

PETER PEZ

## Verkehrsberuhigung in Stadtzentren

Ihre Auswirkungen auf Politik, Ökonomie,  
Mobilität, Ökologie und Verkehrssicherheit –  
unter besonderer Berücksichtigung des Fallbeispiels Lüneburg\*

### I

#### *Einleitung: Autofreie Stadt oder fußgängerfreundliches Stadtzentrum*

Die Diskussion um Verkehrsberuhigungsmaßnahmen in Stadtzentren wird von den Vertretern unterschiedlicher Akteursgruppen mit großer Härte geführt. Dabei ist bisher sowohl eine theoretische Fundierung des Sachverhaltes als auch eine umfassende, sachliche Bestandsaufnahme der empirischen Erfahrungen zu kurz gekommen. Der folgende Beitrag versucht, auf beiden Ebenen einen wichtigen Schritt voranzukommen, damit die abschließend skizzierten, verbleibenden Forschungsfragen eine verstärkte Berücksichtigung finden können. Vor mehr als einem Jahrzehnt hat die Hansestadt Lübeck mit dem Beginn der Umsetzung einer „autofreien Innenstadt“ eine bis heute anhaltende Diskussion ausgelöst. Die Idee, die in ihren Straßen- und Parkraumverhältnissen besonders engen, stark verkehrsbelasteten Citybereiche und Altstädte dauerhaft zu entlasten, hat mittlerweile etliche Nachahmer gefunden. Der Begriff einer „autofreien Innenstadt“ hat sich dabei jedoch als wenig geeignet erwiesen. Zum einen erschien es vielen Funktionsträgern aus taktischen Gründen besser, nicht die Restriktion, sondern die positive Wandlung in den Vordergrund zu stellen, weshalb im politischen Raum eher von fußgängerfreundlichen Innenstädten die Rede ist. Zum anderen ist der genannte Terminus auch sachlich nicht korrekt. Weder ist angesichts des in allen Fällen gestatteten Anwohner-, Liefer-, Parkhaus- und öffentlichen Busverkehrs „Autofreiheit“ eine adäquate Bezeichnung, noch handelt es sich um ganze „Innenstädte“. Letztere umfassen im historisch-baulichen Kontext die vorgründerzeitlichen Altstadtbereiche *und* die dicht bebauten gründerzeitlichen Wohn- und Gewerbequartiere<sup>1</sup>. Gegenstand der Verkehrsberuhigung, um die es hier geht, sind jedoch nur die (gegebenenfalls früheren) Altstadtgebiete, die sich meist durch die Lage ehemaliger Festungsanlagen bzw. deren Reste leicht abgrenzen lassen. Heute sind diese Bereiche ganz oder teilweise durch die Funktionen eines Hauptgeschäftszentrums geprägt. Auf dieser Basis sollte im Rahmen der innerstädtischen Verkehrsberuhigung von „autoarmen Stadtzentren“ als wichtigstem und in der Öffentlichkeit stark beachtetem Maßnahmenziel gesprochen werden.

### II

#### Von antiken Anfängen zur modernen Verkehrsberuhigung

Die Verkehrsberuhigung blickt auf eine mehr als 2000-jährige Tradition zurück:

---

\* Professor Dr. Jürgen Bähr zum 60. Geburtstag in großer Dankbarkeit gewidmet.

<sup>1</sup> Burkhard Hofmeister, Stadtgeographie, 6. Aufl. Braunschweig 1994, S. 161.

Flächenbedarf und Unfallgefahren des Versorgungsverkehrs mit Karren waren in den engen Gassen antiker Großstädte so immens, dass Julius Cäsar bereits 45 v. Chr. jeglichen privaten und gewerblichen Fahrzeugverkehr in Rom zwischen Sonnenauf- und -untergang verbot. Diese Regelung wurde sukzessiv auf alle römischen Städte ausgeweitet und hatte in ihren Grundzügen bis zum dritten Jahrhundert n. Chr. Bestand. Nur so war es möglich, den Fußgängern eine ausreichende Bewegungsfreiheit zu gewähren, allerdings mit dem Nachteil eines schlafräubenden Verkehrslärms in der Nacht<sup>2</sup>. In den folgenden Jahrhunderten wurde auf die römischen Erfahrungen nicht wieder zurückgegriffen. Vielmehr entwickelte sich der unreglementierte Mischverkehr auf den Stadtstraßen zum historischen Normalfall, auch wenn bereits Leonardo da Vinci ein ebenengetrenntes System von Fuß- und Fahrwegen entwarf. Selbst die Trennung auf einer Ebene in Hochbord und Fahrbahn ist eine vergleichsweise junge Innovation des 19. Jahrhunderts. Zur vereinzelt Sperrung von Fahrstraßen kam es sogar erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts – so in Essen, Köln und Rendsburg –, jedoch ohne dass damit eine bauliche Umgestaltung nach dem Muster heutiger Fußgängerzonen verbunden gewesen wäre<sup>3</sup>. Dies geschah angesichts der hereinbrechenden Massenmotorisierung erst in den sechziger und siebziger Jahren, zuerst in rascher Folge in den Großstädten, dann aber auch sehr schnell übergreifend auf Mittel- und Kleinstädte. Das verkehrstechnische Pendant waren Ring- oder Tangentenstraßen, die die zentralsten Straßenzüge ihrer längst nicht mehr leistbaren Funktion für den Durchgangsverkehr enthoben. Neben der Verbesserung des Verkehrsablaufes spielten noch weitere Motive eine Rolle, und sie waren für die bauliche Umgestaltung verantwortlich: Stadtbildpflege, Verbesserung des Wohnumfeldes, Angebote für Spiel und Freizeit (auch Außengastronomie), Citybelebung, Förderung des Fremdenverkehrs und des Handels<sup>4</sup>. Von Letzterem waren die Geschäftsinhaber zunächst keineswegs überzeugt und sind dies bei – den wenigen noch verbliebenen – Projekten zur erstmaligen Einrichtung von Fußgängerzonen in einzelnen Straßenzügen bis heute nicht. Die Skepsis verstummte in der Vergangenheit jedoch schnell und wandelte sich manchmal sogar in Ausweitungswünsche, denn steigende Fußgängerfrequenzen, überdurchschnittliche Wertsteigerungen der Grundstücke und Ladenflächen sowie Modernisierungen und Ausbauten von Geschäften ließen auf deutlich steigende Umsatzzahlen schließen<sup>5</sup>. Diese erste Phase innerstädtischer Verkehrsberuhigung in moderner Zeit, also die Einrichtung einzelner Straßenzüge als Fußgängerzonen, kann inzwischen zumindest in Deutschland als weitgehend abgeschlossen gelten. Der Beginn einer zweiten Phase, in der es um die Ausdehnung der Verkehrsberuhigung auf größere Areale bis hin zu kompletten Stadtzentren geht<sup>6</sup>, wird vom eingangs erwähnten Versuch in der Lübecker Altstadt markiert. Zwischenzeitlich mündete die zu Beginn (1989/90) praktizierte Ausgrenzung des PKW-Verkehrs an einkaufsoffenen Samstagen in eine dem römischen Vorbild ähnelnde Sperrung fast der gesamten Altstadtinsel an allen Tagen (11.30 bis 18 Uhr, am Wochenende ab 10 Uhr; 1996 bis 1998). Eine im November 1998 erfolgende Variation wurde in den Medien vielfach irreführend als Rücknahme der Verkehrsberuhigung dargestellt. Tatsächlich wurden lediglich drei Straßenzüge mit Tempo 30-Auflage und nach dem Sektorenprinzip (siehe unten) für den PKW-Verkehr geöffnet, während für einen weiteren großen Teil der Straßen das zeitlich befristete Zufahrtsverbot in ein ganztägiges umgewandelt wurde (vgl. Tabelle 1).

---

<sup>2</sup> Vgl. *Holger Sonnabend*, Stadtverkehr im antiken Rom, in: *Die alte Stadt*, Jg. 19 (1992), S. 183-194.

<sup>3</sup> Vgl. *Klaus Uhlig*, Die fußgängerfreundliche Stadt. Von der Fußgängerzone zum gesamtstädtischen Fußgängernetz, Stuttgart 1979, S. 7.

<sup>4</sup> Vgl. ebenda.

<sup>5</sup> Vgl. die Erfahrungsberichte aus 13 deutschen Städten in *Harald Ludmann*, Fußgängerbereiche in deutschen Städten, Köln u.a. 1972.

<sup>6</sup> Vgl. *Rolf Monheim*, Von Fußgängerbereichen zu fußgängerfreundlichen Innenstädten, in: *Der Städtetag*, Jg. 40 (1987), S. 519-521.

Tabelle 1: Straßenkategorien in Abhängigkeit von der Verkehrsbelastung in Zentren<sup>1</sup> verschiedener Städte (in %)\*

<sup>1</sup> Als Stadtzentrum wurde die Fläche der Altstadt definiert. Sie ist in der Regel durch spezifische Nutzungen auf den Flächen der ehemaligen Befestigungsanlagen noch gut zu erkennen. Verkehrlich verläuft auf diesen Flächen meist der innerste Straßenring bzw. die innerste Straßentangente. Die Kategorienzueordnung erfolgte nach der intensivsten Form der Verkehrsberuhigung (in obiger Liste von oben nach unten zunehmend). So zählte z.B. eine Sackgasse in einer Tempo 30-Zone nur als „Sackgasse“.

<sup>2</sup> Resultierend aus Anliegern, Lieferanten, Linienbussen und Taxen in erheblicher Größenordnung, sodass man von Geh-/Radwegen und Fußgängerzonen im Sinne dieser Begriffe eigentlich kaum sprechen kann. Gleichwohl ist mit der Ausweisung eine erhebliche Verkehrsberuhigung gegenüber dem vorherigen, unreglementierten Status erreicht worden.

<sup>3</sup> Aufgrund abseitiger Lage oder/und sehr enger Straßenbreite nur von Anliegerverkehr in geringem Umfang frequentiert.

<sup>4</sup> Voraussetzung: Mehrere Einbahnstraßen sind in ihrer Richtungsvorgabe so angeordnet, dass Durchgangsverkehr vermieden wird (Schleifen-/Sektorensystem); Einbahnstraßen, deren Wirkung nur in einer Verkehrsleitung und damit -verflüssigung besteht, sind hiermit nicht erfasst.

<sup>5</sup> Einschließlich Fahrradstraße.

<sup>6</sup> In Bochum sind die zu Fußgängerzonen umgebauten Straßen nur indirekt als solche beschildert. Es wurde nicht das StVO-Zeichen 242 „Fußgängerzone“ verwendet, sondern Zufahrtsverbote (insbesondere StVO-Zeichen 267), zum Teil mit dem Zusatzschild „Fußgängerzone“.

\*Quelle: Eigene Erhebungen auf der Basis von Tachometermessungen.

Die Verkehrsberuhigung wurde in Lübeck also keineswegs aufgegeben, allerdings muss die Vorreiterfunktion dieser Stadt zeitlich relativiert werden. Zwar hat das an Lübeck anknüpfende Medieninteresse eine Anstoßfunktion für Vorhaben in zahlreichen anderen Städten gehabt, die Vorläufer der genannten zweiten Phase innerstädtischer Verkehrsberuhigung reichen aber weiter zurück. Nürnberg, Freiburg im Breisgau sowie Groningen in den Niederlanden haben bereits in den siebziger Jahren fortgeschrittene Formen der Verkehrsberuhigung erreicht. Die dabei und in der Folgezeit eingesetzten Methoden sind zwischen den Kommunen allerdings sehr unterschiedlich und setzen sich auch deutlich ab vom planerischen Instrumentarium in anderen Stadtteilen, namentlich den Wohngebieten.

### III

#### *Formen der Verkehrsberuhigung in Stadtzentren*

Insgesamt können mehrere Grundformen der Verkehrsberuhigung in Stadtzentren unterschieden werden<sup>7</sup>:

1. Sickersystem: Versuche zur verträglicheren Verkehrsabwicklung durch flächenhafte Tempobegrenzungen sowie Geschwindigkeitsminderungen mittels Straßenumbauten und veränderten Vorfahrtsregelungen, gegebenenfalls auch Parkzeitbeschränkungen; im Wesentlichen keine Verkehrsmengenbeschränkung (Beispiele: Nördlingen, Ingolstadt; ebenso Warburg, jedoch mit Durchfahrtsbeschränkung auf einer zentralen Achse von 13 Uhr bis 19 Uhr, so dass in diesem Zeitraum Wirkung nach 3.c erreicht wird);
2. indirekte mengenmäßige Verkehrsteilreduktion über tarifäre Auflagen/„Mautgebühren“ (Beispiele: Oslo, Bergen, Trondheim, Siena, Udine, Tallin/Reval, New York und Singapur sowie zeitweise Florenz);
3. direkte mengenmäßige Verkehrsteilreduktion durch
  - a) alternierende Fahrverbote (Beispiele: Athen, Mexiko-City, beide in Abhängigkeit von der Endziffer des Kfz-Kennzeichens),
  - b) Sektoren-/Labyrinthsystem mittels Unterbindung des Durchgangsverkehrs insgesamt und zwischen Teilsektoren des Stadtzentrums (Beispiele: Groningen, Göteborg),
  - c) flächendeckendes Parkverbot im Stadtzentrum für Nichtanwohner bzw. Nichtinhaber von Sonderberechtigungen (Beispiele: Bologna, mit ähnlichem Ansatz auch Düren und Esslingen);
4. temporäre, weitgehende Verkehrsreduktion durch wochentägliche und/oder tageszeitlich

---

<sup>7</sup> Vgl. *Allgemeiner Deutscher Automobilclub*, Stadt und Verkehr – 11 Vorschläge zur Bewältigung kommunaler Verkehrsprobleme, München 1991; *Bernhard E. Nickel*, In Innenstädten weltweit Verkehrsbeschränkungen – Nachfrage-Management im Straßenverkehr, in: *Der Nahverkehr*, Jg. 9 (1991), H. 1, S. 11-22; *Manfred Wichmann*, Oslo, Bologna, Zürich – Modelle zum Schutz der Kommunen vor dem Verkehrsinfarkt?, in: *Stadt und Gemeinde*, Jg. 46 (1991), S. 7-17; *Gerd Kessel und Jürgen Lange*, Die City für Autos gesperrt, in: *Der Städtetag*, Jg. 45 (1992), S. 199-206; *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin und Deutsches Institut für Urbanistik*, Neue Verkehrskonzepte großer Städte, Berlin 1992 (Arbeitshefte Umweltverträglicher Stadtverkehr, H. 3); *Umweltbundesamt*, Konzepte flächenhafter Verkehrsberuhigung in 16 Städten, Kaiserslautern und Berlin 1992; *Karlheinz Wontorra*, Fußgängerfreundliche Innenstadt – Ergebnisse und Auswirkungen einer Aktion in Aachen, in: *Der Nahverkehr*, Jg. 12 (1992), H. 5, S. 58-62; *Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)*, Autoarme Innenstädte – eine kommentierte Beispielsammlung, Köln 1993 (FGSV-Arbeitspapiere, Bd. 30); *Klaus-Peter Gußfeld, Dietmar Köthner und Boris Krostitz* (Hrsg.: BUND-Landesverband Baden-Württemberg), Vorbildliche kommunale Verkehrsprojekte, 2. Aufl. Radolfzell 1994, S. 59-65; *Bundesanstalt für Straßenwesen*, Innenstadtverkehr und Einzelhandel, Bergisch-Gladbach 1998, S. 18-25 (Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Unterreihe „Verkehrstechnik“, V 52).

- befristete Zufahrtsbeschränkung (Beispiele: Erfurt, Lübeck, zeitweise Aachen);
5. ununterbrochene, weitgehende Verkehrsreduktion durch großflächige, unbefristete Zufahrtsbeschränkung und (meist) Straßenumbau (Beispiele: Freiburg im Breisgau, Lüneburg, ähnlich auch Monschau).

### *1. Tempominderung und Parkraummanagement entlasten nur wenig*

Die obige Klassifizierung stellt eine Intensitätsrangfolge dar. In der ersten Gruppe sind die Unterschiede zu üblichen Verkehrsberuhigungsmaßnahmen in Wohngebieten noch gering. Neben Tempo 30-Zonen empfiehlt sich ergänzend oder alternativ Tempo 20 bzw. die Ausweisung als „Verkehrsberuhigter Geschäftsbereich“. Bauliche Straßenraumveränderungen durch Verengungen, Verschwenkungen oder Schwellen/Aufpflasterungen sind möglich, jedoch ist man eher zögerlicher als in Wohngebieten, weil der Transport empfindlicher Güter sowie die erforderlichen Begegnungsbreiten und Kurvenradien von Bussen und LKW lediglich begrenzte Handlungsmöglichkeiten offen lassen. Nur selten entschließt man sich zur restriktivsten Tempobegrenzung, dem „Verkehrsberuhigten Bereich“ (so in Warburg).

Eine zur Tempobegrenzung ergänzende Maßnahme Nördlingens in Form einer flächendeckenden Kurzparkzone in der Altstadt weist schon in die Richtung einer Verkehrsmengenreduktion. Die Höchstparkzeit von 1,5 Stunden belässt jedoch ausreichend Gelegenheit für sehr viele Einkaufs- und Erledigungsfahrten mit dem PKW. Lediglich für ein ausgedehntes „Shopping“ sowie für Arbeitnehmer erscheint es opportun, die Fahrzeuge vor der (komplett erhaltenen) Altstadtmauer abzustellen. Dies aber schafft für die Kurzzeitparker innerhalb der Altstadt wieder tendenziell mehr Parkmöglichkeiten, da Parkraumbewirtschaftung die „Umschlagsziffer“ der Stellplätze auf das Vier- bis Achtfache erhöht<sup>8</sup>. Mit einer echten Verkehrsentslastung der Zentren allein durch monetäre oder zeitliche Parkraumrestriktionen ist deshalb nicht zu rechnen.

Dieses Ergebnis scheint nach den bisherigen – allerdings nur selten zahlenmäßig konkret belegten – Erfahrungen für die Städte mit Innenstadtmaut und alternierenden Fahrverboten auch zu gelten. Vor allem die Erhebung von Mautgebühren verfolgt häufig nicht einmal das Ziel einer Verkehrsreduktion, sondern dient fiskalisch der Finanzierung von Straßen- und Parkraumbau<sup>9</sup>. Selbst wenn Teile des PKW-Verkehrs hierdurch unterbleiben bzw. eine Verlagerung auf andere Transportmittel erfolgt, scheinen die dadurch frei werdenden Verkehrsräume aufgefüllt zu werden. Bei Mautgebühren geschieht dies durch nicht oder nur wenig preiselastisch reagierende Autofahrer, bei alternierenden Zufahrtsrestriktionen durch Zweitwagenanschaffungen und verstärkte PKW-Benutzung an den „erlaubten Tagen“ in der Erwartung, durch die (vermeintlich) hälftige Verkehrsreduktion schneller voranzukommen und eher als sonst einen Parkplatz zu erhalten.

### *2. Zufahrtsbeschränkungen sind wirkungsvoll*

Günstiger schneiden die Versuche ab, über Beschränkungen der Netzdurchlässigkeit eine bedeutende Verkehrsreduktion zu erreichen. So wurde beispielsweise in Groningen 1977 ein Vier-Sektoren-System für die Altstadt realisiert (Abbildung 1).

Abbildung 1: Sektorenmodell zur Verkehrsberuhigung im Stadtzentrum Groningens

---

<sup>8</sup> Vgl. *Gottfried Ilgmann*, Die Illusion vom freiwilligen Verzicht auf den PKW, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Jg. 53 (1982), S. 124-140, hier: S. 139; *Kurt-Peter Becher und Achim Overath*, Wechselwirkung zwischen Park-and-Ride und Parkraumbewirtschaftung in Deutschland, in: Geographische Rundschau, Jg. 44 (1992), S. 586-590.

<sup>9</sup> Vgl. *Nickel*, In Innenstädten (Fn. 7), insbesondere S. 16-18.

Quelle: Falk-Plan/Suurland en Boekhandel Edzes BV, Stadtplan Groningen, 44. Aufl., Groningen o. J.

Mit Hilfe von Einbahnstraßenausweisungen, Zufahrtsverboten und dem (sehr kurz bemessenen) Fußgängerbereich wurde in der Folge sowohl der Durchgangsverkehr als auch der intersektorale Verkehr im Altstadtgebiet selbst unterbunden. Erledigungen, die das Aufsuchen von Standorten in mehreren Sektoren erfordern, sind mit dem PKW oder Kraftrad nur über die Ringstraße am Altstadtrand abzuwickeln. Dies ist umständlich und zeitaufwendig, sodass aus dem Sektorensystem nicht bloß ein Verdrängen von Kfz-Verkehr auf andere Straßen, sondern eine deutliche Verschiebung im *Modal split* erfolgte: Der PKW-Anteil in der Innenstadt nahm zwischen 1976 und 1985 von 35 Prozent auf 22 Prozent vor allem zugunsten des Fußgänger- und Radverkehrs ab<sup>10</sup>. Bologna ging noch einen Schritt weiter. Über die dort ebenfalls bestehende Sektoreneinteilung hinaus wurde 1988/89 das Parken für Nichtanwohner bzw. Nichtinhaber einer Sondergenehmigung untersagt. Die Zahl der Kfz-Fahrten sank daraufhin um 50,8 Prozent von 177 000 pro Tag 1981 auf 87 000 pro Tag 1989<sup>11</sup>.

Eine noch weitergehende Verkehrsreduktion ermöglichen die Varianten 4.) und 5.). Das zumindest tageszeitliche Verbot des Kraftfahrzeugverkehrs – mit den üblichen Ausnahmen für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), Lieferanten, Ver-/Entsorgungs- und Rettungsdienste sowie Anwohner – reduziert das Verkehrsvolumen so erheblich, dass eine „Rückeroberung“ von Straßenraum durch Fußgänger sowie alternative Nutzungsformen (Geschäftsauslagen, Außengastronomie, Kinderspielgeräte usw.) möglich wird. Die Chancen hierzu sind aber bei den zeitlich limitierten Zufahrtsbeschränkungen wiederum begrenzt, sodass relativ öde wirkender Straßenraum verbleiben kann, der für verkehrliche Zwecke überdimensioniert ist, aber für Verweilen, Kommunikation, Spiel usw. dennoch nicht genutzt werden kann. Vor allem mit einer dauerhaften Ausdehnung von Fußgängerbereichen und Zufahrtsverboten, wie sie der Stufe 5.) zugrunde liegt, kann eine nachhaltige Aufwertung des Stadtbildes und der städtischen Aufenthaltsatmosphäre einhergehen. Neben der Ausdehnung der alternativen Nutzungsformen ist dafür auch die Umgestaltung des Straßenraumes selbst verantwortlich, z.B. in Form einer Veränderung des Belages und einer starken Reduzierung der verbleibenden Fahrspurfläche zugunsten beispielsweise einer Begrünung.

In der Praxis treten die Instrumente, mit denen innerstädtische Verkehrsberuhigung erreicht werden soll, nicht isoliert auf. Vielmehr handelt es sich stets um ein Konglomerat von Maßnahmen, welches aber Schwerpunktsetzungen im Sinne der obigen Rangfolge offenkundig macht (vgl. Tabelle 1). Auch lassen sich die ordnungsrechtlichen Ausweisungen für Straßen des Stadtzentrums näherungsweise in eine Intensitätsrangfolge bringen (vgl. Abbildung 2):

Abbildung 2: Formen der Straßenverkehrsorganisation im Stadtzentrum\*

\*Quelle: Eigene Ausarbeitung

- *Fußgängerzonen* (Straßenverkehrsordnung/StVO-Zeichen 242) bilden die weitestgehende Form der Fernhaltung störender Kfz-Verkehrs. Ihnen fast ebenbürtig ist das in Regensburg eingesetzte Instrument der *Wohnverkehrsstraße*. Hierzu werden Straßen als „Kombinierter Geh- und Radweg“ (StVO-Zeichen 240) beschildert, zuzüglich einer Zufahrtserlaubnis für Lieferanten, Handwerker, Ärzte im Dienst, Taxen, gegebenenfalls Linienbusse sowie für

<sup>10</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin und Deutsches Institut für Urbanistik, Verkehrskonzepte (Fn. 7), S. 46.

<sup>11</sup> Vgl. Umweltbundesamt, Konzepte (Fn. 7), S. 101-104.

PKW-Fahrten zu privaten Stellplätzen. Sowohl Fußgängerzonen als auch „Geh-/Radweg-Straßen“ weisen jedoch nach Beobachtungen des Verfassers manchmal noch derart hoch verbliebene Kfz-Belastungen auf, dass sie ihrem Namenscharakter als Vorrangflächen für den nichtmotorisierten Verkehr nicht gerecht werden. Häufig ist dies bei ÖPNV-Strecken der Fall. Wichtig ist auch, ob eine bauliche Umgestaltung stattgefunden hat: Bleiben die alten Fahrbahnmaße und -oberflächen sowie die Abtrennung von Bordsteingehwegen erhalten, verleitet dies zur widerrechtlichen Benutzung durch Kraftfahrzeugführer bzw. zu überhöhten Geschwindigkeiten. Die oben angemerkte „Rückeroberung“ von Straßenraum durch Fußgänger kann dann komplett ausbleiben.

- *Zufahrtsverbote* (StVO-Zeichen 250, 260, 267) stellen juristisch gesehen eine ähnlich starke Restriktion dar wie Fußgängerzonen und Geh-/Radwege. In der Praxis werden sie aber häufig „aufgeweicht“ durch Ausnahmen für Anlieger<sup>12</sup>, Linienbusse und Taxen oder, wie in Lübeck und Erfurt, durch eine tageszeitliche Befristung. Außerdem findet ein Straßenumbau in der Regel nicht statt – und wenn doch, dann kaum im Stile einer Fußgängerzone. Dies gilt auch für die (selten anzutreffende) Variante eines indirekten Zufahrtsverbotes für private PKW mittels Ausweisung einer Straße in ihrer gesamten Fahrbahnbreite als *Bussonderweg* (StVO-Zeichen 245)<sup>13</sup>.
- *Sackgassen* sind für Kraftfahrzeuge zugänglich; ihre dennoch oft erhebliche verkehrsreduzierende Wirkung beruht auf der Unterbindung des Durchgangsverkehrs. Ähnlich wirken *Einbahnstraßennetze* wie in Groningen, die zwar nicht für die einzelne Straße, wohl aber für ein Straßengebiet Sackgassencharakter implementieren und dadurch Durchgangsverkehr fernhalten können. Hingegen kommt isolierten Einbahnstraßenregelungen, die lediglich dem Ziel des verbesserten Verkehrsflusses bzw. der Schaffung zusätzlicher Straßenrandparkplätze dienen, keine verkehrsberuhigende Wirkung zu.

Ebenfalls in die Kategorie der indirekt den Kfz-Zufluss beschränkenden Maßnahmen wären großflächige Parkverbote einzuordnen. Zwar werden von den Verboten nur Anwohner ausgenommen (*Anwohnerparkzonen*, StVO-Zeichen 290), Liefer- und Abholverkehr bleiben aber gemäß den Vorgaben des § 41 (2) StVO zu den Zeichen 286 und 290 ebenfalls unbehelligt („Halten“ bis drei Minuten und zum Be-/Entladen). Bei ausreichender Kontrolle können auf diese Weise mangels Abstellmöglichkeit für quartiersfremde Kraftfahrzeuge Zielverkehre von Berufs- und Einkaufspendlern aus Wohnbereichen im oder nahe des Stadtzentrums herausgehalten werden, was häufig zu einer erheblichen Entlastung führt. Zur Verhinderung von „Schleichverkehr“ auf Abkürzungen oder Umfahrrouten staugefährdeter Bereiche durch verkehrssensible Stadtteile sind die Anwohnerparkzonen indes ungeeignet.

- Die meisten Formen von *Geschwindigkeitsbegrenzungen* wirken kaum verkehrsreduzierend und sind zudem auch in ihrer fahrdynamischen Wirksamkeit sehr eingeschränkt, wenn nicht Fahrbahnverengungen/-verschwenkungen, Änderungen des Straßenbelages und/oder Beschränkungen der Netzdurchlässigkeit hinzutreten. Die Kombination mit fahrbahnverändernden Maßnahmen ist bei der restriktivsten

---

<sup>12</sup> Anlieger sind nicht Anwohner. Dieser Unterschied zwang in Lübeck zu einer vollständigen Umbeschilderung der ursprünglichen Zufahrtsverbote. Im verkehrsjuristischen Sinne gilt als Anlieger jeder, der in einer Straße einem Anliegen nachgehen will und hierfür dort hält bzw. parkt. Die Anlieger bilden deshalb eine wesentlich größere Personengruppe als jene mit Wohnsitz in einem bestimmten Gebiet.

<sup>13</sup> Theoretisch könnte auch eine Beschilderung als Fahrradstraße (StVO-Zeichen 244) die Wirkung eines indirekten Zufahrtsverbotes für Kfz entfalten. Jedoch wird dieses Schild in der Praxis nicht als Zufahrtsreglementierung, sondern als Vorrangregelung gebraucht (Zusatzschild „Kfz frei“), wodurch ihm nurmehr die Funktion einer indirekten Geschwindigkeitsbegrenzung zukommt (vgl. Fn. 5 in Tabelle 1).

Geschwindigkeitsbegrenzung, dem *Verkehrsberuhigten Bereich* (StVO-Zeichen 325), obligatorisch: Schrittgeschwindigkeit (maximal sieben Kilometer pro Stunde) und Parken nur auf gekennzeichneten Flächen ist vorgeschrieben, die Aufhebung der Trennung in Fahrbahn und Gehweg (Mischfläche) ist Voraussetzung für eine Ausweisung. Nur wenn die Einhaltung sehr niedriger Geschwindigkeitsvorgaben straßenräumlich durchgesetzt werden kann, kommt den betreffenden Straßen auch eine nennenswerte Wirkung im Sinne einer Beschränkung der Netzdurchlässigkeit zu: Eine realisierbare Geschwindigkeit von beispielsweise nicht mehr als zehn Kilometer pro Stunde kann einen so hohen Verkehrswiderstand darstellen, dass der Kfz-Verkehr schneller befahrbare Routen bevorzugt und Durchgangsverkehr weitgehend ferngehalten wird. Ein besonders gutes Beispiel hierfür ist Warburg im Kreis Höxter, wo eine fast flächendeckende Ausweisung der Altstadt als „Verkehrsberuhigter Bereich“ nebst entsprechender Straßenumbauten erfolgte.

### *3. Städtevergleich im Ansatz möglich*

Da die Abstufung der Intensität verkehrsberuhigender Instrumente im genannten Sinne nur auf dem Ordinalskalenniveau erfolgen kann, ist es auf der Basis des „Maßnahmenmixes“ in den Städten nur mit Vorsicht möglich, über die Stärke der Verkehrsberuhigung ganzer Stadtzentren qualitativ-vergleichende Aussagen zu machen. Dennoch ist aus Tabelle 1 zu entnehmen, dass Freiburg im Breisgau mit seiner schon 1973 erfolgten, weitgehenden Heraushaltung des Kfz-Verkehrs aus der Altstadt durch Ausweitung der Fußgängerzonen immer noch eine verkehrspolitische Spitzenstellung einnimmt. Im Gegensatz dazu ist der Fußgängerzonenanteil für Lübeck und Groningen recht gering und bleibt sogar weit hinter Hannover und Bochum zurück – zwei Städte ohne besonders ausgeprägte innerstädtische Verkehrsberuhigungspolitik, die nur zu Vergleichszwecken in die Tabelle aufgenommen wurden. Dennoch führen die hohen Werte bei den Zufahrtsverboten (Lübeck) und bei den Einbahnstraßen (Groninger Sektorensystem) zu einer erheblichen, vor Ort dem Besucher spürbar auffallenden Verkehrsentlastung, nicht nur – falls bekannt – gegenüber der früheren Situation, sondern auch im Vergleich zu „gewohnten“ Stadträumen. Dies ist ein Zeichen dafür, dass ein Vergleich von Fußgängerzonenlängen weder absolut in Kilometer- noch relativ in Prozentangaben des gesamten Straßennetzes treffende Aussagen über die Intensität der Verkehrsberuhigung liefert. Diesbezüglich scheint nach Tabelle 1 ausgerechnet die negative Restgröße der verkehrsbelasteten Straßen am aussagekräftigsten zu sein. Da neben den reglementierten Wegen auch jene extrahiert sind, die bereits ohne planerische Einflussnahme als verkehrsarm zu kennzeichnen sind (siehe Abbildung 2 und Tabelle 1), bilden sie ein hinreichendes Maß für hohe Belastungsintensitäten durch Kraftfahrzeuge. Gerade bei diesen verkehrsbelasteten Straßen unterscheiden sich die noch in der ersten Phase der innerstädtischen Verkehrsberuhigung verbliebenen Städte Hannover und Bochum am deutlichsten von jenen, die den Schritt in die zweite Phase gewagt haben; der sich auch dem Besucher aufdrängende Eindruck größerer Kfz-Freundlichkeit des Verkehrssystems findet in der besagten Restgröße einen klaren Niederschlag.

Regensburg ist in diesem Sinne in einer mittleren Position anzusiedeln: Einerseits bemühte man sich mit der Einrichtung der Wohnverkehrsstraßen erfolgreich um eine beträchtliche Ausweitung der alten Fußgängerzonen, andererseits queren immer noch zahlreiche hoch belastete Straßenzüge die Altstadt und beeinträchtigen die Aufenthaltsqualität erheblich. Die Stadt findet deshalb in der Literatur zu Recht (noch) keine Erwähnung als Beispiel für eine umfassende innerstädtische Verkehrsberuhigung.



## *Das Beispiel Lüneburg*

Die 65 000 Einwohner zählende Stadt Lüneburg ist das derzeit am eingehendsten untersuchte Beispiel eines verkehrsberuhigten Stadtzentrums der zweiten Phase. Ausgangspunkt hierfür war der Beschluss des Verkehrsentwicklungsplanes (VEP) im Jahr 1990<sup>14</sup>. Kernstück des Planes war eine Ausweitung der Fußgängerzonen von ehemals 1,4 Kilometer auf drei Kilometer (15.4.1991) und 4,7 Kilometer (23.5.1993), wodurch alle Straßenteile mit bedeutendem Geschäftsbesatz in das Fußgängerzonennetz einbezogen wurden. Ergänzend bewirken zahlreiche Sackgassensperren, Zufahrtsverbote und Einbahnstraßen eine Unterbindung des vormals erheblichen Durchgangsverkehrs (Abbildung 3).

Abbildung 3: Verkehrsberuhigung in der Lüneburger Innenstadt\*

\*Quellen: *Stadt Lüneburg (Pressestelle)*, Beschluß des Rates der Stadt Lüneburg vom 20. Dezember 1990 – Verkehrsentwicklungsplan, Lüneburg 1990; Unterlagen der Stadtverwaltung Lüneburg; eigene Erkundungen

Der Restverkehr setzt sich aus Anwohnern, Lieferanten, Zielfahrten zu Parkhäusern sowie dem öffentlichen Busverkehr zusammen. Als Begleitmaßnahmen der Verkehrsberuhigung wurden ein belastungsabhängig reagierendes „intelligentes Ampelsystem“, ein flexibles Parkleitsystem sowie Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Verkehrs und Radverkehrs vorgesehen und umgesetzt:

- ÖPNV: Umstellung von Radial- auf Durchmesserlinien, Busspuren und busbeeinflusste Ampelanlagen, Anrufsammeltaxi im Abend- und Nachtverkehr, Taktverdichtung auf mehreren Linien in den Hauptverkehrszeiten, zeitweise Halbp reis subventionierung an verkaufsoffenen Samstagen, Jobticket (zuerst für städtische Bedienstete eingeführt);
- Radverkehr: Teils zeitlich begrenzte, teils unbegrenzte Radfahrerlaubnis in den Fußgängerzonen, Kennzeichnung unechter Sackgassen, rot markierte Radwegefurten an Hauptknotenpunkten, Neuanlage einiger Radwege bzw. Angebotsstreifen auf der Straßenfahrbahn, Einstellung eines Radverkehrsbeauftragten auf ABM-Basis.

Die begleitenden Maßnahmen gelangten allerdings zum Teil erst 1994 und 1995 zur Umsetzung, also längere Zeit nach dem wichtigeren Teil der Fußgängerzonenausweitung im Jahr 1993. Vor allem betraf dies die für die Akzeptanz der Verkehrsberuhigung wichtige ÖPNV-Beschleunigung und -Taktverdichtung sowie die Einführung des flexiblen Parkleitsystems. Für die im Wesentlichen auf den Mai 1993 konzentrierte Öffentlichkeitsarbeit im Zuge der VEP-Umsetzung war dies zwar ungünstig, aber nicht plangefährdend.

### *1. Widerstand und Akzeptanz*

Schon im Zuge der Verabschiedung des VEP regten sich kritische Stimmen von Wirtschaftsverbänden in den lokalen Printmedien, die nach der ersten Ausdehnung der Fußgängerzonenbereiche 1991 eine Fortsetzung fanden. Diese ersten Maßnahmen betrafen nur randliche Straßen und schränkten den Durchgangsverkehr noch nicht ein. Die

---

<sup>14</sup> Vgl. *Ingenieurgesellschaft Hellmut Schubert*, Verkehrsentwicklungsplan Lüneburg, Abschnitt fließender Kfz-Verkehr, 1988/89, Hannover 1989; *Ingenieurgesellschaft Hellmut Schubert*, Verkehrsentwicklungsplan Lüneburg, Ergänzung 1989; Hannover 1989; *Stadt Lüneburg (Pressestelle)*, Beschluß des Rates der Stadt Lüneburg vom 20. Dezember 1990 – Verkehrsentwicklungsplan, Lüneburg 1990.

Hauptumsetzungsphase im Mai 1993 führte dann zu einer Eskalation. Höhepunkte der Protestwelle waren zwei Anruferhebungen (TED) der lokalen Tageszeitung in Verbindung mit der Firma Media-Control (Baden-Baden) Mitte Juni und Anfang Dezember 1993. Sie schienen der Verkehrspolitik in Lüneburg ein Fiasko zu bescheinigen: Auf die Frage

„Finden Sie die Umsetzung der Verkehrsberuhigung in der Lüneburger Innenstadt gelungen?“ antworteten im Juni 85,6 Prozent mit „Nein“ (von 6 934 Anrufen), und auch im Dezember waren es immer noch 65,6 Prozent (von 7 858 Anrufen)<sup>15</sup>.

Angesichts der großen Zahl von Anrufen wurde den TED-Erhebungen in der politischen Diskussion ein plebiszitärer Charakter zugesprochen; zu den geforderten Konsequenzen gehörte nicht nur eine Rücknahme der Verkehrsberuhigung, sondern auch der Rücktritt des Oberbürgermeisters. Die TED-Abstimmungen spiegelten allerdings nicht das wirkliche Meinungsbild wider, vielmehr ist der Fall Lüneburg ein Lehrstück für die Gefahren, die mit einer technisch optimierten Plebiszitärdemokratie einhergehen können<sup>16</sup>. Bereits im Herbst 1993 ergab eine Umfrage von Environmental Transport & Planning – mit etwas anders gearteter Fragestellung – ein deutlich abweichendes Bild<sup>17</sup>. Eine tiefer gehende Analyse ermöglichte eine eigene Befragung im Mai 1994, der eine Nacherhebung im Mai 1997 folgte (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Bewertung des Verkehrsentwicklungsplanes und dessen Kernbestandteils, der Ausweitung der Fußgängerzonen, 1994 (n = 480) und 1997 (n = 408)\*

Anmerkungen: 1. Wert = 1994 / 2. Wert = 1997; Zellennummer in Klammern.

\*Quelle: Eigene Erhebung.

Das Meinungsspektrum bezüglich der Frage, ob man mit der bisherigen Umsetzung des VEP zufrieden war, zeigte eine ungefähre Drittelung:

- 35,6 Prozent gaben „sehr zufrieden“ oder „zufrieden“ an (1997: 35,3 Prozent);
- für 33,6 Prozent waren Vor- und Nachteile gleich oder sie zeigten sich unentschlossen

---

<sup>15</sup> Vgl. *Landeszeitung für die Lüneburger Heide* vom 17.6.1993, Verkehrsberuhigung ja – aber nicht auf die Art und Weise; *Landeszeitung für die Lüneburger Heide* vom 4./5.12.1993, Mehrheit kritisiert Umsetzung – schlechte Note für Busangebot.

<sup>16</sup> Erhebungen, bei denen lediglich Anrufe unter vorgegebenen Nummern gezählt, aber keine Interviews geführt werden, sind als Instrument der wissenschaftlichen Meinungsforschung zumindest bei stark kontroversen Themen nicht geeignet. Die Gründe für das Versagen der Erhebungsmethode in Lüneburg liegen auf der Hand: Anruferaktionen reizen Gegner eines Sachverhaltes viel stärker zur Reaktion als Befürworter des Status quo und Unentschiedene, Manipulationen sind Tür und Tor geöffnet, und die Begrenztheit der Fragestellung läßt keinen Raum für Gruppendifferenzierungen und die Analyse von Entscheidungsgründen. Selbst bei einer hohen Beteiligung, wie es in Lüneburg der Fall war, kann TED deshalb keine zuverlässigen Ergebnisse liefern. Sie können zufällig das reale Meinungsspektrum abbilden, aber auch ebenso zufällig genau das Gegenteil oder irgendeine andere Proportion ergeben.

<sup>17</sup> Auf die Frage, ob die Attraktivität der Lüneburger Innenstadt nach der Verkehrsberuhigung zugenommen hat, antworteten im Oktober 1993 von 2 225 Befragten 52,2 Prozent mit „Ja“, 39,3 Prozent mit „Nein“, 8,5 Prozent mit „Weiß nicht“. Vgl. *Environmental Transport & Planning*, Autofreie Innenstadt – Lüneburg, Erste Resultate, Brighton 1993, S. 14. Dieses den TED-Erhebungen widersprechende Ergebnis wird zwar durch Einschränkung auf zwei Befragungsstandorte (Innenstadt und ein Vorort Einkaufszentrum) bzw. deren ungewichtete Befragtenanteile in Frage gestellt, in seinen Relationen wurde es aber bei ähnlicher Fragestellung und Flächenrepräsentativität in einer eigenen Erhebung im Mai 1994 bestätigt. Vgl. *Peter Pez (Hrsg.)*, Auswirkungen der innerstädtischen Verkehrsberuhigung in Lüneburg, Eine Zwischenbilanz, Lüneburg 1994, S. 44-45 und 118 (Verkehrswissenschaftliche Arbeiten der Universität Lüneburg, Bd. 8).

(1997: 43,4 Prozent);

- 30,8 Prozent antworteten mit „unzufrieden“ bzw. „sehr unzufrieden“ (1997: 21,3 Prozent; 1994: n = 506, 1997: n = 417).

Die reinen Antworthäufigkeiten sagen aber noch nichts aus über die Beweggründe, die für das summarische (Un-)Zufriedenheitsurteil verantwortlich sind. Indizien hierfür lieferte eine zweite Fragestellung zur Akzeptanz der neuen Fußgängerzonen, denn für die Auseinandersetzung um den VEP war Erhalt oder Rücknahme dieser Regelung ein Kernbestandteil:

- 54,1 Prozent der Antwortenden wollten das neue Fußgängerzonennetz unverändert beibehalten (1997: 62,6 Prozent);
- 13,1 Prozent wünschten eine weitere Ausdehnung (1997: 13,4 Prozent);
- 32,8 Prozent wollten zumindest einzelne Straßen wieder für den Kfz-Verkehr geöffnet wissen (1997: 24,0 Prozent; 1994: n = 482, 1997: n = 417).

Eine dritte Fragestellung, in der anzugeben war, welche Grundstrategie der Verkehrspolitik als richtiger empfunden wird, bestätigte diese Ergebnisse. Die 460 Antworten (1997: 426) ergaben

- 27,3 Prozent „zu Gunsten des Autoverkehrs, denn hier gibt es die größten Probleme“ (1997: 22,5 Prozent);
- 62,9 Prozent „zu Gunsten anderer Verkehrsmittel, auch zu Lasten des Autoverkehrs“ (1997: 70,6 Prozent);
- keine Angabe machten 9,8 Prozent (1997: 6,9 Prozent).

Insgesamt kann von einer breiten Akzeptanz in der Bevölkerung bereits kurze Zeit nach der Verkehrsberuhigung gesprochen werden, die sich im Zuge der folgenden Straßenumbauten und verkehrspolitischen Begleitmaßnahmen weiter erhöhte. Zum Ende der von den Wirtschaftsvertretern getragenen Protestwelle in den Medien im März 1994 war dieser Umstand jedoch noch nicht bekannt. Vielmehr befürchteten die den VEP tragenden Fraktionen der SPD und der Grünen ihr „Waterloo“, schien doch erst im Februar 1993 die Verkehrsberuhigungspolitik in Kassel für ein Debakel bei der Kommunalwahl gesorgt zu haben<sup>18</sup>.

## *2. Verkehrsberuhigung und politische Wahlentscheidungen*

Die aus Kreisen der Wirtschaft entfachte Protestwelle wurde von den im Stadtrat vertretenen Oppositionsparteien CDU und FDP – in verhaltenerer Weise auch von der neu antretenden STATT-Partei sowie einer unabhängigen Wählergemeinschaft – aufgegriffen und in den Wahlkampf zur kombinierten Landtags- und Kreistagswahl am 13. März 1994 eingebettet. Dieses Vorgehen war nicht ohne Widerspruch. Zum einen hatten CDU und FDP 1990 als damalige Mehrheitsfraktionen den Verkehrsentwicklungsplan verabschiedet, sich also zum Ziel einer umfassenden Verkehrsberuhigung bekannt. Zum anderen war die Verkehrsberuhigung in Lüneburg eine rein städtische Angelegenheit; die Zusammensetzung des Stadtrates stand aber bei der Wahl des Kreistages 1994 gar nicht zur Debatte. Trotzdem avancierte die Verkehrspolitik zum herausragenden Thema. Das Wahlergebnis bestätigte indes die genannten Befürchtungen nicht: Das Wählerpotenzial der den VEP tragenden Parteien SPD und Grüne blieb nahezu unverändert, während CDU und FDP über sieben

---

<sup>18</sup> Dass die vereinfachte Schlussfolgerung, die Verkehrsberuhigung habe in Kassel zum Wahldebakel geführt, zu Unrecht gezogen wurde, ist inzwischen zumindest im Wissenschaftsbereich bekannt. Vgl. *Werner Brög*, Fehldiagnose – Wie Kassel in den Ruf der Autofeindlichkeit kam, Untersuchung eines veränderten Wählerverhaltens, in: *Der Nahverkehr*, Jg. 11 (1993), H. 12, S. 33-36; *Heiner Monheim und Helmut Holzapfel*, Umsetzung kommunaler Verkehrspolitik – Anmerkungen zum „Kassel-Syndrom“, in: *Der Städtetag*, Jg. 46 (1993), S. 669-672.

Prozentpunkte verloren. Diese Verluste gingen zugunsten der STATT-Partei und sind ihrer damaligen Rolle als Protestpartei zuzurechnen. Die Verkehrspolitik hat hierbei kaum eine Rolle gespielt, weil die Ansichten der STATT-Partei zu diesem Thema von den Wählern kaum registriert wurden. Die beschriebenen quantitativen Veränderungen wiederholten sich bei der Stadtratswahl 1996; die Lüneburger Verkehrspolitik spielte aber zu diesem Zeitpunkt in der Parteienwerbung keine Rolle mehr<sup>19</sup>.

### 3. Verkehrsberuhigung und Konsumentenverhalten

Der politische Schlagabtausch um den Verkehrsentwicklungsplan fand mit dem Wahlergebnis 1994 schlagartig ein Ende. Auch Wirtschaftsverbände und Geschäftsinhaber meldeten sich fortan nur noch vereinzelt zu Wort, beklagten dann aber weiterhin rückläufige Umsätze und verwiesen bei einigen Geschäftsschließungen auf die Verkehrsberuhigung als (Mit-)Ursache. In der eigenen Befragung vom Mai 1994 konnten bestätigende Tendenzen in dieser Richtung nachgewiesen werden, wenn auch nur in schwacher Ausprägung. Das Konsumverhalten der meisten Bewohner Lüneburgs und seines Umlandes hat sich demnach durch die innerstädtische Verkehrsberuhigung nicht geändert:

- Etwas mehr als zwei Drittel kauften nach eigenen Angaben unverändert häufig und viel im Zentrum Lüneburgs ein bzw. nahmen Gastronomieangebote in Anspruch. Knapp drei Viertel nutzten das Dienstleistungsangebot genauso oft wie zuvor.
- Bei den jeweils verbleibenden Restgruppen dominierten allerdings jene, welche die Innenstadt seltener aufsuchen. Sie machten 21 Prozent bis 27 Prozent aus, während diejenigen, die häufiger dorthin kamen, bei allen drei Fragesparten Einkauf, Gastronomie und Dienstleistungen unter fünf Prozent lagen.

In den Antworten fiel eine Distanzabhängigkeit auf. Lüneburger verhielten sich nach ihren Angaben überproportional ortstreu (Einkauf seltener: 18,6 Prozent), während mit zunehmender Entfernung seltenere Einkäufe und Inanspruchnahmen von Dienstleistungen häufiger auftraten. Für Letzteres wurden Werte von bis zu 39,2 Prozent bei jenen erreicht, die in Orten mit über 25 Kilometern Entfernung zu Lüneburg wohnen.

### 4. Mentale Barrieren durch Presseinfluss?

Diese Distanzabhängigkeit gab Anlass zu der Vermutung, das negative Meinungsbild in der Presse könnte mentale Barrieren aufgebaut haben<sup>20</sup>. Im Normalfall nehmen Einflüsse von Erreichbarkeitsverschlechterungen für den PKW in ihrem relativen Reisezeitanteil mit zunehmender Distanz schnell ab. Ein zusätzlicher Zeitaufwand von beispielsweise einer Minute könnte für einen Bewohner des Lüneburger Stadtteils Kreideberg eine Erhöhung seiner Reisezeit in die Innenstadt von zehn bis 20 Prozent bedeuten, für einen Einwohner des 20 Kilometer entfernten Amelinghausens liegt die Veränderung bei zwei bis drei Prozent. Allemal konnte es nur um geringe Reisezeitveränderungen gehen, denn auch schon vor der Verkehrsberuhigung war es kaum möglich, im Straßenraum der heutigen, neuen Fußgängerzonen einen freien Parkplatz zu erhalten; und die Innenstadtparkhäuser sind nach der Verkehrsberuhigung genauso anfahrbar wie vorher. Wenn nun die Reaktion in der

---

<sup>19</sup> Die quantitativen Angaben über die Wahlergebnisse entstammen Unterlagen der Stadtverwaltung Lüneburg über die Stadtrats- und Kreistagswahlen 1991, die Kreistagswahl 1994 und die Stadtratswahl 1996. Zur Rolle der STATT-Partei vgl. *Pez*, Auswirkungen (Fn. 17), S. 82-83.

<sup>20</sup> Eine tiefer gehende Bewertung der Presseberichterstattung in Lüneburg leistete *Simone Weisgerber*, Innerstädtische Verkehrsberuhigung – Eine verkehrsgeographische Analyse unter besonderer Berücksichtigung kommunikativer Begleitmaßnahmen, Lüneburg 1994 (unveröff. Magisterarbeit). Eine gröbere, quantitative Übersicht befindet sich in *Pez*, Auswirkungen (Fn. 17), S. 8.

Peripherie trotzdem merklich heftiger war, so treten Zweifel daran auf, ob dieser Effekt (allein) auf die Veränderung der objektiven Verkehrsparameter zurückzuführen gewesen ist. Vielmehr liegt der Verdacht nahe, als Folge der ein dreiviertel Jahr währenden, die schlechte Erreichbarkeit der Lüneburger Innenstadt betonenden redaktionellen Berichterstattung in den lokalen Medien könnten Barrieren „in den Köpfen“ entstanden sein.

Ein Indiz für diese Vermutung liefert der Vergleich von Ergebnissen zweier Reisegeschwindigkeitsexperimente von 1992 und 1997 (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Reisezeiten im Lüneburger Stadtverkehr (Zentrum als Quelle/Ziel) vor und nach der Verkehrsberuhigung\*

\*Quelle: Eigene Erhebung.

Sie zeigen für den Radverkehr eine Konstanz der Geschwindigkeitsverhältnisse, für den ÖPNV – trotz Beschleunigungsmaßnahmen – und für Fußgänger eine geringe Verschlechterung. Der PKW weist demgegenüber eine 9,6-prozentige Steigerung des durchschnittlichen Fahrtempos auf, was als Folge der intelligenten Ampelschaltung und der Beseitigung innerstädtischer Stauursachen mittels Unterbindung des Durchgangsverkehrs in der Altstadt zu werten ist. Einziger Hinweis auf die erfolgte Verkehrsberuhigung ist die Erhöhung der Gehweganteile bei der PKW-Benutzung um lediglich eine Viertelminute. Mit anderen Worten: Oberhalb einer Entfernung von 0,89 Kilometer (Luftlinie) vom Stadtzentrum erreicht man dieses mit dem PKW heute schneller als vor der Verkehrsberuhigung.

Ob die Vermutung des Aufbaus psychischer Barrieren wirklich zutrifft, kann trotz der vorliegenden Indizien nicht sicher bewiesen werden. Hierzu wäre eine tiefer gehende Befragung über die Rezeption des Medienbildes vonnöten gewesen, die mit der damaligen Erhebung nicht geleistet werden konnte. Immerhin ließen sich aber die Abwanderungstendenzen von Kunden in ihrer örtlichen Ausrichtung und Ursache weitergehend analysieren. Ersteres zeigte, dass abwanderndes Kundenpotential allenfalls zum kleinen Teil der Stadtregion verloren ging. 187 Personen gaben hierzu Auskünfte (Mehrfachangaben möglich):

- 35,1 Prozent nutzten demnach stärker Angebote im lokalen Wohnbereich (Bewohner der Vororte Lüneburgs am häufigsten);
- 45 Prozent nutzten Einkaufszentren am Stadtrand (Lüneburger am häufigsten);
- 19,9 Prozent wichen auf andere Städte aus, wobei das 55 Kilometer entfernte Hamburg mit 30 Nennungen mit großem Abstand am häufigsten auftrat.

Die Gründe der geringeren Käuferfrequenzen waren außerordentlich vielschichtig, wie Tabelle 3 zeigt. Eine weitergehende Analyse auf der Basis dieser Tabelle ergab, dass insgesamt 22,7 Prozent der Befragten bei mindestens einem der drei Bereiche Einkauf, Inanspruchnahme von Dienstleistungen oder Nutzung der Gastronomie in der Innenstadt Abstriche gemacht haben, und zwar unter Nennung der innerstädtischen Verkehrsberuhigung als *eines* unter mehreren Motiven. Diese Gruppe wurde durch die 4,3 Prozent häufiger die Innenstadt Aufsuchenden bei weitem nicht ausgeglichen. Allerdings nannten von den besagten 22,7 Prozent nur ein knappes Drittel (6,1 Prozent) ausschließlich den VEP als Grund des negativ veränderten Käuferverhaltens, der Rest gab mindestens einen und bis zu sechs weitere Gründe an. Bei diesen weiteren Gründen dominieren, wie Tabelle 3 zeigt, Veränderungen im Angebotsgefüge und konjunkturelle Einflüsse<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Vgl. *Industrie- und Handelskammer Lüneburg-Wolfsburg*, Konjunkturbericht 1997 – Die Lage der Wirtschaft am Ende des Jahres, Lüneburg 1997, S. 17; ferner schriftliche Mitteilung des Arbeitsamtes Lüneburg. Der weitgehend einheitlich von den Industrie- und Handelskammern erhobene Konjunkturklimaindikator basiert auf Betriebsbefragungen und umfasst Beurteilungen der aktuellen

Tabelle 3: Gründe für veränderte Kundenfrequenzen des Lüneburger Zentrums\*

(Mehrfachnennungen möglich; Prozentuierungsbasis: 510 Befragte)

\*Quelle: Eigene Erhebung.

### 5. Umsatz-/Geschäftsanalysen: Kein oder kaum VEP-Einfluss

Insgesamt wird jedenfalls deutlich, dass die negativen Wirkungen des VEP auf die Käuferfrequenzen eingebettet waren in eine Kumulation zahlreicher weiterer ungünstiger Effekte. Diese Ansicht wird bestärkt durch die Ergebnisse einer Umsatzerhebung durch *Wöhler und Saretzki* von 1995. Deren im Auftrag der Industrie- und Handelskammer durchgeführte Studie erfasste in drei Befragungswellen 77 Betriebe mit zusammen etwa 45 Prozent der Verkaufsfläche im Stadtzentrum. In der Befragung waren konkrete DM-Umsätze anzugeben, die einen Umsatzrückgang in der VEP-Umsetzungszeit von rund zwei Prozent ergaben. Der Vergleich mit der ebenfalls negativen Umsatzentwicklung in Niedersachsen und Hamburg sowie der Einbezug einer Lüneburg-internen Umsatzumschichtung im Einzelhandel (Erweiterung und Modernisierung eines großen Kaufhauses) ließ die Gutachter zu folgendem Schluss kommen: „Wenn überhaupt, dann hat der VEP einen minimalen negativen Einfluß auf die Umsatzentwicklung genommen (ohne es mit den Befragungsergebnissen letztendlich berechnen zu können): maximal 0,5-1,0 Prozent.“<sup>22</sup>

Dies ist weniger als im Rahmen der eigenen, oben dargelegten Analyse der Kundenseite zu erwarten war. Die Ergebnisse von *Wöhler/Saretzki* werden gestützt durch eine parallele Betriebsbefragung von *Gierling*<sup>23</sup>, der darüber hinaus auch über eine Analyse der Geschäftsaufgaben/-eröffnungen nachweisen konnte, dass es während und nach der VEP-Umsetzung keine über das übliche Maß hinausgehende Häufung von Betriebsaufgaben gegeben hat.

Fasst man alle vorliegenden Ergebnisse zusammen, darf als sicher angenommen werden, dass die innerstädtische Verkehrsberuhigung in Lüneburg beim tatsächlich erfolgten Rückgang der Käuferfrequenzen und Umsätze allenfalls eine geringe Rolle spielte. Und selbst hierbei besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür, dass eine Abschreckung von Kunden durch das vom Handel selbst initiierte, negativ bestimmte Pressebild erfolgte.

### 6. Auswirkungen auf Mobilitätsstrukturen

Mit der Beschlussfassung des Verkehrsentwicklungsplanes setzte sich der Stadtrat in Anlehnung an die Klimaschutzbemühungen der Bundesregierung<sup>24</sup> das Ziel einer 25-

---

wirtschaftlichen Lage, zukünftiger Umsatzerwartungen, der Personalpolitik und der Investitionspläne des eigenen Betriebes. Die Spannweite des Indikators beträgt 0 bis 200 Punkte.

<sup>22</sup> *Karlheinz Wöhler und Anja Saretzki*, Verkehrsentwicklungsplan, Umsatzentwicklung und Kundenverhalten – Eine gutachterliche Marktuntersuchung zur Situation der Lüneburger Innenstadt, Kurzfassung, Lüneburg 1995, S. 21.

<sup>23</sup> Vgl. *Heiner Gierling*, Verkehr und Einzelhandel – Eine wirtschaftsgeographische Untersuchung der Wirkungen des Verkehrskonzeptes „autoarme Innenstadt“ auf den Einzelhandel, dargestellt am Beispiel Lüneburgs und seiner Umlandgemeinden, Lüneburg 1997 (unveröff. Magisterarbeit).

<sup>24</sup> Die Bundesregierung strebt mit dem Ziel einer Reduktion der Kohlendioxidemissionen um 25 bis 30 Prozent bis zum Jahr 2005 (gemessen am Niveau von 1987) zur Verhinderung einer bedeutenden globalen Erwärmung eine internationale Vorreiterrolle an. Vgl. *Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Beschluß der Bundesregierung vom 11. Dezember 1991 – Verminderung der energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992.

prozentigen Verringerung des motorisierten Individualverkehrs<sup>25</sup>. Dieses Ziel wurde allerdings nie räumlich, zeitlich oder methodisch weiter operationalisiert, sodass eine Überprüfung seiner Erreichung eigentlich nicht möglich ist. Dessen ungeachtet hatte die Umsetzung einer autoarmen Innenstadt erhebliche Auswirkungen hinsichtlich der Verteilung des Verkehrsvolumens auf die Verkehrsträger (= Modal split; vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Modal split Lüneburgs 1991, 1994, 1997 (Personenwege in %)\*

\*Quelle: Eigene Erhebungen.

Die durchgeführten Verkehrszählungen, die den Innenstadtverkehr in der Nähe des Stadtringes erfassten, zeigten eine Reduktion beim PKW von 7,7 Prozentpunkten zwischen 1991 und 1994 oder umgerechnet um 14,5 Prozent vom Ausgangsniveau. In der Befragung, die sich nicht nur auf das Stadtgebiet erstreckte, sondern auch die Vorortgemeinden einbezog, fiel die Verringerung des PKW-Verkehrs mit 13,2 Prozentpunkten – also fast einem Viertel des Ausgangsniveaus – noch deutlicher aus<sup>26</sup>. Vor allem der Fußgänger- und Fahrradverkehr hat hiervon profitiert. Beim ÖPNV sind die Werte widersprüchlich. Die ergänzend hinzugezogenen Fahrgastzahlen des Linienbusunternehmens zeigten einen Anstieg von 5,11 Millionen auf 5,30 Millionen Fahrten für die Zeiträume von jeweils einem Jahr vor und nach der VEP-Hauptumsetzung vom Mai 1993 und seitdem eine nur noch geringfügige Steigerung auf 5,34 Millionen im Jahr 1996. Insgesamt kann von einer deutlichen Verlagerung zu den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes gesprochen werden, die allerdings nach der Verkehrszählung zu urteilen 1997 teilkompensiert wurde. In dieser letzten Erhebung differieren die Trends von Befragung und Zählung. Ursache hierfür dürfte sein, dass der beobachtete Anstieg des Verkehrsvolumens ein Ergebnis des durch die Befragung nicht erfassten Zielverkehrs aus Gebieten außerhalb Lüneburgs und seiner Vorortzone ist, während im Binnen- und Quellverkehr der Verkehrsentwicklungsplan immer noch auf eine Absenkung des PKW-Anteils hinwirkt.

Immerhin lässt sich feststellen, dass das Instrument „autoarmes Stadtzentrum“ einen erheblich stärkeren Einfluss auf den Modal split besitzt, als es von anderen verkehrsplanerischen Eingriffen bekannt ist. Dies ist als Beleg für Studien des Verfassers zur Verkehrsmittelwahl und ihrer Beeinflussbarkeit zu werten, die den Instrumenten mit „push“-Charakter eine größere Wirkung zuschreiben als den „pull“-Methoden im Sinne einer Förderung von PKW-Alternativen<sup>27</sup>. Die Veränderung der Mobilitätsstrukturen schlägt sich wiederum in der Variation weiterer, daraus abzuleitender Faktoren nieder.

## 7. Günstige Entwicklung bei Emissionen und Unfällen

Der rückläufige Anteil des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) bewirkte nach

---

<sup>25</sup> Vgl. *Stadt Lüneburg, Pressestelle* (Fn. 14), Abschnitt 1.

<sup>26</sup> Die großen Niveauunterschiede zwischen Verkehrszählungen und Befragungen sind messtechnisch bedingt: Erstere erfassen alle Verkehrsarten, letztere nur den Binnen- und Quellverkehr, nicht aber Ziel- und Durchgangsverkehr sowie Wirtschaftsverkehr eines Befragungsgebietes. Dafür können Befragungen erheblich besser die Binnenverkehre von Stadtteilen sowie Routen abseits der Hauptverkehrswege erfassen, die eine besondere Domäne des nichtmotorisierten Verkehrs darstellen. Während deshalb Befragungen nur Teile des Verkehrsgeschehens – wenn auch die planerisch wichtigeren – erfassen, so tun sie dies doch genauer als Zählungen, in denen der Anteil des nichtmotorisierten Individualverkehrs systematisch unterrepräsentiert ist.

<sup>27</sup> Vgl. *Peter Pez, Verkehrsmittelwahl und ihre Beeinflussbarkeit im Stadtbereich, Eine verkehrsgeographische Untersuchung am Beispiel von Kiel und Lüneburg*, Kiel 1998, S. 247 ff. (Kieler Geographische Schriften, Bd. 95).

Vergleichsmessungen von 1992 und 1994 einen erheblichen Rückgang in der Abgasbelastung der Fußgängerzonen um 60,7 Prozent bei Stickstoffmonoxid, 42,9 Prozent bei Stickstoffdioxid, 76,5 Prozent bei Kohlenmonoxid und (berechnet) rund 80 Prozent bei Benzol. Letzteres ist besonders bedeutsam, weil die engen Straßenschluchten der Altstadt den Luftaustausch behindern und deshalb vor der Verkehrsberuhigung die Grenzwerte der Technischen Anleitung (TA) Luft überschritten wurden. Da aber die Verkehrsentlastung nicht auf das Zentrum begrenzt blieb, sondern im gesamten Verkehrssystem auftrat, waren rückläufige Trends in den Immissionen auch auf den Hauptverkehrsstraßen zu verzeichnen (minus 7,9 Prozent NO, minus 12,5 Prozent NO<sub>2</sub>, minus 6,6 Prozent CO, minus 35 bis 50 Prozent Benzol)<sup>28</sup>.

Ebenfalls eindrucksvoll ist die Senkung der Unfallzahlen, zumal sie vor dem Hintergrund einer zeitweise gegenläufigen Entwicklung im Landkreisgebiet erfolgte. Lässt man einmal die Jahre 1989 bis 1991, in denen als Folge der Öffnung der damaligen DDR-Grenze der Raum Lüneburg einen starken Andrang von Besuchern aus Mecklenburg-Vorpommern erlebte, aus den Betrachtungen heraus, so errechnen sich für 1985 bis 1988/92 durchschnittliche Jahresraten von 2 192 Unfällen und 523 Personenschäden (Verletzte und Todesfälle). Diese Beträge sanken für 1993 bis 1997 auf 1 856 Unfälle (minus 15,3 Prozent) und 496 Personenschäden (minus 5,2 Prozent)<sup>29</sup>. Die Gründe hierfür sind aus einer räumlichen Betrachtung des Unfallaufkommens vor und nach der Verkehrsberuhigung zu entnehmen: Die Unfälle aufgrund der beengten Straßenverhältnisse in der Altstadt bei gleichzeitig sehr hohem Verkehrsaufkommen gibt es nicht mehr. Außerdem wird insgesamt das besonders unfallgefährdete Verkehrsmittel PKW weniger benutzt, und dort, wo es zusätzliche Belastungen durch Verdrängung aus der Altstadt gegeben hat – auf dem Stadtring – ist die räumliche Ordnung der Verkehrsströme vergleichsweise so gut, dass es kaum zu mehr Unfällen gekommen ist. Allerdings weist der jüngere Trend in den Unfallzahlen auf einen verhaltenen Wiederanstieg hin, der als Folge des erneuten Anwachsens des PKW-Verkehrs zu interpretieren ist.

## V

### *Erfahrungen in anderen Städten, Fazit, Umsetzungsprobleme*

Die positiven Erfahrungen in Lüneburg mit dem Instrument „autoarmes Stadtzentrum“ sind keineswegs eine Ausnahme, sondern finden in mehreren anderen Städten eine Entsprechung. So stellte 1997 ein Forschungsprojekt des Bundesministers für Verkehr neben Lüneburg auch für die Städte Aachen, Düren, Lübeck und Wiesbaden heraus, dass die Daten über die Einzelhandelsentwicklung nach MIV-restriktiven Verkehrsberuhigungsmaßnahmen widersprüchlich und in ihrer Tendenz so schwach ausgeprägt sind, dass sie nicht von anderen örtlichen Einflussgrößen, wie Stadtgröße, Angebotsstruktur, Einkaufsatmosphäre und Kaufkraft der Bevölkerung, extrahiert werden können<sup>30</sup>. In allen Fällen musste die innerstädtische Erreichbarkeit auch nach der Verkehrsberuhigung „nach anerkannten verkehrlichen Standards als gut“<sup>31</sup> bewertet werden. Für Lübeck sind darüber hinaus, ähnlich wie in Lüneburg, Veränderungen in den Mobilitätsstrukturen und deutliche Reduktionen bei Lärm- und Abgasimmissionen belegt<sup>32</sup>. 1992 kam das Umweltbundesamt in einer Studie zur

---

<sup>28</sup> Vgl. *Hermann Knoflacher*, Lüneburg – Schadstoffimmissionsmessungen im Straßenraum 1994, Vergleich 1992 mit 1994, Maria Gugging (Österr.) 1995.

<sup>29</sup> Berechnet nach schriftlich mitgeteilten Unfalldaten der Polizeiinspektion Lüneburg.

<sup>30</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Straßenwesen*, Innenstadtverkehr (Fn. 7), S. 35-39.

<sup>31</sup> Ebenda, S. 39.

<sup>32</sup> Ebenda.



Verkehrsberuhigung in 16 Städten für jene mit innerstädtischen, restriktiven MIV-Maßnahmen – Bologna, Freiberg/Sachsen, Ingolstadt, Lübeck – zu dem Ergebnis einer beträchtlichen Aufwertung der innerstädtischen Aufenthaltsqualität und einer hohen Akzeptanz in der Bevölkerung trotz zum Teil sehr starker Opposition der lokalen Wirtschaft<sup>33</sup>. Deren Vermutung, die Verkehrsberuhigung oder allein schon der Nicht-Ausbau des Verkehrssystems für den MIV würde zu einer dramatischen Verschlechterung der Situation von Handel und Gastronomie in der Innenstadt führen, ist anhand weiterer Untersuchungen für Aachen, Lübeck, Ingolstadt, Groningen und Bologna nicht zu belegen, in Ingolstadt war sogar das Gegenteil der Fall<sup>34</sup>. Die Ergebnisse einer Studie der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung gehen noch einen Schritt weiter, da sie eine weitgehende Unabhängigkeit der Umsatzentwicklung des Einzelhandels sogar an verkehrsberuhigten Hauptverkehrsstraßen bzw. die Kompensation von Einnahmeausfällen durch nichtmotorisierte Kundschaft belegen<sup>35</sup>.

Fasst man die partiell belegten Erfahrungen aus anderen Städten und die vergleichsweise umfassend dokumentierten Entwicklungen in Lüneburg zusammen, bleibt als Schlussfolgerung nur die Empfehlung, aufgrund eines Mangels erkennbarer Nachteile, dafür aber erheblicher Vorteile für die Stadtentwicklung auf eine Verstärkung der Bestrebungen nach Einrichtung autoarmer Stadtzentren zu dringen. Nicht die Frage, *ob* Verkehrsberuhigung in Stadtzentren stattfinden kann und soll, dürfte im Vordergrund stehen – diese Frage ist durch die große Zahl praktischer Umsetzungen mit hoher Akzeptanz im Grunde längst obsolet geworden –, sondern *wie* dies am besten geschehen kann. Dieses „wie“ besitzt zwei Dimensionen. Einerseits geht es um die Auswahl der für den Einzelfall adäquatesten Maßnahmen – siehe die einführende Gliederung in fünf Maßnahmengruppen der Verkehrsberuhigung, von denen aber nur die Varianten 3b), 3c), 4) und 5) als nachhaltig wirksam erscheinen. Andererseits geht es um eher strategische Maßgaben für die Umsetzung, Akzeptanzschaffung und wohl unausweichliche Konfliktbewältigung mit der lokalen Wirtschaft. In Letzterer sind die Widerstände gegen nahezu jegliche Form restriktiver Maßnahmen zu Lasten des MIV tief verwurzelt. Existenzängste – eigentlich wohl eher auf der lang anhaltenden ökonomischen Krise basierend – haben daran einen erheblichen Anteil. Nicht minder schwer dürften über lange Zeit tradierte Überzeugungen wiegen, die sich in Losungen wie z.B. „No parking – no business“ widerspiegeln. Für das Fortleben und die Nichtinfragestellung solcher Aussagen scheinen nach Beobachtungen des Verfassers Mechanismen der kognitiven Dissonanztheorie Festingers<sup>36</sup> eine große Bedeutung zu besitzen. Sie führen letztlich dazu, dass

– eine in einigen Städten (bei weitem nicht in allen) zu beobachtende starke

---

<sup>33</sup> Vgl. *Umweltbundesamt*, Konzepte (Fn. 7).

<sup>34</sup> Vgl. *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*, Forschungsvorhaben „Flächenhafte Verkehrsberuhigung“ – Städtebauliche Auswirkungen, Bonn 1992. S. 107-109; *Lothar Müller-Hagedorn und Marcus Schuckel*, Die Umsatzentwicklung des Handels und des Handwerks in der Aachener Innenstadt vor und nach Beginn der Maßnahme „Fußgängerfreundliche Innenstadt“, Köln 1992 (Universität zu Köln, Seminar für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Handel und Distribution, Arbeitspapiere 9); *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin und Deutsches Institut für Urbanistik*, Verkehrskonzepte (Fn. 7); *Rudolf Juchelka*, Die Aachener Innenstadt – Besucherstruktur, Reichweiteuntersuchungen und Einfluß verkehrslenkender Maßnahmen, Aachen 1997; *Rolf Monheim (Hrsg.)*, „Autofreie“ Innenstädte – Gefahr oder Chance für den Handel? Teil A: Allgemeine Zusammenhänge, Aachen, Lübeck; Teil B: Nürnberg, Lüneburg, Marburg; Bayreuth 1997 (Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung der Universität Bayreuth, Institut für Geowissenschaften, Abteilung Angewandte Stadtgeographie 134, 2 Bde.).

<sup>35</sup> Vgl. *Matthias Abel, Rolf Junker und Ulrich Hatzfeld* (Hrsg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung), Handel und Verkehrsberuhigung – Auswirkungen einer verkehrsberuhigenden Umgestaltung von Hauptverkehrsstraßen. Bonn 1996 (Materialien zur Raumentwicklung, Bd. 75).

<sup>36</sup> Vgl. *Helmut Crott*, Soziale Interaktion und Gruppenprozesse, Stuttgart 1979. S. 49 ff.

- Autoorientierung als unveränderliche Größe verabsolutiert wird<sup>37</sup>,
- Informationen über die positiven Erfahrungen europäischer Städte mit Verkehrsberuhigung einerseits und der sehr bedenklichen Entwicklung autofreundlicher, nordamerikanischer Innenstädte andererseits gemieden werden bzw. die Übertragbarkeit auf den eigenen Ort infrage gestellt wird,
  - Informationsaufnahme und -austausch sehr selektiv vorwiegend innerhalb der eigenen Sozialgruppe erfolgen.

In Publikationen wie auch von Vertretern von Wirtschaftsverbänden wird das daraus resultierende Stimmungsbild ungeprüft aufgenommen und wiederum selbstverstärkend multipliziert. Ein Beispiel dafür ist eine Untersuchung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels<sup>38</sup>, die nach einer Zusammenstellung vielfältiger Konsumentendaten eine umfassende Verkehrsberuhigungspolitik vehement ablehnt und aus ihr resultierende Verkehrsverlagerungswirkungen schlicht negiert, ohne dies aus den vorherigen Untersuchungsergebnissen in irgendeiner Form abzuleiten.

Ein weiterer Umstand, der die Kommunikation zwischen Politik und Wirtschaft sehr erschwert, ist die selektive Zielsetzung Letzterer. Während aus politischer Sicht unterschiedliche, in diesem Beitrag diskutierte Wirkungsdimensionen beachtet werden (sollten), ist für Handel und Gewerbe die betriebswirtschaftliche Entwicklung der einzig relevante Maßstab und hierbei, wie es scheint, nur der Aspekt der PKW-Erreichbarkeit. Unabhängig davon, dass dieser, wie für Lüneburg nachgewiesen, nach einer Verkehrsberuhigung keineswegs schlechter ausfallen muss als vorher, wird die Chance einer Aufwertung der Stadtzentren im Sinne des „Erlebniseinkaufes“ bislang weitgehend ignoriert. Gerade hierfür wäre eine verbesserte Aufenthaltsatmosphäre mittels Verkehrsreduktion sowie Flächenumwidmungen zugunsten von Außer-Haus-Gastronomie und Konsumenten anziehenden Veranstaltungen – im Marketing „Events“ genannt – eine wichtige Voraussetzung. Den Erhalt der Funktionsfähigkeit unserer Stadtzentren über eine PKW-Erreichbarkeit anzustreben, die derjenigen der nichtintegrierten Standorte des Handels entspricht, ist schon aufgrund der baulichen Gegebenheiten aussichtslos. Stattdessen erscheint es geboten, das herauszukehren, was die Innenstadt auszeichnet: Neben Tiefe und Breite des Einzelhandelsangebotes vor allem urbanes, gegebenenfalls auch historisches Ambiente.

## VI

### *Folgerungen für künftige Projekte*

Der Schwachpunkt des Instrumentes „autoarmes Stadtzentrum“ liegt, nach den bisherigen Erfahrungen zu urteilen, wohl nicht auf der Wirkungs-, sondern auf der Umsetzungsebene. Zwar vermochte massive gegenläufige Öffentlichkeitsarbeit von lokaler Wirtschaft und politischer Opposition in den Städten, die im Beitrag genannt werden, die Verkehrsberuhigung der Zentren nicht zu unterbinden, wohl aber erheblich zu erschweren und zum Teil (Aachen, Ingolstadt) aufzuweichen. Ein gänzlich, wenngleich vorläufiges Scheitern einer Initiative zur Einführung eines Sektorensystems gelang darüber hinaus in Marburg<sup>39</sup>. In Anbetracht der potenziell positiven Wirkungen der Verkehrsberuhigung in

---

<sup>37</sup> Vgl. den Diskussionsüberblick in: *Ulrich Hatzfeld und Rolf Junker, Stadt ohne Autos – Handel ohne Umsatz?*, in: *Der Städtetag*, Jg. 45 (1992), S. 432-437, hier: S. 432-434.

<sup>38</sup> Vgl. *Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels, Standort Innenstadt – Der Druck auf den Einzelhandel hält an, Daten Fakten, Analysen, Ergebnisse der BAG-Untersuchung Kundenverkehr 1996, Köln 1997*; hier insbesondere S. 45.

<sup>39</sup> Vgl. *Monheim, „Autofreie“ Innenstädte* (Fn. 34), Teil B, S. 151 ff.

Stadtzentren einerseits und der Schwierigkeit ihrer Realisierung andererseits können einige theseartige Hinweise formuliert werden, deren Berücksichtigung vielleicht umsetzungs- und akzeptanzfördernd ist:

1. Der Versuch zur Verkehrsberuhigung muss gut vorbereitet sein. Dies umfasst die Auswahl eines geeigneten Modells der Verkehrsberuhigung in Anpassung an die lokalen Voraussetzungen ebenso wie die möglichst zeitgleiche Schaffung von Anreizen, alternative Verkehrsmittel zu benutzen (Förderung von ÖPNV, Rad- und Fußgängerverkehr). Ideal wäre es, wenn als Beitrag des Handels die Einführung oder Optimierung eines Lieferservice hinzukäme.
2. Die Situation vor der Verkehrsberuhigung sollte umfassend dokumentiert und die Veränderungen danach nach wissenschaftlichen Kriterien kontrolliert werden (Modal split, Staulängen, Lärm-/Abgasimmissionen, Akzeptanzeinschätzungen in Befragungen, Passantenzählungen, Umsatzerhebungen in Handel, Gastronomie und Dienstleistungsgewerbe). Es ist von Vorteil, die Erhebung und Überprüfung unabhängigen Institutionen zu überlassen. Speziell Umsatzerhebungen werden nur auf der Basis einer hohen Datenschutzgewähr Erfolg haben.
3. Die Kontrolle muss die Option nachträglicher Änderungen beinhalten. Bevor man unter Einsatz erheblicher finanzieller Mittel bauliche Tatsachen schafft, sollten reversible, provisorische Maßnahmen ergriffen werden. Zu beachten ist, dass generell die Wirkungen über einen mehrmonatigen Zeitraum zu überprüfen sind. Verkehrsteilnahme ist in hohem Maße ein gewohnheitsträchtiges Verhalten<sup>40</sup>; Veränderungen bedürfen deshalb einer ausreichend zeitlichen Grundlage. Auch wenn es sehr schwer fällt: Wenig Bedeutung sollte dabei der „veröffentlichten Meinung“ beigemessen werden. Sie weicht nur zu häufig von der Struktur des wirklichen Meinungsbildes in der Bevölkerung erheblich ab. Die Gefahr, dass das Pressebild zu vorschnellen politischen Handlungen verleitet, ist groß, und ihr kann nur mit sozialwissenschaftlichen Begleituntersuchungen (siehe 2.) begegnet werden.
4. Die Umsetzungsphase sollte mit einer intensiven und langfristig angelegten Öffentlichkeitsarbeit kombiniert werden. Neben Pressearbeit ist es empfehlenswert, die Kosten für weitere Printmedien (Broschüren, Plakate) und Besuche in Städten mit innerstädtischer Verkehrsberuhigung zwecks Erfahrungsaustausch und -bericht nicht zu scheuen. Verbands- und Wirtschaftsvertreter sollten hierin, wie überhaupt in den gesamten Kommunikationsprozess, eingebunden werden. Diesbezüglich erscheint z.B. die Einrichtung eines „Verkehrsforums“<sup>41</sup> als Beteiligungs- und Diskussionsinstanz für die konkrete Planung und Ergebnisbewertung von Erhebungen (siehe b) sinnvoll.

Die Berücksichtigung dieser vier Ratschläge wird Umsetzungskonflikte bei autoarmen Stadtzentren nicht verhindern, dürfte aber helfen, diese Konflikte zu bestehen.

## VII

### *Offene Forschungsfragen*

Eine Verlagerung der Diskussion von der grundsätzlichen Zweckmäßigkeit innerstädtischer Verkehrsberuhigungsmaßnahmen hin zum Aspekt, welche Maßnahmen am geeignetsten sind, würde auch der Forschung neue Impulse geben. Etliche Sachverhalte sind noch ungeklärt, weil in den meisten bisher realisierten Fällen eine wissenschaftliche Begleitung nur verspätet, häufig lediglich zeitpunktbezogen und inhaltlich unzureichend vorgenommen wurde.

---

<sup>40</sup> Vgl. *Pez*, Verkehrsmittelwahl (Fn. 27), S. 188 ff.

<sup>41</sup> Vgl. *Reinhard Sellnow*, Verkehrsforum – Konsens ist möglich, in: Zeitschrift für Direkte Demokratie, H. 3 (1996), S. 10-16; *Bundesanstalt für Straßenwesen*, Innenstadtverkehr (Fn. 7), S. 50-53.

Interessant wäre beispielsweise die Untersuchung der Fragen,

- ob die Umsetzung des Konzeptes „autoarmes Stadtzentrum“ und seine Auswirkungen zwischen Orten mit Altstadtstrukturen im Kern und solchen mit weitgehend „moderner“ Prägung des Zentrums unterschiedlich sind;
- welche Methoden der Verkehrsberuhigung sich für Stadtzentren in den Neuen Bundesländern eignen, die infolge der sozialistischen Überprägung in ihrer ökonomischen Entwicklung weitaus stärker durch nichtintegrierte Standorte großflächiger Einzelhandelsunternehmen geprägt sind<sup>42</sup>;
- ob und wie sich durch Verkehrsberuhigung in Stadtzentren langfristig die räumliche Verteilung von Aktivitäten ökonomischer und nichtökonomischer Art in Städten verändert (z.B. durch Einflüsse auf Wohnungs- und Ladenmieten, „Events“ u.a.) und welche Rolle dabei ein „City-Marketing“ spielen könnte;
- ob aus unterschiedlichen Formen der Verkehrsberuhigung in Stadtzentren (vgl. Tabelle 1) auch unterschiedliche Grade von Zustimmung in der Bevölkerung resultieren;
- inwieweit die in Lüneburg so deutliche Veränderung von Mobilitätsstrukturen durch das verkehrsberuhigte Stadtzentrum generalisierbar ist;
- welche Formen der Straßenausweisung geeignet sind, wenn die Kfz-„Restverkehre“ von Lieferanten, Straßenbahnen/Linienbussen, Taxen, Dienstfahrzeugen, Anwohnern oder gar Anliegern auch nach einer weitgehenden Verkehrsentslastung noch so groß sind, dass funktional von einer Fußgängerzone oder einem Geh-/Radweg eigentlich keine Rede sein kann (siehe in Tabelle 1 die hohen Werte entsprechender verkehrsbelasteter Strecken für Freiburg, Lüneburg und Regensburg);
- warum im Falle Lüneburgs trotz *verbesserter* Reisezeitrelationen für den PKW dessen Anteil im Modal split abgenommen hat, obwohl gerade Reisezeiten sich als eine Haupteinflussgröße der Verkehrsmittelwahl herausgestellt haben<sup>43</sup>. Handelt es sich um summierte Reisezeitgewinne durch Koppelungsaktivitäten, die nur nichtmotorisiert zu realisieren sind? Ist der Effekt auch anderswo beobachtbar? Müssen Reisezeitexperimente künftig ganz anders als bislang üblich aufgebaut werden, um realitätsnahe Ergebnisse zu liefern?

Offenkundig harren viele Aspekte aus wissenschaftlicher und planerischer Sicht noch einer Analyse. Vielleicht gelingt es im Zuge einer künftigen Versachlichung der Diskussion, zu weiteren Erkenntnissen zu gelangen. Dabei sind die ersten drei der o. g. Fragen vor allem für die Diskussion der Stadtentwicklungspolitik von höchster Relevanz. Die weiteren Fragen nach der maßnahmenspezifischen Zufriedenheit der Bevölkerung und der Übertragbarkeit der am Beispiel von Lüneburg skizzierten Mobilitätswirkungen werden hingegen für Umsetzbarkeit und Erfolg einer umwelt- und sozialorientierten Verkehrspolitik bestimmend sein.

## Zusammenfassung

### Verkehrsberuhigung in Stadtzentren. Ihre Auswirkungen auf Politik, Ökonomie, Mobilität, Ökologie und Verkehrssicherheit unter besonderer Berücksichtigung des Fallbeispiels Lüneburg

---

<sup>42</sup> Vgl. Eberhard von Einem und Martin Gornig, Stadterneuerung in den ostdeutschen Innenstädten, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), Jg. 37 (1998), S. 86-103

<sup>43</sup> Vgl. Pez, Verkehrsmittelwahl (Fn. 27), S. 205 ff.

Seit Ende der achtziger Jahre kann von einem Übergang in eine zweite große Phase innerstädtischer Verkehrsberuhigung gesprochen werden, in der es um die Minderung von Verkehr in größeren Arealen des Stadtzentrums geht. Ansätze, die über eine Reduzierung der Fahrgeschwindigkeit sowie Parkzeitbeschränkungen hinausgehen und stattdessen auf eine deutliche Verringerung des Verkehrsvolumens (Durchgangsverkehr/Zielverkehr/gänzlichem Zufahrtsverbot, zeitlich beschränkt/unbeschränkt) setzen, versprechen Erfolg. Ein Vergleich der Intensität von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen verschiedener Städte ist dabei möglich, wobei weniger die „Positivwerte“ (z.B. Fußgängerzonenlängen) als vielmehr die Restgröße verkehrsbelasteter Straßen aussagekräftig ist.

Die umfangreich dokumentierten Erfahrungen mit einer Verkehrsberuhigung des Stadtzentrums in Lüneburg sowie die Ergebnisse aus anderen in- und ausländischen Städten ergeben ein einheitliches Bild: negative Wirkungen auf die Ökonomie bleiben aus, dagegen erwachsen erhebliche städtebauliche und verkehrspolitische Chancen. Demgegenüber wird eine ergebnisoffene Diskussion vor allem mit Wirtschaftsvertretern erschwert durch deren partikularistische Ziele und über lange Zeit tradierte, sich selbst reproduzierende und verstärkende Einstellungen. Das Hauptproblem der Verkehrsberuhigung in Stadtzentren liegt deshalb nicht auf der Wirkungs-, sondern auf der Umsetzungsebene. Der Beitrag versucht, für letztere Hilfen zu formulieren und macht auf offene Forschungsfragen aufmerksam.

### *Abstract*

#### Traffic reduction in town centres

#### Impact on policy, economy, mobility, ecology and traffic safety illustrated by the Lüneburg case study

Since the late 1980s one can speak of a transition to a second major phase of inner-city traffic reduction affecting wider portions of urban centres. Promising approaches which go beyond reduction of speed limits and parking time restrictions and focus on a clear decrease in traffic levels include through traffic, in-town traffic and total driving prohibitions, for certain hours or round the clock. A comparison of intensity of traffic reduction measures in various towns and cities is possible. The clearest conclusions can be drawn from remaining traffic-clogged streets rather than from the benefits, like the length of pedestrian precinct streets.

The amply documented results of traffic reduction in the centre of Lüneburg and findings from other towns and cities in Germany and elsewhere reveal a consistent pattern. Negative impact on business has not arisen, whereas opportunities for urban and traffic planning have been enhanced. Nonetheless open-minded discussion based on study findings is difficult, in particular with business people focusing exclusively on their own individual interests. These circles continue to cherish traditional concepts, which tend to reproduce and reinforce themselves. The key issue in traffic reduction in town centres is therefore not whether it works but how it can be implemented in the light of resistance. The author attempts to suggest ways to overcome reluctance and points out areas requiring further research.

**Archiv für Kommunalwissenschaften**

39. Jahrgang 2000, Band I

	Freiburg	Lüneburg	Nürnberg	Groningen	Lübeck 14.6.96 - 6.11.98	Lübeck seit 7.11.98	Warburg	Düren	Regensburg	Bochum	Hannover
Verkehrsruhig: - Geh-/Radweg - Fußgängerzone	1,5 60,2	1,5 23,7	7,3 17,5	4,4 6,3	0,6 5,9	0,6 5,8	6,7 0,9	5,6 21,3	25,1 13,0	11,4 20,6 <sup>6</sup>	8,5 25,3
Verkehrsbelastet: <sup>2</sup> - Geh-/Radweg - Fußgängerzone	- 13,5	- 8,8	0,4 1,0	- -	- -	- -	- -	- 3,3	11,9 -	- -	- -
ÖPNV-Straße	-	-	-	-	-	-	-	4,0	-	-	-
Verkehrsberuhigter Bereich	-	5,5	8,6	11,3	6,0	5,1	68,5	-	-	0,6	-
Sackgasse	-	9,0	9,8	5,1	2,0	1,5	2,2	9,0	2,9	-	3,7
Ohne besondere Vorkehrungen verkehrsruhige Straße <sup>3</sup>	0,8	1,9	9,4	0,9	-	-	3,9	-	0,4	-	0,5
Zufahrtsverbot: - ständig, Anwohner frei	-	-	-	-	-	38,9	-	2,6	-	-	-
- ständig, Anlieger frei	0,6	9,1	0,2	2,2	8,3	3,4	6,8	5,0	-	5,0	-
- zeitlich befristet, i. d. R. Anwohner frei	-	-	1,2	0,5	51,4	12,5	4,1	-	-	-	-
Einbahnstraße <sup>4</sup>	-	20,1	24,5	63,1	-	-	-	-	0,9	-	-
Anwohnerparkzone	-	-	-	-	-	-	-	22,4	-	-	-
Geschwindigkeitsbeschränkt: - 20 km/h <sup>5</sup> - 30 km/h	2,7 3,9	1,0 -	0,2 3,7	- -	- 11,7	- 18,1	- -	- 0,8	3,4 7,0	- 21,2	- 3,6
Verkehrsbelastete Straße	16,8	19,4	16,4	6,1	14,2	14,1	7,0	26,2	35,4	41,2	58,9
Straßenlängen in km	11,1	14,5	32,1	20,5	24,2	24,4	11,3	7,3	23,2	9,3	14,5

## Archiv für Kommunalwissenschaften

39. Jahrgang 2000, Band I

Bewertung Fußgängerzonen	Bewertung des Verkehrsentwicklungsplanes (in %)			Summen- prozent
	Sehr zufrieden / zufrieden	Vor- und Nachteile gleich / Weiß nicht	Sehr unzufrieden / unzufrieden	
Ausdehnung	8,3 / 6,4 (1)	2,3 / 5,1 (2)	2,3 / 2,0 (3)	12,9 / 13,5
Beibehaltung	25,2 / 26,7 (4)	20,4 / 28,2 (5)	8,5 / 7,4 (6)	54,2 / 62,3
Rücknahme	3,3 / 2,7 (7)	10,8 / 9,6 (8)	18,8 / 12,0 (9)	32,9 / 24,3
Summenprozent	36,9 / 35,8	33,5 / 42,9	29,6 / 21,4	100

Anmerkungen: 1. Wert = 1994 / 2. Wert = 1997; Zellennummer in Klammern

Frage: Falls sich Ihr Konsumverhalten verändert hat, welche Gründe sind dafür verantwortlich:	Tendenz für das Lüneburger Zentrum			
	Negativ		Positiv	
	Absolut	In %	Absolut	In %
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innenstadtattraktivität durch VEP                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- verringert</li> <li>- erhöht</li> </ul> </li> </ul>	125	24,5	63	12,5
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innerstädtisches Waren-/Dienstleistungs-/Gastronomieangebot                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- schlechter geworden</li> <li>- besser geworden</li> </ul> </li> </ul>	60	11,8	60	11,8
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waren-/Dienstleistungs-/Gastronomie-Angebot in Konkurrenzgebieten                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- besser geworden</li> <li>- schlechter geworden</li> </ul> </li> </ul>	107	21,0	16	3,1
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koppelungsmöglichkeiten                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- seltener gegeben</li> <li>- häufiger gegeben</li> </ul> </li> </ul>	70	13,7	34	6,7
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einkommen ist                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- niedriger</li> <li>- höher</li> </ul> </li> </ul>	16	3,1	4	0,8
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preiserhöhungen</li> </ul>	68	13,3		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein bestimmter Grund / Zufall</li> </ul>	18	3,5	15	2,9
Summe der Antworten	483		207	



**Archiv für Kommunalwissenschaften**

39. Jahrgang 2000, Band I

	Fuß	Rad	Bus	Krad	PKW	Personenwege	Befragte
Verkehrszählungen							
- 1991	6,2	6,1	5,4	1,3	81,0	130.858	-
- 1994	9,8	10,2	5,2	1,5	73,3	123.584	-
- 1997	8,4	8,9	4,4	1,7	76,5	140.845	-
Befragungen							
- 1991	18,3	20,9	4,9	0,6	55,4	1.844	419
- 1994	22,8	24,6	8,0	2,4	42,2	2.257	508
- 1997	16,3	32,2	9,3	2,8	39,4	1.905	426