

Bewertung kommunaler Verkehrspolitik

Arbeitspapier Nr. 3

Laura Wächter

Karsten Zimmermann



Wirksamkeit strategischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik – WIVER

Das Forschungsvorhaben wird durch das Verkehrsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert und kooperiert mit dem Zukunftsnetz Mobilität NRW.

Bearbeitung:

Europäische Planungskulturen
Verkehrswesen & Verkehrsplanung

Fakultät Raumplanung
TU Dortmund

Prof. Dr. Karsten Zimmermann | karsten.zimmermann@tu-dortmund.de
Laura Wächter, M. Sc. | laura.waechter@tu-dortmund.de
Europäische Planungskulturen
Fakultät Raumplanung
TU Dortmund

Dortmund, 2022

Titelbilder

Rechts oben: pixabay (<https://pixabay.com/id/photos/arsitektur-bangunan-mobil-kota-1837176/>)

Links unten: Uwe Grützner

Hinweis:

Zur Vereinfachung und zur besseren Lesbarkeit wurde, soweit nicht geschlechtsneutrale Formulierungen gewählt wurden, die männliche Schreibweise (z. B. Bürger, Mitarbeiter) gewählt. Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass alle Aussagen dieses Berichtes für alle Geschlechter gelten.

Keywords

kommunale Verkehrspolitik, Mobilitäts- und Verkehrswende, Policy-Analyse

Abstract

Die Bewertung der kommunalen Verkehrsplanung und Politik stützt sich häufig auf quantitative Verfahren. Eher selten wurden – zumindest in Deutschland – Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse in eine Bewertung einbezogen. Dies scheint aber angesichts der Rede über eine Mobilitäts- und Verkehrswende dringend erforderlich. Der Beitrag macht einen Vorschlag zur bewertenden Analyse von Prozessen in der kommunalen Verkehrsplanung und Politik.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	2
2	Dimensionen der Bewertung	3
2.1	Ziele, Zielformulierung, Zielerreichung und Zielabweichung.....	3
2.2	Prozesse und Entscheidungsfindung	5
2.3	Wandel, Innovation und Pfadabhängigkeit.....	6
3	Hypothesen zur Politikanalyse	8
	Literatur.....	9

1 Einführung

Die Diskussion zur Mobilitäts- und Verkehrswende ist unweigerlich mit Fragen der Bewertung verknüpft. Die Bewertung der kommunalen Verkehrspolitik nutzt üblicherweise quantitative Bewertungsverfahren, die anhand von Verkehrsmengen, Anteilen im Modal Split, Umweltdaten oder Umfragen zur Zufriedenheit die Verkehrsentwicklung erfassen und daraus Einschätzungen zur Wirksamkeit der Verkehrspolitik ableiten. Gerade die Beantwortung der Frage der Wirksamkeit stellt die Bewertung aber in den weiteren Kontext der Zielformulierung und Umsetzung verkehrspolitischer Entscheidungen. Geht man davon aus, dass die und Mobilitäts- und Verkehrswende nicht ein irgendwie natürlich ablaufender Prozess ist, der durch exogene Faktoren automatisch ausgelöst wird, sondern aktiv durch Akteure auf verschiedenen Ebenen ausgehandelt und gesteuert wird, so stellt sich die Frage nach den Bedingungen und Prozessen, die eine Veränderung der kommunalen Verkehrspolitik und -planung – in welche Richtung auch immer – auslösen. Die auf politische Entscheidungsprozesse und fachliche Programmatiken bezogene Policy- und Politics-Dimension bleibt dabei häufig unbeachtet. Wachsende Verkehrsmengen im Bereich des MIV und damit verknüpfte schlechtere Umweltbilanzen werden nicht selten als Ergebnis falscher Prioritätensetzungen oder ungenügender Durchsetzungsfähigkeit der an Zielen der nachhaltigen Verkehrsabwicklung orientierten Fachplanung interpretiert. Neben dieser auf Aushandlungsprozesse und Interessensvermittlung abzielenden Dimension (politics), stellt die Analyse der Policy-Dimension auf Instrumente und deren Kausalannahmen sowie die fachlichen Wissensbestände und deren Veränderung ab (Policy-Wandel). Freilich dürfen Wechselwirkungen zwischen beiden Dimensionen angenommen werden.

Im deutschsprachigen Raum sind Analysen zur kommunalen Verkehrspolitik, die (möglicherweise) falsche Prioritätensetzungen oder Implementationsprobleme thematisieren aber tatsächlich selten und liegen schon einige Jahre zurück (Kindhäuser 2001; Bratzel 1998).

Im Projekt WIVER wurde daher zusätzlich zu quantitativen Analysen der Fokus auf kommunale Entscheidungsprozesse gelegt (Fürst 1974; Bogumil 2002; Bogumil, Holtkamp 2006). Durch den Fokus auf die Verkehrspolitik im engeren Sinne geraten andere Dinge in den Blick: die Wahl der Instrumente und deren Wirksamkeit, Wissensbestände und Entscheidungsprozesse sowie Evaluationen. Die lokale Politikforschung, die policyorientierte Evaluationsforschung und Implementationsstudien bilden somit den Rahmen für die folgenden Überlegungen (s.o., Pülzl, Treib 2007; Wollmann 2007).

Die Bewertung kommunaler Verkehrspolitik ist allerdings schwierig (Schwedes 2010, 2018),

- weil weitere Faktoren wie Demographie und wirtschaftliche Entwicklungen das Verkehrsverhalten beeinflussen und daher der Anteil der (kommunal)verkehrs-politischen Steuerung schwierig zu isolieren ist;
- weil zum Teil unklare Vorgaben und widersprüchliche Ziele höherer Ebenen vorliegen (Bundes- und Landespolitik, EU, fachpolitische Ziele der Umweltpolitik, der Wirtschafts- und Sozialpolitik, der Gesundheitspolitik, der Infrastrukturpolitik).
- weil bisher nur wenige systematische Untersuchungen zu Wirksamkeit und Kausalität in der Verkehrspolitik vorliegen.

- weil im Bereich der Verkehrspolitik zum Teil verzögerte Wirksamkeiten und langfristige Prozesse der Politikentwicklung eine Rolle spielen, während aktuell häufig Einzelaspekte im Mittelpunkt stehen (Fahrverbote, E-Mobilität).

Für die Bewertung kommunaler Verkehrspolitik werden die folgenden Dimensionen vorgeschlagen:

1. Die Dimension der Zielformulierung, der Zielerreichung und Zielabweichung
2. Die prozessuale Dimension der kommunalen Entscheidungsfindung
3. Die Dimension des Wandels, der Innovation sowie der Pfadabhängigkeit und Pfadkreation

2 Dimensionen der Bewertung

2.1 Ziele, Zielformulierung, Zielerreichung und Zielabweichung

Die Praxis kommunaler Verkehrspolitik sollte sich an den formulierten Zielen messen lassen. Die Bewertung der Verkehrspolitik anhand externer Kriterien ist einerseits leicht, wenn etwa verkehrspolitische Vorgaben und Ziele anderer Ebenen oder Vorschläge der Fachwelt aufgenommen werden (so verfolgt die Europäische Kommission z.B. engagierte Ziele wie die Reduzierung der Verkehrstoten auf null bis 2050 oder die Reduzierung der CO₂ Emissionen um 40%, Europäische Kommission 2011). Ähnliche Zielvorstellungen finden wir auf den Ebenen des Bundes und der Länder. Kommunen können sich dieser Ziele annehmen, aber auch unabhängig davon an diesen Zielen gemessen werden. Verbindlich sind sie häufig nicht.

Ein solches Verständnis der Umsetzung und vielleicht Erreichung formulierter Ziele im Sinne eines top-down Prozesses ist allerdings in der Policy-Analyse schon sehr früh in die Kritik geraten (Püzl, Treib 2007). In Ergänzung dazu entwickelte sich eine bottom-up Implementationsforschung, die sehr viel stärker lokale Kontextbedingungen in den Blick nahm und Zielabweichungen nicht automatisch als fehlerhaft oder als Politikversagen betrachtete. Die deutsche lokale Politikforschung prägte diesbezüglich in den 1980er Jahren Formulierungen wie „Erneuerung der Politik von unten“ oder „Gegenimplementation von unten“ und beschrieb so lokale Korrekturen fehlerhafter Programmatiken und Instrumentierungen im Implementationsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden. Oder in anderen Worten: ein mögliches Scheitern der Mobilitäts- und Verkehrswende ist zwar häufig in den Städten schnell erkennbar, muss seine Ursachen aber nicht zwangsläufig in der jeweiligen Kommunalpolitik haben, zumal sich politische Konstellationen in Kommune, Land und Bund ja deutlich unterscheiden können. Umgekehrt ist es ratsam, eine Offenheit für vom Mainstream der Verkehrspolitik abweichende Pfade und lokale Innovationen zumindest mitzudenken und die Vorgaben anderer Ebenen als nur restringierend zu sehen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Kommunalpolitik die Möglichkeit zur Selbststeuerung im Bereich der Verkehrspolitik zugesprochen wird. D.h. wir bewerten die kommunale Verkehrspolitik zunächst anhand der selbst gesteckten (und d.h. politisch verbindlich formulierten) Ziele. Dabei gehen wir davon aus, dass die handelnden und entscheidenden Personen im System Kommunalpolitik die Möglichkeiten und Grenzen in ihrem Handlungsbereich kennen und dieses Bewusstsein auch in den eigenständig formulierten Zielen zum Ausdruck kommt. D.h. auch, dass in den formulierten Zielen bereits Restriktionen

und erwartete Implementationsschwierigkeiten zum Ausdruck kommen können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Fachleute in der Verwaltung und ggf. in beauftragten Büros (Verkehrsplaner) unter Umständen ein anderes Verständnis von Machbarkeit (im Sinne von Möglichkeiten und Grenzen), aber auch von Wirksamkeit (oder Wirkmächtigkeit) haben als Politiker, die ggf. die Vermittelbarkeit stärker gewichten (Klientelorientierung, kurzfristiges Erfolgsversprechen). Die Formulierung von Zielen ist mithin immer auch ein an die Öffentlichkeit (und sich selbst) gerichtetes Management von Erwartungen (ambitioniert, moderat, diffus, ...). Das Auseinanderfallen der Erwartungen und Machbarkeitsvorstellungen der beiden Gruppen (Fachleute der Verwaltung, beauftragte Büros auf der einen Seite und Politik auf der anderen Seite) kann einer der Gründe für Implementationsschwierigkeiten sein, wenn etwa die Verwaltung Vorschläge macht, die an den hohen Standards der verkehrsplanerischen Fachwelt orientiert sind, im politischen Raum aber als nicht vermittelbar gelten.

Diese Perspektive berücksichtigt auch die jeweiligen Ausgangspositionen und lokalen Aushandlungsprozesse, die zum Erreichen oder Nichterreichen der Ziele geführt haben. Es gibt kaum belastbare Kriterien im Sinne von externen Vorgaben, die universell als Maßstab für die Bewertung der Verkehrspolitik angelegt werden können. Jedenfalls haben unsere Vorstudien (Masterarbeiten, Studienprojekte, Literaturrecherche) gezeigt, dass eine gewisse Skepsis im Hinblick auf die Erfolge der Verkehrspolitik auch in den gemeinhin als Vorreiter bezeichneten Städten angebracht ist. Zwar sind Rankings bekannt, wie z.B. der Fahrradklimatest, die aber überwiegend das Angebot aus Nutzersicht bewerten und nicht die Verkehrspolitik anhand ihrer Ziele bewerten.

Ziele werden auch eher selten quantitativ und in Bezug auf Zeiträume formuliert (Erhöhung des Modal Split um X % bis 20XX). Auch wenn das der Fall ist, ist das zum Teil diskussionswürdig (Ist das Ziel wirklich messbar und wofür steht es, bzw. was sagt es aus, s. Holz-Rau, Zimmermann, Follmer 2018). D.h. die Bewertung anhand der Dimension der Ziele muss daher berücksichtigen, dass

- Ziele (nicht) genauer ausgeführt werden (Lebensqualität verbessern, Erreichbarkeit sichern, Verkehrssicherheit gewährleisten ...),
- Prüfverfahren (nicht) konkretisiert werden (z.B. anhand von Verkehrszählungen, Zufriedenheitsbefragungen),
- die Ziele und Prüfverfahren oder Indikatoren (nicht) zueinander passen (z. B. Reduzierung des Autoverkehrs in der Stadt anhand des Modal Splits der Wohnbevölkerung).

Immerhin sollten gemeinsam mit quantitativen Analysen zur Verkehrsentwicklung Gegenüberstellungen von Zielformulierungen, Prozessen der Umsetzung und realen Veränderungen im Sinne einer Zielerreichung möglich sein.

Es empfiehlt sich aber, im Hinblick auf die Bewertung Erwartungen im Sinne von over-performing und under-performing cases zu formulieren. D.h. wir bilden anhand der Rahmenbedingungen Erwartungen zur Zielerreichung gemäß den Potenzialen. Diese können günstiger oder weniger günstig im Hinblick auf einen an Nachhaltigkeitszielen orientierten Wandel der Verkehrspolitik sein.

Zu den Rahmenbedingungen gehören einerseits politische und organisatorische Aspekte (politische Konstellationen, Mehrheiten im Rat, Haushalts- und Personalsituation, Stadt-Umland Kooperation), andererseits die Verkehrsbelastung als Ausgangspunkt der Bewertung. Einer finanziell gut aufgestellten Kommune mit entsprechender politischer Ausrichtung (grüne Mehrheit im Rat, stark interessierte Zivilgesellschaft) und guten geographischen Rahmenbedingungen wird mehr Handlungsfähigkeit im Verkehrssektor unterstellt als einer Kommune mit finanziellen Restriktionen, wechselnden Mehrheiten und ungünstiger Lage in einem Ballungsraum (Durchgangsverkehr). Wäre eine Kommune mit guten Ausgangsbedingungen, zu denen auch landespolitische Vorgaben zählen können, verkehrspolitisch eher durchschnittlich erfolgreich oder gar bereits bei der Zielformulierung unambitioniert, wäre das ein under-performing case. Umgekehrt wäre eine Kommune mit ungünstigen Rahmenbedingungen und sichtbaren Erfolgen ein over-performing case, auch wenn sich die Verkehrsbelastung anhand objektiver Kriterien im Vergleich mit anderen Städten nur mäßig reduziert hat. Das Ergebnis wäre in beiden Fällen erklärungsbedürftig.

Es ist zudem bewertbar, wie intensiv ein mögliches Scheitern (Zielerreichung, Zielabweichung) der kommunalen Verkehrspolitik innerhalb der Kommunalpolitik kommunikativ aufgegriffen und bearbeitet wird (Reflexivität und kommunikative Bearbeitung, Lernbereitschaft vs. Nicht-Thematisierung). Hier spielt auch der Aspekt der Beteiligung der Stakeholder eine Rolle (z.B. Verkehrsforen).

2.2 Prozesse und Entscheidungsfindung

Prozessqualitäten haben Einfluss auf Ergebnisse und sind einer Bewertung zugänglich. So kann bewertet werden, inwiefern die Zielformulierung und die Umsetzung in der Prozessdimension Besonderheiten aufweist, in welchen Phasen es also zu – wenn auch schleichenden – Zielveränderungen kommt. Zunächst wäre zu erheben, ob der Verkehrspolitik im Rahmen von stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen überhaupt genügend Beachtung geschenkt wird (Beispiel Darmstadt Masterplan 2030, der explizit ein Mobilitätskonzept enthält). Zudem ist nach Planungs- und Entscheidungsprozessen zu fragen, die sich gezielt auf die Gestaltung der Verkehrsentwicklung beziehen, also als genuine verkehrspolitische Initiativen bezeichnet werden können (Masterpläne Mobilität, Mobilitätskonzepte, Verkehrsforen, SUMP).

Die Bewertung von Planungs- und Entscheidungsprozessen wird zudem entlang der zeitlichen Dimension (Abbot 2001) und der Akteursdimension vorgenommen. Kommt es zu Verzögerungen oder zum Abbruch von Prozessen? Erfolgt ein Prozessmanagement? Lassen sich die Prozesse überhaupt stringent nachvollziehen? Folgen die Prozesse den idealtypischen Mustern der Entscheidungsfindung (Agenda-Setting, Analyse, Entscheidung und Maßnahmenwahl, Umsetzung, Monitoring)?

Mit Blick auf die Akteursdimension sollten detailliert die Positionen der Akteursgruppen (im Sinne von *advocacy coalitions* = Gruppen mit kohärenten Positionen für oder gegen die Maßnahme, Sabatier 1993, s.u.) sowie die Interaktionen und Veränderungen der Akteurskonstellationen erhoben werden. Zudem stellt sich die Frage, wie inklusiv die Entscheidungsprozesse waren.

Die detaillierte empirische Analyse von Entscheidungsprozessen im Sinne eines process-tracing wird nur bei aussagekräftigen Beispielen erfolgen. Dies können Entscheidungen über

Pläne oder Konzepte sein oder einzelne verkehrspolitische Projekte / Maßnahmen (Radwegeausbau, Umgehungsstraßen, Digitalisierung, P&R, Mobilitätsmanagement, Geschwindigkeitsbegrenzungen, ...).

2.3 Wandel, Innovation und Pfadabhängigkeit

Die Rede von der Mobilitäts- und Verkehrswende wird unterschwellig von einer Agenda des Wandels, der Innovation und Pfadkreation getragen. Ob es zu derartigen Veränderungen kommt, lässt sich nur durch eine längerfristige Betrachtung der Entwicklung der Verkehrspolitik in einer Stadt im Sinne von Trajektorien herausfinden. Dabei können Wendepunkte (falls vorhanden) besondere Beachtung finden und erklärt werden (z.B. durch Veränderung politischer Mehrheiten, neue Vorgaben der Landes- und Bundespolitik oder der EU). Zudem sollten die größeren verkehrspolitischen Weichenstellungen, Pläne und Konzepte beschrieben werden (Ziele, Instrumente, Akteure). Die Generalfrage lautet: Hat es in den letzten 10-15 Jahren spürbare Veränderungen in der Ausrichtung der Verkehrspolitik gegeben und wie wurde dieser Wandel gesteuert?

Da die Verkehrspolitik in nicht unerheblichem Maße durch technische Entwicklungen geprägt wird, bietet es sich an, auf das Konzept der Pfadabhängigkeit zurückzugreifen, dass in den letzten Jahren um das Konzept der Pfadkreation ergänzt wurde (Schreyögg, Sydow, Koch 2003; Tiberius 2012). Der Aspekt der Innovation, der Pfadkreation im Gegensatz zur Pfadabhängigkeit ist als Rahmen der Diskussion zur Mobilitäts- und Verkehrswende zentral. Innovation als Maßstab zur Bewertung hinzuziehen ist allerdings nicht ohne Schwierigkeiten möglich, weil häufig nur schwer zu klären ist, was eine Innovation von einem alltäglichen Veränderungsprozess unterscheidet. Ein gewisser Konsens ist allerdings erkennbar. Demzufolge spricht man von Innovationen, wenn ein spürbarer und als solcher auch von den Beteiligten reflektierter Prozess der Veränderung eingetreten ist, der auch Änderungen in der Praxis zur Folge hat und diese allgemeine Akzeptanz finden (Christmann 2019; Heinelt, Terizakis 2020). Allerdings äußert sich die Literatur zu Innovationen, Pfadkreation und Policy-Wandel durch Lernen eher skeptisch zu den Aussichten gesteuerter Transformationsprozesse (s. Zimmermann 2012). Dies soll exemplarisch am Beispiel des Advocacy Coalition Ansatzes erläutert werden, der in der Policy-Analyse einen bewährten Erklärungsansatz für Prozesse darstellt (Sabatier 1993). Der Ansatz geht davon aus, dass sich um bestimmte *policies* (wie z.B. Verkehr) oder auch öffentlich Probleme (wie z.B. Armut) relativ stabile Policy-Subsysteme herausbilden. Diese werden durch mehrere, zum Teil konkurrierende oder kooperierende Koalitionen gebildet, die um die Durchsetzung ihrer Ziele ringen. Policy-Subsysteme schließen neben Regierungsakteuren verschiedener Ebenen (lokal, zentral) auch gesellschaftliche Akteure (Umweltverbände, Gewerkschaften, Unternehmen) sowie Wissenschaftler und Journalisten ein. Innerhalb des Subsystems führen Befürworterkoalitionen zu einem politischen Thema oder Problem eine Auseinandersetzung und versuchen, ihre Ansichten zur Problemverursachung und Problemlösung in Gesetzgebungen oder Entscheidungsprozessen durchzusetzen. Die Kohäsion einer Befürworterkoalition basiert dabei weniger auf gemeinsamen Interessen oder der Zugehörigkeit zu einer Organisation als auf *belief systems* oder Überzeugungssystemen (Sabatier 1993: 28). *Belief systems* oder Überzeugungssysteme werden von den Akteuren unabhängig von ihrer institutionellen Zugehörigkeit geteilt und enthalten die Werthaltungen, Kausalannahmen und Wahrnehmungen der Akteurskoalition in

Bezug auf einen politischen Sachverhalt. Die Akteure der Koalition erreichen auf der Basis des *belief systems* ein gewisses Maß an koordinierter Handlungsfähigkeit und versuchen ihre Ziele gemeinsam umzusetzen (Zafonte, Sabatier 1998).

Dabei unterscheidet Sabatier drei Tiefen der diese Koalitionen zusammenhaltenden Wissensgrundlagen: *deep core beliefs* sind die tief verwurzelten Annahmen, die fast schon gesellschaftspolitischer Natur sind (z.B. individuelle vs. staatliche Verantwortung, Fahrverbote als ultima ratio); *policy core beliefs* beziehen sich auf die das Politikfeld prägenden Wissensbestände (pro oder contra Elektromobilität; stadtweit Tempo 30) und *secondary aspects* auf Instrumente (z.B. Parkraummanagement). Politikwandel findet nach Sabatier eher inkrementell als Kompromissuche auf der Ebene der *secondary aspects* oder des *policy cores* statt. Radikaler Politikwandel ist aufgrund der Stabilität der *deep core beliefs* eher selten und nur dann wahrscheinlich, wenn das Policy-Subsystem eine größere Veränderung der Akteurszusammensetzung erlebt oder externe Schocks die Akteure zum Umdenken zwingen. Die Existenz derartiger *Advocacy Coalitions* als Koalitionen zur Verhinderung von tiefgreifenden Veränderungen ist im Feld der Verkehrspolitik wahrscheinlich.

Im Grunde wiederholen wir damit eine Fragestellung, die auch Bratzel in seiner Dissertation in ähnlicher Weise aufgeworfen hat (Bratzel 1998). Er stellte am Ende der 1990er Jahre die Frage nach den Implementationsproblemen der an Nachhaltigkeitszielen orientierten kommunalen Verkehrspolitik und stellte einen internationalen Vergleich sog. „relativer regionaler Erfolgsfälle“ an (ähnlich Kindhäuser 2001).

Allerdings dürften wir zu anderen Ergebnissen kommen, denn in den von ihm untersuchten Fällen (vor allem Amsterdam und Zürich) hat es in den 1980er und 1990er Jahren massive politische Auseinandersetzungen gegeben, wobei unter anderem der U-Bahnausbau im Mittelpunkt stand. Aufgrund dieser starken Politisierung nahm die Politik von den Projekten Abstand (in Zürich mit Bürgerbegehren) und versuchte die Realisierung nachhaltiger Verkehrspolitik anders zu gestalten. Lediglich in Freiburg im Breisgau kam es auch ohne Konflikte zu einem Wandel in der Verkehrspolitik.

Derartige konfliktreiche Großprojekte wird es in unseren Fällen, also auf kommunaler Ebene, nicht (mehr) geben. Es ist zumindest erwartbar, dass hier externe Entwicklungen eine größere Rolle spielen (Diskurs zum Klimawandel, Dieselskandal, Vorgaben anderer Ebenen). Bestenfalls das Scheitern der Nord-Ost-Umgehung in Darmstadt passt noch in dieses Muster.

Auch das von Bratzel angelegte 3-Phasenmodell des Verkehrspolitikwandels ist vermutlich so nicht mehr zu halten. Er unterschied

- Legitimierung und Machtverlust des bestehenden (wachstumsorientierten) Verkehrsregimes durch eine Störung
- Konflikte und Wandel des Akteursregimes
- Institutionalisierung des neuen Regimes.

Das Phasenmodell lässt sich so nicht mehr anwenden, weil die klaren Akteursstrukturen vermutlich so nicht mehr vorhanden sind. Zudem ist es fraglich, ob bspw. der Diesel-Skandal lokal als Störung aufgefasst wird, die ausreichend wäre, die bestehende Konstellation zu delegitimieren. Weiterhin ist mit Blick auf die Akteure zusätzlich das Mehrebenenverhältnis zu

berücksichtigen, da in den 1990er Jahren die Relevanz der EU in der Verkehrspolitik so noch nicht gegeben war.

Bratzel kam zu dem Schluss, dass Lernen eher bei inkrementellem Politikwandel eine Rolle spielt, aber nicht bei grundlegendem Wandel, der nur durch Druck von außen oder Akteursveränderungen zustande kommt (s. Abschnitt zum Advocacy-Coalition Ansatz). Weitere Erfolgsfaktoren sind laut Bratzel (1998): institutionelle Offenheit (Zugang für neue Akteure und Beteiligung) und hohe politische Strategiefähigkeit (Machtkonzentration und formale Kompetenzen). Unter Berücksichtigung der gegenwärtigen öffentlichen Diskussion (Klimawandel, Fahrverbote, Dieselskandal) scheint es geboten, auch den Einfluss medialer Diskurse zu berücksichtigen.

3 Hypothesen zur Politikanalyse

Auf dieser Grundlage und der Literatur zu den Bedingungen kommunalpolitischer Innovationen (Heinelt, Terizakis 2020) lassen sich die folgenden Hypothesen zur den Erfolgsbedingungen strategischer Verkehrspolitik formulieren:

- Die Mobilitäts- und Verkehrswende gelingt bei großen (d.h. parteiübergreifenden) Koalitionen und geringer Politisierung des Sachverhalts (konkurrierende Hypothese: große Koalitionen sorgen eher für Stillstand)
- Förderprogramme und finanzielle Rahmenbedingungen sind entscheidend
- An die weitere Öffentlichkeit gerichtete Kommunikationsstrategien sind hilfreich, aber nicht entscheidend
- Politische Kontinuität ist wichtig, da es sich bei der Verkehrspolitik um langfristige Maßnahmen handelt
- Expertise und realistische Annahmen zu kausalen Effekten von Maßnahmen sind Erfolgskriterien
- Leadership (civic, politisch; insbesondere bottom-up) und Bürgerinitiativen scheinen Erfolg zu versprechen, die Verwaltung/Politik gibt selten Anstöße.

Weitere auslösende Faktoren für die Mobilitäts- und Verkehrswende können sein:

- Ereignisse: Diesel-Skandal, Politisierung der Zahl der Verkehrstoten, Verhängung von Fahrverboten, selbst wenn sie nur bestimmte Straßenzüge oder Fahrzeugtypen betreffen.
- Längerfristiger Wandel von Werten und Einstellungen in Politik und Verwaltung.
- Scheitern vorheriger Ansätze.

Literatur

- Abbot, Andrew (2001): *Time Matters: On Theory and Method*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bogumil, Jörg (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte. In: ders. (Hrsg.) *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*. Opladen: Leske & Budrich, 7-51;
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bratzel, Stefan (1998): *Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in Städten: Eine Untersuchung zu Policy-Wandel unter besonderer Berücksichtigung der positiven Beispielfälle Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg (im Breisgau)*, Dissertation, FU Berlin
- Bullmann, Udo; Gitschmann, Peter (1985): *Kommune als Gegenmacht. Alternative Politik in den Städten und Gemeinden*. Hamburg (VSA).
- Christmann, Gaby B. (2019): Introduction: Struggling with innovations. *Social innovations and conflicts in urban development and planning*. *European Planning Studies*, 28(3), 423-433.
- Europäische Kommission (2011): WEISSBUCH. Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem KOM (2011) 144 endgültig. Brüssel.
- FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) (2013): *Hinweise zur Verkehrsentwicklungsplanung*. FGSV Verlag. Köln
- FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) (2018): *Empfehlungen für Verkehrsplanungsprozesse EVP*. FGSV Verlag. Köln
- Fürst, Dietrich (1974): *Kommunale Entscheidungsprozesse. Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse*. Baden-Baden (Nomos)
- Heinelt, Hubert; Terizakis, Georgios (2020): Innovative cities: how to explain differences between cities? An answer based on an interpretative approach, *Urban Research & Practice*, online first <https://doi.org/10.1080/17535069.2020.1723032>
- Hesse, Joachim Jens (1985): *Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch*. Opladen (Westdeutscher Verlag)
- Holz-Rau, Christian; Scheiner, Joachim (2016): Raum und Verkehr – ein Feld komplexer Wirkungsbeziehungen. Können Interventionen in die gebaute Umwelt klimawirksame Verkehrsemissionen wirklich senken? In: *Raumforschung und Raumordnung* (2016) 74: 451–465. DOI 10.1007/s13147-016-0421-8
- Holz-Rau, Christian; Zimmermann, Karsten; Follmer, Robert (2018): Der Modal Split als Verwirrspiel. In: *Zeitschrift für Verkehrstechnik* 62, 8, 539–550.
- Kindhäuser, Anna (2001): *Bedingungen und Faktoren nachhaltiger Verkehrspolitik: drei kommunale Fallstudien*. Dissertation Universität Gesamthochschule Essen.
- Püzl, Helga; Treib, Oliver (2007): Implementing Public Policy, in: Fischer, F., Miller, G.J., Sidney, Mara S. (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theories, Politics and Methods*, 89-108.
- Sabatier, Paul A. (1993): Policy change over a decade or more, in: Sabatier, Paul A./ Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.) *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press: Boulder, 13-39.
- Schreyögg, Georg; Sydow, Jörg; Koch, Jörg (2003): Organisatorische Pfade - Von der Pfadabhängigkeit zur Pfadkreation, in: Schreyögg, G./Sydow, J. (Hrsg.) *Managementforschung* 13, Gabler-Verlag Wiesbaden, 257-294.
- Schwedes, Oliver (2018): Verkehrspolitik als Gesellschaftspolitik, in: Schwedes, Oliver (Hrsg.) *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*. Springer, 3-26.
- Schwedes, Oliver (2010): Verkehrspolitik. Ein problemorientierter Überblick, in: Schwedes, Oliver et al. (Hrsg.) *Handbuch Verkehrspolitik*, Springer, 3-31.

- Tiberius, Victor (2012): Pfadbrechung und Pfadkreation als zukunftsgerichtete Ansätze. Geplante Pfadeemergenz als restriktiv-indeterministischer Mittelweg, in: Tiberius, Victor (Hrsg.), Zukunftsgenese, Wiesbaden: VS-Verlag, 263-272.
- Wollmann, Hellmut (2007): Policy Evaluation and Evaluation Research, in: Fischer, F., Miller, G.J., Sidney, Mara S. (eds.) Handbook of Public Policy Analysis. Theories, Politics and Methods, 393-404.
- Wollmann, Hellmut (1983): Implementation durch Gegenimplementation von unten. In: R. Mayntz (Hrsg.) Implementation politischer Programme II, Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 168-96;
- Zafonte, Matthew; Sabatier, Paul A. (1998): Shared beliefs and imposed interdependencies as determinants of ally networks in overlapping subsystems, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 10, 395-414.
- Zimmermann, Karsten (2012): Institutionalisierung regionaler Kooperation als kollektiver Lernprozess. Nomos: Baden-Baden.

Forschungsprojekt „Wirksamkeit strategischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik“

 Verkehrswesen & Verkehrsplanung

 Europäische Planungskulturen

Prof. Dr.-Ing. Christian Holz-Rau

christian.holz-rau@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2270

Prof. Dr. Joachim Scheiner

joachim.scheiner@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-4822

Prof. Dr. Karsten Zimmermann

karsten.zimmermann@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2426

Isabelle Wachter, M. Sc.

isabelle.wachter@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-4150

Oliver Huber, M. Sc.

oliver.huber@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-6932

Laura Wächter, M. Sc.

laura.waechter@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2478

Martin Randelhoff, M. Sc.

martin.randelhoff@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2298