

162

Marc Wolfram, Juliane Albrecht, Gebhard  
Wulfhorst, Burkhard Horn, Susanne Krebsler,  
Hedwig Verron, Christian Holz-Rau

## **Steuerung einer nachhaltigen kommunalen Verkehrs- entwicklungsplanung in Deutschland**



## **IMPRESSUM**

IÖR Texte 162, September 2010  
ISSN 1434-5463

### **Herausgeber**

© 2010, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden  
Direktor Prof. Dr. Dr. h. c. Bernhard Müller  
Weberplatz 1  
01217 Dresden  
Tel.: (0351) 46790  
Fax: (0351) 4679212  
E-Mail: [info@ioer.de](mailto:info@ioer.de)  
Internet: <http://www.ioer.de>

### **Bestellungen**

Sieglinde Sauer, Tel.: (0351) 4679205, E-Mail: [S.Sauer@ioer.de](mailto:S.Sauer@ioer.de)

Marc Wolfram, Juliane Albrecht, Gebhard Wulfhorst, Burkhard Horn, Susanne  
Krebser, Hedwig Verron, Christian Holz-Rau

## **Handlungsbedarf und -ansätze zur Steuerung einer nachhaltigen kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung in Deutschland**

Dokumentation eines Expertenworkshops  
am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR)  
Dresden, 4. Februar 2010

Dresden, September 2010



## Inhalt

Inhalt.....	3
1 Einführung und Fragestellung.....	5
2 Lernen von Großbritannien? Die „Local Transport Plans“ als Beispiel strategischer Steuerung.....	15
3 Lernen von Frankreich? Die „Plans de Déplacements Urbains“ als Beispiel inkrementeller Steuerung.....	23
4 Kommunale Perspektiven: Erfahrungen und Erwartungen aus der Bundeshauptstadt Berlin.....	27
5 Stadtregionale Perspektiven: Erfahrungen und Erwartungen aus dem Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen.....	35
6 Umweltpolitische Anforderungen an eine nVEP.....	40
7 Erreichbarkeit und Verträglichkeit schaffen und sichern: Stadt(region) und Verkehr integriert planen.....	45
8 Kernthemen der Diskussion im Überblick.....	49
9 Fazit: Thesen zur Steuerung einer nachhaltigen VEP in Deutschland.....	56
Workshopteilnehmer.....	60
Zu den Autoren.....	61
Quellenverzeichnis.....	63
Abbildungsverzeichnis.....	68
Abkürzungsverzeichnis.....	69





# 1 Einführung und Fragestellung

Marc Wolfram

## 1.1 Herausforderungen und Rahmenbedingungen im Wandel

Die kommunale Verkehrsentwicklungsplanung (VEP) in Deutschland erfährt in jüngster Zeit sowohl in der politischen Debatte und lokalen Praxis, als auch im wissenschaftlichen Diskurs wieder zunehmende Aufmerksamkeit. Dies ist im Kern dem kontinuierlich gestiegenen *Handlungsdruck* geschuldet, der den Blick auf den Verkehr als ein Schlüsselbereich zur Bewältigung grundlegender Probleme nachhaltiger Stadtentwicklung gelenkt hat: Klimawandel, Ressourcenknappheit, sozio-demografischer Wandel und Informatisierung sind hierbei als Triebkräfte ebenso hervorzuheben wie die Auswirkungen des Verkehrs auf Umweltqualität, soziale Gerechtigkeit und Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Banister 2005; Nuhn & Hesse 2006). Verkehr spielt bei all diesen Themen zugleich eine zentrale Rolle als Teil der damit verknüpften Problemlagen, und als Teil der erforderlichen Lösungsansätze. Dabei bleibt ungeachtet der in Stadtregionen bestehenden großräumigen funktionalen Verflechtungen insbesondere die Frage der Handlungsfähigkeit auf dieser räumlichen Ebene vielfach nur unbefriedigend beantwortet, weil die Vielfalt an Konstitutionen und Verantwortlichkeiten planender Akteure dies erschwert (Kommunen, Kreise, Regierungsbezirke, Planungsverbände, Verkehrsverbände etc. – vgl. FGSV 2006). Hinzu kommen die Folgen der Finanzkrise, welche die ohnehin schwierige finanzielle Situation der Kommunen erheblich verschärft hat und auch weiterhin den Handlungsspielraum einengen wird.

Aus planerischer Sicht haben sich neben der dynamischen Entwicklung der Problemlagen jedoch auch erweiterte Anforderungen an die VEP aus *neuen Rechtsvorschriften* ergeben. Da ist zum einen die europäische Umweltgesetzgebung, welche mit der Verpflichtung zur Luftreinhalteplanung und Lärminderungsplanung neue Instrumente geschaffen hat, die offensichtliche Schnittmengen mit den Belangen der VEP aufweist. Hieraus ergibt sich dringender Bedarf für eine inhaltliche und zeitliche Koordination (vgl. Richard 2009). Ebenso ist mit der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung (SUP) ein Verfahren eingeführt worden, das prinzipiell geeignet ist, Umweltwirkungen – einschließlich Klimafolgen – bereits frühzeitig in den planerischen Abwägungs- und Entscheidungsprozess einfließen zu lassen. Auch wenn die SUP für informelle Planungen nicht verpflichtend ist, zeigt sie doch neue Wege auf, die die Praxis der VEP sukzessive verändern werden (vgl. Gerlach 2009).

Zum anderen hat sich mit den Nahverkehrsplänen (NVP) seit Ende der 1990er Jahre aus der Bundes- und Landesgesetzgebung heraus ein weiteres maßgebliches verkehrsplanerisches Instrument etabliert, für welches eine Aufstellungspflicht besteht und auf das die VEP nunmehr zurückgreifen kann. Ein NVP stellt hinsichtlich seines begrenzten Gegenstandes (öffentlicher Personennahverkehr) zwar nur einen notwendigen Baustein für eine integrierte VEP dar, doch weitert er mit dem darauf bezogenen Planungsgebiet (räumlicher Zuschnitt des Aufgabenträgers) den Blick für stadregionale Zusammenhänge und begünstigt insofern entsprechende Kooperationsformen (vgl. Holz-Rau u. a. 2009).

Vor allem aber befindet sich das der VEP zugrunde liegende *Planungsverständnis* in einem tiefgreifenden Wandel. Waren die rein infrastruktur- und angebotsorientierten Generalverkehrspläne (GVP) der 1960er Jahre noch einem rationalistischen und technokratischen Planungsverständnis verhaftet, so haben in der Folge Konzepte der kommunikativen und strategischen Planung sowie des perspektivischen Inkrementalismus zunehmend an Einfluss auf das Denken und Handeln in der VEP gewonnen. In dieser Entwicklung folgt die Verkehrspla-

nung, wenn auch zögerlich, den bereits konstatierten Veränderungen in der räumlichen Planung (vgl. Wiechmann 2008).

In ihrem „Leitfaden für Verkehrsplanungen“ hat die FGSV zuletzt im Jahre 2001 versucht, den Stand der Technik zusammenzufassen und damit Orientierung für die kommunale und regionale Ebene zu geben. Darin kam bereits zum Ausdruck, dass die VEP im Sinne einer strategisch orientierten Gesamtplanung angelegt werden sollte, die auf eine gezielte Beteiligung der Akteure und Betroffenen setzt (FGSV 2001). Heute sind jedoch sowohl mit Blick auf die Brisanz der oben dargestellten Herausforderungen und politischen Zielsetzungen, das erheblich erweiterte Instrumentarium, sowie hinsichtlich der Entwicklung lokaler Governance-Strukturen (z. B. stadtrregionale Verbände, Metropolregionen) neue Herangehensweisen zu entwickeln. Die FGSV hat hierauf bereits mit der Einsetzung eines Arbeitskreises zur Erarbeitung von Empfehlungen für die methodische Weiterentwicklung der VEP reagiert (FGSV 2010).

Nicht zuletzt muss auch betont werden, dass die *technologische Kapazität* zur Generierung, Verarbeitung und Interpretation von verkehrsrelevanten Daten sowie zu deren Austausch ständig weiter zunimmt (z. B. nD Modelle und Simulationen, GSM/GPS, Sensor-Netze, Internet der Dinge, Web 2.0). Damit ist jedoch keineswegs bereits gesagt, welche Wirkung dieser technische Wandel in Planungsprozessen entfaltet. Vielmehr werfen die entstehenden Gestaltungsmöglichkeiten neue Fragen hinsichtlich ihrer faktischen Nutzung auf. Indem die technischen Grenzen durch Vernetzung, Interoperabilität, höhere Rechnerleistung und komplexe Algorithmen sowie ausgereifte Visualisierung potenziell verschwinden, gewinnen die lokalen organisatorischen und institutionellen Voraussetzungen hierfür erheblich an Bedeutung (Wolfram 2010). Dies unterstreicht wiederum die maßgebliche Rolle des hier diskutierten Prozesses der Planung und Strategieentwicklung.

#### *Defizite der Praxis in Deutschland*

In Deutschland steht dem oben skizzierten strategischen Bedeutungszuwachs der VEP jedoch ein eher ernüchternder Befund gegenüber: Zwar wird seitens der lokalen Akteure der dringliche Bedarf für eine erneuerte VEP durchaus gesehen, was sich u. a. an der verstärkten Hinwendung zu dieser nach wie vor freiwilligen Planungsaufgabe ablesen lässt: Unter den 79 Städten mit über 100.000 Einwohnern sind derzeit 22 mit der Aufstellung eines neuen VEP befasst – darunter 10 ohne eine entsprechende Vorgängerplanung. Doch bleibt die kommunale Praxis trotz einzelner guter Beispiele viel zu oft weit hinter den Anforderungen an eine nachhaltige Stadtverkehrsplanung zurück. Bei Betrachtung der Schlüsselkriterien 1) Planungsraum, 2) Koordination mit der Flächennutzungsplanung, 3) Beteiligung, 4) Kommunikation, 5) Planungszeitraum, 6) Bindungswirkung, 7) Wirkungskontrolle und 8) Fortschreibung zeigt sich für die gleiche Untersuchungseinheit, dass diese acht Qualitätsmerkmale der VEP im Durchschnitt nur unzureichend erfüllt sind (Wolfram 2009). Der fehlende bzw. fragmentierte rechtliche Rahmen für eine verbindliche (inter-)kommunale Verkehrsplanung verstärkt dabei die bestehenden Mängel und begünstigt deren Beständigkeit (Koch et al. 2001; SRU 2005).

In der wissenschaftlichen Debatte zur VEP in Deutschland häufen sich daher auch die Stimmen, die eine (mehr oder weniger) tiefgreifende Erneuerung einfordern (vgl. Beckmann 2001; Holz-Rau et al. 2004; Frehn und Korte 2005; Bohnet et al. 2005, 2007; Gerlach 2007, 2009; Gertz 2007, 2009; Polzin 2009; Gertz und Polzin 2008; Ahrens 2008, 2009; Becker et al. 2008, Schnüll 2009). Dabei besteht weitestgehend Konsens über die Kernziele – die VEP muss:



- als planerische Daueraufgabe verstanden werden;
- einen problemadäquaten Raumbezug herstellen (Verflechtungsraum);
- strategischer agieren – und damit insbesondere zielorientierter (Nachhaltigkeit);
- Beteiligung und Interessenausgleich gewährleisten;
- fachplanerische bzw. instrumentelle Integration sichern;
- notwendige informationelle Grundlagen erschließen sowie
- Mechanismen zur Wirkungskontrolle und Implementationssicherung enthalten.

Damit bilden sich in der Theorie bereits neue Qualitätsstandards für eine nachhaltige VEP heraus. Doch auch wenn ein breiter Konsens darüber besteht, wie „gute Praxis“ aussehen sollte, bleibt die entscheidende Frage unbeantwortet: Wie kommt eigentlich das „Gute“ in die Praxis?

## 1.2 Nachhaltige VEP als Ziel: Ansätze zum Umsteuern

An den oben skizzierten Befund zur Ausgangslage schließen sich zwei offensichtlich eng miteinander verknüpfte Überlegungen an: Zum einen ist dies die normative Frage, welche Bedeutung das Konzept der Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit der VEP hat und wie es konkret zu deren Orientierung und Bewertung genutzt werden kann. Zum anderen muss untersucht werden, welche Steuerungsansätze geeignet erscheinen, um die mit dem Konzept der Nachhaltigkeit verbundenen Zielvorstellungen in die Praxis umzusetzen.

### *Nachhaltigkeit und VEP*

Wenn in Politik und Praxis von Nachhaltigkeit die Rede ist, wird ungeachtet der breiten wissenschaftlichen Debatte hierzu immer noch vorwiegend auf das „Drei-Säulen-Modell“ verwiesen, welches das Konzept stark verkürzt. Danach strebt nachhaltige Entwicklung im Kern einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen an, weshalb alle drei Dimensionen im Entscheidungsprozess gleichberechtigt zu behandeln sind. Dieser Ansatz ist insbesondere dem Bemühen geschuldet, den zuletzt genannten gegenüber den wirtschaftlichen Zielen ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Er bleibt jedoch weitgehend folgenlos, wenn damit nicht zugleich auch die Voraussetzungen für die notwendige Aushandlung der offensichtlichen Zielkonflikte geschaffen werden.

Gelegentlich wird auch die Forderung nach intra- und intergenerationaler Gerechtigkeit aufgegriffen, wie sie 1987 erstmals im Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung („Brundtland-Bericht“) aufgestellt wurde. Danach soll nachhaltige Entwicklung sowohl den lebenden als auch zukünftigen Generationen die Befriedigung ihrer grundlegenden Bedürfnisse sichern. Daraus ergeben sich allerdings viele Abwägungsfragen, insbesondere nach den angestrebten Bedürfnis-Standards, welche zwingend eine gesellschaftliche Debatte und Klärung erfordern. Doch auch dieser Aspekt von Nachhaltigkeit hat im politischen Diskurs vorwiegend eine legitimatorische Funktion für konventionell erstellte Programme oder Maßnahmen, ohne dass Planungs- und Entscheidungsprozesse verändert würden (Tremmel 2003).

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den praktischen Problemen bei der Operationalisierung von Nachhaltigkeit wird daher zu Recht immer wieder auf die mangelnde Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen und Steuerungsansätze verwiesen (Lambrecht & Thierstein 1998; Beschorner u. a. 2005; Scheer 2006). Folgt man dieser Kritik, so kann Nachhaltigkeit gerade nicht lediglich als ein politisches Zielsystem aufgefasst werden, sondern vor allem als eine *Problemlösungsstrategie*, mit Hilfe derer die „blinden

Flecke“ der Umsetzung, d. h. Wertesysteme, Akteure und Institutionen, zum festen Bestandteil planerischen Vorgehens werden (Majer 2007). Ansätze zur Operationalisierung, die diese maßgeblichen Komponenten vernachlässigen, greifen zu kurz und verbleiben daher notwendigerweise im Raum der theoretischen Reflexion (Keimel u. a. 2004; Banister 2005; Gerike 2006; Holden 2007). Für einen an Nachhaltigkeit orientierten Entscheidungsprozess sind nach Majer (2007) insofern folgende Sichtweisen ausdrücklich zu berücksichtigen:

- *Ganzheitliche Zeit:* Nachhaltige Entwicklung erfordert grundsätzlich, den Einfluss kurzfristiger Akteurs-Kalküle zu verringern (z. B. Wahlperioden) und den Blick frei zu machen für die langfristig angestrebten Veränderungen. Konkrete Maßnahmen und Projekte sind daher aus einer kollektiven Vision für die Zukunft abzuleiten und sollten die kurz-, mittel- und langfristigen Perspektiven konsistent zusammenführen.
- *Ganzheitlicher Raum:* Abhängig vom betrachteten Problem (hier allgemein: kommunale Verkehrsentwicklung; spezieller z. B. Luftqualität, ruhender Verkehr) sollte der räumliche Bezug so hergestellt werden, dass alle relevanten Implikationen und Wechselwirkungen in die Suche nach effektiven Lösungen mit einfließen können. Für die VEP ist der kommunale Rahmen daher viel zu eng gesteckt. Hier bestehen vor allem Interdependenzen mit der regionalen Siedlungs- und Verkehrsstruktur, aber auch mit nationalen Entwicklungen (z. B. Metropolregionen, Bundesverkehrswege). Zudem bestehen auch globale Zusammenhänge, die lokal einzubeziehen sind (z. B. Klimaschutz, Ressourcenverbrauch). Dies bedeutet zunächst lediglich, dass der Untersuchungsraum erweitert wird. Ob eine Anpassung des Planungsraumes erfolgen sollte, hängt von einer genaueren Betrachtung des Gegenstands ab.
- *Ganzheitlicher Gegenstand:* Das Problem ist einer möglichst holistischen Betrachtung zugänglich zu machen, indem die folgenden Aspekte jeweils vollständig beleuchtet werden. Diese Aufschlüsselung bietet die Möglichkeit, Abhängigkeiten systematisch zu identifizieren, wesentliche Barrieren und Triebkräfte herauszuarbeiten und damit Wege für eine effektivere Umsetzung aufzuzeigen:
  - *Alle relevanten Akteure und Ebenen:* Wer beeinflusst die Entwicklung oder ist betroffen?
  - *Alle Steuerungsformen:* Wie kann Einfluss auf die Entwicklung genommen werden (z. B. regulativ, finanziell, kooperativ, informationell, normierend)?
  - *Alle Zieldimensionen:* Welche ökologischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Auswirkungen hat die Entwicklung?
  - *Alle Innovationsformen:* Welcher verhaltensbezogene, institutionelle und technische Wandel ist erforderlich?
  - *Alle Kapitalformen:* Wie beeinflusst die Entwicklung die Verfügbarkeit von Geldmitteln, Realkapital, Humankapital, Sozialkapital und natürlichem Kapital?
- *Gerechte Lösungen:* Hierbei sind einerseits grundsätzlich die kollektiven Gerechtigkeitsvorstellungen zu klären, die sich mit einem bestimmten Problem verbinden (z. B. in der Frage der Barrierefreiheit). Andererseits ist an konkreten Maßnahmen zu prüfen, welche Wirkungen diese im Hinblick auf den jeweiligen normativen Rahmen faktisch entfalten. Eine wiederholte Rückkoppelung dieser Betrachtungsebenen ist erforderlich, um zunehmenden Diskrepanzen zwischen beiden vorzubeugen.



Damit wird deutlich, dass der Bezug auf das normative Konzept der Nachhaltigkeit sich keinesfalls in einer Gegenüberstellung sektoraler Zielsetzungen erschöpft („Drei-Säulen-Modell“). Vielmehr ist damit das Bemühen um ein komplexes Problemverständnis verbunden, in welchem den handelnden Akteuren und der Steuerung der Entwicklung eine zentrale Rolle zukommt. Eine nachhaltige VEP (nVEP) müsste sich insofern daran messen lassen, in welchem Umfang sie die aufgeführten Perspektiven mit reflektiert und den damit verbundenen Anforderungen an Ganzheitlichkeit und Gerechtigkeit entspricht.

### *Steuerung und VEP*

In der Diskussion zur Weiterentwicklung der kommunalen VEP stand bislang vor allem *eine* Steuerungsoption im Mittelpunkt, nämlich die einer staatlichen Regulierung und Verpflichtung (vgl. Koch et al. 2001). Diese stark verengte Auseinandersetzung mit der Frage der Steuerung hat sehr schnell zu einer Polarisierung der Debatte geführt, in der vor allem in Deutschland unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip eine eher ablehnende Haltung gegenüber jeglicher (über-)staatlicher Intervention dominiert (vgl. Wolfram et al. 2009). Die Kommunen werden insofern als die einzige verantwortliche Handlungsebene für die Stadtverkehrsentwicklung gesehen.

Nimmt man jedoch die Problematik genauer in Augenschein, so wird sehr schnell deutlich, dass die Subsidiaritäts-Argumentation nur sehr bedingt rechtfertigbar ist, da sie entscheidende Zusammenhänge ausblendet und damit letztlich eine effektive Lösung weiter hinauszögert. Zwar liegen einerseits viele Handlungsfelder der VEP durchaus im Kompetenzbereich der Kommunen und bieten Möglichkeiten der Einflussnahme. Andererseits agieren die Kommunen jedoch unter staatlich gesetzten Rahmenbedingungen, die eine nachhaltige Stadtverkehrsentwicklung behindern oder ihr sogar entgegenstehen. Dazu zählt insbesondere die fehlende stadregionale Handlungsebene, aber auch Vorgaben der Bundes- und Landesverkehrswegeplanung, der Landes- und Regionalplanung sowie einschlägige Förderprogramme von Bund und Ländern (GVFG, Städtebau). Gerade hier werden wesentliche Orientierungen gegeben (z. B. Netzausbau), Anreize gesetzt (z. B. Förderung von Infrastruktur) und Verfahren praktiziert (z. B. BVWP), die Nachhaltigkeitsziele für die lokale Ebene faktisch konterkarieren.

Um eine effektive Ausrichtung der kommunalen Verkehrsplanung am Konzept der nachhaltigen Entwicklung zu erreichen, empfiehlt es sich also, Steuerung in einem wesentlich umfassenderen Sinn zu verstehen und sowohl alle relevanten Akteure und Ebenen als auch alle Formen der zielgerichteten Einflussnahme zu betrachten – wie es der Grundsatz der Ganzheitlichkeit erfordert (siehe oben). Aus der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Grundfragen politischer Steuerung heraus lässt sich dies anhand der drei Faktoren *Akteure*, *Institutionen* und *Instrumente* gut veranschaulichen. Dabei handelt es sich um drei voneinander abhängige Faktoren, die zueinander in Wechselbeziehung stehen, deren getrennte Betrachtung aber unterschiedliche Ansatzpunkte für eine gezielte Beeinflussung von Steuerungsprozessen liefert:

- *Akteure* (vgl. Coleman 1990; Mayntz & Scharpf 1995): Ausgangspunkt sind hier die sozial handelnden Individuen, Kollektive (Verein, Verband, Club etc.) und Korporationen (Staat, Betrieb etc.). Sie sind durch ein (artikulierte oder nicht-artikulierte) Interesse am Gegenstand der Steuerung konstituiert und unterscheiden sich darüber hinaus durch die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen (Macht, Recht, Geld, Wissen, Zeit, Humankapital, Sozialkapital, Intelligenz). In Bezug auf den Gegenstand ergeben sich daraus Akteurskonstellationen, d. h. bestimmte Anordnungen von Akteuren, ihren Strategien, Präferenzen und möglichen Ergebnissen. Im Steuerungsprozess ist insofern vor allem die Art und Weise relevant, auf die zwischen den be-

stehenden Akteurspositionen vermittelt wird (einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheid, hierarchische Steuerung). Aus dieser Perspektive sind daher insbesondere das Kalkül der Akteure und ihre Interaktionsformen diejenigen Parameter, die für eine gezielte Steuerung mitgestaltet werden müssen.

- *Institutionen* (vgl. Hall & Taylor 1996; Schmidt 2008): Mit der Betrachtung von Institutionen rücken neben den Akteuren vor allem die sozialen Regelstrukturen in den Mittelpunkt, in die der Steuerungsprozess eingebettet ist. Dabei geht es um den Einfluss formeller, vor allem aber auch informeller Regeln, sowie von Praktiken, Routinen und Diskursen. So können beispielsweise medial vermittelte öffentliche Debatten (z. B. zum Thema „Luftqualität“) oder bestimmte organisatorische Gepflogenheiten innerhalb der Verwaltung (z. B. fachübergreifende Arbeitsgruppen) von erheblicher Bedeutung für Planungsansatz, -verlauf und -ergebnis sein. Eine gezielte Beeinflussung von Institutionen scheint daher hinsichtlich ihrer rahmensetzenden Wirkung äußerst erstrebenswert, jedoch mit Blick auf ihre Pfadabhängigkeit und interaktive Entwicklung zugleich auch sehr anspruchsvoll.
- *Instrumente* (vgl. Hood 1986; Lascoumes & Le Galés 2004): Aus Sicht des Staates besteht ein begrenztes Repertoire an Instrumenten, mit denen dieser sich um eine Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung bemüht: Regulierung (Gesetze, Verordnungen), Finanzierung (Steuern, Anreize), Kooperation (Verhandlung, Vertrag, Dialog), Information (Publikation, Beratung, Zugriff) und Vergleich (Standards, Normen). Diese Instrumente sind jedoch keineswegs neutrale Mittel in den Händen des Staates, die sich rational eindeutig einem klar definierten Zweck zuordnen ließen. Vielmehr inkorporieren sie einerseits die spezifischen Interessen der an ihrer Gestaltung beteiligten (auch nicht-staatlichen) Akteure und entfalten andererseits häufig eine Reihe von nicht-intendierten Wirkungen. Der Blick auf die Instrumente ist jedoch besonders geeignet, bestehende Steuerungsansätze kritisch hinsichtlich ihrer Eigenlogik und zielführenden Wirkung zu hinterfragen und zugleich alternative und/oder komplementäre Optionen der Einflussnahme zu entwickeln.

Fasst man Steuerung in diesem umfassenden Sinne und bezieht neben instrumentellen auch akteursbezogene und institutionelle Aspekte mit ein, gelangt man notwendigerweise zu einem Verständnis von Steuerung als *Governance*.<sup>1</sup> Der Begriff *Governance* bezeichnet insofern einen integrierten Steuerungsprozess, in welchem staatliche und nicht-staatliche Akteure in oft komplexen Interaktionsbeziehungen stehen und gemeinsam Formen der steuernden Beeinflussung erarbeiten und umsetzen (vgl. Le Galés 1995; Healey 2006; Benz 2005).

Entwickelt aus der Transaktionskostentheorie, stand die politikwissenschaftliche Governance-Forschung zunächst für den Versuch, analytische Modelle für Prozesse der Steuerung zu liefern, in denen neben (über-)staatlichen vor allem auch privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure mit eingebunden sind (Folke-Schuppert 2005). Gegenüber dieser heuristischen Bedeutung hat sich jedoch zunehmend auch ein normatives Verständnis von Governance etabliert, welches Anforderungen an die Gestaltung und Qualität von Steuerungsprozessen stellt. Dabei werden insbesondere Prinzipien wie Legitimation (Beteiligung), Zurechenbarkeit, Offenheit, Transparenz, Vision, Kohärenz, Effizienz, Effektivität und Gerechtigkeit mit Governance verknüpft, um die Steuerungswirkung im Sinne gesamtgesellschaftlicher Zielsetzungen zu verbessern (vgl. Europäische Kommission 2001).

Diese normative Wendung spielt daher insbesondere im Zusammenhang mit der

---

<sup>1</sup> Governance wird bisweilen etwas umständlich mit „kooperativem Regierungshandeln“ ins Deutsche übersetzt, was hier jedoch der Lesbarkeit halber nicht aufgegriffen werden soll.



Operationalisierung von Nachhaltigkeit eine wesentliche Rolle, wie die hier genannten Prinzipien bereits illustrieren (Kemp u. a. 2005). Steuerungsansätze für eine nachhaltige Stadtverkehrsplanung müssen sich insofern ebenfalls mit der Gestaltung von Governance-Strukturen auseinandersetzen. Dies gilt sowohl für die lokale Ebene, auf der die Planung erarbeitet werden soll (Akteure: Kommunen, Kreise, Unternehmen, TöB, Verbände, NRO, Bürger), als auch für den Prozess der VEP-Steuerung auf nationaler Ebene insgesamt (Akteure: Bund, Länder, Kreise, Kommunen, Verbände). Gefragt ist also eine integrierte Sicht auf einen Mehr-Ebenen-Steuerungsprozess und die hierfür maßgeblichen Akteure, Institutionen und Instrumente.

#### *Steuerungsansätze der EU und in anderen Mitgliedstaaten*

Die Europäische Kommission bemüht sich bereits seit einigen Jahren, die Problematik der Stadtverkehrsplanung und städtischen Verkehrsentwicklung auf die Agenda der Mitgliedstaaten und ihrer Kommunen zu setzen – mit gemischtem Erfolg. Sie hält damit im Bereich der Stadtverkehrsplanung steuernde Maßnahmen im Interesse der Gemeinschaft für geboten, ohne dadurch das Subsidiaritätsprinzip in Frage zu stellen. Hierzu sind eine Reihe unterschiedlicher Ansätze verfolgt worden, wobei die Federführung in zwei verschiedenen Generaldirektoraten lag: GD Umwelt und GD Verkehr & Energie (jetzt GD Mobilität und Verkehr). Damit verbinden sich jeweils unterschiedliche Instrumente und Prioritäten:

- *Förderung von Demonstrationsvorhaben – CIVITAS*: Die GD Verkehr & Energie fördert über die CIVITAS-Initiative im Forschungsrahmenprogramm seit 2002 große Demonstrationsvorhaben, in welchen Städtenetze die Umsetzung von innovativen Maßnahmen der Stadtverkehrsentwicklung erproben. Hier liegt der Akzent also nicht auf der planerischen Vorbereitung und Einbettung, sondern auf der Umsetzung beispielgebender Einzelmaßnahmen ([www.civitas-initiative.org](http://www.civitas-initiative.org)). Das Vorhandensein einer integrierten lokalen Planung wird zwar als Fördervoraussetzung in der Ausschreibung mittlerweile erwähnt, ohne jedoch deren Qualitätsmerkmale näher zu bestimmen. Für die Stadtverkehrsplanung blieb dieser Ansatz insofern praktisch folgenlos.
- *Information – Europäisches Stadtverkehrportal ELTIS*: Um für Praktiker europaweit Informationen zum Thema Stadtverkehr bereitzustellen, unterhält die GD Verkehr & Energie seit 2003 das ELTIS Portal ([www.eltis.org](http://www.eltis.org)). Auf der Webseite sind neben aktuellen Informationen zu relevanten EU-Initiativen und -politiken sowie einigen Praxis-tools insbesondere über 1.500 europäische und internationale Fallstudien dokumentiert. Diese bieten vor allem Orientierung mit Blick auf konkrete Maßnahmen, jedoch nur vereinzelt auf Planungsansatz, -verfahren oder -methodik. Eine entsprechende Kategorie zur Einordnung von Beispielen fehlt noch völlig.
- *Dialog und Regulierung – Konzept der Sustainable Urban Transport Plans (SUTP)*: Im Prozess der Erarbeitung der Thematischen Strategie für die städtische Umwelt hat die GD Umwelt 2004 erstmals Vorschläge für einen europaweit harmonisierten Ansatz in der Stadtverkehrsplanung entwickeln lassen, welcher durch eine Richtlinie auch Verbindlichkeit für Agglomerationen mit mehr als 100.000 Einwohnern erlangen sollte. Dabei ging es im Kern um eine Festlegung von Qualitätsmerkmalen für eine an Nachhaltigkeit orientierte Stadtverkehrsplanung (Wolfram u. a. 2004). Doch dieses regulative Vorhaben scheiterte trotz intensiver Abstimmungsbemühungen am Widerstand einiger Mitgliedstaaten unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip. Übrig blieb zunächst lediglich ein informativer Leitfaden zu „Sustainable Urban Transport Plans“ (SUTP), welchen die Kommission 2007 veröffentlichte, sowie ein kleineres Demonstrationsvorhaben, in dessen Rahmen der SUTP-Ansatz erprobt werden konnte (PILOT-Projekt).

- *Dialog und Information: Grünbuch zur städtischen Mobilität.* Dieses Strategiepapier wurde von der GD Mobilität & Verkehr 2007 erarbeitet und durch eine öffentliche Konsultation weiterentwickelt. Grünbücher sind unverbindliche Absichtserklärungen der Kommission, erfüllen jedoch die wichtige Aufgabe, den Dialog mit den Akteuren anzuregen und eine Abstimmung der Positionen zu erzielen. Auch hier stehen erneut bestimmte Maßnahmenbereiche im Mittelpunkt („greener urban transport“, „smarter urban transport“, etc.). Es wird jedoch auch das SUTP-Konzept aufgegriffen – wenngleich lediglich als eine Maßnahmenoption zur Sicherung und Verbesserung von Erreichbarkeit (European Commission 2007).
- *Dialog, Information und Fortbildung – Aktionsplan für städtische Mobilität.* Mit dem von der GD Mobilität & Verkehr erarbeiteten Aktionsplan von 2009 verpflichtet sich die Kommission selbst zur Umsetzung einer Reihe von Aktivitäten. An erster Stelle wird hier die beschleunigte Verbreitung von „nachhaltigen städtischen Mobilitätsplänen“ genannt (*Sustainable Urban Mobility Plans* – SUMP), womit einerseits an das SUTP-Konzept angeknüpft wurde, andererseits aber offenbar auch eine Abgrenzung hergestellt werden sollte (European Commission 2009). Damit wurde erstmals die strategische Bedeutung des lokalen Planungsansatzes gegenüber den einzelnen Maßnahmen unterstrichen. Eine entsprechende Aktivität wurde durch eine Ausschreibung der Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI) bereits auf den Weg gebracht und beinhaltet ein europaweites Fortbildungsprogramm zu SUMP sowie den Ausbau des ELTIS-Portals.

Damit zeigt sich, dass die Europäische Kommission bereits ein breites Spektrum an Maßnahmen nutzt, um die Stadtverkehrsentwicklung, aber auch deren lokale Planung gezielt zu beeinflussen. Allerdings dominieren dabei bislang die stärker maßnahmenbezogenen Instrumente der GD Mobilität & Verkehr gegenüber dem eher von der GD Umwelt priorisierten Fokus auf den Planungsansatz. Insgesamt besteht damit jedoch ein wichtiger Bezugsrahmen, den es für die Gestaltung nationaler Steuerungsinitiativen zu beachten gilt.

Einige Mitgliedstaaten haben hier bereits frühzeitig eine Vorreiterrolle übernommen. Insbesondere Frankreich und Großbritannien, deren Vorgehensweise auch für das SUTP-Konzept von maßgeblicher Bedeutung gewesen ist, haben ihre nationalen Steuerungsansätze z. T. bereits in den 1990er Jahren umfassend reformiert und verfügen mittlerweile über breite praktische Erfahrungen mit der Umsetzung. Die positiven Resultate in diesen beiden Ländern waren ausschlaggebend für eine genauere Betrachtung ihrer Steuerungsansätze im Rahmen des Workshops (vgl. Beiträge von Albrecht und Wulfhorst in diesem Band), wenngleich die Übertragbarkeit auf die föderale Struktur Deutschlands natürlich mit Einschränkungen versehen ist.

### **1.3 Fragestellung und Zielsetzung des IÖR-Workshops**

Vor diesem Hintergrund sollte sich der IÖR-Expertenworkshop im Kern mit der Frage befassen: Welchen (nationalen) Steuerungsansatz benötigt eine nachhaltige kommunale Verkehrsentwicklungsplanung (nVEP) in Deutschland? Folgende Leitfragen sollten dabei aus unterschiedlichen Akteursperspektiven beleuchtet und gemeinsam diskutiert werden:

1. Wie können die in Deutschland bestehenden Institutionen, Programme und Instrumente weiterentwickelt werden, um die kommunale VEP effektiv auf Nachhaltigkeit auszurichten? Welche (Mehr-Ebenen-)Strategie und Governance ist erforderlich?
  - Welche Rolle spielen dabei die verschiedenen Akteure, und welcher Interaktionsformen bedarf es?



- Was kann für die deutsche Situation aus den Ansätzen der EU sowie europäischer Nachbarstaaten für die Steuerung einer an Nachhaltigkeit orientierten kommunalen VEP gelernt werden?
2. Wie können die erforderlichen Veränderungen möglichst flächendeckend in die Praxis umgesetzt werden bzw. welcher Rahmensetzungen, Unterstützung und Initiativen bedarf es hierfür?
- Was könnten Qualitätsmaßstäbe und -standards der VEP leisten? Auf welche kommt es an?
  - Welche Triebkräfte und Hemmnisse sind zu beachten? Wie könnten diese jeweils genutzt bzw. überwunden werden?
  - Welche Zeit- und Politikfenster zeichnen sich für eine an Nachhaltigkeit orientierte Neuausrichtung der VEP ab? Wie könnte konkret eine Roadmap zur Umsetzung aussehen?

### *Zielsetzung und Workshop-Methodik*

Der Workshop fand im Rahmen des IÖR-Forschungsvorhabens „Planungs- und Steuerungsansätze für eine nachhaltige Stadtverkehrsentwicklung im Vergleich“ statt. Er sollte dazu beitragen, die bis dato gewonnenen Erkenntnisse zur Steuerung der VEP durch die Europäische Kommission sowie in Deutschland, Frankreich und Großbritannien kritisch zu reflektieren und Empfehlungen an die Akteure zur zukünftigen Steuerung der VEP in Deutschland zu formulieren. Diese Empfehlungen sollen einen konstruktiven Beitrag für die weitere Diskussion liefern und daher einem möglichst breiten Publikum zugänglich gemacht werden.

Für die Diskussion mit den Workshopteilnehmern war eine methodische Vorgehensweise gewählt worden, die darauf abzielte, im Ergebnis eine begrenzte Zahl von Thesen bzw. Empfehlungen ableiten zu können. Diese Thesen sollten dabei insbesondere die Einschätzungen und Bewertungen der Experten reflektieren. Thesenpapiere der sechs eingeladenen Referenten hierzu waren im Vorfeld des Workshops untereinander ausgetauscht worden.

Um die Auseinandersetzung zu Kernfragen zu stimulieren und eine gemeinsame Referenz zur Positionierung bereitzustellen, wurden im Workshop bereits zur Einführung in die Fragestellung „Entwurfsthese“ zur Diskussion gestellt, die sich aus dem laufenden IÖR-Forschungsvorhaben zum Thema ergeben hatten. Grundlage für deren Ableitung waren dabei insbesondere die Erarbeitung eines normativen Modelles „nachhaltiger Stadtverkehrsplanung“ (vgl. Wolfram et al. 2009) sowie die Erhebung und Analyse des VEP-Status in deutschen Großstädten (vgl. Wolfram 2009).

Vor diesem Hintergrund wurden sechs Impulsreferate gehalten, die den Gegenstand des Workshops aus komplementären Perspektiven und jeweils stark fokussiert beleuchten konnten. In der jeweils daran anschließenden Diskussion wurden so neben der zentralen Fragestellung auch die Entwurfsthese wieder aufgegriffen. Zum Ende der Veranstaltung wurden diese gemeinsam hinterfragt und abschließend modifiziert, ohne dabei einen vollständigen Konsens anzustreben.

## **1.4 Überblick für den Leser**

Der vorliegende IÖR-Texte-Band dokumentiert die Ergebnisse des Workshops in Form von Referaten, Kernthemen der Diskussion und abschließenden Thesen. Zunächst bieten sechs Beiträge von ausgewählten Experten vertiefende Ein- und Ansichten zur Steuerung der VEP.

Mit den Beispielen aus Großbritannien (Juliane Albrecht) und Frankreich (Gebhard Wulfhorst und Marc Wolfram) werden dabei zwei nationale Steuerungsansätze vorgestellt, die beide eine starke regulative Komponente aufweisen und im europäischen Vergleich, ungeachtet der jeweils bestehenden Defizite, durchaus als gute Praxis gelten können.

Anschließend kontrastieren die Beiträge aus kommunaler (Burkhard Horn) und stadtreionaler Sicht (Susanne Krebser) diesen internationalen Exkurs und zeigen Möglichkeiten und Grenzen der Kommunen in der durch Föderalismus, Subsidiarität und fehlende Rechtsverbindlichkeit geprägten deutschen Situation der VEP auf.

Daran anknüpfend werden sowohl die enorme Bedeutung globaler und lokaler Umweltveränderungen für die VEP herausgearbeitet (Hedwig Verron), als auch die komplexen und zum Teil widersprüchlichen Anforderungen einer integrierten Entwicklungsplanung für Stadt und Verkehr (Christian Holz-Rau).

Die Kernthemen der Diskussion sind in einem nachfolgenden Abschnitt zusammenfassend dargestellt. Sie geben Hinweise auf wesentliche Probleme und Lösungsansätze für die Debatte um eine Weiterentwicklung der VEP.

Abschließend werden die resultierenden sieben Thesen zur Steuerung der VEP in Deutschland vorgestellt. Diese markieren letztlich jene Handlungsfelder und Ansatzpunkte auf die sich die Akteure konzentrieren sollten, um die kommunale VEP schrittweise nachhaltiger zu gestalten.



## 2 Lernen von Großbritannien? Die „Local Transport Plans“ als Beispiel strategischer Steuerung

Juliane Albrecht

### 2.1 Einleitung

Im Folgenden soll es darum gehen, das Modell der kommunalen Verkehrsplanung in Großbritannien vorzustellen. Im Mittelpunkt stehen die sog. „Local Transport Plans“ (LTPs), d. h. Verkehrsentwicklungspläne auf örtlicher Ebene, die durch ein nationales Gesetz aus dem Jahr 2000 eingeführt worden sind („Transport Act“). Bei den Local Transport Plans handelt es sich um strategische Planungsdokumente, die verschiedene Aspekte der Verkehrsplanung abdecken und einen integrierten Ansatz verfolgen. Die Pläne sind prinzipiell mit kommunalen Verkehrsentwicklungsplänen in Deutschland vergleichbar, unterscheiden sich jedoch grundlegend hinsichtlich Finanzierung, Planungsinhalten und -verfahren sowie Verbindlichkeit. Ziel dieses Beitrages ist es, die wesentlichen Merkmale des britischen Steuerungs- und Planungsansatzes zu analysieren sowie Stärken und Schwächen herauszuarbeiten. Hieraus sollen Anregungen für eine Weiterentwicklung der Verkehrsentwicklungsplanung in Deutschland gewonnen werden.

Der Beitrag gliedert sich in vier Teile: Zunächst wird kurz die Entstehungsgeschichte der Local Transport Plans nachgezeichnet (2.2). In einem weiteren Schritt geht es darum, den Steuerungsansatz für diese lokalen Verkehrsentwicklungspläne ausführlicher zu analysieren (2.3). In diesem Zusammenhang werden zunächst die rechtlichen Grundlagen der Pläne sowie deren strategisch-politische Anbindung dargestellt. Anschließend folgen Ausführungen zu Inhalten, Anforderungen, Verfahren und Zuständigkeiten im Rahmen ihrer Aufstellung und Fortschreibung. Darüber hinaus sollen die Finanzierungsmechanismen und die Umsetzung der Pläne in der Praxis erläutert werden. Ergänzend werden Änderungen vorgestellt, welche die gesetzlichen Grundlagen der Local Transport Plans im Zuge der Novelle des Transport Act im Jahr 2008 erfahren haben (2.4). Ein abschließendes Fazit fasst die wesentlichen Merkmale des britischen Steuerungsansatzes zusammen (2.5).

### 2.2 Entstehung der Local Transport Plans in Großbritannien

In den 1980er und 1990er Jahren war das britische Verkehrssystem von erheblichen Missständen geprägt: Ein steigendes Straßenverkehrsaufkommen verursachte zunehmend Staus, die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs war stark rückläufig, und die Privatisierung der Bahn hatte zu einem Fiasko geführt. Dies war nicht nur mit negativen Folgen für die Funktionsfähigkeit des Straßen- und Schienenverkehrs sondern auch für das Klima und die menschliche Gesundheit verbunden. Als Hauptgrund für diese gravierenden Probleme wird die unter der konservativen Regierung Thatcher ab 1979 vollzogene Privatisierung und Deregulierung des Verkehrssektors angesehen (Nuhn und Hesse 2006, 323). Nachdem 1997 die Labour-Regierung an die Macht kam, erarbeitete diese ein Weißbuch mit dem Titel „A New Deal for Transport“, in dem die Missstände analysiert und eine Strategie zur Gegensteuerung entwickelt wurden. Aus diesem Weißbuch ging das im Jahr 2000 verabschiedete Verkehrsgesetz hervor (Parlament des Vereinigten Königreichs 2000), das zugleich die rechtliche Grundlage für die Local Transport Plans bildet. Die Zuständigkeit für das Gesetz lag damals beim sog. Ministerium für Umwelt, Verkehr und Regionalentwicklung („Department for the Environment, Transport and Regions“, DETR), durch dessen Zuschnitt die Einbeziehung von Aspekten des Umweltschutzes und der Einbindung des Verkehrssektors in

die Entwicklungen auf regionaler Ebene begünstigt wurden. Ab dem Jahr 2002 ging die Zuständigkeit für den Verkehrsbereich dann allerdings wieder auf ein eigenständiges Verkehrsministerium über („Department for Transport“, DfT), nachdem im Jahr 2001 bereits der Umweltbereich wieder aus dem DETR ausgegliedert worden war.

Der Transport Act 2000 gilt für das gesamte Gebiet Großbritanniens. Das Gesetz gliedert sich in 5 Teile und eine Reihe von Anhängen. Teil 1 beschäftigt sich mit dem Luftverkehr („Air Traffic“), Teil 2 mit dem örtlichen Verkehr und dessen Planung („Local Transport“), Teil 3 mit der Einführung eines Systems über Straßennutzungsgebühren („Road user charging and workplace parking levy“) und Teil 4 mit der Regierungsaufsicht über das privatisierte Schienennetz („Railways“).

### **2.3 Local Transport Plans als strategischer Steuerungsansatz**

Local Transport Plans stellen ein strategisches Instrument zur Planung und Umsetzung kommunaler Maßnahmen im Bereich der Verkehrsentwicklung dar. Ihr Ziel ist es, nachhaltige und integrierte Verkehrslösungen für den Privat-, Berufs-, Reise- und Güterverkehr zu etablieren (vgl. Section 108 Abs. 1 und 2 Transport Act). Zugleich sind sie die Grundlage für die staatliche Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Die Pläne unterliegen der strategischen Umweltprüfung (vgl. Art. 3 Abs. 2 SUP-Richtlinie; DfT, Guidance 2004, 73 f.). Bisher existieren zwei Generationen von Planungen: Die Pläne der 1. Generation umfassen den Zeitraum von 2001 bis 2006 („LTP1“), die derzeit geltenden Pläne der 2. Generation decken den Zeitraum von 2006 bis 2011 ab („LTP2“).

#### *Rechtliche Grundlagen*

Der Transport Act 2000, insbesondere dessen Teil 2 mit der Überschrift Local Transport (Sections 108 ff.), stellt die wesentliche Grundlage für die LTPs dar. Gemäß Section 108 Abs. 1 Transport Act muss jede zuständige Verkehrsbehörde (siehe unten) Strategien entwickeln, die einen sicheren, vernetzten, effizienten und wirtschaftlichen Verkehr in ihrem Gebiet gewährleisten und diese Strategien umsetzen. Section 108 Abs. 3 Transport Act normiert die Pflicht der Verkehrsbehörden, Local Transport Plans zu erstellen. Der Transport Act 2000 wurde im Jahr 2008 durch das Gesetz über den örtlichen Verkehr („Local Transport Act 2008“) geändert, wodurch auch die Regelungen über die Local Transport Plans einzelne Änderungen erfahren haben (siehe hierzu unten).

Weitere Vorgaben für die Local Transport Plans sind in sog. Leitfäden („Guidance“) enthalten, die vom Verkehrsministerium (DfT) herausgegeben werden und in Section 112 Transport Act 2000 rechtlich verankert sind. Diese Leitfäden sind von den Behörden bei der Erstellung der Pläne zu beachten, soweit sie Inhalt und Aufstellung der Pläne, ihre Änderung und Ersetzung sowie Veröffentlichung und Bereitstellung betreffen. Bisher wurden drei Generationen von Leitfäden erlassen: Die „Guidance 2000“ (DETR 2000) war Grundlage für die Erstellung der LTP1, die „Guidance 2004“ (DfT 2004) bildete die Grundlage für die aktuell geltende Generation LTP2 und die bisher letzte Generation „Guidance 2009“ (DfT 2009) gilt bis auf weiteres für Änderungen der LTP2 sowie für künftige Generationen von LTPs. Eine Weiterentwicklung des in den Leitfäden dargestellten Ansatzes erfolgt laufend und in Abhängigkeit von der Zielerreichung (vgl. Abbildung 1).

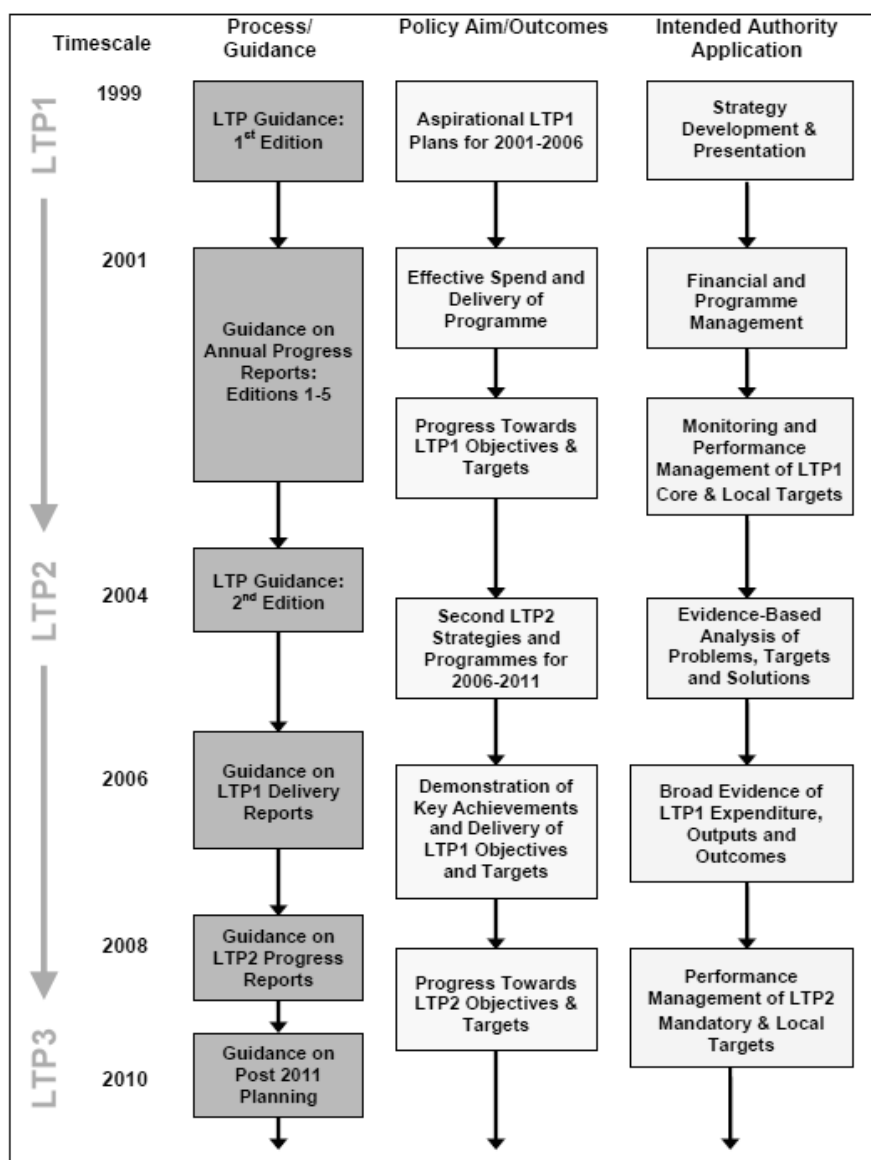


Abbildung 1: Übersicht zum Prozess der strategischen LTP-Steuerung; Monitoring und laufende Weiterentwicklung des Ansatzes (Quelle: Atkins 2007a)

### Zuständige Behörden

Gemäß Section 108 Abs. 4 Transport Act liegt die Zuständigkeit für die Aufstellung von LTPs bei den örtlichen Verkehrsbehörden (Local Transport Authorities). Dies sind die Grafschaften („County Councils“) in England und Wales sowie die Personenverkehrsbehörden („Passenger Transport Authorities“) in den sieben größten Agglomerationen („Metropolitan Counties“ und London). Ein Beispiel für eine solche Behörde ist die Greater Manchester Passenger Transport Authority (GMPTA), welche durch die Stadt Manchester mit der Erstellung des Local Transport Plans beauftragt worden ist (GMPTA 2007). Des Weiteren besteht die Möglichkeit zur Erarbeitung eines sog. „Joint Local Transport Plan“ (JLTP) durch mehrere County Councils und/oder Passenger Transport Authorities. Ein solcher Plan wurde beispielsweise im Westen Englands unter dem West of England Partnership aufgestellt. Hier haben sich Bath, North East Somerset, Bristol City, North Somerset und South Gloucestershire zusammengeschlossen und einen gemeinsamen Plan aufgestellt (West of England Partnership 2006). Mit dem Local Transport Act von 2008 wurden die Passenger Transport Authorities in

sog. „Integrated Transport Authorities“ (ITAs) umbenannt und ihre Rechte gestärkt. Darüber hinaus wird ihre Einrichtung nunmehr auch außerhalb der Metropolitan Counties gestattet (vgl. Guidance 2009, 8). Damit unterstützt die Rahmensetzung eine Orientierung der Planung an den tatsächlichen Verflechtungsräumen.

*Anbindung an übergeordnete Ziele auf nationaler Ebene*

Das Weißbuch „A New Deal for Transport“ formuliert allgemeine Ziele der Verkehrspolitik auf nationaler Ebene, an denen sich die Local Transport Plans zu orientieren haben. Zu diesen Zielen zählen z. B. der Schutz der Umwelt, die Verbesserung der Verkehrssicherheit, der Beitrag zu einer effizienten Wirtschaft sowie die integrierte Betrachtung aller Verkehrsarten und die Einbeziehung der Bauleitplanung. Für den Bereich der LTPs wurden darüber hinaus folgende konkretere, sog. gemeinsame Prioritäten („Shared Priorities“) aufgestellt: Verkehrsbelastung verringern („Tackling Congestion“), Erreichbarkeit herstellen („Delivering Accessibility“), sichere Straßen („Safer Roads“) sowie Luftqualität verbessern („Better Air Quality“) (Guidance 2004, 30 ff.). Hierbei handelt es sich um übergeordnete Leitlinien, die bei der Erstellung der Local Transport Plans zu beachten sind. Die zuständigen Behörden müssen Verbesserungen in sämtlichen der genannten Bereiche nachweisen. Damit soll die strategische Anbindung der Local Transport Plans an die Verkehrspolitik auf nationaler Ebene gewährleistet werden (Abbildung 2).

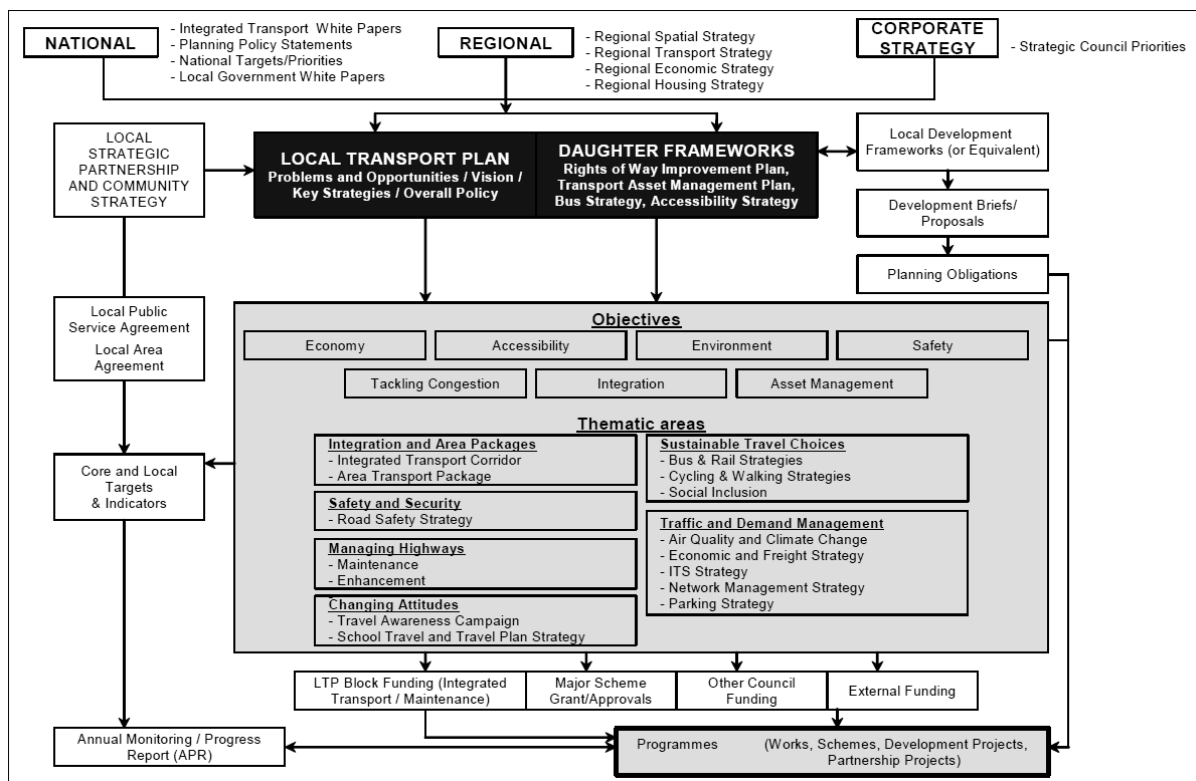


Abbildung 3: Einordnung des LTP-Ansatzes in den britischen Planungskontext – politikfeldübergreifend und zielorientiert (Quelle: Atkins 2007b)

*Inhalt der Local Transport Plans*

Der Inhalt der Local Transport Plans ist im Einzelnen in den Leitfäden festgelegt. Hierzu ge-

hören eine Analyse der Probleme und Potenziale des betroffenen Gebiets, die Festlegung der Ziele (unter besonderer Beachtung der gemeinsamen Prioritäten), Langzeitstrategien zur Problembewältigung und Zielerreichung, die Festlegung eines finanzierbaren und effizienten Umsetzungsprogramms sowie die Formulierung von Zwischenzielen und Indikatoren zur Ermittlung der Effektivität und Effizienz der Pläne (vgl. Guidance 2000, 22). Im Leitfaden von 2004 sind die vier Schlüsselemente einer „guten“ örtlichen Verkehrsplanung wie folgt beschrieben: Der Plan *setzt den Verkehr in seinen weiteren Kontext*, indem er eine Langzeitstrategie festlegt, die mit der lokalen Regierung abgestimmt, im Zusammenhang mit lokalen Wirtschafts- und Raumentwicklungsplänen betrachtet und gemeinsam mit allen Betroffenen erarbeitet wurde. Zudem enthält er *räumlich relevante Ziele*, d. h. Ziele zugunsten von Wohnen, Arbeit, sozialer Eingliederung und der Umwelt. Die aufgestellten Ziele sollen sich an den gemeinsamen Prioritäten orientieren und anspruchsvoll, aber gleichzeitig auch realistisch sein. Zudem soll der LTP ein *gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen*, indem die darin vorgeschlagenen Lösungen realisierbar und mit sorgfältigen Problemanalysen und Lösungsvorschlägen untersetzt sind. Schließlich enthält der Plan *Zielwerte und Indikatoren*, um den Erfolg und die Wirksamkeit der in den Plänen enthaltenen Verkehrslösungen bewerten zu können.

#### *Geltungsdauer und Veröffentlichung der Pläne*

Die ersten LTPs wurden im Jahr 2000 aufgestellt und deckten einen Zeitraum von 2001/02 bis 2005/06 ab. Die derzeit aktuelle zweite Generation der LTPs bezieht sich auf den Zeitraum von 2006/07 bis 2010/11. Gemäß Section 109 Abs. 1 Transport Act muss die Behörde den LTP laufend überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Vor Inkrafttreten des Gesetzes über den örtlichen Verkehr im Jahr 2008 (Local Transport Act 2008) mussten die Pläne spätestens alle 5 Jahre erneuert werden (Section 109 Abs. 2 Transport Act alte Fassung). Nach der neuen Gesetzeslage ist es allerdings der Behörde überlassen, wann sie diesen ersetzen will (Section 109 Abs. 2 Transport Act neue Fassung). Die Behörden können ihre bereits bestehenden Pläne schon jetzt ersetzen, bevor die „alten“ im April 2011 ihre Gültigkeit verlieren. Alle Behörden müssen aber spätestens zu diesem Zeitpunkt einen neuen Plan aufgestellt haben. Nach der Erstellung oder Änderung des Plans hat die Behörde diesen sobald wie möglich in geeigneter Weise zu veröffentlichen und dem Verkehrsministerium ein Exemplar zukommen zu lassen (Section 109 Abs. 3 Transport Act). Weiterhin muss die Behörde den Plan an geeigneten Stellen zur Einsicht auslegen, die Öffentlichkeit über den Plan informieren und für jeden auf Anfrage eine vollständige Kopie bereitstellen (Section 109 Abs. 4 Transport Act).

#### *Zielwerte und Indikatoren*

Um die Effektivität der Pläne zu messen, müssen die Behörden Indikatoren aufstellen und anhand dieser Indikatoren Zielwerte festlegen (Guidance 2004, 25). Durch den Vergleich des Ist-Zustands mit den festgelegten Zielwerten erfolgt die Bewertung der Pläne. Die Auswahl der Indikatoren obliegt grundsätzlich den Behörden, um angemessen auf die örtlichen Gegebenheiten reagieren zu können. Jedoch müssen auch eine Anzahl von Pflichtindikatoren („mandatory indicators“) herangezogen werden, die sich an den gemeinsamen Prioritäten orientieren. Beispiele für solche Effizienz-Indikatoren sind etwa „principal road condition“, „total killed and seriously injured casualties“ oder „child killed and seriously injured casualties“ (vgl. Guidance 2004, 81 ff.). Diese Pflichtindikatoren dienen zur Überwachung der Erfüllung der strategischen und der gemeinsamen Prioritäten. Die Beurteilung des aktuellen Zustands erfolgt anhand einer jährlichen Berichterstattung („Annual Progress Reports“), die Auskunft über die Zielerreichung geben muss (Guidance 2004, 29).

### *Öffentlichkeitsbeteiligung*

Im Rahmen der Aufstellung der Pläne muss die Öffentlichkeit so früh wie möglich beteiligt werden (Guidance 2000, 20 f.; Guidance 2006, 74). Zu den verbindlich zu konsultierenden Parteien gehören u. a. die lokale Bevölkerung, Vertreter der Wirtschaft, Busunternehmer und Schienenbetreiber, die Nutzer öffentlicher Verkehrsmittel einschließlich Behindertenvertreter, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen sowie Umweltorganisationen. Der Konsultationsprozess ist bestimmten, durch die Regierung im Einzelnen festgelegten Kriterien unterworfen (BERR 2008). Im Zuge der Änderungen des Gesetzes über den örtlichen Verkehr von 2008 sind die Beteiligungspflichten nunmehr auch ausdrücklich im Verkehrsgesetz verankert (vgl. Section 108 Abs. 2A bis 2C Transport Act). Hier werden u. a. auch die im Einzelnen zu beteiligenden Behörden genannt (z. B. auf Stadtteilebene: „District Councils“ oder überörtlich: „Highway Agency“). Anhang C der Guidance 2009 enthält eine nichtabschließende Liste der zu beteiligenden Personen und Institutionen.

### *Bewertung der LTPs*

Die LTPs werden nach ihrer Fertigstellung eingehend von der Regierung bewertet (Guidance 2000, 27 ff.). Die Bewertung entscheidet zugleich über die Vergabe der Finanzmittel. Hierdurch soll vermieden werden, dass die Mittel für ineffektive oder unnötige Maßnahmen ausgegeben werden. Als Bewertungskriterien (Oberkategorien) gelten die Qualität der Planung, ihr Einfluss auf die Ziele der LTPs sowie ihre Erfüllbarkeit (Guidance 2004, 69 f. und 95 ff.). Darüber hinaus werden im Rahmen der Bewertung weitere generelle und maßnahmenbezogene Kriterien angelegt (jeweils „Pflicht und Kür“). Zudem müssen durch die Behörden im gesamten Zeitraum jährlich die sog. Annual Progress Reports eingereicht werden (siehe oben). Schließlich ist nach Abschluss des Fünf-Jahreszeitraums ein Ergebnisbericht vorzulegen.

### *Finanzierungskonzept*

Die LTPs enthalten ein umfangreiches Konzept zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur (DfT 2005). Darin sind sowohl Kapitalinvestitionen als auch Unterhaltskosten erfasst. Die Mittel werden von der Regierung zur Verfügung gestellt: In der ersten Förderperiode (2001-2006) waren es 6,1 Milliarden Pfund (ca. 7,2 Milliarden Euro), in der zweiten Förderperiode (2006-2011) wurde die Summe auf 8,1 Milliarden Pfund erhöht (ca. 9,7 Milliarden Euro). Die Zuteilung der Finanzmittel erfolgt jährlich im November bzw. Dezember für das folgende Jahr. Sie richtet sich nach den Bewertungskriterien Effizienz und Effektivität der Verwendung der Finanzmittel zur Zielerreichung sowie nach der Qualität der Annual Progress Reports.

Zu unterscheiden sind drei Förderbereiche: Erstens Großprojekte („major scheme allocations“) mit einem Umfang von mehr als 5 Millionen Pfund (z. B. Umgehungsstraßen und ÖPNV-Projekte). Diese müssen im Anschluss an den Local Transport Plan separat und detailliert beschrieben werden. Der zweite Förderbereich bezieht sich auf Projekte des integrierten Verkehrs („integrated transport block“), die weniger als 5 Millionen Pfund kosten und keine Instandhaltungsmaßnahmen darstellen. Hierbei handelt es sich um kleinere Projekte, die den Nahverkehr betreffen, z. B. Maßnahmen zur Verkehrssicherheit, Vorrangregelungen für Busse („bus priority schemes“), Verkehrsinformationen sowie Fußgänger- und Radfahrerprojekte. Drittens wird die Erhaltung der Infrastruktur („maintenance allocations“) gefördert:



Diese umfasst Straßenwartung, die Instandhaltung von Brücken, Tunneln sowie die Wiederinstandsetzungen von Verkehrsinfrastruktur nach Katastrophenereignissen.

Seit der zweiten Planungsperiode können sich die Kommunen darüber hinaus mit besonders innovativen Konzepten bei einem sog. „Transport Innovation Fund“ um eine Extrasumme bewerben, wobei der Fokus hier auf der Entlastung des Straßenverkehrssystems liegt (DfT 2004). Seit März 2010 befindet sich eine Erweiterung dieses Ansatzes in der Diskussion („Urban Challenge Fund“), bei dem es um die Förderung innovativer Konzepte und Maßnahmen im Hinblick auf breitere wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele geht. Wesentlich wird hierbei sein, dass die Vorschläge sich auf eine entsprechend übergreifende Vision stützen, sukzessives Vorgehen einplanen, und insbesondere eine direkte Partnerschaft zwischen Städten und Ministerium forcieren (DfT 2010).

## **2.4 Neuerungen im Zuge des Gesetzes über den örtlichen Verkehr (Local Transport Act)**

Nachdem der rechtliche Rahmen für die Local Transport Plans seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2000 weitgehend unverändert galt – abgesehen von einigen kleineren Änderungen bei den LTP der zweiten Generation (vgl. Guidance 2004) – wurde dieser durch das Gesetz über den örtlichen Verkehr (Local Transport Act 2008) novelliert.

### *Local Transport Act 2008*

Im Zuge der Novellierung führte das Verkehrsministerium im Jahr 2007 eine Befragung zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen der Local Transport Plans durch. Die daraufhin eingegangenen Stellungnahmen machten deutlich, dass das Konzept der LTPs sowohl von den Akteuren des Verkehrssektors auf lokaler Ebene als auch von Interessenverbänden sowie von Verkehrsplanern weitgehend unterstützt wird (Atkins 2007, 1-1). Gleichwohl zeigten die Stellungnahmen in einer Reihe von Punkten einen gewissen Flexibilisierungsbedarf. Dieser wurde durch das Gesetz über den örtlichen Verkehr (Local Transport Act 2008) umgesetzt, der den Transport Act 2000 in einigen Punkten ändert. So wurden beispielsweise die Strategie- und Umsetzungsplanung voneinander getrennt. Beide können allerdings in einem Dokument zusammengefasst werden (vgl. Section 108 Abs. 3 Transport Act neue Fassung). Weiterhin wurde die Pflicht, alle 5 Jahre neue Pläne zu erlassen, aufgehoben (siehe 2.3). Ebenfalls aufgehoben wurde die Pflicht zur Entwicklung einer separaten Bus-Strategie; gleichwohl ist der Busverkehr weiterhin ein Schlüsselbereich der LTPs (Guidance 2009, 8). Zudem wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung nunmehr direkt im Gesetz geregelt (vgl. Section 109 Abs. 2A- 2C Transport Act neue Fassung). Gleiches gilt für die Verpflichtung zur Berücksichtigung einschlägiger Leitfäden der Regierung im Hinblick auf Klimaschutz und Klimaanpassung sowie sonstige Umweltbelange (Section 108 Abs. 2ZB Transport Act, neue Fassung). Die gesetzliche Pflicht zur Aufstellung und Überprüfung der LTPs bleibt allerdings unverändert bestehen, da die Pläne nach wie vor als nützliches Instrument der Verkehrsentwicklungsplanung auf lokaler Ebene angesehen werden (Guidance 2009, 7).

### *Guidance 2009*

Auf der Grundlage der gesetzlichen Änderungen durch den Local Transport Act 2008 wurde im Jahr 2009 vom Verkehrsministerium ein neuer Leitfaden herausgegeben, mit dem einige Änderungen verbunden sind (DfT 2009). So wurden die bisherigen gemeinsame Prioritäten der LTP2-Guidance durch fünf neue, sog. Kernziele („Key-Goals“) ersetzt. Diese lauten: 1) Unterstützung des Wirtschaftswachstums („Support Economic Growth“), 2) Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes („Reduce Carbon Emissions“), 3) Förderung der Chancengleichheit („Promote Equality of Opportunity“), 4) Beitrag zur Verbesserung von Sicherheit und Ge-

sundheit („Contribute to Better Safety, Security and Health“) und 5) Verbesserung der Lebensqualität und gesunde natürliche Umwelt („Improve Quality of Life and a Healthy Natural Environment“) (Guidance 2009, 6 und 12 ff.). Daneben bleiben die bisherigen gemeinsame Prioritäten aber weiterhin als wichtige Elemente („essential elements“) der LTPs bestehen (Guidance 2009, 6). Zudem wird im neuen Leitfaden auch die gesetzliche Verpflichtung zur Berücksichtigung anderer einschlägiger Planungen oder Maßnahmen im Rahmen der Aufstellung der LTPs weiter ausgeführt. So sind im Anhang A des Leitfadens eine Vielzahl von (Planungs-)Pflichten aufgeführt, die mit den LTPs abgestimmt werden müssen (vgl. Guidance 2009, Anhang A). Diese sind entweder gesetzlich vorgeschrieben oder in anderen Leitfäden empfohlen, z. B. Luftreinhaltepläne, Lärmaktionspläne, Nationalparkmanagementpläne, Managementpläne für Verkehrsanlagen, die Verpflichtung zur Bewirtschaftung des Straßennetzes, Informationspflichten über Busangebote, die Pflicht zur Bewertung der lokalen Wirtschaftsbedingungen, die Strategie für den Schülertransport und die Pflicht zur Gleichstellung von Behinderten.

## **2.5 Fazit**

Das britische System der örtlichen Verkehrsplanung ist durch eine Reihe von Merkmalen einer strategischen Steuerung gekennzeichnet. Hierzu zählt zunächst die *Einbindung der örtlichen Planung in eine nationale Strategie*, indem die Local Transport Plans ausdrücklich an gesamtstaatliche Ziele der Verkehrsentwicklung anknüpfen müssen (vgl. DfT 1998: gemeinsame Prioritäten bzw. Kernziele). Durch die Ansiedlung der Zuständigkeit zur Aufstellung der Pläne auf *stadtregio-naler Ebene*, sowie mit der Möglichkeit zusätzlicher räumlicher Erweiterungen (Joint LTP) wird der Planungsraum der LTPs den tatsächlichen Problemlagen angepasst (Verflechtungsraum). Gleichzeitig wird zur Verbesserung der Politikkoordination auch eine *Abstimmung mit anderen sektoralen Planungen und Strategien* eingefordert, welche sich mit den Inhalten der LTPs überschneiden oder einen sonstigen Bezug zu diesen haben.

Dabei erfolgt die Orientierung und Qualitätssicherung der Local Transport Plans durch eine Kombination verschiedener Steuerungsinstrumente. Zum einen wird durch die gesetzliche Aufstellungspflicht und eine Festlegung der Planinhalte (Leitfäden) ein *rechtlicher Rahmen* gesetzt, welcher flächendeckend Prinzipien und Spielregeln festlegt, zugleich jedoch Flexibilität bei der lokalen Interpretation verlangt. Zum anderen stellt das dem LTP-Ansatz zugrunde liegende *Anreizsystem*, wonach Vorhandensein und Qualität der Pläne zugleich als Grundlage für die staatliche Mittelzuweisung dienen, den maßgeblichen Hebel für die praktische Umsetzung dar.

Gleichzeitig ist die Aufstellung und Weiterentwicklung der Pläne jedoch auch auf *Kommunikation und Kooperation* angelegt, da sowohl verschiedene betroffene Akteure und Behörden auf lokaler Ebene in den Planungsprozess einbezogen werden müssen, als auch die Weiterentwicklung des Steuerungsansatzes auf nationaler Ebene auf eine enge Rückkoppelung mit den lokalen Akteuren setzt. Dabei kommt der Herstellung von *Vergleichbarkeit und Transparenz* eine maßgebliche Rolle zu, was insbesondere durch eine Reihe von inhaltlichen Vorgaben und Kriterien (Ziele, Indikatoren, Verfahren, Beteiligung, Methodik), die Pflicht zur Veröffentlichung der Pläne, aber auch die Evaluation des LTP-Ansatzes insgesamt erreicht wird. Dies unterstützt vor allem die angestrebte *Reflexivität* der Steuerung, insofern sich nicht nur die regelmäßige Bewertung der lokalen Pläne und ihrer Umsetzung darauf stützt, sondern auch die schrittweise Anpassung der nationalen Rahmensetzung.



### **3 Lernen von Frankreich? Die „Plans de Déplacements Urbains“ als Beispiel inkrementeller Steuerung**

Gebhard Wulfhorst / Marc Wolfram

#### **3.1 PDU als Bindeglied nachhaltiger Stadt- und Verkehrsplanung**

Der französische Stadtverkehrsplan „Plan de Déplacements Urbains“ (PDU) ist in seiner heutigen Form das Resultat einer ganzen Reihe von staatlichen Interventionen und der damit verknüpften kontinuierlichen Weiterentwicklung lokaler Praktiken über einen Zeitraum von fast 30 Jahren (vgl. Gniechwitz 2005; CERTU & ADEME 2006; Offner 2006; Crepin & Duchène 2008). Er agiert dabei auf der Grundlage einer interkommunalen Orientierung zunehmend an der Schnittstelle zur Stadt-, Regional- und Umweltplanung.

Das Instrument PDU ist erstmals 1982 in Frankreich eingeführt worden, war zunächst jedoch unverbindlich und damit wenig formalisiert. Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei zunächst die Regelung des interkommunalen ÖPNV. In Art. 28 des sog. Gesetzes zur nationalen Verkehrsentwicklung wurden dabei bereits grundlegende Merkmale hinsichtlich der Zuständigkeit, des Planungsraums, und der regelmäßigen Evaluation festgeschrieben (LOTI 1982).

Mitte der Neunziger Jahre geriet insbesondere die Umweltqualität immer stärker in den Fokus politischer Initiativen. Mit dem sog. Gesetz zur Luftqualität und rationellen Energienutzung wurde der PDU 1996 daher zu einem pflichtigen Planungsinstrument für alle Agglomerationen mit mehr als 100.000 Einwohnern gemacht. Zugleich wurden Zielsetzungen bzw. Maßnahmenbereiche festgelegt, die ein PDU aufgreifen muss (s. u.), sowie die Koordination mit der ebenfalls pflichtigen Luftreinhalteplanung vorgeschrieben (LAURE 1996).

Darauf folgte mit dem Regierungswechsel von 1997 (Kohabitation Jospin/Chirac) eine zunehmende Ausrichtung an dem übergeordneten Ziel der Operationalisierung nachhaltiger Entwicklung. Die Beteiligung und Kooperation lokaler Akteure, die Hinwendung zu einem (lokal definierten) Bezugsraum „Agglomeration“, sowie die stärkere instrumentelle Verzahnung von Raum- und Verkehrsplanung waren daher zentrale Anliegen der politischen Steuerung. Dies fand zunächst Ausdruck in dem sog. Gesetz zur Einführung interkommunaler Verbände, welches für Agglomerationen unterschiedlicher Größe Pflichten und Optionen der gemeinsamen Verwaltung in sog. EPCI („Établissement Public de Coopération Intercommunale“) schaffte, die vor allem durch die Gewerbe-, Wohnungs- und Immobiliensteuer finanziert werden (Loi Chévenement 1999). Weitere wichtige Bestimmungen folgten mit dem sog. Gesetz für eine nachhaltige Raumplanung- und Entwicklung (LOADDT 1999, sog. Loi Voynet). Dieses sieht in den Agglomerationen insbesondere eine strategische Planung auf der Grundlage von Akteurskooperation und gemeinsamer Zielfestlegung vor, sowie darauf aufbauende Verträge zwischen Staat und Agglomeration als neuer Finanzierungsrahmen.

Schließlich ist mit dem für die strategische Entwicklung von Stadt und Verkehr wichtigen Gesetz zur Solidarität und Stadterneuerung die Rolle des PDU in Verbindung mit den Planungsinstrumenten der räumlichen Entwicklung weiter gestärkt worden (SRU 2000). Der PDU muss sich danach mit der lokalen Bauleitplanung gegenseitig ergänzen („Plan Local d'Urbanisme“ PLU) und mit der stadregionalen Raumplanung kompatibel sein („Schéma de Cohérence Territoriale“ SCOT). Diese Übereinstimmung wird nicht – wie in Deutschland – über das Subsidiaritätsprinzip (Gegenstromprinzip) sichergestellt, sondern die verschiedenen Pla-

nungsebenen werden letztlich alle durch eine staatliche Instanz auf Konformität geprüft („Préfet“ als Stellvertreter der nationalen Regierung in den Regionen). Ziele und Maßnahmenbereiche des PDU wurden ebenfalls ergänzt (Sicherheit, Parkraummanagement, Tarifintegration) – 2010 erfolgte hierzu die letzte Erweiterung (Elektromobilität), so dass sich die gesetzlich verankerten Ziele aktuell (verkürzt) wie folgt lesen (vgl. Art. 28 LOTI vom 14.7.2010):

1) Reduktion des Pkw-Verkehrs.

1a) (neu seit 2000) Die Verbesserung der Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmer, insbesondere durch eine gleichberechtigte Aufteilung des Straßenraums und durch die Einrichtung von Unfallanalysen, bei denen mindestens ein Fußgänger oder Radfahrer beteiligt ist.

2) Entwicklung des öffentlichen Verkehrs und günstiger und schadstoffarmer Verkehrsmittel, insbesondere des Rad- und Fußverkehrs.

3) Gestaltung und Betrieb des Hauptverkehrsstraßennetzes der Agglomeration für eine effiziente Nutzung, insbesondere durch eine Zuordnung zu den unterschiedlichen Verkehrsträgern und durch die Unterstützung von Verkehrsinformationen.

4) Regelung des ruhenden Verkehrs auf öffentlichen Flächen, im Straßenraum und in Tiefgaragen (2000 erweitert auf ganzheitliches Parkraummanagement einschließlich P+R und Bewohnerparken, Lieferverkehr, etc.).

5) Güterverkehr und Lieferverkehr mit möglichst wenig Auswirkungen auf die Verkehrsqualität und die Umwelt (2000 modifiziert in Richtung einer eigenständigen, strategischen Planung, um die Versorgungsqualität durch multi-modale Angebote zu verbessern, durch Prüfung von Alternativen zum Straßengebundenen System, auch durch Infrastrukturausbau).

6) Anreize für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen, Pendlerverkehr durch die Nutzung des ÖV und Fahrgemeinschaften zu verbessern (2000 präzisiert hinsichtlich der Einführung von Mobilitätsplänen).

7) (neu seit 2000) Die Einführung eines integrierten Tarif- und Ticketsystems für alle Verkehrsträger, optional unter Einschluss von Parkplätzen in der Peripherie, welche die ÖV-Nutzung für Familien und Gruppen attraktiv machen.

8) Umsetzung von Infrastrukturen für Fahrzeuge mit Elektro- oder Hybridantrieb (Ladestationen)

### **3.2 Zuständigkeit und Kompetenzen der Akteure**

Die Erarbeitung der PDUs erfolgt für den Geltungsbereich des lokalen ÖPNV („Périmètre de Transports Urbain“) durch die sog. „Autorités Organisatrices de Transport Urbain“ (AOT). In der Regel entspricht dies den über interkommunale Zusammenarbeit (EPCI) abgesteckten, räumlich jedoch meist noch zu begrenzten Agglomerationsräumen (z. B. „Grand Lyon“, „Communauté Urbaine de Strasbourg“, „Montpellier Agglomération“). Auch bei dieser interkommunalen Zusammenarbeit kann damit nicht von einer vollständigen Deckung mit den funktionalen Stadtregionen ausgegangen werden – es bedarf darüber hinausgehender Koordination

Die Kompetenzen der Aufgabenträger (AOT) sind zunächst sektoral auf den ÖV beschränkt. Die Umsetzung der PDU über alle Verkehrsträger ist deshalb auf eine breitere politische Einbettung angewiesen, da einerseits Teile des Bundesstraßennetzes („Routes Nationales“), sowie die Kreisstraßen („Routes Départementales“) und damit zahlreiche Ausfallstraßen in

den Agglomerationen der Regie des Département unterliegen; und andererseits der SPNV den Regionen. Die Arbeitsgemeinschaft der ÖV-Aufgabenträger („Groupement des Autorités Organisatrices de Transports“, GART) hat deshalb erst kürzlich gefordert, die Kompetenzen der AOT auch auf andere Handlungsfelder auszuweiten und die AOT in „Aufgabenträger für nachhaltige Mobilität“ umzuwandeln („Autorités Organisatrices de la Mobilité Durable“ – vgl. Crepin & Duchêne 2008). Dies gilt insbesondere für die „Communautés d'Agglomérations“ (50-500.000 Ew.), in denen nicht wie bei den größeren „Communautés Urbaines“ (über 500.000 Ew.) auch andere Kompetenzen ohnehin auf der überkommunalen Ebene gebündelt werden (z. B. z. B. Bauleitplanung, Gewerbesteuer).

Über den PDU hinaus werden zur Sicherung der Angebotsqualität im ÖPNV üblicherweise konkrete Zielvereinbarungen und Verträge zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen abgeschlossen (sog. Übertragung einer öffentlichen Aufgabe auf ein Unternehmen - „Délégation de Service Public“). Wichtigstes Finanzierungsinstrument ist dabei eine bereits 1973 eingeführte Nahverkehrsabgabe („Versement Transport“), die für alle Betriebe mit mehr als neun Mitarbeitern erhoben wird und für Betrieb oder Investitionen genutzt werden kann. Die Einwohnergrenze der einzubeziehenden Gemeinden ist dabei bis 1992 sukzessive auf 20.000 herabgesetzt worden, um die Kosten möglichst vom gesamten Agglomerationsraum tragen zu lassen. Diese Vorgaben sind aber nicht unmittelbar mit dem PDU verknüpft.

### 3.3 Verbindlichkeit und Evaluation

Seit 1996 sind PDUs in den Agglomerationen mit mehr als 100.000 Einwohnern für den jeweiligen Umgriff der AOT („Périmètre de Transports Urbains“) gesetzlich vorgeschrieben. Damit unterliegt der PDU zugleich auch der in Frankreich seit 2004 bestehenden Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP). In über 70 Agglomerationen sind insbesondere zu Beginn der 2000er Jahre PDUs verabschiedet worden.

Die Erarbeitung muss unter Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sowohl in der Agglomeration, als auch darüber hinaus (Préfet, Region, Départements) erfolgen und nimmt in der Regel mehrere Jahre in Anspruch. Die Öffentlichkeit wird in der Regel frühzeitig in die Erarbeitung einbezogen. Förmlich erfolgt eine „Enquête Publique“ mit der Möglichkeit, Einwendungen zum Plan nach Offenlage einzubringen. Die Belange werden politisch abgewogen, der Plan von den relevanten Gremien beschlossen. Er tritt nach Bekanntgabe in Kraft und hat im Einklang mit dem in der Regel etwas großräumigeren SCOT (mit bislang nur vage kontrollierter Bindungswirkung gegenüber der kommunalen Bauleitplanung) behördenverbindlichen Charakter.

Der PDU wird für eine Dauer von 5 bis 10 Jahren aufgestellt, wobei die Szenarien üblicherweise deutlich über diesen Zeitraum hinausweisen (z. B. im PDU Strasbourg, der auf 2025 ausgerichtet ist). Eine Evaluation wird nach 5 Jahren gesetzlich eingefordert (LOTI, art. 28-2), wodurch ggf. eine Revision notwendig wird. Eine Revision ist darüber hinaus notwendig, sobald sich der Zuschnitt der Périmètre de Transports Urbain ändert (Beispiele hierfür sind jedoch nicht bekannt). Nur einzelne PDUs sind inzwischen in Revision: Der PDU Grand Lyon (1. Auflage 1997 und damit einer der ersten in Frankreich) ist 2005 als Neuauflage in Kraft getreten. Die Revision des PDU Strasbourg (2000) läuft derzeit.

Nach Auskunft von französischen Experten ist jedoch zu erwarten, dass in den meisten Agglomerationen eine (mindestens) formale Überprüfung auf Aktualität alle 5 Jahre erfolgt. Denkbar ist, dass mit einem Wechsel der politischen Mehrheiten dann auch regelmäßig Revisionen erfolgen (Kommunalwahl alle 6 Jahre).

Vorbildlich ist die öffentlich dokumentierte Evaluation des PDU Strasbourg (ADEUS 2006). Die beobachtbaren Effekten über unterschiedliche Themenfelder werden hier jeweils gegen-

über den vom LAURE-Gesetz avisierten Zielsetzungen bilanziert. Darauf aufbauend werden Konsequenzen für die Revision formuliert. Damit sind letztlich auch die neuen lokalpolitischen Mehrheiten an die gesetzlich abgeleiteten, fachlichen Empfehlungen gebunden (bspw. Wechsel von Fabienne Keller auf Roland Ries im Bürgermeisteramt der Stadt Strasbourg). Auch das Planungsbüro, das den PDU bearbeitet, orientiert sich sehr stark daran. Diese Arbeiten sind eingebettet in ein kontinuierliches Monitoring („Observatoire des Déplacements“), das in Strasbourg seit der Einführung der Tram gepflegt wird (auch hier gilt bereits aufgrund des LOTI Gesetzes von 1982 eine verpflichtende Bilanzierung bei staatlich geförderten Verkehrsinvestitionen).

Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass auch auf nationaler Ebene seit 1999 ein quasi-unabhängiges Monitoring der Erarbeitung von PDUs durchgeführt wird („Observatoire PDU“). Zuständig hierfür ist eine staatliche Forschungseinrichtung (CERTU), die neben Leitfäden für die Erstellung von PDUs (u. a. zu Methoden, Verfahren) auch regelmäßige Statusberichte veröffentlicht.<sup>2</sup>

### **3.4 Schlussfolgerungen und Ausblick**

Was kann man also für die deutsche Situation von Frankreich lernen? Zunächst einmal hat Frankreich auch Ideen und Ansätze zur kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung aus dem Ausland aufgegriffen, insbesondere aus der Schweiz, aber auch aus Deutschland - bspw. auf der Grundlage von Austauschreisen auf fachpolitischer Ebene und Übersetzungen zu den „Bausteinen zur kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung“ (ILS 1991 - vgl. CERTU 1996). Die konzeptionellen Grundlagen sind im zentralistisch geprägten Frankreich dann jedoch auf nationaler Ebene zu verbindlichen Gesetzen weiterentwickelt worden.

Dadurch besteht heute ein größerer Grad an Verbreitung und Verbindlichkeit der lokalen Verkehrsentwicklungsplanung, als in Deutschland. Die lokale Politik bleibt zwar auch dort maßgeblich, aber die gesetzlichen Vorgaben zwingen zu einer grundsätzlichen Orientierung an den schrittweise erweiterten Zielen, zu einer engeren Koordination mit der Umweltplanung (SUP, LRP, LMP) und der räumlichen Planung (PLU, SCOT), sowie insbesondere zum Denken und Handeln im Rahmen interkommunaler Kooperation. Die sukzessive Ausweitung der Anforderungen und instrumentellen Möglichkeiten über einen langen Zeitraum hinweg hat dabei verhindert, die lokalen Akteure zu überfordern, und zugleich eine beachtliche Vielfalt an lokal-spezifischen Lösungen hervorgebracht. Als positiv erweist sich auch die Vorgabe einer Evaluation nach 5 Jahren, die in der Praxis wesentlich zu einem kontinuierlichen Planungsprozess – auch über wechselnde politische Mehrheiten – beiträgt.

Ob zukünftig der PDU und die lokalen Instrumente der LRP und LMP mit der auf nationaler Ebene ambitioniert geführten umweltpolitischen Debatte des „Grenelle de l'Environnement“<sup>3</sup> weiter an Bedeutung gewinnen werden, bleibt abzuwarten. Im Gesetz zur Grenelle fordert der Staat die Gebietskörperschaften mit über 50.000 Einwohnern auf, bis 2012 „Territoriale Klima-Energiepläne“ aufzustellen (Grenelle Environnement 2009, ch.II, art.7). Für diese Pläne wiederum wird eine enge Abstimmung mit Planungen in den Bereichen Stadt- und Regionalentwicklung, Energie, Verkehr und Abfall vorausgesetzt. Dies könnte ein weiterer Schritt hin zu einer stärkeren Integration von Planungsräumen, Handlungsfeldern und Praktiken sein, und damit auch der Startschuss für eine neue Generation von PDUs.

---

<sup>2</sup> [http://www.certu.fr/fr/Mobilit%C3%A9\\_et\\_d%C3%A9placements-n25/D%C3%A9placements\\_et\\_planification-n46/PDU-n47-s\\_sous\\_thematique.html](http://www.certu.fr/fr/Mobilit%C3%A9_et_d%C3%A9placements-n25/D%C3%A9placements_et_planification-n46/PDU-n47-s_sous_thematique.html)

<sup>3</sup> Nationaler Umweltgipfel unter breiter, gesellschaftlicher Beteiligung, der in großen Zügen die Orientierungen der Regierungspolitik für Umweltfragen und nachhaltige Entwicklung der kommenden fünf Jahre definiert: <http://www.legrenelle-environnement.fr>



## 4 Kommunale Perspektiven: Erfahrungen und Erwartungen aus der Bundeshauptstadt Berlin

Burkhard Horn

### 4.1 Vorbemerkung

Eine strategisch ausgerichtete Verkehrsentwicklungsplanung (VEP) in den Kommunen ist wichtig – darüber dürfte in der Fachwelt (und teilweise auch in der Politik) in der Regel Konsens bestehen. Dies gilt sicherlich auch für die Feststellung, dass in vielen Städten in dieser Hinsicht noch erhebliche Defizite bestehen, sei es bezüglich der bloßen Existenz, der Qualität, der politischen Bedeutung oder der erfolgreichen Wirkung einer solchen Planung. Aber heißt das gleich, dass die Kommunen einer übergeordneten regulativen „Steuerung“ der VEP bedürfen, welcher Art auch immer?

Nach etwa 20-jähriger Erfahrung als Verkehrsplaner in kommunalen Verwaltungen unterschiedlicher Größe, Struktur und politischer Ausrichtung sowie Mitwirkung in der Fachkommission „Verkehrsplanung“ des Deutschen Städtetags hat der Verfasser bei allem Engagement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung in den Kommunen mittlerweile doch ein gewisses Maß an Skepsis gegenüber allzu ambitionierten planungstheoretischen Vorgaben für das kommunale Handeln und allzu starren Richtlinien und Verbindlichkeiten in diesem Zusammenhang entwickelt. Kommunale Alltagsrealitäten – von der Personal- und Finanzsituation über die Wechselspiele der politischen Vorgaben bis zur Inkonsistenz des landes- und bundespolitischen Handelns im Zusammenhang mit kommunaler Verkehrspolitik – lassen gewisse Fragezeichen hinsichtlich der Frage nach (nationalen) Steuerungsmechanismen für die VEP auftauchen. Die nachfolgenden Ausführungen mögen vor diesem Hintergrund gelesen und interpretiert werden. Die hierzu entwickelten Thesen werden vor dem Hintergrund der 2009/2010 erfolgten Fortschreibung der Berliner Verkehrsentwicklungsplanung formuliert, in die der Verfasser intensiv eingebunden war.

### 4.2 Ausgangslage: Rahmenbedingungen für die VEP in Deutschland

So sehr die kommunale Verkehrspolitik zwar tagtäglich im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen mag, so schwer hat es aber dennoch gerade die strategisch orientierte Verkehrsplanung, und damit auch die VEP im kommunalpolitischen Alltag. Die Verkehrsentwicklungsplanung:

- konkurriert täglich mit anderen kommunalpolitischen Themen,
- konkurriert um politische Aufmerksamkeit,
- konkurriert um Finanzmittel,
- leidet unter dem personellen Ausbluten der Verwaltungen,
- ist beliebte Spielwiese bei kommunalpolitischen Richtungswechseln,
- ist abhängig von verschiedenen bundes- und landespolitischen Rahmenbedingungen – wird dort aber nicht allzu ernst genommen,
- soll integrativ zu vielen anderen Themenfeldern sein – wird jedoch von diesen häufig ignoriert,

- ist einem ständigen Drahtseilakt zwischen Alltagsanforderungen und Zukunftsvision ausgesetzt.

Das heißt zunächst einmal, dass eine gute kommunale Verkehrsentwicklungsplanung:

- einen langen Atem braucht, und damit Perspektiven unabhängig vom tagespolitischen Geschäft,
- eine tragfähige finanzielle Basis benötigt,
- auf konsistentere Vorgaben von Bund und Ländern angewiesen ist,
- nur mit ausreichender Integration von anderen Politikfeldern wirklich zukunftsfähig ist und somit
- tatsächlich mehr Nachhaltigkeit braucht.

Aber braucht die Verkehrsentwicklungsplanung in den Städten deshalb gleich einen neuen „Steuerungsansatz“ durch (nationale) Regulierung? Wenn schon die strukturellen Bedingungen so schwierig sind, dann stimmt ein Blick auf die inhaltlichen bzw. politisch bestimmten Rahmenbedingungen auch nicht optimistischer. Diese sind teilweise durch übergeordnete Entwicklungen geprägt (europäische und nationale Gesetzgebung, allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, gesellschaftliche Wertsetzungen etc.), aber teilweise auch lokal begründet bzw. „gemacht“ (lokale politische Verhältnisse, Wirtschaftskraft der Kommune, demografische Entwicklung, regionaler Kontext etc.). Dies lässt schon mal ein Zwischenfazit zu, dass „Patentrezepte“ zunächst einmal mit Skepsis betrachtet werden müssen, da sie oft zu wenig Bezug zu den spezifischen lokalen Verhältnissen haben (und dies auch gar nicht leisten können).

Ein Blick auf die konkreten Rahmenbedingungen für das Beispiel Berlin macht dies anschaulich. Für die Berliner VEP sind folgende Aspekte besonders wichtig (die an dieser Stelle nur angerissen werden können):

- Bevölkerungsentwicklung – Demografischer Wandel
  - Stabilisierung der Bevölkerungszahlen (kein weiteres Wachstum)
  - steigende Anteile alter und hochaltriger Menschen
  - rückläufige Anteile Kinder, Jugendliche und Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter
- räumliche Entwicklung
  - weitere Nachverdichtung in der Innenstadt („Reurbanisierung“)
  - heterogene Entwicklungsdynamik in der Außenstadt
  - ausreichend Flächenpotenziale für weitere Entwicklung vorhanden
- verschärfte Anforderungen der Umweltgesetzgebung
- finanzielle Rahmenbedingungen
  - unsichere Einnahmesituation
  - hohe Ausgabenlast für Instandhaltung von Infrastruktur.

Selbst bei ausgesprochen optimistischer Herangehensweise übersteigen schon die „notwendigen“ Ausgaben im Verkehrsbereich (Instandhaltung der Infrastruktur, begonnene Vorhaben, Leistungsbestellungen im ÖPNV u. ä.) die voraussichtlich zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Wie soll dann eine VEP noch „nachhaltig“ und langfristig Verkehrspolitik gestalten?

Ein Teil dieser Rahmenbedingungen gilt sicherlich für viele deutsche Städte, andere sind eher berlinspezifisch und kumulieren noch einmal in der Überlagerung besonderer Herausforderungen (z. B. Bundeshauptstadt, Wirtschaftsprobleme, strukturschwaches Hinterland). „Nachhaltige“ Verkehrsentwicklungsplanung muss in vieler Hinsicht also an die jeweilige lokale Situation angepasst erarbeitet werden. Kann man dennoch einige allgemeine Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen einer Stadt wie Berlin ziehen?

#### 4.3 Der Berliner „Stadtentwicklungsplan Verkehr“ – vielleicht ein Vorbild?

In Berlin erfolgt die VEP in Form des „Stadtentwicklungsplan Verkehr“ (StEP Verkehr) – der Titel steht bereits für den Anspruch, Verkehrsentwicklungsplanung als integrierten Bestandteil der Stadtentwicklung zu begreifen. Es geht dabei um eine Integration nach „außen“ (andere Politikfelder, Abstimmung mit dem Land Brandenburg etc.) wie nach „innen“ (Berücksichtigung aller Verkehrsarten, Ansprüche von Personen- und Wirtschaftsverkehr, Abwägung verschiedener qualitativer Ansprüche etc.). Abbildung 4 veranschaulicht die Struktur des StEP Verkehr. Der Integrationsanspruch geht u. a. aus dem Aufbau des Leitbilds mit seinen acht gleichberechtigten Bausteinen hervor – dem übergeordneten „Dach“ des StEP Verkehr – mit einem Blick bis ins Jahr 2040 (vgl. Abbildung 4). Schließlich zeigt sich die vernetzte Herangehensweise auch beim zentralen inhaltlichen Element des StEP Verkehr, den Teilstrategien: räumliche Differenzierung und inhaltliche Gliederung werden miteinander verstränkt (Abbildung 5). Die Teilstrategien bilden (mit zugeordneten Maßnahmen) den inhaltlichen Kern des StEP Verkehr. Sie „erden“ die Vision des Leitbilds, sind quasi die Operationalisierung und Handhabbarmachung unter Berücksichtigung des Zielhorizonts 2025. Unterstützt werden sie durch eine umfangreiche Datenbasis, die gemeinsame Verkehrsprognose der Länder Berlin und Brandenburg für das Jahr 2025.

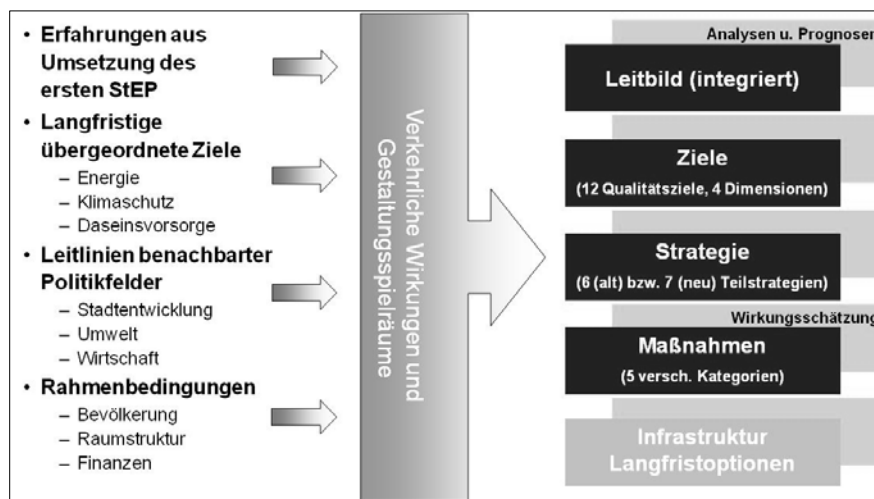


Abbildung 4: Ableitung und Struktur des Berliner StEP Verkehr (Quelle: Eigene Darstellung)



Abbildung 5: 8 Bausteine des Leitbildes im Berliner StEP Verkehr (Quelle: Eigene Darstellung)

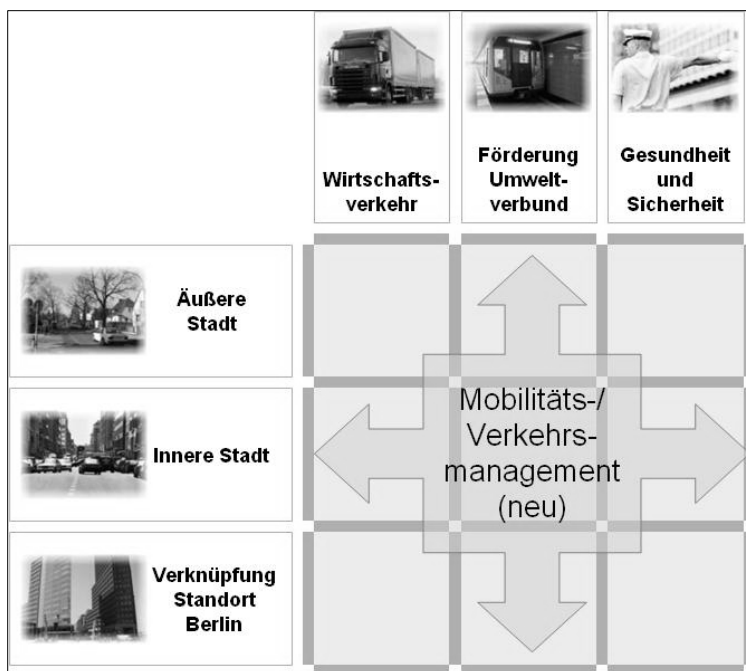


Abbildung 6: Vernetzung räumlicher und inhaltlicher Teilstrategien im Berliner StEP Verkehr (Quelle: Eigene Darstellung)

Der StEP Verkehr erfüllt bereits eine ganze Reihe von Kriterien an eine „moderne“, nachhaltige VEP, wie sie etwa in der Einführung zum IÖR-Workshop diskutiert wurden:

- Er wird, wie auch die anderen StEP-Teilpläne (z. B. Gewerbe, Zentren, Wohnen), als regelmäßig fortzuschreibende Rahmenplanung und damit als *Daueraufgabe* begriffen (zuletzt beschlossen in 2003, Fortschreibung Ende 2008 bis 2010).
- Er ist *integrativ* angelegt und wird „bestmöglich“ (durch die unterschiedlichen Zeithorizonte zum Teil nur eingeschränkt möglich) mit anderen wichtigen Rahmenplanungen abgestimmt (Lärmaktionsplan, Luftreinhalteplan, Energiekonzept, Nahverkehrsplan etc.).
- Sein hierarchisch differenziertes *Zielsystem* basiert auf den 4 Säulen der Nachhaltigkeit und dient als Messlatte für Wirkungsschätzung und Umsetzungskontrolle (vgl. Abbildung 7).
- Er gewährleistet ausreichende *Flexibilität* durch die Ausrichtung als Rahmenplanung mit Leitlinien für sektorale Teilstrategien (Fußverkehr, Radverkehr, Wirtschaftsverkehr etc.)

und sichert durch frühzeitige und intensive wechselseitige Abstimmung auch die *Implementation* in diese nachgeordneten Planwerke.

- Er gewährleistet im Rahmen eines konsultativen Planungsverfahrens eine *breite Beteiligung von Akteuren* („Runder Tisch StEP Verkehr“ – vgl. Abbildung 7), allerdings nicht der Bevölkerung insgesamt (angesichts der Stadtgröße sowie der Komplexität des Planwerks).
- Durch eine kontinuierliche Abstimmung mit dem Land Brandenburg wird zumindest versucht, einen *adäquaten Raumbezug* herzustellen.
- Eine *Wirkungskontrolle* erfolgt zumindest teilweise über regelmäßige Fortschrittsberichte und eine kontinuierliche Aktualisierung der Datengrundlagen – nicht nur verkehrlicher Art.



Abbildung 7: Zielkatalog des Berliner StEP Verkehr (Quelle: Eigene Darstellung)

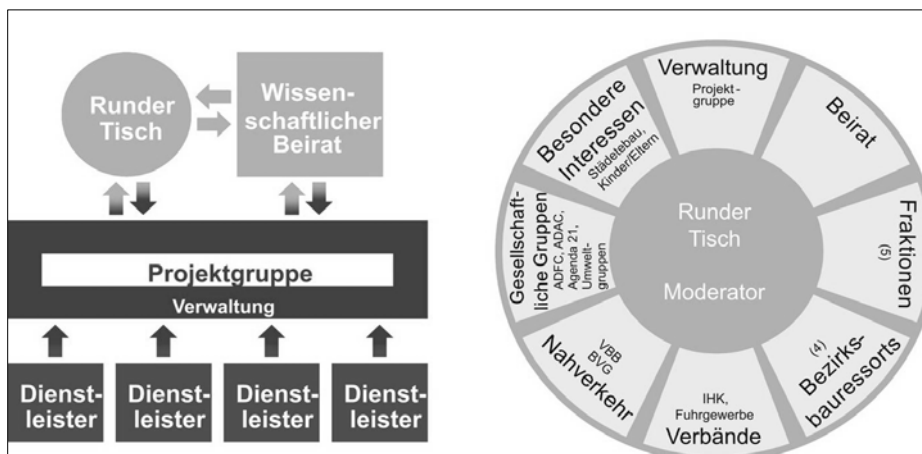


Abbildung 8: Konsultatives Planungsverfahren beim Berliner StEP Verkehr (Quelle: Eigene Darstellung)

Darüber hinaus versucht der StEP Verkehr, das Langfristplanungen oft innewohnende „Wunschdenken“ zu vermeiden, indem er u. a. einen Abgleich mit den finanziellen Rahmenbedingungen vornimmt und bereits im Zuge der Erarbeitung zielbezogene Wirkungsanalysen vorgenommen werden.

Ziel des insbesondere für eine bloße Fortschreibung recht umfassend erscheinenden Planungs- und Abstimmungsprozesses ist es, eine möglichst weitreichende Akzeptanz innerhalb und außerhalb der Verwaltung zu finden. Damit verbunden ist die Erwartung, dass der StEP Verkehr im Ergebnis eine handhabbare, zukunftsorientierte verkehrspolitische Rahmenplanung darstellt, die sozusagen die Verbindung von Pragmatismus und inhaltlicher Zielorientierung schafft – auch das ist „Nachhaltigkeit“.

Damit sind die Grenzen dessen bereits überschritten, was angesichts dünner Personaldecke, zeitlichem Aufwand und vielfältigen Ansprüchen aus den verschiedenen Richtungen eigentlich machbar ist. Für kleinere Kommunen dürfte die Herausforderung (je nach Ressourcen) meist noch viel größer sein.

#### **4.4 Thesen**

Die nachfolgenden Thesen sollen vor allem den Blick für die Sichtweise der Kommunen schärfen und somit einen Beitrag zur „Erdung“ der (durchaus ausdrücklich erwünschten) wissenschaftlichen Herangehensweise im Rahmen des IÖR-Projekts beitragen. Sie konzentrieren sich deshalb auf bestimmte Teilaspekte und haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

1. Eine strategisch orientierte Verkehrsentwicklungsplanung (VEP) in den Kommunen ist unbestreitbar wichtig und eine unerlässliche Voraussetzung für eine vorausschauende Verkehrspolitik als Bestandteil einer integrierten Stadtentwicklungsplanung. Hier gibt es vielerorts erhebliche Defizite.
2. Die VEP darf jedoch nicht überfrachtet werden, weder hinsichtlich der Inhalte, der Verfahrensweisen bei ihrer Erarbeitung, ihrer Verbindlichkeit und auch nicht bezüglich des Integrationsanspruches. Die VEP kann weder die Welt retten noch ist sie die „eierlegende Wollmilchsau“, mit der man sämtliche kommunalen Verkehrs-, Umwelt- und Städtebauprobleme lösen kann. Überfrachtung kann zudem den Blick und den Spielraum für gezielte Innovation einschränken.
3. Die lokalen Voraussetzungen für die VEP sind teilweise sehr unterschiedlich – starre Vorgaben zu Inhalten und Verfahrensweisen können da eher hinderlich sein. Hilfreicher sind Hinweise und Empfehlungen, die z. B. in „Mindeststandards“ und „nice to have additions“ unterschieden werden könnten, verbunden mit Best-Practice-Beispielen.
4. Bestimmte Rahmenbedingungen schränken den Handlungsspielraum der Kommunen bei der VEP teilweise erheblich ein (von Stadt zu Stadt zum Teil sehr unterschiedlich):
  - Entwicklung der kommunalen Finanzen (wachsende Anforderungen aus der Instandhaltung bestehender Infrastruktur, erhebliche Risiken bei bestehenden Finanzierungsinstrumenten wie Entflechtungs- oder Regionalisierungsgesetz, zunehmende Mittelkonkurrenz zu anderen Politikfeldern, vermehrt neue Aufgaben durch bundespolitische Vorgaben ohne finanzielle Unterstützung etc.)
  - demografische Entwicklung (neue Anforderungen an die Infrastruktur, Wegbrechen von Kundengruppen im ÖPNV etc.)
  - umweltpolitische Vorgaben von der europäischen und der nationalen Ebene (Luftreinhaltung, Lärminderung, Klimaschutz, Energie)



- seitens der Politik zum Teil zunehmende „Investorenorientierung“ bei der Priorisierung bzw. konkreten Ausgestaltung von Infrastrukturvorhaben (also eher losgelöst von einer langfristigen Planungsstrategie).
5. Vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen und absehbaren Entwicklungen werden Effizienz- und Managementstrategien immer wichtiger. VEP-Strukturen, die weiterhin im Endeffekt vorrangig auf klassische Infrastrukturszenarien hinauslaufen, sind nicht mehr zeitgemäß.
  6. Beteiligungsverfahren im Zuge der VEP sind unabdingbar und wichtig, sie sollten aber hinsichtlich des konkreten Nutzens nicht überschätzt werden. Überzogene Konsensorientierung kann zu falschen Erwartungen wecken, zum anderen zulasten der erforderlichen inhaltlichen Schärfe gehen. Je nach Kontext und inhaltlicher Ausrichtung der VEP sollten die Planenden im Vorfeld ihre Erwartungen an die Beteiligungsgremien für sich selbst festlegen und diese von Anfang an offen gegenüber den Beteiligten kommunizieren. So betrachtet die Verwaltung beim Berliner StEP Verkehr das zentrale Beteiligungsgremium „Runder Tisch Verkehr“ vorrangig als „Resonanzraum“ für die von ihr entwickelten Vorstellungen, nicht als „Kompromisschmiede“. Entscheidend ist, dass die Beteiligten sich ernst genommen fühlen und von den Planenden auch wirklich ernst genommen werden.
  7. Jede VEP ist nur so gut wie ihre Bindungswirkung während ihrer Laufzeit. Das muss nicht für eine stärkere Formalisierung sprechen – entscheidender ist der Erarbeitungs- und Diskussionsprozess. Ein mehr oder weniger vollständig beim externen Dienstleister „eingekaufter“ VEP ist nur halb so gut wie einer, den die Verwaltung zumindest in wesentlichen Teilen selbst erarbeitet hat (zumindest größere Städte sollten letzteres anstreben).
  8. Eine wirklich gute VEP braucht ausreichende Ressourcen (Zeit, Personal, Geld). In den seltensten Fällen ist in den Kommunen alles in ausreichendem Umfang vorhanden – tendenziell wird es im Gegenteil immer weniger. Dies ist bei allen Überlegungen zu Standards, Vorgaben, etc. immer zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollte die Dauer von politischen Entscheidungsprozessen rechtzeitig mit bedacht werden.
  9. Große Probleme schafft häufig die (Un-)Gleichzeitigkeit verschiedener Planwerke mit Verkehrsbezug. Das Nebeneinander von teilweise formal erforderlichen, teilweise in festem Turnus zu erstellenden, andererseits auf unterschiedliche zeitliche Zielhorizonte ausgelegten Planwerken führt zu einer oft zu einer „Hatz“ dergestalt, dass andauernd irgendein Planwerk gerade erarbeitet, fortgeschrieben o. ä. wird. Zum anderen ist es oft kaum möglich, schon allein die Datengrundlagen vernünftig aufeinander abzustimmen, geschweige denn Prognosen und Wirkungsschätzungen anzugleichen.
  10. Der Bund selber ist alles andere als ein Vorbild hinsichtlich nachhaltiger verkehrspolitischer Konzeptionen. Solange z. B. die Bundesverkehrswegeplanung nach „Schema F“ erfolgt und der Bund den Kommunen ohne vergleichbare Verbesserung der Ressourcen neue Verantwortlichkeiten und Aufgaben überträgt, werden nationale Vorgaben bezüglich kommunaler Verkehrsentwicklungsplanung kaum eine Chance auf Akzeptanz haben.

#### **4.5 Fazit**

Was für ein Fazit lässt sich vor diesem Hintergrund für die postulierte Notwendigkeit eines übergeordneten (nationalen) Steuerungsansatzes für eine nachhaltige kommunale Verkehrsentwicklungsplanung formulieren? Das Ziel ist hehr, allein die Realitäten passen nicht dazu. Dies bedeutet nicht, zu resignieren und die Probleme als unveränderbar hinzunehmen. Pragmatische, flexible Strategien zu entwickeln, die die kommunalen Erfahrungen reflektieren und diese intensiv zu kommunizieren, kann vor allem bei den kleinen und mittleren Städten erhebliche Fortschritte hin zu einer nachhaltigeren Verkehrsentwicklungsplanung bewirken – aber nicht als regulativer Steuerungsansatz von „oben“. Parallel müssen die Städte eine stringenteren nachhaltige Verkehrspolitik bei Bund und Ländern einfordern, eine Politik, die die Aufgaben und Probleme der Kommunen integrativ berücksichtigt anstatt sie zu ignorieren.

## 5 Stadregionale Perspektiven: Erfahrungen und Erwartungen aus dem Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen

Susanne Krebsler

### 5.1 Interkommunale Zusammenarbeit in der Region Bremen

Die „Region Bremen“ ist – mitten in Europa – ein administratives „Grenzland“ in zwei Bundesländern, in fünf niedersächsischen Landkreisen und einer kreisfreien Stadt, in drei niedersächsischen Regierungsbezirken und gleichzeitig im Gebiet dreier niedersächsischer Landschaftsverbände (vgl. Abbildung 9). In dieser Region um das Oberzentrum Bremen gibt es bisher in regional-, stadt- und verkehrsplanerischen Fragen keine verbindliche Form der Zusammenarbeit in der Art, wie andere Stadt-Umland-Regionen sie bereits gegründet haben.

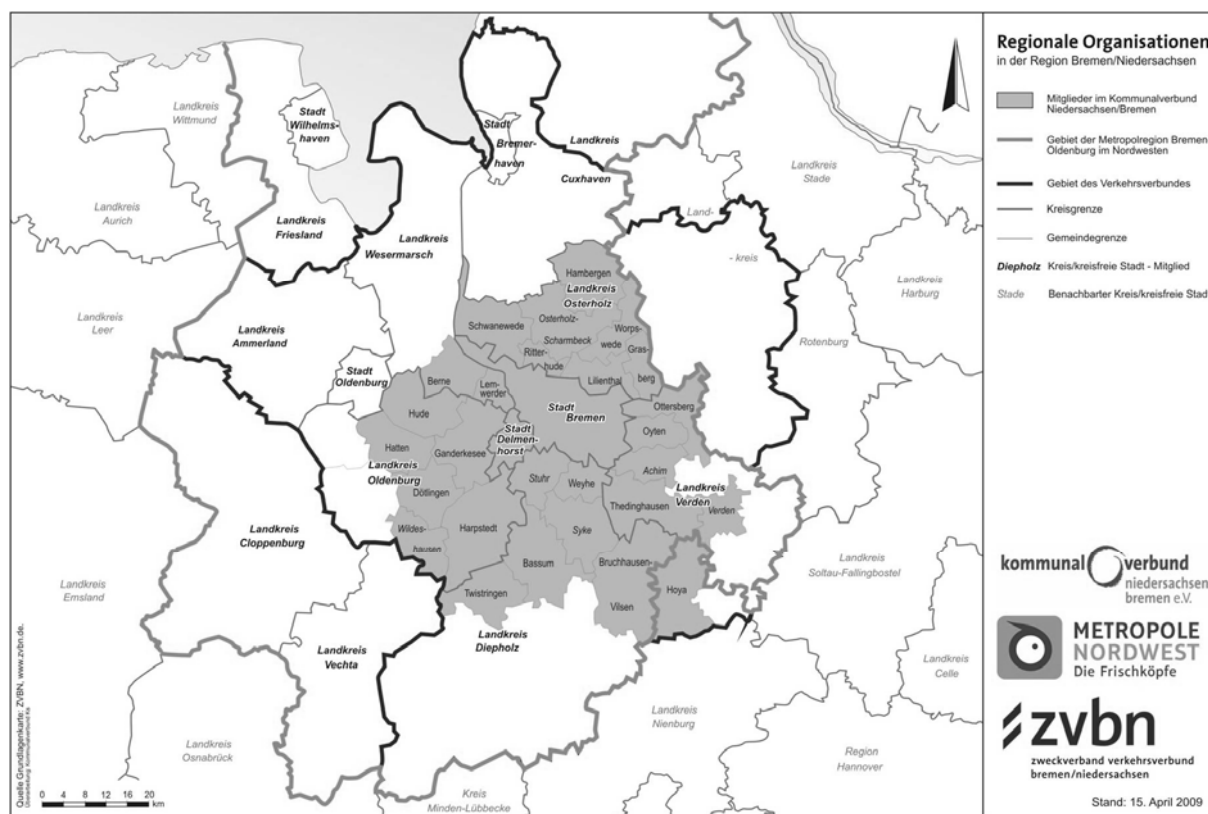


Abbildung 9: Regionale Organisationen in der Region Bremen/Niedersachsen, Stand: Februar 2010 (Quelle: Kommunalverband)

### 5.2 Der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e. V.

Der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e. V. ist ein Zusammenschluss kreisangehöriger Städte, Gemeinden und Samtgemeinden zusammen mit der kreisfreien Stadt Delmenhorst und dem Oberzentrum Bremen. Diese direkte Vertretung auch der kreisangehörigen Kommunen ist Alleinstellungsmerkmal des Kommunalverbundes, z. B. im Vergleich zur Met-

ropolregion Bremen-Oldenburg oder auch zum ÖPNV-Aufgabenträger.

Der Kommunalverbund wurde 1991 zur Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen auf Augenhöhe gegründet. In der Mitgliederversammlung gilt das UN-Prinzip – unabhängig von der Größe hat jedes Mitglied eine Stimme.

Die Satzung des Kommunalverbundes enthält als „geschriebene“ Ziele:

- die wirtschaftliche und strukturelle Stärkung der Region,
- positive raumordnerische Entwicklungen zu unterstützen,
- eine abgestimmte Siedlungs- und Flächenplanung,
- die Förderung kultureller Belange,
- die ökologische Situation zu erhalten und zu verbessern.

Bei den „gelebten“ Zielen ging es in den ersten Jahren vor allem um das Einüben von Kooperationsformen in verschiedenen Projekten, und den damit verbundenen Vertrauensaufbau: „Inhalte statt Strukturen“ war das Leitmotiv.

### **5.3 Regionales Leitbild: INTRA**

In den fast 20 Jahren seit der Gründung haben die Mitglieder des Kommunalverbundes eine Reihe von Themen aufgegriffen, die sich allerdings weitgehend in vier Handlungsfeldern zusammenfassen lassen:

- Regionalentwicklung/-politik
- Naherholung
- Kultur
- Verkehr

Die Zusammenarbeit erfolgt(e) in einer Vielzahl von Projekten, durch fachlichen und politischen Austausch, in öffentlichen Diskussionsforen, durch Interessenvermittlung und Moderation. Ein erster Schritt in Richtung auf eine dauerhafte und verbindliche Kooperation wurde mit der Erarbeitung des „Interkommunalen Raumstrukturkonzepts“ (INTRA) getan. Das Ziel von INTRA ist eine aufeinander abgestimmte und eng verzahnte Siedlungs-, Freiraum- und Verkehrsplanung, einschließlich der Gewerbe- und Einzelhandelsentwicklung (vgl.

Abbildung 10: Interkommunales Raumstrukturkonzept INTRA - Links: Leitbild Siedlungsentwicklung; Rechts: Kartenausschnitt Raumstruktur (Quelle: Kommunalverbund 2004)). INTRA ist ebenfalls Ergebnis der freiwilligen Kooperation und wurde von den Mitgliedern sowie den Landkreisen in der Region 2005 formal beschlossen. INTRA hat allerdings den Charakter einer Selbstverpflichtung, d. h. noch fehlt eine auf die Stadtregion verbindlich abgestimmte Regionalplanung. Allerdings hat die in INTRA dokumentierte Willensbildung der Kommunen Eingang in das niedersächsische Landesraumordnungsprogramm gefunden und wird dort aufgegriffen. Auf INTRA als freiwillige Kooperationsleistung nimmt auch der 2009 zwischen den Ländern Bremen und Niedersachsen geschlossene Staatsvertrag über eine grenzüberschreitende Landesraumordnung Bezug.

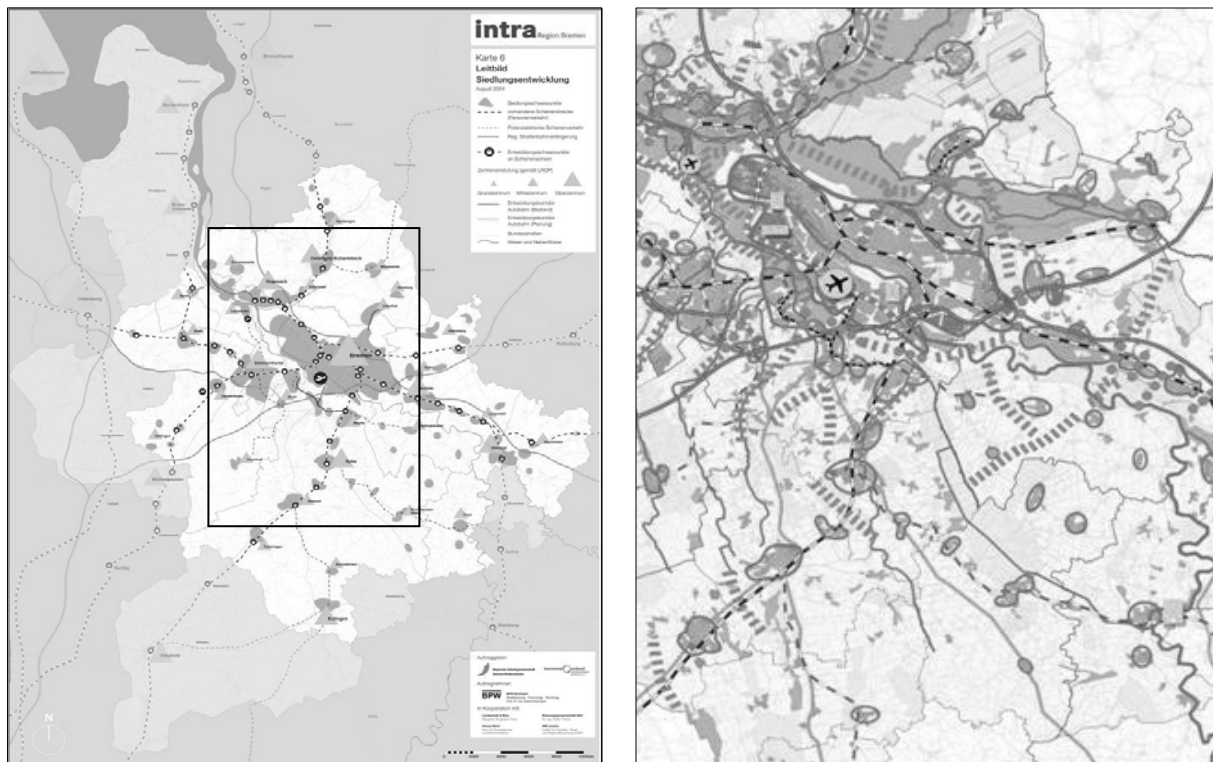


Abbildung 10: Interkommunales Raumstrukturkonzept INTRA - Links: Leitbild Siedlungsentwicklung; Rechts: Kartenausschnitt Raumstruktur (Quelle: Kommunalverbund 2004)

#### 5.4 Regionale Fragestellungen in der Verkehrsplanung in der Stadtregion Bremen

Eine regionale Abstimmung in Verkehrsfragen gibt es in und um Bremen bereits für den straßengebundenen ÖPNV, indem die Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV von sechs Landkreisen, zwei niedersächsischen kreisfreien Städten, sowie Bremerhaven und Bremen auf einen gemeinsam gegründeten Zweckverband übertragen worden ist (Zweckverband Verkehrsverbund Bremen / Niedersachsen, ZVBV). Diese ÖPNV-Planung mit einem regionalen Nahverkehrsplan wiederum ist verzahnt mit den Planungen der beiden Länder Bremen und Niedersachsen, die für den schienegebundenen Nahverkehr zuständig sind. Die Planung der Verlängerung der Straßenbahnlinien aus dem Oberzentrum Bremen heraus in die niedersächsischen Nachbarkommunen Lilienthal, Stuhr und Weyhe ist im Ergebnis ein gutes Beispiel für eine abgestimmte, auf langfristige Wirksamkeit ausgelegte Planung.

Im Straßenverkehr, soweit es die direkte kommunale Verkehrsplanung in der Region betrifft, gibt es in der Stadtregion Bremen noch keine solche Abstimmung der Planungen, die über die Trägerbeteiligung hinausginge.

Die Notwendigkeit einer verwaltungsgrenzüberschreitenden Abstimmung der Verkehrsplanung liegt allerdings auf der Hand: Einerseits macht Verkehr an Verwaltungsgrenzen nicht halt, andererseits steht die Verkehrsplanung in Wechselwirkung mit anderen stadt- und regionalplanerischen Aufgaben.

Der Kommunalverbund hat sich im Themenfeld „Verkehr“ bisher unter anderem mit folgenden Fragestellungen auseinandergesetzt:

- Konzeptionell im Raumstrukturkonzept INTRA: „Sicherstellung und Ausbau der Mobilität in der Region“: Leitbildplan als Orientierungsrahmen zur weiteren regionalen Siedlungs-, Freiraum- und Verkehrsentwicklung;
- Initiative zum Projekt „Ran an die Schiene (RASCH)“: zur regionalen Abstimmung von Schienen- und Siedlungsentwicklung in der Region Bremen, und zur Stärkung der Zentren und Bahnhofsumfelder durch Aufwertung der Bahnhöfe und Haltepunkte (dieses Projekt wurde an den ÖPNV-Aufgabenträger ZVBN übergeben);
- Radverkehr: im Bereich Naherholung und Tourismus über das Projekt „Grüner Ring Region Bremen“;
- Einführung eines regionalen Handwerkerparkausweises;
- Beratung über Einrichtung und Zweck der Umweltzone in Bremen im Arbeitskreis Planung.

Ein Tätig werden des Kommunalverbundes wurde in den letzten beiden Jahren (2008/2009) auch bei weiteren verkehrsplanerischen Fragestellungen diskutiert, so bei einem Raumordnungsverfahren für den Neubau eines Teilabschnitts der Bundesstraße B212n, oder bei der Einrichtung eines Tagfahrverbotes für Lkw über 7 Tonnen für einen Abschnitt der Bundesstraße B6 in Bremen aus Gründen des Lärmschutzes (von dem sich wiederum der Wirtschaftsverkehr einer Nachbarkommune benachteiligt sah). Bisher hat die Gesamtheit der Mitglieder allerdings dafür noch keinen Auftrag erteilt. Im Rahmen des derzeit laufenden Projekts „Regional Governance – Weiterentwicklung des Kommunalverbundes“ wird auch geklärt, ob und in welcher Form der Kommunalverbund sich verkehrsplanerischer Aufgaben annehmen soll.

### **5.5 Erfahrungen aus der regionalen freiwilligen Kooperation für eine nVEP**

Die freiwillige Kooperation war bisher erfolgreich in der Durchführung von Projekten, die neue Themen bearbeitet haben und so zum regionalen Vertrauensaufbau beigetragen haben. Auf dem Prüfstand steht die freiwillige Kooperation bei harten Konflikten, bei rechtlichen Fragestellungen, bei der verbindlichen Sicherung und Umsetzung von gemeinsamen Arbeitsergebnissen, und auch bei der Finanzierung von Leistungen.

Eine wesentliche Anforderung an eine nachhaltige kommunale Verkehrsentwicklungsplanung betrifft aus Sicht der Verfasserin die „Sprachfähigkeit“ der kommunalen Akteure, die zum räumlichen Zuschnitt der zu lösenden Aufgaben passt. Das heißt z. B. für eine Stadtregion Bremen, unter den kommunalen Nachbarn auch über Ziele und Maßnahmen einer gemeinsamen regionalen Verkehrsplanung sprechen zu können. Das „gemeinsam“ kann sich dabei entweder nur auf die *Verkehrsart* beziehen, z. B. mit einer Abstimmung der Planung für den Nahverkehr, oder verkehrsartenübergreifend auf einen gemeinsamen *Planungsraum*.

Im Herunter brechen der Anforderungen verschiedener Ebenen, z. B. der EU-Vorschriften zur Lärminderung und Luftreinhaltung, wird es dabei spannend sein, aufgrund der unterschiedlichen Betroffenheit von Kommunen unterschiedlicher Größenordnung und Typen in einer (über die engere Stadtregion erweiterten) regionalen Betrachtung eine Verständigung auf Kernthemen zu erreichen.

Ein ganz anderes Thema, hier nur kurz angesprochen, steht im Kontext mit den finanzwirtschaftlichen Herausforderungen an die Kommunen und dem demografischen Wandel: Was wird eigentlich an verkehrlicher Infrastruktur perspektivisch benötigt und was kann unterhalten werden? Allein eine gemeinsame Sichtung und Verständigung auf solche regional unverzichtbare Verkehrsinfrastruktur könnte für eine interkommunal abgestimmte Verkehrsentwicklungsplanung unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit eine wichtige Aufgabenstellung wer-



den. Die Umstellung der kommunalen Haushalte auf die Doppik schärft mit der notwendigen Bewertung vorhandenen Bestandes den Blick für diese Fragestellung.

So weit vorhanden, kann die Erfahrung interkommunaler Kooperation in anderen Themenfeldern zu einem Austausch der planenden Akteure im Verkehrsbereich beitragen. Der „Sprachfähigkeit“ der Akteure muss jedoch als nächster Schritt eine Beschluss- und Handlungsfähigkeit folgen. Das bedeutet zunächst, sich im definierten Planungsraum der Stadtregion auf gemeinsame Ziele und eine gemeinsame Planung zu verständigen, die sich an den wichtigsten Fragestellungen orientiert. Zur Umsetzung der Maßnahmen wäre dann ein gemeinsamer Beschluss aller entsprechenden Gremien in der Stadtregion erforderlich. An dem Punkt schließt sich der Kreis zu anderen Handlungsfeldern: Wie kann Wirksamkeit in der Umsetzung von Maßnahmen erzeugt werden, wenn es dazu Verbindlichkeit benötigt und bisher keine zum „Problemfeld“ passende administrative bzw. politische Einheit gibt?

Die kommunale Planungshoheit, eine gesetzliche wie politische Selbstverständlichkeit, kommt immer dann schnell auf die Tagesordnung, wenn vitale Eigeninteressen betroffen sind oder eine Beeinflussung befürchtet wird. Die Stadtregion Bremen kennt dies aus der Kooperation im „Grünen Ring Region Bremen“ (positiv besetzt, also unproblematisch), der Kulturkooperation am Beispiel des „GartenKultur-Musikfestivals“ (ebenfalls positiv besetzt) und dem regionalen Einzelhandelskonzept (in diesem Fall bestehen Befürchtungen hinsichtlich der Einschränkung der kommunalen Planungshoheit). Hier ist noch einiges an Überzeugungsarbeit zu leisten, damit die Akteure akzeptieren, dass Kooperation nicht auf Einschränkung des kommunalen Gestaltungsspielraumes, sondern genau auf dessen Vergrößerung und eine verbesserte Umsetzbarkeit eigener planerischer – in diesem Fall verkehrsplanerischer – Zielvorstellungen hinwirkt.

Eine Weiterentwicklung der Verkehrsentwicklungsplanung um einen interkommunalen Ansatz ist also sehr bedenkenswert. Dabei sollte sorgfältig differenziert werden zwischen weiterhin lokalen verkehrsplanerischen Fragestellungen und denjenigen, die erst auf der regionalen Ebene wirksam bearbeitet werden können.

Dazu wäre eine breite fachliche wie politische Diskussion kooperativer nVEP im Sinne von „Best Practice“ – soweit vorhanden – und ein Benchmarking hilfreich. Es gilt, geeignete Möglichkeiten der Evaluation für die Wirksamkeit einer stadtreionalen nVEP im Vergleich zur lokalen VEP zu finden. Und es müssen Lösungen gefunden werden, administrative Grenzen auf jeder Ebene zu überwinden, zugunsten einer räumlichen Betrachtung anhand tatsächlich bestehender verkehrlicher Verflechtungen.

## 6 Umweltpolitische Anforderungen an eine nVEP

Hedwig Verron

Ein Verkehrssystem ist nachhaltig, wenn es seine Grundlagen nicht gefährdet, d. h. seine Ressourcen nicht schneller verbraucht, als diese sich regenerieren können oder als diese ersetzt werden können. Hinsichtlich des Verbrauchs fossiler Kraftstoffe ist unser Verkehrssystem ganz offensichtlich nicht nachhaltig. Da die exzessive Nutzung fossiler Energie über die Emission großer Mengen  $\text{CO}_2$  auch das Klima auf der gesamten Erde beeinflusst, ist unser Verkehrssystem nicht nur dabei, sich die *eigene* Grundlage zu entziehen. Der Verkehr ist vielmehr wesentlich daran beteiligt, die Grundlagen des gesamten menschlichen Lebens in Gefahr zu bringen. Ressourcenschonung und Klimaschutz sind also – wie für andere Bereiche auch – zwei wesentliche Kriterien eines nachhaltigen Verkehrssystems. Nach einer Definition der OECD kommt hinzu, dass nachhaltiger Verkehr die menschliche Gesundheit und die Natur nicht gefährdet. Demgegenüber steht – ebenfalls als Anforderung an ein nachhaltiges Verkehrssystem – die Funktion des Verkehrs, allen Menschen Zugang zu Gütern und Dienstleistungen zu gewähren (Thaler & Wiederkehr 2000).

### 6.1 Luftreinhaltung

Nachhaltigkeit lässt sich – zumindest teilweise – quantitativ beschreiben. Zur Vermeidung gesundheitlicher Risiken müssten z. B. krebserzeugende Substanzen in der Atemluft eliminiert werden. Die EU-Kommission hat daher mit der Luftqualitätsrichtlinie Grenzwerte gesetzt (Richtlinie 1999/30/EG; 2008/50/EG). Seit 2005 gelten EU-weite Grenzwerte für die Konzentration von Feinstaubpartikeln ( $\text{PM}_{10}$ ). Innerhalb von 24 Stunden dürfen  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  nicht öfter als 35-mal im Jahr überschritten werden. Der Jahresmittelwert darf nicht höher als  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  sein. Für Partikel, die kleiner sind als  $2,5 \mu\text{m}$  ( $\text{PM}_{2,5}$ ) gilt seit Januar 2010 ein Zielwert von  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Ab 2015 ist dieser Wert als Grenzwert verbindlich einzuhalten. Ab 2020 gilt dann ein Grenzwert von  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

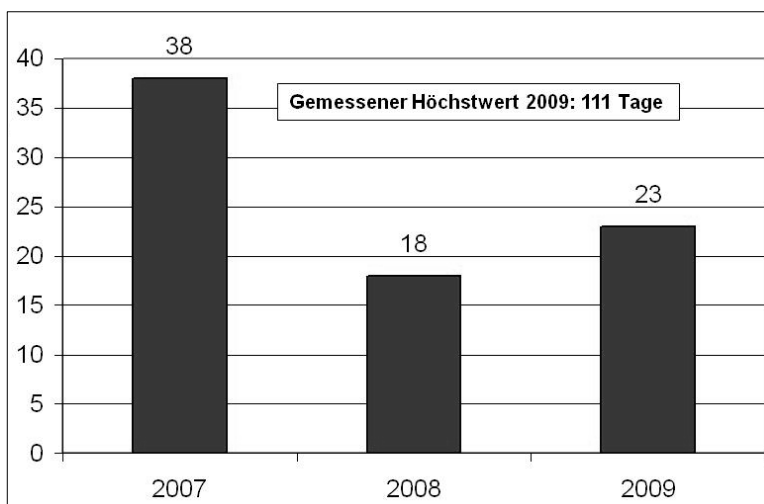


Abbildung 11: Anzahl der Messstellen, an denen der  $\text{PM}_{10}$ -Grenzwert (24-Stundenwert) öfter als 35-mal überschritten wurde (Quelle: Umweltbundesamt)

Nach einer Auswertung der Messwerte durch das Umweltbundesamt konnten 2009 immer noch nicht alle Kommunen Überschreitungen des Feinstaubgrenzwertes vermeiden. An 27 von insgesamt 402 Messstationen traten an mehr als 35 Tagen  $\text{PM}_{10}$ -Konzentrationen über

50  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  auf. Gegenüber 2008 sind die Werte wieder etwas angestiegen (UBA 2010a - vgl. Abbildung 10).

Seit Anfang 2010 gelten nun auch Grenzwerte für die Konzentration von Stickstoffdioxid in der Luft. Im Jahresmittel sollen 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  Luft nicht überschritten werden. Hier zeigt die Umweltbundesamt-Auswertung, dass noch 2009 an 55 Prozent der städtisch verkehrsnahen Luftmessstationen die Jahresmittelwerte über dem ab dem Januar 2010 einzuhaltenden Grenzwert lagen (UBA 2010b - vgl. Abbildung 11).

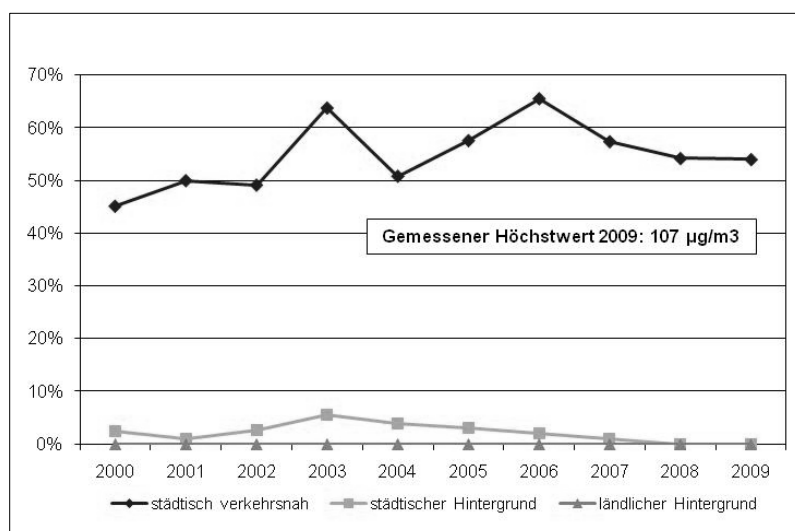


Abbildung 12: Anteil der Messstationen, die den Jahresmittelwert von 40  $\mu\text{g NO}_2/\text{m}^3$  Luft überschreiten (Quelle: Umweltbundesamt)

## 6.2 Lärmschutz

Auch der Schutz der Bevölkerung vor Lärm wird von der EU vorangetrieben. Mit der Umgebungslärmrichtlinie sollen schädliche Auswirkungen und Belästigungen verhindert oder vermindert werden (Richtlinie 2002/49/EG). In einer ersten Stufe waren zunächst für alle Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern sowie an hoch belasteten Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen bis Ende Juni 2007 Lärmkarten zu erstellen. Sofern die Lärmkartierungen hohe Belastungen ausweisen, waren die Kommunen verpflichtet, bis Juli 2008 Lärminderungspläne aufzustellen. In einer zweiten Stufe wird die Pflicht zur Lärmkartierung (bis 2012) und Lärminderungsplanung (bis 2013) auf alle Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern ausgedehnt. Die Belegungsgrößen, ab denen Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken zu berücksichtigen sind, werden gegenüber der 1. Stufe von 6 Millionen Fahrzeugen bzw. 60.000 Zügen jährlich auf 3 Millionen Fahrzeuge bzw. 30.000 Züge gesenkt.

Ab welchen Lärmpegeln Minderungspläne erstellt werden müssen, ist nicht gesetzlich festgelegt. Das Umweltbundesamt schlägt folgende Kriterien vor: Zur Vermeidung einer Gesundheitsgefährdung sollen 24-Stunden-Pegel von 65 dB(A) nicht überschritten werden. Aus demselben Grund sollen nachts die Werte höchstens 55 dB(A) betragen. Mittelfristig sollten 24-Stunden-Pegel von höchstens 60 dB(A) und nächtliche Pegel von höchstens 50 dB(A) das Ziel sein. Um die erhebliche Belästigung durch den Lärm ganz zu vermeiden, sollte langfristig eine Senkung auf maximal 55/45 dB(A) angestrebt werden (UBA 2010c - vgl. Abbildung 12).

Umwelthandlungsziel	Zeitraum	L <sub>DEN</sub>	L <sub>Night</sub>
Vermeidung von Gesundheitsgefährdung	kurzfristig	65 dB(A)	55 dB(A)
Minderung der erheblichen Belästigung	mittelfristig	60 dB(A)	50 dB(A)
Vermeidung von erheblicher Belästigung	langfristig	55 dB(A)	45 dB(A)

Abbildung 13: Empfohlene Auslöseschwellen für Lärmschutzmaßnahmen (Quelle: Umweltbundesamt)

Die Auswertung der Daten zu den Erhebungen der ersten Stufe zeigt, dass in den Städten mit mehr als 250.000 Einwohnern und an hoch belasteten Hauptverkehrsstraßen durch den Straßenverkehr insgesamt 1,7 Millionen Menschen mittleren 24-Stunden-Pegeln (L<sub>DEN</sub>) von über 65 dB(A) ausgesetzt sind (vgl. Abbildung 14). Nachts werden 1,4 Millionen Menschen durch den Straßenverkehr mit Pegel (L<sub>Night</sub>) von über 55 dB(A) gestört (UBA 2010b).

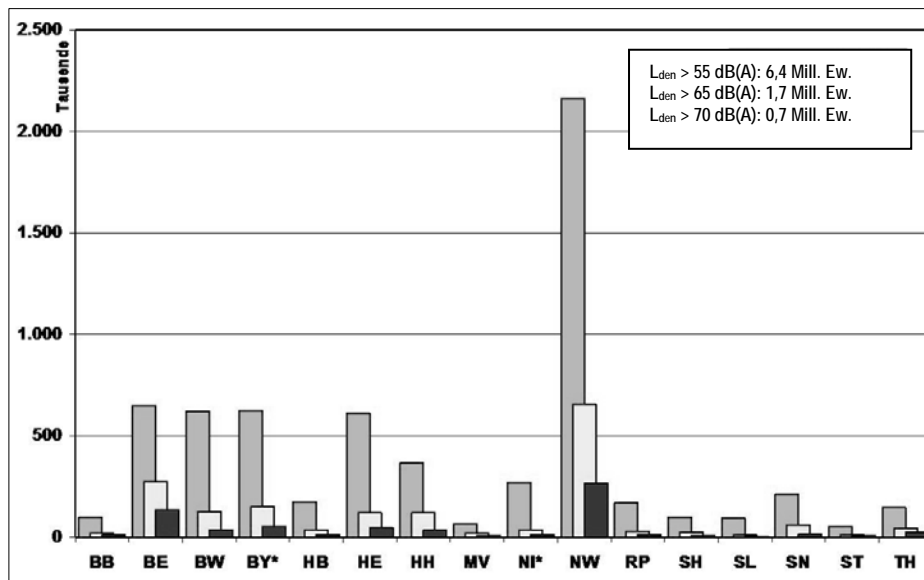


Abbildung 14: Belastung der Bevölkerung durch Straßenverkehrslärm entlang von Hauptverkehrsstraßen und in Ballungsräumen über 250.000 Einwohner (Tag-Abend-Nacht-Index L<sub>DEN</sub>) (Quelle: Umweltbundesamt)

### 6.3 Klimaschutz

Der Klimaschutz wird zu einem immer drängenderen Problem. In Zukunft werden hier auch auf die Städte und den Stadtverkehr Anforderungen zukommen, denn ein erheblicher Anteil am Verkehr insgesamt ist dem Stadtverkehr zuzurechnen. Die meisten Städte sind darauf bisher noch gar nicht eingestellt.

Die Klimaexperten sind sich einig, dass eine durchschnittliche Erwärmung um mehr als 2 °C zu unumkehrbaren Prozessen mit unabsehbaren Folgen für das Leben auf der Erde führen würde. Um diese 2 °C zu unterschreiten, müssten die Klimagasemissionen bis 2050 im Vergleich zu 1990 weltweit um 50-60% sinken. Soll es dabei einigermaßen gerecht zugehen, müssten die Industrieländer, die heute gemessen an ihrer Bevölkerung die höchsten Emissionen verursachen, ihre Emissionen um 80 bis 95% senken. Deutschland hat sich das Ziel gesetzt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2020 um 40% zu senken. 2005 waren davon bereits 15% erreicht. Der Verkehrssektor war an diesem Rückgang der Klimagasemission nicht beteiligt. Der Rückgang der Emissionen im Straßenverkehr wird durch die Zunahme der Emissionen

beim Luftverkehr kompensiert. Soll das Ziel erreicht werden, müssen jedoch alle Sektoren etwas beitragen. Das Umweltbundesamt schätzt den notwendigen Beitrag des Verkehrs zum Klimaschutz bis 2020 auf 40 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> (UBA 2010c). Zur Verwirklichung ihres Klimaschutzziels verabschiedete die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket, das Integrierte Energie- und Klimaprogramm (IEKP). Das Programm enthält verkehrsbezogene Maßnahmen (die wichtigste ist die Minderung des spezifischen Kraftstoffverbrauchs der Pkw), die insgesamt den CO<sub>2</sub>-Ausstoß des Verkehrs nach unserer Berechnung um knapp 20 Millionen Tonnen senken können. Es bleibt eine Lücke von 20 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>, die auf anderen Wegen geschlossen werden muss. Hierzu könnte der Stadtverkehr wesentlich beitragen.

Etwa 50% aller Autofahrten in Deutschland sind kürzer als 5 Kilometer. Wenn davon nur etwa jeder dritte Weg auf das Rad oder zum Fußgängerverkehr verlagert würde, könnten nach Schätzung des Umweltbundesamts im Jahr 2020 über 4 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> eingespart werden. Insgesamt liegt das Potenzial, das durch Verlagerung dieser kurzen Autofahrten erschlossen werden könnte, bei etwa 10 Millionen Tonnen (vgl. Abbildung 15).

Durch die Umkehrung des über Jahrzehnte zu beobachtenden Trends zu immer längeren Wegen ließen sich aus Sicht des Umweltbundesamts 10 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> einsparen, durch Verlagerung zum ÖPNV immerhin 2,6 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> (UBA 2010d).

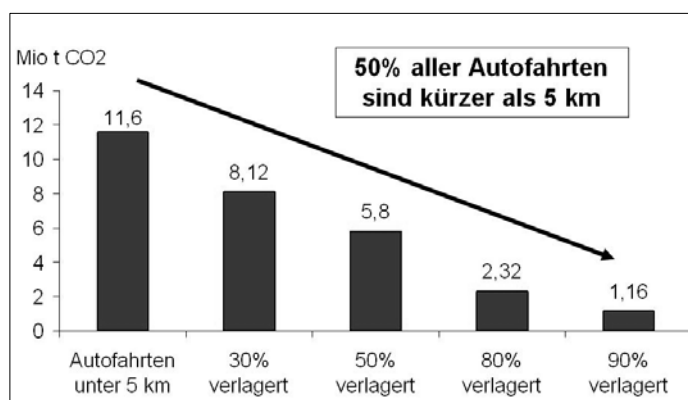


Abbildung 15: CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung durch Verlagerung zum Fuß- und Radverkehr (Quelle: Umweltbundesamt)

## 6.4 Fazit und Ausblick

Die bisherigen Erfahrungen ebenso wie die Berechnung von Minderungspotenzialen zeigen, dass eine kommunale Verkehrsentwicklung, die den verschiedenen Nachhaltigkeitszielen genügt, nur durch integrierte Konzepte zu erreichen ist. Die Ausweisung von Umweltzonen zur Begrenzung der Feinstaubbelastung, die Temporeduzierung zur Lärminderung auf einzelnen Strecken, die „Hybridisierung“ des städtischen Fuhrparks aus Gründen des Klimaschutzes – um nur einige Beispiele zu nennen – werden jede für sich zu kurz greifen. Die Verkehrsentwicklungsplanung könnte sich als die richtige Plattform für die Umsetzung eines effektiven Gesamtkonzepts erweisen. Wirkungsvoll kann die Verkehrsentwicklungsplanung aber nur sein, indem sie sich die Ziele verbindlich zu eigen macht und die notwendigen Maßnahmen daraus ableitet. Allerdings wird auch die Verkehrsentwicklungsplanung – sofern sie nicht in enger Verzahnung mit der Stadtentwicklungsplanung erfolgt – für sich alleine nicht genügen, wenn es um den Aspekt der Verkehrsvermeidung geht.

In seinem Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr“ von 2005 hatte der SRU vorgeschlagen, alle Anforderungen, die die kommunale Verkehrsplanung tangieren, in einem Gemeindeverkehrsplanungsgesetz gesetzlich zu regeln (SRU 2005). Das Umweltbundesamt hat diesen Vorschlag 2007 in einem Workshop zur Diskussion gestellt. Als Ergebnis des

Workshops musste festgehalten werden, dass ein solches Gesetz als gegenwärtig vollkommen unrealistisch eingeschätzt wird (Becker u. a. 2009). Auf Bundes- und Länderebene wird der Bedarf nicht gesehen. Die Kommunen fürchten damit einhergehende neue Verpflichtungen. Eher umsetzbar erschien die Bindung von Fördermitteln an eine integrierte Entwicklungsplanung. Das Problem mangelnder Qualität lässt sich damit aber nur unzureichend lösen. Inwieweit ein „Benchmarking“ zwischen Kommunen über die Jahre zu einer Verbesserung führen könnte, ist offen. Nicht zuletzt haben viele Kommunen kaum noch finanzielle Spielräume für Investitionen in die Infrastruktur, und oft auch nicht für eine qualitativ hochwertige Planung.



## 7 Erreichbarkeit und Verträglichkeit schaffen und sichern: Stadt(region) und Verkehr integriert planen

Christian Holz-Rau

### 7.1 Einleitung

Als wesentliche Aufgabenfelder und Rahmenbedingungen für die kommunale Verkehrsplanung stellen sich derzeit dar:

1. *Klimawandel*: Die Verkehrsräume in den Städten dienen nicht dem motorisierten Verkehr, sondern sind gleichzeitig Orte des Aufenthalts und Bewegungsräume für Fußgänger und Radfahrer. Entsprechend sind bei der Gestaltung der Verkehrsangebote die zu erwartenden höheren Temperaturen, insbesondere die zeitliche Ausdehnung von Hitzeperioden zu berücksichtigen. Gleichzeitig ist der Verkehrssektor ein wesentlicher Emittent klimawirksamer Gase. Diesen kann durch eine kommunale Raum- und Verkehrsplanung, die die Bedeutung kurzer Wege und des Umweltverbunds stärkt, ein wenig entgegengetreten werden. Die wichtigsten Handlungsoptionen des Klimaschutzes liegen jedoch auf Ebene von Bund, Ländern und Regionen.
2. *Demografischer Wandel*: Der Anteil älterer Menschen wird bundesweit zunehmen. Daraus resultieren aufgrund zunehmender Einschränkungen und Verletzlichkeit im Alter besondere Ansprüche an Raum und Verkehr(sabwicklung). Für in ihrer Beweglichkeit eingeschränkte ältere Menschen spielen die Fragen der Erreichbarkeit (auch Verteilung von Geschäften, ärztlicher Versorgung u. a. im Raum), Sicherheit und Zuverlässigkeit eine besondere Rolle. In Räumen mit sinkender Bevölkerungszahl kommt die Problematik einer finanzierbaren ÖPNV-Bedienung hinzu.
3. *Finanzierbarkeit*: Seit Längerem können die Kommunen die für die Instandhaltung der Verkehrsinfrastruktur erforderlichen Mittel nicht mehr aufbringen. Entsprechende Schäden werden nach jedem Winter offenkundig. Die Konzentration von Mitteln auf die Bestandserhaltung ist ein Schlüssel für ein dauerhaft funktionsfähiges kommunales Verkehrssystem.

Gleichzeitig bilden die Verkehrspolitik von Bund, Ländern und Regionen einen wesentlichen Rahmen auch der kommunalen Verkehrsentwicklung. Diese verfolgen meist noch immer den weiteren Ausbau der Infrastruktur für den Fern- und Regionalverkehr in der Hoffnung auf wirtschaftliches Wachstum, und als Anpassung an die vor allem für den Straßengüterverkehr prognostizierte Zunahme. Einer solchen Orientierung an einer weiteren Zunahme von Verkehrsaufwand, Pkw- und Lkw-Nutzung sowie Pkw- und Lkw-Abhängigkeit macht sozial, ökologisch oder wirtschaftlich begründete kommunale Bemühungen um eine Abkehr vom Expansionspfad zunichte. Hier sind Konsequenz und Konsistenz in den Zielen und Strategien aller Planungsebenen gefordert, auch im Hinblick auf den Klimaschutz: Denn die bisherigen Bemühungen zur Reduzierung insbesondere der CO<sub>2</sub>-Emissionen haben noch keinen wesentlichen Erfolg gezeitigt.

### 7.2 Sieben Thesen zu einer integrierten Planung von Raum und Verkehr

*These 1: Eine integrierte Planung von Raum und Verkehr hat es schon immer gegeben. Was sich immer wieder ändert, sind die dabei verfolgten Zielvorstellungen.*

Sehr deutlich zeigt sich eine integrierte Planung von Stadtentwicklung und Verkehr gerade im Leitbild der autogerechten Stadt, das in den 1960er Jahren in breitem gesellschaftlichem

Konsens eine stärkere Orientierung der Stadtentwicklung an den Ansprüchen des motorisierten Individualverkehrs propagierte. Standortentscheidungen, Anbindung und innere Erschließung wurden am Pkw-Verkehr und seinem erwarteten sowie erwünschten Wachstum orientiert, ohne dabei die Ansprüche von Fuß- und Radverkehr oder des ÖPNV grundsätzlich zu vergessen. Raum und Verkehr wurden integriert geplant! Der zentrale Unterschied zur heutigen Planungsauffassung besteht also nicht etwa darin, dass heute Raum und Verkehr im Gegensatz zu früher als Einheit begriffen würden, sondern dass die Zunahme des Pkw- und Lkw-Verkehrs nicht mehr als gewünscht, sondern als Problem angesehen werden. Das Zielsystem hat sich quasi um 180 Grad gedreht.

*These 2: Die Begriffe Verkehr und Mobilität bestimmen die Diskussion. Dabei geht es vorrangig um die zuverlässige Erreichbarkeit von Gelegenheiten, die die Grundlage der Alltagsbewältigung wie auch der Wirtschaft darstellt. Erreichbarkeit, Zuverlässigkeit und Sicherheit sind wichtiger als hohe Geschwindigkeiten.*

„Mobilität“ bedeutet Beweglichkeit, resultiert also aus den Verkehrsangeboten und individuellen Kompetenzen. „Erreichbarkeit“ bezieht sich dagegen auf erreichbare Ziele, verknüpft also Mobilität und Stadtstruktur. „Verkehr“ bezeichnet realisierte Mobilität, in der Regel auch realisierte Erreichbarkeit.

Mit der durch den zunehmenden Pkw-Verkehr unterstützten Dispersion und Spezialisierung räumlicher Muster entstand eine Autoabhängigkeit, die heute für Menschen ohne Auto mit Einschränkungen der Erreichbarkeit verbunden ist. Die inneren Bereiche der Städte bilden inzwischen fast die letzten funktionsfähigen „Reservate für Autolose“. In anderen Räumen haben sich die Bedingungen für ein Leben ohne Auto zunehmend verschlechtert. Entsprechend sind vor allem Kinder, Jugendliche und ältere Frauen als typische Gruppen ohne eigenen Pkw häufig auf individuelle Unterstützung oder andere Dienstleistungen angewiesen. Eine der zentralen Aufgaben der kommunalen Verkehrsplanung besteht vor diesem Hintergrund in der Sicherung der Erreichbarkeit alltagsnotwendiger Gelegenheiten für Personen ohne Auto. Die Ansatzpunkte bestehen in:

- einer abgestimmten Planung der Verteilung der Gelegenheiten und Verkehrsangebote,
- in weitgehender Barrierefreiheit und Zuverlässigkeit der Verkehrsangebote und
- einer besonderen Berücksichtigung der Ansprüche des Fuß- und Radverkehrs.

*These 3: Die Forderung nach Barrierefreiheit ist von zentraler Bedeutung für die Mobilitätssicherung und damit Erreichbarkeitssicherung vor allem auf kommunaler Ebene.*

Barrierefreiheit ist für viele Menschen mit eingeschränkter Mobilität eine Voraussetzung, um im Alltag eigenständig unterwegs sein zu können. Die barrierefreie Umgestaltung der Verkehrsinfrastruktur wird erhebliche Mittel erfordern. Daher erscheint eine gesellschaftliche Diskussion darüber sinnvoll, ob die Konzentration derartiger Mittel auf Teilräume angemessen ist. Diese Räume ließen sich dann in kürzerer Zeit barrierefrei umgestalten. Eine solche Diskussion würde gleichzeitig deutlich machen, dass in anderen Räumen Barrierefreiheit auch auf längere Sicht kaum zu realisieren sein wird.

*These 4: Die Expansion der räumlichen Verflechtungen setzt sich fort, vor allem regional, überregional, national und global. Durchaus erzielte Erfolge auf kommunaler Ebene werden dabei überkompensiert.*

Die Zunahme des motorisierten Verkehrs resultiert vor allem aus zunehmenden regionalen Verflechtungen. Am Beispiel der Berufspendelströme lässt sich zeigen, dass die gemeindeübergreifenden Verflechtungen in den letzten Jahren entgegen aller Thesen zur Abkopplung der Peripherie vom Umland und einer möglichen Reurbanisierung weiter zugenommen ha-

ben (vgl. Abbildung 15). Wenn in einzelnen Städten inzwischen die Wohnbevölkerung seltener mit dem Auto unterwegs ist, so wird dies im Hinblick auf die klimarelevanten Emissionen in der Regel durch einen Zuwachs der regionalen Verflechtungen überkompensiert.

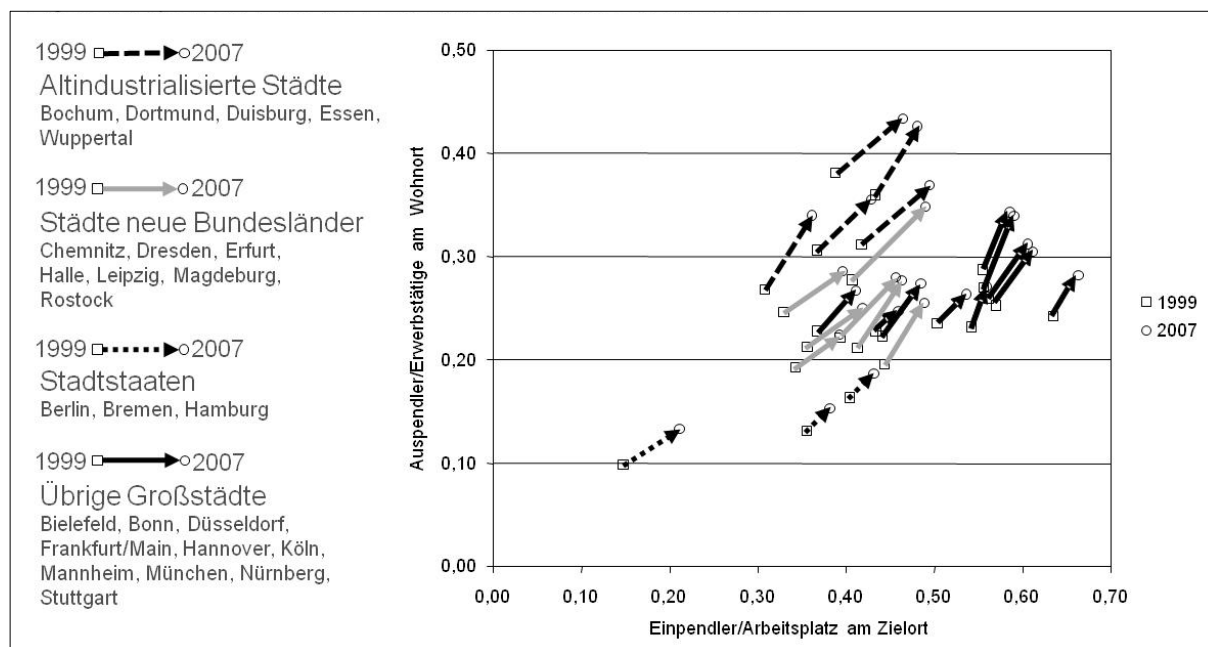


Abbildung 16: Ein- und Auspendlerraten der zwanzig größten Städte Deutschlands und fünf größerer Städte der neuen Bundesländer 1999-2007 (Quelle: Eigene Analyse auf Basis der Pendlerdaten der Bundesanstalt für Arbeit)

*These 5: Die Qualität des Bestandes ist wichtiger als Neu- und Ausbau.*

Gerade auf kommunaler Ebene besteht ein bereits längerer Instandhaltungsrückstau in allen Verkehrsnetzen. Dies hat negative Folgen auch für den ÖPNV, den Fuß- und den Radverkehr. Dazu gehören Unsicherheit, Stolpern und Stürze (älterer) Fußgänger und Radfahrer, geringer Komfort und auch Verletzungen im ÖPNV. Die gute Qualität des Bestandes ist auch eine wichtige Voraussetzung für die Barrierefreiheit von Verkehrsnetzen. Gleichzeitig spart eine kontinuierliche Instandhaltung unnötige Kosten, die durch schwerere Schäden an vorgeschädigten Verkehrsanlagen (z. B. durch Frost) entstehen.

*These 6: Mischung, Dichte und ÖV-Orientierung sichern die Erreichbarkeit, aber sind allein kein wesentlicher Beitrag zur Verkehrsreduzierung.*

Mischung, Dichte und ÖV-Orientierung werden häufig als Beitrag zur Verkehrsvermeidung (kürzere Wege) und Verkehrsverlagerung (mehr ÖPNV, Fuß- und Radverkehr, weniger MIV) angesehen. Eine kritische Analyse lässt jedoch nur geringe Effekte einer ausschließlichen Angebotsstrategie erwarten. Allein aufgrund der langfristigen Dominanz des Gebäudebestandes sind von Neubaumaßnahmen ausgehende stärkere verkehrsvermeidende Effekte kaum zu erwarten. Analysen, wie auch in Abbildung 15, weisen auf verkehrsaufwändige Entscheidungen in bestehenden Strukturen hin, ohne dass diese in wesentlichem Umfang durch siedlungsstrukturelle Entwicklungen verursacht wären. Solange die Raumdurchlässigkeit hoch ist und tendenziell sogar noch gesteigert wird, werden verkehrssparsame Handlungsmuster an Bedeutung verlieren.

Dies heißt aber umgekehrt nicht, dass eine an Mischung, Dichte, Nachverdichtung und dem

ÖPNV orientierte Siedlungsentwicklung obsolet wäre. Sie bildet vielmehr einen zentralen Baustein eines umfassenderen Strategiebündels, das gleichzeitig die Raumdurchlässigkeit senkt. Mischung, Dichte und ÖV-Orientierung sichern darüber hinaus Erreichbarkeit und Teilhabe von Personen, die nicht so weit unterwegs sein wollen oder können.

*These 7: Eine nachhaltige Verkehrsentwicklung ist durch Ziel- und Interessenkonflikte geprägt, die offen thematisiert werden sollten.*

Verkehrspolitische Programme und Diskussionen verschleiern häufig bestehenden Ziel- und Interessenkonflikte – „ein barrierefreier ÖPNV ist ein Vorteil für alle“. Daher sollten hier Ziel- und Interessenkonflikte thematisiert werden.

Zielkonflikte lassen sich gut am Beispiel der Geschwindigkeit verdeutlichen. Hohe Geschwindigkeiten sparen Fahrzeit, reduzieren aber die Sicherheit, erhöhen den Energieverbrauch und sind mit höheren Kosten in Bau und Betrieb der Verkehrsanlagen verbunden.

Neben den Zielkonflikten sind Planungsprozesse auch durch Interessenkonflikte geprägt, hier als Beispiel die Ansprüche mobilitätseingeschränkter Rentner gegenüber jüngeren Erwerbstätigen an den ÖPNV. Während ältere, mobilitätseingeschränkte ÖPNV-Nutzer ein flächenhaftes ÖPNV-Angebot mit möglichst kurzen Zugangswegen zu den Haltestellen wünschen, profitieren jüngere Erwerbstätige eher von schnellen Hauptlinien. Ein barrierefreier ÖPNV ist mit zusätzlichen Kosten verbunden. Entsprechend stehen weniger Mittel für andere Angebote, z. B. für Angebote in den Nachtstunden, zur Verfügung.

Interessenkonflikte zeigen sich auch zwischen räumlichen Ebenen, z. B. zwischen kleineren Umlandgemeinden und Kernstädten oder zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie zwischen Planungsdisziplinen. So ist die Verkehrsplanung auf der Ebene von Bund, Ländern und Regionen weiterhin meist an der Expansion der Verflechtungen ausgerichtet. Wesentliche Aspekte der Praxis der Verkehrsplanung und -politik stehen so im Widerspruch zu Zielen der Nachhaltigkeit. „Haupttäter“ sind hier der Bund und die Länder mit ihren Ausbauplanungen.

Verkehrsplaner kritisieren häufig die Planungshoheit kleiner Kommunen im Bereich der Baulandausweisung. Auf der anderen Seite besitzen kleinere Kommunen kaum die Möglichkeit, Einfluss auf die Gestaltung von Bundes- und Landesstraßen zu nehmen, auch wenn diese innerorts die wichtigsten Geschäftsstraßen und damit Orte der Kommunikation und des Aufenthalts sind.

Entsprechend wünschenswert ist ein übergreifender Diskurs über Interessen- und Zielkonflikte, die mit einer nachhaltigen Entwicklung von Raum und Verkehr verbunden sind.

### **7.3 Resümee**

Eine nachhaltige Verkehrsplanung erfordert Konsequenz und Konsistenz in den verkehrsrelevanten Politikbereichen und auf allen verkehrsrelevanten Maßstabsebenen. Dazu zählt auch die Bereitschaft, die dauerhafte Erfolglosigkeit des Infrastrukturausbaus und dessen Unfinanzierbarkeit anzuerkennen. Wichtige Handlungsansätze finden sich außerhalb der kommunalen Zuständigkeit und außerhalb der Zuständigkeit und dem Maßnahmenspektrum der Verkehrsplanung im engeren Sinn. Hier muss die kommunale Verkehrsplanung über ihre eigenen Grenzen hinaus agieren.

Eine nachhaltige Raum- und Verkehrsplanung erfordert einen breiten gesellschaftlichen Diskurs über die erwünschten Entwicklungen und deren Realisierbarkeit, und eine konsequente Abkehr von einer expansiven Verkehrsplanung.

## 8 Kernthemen der Diskussion im Überblick

Marc Wolfram

Ausgehend von den kurzen Impulsreferaten zur VEP aus unterschiedlichen Perspektiven setzte sich die Diskussion mit den zentralen Fragen des Workshops auseinander: Wie müsste ein Steuerungsansatz aussehen, der die VEP in Deutschland effektiv auf eine nachhaltige Entwicklung hin ausrichten kann, und welche Anforderungen resultieren daraus für eine praktische Umsetzung? Aus der Vielzahl der angesprochenen Aspekte und Facetten von Lösungsansätzen seien hier nur diejenigen aufgeführt, welche für die weitere Entwicklung zentral erscheinen und daher von den Diskussionsteilnehmern auch wiederholt aufgegriffen wurden. Die Ausführungen in diesem Abschnitt erheben insofern keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern stellen vielmehr eine am Diskussionsprotokoll orientierte, intersubjektive Gewichtung von „Bausteinen“ einer verbesserten Steuerung dar.

Danach kann eine Neuausrichtung der kommunalen VEP sicher nicht durch isolierte regulative Maßnahmen – wie beispielsweise ein „Gemeindeverkehrsplanungsgesetz“ des Bundes – erreicht werden (vgl. Koch et al. 2001), sondern bedarf eines integrierten, ebenenübergreifenden Ansatzes, welcher strategisches, taktisches und operatives Handeln eng miteinander verknüpft. Diese Handlungsformen strukturieren daher auch den vorliegenden Abschnitt: Es geht um grundlegende Orientierungen durch diskursiven und kognitiven Wandel, um die Schaffung eines innovationsfördernden institutionellen Rahmens sowie um Konzepte zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit lokaler Akteure. Dies soll im Folgenden näher erläutert werden.

### 8.1 Grundlagen einer langfristigen Neuausrichtung der VEP

Immer wieder wurde in der Diskussion deutlich, dass es bei der angestrebten Neuausrichtung der VEP um weitaus mehr geht, als nur um die Effizienzsteigerung eines kommunalen Planungsinstruments. Drei Aspekte waren hierbei von herausragender Bedeutung: In erster Linie wird damit ein grundsätzlicher *Paradigmenwechsel* in der Verkehrsplanung und -politik auf den verschiedenen Handlungsebenen eingefordert, welcher das Konzept der Nachhaltigkeit wesentlich konsequenter als bisher in die Praxis umsetzt. Zweitens muss das vorhandene *Wissen* zur Verkehrsentwicklung mit all ihren handlungsrelevanten Verflechtungen wesentlich gezielter genutzt werden, um sowohl auf der individuellen Ebene als auch in Organisationen und den politischen Institutionen Entscheidungsprozesse auf eine neue Grundlage stellen zu können. Drittens bedarf es eines ebenenübergreifenden *Dialoges* zwischen den Akteuren, um beide genannten Prozesse zu unterstützen, die wechselseitigen Abhängigkeiten herauszuarbeiten und gemeinsam wirkungsvolle Optionen für koordiniertes Handeln zu entwickeln.

#### *Nachhaltige Verkehrsentwicklung bedeutet: Paradigmenwechsel*

Leider dominiert auch in Deutschland immer noch das Denken in den Kategorien des Wachstums. Für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung muss jedoch gerade dieses zentrale Axiom der Verkehrspolitik - man werde immer weiter steigende Verkehrsmengen haben und müsse hierfür die erforderlichen Strukturen vorhalten - überwunden werden. Im verkehrspolitischen Diskurs müssten auf allen Ebenen vielmehr die *Grenzen* einer fortgesetzt expansiven Verkehrsentwicklung in den Vordergrund gerückt werden - zumal die Datenlage in den Verdichtungsräumen immer mehr auf ein Ende des Verkehrswachstums hindeutet: ökologische (Klimawandel, Ressourcenknappheit, Umweltqualität), soziale (Erreichbarkeit, Gesundheit,

Inklusion) aber auch wirtschaftliche Grenzen (Finanzierbarkeit, Ineffizienz). Dadurch könnte ein kognitiver und handlungsleitender Rahmen gesetzt werden, welcher den Unternehmen und Haushalten eine langfristige Orientierung für die erforderlichen Anpassungsleistungen gibt.

Dabei muss auch klar gesagt werden, welchen beschränkten Beitrag Planung zu dem angestrebten Wandel leisten kann. Im Kern geht es um eine koordinierende und unterstützende Funktion, und insofern wird Planung allein sicher keine Trendwende im Verkehr bewirken können. Hier sind tiefgreifendere Maßnahmen gefragt, um die notwendige Motivation zu erzeugen – insbesondere hinsichtlich der Kostenstruktur im Verkehr (Internalisierung sozialer und ökologischer Kosten z. B. durch Erhöhung der Mineralölsteuer und Straßenbenutzungsgebühren) sowie der kommunalen Finanzen (interkommunale Steuerpools, Finanzausgleich).

#### *Nachhaltige Verkehrsentwicklung bedeutet: Wissensmanagement und Transparenz*

Umfangreiches Wissen zur Orientierung von Verkehr, Mobilität und Erreichbarkeit am Ziel nachhaltiger Entwicklung liegt bereits vor, erarbeitet in einer Vielzahl von Forschungs- und Demonstrationsvorhaben. Doch offenbar nutzen weder Politik und Planungspraxis noch die gesellschaftlichen Akteure diese Wissensbestände im erforderlichen Maße. Daher sollten durch ein gezielteres Wissensmanagement die Entscheidungsgrundlagen von Individuen, Organisationen und politischen Institutionen verbessert werden. Dies bedeutet einerseits den Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung so zu gestalten, dass Wissensdefizite sukzessive abgebaut und verbleibende Wissenslücken besser identifiziert werden können. Andererseits sollten durch eine zielgruppenspezifische Aufbereitung von Wissen Informationsangebote für die Verkehrsteilnehmer/-innen geschaffen werden, die auf Verhaltensänderungen abzielen (beispielsweise durch Wohnstandortberatung oder Verkehrskostenrechner). Letztlich geht es darum, eine größtmögliche Transparenz zu den Wechselwirkungen des Verkehrs herzustellen, damit diese in individuellen und kollektiven Entscheidungsprozessen eine angemessene Berücksichtigung finden können.

#### *Nachhaltige Verkehrsentwicklung bedeutet: Dialog der Akteure – über alle Ebenen*

Eine weitere wichtige Voraussetzung für die Durchsetzung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung in den Köpfen der Akteure wäre schließlich ein kontinuierlicher Dialog über alle Ebenen hinweg. Das notwendige Bewusstsein der (lokalen) Akteure für die bestehenden Zwänge, Unstimmigkeiten und Ineffizienzen kann dabei weitgehend vorausgesetzt werden. Der regelmäßige, strukturierte Austausch zwischen Bund, Ländern, Regionen, Kreisen und Kommunen könnte jedoch maßgeblich dazu beitragen, sowohl die Abhängigkeiten zwischen der Handlungslogik der einzelnen Ebenen aufzuzeigen als auch die jeweils spezifische Verantwortung der Gebietskörperschaften zu klären. Damit könnten wesentliche Ansatzpunkte für eine Transformation des bestehenden Systems aus Kompetenzen, Instrumenten und Finanzmitteln geliefert werden. Für einen solchen Dialog wird in Deutschland ein dringender Bedarf gesehen. Doch findet dieser, wenn überhaupt, nur punktuell und zufällig statt (z. B. am Rande von Konferenzen) – ein dezidiertes Forum gibt es hierfür nicht.



## 8.2 Steuerungsansatz für eine nVEP

Hinsichtlich des Steuerungsansatzes für eine nachhaltige VEP zeigte sich in der Diskussion, dass ein weitgehend übereinstimmendes Verständnis davon besteht, was Bund und Länder leisten können, aber eben auch, was sie nicht leisten können. Daraus lassen sich zunächst einige grundsätzliche *Anforderungen an staatliche Rahmenseetzungen* ableiten. Im Einzelnen sind insbesondere die gezielte Unterstützung von *Innovationen und Lernprozessen*, die Ausrichtung der Planungen an der *Bestandserhaltung* sowie die Weiterentwicklung von *Förderkriterien* wesentliche Handlungsfelder, die im Rahmen eines neuen staatlichen Steuerungsansatzes aufgegriffen werden sollten. Darüber hinaus wäre auch die Ausgestaltung eines *neuen Planungsinstrumentes* für die VEP denkbar, bleibt jedoch hinsichtlich des dadurch erzielbaren Steuerungserfolges nicht unumstritten.

### *Anforderungen an staatliche Rahmenseetzungen*

Staatliche Steuerung im Bereich der kommunalen Verkehrsentwicklung kann nicht bedeuten, dass exakte (regulative) Vorgaben gemacht werden, wie die lokale Planung zu erfolgen hat. Vielmehr müssen klare und realistische *Zielsetzungen* festgelegt werden, zu deren Erreichung jedoch lokal die größtmögliche Flexibilität besteht (vgl. Zielsetzungen zum Klimawandel für LTP's in Großbritannien). Dies lenkt den Blick vor allem auf Instrumente, die Anreize schaffen (z. B. Fördermittel), innovative Lösungen entwickeln helfen (z. B. Modellvorhaben, Wettbewerbe), Austausch fördern (z. B. Benchmarking) und die Wissensbasis verbreitern (z. B. Evaluation, Fortbildung). Weniger als durch die Mittel würde Steuerung dabei also durch die Ziele erfolgen.

Umso wichtiger ist natürlich, dass dabei auch eine *Konsistenz des Handelns* in Politik und Verwaltung über alle Ebenen gewährleistet ist. So muss genau geklärt werden, welchen Beitrag welche Ebene beispielsweise zum Klimaschutz im Verkehr leisten kann und soll, damit die Verantwortlichkeit nicht hin und hergeschoben werden kann. Ebenso ist zu fordern, dass die planerische Praxis auf allen Ebenen unter den gleichen Prämissen erfolgt. So weist insbesondere die Bundesverkehrswegeplanung nach wie vor in die falsche Richtung (angebotsorientierte, kumulative Projektplanung ohne ausreichende Berücksichtigung von Umweltbelangen wie z. B. Klimaschutz). Auch in der Verkehrsplanung der Länder kann von einer konsistenten Ausrichtung an Nachhaltigkeitszielen noch nicht die Rede sein. Hier bedarf es also einer gemeinsamen Anstrengung, um das erforderliche Bewusstsein für integriertes Handeln zu entwickeln und dieses auch in die Planungspraxis umzusetzen.

### *Innovation und Lernprozesse*

Im Vergleich mit Frankreich oder Großbritannien erscheint der deutsche Föderalismus oft wie eine maßgebliche Hürde, die in Form von Koordinationsmangel und Fragmentierung notwendigen Innovationen im Wege steht. Im Gegensatz dazu mag der zentralstaatliche Durchgriff bisweilen effizienter und effektiver erscheinen. Es stellt sich aber die Frage, ob die föderale Struktur nicht auch gewinnbringend genutzt werden kann, indem die beklagte Heterogenität gezielter auf Innovation ausgerichtet und transparenter gemacht wird. Das würde bedeuten, Aufgaben und Budgets „nach unten“ abzugeben und damit Freiräume für eigene Initiativen der Länder, Regionen und Kommunen zu schaffen – im Wettbewerb um gute Lösungen, bei gegebener Zielsetzung (z. B. durch umfangreiche ExWoSt-Modellprojekte). Dieser Ansatz verspricht insbesondere gegenüber einer durch Richtlinien konditionierten Förderung ein größeres Potenzial an Ideen zu generieren, insofern Spielräume nicht bereits im Voraus unnötig eingeengt werden.

Entscheidend ist dabei, dass die entstehende Vielfalt auch konsistent erfasst und damit einer

vergleichenden Bewertung zugänglich gemacht wird (Monitoring), wofür ein unabhängiger und anerkannter Aufgabenträger zu bestimmen wäre. Diese Funktion wird bspw. in Frankreich durch das CERTU erfüllt, das ungeachtet seiner Finanzierung durch das Ministère de l'Équipement als Forschungseinrichtung über die erforderliche Glaubwürdigkeit verfügt. Daran könnte sich ein Benchmarking anschließen, welches die Akteure motiviert und in die Lage versetzt, bedarfsspezifisch von anderen zu lernen. Letztlich ließe sich dadurch der Qualitätsstandard in der VEP vor allem auch flächendeckend anheben. Dieser eher managementorientierte Ansatz wird offenbar auch in Großbritannien verfolgt und könnte durchaus auf deutsche Verhältnisse übertragen werden.

Ebenso gilt für die lokale VEP, dass es im Kern um die Organisation eines kontinuierlichen Lernprozesses geht. Nicht der Plan als Produkt, sondern die Planung als Prozess sollten dabei im Vordergrund stehen. Stringentes Monitoring der Umsetzung und die Evaluation von Maßnahmen und Planungsprozess können dazu beitragen, aus dem VEP ein lernendes Dokument zu machen, welches durch regelmäßige Fortschreibung immer wieder an veränderte Rahmenbedingungen und (nicht) erzielte Fortschritte angepasst, und dadurch schrittweise effektiver wird.

#### *Bestandserhaltung statt Neubauvorhaben*

An der Darstellung des LTP-Ansatzes in Großbritannien fällt besonders positiv auf, dass der Bestandserhaltung dort eine ganz zentrale Bedeutung zukommt. In Deutschland liegt der Schwerpunkt derzeit vielerorts immer noch auf Neubauvorhaben, die vor dem Hintergrund der faktischen Verkehrsentwicklung (demografischer Wandel, vielerorts Rückgang der Straßenverkehrsmengen) immer weniger sinnvoll sind.

Dies ist einerseits durch die auf Neubauprojekte bezogene Förderung bedingt, die für Instandhaltungsmaßnahmen keine Mittel bereit hält. Andererseits aber auch durch die Planenden vor Ort, insofern Instandhaltungsmaßnahmen nicht die gleiche Aufmerksamkeit zu Teil wird, und diese auch nicht die gleiche Sichtbarkeit haben, wie Neubauprojekte. Im Entscheidungsprozess werden Neubaumaßnahmen daher meist bevorzugt, weil sie auf Routinen abstellen und die Handelnden sowohl innerhalb der Verwaltung als auch politisch besser legitimieren können.

Zudem sind aktuell nur die wenigsten Kommunen überhaupt in der Lage, Auskunft über das Verhältnis ihres Mitteleinsatzes für Instandhaltung und Neubau zu geben. Ebenso ist der aktuelle Investitionsbedarf zur Instandhaltung meist nicht im vollen Umfang bekannt. Hier fehlt es also an Datengrundlagen, um eine sachgerechte Abwägung und Strategieentwicklung zu ermöglichen. Ein wichtiger Zwischenschritt könnte daher sein, zunächst einmal überhaupt eine *Inventarisierung* vorzunehmen, um so die Auseinandersetzung mit dem Bestand zu forcieren. Dies wird beispielsweise in der Region Bremen/Niedersachsen bereits praktiziert.

Des Weiteren müsste die Mittelvergabe für Infrastrukturvorhaben in Deutschland an den *Nachweis einer korrekten Instandhaltung* als Voraussetzung geknüpft sein, so dass die Prioritäten dem tatsächlichen Handlungsbedarf entsprechend gesetzt werden: Erst wenn die Pflichten der Bestandspflege erledigt sind, macht es gegebenenfalls auch Sinn, über weiterführende Neubauvorhaben nachzudenken.

Kommunale Leistungen der Bestandserhaltung bedürfen aber ebenso dringend einer gezielten *Aufwertung im kollektiven Bewusstsein*. So ist beispielsweise die feierliche Eröffnung eines neuen Straßenabschnittes politisches Alltagsgeschäft. Sanierung und Instandhaltung hingegen erfahren keinerlei politische Aufmerksamkeit und sind auch im öffentlichen Bewusstsein eher als Störfaktor denn als Gewinn verankert (Nutzungseinschränkungen, Lärm, Schmutz). Hier könnte eine neue Form der Inszenierung und Öffentlichkeitsarbeit zur Be-



standserhaltung auf den erforderlichen Wandel hinarbeiten.

### *Steuerung durch Förderkriterien*

Auch bei einer starken Ausrichtung an offenen Innovationsprozessen in dem oben dargestellten Sinne besteht die Notwendigkeit, für die weiterhin bestehenden Förderprogramme von Bund und Ländern Förderkriterien bereitzustellen, die eine klare Orientierung an einer nachhaltigen Entwicklung vorgeben. Zurzeit divergieren jedoch die Einschätzungen, welche Qualitätsmerkmale dabei zur Beurteilung der VEP herangezogen werden können sowohl zwischen den Ebenen, als auch zwischen den Kommunen erheblich. Daher müssen die Förderkriterien für verkehrliche, aber auch für solche städtebauliche Planungen und Maßnahmen, für die die VEP eine wesentliche Rolle spielt, dringend weiterentwickelt werden. Es bedarf zunächst eines gemeinsamen Verständnisses dafür, welche *Mindestanforderungen* eine VEP erfüllen muss, um Maßnahmen für eine Förderung zu qualifizieren. Dies wäre ein zentraler Aspekt des zuvor eingeforderten Dialogs. Einen wichtigen Ausgangspunkt stellen hierfür sicherlich der Leitfaden der FGSV und andere Orientierungshilfen dar, welche in der Praxis noch immer von eher untergeordneter Bedeutung sind.

Darüber hinaus sollte aber auch eine entsprechend ausgerichtete Planung selbst Gegenstand von Förderung sein. Solche geförderten *Pilotpläne* könnten neue Ansätze erproben und damit sukzessive strategisch relevante Wissenslücken schließen – z. B. von den informationellen Grundlagen bis zu interkommunalen Kooperationsformen – und damit die Weiterentwicklung der Förderkriterien vorantreiben.

### *nVEP – ein neues Planungsinstrument?*

Aus dem bereits Gesagten ergibt sich, dass ein rein regulativer Ansatz, welcher durch Rechtsetzung ein neues Planungsinstrument – den „Nachhaltigen Verkehrsentwicklungsplan (nVEP)“ – schaffen würde, überwiegend mit Skepsis betrachtet wird. Dabei berufen sich sowohl der Bund als auch die Kommunen zunächst auf das Subsidiaritätsprinzip und die grundgesetzlich verankerte kommunale Planungshoheit. Eine solche Vorgehensweise könnte bei den Kommunen überhaupt nur dann auf Akzeptanz stoßen, wenn 1) die Kommunen einen realen Nutzen daraus ziehen können (bei der Problemlösung und Umsetzung), 2) die Machbarkeit gewährleistet ist und 3) ausreichend Flexibilität für die Berücksichtigung lokalspezifischer Belange besteht.

Dennoch erscheint überlegenswert, die Perspektive einer unterstützenden Rechtsetzung im Rahmen des zuvor skizzierten Ansatzes offen zu halten. Dabei könnte insbesondere aus dem Fall der Nahverkehrspläne (NVP) gelernt werden: Hier war der Bund durchaus in der Lage, eine Regelung einzuführen, die die Länder zur Schaffung eines verbindlichen Rechtsrahmens und zur Einhaltung bestimmter Prinzipien verpflichtet. Dabei geht es im Kern nicht um Fragen des Neubaus, sondern um den Betrieb des ÖPNV-Netzes. Auch der Bezug auf Umweltziele und einen notwendigerweise interkommunalen Planungsraum ist von erheblichem Interesse für eine nVEP. Zudem wurden mit der Implementation viele begleitende Untersuchungen durchgeführt, die zu einer schrittweisen Verbesserung der NVP beigetragen haben. Insofern könnte sich die Einführung einer nVEP möglicherweise auf sehr wenige essenzielle Merkmale beschränken, die zunächst vor allem die Planerstellung verbindlich machen sowie den dazu erforderlichen Prozess der politischen Willensbildung.

## **8.3 Kooperatives Handeln auf lokaler Ebene**

Besondere Aufmerksamkeit galt im Workshop der Frage, wie durch eine Weiterentwicklung des Steuerungsansatzes insbesondere auch die Handlungsfähigkeit der lokalen Akteure problemadäquat verbessert werden kann. Neben den bereits angesprochenen staatlichen

Rahmensetzungen und Mehr-Ebenen-Verflechtungen sind es vor allem die Relationen der lokalen Akteure untereinander, die die VEP maßgeblich beeinflussen. Hier wäre also unbedingt gleichzeitig anzusetzen. Zwei Handlungsschwerpunkte wurden dabei besonders hervorgehoben: erstens die Notwendigkeit, durch interkommunale Kooperation vor allem *auf stadtreptionaler Ebene* handlungsfähig zu werden und zweitens die Gestaltung von *Interaktionsformen zum Interessenausgleich* zwischen unterschiedlichen Akteuren im Planungsprozess. Beides ist offenkundig eng miteinander verknüpft zu sehen.

#### *Handlungsfähigkeit auf stadtreptionaler Ebene*

Der fortgesetzten Expansion diffuser Mobilitätsmuster in das Umland hinein kann nur durch Planungen und Konzepte begegnet werden, die die gesamte Stadtreption zum Gegenstand haben. Eine Abgrenzung des Planungsgebietes muss sich also zwingend an der tatsächlichen Ausdehnung des Verflechtungsraumes orientieren. Genau dieser ist jedoch in der aktuellen bundesdeutschen Struktur aus Gebietskörperschaften und Verbänden in der Regel nicht oder nur unzureichend auch als (verkehrs-)planerischer Handlungsraum konstituiert: Die VEP ist rein kommunaler Natur, der NVP behandelt lediglich den ÖPNV (in dadurch abgegrenzten Teilräumen) und die Regionalplanung besitzt nicht den richtigen Maßstab und auch nicht die erforderlichen Instrumente zur Umsetzung.

Entscheidend ist also, Handlungsfähigkeit für einen Raum herzustellen, den es derzeit noch gar nicht gibt – weder im Bewusstsein noch in den Institutionen. Damit ist der schwierige Prozess einer stadtreptionalen Konstitution angesprochen, der sich auch aus der Perspektive vieler anderer Handlungsfelder aufdrängt. Wichtig wäre zunächst, hierfür aus den (durchaus vorhandenen) positiven Einzelbeispielen zu lernen, welche Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren jeweils ausschlaggebend waren. Hierfür mangelt es jedoch derzeit an einer systematischen Evaluation und Verbreitung der Ergebnisse.

Grundlegend ist sicherlich der schrittweise Auf- und Ausbau interkommunaler Kooperation durch *regelmäßige, zunächst informelle Kommunikation*. Dies illustrieren die Beispiele des Kommunalen Nachbarschaftsforums (KNF) in Berlin ebenso wie der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e. V., wobei letzterer bereits den ersten Schritt hin zu einer Institutionalisierung unternommen hat (Verein mit Satzung). Wesentlich erscheinen dabei die *Annäherung über konfliktarme Handlungsfelder*, um wechselseitiges Vertrauen aufzubauen und Kooperationserfahrungen zu sammeln sowie das *Prinzip gleichwertiger Partner* („ein Bürgermeister, eine Stimme“) zur Entschärfung der Konfrontation zwischen Oberzentrum und Umlandgemeinden. So können die Akteure den konstruktiven Umgang miteinander erlernen und den Mehrwert gemeinsamen Handelns immer besser einschätzen. Die Grenzen freiwilliger Kooperation werden jedoch vor allem dann deutlich, wenn es um „harte“ Themen geht, die konkrete Verteilungsinteressen berühren. Hier müssen daher langfristig auch institutionelle Lösungen gefunden werden, die die nötige Verbindlichkeit und Rechtssicherheit schaffen können.

Verkehrsplanung gehört traditionell zu diesen eher schwierigen Bereichen. Für den Einstieg in dieses Handlungsfeld muss daher die Schwelle möglichst niedrig gewählt werden. Dazu bietet sich einerseits das bestehende verkehrsplanerische *Instrument der NVP* an, das in einen neuen Rahmen gestellt werden könnte. Aber auch begrenzte Maßnahmen wie das *betriebliche Mobilitätsmanagement* könnten gezielt genutzt werden, um die Verflechtung zwischen lokalem Handeln und regionaler Wirkung aufzugreifen. Perspektivisch sollten jedoch auch Modelle diskutiert werden, die *Anreize für ein abgestimmtes Handeln* der Kommunen schaffen. So könnte beispielsweise ein Kooperationsfonds eingerichtet werden, in den die Kommunen in Abhängigkeit von ihren Ein- und Auspendlerzahlen einzahlen. Damit hätte jede Kommune einen Nutzen davon, einen möglichst lokal orientierten Wohn- und Arbeitsmarkt aufzubauen.



### *Interaktionsformen für den Interessenausgleich*

Neben den Barrieren für eine interkommunale Kooperation gilt es natürlich vor allem auch, die (möglichen) Interessenkonflikte zwischen den Akteuren aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft frühzeitig zu vermeiden bzw. andernfalls zu überwinden. Hierzu können gezielt gestaltete Interaktionsformate einen erheblichen Beitrag leisten und zwar sowohl im kommunalen als auch im stadtreionalen Kontext. Als gutes Beispiel hierfür wurde das Berliner Modell des „Runden Tisches“ (vgl. Abb.7 in Kap 4) diskutiert. Die wichtigsten Merkmale für den praktischen Erfolg dieses Ansatzes repräsentativer Beteiligung sind dabei:

- *Enger Kreis der VEP-Bearbeiter:* Die Entwicklung von Planungsschritten und Planinhalten geschieht zunächst in einer übersichtlichen Projektgruppe. Dadurch können fachliche Vorschläge (Verfahren, Inhalte) effizient erarbeitet werden und erlauben so, mit einer klaren Position in den weiteren Diskussionsprozess zu treten.
- *Diskussion mit ausgewählten Schlüsselakteuren:* Die Erörterung der Vorschläge findet dann am „Runden Tisch“ statt – einem festen Kreis von Repräsentanten ausgewählter Schlüsselakteure (Entscheidungsträger und Betroffene). Dies sind in Berlin neben den verkehrspolitischen Sprechern aller Fraktionen auch Vertreter maßgeblicher Verbände (Nahverkehr, IHK, Fuhrgewerbe), zivilgesellschaftlicher Interessengruppen (ADFC, ADAC etc.), besonderer Perspektiven (Städtebau, Kinder/Eltern) und der Stadtbezirke (Baurechtsorte) sowie externe Experten. Dieses Format erlaubt einen offenen Austausch der Argumente in einem „geschützten Raum“, bevor diese durch die beteiligten Institutionen instrumentalisiert und gegebenenfalls politisiert werden können. Es trägt damit wesentlich zu einer Versachlichung der Auseinandersetzung bei. Entscheidend hierfür ist eine ausgewogene Zusammensetzung und Berücksichtigung der lokal spezifischen Interessenlagen.
- *Klares Mandat für Beteiligungsgremien:* Grundlage für die effektive Arbeit eines solchen Beteiligungsgremiums ist eine klare Formulierung der damit verbundenen Zielsetzungen und Kompetenzen sowie eine offene Kommunikation mit allen Beteiligten hierzu. Es muss transparent geregelt sein, welche Einflussmöglichkeiten bestehen und wie die Diskussionsbeiträge im weiteren Prozess verwendet werden. Konsens ist dabei ein mögliches Ergebnis, jedoch keinesfalls verpflichtend. Die Verwaltung macht damit deutlich, dass sie die Anliegen der Interessenvertreter ernst nimmt, aber auch übergeordnete Aspekte berücksichtigen muss und schafft so eine wichtige Voraussetzung für beiderseitiges Vertrauen.
- *Wissenszuwachs und kritische Reflexion:* Zur Verbreiterung der verfügbaren Wissensbasis wurde ein wissenschaftlicher Beirat eingerichtet, der regelmäßig Verfahren und Inhalte der VEP begutachtet und an alle Beteiligten unverbindliche Empfehlungen ausspricht. Als Bundeshauptstadt genießt Berlin bei der Besetzung dieses Beirates zwar den Vorzug, hoch qualifizierte Experten sehr leicht gewinnen zu können, doch gilt das Prinzip ebenso für jede andere Stadt und auch weniger hochkarätig besetzte Beiräte.

Dieses Modell leistet insofern einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der Qualität, Akzeptanz und letztlich auch der Umsetzbarkeit der Planungen: Indem es die „Aneignung“ der VEP durch die Akteure unterstützt, wird eine informelle Verbindlichkeit für die Beteiligten hergestellt. Es ist jedoch kein Ersatz für eine umfassende Beteiligung der Bevölkerung, auch wenn hierfür wichtige Grundlagen resultieren (z. B. Identifikation von Konfliktthemen oder alternativen Entwicklungsoptionen). Inwieweit bzw. in welcher Form eine solche breite Beteiligung der Bevölkerung nutzbringend und sinnvoll ist, hängt von den jeweiligen lokalen Gegebenheiten ab. Die Erwartungen sollten dabei jedenfalls nicht zu hoch geschraubt werden.

## **9 Fazit: Thesen zur Steuerung einer nachhaltigen VEP in Deutschland**

Marc Wolfram

Die abschließende Diskussion im Workshop galt den eingangs vorgestellten Entwurfsthesen. Diese sollten unter Berücksichtigung der Beiträge aller Experten nochmals gemeinsam überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, wobei kein Konsenszwang bestand. Es ergaben sich jedoch auch keine grundlegenden Divergenzen bei der Einschätzung, wohl aber eine Reihe von wichtigen Ergänzungen und Präzisierungen.

Die Thesen sollen deutlich machen, welche Steuerungsansätze für eine Ausrichtung der VEP in Deutschland an der Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung notwendig und geeignet erscheinen. Sie stellen insofern eine Prioritätensetzung gegenüber anderen Optionen dar. Die Reihenfolge hingegen stellt keinerlei Hinweis auf eine Bewertung oder chronologische Ordnung dar – vielmehr ergänzen die Thesen sich gegenseitig und sollten daher möglichst *alle parallel weiterverfolgt werden*.

Dabei wird schnell klar: Die angestrebten Veränderungen sind durch einseitiges Handeln einzelner Akteure bzw. Ebenen nicht zu verwirklichen. Auch Aktionismus (schnell beliebige Maßnahmen ergreifen) oder Reduktionismus (nur bestimmte Maßnahmen ergreifen) führen nicht weiter, wenn es um eine Unterstützung für kontinuierliche, lokale Prozesse der Maßnahmenfindung und -optimierung mit dem Ziel nachhaltiger Stadt- und Verkehrsentwicklung geht.

Erforderlich ist stattdessen ein kontinuierliches, kooperatives Vorgehen, welches alle Handlungsebenen miteinander verknüpft. Diese Anforderung einer Mehr-Ebenen-Steuerung stellt keinerlei Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip dar, denn die VEP bleibt eine lokale Aufgabe in der Verantwortung der Kommunen. Gerade Bund und Ländern kommt jedoch bei der Entwicklung hin zu einer nachhaltigen VEP eine maßgebliche Rolle zu, so dass die bestehenden wechselseitigen Abhängigkeiten gezielt aufgegriffen werden müssen.

### **These 1: Handlungsbedarf und Umsetzungsdefizit anerkennen**

Die kommunale Verkehrsentwicklungsplanung steht vor enormen Herausforderungen, die mit stets knapper werdenden Mitteln bewältigt werden müssen. Der Trend der Entwicklung weist in eine nicht-nachhaltige Richtung (vgl. Kap.8.1). Dringend benötigt werden daher lokale Planungsansätze, die insbesondere folgende Handlungsfelder integriert betrachten und in realisierbare verkehrsbezogene Maßnahmen überführen können:

- Klimawandel, Umweltqualität, Ressourcen- und Energieverbrauch;
- sozio-demografischer Wandel;
- Erreichbarkeit, Barrierefreiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit;
- stadregionale Verflechtung;
- kommunale Finanzen.

Diesem akuten Handlungsbedarf ist die VEP in der Praxis jedoch bislang kaum gewachsen: Während knapp ein Drittel der deutschen Großstädte sogar vollständig auf dieses Instrument verzichtet, weisen auch die vorliegenden VEPs häufig grundlegende konzeptionelle und methodische Mängel auf, die ihre Wirksamkeit erheblich einschränken. Zudem scheint trotz einzelner guter Beispiele derzeit noch keine Trendwende in Sicht (Gertz & Polzin 2008; Wolfram

2009).

Daher muss zunächst das bestehende Missverhältnis zwischen Problemdruck und politischer bzw. planerischer Reaktion überhaupt thematisiert werden, um bei den verkehrspolitisch handelnden Akteuren in Bund, Ländern und Kommunen die erforderliche Wahrnehmung zu schärfen. Hierzu können Wissenschaft und Zivilgesellschaft (NRO), aber auch die kommunalen Spitzenverbände einen erheblichen Beitrag leisten, und damit den erforderlichen Paradigmenwechsel anstoßen.

## **These 2: Neues nVEP-Bewusstsein in Politik und Verwaltung entwickeln**

Bislang stehen auf allen Ebenen immer wieder einzelne Maßnahmentypen oder technische Innovationen im Mittelpunkt des politischen Diskurses zur Stadtverkehrsentwicklung (z. B. Umweltzonen, Elektromobilität, intelligente Verkehrssysteme) – eine *zielgerichtete Neuorientierung* der VEP wird jedoch nicht gefordert. Gerade diese ist aber von zentraler Bedeutung, wenn ein Umsteuern in Richtung Nachhaltigkeit erreicht werden soll. Der informelle Charakter der VEP bietet hierfür eine gute Grundlage, denn es geht vor allem um den Wandel in den Köpfen und weniger um rechtliche Änderungen.

Eine verkehrsbezogene strategische Rahmenplanung auf lokaler Ebene sollte daher ausdrücklich zum Gegenstand einer umfassenden politischen Diskussion und Initiative gemacht werden. Dabei könnte es sich empfehlen, diese auch begrifflich von der bislang verbreiteten Auffassung von VEP abzusetzen und die verfolgte Zielrichtung klar mit dem Attribut „nachhaltig“ zu kennzeichnen („nVEP“). Dies kann nicht nur auf kommunaler Ebene geleistet werden, sondern bedarf einer klaren Orientierung durch Bund und Länder. Dabei kann gewinnbringend aufgegriffen werden, dass die Europäische Kommission diesem Diskurs mit dem Konzept der *Sustainable Urban Transport Plans* (SUTP) bzw. *Sustainable Urban Mobility Plans* (SUMP) bereits erheblichen Vorschub geleistet hat.

Auch wenn der Fokus dabei klar auf den Motiven der Kommunen liegen muss, d. h. auf der Frage, welche Kosten und Nutzen mit einer nVEP verbunden sind, darf der Bewertungsrahmen hierfür nicht zu eng gesteckt sein. Einerseits müssen sowohl die übergeordneten Ziele und Anforderungen (europäische und nationale Nachhaltigkeitsstrategie, Klimaschutzprogramm, stadtverkehrsrelevante EU-Richtlinien) auf die lokale Ebene bezogen werden. Andererseits muss eine stadtreionale Problem- und Handlungsorientierung Ausgangspunkt sein, die die bestehenden verkehrlichen Verflechtungsräume adäquat berücksichtigt.

## **These 3: Dialog gestalten und Handlungsrahmen abstecken**

Um den geforderten kognitiven und diskursiven Wandel voran zu bringen bedarf es eines offenen, multilateralen Diskussionsprozesses unter Beteiligung aller betroffenen Akteure. Bund und Ländern kommt dabei jedoch eine Schlüsselrolle als Initiator und Moderator zu. Hierfür ist zunächst zu fordern, dass sowohl innerhalb als auch zwischen den Ressorts (BMVBS, BMU, BMWi, BMBF) bereits auf Bundesebene eine auf Nachhaltigkeit fokussierte Abstimmung erfolgt, die die Konsistenz und Glaubwürdigkeit verkehrsrelevanter Programme und Maßnahmen deutlich verbessert und damit Orientierung für kommunales Handeln geben kann. Über die jeweiligen Ministerkonferenzen (VMK, MKRO, UMK, WMK) sollte dies auch gemeinsam mit den Ländern verfolgt werden.

Darüber hinaus muss ein strukturierter Austausch mit den Schlüsselakteuren der lokalen Ebene und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren organisiert werden. Hierfür bedarf es einer *neuen Plattform*, an der Gebietskörperschaften, Verbände (insbesondere kommunale Spitzenverbände), Aufgabenträger des ÖV, Kammern, Träger öffentlicher Belange (TöB), Nichtregierungsorganisationen sowie Wissenschaft ausgewogen partizipieren können. Ver-

fahren (Prozessmodell, Gremien, Mandate) und Ziele (Meilensteine) sind dabei vorab zu vereinbaren und transparent zu kommunizieren, so dass die Erwartungen auf allen Seiten realistisch bleiben. Erfahrungen aus anderen Politikfeldern sollten hierfür unbedingt genutzt werden (z. B. Geodateninfrastruktur Deutschland GDI.DE). Ein solcher Mehr-Ebenen-Dialog ist ein maßgebliches Instrument zur Schaffung eines neuen nVEP-Bewusstseins und einer breiten Akzeptanz der daraus abgeleiteten Maßnahmen.

#### **These 4: Qualitätsmerkmale der nVEP gemeinsam festschreiben**

Eine zentrale Aufgabe des Akteurs-Dialoges sollte es sein, Qualitätsmerkmale für die nVEP gemeinsam zu definieren und deren mögliche Ausprägungen zu bewerten. Dabei müssen insbesondere Festlegungen zu folgenden Schlüsselaspekten einer nVEP getroffen werden:

- Datengrundlagen und Analysemethoden;
- Inhalte und Zielsetzungen (Gegenstand der Planungen, Ausrichtung an Nachhaltigkeitszielen);
- problemadäquate Beteiligung von Akteuren (Nachbarkommunen, Immobilienwirtschaft, Bildungseinrichtungen, etc.);
- Planungsverfahren, Methodik und Plankoordination (Zielebenen, Szenarien- und Maßnahmenentwicklung, Integration mit Umweltqualitätsplänen, etc.);
- Monitoring, Berichterstattung und Fortschreibung;
- Evaluation von Planungsprozess und Maßnahmen;
- Finanzierung und Implementationssicherung (einschließlich der Frage der Verbindlichkeit einer nVEP).

Um den sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Städten und Kommunen Rechnung zu tragen, ist es dabei von entscheidender Bedeutung, für jedes einzelne Merkmal das jeweils *minimale Qualitätsniveau* zu bestimmen und darüber hinausgehende Möglichkeiten einer schrittweisen Verbesserung zu benennen. Damit würde ein klarer normativer Rahmen für die nVEP geschaffen und eine allseits anerkannte Grundlage für weitere Steuerungsimpulse bereitgestellt werden, ohne die erforderliche lokale Flexibilität grundlegend einzuschränken.

#### **These 5: Orientierung geben und Lernprozesse organisieren**

Zur Umsetzung der mit den Qualitätsmerkmalen formulierten normativen Vorstellungen bedarf es dringend auch des erforderlichen praxisbezogenen Orientierungs- und Handlungswissens. Dazu kann zum einen bereits auf implizites und explizites Wissen aus Forschung und Praxis zurückgegriffen werden (vgl. Kap 8.1). Zur besseren Verwertung dieser Wissensbestände gilt es insbesondere, leistungsfähigere Schnittstellen zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis zu schaffen und methodisch weiterzuentwickeln (Interaktionsformate). Damit kann der Transfer von Akteur zu Akteur effektiv unterstützt werden. Ein erfolgreiches Beispiel hierfür stellt die „Fahrradakademie“ im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans 2002-2012 dar – ein Modell, das auch auf die nVEP und ihre Handlungsfelder übertragen werden könnte. Aber auch die Regionalkonferenzen zur Änderung der StVO sind eine Referenz für die Gestaltung neuer ebenen- und sektor-übergreifender Formate.

Zum anderen müssen auch neue akteursspezifische Bedarfe identifiziert werden, die für die Umsetzung der nVEP von Bedeutung sind. Eine systematische Durchführung von nVEP-Modellvorhaben, gefördert durch Bund und Länder, könnte hier einen wesentlichen Beitrag zur Schließung bestehender Wissenslücken leisten. Darüber hinaus wäre ein länder-



übergreifendes Monitoring durch einen unabhängigen Träger zu fordern, das anhand der Qualitätsmerkmale den Fortschritt dokumentiert und so Transparenz und Vergleichbarkeit schafft. Die Kommunen würden so zugleich eine zusätzliche Motivation erhalten, sich in einem Benchmarking-Prozess zu engagieren und aktiv Verbesserungen anzustreben.

### **These 6: Knappe Ressourcen strategischer einsetzen**

Ausgaben im Verkehrsbereich erfolgen immer noch viel zu oft unter den falschen Prämissen. Territoriale und politische Verteilungslogiken, wahltaktisches Kalkül, privatwirtschaftliche Verwertungsinteressen, aber auch verfehlte planerische Methoden verhindern eine adäquate Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen und übergeordneten Zielsetzungen. Im Ergebnis erfolgen langfristige Fehlallokationen, insbesondere durch weiteren Infrastrukturausbau.

Um diesem fortgesetzten Trend entgegen zu wirken, ist eine Umschichtung von Mitteln in Bund, Ländern und Kommunen erforderlich, die die Bestandspflege und nicht-investive Maßnahmen klar in den Mittelpunkt stellt. Entsprechende Bedingungen (Ausbaufinanzierung nur als Ausnahme) könnten sowohl für die Vergabe von Fördermitteln (GVFG bzw. Nachfolger), als auch im Rahmen des Finanzausgleichs formuliert werden. Darüber hinaus könnte dies in bestimmten Fällen an den Nachweis der Wirksamkeit von Maßnahmen geknüpft werden (Ziel- statt Maßnahmenorientierung).

Auf lokaler Ebene bedarf es zugleich einer Unterstützung für den Ausbau von Kapazitäten, insbesondere hinsichtlich der Wissens- und Humanressourcen, da sich die Anforderungen gegenüber der konventionellen Verkehrsentwicklungsplanung mit der nVEP erheblich verändern (strategische Planung, Prozessgestaltung, Politikintegration). Dazu könnte sowohl eine Anschub-Finanzierung der Länder erwogen werden, als auch Wettbewerbe, Auszeichnungen und Zertifizierungen als Anreize für ein stärkeres kommunales Engagement. Aber auch über neuartige Finanzierungsinstrumente – wie z. B. eine interkommunale Verkehrsabgabe (nach Problemlagen und Verursacherprinzip) – sollte nachgedacht werden, um den Mitteleinsatz besser auf strategische Zielsetzungen auszurichten. Dies ist aufgrund der absehbar großen Risiken für die Verkehrsfinanzierung in den Kommunen (z. B: Revision des Regionalisierungsgesetzes 2014, Auslaufen des Entflechtungsgesetzes 2019) ohnehin erforderlich.

### **These 7: Rahmensetzungen zur Unterstützung nutzen**

Die Wirkung aller zuvor genannten Ansätze kann erheblich verstärkt werden, indem schrittweise auch eine Anpassung und Harmonisierung bestehender Rahmensetzungen erfolgt. Ein solches „Mainstreaming“ der nVEP müsste langfristig die instrumentelle Verflechtung mit der FNP, NVP, LRP, LMP und auch SUP zum Ziel haben, wobei insbesondere auf eine bessere zeitliche Koordination zu achten ist, um eine effiziente Bearbeitung zu ermöglichen.

Die nationale Stadtentwicklungspolitik ließe sich – ergänzt um ein Handlungsfeld „integrierte Stadt-/Verkehrsentwicklung“ – nutzen, um diese Verflechtung der nVEP gezielt voranzutreiben und entsprechende Erfahrungen zu sammeln.

Nicht zuletzt gilt es aber auch, die Verkehrsplanung von Bund und Ländern an den Qualitätsmaßstäben einer nVEP zu messen und entsprechend anzugleichen. Vor allem Zielsetzung und Methodik der BVWP bzw. LVP bedürfen vor diesem Hintergrund einer Überarbeitung, die eine konsistentere Ausrichtung verkehrspolitischer Maßnahmen über alle Ebenen gewährleisten kann.

## **Workshopteilnehmer**

<i>Name</i>	<i>Position / Organisation</i>
Albrecht, Juliane (Dr.)	Projektleiterin am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
Becker, Udo (Prof. Dr.)	Lehrstuhlinhaber Verkehrsökologie, Technische Universität Dresden, Fakultät Verkehrswissenschaften „Friedrich List“
Burggraf, Kerstin (Dr.)	Sachbearbeiterin Abteilung Verkehrsentwicklungsplanung, Landeshauptstadt Dresden, Geschäftsbereich Stadtentwicklung
Friedemann, Julia (Dipl.-Ing.)	Promotionsstudentin am Lehrstuhl für Verkehrsökologie, Technische Universität Dresden, Fakultät Verkehrswissenschaften „Friedrich List“
Holz-Rau, Christian (Prof. Dr.)	Lehrstuhlinhaber im Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung, Technische Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung
Horn, Burkhard (Dipl.-Ing.)	Leiter Referat VII A Grundsatzangelegenheiten der Verkehrspolitik, Verkehrsentwicklungsplanung des Landes Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
Krebser, Susanne (Dipl.-Geogr.)	Geschäftsführerin des Kommunalverbundes Niedersachsen/Bremen e. V.
Lorenz, Marc-Andor (Ass. jur.)	Oberregierungsrat im Ref. UI 31 Personenverkehr, Öffentliche Verkehrssysteme, Radverkehr; Bundesmin. für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung (BMVBS)
Mohaupt, Matthias (Dr.)	Leiter der Abteilung Verkehrsentwicklungsplanung, Landeshauptstadt Dresden, Geschäftsbereich Stadtentwicklung
Müller, Bernhard (Prof. Dr.)	Direktor des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung e.V.
Ottiger, Jana (Dipl.-Ing.)	Diplomandin, Technische Universität Dresden, Fakultät für Forst-, Geo- und Hydrowissenschaften
Verron, Hedwig (Dr.)	Wissenschaftliche Angestellte am Umweltbundesamt, Fachgebiet Umwelt und Verkehr
Wolfram, Marc (Dr.)	Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.



## Zu den Autoren

### *Juliane Albrecht*

Seit 2005 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen im Europa-, Umwelt- und Planungsrecht.

Juliane Albrecht studierte Rechtswissenschaften in Dresden. Nach Ableistung des Rechtsreferendariats war sie für zwei Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden tätig. Anschließend arbeitete sie als Stipendiatin der Deutschen Bundesstiftung Umwelt an einer Dissertation zum europäischen Gewässerschutzrecht einschließlich seiner nationalstaatlichen Umsetzung und schloss diese im Jahr 2006 mit der Promotion ab.

### *Christian Holz-Rau*

Seit 1998 Leiter des Fachgebietes Verkehrswesen und Verkehrsplanung an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Strategien und Konzepte einer integrierten Verkehrsplanung, Raum und Verkehr sowie Verkehrserhebungen und Verkehrsmodelle. Darüber hinaus leitet er u. a. den Arbeitsausschuss „Grundsatzfragen der Verkehrsplanung“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) und ist Mitglied im Beirat Radverkehr des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

Nach einem Studium des Verkehrswesens an der TU Berlin war Christian Holz-Rau zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin beschäftigt und promovierte 1990. 1996 folgte die Habilitation. Seit 1990 ist er Teilhaber des Forschungs- und Planungsbüros „Büro für integrierte Planung – BiP“ in Berlin.

### *Burkhard Horn*

Seit 2008 Leiter des Referats „Grundsatzfragen der Verkehrspolitik, Verkehrsentwicklungsplanung“ in der Abteilung Verkehr der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin. Er ist außerdem Vorsitzender der Fachkommission „Verkehrsplanung“ des Deutschen Städtetages und Mitglied im Beirat Radverkehr des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

Burkhard Horn hat Stadtplanung an der Universität Kassel studiert. Er arbeitete danach u. a. als Verkehrsplaner bei der Stadt Kassel. Ab 1996 war Burkhard Horn 12 Jahre als Abteilungsleiter „Verkehrsplanung“ bei der Stadt Göttingen tätig.

### *Susanne Krebs*

Seit Januar 2008 Geschäftsführerin des Kommunalverbundes Niedersachsen/Bremen e. V., einem (freiwilligen) Zusammenschluss von etwa 30 Städten, Gemeinden und Samtgemeinden in der Region Bremen.

Susanne Krebs studierte in Osnabrück Geografie und arbeitete anschließend bei einem mittelständischen Ingenieur- und Planungsbüro. Schwerpunkte ihrer Tätigkeit dort waren die Verkehrsentwicklungsplanung, sowie verschiedene verkehrstechnische Berechnungen. Danach war sie als Nahverkehrsplanerin bei der Regionalverkehr Münsterland GmbH tätig und an der Aufstellung der ersten Nahverkehrspläne nach der Regionalisierung des Nahverkehrs beteiligt. 1997 bis 2007 arbeitete sie beim Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen, zuletzt als Leiterin des Bereiches Planung und Qualität, davor als Planerin und Projektleiterin. Von 2004 bis 2006 absolvierte Susanne Krebs ein berufsbeglei-

tendes Führungskräftestudium an der Universität Bremen.

*Hedwig Verron*

Seit 1992 als Wissenschaftlerin im Bereich Umwelt und Verkehr des Umweltbundesamtes tätig. Ihre Arbeitsschwerpunkte umfassen Ziele, Indikatoren und Szenarien einer nachhaltigen Mobilität, Determinanten der Verkehrsentstehung sowie Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung und Verlagerung.

Hedwig Verron hat nach einem Studium der Psychologie in Freiburg und Berlin am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der Technischen Universität Berlin wissenschaftliche Arbeiten zur Verkehrsmittelwahl verfasst. 2001 war sie am Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung beteiligt.

*Marc Wolfram*

Seit 2006 Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. und Lehrbeauftragter an der Technischen Universität Dresden, Lehrstuhl für Raumentwicklung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Planungs- und Steuerungsansätze für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung, insbesondere mit Blick auf die Handlungsfelder Verkehr und Informationsgesellschaft.

Marc Wolfram studierte Architektur und Stadtplanung in Stuttgart und Barcelona. Nach Forschungsaufenthalten und -arbeiten an der Ecole Nationale de Travaux Publics de l'Etat in Lyon und der Universität Amsterdam promovierte er an der Universität Stuttgart im Fachgebiet Regionalplanung. Seit 2002 arbeitete Marc Wolfram bei Rupprecht Consult (Köln) als Berater für die Europäische Kommission und Städte im In- und Ausland. 2005 erhielt er ein Post-doc Stipendium der Maison des Sciences de l'Homme in Paris, und 2010 ein Fellowship am Internationalen Zentrum für Kultur- und Technikforschung der Universität Stuttgart.

*Gebhard Wulfhorst*

Seit Juli 2006 Leiter des Fachgebietes für Siedlungsstruktur und Verkehrsplanung der Technischen Universität München. Schwerpunkte seiner Tätigkeiten in Lehre, Forschung und Beratung liegen in der Entwicklung von integrierten Siedlungs- und Verkehrskonzepten, in der modellgestützten Wirkungsbeurteilung sowie der Gestaltung von Planungs- und Realisierungsprozessen auf stadtreionaler Ebene. Darüber hinaus ist er u. a. Mitglied und Leiter verschiedener Arbeitskreise und Gremien der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).

Gebhard Wulfhorst absolvierte ein Studium des Bauingenieurwesens an der RWTH Aachen und an der Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris sowie ein ERASMUS-Masterprogramm im Bereich Städtebau und Verkehr. Nach seinem Studium war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl und Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen und promovierte 2003 zum Thema „Flächennutzung und Verkehrsverknüpfung an Personenbahnhöfen – Wirkungsabschätzung mit systemdynamischen Modellen“ ebenfalls an der RWTH Aachen. Von 2004 bis 2005 war er „Marie-Curie“-Stipendiat bei der regionalen Planungsagentur ADEUS und der Ingenieur- und Architekturhochschule INSA de Strasbourg. Danach arbeitete er als Projektleiter bei der TTK TransportTechnologie-Consult Karlsruhe GmbH.



## Quellenverzeichnis

- ADEME, CERTU und GART. (2002): *Bilan des PDU de 1996 à 2001*. Lyon / Paris: Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie / Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques.
- ADEUS. (2006): *Evaluation du Plan de Déplacements Urbains*. Strasbourg: Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise.
- Ahrens, G.-A. (2008): Integrierte VEP – Anspruch und Wirklichkeit. In: *Sonderheft der Zeitschrift Internationales Verkehrswesen*. Festschrift 100 Jahre DVWG. 147-153.
- Ahrens, G.-A. (2009): Boomen oder Schrumpfen – Wie agiert integrierte Verkehrsentwicklungsplanung. In: *Planerin* 1/2009, 8-10.
- Atkins Transport Planning (2007a): *Long Term Process and Impact Evaluation of the Local Transport Plan Policy*. Final Report. London: Department for Transport.
- Atkins Transport Planning (2007b): *Review of Future Options for Local Transport Planning In England*. Final Report. London: Department for Transport.
- Banister, D. (2005): *Unsustainable transport: city transport in the new century*, London/ New York: Routledge.
- Becker, U., Gerike, R. et al. (2008): *Perspektiven der deutschen Verkehrsplanung*. Dokumentation eines Expertenworkshops vom 15.11.2007. Berlin: Umweltbundesamt.
- Beckmann, K. J. (2001): Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung – zwischen ambitionösen Zielen und faktischer Unwirksamkeit? In: *Verkehrszeichen*. 1/2001, 4-12.
- Benz, A. (2005): Governance in Mehrebenensystemen. In: G. Folke-Schuppert. Hrsg. *Governance-Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 95-120.
- BERR (2008): *Code of Practice on Consultation*. London: Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform.
- Beschorner, T. et al. (2005): *Institutionalisierung von Nachhaltigkeit: eine vergleichende Untersuchung der organisationalen Bedürfnisfelder Bauen & Wohnen, Mobilität und Information & Kommunikation*, Marburg: Metropolis-Verlag.
- Bohnet, Max et al. (2005): *Umsetzung und Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik (NAPOLI)*. Abschlussbericht FOPS-Projekt Nr. 70.695/2002. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Bohnet, Max et al. (2007): *Nachhaltige Verkehrspolitik – Akteure und Prozesse. Ein Leitfaden*. ILS Schriften 206. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Bundesregierung (2002): *Perspektiven für Deutschland. Unserer Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- CERTU. (1996): *Plan de déplacements urbains: Guide*. Lyon: Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques.
- Coleman, J. (1990): *Foundations of social theory*, Cambridge Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

- Crepin, O. und Duchène, C. (2008): *Les plans de déplacements urbains à la recherche d'un second souffle*. In: *TEC* Nr.198. Themenheft „Mobilité Urbaine Durable“.
- DETR. (2000): *Guidance on Full Local Transport Plans*. London: Department for Environment, Transport and the Regions.
- DfT. (1998): *White Paper – A New Deal for Transport*. London: Department for Transport. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/about/strategy/whitepapers/previous/aneudealfortransportsummary> DfT. (2004): *Full Guidance on Local Transport Plans*, 2<sup>nd</sup> edition December 2004. London: Department for Transport.
- DfT (2004): *Transport Innovation Fund*. London: Department for Transport. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/pgr/regional/tif/transportinnovationfund?page=1>. Zugriff am 20.1.2010.
- DfT (2005): *The LTP Process*. London: Department for Transport. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/pgr/regional/ltp/theltpprocess>. Zugriff am 20.1.2010.
- DfT. (2009): *Guidance on Local Transport Plans*, edition July 2009. London: Department for Transport.
- DfT (2010): *Supporting cities: A discussion paper on plans for an urban challenge fund*. London: Department for Transport. <http://www.dft.gov.uk/pgr/regional/localauthorities/funding/fundingstreams/urbanchallengefund/discussion/pdf/document.pdf>. Zugriff am 20.7.2010.
- Europäische Kommission (2001): *European governance. A white paper*. Brüssel: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäische Kommission (2005): In: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine thematische Strategie für die städtische Umwelt*. KOM/2005/0718 endg. Brüssel.
- Europäische Kommission (2007a): *Sustainable Urban Transport Plans*. Technical Report 2007/018. GD Umwelt. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Europäische Kommission (2007b): *Grünbuch – Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt*. KOM/2007/0551 endg. Brüssel.
- Europäische Kommission (2009): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Action Plan on Urban Mobility*. Brüssel: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- FGSV (2001): *Leitfaden für Verkehrsplanungen*. Köln: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.
- FGSV (2006): *Hinweise zu regionalen Siedlungs- und Verkehrskonzepten*, Köln: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.
- FGSV (2010): *Arbeitskreis 1.1.9 - Hinweise zur Weiterentwicklung der integrierten kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung*. <http://www.fgsv.de/950.html>. Zugriff am 28.7.2010.
- Folke-Schuppert, G. (2005): *Governance-Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.
- Frehn, M. und Korte, L. (2005): *Renaissance der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung – Anforderung an die zweite Plangeneration*. In: *RaumPlanung* 119/2002, 82-86.



- GART. (2005): *Les plans de déplacements urbains: Bilan et perspectives*. Collection mobilité durable. Paris: Groupement des Autorités Organisatrices de Transports.
- Gerike, R. (2006): *Wie kann das Leitbild nachhaltiger Verkehrsentwicklung konkretisiert werden? Ableitung grundlegender Aufgabenbereiche*. Dresden: Schriftenreihe des DIVU.
- Gerlach, J. (2007): Schluss mit lustig – Reform nationaler, regionaler und lokaler Verkehrsplanungsprozesse überfällig! In: *Straßenverkehrstechnik* 10/2007. 505.
- Gerlach, J. (2009): Strategische Umweltprüfung in der Verkehrsentwicklungs- und Nahverkehrsplanung. In: *Urbane Mobilität: Verkehrsforschung des Bundes für die kommunale Praxis. direkt*. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW, S. 107-120.
- Gertz, C. (2007): Anforderungen an regionale Verkehrsstrategien. In: *Mobilologisch* 4/2007, 40-44.
- Gertz, C. und Polzin, G. (2008): Stand der Verkehrsentwicklungsplanung. In: *Der Städtetag* 4/2008. 27-31.
- Gertz, C. (2009): Zukunft der Verkehrsentwicklungsplanung – Viele Pläne-(k)eine Strategie. In: *PlanerIn* 1/2009, 51-53.
- Greater Manchester Passenger Transport Authority (GMPTA): Greater Manchester Local Transport Plan 2006/07 - 2010/11. <http://www.gmltp.co.uk/homepage.asp>. Zugriff am 28.7.2010.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996): Political science and the three neo-institutionalisms. In: *Political Studies*, 44, 936-957.
- Healey, P. (2006): *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. 2. Aufl., Basingstoke Hampshire / New York: Palgrave Macmillan.
- Holden, E. (2007): *Achieving sustainable mobility: everyday and leisure-time travel in the EU*, Aldershot England; Burlington VT: Ashgate.
- Holz-Rau, C. et al. (2004): *Nachhaltige Regional-, Städtebau- und Verkehrs(entwicklungs)planung (RAVE)*. Abschlussbericht. FOPS-Projekt Nr. 73.31/.2001.
- Holz-Rau, C., Krummheuer, F. & Günther, S. (2009): Verkehrsplanung als Prozess. Das Beispiel des Nahverkehrsplanes. In: *Urbane Mobilität: Verkehrsforschung des Bundes für die kommunale Praxis. direkt*. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW, 181-201.
- Hood, C. (1986): *The tools of government*. Chatham: Chatham house.
- Keimel, H. u. a. (2004): *Nachhaltige Mobilität integrativ betrachtet*. Berlin: Edition Sigma.
- Kemp, R., Parto, S. & Gibson, R.B. (2005): Governance for sustainable development: moving from theory to practice. In: *International Journal of Sustainable Development*. 8(1/2).
- Koch, H.-J., Hofmann, E. et al. (2001): *Lokal handeln: Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe*. Entwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (E-GVPIG). UBA Forschungsprojekt 299 16 115. UBA Forschungsgruppe Kommunale Verkehrsplanung/Universität Hamburg (Fachbereich Rechtswissenschaft). Dessau/Hamburg.
- Lambrecht, M. & Thierstein, A. (1998): Nachhaltige Entwicklung und Raumordnung. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 56(2-3), 101-110.
- Lascoumes, P. & Le Galés, P. (2004): L'action publique saisie par ses instruments. In: P. Lascoumes & P. Le Galés. Hrsg. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la

- Fondation Nationale des Sciences Politiques. 11-44.
- Le Galès, P. (1995): Du gouvernement des villes a la gouvernance urbaine. In: *Revue Française de science politique*. 45(1), 57-95.
- Majer, H. (2007): Happy new times: Sustainability as a problem-solving concept. In: C. Busch-Lüty, E. Lang, & J. Kopfmüller. Hrsg. Wiedervorlage dringend: Ansätze für eine Ökonomie der Nachhaltigkeit. München: oekom verlag, 238-253.
- Mayntz, R. & Scharpf, F. (1995): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt/New York: Campus.
- Nuhn, H. & Hesse, M. (2006): *Verkehrsgeographie*. Paderborn: Schöningh.
- Offner, J.M. (2006): *Les plans de déplacements urbains*. Paris: La documentation française.
- Parlament des Vereinigten Königreichs. (2000): *Transport Act*. Chapter 38. London: Office for Public Sector Information.  
[http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga\\_20000038\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000038_en_1). Zugriff am 15.1.2010.
- Polzin, G. (2007): Ergebnis einer Experteneinschätzung zu Chancen und Problemen im VEP. Präsentation auf der SRL-Halbjahrestagung 10./11.5. Braunschweig.
- Polzin, G. (2009): Grenzen der Verkehrsplanung – Freiheiten und Unfreiheiten im behördlichen Planungsalltag. In: *PlanerIn* 1/2009, 70-72.
- Richard, J. (2009): Verfahrensweisen zur Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung. In: *Urbane Mobilität: Verkehrsforschung des Bundes für die kommunale Praxis. direkt*. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW, 91-106.
- Richtlinie 1999/30/EG des Europäischen Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft.
- Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie), ABl. EG vom 21. 7. 2001, L 197/30, 30.
- Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm.
- Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa.
- Scheer, D. (2006): *Governance und Nachhaltigkeit Sondierung und Analyse beispielhafter sozial-ökologischer Steuerungsmuster*. Berlin. IÖW.
- Schmidt, V.A. (2008): Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. In: *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326.
- Schnüll, R. (2009): Brauchen wir neue Verkehrsentwicklungspläne – Vorschläge zur Weiterentwicklung. In: *PlanerIn* 1/2009, 32-34.
- SRU. Sachverständigenrat für Umweltfragen (2005): *Hohe Mobilität – umweltverträglicher Verkehr*. SRU Sondergutachten. Berlin.
- Thaler, R. und Wiederkehr, P. (2000): *Synthesis Report on the OECD project on Environmentally Sustainable Transport (EST)*. Wien: OECD.
- Tremmel, J. (2003): *Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie : der deutsche Diskurs um nachhaltige Entwicklung im Spiegel der Interessen der Akteure*. München. Ökom-Verlag.



- UBA (2010): *CO2-Emissionsminderung im Verkehr in Deutschland*. UBA Texte 05/2010. Dessau: Umweltbundesamt. [http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/mysql\\_medien.php?anfrage=Kennnummer&Suchwort=3773](http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/mysql_medien.php?anfrage=Kennnummer&Suchwort=3773).
- UBA. (2010): *Auswertung der Luftbelastungssituation 2009*. Dessau. Umweltbundesamt.
- UBA. (2010): *Feinstaub (PM10): Überschreitungen im Jahr*. Dessau. Umweltbundesamt. Vollständige Daten: <http://www.env-it.de/luftdaten/trsyear.fwd?comp=PM1&state=UB&month=3&order=0&boxed=0&year=2009&x=2&y=11>. Zugriff am 15.03.2010.
- West of England Partnership* (2007): *Joint Local Transport Plan 2006/07-2010/11*, <http://www.westofengland.org/transport/joint-local-transport-plan/final-joint-local-transport-plan-200607-201011>. Zugriff am 15.1.2010.
- Wiechmann, T. (2008): *Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund: Rohn.
- Wolfram, M. et al. (2004): *Final Report of the Expert Working Group on Sustainable Urban Transport Plans*. Brüssel: GD Umwelt.
- Wolfram, M. (2009): Planung ohne Steuerung? Zur Qualität und Orientierung kommunaler Verkehrsentwicklungspläne in Deutschland. In: *RaumPlanung*. Nr. 147, 268-272.
- Wolfram, M. (2010): Was tun mit den Daten? Kommunale Strategien zur Nutzung von Geoinformationen in der Stadtplanung. In: *Flächenerhebung – Anforderungen, Verfahren, Indikatoren, Prognose. 2. Dresdner Flächennutzungssymposium*. Aachen. Shaker Verlag. *Im Erscheinen*.
- Wolfram, M., Bührmann, S., und Rupprecht, S. (2009): Europäische Leitlinien zur nachhaltigen Stadtverkehrsplanung (Sustainable Urban Transport Planning – SUTP). In: Bracher, T., H. Holzapfel, F. Kiepe, M. Lehm Brock, U. Reutter. Hrsg. *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*. 55. Ergänzungslieferung. Heidelberg: Herbert Wichmann Verlag.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht zum Prozess der strategischen LTP-Steuerung; Monitoring und laufende Weiterentwicklung des Ansatzes (Quelle: Atkins 2007a) .....	17
Abbildung 2: Einordnung des LTP-Ansatzes in den britischen Planungskontext – politikfeldübergreifend und zielorientiert (Quelle: Atkins 2007b) ..... <b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>	
Abbildung 3: Ableitung und Struktur des Berliner StEP Verkehr (Quelle: Eigene Darstellung) .....	29
Abbildung 4: 8 Bausteine des Leitbildes im Berliner StEP Verkehr (Quelle: Eigene Darstellung) .....	30
Abbildung 5: Vernetzung räumliche und inhaltlicher Teilstrategien im Berliner StEP Verkehr (Quelle: Eigene Darstellung) .....	30
Abbildung 6: Zielkatalog des Berliner StEP Verkehr (Quelle: Eigene Darstellung) .....	31
Abbildung 7: Konsultatives Planungsverfahren beim Berliner StEP Verkehr (Quelle: Eigene Darstellung) .....	31
Abbildung 8: Regionale Organisationen in der Region Bremen/Niedersachsen, Stand: Februar 2010 (Quelle: Kommunalverband) .....	35
Abbildung 9: Interkommunales Raumstrukturkonzept INTRA - Links: Leitbild Siedlungsentwicklung; Rechts: Kartenausschnitt Raumstruktur (Quelle: Kommunalverbund 2004) .....	37
Abbildung 10: Anzahl der Messstellen, an denen der PM <sub>10</sub> -Grenzwert (24-Stundenwert) öfter als 35- mal überschritten wurde (Quelle: Umweltbundesamt).....	40
Abbildung 11: Anteil der Messstationen, die den Jahresmittelwert von 40 µg NO <sub>2</sub> /m <sup>3</sup> Luft überschreiten (Quelle: Umweltbundesamt) .....	41
Abbildung 12: Empfohlene Auslöseschwellen für Lärmschutzmaßnahmen (Quelle: Umweltbundesamt) .....	42
Abbildung 13: Belastung der Bevölkerung durch Straßenverkehrslärm entlang von Hauptverkehrsstraßen und in Ballungsräumen über 250.000 Einwohner (Tag-Abend-Nacht-Index L <sub>DEN</sub> ) (Quelle: Umweltbundesamt) .....	42
Abbildung 14: CO <sub>2</sub> -Emissionsminderung durch Verlagerung zum Fuß- und Radverkehr (Quelle: Umweltbundesamt) .....	43
Abbildung 15: Ein- und Auspendlerraten der zwanzig größten Städte Deutschlands und fünf größerer Städte der neuen Bundesländer 1999-2007 (Quelle: Eigene Analyse auf Basis der Pendlerdaten der Bundesanstalt für Arbeit) .....	47

## Abkürzungsverzeichnis

ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V.
ADEME	Französische Organisation für Umwelt- und Energiewirtschaft
ADEUS	Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e. V.
BiP	Büro für integrierte Planung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BVWP	Bundesverkehrswegeplan/-planung
CERTU	Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Construc- tions Publiques
DETR	Department for the Environment, Transport and Regions (Ministerium für Um- welt, Verkehr und Regionalentwicklung) in Großbritannien
DfT	Department for Transport (Verkehrsministerium) in Großbritannien
DVWG	Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft
EACI	Executive Agency for Competitiveness and Innovation (Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation)
EC	European Commission (Europäische Kommission)
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
ExWoSt	Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.
FKZ	Forum kulturelle Zusammenarbeit
FNP	Flächennutzungsplan/-planung
FOPS	Forschungsprogramm Stadtverkehr des BMVBS
GART	Groupement des Autorités Organisatrices de Transports
GD	Generaldirektion
GDI.DE	Geodateninfrastruktur Deutschland
GMPTA	Greater Manchester Passenger Transport Authority
GPS	Global Positioning System
GSM	Global System for Mobile Communications
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

GVP	Generalverkehrsplan/-planung
IEKP	Integriertes Energie- und Klimaprogramm
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
INTRA	Interkommunales Raumstrukturkonzept, Region Bremen
IÖR	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.
IÖW	Institut für ökologische Wirtschaftsforschung
ITA	Integrated Transport Authorities
KNF	Kommunales Nachbarschaftsforum
L <sub>DEN</sub>	Lärmindex zur Bewertung der allgemeinen Lärmbelästigung (Tag-Abend-Nacht-Lärmindex)
LMP	Lärminderungsplan/-planung
L <sub>NIGHT</sub>	Lärmindex zur Bewertung von Schlafstörungen (Nacht-Lärmindex)
LRP	Luftreinhalteplan/-planung
LTP	Local Transport Plan (lokaler Verkehrsplan) in Großbritannien
LVP	Landesverkehrsplan/-planung
MIV	motorisierter Individualverkehr
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
NAPOLI	Umsetzung und Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik - NAPOLI. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, FOPS-Projekt-Nr. 70.695/2002. Abschlussbericht
NRO	Nichtregierungsorganisation (nichtstaatliche Organisation)
nVEP	nachhaltige(r) Verkehrsentwicklungsplan/-planung
NVP	Nahverkehrsplan/-planung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	öffentlicher Verkehr
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PM	Particulate Matter (Feinstaub)
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
SRL	Vereinigung für Stadt-, Regional- & Landesplanung e.V.
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StEP	Stadtentwicklungsplan
SUMP	Sustainable Urban Mobility Plan (nachhaltiger städtischer Mobilitätsplan)
SUP	Strategische Umweltprüfung



---

SUTP	Sustainable Urban Transport Plan (nachhaltiger städtischer Verkehrsplan)
TöB	Träger öffentlicher Belange
TTK	Transport Technologie-Consult Karlsruhe GmbH
UBA	Umweltbundesamt
UMK	Umweltministerkonferenz
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
VEP	Verkehrsentwicklungsplan/-planung
VMK	Verkehrsministerkonferenz
WMK	Wirtschaftsministerkonferenz
ZVBN	Zweckverband Verkehrsverbund Bremen / Niedersachsen