

Forschungsprojekt des Umweltbundesamtes FKZ 299 16 115

„Entwicklung des rechtlichen Rahmens für eine verbindliche Verkehrsimmissionsschutzplanung in Städten und Regionen als Beitrag zur Kommunalen Agenda 21“

Lokal handeln:

Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe

**Entwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (E-
GVPIG)**

Kurzfassung des Forschungsberichts

VON

Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

Dr. Ekkehard Hofmann

Dr. Moritz Reese

Forschungsgruppe Kommunale Verkehrsplanung

Fachbereich Rechtswissenschaft, Universität Hamburg

ESA 1, 20146 Hamburg

Die verkehrsbedingte Belastungssituation in den Gemeinden

Der Verkehr hat sich zu einem kommunalen Umweltproblem ersten Ranges entwickelt. Der Straßenverkehr ist die Hauptlärmquelle in den Städten und trägt dadurch entscheidend zu lärmbedingten Gesundheitsschäden und zur Minderung der Aufenthaltsqualität auf und an den Straßen bei. Mittlerweile kann als gesichert gelten, dass Herz-Kreislauf-Erkrankungen die Folge hoher Verkehrslärmbelastungen sein können. Wegen gesteigener Fahrleistungen sind technische Verbesserungen zur Lärmreduzierung kompensiert worden, so dass die Lärmbelastung in den letzten Jahren nicht gesunken ist. Dagegen gilt zwar für die Abgasemissionen, dass durch die Einführung des geregelten Katalysators beachtliche Reduktionen erzielt werden konnten. Dennoch enthalten die Kraftfahrzeugabgase immer noch gesundheits- und umweltschädliche Substanzen. Besonders wahrscheinlich krebserregende Substanzen wie Partikelemissionen und Benzol geben Anlass zur Sorge. Die bedeutendsten Bestandteile der Partikelemissionen stellen die Rußpartikel und die Emission von Bleiverbindungen dar. Letztgenannte sind jedoch durch die Einführung unverbleiten Kraftstoffs deutlich zurückgegangen.

Keine Auswirkungen hat die Katalysatortechnik auf andere gesundheitsbeeinträchtigende Auswirkungen des Verkehrs in Gestalt allergener Reifenabriebbestandteile und auf die auch dem verkehrsbedingten Kohlendioxid geschuldete anthropogene Erwärmung der Erdatmosphäre.

Weitere verkehrsbedingte negative Auswirkungen auf die Städte liegen in der Versiegelung des Bodens für Verkehrsflächen, in der Zerschneidung von Stadtteilen und den Belastungen von Natur und Landschaft.

Schließlich liegt in den dem Verkehr geschuldeten Toten und Verletzten ein enorm hoher Tribut, der den Städten und Gemeinden abverlangt wird. Jedes Jahr kommen rund 8000 Menschen in Deutschland im Verkehr ums Leben; 500.000 werden verletzt, viele davon schwer. Damit liegt das verkehrsbedingte Gesundheitsrisiko – vor allem für Fußgänger und Radfahrer – deutlich über anderen zivilisatorischen Risiken. Alles in allem stellen sich die negativen Auswirkungen des Verkehrs als eine der zentralen kommunalpolitischen Herausforderungen des beginnenden 21. Jahrhunderts dar.

Defizite der informalen Verkehrsplanung der Gemeinden

Den aufgezeigten Entwicklungen sehen die Städte und Gemeinden keineswegs tatenlos zu. Vielmehr sind ganz erhebliche Anstrengungen unternommen worden, mit Hilfe einer informalen Verkehrsplanung die kommunalen Einflussmöglichkeiten auf das örtliche Verkehrsgeschehen wahrzunehmen. Dabei wird die Verkehrspolitik zunehmend als Teil des Prozesses der Kommunalen Agenda 21 gesehen; das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung ist ersichtlich ohne Einbeziehung des Verkehrssektors nicht zu erreichen. Nach unserer Analyse weist die informale Verkehrsplanung der Gemeinden jedoch strukturelle Defizite auf, deren durchgreifende Behebung nur von der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die kommunale Verkehrsplanung erwartet werden darf.

Das erste und wichtigste Manko der informalen Verkehrsplanung der Gemeinden liegt in der ihrer Informalität geschuldeten eklatanten Durchsetzungsschwäche. Eine Bindungswirkung, wie sie etwa Bauleitplänen zukommt, fehlt. Konzeptionell vorgesehene Maßnahmen können daher rechtlich ohne weiteres unterlassen oder erheblich geändert werden; nicht konzeptionell begründete Maßnahmen hingegen dürfen genauso einfach und ohne Konsistenzprüfung ergriffen werden. Das nimmt einem konzeptionellen Ansatz weitgehend seine Steuerungswirkung für die kommunale Verkehrspolitik und dürfte auch für die beobachteten Mängel bei der Aufstellung der Verkehrskonzepte jedenfalls mitursächlich sein. So fehlt es vielfach schon an einer umfassenden und fundierten Situationsanalyse. Vor allem kommen die verkehrsbedingten Beeinträchtigungen der Umwelt und die Qualitätsanalyse bezüglich der Verkehrsmittel des Umweltverbundes häufig zu kurz. Ferner wird regelmäßig für die einzelnen Verkehrsmittel sektoral geplant und nicht, wie es geboten wäre, verkehrsmittelübergreifend („integrativ“). Eine bilanzierende Abwägung aller durch die Verkehrspolitik berührter Interessen einschließlich der medienübergreifend zu würdigenden Umweltbelange ist sachlich gefordert, findet jedoch nicht in nachvollziehbarer Form statt, wird sie überhaupt angestellt. Unzulänglich sind des Weiteren die nur sporadische Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung des Verkehrskonzepte, die vielfach nur ansatzweise geleistete Verknüpfung und Abstimmung mit anderen Planungen der Gemeinde und der anderer Träger öffentlicher Belange sowie die praktisch nicht stattfindende Erfolgskontrolle.

Die prohibitive Rechtslage

Die genannten Mängel der kommunalen Verkehrspolitik sind wesentlich auf gravierende Lücken des geltenden Rechts zurückzuführen, das die erforderliche kommunale Gesamtverkehrsplanung nicht konstruktiv normiert, sondern lediglich bruchstückhaft voraussetzt. So ist zwar das Straßenverkehrsrecht nach und nach durch die Ergänzung seiner zentralen Ermächtigungsgrundlage für Straßenverkehrsbeschränkungen - § 45 StVO - um Tatbestände planerischer und ökologischer Natur angereichert worden, allerdings ohne die zuständigen Behörden zu einer Gesamtverkehrsplanung anzuleiten. Ein rein medialer Umweltschutz, wie er straßenverkehrsrechtlich in § 40 Abs. 2 BImSchG für verkehrsbedingte Luftverunreinigungen normiert worden ist, entspricht schon von vornherein nicht dem Erfordernis eines integrativen Umweltschutzes. Das Straßen- und Wegerecht stellt ein Vollzugsinstrument für planerische Überlegungen auf dem Gebiet des Straßenverkehrs dar, bietet aber ebenfalls keine rechtlichen Maßstäbe für eine das kommunale Verkehrsgeschehen insgesamt in den Blick nehmende Planung. Für die Bauleitplanung, die durchaus erhebliche Teilbeiträge zu einer sachgerechten Verkehrspolitik durch konzeptionell begründete Standortentscheidungen liefern kann, gilt, dass es ihrer Hauptausrichtung auf die Ordnung und Gestaltung der Bodennutzung an Festsetzungsmöglichkeiten für ein konkretes, quantifiziertes und alle kommunalen Handlungsmöglichkeiten einbeziehendes Gesamtverkehrskonzept fehlt. Weitere sektorale und für ihre Bereiche auch verdienstvolle Planungen wie die Nahverkehrs-, Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung sind zwar als Seg-

mente einer medienübergreifenden, alle berührten Belange berücksichtigenden Planung einzusetzen, können aber eine rechtlich angeleitete kommunale Gesamtverkehrsplanung nicht ersetzen.

Schließlich sind die Finanzierungsregelungen vor allem des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes nicht geeignet, einen Rahmen für die gebotene integrierende Betrachtungsweise zu bieten. Vielmehr setzt auch das GVFG eine geeignete Planung voraus.

Die vorstehend skizzierten Defizite des geltenden Rechts machen deutlich, dass es an einem rechtlichen Rahmen in Form eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes fehlt, mit dem die Gemeinden auf bestimmte Adäquatheitsbedingungen einer vernünftigen integrierten Gesamtverkehrsplanung verpflichtet werden und durch den ihnen das zur Umsetzung einer solchen Planung erforderliche Instrumentarium in die Hand gegeben wird.

Europarechtliche Herausforderungen

Die Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABl. EG 1996 Nr. L 196, S. 255) ist zusammen mit der zugehörigen ersten Tochterrichtlinie vom 22. April 1999 (ABl. EG 1999 Nr. L 163, S. 41) mit Grenzwerten für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei bis zum 19. Juli 2001 umzusetzen. Weiterer Umsetzungsbedarf wird sich aus Richtlinien ergeben, die Grenzwerte für polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe, Kadmium, Arsen, Nickel und Quecksilber festsetzen werden. Ferner werden durch die Richtlinie 2000/69/EG vom 16. November 2000 Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid gesetzt. Die genannten Regelungen zielen auf die Verbesserung und Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität (Art. 9 der Richtlinie 96/62/EG). Die Lärmbekämpfung steht mit dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission über die Bewertung und Bekämpfung des Umgebungslärms seit kurzem gleichfalls im Blickfeld europäischer Bemühungen um einen konzeptionellen, strategisch angelegten Umweltschutz.

Nimmt man weiter die noch umzusetzende IVU-Richtlinie und die durch das UVPG umgesetzte UVP-Richtlinie hinzu, so ist ein gemeinschaftsrechtliches Konzept des integrativen und maßgeblich an Qualitätszielen orientierten Umweltschutzes erkennbar, dessen Übertragung ins deutsche Recht erhebliche Anstrengungen erfordern wird. Besonders sind zukünftig Immissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe unabhängig von den Belastungspfaden und den Emissionsquellen mit der Folge einzuhalten, dass alle Emittentengruppen in den Blick zu nehmen sind. Neben dem Anlagenzulassungsrecht ist daher auch das Gebiet der verkehrsbedingten Umweltbelastungen eine gemeinschaftsrechtskonforme Umsetzung der genannten Richtlinien erforderlich, die mit dem bisherigen Instrumentarium des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nur unzureichend geleistet werden kann. Eine Ergänzung des allein Luftverunreinigungen betreffenden § 40 BImSchG um eine Ermächtigungsgrundlage für Straßenverkehrsbeschränkungen zur Durchsetzung von Maßnahmenplänen etwa kann auch bei Erweiterung des § 47 Abs. 1 BImSchG um Aktionspläne schon deshalb nicht genügen, weil so zwar den Luftqualitätsrichtlinien entsprochen werden könnte, jedoch dem

medienübergreifenden – integrativen – gemeinschaftsrechtlichen Ansatz nicht Rechnung getragen würde. Notwendig ist vielmehr die Schaffung von Regelungen, die sowohl die Luftqualitätsziele mit rechtlicher Durchsetzungskraft versehen als auch den integrativen Ansatz des Gemeinschaftsrechts bezüglich aller Umweltbelastungen einschließlich des Lärms und der Eingriffe in Natur und Landschaft verwirklichen. Dies leistet der vorliegende Gesetzentwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz für den kommunalen Verkehr.

Die Problemlösung: ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz

Der Problemlösungsbeitrag des Rechts ist naturgemäß begrenzt. Gegenwärtig stellt sich aber, wie aufgezeigt, das geltende Recht als Hindernis für eine effektive kommunale Verkehrsplanung dar. Schon dies rechtfertigt erhebliche rechtspolitische Initiativen. Im übrigen liegen aber auch schon vielfältige kommunale Erfahrungen mit integrierten Gesamtverkehrskonzepten vor, aus denen sich die „Erfolgsbedingungen“ einer rechtlichen Verfassung für die kommunale Verkehrsplanung gut entwickeln lassen. Vor diesem Hintergrund wird hier der Entwurf eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes vorgelegt, der folgende zentrale Regelungen enthält:

- (1.) Die Verpflichtung der Gemeinden zur Aufstellung eines Verkehrsplanes, der jedenfalls
 - (1.1) einen Assessmentteil,
 - (1.2) quantifizierte Zielbestimmungen auch bezüglich des Umweltschutzes,
 - (1.3) einen Maßnahmeteil,
 - (1.4) ein Umsetzungskonzept
 - (1.5) und Maßnahmen der Erfolgskontrolle vorsehen muss,
- (2.) verbindliche Immissionsgrenzwerte für Lärm und Luftschadstoffe,
- (3.) die Verpflichtung der Gemeinden, einen Sanierungsplan aufzustellen, falls bestimmte Belastungsschwellenwerte überschritten werden,
- (4.) die Verpflichtung der Gemeinden zu Aufstellung eines den Verkehrsplan modifizierenden Verkehrsbegleitplans, sofern ein Projekt oder eine andere Planung verkehrlich Auswirkungen erwarten lassen, die dem Verkehrsplan zuwiderlaufen,
- (5.) ordnungsrechtliche Vollzugsinstrumente, die aus einer angemessenen Neugestaltung der bislang – unzulänglich – in § 45 StVO enthaltenen Ermächtigungsgrundlagen zu gewinnen sind,
- (6.) Verfahrensvorschriften, die ein interaktives Verfahren zur Vernetzung von
 - (6.1) kommunaler Entwicklungsplanung und kommunaler Gesamtverkehrsplanung,

(6.2) kommunaler Gesamtverkehrsplanung mit der Planung der Nachbar- gemeinden,

(6.3) kommunaler Gesamtverkehrsplanung mit überörtlicher Gesamt- sowie Fachplanung, normieren.

(7.) eine Modifikation des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, die die Planungsautonomie der Gemeinden als Grundvoraussetzung einer den individuellen Gegebenheiten angemessenen integrierten Gesamtverkehrsplanung respektiert.

Regelungsalternativen: keine

Die sich auf den ersten Blick aufdrängende Alternative zur vorliegenden Konzeption eines separaten Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes liegt in einer in die Bauleitplanung integrierten Verkehrsplanung. Sie scheidet bei näherer Untersuchung aus verschiedenen Gründen aus, die in der Studie detailliert dargelegt werden. Zwar hat das Bauplanungsrecht in jüngerer Zeit Modifikationen erfahren, die seine Aufnahmefähigkeit für Belange des Umweltschutzes neben den „klassischen“ städtebaulichen nachdrücklich belegen (siehe vor allem § 1a BauGB). Doch sieht – erstens - das Baugesetzbuch keine vollzugskräftige Planungspflicht vor. Für unbeplante Flächen kann allerdings hilfsweise auf die Maßstäbe des § 34 BauGB zurückgegriffen werden. Die Übertragung einer solchen Konzeption auf den Verkehrssektor würde sachlich nicht überzeugen können, da zur Bewältigung des örtlichen Verkehrsgeschehens die gestaltende, aktive Einflussnahme auf wesentliche Teile des Gemeindegebiets eine unabdingbare Voraussetzung ist.

Zweitens sind die bislang vorhandenen Instrumente der Bauleitplanung zur Steuerung des örtlichen Verkehrsgeschehens ohne tiefgreifende Modifikationen ihres bisherigen Charakters nicht hinreichend geeignet. Bebauungspläne kommen schon deswegen nicht näher in Betracht, weil sie für eine das gesamte Gemeindegebiet umfassende Planung zu kleinräumig angelegt sind. Dies gilt nicht für die Flächennutzungspläne, die sich ausweislich von § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB auf das gesamte Gemeindegebiet erstrecken. Sie entsprechen insoweit einerseits der genannten notwendigen Bedingung kommunaler Verkehrsplanung. Andererseits sind sie nach ihrer gegenwärtigen Fassung nicht nur zu grob strukturiert, um die erforderlichen Festsetzungen in ausreichender Detailliertheit zu treffen, sondern können wegen des auf die Regelung der Bodennutzung bezogenen Katalogs von Darstellungsmöglichkeiten in § 5 BauGB auch nicht alle zur Steuerung des Verkehrsgeschehens zu erwägenden Instrumente vorsehen. Unmittelbar verkehrsbezogen ist insofern lediglich die Darstellung überörtlicher Verkehrswege und der örtlichen Hauptverkehrszüge (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB). Eine darüber hinausgehende Ergänzung und Aufwertung des bauplanungsrechtlichen Instrumentariums kommt zwar als Alternative zur Schaffung eines separaten Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes prinzipiell in Betracht, würde aber weitgehende Änderungen einer Vielzahl einschlägiger Bestimmungen des BauGB sowohl des materiellen Rechts als auch des Verfahrensrechts erforderlich machen, um den dargelegten Anforderungen an

eine rechtlich verfasste, adäquate Steuerung des örtlichen Verkehrs entsprechen zu können. Die durch eine derartige „Fusionierung“ von Flächennutzungsplanung und Verkehrsplanung verursachten bauplanungsrechtlichen Akzentverschiebungen wären unpraktikabel und würden die ohnehin diffizilen Abwägungsprozesse noch unübersichtlicher machen. Eine Einbindung der kommunalen Verkehrsplanung in die Bauleitplanung dürfte mithin hinter dem möglichen Ertrag einer rechtlich separaten Verkehrsplanung deutlich zurückbleiben.

Schließlich – drittens – würde eine Berücksichtigung der Verkehrsplanung in der bauplanerischen Abwägung nach dem Vorbild der Einbeziehung umweltschützender Belange gemäß § 1a BauGB nur schwierig vereinbar sein mit einem zentralen Anliegen der vorliegenden Konzeption, das darin liegt, die kommunale Verkehrspolitik nicht nur rechtlich zu verfasen, sondern ihre Durchsetzungskraft gegenüber anderen Planungen zu stärken.

Report No. 299 16 115

„Developing a legal framework for mandatory transportation planning in regard to the environment as a contribution to the local Agenda 21 process”

Act locally:

The development of Sustainable mobility as a municipal field of action

Proposal for a “Municipal Transportation Planning Act”

(Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (E-GVPIG))

Summary

by

Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

Dr. Ekkehard Hofmann

Dr. Moritz Reese

Forschungsgruppe Kommunale Verkehrsplanung

Fachbereich Rechtswissenschaft, Universität Hamburg

ESA 1, 20146 Hamburg

Redaktion: Fachgebiet I 3.1
Paul Klippel

Transportation and communal environmental quality

Traffic pollution has become an environmental problem in towns and cities of first rank. Road transportation is the main source of noise entailing health damages and the “Aufenthaltsqualität” (quality of public space).

By now, it is safe to assume that coronary diseases can ensue traffic noise-related disorder. Because of increased distances travelled technical improvements with respect to curbing noise pollution have been evened out in recent years. As to exhaust emissions, the introduction of catalytic converters lead to considerable reductions. However, motor vehicle emissions still carry substances which endanger human health and the environment. In particular, particulate matters, benzene and lead compounds give reason to worry due to their carcinogenic potential. Lead compounds indeed have been curbed substantially because of the use of lead-free gasoline.

Catalytic converters do not curtail other adverse health effects like allergenic tire abrasion compounds. It did not have any positive influence on traffic-related carbon dioxide emissions and their contribution to the greenhouse effect neither. Further adverse effects are land use for transportation purposes, transport-related separating of communal quarters and the charging of natural resources.

Finally, cities are paying a massive toll in terms of a vast number of deaths, injuries, and property damage attributable to transport. In Germany, on average every year 8000 persons are killed in road accidents, 500.000 injuries including many serious health damages can be counted. This means traffic-related health risks are considerably higher than other risks brought about by civilisation. Altogether, adverse effects caused by transport can be seen as one of the major challenges to local governments at the beginning of the 21st century.

Shortfalls of informal local transportation planning

Local governments did not stand by and watch the developments outlined above. They were making rather strong efforts in terms of informal transportation planning to seize local influence on local traffic. Transportation policies are increasingly seen as a part of the local agenda 21 development; the goal of reaching sustainable development cannot be achieved without including the transport sector. According to our analysis, informal local transportation planning is subject to structural deficits which cannot be expected to become rectified substantially without enacting a sufficiently guiding legal framework.

The first and most important shortfall of local informal transportation planning is its blatant implementation weakness due to its informality. There is a lack of legal binding power unlike it applies to German zoning plans. Consequentially, scheduled actions may be omitted without any legal restrictions; unscheduled actions may be taken without any pre-test of consistency. This renders strategical approaches futile, a circumstance which might represent one of the reasons for the observed shortfalls regarding the making of local

transportation plans. In many cases, there is no comprehensive and founded analysis of the local situation. Furthermore, the planning process regularly addresses the several modes of transport segment by segment. In contrast to this practice, what is needed is a planning process integrating all modes of transport. Only balancing all interests affected by transportation policies including environmental issues is able to meet the factual requirements. Frequently, this supposition is neglected at all or at least it is carried out without transparency. The sporadic participation of the public has to be called inadequate as well as the deficient adjustment of the transportation sector to other local policy areas and the virtual lack of any kind of a result checking mechanism.

The insufficient legal framework

The above mentioned shortcomings are mainly caused by gaps within the legal framework, which does not standardize communal transport planning, but presupposes it fragmentarily. Little by little competences regarding planning aspects and ecological issues have been added to the traditional command-and-control strategies in the road safety sector („Straßenverkehrsrecht“). However, they do not give local governments sufficient guidance for integrated transport planning. Segment-related environmental protection, for instance curbing air pollution caused by transport emissions by employing powers granted by the German Federal Clean Air Act (§ 40.2 Bundes-Immissionsschutzgesetz), does not meet the requirements of integrated transport planning from the outset. Planning considerations can be implemented by making use of road use laws („Straßen- und Wegerecht“), but they do not set legal standards for taking the whole transport sector into account. Local zoning law may contribute substantially to adequate transport policies as to planning industrial sites. It lacks, however, the pursuant legal instruments in order to specify substantial and qualified communal transportation policy options. Other segment-oriented plannings like urban transportation planning („Nahverkehrsplanung“), air pollution prevention planning („Luftreinhalteplanung“), and noise prevention planning („Lärminderungsplanung“) did turn out to be valuable instruments for their respective areas, but are not able to substitute a legally guided integrated transport strategy.

Finally, the legal financing provisions as to communal transport issues („Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz“) do not offer legal guidance for the necessary integrated local transport planning, but presupposes it, too.

The above outlined shortcomings of applicable laws and regulations show the noticeable lacking of a legal framework in terms of a „Communal transport planning act“ („Gemeindeverkehrsplanungsgesetz“), rendering the necessary adequate conditions of integrated transport planning mandatory for local governments and providing them with proper implementation means.

European law challenges

The Council Directive 96/62/EC dated 27th September 1996 on Ambient Air Quality Assessment and Management (Official Journal 1996, L 296, p. 55–63) and its daughter directive dated 22nd April 1999 (Official Journal 1999, L 163, p. 41) setting limit values for sulphur dioxide, nitrogen oxide, particulate matter, and lead requires the Member States to bring into force the regulations and administrative provisions necessary to comply with that directive not later than July 19, 2001. Expected directives on limit values poly-aromatic hydrocarbons, cadmium, arsenic, nickel and mercury will cause further need for action. In addition, the Council Directive 2000/69/EC dated November 16, 2000, sets up limit values for benzene and carbon monoxide. The mentioned regulations target at the improvement and preservation of the best ambient air quality (96/62/EC, Art. 9). Noise prevention has become a substantial part of European endeavours for strategically designed environmental protection.

Adding the Council Directive 96/61/EC on integrated pollution prevention and control (IPPC) directive and the directive on environmental impact assessment and its amending directives, a European concept of integrated and aiming at specified environmental quality targets can be recognized. Its transference to the German legal system is likely to be highly demanding. In particular, future ambient air quality limit values are required to be met independently of their path of pollution (air, water, soil) and emission sources. As a consequence, all groups of polluters have to be taken into account. Beside industrial pollution (immobile sources) the transport sector needs to be addressed in order to enact a legal framework that complies with the prementioned directives. The German Federal Clean Air Act („Bundes-Immissionsschutzgesetz“) may be apt to attain the air quality limit values. However, it follows a segment-oriented strategy. Therefore, it does not provide sufficient compliance with the European integrated approach to environmental protection. It is yet mandatory to bring into force a set of rules which both renders the ambient air quality standards legally binding and carries into effect the integrative approach laid down by the mentioned European directives. This is accomplished by the presented draft „Communal transport planning act“ for the sector of local mobility.

The solution: a „Communal transport planning act“

Of course there are limitations to the potential of the law to help resolving the outlined problems. At present, though, applicable laws are quite an impediment to effective municipal transport planning. This alone may justify substantial action in terms of considering legal steps. Furthermore, municipalities' experience with integrated communal transport concepts gives valuable hints about the necessary ingredients of a legal framework aiming at successful transport planning. The presented draft for a „Communal transport planning act“ comprises:

(1.) The obligation for local governments to enact a „local transport plan“ including at least

- an assessment section,

- quantified targets including environmental quality targets,
 - a section about the measures of execution,
 - an implementing scheme,
 - and measures by which the results are being checked,
- (2.) mandatory limit values for noise and air pollutants,
- (3.) the obligation for the communes to pass a transport sanitation plan, if and when specified quality values are being exceeded,
- (4.) the obligation to pass an accompanying transport plan („Verkehrsbegleitplan“), by which the local transport plan is modified if a local project entails effects running contrary to the local transport plan,
- (5.) improved instruments of command-and-control (altering the road safety regulation („Straßenverkehrsordnung“, § 45),
- (6.) procedural regulations establishing an interactive procedure intertwining
- communal development planning and communal integrated transport planning,
 - communal integrated transport planning and the plannings of neighboring communes,
 - communal integrated transport planning and regional and national planning schemes,
- (7.) a modification to the provisions of local transport financing („Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz), perceiving the planning autonomy of local governments as a presupposition of adequately „customized“ communal integrated transport planning.

Alternative solutions: none

At first view, there is an evident alternative to the draft of a separate communal integrated transport planning: merging transport planning into the urban development zoning law. Closer analysis reveals the shortcomings of that approach. They are dealt with in detail in the course of the report. Firstly, though German zoning law was recently subject to modifications by which its receptivity for environmental issues was substantially increased, it still has no effective planning obligation. As far as there is no applicable zoning plan, a substitution provision („§ 34 Baugesetzbuch“) steps in. This concept can not be transferred to the transport sector without losing its problem solving potential, because mastering the local transport situation categorically presupposes active affecting of most of the community area.

Secondly, German zoning law does not provide adequate tools for controlling the local traffic situation provided they are not modified essentially. Neither small range zoning

plans („Bebauungspläne“) nor zoning plans for the entire communal area („Flächennutzungspläne“) are suitable for transport planning purposes for various reasons which are elaborated in the study. A modification of German zoning law so as to adjust it to the needs of transport planning would be possible, yet highly intricate and would render the relevant legal system hypercomplex.

Thirdly, integrating transport planning issues into zoning law regulations would not be entirely consistent with one of the major concerns of the draft. The drafted „Communal integrated transport planning act“ not only is meant to give local transport planning a legal „constitutional“ framework, but to enhance its weight compared to other communal plannings.