

# **Exposé zur Masterarbeit von Christian Sandner**

## **Probleme bei der Realisierung von Großprojekten des Stadtverkehrs – die Hardtbergbahn in Bonn**

### **1 Einleitung**

„Großprojekte [in Deutschland] genießen keinen guten Ruf. Sie werden oft viel später fertig als versprochen, manchmal um mehrere Jahre. Ebenso häufig sprengen sie den Kostenrahmen, Milliarden an Euro müssen nachgeschossen werden, meist aus Steuermitteln.“ (Spiegel Online: 2015). So war es am 19. Mai 2015 auf „Spiegel Online“ zu lesen. Mit diesem Artikel wurde gleichzeitig die Frage aufgeworfen, ob dem wirklich immer so sei und ob Großprojekte schlechter seien als ihr Ruf.

Auch in Bonn gibt es seit den 1960er Jahren ein geplantes Infrastrukturgroßprojekt für den Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel, das jedoch bis heute nicht über den Planungsprozess hinausgekommen ist. Hierbei handelt es sich um die sog. „Hardtbergbahn.“ Diese Straßen- oder Stadtbahnstrecke soll den Bonner Hauptbahnhof mit dem Stadtteil Hardtberg verbinden. Seit Jahrzehnten wird in Großstädten und Ballungsräumen systematisch versucht, die Verkehrsentwicklung durch einen gezielten Ausbau des öffentlichen Verkehrs, durch Verkehrsberuhigung und Parkraumbewirtschaftung nachhaltig positiv zu beeinflussen (SCHÖLLER: 2005: 6). „Weniger Aufmerksamkeit in der Fachöffentlichkeit erfährt bislang die unverzichtbare Optimierung der Prozesse der Entwicklung und Umsetzung einer nachhaltigen Verkehrspolitik“ (ILS NRW 2007: 3). „Von zentraler Bedeutung [für eine nachhaltige Verkehrspolitik] ist hier das Handeln oder Nicht-Handeln der Akteure, also der Institutionen [...], die Gestaltungsmacht hinsichtlich einer nachhaltigen Verkehrspolitik besitzen“ (ILS NRW 2007: 49). Gerade in Ballungsräumen, die zunehmend von Staus und knapper werdendem Parkraum betroffen sind, ist ein Anstieg der ÖPNV-Nutzer zu verzeichnen, weshalb ein Infrastrukturausbau in diesem Sektor notwendig ist. (GERTZ, C. & A. STEIN 2004: 37). In den Großstädten und Ballungsräumen erfahren v.a. Straßen- und Stadtbahnen eine Renaissance, da die Aufgabenträger und Fachplanungen erkannt haben, dass mit dem Bus allein kein attraktiver ÖPNV möglich ist, der die Verkehrsmittelwahl beeinflusst (ebenda). Allerdings ist eine Realisierung neuer Bauprojekte schwierig, da es aus verschiedenen Gründen keine Patentrezepte für deren erfolgreiche Umsetzung gibt. „Konzepte und Maßnahmen können im Laufe des Prozesses von der ersten Idee bis zur Umsetzung der Maßnahme in ganz unterschiedlichen Phasen scheitern.“ (ILS NRW 2007: 3)

### **2 Problem- und Fragestellung**

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Probleme es bei der Realisierung von Großprojekten im Stadtverkehrskontext gibt und ob es einen optimalen Lösungsweg hierfür gibt. Dafür soll zunächst erörtert werden, was eine nachhaltige Verkehrsentwicklung ist, worin der Unterschied zu früheren Varianten liegt, was es bei deren Umsetzung zu beachten gilt und weshalb eine nachhaltige Verkehrsentwicklung wichtig ist.

Zum anderen stellt sich die Frage, wie es über mehrere Jahrzehnte nicht möglich war, ein einzelnes Infrastrukturprojekt umzusetzen. Was sind die Probleme, die bei solchen Projekten auftauchen, was gilt es zu beachten und gibt es – auch ohne Patentrezepte – einen idealen Ablaufplan bzw. Leitfaden für Großprojekte? Welche Rolle spielt die Partizipation verschiedener Akteure für die erfolgreiche Umsetzung eines Projektes?

Am Beispiel der Hardtbergbahn möchte ich herausfinden, welche Faktoren die einzelnen Planungsvarianten immer wieder gestoppt haben und weshalb bisher keine nachhaltige Verkehrsentwicklung möglich war. Dabei soll zum einen überprüft werden, ob und inwieweit ein Good Governance erfolgte bzw. wann dieses einsetzte und zum anderen wie sich die Partizipation zwischen den beteiligten Akteuren darstellte.

### **3 Hintergründe der Arbeit**

Für diese Untersuchung sind sowohl der politische Hintergrund als auch der theoretische Hintergrund zu beachten. Der politische Hintergrund wird dabei von den Paradigmen der Nachhaltigkeit und der nachhaltigen Verkehrsentwicklung bestimmt, wohingegen der theoretische Rahmen auf den Säulen des Good Governance, des akteurzentrierten Institutionalismus und Partizipationsansätzen, wie das „Recht auf Stadt“-Prinzip, basiert.

#### 3.1 Politischer Hintergrund

Um politische Entscheidungsprozesse, die die Verkehrsplanung maßgeblich beeinflussen, zu verstehen, ist das Konzept der nachhaltigen bzw. integrierten Verkehrsentwicklung, auf dem alle neueren Verkehrsinfrastrukturinvestitionen basieren sollten, besonders wichtig für diese Arbeit. Seit der UN Konferenz zu Umwelt und Entwicklung des Jahres 1992 in Rio de Janeiro verfolgt auch die deutsche Politik den Ansatz eines „Sustainable Development.“ Nach einem Bericht des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) aus dem Jahr 2007 ist „nachhaltige Entwicklung [...] danach eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der heute lebenden Menschen befriedigt, ohne die Befriedigung der Bedürfnisse der zukünftigen Generationen oder anderer Räume zu gefährden. Wachstum soll auf einen schonenden Ressourcenverbrauch und eine verträgliche Belastung der Umwelt begrenzt werden“ (ILS NRW: 2007: 5). Im Verkehrskontext beschreibt die nachhaltige Entwicklung einen sektorübergreifenden Prozess, der versucht, ökologische, ökonomische und soziale Interessen in Einklang zu bringen. Mit dem Begriff der nachhaltigen Verkehrsentwicklung stehen v.a. die Begriffe Verkehr und Mobilität in Verbindung. Im Rahmen dieser Arbeit sollen das Konzept der nachhaltigen Verkehrsentwicklung sowie dazugehörigen wichtige Begriffe vorgestellt werden (NUHN, H. & M. HESSE 2006, GERTZ, C. & A. STEIN 2004 & ILS NRW 2007).

#### 3.2 Theoretischer Hintergrund

Der theoretische Hintergrund der Arbeit basiert auf drei Säulen, da das Scheitern eines Großprojektes verschiedene Ursachen haben kann.

Für die Umsetzung eines Projektes ist das sinnvolle und zielgerichtete Handeln von Politik und Verwaltung elementar. In diesem Zusammenhang spielen die Begriffe und Theorien des „Governance“ und des „Government“ eine wichtige Rolle. Good Governance bezeichnet weiche Steuerungsformen in der Regionalplanung, bei der verschiedene Akteure unterschiedlicher Institutionen gemeinsam Ideen und Maßnahmen für Probleme und Projekte erarbeiten. Somit wird eine flexible Steuerung einer Region bzw. eines Projekts ermöglicht. Dem gegenüber steht das Government, womit klassische Verwaltungs- und Regionalstrukturen gemeint sind (LANGENHAGEN-ROHRBACH 2010: 94). In modernen Planungsverfahren stehen die klassischen Verwaltungs- und Regierungsstrukturen modernen, weichen Formen der Steuerung gegenüber. In der Vergangenheit zeigte sich z.B. am Beispiel des Stadtbahnausbaus zum „Butzweilerhof“ in Köln, dass ein geschicktes Governance die Chancen für die erfolgreiche Umsetzung eines Projektes erhöht (BRAUER & WIEGANDT 2013: 72 ff.).

Für die erfolgreiche Umsetzung von Projekten ist, wie bereits erwähnt, das Handeln der Akteure entscheidend. Entscheidungsprozesse stehen eng mit den Begriffen „Innovation“ und „Akzeptanz“ in Verbindung. Unter Innovation wird hier die bestmögliche Lösung für ein Problem verstanden, unter Akzeptanz die Annahme oder Billigung eines Projekts. Dieses Zusammenspiel, bezogen auf Großprojekte, schildert der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, der für diese Arbeit hilfreich sein kann, da er es ermöglicht „(...) das Problemfeld ÖPNV zu strukturieren und mit theoretischen Erklärungsmodellen zu verknüpfen“ (MONHEIM & SCHROLL 2004: 98).

Die dritte theoretische Säule bildet die Partizipation verschiedener Interessengruppen bei Großprojekten. Seit den Protesten gegen den umstrittenen Bau des Bahnhofprojekts „Stuttgart 21“ und der damit verbundenen Umgestaltung des Schlossparks stehen Aktionen gegen Großprojekte immer wieder im Fokus der Öffentlichkeit. Heutzutage wird zum einen der Blick der Bürger auf die Verwendung von Steuergeldern immer kritischer, zum anderen wächst der Wunsch an der Mitgestaltung der Projekte immer mehr. Deshalb müssen eine gute Öffentlichkeitsarbeit und die Einbindung der Öffentlichkeit in die Projektplanung zunehmend an Bedeutung gewinnen. In „Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen?“ haben die Autoren anhand der Infrastrukturprojekte „Stuttgart 21“, „Flughafenausbau München“ und die Entwicklung des „Unternehmens Hamburg“ aufgezeigt, was Proteste beflügelt und wie diese Projekte behindern oder zum Scheitern bringen können. Als Beispiel kann hier „das Recht auf Stadt“-Prinzip aufgeführt werden, welches aussagt, dass jeder das Recht haben sollte, seine Stadt mitzugestalten und dies nicht durch Fremdfirmen oder über die Köpfe der Bevölkerung hinweg entschieden werden darf (MARG et al 2013: 46 f.). Für die Masterarbeit ist zu prüfen, ob und inwieweit fehlende Partizipation oder Proteste die Hardtbergbahn in ihrer Umsetzung behindert haben.

Diese drei Säulen können Erklärungsansätze für das Scheitern von Großprojekten bilden. Anhand dieser Arbeit soll geprüft werden, ob und inwieweit Defizite im Governance, mangelnde Partizipation der Interessengruppen oder Innovations- und Akzeptanzprobleme die erfolgreiche Umsetzung der Hardtbergbahn behindert haben.

#### **4 Methodisches Vorgehen**

Zunächst wird in einer theoretischen Einbettung, die die wichtigsten Grundbegriffe, die politischen und theoretischen Säulen der Arbeit enthält, das Grundgerüst der Arbeit erstellt. Daraufhin wird das Untersuchungsgebiet vorgestellt. Darin sollen die verschiedenen Planungsvarianten der Hardtbergbahn dargestellt werden, damit anschließend eine kritische Analyse über den Planungsablauf erfolgen kann. Da bei Großprojekten viele Akteure beteiligt sind, plane ich ein qualitatives Vorgehen. Ich möchte am Planungsverfahren beteiligte Akteure aus Politik, Verwaltung und Verkehrsunternehmen interviewen und sie nach den Planungsabläufen, den Gründen für das Scheitern und ihren Einschätzungen zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung befragen. Mit Hilfe des theoretischen Hintergrundes, der Einsicht in die Planungsvarianten und Entscheidungen sowie der Ergebnisse meiner Gesprächspartner kann anhand der Hardtbergbahn in Bonn beispielhaft aufgezeigt werden, welche Hindernisse bei der Realisierung von Großprojekten existieren und wie diese unter Umständen vermieden werden können.