 1996: 9 ff..

<sup>13</sup> Es ist an dieser Stelle noch einmal darauf hinzuweisen, daß keine allgemeinen Aussagen zum Einfluß struktureller Faktoren auf kommunalen Verkehrspolitikwandel getroffen werden können. Das Untersuchungsdesign (Fallanalysen) erlaubt nur Aussagen über den möglichen Einfluß struktureller Faktoren auf den Policy-Wandel in der betreffenden Fallstudienstadt. Vgl. hierzu auch: King/Keohane/Verba 1994.

<sup>14</sup> Eine Abschätzung, inwiefern mit der Höhe und Dringlichkeit der verkehrsbedingten Belastungen eine Ökologisierung der Verkehrsproblemsicht steigt, muß hier aufgrund methodischer Probleme der Messung von Verkehrsdruck explorativ bleiben. Eine genaue Spezifizierung oder gar Quantifizierung von verkehrsbedingten Belastungen war aufgrund von Datenproblemen wie auch aufgrund der Komplexität des Problembereichs nur sehr eingeschränkt möglich.

von denen anderer Städte merklich unterscheiden.<sup>15</sup> Die Rekonstruktion der Ökologisierungprozesse in den Fallstudienstädten läßt eher darauf schließen, daß die Existenz von Verkehrsproblemen für das Aufbrechen der wachstumsorientierten Handlungsmuster in der Verkehrspolitik von Kommunen eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung ist.

*„Ökologisierung“ der Problemsicht durch „Verkehrsproblemdruck“?*

Verkehrs- und Umweltprobleme können - entsprechend dem oben skizzierten 3-Phasen-Modell verkehrspolitischen Wandels - unter bestimmten Bedingungen zu Legitimationsproblemen und „Störungen“ in der politischen Arena beitragen, wenn diese mit der vorherrschenden Problemsicht und dem Handlungsansatz der Kommunalregierung im Widerspruch stehen. Es wurde argumentiert, daß dafür die Aktivitäten von Akteuren (z.B. Betroffenen, Interessengruppen) notwendig sind, die dazu führen, daß die breite Öffentlichkeit die Angemessenheit der bestehenden Handlungskonzepte in Frage stellt. Ein grundlegender Wandel der Verkehrspolitik ist in der Regel jedoch nur möglich, wenn - in einer 2. Phase - eine umweltorientierte Akteurskoalition gegenüber dem bisherigen Akteursregime in der politischen Arena entscheidend an Einfluß gewinnt. Die institutionelle Wahrnehmung von Verkehrs- und Umweltproblemen durch die kommunalpolitischen Entscheidungsträger ist dagegen deutlich höher, wenn eine „strukturelle Ökologisierung“ der Verkehrspolitik bereits eingeleitet wurde.

Die in den 50er und 60er Jahren durch das Wachstum des MIV massiv zunehmenden Verkehrs- und Umweltbelastungen werden in allen Städten prinzipiell wahrgenommen. Der steigende „Verkehrsproblemdruck“<sup>16</sup> wird von den kommunalpolitischen Akteuren jedoch zunächst im Kontext der bisherigen Problemsicht interpretiert. Entsprechend reagieren die Akteure mit MIV-orientierten Verkehrskonzepten. In der Stadt Zürich verdoppelte sich zwischen 1960 und Anfang der 70er Jahre nicht nur die Motorisierung, sondern auch die Zahl der Zupendler, wobei das Auto das bei weitem dominante Verkehrsmittel wurde. In ähnlicher Weise erhöhten sich in Amsterdam zwischen 1960 und 1974 die Anteile des MIV am Modal Split (nur MIV, ÖPNV, Fahrrad) von 24 auf 53 Prozent. Auch in Freiburg verdoppelte sich in den 60er Jahren die Zahl der Zupendler,

<sup>15</sup> Frankfurt zählte z.B. Mitte der 60er Jahre zur am höchsten motorisierten Stadt Deutschlands. Dies hat jedoch nicht zu einer Ökologisierung der Verkehrspolitik, sondern zur Beibehaltung der wachstumsorientierten Handlungsmuster geführt (Yago 1984).

<sup>16</sup> Grundsätzlich kann sich Verkehrsproblemdruck in unterschiedlichen Formen manifestieren: z.B. Luft- und Lärmbelastungen und Verkehrsstauungen durch zunehmendes (Auto-) Verkehrsvolumen, Flächenknappheit durch steigende Motorisierung und Straßenbau etc.

während sich die Motorisierungsrate zwischen 1960 und 1975 sogar verdreifachte. In allen Städten kam es zu teilweise erheblichen Verkehrsstauungen während der Rush-hour. Entsprechend fanden in diesen Städten erhebliche Veränderungen der Raum- und Siedlungsstrukturen statt, die diesen Mobilitätsentwicklungen zum großen Teil vorgelagert sind. In allen Vorreiterstädten wurden in den 60er und 70er Jahren starke Zunahmen der Bevölkerung in Umlandbereiche zumeist zu Lasten der Kernstadt festgestellt.<sup>17</sup>

Diese Wachstums- und Verkehrsbelastungstrends in den Beispielstädten veranlaßten die Kommunalregierungen jedoch kaum zu umweltorientierteren Problemsichten und entsprechend veränderten Handlungszielen. Vielmehr wurden diese Entwicklungen von den kommunalpolitischen Akteuren zunächst weiterhin vor dem Hintergrund einer wachstumsorientierten Problemsicht interpretiert. Verkehrsstauungen wurden als Ausdruck nicht ausreichender Verkehrsinfrastrukturkapazitäten betrachtet und die zunehmenden verkehrsbedingten Umweltbelastungen als notwendiges Übel zur Sicherung der Mobilität hingenommen. Verwaltungen leiteten aus Szenarien, in denen von einem erheblichen Anstieg der Autonutzung in Städten ausgegangen wurde, den Bedarf für einen weiteren Ausbau der Straßeninfrastruktur ab. Demgegenüber wurden die Möglichkeiten einer Eindämmung der Autonutzung zumeist gar nicht geprüft. Die kommunalpolitischen Entscheidungsträger schlossen sich dabei im wesentlichen dem Sachverstand der Experten in der Verwaltung an, die in den 50er und 60er Jahren die Stadt- und Verkehrsplanung sehr stark prägten.

Die in den 60er Jahren erarbeiteten Verkehrskonzeptionen in den Fallstudienstädten wiesen entsprechend eine wachstums- bzw. MIV-orientierte Ausrichtung auf. In Zürich sahen die Generalverkehrspläne der 60er Jahre z.B. die Entflechtung des MIV und ÖPNV vor, um mehr Kapazität für den wachsenden Autoverkehr zu schaffen. Nach dem Strukturplan von 1969 in Groningen sollten z.B. autobahnähnliche Straßen bis in die Innenstadt gebaut werden, wofür u.a. der Abriß ganzer Häuserzeilen in Kauf genommen wurde. Besonders deutlich wird die wachstumsorientierte Problemsicht der Kommunalregierungen im Hinblick auf die Pläne zur Stadtentwicklung. In Amsterdam und Groningen (ähnlich auch in Freiburg) wurden autoaffine Wohngebiete außerhalb der Stadt bzw. an der Peripherie geplant, während in der Stadt eine „Auflockerung“ städtischer Strukturen durch Abriß und Neubau von Wohnungen stattfinden sollte. Letzte-

---

<sup>17</sup> Diese Entwicklungen in den Vorreiterstädten unterscheiden sich nicht grundlegend von nationalen Entwicklungen bzw. den Trends in anderen, weniger erfolgreichen Städten. In der BRD (ABL) hat sich z.B. zwischen 1960 und 1975 die Motorisierungsrate mehr als verdoppelt, und das Verkehrsvolumen ist rasant gestiegen.

res sollte bezeichnenderweise eine Antwort auf das Problem der Abwanderung der wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen ins Umland sein. Mithin wurde in den Beispielstädten zum Teil versucht, die raumgreifenden Strukturen des Umlands in der Stadt zu realisieren, um eine hohe Autonutzung und hohe Wohnflächenansprüche in der Stadt zu ermöglichen.<sup>18</sup>

Eine *alternative Problemsicht* entwickelte sich in den Beispielstädten Anfang der 70er Jahre vor allem außerhalb des kommunalpolitischen Akteursregimes (vgl. oben: 1. Phase). Insbesondere durch Betroffenen- und Quartiersgruppen, aber auch durch linke Studentenbewegungen formierte sich Protest gegen die vorherrschende Problemsicht. Diese Gruppen nahmen die Umweltbelastungen sowie das Wachstum des MIV selbst als Problem wahr und transportierten es in die Öffentlichkeit. Weniger der *sachliche* Verkehrsproblemdruck als *politische* Faktoren wie Protestbewegungen oder auch Volksabstimmungen (wie im Fall von Zürich ) sind relevante Impulse, die zu Dissonanzen in der Problemsicht der verkehrspolitischen Akteure führen können. Zunehmende Verkehrs- und Umweltprobleme können, z.B. durch den Druck der Öffentlichkeit oder durch Interessengruppen, zu kleineren umweltorientierten Anpassungen der kommunalen Handlungsstrategie führen. Verkehrspolitischer „Problemdruck“ ist jedoch keine hinreichende Bedingung für eine „strukturelle Ökologisierung“ der Verkehrspolitik. Vielmehr wird die „Ökologisierung“ der Problemsicht der Kommunalregierung und der Handlungsprogramme im Verkehrsbereich wesentlich durch Veränderungen der Akteurs- und Interessenkonstellationen im politischen Prozeß eingeleitet und auf die Agenda gesetzt. Nachdem dieser grundlegende Wandel jedoch initiiert ist und in der Kommunalregierung eine ökologischere Problemsicht besteht, können von Umwelt- und Verkehrsproblemen

---

<sup>18</sup> Diese Perzeptions- und Verhaltensmuster der Kommunalregierung lassen sich mit der von Festinger in den 50er Jahren entwickelten sozialpsychologischen Theorie der kognitiven Dissonanz bzw. der selektiven Wahrnehmung erklären. Danach hängt die Wahrnehmung von Menschen in starkem Maße von den sozialen und kulturellen Erfahrungen ab, die in der Vergangenheit gemacht wurden. Dabei werden solche Informationen bevorzugt, die sich mit der sozialen Umwelt, den Erwartungen, den Interessen und den Werten des Individuums in Übereinstimmung befinden. Informationen, die diesen Verhaltensmerkmalen widersprechen, sind den Menschen psychologisch unangenehm. Sie werden in der Regel zu unterdrücken oder zu verdrängen versucht. Werden die Widersprüche bzw. kognitiven Dissonanzen jedoch zu groß, können sie auch durch Anpassungsprozesse aufgehoben werden (Festinger 1957). In diesem Sinne haben die kommunalpolitischen Entscheidungsträger und die zuständigen Verwaltungen in den 50er und 60er Jahren die zunehmenden Verkehrsbelastungen zunächst nach dem herrschenden wachstumsorientierten Verständnis wahrgenommen. Vgl. hierzu auch die neueren kognitiven Ansätze der Politikforschung: z.B. Nullmeier 1993, Majone 1989.

wichtige Impulse für eine weitere „Ökologisierung“ der Verkehrspolitik ausgehen (vgl. oben: 3. Phase).

#### *Strukturelle Raumrestriktionen und umweltorientierte Problemwahrnehmung*

„Verkehrsproblemdruck“ hat somit eher indirekte Effekte auf die Problemwahrnehmung von politischen Entscheidungsträgern und auf den umweltorientierten Wandel der Verkehrspolitik. Gleichwohl können in den Beispielstädten relevante räumliche Bedingungen identifiziert werden, die eine umweltorientierte Wahrnehmung der Verkehrsproblematik eher unterstützt haben. Hierzu zählen vor allem *strukturelle Raumrestriktionen*, die der Zunahme des MIV-Volumens und der siedlungsräumlichen Ausdehnung von Städten gewisse Grenzen setzen. Auf der einen Seite können darunter „natürliche“ Raumgrenzen wie z.B. Flüsse, Seen oder Berge gefaßt werden, aber auf der anderen Seite auch bauliche Strukturen wie „historische“ Innenstädte mit einem geringen Anteil an Verkehrsflächen. Strukturelle Raumrestriktionen wirken als Kapazitätsengpässe für den MIV und für raumgreifende Stadtentwicklungen. Für die bauliche Ausweitung der Straßeninfrastruktur stellen sie zum Teil erhebliche Hindernisse dar, die die politischen und ökonomischen Kosten erhöhen.

In fast allen Fallstudienstädten können strukturelle Raumrestriktionen identifiziert werden. Besondere Bedeutung haben diese Faktoren z.B. in Amsterdam. So herrscht in der Region eine große Flächenknappheit aufgrund der geographischen Lage der Region und der hohen Bevölkerungsdichte. Gleichzeitig besitzt Amsterdam eine große historische Innenstadt mit vielen Kanälen und einer Vielzahl denkmalgeschützter Gebäude. Auch die Stadt Zürich besitzt sowohl starke natürliche Raumgrenzen (Zürichsee, Uetliberg) als auch historische bauliche Strukturen mit vielen engen Gassen in der Innenstadt, die einen Ausbau der Straßeninfrastruktur nur bedingt zulassen. Freiburg wurde zwar im Zweiten Weltkrieg zu 95 Prozent zerstört, nahm jedoch im Unterschied zu vielen anderen deutschen Städten den Wiederaufbau der Innenstadt auf dem historischen Grundriß vor und setzte kaum Straßenerweiterungen um.

Die natürlichen Raumgrenzen und die „selbst geschaffenen“ baulichen Strukturen fördern in der Regel eine höhere Siedlungsdichte und bieten meist gute Funktionsbedingungen für umweltverträgliche Verkehrsträger. Daher haben Städte mit starken strukturellen Raumrestriktionen vor der Motorisierung häufig einen hohen Anteil nicht-motorisierten Verkehrs am Modal Split. Für Planer, aber auch für politische Entscheidungsträger können diese räumlichen Restriktionen erhebliche Barrieren darstellen, um die Verkehrsflächen in der Stadt zu erhöhen. Der Bau von Tunneln oder der Abriß von Häuserzeilen für den Bau

von Verkehrsinfrastruktur ist in der Regel nicht nur finanzintensiv, sondern stößt gewöhnlich sowohl auf erheblichen Widerstand der direkt betroffenen Bewohner als auch zum Teil der Kulturschutz- und Tourismusinteressen. Strukturelle Raumrestriktionen können politischen Druck hervorrufen, bestimmte Handlungsstrategien ausschließen bzw. erschweren und dadurch die Wahrnehmung ökologischer Interessen begünstigen.<sup>19</sup>

Auch in anderen Städten scheinen strukturelle Raumrestriktionen positive Effekte auf die umweltorientierte Problemsicht zu haben. Die gut erhaltene historische Innenstadt in Basel und der damit zusammenhängende Wunsch zum Schutz des Stadtbildes wird als ein wesentlicher Faktor betrachtet, der in den 60er Jahren einen Abriß von Häusern in der Innenstadt zugunsten großzügiger Straßenführungen verhinderte (Marktplatz, Hauptpost). Auch beim Verzicht auf den Bau einer Tiefbahn bzw. eines neuen Verkehrssystems (z.B. Magnet-Ringbahn) spielten denkmalpflegerische Aspekte in Basel eine wichtige Rolle (Fingerhut 1984; Schulz 1984). Ein sehr bekanntes Beispiel für die positiven Effekte struktureller Raumrestriktionen auf die umweltorientierte Problemwahrnehmung ist auch die norditalienische Stadt Bologna. In der über 4 qkm großen historischen Innenstadt, die u.a. unzählige Arkaden an etwa 80 Prozent der sehr engen Straßen aufweist, wurden vor allem in den 60er Jahren viele Aktivitäten für den Erhalt der mittelalterlichen Bauten und Plätze unternommen. Nicht nur bestimmte Einrichtungen wie Supermärkte, Tankstellen und Parkhäuser wurden als nicht vereinbar mit der städtebaulichen Situation angesehen. Auch der Autoverkehr insgesamt wurde schon in einem frühen Stadium als Belastungsfaktor für die Innenstadt erkannt. Da der MIV trotz verschiedener Maßnahmen immer weiter zunahm, reagierte die Stadt Ende der 80er Jahre mit einer selektiven Sperrung der Innenstadt für den Autoverkehr (Pauen-Höppner/Apel 1993: 22 ff.).

Umgekehrt läßt sich vermuten, daß sich in Städten, in denen kaum strukturelle Raumrestriktionen bestehen, wachstumsorientierte Problemsichten und Handlungsmuster in der Regel noch leichter Raum verschaffen können.<sup>20</sup> Ein Ex-

---

<sup>19</sup> Zwar wurden in den 60er Jahren auch in Amsterdam auch Pläne diskutiert, die Kanäle für den Bau von Straßen zuzuschütten. Diese wurden jedoch nie ernstlich in Erwägung gezogen.

<sup>20</sup> Es entspricht ökonomischen Gesetzmäßigkeiten von Angebot und Nachfrage, daß ein großes Angebot von Raumressourcen in der Regel den Wert dieses Gutes sinken läßt. Menschen, aber auch Städte und Regionen tendieren danach dazu, wenig effizient mit den räumlichen Ressourcen umzugehen. In Ländern mit einer sehr niedrigen nationalen Bevölkerungsdichte, wie z.B. Amerika oder Australien, weisen auch die Städte einen weit höheren Flächenverbrauch auf als etwa Städte in Europa. Besonders die amerikanischen

trembeispiel ist hierfür sicherlich Los Angeles. Die Stadt entwickelte sich vor allem seit Ende letzten Jahrhunderts, als Straßen- und Vorortbahnen als Massenverkehrsmittel entdeckt wurden. Weitere Entwicklungsschübe erlebte die Stadt dann mit der Verbreitung des Automobils. Natürliche Raumgrenzen oder schützenswerte bauliche Strukturen bestanden dabei kaum. Verkehrs- oder stadtentwicklungspolitischer „Problemdruck“ in Form von wachsendem MIV-Aufkommen bzw. der Nachfrage nach Wohnraum konnte „räumlich entweichen“ und erforderte anscheinend kaum verkehrspolitische Regulierung (vgl. Bratzel 1995). In San Francisco, wo stärkere strukturelle Raumrestriktionen bestehen, fand demgegenüber eine deutlich umweltorientierte Verkehrsentwicklung statt (vgl. Adler 1987).

### 2.3.2 Ökonomische Faktoren

Ökonomische Faktoren stellen wichtige strukturelle Bedingungen dar, die den umweltorientierten Wandel der städtischen Verkehrspolitik beeinflussen können. Unter ökonomischen Rahmenbedingungen werden dabei vor allem die Trends der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt bzw. der Region wie auch die Finanzsituation der Kommune, insbesondere im Hinblick auf Verkehrsausgaben verstanden. Die Beispielstädte geben Hinweise darauf, daß der Einfluß ökonomischer Faktoren im Hinblick auf eine Ökologisierung jedoch höchst ambivalent ist. Mit dem zunehmendem Wohlstand in den 50er, 60er und zum Teil den 70er Jahren stieg auch in den Beispielstädten der Pkw-Besitz stark an. Die Suburbanisierung der vorwiegend bessergestellten Bevölkerungsgruppen nahm ebenso rasant zu wie die Verkehrsbelastung durch den MIV. Die Wohlstandszuwächse erhöhten in jenen Dekaden jedoch auch die finanziellen Spielräume der Kommunen, die unter Beibehaltung der wachstumsorientierten Problemsicht das Angebot der Straßenverkehrsinfrastruktur der steigenden Nachfrage - zum Teil vorsehend - anpaßten. In dieser Phase unterstützten der steigende Wohlstand und die noch guten finanziellen Ressourcen der Gemeinden eher die bisherige Problemsicht und die wachstumsorientierten Handlungsstrategien.

Demgegenüber geben die Beispielstädte Hinweise darauf, daß die u.a. durch ökonomische Veränderungen bewirkten finanziellen Engpässe in den kommunalen Haushalten durchaus positive Effekte für eine Ökologisierung der Verkehrspolitik besitzen können. Finanzielle Probleme in den Kommunen können

---

und australischen Städte, die ihre wichtigsten Entwicklungsschübe im Zeitalter der motorisierten städtischen Massenverkehrsmitteln erlebten, entwickelten in der Regel weit entfernungsintensivere Raumstrukturen (Newman/ Kenworthy 1989).

wichtige Impulse für die Störung der vorherrschenden Problemsicht und der eingefahrenen Handlungsmuster der Akteursregime liefern. Besondere Bedeutung haben finanzielle Fragen in der Stadt und im Kanton Zürich, wo zwar eine hohe finanzielle Autonomie besteht, jedoch Investitionen ab einer bestimmten Größenordnung von den Bürgern durch ein obligatorisches Finanzreferendum genehmigt werden müssen. Diese Arrangements haben sich in Zürich umweltpolitisch eher positiv ausgewirkt. Die Ablehnung der U-Bahnvorlage von 1973 schuf erhebliche Legitimationsprobleme für eine wachstumsorientierte Verkehrspolitik. Der ÖPNV mußte weiter über die vorhandenen Verkehrsträger abgewickelt werden, was sich später auch umweltpolitisch als sinnvoll herausstellte. Projekte mit hohen Investitionen müssen in Zürich grundsätzlich gut begründet sein, um von den Stimmbürgern nicht abgelehnt zu werden. Viele MIV-orientierte Projekte der Stadt und vor allem auch des Kantons wurden dadurch z.T. erheblich verzögert bzw. fallen gelassen.

Auch in Amsterdam waren die drohenden finanziellen Belastungen durch die steigenden Kosten des Metrobaus ein wichtiger Faktor, der in den 70er Jahren den Entschluß des Gemeinderats unterstützte, vorläufig keine weiteren Linien mehr zu bauen. Aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Arrangements wurde der Druck in diesem Fall jedoch von der nationalen Ebene ausgelöst, die nicht mehr bereit war, die steigenden Kosten zu übernehmen. Aus ähnlichen Gründen mußte die Stadt Freiburg in den 70er Jahren auf investitionsintensive Projekte verzichten, die zu einer Erweiterung der MIV-Kapazitäten geführt hätten, weil wiederum der Bund nicht bereit war, die Maßnahmen zu finanzieren (Bossow 1980). Die zunehmenden Finanzengpässe trugen Anfang der 80er Jahre in Freiburg eher zu einer weiteren „Ökologisierung“ bei. Bei der Konsolidierung der Finanzen kürzte der Oberbürgermeister vor allem bei den vergleichsweise hohen Investitionssummen im MIV-Bereich, während die relativ geringen Investitionen zur Fahrradförderung sogar erhöht wurden. Außerdem wurde systematisch versucht, Fördermittel für umweltorientierte Verkehrsprojekte von den übergeordneten Ebenen zu erlangen. Finanzielle Probleme führten auch in der belgischen Stadt Hasselt zu einem umweltorientierten Verkehrspolitikwandel. Seit 1997 macht die rund 70.000 Einwohnerstadt Furore, weil sie den ÖPNV zum Nulltarif anbietet. Zur Sanierung der Finanzen strich der Bürgermeister den Bau eines weiteren Straßenringes um die Altstadt und finanzierte daraus den Busverkehr (Die Zeit vom 21.11.97).

In Phasen wirtschaftlicher Probleme bzw. hoher Arbeitslosigkeit kann die weitere Ökologisierung der Verkehrspolitik bzw. der Stellenwert des Umweltschutzes auf der institutionellen Agenda jedoch auch merklich in den Hintergrund treten. Ökonomische Akteure können wieder an politischem Gewicht gewinnen, wo-



durch die Gefahr umweltpolitisch regressiver Entwicklungen besteht. Ob das verhindert werden kann, hängt wesentlich auch von der erfolgreichen Institutionalisierung des umweltorientierten Akteursregimes ab. In den Beispielstädten suchten die umweltorientierten Akteursregime u.a. durch wissenschaftliche Untersuchungen aufzuzeigen, daß von den umweltorientierten Maßnahmen in der Verkehrspolitik positive bzw. keine negativen Effekte auf die ökonomische Entwicklung ausgehen. In allen Beispielstädten schienen seit Beginn der 90er Jahre ökonomische Themen auf der kommunalpolitischen Agenda jedoch wieder einen höheren Stellenwert zu erlangen.

### 2.3.3 Sozio-kulturelle Faktoren

Einstellungen und Werten wird in vielen Untersuchungen eine wichtige Bedeutung für politisches Handeln beigemessen, wenngleich die Messung dieser Faktoren nicht immer unproblematisch ist (vgl. Inglehart 1977, 1995; Klages 1984). Auch in dieser Studie wurde angenommen, daß insbesondere die Höhe des Umweltbewußtsein in der Bevölkerung eine wichtige Hintergrundbedingung für die Ökologisierung der Verkehrspolitik darstellt.<sup>21</sup> Im Rahmen dieser Studie war es jedoch aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit in den Städten nicht möglich, den Einfluß sozio-kultureller Faktoren auf die Ökologisierung der Verkehrspolitik genau zu bestimmen. Es wurde jedoch versucht, empirisches Material zusammenzutragen, um eine qualifiziertere Abschätzung der Relevanz dieser Hintergrundbedingungen zu ermöglichen. Als Indikatoren, die Hinweise auf ein hohes Umweltbewußtsein in Städten bzw. Regionen geben können, wurden die Wahlergebnisse ökologischer Parteien, die Mitgliederzahl von Umweltorganisationen bzw. der Bildungsgrad gewählt.<sup>22</sup>

In allen Beispielstädten können deutliche Hinweise für ein hohes Umweltbewußtsein gefunden werden. Umweltorientierte Parteien und Gruppierungen

---

<sup>21</sup> Im einzelnen wurde davon ausgegangen, daß ein hohes Umweltbewußtsein (bzw. ein hoher Anteil postmaterialistischer Wertorientierungen) zum einen positiven Einfluß auf die Wahrnehmung der ökologischen Probleme des Verkehrs hat (umweltorientierte Problemsicht) und zum anderen auch Einfluß auf die Stärke umweltorientierter Interessen im politischen Prozeß besitzt (bei Wahlen, Unterstützung von Umweltgruppen) (Inglehart 1995: 67 ff.). Ein hohes Umweltbewußtsein der Bevölkerung kann als Hintergrundbedingung daher insbesondere in der Phase der Störung der wachstumsorientierten Problemsicht wie auch für die Sicherung von umweltorientiertem Wandel (Institutionalisierung) von Bedeutung sein.

<sup>22</sup> Da die Einstellungen nicht unabhängig erhoben werden konnten, ist die Gefahr tautologischer Schlüsse jedoch recht hoch. Daher haben die Ergebnisse eher heuristischen Charakter.

hatten bzw. haben in diesen Städten einen im nationalen Vergleich überdurchschnittlich großen Stellenwert. In Amsterdam, aber auch in Groningen erreichten die zwei 'grünen' Parteien in Kommunalwahlen seit 1990 zwischen 15 und 20 Prozent (national: ca. 5 Prozent). Ähnlich gute Wahlergebnisse erreichten die Grünen auch in Freiburg. In Zürich hatten grüne Parteien zwar eine geringere Bedeutung. Aber die Sozialdemokratische Partei (SP) in der Stadt wies schon Anfang der 70er Jahre starke ökologische Orientierungen auf. In Zürich drückte sich das hohe Umweltbewußtsein der Bevölkerung zudem im Abstimmungsverhalten der Stimmbürger zu umweltrelevanten Vorlagen aus. Eine vergleichende Untersuchung der Einstellungen zum Verkehr in 4 Städten zeigte ferner 1990 für Zürich einen weit überdurchschnittlichen Anteil von „autokritischen“ Bürgern. Während dort der Anteil der „Auto-Ablehner“ über 40 Prozent beträgt, waren dies in Köln lediglich rund 20 Prozent, in Krefeld 25, in Ost-Berlin 26 und in West-Berlin 28 Prozent. Gleichzeitig war in Zürich der Anteil der „Auto-Fans“ mit nur rund 20 Prozent im Vergleich dieser Städte wiederum am niedrigsten (am höchsten in Ost-Berlin: 32 Prozent)<sup>23</sup> (Müßener 1991: 445).

Die in dieser Studie behandelten Beispielstädte zeichnen sich ferner durch ein hohes Bildungsniveau und einen auffallend großen Anteil junger und aktiver Bevölkerungsgruppen aus. Beides sind Kennzeichen, die im hohen Maße mit postmaterialistischen Wertorientierungen korrelieren (Inglehart 1995; Raschke 1993). Alle Beispielstädte besitzen große und zum Teil sehr renommierte Universitäten mit einer hohen Zahl von Studenten und Hochschulbeschäftigten. In Freiburg und Groningen machen Studenten z.B. über 10 Prozent der Bevölkerung aus. Nicht zuletzt aufgrund der großen Zahl von Studenten besitzen die Städte auch einen hohen Anteil junger Bevölkerungsgruppen. Wichtig ist jedoch auch, daß diese Gruppen deutlich umweltorientiertere Verkehrsverhaltensmuster aufweisen. Studenten bzw. jüngere Bevölkerungsgruppen nutzen sehr viel häufiger das Fahrrad und den ÖPNV als Hauptverkehrsmittel und besitzen seltener ein eigenes Auto. Aufgrund ihres hohen Anteils an der Bevölkerung wirkt sich dies positiv auf den Modal Split wie auch auf die Motorisierungsrate in den Beispielstädten aus. Politisch bedeutsam ist ferner, daß die jüngeren Bevölkerungsgruppen im Unterschied zu älteren für umweltorientierte Aktionen in Bürgerinitiativen bzw. in Umweltgruppen leichter zu mobilisieren sind.

---

<sup>23</sup> In der Stadt Zürich erreichen die 'Auto-Kritiker' sogar 47 Prozent gegenüber lediglich 18 Prozent 'Auto-Fans'. Im Umland von Zürich nähert sich dagegen die Zahl der 'Auto-Kritiker' mit 29 Prozent der der 'Auto-Fans' mit 26 Prozent sehr stark an (Dietrich 1994: 391).

Bei der Skizze der Politikprozesse des ökologischen Wandels wurde schon die wichtige Rolle von Protestbewegungen und Umweltgruppen für die Phase der Störung der wachstumsorientierten Problemsicht der Kommunalregierung erwähnt. In allen industriell entwickelten Ländern Westeuropas trat in den 70er Jahren Ökologieprotest auf (Murphy u.a. 1979: 167). Dabei ist von einer wechselseitigen Beeinflussung des Aufkommens außerparlamentarischer Protestaktionen und des gestiegenen allgemeinen Umweltbewußtseins auszugehen. Die Veränderung ist z.B. in Zürich gut nachzuvollziehen, wo sich die Bürger Mitte der 60er Jahre noch deutlich für Straßenprojekte aussprachen. Aber seit Anfang der 70er Jahre bröckelte die Zustimmung der Bevölkerung bis hin zu Ablehnung von MIV-Vorhaben immer mehr ab (Romann 1987: 59 ff., Schilling 1987: 45 ff.). Dieser Stimmungswandel ging deutlich mit der Aktivierung von Umwelt- und Protestgruppen einher, die Ende der 60er Jahre explosionsartig zunahm (Schilling 1987: 45 ff; Kriesi 1985: 44).<sup>24</sup> In der Schweiz wurden Umweltprobleme in den 80er Jahren mit großen Abstand zum häufigsten Thema von Aktivierungsereignissen, wobei Verkehrsthemen darunter wiederum die größte Kategorie bildeten (Zwicky 1993: 190).

Auch in den anderen Städten führen die Aktionen von Bürgerinitiativen und Umweltgruppen zu einer Erhöhung des lokalen Umweltbewußtseins. Die ökologischen Wertmuster diffundieren insbesondere über die lokalen Parteien in die politische Arena. Vor allem in Zürich, Groningen und Amsterdam gewannen umweltorientierte Gruppen in den etablierten Parteien schon in den 70er Jahren an Bedeutung. Viele Aktivisten der Protest-Generation wurden im weiteren Verlauf sogar zu wichtigen Akteuren in der politischen Arena.<sup>25</sup> In Amsterdam gelangten ehemalige Aktivisten von Umwelt- und Quartiersgruppen als Stadträte in die Kommunalregierung. Aber auch die sozialen Bewegungen begannen sich seit Ende der 70er Jahre zunehmend zu institutionalisieren. Umweltorientierte Organisationen im Verkehrsbereich erreichten in den 80er Jahren nicht nur hohe Mitgliederzahlen sondern auch hohe Sympathiewerte in der Bevölkerung (vgl. Kriesi/Giugni 1996: 330). Das Mobilisierungspotential ökologischer Bewegungen stieg zwischen 1982 und 1989 z.B. in den Niederlanden von 29

---

<sup>24</sup> Zum Inventar politischer „Aktivierungsereignisse“ wird ein breites Spektrum von Formen außerparlamentarischer Meinungsäußerung gerechnet, das von Petitionen, Referenden, Initiativen über Demonstrationen und Boykottaktionen bis hin zu Blockaden, Sachbeschädigungen und Gewalt gegen Personen reicht (vgl. hierzu: Kriesi 1987: 25 f.; Kriesi 1985; vgl. auch Inglehart 1995).

<sup>25</sup> Im Rückgriff auf verschiedene Studien kommt auch Kriesi zum Schluß, „daß die früheren Aktivisten Auffassungen und Verhaltensweisen bewahrt haben, die konsistent sind mit ihrer früheren Bewegungsaktivität, und daß sie ihre persönliche und berufliche Lebenswelt entsprechend organisieren (Kriesi 1987: 31).

auf 45 Prozent und in Deutschland von 26 auf 40 Prozent. Damit sind in diesen Ländern mit deutlichen Abstand zu Großbritannien, Italien und Frankreich am meisten Menschen bereit, an Aktionen ökologischer Bewegungen teilzunehmen (Fuchs/Rucht 1992).<sup>26</sup> Auffallend ist in den Beispielstädten die große Zahl von verkehrspolitisch aktiven Umweltgruppen wie Fahrradorganisationen und alternative Verkehrsclubs, die im politischen Prozeß zunehmend an Einfluß gewinnen. Damit können einige Hinweise für sozio-kulturelle Faktoren gefunden werden, die sich fördernd auf die Ökologisierung der Verkehrspolitik in den Beispielstädten ausgewirkt haben.

### 2.3.4 Institutionelle Faktoren

Institutionelle Arrangements können als relativ dauerhafte Chancen und Begrenzungen für umweltorientiertes Handeln von Akteuren begriffen werden. Die lokalpolitischen Akteure können diese dabei nur in sehr beschränkten Maße beeinflussen. Die Rahmenbedingungen werden größtenteils auf übergeordneten Ebenen gesetzt, wobei der Zentralstaat immer noch der wichtigste „Rahmensetzer“ ist. Es können in den untersuchten Städten der Niederlande, der Schweiz und in Deutschland unterschiedliche lokale Handlungsspielräume und Verfahrensmuster festgestellt werden. Im folgenden werden skizzenhaft einige nationale Einflußfaktoren und institutionelle Muster aufgezeigt, die sich in den analysierten Städten eher fördernd bzw. eher hemmend auf den umweltorientierten Wandel in der Verkehrspolitik ausgewirkt haben.

Als eine äußerst restriktive Rahmenbedingung für die Ökologisierung der kommunalen Verkehrspolitik erwies sich in allen Städten die jeweilige nationale Verkehrspolitik. Dabei zeigte sich, daß die „Ökologisierung“ der kommunalen Verkehrspolitik in den untersuchten Städten der nationalen Entwicklung deutlich vorausging. Insbesondere die staatliche Infrastruktur- und Fiskalpolitik begünstigte seit den 60er Jahren massiv den Kauf und die Nutzung von Autos. Deutschland zählt mit deutlichem Abstand zur Schweiz zu den Ländern mit der höchsten Autonutzung in Westeuropa, während die Niederlande dagegen zu den Ländern mit der niedrigsten Autonutzung zählt (gemessen in: Pkw-km/Kopf). In allen drei Ländern sind jedoch zwischen 1970 und 1990 die Kosten des MIV real und im Verhältnis zum ÖPNV deutlich gesunken. Erst in den 80er Jahren setzten in diesen Ländern signifikante „Ökologisierungen“ der staatlichen Verkehrspolitik ein. In den untersuchten Vorreiterstädten sind zu diesem

---

<sup>26</sup> Die Daten beruhen auf Erhebungen nach dem Eurobarometer, die hier für die Länder Frankreich, Niederlande, Deutschland, Italien und Großbritannien ausgewertet wurden (vgl. hierzu: Fuchs/Rucht 1992).

Zeitpunkt die Ökologisierungprozesse schon längst im Gange. Trotz der restriktiven nationalen Rahmenbedingungen konnte dort ein struktureller Verkehrspolitikwandel eingeleitet werden.

In allen drei Ländern waren auf der lokalen Ebene bedeutsame Handlungsspielräume vorhanden, um eine umweltverträgliche Verkehrspolitik umzusetzen. Sie wurden jedoch von manchen Kommunen innerhalb eines Landes früher und wirkungsvoller für eine „Ökologisierung“ genutzt als von den meisten anderen. Einige dieser positiven Beispielfälle wurden hier untersucht. In den schweizerischen Kommunen sind die rechtlichen und finanziellen Handlungsspielräume insbesondere gegenüber den niederländischen Kommunen größer. Aber die lokale Ebene in Amsterdam konnte sich in ähnlicher Weise gegenüber den übergeordneten Ebenen behaupten wie die Stadt Zürich. Die höhere Finanzautonomie der schweizerischen Kommunen scheint in Verbindung mit obligatorischen Referenden im Vergleich zu den deutschen und den niederländischen jedoch zu einer höheren Kosteneffizienz im Verkehrsbereich zu führen. Die Kommunen können zwar Verkehrsinvestitionen mittels Steueranhebungen selbst finanzieren. Vorlagen, die zu städtischen Mehrausgaben führen und mit einer Erhöhung der kommunalen Steuern verbunden sind, werden von Stimmbürgern aber häufig abgelehnt. Die obligatorischen bzw. fakultativen Referenden zwingen die kommunalen Entscheidungsträger daher dazu, Verkehrsinvestitionen gut zu begründen. Dieser Umstand wird häufig als ein Grund dafür genannt, warum die größeren schweizerischen Städte im Unterschied zu vielen deutschen Städten auf den Bau teurer U-Bahnen verzichtet haben. Deutsche Kommunalpolitiker wurden in der Vergangenheit sehr viel stärker an der Höhe der Subventionen (z.B. für Verkehrsinvestitionen) gemessen, die sie vom Land oder vom Bund erhalten konnten, als an der Sinnhaftigkeit der Maßnahme. Die Frage der Kosteneffizienz (z.B. der Verkehrsinvestition) spielte meist eine zweitrangige Rolle, wobei von kommunaler Seite die Folgekosten der Investitionen häufig unterschätzt wurden.

In der einschlägigen Literatur wird ferner angenommen, daß ein hoher Grad an institutioneller Offenheit (formale Zugangschancen/ informelle Beteiligungsverfahren) und eine hohe politische Strategiefähigkeit (rechtliche Kompetenzen/ politische Machtkonzentration) positive Effekte im Hinblick auf eine Ökologisierung besitzen (vgl. Kitschelt 1983, 1986; Eisinger 1973; Jänicke 1990,1993; Scharpf 1987). Daher wurden die institutionellen Arrangements der untersuchten Kommunen dahingehend näher untersucht. Unter den Beispielsstädten ragte die Stadt Zürich durch ihren hohen Grad an institutioneller Offen-

heit heraus.<sup>27</sup> Für das Einbringen einer Initiative in den politischen Prozeß sind in Zürich z.B. nur 4.000 Stimmen notwendig. Alle Straßen- bzw. Infrastrukturvorhaben über 10 Mio. Franken müssen den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden (obligatorisches Finanzreferendum). In diesen formalen Strukturen ist eine hohe Responsivität der kommunalpolitischen Akteure gegenüber gesellschaftlichen Ansprüchen angelegt. Gleichzeitig ist die Strategiefähigkeit der Kommunalregierung jedoch als eher gering zu bewerten. Neben den Begrenzungen durch die diversen direkt-demokratischen Mitwirkungs- und Einspruchsrechte (Rekurse) ist die verkehrspolitischen Handlungsfähigkeit der Kommune durch die Kompetenz- und Machtverteilung innerhalb der Stadt wie auch zwischen Stadt und Kanton stark fragmentiert. Entscheidungen können innerhalb des konkordanzdemokratischen Systems der Schweiz zumeist nur über breite Mehrheiten getroffen werden.<sup>28</sup>

Demgegenüber waren die niederländischen Städte Amsterdam und Groningen vor allem in den 70er Jahren durch eine vergleichsweise geringe Offenheit der Input-Strukturen gekennzeichnet. Gerade im Bereich der Stadt- und Verkehrsplanung herrschten bis Mitte der 70er Jahre eher exklusive Politikformulierungsmuster. Die Strategiefähigkeit der kommunalpolitischen Akteure in der Stadt- und Verkehrsplanung war bis Ende der 70er Jahre dagegen eher hoch als niedrig. Zwar sind die Städte von finanziellen Zuweisungen der nationalen Ebene abhängig. Eine gewisse Handlungsautonomie erwächst ihnen jedoch aus ihren rechtlichen Planungskompetenzen und vor allem aus der vergleichsweise hohen Machtkonzentration der politischen Exekutive. Für Freiburg kann eine ähnlich hohe Strategiefähigkeit festgestellt werden. Die starke Rolle der Exekutive gegenüber der Legislative (Gemeinderat) ergibt sich vor allem aus der direkten Wahl des Bürgermeisters (Süddeutsche Ratsverfassung). Die

---

<sup>27</sup> Zürich gilt auch innerhalb der Schweiz als Stadt mit sehr offenen Zugangsstrukturen und integrativen Verfahrensmustern (Zwicky 1993: 198). Die formalen Zugangschancen gelten in den schweizerischen Kommunen insgesamt als sehr offen. Zentrale Bedeutung haben neben einer ausgeprägten Gewaltenteilung die direkt-demokratischen Beteiligungsrechte (insbesondere Referendum, Initiative) (Kriesi/Wisler 1996; Linder 1987: 14). Gleichzeitig werden die informellen Verfahrensmuster im politischen System der Schweiz im Vergleich zu Deutschland oder Frankreich auch als sehr integrativ betrachtet (Kriesi u.a. 1992: 222 f.).

<sup>28</sup> Dazu Kriesi: „Die Instrumente der direkten Demokratie erlauben eine Öffnung des politischen Systems, vermindern seine Autonomie gegenüber Einflüssen der gesellschaftlichen Umwelt und implizieren gleichzeitig auch eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit. Direktdemokratische Mechanismen beinhalten einen hohen Konsensbedarf, was die politischen Entscheidungsprozesse kompliziert und verlängert. Gleichzeitig erhöhen sie aber auch die Integrationsfähigkeit des politischen Systems und die Legitimität einmal getroffener Entscheidungen“ (Kriesi 1991: 45).

kommunale Planungshoheit ist auch in Freiburg durch die Abhängigkeit von Bundes- und Landeszuschüssen für Bauprojekte eingeschränkt. Im Hinblick auf den Grad der Offenheit der Zugangsstrukturen kommt Freiburg wiederum den niederländischen Städten näher als den schweizerischen. Auch in Freiburg bestehen in dieser Periode kaum formale Beteiligungsrechte in der Stadt- und Verkehrsplanung. Schon in den 60er und 70er Jahren spielte die Suche nach einem Konsens zwischen den Akteuren in der Verkehrspolitik eine wichtige Rolle.

Umweltorientierte Akteure und Positionen in der Verkehrspolitik konnten sich jedoch in den unterschiedlichen institutionellen Arrangements der untersuchten Städte durchsetzen. Die jeweiligen institutionellen Strukturen beeinflussten dabei die Handlungs- und Interaktionsmuster der Akteure innerhalb und außerhalb der politischen Arena erheblich. In Zürich stehen den umweltorientierten Gruppen durch die direktdemokratischen Rechte und Verfahren *zusätzliche* Einflußkanäle zur Verfügung, um ihren Anliegen Geltung zu verschaffen.<sup>29</sup> Gleichzeitig stellen sie erhebliche Risiken und Restriktionen für die kommunalen Entscheidungsträger dar. Die umweltorientierten Gruppen nutzten seit Ende der 60er Jahre vermehrt auch unkonventionelle Protestformen, um die Öffentlichkeit auf die negativen Effekte MIV-orientierter Vorlagen der Kommunalregierung aufmerksam zu machen (Kriesi 1987: 26 ff.; Zwicky 1993: 198 ff.). Referenden und Initiativen wurden in Zürich zu wichtigen Impulsen für den umweltorientierten Wandel der Verkehrspolitik.<sup>30</sup> Bezeichnenderweise gab auch in Amsterdam ein Referendum (das erste in der Stadt durchgeführte) einen Anstoß zu einer weiteren „Ökologisierung“ der städtischen Verkehrspolitik. Die hohe Offenheit der institutionellen Strukturen scheint gleichzeitig zu einer geringeren Konfliktintensität zu führen. Zwar haben auch in Zürich die außergewöhnlichen Protestaktionen im Verkehrsbereich seit Ende der 60er Jahre

---

<sup>29</sup> Dies wird im übrigen als ein Grund gesehen, warum die Ökologiebewegung in der Schweiz recht früh begann (Linder 1987: 14).

<sup>30</sup> Durch die oben skizzierte Ablehnung der über Jahre geplanten U-Bahn von 1973 brach ein wichtiges Element des Verkehrskonzepts der Kommunalregierung zusammen. Gleichzeitig bestehen durch die Initiativrechte weitere Kanäle für soziale Akteure, um die städtische Verkehrspolitik zu beeinflussen. Durch das Einbringen und die Annahme der Volksinitiative zur Förderung des ÖPNV von 1977 wurde z.B. die Ausrichtung der Zürcher Verkehrspolitik wesentlich mitbestimmt. Auch in den 80er Jahren kamen umweltorientierte Volksinitiativen, wie z.B. der 20 Mio. Kredit zur Förderung des Veloverkehrs (1984), zur Abstimmung und werden genehmigt. Obgleich auch im Verkehrsbereich viele Initiativen von den Stimmbürgern ablehnend beschieden werden, können Bürger und Verbände dadurch Themen auf die öffentliche Agenda setzen und verfügen dadurch über ein nicht zu unterschätzendes Drohpotential.

stark zugenommen (z.B. Besetzungen von Straßen). Die Intensität der Konflikte ist jedoch - etwa im Vergleich zu Amsterdam - deutlich niedriger.<sup>31</sup>

Im Unterschied zu Zürich standen den umweltorientierten Akteuren in Amsterdam und Groningen aber auch in Freiburg weit weniger institutionelle „Kanäle“ zur Verfügung, um die dominante verkehrspolitische Handlungsstrategie der Kommunalregierung zu beeinflussen. Gleichwohl schafften auch sie es, seit Ende der 60er Jahre erhebliche „Störungen“ der verkehrspolitischen Problem-sicht der Kommunalregierung zu erzeugen. Am Beispiel des Metroplans konnte gezeigt werden, daß die Quartiers- und Protestgruppen mit Erfolg über die Öffentlichkeit Druck auf die Akteure in der politischen Arena herstellen konnten. Die Konflikte besaßen jedoch eine wesentlich höhere Intensität, was nicht zuletzt auf die relativ geringen Zugangsmöglichkeiten des kommunalpolitischen Systems zurückzuführen war. Das Handlungsrepertoire der sozialen Bewegungen war in Amsterdam in den 70er Jahren von einer Vielzahl unkonventioneller Formen des politischen Widerstandes bis hin zu gewaltsamen Auseinandersetzungen gekennzeichnet.<sup>32</sup> Die Geschlossenheit der politischen Arena und die geringen Partizipationsmöglichkeiten, insbesondere in der Stadt- und Verkehrsplanung, waren in den 70er Jahren auch ein wichtiger Kritikpunkt der sozialen Bewegungen in der Stadt. Ende der 70er Jahre fand eine deutliche Änderung der institutionellen Arrangements in Amsterdam statt, in deren Folge die Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgern und Interessengruppen drastisch ausgeweitet wurden.

Die Strategiefähigkeit der kommunalpolitischen Akteure im Hinblick auf die Ökologisierung der Verkehrspolitik ist ambivalent. In Amsterdam führte die relativ hohe Konzentration politischer Macht bei der politischen Führung und der Verwaltung Anfang der 70er Jahre zu einem Ignorieren alternativer Problem-sichten und zu starrem Festhalten an den wachstumsorientierten Handlungskonzepten. In Zürich war es demgegenüber für die Exekutive aufgrund der Volksrechte und der durch die institutionelle Fragmentierung weit geringeren

---

<sup>31</sup> Diese Einschätzung einer relativ geringen Konfliktintensität der Schweiz im Vergleich zu den Niederlanden, aber auch Deutschland und Frankreich wird durch eine kürzlich erschienene Studie geteilt (Kriesi/Guigni 1996: 336; Kriesi u.a. 1995). Ein wichtiger Grund für die latenten integrativen Funktionen von Initiativen sind die Opportunitätskosten für soziale Gruppen. Die Unterschriftensammlung und der Abstimmungskampf binden einen beachtlichen Teil der Ressourcen der oppositionellen Gruppen, die sich zur Lancierung entschließen. Damit werden andere, in der Regel radikalere Aktionen unmöglich gemacht (vgl. Kriesi 1991: 47).

<sup>32</sup> Zu den verschiedenen Handlungsformen sozialer Bewegungen in unterschiedlichen institutionellen Systemen vgl. Kriesi u.a. 1995: 89 ff.



Machtstellung weit schwerer, auf ihrem Handlungsansatz zu beharren. In Groningen nutzte dagegen das umweltorientierte Akteursregime in den 70er Jahren seine vergleichsweise starke institutionelle Machtposition in der Stadt, um einen umweltorientierten Wandel zu realisieren. Die Akteure konnten u.a. durch das Fehlen gesetzlicher Partizipationsrechte verhindern, daß MIV-orientierte Interessengruppen die Handlungsprogramme verzögerten bzw. aufweichten. Die Kommunalregierung war dabei bereit, Konflikte mit den Gegnern der Maßnahmen auszuhalten. Die untersuchten Beispielfälle zeigen somit, daß eine „strukturelle Ökologisierung“ der Verkehrspolitik innerhalb sehr verschiedener institutioneller Arrangements möglich ist.

Insgesamt stellen die strukturellen Faktoren Chancen und Restriktionen für umweltorientiertes Handeln in der städtischen Verkehrspolitik dar. Diese konnten hier nur in aller Kürze skizziert werden.<sup>33</sup> Im Zusammenhang mit dem 3-Phasen-Modell des grundlegenden Wandels wurde versucht, einige Zusammenhänge zwischen strukturellen und akteursorientierten Faktoren aufzuzeigen. Von besonderer Bedeutung sind etwa die Problemstruktur und die Problemwahrnehmung sowie das Umweltbewußtsein für die erste Phase des Wandels. In der zweiten Phase haben die institutionellen Arrangements eine wichtige Rolle, insbesondere im Hinblick auf die Zugangschancen für die herausfordernden Akteure. In der dritten Phase besitzen u.a. ökonomische Rahmenbedingungen und auch institutionelle Faktoren (Strategiefähigkeit) für die Umsetzung des umweltorientierten Wandels eine wichtige Bedeutung. Für die Institutionalisierung des neuen Akteursregimes kann ferner das Umweltbewußtsein von großer Bedeutung sein. Die genauen Einflußmuster der strukturellen Handlungsbedingungen für eine umweltorientierte Verkehrspolitik in Kommunen können jedoch nur in Bezug auf den jeweiligen Einzelfall abgeschätzt werden.

### 3. Fazit

Mit der Formulierung des „3-Phasen-Modells“ wurde der Versuch unternommen, die Komplexität grundlegenden umweltorientierten Wandels kommunaler Verkehrspolitik auf ein verträgliches Maß zu reduzieren. Das heuristische Mo-

---

<sup>33</sup> Darüber hinaus gibt es auch zwischen den verschiedenen strukturellen Faktoren eine Vielzahl von Interdependenzen, auf die nur am Rande eingegangen werden konnte. Ein hohes Umweltbewußtsein unterstützt z.B. die Wahrnehmung von verkehrsbedingten Umweltproblemen. Die Problemwahrnehmung und -bearbeitung durch die Verwaltung kann durch eine Fragmentierung etwa wesentlich erschwert werden.

dell ermöglicht die Systematisierung von politischen Innovationsprozessen von Kommunen in verschiedenen Ländern, indem es bestimmte Ablaufmuster unterstellt und die Relevanz spezifischer Einflußfaktoren hervorhebt. Es wurde zwar primär zur analytischen Beschreibung des Verkehrspolitikwandels in Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg verwendet. Auswertungen von Sekundärliteratur zu kommunalpolitischen Prozessen im Bereich Verkehr geben aber Grund zur Annahme, daß sich das Modell prinzipiell auch zur Analyse anderer Fälle eignet. Dabei wird unterstellt, daß der Grad des Verkehrspolitikwandels geringer ist (bzw. gleich null), sofern eine der Phasen „Legitimationsprobleme/Störungen - Machtkonflikte/Wandel des Akteursregimes - Institutionalisierung“ empirisch nicht identifiziert werden kann.

Aus der Analyse der Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in positiven Beispielstädten können folgende Schlußfolgerungen gezogen werden:

- Grundlegende „Ökologisierungen“ der Verkehrspolitik sind in europäischen Städten bislang Ausnahmereischeinungen. Die in dieser Studie untersuchten Städte zählen zu den wenigen Vorreitern, die umweltorientierte Verkehrskonzepte in verschiedenen Handlungsbereichen über längere Zeiträume erfolgreich umgesetzt haben. Unter Umweltaspekten befindet sich die städtische Verkehrspolitik immer noch in einem Vorstadium: Von einem Trendwechsel in der städtischen Verkehrspolitik bzw. einer breiten Diffusion von umweltorientierter Verkehrspolitik in Europa läßt sich bislang nicht sprechen. Das zeigen gerade auch die neueren Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa (Speakman 1997; EA.UE 1998). Selbst die Verkehrspolitik der positiven Beispielstädte weist umweltpolitisch betrachtet Risse und Inkongruenzen auf. Der mangelnde verkehrspolitische Ökologisierungsgrad der meisten westeuropäischen Städte deutet darauf hin, daß verschiedene restringierende Bedingungen für einen umweltorientierten Wandel nach wie vor wirksam sind.
- Die Fallstudien geben jedoch Hinweise darauf, daß ein umweltorientierter Wandel der Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene grundsätzlich möglich ist: Städte können sich sowohl in der Schweiz und den Niederlanden als auch in Deutschland für wachstumsorientierte oder umweltorientierte Pfade in der Verkehrsgestaltung und der städtischen Planung selbständig entscheiden. Die unterschiedlichen Entwicklungen in anderen vergleichbaren Städten dieser Länder zeigen, daß die Verkehrsentwicklung in Kommunen auch unter derzeitigen Rahmenbedingungen innerhalb einer beachtlichen Bandbreite steuerbar ist. Die in dieser Studie untersuchten Städte konnten den Anstieg des MIV über längere Zeiträume zumindest vermindern und zum Teil erhebliche Verlagerungen vom MIV zum ÖPNV bzw. zum nicht-

motorisierten Verkehr erreichen. Demgegenüber nahm im gleichen Zeitraum das Wachstum des MIV in anderen Städten bzw. städtischen Agglomerationen fast ungebremst zu.

- Die Analyse der Positivbeispiele deutet außerdem darauf hin, daß ein umweltorientierter Verkehrspolitikwandel an verschiedene *politische Durchsetzungsbedingungen* gekoppelt ist. So stellten auch in den untersuchten Städten Restriktionen auf der Problemebene, der Macht- und Interessenebene, der kognitiven und der politisch-institutionellen Ebene teilweise erhebliche Handlungsblockaden dar. Für deren Überwindung waren bestimmte Kontextbedingungen, aber auch Strategien der umweltorientierten Akteurskoalitionen notwendig. Mit dem Drei-Phasen-Modell des grundlegenden Verkehrspolitikwandels wurde versucht, einige relevante Einflußfaktoren und politische Handlungsstrategien zu beschreiben. Danach kann eine strukturelle Ökologisierung der Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene nicht nach einem politischen Standardverfahren realisiert werden, für das ein Leitfaden erarbeitet werden könnte. Gleichwohl spielen Akteure und ihre Handlungsstrategien für einen Verkehrspolitikwandel in den verschiedenen Phasen des Politikprozesses eine zentrale Rolle. Die Handlungs- und Veränderungschancen sind jedoch stark von den jeweiligen strukturellen Handlungsbedingungen und den Akteurskonstellationen sowie dem situativen Kontext abhängig.
- Ein für die neueren politikwissenschaftlichen Ansätze über Lernen, Wissen und Diffusion überraschendes Ergebnis dieser Untersuchung ist ferner die wichtige Bedeutung von politischen Machtkonstellationen. So scheinen bei einem strukturellen Verkehrspolitikwandel Macht und Einfluß umweltorientierter Akteure in der kommunalpolitischen Arena eine zentrale Rolle zu spielen. Zwar müssen für einen Policy-Wandel in der Kommune reale Probleme identifiziert werden und zudem auch Lösungen bzw. alternative Handlungsstrategien verfügbar sein (vgl. Kingdon 1984). Entscheidend ist jedoch für eine strukturelle Ökologisierung, ob die umweltorientierten Akteure stark genug sind, um sich gegen die wachstumsorientierten Interessen in der politischen Arena durchzusetzen. Häufig ist ein Wechsel des regierenden Akteursregimes und damit der zentralen Funktionsträger eine Voraussetzung für einen grundlegenden Verkehrspolitikwandel. Die in neueren Politikansätzen in den letzten Jahren verstärkt diskutierten Kategorien Wissen, Lernen oder Diffusion werden zwar als wichtige Einflußfaktoren für Innovationen und Policy-Wandel nicht zurückgewiesen.<sup>34</sup> Die Fallbeispiele geben jedoch Grund zur Annahme, daß kognitive Faktoren ihre Grenzen an den

---

<sup>34</sup> Vgl. z.B. Bennett/Howlett 1992; Sabatier/Jenkins-Smith 1993; Döhler 1994; Nullmeier 1993; Rose 1993; Kern 1997, Hoberg 1998 und als Klassiker Hecló 1974.

realen Machtstrukturen in der Politikarena finden können. Die Lernfähigkeit und der Wille von „regierenden“ Akteursregimen zum Politikwechsel sollte daher zwar nicht unterschätzt, aber auch nicht überschätzt werden.

Mit der Analyse der „Erfolgsbedingungen“ von kommunaler Verkehrspolitik mußte weitgehend „politikwissenschaftliches Neuland“ betreten werden. Es wurde der Versuch unternommen, nicht nur die kommunalpolitischen Handlungsstrategien und die ökologischen Effekte städtischer Verkehrspolitik zu untersuchen. Vielmehr sollten auch die Politikprozesse und Einflußfaktoren des umweltorientierten Verkehrspolitikwandels erfaßt werden, die den Policy-Outputs und Policy-Impacts vorgelagert sind. Das relativ breit angelegte Forschungsdesign zielte dabei vor allem darauf, mögliche Zusammenhänge zwischen Variablen aufzudecken und neue Forschungsfragen zu stellen. Die wissenschaftliche Klärung von Thesen trat demgegenüber in den Hintergrund. Die Studie versuchte insofern, das Forschungsfeld zu eröffnen und muß im Hinblick auf die Frage nach den Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in vieler Hinsicht unfertig bleiben. Inwiefern die in dieser Studie festgestellten Erfolgsbedingungen auch in anderen Städten gelten, kann durch den hier angewandten Untersuchungsansatz nicht beantwortet werden. In dieser Studie wurde jedoch Material zusammengetragen, das eine informiertere Beurteilung der Erfolgsbedingungen verkehrspolitischen Handelns in Kommunen ermöglichen sollte.

## Literatur

- Adler, Sy 1987: Why BART But No LART? The Political Economy of Rail Rapid Transit Planning in the Los Angeles and the San Francisco Metropolitan Areas, 1945-57. In: Planning Perspectives 2: S. 149-174.
- Almond, Gabriel E./ Verba, Sidney 1972: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton.
- Apel, Dieter 1992: Verkehrskonzepte in europäischen Städten. Erfahrungen und Strategien zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl. Berlin.
- Apel, Dieter/ Lehmbruck, Michael/ Pharaoh, Tim/ Thiemann-Linden, Jörg 1997: Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich. Berlin.
- Bartlett, Robert V. 1994: Evaluating Environmental Policy Success and Failure. In: Vig, Norman J./ Kraft, Michael E. (Hrg.): Environmental Policy in the 1990s. Towards a New Agenda. Washington D.C.: S. 167-187.
- Baumgartner, Frank R./ Jones, Bryan D. 1993: Agendas and Instability in American Politics. Chicago.
- Bennett, Colin J./ Howlett, Michael 1992: The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning. In: Policy Sciences 25: S. 275-294.
- Beyer, Hansjörg 1996: Erfolgsbedingungen und Einflußfaktoren innovativer Verkehrspolitik in Strasbourg. Eine Fallstudie, Diplomarbeit, Otto Suhr Institut, Freie Universität Berlin. Berlin.
- Bossow, Manfred 1980: Öffentlicher Nahverkehr und Politik. Fallstudien über Interessenverflechtungen und -kollisionen am Beispiel der Städte Stuttgart und Freiburg. München.
- Brady, David 1988: Critical Elections and Policy Making. Stanford.
- Bratzel, Stefan 1995: Extreme der Mobilität. Entwicklung und Folgen der Verkehrspolitik in Los Angeles. Basel.
- Bratzel, Stefan 1997: Wirkungsmuster und Handlungstypen umwelt- und stadtverträglicher Verkehrspolitik im Vergleich. In: Mez, Lutz/ Jänicke, Martin (Hrg.): Sektorale Umweltpolitik. Analysen im Industrieländervergleich. Berlin: S. 103-132.
- Bratzel, Stefan 1998: Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in Städten. Eine Untersuchung zu Policy-Wandel unter besonderer Berücksichtigung der positiven Beispielfälle Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg (im Breisgau). Dissertation, Freie Universität Berlin.

- Bratzel, Stefan 1999: Conditions of Success in Sustainable Urban Transport Policy. Policy Change in „Relatively Successful“ European Cities. In: Transport Reviews, Vol. 19: S. 195-206.
- Brög, Werner/Erl, Erhard 1996: Can Daily Mobility Be Reduced or Transferred to other Modes? In: European Conference of Ministers of Transport Round Table 1992 (CEMT/RE/TR(96)1), OECD. Paris.
- Bunce, Valerie 1981: Do New Leaders Make a Difference? Princeton.
- Burckhardt, Lukas u.a. (Hrg.) 1984: Das politische System Basel-Stadt. Geschichte, Strukturen, Institutionen, Politikbereiche. Basel.
- Bussmann, Werner/ Klöti, Ulrich/ Knoepfel, Peter (Hrg.) 1997: Einführung in die Politikevaluation. Basel.
- Cobb, Roger W./ Elder, Charles D. 1972: Participation in American Politics. Dynamics of Agenda-Building. Baltimore.
- Cobb, Roger/Ross, Jennie-Keith/Ross, Marc Howard 1976: Agenda Building as a Comparative Political Process. In: American Political Science Review 70 (1): S. 126-138.
- Cohen, Michael/ March, James/ Olson, Johan 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: Administrative Science Quarterly 17: S. 1-25.
- Coughlin, Joseph F. 1994: The Tragedy of the Concrete Commons: Defining Traffic Congestion as a Public Problem. In: Rochefort/Cobb (Hrg.): S. 138-158.
- Dawson, R.E./Robinson, A. 1963: Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Politics in the American States. In: Journal of Politics 25: S. 265-289.
- Deutsch, Karl W. 1963: The Nerves of Government. New York.
- Dietrich, Willi 1994: Der städtische Verkehrsraum und die Wertmuster seiner Teilnehmer. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 20 (2): S. 371-401.
- Döhler, Marian 1994: Lernprozesse in Politiknetzwerken. In: Bussmann, Werner (Hrg.): Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken. Zürich: S. 39-54.
- EA.UE (European Academy for the Urban Environment) (Hrg.) 1998: Urban Transport in Central and Eastern Europe. Policy Handbook, European Academy for the Urban Environment. Berlin.
- Eisinger, Peter K. 1973: The Conditions of Protest Behavior in American Cities. In: American Political Science Review 67: S. 11-28.
- Elkin, S. 1987: City and Regime in the American Republic. Chicago.
- Enquete-Kommission 1995: Mehr Zukunft für die Erde. Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz. Schlußbericht der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des 12. Deutschen Bundestages. Bonn.

- Europäische Kommission 1996: Zukunftsfähige Städte in Europa. Bericht der Sachverständigen-Gruppe für die städtische Umwelt, 3/96. Brüssel.
- Ewers, Hans-Jürgen 1997: Die Chancen marktwirtschaftlicher Instrumente in der Umwelt- und Verkehrspolitik. In: Schaufler, Hermann (Hrg.): Umwelt und Verkehr. Beiträge für eine nachhaltige Politik. München: S.134-145.
- Festinger, Leon 1957: A Theory of Cognitive Dissonance. Stanford.
- Fingerhuth, Carl 1984: Planungs-, Bau- und Wohnungsmarktpolitik. In: Burckhardt u.a. (Hrg.): S. 421-432.
- Forschungsverbund (Hrg.) 1998: Die Bedeutung der professionellen Akteure für eine ökologisch orientierte kommunale Verkehrspolitik. ExpertenInnen-Workshop am 13./14. März 1997 in Wuppertal. Dokumentation der Beiträge, Forschungsverbund „Ökologisch verträgliche Mobilität“. Wuppertal.
- Früh, Werner 1991: Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis. München.
- Fuchs, Dieter 1990: Zum Wandel politischer Konfliktlinien. Ideologische Gruppierungen und Wahlverhalten, Discussion-Paper FSIII 90-205, Wissenschaftszentrum. Berlin.
- Fuchs, Dieter/ Rucht, Dieter 1992: Support for New Social Movements in Five Western European Countries. Discussion-Paper FSIII 92-102, Wissenschaftszentrum. Berlin.
- Giddens, Anthony 1984: The Constitution of Society. Cambridge (GB).
- Grüner, Hans/ Jaedicke, Wolfgang/ Ruhland, Kurt 1988: Rote Politik im schwarzen Rathaus? Bestimmungsfaktoren der wohnungspolitischen Ausgaben bundesdeutscher Großstädte, in: PVS 29: S. 42-57.
- Hall, Peter A. 1993: Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Policymaking in Great Britain. In: Comparative Politics 25: S. 275-296.
- Happel, Ingo 1996: Handlungsmöglichkeiten und Erfolgsbedingungen kommunaler Verkehrspolitik. Eine Fallstudie zur Generalverkehrsplanung der Stadt Kassel, Diplomarbeit, Otto Suhr Institut, Freie Universität Berlin. Berlin.
- Heclo, Hugh 1974: Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance. New Haven (USA).
- Heinze, G. Wolfgang 1979: Verkehr schafft Verkehr. Ansätze zu einer Theorie des Verkehrswachstums als Selbstinduktion. In: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, Jg. 23 (4/5): S. 9-32.
- Héritier, Adrienne (Hrg.) 1993: Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24. Opladen.
- Hoberg, George 1998: Distinguishing Learning from Other Sources of Policy Change: The Case of Forestry in the Pacific Northwest, Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston (September, 3-6).

- Howlett, Michael Patrick/ Ramesh, M. 1995: Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Ontario (Can).
- Hüsler, Willi 1993: Verkehr in positiven siedlungsstrukturellen Beispielfällen - Zusammenhänge sowie Maßnahmen und Instrumente mit Wirkung auf den Personenverkehr. Baustein zur Untersuchung: Potentiale an „Verkehrsvermeidung“ durch Raumstruktur, Studie B im Studienprogramm Verkehr der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des 12. Deutschen Bundestages. Zürich.
- Ingelhart, Ronald 1977: The Silent Revolution. Changing Values and Political Style among Western Publics. Princeton.
- Ingelhart, Ronald 1989: Kultureller Umbruch. Wertwandel in der westlichen Welt. Frankfurt.
- Ingelhart, Ronald 1995: Public Support for Environmental Protection: Objective Problems and Subjective Values in 43 Societies. In: Political Science and Politics 28: S. 57-72.
- Ingelhart, Ronald 1997: Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies. Princeton.
- Jänicke, Martin 1986: Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München.
- Jänicke, Martin 1990: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 13: S.213-232.
- Jänicke, Martin 1993: Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaften. In: Prittwitz, Volker von (Hrg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Opladen: S. 15-29.
- Jänicke, Martin 1995: Erfolgsbedingungen und Kapazitäten von Umweltpolitik. In: Jänicke, Martin u.a.: Umweltpolitik im internationalen Vergleich. Untersuchungen zu strukturellen Erfolgsbedingungen, FFU-report 95-4: S. 193-210.
- Jänicke, Martin 1996: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik. In: ders. (Hrg.): Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung - Bilanz - Perspektiven. Berlin: S. 9-28.
- Jänicke, Martin/ Weidner, Helmut (Hrg.) 1995: Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases. Berlin.
- Jasper, Elmar 1997: Verkehrspolitik in Heidelberg. Die politisch-administrative Bedeutung des Verkehrsproblems in Deutschlands 'Bundeshauptstadt für Natur- und Umweltschutz 1996/97. Diplomarbeit, Fakultät 17 für Geowissenschaften der Ruhr-Universität Bochum. Bochum.
- Judge, David/ Stoker, Gerry/ Wolman, Harold (Hrg.) 1995: Theories of Urban Politics. London.
- Keeler, John T.S. 1993: Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making. In: Comparative Political Studies, Vol. 25 (4): S. 433-486.



- Kenworthy, Jeff/ Laube, Felix/ Newman, Peter/ Barter, Paul 1997: Indicators of Transport Efficiency in 37 Global Cities. A Report for the World Bank. Perth.
- Kern, Kristine 1997: Die Diffusion von Politikinnovationen in Mehrebenensystemen. Politikintegration und -innovation in der US-amerikanischen Umweltpolitik. Dissertation, Fachbereich Politische Wissenschaft, Freie Universität Berlin. Berlin.
- King, Gary/ Keohane, Robert O./ Verba, Sidney 1994: Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton.
- Kingdon, John W. 1984: Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston.
- Kitschelt, Herbert 1983: Politik und Energie. Energie-Technologiepolitiken in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Schweden. Frankfurt/Main.
- Kitschelt, Herbert 1986: Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies In: *British Journal of Political Science* 16: S. 57-85.
- Klages, Helmut 1984: Wertorientierungen im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalysen, Prognosen. Frankfurt/Main.
- Knoepfel, Peter/ Bussmann, Werner 1997: Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Bussmann u.a. (Hrg.): S. 58-77.
- Knoepfel, Peter/ Kissling-Näf, Ingrid/ Bussmann, Werner 1997: Evaluation und Politikanalyse. In: Bussmann, Werner (Hrg.): S. 133-146.
- Kriesi, Hanspeter (Hrg.) 1985: Bewegung in der Schweizer Politik. Fallstudien zu politischen Mobilisierungsprozessen in der Schweiz. Frankfurt/Main.
- Kriesi, Hanspeter (Hrg.) 1987: Neue soziale Bewegungen - der Protest einer Generation? In: Dahinden, Martin (Hrg.): *Neue soziale Bewegungen - und ihre gesellschaftlichen Auswirkungen*. Zürich: S. 25-42.
- Kriesi, Hanspeter 1991: Direkte Demokratie in der Schweiz. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B23: S. 44-54.
- Kriesi, Hanspeter/ Guigni, Marco G. 1996: Ökologische Bewegungen im internationalen Vergleich: Zwischen Konflikt und Kooperation. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie* 36: S. 324-349.
- Kriesi, Hanspeter/ Koopmans, Ruud/ Duyvendak, Jan Willem/ Guigni, Marco G. 1992: New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe. In: *European Journal of Political Research* 22: S. 219-244.
- Kriesi, Hanspeter/ Koopmans, Ruud/ Duyvendak, Jan Willem/ Guigni, Marco G. 1995: *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. Minneapolis.
- Kriesi, Hanspeter/Wisler, Dominique 1996: Social Movements and Direct Democracy in Switzerland. In: *European Journal of Political Research* 30: S. 19-40.

- Kuhn, Thomas G. 1973: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Frankfurt.
- Kutter, Eckhard 1991: Verkehrsinfarkt von Lebensräumen und Umwelt bei heutiger Verkehrspolitik unvermeidbar. Zur Verantwortung des Bundes für die lokalen Verkehrsprobleme. In: Verkehr und Technik, Heft 12: S. 473-479.
- Levine, A. et al. 1981 (Hrg.): Evaluation Research and Practice. Comparative and International Perspectives. Beverly Hills.
- Lindblom, Charles E. 1959: The Science of Muddling Through. In: Public Administration Review 19 (2): S. 79-88.
- Lindblom, Charles E. 1968: The Policy-Making Process. Englewood Cliffs.
- Linder, Wolf 1987: Vom Einfluß neuer Bewegungen auf die institutionelle Politik. In: Dahinden, Martin (Hrg.): Neue soziale Bewegungen - und ihre gesellschaftlichen Auswirkungen. Zürich: S. 7-24.
- Lowi, Theodore J. 1964: Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. In: World Politics 16: S. 677-715.
- Majone, Giandomenico 1989: Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process, Yale University. New Haven.
- Maslow, Abraham K. 1954: Motivation and Personality. New York.
- March, James G./ Simon, Herbert A. 1958: Organisations. New York.
- Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Windhoff-Héretier 1993: S. 39-56.
- Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: dieselben (Hrg.): Gesellschaftliche Selbststeuerung und politische Regulierung. Frankfurt/Main: S. 39-72.
- Murphy, Detlef/ Rubart, Frauke/ Müller, Ferdinand/ Raschke, Joachim 1979: Protest. Grüne, Bunte und Steuerrebell. Ursachen und Perspektiven. Reinbek.
- Müßener, Eva 1991: Stadtverkehr im Wertewandel. Perspektiven der Forschung und Entwicklung für Verkehrstechnologie in der Stadt von morgen - Erste Ergebnisse einer Einstellungsuntersuchung zum Stadtverkehr. In: Verkehr und Technik, Heft 10/11: S. 409-411/ 443-447.
- Newman, Peter 1996: Sustainability Planning Network. From Symbolic Gesture to the Main Stream: Next Steps in Local Sustainability, Institute for Science and Technology Policy, Murdoch University. Perth.
- Newman, Peter/ Kenworthy, Jeff 1989: Cities and Automobile Dependence. A Sourcebook. Aldershot.

- Nullmeier, Frank 1993: Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In: Herétier (Hrg.): S. 116-148.
- OECD 1992: Market and Government Failures in Environmental Management. The Case of Transport. Paris.
- OECD 1997: Report of the OECD Policy Meeting on Sustainable Consumption and Individual Travel Behaviour, OECD/GD(97)144. Paris.
- OECD/ ECMT 1995: Urban Travel and Sustainable Development. Paris.
- Pauen-Höppner, Ursula/ Apel, Dieter 1993: Neue Verkehrskonzepte großer Städte, Arbeitshefte „Umweltverträglicher Stadtverkehr“: 3, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz und dem Deutschen Institut für Urbanistik. Berlin.
- Pressman, Jeffrey L./ Wildavsky, Aaron B. 1973: Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or Why It's Amazing the Federal Programs Work at All. Berkeley.
- Prittitz, Volker von 1994: Politikanalyse. Opladen.
- Romann, Paul 1987: Bürgeraktionen im Spannungsfeld von Verkehrspolitik und Verkehrsberuhigung. In: Dahinden (Hrg.): Neue soziale Bewegungen - und ihre gesellschaftlichen Wirkungen. Zürich: S. 59-70.
- Rose, Richard 1993: Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space. Chatham (USA).
- Rossi, Peter H./ Freeman, Howard E. 1993: Evaluation. A Systematic Approach. Newbury Park (GB).
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. In: Héritier (Hrg.): S. 116-148.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank (Hrg.) 1993: Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder.
- Schaller, Thomas 1993: Kommunale Verkehrskonzepte. Wege aus dem Infarkt der Städte und Gemeinden. Köln.
- Scharpf, Fritz W. 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/Main.
- Scharpf, Fritz W. 1991: Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices. In: Czada, Roland M./ Windhoff-Héretier, Adrienne (Hrg.): Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality. Frankfurt/Main: S. 53-86.
- Schilling, Rudolf 1987: Soziale Bewegungen verändern Stadt und Stadtgestalt. In: Dahinden (Hrg.): Neue soziale Bewegungen - und ihre gesellschaftlichen Wirkungen. Zürich: S. 43-58.

- Schmidt, Manfred G 1986: Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960-1985). In: Journal für Sozialforschung 26: S. 251-273.
- Speakman, Dorian 1997: Blueprints for Sustainable Transportation in Central and Eastern Europe, Regional Report, bankwatch network (May 1997): (<http://www.geo.ut.ee/bankwatch/transport.htm>).
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) 1973: Auto und Umwelt. Gutachten vom September 1973. Stuttgart.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) 1994: Umweltgutachten 1994 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Deutscher Bundestag, Drucksache 12/6995. Bonn.
- Stoker, Gerry 1995: Regime Theory and Urban Politics. In: Judge u.a. (Hrg.): S. 54-71.
- Stone, Clarence 1989: Regime Politics. Governing Atlanta. Kansas.
- TEST (Transport and Environment Studies) 1988: Quality Streets. How Traditional Urban Centres Benefit From Traffic-Calming. London.
- Topp, Hartmut H. 1993: Chancen und Grenzen kommunaler Steuerung der Verkehrsentwicklung. In: Apel/ Holzapfel u.a. (Hrg.): Kap. 3.13.1. (= 4. Ergänzungs-Lieferung 12/93).
- Verhoef, Erik 1995: The Demand Curve Under Road Pricing and the Problem of Political Feasibility: A Comment. In: Transportation Research 29A (6): S. 459-464.
- Wijk, Frank van/ Bouma, Henk (Hrg.) 1994: Car Free Cities. Conference Papers, Conference on 24 and 25 March 1994 in Amsterdam. Amsterdam.
- Wildavsky, Aaron 1979: The Art and Craft of Policy Analysis. London.
- Wilke, Georg 1998: Die Bedeutung der professionellen Akteure für eine ökologisch orientierte kommunale Verkehrspolitik. Ergebnisse eines ExpertenInnen-Workshops am 13./14. März 1997 in Wuppertal. In: Forschungsverbund „Ökologisch verträgliche Mobilität“ (Hrg.): Forschungsberichte Bd.7. Wuppertal.
- Windhoff-Héretier 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/Main.
- Yago, Glenn 1984: The Decline of Transit: Urban Transportation in German and U.S. Cities, 1900-1970. New York.
- Yin, Robert K. 1989: Case Study Research. Design and Methods. Newbury Park (USA).
- Zwicky, Heinrich 1993: Umwelt als Aktivierungsgrund. Politische Aktivierungsereignisse zu Umwelt-, Verkehrs- und Wohnfragen in der Schweiz, 1945-1989, NFP 'Stadt und Verkehr', Bericht Nr. 12. Zürich.



Veröffentlichungsreihe der Abteilung  
 Organisation und Technikgenese des Forschungsschwerpunktes  
 Technik-Arbeit-Umwelt  
**Wissenschaftszentrum Berlin**

1995
------

- FS II 95-101\*      WEERT CANZLER/SABINE HELMERS/UTE HOFFMANN: Die Datenautobahn - Sinn und Unsinn einer populären Metapher, 30 S. (out of print)
- FS II 95-102      DIRK SIEFKES: Ökologische Modelle geistiger und sozialer Entwicklung. Beginn eines Diskurses zur Sozialgeschichte der Informatik, 64 S.
- FS II 95-103      MATTHIAS VON BERGEN: Vor dem Keynesianismus - Die Planwirtschaftsdebatte der frühen dreißiger Jahre im Kontext der "organisierten Moderne", 61 S.
- FS II 95-104      ANDREAS KNIE UND OTTO BERTHOLD: Das Ceteris paribus-Syndrom in der Mobilitätspolitik. Tatsächliche Nutzungsprofile von elektrischen Straßenfahrzeugen, 23 S.
- FS II 95-105      CARSTEN BUSCH: Metaphern in der Informatik - Theorie, Besonderheiten und Beispiele, 52 S.
- FS II 95-106      KRISTINA VAILLANT: Vom "Ervolkswagen" zum Designer-Schmuckstück. Automobilwerbung in Publikumszeitschriften (1952-1994), 51 S.
- FS II 95-107      MEINOLF DIERKES, REGINA BUHR, WEERT CANZLER UND ANDREAS KNIE: Erosionen des Automobil-Leitbildes. Auflösungserscheinungen, Beharrungstendenzen, neue technische Optionen und Aushandlungsprozesse einer zukünftigen Mobilitätspolitik, 30 S.
- auch als elektronische Publikation verfügbar auf dem WWW-Server der Projektgruppe Kulturraum Internet. URL: <http://duplox.wz-berlin.de/dokumente.html>

1996

- FS II 96-101 REGINA BUHR UND BORIS BUCHHOLZ: Frauen, Männer und 100 Jahre Qwertzuiopü: Die Tastatur im Spannungsfeld zwischen Technikherstellung, Anwendung und Geschlechterverhältnis, 45 S.
- FS II 96-102 MEINOLF DIERKES: Sozialwissenschaftliche Forschung im Dienst der gesellschaftlichen Praxis, 22 S.
- FS II 96-103\* SABINE HELMERS/UTE HOFFMANN/JEANETTE HOFMANN: Netzkultur und Netzwerkorganisation. Das Projekt "Interaktionsraum Internet", 83 S.
- FS II 96-104\* TROND BULAND UND HAKON FINNE, SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN, JEANETTE HOFMANN (Eds.): Management and Network Technology. Proceedings from the COST A3 Workshop in Trondheim, Norway, November 22-24, 1995, S. 184 (out of print)
- FS II 96-105\* JÖRG MÜLLER: Virtuelle Körper - Aspekte sozialer Körperlichkeit im Cyberspace, 30 S.
- FS II 96-106 BÉNÉDICTE ZIMMERMANN: Die Vielfalt der Wirklichkeit und ihre Reduktion in der Statistik. Die Diskussion über die Kategorie "Arbeitslosigkeit" im Kaiserreich und ihr Nachhall im Rahmen der Europäischen Einigung, 34 S.
- FS II 96-107 BÉNÉDICTE ZIMMERMANN: Pluralité du réel et réduction statistique. L'exemple du chômage sous le Kaiserreich et ses résonances européennes, 30 S.
- FS II 96-108 WEERT CANZLER UND LUTZ MARZ: Der Automobilpakt im 21. Jahrhundert, 23 S.
- FS II 96-109 LUTZ MARZ: Die Test-Maschine. Zur Früh- und Vorgeschichte der ChatterBots, 45 S.

\* auch als elektronische Publikation verfügbar auf dem WWW-Server der Projektgruppe Kulturraum Internet. URL: <http://duplox.wz-berlin.de/dokumente.html>

1997

- FS II 97-101 HEINZ HAUTZINGER, ANDREAS KNIE UND MANFRED WERMUTH (Hrsg.): Mobilität und Verkehr besser verstehen. Dokumentation eines interdisziplinären Workshops am 5. und 6. Dezember 1996 in Berlin, 47 S.
- FS II 97-102 LUTZ MARZ: Die Leonidow-Kugel. Zur technischen Paßfähigkeit moderner Architekturen. Poesie der Vergangenheit. Ein Essay zum Anlauf der "Masterplan"-Debatte, 107 S.
- FS II 97-103 LUTZ MARZ UND MEINOLF DIERKES: Schlechte Zeiten für gutes Gewissen? Zur Karriere, Krise und Zukunft anwendungsorientierter Wirtschafts- und Technikethik, 54 S.
- FS II 97-104\* MARTIN RECKE: Identität zu verkaufen. Probleme und Entwicklungsoptionen des Internet Domain Name Service (DNS), 42 S.
- FS II 97-105 ANDREAS KNIE UND OTTO BERTHOLD, MIKAEL HÅRD, TROND BULAND UND HEIDI GJOEN, MICHEL QUÉRE, WOLFGANG STREICHER, BERNHARD TRUFFER UND SLYVIA HARMS: Consumer User Patterns of Electric Vehicles, 164 S.
- FS II 97-106\* UTE HOFFMANN: Panic Usenet. Netzkommunikation in (Un)-Ordnung, 32 S.
- FS II 97-107\* UTE HOFFMANN: Not Without a Body? Bodily Functions in Cyberspace, 41 S.
- FS II 97-108 ANDREAS KNIE UND LUTZ MARZ: Die Stadtmaschine - Zu einer Raumlast der organisierten Moderne, 29 S.
- FS II 97-109 ECKEHARD FOZZY MORITZ: Tokyo verkehrt. Einsichten und Aussichten zum Verständnis der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft von "Mobilität" im Großraum Tokyo, 60 S.
- FS II 97-110 ARIANE BERTHOIN ANTAL, MEINOLF DIERKES UND KATRIN HÄHNER: Business Perception of Contextual Changes: Sources and Impediments to Organizational Learning, 30 S.
- FS II 97-111 ARIANE BERTHOIN ANTAL: Führungskräfteentwicklung: Neue Lernformen und ihre Konsequenzen für die Lehrkräftequalifikation, 26 S.
- FS II 97-112 ARIANE BERTHOIN ANTAL: The Live Case: A Method for Stimulating Individual, Group and Organizational Learning, 42 S.



- FS II 97-113 ARIANE BERTHOIN ANTAL: Organizational Learning Processes in Downsizing, 43 S.
- FS II 97-114 FRIEDRICH GLOCK: Zur Soziologie des Konstruierens, 100 S.

\* auch als elektronische Publikation verfügbar auf dem WWW-Server der Projektgruppe Kulturraum Internet. URL: <http://duplox.wz-berlin.de/dokumente.html>

1998
------

- FS II 98-101 MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Lernkonventionen und Leitbilder. Zum Organisationslernen in Krisen, 69 S.
- FS II 98-102 MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Wissensmanagement und Zukunft. Orientierungsnöte, Erwartungsfallen und „4D“-Strategie, 36 S.
- FS II 98-103 MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Leitbildzentriertes Organisationslernen und technischer Wandel, 43 S.
- FS II 98-104\* TILMAN BAUMGÄRTEL. Reisen ohne Karte. Wie funktionieren Suchmaschinen? 33 S.
- FS II 98-105\* VALENTINA DJORDJEVIC. Von „emily postnews“ zu „help manners“. Netiquette im Internet, 49 S.
- FS II 98-106 GABRIELE ABELS. Engendering the Representational Democratic Deficit in the European Union, 41 S.
- FS II 98-107 STEPHAN RAMMLER, GERHARD PRÄTORIUS UND KARLHEINZ W. LEHRACH. Regionale Verkehrspolitik und Klimaschutz. Landespolitische Interventionsmöglichkeiten zur Reduktion der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen in Niedersachsen, 67 S.
- FS II 98-108 HENNING BREUER. Technische Innovation und Altern - Leitbilder und Innovationsstile bei der Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien für eine alternde Menschheit, 79 S.
- FS II 98-109 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND CAMILLA KREBSBACH-GNATH. Consultants as Agents of Organizational Learning: The Importance of Marginality, 36 S.
- FS II 98-110\* TILMAN BAUMGÄRTEL. Das imaginäre Museum. Zu einigen Motiven der Netzkunst, 54 S.

- FS II 98-111 MEINOLF DIERKES AND CLAUDIA VON GROTE (Eds.). Public Opinion and Public Debates. Notes on two perspectives for examining public understanding of science and technology, 69 S.
- FS II 98-112\* SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Internet... The Final Frontier: Eine Ethnographie. Schlußbericht des Projekts "Interaktionsraum Internet. Netzkultur und Netzwerkorganisation", 134 S.
- FS II 99-101 EMILY UDLER. Israeli Business in Transition, 45 S.
- FS II 99-102 MARK B. BROWN. Policy design, expertise, and citizenship: Revising the California electric vehicle Program, 51 S.

\* auch als elektronische Publikation verfügbar auf dem WWW-Server der Projektgruppe Kulturraum Internet. URL: <http://duplox.wz-berlin.de/dokumente.html>



Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie, bitte, unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie je Paper eine **Briefmarke im Wert von DM 1,00** oder einen **"Coupon Réponse International"** (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label** and **postage stamps in the amount of 1 DM** or a **"Coupon-Réponse International"** (if you are ordering from outside Germany) for each WZB-Paper requested.

**Bestellschein**

**Order Form**

*Paßt im Fensterumschlag! • Designed for window envelope!*

An das  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung gGmbH  
**PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT**  
35Reichpietschufer 50  
  
**D-10785 Berlin**

**Absender • Return Address:**

---

---

---

---

*Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion Paper(s) • Please send me the following Discussion Paper(s)*

<i>Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief</i>	<b>Bestellnummer • Order no.</b>

