

Texte

45
08

ISSN
1862-4804

**Perspektiven der
deutschen Verkehrsplanung -
Dokumentation eines
Expertenworkshops
am 15.11.2007**

**Umwelt
Bundes
Amt**



Für Mensch und Umwelt

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 206 45 126
UBA-FB 001218



Perspektiven der deutschen Verkehrsplanung –

Dokumentation eines
Expertenworkshops
am 15.11.2007

von

Udo Becker

Regine Gerike

Torsten Belter

Lehrstuhl für Verkehrsökologie der TU Dresden

und

Ueli Balmer, Daniel Bongard, Heike Ellner, Marie Hanusch, Markus
Hesse, Felix Huber, Friedemann Kunst, Moritz Reese, Wolfgang
Renzsch, Oscar Reutter

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter
<http://www.umweltbundesamt.de>
verfügbar.

Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 3.1
Dr. Hedwig Verron

Dessau-Roßlau, November 2008

Vorwort der Herausgeber	3
I Hintergrund, Ziele, Herausforderungen	4
1 Herausforderungen für den Verkehrssektor	4
2 Zielstellung.....	5
3 Gliederung	5
II Defizite und Chancen in der deutschen Verkehrsplanung aus Sicht des SRU- Sondergutachtens „Umwelt und Straßenverkehr“	7
4 Reformdimensionen.....	7
5 Überörtliche Verkehrsplanung	8
Reform der Verantwortlichkeiten	8
Reform der Planungsverfahren.....	10
6 Innerörtliche Verkehrsplanung.....	13
Reform der Verantwortlichkeiten	13
Reform der Planungsverfahren.....	16
7 Zusammenfassung der zentralen Kritikpunkte und Lösungsvorschläge des SRU- Sondergutachtens.....	17
III Aktuelle Defizite und Chancen überörtlicher Verkehrsplanung	19
8 Markus Hesse: Grundlegende Reformschritte im Licht der Kritik des SRU- Sondergutachtens.....	19
9 Wolfgang Renzsch: Zentralismus vs. Dezentralisierung: Die Föderalismusreform – Stand und Optionen bei der Neuordnung der Kompetenzen im Verkehrssektor.....	24
10 Ueli Balmer: Schweizer Erfahrungen mit einer zielorientierten integrierten Verkehrsplanung.....	26
11 Daniel Bongardt, Marie Hanusch: Integration einer Strategischen Umweltprüfung in den BVWP 20XX	32
12 Perspektiven für eine Reformierung der überörtlichen Verkehrsplanung - Schlussfolgerungen und Empfehlungen	42
IV Aktuelle Defizite und Chancen innerörtlicher Verkehrsplanung	47
13 Moritz Reese: Defizite der innerörtlichen Verkehrsplanungen und Potentiale eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes – Die Empfehlungen des Umweltrates zur umweltgerechten Gestaltung des innerörtlichen Verkehrs in der Diskussion.....	47
14 Felix Huber: Defizite und Chancen kommunaler Verkehrsplanung aus Sicht der Planungswissenschaft	62
15 Friedemann Kunst: Defizite und Chancen kommunaler Verkehrsplanung aus Sicht einer (großen) Kommune.....	64
16 Heike Ellner: Defizite und Chancen kommunaler Verkehrsplanung aus Sicht kleinerer Kommunen	66
17 Perspektiven für eine Reformierung der innerörtlichen Verkehrsplanung - Schlussfolgerungen und Empfehlungen	70
V Fazit und Ausblick	73
VI Anhang	75
Programm des Workshops.....	75
Die Autoren	76

Vorwort der Herausgeber

Im Juli 2005 stellte der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) im Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr, Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr“ fest, dass die durch den Straßenverkehr verursachten Folgeschäden an Gesundheit und Umwelt nach wie vor inakzeptabel hoch sind. Das SRU-Sondergutachten benennt die wesentlichen Belastungen des Straßenverkehrs für Mensch und Umwelt wie Lärmbelastung und Luftverschmutzung, Unfallrisiken, Flächeninanspruchnahme und Landschaftszerschneidung. Zur Verminderung dieser Belastungen zeigt das Gutachten Lösungsmöglichkeiten auf. Ein Echo in Politik und Öffentlichkeit auf diese Vorschläge war allerdings kaum vernehmbar.

Ausgehend von der Frage, wie die Vorschläge des 2005 vorgelegten SRU-Sondergutachtens heute einzuordnen sind, beauftragte das Umweltbundesamt den Lehrstuhl für Verkehrsökologie der TU Dresden sowie das Wuppertal Institut, gemeinsam einen Expertenworkshop „Stand und Perspektiven der deutschen Verkehrsplanung“ zu organisieren. Dieser Workshop sollte Kritik und Vorschläge des SRU-Sondergutachtens sichten, ggf. aktualisieren und Vorschläge für machbar und sinnvoll scheinende nächste Schritte zur Umsetzung der aktualisierten SRU-Empfehlungen erarbeiten. Aus der Vielzahl der im SRU-Sondergutachten behandelten Aspekte wurde für den Workshop die Infrastrukturplanung in Raum- und Verkehrsplanung herausgegriffen, da in diesem Handlungsfeld grundlegende Weichenstellungen für die Umweltwirkungen des Straßenverkehrs erfolgen und der SRU hier einen Paradigmenwechsel skizziert. Vor diesem Hintergrund lautete die Ausgangsfrage des Workshops:

„Wie können die Empfehlungen des SRU-Sondergutachtens „Umwelt und Straßenverkehr“ zu konkreten Veränderungsschritten in der Raum- und Verkehrsplanung führen?“

Der Workshop fand am 15.11.2007 in der Sächsischen Landesvertretung Berlin statt. Das Programm und die Liste der Teilnehmenden sind im Anhang enthalten. Der Teilnehmerkreis wurde bewusst klein gehalten, um eine konstruktive Diskussion zu ermöglichen. Anwesend waren Experten für Verkehrsplanung aus Wissenschaft und Praxis, welche persönlich eingeladen worden waren. Das Workshopprogramm war dreigeteilt: Nach einem einführenden Eröffnungsteil widmete sich der Vormittag Fragen der überörtlichen und der Nachmittag Fragen der innerörtlichen Verkehrsplanung. Es war kein Anliegen des Workshops, Beschlüsse vorzubereiten oder Konsens zu erzielen: Es ging ausschließlich darum, Meinungen auszutauschen und Defizite, Lösungen sowie Wechselwirkungen zu diskutieren. Am Ende des Workshops sollten Vorschläge für das weitere Vorgehen und nächste plausible Schritte zur Weiterentwicklung der deutschen Verkehrsplanung stehen.

Der vorliegende Band dokumentiert die Beiträge der Referenten und fasst die Diskussion zusammen. Die Autoren der Kapitel sind namentlich gekennzeichnet und geben die Meinung der jeweiligen Autorin bzw. des jeweiligen Autors wieder. Nicht namentlich gekennzeichnete Beiträge wurden vom Projektteam verfasst und widerspiegeln dessen Meinung, nicht aber die des Umweltbundesamtes oder anderer Behörden.

I Hintergrund, Ziele, Herausforderungen

1 Herausforderungen für den Verkehrssektor

„Verkehrsplanung“ hat sich in der Vergangenheit vor allem der Aufgabe zu gewidmet, die steigenden Verkehrsmengen abzuwickeln und durch den Neu- und Ausbau von Verkehrsinfrastruktur die Voraussetzungen für die weitere Zunahme der Verkehrsleistungen zu schaffen. Auch für die Zukunft wird in einer Reihe von Planungen (z. B. in der Bundesverkehrswegeplanung) von weiterhin steigenden Verkehrsleistungen ausgegangen, vor allem im Güterverkehrsbereich. Diese traditionellen und in den existierenden Verfahren abgedeckten Vorgehensweisen müssen sich derzeit und in Zukunft weiteren Anforderungen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stellen:

1. (weitere) Globalisierung und Globalisierungsfolgen
2. demographische Entwicklung (Alterung und teilweise Bevölkerungsrückgang)
3. Brisanz aktueller Umweltprobleme (Klimaproblematik, Feinstaubemissionen, Flächeninanspruchnahme, Verknappung der Erdölreserven usw.)
4. sich verändernder Finanzrahmen für Verkehrswege, insbesondere knappere finanzielle Mittel für Bau und Unterhalt von Verkehrswegen und geringere Zuweisungen.

Damit bewegen sich der Verkehrssektor und die Verkehrsplanung in einem Spannungsfeld:

- ad 1. Einerseits verstärkt der ökonomische Prozess der Globalisierung das Verkehrswachstum insbesondere im Güterverkehr. Eine sich weiter verstärkende Globalisierung dürfte die Verkehrsleistungen erhöhen. Allerdings machen die knapper werdenden Energieressourcen, die steigenden Energiepreise und die Anstrengungen, die Globalisierung sozial abzufedern deutlich, dass dieser Anstieg nicht unbeschränkt erfolgen kann.
- ad 2. Der sich abzeichnende demographische Wandel bis zum Jahr 2050 ist gekennzeichnet durch eine rückläufige Bevölkerungszahl in Deutschland, einen höheren Anteil älterer Menschen, eine möglicherweise verstärkte Zuwanderung nach Deutschland, eine Veränderung von Lebensstilen und regional sehr unterschiedlichen Entwicklungen (Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfsregionen). Offen ist, wie diese Trends für eine ökologische Verkehrsentwicklung nutzbar gemacht werden können. Ein Beispiel für diese neue Herausforderung ist die zukünftige Organisation der Schülerverkehre im ÖPNV bei künftig stark rückläufigen Schülerzahlen.
- ad 3. Der anthropogene Klimawandel, die Verknappung der Erdölreserven, Flächensparnotwendigkeiten- und weitere Umweltschutzerfordernisse sowie auch Überlegungen, die sich aus Verkehr ergebenden Lasten „gerechter“ zwischen Verursachern und Betroffenen aufzuteilen (derzeit existiert eine Lücke zwischen Bevölkerungsgruppen, die relativ hohe Umweltbelastungen durch Verkehr erzeugen, aber nur

gering davon betroffen sind und solchen Bevölkerungsteilen, die weniger zur Umweltbelastung durch Verkehr beitragen, aber überproportional betroffen sind) erfordern eine Verringerung des Verkehrsaufwandes.

- ad 4. Schließlich sieht sich Verkehrsplanung bzw. der Betrieb von Verkehrsinfrastrukturen zunehmend mit knapper werdenden finanziellen Zuweisungen konfrontiert. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und knappen Mittel der öffentlichen Hand schränken die finanziellen Handlungsmöglichkeiten bereits heute ein.

Für die Verkehrsplanung stellt sich damit die Frage, wie man die traditionellen Ziele und Vorgehensweisen so ergänzen bzw. verändern kann, dass sie auch den aktuellen und künftigen Herausforderungen gerecht werden. Teilweise werden bisherige Spielräume eingengt, teilweise eröffnen sich neue Möglichkeiten. Eine zukunftsfähige Entwicklung des Verkehrssektors sollte umweltorientiert vorgehen und Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen bzw. zwischen kommunaler und nationaler Ebene differenziert aufgreifen.

Diese Punkte bilden den Rahmen für die folgenden Beiträge und Diskussionen.

2 Zielstellung

Der SRU fordert in seinem Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr“ nichts weniger als einen Paradigmenwechsel in der Verkehrsplanung – weg von der Ausbauorientierung der Verkehrsinfrastruktur, hin zu einer gestaltenden Planung, die den Erhalt der natürlichen Umwelt für zukünftige Generationen als wesentliches Ziel beinhaltet. Ziel des Workshops und damit auch des vorliegenden Bandes ist es, diese Reformvorschläge des SRU zu diskutieren und einzuordnen. Weiterführende Schritte werden abgeleitet und deren Umsetzungschancen ausgelotet. Dabei sollen nicht nur aus wissenschaftlicher Sicht wünschenswerte, sondern vor allem auch machbare Ziele benannt werden. Die folgenden Fragen stehen dabei im Mittelpunkt:

- Welche Probleme sieht der SRU in der deutschen Verkehrsplanung, welche Lösungen schlägt er vor?
- Welche Relevanz haben die Vorschläge heute, zwei Jahre nach der Veröffentlichung des Gutachtens? Welche Vorschläge sind ggf. zu modifizieren oder zu ergänzen?
- Welche Schritte zur Umsetzung einer solchen Reform sind notwendig und sinnvoll? Wer sind die Akteure und welche Interessen werden damit verfolgt?
- Welche Chancen bestehen für die Umsetzung dieser Schritte?

3 Gliederung

Den Ausgangspunkt dieses Bandes bildet das SRU-Sondergutachten, welches in seinen Eckpunkten in Teil II vorgestellt wird. Die im SRU-Sondergutachten identifizierten Defizite der gegenwärtig praktizierten Verkehrsplanung werden dargestellt und die wesentlichen Lösungsansätze rekapituliert.

Teil III und IV sind dem aktuellen Stand der Verkehrsplanung auf der über- bzw. der innerörtlichen Ebene gewidmet. Die Vorschläge des SRU-Sondergutachtens werden aus Sicht der jeweiligen Experten eingeordnet sowie ggf. ergänzt oder modifiziert. Alle Beiträge sind namentlich von den jeweiligen Referenten selbst verfasst und spiegeln deren Meinung wieder.

In den jeweils abschließenden Abschnitten 7 und 12 der beiden Teile werden die Vorschläge des SRU-Sondergutachtens sowie der Experten zusammengeführt. Für jeden der in Teil II erarbeiteten Punkte werden die aktuelle Situation in diesem Problembereich und sich daraus ergebende Folgerungen (bezüglich der nächsten Schritte sowie der Akteure und der Lösungen) benannt.

Im abschließenden Teil V werden die Erkenntnisse zusammengefasst und mögliche nächste Schritte abgeleitet.

II Defizite und Chancen in der deutschen Verkehrsplanung aus Sicht des SRU-Sondergutachtens „Umwelt und Straßenverkehr“

4 Reformdimensionen

Im folgenden Teil II werden in Anlehnung an das SRU-Sondergutachten die wesentlichen Defizite der derzeitigen Planungspraxis sowie Optionen zu deren Verminderung aufbereitet. Dabei wird – analog zum SRU-Sondergutachten – zwischen der überörtlichen und der innerörtlichen Ebene unterschieden. Für beide Ebenen werden je zwei Reformdimensionen diskutiert:

1. **Reform der Verantwortlichkeiten**, d.h. strukturelle Neuaufteilung von Kompetenzen für Planung und Finanzierung.
2. **Reform der Planungsverfahren**, d.h. Konzeption eines Planungs- und Bewertungssystems, welches das Ziel einer umweltverträglichen und verkehrssparenden Mobilität (SRU, 2005, 417) verfolgt und als verkehrspolitisches Gestaltungsinstrument (SRU, 2005, 397) konzeptionisiert wird.

Die erste Reformdimension des institutionellen Rahmens beinhaltet die strukturelle bzw. organisatorische Umgestaltung von Zuständigkeiten. Diese organisatorischen Anpassungen zielen auf die Schaffung eines Entscheidungsrahmens, der eine an Umweltzielen orientierte Planung befördert und hilft, Fehlallokationen (wie z. B. die Überdimensionierung von Infrastrukturen) zu vermeiden.

Die zweite Reformdimension der Planungsverfahren umfasst die für eine umweltorientierte, gestaltende Verkehrsplanung notwendigen methodischen Anpassungen. Darunter ist die Erarbeitung eines zielorientierten, integrierten Verfahrens zu verstehen, welches die folgenden Punkte enthält:

- (1) Definition von Zielen,
- (2) Entwicklung von Lösungsoptionen sowie
- (3) Bewertung und Auswahl der Optionen.

Für beide Reformdimensionen und getrennt für den Fernverkehr und die Gemeindeebene werden im Folgenden Machbarkeit und Umsetzungschancen nächster Schritte auf diesem Weg ausgelotet. Dazu werden die im SRU-Sondergutachten identifizierten Defizite kurz zusammengefasst und die wesentlichen Lösungsansätze rekapituliert. Darauf aufbauend werden zentrale Thesen und Vorschläge zur Reform der deutschen Verkehrsplanung vorgestellt, welche in den darauf folgenden Beiträgen diskutiert und weiterentwickelt werden. Letztlich soll klar werden, welche konkreten Punkte als nächstes angegangen werden sollten und wo reale Umsetzungschancen vermutet werden.

5 Überörtliche Verkehrsplanung

Die überörtliche Verkehrsplanung für Straße, Schiene und Wasserstraßen wird im Wesentlichen durch den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) bestimmt. In der derzeitigen Form des BVWP werden zunächst die von den Ländern angemeldeten Projekte gesammelt. Anschließend werden Nutzen-Kosten-Kenngrößen ermittelt, mit deren Hilfe die Priorität der Projekte festgestellt wird. Die Aufnahme von Projekten in den „Vordringlichen Bedarf“ wird vom Bundeskabinett pauschal festgestellt, wobei Länderquoten beachtet werden. Umweltgesichtspunkte werden einbezogen; sie können in einzelnen Fällen auch zur Ablehnung eines Vorschlags führen. Die nach Priorität geordneten Projekte werden umgesetzt, solange die bereitgestellten Finanzmittel dafür ausreichen. Eine „Netzplanung“ für den Bereich Straße erfolgt nicht. Im SRU-Sondergutachten wird dazu formuliert:

„Die bisherige Bundesverkehrswegeplanung genügt trotz jüngster Verbesserungen den Erfordernissen einer effizienten, verkehrssparenden und umweltschonenden Verkehrsplanung nicht. Die dem aktuellen Bundesverkehrswegeplan 2003 zugrunde liegende Planung basiert nach wie vor auf Bedarfsanmeldungen der Länder, das heißt auf einem Bottom-up-Prozess [...]“ (496).

Demgegenüber fordert der SRU eine vollständige Neuorientierung – weg von der Bedarfsanmeldung der Länder mit anschließender Bewertung des Bundes hin zu einem *„raumplanerisch fundierten, integrierten Verkehrsentwicklungskonzept des Bundes“* (496). Die derzeitige Organisation der Fernstraßenplanung wird dabei prinzipiell in Frage gestellt und Grundzüge eines alternativen Planungssystems werden herausgearbeitet.

Reform der Verantwortlichkeiten

Im SRU-Sondergutachten wird das bestehende System von Aufgabenverantwortung und Finanzierung des BVWP als kontraproduktiv kritisiert. Das System der Auftragsverwaltung beinhaltet für die Länder keine Anreize, eine sachlich begründete und zielorientierte Planung auch in der Realität anzustreben.

Defizit 1: Strukturelle Fehlallokation von Verkehrsinvestitionen

Die Planung von Fernstraßen ergibt sich im derzeitigen Planungssystem aus dem Zusammenspiel von Projektvorschlägen der Länder und einer Auswahl der prioritär zu finanzierenden Projekte durch den Bund. Dies führt zu strukturellen Fehlallokationen:

„Die Verflechtung zwischen Bund und Ländern in der Bundesverkehrswegeplanung ist grundsätzlich problematisch, denn sie führt bei den Ländern zu wirtschaftlich und ökologisch kontraproduktiven „Mitnahme-Anreizen“ und verhindert auf Bundesebene eine hierarchische, integrierte Verkehrsnetzplanung.“ (399)

Auch werden Straßen mit regionaler Funktion sachwidrig als Bundesfernstraßen beantragt, um Bundesmittel zu erhalten. In diesem Zusammenhang ist auch der Bau von

Ortsumfahrungen problematisch, weil aufgrund einer Vollfinanzierung durch den Bund Anreize zur Überdimensionierung bestehen (400). Die existierende Akteurskonstellation bei strategischer Planung und Finanzierung setzt insgesamt keine Anreize zu einer sparsamen Straßenbaupolitik – einerseits bei der Frage, ob ein (Aus-)Bau überhaupt sinnvoll ist, und andererseits, in welcher Größenordnung dieser erfolgen sollte.

Um dieses Defizit zu beseitigen, schlägt der SRU zwei Lösungen vor: Einerseits sollen die Länder für die Bundesstraßen die Finanzierungsaufgaben erhalten (A), andererseits sollen Bundesautobahnen auf ein privates, mautfinanziertes System umgestellt werden (B).

Lösungsansatz A zu Defizit 1: Neuordnung von Planungs- und Finanzierungsaufgaben

Die inadäquaten Planungs- und Finanzierungskompetenzen in der Verkehrswegeplanung sollten entflochten und neu verteilt werden, um sachgerechte Raumordnung und Verkehrsplanung zu ermöglichen (423). Da die Klassifizierung der derzeitigen Bundesstraßen als Straßen mit überregionaler Verbindungsfunktion überholt ist,¹ kann die Bundeszuständigkeit aufgegeben werden. Der Bund sollte für Autobahnen zuständig bleiben, während die Bundesstraßen grundsätzlich den Ländern zugeordnet werden.² Diese Abgrenzung ist praktikabler als eine mögliche Abgrenzung nach faktischer oder angestrebter Verbindungsfunktion der Verkehrswege (423 ff.):

„Der SRU empfiehlt eine Strategie der Entflechtung der Verkehrswegeplanung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. In die Zuständigkeit und Trägerschaft des Bundes sollten in Zukunft allein die überwiegend als Fernverbindungen genutzten Verkehrswege fallen, das heißt insbesondere Bundesautobahnen, Bundeswasserstraßen und das überregionale Schienennetz. Verbindungen, deren Funktion sich wesentlich im regionalen Bedarf erschöpft, sollten dagegen nicht mehr vom Bund getragen und geplant werden, auch wenn diese Verbindungen einen gewissen Anteil des Fernverkehrs aufnehmen. Maßgeblich muss sein, ob die Verbindung wesentliche Bedeutung für das Bundesfernverkehrsnetz hat.“ (500)

Die faktisch seit den 50er Jahren relativ stabile Länderquote bei der Verteilung der Straßenbaumittel³ könnte ebenfalls diskutiert werden. Handelt es sich dabei um echte Bundesinteressen an Verkehrswegen, dann ist sie sachlich nicht zu rechtfertigen. Handelt es sich um Zuwendungen an die Länder für Straßenbau (vergleichbar mit den Regionalisierungsmitteln), dann könnten sie gesetzlich oder vertraglich festgeschrieben werden.

¹ Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000) Schlussbericht, 5. September 2000, Berlin.

² Bundesrechnungshof (2004) Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau. Gz.: V 4 – 2004 -1303 vom 11.10.2004; Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBS (2006) Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen. Stellungnahme vom September 2006, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2/2006.

³ Eine relevante Ausnahme stellen lediglich die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit im BVWP 1992 dar, die angesichts der historischen Situation zu Beginn der 1990er Jahre zu erklären sind.

Lösungsansatz B zu Defizit 1: Marktförmige Organisation und Betrieb

Eine stärker marktförmige Organisation des Fernstraßenbaus und -betriebs wäre eine Möglichkeit, der „Wunschzettelplanung“ der Länder, die keine Landesmittel aufwenden müssen, entgegenzuwirken (430).

Ein solches stärker marktbezogenes Modell „könnte durch eine Privatisierung des Neu- und Ausbaus in der Weise geschehen, dass der Bund auf dem Wege einer wettbewerblichen Ausschreibung [...] Konzessionen an Finanzierungs- und Betreibergesellschaften vergibt [...] (503)

Die Konzessionierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen sowie des Betriebs von Bundesautobahnen mittels eines „Barwertmodells“ (435) würde ohne die Nachteile anderer Betreibermodelle funktionieren: Bei der Konzessionsvergabe erhält derjenige Bieter den Zuschlag, der den niedrigsten Gegenwartswert (Barwert) der erwarteten Mautentnahmen zugrunde legt. Die Konzessionszeit ist dabei variabel – sie läuft bis zur Refinanzierung, also dem Erreichen des Barwerts. Ausgeschlossen wird dadurch sowohl das Risiko von Einnahmeausfällen für den Betreiber wie auch die Möglichkeit zusätzlicher Gewinne durch Mauterhöhungen (503). Das Gesamtsystem bliebe in verkehrspolitischer Verantwortung des Bundes. Anreize zu effizienter und somit umweltverträglicher Straßennutzung können von den Betreibern durch Staffelung der Mauthöhe nach Kfz-Klassen und Nutzungszeit gesetzt werden.

Reform der Planungsverfahren

Defizit 2: Fehlender Zielbezug der Planungen

Von besonderer Bedeutung ist die fehlende oder unklare Zieldefinition für die BVWP-Projekte. Das derzeitige Straßennetz ist nicht das Ergebnis einer raumordnerisch sinnvollen Netzkonzeption, die sich an politischen Leitziele orientiert. Im BVWP werden Ziele wie das Kyoto-Protokoll zu Treibhausgasemissionen, die NEC-Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (National Emission Ceilings) oder das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung zwar teilweise angeführt, jedoch nicht auf den Sektor umgelegt, operationalisiert und mit Maßnahmen in Verbindung gesetzt.

Im SRU-Sondergutachten wird dieser fehlende Zielbezug der Planung kritisiert und die Entwicklung klarer politischer und sachlicher Ziele angemahnt. Das Fehlen eines Zielsystems drückt sich auch in der Beurteilung der Bewertungsmethodik aus.

„Eine besondere Problematik [...] der Bundesverkehrswegeplanung besteht darin, dass Prognosen in Ziele umgedeutet und dadurch politische Gestaltungsräume negiert werden. Bedarf und Nutzen von Aus- und Neubauprojekten werden überwiegend an dem als plausibel angenommenen Rahmenszenario und dem danach zu erwartenden Verkehrsaufkommen bemessen, nicht aber an politisch-planerisch gesetzten Gestaltungszielen. Indem die im Rahmenszenario angenommenen Verkehrsentwicklungen

auch der Nutzen-Kosten-Bewertung zugrunde gelegt werden, werden sie de facto zur Zielvorgabe umgedeutet.“ (398)

Die Leitlinien zu den transeuropäischen Verkehrsnetzen (TEN) von 2004 haben ähnliche Defizite wie der BVWP, da sie aus einer Addition der nationalen Verkehrswegepläne bestehen. Kritisiert wird die fehlende strategische Selektivität, die zu einer Überdimensionierung der Netze führt (436 ff.).

Lösungsansatz zu Defizit 2: Operationalisierung politisch gesetzter Ziele für konkrete Planungen

Der BVWP selbst beruft sich auf „zentrale verkehrspolitische und gesellschaftliche Ziele“ (BMVBW 2003, S. 8), die den Bewertungen zugrunde gelegt werden sollten. Die „Gewährleistung dauerhaft umweltgerechter Mobilität“ (BMVBW 2003, S. 8) steht dabei an erster Stelle. Alle diese Ziele werden aber weder konkretisiert noch wird der (dynamische) Effekt der BVWP-Projekte im Einzelnen oder des gesamten BVWP auf diese Größen bestimmt. Die gesetzten Ziele müssten demnach für konkrete Bewertungen handhabbar gemacht und in die Bewertungsmethodik integriert werden. Der SRU schreibt dazu:

„Diese Bundesplanung sollte ein Mobilitätsleitbild einschließen und in einem vertiefenden „integrierten Bundesverkehrsnetzplan“ länderübergreifende Entwicklungsfragen der Verkehrsinfrastruktur möglichst auch verbindlich durch Raumordnungsziele regeln können.“ (419)

Auf Europa- und Landesebene sollten analog zur Bundesebene Mobilitätsleitbilder und ein Verkehrsnetzkonzept entstehen (421).

Defizit 3: Isolierte Betrachtung der Verkehrsinfrastrukturplanung

Der BVWP nimmt keine integrative Betrachtung von Verkehrswegebau, Raumplanung und Umweltaspekten vor. Erstens werden verschiedene Verkehrsträger nicht hinreichend in Zusammenhang betrachtet, so dass keine verkehrsträgerübergreifende Systemoptimierung erfolgen kann (397). Zweitens führt die fehlende Verknüpfung zur Raumordnung dazu, dass weniger im Hinblick auf verkehrssparsame Raumstrukturen geplant wird, sondern disperse Strukturen noch gefördert werden (417). Angemahnt wird zudem, dass der bisherige Planungsprozess zu wenig partizipative Elemente beinhaltet (397, 416).

Lösungsansatz zu Defizit 3: Integrierte Raum- und Verkehrsplanung

Raum- und Verkehrsplanung stehen sachlich in engem Zusammenhang. Um umweltverträgliche Mobilität gewährleisten zu können, sollten die raumordnerischen Kompetenzen des Bundes gestärkt werden und die Verkehrswegeplanung einschließen. Dazu bedarf es der Ergänzung und Präzisierung des gesetzlichen Planungssystems der Raumordnung sowie formaler Abstimmungspflichten zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung:

„Um eine solche integrierte Bundesverkehrsplanung zu gewährleisten, sollte das Raumordnungsgesetz um entsprechende Ermächtigungen und

Verpflichtungen hinsichtlich der Planungen des Bundes erweitert werden. Dabei sollte der Bundesebene bezüglich wesentlicher Elemente des Bundesverkehrsnetzes auch die Möglichkeit eingeräumt werden, verbindliche Raumordnungsziele zu setzen und ein in wesentlichen Grundaussagen verbindliches raumordnerisches Leitbild zu entwickeln, an dem die Entwicklung des Verkehrsnetzes zu orientieren ist.“ (499)

Ein Vorbild dafür könnte die schweizerische Verkehrswegeplanung sein. Aufbauend auf Zielvorgaben aus Raumordnung und Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt diese Planung ein verkehrsträgerübergreifendes Netzkonzept (420). Das SRU-Sondergutachten fordert zudem, die Öffentlichkeit sowie die Umweltbehörden von Prozessbeginn an zu integrieren. Hierfür bietet insbesondere das Verfahren der Strategischen Umweltprüfung (s. u.) einen geeigneten Ansatzpunkt.

Defizit 4: Methodische Probleme der Bewertung

Im Laufe der vergangenen Jahre ist im BVWP eine immer komplexere Bewertungsmethodik entstanden, die a priori von bestimmten Verkehrsmengen ausgeht und Lösungen zur Abwicklung dieser Verkehrsmengen sucht. Dazu wird ein komplexer Apparat von Netzumlegungen, Reisezeitersparnissen, volkswirtschaftlichem Nutzen, Umweltfolgen und der „Raumwirksamkeit“ verwendet. Trotz Verbesserungen in vielen Details sind weiterhin Mängel festzustellen, da die Veränderungen methodenimmanent bleiben und nicht den Grundansatz in Frage stellen (403). Insbesondere ist zu kritisieren, dass die Bewertungsverfahren beim BVWP zum Großteil projektbezogen sind. Die Umweltrisikoeinschätzungen (URE) entsprechen daher eher kleinen Umweltverträglichkeitsprüfungen, eine strategische Gesamtbetrachtung der Netzwirkungen, wie sie die SUP liefern würde, fehlt bisher.

Auch die Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) ist als Kern des Bewertungsverfahrens insgesamt zu sehr auf einzelne Projekte bezogen, eine Betrachtung der Netzwirkungen fehlt bislang. Darüber hinaus sorgen bei der NKA „Niveaueffekte“ für die Annahme eines zu hohen Nutzen-Kosten-Verhältnisses und „Struktureffekte“ für die Verzerrung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses zu Gunsten von Großprojekten. Ursache für die Fehleinschätzungen sind neben unsicheren Verkehrsprognosen die unzulässige Einrechnung von Beschäftigungseffekten, die Doppelzählung von Nutzen in verschiedenen Kategorien sowie tendenziell zu gering angesetzte Kosten für Umwelt- und Gesundheitswirkungen (411-414).

Eine Strategische Umweltprüfung (SUP), wie sie für umweltrelevante Vorhaben ab 2004 verpflichtend ist (RL 2001/42/EG), wurde dem BVWP 2003 nicht zugrunde gelegt. Die bestehenden Umweltrisikoeinschätzungs- (URE) und Fauna-Flora-Habitat- (FFH) Maßstäbe bilden eine fundierte Grundlage, müssten aber um weitere Parameter ergänzt werden (z. B. Lärm, CO₂) (426). Dabei ist es wichtig, dass die Umweltprüfung und deren Verknüpfung mit der Raumplanung nicht durch Teilplanungen umgangen werden, sondern integriert stattfinden (425 f.).

„Da in der Bundesverkehrswegeplanung bisher eine konzeptionelle Netzbetrachtung einschließlich der Luft und Seehäfen nur unzureichend stattfand, bezieht auch die Umweltprüfung des BVWP (URE) kaum strategische Gesichtspunkte ein und bewegt sich ausschließlich auf der Projektebene.“
(501)

Lösungsansatz zu Defizit 4: Integration der SUP in die Verkehrsnetzplanung

Die künftige SUP-Pflichtigkeit des BVWP erfordert eine grundlegende Strukturreform der Umweltbewertung (402). Die Strategische Umweltprüfung ist innerhalb der oben vorgeschlagenen integrierten Raum- und Verkehrsplanung gut zu realisieren und würde den Wechsel von der Projekt- auf eine Netzperspektive ermöglichen. Somit würden kumulative Umweltwirkungen, wie z. B. die Emission von klimawirksamen Gasen, stärker in den Vordergrund der Betrachtung rücken. Dabei steht auch der Vergleich von Netzalternativen im Mittelpunkt.

„Nur wenn auf strategischer Ebene verschiedene Konzeptalternativen erarbeitet und im Hinblick auch auf die Umweltwirkungen verglichen werden, kann dem Ziel der SUP entsprochen und verhindert werden, dass Umweltbelange in der Phase struktureller Weichenstellungen zunächst weitgehend außer Betracht bleiben.“ (501)

In der wissenschaftlichen Debatte wird daher auch gefordert, dass im Sinne der Alternativenprüfung mit der SUP eine Netzplanung und eine Verkehrsträger übergreifende Planung gestärkt werden.⁴ Eine zukünftige SUP sollte darüber hinaus auch die Zerschneidungswirkungen bei Verkehrsplanungen berücksichtigen und Maßnahmen zur Kompensation aufzeigen. Die Vermeidung von Zerschneidungen sollte dabei Priorität vor kompensatorischen Maßnahmen haben. Eine Umgehung der Prüfung durch Teilplanungen wäre so auszuschließen.

6 Innerörtliche Verkehrsplanung

Weniger ausführlich, aber nicht weniger grundsätzlich hat der SRU auch die innerörtliche Verkehrsplanung analysiert. Die Defizite und Lösungsansätze werden im Folgenden analog zur überörtlichen Ebene anhand der beiden gewählten Reformdimensionen zusammengefasst.

Reform der Verantwortlichkeiten

In diesem Bereich betont der SRU zwei wesentliche Defizite, welche beide durch die Einführung eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes (GVPG) behoben werden können:

⁴ Schäfer, C.; Bongardt, D.; Dalkmann, H. (2003) Neue Wege für das Land. Strategische Umweltprüfung für eine zukunftsfähige Bundesverkehrswegeplanung; Köppel, J.; Langenheld, A. et al. (2004) Anforderungen der SUP-Richtlinie an Bundesverkehrswegeplanung und Verkehrsentwicklungsplanung der Länder. Umweltbundesamt: Texte 13/04, Berlin.

Defizit 5a: Fehlende Bindungswirkung der Verkehrsplanung

Der SRU identifiziert die fehlende Bindungswirkung der erarbeiteten Konzepte als wesentliches Defizit:

„Das allseits zu beobachtende Vollzugsdefizit hat seinen Grund aber vor allem darin, dass den Verkehrskonzepten 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.“ (471)

Dadurch werden konzeptionelle Ansätze verwässert oder ganz ausgehebelt. Sie verlieren ihre Steuerungswirkung und zeigen im Zeitverlauf immer weniger Übereinstimmung mit der tatsächlichen Stadt- und Verkehrsplanungspraxis.

Defizit 5b: Zersplittertes Instrumentarium der Verkehrsplanung

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Zersplitterung des rechtlichen Instrumentariums. Die innerörtliche Verkehrsplanung agiert in einem Geflecht verschiedener relevanter Gesetze, insbesondere des Straßenverkehrs- und Straßenrechts, der Bauleit- und Immissionsschutzplanung, des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) sowie der ÖPNV-Gesetze der Länder und nicht zuletzt des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). Durch diese Vielfalt der „verkehrsbezogenen Anordnungsbefugnisse und Planungsinstrumente“ (472) wird eine integrierte zielorientierte Planung verhindert, welche aber notwendig wäre, um dem komplexen Wirkungsgefüge der Verkehrsproblematik Rechnung zu tragen.

Die bestehenden Planungsinstrumente betreffen „nur bestimmte Problem- und Ursachen-segmente der örtlichen Verkehrsbelastung, nicht aber die strukturellen Ursachenzusammenhänge, die regelmäßig gerade im Zusammenwirken der städtebaulichen Nutzungsstruktur, der Straßenvernetzung, der Verkehrsregelung und der Alternativangebote des Umweltverbunds liegen. Die erforderliche planerische Vernetzung der vielfältigen darauf bezogenen Instrumente, ihre Einbindung in eine langfristige strukturelle Entwicklungsperspektive und die Verknüpfung mit Fördermaßnahmen für umweltverträgliche Verkehrsträger (Pull-Maßnahmen) wird jedoch nirgends konstruktiv normiert. Vielmehr wird eine solche Planung lediglich bruchstückhaft vorausgesetzt.“ (472)

Als Ergebnis dessen „steht das geltende Recht insgesamt einer integrierten Verkehrsplanung eher im Wege als dass es sie fördert.“ (472)

Lösungsansatz zu Defizit 5a und 5b: Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (GVPG)

Zur Lösung der genannten Probleme schlägt das SRU-Sondergutachten vor, einen „adäquaten rechtlichen Rahmen“ zu schaffen, „durch den die Gemeinden auf eine regelmäßige verbindliche Planung unter Einhaltung bestimmter Mindestvoraussetzungen verpflichtet werden und durch den ihnen zugleich das zur Umsetzung einer solchen Planung erforderliche Instrumentarium und die nötigen finanziellen Freiräume an die Hand gege-

ben werden.“ (484) Vorgeschlagen wird die Schaffung eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes (GVPG) (486, 516),

- welches die Gemeinden zur Aufstellung eines Verkehrsplans verpflichtet, der einen sog. „Assessmentteil“ (Bewertungsteil, mit explizit genannten Defiziten), quantifizierte Zielbestimmungen, einen Maßnahmenanteil, ein Umsetzungskonzept sowie ein Konzept zur Erfolgskontrolle umfasst,
- das verbindliche Immissionsgrenzwerte für Lärm und Luftschadstoffe vorgibt,
- das die Gemeinden im Bedarfsfall zur Aufstellung eines Sanierungsplans verpflichtet, der Sanktionen bei der Überschreitung von Belastungsschwellenwerten regelt,
- das die Gemeinden zur Aufstellung eines Verkehrsbegleitplans verpflichtet, welcher den Verkehrsplan modifiziert, wenn Projekte anderer Ressorts verkehrliche Auswirkungen, die dem geltenden Verkehrsplan zuwiderlaufen, erwarten lassen,
- das ordnungsrechtliche Vollzugsinstrumente festschreiben sollte,
- das Verfahrensvorschriften enthalten sollte für ein interaktives Verfahren zur Vernetzung der kommunalen Gesamtverkehrsplanung mit weiteren relevanten Planungen und
- das eine Modifikation des GVFG enthalten sollte, um die Planungsautonomie der Gemeinden zu respektieren.

Der Mehraufwand für eine solche formalisierte, verbindliche innerörtliche Verkehrsplanung für die Gemeinden wird als moderat eingeschätzt, da auch heute schon erhebliche Kapazitäten bei Ländern und Gemeinden in diesem Bereich vorhanden sind. Diese müssten teilweise erweitert, vor allem aber entsprechend dem Integrationsbedarf neu vernetzt werden. Standardisierte Planungsinstrumente könnten den Mehraufwand zusätzlich reduzieren. (490)

Zur Umsetzung der Verkehrsplanungen müssen den Gemeinden die „*erforderlichen Anordnungskompetenzen und finanziellen Spielräume eingeräumt werden*“. (491) Hierbei geht es vor allem um Instrumente zur ordnungsrechtlichen Verkehrslenkung, aber auch um weitergehende Freiheiten in der Verwendung von GVFG-Mitteln. Koch et al schlägt vor,⁵ mit dem GVPG auch die Gemeindeverkehrsfinanzierung neu zu regeln. Die inhaltliche Einflussnahme der Landesregierungen auf die kommunale Verkehrspolitik sollte ausgeschlossen werden. Finanzielle Förderung könnte an die Verkehrsentwicklungspläne und die darin inbegriffenen Finanzierungspläne geknüpft werden, mit deren Hilfe der kurz- und mittelfristige Finanzbedarf der Gemeinden gut abgeschätzt werden kann. Bei einer Förderung nach materiellen Kriterien wäre aus umweltpolitischer Sicht eine Orientierung an Immissionsgrenzwerten zu erwägen. Hier sind neuere Entwicklungen der Föderalismusdiskussion und hier besonders zum Entflechtungsgesetz zu beachten.

⁵ Koch, H.-J.; Hofmann, E.; Reese, M. (2001) Lokal handeln: nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe. Umweltbundesamt: Berichte 5/01. Berlin, S. 84.

Defizit 6: Fehlender Zielbezug innerörtlicher Verkehrsplanung

Auf innerörtlicher Ebene sind für große Gemeinden durchaus ambitionierte integrierte Verkehrskonzepte und damit langfristige Zielstellungen vorhanden, z. B. in Form von Verkehrsentwicklungs- oder Gesamtverkehrsplänen. Die Umsetzung derartiger Konzepte erfolgt aber zumeist lückenhaft:

„Dementsprechend haben sich die meisten größeren Gemeinden bereits seit langem um die Entwicklung integrierter Verkehrskonzepte bemüht, nicht selten mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand. Die Auswertung dieser Planungen und ihres Vollzugs zeigt jedoch, dass sie teils aufgrund technischer und methodischer Defizite und teils aufgrund fehlender Bindungskraft und politischer Vollzugsbereitschaft den Anspruch einer integrierten Verkehrsnetzgestaltung nicht in die Praxis transportieren können.“ (468)

Als Folge werden konkret umzusetzende Maßnahmen aus den unterschiedlichsten tatsächlichen oder vorgeblichen Interessen und Beweggründen abgeleitet bzw. umgesetzt, zu nennen sind etwa die Beseitigung von Stauungen, der Lärmschutz, die Einhaltung von Luftqualitäts-Immissionsgrenzwerten, das Abrufen ansonsten verfallender Zuschüsse, die Inanspruchnahme von Neubaumitteln als Ersatz für unterlassenen Erhaltungsaufwand, der Klimaschutz, die Wirtschaftsförderung, die Regionalentwicklung und vieles mehr.

„Es wird regelmäßig für die einzelnen Verkehrsmittel separat geplant und nicht, wie es geboten wäre, verkehrsmittelübergreifend. Eine bilanzierende Abwägung aller durch die Verkehrspolitik berührten Interessen einschließlich der medienübergreifend zu würdigenden Umweltbelange findet kaum statt, jedenfalls nicht in einer transparenten, nachvollziehbaren Form.“ (470)

„Die vorhandene Einsicht, dass nachhaltiger Stadtverkehr eine integrative planerische Gestaltung verlangt, steht also vielfach nur auf dem Papier, kommt aber in der Praxis nicht zum Tragen. Stattdessen wird eine Stückwerkpolitik der Ad-hoc-Reaktionen auf Verkehrsprobleme betrieben.“ (471)

Lösung zu Defizit 6: Schaffung eines verbindlichen gesetzlichen Rahmens zur Umsetzung von langfristigen Konzepten

Bezogen auf die Zielfrage liegen Defizite demnach auf der innerörtlichen Ebene vorrangig im Bereich der Umsetzung. Zur Lösung schlägt der SRU die Einführung eines GVPG vor, welches die Gemeinden zur Aufstellung eines Verkehrsplans verpflichtet. (486) Dieser sollte einen Assessmentteil, quantifizierte Zielbestimmungen auch bezüglich des Umweltschutzes, einen Maßnahmenenteil, ein Umsetzungskonzept sowie Maßnahmen zur Erfolgskontrolle vorsehen (486; siehe auch Kapitel 4.1).

Defizit 7: Methodische Probleme der Bewertung

Defizite in den auf innerörtlicher Ebene angewendeten Bewertungsverfahren lassen sich analog zur überörtlichen Ebene benennen. Die einschlägigen Verfahren, vor allem die Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (EWS) und die Standardisierte Bewertung (StaBW) weisen ähnliche Probleme im Zusammenhang mit Zielformulierung, Alternativenentwicklung und Bewertung auf wie die BVWP auf überörtlicher Ebene.

Lösungsansatz zu Defizit 7: Reformierung der ex-ante und ex-post Bewertung

Die aufgeführten Defizite werden vom SRU nicht adressiert und sollen daher auch nicht im Vordergrund der weiteren Beiträge stehen. Erkenntnisse, die in diesem Bereich auf dem Workshop für die überörtliche Ebene gewonnen werden, können allerdings Ideen und Impulse zur Initiierung einer Reform der auf innerörtlicher Ebene verwendeten Bewertungsverfahren geben.

7 Zusammenfassung der zentralen Kritikpunkte und Lösungsvorschläge des SRU-Sondergutachtens

Als wesentliches Fazit der Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln von Teil II bleibt festzuhalten, dass der Umweltrat weitreichende Veränderungen sowohl für die über- als auch für die innerörtliche Verkehrsplanung fordert. Analyse und Empfehlungen des SRU-Sondergutachtens sind umfassend und weitreichend; sie behandeln alle wesentlichen Aspekte der Verkehrsplanung. Die folgende Tabelle 1 fasst die zentralen Kritikpunkte und Lösungsvorschläge des SRU-Sondergutachtens zusammen.

Die Aufgabe der folgenden Beiträge ist es, die Befunde des Umweltrates aus heutiger Sicht einzuordnen, wobei natürlich auch andere Bereiche und Lösungsansätze in die Diskussion einbezogen werden. Die folgenden Beiträge ergänzen damit die Erkenntnisse des SRU-Sondergutachtens um Entwicklungen, die in der Zwischenzeit beobachtet wurden und künftig zu erwarten sind. Die oben aufgeführten sechs zentralen Defizite sollen dabei als eine Art Leitschnur dienen. Aufgabe der folgenden Beiträge sowie der Zusammenfassung der Diskussion des Expertenworkshops ist, Aktualität und Umsetzungschancen der diskutierten Vorschläge auszuloten.

Defizit	Lösungsvorschlag
Überörtliche Planung	
Defizit 1: Strukturelle Fehlallokation von Verkehrsinvestitionen	1. Neuordnung von Planungs- und Finanzierungsaufgaben (Zuordnung Bundesstraßen zu Ländern, Aufhebung der Länderquote bei der Verteilung der Straßenbaumittel) 2. Marktförmige Organisation und Betrieb (Konzessionierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen, z. B. Barwertmodell)
Defizit 2: Fehlender Zielbezug der Planungen	3. Operationalisierung politisch gesetzter Ziele für konkrete Planungen (Erarbeitung von konkreten Mobilitätsleitbildern mit operationalen Zielen, Verkehrsnetzkonzept)
Defizit 3: Isolierte Betrachtung der Verkehrsinfrastrukturplanung	4. Integrierte Raum- und Verkehrsplanung (Ergänzung und Präzisierung formaler Abstimmungspflichten zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung, Setzung verbindlicher Raumordnungsziele auf Bundesebene, stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit)
Defizit 4: Methodische Probleme der Bewertung	5. Projektbezug der Bewertungsverfahren (URE und NKA bewerten angemeldete Projekte, nicht die Zielnetze) 6. Integration der SUP (Netzbezogene Bewertung, Berücksichtigung Zerschneidung)
Innerörtliche Verkehrsplanung	
Defizit 5: Fehlende Bindungswirkung der Verkehrsplanung, Zersplittertes Instrumentarium der Verkehrsplanung	7. Einführung Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (GVPG) (Verpflichtung der Gemeinden zur Aufstellung von Verkehrsplänen)
Defizit 6: Fehlender Zielbezug innerörtlicher Verkehrsplanung	8. Schaffung eines verbindlichen gesetzlichen Rahmens zur Umsetzung von langfristigen Konzepten (Verpflichtung der Gemeinden zur Aufstellung von integrativen Verkehrsplänen)

Tabelle 1: Übersicht über die Lösungsvorschläge des SRU-Sondergutachtens „Umwelt und Straßenverkehr“ im Bereich Verkehrsplanung

III Aktuelle Defizite und Chancen überörtlicher Verkehrsplanung

Gegenstand des folgenden Teils III ist die überörtliche Ebene der deutschen Verkehrsplanung. Der Teil wird eröffnet durch einen Beitrag von Markus Hesse, in dem grundlegende Aussagen des SRU-Sondergutachtens rekapituliert und aus heutiger Sicht eingeordnet werden. Daran anschließend diskutiert Wolfgang Renzsch die Rolle der Föderalismusreform in der Diskussion um eine Reform der überörtlichen Verkehrsplanung und zeigt Potenziale und mögliche Impulse auf, die sich aus der Föderalismusdiskussion für den Verkehrssektor ergeben können. Ueli Balmer gibt einen Überblick über Schweizer Erfahrungen mit integraler und schrittweiser Verkehrspolitik. Daniel Bongardt und Marie Hanusch skizzieren Potenziale der Strategischen Umweltprüfung (SUP) für eine Reform der Bundesverkehrswegeplanung, da die SUP einerseits das methodische Handwerkszeug und andererseits die situative, politische Gelegenheit bietet, die Bundesverkehrswegeplanung zu reformieren. Im abschließenden Kapitel 7 werden die Erkenntnisse mit den Beiträgen aus der Diskussion im Workshop selbst durch die Herausgeber zusammengeführt und Empfehlungen für eine Reform der überörtlichen Verkehrsplanung abgeleitet.

8 *Markus Hesse: Grundlegende Reformschritte im Licht der Kritik des SRU-Sondergutachtens*

1. Zur Einschätzung des Sondergutachtens

Das Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen zu „Straßenverkehr und Umwelt“ hat ohne Zweifel einen Meilenstein in der Verkehrsumweltpolitik dieser Tage gesetzt. Es enthält auch zwei Jahre nach seiner Veröffentlichung noch die umfassendste und informativste Zusammenstellung der Umweltaspekte des Straßenverkehrs, die derzeit verfügbar ist. Der Band bietet einen systematischen Überblick über den ökologischen Schaden, den die übermäßige Verbreitung und Nutzung von Automobilen in Gestalt von Emissionen, Energie- und Landverbrauch anrichtet. Ebenso werden, auf der Basis einer bemerkenswert umfassenden Analyse und Reflektion von Ursachen und Bedingungen der Verkehrsentwicklung, Politikkonzepte und -strategien vorgestellt, mit denen darauf zu reagieren ist bzw. in den letzten Jahrzehnten reagiert wurde. Insofern ist das Gutachten zugleich ein Kompendium der jüngeren Geschichte von Umweltpolitik in Deutschland.⁶

Vergleicht man allerdings das Gutachten mit seinem Vorläufer aus dem Jahr 1973 („Auto und Umwelt“), dann ergeben sich durchaus *Deja vu*-Effekte. Das hohe Maß an Konstanz im Problemdruck ist überraschend, aber auch ernüchternd. Man muss die Erwartungen an den politischen Wandel nicht allzu hoch schrauben um festzustellen, dass wir auch im 21. Jahrhundert in einem Gehäuse struktureller Probleme gefangen sind: Lebensweise, Unternehmenspolitik und Raumstruktur scheinen einem Beschleunigungszug aufzusitzen, auf den –

⁶ M. Hesse: Analyse mit Glanz, Rezepte ohne Perspektive. Kommentar zum SRU-Gutachten in „Ökologisch Wirtschaften“ 2/2006, S. 12.

wenn überhaupt – nur halbherzig geantwortet wird: mit Ausbau der Infrastruktur, Förderung von „end-of-the-pipe“-Lösungen (damals: Katalysator, heute: Dieselpartikelfilter) oder technologischen Ablenkungsmanövern (LuK, Navigationssysteme). Verkehrserzeugende Maßnahmen auf vielen Feldern der Politik treiben Flexibilisierung und räumliche Arbeitsteilung voran, deren beschleunigenden Effekte dann anschließend niemanden mehr überraschen können.

Hier hat das Gutachten wichtige konzeptionelle Anstöße gegeben. Allerdings könnten auch manche seiner Lösungsvorschläge im Grunde den Konzepten der 1970er oder 1980er Jahre entstammen. Viele der „Maßnahmen“, die seither auf den Markt der politischen Möglichkeiten geworfen werden, sind entweder strukturell nicht zur Problemlösung ausreichend oder aber gesellschaftspolitisch nicht mehrheitsfähig. Würde es sich beim politischen Problem nur um ein Umsetzungsproblem handeln, dann wäre es vielleicht konsequent, nach geeigneten Politikstrategien zu fragen. Es könnte aber auch sein, dass wir es hier mit etwas Neuem zu tun haben: mit Tendenzen der Verselbständigung von Mobilität und Verkehr, die mit klassischen Ansätzen nicht mehr einzufangen sind. Dies würde es erforderlich machen, angemessene Strategien überhaupt erst zu entwickeln (statt immer wieder nach „Umsetzung“ zu fragen), auch wenn diese ad-hoc noch nicht in Sicht sind.

Hauptadressaten einer solchen Überlegung sind vielleicht gar nicht die Unternehmen, die heute als Erfolg verkaufen, was ihnen seinerzeit von einer macht- und selbstbewussten Gesellschaft abgehandelt wurde, die jedoch stetige umweltpolitische Innovation ohne diesen Druck nicht voranbringen. Das plötzliche „Ergrünen“ der Automobilindustrie auf der IAA 2007 hat hier zumindest einem kultivierten Verdacht des Opportunismus neue Nahrung gegeben. Und die Art und Weise, wie die Unternehmen und ihre Verbände auch heute noch systematische Verkehrsumweltpolitik blockieren (Bsp. Klima, Feinstaub, Rußpartikel), gleicht auffallend ihrem Umgang mit Forderungen nach Tempolimit und Abgasreinigung in den 1970er und 1980er Jahren.

Wichtige Adressaten einer solchen Überlegung sind Politik und Gesellschaft, aber auch die Planungsdisziplinen und -institutionen. Sie müssten die Chancen nutzen, die sich mit der bereits eingetretenen und in Zukunft weiter absehbaren Verteuerung fossiler Energie verbinden (statt die hohen Benzinpreise zu beklagen). Selbst unter Berücksichtigung der de facto unbekannten Elastizitäten der Nutzer gegenüber wieder steigenden Transportkosten öffnet sich hier womöglich ein Politikfenster, das entschlossen genutzt werden sollte.

Die fatalen Analogien zwischen den Problemsichten von 1973 und 2005 stellen aber auch der Wissenschaft kein blendendes Zeugnis aus. Es fehlt eine substanzielle Kritik an der intellektuellen Bescheidenheit, mitunter Naivität der gegenwärtigen Mobilitätspolitik; selbst die vermeintlich fortschrittliche Programmatik der „integrierten Planung“, die den Minimalkompromiss der konkurrierenden Positionen und Akteure im politisch-administrativen Raum verkörpert, bleibt solange eine Hülse, wie nicht gesagt wird, was und wie (und vor allem auf wessen Kosten ...) integriert werden soll. Konzeptionell tritt die Debatte m. E. auf der Stelle.

Gäbe es eine Theorie der langen Wellen von Umweltpolitik, hätte spätestens das Gutachten Anlass und Ausgangspunkt einer echten Strategiedebatte sein müssen. Es ist vermutlich

bezeichnend, dass das Echo darauf eher bescheiden blieb. Die Initiative des einladenden Forschungsvorhabens, das Gutachten als Anlass zu einer Standortbestimmung zu nutzen, muss man daher nur begrüßen. Vielleicht kann diese Diskussion dazu beitragen, dem Gutachten endlich die fachöffentliche Resonanz zu verschaffen, die es verdient.

2. Die Reformschritte im Licht der Aussagen und Ansätze des Sondergutachtens

Als Beitrag zu einer solchen Diskussion ist auch dieser Kommentar zu verstehen. Dabei sollen die Reformschritte einer „zielorientierten“ BVWP⁷ gar nicht im Einzelnen kommentiert werden – abgesehen von dem kleinen semantischen Einwand, dass das Attribut des „Zielorientierten“ eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein sollte. Auch sieht sich der Verf. dieser Zeilen nicht als kompetent, diese Überlegungen zu bewerten. Das Vorgetragene erscheint prinzipiell schlüssig und weiterführend, und würde es Eingang in die entsprechende Planungspraxis finden, wäre sicherlich auch schon Einiges gewonnen.

Misst man diese Überlegungen am Anspruch und an der Reichweite des Gutachtens, dann greifen auch diese aber zu kurz. Praktisch sind sie in dem Rahmen (oder Gehäuse) verhaftet, der bzw. das durch die Verfahrensregeln der Planungsmethoden vorgegeben ist. Selbst die ökologische Ökonomie als methodologische Innovation bricht daraus nicht aus. Dies wäre jedoch erforderlich, würde man die Empfehlungen des SRU wörtlich nehmen.

Ich will diese Einschätzung in zwei Punkten des Sondergutachtens konkretisieren: zum einen in Bezug auf die Forderung nach einer engeren Verzahnung von Raumordnung (Gesamtplanung) und Verkehrswegeplanung (Fachplanung), zum anderen mit Blick auf die Korrektur verkehrserzeugender Anreize in anderen Politikfeldern. Beides sehe ich aus meiner Perspektive als Kernbestandteile der Kritik des SRU an. Beide Punkte stellen m. E. einen glaubwürdigen Aufbruch zu einem anderen Umgang mit dem Verkehr dar: denn sie verlassen das Gehäuse der tradierten Verfahrensfragen und Planungsmethodik. Hier geht es um Grundsatzfragen, wenn man so will auch um die Theorie und Philosophie der Planung, und genau dies gehört auf die Agenda.

Beide Beispiele zeigen aber auch die Schwierigkeit einer entsprechenden Innovation auf, denn sie stehen selber entweder unter dem Druck des herrschenden Imperativs zur Beschleunigung und Deregulierung (sind also womöglich kaum geeignet als Gegenstrategie), oder aber sie sind – siehe Anmerkung oben – sehr schwer operationalisierbar.

- Verzahnung von Raumordnung und Verkehr

Diese Forderung stellt gewissermaßen einen Traditionsbestand einer kritischen Analyse der Verkehrsinfrastrukturpolitik dar; die einschlägige Literatur reicht bis weit in die letzten drei Dekaden zurück. Diese Forderung ist ebenso berechtigt wie sie lange schon ohne substantielle Konsequenzen vorgebracht wird. Dies hat sicher mit dem Grundkonflikt (und der fehlenden Waffengleichheit) zwischen Fachplanung einerseits und Gesamtplanung andererseits zu tun. Die eine ist wirkungsstark (wenn auch nicht immer gemessen an den Absichten) und

⁷ Diese Aussagen beziehen sich auf den Beitrag von Werner Rothengatter „Reformschritte zu einer zielorientierten Bundesverkehrs(-wege-)planung“.

verfügt über erhebliche finanzielle Mittel. Die andere ist reich an Ideen und Steuerungsphantasie, aber arm an Durchsetzungskompetenz und investiven Mitteln. Daran hat sich in diesen drei Dekaden nichts geändert.

Geändert haben sich die politische Relevanz und der Geltungsrahmen der Raumordnung, die in der Föderalismusreform nur knapp ihrer Abschaffung an sich entgangen ist. Sie wird nicht mehr in der Rahmengesetzgebung durch den Bund normativ ausgefüllt, sondern gibt den Ländern über die Abweichungskompetenzen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung ganz erhebliche Freiheitsspielräume für die eigene Planung – vom latenten Steuerungsproblem ganz abgesehen. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese, von Hoppe (2007) auch als „Kompetenz-Debakel“ der Raumordnung bezeichneten Änderungen konkret auswirken werden.⁸ Es besteht sicher kein Anlass zur Hoffnung, dass hier für die Zukunft ein zentraler Korridor der politischen Steuerung liegt.

Kaum absehbar sind auch die Folgen der sich derzeit vollziehenden strategischen Neuausrichtung der Raumordnung und Regionalpolitik von der klassischen Ausgleichs- zur Wachstumsorientierung. Zumindest kann man diesem politischen Schwenk ein wachstumspolitisches „a priori“ unterstellen, das mit einer gesteigerten Bedeutung der Infrastrukturen einhergeht. Die programmatische Devise des „Stärken stärken“ wird sich gewiss auch in der Forderung nach der verbesserten Erreichbarkeit von Wachstumszentren niederschlagen. Ob auf der anderen Seite auch eine Abkehr von der Voll- oder Überversorgung peripherer Regionen zu erwarten ist, für die Raumordnung und Regionalpolitik immer auch kritisiert worden sind, bleibt vorläufig abzuwarten.

- Korrektur verkehrserzeugender Anreize in anderen Politikfeldern

Als „state-of-the-art“-Bericht kann man das Gutachten in Bezug auf seine Forderung lesen, die verkehrserzeugenden Folgen nicht-verkehrlicher Politikfelder stärker zu thematisieren und zu beeinflussen. Hierzu liegen auch schon einige Erkenntnisse und Erfahrungen vor, etwa zum Feld der räumlichen Planung (Siedlungsentwicklung; großflächige Vorhaben), zum Bauordnungsrecht (Stellplatzpflicht), zu Zeitregimes (Ladenöffnung), zur Industriepolitik (internationale Produktionskonzepte) oder zur Wirtschafts- und Strukturpolitik (Förderung großräumiger Absatzradien von Produkten nach dem Export-Basis-Prinzip). Eine nachhaltige Verkehrsentwicklung muss auch diese indirekt verkehrswirksamen Politikfelder in den Blick nehmen. Sie darf sich nicht allein auf die klassischen Felder der Verkehrsinfrastruktur- und -angebotspolitik konzentrieren.

Nicht zuletzt deshalb hatte sich die Bundesregierung Ende der 1990er Jahre, veranlasst durch Vorarbeiten des Umweltbundesamtes, eine neue Geschäftsordnung gegeben, in der die Verkehrswirkungen von Gesetzesvorhaben zu prüfen waren. Diese Vorgabe wurde jedoch mangels Anwendung wieder aufgegeben. Dies hat nicht nur an fehlendem Interesse bzw. mangelnder Sensibilität gelegen, sondern war auch inhaltlich begründet. Denn die hier

⁸ Vgl. als Kommentar zum neuen Raumordnungsrecht Schmitz, H. u. C. Müller: Das Raumordnungsrecht nach der Föderalismusreform. In: Raumforschung und Raumordnung 61 (5), S. 456-466.

berührten Sach- und Wirkungszusammenhänge sind extrem komplex. Aufgrund der vielschichtigen Verknüpfung ganz unterschiedlicher Einflussfaktoren erscheint es sehr gewagt, die daraus resultierenden Verkehrsströme beeinflussen zu wollen. Eine indirekte Steuerbarkeit verläuft sich in aller Regel in diesen diffusen Kontexten, und es gibt vermutlich auch nur wenige Aussichten auf die Überprüfbarkeit ihrer Effekte.

Bisherige Forschungen zu einigen der o. g. Politikfelder oder zum Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Verkehr haben zumindest Transparenz in die Wirkungsbeziehungen gebracht.⁹ Sie haben aber auch die Annahme bestätigt, dass es hier um komplexe, nicht direkt steuerbare Einflussfaktoren geht. Insofern ist zunächst eine stärkere Sensibilisierung der Entscheidungsträger für die Verkehrsfolgen ihres Handelns erforderlich. Dies kann über Preissignale erfolgen; es muss erfahrungsgemäß aber grundsätzlicher angelegt sein, soll es nachhaltige Wirkung erzielen. Eine solche Aufgabe ist vergleichbar mit der Entstehung und Verbreitung von Umweltbewusstsein, eine entsprechend anspruchsvolle Angelegenheit also. Zu dieser Diskussion haben die Überlegungen des SRU-Sondergutachtens jedoch eine wichtige Grundlage gelegt, der weitere Arbeiten folgen müssen. Auf dieser Basis können dann die Entwicklung von Lösungsideen sowie deren experimentelle Erprobung aufbauen.

3. Zum Schluss

Ein angemessener Umgang mit den Inhalten und Forderungen des SRU-Sondergutachtens würde bedeuten, diese nicht nur in verfahrenstechnischer Sicht zu berücksichtigen, etwa bei der Aufstellung von Plänen und Programmen (vgl. die auch bei dieser Gelegenheit intensiv diskutierten Instrumente wie die SUP). Angesichts der großen Bedeutung des Verkehrssektors für die Gesellschaft und im Licht der Tatsache, dass seine zukünftige Entwicklung mindestens strittig ist, wenn nicht per se problematisch (Ressourcenverzehr, Klimaproblem) ist die unmittelbarste Konsequenz aus dem Gutachten die Forderung nach einer Politisierung der Verkehrswegeplanung.

Diese Forderung lässt sich mit dem Befund der „zwei Realitäten“ der Verkehrswegeplanung begründen. Hinter der einen Realität der Planvorbereitung und –aufstellung, die üblicherweise im Zentrum der Betrachtung steht, verbirgt sich eine weniger gut sichtbare zweite Realität des politisch-ökonomischen Begründungszusammenhangs. Dazu gehören sowohl die Legitimation des Planungszwecks als auch die Prioritätensetzung der dazu als erforderlich angesehenen Mittel. Beide stehen seit geraumer Zeit unter dem Einfluss einer Philosophie, die auf eine Maximierung und Beschleunigung der Wertschöpfungsbedingungen setzt, und nahezu um jeden Preis. Verkehr und Erreichbarkeit sind zentrale Transmissionsriemen dieser Philosophie bzw. ihrer praktischen Anwendung. Sie materialisieren sich in Transportkostensenkung, Reisezeitgewinnen, Wachstumsbeiträgen. Es ist m. E. an der Zeit, dieses „a priori“ der Verkehrsinfrastrukturpolitik in der gebotenen Grundsätzlichkeit zum Thema zu

⁹ Vgl. das F+E-Vorhaben „Quantifizierung der Verkehrsentstehung und deren Umweltauswirkungen durch Entscheidungen, Regelwerke und Maßnahmen mit indirektem Verkehrsbezug“, bearbeitet durch das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) GmbH, Berlin, und das Büro für integrierte Planung (BiP), Berlin, im Auftrag des Umweltbundesamtes (1996-1997).

machen.¹⁰ Dies ist nicht alternativ, sondern in Ergänzung zur Auseinandersetzung mit den Details der Planungsverfahren und –instrumente notwendig. In einer solchen Diskussion erst würde m. E. der wichtige Reformimpuls, den das SRU-Sondergutachten gegeben hat, angemessen weitergeführt.

9 Wolfgang Renzsch: Zentralismus vs. Dezentralisierung: Die Föderalismusreform – Stand und Optionen bei der Neuordnung der Kompetenzen im Verkehrssektor

Der gegenwärtige Stand der Diskussion über die Neuordnung der Kompetenzen in der überörtlichen Verkehrsplanung der Bundesrepublik Deutschland wird stark durch die erste und zweite Bundesstaatsreformkommission geprägt.

Die Ergebnisse der ersten Bundesstaatsreformkommission (MBO I) waren im Hinblick auf den Verkehrssektor eher begrenzt. Die Vorsitzenden schlugen die „Beibehaltung der konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG)“ vor.

In den Debatten der Kommission traten die Landtagspräsidenten, die Fraktionsvorsitzenden von CDU und CSU in den Länderparlamenten und die GRÜNEN für Veränderungen ein:

- Die Landtagspräsidenten verlangten für die Länder die Kompetenz, eventuell ein Zugriffsrecht der Länder beim ÖPNV und Eisenbahnen, die keine Bundeseisenbahnen sind (KOM-Drs. 38).
- Ähnlich wollten die Vorsitzenden der Fraktionen von CDU und CSU in den Ländern eine Länderkompetenz oder zumindest ein Zugriffsrecht für Bau und Unterhalt von Landesstraßen und die Verteilung von Gebühren für die Benutzung dieser Straßen mit Fahrzeugen sowie die Schienenbahnen – mit Ausnahme der Eisenbahnen des Bundes (KOM-Drs. 48).
- BÜNNIS 90/DIE GRÜNEN (Steenblock) wiesen darauf hin, dass die Bundesfernstraßen ihren Charakter verändert hätten. „Es sind zumeist regionale Straßen, der Fernverkehr wird durch ein großes Autobahnnetz realisiert.“ Sie hielten es daher für vernünftig, den Ländern diese Kompetenzen und die finanziellen Mittel dafür zu übertragen. Die Länder könnten diese Aufgabe originär wahrnehmen, sie hätten auch die Planungskapazitäten dafür, weil sie in diesem Bereich häufig im Wege der Auftragsverwaltung tätig sind (Stenographischer Bericht, 9. Sitzung, 14.10.2004).
- Andere Stimmen, darunter auch die der Experten, sprachen sich mehrheitlich für den Beibehalt der bestehenden Regeln aus (siehe Deutscher Bundestag/Bundesrat (Hrsg.), Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Zur Sache 1/2005, S. 477f.)

¹⁰ Vgl. das F+E-Vorhaben „Möglichkeiten der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehr“, bearbeitet durch das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) gGmbH, Berlin, im Auftrag des Umweltbundesamtes (2005-2007).

Während die Beratungen der ersten Bundesstaatskommission mittlerweile veröffentlicht sind, ist die zweite bisher eher intransparent. Bei der ersten Expertenanhörung am 22. Juni 2007 wurden Verkehrsthemen nicht angesprochen. Für die zweite Anhörung zu Verwaltungsthemen am 8. November 2007 wurden den Experten 34 (von 333) Fragen zum Thema Verkehr gestellt (KOM-Drs. 44). Angesichts des Umstandes, dass das zentrale Thema dieser zweiten Kommission „Schuldenbremse und Altschulden“ ist und die Verwaltungsthemen ohnehin in den Hintergrund getreten sind, überrascht es nicht, wenn in den meisten schriftlichen Stellungnahmen das Thema Verkehr nicht vorkommt oder nur am Rande behandelt wird. Eine Ausnahme ist die Stellungnahme von Ministerialdirektor a. D. Dr. Jürgen Huber, ehemals Leiter der Abteilung Straßenbau und Straßenverkehr im Bundesministerium für Verkehr. Er – darin unterscheidet er sich von anderen Experten – plädiert für die Beibehaltung eines optimierten Systems der Bundesauftragsverwaltung (KOM-Drs. 61).

Die übrigen Experten (u. a. Battis, Engels, Jann, Thum, Wieland) plädierten eher für eine Entflechtung der Zuständigkeiten und eine klarere Zuordnung der Aufgaben. Die Auftragsverwaltung sei nicht mehr erforderlich, die Bundesstraßen sollten – so die Mehrheitsmeinung – in die Kompetenz der Länder übergehen, die dafür notwendigen Mittel im bundesstaatlichen Finanzausgleich vom Bund auf die Länder übertragen werden, z. B. durch die Übertragung von Umsatzsteueranteilen.

Eine individuelle Bewertung aus Sicht eines Politikwissenschaftlers, der sich intensiv mit finanzpolitischen Fragen, aber bisher kaum mit Verkehr beschäftigt hat, erscheint mir die Kritik des Sachverständigenrates für Umweltfragen an der gegenwärtigen Form der Verkehrsfinanzierung berechtigt.

Grundsätzlich würde ich unterstützen, dass die Kosten der Verkehrsinfrastruktur von den Nutzern getragen werden. Allerdings ergeben sich dabei auch Probleme:

- Die Verkehrsinfrastruktur ist „so etwas wie“ ein öffentliches Gut, eine Preisbildung am Markt ist nicht möglich.
- Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur dient auch regional- und/oder strukturpolitischen Zielen. Eine kostendeckende Anlastung der Kosten an die Nutzer ist in diesem Fall nicht angebracht. Zumindest in Ostdeutschland ist der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur noch nicht abgeschlossen. Nachdem der Bund im Wesentlichen die Verkehrsinfrastruktur in den alten Ländern finanziert hat, wäre es nicht gerechtfertigt, sie im Osten den neuen Ländern aufzubürden. – Wenn eine Niveauangleichung erreicht ist, wird man andere Lösungen präferieren können. Alternativ böte sich an, für eine Übergangszeit eine Bundeskompetenz für die ostdeutschen Länder bestehen zu lassen.
- Die gegenwärtige Form der Finanzierung des Fernstraßenbaus im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104 Abs. 2 GG oder - in Verhältnis Länder - Kommunen - durch Mischfinanzierungen erreicht nur begrenzt das Ziel, eine bedarfsgerechte Verkehrsinfrastruktur bereit zu stellen. Wie alle Mischfinanzierungen neigt sie aufgrund

von Interessengegensätzen zwischen Bund und Ländern, Mitnahmeeffekten und politischen Gestaltungen zur Ineffizienz und führt zu Fehlsteuerungen. Insbesondere

- bestimmt die höhere politische Ebene aufgrund ihrer Finanzmacht die Entscheidungen der Bedarfsträger
- erfolgen Entscheidungen vielfach nicht nach Sachgesichtspunkten, sondern politischen. Ein Beispiel wäre die Aufnahme der Nordverlängerung der BAB 14 in den Bundesverkehrswegeplan. Die Entscheidung fiel weniger unter Bedarfsgesichtspunkten, vielmehr als Wahlkampfhilfe in einem Landtagswahlkampf.

Folgende Lösungsmöglichkeiten lassen sich erkennen:

- Über eine gewisse Abstimmung hinaus sollten die Verkehrskompetenzen entflochten werden. Der Fernstraßenbau könnte den Ländern als eigene Angelegenheit übertragen werden. Die Länder würden vor Ort die Prioritäten setzen.
- Eine notwendige parallele Übertragung der Straßenbaumittel auf die Länder könnte im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs nach einem Schlüssel, der Straßenlänge, Größe des Landes, Verkehrsdichte u. a. einbezieht, erfolgen. Eine einfache Umschichtung von Umsatzsteueranteilen vom Bund auf die Länder erschiene mir nicht sachgerecht.

Die Realisierungschancen erscheinen mir allerdings eher ungewiss. Weder der Bund noch die (kleineren und schwächeren) Länder hätte an einer solchen Lösung Interesse. Dem Bund bietet die gegenwärtige Form der Verkehrsfinanzierung eine (von mehreren) Möglichkeiten Länder für Wohlverhalten (im Bundesrat) zu belohnen. Warum sollten der Bund oder die (schwachen) Länder, diese Möglichkeiten der „politischen Gestaltung“ aufgeben? Das zu erwarten, wäre nicht rational.

10 Ueli Balmer: Schweizer Erfahrungen mit einer zielorientierten integrierten Verkehrsplanung

1. Einleitung

Die Einsicht, dass ein unkontrolliertes und ungebremstes Verkehrswachstum auf Dauer nicht mit ihren ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielsetzungen vereinbar sein dürfte, veranlasste die schweizerische Landesregierung im Jahr 1972, eine Expertenkommission mit der Erarbeitung einer Gesamtverkehrskonzeption zu beauftragen. Im Rahmen dieser Konzeption sollten Mittel und Wege aufgezeigt werden, wie das schweizerische Verkehrssystem an die Anforderungen der Zukunft angepasst werden könnte. Als Hauptpunkte wurden

- die Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen im Rahmen einer freiheitlichen Verkehrspolitik
- die Abgeltung der Auflagen der Verkehrsträger im Interesse der gesamten Volkswirtschaft und

- die Notwendigkeit der Koordination der Investitionen sowie das Erreichen der Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsträger

bezeichnet.

Im Jahr 1977 präsentierte die Kommission das Ergebnis ihrer Arbeiten in Form von 40 konkreten Schlussempfehlungen. Sie lassen sich mit den vier folgenden Grundsätzen zusammenfassen:

1. Koordination der Planung, insbesondere koordinierter Ausbau der Verkehrsträger unter Einbezug der sozialen Kosten und Nutzen bei den Investitionsentscheiden
2. Zweckmäßige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
3. Langfristig Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsträger (mit voller Abgeltung gemeinwirtschaftlich erbrachter Leistungen und unter Abbau von Wettbewerbsverzerrungen)
4. Sicherstellung der Finanzierung auch des öffentlichen Verkehrs durch Steuer- und Zolleinnahmen des Bundes und Benützungsabgaben der Unternehmungen. Der Finanzierungsmodus der Strasse mit Einnahmen aus Abgaben auf Treibstoffen sollte beibehalten und durch Benützungsabgaben ergänzt werden.

In den Folgejahren galt es, die Umsetzung dieser Grundsätze mittels Redaktion rechtlich verbindlicher Normen in die Wege zu leiten. Ergebnis war die Vorlage für eine koordinierte Verkehrspolitik (KVP). 1988, elf Jahre nach Verabschiedung der Vorschläge durch die Kommission, gelangte diese zur Abstimmung. Die lange Dauer lässt erahnen, wie heftig um deren Ausgestaltung gerungen worden war. Ohne Erfolg, eine deutliche Mehrheit von 55 % der Abstimmenden erteilte dem Paket eine Absage. Zentrale Argumente gegen die Neuregelung waren die Angst vor zu großer Einflussnahme des Bundes und die vorgeschlagene Möglichkeit zur Erhebung von Benützungsgebühren, welche als Möglichkeit zur Erhebung neuer Steuern gebrandmarkt und deshalb insbesondere von den Straßenverkehrsverbänden vehement abgelehnt wurden. Ausschlaggebend für das Scheitern der Vorlage war letztlich die Kumulation der Nein Stimmen aus unterschiedlichen Lagern mit je eigenen Ablehnungsgründen.

Mit dem Nein des Stimmvolks waren die Probleme natürlich nicht gelöst. Sie wurden nun jedoch, aufgrund der negativen Erfahrungen mit einem gesamtkonzeptionellen Ansatz, sektoral angegangen. Zwei Bereiche verdienen in diesem Zusammenhang besondere Erwähnung und werden nachfolgend exemplarisch dargestellt: die Güterverkehrspolitik und der Agglomerationsverkehr.

2. Güterverkehrspolitik

Auslöser für eine zielorientierte Güterverkehrspolitik war die Entwicklung im alpenquerenden Verkehr. Während Jahrzehnten, genau genommen bis zur Eröffnung des Gotthardstraßentunnels im Jahr 1980, hatte die Bahn im Gütertransport durch die (Schweizer) Alpen eine übermächtige Stellung, der Anteil der Strasse bewegte sich im einstelligen Prozentbereich. Dies änderte sich mit der Eröffnung des Straßentunnels schlagartig. Von einigen hundert

stieg die Zahl schwerer Güterfahrzeuge innerhalb von 20 Jahren auf täglich rund 4000 Fahrzeuge an. Die damit verbundenen Nebenwirkungen in Form von Lärm und Schadstoffen, welche durch die topographischen Verhältnisse im Gebirge drastisch verstärkt wurden, führten zu vehementen Reaktionen bei der betroffenen Bevölkerung. Deren Unmut entlud sich in der Lancierung einer Volksinitiative zum Schutz des Alpengebietes. Kernpunkte waren die Forderungen nach einer vollständigen Verlagerung des alpenquerenden Transitgüterverkehrs auf die Schiene und der Verzicht auf die Erweiterung der Straßenkapazität. Dank einer starken Solidarisierung der nicht direkt betroffenen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit den Anliegen der Bergbevölkerung fand die Initiative im Jahr 1994, gegen den Willen der Landesregierung und des Parlaments, eine Mehrheit beim Volk. Eine wesentliche Rolle spielte dabei der zwei Jahre zuvor gefasste Entscheid zum Bau zweier neuer Bahntunnels durch die Alpen, der mit der Notwendigkeit der Verkehrsverlagerung begründet worden war. Vielen Stimmenden schien die Forderung nach einer konsequenten Verlagerung des Transitgüterverkehrs auf die Schiene nichts weiter als die logische Fortsetzung der eingeleiteten Politik.

Mit der zwingenden Verpflichtung, den Transitgüterverkehr auf die Schiene zu verlagern, geriet die Schweiz international in eine schwierige Lage, betraf diese Vorgabe doch fast ausschließlich ausländische Fahrzeuge und wurde dementsprechend im Ausland als diskriminierend wahrgenommen. Dies zu einem Zeitpunkt, da die Schweizer Wirtschaft eigentlich bestrebt war, die Nachteile des Abseitsstehens von der europäischen Union und dem europäischen Wirtschaftsraum¹¹ zu überwinden. Dementsprechend galt es, eine Lösung zu finden, welche den unterschiedlichen Anliegen der involvierten Kreise Rechnung trug:

- dem Begehren der europäischen Union nach möglichst ungehinderter Durchfahrt des Güterverkehrs durch die Schweiz, insbesondere der Anhebung der in der Schweiz noch geltenden Gewichtslimite von 28 auf 40 Tonnen
- Dem Bedürfnis der Bergbevölkerung nach Schutz vor dem Transitverkehr
- den Interessen der Schweizer Wirtschaft nach möglichst ungehinderten Handelsbeziehungen zur europäischen Union resp. den Nachbarstaaten

2.1 LSVA als Eckpfeiler

Bei der Suche nach einer allseits akzeptablen Lösung rückte die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) immer mehr in den Vordergrund. Die über eine solche Abgabe mögliche Verteuerung des Straßengüterverkehrs lieferte eine marktkonforme und diskriminierungsfreie Grundlage für die angestrebte Verlagerung auf die Schiene, trug damit den Schutzinteressen der Bergbevölkerung Rechnung und ermöglichte gleichzeitig den Abschluss der von der Schweizer Wirtschaft gewünschten bilateralen Verträge zur Wahrung von deren Interessen. Denn es war zum vornherein klar, dass das Stimmvolk dem Abschluss solcher Verträge nur zustimmen würde, wenn darin auch die zum Schutz des Alpen-

¹¹ In einer denkwürdigen Abstimmung hatte das Schweizer Stimmvolk den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahr 1992 abgelehnt.

gebietes erforderlichen Maßnahmen festgeschrieben würden. Dank des Einbezugs der externen Kosten in die Berechnung der Schwerverkehrsabgabe erreichte diese ein Niveau, welches eine nachhaltige Wirkung auf das Verkehrsgeschehen erwarten lassen konnte. Dies war nicht zuletzt deshalb wichtig, weil die von der EU verlangte Zulassung von 40t Fahrzeugen auf dem schweizerischen Straßennetz den Straßentransport tendenziell verbilligte. Tatsächlich liegt denn auch der Satz der Schwerverkehrsabgabe in der Schweiz mit rund 65 €/t/ km deutlich höher als in Deutschland mit 12,4 €/t. und Österreich mit ca. 22 €/t.¹²

Nach einem äußerst kontrovers geführten Abstimmungskampf stimmte das Volk 1998 der Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zu. Parallel dazu wurde entschieden, zwei Drittel des Abgabbeertrages zur Finanzierung großer Vorhaben des öffentlichen Verkehrs, insbesondere der Realisierung neuer Bahntunnels durch die Alpen, zu verwenden. Das restliche Drittel geht an die Kantone.

Im Bewusstsein, dass mit der Schwerverkehrsabgabe allein die angestrebte zusätzliche Verlagerung auf die Bahn nicht zu schaffen sein würde, wurden mehrere weitere Maßnahmen in die Wege geleitet. Dazu gehören der Bau neuer Eisenbahnalpentransversalen durch Gotthard und Lötschberg, eine Bahnreform, um diese leistungs- und damit wettbewerbsfähiger zu machen, sowie verstärkte Kontrollen auf der Strasse zur Durchsetzung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen.

2.2. Die Wirkungen des neuen Verkehrsregimes

In den Jahren 2006 ließ der Bund die Auswirkungen der LSVA eingehend untersuchen. Bei der Beurteilung der nachstehend bilanzierten Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die LSVA nicht isoliert, sondern gleichzeitig mit einer Erhöhung der Gewichtslimite von 28 auf 40 Tonnen eingeführt wurde.

- **Steigerung der Effizienz:** Die angestellten Untersuchungen bestätigten vorerst die bereits früher festgestellte Entwicklung, wonach das neue Verkehrsregime mit LSVA und höherer Gewichtslimite zu einer deutlichen Effizienzsteigerung geführt hat. Im Zeitraum von 2001 bis 2005 wurde ein Rückgang der Fahrleistung des Schwerverkehrs von 6,4 % bei gleichzeitiger Zunahme der in Tonnenkilometern gemessenen Verkehrsleistung von 16,4 % ermittelt. Der vom neuen Verkehrsregime ausgehende Anreiz, mit weniger Fahrzeugen mehr Güter zu transportieren, kam also voll zum tragen. Modellberechnungen haben gezeigt, dass bei Beibehaltung der alten Regelung die Fahrleistung des Schwerverkehrs rund 35 % höher liegen würde als mit der neuen.
- **Entlastung der Umwelt:** Die Abhängigkeit der Abgabe vom Gewicht und den Emissionen der einzelnen Fahrzeuge führte bereits im Jahr vor der Einführung der LSVA zu einem wesentlichen Erneuerungsschub bei der Fahrzeugflotte. Der sinkende Schadstoffausstoß pro Fahrzeug einerseits und die tiefere Fahrleistung andererseits

¹² Die LSVA bemisst sich nach drei Kriterien: der Zahl der gefahrenen Kilometer, dem zulässigen Gesamtgewicht des Fahrzeugs und der Schadstoffkategorie. Die angegebenen Zahlen beziehen sich auf ein 40t Fahrzeug der mittleren Schadstoffkategorie.

bewirkten einen deutlichen Rückgang der dem Schwerverkehr zuzurechnenden Schadstoffbelastung. Da sich der Anteil des Schwerverkehrs an der Schadstoffbelastung im Feld nur schwer beziffern lässt, mussten zur Ermittlung der Schadstoffreduktion Modellrechnungen angestellt werden. Zur Bildung einer umfassenden Umweltbilanz musste zudem der Abnahme der Emissionen im Straßengüterverkehr die aufgrund des neuen Regimes resultierende Mehrbelastung durch die Zunahme des Schienenverkehrs gegenübergestellt werden. Der Saldo der Umweltbilanz ist insbesondere bei den Luftschadstoffen positiv: Bei diesen beträgt die Verbesserung 10 % (Partikelemissionen) resp. 14 % (Stickoxide). Beim CO₂ Ausstoß ist die Reduktion geringer, sie liegt bei knapp 6 %. Insgesamt können gegenüber der Referenzentwicklung (28t Limite, ohne LSVA) 105'000 Tonnen CO₂ bzw. 325 GWh gespart werden.

- Auswirkungen auf die Beschäftigung: Die Zahl der im Straßentransportgewerbe Beschäftigten blieb im Beobachtungszeitraum mit rund 14'000 (umgerechnet auf Vollzeitstellen) praktisch stabil. Da die Verkehrsleistung gleichzeitig deutlich anstieg, bestätigt dieser Verlauf der Beschäftigtenzahl den festgestellten Effizienzgewinn. Gemäß einer Modellrechnung hätte eine Beibehaltung des alten Verkehrsregimes mit 28 Tonnen-Limite und ohne LSVA zu einer deutlichen Zunahme auf rund 16'500 Beschäftigten geführt. Nach demselben Rechnungsmodell wären demgegenüber im Bahngüterverkehr im Jahr 2005 mit dem alten Verkehrsregime rund 900 Personen weniger beschäftigt gewesen, als dies effektiv der Fall war.
- Einfluss auf die Teuerung: Der Einfluss der LSVA auf die Teuerung bleibt aus verschiedenen Gründen gering: Erstens konnte dank der erwähnten Effizienzsteigerung ein erheblicher Teil der Kosten der LSVA aufgefangen werden. Zweitens ließen sich die verbleibenden Mehrkosten nicht vollumfänglich auf die Konsumenten überwälzen (nach Aussagen von Vertretern der Transportbranche konnten im Binnenverkehr je nach Unternehmen 40 bis 100 Prozent der Mehrkosten überwältzt werden). Drittens ist der Anteil der Transportkosten an den Endkosten eines Produkts vergleichsweise gering. Über alle statistisch erhobenen Gütergruppen betrachtet, resultiert aufgrund des neuen Verkehrsregimes eine Kostenerhöhung von lediglich 0,11 Prozent.
- Modal Split: Trotz der gestiegenen Transportkosten beim Straßengüterverkehr ergaben sich beim Modal Split (dem Anteil der einzelnen Verkehrsträger am Verkehrsaufkommen) keine wesentlichen Änderungen. Dafür sind unterschiedliche, sich teilweise kompensierende Entwicklungen verantwortlich. So hat zwar das neue Verkehrsregime der Bahn bei den leichten Gütern einen Vorteil gebracht. Andererseits konnte die Strasse durch die Anhebung der Gewichtslimite bei den schweren Gütern einen Produktivitätsgewinn realisieren. Der im Jahr 2005 erfolgte Abbau der Trassenpreissubventionen führte zu einer Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die Bahn. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Wahl des Transportmittels – insbesondere im internationalen Verkehr – von verschiedenen Faktoren abhängig ist,

wobei etwa Zuverlässigkeit und Einfachheit der Transportabwicklung mindestens so stark ins Gewicht fallen wie der Transportpreis.

Insgesamt darf nach sieben Jahren LSVA eine durchaus positive Bilanz gezogen werden. Die Effizienz im Straßengütertransport wurde deutlich erhöht, die von den Gegnern prognostizierte Gefährdung der flächendeckenden Versorgung blieb aus und der Einfluss auf die Teuerung blieb vernachlässigbar gering. Die LSVA stellt ein gelungenes Beispiel für die Wirksamkeit marktwirtschaftlicher Instrumente im Verkehrsbereich dar.

3. Agglomerationsverkehr

Die Schweiz verfügt über ein ausgezeichnetes ÖV - Angebot. Dieser Umstand hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Verkehrsprobleme noch nicht so gravierende Ausmaße angenommen haben wie in andern Ländern Westeuropas. Den Wachstumstrend des motorisierten Individualverkehrs vermochte dies allerdings nicht zu brechen. Inzwischen ist dieser so weit angewachsen, dass auch in der Schweiz Staus zunehmend zum Alltag gehören. Am gravierendsten präsentiert sich die Situation diesbezüglich in den Agglomerationen. Gemäß Auswertungen des Bundesamtes für Raumentwicklung entstehen in diesen Räumen 85 – 90 % aller Staus in der Schweiz. Die außerhalb der Agglomerationen auftretenden Staus sind zum größten Teil auf saisonale, d.h. nicht tägliche oder wöchentlich wiederkehrende Überlastungen zurückzuführen.

Die Lösung der anstehenden Probleme wird erschwert durch den Umstand, dass die Erträge aus den Verkehrsabgaben (Motorfahrzeugsteuern, Nationalstraßenabgabe, LSVA und Mineralölsteuern) fast ausschließlich Bund und Kantonen zukommen, während die von den Staus direkt betroffenen Gemeinden für die Lösung ihrer Verkehrsprobleme auf allgemeine Finanzierungsmittel zurückgreifen müssen. Vor diesem Hintergrund ist die auf den 1.1.2008 in Kraft getretene Regelung für einen Infrastrukturfonds zu sehen. Konkreter Auslöser dieser Vorlage war die deutliche Verwerfung einer einseitig am Straßenbau orientierten Abstimmungsvorlage durch das Schweizer Stimmvolk. Die Vorlage für den Infrastrukturfonds nahm das Grundanliegen dieser abgelehnten Begehrens, die Verflüssigung des zunehmend ins Stocken geratenden Verkehrs auf, zielte jedoch auf eine gesamtheitliche Lösung. Danach werden zwar Mittel zur Mitfinanzierung von Verkehrsprojekten in Agglomerationen bereitgestellt, Beiträge jedoch nur gewährt, wenn die antragstellenden Körperschaften (Kantone, allenfalls Gemeindeverbände) ein Agglomerationsprogramm erarbeitet haben, welches eine ganzheitliches Vorgehen garantiert.

Dazu gehört eine zweckmäßiger Einbezug der verschiedenen Verkehrsträger unter Berücksichtigung der angestrebten Siedlungsentwicklung. Wie der Name der Vorlage – Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstraßennetz – besagt, beschränkt sich deren Lösungsansatz nicht auf den Agglomerationsverkehr. Vielmehr werden auch Mittel zur Beseitigung von Engpässen auf dem Nationalstraßennetz zur Verfügung gestellt. Alimentiert wird der Fonds aus Erträgen von Straßenverkehrsabgaben.

4. Schlussfolgerungen

Die Erfahrungen in der Schweiz haben gezeigt, dass die Umsetzung einer integralen Verkehrsplanung aufgrund der Kumulation von Gegnern aus unterschiedlichen Lagern außerordentlich schwierig ist. Wesentlich Erfolg versprechender ist ein schrittweises Vorgehen, welches besser auf die bestehenden verkehrlichen Entwicklungen und politische Konstellationen abgestimmt werden kann. An der grundsätzlichen Bedeutung einer zielorientierten integrierten Planung ändert dies jedoch nichts. Bei sektorialem Vorgehen ist sie als Garant für die Abstimmung von Einzelentscheidungen vielmehr unverzichtbar. Bis heute, dreißig Jahre nach Abschluss der Arbeiten an der Gesamtverkehrskonzeption, wurden schon etliche der damals vorgeschlagenen oder zumindest angedachten Projekte umgesetzt:

- die Finanzierung der (großen) Infrastrukturvorhaben der Schiene
- die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
- die Stärkung des Wettbewerbs bei den Bahnen (Bahnreform)
- die Schaffung eines Instrumentes zur (Mit)Finanzierung von Infrastrukturvorhaben in den Agglomerationen.

Auch Benützungsabgaben für den privaten Personenverkehr sind mittlerweile kein Tabu mehr. Soeben hat die Landesregierung ein Papier verabschiedet, welches die Einführung entsprechender Abgaben in Städten und Agglomerationen ermöglichen soll. Auf die Fortsetzung der Geschichte darf man gespannt sein.

11 Daniel Bongardt, Marie Hanusch: Integration einer Strategischen Umweltprüfung in den BVWP 20XX

1. Einleitung

Der Bau und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ist ein Grundelement der Verkehrspolitik. Infrastrukturen beeinflussen Verhalten und bestimmen die Handlungsoptionen der Menschen: Der Ausbau des Fernstraßennetzes verbunden mit der Suburbanisierung und den Lebensmustern und Angeboten in den Vorstädten, die nur mit dem Auto zu bewältigen sind, bedingen dass neuer Verkehr entsteht. Vor dem Hintergrund dieser „Verkehrsspirale“¹³ ist die strategische Weiterentwicklung der Bundesverkehrswegeplanung eine Schlüsselaufgabe der bundesdeutschen Verkehrs- und Umweltpolitik. Momentan wird für den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) die Integration einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) diskutiert. Im Folgenden sollen Eckpunkte skizziert werden, inwieweit die SUP zur Reform der Bundesverkehrswegeplanung beitragen kann. Die Strategische Umweltprüfung bietet nämlich einerseits das methodische Handwerkszeug und andererseits die situative, politische Gelegenheit, die Bundesverkehrswegeplanung zu reformieren. Es entsteht ein „Window of Opportunity“ zum Abbau von Zielkonflikten zwischen ökonomischen und umweltpolitischen Zielen.

¹³ Petersen, R.; Schallaböck, K.-O. (1995): Mobilität für Morgen. Birkhäuser.

2. Rolle der SUP im Planungsprozess

Die SUP wurde durch die EU-Richtlinie 2001/42/EG zur Umweltprüfung von Plänen und Programmen am 21. Juli 2001 europaweit eingeführt. Sie setzt im Gegensatz zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) auf vorgelagerten Planungsebenen an und ermöglicht so die frühzeitige Berücksichtigung von Umwelteffekten im Entscheidungsprozess¹⁴. Die europäische Richtlinie wird in Deutschland für die Verkehrswegeplanung des Bundes mit dem Gesetz zur Einführung der Strategischen Umweltprüfung (SUPG 2005) und der damit verbundenen Änderung des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG 2005) umgesetzt. Darin ist festgelegt, dass auch die Verkehrswegeplanung des Bundes Gegenstand einer SUP ist. Im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) werden Verkehrsinfrastrukturvorhaben des Bundes bewertet. Die Methodik des BVWP¹⁵ umfasst bereits eine umfangreiche Umweltbewertung, diese muss jedoch an die Systematik der Strategischen Umweltprüfung angepasst werden¹⁶. Auf dieser Basis gilt es, ein fachlich fundiertes und zugleich praktikables Verfahren für den BVWP zu entwickeln. Das Bundesverkehrsministerium hat daher im Herbst 2007 ein Forschungsprojekt dazu vergeben, Ergebnisse liegen noch nicht vor.

Das SUP Gesetz gibt fünf zentrale Verfahrensschritte für die Umweltprüfung vor. Diese sind im Einzelnen:

1. Screening: Zu Beginn wird die Notwendigkeit einer SUP geprüft. Sie ist gegeben, wenn auf Grund gesetzlicher Vorgaben eine SUP vorgeschrieben ist oder wenn der Plan voraussichtlich erhebliche Umweltfolgen bedingt.
2. Scoping: Im Scoping werden der Untersuchungsrahmen, die zu untersuchenden Umweltwirkungen und das Vorgehen festgelegt.
3. Umweltbericht: Im Umweltbericht werden die Umwelt, der Plan und seine Alternativen sowie die erwarteten Umweltwirkungen des Plans beschrieben und bewertet.
4. Beteiligung: Der Umweltbericht wird veröffentlicht und der Öffentlichkeit und anderen Behörden zur Stellungnahme vorgelegt. Er stellt nicht den Abschluss des Verfahrens im Sinn eines Prüfungsergebnisses dar, sondern soll die Informationsgrundlage für die Planer/innen erweitern und ggf. Änderungen des Plans bewirken.
5. Monitoring: Schließlich soll ein Monitoring der tatsächlichen Umweltwirkungen sichern, dass insbesondere unvorhergesehene Wirkungen der Planumsetzung ermittelt werden und bei zukünftigen Planungen die Datenlage und die Erkenntnisse verbessert werden.

Die Strategische Umweltprüfung orientiert sich in Ihren Verfahrensschritten an der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG §§ 14a ff.), wobei der Schritt des Scopings gestärkt und ergänzend der an die Prüfung anschließende Schritt des Monitorings eingeführt wird. Sie schreibt nicht verbindlich vor, welche Umweltfolgen ein Vorhaben oder Plan haben darf. Ihr Konzept

¹⁴ Dalkmann, H.; Jiliberto, R.; Bongardt, D. (2004): Analytical strategic environmental assessment (ANSEA) developing a new approach to SEA. In: Environmental Impact Assessment Review Volume 24, 4/2004, 385-402. oder auch Kørnøv L. und Thissen. W. (2000): Rationality in decision- and policy-making: implications for strategic environmental assessment. In: Impact Assessment and Project Appraisal. Heft: 18/3: 191-200.

¹⁵ BMVBS (2004): Bundesverkehrswegeplan 2003: Die gesamtwirtschaftliche Bewertungsmethodik. Berlin.

¹⁶ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2005): Umwelt und Straßenverkehr. Sondergutachten.

sieht vielmehr durch die Einhaltung ihrer Verfahrensschritte eine umfassende fachlich fundierte Information der Entscheidungsträger und der Bürger vor. Damit gewinnt der Prozess an Sachverstand und Transparenz, so dass sich daraus eine Optimierung aus Umweltsicht ergibt. Die Umweltprüfung ist damit aber nicht an Rechtsfolgen geknüpft, d.h. die Bürger können eine Verbesserung der Planung nicht einklagen.

Wird die SUP jedoch weniger als Prüfung betrachtet, ist neben der eigentlichen Bewertungsmethode, also der wissenschaftlich-deskriptiven Beschreibung der Umweltfolgen, die Einhaltung der Verfahrensschritte der SUP und darüber eine Verbesserung des Planungsprozesses von zentraler Bedeutung. Dieses Verständnis der SUP als Maßnahme zur Verbesserung des Planungsprozesses durch einerseits vertiefte Information und andererseits Erhöhung der Transparenz hat bisher in Deutschland kaum Verbreitung gefunden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Nutzen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft aus dem Planungsinstrument SUP ziehen können. Im Folgenden wird argumentiert, dass der Aufbau und die Berücksichtigung eines Zielsystems und die damit verbundene Integration von Umweltzielen, im Fordergrund stehen sollen.

3. Zielintegration als Kernelement einer SUP

Für die Umsetzung der SUP im BVWP muss nicht bei Null begonnen werden. Aufbauend auf anderen Untersuchungen im Sektor Verkehr sind schon eine Reihe von Konzepten und Methoden für eine Anwendung des Instruments der SUP entwickelt worden. So hat bereits 1997 die EU-Kommission einen Leitfaden zu Strategischen Umweltprüfungen im Bereich Verkehr entwickeln lassen¹⁷. In einem vom Umweltbundesamt finanzierten Forschungsprojekt ist ein Konzept zur Umsetzung der SUP-Richtlinie in der Bundesverkehrswegeplanung und der Verkehrsentwicklungsplanung vorgelegt worden¹⁸. Im Rahmen des 5. EU-Rahmenforschungsplans entwickelte das Wuppertal Institut einen entscheidungsorientierten Ansatz für die SUP und zeigte exemplarisch die Anwendung für den Bundesverkehrswegeplan¹⁹. Die Ergebnisse zeigen, dass nicht nur eine Anpassung der Methodik der Umweltbewertung, sondern vor allem eine Anpassung der Planungsverfahren notwendig ist. Insbesondere fünf Verfahrensschritte waren bisher nicht in der Bundesverkehrswegeplanung vorgesehen:

- das Scoping und der frühzeitige Einbezug von Umweltbehörden
- die Entwicklung von Planalternativen
- die Öffentlichkeitsbeteiligung
- die Erstellung eines Umweltberichts
- das Monitoring.

¹⁷ EU-Kommission, DG Energie und Transport (Hrsg.) (1997): Manual on Strategic Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans; Aktuell siehe auch EU- Projekt Beacon: <http://www.transport-sea.net/>

¹⁸ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2004): Anforderungen der SUP-Richtlinie an Bundesverkehrswegeplanung und Verkehrsentwicklungsplanung der Länder. Forschungsbericht 2002 96 185.

¹⁹ Schäfer, C.; Bongardt, D.; Dalkmann, H. (2003): Neue Wege für das Land. Strategische Umweltprüfung für eine zukunftsfähige Bundesverkehrswegeplanung. oder: Dalkmann, H. und Bongardt, D.: Case Study – The German Federal Transport Infrastructure Plan. In: Caratti, P.; Dalkmann, H.; Jiliberto, R. (Hrsg.) (2004): Analysing Strategic Environmental Assessment. Elsevier, London.

Im Folgenden sollen die Rolle dieser Schritte bei der Zielintegration kurz erläutert werden.

4. „Scoping“ und Einpassung in die Planungshierarchie

In der Umweltbewertung des BVWP fehlt bislang eine eigenständige, systematische Scopingphase. Neben der eigentlichen Umweltprüfung ist das Scoping der Baustein mit der größten Bedeutung. Scoping im engeren Sinne bedeutet, den Untersuchungsrahmen für die SUP zu bestimmen. Die Umweltziele liefern die wesentliche Orientierung zur Festlegung des Untersuchungsrahmens und sind somit der eigentliche Gegenstand des Scopings. Erst wenn diese politisch festgelegt werden, kann eine Bewertung der abzuschätzenden Umweltfolgen erfolgen.

Das Scoping im Rahmen einer SUP für den BVWP sollte vier Elemente beinhalten:

1. **Abgrenzung des Prüfumfangs** – In Anlehnung an relevante Wirkfaktoren verkehrlicher Planungen sowie an politische Ziele wird festgelegt, welche Umweltwirkungen im Rahmen der SUP zu prüfen sind. Eine besondere Rolle spielen die kumulativen Auswirkungen, d.h. die Wirkungen die erst im Zusammenspiel aller im Plan vorgesehenen Maßnahmen offensichtlich werden (z. B. Zerschneidung und Verkammerung der Landschaft durch mehrere Projekte, zusätzliche Emissionen durch induzierte Verkehre). Dabei ist zu beachten, dass nicht nur negative sondern auch positive Umweltwirkungen erfasst werden. Bei der Definition der verkehrs- und umweltpolitischen Ziele sind aus Umweltsicht insbesondere die Begrenzung des Verkehrswachstums und die Reduktion der Treibhausgasemissionen zu nennen.
2. **Festlegung des Detaillierungsgrads** – Es muss festgelegt werden, welche Indikatoren für die Beschreibung der Umweltwirkungen genutzt werden und welche Ausprägung diese annehmen. Um die Durchführbarkeit zu verbessern und Kosten zu reduzieren sollten bestehende Umweltdaten und der Aufwand zur Datenerhebung berücksichtigt werden.
3. **Kontext** – Der Kontext der SUP sind etwa die BVWP Verfahren und Methoden sowie die in der Verkehrsprognose bzw. in Szenarien angenommenen Rahmenbedingungen und prognostizierten Verkehrsentwicklungen.
4. **Rückkopplung zwischen Plan und SUP** – Im Scoping werden die Strukturierung der SUP und die daraus folgende Anpassung von Planungsverfahren im BVWP diskutiert und skizziert. Eine enge Rückkopplung bzw. Integration stellt sicher, dass die Ergebnisse der Umweltprüfung und der Beteiligungsverfahren auch in der Planung berücksichtigt werden können. So können z. B. die Planalternativen schon im Scoping skizziert werden.

Insgesamt werden so im Scoping die Inhalte des Umweltberichts bestimmt (s. u.). Zentral für die sinnvolle Bearbeitung der drei Arbeitsschritte ist die Beteiligung der Umweltbehörden. Diese haben den notwendigen fachlichen Sachverstand Probleme und Auswirkungen von Planungen zu benennen. Auch Umweltverbände können im Scoping gehört werden. Ein solcher früher Einbezug der Umweltinteressen soll späteren Konflikten vorbeugen.

5. Alternativenprüfung

Die SUP sieht nicht nur die Prüfung des Plans, sondern auch die von sinnvollen Alternativen vor. Über die Nullvariante, also die Fortführung des Status Quo, hinaus gilt es andere Optionen zu entwickeln. Der Gesetzgeber stellt dabei insbesondere auf alternative Verkehrsnetze und Verkehrsträger ab (§ 14g Abs. 1; §19b Abs. 2 UVPG). Unklar bleibt, wie diese allgemeinen Vorgaben operationalisiert werden. Für den BVWP gilt es daher die Anmeldung von Bau- oder Ausbauprojekten zu thematisieren. Der Bundesverkehrswegeplan als Investitionsrahmenplan ergibt sich aus einer Nutzen-Kosten Bewertung zuvor angemeldeter Projekte, nicht aus einem zielgerichteten Planungsprozess in dem verschiedene Optionen gegenübergestellt werden. Die bislang übliche Projektanmeldung durch die Länder (und der Eisenbahnprojekte durch die Deutsche Bahn AG) ist mit einer Prüfung von Netzalternativen nicht vereinbar: Diese können gar nicht entwickelt werden.

Da im Rahmen der SUP insbesondere „strategische Alternativen“ zu betrachten sind, sind Projektalternativen wie z. B. veränderte Linienführung erst in späteren Planungsphasen zu prüfen. Wie könnten also die im Rahmen der SUP zu entwickelnden Alternativen aussehen? Vor dem Hintergrund des BVWP als Investitionsrahmenplan wird vorgeschlagen vor allen Dingen Investitionsalternativen in Erwägung zu ziehen. Dies sind zum Beispiel:

1. Variation der Gesamtinvestitionen über einen bestimmten Zeitraum
2. Variation des Zeitraums der Investitionen (Anpassung des Prognosehorizonts)
3. Variation zwischen Erhalt- und Neubauinvestitionen
4. Variation zwischen Investitionsanteilen der Verkehrsträger
5. Variation zwischen Investitionen mit regionaler und überregionaler Bedeutung (z. B. Bundesstraßen vs. Bundesautobahnen/ Ausbau des Hochgeschwindigkeitsverkehrs vs. Erweiterung der vorhandenen Bahninfrastruktur)

Aus den variierenden Investitionsanteilen ergeben sich auf Basis einer Nutzen-Kosten Analyse jeweils andere Verkehrsnetze, die auf Ihre Umweltfolgen geprüft werden können. Solche strategische Finanzierungsalternativen können an politischen Zielen (vgl. Scoping) ausgerichtet werden und passen außerdem zu der BVWP Methodik der Dringlichkeitsreihung. Dennoch bedarf es einer Anpassung der Projektanmeldung im Rahmen der SUP. Wegen der Vielzahl der Projekte im BVWP müssen nämlich die der Bewertung zugrunde liegenden Informationen von den Ländern zur Verfügung gestellt werden. Die geschieht bereits für die Nutzen-Kosten Analyse und sollte um Umweltinformationen ergänzt werden. Für den BVWP 1992 ist in Nordrhein Westfalen eine solche Erhebung von Umweltinformationen bereits im Vorfeld des BVWP 1992 erprobt worden. Sollten jedoch, wie vom Beirat des Verkehrsministeriums gefordert²⁰, eine Neuorganisation der Zuständigkeiten bei Fernstraßen zwischen

²⁰ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen - Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2006, 81 (97 ff.)

Bund und Ländern umgesetzt werden²¹, ist ein Verzicht auf die derzeitige Nutzung der NKA zur Dringlichkeitsreihung möglich. In diesem Fall wären auch andere Modelle der Alternativenprüfung denkbar.

6. Organisation von Informations- und Beteiligungsprozessen

Bereits 1999 hat die Europäische Kommission in ihrem Leitfaden zur SUP von Verkehrsplänen betont, dass Konsultation und Partizipation wesentliche Bestandteile des SUP-Verfahrens sind. Die SUP-Richtlinie verlangt die Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit mit der Begründung „um zu einer transparenteren Entscheidungsfindung beizutragen und die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der für die Prüfung bereitgestellten Informationen zu gewährleisten“ (Präambel SUP-RL). In den letzten Jahren sind die Vorgaben zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit zudem international durch die Aarhus-Konvention, auf Ebene der EU durch die Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung und durch das Umweltinformationsgesetz ins deutsche Recht transportiert und weiter geschärft worden. Aufgrund der komplexen Struktur des Verfahrens und der Fülle der betroffenen Akteure ist die Organisation von Informations- und Beteiligungsprozessen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung eine besondere Herausforderung. Zudem ist voraussichtlich damit zu rechnen, dass durch Auswirkungen auf Schutzgüter in einem anderen Staat auch grenzüberschreitende Beteiligungsprozesse eine Rolle spielen werden.

Nicht nur im Scoping und bei der Alternativenentwicklung ist der Zielbezug zentral. Die Phase der Beteiligung dient der Transparenz zwischen Zielen und Maßnahmen durch externe Akteure „überprüfen“ zu lassen. Im Verkehrssektor kann dabei auf europäische Erfahrungen der Beteiligungsprozesse von SUP Transport Corridors zurückgegriffen werden. Erste Erfahrungen mit Online-Beteiligungen die weitgehend positive Rückschlüsse erlauben bestehen zudem auf EU Ebenen bei der Formulierung von Grün- oder Weißbüchern sowie bei der Planung von Bundesautobahnen, z. B. für die Küstenautobahn A 22²², oder in Niedersachsen zur SUP für das Landesraumordnungsprogramm (LROP)²³.

Für die Konzeption der Beteiligung müssen drei zentrale Fragen aufgeworfen werden:

1. **Wann ist zu beteiligen?** – Eine Integration von SUP und Planungsprozess erfordert eine frühzeitige Beteiligung. Nicht erst wenn der fertige Plan und Umweltbericht vorliegt, sondern bereits im Scoping sind Konsultationen notwendig.
2. **Wer ist zu beteiligen?** – Unter Berücksichtigung der Beteiligungszeitpunkte ist der Kreis der zu Beteiligenden zu bestimmen. Dabei gilt es insbesondere die Definition der Öffentlichkeit gemäß § 2 Abs. 6 UVPG näher zu fassen und die zu konsultierenden „relevanten Nichtregierungsorganisationen“ zu bestimmen.
3. **Wie ist effektiv zu beteiligen?** – Hier bietet sich für den BVWP eine prozessbegleitende Beteiligung mithilfe elektronischer Kommunikationsmittel (Online-Beteiligung) an,

²¹ Vgl. Becker u.a. / Renzsch / Hesse in diesem Band sowie auch das Gutachten des SRU „Umwelt und Straßenverkehr 2005.

²² Köhler, S. (2007): Informationsmanagement und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der UVP der Küstenautobahn A 22. UVP-report 21 (1+2): 64-67.

²³ Siehe <http://www.LROP-online.de>

die zugleich als Informations- und Dokumentationsplattform fungieren kann. Im Rahmen einer Online-Beteiligung kann die Beteiligung eng an den Umweltbericht (s. u.) gekoppelt werden. Die im Internet zur Verfügung stehenden technischen Systeme ermöglichen eine umfassende Information mit sofortiger Rückmeldeoption. Dazu stehen heutzutage ausgereifte technische Systeme zu Verfügung (s. u.).

7. Modularer Umweltbericht

Die SUP zielt darauf ab, die Umweltkonflikte in der Planung bereits frühzeitig zu erkennen und dann ggf. integriert in den Planungsprozess durch geeignete Alternativen, Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen zu mildern bzw. ganz aufzulösen. Diese werden dann wiederum im Umweltbericht in transparenter Weise für den Beteiligungsprozess dokumentiert. Der Umweltbericht ist somit das sichtbare Ergebnis einer SUP. Damit ist der Umweltbericht die wichtigste Schnittstelle zwischen SUP und Planungsprozess, so dass er eine große Bedeutung für die Qualität der Umweltprüfung und die Möglichkeit zur Berücksichtigung der Ergebnisse hat. Ein grundsätzliches Dilemma bei komplexen Prüfverfahren ist dabei, dass Information erst relativ spät bereitgestellt werden können. Eine sorgfältige und exakte empirische Erhebung und Verarbeitung dauert einige Zeit. In diesem Fall sind die Informationen zwar von hoher Qualität, der relativ späte Zeitpunkt der Berichterstattung macht aber entweder die Nutzung der Informationen unwahrscheinlich oder aber führt zu Verzögerungen im Planungsprozess. Aus diesem Grunde wird für den Bundesverkehrswegeplan ein modular aufgebauter Umweltbericht vorgeschlagen. Modular bedeutet, dass die einzelnen Kapitel des Umweltberichts, aber auch die Dokumentation des Planungsverfahrens zeitlich versetzt und als eigenständige Informationsbausteine wechselseitig rückgekoppelt werden. Plan und SUP beeinflussen sich so gegenseitig und werden eng verknüpft.

Die einzelnen Module entsprechen den rechtlich definierten Inhalten des Umweltberichts (vgl. Kasten), diese werden aber nach Planungsphasen geordnet und in 5 Modulen zusammengefasst. Zunächst gilt es den Plan und dessen Ziele sowie die auf den Plan bezogenen Umweltziele (Modul 1) zu beschreiben. Sinnvoll wäre auch die Beschreibung des Umweltzustands einzubinden. Anschließend müssen die Überlegungen des Scoping müssen dokumentiert werden (Modul 2). Das dritte Modul ist die eigentliche Umweltprüfung des Plans und sinnvoller Alternativen. In Modul 4 werden dann die Anpassungen und die Ausgleichsmaßnahmen dokumentiert. Schließlich wird das Monitoring beschrieben (Modul 5). Jedes dieser Module bedarf einer nicht-technischen ausführlichen Zusammenfassung, so dass ein Beteiligungs- und Rückkopplungsprozess möglich ist.

Der modulare Aufbau kann dabei sicherstellen, dass Informationen zeitnah zur Verfügung stehen: Immer wenn ein Planungs- und Prüfschritt abgeschlossen ist, kann dies in einem Modul dokumentiert werden. Ein solcher Ansatz ist eng an eine Intra- bzw. Internetplattform als Medium der Berichterstattung geknüpft. Damit sind auch Synergieeffekte mit der Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit möglich (s. o.).

Kasten 1: Inhalte des Umweltberichts nach dem UVPG

- Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Plans (§ 14g Nr. 1)
- Darstellung Ziele des Umweltschutzes sowie ihrer Berücksichtigung im Plan (§ 14g Nr. 2)
- Beschreibung und Bewertung des aktuellen Umweltzustands, inkl. Status-quo-Prognose (§ 14g Nr. 3 und 4)
- Prognose und Bewertung der Umweltauswirkungen (mit integrierter FFH-Verträglichkeits-einschätzung) (§ 14g Nr. 3 und 5)
- Alternativenprüfung (§ 14g Nr. 8)
- Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung und zum Ausgleich (§ 14g Nr. 6)
- Hinweise auf Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der Informationen (§ 14g Abs. 2, Nr. 7)
- Beschreibung der Überwachungsmaßnahmen (§ 14g Nr. 9 / § 14m)
- Allgemeine, nichttechnische Zusammenfassung (§ 14g Nr. 1, Satz 2)

Softwarebasierte „Content Management Systeme“ ermöglichen eine schnelle Bearbeitung. Dabei sollte unter anderem auch das technische System eines Wikis²⁴ geprüft werden, um Informationen in Echtzeit und unter voller Kontrolle der zuständigen Stellen zur Verfügung stellen zu können. Auf diesem Wege kann auch die Dokumentation der Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltprüfung im Entscheidungsprozess (UVPG § 14 k) und die Bekanntgabe der Entscheidung über die Annahme des Plans und die damit verbundene Pflicht zur Informationsbereitstellung (UVPG § 14l) effektiv und effizient erfolgen.

Die eigentliche Umweltprüfung muss an diesen modularen Aufbau angepasst werden. Für den Bundesverkehrswegeplan könnten insbesondere zwei andere Ansätze in Erwägung gezogen werden:

1. Der Einsatz **qualitativer Methoden** wie z. B. Checklisten im Rahmen des Scoping und der Umweltbewertung führt zu raschen Ergebnissen. Da der Umweltbericht keine Rechtswirkung entfaltet, sind auch größere Bandbreiten und Datengrundlagen mit gewissen Unsicherheiten kein Hindernis Risiken zu benennen.
2. Die BVWP ermittelt bisher schon auf der Ebene der Einzelprojekte eine Vielzahl von Umweltwirkungen. Um Netzeffekte ermitteln zu können sollte der Fokus der Umweltmethodik auf Szenarien und **Verkehrsmodellen** und den daraus abzuleitenden Umweltwirkungen liegen. Die Methodik der URE ist jedoch eher eine Mini-UVP, die den Zielen der SUP nicht entspricht. Es werden keine falschen Ergebnisse erzeugt, der Aufwand ist aber relativ hoch. Die URE Methodik könnte evt. ökonomischer im Rahmen der Projektanmeldung zur frühzeitigen Erkennung von Umweltbeeinträchtigungen genutzt werden. Die Rolle der Nutzen-Kosten Analyse (NKA) ist offen. Ein Einbezug von Umweltkriterien in die Nutzen-Kosten Analyse bleibt sinnvoll, ist aber prinzipiell unabhängig von der SUP.

8. Monitoring

Mit der SUP wurde die Pflicht zum Monitoring der erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Plans ergeben, eingeführt. Neu ist damit, dass die Pflichten der

²⁴ Ein WIKI ist ein System von Intranet- oder Internetseiten, die von den (zugelassenen) Benutzern gelesen, und in Echtzeit online geändert werden können (vgl. Wikipedia). Die einzelnen Seiten eines Wikis sind durch Querverweise verbunden. WIKIs ähneln damit Content-Management-Systemen, basieren aber nicht auf streng geregelten Arbeitsabläufe. Das Wort ist der hawaiischen Sprache entlehnt und bedeutet „schnell“.

Planungsbehörde über den Zeitpunkt der Planentscheidung hinausgehen und sich in der Realisierungsphase fortsetzen²⁵. Die erforderlichen Monitoringmaßnahmen sind mit der Annahme des Plans auf der Grundlage der Angaben im Umweltbericht festzulegen. Das Ziel des Monitorings ist insbesondere frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu ermitteln und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Weder das Gesetz noch untergesetzliche Regelungen enthalten konkrete Vorgaben zur Ausgestaltung des Monitorings. Der für die SUP zuständigen Behörde obliegt die Entscheidung über den konkreten Gegenstand des Monitorings, über die Wahl dafür geeigneter Methoden sowie über Zeitpunkt und Häufigkeit des Monitorings. Dabei sind insbesondere vorhandene Überwachungsmechanismen (wie z. B. aus der Landschaftsrahmenplanung) für das SUP Monitoring nutzbar zu machen.

Aufgrund der jungen Geschichte der SUP ist der Erfahrungsschatz zum SUP Monitoring, als sich an die SUP anschließende Aktivität, nach wie vor gering; mittlerweile liegen allerdings auf lokaler und vereinzelt auf regionaler Ebene erste Erfahrungen mit dem Monitoring vor²⁶. Um die Erfahrungslücke zum SUP Monitoring auf nationaler Ebene zu füllen, wäre zunächst eine stichprobenhafte Evaluation der Umweltauswirkungen der Bundesverkehrswegeplanung 2003 empfehlenswert. Dadurch könnte der Ursache-Wirkungsbezug zwischen Bundesverkehrswegeplanung und Umweltauswirkungen nachgewiesen werden.

Beim Monitoring wird wieder die Bedeutung eines stringenten Zielsystems deutlich. Einem Um ein Monitoringkonzept für den BVWP 20XX zu entwickeln, sollten die Inhalte des neuen BVWP, die Umweltzielen und fachlich sinnvolle Monitoringindikatoren bestimmt werden. Insbesondere gilt es zu klären, ob für das Monitoring des BVWP 20XX die Überwachung von Einzelprojekten der Bundesverkehrswegeplanung erforderlich und zweckmäßig ist, oder ob hier eine netzbezogene Betrachtung mit dem Fokus auf kumulative Effekte ausreichend und ggf. zielführender ist. Weiter muss geklärt werden wie die Ermittlung unvorhergesehener negativer Auswirkungen zu berücksichtigen ist, die im Sinne von Unzulänglichkeiten der Prognosen oder veränderten Umständen zu verstehen sind. Zur Sicherstellung der Praxis-tauglichkeit sollte die Verfügbarkeit und Kompatibilität der erforderlichen Daten geprüft werden. Dabei sollten auch Datendefizite sowie künftige Handlungserfordernisse dokumentiert werden. Die Ergebnisse könnten übersichtlich in Formblättern für die Monitoringindikatoren zusammengefasst werden, die unter anderem auch Vorschläge für geeignete Abhilfemaßnahmen enthalten sollten.

9. Fazit

Die Integration in den Planungsprozess ist entscheidend für den Erfolg der SUP. Zwar liefern die Methoden der Umweltbewertung die grundlegenden Informationen, aber Scoping, Alternativenprüfung sowie die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Mechanismen,

²⁵ Bovet, J. und Hanusch, M. (2006): Monitoring in der Raumordnungsplanung: Die Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung von Regionalplänen auf die Umwelt. Deutsches Verwaltungsblatt, 1345 -1355.

²⁶ Hanusch, M. (2008): Monitoring für die Umweltprüfung von Regionalplänen (Dissertation, erscheint demnächst)

die zur Integration der Information beitragen. Eine Anpassung der komplexen Methodik der Umweltrisikoeinschätzung würde vielleicht der EU Richtlinie genügen, substantiell verbesserte Planungsergebnisse sind damit jedoch kaum zu erwarten. Erfolge durch die SUP sind daher wohl nur im Falle der Anpassung der Planungsverfahren auf das SUP-Verfahren zu erwarten.

Eine genauere Ausführung der methodischen Anpassung ist im Rahmen eines solchen Papiers nicht möglich. Dazu bedarf es einer Diskussion möglicher Methoden im Rahmen des Scoping. Um eine erfolgreiche SUP im Rahmen des Bundesverkehrswegeplan 20XX durchzuführen sollte daher möglichst frühzeitig mit dem Scoping und der Entwicklung eines Zielsystems begonnen werden. Das vom BMVBS initiierte Forschungsprojekt zur Umsetzung der SUP im BVWP bietet dafür eine Gelegenheit. Das Projekt könnte als Pre-Scoping verstanden werden, in dem zentrale Fragen für die SUP vorgeklärt werden.

Da kein konkreter Planungsauftrag besteht, sind die Akteure wahrscheinlich noch relativ offen für neue Lösungen. Allerdings müssten auch externe Akteure wie die Umweltbehörden, die Länder und evt. auch Umweltverbände mit einbezogen werden. Ein dialogorientierter Ansatz im Scoping verspricht, dass die Vor- und Nachteile der entwickelten Konzepte diskutiert und etwaige Fallstricke der Praxis im Vorfeld identifiziert werden können. Es werden politische Erwägungen berücksichtigt, der Prozess verbleibt jedoch in einer konstruktiven Arbeitsatmosphäre. Der Dialog stellt dabei gleichzeitig sicher, dass Zielkonflikte deutlich und evt. auch gelöst werden können.

Wie schon zu Beginn formuliert, stellt die Strategische Umweltprüfung ein „Window of Opportunity“ dar. Die etablierten Verfahren und Prüfungen können auf den Prüfstand gestellt werden. Allerdings sind auch schon im Vorfeld des BVWP 2003 Methoden- und Verfahrensanpassungen diskutiert worden. Was also ist anders an der heutigen Situation?

Zum einen ist es die rechtliche Vorgabe, dass eine Anpassung erfolgen muss, zum anderen der Ansatz der Zielintegration: Gerade die in der SUP angelegte Stärkung der Umweltinteressen durch Beteiligungsrechte könnte die Berücksichtigung der Umweltinformationen verbessern. Letztendlich aber würde erst eine Anpassung des BVWP Verfahrens an die SUP zu einer verbesserten Planung führen. Ein solcher institutioneller Wandel wäre ein Meilenstein für die Reform der Bundesverkehrswegeplanung. Die deutsche Verkehrsplanung könnte mit einer prozessorientierten, auf Integration ausgerichteten Strategischen Umweltprüfung zu den Vorreitern in Europa aufschließen. Wie jedoch schon 1984 Kingdon²⁷ zur Nutzung solcher „Windows of Opportunities“ beschrieb, bedarf es eines Akteurs, einem Politik-Entrepreneur, der das Fenster öffnet. Eine Vorreiterrolle ist daher wohl nur mit der ausdrücklichen Unterstützung und dem Engagement eines Bundesverkehrsministers machbar.

²⁷ Kingdon, J. W. (1984). Bridging research and policy: Agendas, alternatives, and public policies . NY: Harper Collins. Zweite Auflage: New York: Longman, 1995.

12 Perspektiven für eine Reformierung der überörtlichen Verkehrsplanung - Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Eigentlich ist es keine Überraschung: Die überörtliche Verkehrsplanung, vor allem die Bundesverkehrswegeplanung, sind dringend reformbedürftig. Die entsprechenden Befunde des SRU-Sondergutachtens zur überörtlichen Verkehrsplanung wurden sowohl in den Beiträgen als auch in der Diskussion während des Workshops bestätigt. Diese Reformbedürftigkeit galt - trotz einiger „Erweiterungen“, „Überarbeitungen“, „Verbesserungen“ der BVWP während der rot-grünen Koalition in der deutschen Bundesregierung – im Jahr 2005 und gilt auch weiterhin.

Die Vorschläge zur Überarbeitung liegen seit Jahren auf dem Tisch,²⁸ getan hat sich nichts Grundsätzliches. Sichtbar wird dies vor allem an der Zielorientierung der Bundesverkehrswegeplanung, die eine extern vorgegebene und zunehmend unrealistische Verkehrsmengenzunahme als Ziel „umsetzbar machen“ soll. Mehr Verkehr soll flüssig fließen. Mobilität als Gesamtheit der Bedürfnisbefriedigung durch Ortsveränderungen bleibt hingegen weitgehend unbeachtet: Daten dazu gibt es nicht; der Ansatz des Umweltrates „mehr Mobilität mit weniger Verkehr“ anzustreben, wird durch die gegenwärtige Praxis konterkariert. Damit aber führt sich Planung ad absurdum: Es gibt Gesundheitsziele, Klimaschutzziele, Budgetziele, Verschuldungsziele, Nachhaltigkeitsziele, Verkehrsmengenwachstumsziele – aber keine Mobilitätsziele im Sinne der Mobilitätsdefinition des Umweltrates. Alle diese Ziele stehen unverbunden nebeneinander widersprechen sich teilweise grundlegend. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Nachfolgend werden wichtige Erkenntnisse aus den obigen Beiträgen und der Diskussion im Workshop zusammengefasst. Die Gliederung der zentralen Argumente erfolgt dabei anhand der im SRU-Sondergutachten aufgeführten Defizite, wie sie in Teil II aufbereitet und zusammengefasst wurden. Durch die Orientierung der folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen an den Defiziten des Gutachtens soll eine diskutierende und aktualisierende Einordnung der Empfehlungen des Umweltrats ermöglicht werden. Die folgenden Befunde lassen sich als Ergebnis von Referaten und Diskussion zur überörtlichen Verkehrsplanung erkennen:

Reform der Verantwortlichkeiten, Defizit 1: Strukturelle Fehlallokation von Verkehrsinvestitionen

Geboten scheint zunächst die Entflechtung der Zuständigkeiten für Verkehrsinfrastrukturen. Grundsätzlich sollte der Bund die Zuständigkeit für Verkehrswege (inter-)nationaler Bedeutung besitzen. Die Verantwortung für alle anderen Verkehrswege sollte auf die nachgeordneten Ebenen (Länder: Bundesstraßen, Kommunen: Ortsumgehungen) übertragen werden.

²⁸ Siehe z.B. IWW et al. (1998) Entwicklung eines Verfahrens zur Aufstellung umweltorientierter Fernverkehrskonzepte als Beitrag zur Bundesverkehrswegeplanung, Umweltbundesamt, Karlsruhe.

Die notwendigen Mittel dafür sind bereitzustellen. Für diese Entflechtung haben sich eine Vielzahl politischer Gremien und Institutionen ausgesprochen.²⁹

Eine Entflechtung der Zuständigkeiten führt nicht notwendigerweise direkt zu positiven Wirkungen im Umweltbereich. Deshalb muss eine angepasste Rahmensetzung die Beachtung von Umweltaspekten absichern und entsprechende Anreizstrukturen setzen. Unabdingbar ist die Vorgabe einer einheitlichen übergeordneten Bewertungsmethodik. Im Rahmen eines solchen Systems wären dann auch unterschiedliche Konkretisierungen der Länder bzw. Kommunen denkbar. Auf diese Weise entstünden Vergleichsmöglichkeiten bzw. Wettbewerbsstrukturen zwischen den verschiedenen Ansätzen von Ländern und Kommunen. Die Kopplung von Fördermitteln an Umwelt- bzw. andere Nachhaltigkeitskriterien könnte dabei die Zielorientierung sicherstellen.

Im Plenum herrschte überwiegender Konsens, dass eine solche Entflechtung wünschenswert ist. Allerdings werden die derzeitigen politischen Umsetzungschancen als gering bis sehr gering eingeschätzt. Ein mögliches Fenster könnte die Debatte zur Föderalismusdiskussion sein. Der Bundesrechnungshof und der wissenschaftliche Beirat des Bundesverkehrsministers haben diese Forderung ebenfalls thematisiert.

Die derzeitige Praxis der Zusammenstellung der Projekte für die BVWP ist nicht zielführend. De facto ist der Bundesverkehrswegeplan in weiten Teilen zur Möglichkeit für Bundesländer degradiert, Mittel von der Bundesebene für das eigene Land zu erhalten. Die sogenannte „Wunschzettelplanung“ führt zu teilweise absurden Anmeldungen etwa von Ortsumfahrungen zu Bundesverkehrswegen. Diese derzeitige Nutzung der BVWP bietet Politikern die Möglichkeit, sich durch Verkehrsinfrastrukturprojekte zu profilieren – ein Zustand, der ein wichtiges Umsetzungshindernis für eine Entflechtung der Kompetenzen, aber auch für eine tatsächliche Orientierung der Planungsentscheidungen an den Ergebnissen einer Bewertung darstellt.

Ein grundsätzliches und übergeordnetes Thema der Zukunft wird der Erhalt der Infrastruktur sein, die Bedeutung von Ausbaumaßnahmen wird künftig sinken. Dafür sind energiepolitische, demographische, finanzielle und bautechnische Gründe verantwortlich: Weniger und älter werdende Menschen stehen zur Finanzierung eines großen Infrastrukturbestandes zur Verfügung. Zunehmende Probleme der Ressourcenverfügbarkeit werden tendenziell zu steigenden Energiepreisen führen. Große Teile der vorhandenen Infrastruktur werden in etwa gleichzeitig sanierungsbedürftig werden. Bisher zweckgebundene Mittel für den Infrastrukturausbau sollten deshalb in Zukunft in den Infrastrukturerhalt und den ÖV-Betrieb umgelenkt werden. Das Beispiel der Schweiz zeigt auch, dass ein Einbezug anderer verkehrs- und umweltpolitischer Förderinstrumente, über die reine Infrastrukturbereitstellung möglich ist (z. B. Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe).

²⁹ Siehe z.B. Krohn, S. (2007) Vom Wunschzettelansatz zum integrierten Verkehrskonzept - Aspekte einer notwendigen Reform der deutschen Verkehrswegeplanung. In: TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG Theorie und Praxis Nr. 1, 16. Jahrgang - März 2007, S. 97-103, <http://www.itas.fzk.de/tatup/071/kroh07a.pdf>, 7.2.2008.

Reform der Planungsverfahren, Defizit 2: Fehlender Zielbezug der Planungen

Absolut unabdingbar ist, in einem ersten Schritt klare und konsistente Ziele zu formulieren. Diese dienen als notwendiger Input für den Aufbau des Planungsverfahrens und als Grundlage jeglicher Bewertung. Zielorientierte Planung als technokratisches, rationales Entscheidungsinstrument darf jedoch nicht die politischen Prozesse verkennen, die mit Verkehrsplanung einhergehen. Als öffentlichkeitswirksame Maßnahme und Chance zur Profilierung, wollen sich Politiker nicht die Entscheidungsmacht vom Planungsinstrument vorgeben lassen. Die Zielbestimmung sollte daher als politischer Diskurs geführt werden. Dazu bietet der Verfahrensschritt des sog. „Scoping“ im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung eine Möglichkeit. Nur dann, wenn quantifizierbare Ziele vorliegen, ist eine Beurteilung von Maßnahmen hinsichtlich der Frage möglich, ob und in welchem Maße diese die formulierten Ziele fördern. Die Ziele müssen alle Dimensionen nachhaltiger Verkehrsentwicklung umfassen: die soziale, ökonomische und ökologische Dimension.

Ökologische Ziele sollten dabei einen klaren Rahmen bilden und als Ausschlusskriterien formuliert werden. An erster Stelle wäre in diesem Bereich die Kompatibilität der Planungen mit den politisch gesetzten Klimaschutzzielen der Bundesregierung zu nennen. Die Verknüpfung mit Zielen der Raumordnung erscheint zwar grundsätzlich wichtig, aber Verkehrserzeugung und Erreichbarkeiten werden dort nicht immer im Sinne umweltpolitischer Begrenzungsziele gesehen; von der Raumordnung werden eher traditionelle Wachstumsziele verfolgt. Außerdem entfaltet die Raumordnung nur wenig Wirkung.

Als übergeordnete Zielfunktion sollte die Gewährleistung angemessener Mobilität (Aktivitäten, Leistungen, Dienste, Güter, usw.) für alle Landesteile und Bevölkerungsschichten angestrebt werden. Für die Definition „angemessener Mobilität“ fehlen derzeit noch Grundlagen, nichtsdestotrotz ist staatliches Handeln in diesem Bereich dringend notwendig. Die derzeit praktizierte Schaffung von Rahmenbedingungen, um mehr Fahrleistungen zu fördern bzw. zu erzwingen, erzeugt Verkehr. Die Menschen legen weitere Distanzen zurück, haben dabei aber wie auch schon vor 50 Jahren ca. drei bis vier Wege pro Tag, für die sie ca. eine Stunde benötigen. Die Frage, ob die Menschen mit einem solchen bis auf die verlängerten Distanzen unveränderten Verkehrsverhalten besser oder schlechter stehen als zuvor, bleibt derzeit offen.

Reform der Planungsverfahren, Defizit 3: Isolierte Betrachtung der Verkehrsinfrastrukturplanung

Bewertungen sollten nicht getrennt nach Verkehrsträgern vorgenommen werden. Jeglicher Eingriff in die Infrastruktur eines Verkehrsträgers hat vielfältige Auswirkungen auf alle Bereiche der Gesellschaft, so auch auf die anderen Verkehrsträger. Diese Wechselwirkungen sollten in allen Bewertungen Berücksichtigung finden.

Bewertungsverfahren sollten zudem nicht für einzelne isolierte Projekte, sondern für Maßnahmenpakete konzipiert werden. In derartigen Paketen können neben Maßnahmen zur Infrastrukturerweiterung auch organisatorische, raumordnerische, preisliche und weitere An-

sätze integriert werden. Mit derartigen Paketlösungen kann man Akzeptanzen erhöhen und zudem Tendenzen des Verkehrssektors, sich zu verselbstständigen, entgegenwirken.

Mehr Beachtung werden Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung erhalten: Die Strategische Umweltprüfung sieht eine Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit vor und bietet somit einen Ansatz, Folgen von Planungen frühzeitig zu diskutieren. In diesem Kontext können die Auswirkungen von Verkehrsinfrastruktur auf Stadtentwicklung, Natur und Klima sektorübergreifend behandelt werden. Wichtig ist, dass eine Beteiligung frühzeitig erfolgt und nicht erst, wenn Planungen schon weit fortgeschritten sind.

Reform der Planungsverfahren, Defizit 4: Methodische Probleme der Bewertung

Die derzeitige Bewertungsmethodik der Bundesverkehrswegeplanung, die auf die Erstellung einer Prioritätenliste für extern verfügbar gemachte Gelder abzielt, ist vom Grundansatz her nicht geeignet, den derzeitigen Herausforderungen aus Umwelt-, Demografie- und wirtschaftlicher Sicht zu begegnen.

Ein Grundproblem der Kosten-Nutzen-Analyse ist die ungenügende Berücksichtigung von Grenzen im Umweltbereich. Klare ökologische Ziele sollten in die Bewertung einbezogen werden. Hier scheint der Vorschlag sinnvoll, die BVWP verbindlich an die Klimaschutzziele des Bundes zu binden. Das im Jahre 1998 vom Umweltbundesamt veröffentlichte Gutachten von Professor Rothengatter bietet hierfür die Grundlagen.³⁰

Von prinzipieller Bedeutung bei der derzeitigen Methodik sind die angenommenen Reisezeitgewinne, die das Bewertungsergebnis grundsätzlich bestimmen. Diese Reisezeitgewinne sind – bei langfristiger und dynamischer Sichtweise – fiktiver Natur, da die systemischen Wechselwirkungen dafür sorgen, dass die durchschnittlichen täglichen Reisezeiten der Menschen in Deutschland in den letzten Jahren eher gestiegen als gesunken sind.

Die letzte Version der BVWP erhebt den Anspruch, Effekte des induzierten Verkehrs mit einzubeziehen. Diese Behauptung kann bei genauer Analyse der Dokumente nur eingeschränkt aufrechterhalten werden. Zwar wurden im Rahmen der Überarbeitung des BVWP eine Reihe von Untersuchungen zu diesem Thema durchgeführt; die ursprünglichen Ergebnisse wurden aber nur in den wenigsten Fällen berücksichtigt (weit über 90 % des induzierten Verkehrs wurden definitorisch ausgeschlossen). Für den Güterverkehr wurden überhaupt keine induzierten Verkehre berücksichtigt, sämtliche Standortreaktionen wurden ausgeschlossen. Im Personenverkehr blieb die Mehrheit der Fahrzwecke weitgehend unberücksichtigt. Damit wird auch die Rolle von Verkehrsinfrastrukturen für die Raumordnung konzeptbedingt nur unzureichend einbezogen. Dabei liegen in der Abstimmung von Raum- und Verkehrsplanung große Potenziale, Mobilität bei weniger Verkehr zu erhalten oder zu verbessern.

Schließlich muss nach dem Gesetz für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im nächsten Bundesverkehrswegeplan die Strategische Umweltprüfung Eingang in die Bewertung finden. Diese könnte einen Ansatzpunkt bieten, mehr zielorientierte Elemente einzufüh-

³⁰ IWW et al. (1998) Entwicklung eines Verfahrens zur Aufstellung umweltorientierter Fernverkehrskonzepte als Beitrag zur Bundesverkehrswegeplanung, Umweltbundesamt, Karlsruhe.

ren und generell eine höhere Konsistenz mit Umweltbelangen ergeben. Ziel sollte es sein, von einer „Projektbewertung zur Aufstellung einer Prioritätenliste“ hin zu einer „Projektbewertung im Rahmen eines an Zielen orientierten Plans“ zu gelangen.

IV Aktuelle Defizite und Chancen innerörtlicher Verkehrsplanung

Der folgende Teil III ist der innerörtlichen Ebene der Verkehrsplanung gewidmet. Im einleitenden Beitrag stellt Moritz Reese als Mitautor des SRU-Sondergutachtens die Grundzüge des Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes (GVPG) als wesentliches Reformelement des Umweltrats in diesem Bereich vor und diskutiert dieses aus heutiger Sicht. Daran anschließend kommentieren Experten aus verschiedenen Bereichen die Vorschläge des Umweltrats. Felix Huber diskutiert Defizite und Chancen der Ansätze des SRU-Sondergutachtens aus heutiger Sicht der Planungswissenschaft. Friedemann Kunst stellt die Sicht einer großen Kommune dar. Heike Ellner diskutiert die Vorschläge aus der Perspektive kleinerer Kommunen im Land Brandenburg. Die Vorschläge der Referenten sowie die wichtigsten Ergebnisse der Diskussion werden im abschließenden Beitrag der Herausgeber zusammengefasst.

13 Moritz Reese: Defizite der innerörtlichen Verkehrsplanungen und Potentiale eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes – Die Empfehlungen des Umweltrates zur umweltgerechten Gestaltung des innerörtlichen Verkehrs in der Diskussion

Dieser Beitrag stellt die Empfehlungen des Umweltrates zur Verbesserung der innerstädtischen verkehrsbedingten Umweltbelastungen dar und wertet die bisherige Resonanz aus den betroffenen Politik- und Fachkreisen aus. Nach einem kurzen Überblick über die Vorschläge des Rates (Abschnitt 14.1) werden in Abschnitt 14.2 die wesentlichen Einwände und Anregungen gewürdigt. Wesentliche dabei in Bezug genommene Begründungspassagen des Sondergutachtens werden in Abschnitt 14.3 auszugsweise wiedergegeben.

1. Die Empfehlungen des SRU im Überblick

In seinem Sondergutachten zur umweltverträglichen Verkehrsgestaltung unterlegt der Umweltrat mit aktuellen Daten, was für die meisten Bürger größerer Städte tagtäglich offensichtlich ist: Der motorisierte Individualverkehr ist innerörtlich Umweltfaktor Nr. 1. Keine andere urbane Tätigkeit wirkt sich so belastend auf die städtische Umwelt aus wie der Verkehr durch seine Abgase, insbesondere die Partikel- und NO_x-Emissionen, sowie durch Lärm, Zerschneidungseffekte, Flächenverbrauch und Unfallgefahren. Trotz vielfältiger Bemühungen und einigen merklichen Verbesserungen beim Schutz sensibler Wohnbezirke konnten im Verkehrsumweltschutz keine annähernd vergleichbaren Erfolge erzielt werden wie bei den gewerblichen und industriellen Anlagen.

Spätestens mit Ablauf der (ersten)³¹ Umsetzungsfrist für die Europäischen Partikelgrenzwerte ist auch offenkundig geworden, dass zum Schutz der Gesundheit durchgreifende Verbesserungen erreicht werden müssen und dass solche substanziellen Verbesserungen

³¹ Nach der novellierten Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie erhalten die Mitgliedstaaten für Gebiete, in denen sich die Einhaltung besonders schwierig gestaltet, eine Fristverlängerung von 3 Jahren.

heute regelmäßig nicht mehr auf der Basis segmentierter Schutzkonzepte, sondern nur über den Weg einer umweltorientierten, integrierten Stadt- und Regionalverkehrsplanung erreicht werden können. Für die Experten ist dies keine neue Botschaft. Dass eine integrierte Verkehrsgestaltung Not tut, haben die meisten größeren Gemeinden schon lange erkannt und sich auch um die Entwicklung integrierter Verkehrskonzepte bemüht. Diese Planungen weisen jedoch, wie der Umweltrat darlegt, ein höchst unterschiedliches und teilweise noch sehr unbefriedigendes Qualitätsniveau auf. Teils wird das verkehrsumweltpolitische Planungsziel aufgrund technischer und methodischer Planungsdefizite schon im Ansatz verfehlt. Insbesondere aber ist es einer fehlenden rechtlichen Vernetzung mit städtebaulichen Planungen sowie mangelnder Bindungskraft und politischer Vollzugsbereitschaft geschuldet, dass auch anspruchsvolle Verkehrsplanungen noch zu wenig bewirken.

Die Defizite der kommunalen Gesamtverkehrsplanung sind nach Ansicht des SRU wesentlich auch auf das Fehlen angemessener rechtlicher Grundlagen zurückzuführen. Das geltende Recht verpflichtet die Gemeinden bisher zwar zu einer abgewogenen Bauleitplanung, nicht aber auch zu einer damit abgestimmten umweltgerechten Verkehrsplanung. Der Umweltrat zeigt insoweit auf, dass bestehende Planungsinstrumente (z. B. Bauleitplanung, Immissionsschutzplanung, ÖPNV-Planung) lediglich einzelne Problem- und Ursachensegmente der örtlichen Verkehrsbelastung herausgreifen, nicht aber die strukturellen Ursachenzusammenhänge erfassen, die regelmäßig im Zusammenwirken der städtebaulichen Nutzungsstruktur, der Straßenvernetzung, der Verkehrsregelung und der Alternativangebote des Umweltverbunds (ÖPNV, Rad- und Fußverkehr) liegen (Tz. 473 ff.). Die erforderliche planerische Vernetzung der vielfältigen darauf bezogenen Instrumente, ihre Einbindung in eine langfristige regionale Entwicklungsperspektive und die Verknüpfung mit Fördermaßnahmen für die umweltverträglichen Verkehrsträger (pull-Maßnahmen) werden nirgends konstruktiv normiert. Kompetenzkonflikte zwischen Landesbehörden und Kommunen stehen einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung hinsichtlich der Verkehrslenkungsinstrumente im Wege.

Um die Verkehrsplanungen der Städte im Sinne einer umweltverträglichen Verkehrsgestaltung zu effektiveren, sollten nach Auffassung des Umweltrates die wesentlichen Erfordernisse der integrierten Verkehrsplanung gesetzlich fundiert werden. Ein problemadäquates „Gemeindeverkehrsplanungsrecht“ sollte zum einen verbindliche Mindestanforderungen an Qualität, Vernetzung und Kontinuität der Planung stellen und ihr zum anderen ein hinreichendes rechtliches Gewicht gegenüber sonstigen, verkehrsrelevanten Planungen verschaffen und zwar durch folgende Instrumente:

- die Verpflichtung der Gemeinden zur Aufstellung eines Verkehrsplanes, der jedenfalls einen Assessmentteil, quantifizierte Zielbestimmungen auch bezüglich des Umweltschutzes, einen Maßnahmeteil, ein Umsetzungskonzept und Maßnahmen der Erfolgskontrolle vorsieht;
- die Verpflichtung der Gemeinden, einen Sanierungsplan aufzustellen, wenn bestimmte Belastungsschwellenwerte überschritten werden;

- die Verpflichtung zur Aufstellung eines den Verkehrsplan modifizierenden Verkehrsbegleitplans, wenn ein Projekt oder eine andere Planung erhebliche verkehrliche Auswirkungen erwarten lassen, die dem geltenden Verkehrsplan zuwiderlaufen;
- ordnungsrechtliche Vollzugsinstrumente, die aus einer angemessenen Neugestaltung der bislang – unzulänglich – in § 45 StVO enthaltenden Ermächtigungsgrundlagen zu gewinnen sind;
- Verfahrensvorschriften, die ein interaktives Verfahren zur Vernetzung der kommunalen Gesamtverkehrsplanung mit der kommunalen Entwicklungsplanung, nachbargemeindlichen Planungen und überörtlicher Gesamt- sowie Fachplanung normieren sowie schließlich
- eine Modifikation des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, die die Planungsautonomie der Gemeinden als Grundvoraussetzung einer den individuellen Gegebenheiten angemessenen integrierten Gesamtverkehrsplanung respektiert.

2. Rezeption und verkehrspolitische Aktualität der Empfehlungen

Der Umweltrat hat seine Einsichten und Empfehlungen sowohl vor der Abfassung des Gutachtens als auch im Anschluss daran vielfach mit Fachleuten der Verkehrsverwaltung diskutiert. Der Vorschlag einer stärkeren „Verrechtlichung“ der Verkehrsplanung ist in diesen Kreisen nicht nur auf Beifall, sondern mitunter auch auf erhebliche Skepsis, vereinzelt auch auf generelle Ablehnung gestoßen (1). Indes haben die EG-rechtlich angestoßenen Entwicklungen im Bereich der Luftreinhalteplanung noch deutlicher werden lassen, dass es für die wirksame Durchsetzung von Umweltbelangen gegenüber den Triebkräften des örtlichen Individualverkehrs ganz entscheidend auf hinreichend präzise und „harte“ rechtliche Pflichten ankommt (2). Das vom Umweltrat vorgeschlagene Gemeindeverkehrsplanungsrecht entspricht ferner in hohem Maße dem, was die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Initiativen für einen besseren städtischen Umweltschutz proklamiert hat und zu fördern beabsichtigt (3).

2.1 Kritik und Bedenken

Einzelne Stimmen lehnen den Vorschlag für ein Gemeindeverkehrsplanungsrecht generell ab. Dem liegt meist die Besorgnis zugrunde, dass die Verrechtlichung weniger den erwünschten Handlungsdruck als vielmehr eine unheilvolle Bürokratisierung bewirken würde, durch die die wenigen zur Verfügung stehenden Fachleute im Ergebnis nur zusätzlich belastet und daran eher gehindert als bestärkt würden, sich kreativ für die umweltgerechte Verkehrsplanung einzusetzen. Gebraucht würden keine rechtlichen Vorgaben, sondern mehr personelle und finanzielle Ressourcen und ein stärkerer politischer Rückhalt für wirksame Einschnitte vor Ort. Neues Recht sei allenfalls dann zu befürworten, wenn es nicht wiederum zusätzliche Planungspflichten und Instrumente normiere, die das ohnehin schon komplexe und aufwändige Nebeneinander der zahlreichen Pläne und Instrumente noch weiter verkomplizieren würden. Die Gesetzgebung müsse vielmehr zu einer zielführenden Zusammenführung, Integration und Vereinfachung bestehender Ansätze führen.

Der größere Teil der Fachleute teilt demgegenüber die Auffassung des Umweltrates, dass die Verkehrsplanung im Konzert der strukturwirksamen Instrumente ein stärkeres – auch rechtliches – Gewicht erhalten sollte. Verbreitet wurde dem Rat auch darin beigeprpflichtet, dass die Qualität der Planungen durch einheitliche Anforderungen und Leitlinien zur Situationsanalyse und zu Verfahren, Struktur und Mindestinhalt der Planungen erheblich gefördert werden könnte. Auch unter diesen positiveren Stimmen war aber deutliche Skepsis gegenüber einem formal verselbständigten Planungsgesetz zu vernehmen. Häufig wurde überlegt, ob nicht die wesentlichen Elemente des vorgeschlagenen Regelwerkes in schlanker Form in die bestehenden Gesetze, allen voran das BauGB eingefügt werden könnten. Mehrfach wurde zudem in Frage gestellt, ob es nicht besser – da leichter erreichbar und im Sinne der Sache besser beeinflussbar – sei, die Anforderungen an die Verkehrsplanung in einer Verwaltungsvorschrift oder in technischen Leitlinie unterzubringen, auf die sodann in den betreffenden Regelwerken des Bau-, Wege- und Straßenverkehrsrechts verwiesen werden könnte.

2.2 Würdigung, insbesondere im Hinblick auf die aktuellen Entwicklungen in der Luftreinhalteplanung

Die Auseinandersetzung mit den Einwänden und Anregungen haben den Umweltrat darin bestärkt, dass eine rechtliche Aufwertung der Verkehrsplanung sachgerecht und zielführend ist. Bestätigung findet dies insbesondere in den aktuellen verkehrspolitischen Entwicklungen um die Feinstaubproblematik.

Die Befürchtungen, dass die empfohlene rechtliche Aufwertung der Gemeindeverkehrsplanung nur zu unnötiger Bürokratisierung führen würde, gemahnen allgemein zu einer „schlanken“ Ausgestaltung des Verkehrsplanungsrechts, die den örtlichen Verantwortlichen im Detail soviel Gestaltungsspielräume belässt, wie eben möglich. Dieses „Subsidiaritätsgebot“ wird im Detail zu berücksichtigen sein. Im Übrigen überzeugt der pauschale Bürokratie-Einwand – dem sich heute nahezu jede neue Gesetzgebung ausgesetzt sieht – auch dann nicht, wenn man ihn ganz sachlich als Zweifel an Wirksamkeit und Effizienz des vorgeschlagenen Verkehrsplanungsrechts interpretiert. Die Erfahrungen aus der örtlichen Verkehrspolitik haben hinlänglich erwiesen, dass auf der Grundlage völliger Freiwilligkeit die Ziele und Erfordernisse umweltverträglicher Verkehrsplanung keine ausreichende Berücksichtigung finden. Die laufende Umsetzung der EG-Luftqualitätsgrenzwerte beweist vielmehr eindrucksvoll, welch effektiver Handlungsdruck durch eine konkrete, gerichtlich nachprüfbar und sanktionsbewehrte Rechtspflicht erzeugt werden kann.

Um eine effektive, vollzugskräftige Verkehrsplanung zu gewährleisten, bedarf es zu allererst konkreter, verbindlicher Zielsetzungen. Bleiben die umweltbezogenen Ziele allgemein, vage und unverbindlich, so bleibt auch der Konflikt mit den gegenläufigen Zielen der Stadtentwicklung ungelöst. Vage Postulate, die Umweltverträglichkeit des Stadtverkehrs zu verbessern zu wollen, wie sie in den freiwilligen Verkehrskonzepten regelmäßig anzutreffen sind, können im konkreten Konfliktfall keine hinreichende Bindungs- und Wirkungsmacht entfalten. Anders verhält es sich offensichtlich mit einem konkreten, rechtsverbindlichen Schutzziel, wie den Grenzwerten des EG-Luftqualitätsrechts. Zwar kann aufgrund der Verzögerungen

auch insoweit nicht von einer einwandfreien Umsetzung die Rede sein. Die anfängliche Untätigkeit hat insoweit eindrucksvoll gezeigt, wie stark die Beharrungskräfte der kommunalen Verkehrspolitik sind. Dass diese Kräfte jedoch inzwischen mehr und mehr überwunden werden konnten und umfassende Luftreinhalteprogramme entwickelt sowie durchgreifende Maßnahmen wie z. B. Umweltzonen ergriffen worden sind, ist unbestreitbar ganz wesentlich der rechtlichen Verbindlichkeit und den daran anknüpfenden Klage- und Sanktionsbewehrungen zu verdanken. Dabei sind es keineswegs nur die formalen Bindungen und Vollzugsinstrumente, die dem „harten“ Umweltziel seine Zähne verleihen. Das konkrete Umweltziel erreicht seine Durchsetzungskraft zudem durch eine beachtliche Öffentlichkeitswirksamkeit, namentlich als „Anspruchsposition“ in dem Sinne, dass der betroffenen Bevölkerung konkret signalisiert wird, welche Entlastungen zu ihrem Schutz anzustreben sind und ggf. eingefordert werden können.

Damit soll freilich nicht gesagt sein, dass die Umweltziele der Verkehrsplanung stets einheitlich und gar europaweit fixiert werden sollten. Der Umweltrat hat es im Prinzip für ausreichend gehalten, wenn die jeweiligen Städte und Regionen nach Maßgabe der örtlichen Prioritäten selbst ihre Entlastungsziele bestimmen. Diese Auffassung teilt im Ansatz auch die EU Kommission in Ihrer Strategie für die städtische Umwelt.³² Entscheidend ist, dass überhaupt konkrete Ziele zur Verminderung der Umweltbelastungen verbindlich beschlossen werden. Ob im Einzelfall Überwiegendes dafür spricht, zentrale Zielvorgaben zu normieren, mag zunächst dahingestellt bleiben. Die Distanz der zentralen Gesetzgebung lässt jedenfalls ein höheres Anspruchsniveau erwarten, als dies in verbindlichen „Selbstverpflichtungen“ der Planungsträger zu erhoffen wäre. Festzuhalten bleibt, dass das Globalziel der umweltverträglichen Stadtverkehrsgestaltung schon erheblich davon profitieren würde, wenn qua Gesetz überhaupt dazu verpflichtet würde, die Planung auf konkrete Schutz-, Vermeidungs- und Verlagerungsziele auszurichten. Solchen Zielsetzungen kann ersichtlich kein rationaler Bürokratismus-Vorwurf gemacht werden. Im Gegenteil, erst durch die konkrete Zielbindung wird dafür gesorgt, dass nicht ineffektiv ins Blau hinein, sondern in der Tat gezielt geplant, vollzogen und ggf. nachgebessert wird.

Der Ansatz des Europäischen Luftreinhalterechts geht außerdem zu Recht davon aus, dass es gegenüber einer komplexen Ursachenvielfalt nicht ausreicht, ein konkretes Umweltziel zu normieren, um die Umsetzung sodann vollkommen der örtlichen Politik und Verwaltung zu überlassen. Vielmehr bedarf es auch einer durchgreifenden Verpflichtung, auf der Grundlage einer ausreichend genauen Situationsanalyse planerisch die erforderlichen Maßnahmen abzustimmen und festzulegen. Entscheidend ist ferner, dass in regelmäßigen Abständen die Planung darauf überprüft wird, ob bzw. inwieweit sie erfolgreich umgesetzt werden konnte, und dass sie andernfalls überarbeitet wird. Auch Planungspflicht und Mindestanforderungen bewirken keine nutzlose Bürokratie. Sie untermauern lediglich rechtlich die Mindestanforderungen, die jede ernst gemeinte Stadtverkehrsplanung ohnehin erfüllen muss. Da aber nach dem Befund des Umweltrates ein beachtlicher Teil der Städte noch

³² KOM(2005)718 endg., dort die Nr. 3 zum „Mehrwert von Maßnahmen auf EU-Ebene“.

nicht über eine den heutigen Möglichkeiten und Standards entsprechende Verkehrsplanung verfügt, erscheint es jedenfalls zweckmäßig, gewisse allgemeingültige Mindestanforderungen rechtlich einzufordern. Wo diese Mindestanforderungen bereits freiwillig erfüllt werden, mag der rechtliche Zwang zwar überflüssig sein, aber nicht schädlich. Im Gegenteil, die gesetzliche Planungspflicht würde sicherstellen, dass die fortschrittlichen Gemeinden keinen Wettbewerbsnachteil gegenüber solchen Kommunen erfahren, die sich eine anspruchsvolle Verkehrsplanung ersparen wollen.

Diese Mindestanforderungen müssen und sollten nicht im Detail gesetzlich geregelt werden. Sie können vielmehr problemlos auf untergesetzlicher Fachebene im Sinne einer „guten fachlichen Verkehrsplanungspraxis“ so abgefasst und fortentwickelt werden, dass sie gleichsam als Leitfäden die Planungen anleiten und erleichtern können. In solch einer „proaktiven“ Hilfestellung könnten allenfalls noch diejenigen Städte einen Bürokratismus erkennen, die eine wirksame Verkehrsplanung gar nicht wollen.

Einer gesetzlichen Absicherung bedarf indes die interaktive Abstimmung der Verkehrsplanung mit den sonstigen verkehrsrelevanten Planungen, insbesondere mit der Bebauungsplanung. Rechtlich muss sichergestellt werden, dass das integrierte Verkehrskonzept die städtebaulichen Ziele und Gegebenheiten berücksichtigt und im Gegenzug bei nachfolgenden verkehrsrelevanten Planungs- und Zulassungsentscheidungen seinerseits Beachtung findet oder ggf. angepasst wird, wenn die städtebaulichen Vorgaben mit höherer Priorität geändert werden sollen. Wenn von den Verkehrsplanungsämtern immer wieder darüber geklagt wird, dass Verkehrskonzepte städtebaulich konterkariert werden, weil z. B. Großprojekte ohne ein schlüssiges Konzept zur Bewältigung neu induzierter Verkehre geplant und genehmigt würden, so zeigt dies, dass die vom Umweltrat geforderte gesetzliche Abstimmungspflicht, insbesondere das Instrument des Verkehrsbegleitplans, von wesentlichem Nutzen für die Effektivität der Verkehrsplanung wären. Man mag darin ein zusätzliches „bürokratisches“ Element erblicken; dieser bürokratische Aufwand ist jedoch unbedingt erforderlich, um zu gewährleisten, dass die Verkehrsplanungen nicht – wie so häufig in der Vergangenheit – von Bauplanung und Genehmigungspolitik überholt werden. Gleiches gilt sinngemäß für die Vernetzung der Verkehrsplanung mit der Planung von Nachbargemeinden und der überörtlichen Verkehrswegeplanung. Jeweils geht es vor allem darum, den kommunalen Verkehrsplanungen und den darin festgelegten konkreten Zielen verträglicher Stadtverkehrsgestaltung einen angemessenen rechtlichen Rang einzuräumen. Insoweit kann es auch nicht genügen, lediglich auf Verwaltungsvorschriften oder Handreichungen zu verweisen. Ein solches Verkehrsplanungs-Binnenrecht liefe in der Tat Gefahr, zum bürokratischen Papiertiger zu werden. Das wesentliche Ziel der Förderung, Aufwertung und Durchsetzung umweltgerechter Verkehrsplanungen kann im Konzert der sonstigen Interessen und Gestaltungsinstrumente gar nicht anders als durch formales Recht erreicht werden.

Nach alledem ist es im Ansatz nicht nachvollziehbar, wenn gegen die vom Umweltrat empfohlene rechtliche Aufwertung der Verkehrsplanung eingewandt wird, sie wirke kontrapro-

duktiv, weil sie die wenigen Ressourcen, die der Verkehrsplanung heute zur Verfügung stünden, noch mit unnötigen Formalitäten belaste. Auch personalpolitisch ist das Gegenteil der Fall. Die Verkehrsplanungsämter werden mit hoher Wahrscheinlichkeit erheblich davon profitieren, wenn ihre Tätigkeiten zukünftig zu den Pflichtaufgaben zählen. Von weiteren Einsparungen werden die Aufgaben der integrierten Verkehrsplanung dann zweifellos weniger betroffen sein, als wenn sie im unverbindlichen, freiwilligen Wirkungskreis der Kommunen verbleiben. Als Folge der „Verrechtlichung“ ist also im Gegenteil eher eine personelle Verstärkung der Verkehrsplanung zu erwarten.

Nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen ist die konstruktive Anregung, dass auf eine einfache, kohärente Konzeption zu achten sei, die die verschiedenen Rechtsinstrumente umweltverträglicher Verkehrsgestaltung nach Möglichkeit zusammenführt und nicht noch um ein weiteres ergänzt. Die daran anknüpfende Überlegung, das Verkehrsplanungsrecht in eine der genannten Planungen einzubauen, führen jedoch bei genauerer Hinsicht zu keinem überzeugenden Ergebnis. Der Problemkomplex Verkehr kann nicht aus einer einseitigen Perspektive z. B. der medialen Umweltplanung sachgerecht bewältigt werden. Nicht ohne Grund haben die Kommunen in der Regel eigene Verkehrs- und Verkehrsplanungsämter eingesetzt, die die Aufgabe der integrierten Verkehrsplanung zentral steuern. Auch das Baurecht bietet, obwohl es traditionell die ganze Palette städtebaulicher Entwicklungsziele einbezieht, keinen adäquaten Rahmen dafür, die Pflichten und Anforderungen einer umweltgerechten Verkehrsplanung in sich aufzunehmen. All dies hat der Umweltrat im Sondergutachten ausführlich erläutert (s. unten in Abschnitt B den Auszug Tz. 476 ff.). Seine Gründe sind bisher nicht überzeugend widerlegt worden.

Sicherlich wäre es gleichwohl möglich und evt. aus „Verkaufsgründen“ auch opportun, die Anforderungen und Instrumente zur Gemeindeverkehrsplanung dem BauGB als eigenständigen Abschnitt gewissermaßen „unterzuschieben“. Damit wäre aber für das eigentliche Sachziel der vereinfachenden Integration des Planungsrechts noch gar nichts gewonnen. Entscheidende Vereinfachungen würde das Verkehrsplanungsrecht unabhängig vom Ort seiner Normierung dadurch bringen, dass es die Spezialplanungen von der Verantwortung entlastet, ihre Teilziele auch gegenüber dem Verursacherkomplex Verkehr durchzusetzen, ohne letztlich dafür über die geeigneten Festsetzungs- und Durchsetzungsinstrumente zu verfügen. Während beispielsweise das Verkehrsplanungsrecht auf die Ziele des medialen Umweltrechts Bezug zu nehmen hätte, könnte Letzteres wiederum insoweit auf die Verkehrsplanung verweisen, als es auf eine Reduktion verkehrsbedingter Immissionen ankommt. Zur Abstimmung mit der Bebauungsplanung sei gleichsam auf die Erörterungen des Umweltrates verwiesen (s. unten in Abschn. C die diesbzgl. Auszüge der Tz. 476 ff.). Die begehrte Vereinfachung des Instrumentenkastens kann jedenfalls nicht dadurch erreicht werden könnte, dass die vielfältigen Aufgaben der städtischen Umweltplanung sämtlich in einem Gesamtplan – z. B. einem entsprechend angereicherten Flächennutzungsplan – fusioniert werden. Die der Problemabschichtung dienende Planungshierarchie würde dadurch aufgelöst, und die enorme Komplexität eines solchen Universalplanes wäre nicht mehr effektiv und rational zu bewältigen. Demgegenüber dürfte es aus dem Gesichtspunkt

der Vereinfachung vielmehr darauf ankommen, die Steuerungsaufgaben der umweltgerechten Stadtentwicklung möglichst effektiv zu modularisieren und zu koordinieren. Gegenwärtig fehlt es an einem angemessenen Modul für die Verkehrsplanung. Sie muss daher gegenwärtig mit sektoralen Instrumenten wie der Luftreinhalteplanung angegangen werden, die der komplexen Aufgabe nicht im Ansatz gerecht werden. Darin liegt heute eine wesentliche Ursache ineffizienter Verwaltung, die durch das Verkehrsplanungsrecht beseitigt werden könnte.

2.3 Der Vorschlag des Umweltrates vor dem Hintergrund der europäischen Initiativen zum städtischen Umweltmanagement

Die Europäische Union erweist sich nicht nur mittelbar durch ihre bindenden Luftqualitäts-grenzwerte als eine treibende Kraft für die Entwicklung der umweltgerechten Stadtverkehrsplanung. Zunehmende Aufmerksamkeit erhält die kommunale Verkehrsplanung als Instrument des (gemeinschaftlichen) Umweltschutzes außerdem durch die umfangreichen Initiativen, die die Kommission unmittelbar in diesem Felde ergriffen hat. Die zentrale Bedeutung einer fundierten integrierten Verkehrsplanung hat zunächst die thematische Strategie für die städtische Umwelt³³ vom Januar 2006 sehr deutlich unterstrichen. Mit der Strategie hat die Kommission zugleich weitere Maßnahmen der EU zur Förderung der umweltorientierten integrierten Stadtverkehrsplanung angekündigt. In dem Grünbuch *„Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“*³⁴ legt die Kommission dar, dass sie sich vor allem dafür einsetzen will, die Agglomerationen zur Erstellung und Durchsetzung anspruchsvoller integrierte Verkehrskonzepte anzuleiten.

„(...) Eine zentrale Idee kehrt jedoch immer wieder: Die Mobilitätspolitik für die Stadt muss, wenn sie Wirkung entfalten soll, einen möglichst integrierten Ansatz verfolgen, bei dem für das jeweilige Problem optimal geeignete Lösungen kombiniert werden, d.h. technische Innovation, Förderung umweltfreundlicher, sicherer und intelligent gesteuerter Verkehrssysteme, wirtschaftliche Anreize oder Änderung von Rechtsvorschriften. Bei dieser Gesamtstrategie werden alle einschlägigen Initiativen berücksichtigt, die im Rahmen der gemeinschaftlichen Politik verfolgt werden, wobei ein ständiges Anliegen ist, einen konkreten Beitrag zur Umsetzung der Lissabonner Strategie zu liefern.

Die Europäische Union muss treibende Kraft für Veränderungen sein, ohne von oben herab Lösungen aufzuzwingen, die der Vielfalt der Gegebenheiten vor Ort unter Umständen nicht gerecht werden. Der europäische Mehrwert kann unterschiedliche Gestalt annehmen: Förderung des Austauschs vorbildlicher Praktiken auf allen Ebenen (lokal, regional oder national); Flankierung der Ausarbeitung gemeinsamer Normen und Harmonisierung von Normen, falls nötig; Leistung finanzieller Unterstützung für diejenigen, die es am nötigsten haben; Förderung von Forschungsarbeiten, deren Anwendungen eine Verbesserung von Sicherheit und Umweltschutz ermöglichen; Vereinfachung der Rechtsvorschriften und, in bestimmten Fällen, Aufhebung geltender oder Einführung neuer Rechtsvorschriften.

³³ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine thematische Strategie für die städtische Umwelt vom 11.1.2006. KOM(2005) 718 endg.

³⁴ KOM(2007)551 eng. Vom 25.9.2007.

Eine auf europäischer Ebene festgelegte Strategie kann nur dann ein Erfolg werden, wenn auf lokaler Ebene entschlossen gehandelt wird und die lokalen Behörden konkrete Maßnahmen übernehmen und durchführen.“

Die Kommission schließt also auch rechtliche Rahmeninitiativen nicht aus. Schon jetzt sieht die Kommission die integrierte Verkehrsplanung als ein zentrales Instrument zur Umsetzung der EU-Umweltqualitätsziele. Es zeichnet sich also ab, dass das einschlägige EG-Umweltrecht die integrierte Verkehrsplanung bald jedenfalls in Bezug nehmen und voraussetzen wird. Ein vermutlich noch wirksamerer „Hebel“ liegt indes darin, dass die Kommission ihre Förderpolitik maßgeblich an der Qualität der städtischen Verkehrsplanung ausrichten will. Dies geht vor allem aus dem „Preparatory Document in relation to the follow-up of the Thematic Strategy on the Urban Environment“ vom 25. September 2007³⁵ hervor. Darin wird auch in Grundzügen erläutert, welchen zentralen Mindestanforderungen die Planungen genügen sollen. An vorderster Stelle werden dazu konkrete Zielsetzungen und Kennziffern sowie effektive Koordinationsmechanismen genannt, also diejenigen unverzichtbaren Elemente effektiver Verkehrsplanung, die auch der Vorschlag des Umweltrates aufgreift und deren rechtliche Absicherung er empfiehlt.

Ohne in weitere Einzelheiten gehen zu müssen, lässt sich feststellen, dass die europäischen Initiativen für eine umweltorientierte integrierte Verkehrsplanung ein weiteres starkes Argument dafür darstellen, die Grundsteine einer solchen Planung gesetzesrechtlich zu verankern. Mit einem Gesetz, dass die integrierte Planung fordert und ihr zugleich die notwendigen Abstimmungs- und Durchsetzungsinstrumente zur Verfügung stellt, würde nicht zuletzt ein wichtiger – nach außen erkennbarer – Beitrag dazu geleistet werden, dass Deutschlands Städte dem europäischen Anforderungsniveau zügig gerecht werden können.

3. Die Empfehlungen des SRU zur umweltbezogenen Gemeindeverkehrsplanung in Auszügen³⁶

Zur Darlegung des allgemeinen Handlungsbedarfs erläutert der Umweltrat zunächst die aktuelle Belastungslage in den größeren Agglomerationen (Textziffern 466-468). In Abschnitt 8.2.1 (Tz. 469-471) werden die qualitativen Unterschiede und Defizite der bestehenden kommunalen Verkehrskonzepte und insbesondere die erheblichen Wirksamkeitsdefizite erörtert. Sodann legt der Rat mit den im folgenden auszugsweise zitierten Textpassagen dar, weshalb das geltende Recht wesentlich dazu beiträgt, dass die kommunale Verkehrsplanung bisher nicht ausreichend zu einer stadt- und umweltverträglichen Verkehrsentwicklung beitragen konnte und wie ein Gemeindeverkehrsplanungsrecht zur Verbesserung der Planung und ihrer Wirksamkeit beitragen könnte:

³⁵ European Commission (2007) Sustainable Urban Transport Plans. Preparatory Document in relation to the follow-up of the Thematic Strategy on the Urban Environment.
http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/transport/2007_sutp_prepdoc.pdf

³⁶ Der folgende Text entspricht von einigen Kürzungen abgesehen dem des Sondergutachtens, Rn. 466 ff.

(8.2.2) Das zersplitterte Instrumentarium des geltenden Rechts

(Tz. 472) (...) Durch die starke Segmentierung der verkehrsbezogenen Anordnungsbefugnisse und Planungsinstrumente steht das geltende Recht insgesamt einer integrierten Verkehrsplanung mehr im Wege als dass es sie fördert.

Das Straßenverkehrsrecht

(Tz. 473) Die ordnungsrechtliche Lenkung des fließenden und ruhenden Verkehrs erfolgt im Rahmen des bestehenden Wegenetzes wesentlich auf der Grundlage des Straßenverkehrsrechts, namentlich der Straßenverkehrsordnung (StVO) sowie – deutlich seltener – der speziellen immissionsschutzrechtlichen Ermächtigungsgrundlage des § 40 BImSchG. Nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO kann die Straßenverkehrsbehörde *"zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen"* in bestimmten Gebieten oder auf bestimmten Straßenstrecken Verkehrsbeschränkungen und -verbote erlassen. Zum gleichen Zweck können die Straßenverkehrsbehörden nach den Abs. 1 b) und c) die praktisch sehr wirksamen Zonenanordnungen treffen und namentlich Fußgängerbereiche, verkehrsberuhigte Zonen, Tempo-30-Zonen sowie Maßnahmen zur Bewirtschaftung des Parkraums festsetzen. Unter anderem mit den Zonenregelungen ist das Straßenverkehrsrecht nach und nach auch um Tatbestände planerischer und ökologischer Natur angereichert worden, allerdings ohne die zuständigen Behörden zu einer Gesamtverkehrsplanung anzuleiten.

(Tz. 474) Eine planerische Koordinierung ist zwar offensichtlich unverzichtbar. Das Bundesverwaltungsgericht hat insoweit bereits von rechtlicher Seite deutlich gemacht, dass Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO jedenfalls nicht durch Verlagerung der Verkehrsströme zu Unzuträglichkeiten an einer anderen Stelle und insgesamt zu einer verschlechterten Gesamtbilanz führen dürfen. Gleichwohl fehlt eine planungsrechtliche Einbettung der straßenverkehrsrechtlichen Verkehrslenkung. Im Gegenteil steht das geltende Straßenverkehrsrecht einer integrierten Betrachtung und Steuerung des Verkehrs aus drei Gründen sogar eher entgegen: Erstens ist dieses Recht noch deutlich von einer segmentierten Betrachtung geprägt; ein rein medialer Umweltschutz, wie er straßenverkehrsrechtlich in § 40 Abs. 2 BImSchG für verkehrsbedingte Luftverunreinigungen normiert worden ist, entspricht von vornherein nicht den Erfordernissen eines integrativen Umweltschutzes. Zweitens ist problematisch, dass die Instrumente des Straßenverkehrsrechts – trotz der erwähnten planerischen und ökologischen Elemente – wesentlich noch als reines Verkehrsordnungsrecht begriffen werden, das nicht flächenhaft auch zu Zwecken einer integrierten Stadt(-verkehrs)entwicklung eingesetzt werden dürfe. Schließlich – drittens – wird die planerische und netzbezogene Abstimmung der straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen wesentlich dadurch erschwert, dass die Vollzugskompetenzen – dem ordnungsrechtlichen Verständnis entsprechend – weit gehend bei den Straßenverkehrsbehörden angesiedelt sind und nicht bei den für die integrierte Verkehrsplanung allgemein zuständigen Gemeinden.

Ein modernes Verkehrsrecht sollte demgegenüber der Einsicht Rechnung tragen, dass die gemeinwohlverträgliche und sichere Gestaltung des Ortsverkehrs durch inkrementale si-

cherheitsrechtliche Anordnungen nicht zu erreichen ist, sondern eben ein integratives planerisches Vorgehen erfordert. Diese Planung kann nur Aufgabe und Verantwortung der Gemeinden oder Gemeindeverbände sein, die daher auch die erforderlichen Anordnungsbefugnisse erhalten müssen.

Die Bauleitplanung

(Tz. 476) Die Bauleitplanung kann und sollte durch konzeptionell begründete Standortentscheidungen durchaus erhebliche Teilbeiträge zu einer sachgerechten Verkehrspolitik liefern. Durch die Bebauungsplanung sollte insbesondere die Entflechtung von vielbefahrenen Verkehrsstrecken und sensiblen Wohnnutzungen angestrebt werden. Dazu bietet das Baurecht eine Reihe von zum Teil sehr detaillierten Festsetzungsmöglichkeiten bis hin zu der Möglichkeit, Schlafräume nicht straßenseitig zuzulassen. Entsprechend ihrer Hauptausrichtung auf die Ordnung und Gestaltung der Bodennutzung fehlen dem Bauplanungsrecht allerdings Festsetzungsmöglichkeiten für ein konkretes, qualifiziertes und alle kommunalen Handlungsmöglichkeiten einbeziehendes Gesamtverkehrskonzept. Eine entsprechende Anreicherung des baurechtlichen Planungsinstrumentariums ist zwar erwogen worden.³⁷ Der genauere Vergleich des bauplanungsrechtlichen Instrumentariums mit den Erfolgsbedingungen der kommunalen Verkehrsplanung offenbart jedoch, dass das Bauplanungsrecht keinen geeigneten systematischen Rahmen für die kommunale Verkehrsplanung bietet und dass es vielmehr darauf ankommen muss, ein selbstständig zu fassendes Verkehrsplanungsrecht durch geeignete Abstimmungsinstrumente mit der Bauleitplanung zu verknüpfen.

Zwar hat das Bauplanungsrecht in jüngerer Zeit Modifikationen erfahren, die seine Aufnahmefähigkeit für Belange des Umweltschutzes neben den klassischen städtebaulichen Belangen nachdrücklich belegen (s. vor allem § 1a BauGB). Auch haben erst jüngst in einem neuen § 1 Abs. 9 BauGB die Erfordernisse der Verkehrsvermeidung ausdrückliche Erwähnung als Planungsbelang gefunden (eingefügt durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien, vom 24.06.2004, BGBl. I, S. 1359). Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bauplanungsrecht strukturell nicht zur Bewältigung einer integrierten Verkehrsplanung geeignet ist: Erstens sieht das Baugesetzbuch keine vollzugskräftige Planungspflicht vor; für unbeplante Flächen wird hilfsweise auf die Maßstäbe des § 34 BauGB zurückgegriffen. 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.

(Tz. 477) Des Weiteren sind – zweitens – die bislang vorhandenen Instrumente der Bauleitplanung zur Steuerung des örtlichen Verkehrsgeschehens ohne tief greifende Modifikation ihres bisherigen Charakters nicht hinreichend geeignet. Bebauungspläne kommen schon deswegen nicht näher in Betracht, weil sie für eine das gesamte Gemeindegebiet umfas-

³⁷ U. Battis, Stellungnahme zum Entwurf eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes. In: Koch, H.-J.; Hofmann, E.; Reese, M. (2001) Lokal handeln: nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe. Umweltbundesamt: Berichte 5/01. Berlin.

sende Planung zu kleinräumig angelegt sind. Dies gilt zwar nicht für die Flächennutzungspläne, die sich ausweislich von § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB auf das gesamte Gemeindegebiet erstrecken. Die Flächennutzungspläne sind aber nach ihrer gegenwärtigen Fassung viel zu grob strukturiert, um die erforderlichen Festsetzungen in ausreichender Detailliertheit zu treffen, und sie 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 würde weit gehende 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.

Die Immissionsschutzplanung

(Tz. 479) Die mediale Immissionsschutzplanung (Luftreinhaltungsplanung und Lärmminde-rungsplanung) ist im nationalen Recht bereits seit Anfang der 1990er-Jahre vorgesehen. Sie ist in praxi aber kaum effektiv zur Anwendung gekommen. Nach dem Willen der Europäischen Gemeinschaft soll allerdings dieser Ansatz nunmehr offenbar zu einem zentralen Instrument der städtischen Umweltsanierung ausgebaut werden. Den Vorgaben des einschlägigen Gemeinschaftsrechts, namentlich der Luftqualitätsrichtlinien (Luftqualitätsrahmenrichtlinie 1996/62/EG sowie dazugehörige Tochterrichtlinien) und der Umgebungslärmrichtlinie folgend, haben die zuständigen örtlichen Stellen Pläne über geeignete Entlastungsmaßnahmen zu erstellen.

(Tz. 480) Diese sektoralen Planungen können als Segmente einer medienübergreifenden, alle berührten Belange berücksichtigenden Umweltplanung ggf. einen wichtigen Beitrag zum örtlichen Umweltschutz leisten, insbesondere dort, wo hohe Belastungen wesentlich auf dem Zusammenwirken verschiedenartiger Emittenten beruhen. Die Immissionsschutzplanungen können aber eine rechtlich angeleitete kommunale Gesamtverkehrsplanung ersichtlich weder ersetzen noch in sich aufnehmen. Der mediale Ansatz widerspricht bereits per se der erforderlichen integrierten Herangehensweise in der kommunalen Verkehrsplanung. Auch in der Immissionsschutzplanung findet daher die Verkehrsplanung kein adäquates rechtliches Fundament.

(Tz. 481) Gleichwohl muss der Verkehr wegen seines überragenden Verursachungsanteils in der Immissionsschutzplanung eine ganz wesentliche Rolle spielen. Da die mediale Planung und die mit ihr befassten Behörden nicht selbst eine integrierte Verkehrsplanung leisten können, bleibt ihnen nur übrig, im Sinne der Lärminderungs- und Luftreinhalteziele eine solche Planung von den zuständigen Stellen zu fordern bzw. vorauszusetzen. Die integrierte umweltbezogene Verkehrsplanung stellt mithin eine essenzielle Voraussetzung für den Erfolg des medialen Immissionsschutzes dar. Von daher werden diejenigen Städte und Regionen, die über eine elaborierte Verkehrsplanung verfügen, mittelbar auch wesentlich zur Erfüllung ihrer immissionsschutzrechtlichen Planungspflicht beigetragen haben und darin schlicht auf ihre Verkehrsplanung verweisen können. Die gegenwärtigen Arbeiten der Umweltministerien, -ämter und Gemeinden an der Umsetzung ihrer neuen Pflichten zur Luftreinhalteplanung gemäß § 47 BImSchG offenbaren ganz deutlich, dass im Rahmen dieses Instruments in aller erster Linie die umweltorientierte Stadtverkehrsplanung gefordert ist.³⁸ Da die Lärminderungsplanungen ebenfalls maßgeblich auf eine solche Verkehrsplanung zielen müssen, erscheint es prinzipiell sachgerecht und naheliegend, die Kräfte sehr viel stärker auf die Verkehrsplanung zu konzentrieren.

Das Recht der Gemeindeverkehrsfinanzierung

(Tz. 483) Schließlich bieten auch die Finanzierungsregelungen insbesondere des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes noch keine geeignete Grundlage für eine integrierende kommunale Verkehrsplanung. Es liegt auf der Hand, dass die Finanzierung der Verkehrsplanung und insbesondere ihrer Umsetzung eine zentrale Erfolgsvoraussetzung darstellt. Die Zuschüsse, die der Bund nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zur Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastrukturen gewährt, sollten daher möglichst so eingesetzt werden, dass sie die Gemeinden zur integrierten Verkehrsplanung und -gestaltung in die Lage versetzen und dazu Anreize geben (wird weiter ausgeführt).

(8.2.3) Die Problemlösung: Ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz

(Tz. 484) In Anbetracht der vorstehend skizzierten Defizite bei der Bewältigung der innerörtlichen Verkehre wird deutlich, dass es an einem adäquaten rechtlichen Rahmen fehlt, durch den die Gemeinden auf eine regelmäßige verbindliche Planung unter Einhaltung bestimmter Mindestvoraussetzungen verpflichtet werden und durch den ihnen zugleich das zur Umsetzung einer solchen Planung erforderliche Instrumentarium und die nötigen finanziellen Freiräume an die Hand gegeben werden.

(Tz. 485) Der Problemlösungsbeitrag des Rechts ist naturgemäß begrenzt. Gegenwärtig stellt sich aber, wie aufgezeigt, das geltende Recht als Hindernis für eine effektive kommu-

³⁸ V. Diegmann/G. Wiegand, Emissionskataster KfZ-Verkehr als Instrument der Luftreinhalteplanung. In: Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (Hrsg.): Fortbildungsveranstaltung „Luftreinhalteplan Ballungsraum Rhein-Main“ am 27. September 2004 in Wiesbaden. HLUG; dort auch: M. Büchen, Luftreinhalteplan Ballungsraum Rhein-Main – Ergebnisse einer Ursachenanalyse und Konzepte zur Minderung der Immissionsbelastung; sowie: M. Lutz, Luftreinhalteplan Berlin – Konzepte und erste Ergebnisse.

nale Verkehrsplanung dar. Schon dies rechtfertigt erhebliche rechtspolitische Initiativen. Im Übrigen liegen aber auch schon, wie ebenfalls dargelegt, vielfältige kommunale Erfahrungen mit integrierten Gesamtverkehrskonzepten vor, aus denen sich die "Erfolgsbedingungen" einer rechtlichen Verfassung für die kommunale Verkehrsplanung gut entwickeln lassen. Schließlich gibt insbesondere auch das französische Planungsrecht mit dem "plan de déplacements urbains" ein anschauliches Beispiel dafür, wie die Verkehrsplanung größerer Gemeinden rechtlich angemessen strukturiert, mit der städtebaulichen Planung verknüpft und durch Umsetzungsziele und -kontrollen im Sinne gemeinwohlbezogener Entwicklungsziele gestärkt werden kann.³⁹

(Tz. 486) In Anbetracht dieser Vorbilder einerseits und der defizitären deutschen Rechtslage andererseits erscheint eine gesetzliche Fundierung der städtischen Verkehrsplanung auch in Deutschland dringend empfehlenswert. Namentlich wird in Anknüpfung an bereits vorliegende Vorschläge von Koch et al.⁴⁰ sowie Boos⁴¹ ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz empfohlen,⁴² das die folgenden zentralen Regelungen enthält:

(1) Die Verpflichtung der Gemeinden zur Aufstellung eines Verkehrsplanes, der jedenfalls

- einen Assessmentteil,
- quantifizierte Zielbestimmungen auch bezüglich des Umweltschutzes,
- einen Maßnahmeteil,
- ein Umsetzungskonzept und
- Maßnahmen der Erfolgskontrolle vorsehen muss;

(2) verbindliche Immissionsgrenzwerte für Lärm und Luftschadstoffe;

(3) die Verpflichtung der Gemeinden, einen Sanierungsplan aufzustellen, wenn bestimmte Belastungsschwellenwerte überschritten werden;

(4) die Verpflichtung zur Aufstellung eines den Verkehrsplan modifizierenden Verkehrsbegeleitplans, wenn ein Projekt oder eine andere Planung erhebliche verkehrliche Auswirkungen erwarten lassen, die dem Verkehrsplan zuwiderlaufen;

(5) ordnungsrechtliche Vollzugsinstrumente, die aus einer angemessenen Neugestaltung der bislang – unzulänglich – in § 45 StVO enthaltenden Ermächtigungsgrundlagen zu gewinnen sind;

(6) Verfahrensvorschriften, die ein interaktives Verfahren zur Vernetzung von

- kommunaler Entwicklungsplanung und kommunaler Gesamtverkehrsplanung,
- kommunaler Gesamtverkehrsplanung mit der Planung der Nachbargemeinden,

³⁹ Ausführlich dargestellt im Sondergutachten, Kasten auf S. 234.

⁴⁰ Koch, H.-J.; Hofmann, E.; Reese, M. (2001) Lokal handeln: nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe. Umweltbundesamt: Berichte 5/01. Berlin.

⁴¹ P. Boos, Der kommunale Straßenverkehrsplan. Baden-Baden, 2001.

⁴² Vgl. auch A. Troge, Nachhaltigkeit und Mobilität. Beitrag, Forum Nachhaltigkeit & Mobilität, 19. Februar 2003.

- 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.

Mit der empfohlenen gesetzlichen Verankerung und Ausgestaltung der gemeindlichen Verkehrsplanung wäre weit gehend gewährleistet, dass die qualitativen und verfahrensmäßigen Grundbedingungen einer integrierten Gemeindeverkehrsplanung flächendeckend erfüllt werden und dass die Gemeinden zugleich über alle erforderlichen Instrumente und Kompetenzen verfügen, um ihr kommunales Verkehrsnetz wirklich integrativ und interaktiv, in Abstimmung mit der baulichen Entwicklung und den Nachbargemeinden, planen und gestalten können. (...)

(Tz. 489) Der Nutzen eines Gemeindeverkehrsplanungsrechts, das eine fundierte Gesamtverkehrsplanung gewährleistet, ist offenkundig. (...) Wie im Städtebau kann auch eine gemeinwohlorientierte Verkehrsentwicklung nur auf der Basis einer integrierten, transparenten Planung erreicht werden. Die Erfahrung zeigt zudem eindeutig, dass es auch rechtlicher Bindungen bedarf und dass die gemeinwohlbezogenen Ordnungsziele der Stadt(-verkehrs)entwicklung auf freiwilliger Basis gegenüber wirtschaftlichen Partikularinteressen und politischen Opportunitäten keine ausreichende Durchsetzungskraft entfalten können. Das vorgeschlagene Gemeindeverkehrsplanungsrecht würde daher den Gemeinden wesentlich dabei helfen, ihren Stadtverkehr im Zusammenhang mit den städtebaulichen Strukturen bürger- und umweltverträglicher zu entwickeln. (...)

(Tz. 491) Im Übrigen müssen den Kommunen auch die erforderlichen Anordnungs Kompetenzen und finanziellen Spielräume zur Umsetzung der Verkehrsplanungen eingeräumt werden. Hinsichtlich der kommunalen Regelungskompetenzen kommt es darauf an, der gemeindlichen Planung diejenigen Kompetenzen zu erschließen, die sie für eine wahrhaft integrierte Verkehrsplanung benötigen. Dazu gehören insbesondere die Instrumente der ordnungsrechtlichen Verkehrslenkung, aber auch (Mit-)Planungs- und Steuerungsrechte für Ortsdurchfahrten. Die entsprechenden Kapazitäten der Straßenverkehrsbehörden müssten insoweit unmittelbar in den Dienst der Gemeinden gestellt werden. In finanzieller Hinsicht müssten ferner den Gemeinden größere Freiheiten bei der Verwendung von Mitteln aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz eingeräumt werden.

Große Bedeutung kommt schließlich der Verknüpfung von Bebauungs- und Fachplanung mit der Verkehrsplanung durch das Instrument eines Verkehrsbegleitplans zu. Engpässe und Hot-Spots im Verkehrsnetz sind häufig das Resultat städtebaulicher Entwicklungen, die ohne Rücksicht auf die verkehrlichen Wirkungen und ohne geeignete Maßnahmen zur Bewältigung des induzierten Verkehrs zugelassen wurden. Die Erfahrung lehrt, dass eine freiwillige Abstimmung häufig unterbleibt und insbesondere die zur Bewältigung der projektbedingten Verkehrsauswirkungen erforderliche Anpassung der Verkehrskonzepte nicht erfolgt. Vielfach

fehlt dabei auch eine faire Kostenzurechnung zum jeweiligen Investor. Ein Verkehrsbegleitplan, durch den ggf. erforderliche Modifikationen im Verkehrsnetz oder Schutzmaßnahmen festgelegt werden, bietet demgegenüber eine geeignete Form, um die Abstimmung von Verkehrsplanung und städtebaulicher Entwicklung zu gewährleisten und zugleich eine Grundlage, um die Gemeinden ggf. von den Kosten einer solchen Anpassung zu entlasten.

Das Instrument des Verkehrsbegleitplans impliziert außerdem, dass der Gemeindeverkehrsplan keineswegs derart verbindlich zu sein hat, dass er unkompatible Entwicklungen, sei es im Städtebau oder im Verkehrsnetz, unnachgiebig ausschließt und die Stadtentwicklung gewissermaßen auf Jahre zementiert. Änderungen und Ergänzungen des Verkehrsplans können vielmehr jederzeit möglich bleiben. Entscheidend ist allein, dass der Gemeindeverkehrsplan in einem angemessenen Verfahren entsprechend fortgeschrieben und ggf. modifizierte Lösungen für das Verkehrsnetz entwickelt werden, nicht aber die planwidrigen Entwicklungen schlicht am Verkehrskonzept vorbei laufen, bis sich der Plan erübrigt hat.

14 Felix Huber: Defizite und Chancen kommunaler Verkehrsplanung aus Sicht der Planungswissenschaft

Während Agglomerationsräume und Großstädte, wie Berlin, Dortmund, Frankfurt und München sich derzeit „Integrierte Gesamtverkehrspläne“ oder „Masterpläne Mobilität“ geben oder bereits gegeben haben, verlieren sich die meisten Städte der darunter liegenden Größenordnungen im "klein - klein" des taktischen Tagesgeschäftes. Den Planern dieser Kommunen steht für langfristige, generellere und umfassendere strategische Überlegungen kaum Zeit zur Verfügung. Die Konsolidierung der Kommunalhaushalte in Personal- und Sachmittelausstattung zeigt hier ihre Wirkung.

Damit werden auch die (Modellierungs-)Werkzeuge, die für eine Integrierte Gesamtverkehrsplanung benötigt werden, nur sehr schleppend und nicht grundlegend aufgebaut. Das Abarbeiten von „ad hoc“-Aufträgen aus dem politischen Raum lässt den Aufbau eines qualifizierten Planungswerkzeugs in vielen Fällen nicht zu, obwohl dieses, wenn einmal aufgebaut, gerade für die qualifizierte Bearbeitung derartiger Aufgaben besonders geeignet wäre.

Allerdings scheinen die politischen Entscheidungsträger derzeit strategische Überlegungen zu scheuen, weil man sich damit allzu sehr binden würde (vielleicht auch, weil man deren Tragweite nicht überblickt oder die Auseinandersetzung mit dem Bürger scheut). Sie degradieren dagegen häufig qualifizierte Ingenieure und Planer ihrer Verwaltungen zu Handlangern des politisch opportunen Tagesgeschäftes. Die Einsicht in die Notwendigkeit des Aufbaus eines qualifizierten (Modell-)Instrumentariums zur Verkehrsplanung ist damit vielfach nicht vorhanden. Die hierfür erforderlichen Mittel werden nur sehr zögerlich zur Verfügung gestellt. Allerdings fehlt in den Kommunen auch immer noch - nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ - die entsprechend qualifizierte personelle Ausstattung für diese Aufgaben. Dies wird sich erst mit dem derzeit stattfindenden Generationswechsel ändern, da junge Ingenieure in aller Regel über die entsprechenden "skills" verfügen.

Uns sollte klar sein, dass in der qualifizierten Planung der Stadt- und Verkehrsentwicklung der Kommunen ein wesentlicher Schlüssel liegt, einen spürbaren Beitrag zur Dämpfung des Klimawandels, zur Feinstaubreduktion und zur Reduktion der Lärmbeeinträchtigungen der Menschen zu leisten. Wir müssen die Städte fit für die postfossile Gesellschaft und wir müssen sie gemäß der Leitidee der Bundesregierung ressourceneffizient machen. Wir sollten der reurbanen Entwicklung den Boden bereiten. Dieses alles muss ökonomisch und sozial verträglich ablaufen. Stadt-, Verkehrs- und Umweltplanung können insofern nur integriert begreifen, integriert angegangen werden und die anstehenden Aufgaben lassen sich nur integriert lösen. Hierzu bedarf es des Aufbaus entsprechender Instrumentarien.

Die Wissenschaft und Consultants neigen derzeit dazu, sich mit immer disaggregierteren Modellen (zeitlich, räumlich, Agenten-basiert) für Forschungs- und Beratungsaufträge zu empfehlen. Sie überfordern mit diesem - aus wissenschaftlicher Sicht sicher richtigen Anspruch - die im Planungsalltag und der Planungspraxis Verhafteten und vor allem die politischen Entscheidungsträger bei weitem.

Wir sollten anfangen, vom "nice to have" (z. B. netzweite Mikrosimulation, 33 Bewertungskriterien) zum "necessary" (z. B. robuste Modellierung in Belastungskategorien, eine gute Hand voll wesentlicher Leitindikatoren als Grundlage der Bewertung) zu kommen. Vielleicht hört uns dann die Politik auch wieder mehr zu, wenn wir nicht mehr "alles Mögliche", sondern "das zur tragfähigen Entscheidung unbedingt Nötige" anbieten. Wir müssen nicht für jede Entscheidung modellieren. Wir müssen nicht alle Modellierungsergebnisse in einem Kosten-/Nutzenfaktor zusammenführen, dem die Politik nicht mehr ansehen kann, ob die Maßnahme zu dem ganz einfachen, von ihr angestrebten Ziel wie z. B. der Auflösung eines Stauschwerpunktes beiträgt. Wir müssen auch deutlich machen, welche Nutzenanteile einer Maßnahme durch welche Impacts wieder aufgezehrt werden, da manche schöne Lösung durch den Aufwand der Minderung der mit ihr verbundenen abträglichen Effekte insgesamt recht fragwürdig wird.

Integrierte Ansätze sind an sich schon komplex genug. In der Reduktion der Komplexität der erzeugten Abbilder der Realität bei gleichzeitiger Gewährleistung einer wissenschaftlichen Seriosität der Ergebnisaussage, verknüpft mit Methoden einer verständlichen Ergebnisvermittlung, liegt die anstehende Aufgabe der Wissenschaft. Wir sollten mit unseren Methoden nicht den Eindruck erwecken, dass wir jeden Verkehrsteilnehmer und jedes Fahrzeug modellieren könnten, wenn schon die zur Verhaltensmodellierung notwendigen statistischen Grundlagendaten erhebliche Mängel aufweisen und die Zählraten, an denen wir die Modelle eichen, umfassende Schwankungsbreiten zeigen. Wir müssen mehr mit generellen Größenkategorien arbeiten, wie es jeder erfahrene Verkehrsplaner bei der Interpretation von Modellierungsergebnissen vor seinem Erfahrungshintergrund auch tut: „Robuste Modelle braucht die Zukunft!“

Generell sagt mir die Idee eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes zu, zumal ich mich noch recht gut erinnern kann, welchen positiven Schub, den die Monheim'sche Initiative seinerzeit durch die Anreizsetzung zur Aufstellung von Gesamtverkehrsplänen in den Kommu-

nen Nordrhein-Westfalens ausgelöst hat (wie immer man zu dieser Planart und den Ergebnissen mancher Pläne in der Retrospektive stehen mag). Mir wäre allerdings unabdingbar, dass wir diese Pflicht zur Planung nicht nur auf den Verkehr beschränken, sondern auf die Stadt- und Umweltplanung im oben geschilderten (integrierten) Sinne ausweiten. Die Erfahrungen zeigen nämlich, dass sich Maßnahmen nicht mehr fachlich isoliert nur aus Sicht entweder des Verkehrs oder der Umwelt oder der Stadtentwicklung betrachten lassen. Die Erfahrungen zeigen, dass nur dann "ein Schuh daraus wird", wenn alle drei Bereiche integriert und aufeinander abgestimmt vorangetrieben werden. Die Erfahrungen zeigen weiterhin, dass Maßnahmen, die von Fachkollegen aus allen drei Bereichen gemeinsam befürwortet und getragen werden, von der Politik dann auch gerne akzeptiert werden.

15 Friedemann Kunst: Defizite und Chancen kommunaler Verkehrsplanung aus Sicht einer (großen) Kommune

Die Aussagen des SRU-Sondergutachtens zur lokalen Verkehrsplanung reichen von der Analyse des Status quo bis zu Handlungsempfehlungen zur Reformierung der Planung. Der Situationsbeurteilung des Standes integrativer Verkehrsplanung kann ich über weite Strecken folgen, die Analyse der Ursachen begrenzter Wirksamkeit halte ich aber ebenso wie die Schlussfolgerung und Handlungsempfehlung für sehr fragwürdig.

Im Einzelnen: Der Sachverständigenrat stellt fest, dass eine wirklich integrierte, verkehrsübergreifende Planung, die alle relevanten Belange abwägend bilanziert, eher selten anzutreffen sei. Methodische Defizite führten häufig zu qualitativen Mängeln, und überdies würden ausformulierte Konzepte nur lückenhaft umgesetzt. Auch eine fehlende Umsetzungskontrolle wird moniert.

Die Analyse benennt einige Ursachen der Misere. Ich konzentriere mich auf die zwei zentralen: Zum Einen wird ein „zersplittertes rechtliches Instrumentarium“ für die Verhinderung zielorientierter Planung verantwortlich gemacht, zum Anderen sei die „fehlende Bindungswirkung“ integrierter Verkehrsplanung Ursache für die Umsetzungsmängel. Beide Argumente halte ich nicht für sehr tragfähig. Die zitierten Rechtsquellen sind lediglich die Fundstellen des notwendigerweise differenzierten (straßenverkehrsrechtlichen, finanziellen, bauplanungsrechtlichen etc.) Instrumentariums. Die Instrumente sind nicht zu verwechseln mit Zielen der Planung. Planungsziele können selbst dem als beispielhaft zitierten Baugesetzbuch (BauGB) nur in sehr begrenztem Umfang entnommen werden.

Auch bezüglich der Bindungswirkung ist der Bezug auf das Beispiel BauGB eher fragwürdig, da die Bindungswirkung der genannten „vorbereitenden Bauleitplanung“, die am ehesten mit der integrierten Verkehrsplanung vergleichbar ist, trotz Formalisierung nicht sehr weit reicht. Sie entfaltet auch nur (verwaltungsinterne) Bindungswirkung am ehesten dann, wenn es gelungen ist, den Planungsprozess im weitgehenden Konsens der den Plan tragenden politischen Kräfte abzuschließen. Wenn solchen gelingt, ist dies nach meiner Auffassung weniger Ergebnis der (formalen) Verfahrensvorschriften des BauGB, als einer intelligenten Planungs-Prozessorganisation.

In diese planungspraktische Richtung gehen deshalb meine Überlegungen bei der Identifizierung von Ursachen der konstatierten Defizite. Drei Ursachenbündel wirken zusammen:

- von großer Bedeutung ist eine häufig ungeeignete Organisation der planenden Verwaltung in Folge von willkürlicher Ressortabgrenzung, die eine handlungsfeldübergreifende Arbeitsorganisation erschwert oder gar verhindert. Dass Ressortegoismen, die im Übrigen häufig Spiegel von gesellschaftlichen Partialinteressen sind, einer integriert angelegten Politik entgegenwirken, ist schon häufig beschrieben worden. Im konkreten Fall heißt das, dass die Themen Stadtentwicklung, Verkehr und Umwelt in ein und demselben Ressort bearbeitet werden müssten, was nur selten der Fall ist.
- Bei jeglicher komplex und integrativ angelegten Planung, die auf eine Vielzahl umsetzender Akteure angewiesen ist, ist die Art und Weise der Prozessgestaltung der Planung entscheidend für deren Umsetzungstauglichkeit. Formvorschriften helfen hier wenig. Entscheidend ist der Umfang der gesellschaftlichen Konsultation, beginnend bei der Zielbestimmung und endend bei der Entwicklung der Handlungskonzepte; diese Erfahrung wird viel zu selten ausreichend berücksichtigt.
- Zunehmende Bedeutung hat in den letzten Jahren der Zwang zur Geld- und Personaleinsparung in der Verwaltung erhalten. Ständig wachsenden und komplexeren Rechtsvorschriften steht eine Verwaltung mit abnehmbarer Arbeitskapazität und wachsendem Durchschnittsalter gegenüber, die zu wenig in die Lage versetzt wird, mit der notwendigen Kreativität auf die neuen Aufgaben zu reagieren.

Folglich gehen meine eigenen Schlussfolgerungen nicht in die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Richtung einer weitergehenden Verrechtlichung durch ein „Über-Gesetz“, die ich aus vielen (praktischen aber auch rechtstechnischen) Gründen für nicht zielführend halte, sondern in die Richtung einer Verbesserung der Arbeitsvoraussetzungen und einer Änderung der Arbeitspraxis der Verwaltung. Folgende Ansatzpunkte halte ich für plausibel und hilfreich:

- Die bereits erwähnten aufbau- und auch ablauforganisatorischen Maßnahmen (aufgabenbezogener Ressortzuschnitt und Arbeit an integrierten Konzepten in ggf. ressortübergreifenden Projektgruppen;
- die Weiterentwicklung des Kanons der Anforderungen an integrierte Planung einschließlich der technischen, methodischen und verfahrensbezogenen Standards;
- Ausweitung von Benchmarking und Qualitätskontrolle; zu überlegen wäre die Einbeziehung der Elemente „Wettbewerb“ und ggf. „Zertifizierung“ (z. B. durch eine Institution wie das Deutsche Institut für Urbanistik);
- trotz einiger Probleme zu erwägen, wäre auch die Bindung der Vergabe bestimmter Fördermittel (der Länder, des Bundes, der Europäischen Union) an die Erfüllung von Qualitätskriterien für Integrative Verkehrsplanung; und

- last but not least bedarf es weiterhin einer Verbesserung und Verstärkung der Kommunikation über verkehrspolitische Themen und die Wirkungszusammenhänge mit der Stadtentwicklungs- und Umweltpolitik, um die gesellschaftlichen „Treiber“ von integrativen Konzepten und Verfahrensweisen zu stärken bzw. zur Unterstützung zu gewinnen.

16 Heike Ellner: Defizite und Chancen kommunaler Verkehrsplanung aus Sicht kleinerer Kommunen

Die Bewältigung der Verkehrsprobleme ist nicht auf Ballungsräume beschränkt; auch viele Kommunen, die nicht unter die Definition von Ballungsräumen (§ 47b BImSchG, § 1 Nr. 7 22. BImSchV) fallen, müssen aufgrund von verkehrsbedingten Überschreitungen des Grenzwertes für den Luftschadstoff PM₁₀ geeignete Maßnahmen, die an der Quelle- dem Verkehr- ansetzen, ergreifen. Planerische Maßnahmen spielen dabei für eine mittel- und langfristige Lösung eine wichtige Rolle.

Die Möglichkeiten der Planung differenzieren sich auch aus gesetzgeberischer Sicht an der Größe der Kommunen. So z. B. sind Kommunen mit mehr als 250.000 Einwohnern in der 1. Phase der Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie verpflichtet, in ihren Lärmaktionsplänen sämtliche Lärmquellen zu betrachten (§47d Abs. 1 BImSchG). Für Kommunen mit mehr als 80.000 Einwohnern, die nach § 5 Abs. 1 des Fernstraßengesetzes die Aufgaben als Straßenbaulastträger für Ortsdurchfahrten übertragen bekommen haben, stellen sich im Vergleich zu Kommunen mit weniger als 80.000 Einwohnern die Gestaltungsmöglichkeiten für eine Verkehrsplanung komfortabler dar, da das gesamte Straßennetz in kommunaler Zuständigkeit bearbeitet werden kann.

Von 420 Kommunen im Land Brandenburg erfüllt nur eine das Kriterium eines Ballungsraumes mit mehr als 100.000 Einwohnern, nur zwei Kommunen haben mehr als 80.000 Einwohner - 398 sogar weniger als 20.000 Einwohner. Für den Großteil der Kommunen stellt sich die Situation damit wesentlich differenzierter dar.

Im SRU-Sondergutachten vom Juli 2005 werden für eine moderne, kommunale Verkehrswege- und Raumplanung (Kapitel 8.2 ff.), die sich an den Erfordernissen einer nachhaltigen Mobilität orientiert, Vorschläge unterbreitet, die im bisherigen Diskussionsprozess unterschiedliche Resonanz erfahren haben.

Im Einzelnen sind dies:

- Übertragung von Anordnungskompetenzen und Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene,
- Übertragung finanzieller Kompetenzen, Erhöhung der finanziellen Spielräume,
- Forderung nach integrierten kommunalen Verkehrskonzepten und
- Erhöhung der Bindungskraft der kommunalen Verkehrskonzepte.

Auf der Grundlage dieser Vorschläge werden im Weiteren bisherige Defizite benannt und Vorschläge für weiteres Handeln unterbreitet.

Aus der Sicht der „kleinen“ Kommunen stößt der Vorschlag zur Übertragung der Anordnungs-kompetenz auf die kommunale Ebene an personelle, finanzielle und fachliche Grenzen. Bei der Verkehrswegeplanung sollte die Abwägung zwischen regionalen, überregionalen und kommunalen Verkehrsbeziehungen auf der Kreisebene erfolgen. In Bundesländern mit einem dreistufigen Verwaltungsaufbau ist die mittlere Ebene der Regierungspräsidien geeignet, die Interessen zu verbinden, zu koordinieren und zu vertreten. Die aktuellen Planungserfordernisse zur Luftreinhaltung (Luftreinhalte- und Aktionspläne - LRP) sowie zur Lärmaktionsplanung (Lärmaktionspläne - LAP) müssen ihren Niederschlag auch in der Verkehrsplanung finden. Begründet durch hohe Verkehrsbelastungen durch den motorisierten Verkehr als Verursacher für Grenzwertüberschreitungen bei Luftschadstoffen bzw. als Auslösekriterium für die Lärmaktionsplanung, sind die enthaltenen Verkehrsmaßnahmen aus diesen Fachplanungen in den Verkehrsplan zu integrieren. Möglich ist auch die entgegengesetzte Richtung der Integration, welche in der Praxis häufiger anzutreffen ist: Maßnahmen aus den vorhandenen Verkehrsplänen wurden in die LRP und LAP aufgenommen.

Den in Rede stehenden Anordnungs-kompetenzen sind auch die Befugnisse ordnungsrechtlicher Natur zuzuordnen. In Brandenburg wird im Zusammenhang mit dem Thema Bürokratieabbau ein zunächst zeitlich befristetes Projekt durchgeführt,⁴³ dass Kommunen StVO-Zuständigkeiten überträgt. Grundlage ist das Standarderprobungsgesetz des Landes Brandenburg. Dass diese Aufgabe der Übernahme von StVO-Aufgaben schon für die Kommunen eine erhebliche Hürde ist, zeigt der Umstand, dass von den 418 in Betracht kommenden Kommunen nur sieben bisher einen Antrag auf Übertragung dieser Aufgaben gestellt haben. Hier werden die Grenzen der tatsächlich möglichen Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen sehr deutlich.

Auch der Vorschlag des SRU, die finanziellen Spielräume auf die Kommunen zu erhöhen, birgt sowohl Chancen als auch Risiken. Eine unmittelbare Ausrichtung der finanziellen Förderung von Verkehrsmaßnahmen an der Verkehrsplanung (z. B. Verkehrsentwicklungsplan) hätte ähnliche Wirkungen wie die als „Wunschzettel“ kritisierte Bundesverkehrswegeplanung: hoffnungslos überzeichnet, nicht finanzierbar, mit langen Realisierungszeiträumen verbunden. Eine Förderung nach materiellen Kriterien scheint hier vorteilhafter, da mit einer Orientierung an der Einhaltung von z. B. Immissionsgrenzwerten (Luft/Lärm) der Spagat der Kommunen zwischen gesetzlich festgelegten Grenzwerten und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (u. a. ÖPNV) bewerkstelligt werden könnte. Durch das Entflechtungsgesetz (BGBl. I S. 2098, 2102) haben die Bundesländer die Möglichkeit, in der weiteren Mittelvergabe, diese materiellen Kriterien zu bestimmen und entsprechende Regelungen zu treffen. Als Beispiel hierfür wäre die Richtlinie des Landes Brandenburg zur Verbesserung der Verkehrsverhält-

⁴³ Nach § 5 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Erprobung der Abweichung von landesrechtlichen Standards in Kommunen des Landes Brandenburg vom 12. Juli 2007, Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil I- Nr. 16 vom 16. Juli 2007, weitere Informationen unter http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?id=302705&_siteid=49.

nisse der Gemeinden vom 13.03.2007 (Amtsblatt für Brandenburg Nr. 18 vom 9. Mai 2007, S. 971- 975) zu nennen, nach der Fördergegenstände wie innerörtliche Straßen und Brücken, Wartehäuschen, Zubringerstraßen, Radwege sowie Verkehrsleitsysteme unter der Voraussetzung, dass ein Verkehrsentwicklungsplan vorhanden ist, förderfähig sind. Die gewünschte und für sinnvoll erachtete materielle Bindung der Förderfähigkeit an die LRP und LAP fehlt hier leider. Hier wird ein Bedarf der Nachsteuerung gesehen.

Der Ansatz eines „Integrierten kommunalen Verkehrskonzeptes“ stellt sich für Kommunen, unabhängig von ihrer Größe, durch die großen Schnittmengen an Verkehrsmaßnahmen aus der LRP und LAP mit dem Verkehrsentwicklungsplan, Nahverkehrsplan etc. als begründet und sinnvoll dar. Der Vorzug eines integrierten Planungsansatzes resultiert aus der Nutzung von Synergieeffekten, der Reduzierung von Kosten und Verwaltungsaufwand sowie der Vermeidung von Konflikten, die im Vorfeld planerisch bewältigt werden können. Bisher gibt es kein rechtliches Erfordernis für einen integrierten Planungsansatz; relativ isoliert werden die Planungen gesetzgeberisch (in der Regel durch die Umsetzung von EU-Recht geprägt) betrachtet und behandelt. Für die Vollzugsebenen, von denen lediglich eine 1:1- Umsetzung rechtlicher Vorgaben verlangt wird (Beschränkung auf kommunale Pflichtaufgaben), stellt diese isolierte Betrachtung ein Hemmnis dar.

Um dieses Hemmnis abzubauen, könnte das Bundes-Immissionsschutzgesetz, das sowohl für die LRP als auch LAP die gesetzlichen Grundlage bildet, um die Möglichkeit - einen integrierten Plan aufzustellen-, ergänzt werden, um den Kommunen, die diesen Weg beschreiten, Rechtsicherheit zu geben. Mittlerweile gibt es in Brandenburg mehrere Städte, die diesen Weg einer integrierten Planung beschritten und damit durchweg positive Erfahrungen gemacht haben. Im Ergebnis dieser durchgeführten integrierten Planungen insbesondere im Hinblick auf Zukünftiges - wie den langfristig angelegten Zeitrahmen der LAP - ist festzustellen, dass dieser Planungsansatz offensichtlich den „Königsweg“ darstellt. Dem folgt letztendlich auch die EU mit ihrer Revision der Luftqualitätsziele, indem sie eine Vereinbarkeit der Pläne mit anderen Plänen aufgrund von EU-Richtlinien (2001/80/EC, 2001/81/EC, 2002/49/EC) anmahnt (Artikel 23 der EU-Richtlinie zur Luftqualität in der vom Parlament am 11. Dezember 2007 verabschiedeten Fassung).

Auch im Grünbuch der EU „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“ wird der „integrierte Ansatz für die Mobilität in der Stadt“ aufgegriffen, was berechtigten Anlass für die Hoffnung gibt, dass die Sensibilität hinsichtlich integrierter Planungsansätze nicht auf die Frage der Mobilitätssicherung beschränkt bleibt, sondern auch auf andere den Verkehrsreich betreffende Fachplanungen erweitert wird.

Der Vorschlag, die Bindungskraft der Verkehrskonzepte zu erhöhen, erfährt in der Praxis viel Für und Wider. Die Frage, ob der Status einer informellen Planung Vorteile oder Nachteile gegenüber einer rechtsverbindlichen Planung hat, ist nicht so leicht zu beantworten (siehe Tabelle 2). In Abhängigkeit von der jeweiligen Handlungs- bzw. politischen Ebene werden manche Vor- oder Nachteile stärker gewichtet als andere.

	Informelle Planung	Rechtsverbindliche Planung
Vorteile	Flexibilität und Unverbindlichkeit erhöht politischen Gestaltungsspielraum Bindungswirkung für Verwaltung steht unter dem Abwägungsgebot Berücksichtigung örtlicher Spezifika	Umsetzung der Maßnahmen garantiert, soweit Finanzierung geklärt ist Verlässlichkeit der Planung gesteigert
Nachteile	Keine verbindliche Durchsetzung/ Durchsetzungsschwäche Umsetzung in Abhängigkeit verschiedener Faktoren (u. a. andere Fachplanungen, Mittelverfügbarkeit)	Finanzmittelausstattung bestimmt Umfang und Inhalt Einklagbarkeit bei Nichterfüllung (hoher Verwaltungsaufwand) Beschränkung der Zielsetzungen durch Maßnahmebindung

Tabelle 2: Vor- und Nachteile informeller und rechtsverbindlicher Planung

Die Praxis zeigt, dass der Flexibilität ein sehr hoher Stellenwert beigemessen wird, um einen politischen Gestaltungsspielraum zu haben, der es ermöglicht, der Planung ein spezielles Markenzeichen der jeweiligen politischen Gestaltungskraft aufzudrücken. Andererseits wird eine Verlässlichkeit von politischen Entscheidungen verlangt, die eine stabile und langfristige Planung in der Kommune erlaubt. Zwangsläufig ergibt sich daraus die Frage: Wie könnte ein optimales Verhältnis zwischen Flexibilität und Festlegung erreicht werden?

Das SRU-Sondergutachten enthält dazu Anregungen, die z. T. in den Entwurf eines Verkehrsplanungsgesetzes aufgenommen wurden.⁴⁴

Durch die Festlegung von Qualitätskriterien für Verkehrsentwicklungspläne mit einem integrierten Planungsansatz, um damit einen wirksamen Beitrag zur Einhaltung von Immissionsgrenzwerten zu leisten, ließen sich die Elemente von informeller und rechtsverbindlicher Planung verbinden. Dies erfolgt mit der Maßgabe, dass die Erfüllung dieser Qualitätskriterien letztendlich die Voraussetzung für die Förderung der Maßnahmen aus den Verkehrsplänen ist. Für die Festlegung der Qualitätskriterien sollten die im Verkehrsplanungsgesetz vorgeschlagenen Ansätze genutzt werden. Folgende weitere Maßnahmeschritte erscheinen hierzu sinnvoll:

- Schaffung entsprechender Bewilligungsvoraussetzungen in den Förderrichtlinien
- Unabhängige, fachübergreifende und fachkompetente Bewilligungsstelle
- Festlegung von Bewertungskriterien (Berücksichtigung der Aspekte von Nachhaltigkeit, Sicherstellung der Einhaltung von Immissionsgrenzwerten etc.)

⁴⁴ F+E- Vorhaben „Entwicklung eines rechtlichen Rahmens für eine verbindliche Verkehrsimmissionsschutzplanung in Städten und Regionen als Beitrag zur kommunalen Agenda 21, UFOPlan, FKZ 299 16115; www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-k/k2091.pdf, 4.2.2008.

- Verlaufs- und Wirkungskontrolle

Die Reformansätze, die das SRU-Sondergutachten aufzeigt, können in demnach kleinen Schritten partiell umgesetzt werden bzw. sind in Ansätzen - wie bei dem vorgeschlagenen integrierten Planungsansatz - bereits in der konkreten Anwendung. Von Seiten des Gesetzgebers sind die Grundlagen zu schaffen, damit die benannten Vorteile - beispielsweise einer integrierten Planung - weiter ausgebaut und „in der Fläche“ angewendet werden können.

17 Perspektiven für eine Reformierung der innerörtlichen Verkehrsplanung - Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Eigentlich ist es keine Überraschung: Auch die innerörtliche Verkehrsplanung steht in Deutschland unter Veränderungsdruck. Zum einen haben sich seit den (Nachkriegs-) Zeiten der großen Fahrzeugbestands- und Verkehrsleistungszunahmen die Rahmenbedingungen und Anforderungen an die Verkehrsplanung geändert. Statt der eindimensionalen Aufgabe, bestehende und prognostizierte Nachfrage durch Neu- und Ausbau zu bewältigen, stehen heute interdisziplinäre und komplexe Aufgaben im Vordergrund.

Die entsprechenden Befunde des SRU-Sondergutachtens wurden sowohl in den Referaten als auch in der Diskussion bestätigt. Über den einzuschlagenden Weg herrschten allerdings unterschiedliche Vorstellungen. Weitgehend konsensfähig war, dass gravierende Veränderungen notwendig sind und bevorstehen. Wann und wie sich diese Veränderungen manifestieren (sollten), blieb kontrovers; über die denkbaren Bausteine für die anstehenden Veränderungen herrschte hingegen in weiten Teilen Konsens.

Neben diesem zusammenfassenden Befund lassen sich die Ergebnisse für die innerörtliche Verkehrsplanung bezogen auf die im SRU-Sondergutachten aufgeführten Defizite wie folgt zusammenfassen:

Reform der Verantwortlichkeiten, Defizit 5: Fehlende Bindungswirkung der Verkehrsplanung, Zersplittertes Instrumentarium der Verkehrsplanung

Das Anliegen einer integrierten, strategischen und wirksamen Verkehrsplanung wird geteilt – strittig ist aber die SRU-Initiative, dazu ein neues GVPG einzurichten, das diesen Weg vorschreibt. Die Sorgen der Praktiker betreffen vor allem rechtliche Verpflichtungen, die zusätzlich zu vorhandenen Planungs- und Berichtspflichten aus einer verbindlichen kommunalen Verkehrsplanung resultieren könnten und die in den personell und finanziell ausgedünnten Verwaltungen möglicherweise zu zusätzlichen, unproduktiven Aufgaben führen könnten. Zwar wird die Notwendigkeit gesehen, rechtlich verbindliche Aufgaben und Ziele zu setzen, und es ist unstrittig, dass eine Zusammenführung der vielfachen Anforderungen in ein konsistentes akzeptiertes Verfahren Ressourcen und Arbeit sparen kann, aber – wohl geprägt von schlechten Erfahrungen – gehen die kommunalen Experten davon aus, dass „noch ein Gesetz“ eher kontraproduktiv wirken würde. Die Option, das zersplitterte gegenwärtig existierende Instrumentarium durch ein einziges zusammenfassendes und vereinfachendes Ge-

setz, z. B. ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz oder ähnliches, zu ersetzen, wurde als gegenwärtig vollkommen unrealistisch eingeschätzt und daher nicht vertieft diskutiert.

Dies wird dadurch verstärkt, dass für (zusätzliche oder ersetzende) gesetzliche Regelungen und Planungen nur dann Erfolgchancen gesehen werden, wenn auch eine wirksame Umsetzungskontrolle erfolgt. Das Beispiel der Luftreinhaltung ist hier positives und negatives Beispiel: In vielen Kommunen haben die Verpflichtungen durch die EU-Gesetzgebung zu großen Fortschritten im Umwelt- und Verkehrsbereich geführt. Andere Kommunen haben Luftreinhaltepläne erstellt, die in der Praxis keine bzw. kaum Wirkung zeigen. Grenzwerte können demnach auch immer umgangen werden, und auch ohne Grenzwerte ist eine engagierte und flexible Planung möglich. Eine gute Planung ist demnach in jedem Fall darauf angewiesen, dass engagierte Mitarbeiter in der Verwaltung mit Politik und Bürgern in einem konstruktiven Verhältnis stehen.

Näher diskutiert wurden deshalb Optionen zur Qualifizierung bestehender Instrumente: Auch eine Verankerung im Baugesetzbuch etwa mit einem zusätzlichen Kapitel „Verkehr“ oder auch Änderung des GVFG wären denkbar. Sinnvoll erscheint z. B. eine Anbindung der Förderung an eine vorherige integrierte Planung im Sinne des GVFG-Grundkonzeptes (Prinzip NRW VEP/ GVFG bzw. Sustainable Urban Transport Plan in CIVITAS bzw. „Technische Anleitung zum GVFG“). Die Integration von Lärm- und Luftreinhalteplanung könnte als Ausgangspunkt für eine integriertere Planung dienen. Allerdings müsste für eine solche Integration zunächst klare rechtliche Rahmenbedingungen für mehr Planungssicherheit für die Kommunen geschaffen werden.

Langfristig scheint es einen denkbaren Weg dahin zu geben, dass den Kommunen wieder mehr Freiräume, auch finanzieller Art, für Planungen gegeben werden. Die künftigen Anforderungen an die Kommunen (Wachstum / Schrumpfen; Wohlstand / Armut; junge / alternde Bevölkerung) werden sich so stark voneinander unterscheiden, dass ein Gesetzesrahmen und ein Satz von Förderrichtlinien (der in der Praxis oft wichtiger ist als gesetzliche Regelungen) nicht mehr genügen werden. Jede Kommune sollte die Möglichkeit haben, den eigenen Weg zu definieren. Selbstverständlich gehören dazu auch Finanzmittel und Verantwortlichkeiten, beides muss Hand in Hand gehen. Zweifellos können dadurch im Einzelfall „Fehlplanungen“ nicht ausgeschlossen werden. Auf der anderen Seite böte dies die Chance, dass die Kommunen im Wettstreit direkte Rückmeldungen für Erfolge oder Misserfolge erzielen. Ein „Benchmarking“ zwischen Kommunen bzw. ein Vergleich guter Lösungen zur integrierten kommunalen Verkehrsplanung würde über die Jahre (verbunden mit dem Überwachen der Maßnahmenwirkungen) sicherlich positive Entwicklungen befördern.

Reform der Planungsverfahren, Defizit 6: Fehlender Zielbezug innerörtlicher Verkehrsplanung

Im kommunalen Bereich wurde hier – analog zur überörtlichen Ebene – auch festgehalten, dass eindeutige und nachvollziehbare und damit überwachbare Ziele oft fehlen. Hier bewegt sich die kommunale Verkehrsplanung oftmals ohne klare Orientierung zwischen wechselnden und widersprüchlichen spontanen Anforderungen der Politiker hin und her. Deshalb

sollten auch hier quantifizierbare Ziele als Input und Grundlage der Bewertungen formuliert werden. Diese sollten alle Dimensionen nachhaltiger Verkehrsentwicklung umfassen: die soziale, ökonomische und ökologische Dimension.

Die ökologischen Ziele sollten auch hier einen Rahmen vorgeben: Projekte, die die gesetzten Ziele nicht erreichen, die z. B. die Vorgaben der Luft- oder Lärmaktionspläne nicht einzuhalten vermögen, dürften nicht weiterverfolgt werden. Immer wieder gibt es Beispiele für das Fehlen eines solchen Rahmens: Klare Verletzungen von Regeln werden im Rahmen der Abwägung „weggewogen“ und Projekte nichtsdestotrotz umgesetzt.

Auch auf kommunaler Ebene wäre der Unterschied zwischen Mobilität und Verkehr klar anzusprechen und in den Planungen darzustellen. Die Handlungsmaxime „Mehr Mobilität mit weniger Verkehr“, die auch im SRU-Sondergutachten bereits 2005 an erster Stelle beschreiben wurde, könnte vor allem für Kommunen in Umbruchsituationen bzw. unter Problemdruck (finanziell, ökonomisch, ökologisch, sozial) zu Erfolgen führen. So wären z. B. gerade im unmittelbaren Nahbereich Verbesserungen der Mobilität rascher erfahrbar und damit auch besser kommunizierbar als auf Bundesebene. Dazu wären aber auch hier Erfassungs- und Evaluationsinstrumente für die sich ändernden Mobilitäten zu entwickeln. Einen Beitrag könnte hier das Instrument der Umweltzonen leisten, würde es zu „Mobilitätszonen mit höherer Umweltqualität“ weiter entwickelt, denn gerade dort eröffnen sich Spielräume für Verbesserungen der (Nah-) Mobilität.

V Fazit und Ausblick

Insgesamt ist festzuhalten, dass das SRU-Sondergutachten auch drei Jahre nach Erscheinen nichts an Aktualität eingebüsst hat. Die angesprochenen Problempunkte scheinen weitgehend unverändert offen und angesichts aktueller Herausforderungen mit zunehmendem Handlungsbedarf verbunden. Sowohl bei den Defiziten als auch bei den Lösungsvorschlägen zeigen sich dabei deutliche Parallelen auf der überörtlichen und der innerörtlichen Ebene. Dies kann als erstes wichtiges Ergebnis formuliert werden: Die Diskussion beider Ebenen in einem Workshop gemeinsam mit Wissenschaftlern und Praktikern aus inner- und überörtlicher Verkehrsplanung hat sich als außerordentlich fruchtbar erwiesen.

Eine Zusammenfassung der Vielzahl der im Expertenworkshop genannten und diskutierten Defizite und Lösungsvorschläge wird je nach persönlichem Hintergrund und Präferenz unterschiedlich ausfallen; **eine** abschließende Zusammenfassung verbietet sich demnach von selbst. Ohne auf individuelle Schwerpunkte eingehen zu wollen, sind aus Sicht des Projektteams die folgenden zentralen Befunde festzuhalten:

Ein zentrales Problem für die über- und die innerörtliche Ebene sind die fehlenden Zielvorgaben. Es fehlen verbindliche Ziele im Bereich Mobilität (bezogen auf Bedürfnisbefriedigungen, nicht auf Personen- oder Tonnenkilometer). Und es fehlen verbindliche Ziele für den Umweltbereich, an die die Planungen gekoppelt sind. Hier scheint eine Bindung der Planung an politisch gesetzte Klimaschutzziele sinnvoll und dringend geboten.

Die Bundesverkehrswegeplanung in der derzeitigen Form erfüllt weder vom Ansatz noch von der Methodik her die aktuellen Anforderungen. Alternative Vorgehens- und Lösungsvorschläge liegen vor; hier besteht vor allem politischer Handlungsbedarf. Das Instrument der Bundesverkehrswegeplanung, das vor allem für die Fragestellungen der Wachstumsjahre entwickelt worden war, eignet sich nicht bzw. kaum für die aktuellen Problemstellungen.

Für die innerörtliche Ebene scheint ein zusammengefasstes und verbindliches Gemeindeverkehrsplanungsgesetz zusätzlich zu den vielen anderen vorhandenen Anforderungen derzeit keine realistische Option darzustellen. Eine andere Bewertung könnte sich ggf. dann ergeben, wenn vor einem neuen Gesetz sichergestellt werden würde, dass die Kommunen insgesamt von Arbeiten entlastet und finanziell sowie personell besser gestellt würden. Die Rolle der derzeit vorhandenen Förderrichtlinien ist hierbei kritisch zu prüfen. Möglicherweise böten flexible Rahmensetzungen den Raum, für die jeweilige Kommune maßgeschneiderte Lösungen zu erarbeiten. Ein Prozess der ex-post-Evaluation von Maßnahmen und des interkommunalen Vergleichs (Monitoring und Benchmarking) könnte hier vielversprechende Möglichkeiten eröffnen.

Für jegliche erfolgreiche Reformbemühung bedarf es der Öffnung eines „policy windows“, eines Gelegenheitsfensters: Die Verknüpfung der Reform mit aktuellen Problemen (wie etwa Klimawandel) durch politische Akteure könnte ein solches Gelegenheitsfenster darstellen.

Dieses sollte aktiv genutzt werden, auch unter Einbeziehung des langfristig wirksamen Bereichs der Infrastrukturentwicklung in die Diskussion.

Ganz allgemein bleibt festzuhalten, dass sich die Aufgaben verändert haben. Früher galt es, Verkehrswege zu bauen und Verkehr leichter zu machen. Heute gibt es vielfältige andere Anforderungen. Das Hauptziel war und bleibt aber die Gewährleistung von Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen. Das Hauptaugenmerk hat sich demnach künftig vor allem auf Mobilität, Ortsveränderungsbedürfnisse und Teilhabe auszurichten. Greift man auf den Text des SRU-Sondergutachtens zurück, so lässt sich dies auch in nur fünf Wörtern sagen:

Mehr Mobilität mit weniger Verkehr.

An dieser Maxime sollten sich die Reformanstrengungen der deutschen Verkehrsplanung orientieren.

VI Anhang

Programm des Workshops

Moderation: Prof. Udo Becker, TU Dresden

9.00 – 10.15 Block 1: Einführung und aktuelle Situation	
9:00	Begrüßung durch BMU
9:15	Hintergrund, gesellschaftliche Herausforderungen, verkehrswissenschaftliche Situation, Ziele für den Workshop <i>Prof. Udo Becker, TUD</i>
9:25	Inhalt und Folgerungen des SRU-Sondergutachtens „Umwelt und Straßenverkehr“ <i>Prof. Christina von Haaren, SRU</i>
9:40	Zentralismus vs. Dezentralisierung: Förderalismusreform – Stand und Optionen bei der Neuordnung der Kompetenzen im Verkehrssektor <i>Prof. Wolfgang Renzsch, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg</i>
10:00	Fragen und Ergänzungen
10:15 Kaffee	
10.30 – 12.30 Block 2: Überörtliche Verkehrsplanung	
10:30	Reformschritte zu einer zielorientierten Bundesverkehrs(-wege-)planung <i>Prof. Werner Rothengatter, IWW Karlsruhe</i>
10:50	Kommentar: Schweizer Erfahrungen mit einer zielorientierten integrierten Verkehrsplanung <i>Ueli Balmer, Stellvertretender Leiter Sektion Verkehrspolitik, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern</i>
11:00	Kommentar: Die 'Reformschritte' im Licht der Analyse und Kritik des SRU-Sondergutachtens <i>Priv.-Doz. Dr. Markus Hesse, FU Berlin, FB Geowissenschaften, AB Stadtforschung</i>
11:10	Diskussion, systematische Verknüpfung der vorgeschlagenen Schritte <i>Moderation: Prof. Udo Becker, TUD</i>
13.00 – 14.00 Mittagspause	
14.00 – 16.30 Block 3: Innerörtliche Verkehrsplanung	
14:00	Defizite innerörtlicher Planungen, Potenzial des GVPG <i>Dr. Moritz Reese, Berlin</i>
14:20	Kommentar: Defizite und Chancen kommunaler Verkehrsplanung aus Sicht der Planungswissenschaft <i>Prof. Felix Huber, Bergische Universität Wuppertal</i>
14:30	Kommentar: Defizite und Chancen kommunaler Verkehrsplanung aus Sicht einer (großen) Kommune <i>Dr. Friedemann Kunst, Stadt Berlin</i>
14:40	Kommentar: Defizite und Chancen kommunaler Verkehrsplanung aus Sicht aus Sicht der Kommunen <i>Dr. Heike Ellner, Umweltministerium Brandenburg</i>
14:50	Diskussion, systematische Verknüpfung der vorgeschlagenen Schritte <i>Moderation: Prof. Udo Becker, TUD</i>
16:30	Ende der Veranstaltung

Die Autoren

Ueli Balmer ist Stellvertretender Leiter Sektion Verkehrspolitik, Bundesamt für Raumentwicklung ARE. Nach dem Studium der Rechte war Ueli Balmer als Geschäftsführer und Rechtskonsulent für verschiedene Umweltverbände tätig. 1996 trat er in den Dienst für Gesamtverkehrsfragen der schweizerischen Bundesverwaltung ein. Einer der Schwerpunkte seiner Tätigkeit war die Mitarbeit bei der Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA. Seit deren erfolgreicher Einführung ist er zuständig für das Monitoring der schweizerischen LKW-Maut. In jüngster Zeit befasste er sich vermehrt mit Straßenbenutzungsabgaben für den Personenverkehr und verfasste in diesem Zusammenhang eine Grundlagenstudie für die Landesregierung.

Torsten Belter studierte nach einem Auslandsaufenthalt in Toronto/Kanada an der TU Dresden Verkehrswirtschaft. Seine Studienschwerpunkte lagen im Bereich der Verkehrsökologie sowie der Tourismuswirtschaft, welche er während eines Auslandssemesters in Alicante / Spanien vertiefte. Er war während seines Studiums bereits am Lehrstuhl für Verkehrsökologie tätig und arbeitet seit 2006 dort als wissenschaftlicher Mitarbeiter. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich des umweltgerechten sowie barrierefreien öffentlichen Verkehrs sowie der nachhaltigen Verkehrsentwicklung.

Prof. Dr. Udo J. Becker ist seit 1994 Inhaber der Professur für Verkehrsökologie an der Fakultät für Verkehrswissenschaften Friedrich List der TU Dresden. Nach dem Studium des Wirtschaftsingenieurwesens in Karlsruhe und Columbus (USA) war er zunächst Assistent bei Prof. Leutzbach an der TU Karlsruhe, anschließend Projektleiter im Bereich Verkehr und Umwelt der Prognos AG in Basel. Schwerpunkte seiner Lehr- und Forschungstätigkeit sind zum einen direkte, lokale Umwelteffekte des Verkehrs und zum anderen Systemeffekte, Rückkopplungen, indirekte bzw. globale Auswirkungen unserer Verkehrssysteme.

Daniel Bongardt ist Projektleiter in der Forschungsgruppe Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik am Wuppertal Institut. Er studierte Soziologie und Politikwissenschaft an den Universitäten Halle (Saale), Lund und Duisburg und arbeitet momentan in verschiedenen Forschungsprojekten im Themenfeld Umweltintegration in der Verkehrspolitik. Zusammen mit Carolin Schäfer und Holger Dalkmann veröffentlichte er die Studie: Neue Wege für das Land – Die Strategische Umweltprüfung in der Bundesverkehrswegeplanung. Hirzel, 2003.

Frau **Dr. Heike Ellner** war nach dem Biochemie-Studium und Promotion an der Universität Leipzig zunächst an der Biologischen Zentralanstalt tätig. 1991 wechselte sie in das sich damals im Aufbau befindliche Umweltministerium Brandenburg. Bis 2000 war sie im Grundsatzreferat für Förderpolitik sowie Pilot- und Demonstrationsvorhaben zuständig. Danach übernahm sie die Aufgaben im Bereich des gebietsbezogenen- und verkehrsbezogenen Immissionsschutzes und leitet seit 2006 das gleichnamige Sachgebiet. Schwerpunkte

der Arbeit sind gegenwärtig die Erfüllung der Anforderungen aus den Richtlinien zur Luftqualitäts- und zum Umgebungslärm im Land Brandenburg.

Seit Abschluss Ihres Studiums des Wirtschaftsingenieurwesens mit Schwerpunkt Verkehrsplanung an der TU Dresden und in Metz (Frankreich) ist Frau **Dr. Regine Gerike** mit Unterbrechungen am Lehrstuhl für Verkehrsökologie der TU Dresden tätig. Zwischenzeitlich arbeitete sie am Umweltamt Dresden, dem Sächsischen Landesamt für Umwelt und Geologie und hatte in den Jahren 2001-2003 ein Promotionsstipendium inne. Thematische Schwerpunkte Ihrer Arbeit sind externe Effekte vom Verkehr sowie Konzepte zur Operationalisierung und Umsetzung nachhaltigen Verkehrs.

Marie Hanusch promoviert im Department Stadtökologie, Umweltplanung und Verkehr am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ in Leipzig. Sie studierte Landschaftsplanung an der TU Berlin, arbeitete bei der Planungsgruppe Ökologie & Umwelt in Hannover und war Trainee bei der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission in Brüssel. Schwerpunkte ihrer Arbeit sind SUP, Verkehrsplanung und Regionalplanung.

Dr. Markus Hesse ist seit 2004 tätig als Privatdozent und Oberassistent am Institut für Geographische Wissenschaften der Freien Universität Berlin. Studium der Geographie in Münster/Westf. (Diplom 1985), Forschungstätigkeit am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) gGmbH, Berlin, sowie am IRS/Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner. 1997 Promotion an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund. 2004 Habilitation am FB Geowissenschaften der FU Berlin. Forschungsschwerpunkte: Theorie und Empirie der Stadt- und Raumentwicklung; Mobilität, Verkehr, Logistik im räumlichen Kontext; Raumordnung und Regionalentwicklung; Raumentwicklung in Nordamerika.

Prof. Dr. Felix Huber leitet das Lehr- und Forschungsgebiet Umweltverträgliche Infrastrukturplanung, Stadtbauwesen im Fachzentrum Verkehr der Abteilung Bauingenieurwesen der Bergischen Universität Wuppertal. Er verfügt über planungspraktische Erfahrung aus zahlreichen verkehrsstädtebaulichen Projekten als Inhaber und langjähriger Geschäftsführer des Ingenieurbüros VSU, Verkehr, Städtebau, Umweltschutz GmbH in Aachen. Prof. Huber ist Leiter des AA 1.5 „Planung und Betrieb des öffentlichen Verkehrs“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V., Köln, delegierter Vertreter der Bundesrepublik bei der World Road Association (PIARC) im Aufgabenfeld „Sustainable Road Transport“ und Mitglied des Hauptvorstandes der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V.

Dr. Friedemann Kunst studierte in Stuttgart und Berlin Stadt- und Regionalplanung mit dem Schwerpunkt Verkehrsplanung. Anschließend war er im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit in Westafrika mit Planungsaufgaben betraut. An sein zweites Staatsexamen in Hannover schloss sich eine Tätigkeit im Stadtentwicklungsreferat München an. 1978 wurde

er wissenschaftlicher Assistent und Lehrbeauftragter am Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin, verbunden mit der Promotion 1984. Seit 1985 ist er beim Senat Berlin mit unterschiedlichen Aufgaben und verschiedenen Funktionen betraut, so Genannt sei beispielsweise die Überarbeitung des Flächennutzungsplanes für Berlin (West), abgeschlossen 1988. Nach der Wiedervereinigung der Stadt war er am „Räumlichen Strukturkonzept für Berlin“ (1992) und der Vorbereitung und Begleitung städtebaulicher (Entwicklungs-) Maßnahmen bis ins Jahr 2000 maßgeblich beteiligt. Es folgten der Stadtentwicklungsplan Verkehr als Grundlage für eine stadtintegrierte Verkehrsentwicklung (2000 bis 2003) und nachfolgend Ergänzungen durch Radverkehrsstrategie, Wirtschaftsverkehrskonzept und Verkehrssicherheitsprogramm. In dieser Zeit leitete Herr Dr. Kunst das Referat Grundsatzaufgaben der Verkehrspolitik und Verkehrsentwicklungsplanung. Mitte 2007 übernahm er schließlich die Leitung der Abteilung Verkehr.

Dr. Moritz Reese ist z. Z. Mitarbeiter am Umweltforschungszentrum der Helmholtzgesellschaft in Leipzig und habilitiert im Rahmen eines DFG-finanzierten Forschungsprojektes am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hamburg. Nach Studium und Promotion in Hamburg arbeitete er von 2001-2005 als juristischer Referent an der Geschäftsstelle des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählte während und schon vor der Mitarbeit am Umweltrat das Verkehrsumweltrecht. Als Mitglied der Forschungsgruppe Gemeindeverkehrsplanung hat er im Auftrag des Umweltbundesamtes an der Erarbeitung rechtlicher Grundlagen umweltverträglicher Verkehrsplanung mitgewirkt.

Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, Inhaber des Lehrstuhls Politisches System der Bundesrepublik Deutschland und Jean-Monnet-Lehrstuhl für European Studies an der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg. Studium der Politikwissenschaft und Germanistik an der TU Hannover, der London School of Economics and Political Science und der Universität Göttingen; Promotion 1978, Habilitation 1992, 1979 -1992 Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn, 1992-1994 Ministerium der Finanzen Brandenburg, seit 1994 OvGU Magdeburg.

Dr. Oscar Reutter, Forschungskordinator des Wuppertal Institutes (Stabstelle Wissenschaftsorganisation & Qualitätssicherung bei der Geschäftsführung). Studium der Raumplanung und Promotion über Ökologische Mobilität und Stadterneuerung. Arbeitsgebiet ist das Schnittfeld von Verkehrssystemen, Raumentwicklung und Umweltqualität. Schwerpunkte sind: Ziele und Indikatoren ökologischer Mobilität, Integrative Stadt- und Verkehrsplanung, Modellvorhaben und Pilotprojekte zur umweltschonenden Verkehrsentwicklung, Kooperative Planungsverfahren zwischen staatlichen und kommunalen Planungsakteuren, Unternehmen und Zivilgesellschaft.