



Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage. Modul 2 des Projektes „Untersuchung zentraler Rahmenbedingungen, Instrumente und Zielkriterien der Landesverkehrsplanung NRW“. **Abschlussbericht**

Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage

Modul 2 des Projektes „Untersuchung zentraler Rahmenbedingungen,
Instrumente und Zielkriterien der Landesverkehrsplanung NRW“

– Abschlussbericht –

Verfasser:

Andrea Dittrich-Wesbuer, Herbert Kemming, Mechtild Stiewe und Jürgen Vetter

unter Mitarbeit von

Andreas Beilein und Kerstin Suhl

Herausgeber:

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)

Fachbereich Mobilität und Siedlungsentwicklung

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
1. Instrumente und Maßnahmen zur Steuerung der Verkehrsentwicklung als Forschungsgegenstand.....	6
1.1 Wirkungszusammenhänge der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung.....	6
1.2 Untersuchungsgegenstand und Forschungsfragen.....	8
2. Vorgehen und Untersuchungsmethode.....	10
2.1 Expertenbefragung nach der Delphi-Methode.....	11
2.1.1 Die Delphi-Methode	11
2.1.2 Die Delphi-Befragung des ILS NRW.....	13
2.2 Der Experten-Workshop	17
2.3 Vertiefende Experteninterviews	18
2.4 Wirkungsabschätzung von Steuerungsansätzen der Öffentlichen Hand durch Modellrechnungen	19
3. Ergebnisse des Expertenaustausches	24
3.1 Grundlegende Einschätzungen und Tendenzen	24
3.2 Planungsinstrumente und -verfahren.....	28
3.2.1 Bauleitplanung	28
3.2.2 Wohnungsbauförderung Nordrhein-Westfalen	32
3.2.3 Einzelhandelserlass	34
3.2.4 Formelle und informelle regionale Kooperation	37
3.2.5 Bodenmanagement.....	40
3.2.6 Verkehrsentwicklungsplan und Nahverkehrsplan.....	43
3.2.7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zu Planungsinstrumenten und -verfahren.....	49
3.3 Kommunale Konzepte und Strategien	52
3.3.1 Parkraumbewirtschaftung	52
3.3.2 Möglichkeiten des Stellplatzverzichts für Kraftfahrzeuge	55
3.3.3 Flächenhafte Verkehrsberuhigung und Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung.....	57
3.3.4 Ordnungsrechtliche Stärkung des Radverkehrs und Straßenverkehrsordnung	61
3.3.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zu kommunalen Konzepten und Strategien.....	64
3.4 Technische Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen.....	66
3.4.1 Festlegung und Überwachung von Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge.....	66
3.4.2 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zur Festlegung und Überwachung von Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge.....	72
3.5 Preispolitische und fiskalische Instrumente	73
3.5.1 Öko-Steuer und Road Pricing	73
3.5.2 Kraftfahrzeugsteuer.....	77
3.5.3 Eigenheimzulage und Entfernungspauschale.....	78
3.5.4 Regionalisierungsmittel und Integraler Taktfahrplan	81

3.5.5	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG).....	84
3.5.6	Bundesverkehrswegeplanung.....	87
3.5.7	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zu preispolitischen und fiskalischen Maßnahmen	89
3.6	Informatorische und organisatorische Maßnahmen	92
3.6.1	Mobilitätsmanagement und Mobilitätszentralen.....	92
3.6.2	Marketing für den Umweltverbund	98
3.6.3	Kommunale Netzwerke zur Radverkehrsförderung.....	100
3.6.4	Moderations- und Vermittlungsverfahren zur Förderung des Schienenpersonennahverkehrs	101
3.6.5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zu informatorischen und organisatorischen Maßnahmen.....	103
4.	Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage als Gegenstand modellbasierter Szenarien.....	105
4.1	Referenzszenario.....	105
4.2	Verkehrskostenszenarien	106
4.3	Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturszenarien.....	111
4.4	Kombinationsszenarien.....	115
5.	Gesamtfazit zum Expertenaustausch	120
	Literatur	124
	Abbildungsverzeichnis	127
	Tabellenverzeichnis	128
	Anhang I: Erhebungsunterlagen der Delphi-Befragung	
	Anhang II: Vorgehen und Leitfäden der Experteninterviews	
	Impressum	

Einleitung

Mit dem 2. Modernisierungsgesetz vom 9. Mai 2000 ist die Integrierte Gesamtverkehrsplanung für das Land Nordrhein-Westfalen erstmals gesetzlich geregelt worden. An die Stelle der in der Vergangenheit entwickelten sektoralen Pläne für einzelne Verkehrsträger (z. B. ÖPNV-Bedarfsplan NRW, Landesstraßenbedarfsplan NRW) soll hiermit erstmals ein verkehrsträgerübergreifender Verkehrsinfrastrukturbedarfsplan treten. Er wird unter Mitarbeit der Planungsbeteiligten und unter Beachtung von für die Verkehrsplanung relevanten gesellschaftlichen Vorgaben aufgestellt und um verkehrspolitische Handlungsempfehlungen für eine Ausgestaltung zukünftiger Mobilitätsansprüche ergänzt. Die Grundlagen für die Integrierte Gesamtverkehrsplanung wurden u. a. über die Enquete-Kommission des Landtages erarbeitet, die in ihren Berichten nachdrücklich eine Integration von Verkehrs-, Raum- und Umweltplanung in der Landespolitik und -planung fordert (vgl. Enquete-Kommission 1998).

Zur inhaltlichen Fundierung der Arbeiten ist vom Land NRW eine Reihe von Forschungsaufträgen vergeben worden. Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW (ILS NRW) bearbeitet unter dem Titel „Untersuchung zentraler Rahmenbedingungen, Instrumente und Zielkriterien der Landesverkehrsplanung NRW“ in diesem Zusammenhang verschiedene Teilaufträge für das Verkehrsministerium NRW.

Bestandteil dieser Arbeiten ist die Expertise „Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage“, mit der die Wirksamkeit zentraler Instrumente und Maßnahmen, die in den letzten Jahrzehnten insbesondere im Verkehrsbereich, aber auch im damit eng verflochtenen Bereich der Siedlungsentwicklung eingesetzt worden sind, untersucht und bewertet werden soll.

Als zentraler Baustein der Projektarbeiten wurde in der zweiten Jahreshälfte 2003 eine Expertenbefragung in Anlehnung an die Delphi-Methode durchgeführt. Weitere Arbeitsschritte waren u. a. ein im Januar 2004 ausgerichteteter Experten-Workshop und vertiefende Interviews mit Vertretern aus der Planungspraxis.

Im Laufe der Bearbeitung wurde auf Anregung des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen (MVEL) ein zusätzlicher Auftrag an das Dortmunder Büro Spiekermann & Wegener vergeben, mit dem die Auswirkungen einzelner Maßnahmen auf die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung mit Hilfe eines stadtreionalen Simulationsmodells analysiert und sichtbar gemacht werden sollten. Die Ergebnisse lagen im Juni 2005 vor.

Eine erste Auswertung der Expertenbefragung sowie die Beiträge des Workshops wurden bereits in zwei Sonderveröffentlichungen des ILS NRW der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (vgl. ILS NRW 2004; ILS NRW 2005). Der vorliegende Abschlussbericht beinhaltet in Kapitel 1 und 2 zentrale Aspekte des Vorgehens. Kapitel 3 bereitet die Ergebnisse des Expertenaustausches für die ausgewählten Instrumente nach thematischen Bereichen auf und fasst die gewonnenen Anregungen in Schlussfolgerung am Ende der Unterkapitel zusammen. Die Ergebnisse der simulierten Szenarien resümiert das Kapitel 4. Die Arbeit endet mit einem Gesamtfazit in Kapitel 5.

1. Instrumente und Maßnahmen zur Steuerung der Verkehrsentwicklung als Forschungsgegenstand

Hintergrund der Auseinandersetzung mit der Themenstellung im Rahmen des Projektes ist der offenkundige Widerspruch zwischen der seit Jahrzehnten explizit verfolgten Politik eines Vorranges öffentlicher, raumschonender und umweltfreundlicher Verkehrsmittel und der tatsächlichen Entwicklung der Verkehrsleistungen der unterschiedlichen Verkehrsträger. So sind die Alternativen zum Autoverkehr zwar ausgebaut und verbessert worden, die Belastung des Straßennetzes ist gleichwohl weiter gestiegen. In diesem Zusammenhang ist gerade angesichts beschränkter finanzieller Möglichkeiten der Öffentlichen Hand kritisch zu fragen: Welche Instrumente und Maßnahmen haben sich als eher stumpf erwiesen, welche haben qualitativ und quantitativ relevante Erfolge gezeigt? Neben dieser Rückschau sollen bestehende Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Einzelinstrumenten beziehungsweise Maßnahmenbündeln aufgezeigt werden.

1.1 Wirkungszusammenhänge der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung

Für die Bearbeitung des Forschungsauftrages eröffnete sich damit ein weites Feld. Die Verkehrsentwicklung und damit verknüpft die Siedlungsentwicklung stehen bekanntlich in einem komplexen Wirkungsgefüge, das vielfältige Bezüge zu anderen Bereichen aufweist. Das Vorgehen im Projekt und insbesondere die Auswahl der Instrumente fußt dementsprechend auf einem breiten Systemverständnis.



Abb. 1: Wirkungsgefüge der Verkehrsentwicklung

Ausgangspunkt ist das Mobilitätsbedürfnis des Einzelnen, das als Teilhabebedürfnis bzw. Bedürfnis zur Wahrnehmung von Aktivitäten verstanden wird. Verkehrsverhalten ist die Umsetzung der Mobilitätsbedürfnisse im Rahmen der Möglichkeiten, die die gebaute Umwelt bietet und die gleichzeitig vom Einzelnen als Möglichkeit wahrgenommen bzw. vor dem Hintergrund spezifischer Einstellungen und Orientierungen in Betracht gezogen werden. Diese individuellen Verhaltensweisen aggregieren sich zur Verkehrsentwicklung. Die Faktoren wirken auch in der gegenläufigen Richtung, d. h. die Verkehrsentwicklung hat wiederum Einfluss auf die Entscheidungen des Einzelnen.

Mobilitätsbedürfnisse und Verkehrsverhalten sind keine autonomen, unabhängigen Größen. Sie werden vielmehr beeinflusst von einer Vielzahl von Bedingungen. Neben den Verkehrsangeboten, die die Möglichkeiten der Ortsveränderung direkt und unmittelbar beeinflussen, bestimmt vor allem die Siedlungs- bzw. Raumstruktur als übergeordnete Rahmenbedingung, Art und Umfang der Verkehrsteilnahme. Zeitstrukturen und sozioökonomische Bedingungen sind für den Einzelnen weitere entscheidende Faktoren, die die Mobilitätsmöglichkeiten und Mobilitätsbedürfnisse beeinflussen (vgl. Holz-Rau/Hesse 2000).

Auf das Wirkungsgeflecht der Verkehrs- und Siedlungsstruktur wirken die von der Öffentlichen Hand eingesetzten Instrumente und Maßnahmen, die in den Betrachtungen des Projektes im Vordergrund stehen. Im Laufe der Vorbereitungen wurden hier vier grundlegende Maßnahmenbereiche definiert,

die in unterschiedlicher Intensität und Wirkungsrichtung auf die Bedingungen der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung Einfluss nehmen. So verändern planerische und infrastrukturelle Maßnahmen direkt die Raumstruktur, während preisliche und fiskalische Instrumente vor dem Hintergrund sozio-ökonomischer Bedingungen des Haushalts unmittelbarer auf das Verkehrsverhalten und die Standortentscheidungen des Einzelnen wirken.

Das Wirkungsgefüge verdeutlicht einige wesentliche Faktoren der Verkehrsentwicklung, ist aber aufgrund der Komplexität der Zusammenhänge stark vereinfacht dargestellt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in vielen Teilbereichen belastbare Aussagen über die Zusammenhänge und Mechanismen der Verkehrsentwicklung fehlen oder bislang nicht ausreichend aufbereitet wurden. Das Projekt versucht vor diesem Hintergrund, vorhandenes – wenn auch begrenztes – Wissen und die vorfindbaren Einschätzungen in Wissenschaft und Praxis zusammenzuführen und zu vermitteln.

1.2 Untersuchungsgegenstand und Forschungsfragen

Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Ausgehend von der Komplexität der Materie wurde in Absprache mit dem Auftraggeber eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen. Im Ergebnis sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Die Betrachtung beschränkte sich auf den Bereich des Personenverkehrs.
- In der Untersuchung wurden schwerpunktmäßig die Instrumente mit direktem Bezug zur Verkehrsentwicklung untersucht, allerdings sollten einzelne als besonders relevant oder aber beispielhaft eingeschätzte Regelungen aus dem Bereich der Siedlungsentwicklung einbezogen werden.
- Eine Eingrenzung oder Unterscheidung der vorgesehenen Analyse auf bestimmte Raumstrukturen wurde nicht getroffen. Aufgrund des besonderen Handlungsdrucks in der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung sollte die Ebene des Ballungsraums, insbesondere in der Rhein-Ruhr-Region, akzentuiert werden.
- Die Analysen konzentrierten sich auf bestehende Instrumente und Maßnahmen der Öffentlichen Hand, denen unter den heutigen Rahmenbedingungen eine Wirkung auf das Verkehrsgeschehen unterstellt werden kann.
- Bedingt durch den Auftraggeber der Untersuchung, das Verkehrsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, sollten einzelne spezielle Regelungen bzw. Maßnahmenansätze des Landes behandelt werden und die Anwendung der einbezogenen Instrumente, wenn möglich und sinnvoll, auf Nordrhein-Westfalen bezogen werden.

Konkretisierung der Forschungsfragen

Zielsetzung des Projektes war es, wichtige verkehrs- und siedlungsbezogene Instrumente aus den letzten Jahrzehnten im Diskurs mit Experten aus Wissenschaft und Praxis zu identifizieren und zu beurteilen. Als zentrales Bewertungskriterium wurde die Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs durch die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs, die Verlagerung und Vermeidung von Fahrten sowie die Minderung der Belastungen durch den Autoverkehr (Schadstoffe, Lärm u. Ä.) festgelegt. Darüber hinaus sollten die über die Instrumente verursachten Verfahrenskosten sowie Planungs- und Investitionskosten in die Einschätzung einbezogen werden.

Festgelegt wurden die folgenden drei Forschungsfragen:

- Wie hoch ist die Wirksamkeit von Instrumenten und Maßnahmen auf die Verträglichkeit des Verkehrs einzuschätzen? Wie wird der damit verbundene monetäre und zeitliche Aufwand beurteilt?
- Welche Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Einzelinstrumenten beziehungsweise Maßnahmenbündeln der Instrumente lassen sich ableiten und welche Anforderungen und Bedingungen müssen für eine zielführende Veränderung erfüllt werden?
- Welche Wechselwirkungen und Synergien zwischen einzelnen Instrumenten und Maßnahmen lassen sich im Sinne einer Gesamtstrategie ableiten?

Auswahl der Instrumente und Maßnahmen

Vor dem Hintergrund der festgelegten Schwerpunkte des Projektes wurde ein Screening möglicher Maßnahmen und Instrumente durchgeführt. Neben der Auswertung eigener Forschungsarbeiten¹ wurde hierzu eine Bestandsaufnahme der vorliegenden Fachliteratur vorgenommen. Im Hinblick auf die Bandbreite der einbezogenen Instrumente können vor allem die Studien von Apel et al. (1995), Halbritter (1999), Bamberg (2002) sowie das europäische Projekt PROPOLIS (vgl. Lautso et al. 2004) genannt werden. Einbezogen wurde auch eine im Rahmen der Integrierten Gesamtverkehrsplanung NRW erarbeitete Zusammenstellung von Instrumenten der Verkehrspolitik und Planung (vgl. Projektgruppe IGVP NRW 2002).

Aus den zunächst gebildeten vier Maßnahmenkategorien „Planung und Infrastruktur“, „Ordnungsrecht“, „Preise und Finanzen“ sowie „Information und Organisation“ wurden letztlich 27 Instrumente ausgewählt, die in der Expertise näher beleuchtet werden sollten. Sie betreffen Einzelinstrumente aber auch Maßnahmenbündel, die sich für eine Bewertung zusammenfassen ließen (z. B. im Bereich Bodenmanagement). Die Systematik und die Auswahl der Instrumente wurden im Laufe der Bearbeitung mehrmals angepasst (vgl. Kapitel 2: Vorgehen und Untersuchungsmethode).

Instrumente und Maßnahmen zur Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage			
Planung und Infrastruktur	Ordnungsrecht	Preise und Finanzen	Information und Organisation
Nahverkehrsplanung Verkehrsentwicklungsplanung Bodenmanagement Bewertungsverfahren i.d. Bundesverkehrswegeplanung Formelle regionale Kooperation Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung Einzelhandelserlass Abwägung i.d. Bauleitplanung	Stellplatzverzicht f. Kfz Flächenhafte Verkehrsberuhigung Parkraumbewirtschaftung Ordnungsrechtliche Stärkung des Radverkehrs Emissionsgrenzwerte für Fahrzeuge	Kraftfahrzeugsteuer Wohnungsbauförderung NRW Öko-Steuer Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Mittelzuweisung SPNV nach Regionalisierungsgesetzen Integraler Taktfahrplan NRW Eigenheimzulage Entfernungspauschale	Informelle regionale Kooperation Kommunale Netzwerke zur Radverkehrsförderung Moderations- und Vermittlungsverfahren im SPNV Mobilitätsmanagement Mobilitätszentralen Marketing für den Umweltverbund

Abb. 2: Ausgewählte Instrumente

¹ Als Forschungsprojekte des ILS NRW können hier beispielhaft „Integration von Siedlungsentwicklung und Schienennahverkehr – Erfahrungen aus NRW“ (1999-2001); „Ein Häuschen im Grünen – Hintergründe und verkehrliche Auswirkungen des Suburbanisierungsprozesses am Beispiel des Umlandes von Münster“ (2002-2003); „NAPOLI – Umsetzung und Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik“ (2002-2004) angegeben werden.

2. Vorgehen und Untersuchungsmethode

Die Untersuchung zielte auf die Nutzbarmachung des vorhandenen Wissensstandes. Zentraler Bestandteil der Arbeiten war deshalb ein intensiver fachlicher Diskurs mit Experten unterschiedlicher Disziplinen. Als Kernelemente des Expertenaustausches wurden drei aufeinander aufbauende Arbeitsschritte festgelegt.

Im ersten Baustein wurde in der zweiten Hälfte des Jahres 2003 eine zweistufige Expertenbefragung nach der Delphi-Methode durchgeführt. Als zweiter Baustein folgte der im Januar 2004 durchgeführte Workshop „Verkehrsentwicklung steuern? Ansatzpunkte und Grenzen staatlicher Einflussnahme“, in dem die Ergebnisse der Befragung vorgestellt und diskutiert wurden. Im Anschluss daran wurden im Frühjahr und Sommer 2004 einzelne Sachverhalte über Interviews mit ausgewählten Akteuren der Praxis vertieft. Im Laufe der Projektbearbeitung wurde vom Auftraggeber mit der Wirkungsanalyse einzelner Maßnahmen im Rahmen eines stadtreionalen Simulationsmodells ein weiterer Baustein hinzugefügt, der im Mai 2005 abgeschlossen wurde.

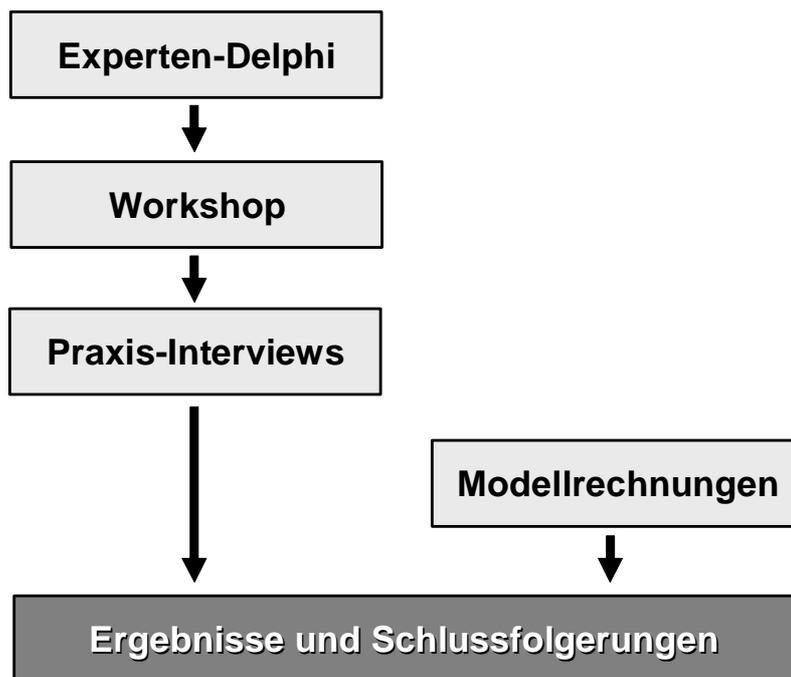


Abb. 3: Projektbausteine

2.1 Expertenbefragung nach der Delphi-Methode

Mit einer schriftlichen Expertenbefragung wurde die Grundlage für die Beurteilung der Instrumente und Maßnahmen geschaffen. Aufgrund der Komplexität der Untersuchungsfragen bot sich ein an die Delphi-Methode angelehntes Befragungskonzept an. Zudem wurden mit dieser Methode im ILS NRW bereits positive Erfahrungen gesammelt (vgl. Vetter 2003)

2.1.1 Die Delphi-Methode

Einsatzbereiche und grundlegende Kennzeichen

Bekannt geworden ist die Delphi-Methode als Instrument zur Vorhersage von Entwicklungen unter Zuhilfenahme von Expertenwissen.² Sie wurde vor allem in den USA bereits seit den 1960er Jahren vermehrt eingesetzt und methodisch weiterentwickelt. Die Delphi-Methode lässt sich insgesamt als ein strukturierter Gruppenprozess charakterisieren, in dessen Verlauf mit Hilfe von Expertenmeinungen Problemstellungen eingegrenzt sowie Schlussfolgerungen und Handlungsansätze formuliert werden können. Neben der Abschätzung von künftigen Entwicklungen wird dieser Befragungstyp auch in der Erschließung komplexer Problemstellungen der Gegenwart eingesetzt. Die Bedeutung von Delphi-Befragungen ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Als Grund lässt sich vor allem der uneingeschränkte inhaltliche Anwendungsbereich nennen. Dabei werden sie bevorzugt in Bereichen benutzt, die hohe Investitionen erfordern (z. B. Telekommunikation), gesellschaftlich von hoher Bedeutung sind (z. B. Bildungsbereich) oder zu denen nur schwer einzuschätzende Erfolgskriterien vorliegen (z. B. Umweltschutzbereich; vgl. u. a. Brosi et al. 2003).

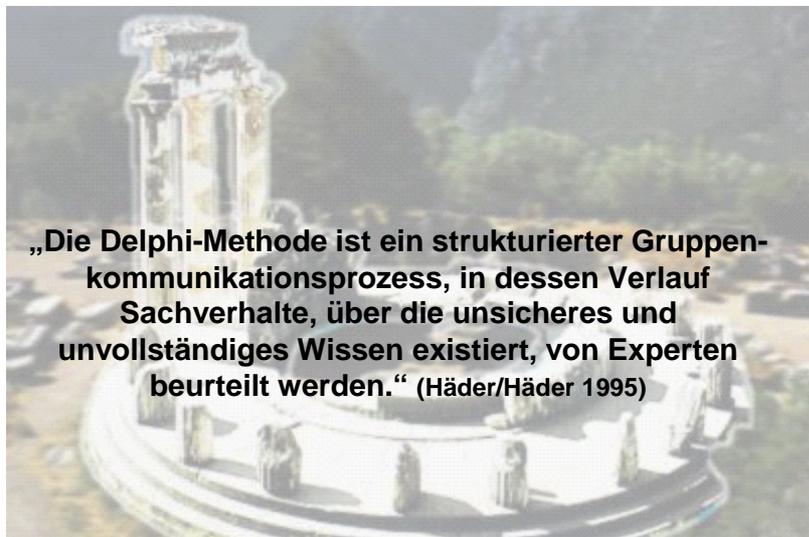


Abb. 4: Charakterisierung der Delphi-Methode

² Der Begriff ist auf die griechische Mythologie der Antike zurückzuführen. Danach hatte Apollon, der Gott der Weissagung, in Delphi einen riesigen Drachen erschlagen und damit den ungehinderten Zugang zu einer großen Tempelstätte gesichert. Die amtierende Priesterin des Tempels nannte man in Anspielung auf diesen Drachen Pythia. Ihre vieldeutigen Orakel wurden von speziellen Priestern ausgelegt und dem Volk verkündigt. Heutzutage hat die empirische Sozialforschung Pythias Aufgabe übernommen. Sie entwickelte eine Methode, die nicht ohne Grund auf das antike Orakel anspielt. Denn wie im Apollotempel werden auch bei den modernen Delphi-Studien Personen befragt, denen man einen solchen Zugang zum jeweiligen Thema unterstellt. Dies sind allerdings keine Priester mehr, sondern – wenn man so möchte – ihre säkularen Nachfolger: Expertinnen und Experten in den unterschiedlichsten Wissensgebieten (nach: Krekel/Ulrich 2004).

Die Vorgehensweise einer Delphi-Befragung ist dadurch gekennzeichnet, dass Experten unter Wahrung der Anonymität untereinander durch einen Fragebogen systematisch zu ihren Einschätzungen und Urteilen befragt werden. Die Befragung erfolgt in mehreren Runden, wobei den Experten jeweils die Ergebnisse der letzten Befragungsrunde vorliegen. Die Delphi-Methode kann unterschiedlichen Zielsetzungen (z. B. Ideenaggregation, exakte Vorhersage, genauer Ermittlung von Expertenmeinungen) dienen. Je nach Intention werden divergierende Vorgehensweisen, etwa im Hinblick auf die Expertengruppe oder die Fragebogengestaltung, angewandt (vgl. Häder 2002).

Qualität vor Quantität

In der Delphi-Befragung kommt in der Regel ein stark standardisierter Fragebogen zum Einsatz. Dennoch geht es bei diesem Verfahren weniger um die Abbildung quantitativer Meinungsverhältnisse als darum, Inhalte zu verdichten und damit aussagekräftige Einschätzungen zu erhalten. Dementsprechend sind auch die Antwortvorgaben oder Thesen bewusst an vielen Stellen nicht wertfrei formuliert. Während es bei anderen Befragungen von zentraler Bedeutung ist, Fragen und Antwortvorgaben neutral abzufassen, um objektivierbare Ergebnisse zu erhalten, lädt die Delphi-Studie mit teils stark wertenden Behauptungen und Hypothesen dazu ein, sich inhaltlich zu positionieren.

Anonymität und Nachprüfbarkeit

Ein wesentliches Merkmal eines Delphis ist die Wahrung der Anonymität. So ist den Beteiligten die Zusammensetzung des Expertenpanels zu keinem Zeitpunkt bekannt. Die Ergebnisse der Zwischenrunden sowie das Endergebnis werden dementsprechend anonymisiert.

Fragen, Antworten und Ergebnisse der Befragung werden im Rahmen des Verfahrens bekannt gegeben und sind für alle Experten nachprüfbar. Die Vorlage der Antworten der ersten Runde ist Voraussetzung für die Durchführung der weiteren Befragung, die auf eine Überprüfung und gegebenenfalls Weiterentwicklung von Aussagen und Urteilen zielt.

Grenzen der Aussagekraft

Trotz der vielfach positiven Erfahrungen mit der Methode sind die Grenzen der Aussagekraft einer Delphi-Befragung zu beachten. So können der Bewertungsgegenstand und die verwendeten Kriterien vielfach nicht eindeutig gefasst werden, was einen entsprechend großen Interpretationsspielraum bei den Teilnehmern schafft. Da die Kongruenz der Bewertungsmaßstäbe der befragten Personen nicht beurteilt werden kann, sind die abgegebenen Bewertungen nur mit der entsprechenden Vorsicht zu nutzen.

Zudem ist die Meinung der Befragten prinzipiell nicht verallgemeinerbar, sondern besitzt ihre Gültigkeit nur für die einbezogenen Experten. Da Totalerhebungen, insbesondere bei komplexen Fragestellungen, vielfach schon aus Gründen der Praktikabilität ausscheiden, wird in der Regel eine gezielte Stichprobenauswahl eingesetzt.

2.1.2 Die Delphi-Befragung des ILS NRW

Beteiligte Experten

Die in der Befragung des ILS NRW einbezogenen Experten wurden durch ein Auswahlverfahren zusammengestellt, das vor allem eine inhaltlich und institutionell breit gefächerte Zusammensetzung berücksichtigte. Die Experten stammen aus dem engeren und weiteren fachlichen Umfeld des ILS NRW. Sie wurden von mehreren Mitarbeitern des Instituts dahingehend beurteilt, ob das Themenspektrum in wesentlichen Teilen inhaltlich abgedeckt wird und darüber hinaus ein ausreichend langer Erfahrungszeitraum in der Arbeit vorausgesetzt werden kann. Obschon viele Experten aus dem Raum NRW angesprochen wurden, war dies keine zwingende Voraussetzung für die Teilnahme, so dass letztlich auch eine ganze Reihe von Fachleuten aus dem übrigen Bundesgebiet in die Befragung einbezogen wurde.

Angeschrieben wurden letztlich 119 Fachleute, davon 70 aus der Verkehrs- und Planungswissenschaft sowie 40 aus der kommunalen und freiberuflichen Planungspraxis. Die übrigen neun Experten sind Interessensverbänden, Verkehrsunternehmen u. Ä. zuzuordnen. Der geringe Anteil von Vertretern aus der Wirtschaft resultiert auch aus der Ausrichtung des Projektes, das die Gestaltung von Steuerungsansätzen der Öffentlichen Hand in den Vordergrund stellte. Die zunächst hohe Zahl der beteiligten Wissenschaftler reduzierte sich bereits in der ersten Runde deutlich, so dass etwa ein vergleichbarer Anteil von Wissenschaft und Planungspraxis erreicht wurde (s. u.). Die Unterscheidung dieser beiden Untersuchungsgruppen wurde auch vor dem Hintergrund vorgenommen, mögliche Unterscheidungen in der Bewertung von Instrumenten und deren Weiterentwicklung transparent zu machen und in die Interpretation der Ergebnisse einfließen zu lassen.

Grundzüge des Vorgehens

Die Befragung zielte darauf ab, mit Hilfe von Experten ein komplexes Themenfeld zu beleuchten. Im Gegensatz zu vielen anderen Delphi-Befragungen stand dabei nicht primär die Herstellung eines Konsenses zwischen den beteiligten Experten im Vordergrund. Vielmehr sollte ein differenziertes Bild zu den ausgewählten Instrumenten und Maßnahmen gewonnen werden, das auch Widersprüche in der Einschätzung aufzeigt und bestehende Wissenslücken sichtbar macht. Die Befragung wurde so konzipiert, dass im Fragebogen der ersten Runde zum einen eine standardisierte Bewertung erfolgte, gleichzeitig aber zur Abgabe von erläuternden und ergänzenden Anmerkungen aufgefordert wurde. Aus dieser Zusammenschau von quantitativen und qualitativen Ergebnissen wurde ein erstes Meinungsbild hergestellt und in Form von Thesen verdichtet. Diese Thesen wurden den Experten in der zweiten Runde zur Überprüfung vorgelegt.

Da neben der Einschätzung der Wirksamkeit auch Anhaltspunkte für die Weiterentwicklung von Instrumenten gewonnen werden sollten, wurden auch konkrete Handlungsansätze formuliert. Die Aussagen konnten hier ebenfalls aus den zahlreichen Anmerkungen abgeleitet werden. Auch in der zweiten Runde wurde ausdrücklich zu Anmerkungen ermuntert. Insgesamt konnten durch das Verfahren eine Fülle von Hinweisen und konkreten Vorschlägen zu den Fragestellungen des Projektes erzielt werden.

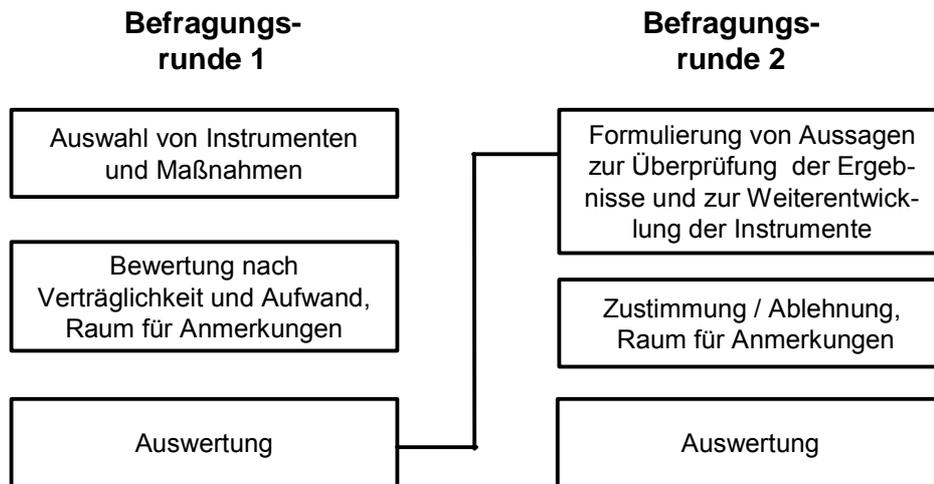


Abb. 5: Vorgehen in der Delphi-Befragung des ILS NRW

Die in der Vergangenheit gemachten guten Erfahrungen mit E-Mail-Befragungen legten es nahe, auch bei dieser Expertenbefragung die Fragebögen per E-Mail zu versenden. Der Rücklauf war wahlweise als E-Mail, als Fax oder als Brief möglich. Die Erhebungsunterlagen wurden durch einen Pre-Test überprüft und angepasst.

Aufbau und Rücklauf der ersten Befragungsrunde

Im Fragebogen der ersten Befragungsrunde wurde zunächst jedes der 27 Instrumente und Maßnahmen kurz erläutert. Die befragten Experten wurden gebeten, diese nach ihrer Wirksamkeit, ausgedrückt als Beitrag des Instruments zur Verträglichkeit des Verkehrs (Verkehrsvermeidung und Verkehrsverlagerung) sowie ihres Aufwandes (zeitlicher und monetärer Aufwand), zu bewerten. Lediglich bei den Instrumenten „Eigenheimzulage“ und „Entfernungspauschale“ wurde das Kriterium „Beitrag zur Unverträglichkeit des Verkehrs“ verwendet (vgl. Kapitel 3.5.3: Eigenheimzulage und Entfernungspauschale).

Kriterium 1:

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

Bewertet werden soll hier der Beitrag, den eine Maßnahme beziehungsweise ein Instrument zur Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs leistet. Dabei steht die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) über Verlagerungen und Vermeidung von Fahrten sowie die Minderung der Belastungen durch den Autoverkehr (Schadstoffe, Lärm und Ähnliches) im Vordergrund.

Kriterium 2:

Aufwand (zeitlich und monetär)

Mit diesem Kriterium sollen die notwendigen Aufwendungen bewertet werden, die eine Maßnahme beziehungsweise ein Instrument in der Vorbereitung und während der Umsetzung verursacht. Dies beinhaltet sowohl den zeitlichen Aufwand durch gesetzliche, planerische und politische Verfahren beziehungsweise Prozesse als auch die monetären Aufwendungen, die in der Planung und bei der Durchführung entstehen (Planungs- und Investitionskosten, laufende Unterhaltungskosten und Ähnliches).

Die Bewertung erfolgte anhand einer sechsstufigen Skala von sehr gering (=1) bis sehr hoch (=6). Angeboten wurde auch die Ausweichkategorie „weiß nicht“, von der allerdings nur bei einzelnen NRW-spezifischen Regelungen häufiger Gebrauch gemacht wurde. Sowohl zu den einzelnen Instrumenten und Maßnahmen, als auch zu den zusammenfassenden Kategorien konnten zudem Anmerkungen und Erläuterungen angebracht werden. Dem Fragebogen vorangestellt waren einige Fragen zum generellen Stellenwert einer nachhaltigen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in Deutschland sowie zur persönlichen Einschätzung der Befragten in Bezug auf die Bedeutung einzelner Themenbereiche (vgl. Kapitel 3.1: Grundlegende Einschätzungen und Tendenzen; vgl. Anhang I).

Von 119 angeschriebenen Experten antworteten 64. Davon waren 63 Fragebögen sinnvoll auswertbar. Verglichen mit den in der Literatur angegebenen Rücklaufquoten, die von einem Anteil von etwa 30 % in der ersten Runde ausgehen (vgl. Häder 2000), konnte in der Expertenbefragung des ILS NRW mit 53 % eine sehr gute Beteiligung erreicht werden. Dies gilt umso mehr, da der Rückmeldezeitraum in die Ferien- und Urlaubszeit fiel. Unter den Gruppen wurde im Bereich der Planungspraxis der höchste Rücklauf erreicht, insgesamt sind 25 der 63 auswertbaren Fragebögen dieser Gruppe zuzuordnen. Aus dem Bereich Wissenschaft antworteten 28 Fachleute.

Die überwiegend vollständig ausgefüllten Fragebögen enthielten neben den Antworten auf die geschlossenen Fragen eine Fülle von Anmerkungen und Erläuterungen, insbesondere auch zahlreiche Hinweise auf konkrete Schwächen sowie bestehende Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Instrumenten.

Aufbau und Rücklauf der zweiten Befragungsrunde

Im Fragebogen der zweiten Runde wurden den Experten insgesamt 32 Statements vorgelegt. Etwa die Hälfte dieser Aussagen beinhaltete eine Überprüfung der in der ersten Runde vorgenommenen quantitativen und qualitativen Einschätzungen. Da sich in der Auswertung gezeigt hatte, dass die Bewertung des Kriteriums „zeitlicher und monetärer Aufwand“ von den Experten vielfach als schwierig beurteilt wurde, konzentrierten sich die Aussagen dabei stärker auf den Beitrag der Instrumente zur Verträglichkeit des Verkehrs. Die diesbezügliche Interpretation der Ergebnisse bzw. ihre Verdichtung auf eine oder mehrere Tendenzaussagen erreichte je nach Instrument bzw. Maßnahmenansatz einen unterschiedlichen Konkretisierungsgrad. Angesichts der Fülle des vorliegenden Materials war es nicht möglich, alle Anregungen aufzugreifen. Um den Umfang der Befragungsrunde zu begrenzen, wurden lediglich die zentralen Ergebnisse aus der ersten Befragungsrunde aufgegriffen und z. T. einzelne Instrumente und Maßnahmen zusammengefasst.

Ähnliches gilt auch für die Formulierung von Handlungsansätzen, die die andere Hälfte der Statements im Fragebogen der zweiten Runde stellten. Während bei einigen Instrumenten keine sinnvollen Weiterentwicklungsmöglichkeiten zusammengefasst werden konnten, wurden bei anderen recht konkrete Handlungsoptionen sichtbar.

Die Befragten wurden gebeten, anhand einer sechsstufigen Skala von „lehne vollständig ab“ (=1) bis „stimme vollständig zu“ (= 6) den Grad ihrer Zustimmung zu jeder einzelnen Aussage auszudrücken. Auch hier wurde die Ausweichmöglichkeit „weiß nicht“ zugefügt und Raum für Anmerkungen und Erläuterungen angeboten.

Mit dem Fragebogen der zweiten Runde erhielten die Teilnehmer eine vollständige Auswertung der Befragungsergebnisse der ersten Runde. Zusätzlich war jedem Themenbereich eine Interpretation der Bewertungen und Anmerkungen der zugehörigen Instrumente und Maßnahmen aus der ersten Runde vorangestellt. Der Aufbau des Fragebogens erfolgte auf der Grundlage einzelner Instrumenten- und Maßnahmenbereiche, die von den anfangs gewählten vier grundlegenden Kategorien abweichen (vgl. Anhang I). Dies schien sinnvoll, um verwandte Ansätze im Zusammenhang darzustellen und einzelnen Themenbereichen gemäß den Ergebnissen der Befragung mehr Gewicht zu verleihen.

43 Experten aus dem Teilnehmerkreis der ersten Befragungsrunde sendeten einen ausgefüllten Fragebogen zurück. Dies entspricht einer Ausschöpfung von etwa 71 % und entspricht den durchschnittlichen Rückläufen von Delphi-Befragungen in dieser Phase (vgl. Häder 2000). Neben 21 Experten aus dem Bereich Wissenschaft sind 18 Fachleute der Planungspraxis zuzuordnen. Über die Bewertung der Statements hinaus, konnten den Fragebögen wiederum viele Kommentare und Erläuterungen entnommen werden.

2.2 Der Experten-Workshop

Diskussion der Ergebnisse der Befragung

Nach Beendigung der Befragung wurde im Januar 2004 unter dem Titel „Verkehrsentwicklung steuern? Ansatzpunkte und Grenzen staatlicher Einflussnahme“ ein Expertenworkshop durchgeführt (vgl. Dokumentation in ILS NRW 2005). Dieser zweite Baustein des Projektes stand in engem Zusammenhang mit der Befragung, war aber kein direkter Bestandteil des Delphi-Verfahrens. Dies ergibt sich auch bereits aus formalen Aspekten, wie der Wahrung der Anonymität (vgl. Kapitel 2.1.1: Die Delphi-Methode).

Neben Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen und des ILS NRW konnten 24 externe Fachleute (überwiegend an der zweiten Expertenrunde Beteiligte) als Workshopteilnehmerinnen und -teilnehmer gewonnen werden.

Die Expertenbefragung erwies sich dabei als geeigneter Ausgangspunkt für eine anschließende Gruppendiskussion in Form eines Workshops. So lag hierüber bereits eine Fülle entsprechend aufbereiteter Materialien vor, die als Input genutzt werden konnten. Das wesentlich höhere Maß an Interaktivität in einer solchen Gruppendiskussion, das in den vorgeschalteten Delphi-Runden ja bewusst vermieden wird, wurde gewählt, um die Inhalte vertiefend und über die Befragungsinhalte hinaus zu diskutieren.

Bildung von drei Themenblöcken

Nach einer Einführung zum Erkenntnisinteresse des Landes durch einen Vertreter des Auftraggebers und die Einordnung der Befragungsinhalte und -ergebnisse durch das ILS NRW bot der Vormittag Raum für eine grundlegende Diskussion. Im Vordergrund standen Fragen der Rahmenbedingungen staatlicher Einflussnahme auf die Verkehrsentwicklung, der Einordnung der Instrumente und Maßnahmen in übergeordnete Zusammenhänge sowie der grundlegenden Handlungserfordernisse und -strategien.

Die darauf folgenden drei Themenblöcke wurden so konzipiert, dass der Diskussions- und Konkretisierungsbedarf aus der Auswertung der beiden Befragungsrunden aufgegriffen wurde. Gewählt wurde zum einen ein planerischer Schwerpunkt („Integrative Ansätze oder sektorale Planung?“), der grundlegende Planungsstrategien, aber auch konkrete Instrumente der Planungspraxis thematisierte. Unter dem Titel „Neue Förderstrategien?“ wurde die Frage der Notwendigkeit einer Veränderung bestehender fiskalischer Instrumente diskutiert. Der dritte Schwerpunktbereich behandelte unter dem Titel „Stadtverträglichen Verkehr verordnen?“ bestehende Hemmnisse und Rahmenbedingungen lokaler Strategien, wie die Geschwindigkeitsbeschränkung, die Verkehrsberuhigung oder die Parkraumbewirtschaftung.

2.3 Vertiefende Experteninterviews

Nutzbarmachung von Kontextwissen

Ergänzend zu den Ergebnissen der beiden Befragungsrunden und des Expertenworkshops führte das ILS NRW im April 2004 Experteninterviews in ausgewählten nordrhein-westfälischen Städten durch. Sie sollten sicherstellen, dass die konkreten Erfahrungen zu einzelnen Instrumenten und Maßnahmenansätzen aus der kommunalen Planungspraxis über die Delphi-Befragung hinaus vertiefend berücksichtigt werden. Zur Nutzbarmachung des so genannten Kontextwissens (vgl. Meuser/Nagel 1991) wurden Planungs- und Entscheidungsträger aus den Kernstädten Bonn, Dortmund, Duisburg, Köln und Münster einbezogen; die Stadt Hemer wurde ergänzend als Stellvertreterin der Klein- und Mittelstädte berücksichtigt.

Auswahl aus den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Befragung

Die Auswahl der Interviewpartner in den Städten stand in engem Zusammenhang mit der Delphi-Expertenbefragung, d. h. die Interviewpartner waren über die Beteiligung an beiden Befragungsrunden und den Expertenworkshop bereits in die Inhalte und ersten Ergebnisse des Projektes involviert.

Die Interviews wurden auf einzelne Instrumente und deren Weiterentwicklungsmöglichkeiten beschränkt; maßgeblich war neben den erzielten Ergebnissen der Expertenbefragung vor allem die Relevanz der Handlungsansätze für die Kommunen. Bezugsebene der Gespräche war die konkrete Situation bzw. die bisherigen Erfahrungen in der jeweiligen Kommune, die bei den behandelten Themen, wenn möglich anhand von konkreten Beispielen dargestellt werden sollten.

Problemzentrierte Interviews

Die Gespräche wurden in Form von problemzentrierten Interviews geführt (vgl. Mayring 2002). Die Verwendung eines Leitfadens bei den Experteninterviews stellte sicher, dass die ausgewählten Themenfelder angesprochen wurden. Zudem wurde die Vergleichbarkeit der Interviews erleichtert. Dennoch wurden die Gespräche insgesamt in sehr offener Atmosphäre geführt und den Befragten breite Antwortspielräume gelassen. Auch die Interviewer – je ein Wissenschaftler und ein Student – formulierten, je nach Situation und Gesprächsverlauf, Fragen neu oder ordneten die Themenbereiche anders.

Die Interviews wurden in der Zeit vom 20. April bis 3. Mai 2004 geführt und dauerten 1,5 bis 2,5 Stunden. Die Auswertung erfolgte zunächst über ein Ergebnisprotokoll. Zusätzlich wurden die Interviews aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Aufgrund der geringen Fallzahl der Interviews erfolgte keine quantitative Auswertung. Vielmehr ist die inhaltliche Auswertung durch die Struktur des Leitfadens vorgegeben und in das Gesamtprojekt eingeflossen (vgl. Leitfaden im Anhang II).

2.4 Wirkungsabschätzung von Steuerungsansätzen der Öffentlichen Hand durch Modellrechnungen

Die Diskussion der Experten im Rahmen der Bausteine 1 bis 3 bestätigte nachdrücklich die Komplexität der bestehenden Wirkungszusammenhänge. Deutlich wurde auch, dass die Wirkungen von Maßnahmen und vor allem ihre Wechselwirkungen unter den bestehenden Rahmenbedingungen vielfach nur unzureichend abgeschätzt werden können. Auf Wunsch des Auftraggebers sollte deshalb mit einem zusätzlichen Projektbaustein eine vertiefende Analyse hierzu vorgenommen werden. Ausgewählt wurde ein modellbasiertes Vorgehen, das eine Verknüpfung von Maßnahmenansätzen der Öffentlichen Hand mit der Siedlungs-, Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ermöglicht. Die Modellrechnungen wurden im Rahmen eines Unterauftrages des ILS NRW vom Büro Spiekermann & Wegener – Stadt- und Regionalforschung, Dortmund, durchgeführt und im Juli 2005 abgeschlossen (vgl. Spiekermann/Wegener 2005).

Simulationsmodell intraregionaler Standortwahl- und Mobilitätsentscheidungen

Das in Baustein 4 eingesetzte Simulationsmodell intraregionaler Standortwahl- und Mobilitätsentscheidungen wurde am Institut für Raumplanung der Universität Dortmund entwickelt. Das IRPUD-Modell simuliert Flächennutzung, Verkehr und Umweltauswirkungen für die Region östliches Ruhrgebiet, die Dortmund als Zentrum sowie 25 Umlandgemeinden mit insgesamt ca. 2,6 Mio. Einwohnern (vgl. Wegener 1998, Wegener 1999) umfasst.

Das Modell prognostiziert für jede Simulationsperiode die intraregionalen Standortentscheidungen von Unternehmen, Wohnungsbauinvestoren und Haushalten, die aus ihnen resultierenden Wanderungen und Pendlerbewegungen, die Entwicklung der Bautätigkeit und Flächennutzung und die Wirkung öffentlicher Planungseingriffe in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Wohnen, Infrastruktur und Verkehr. Die Validität, also den Nachweis, dass die wesentlichen Entwicklungstrends der Raum- und Verkehrsentwicklung abgebildet werden, erbringt das Modell dadurch, dass die Prognoserechnungen bereits im Jahr 1970 einsetzen. Die Übereinstimmung der Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte mit den hierfür prognostizierten Daten ist dabei sehr hoch.

Abbildung 6 zeigt eine schematische Darstellung der wichtigsten im Modell abgebildeten Teilsysteme sowie Wechselwirkungen zwischen ihnen und den wichtigsten Planungsmaßnahmen, deren Wirkung mit dem Modell untersucht werden kann.

Die vier Quadrate in den Ecken des Diagramms beinhalten die hauptsächlichen Bestandsgrößen des Modells: Bevölkerung, Arbeitsplätze, Wohnungen und Nichtwohngebäude (Industrie- und Gewerbegebäude und öffentliche Einrichtungen). Die Akteure, die diesen Bestandsgrößen entsprechen, sind Individuen, Haushalte, Beschäftigte, Unternehmen und Bauinvestoren. Diese Akteure interagieren auf fünf Teilmärkten der Stadtentwicklung.

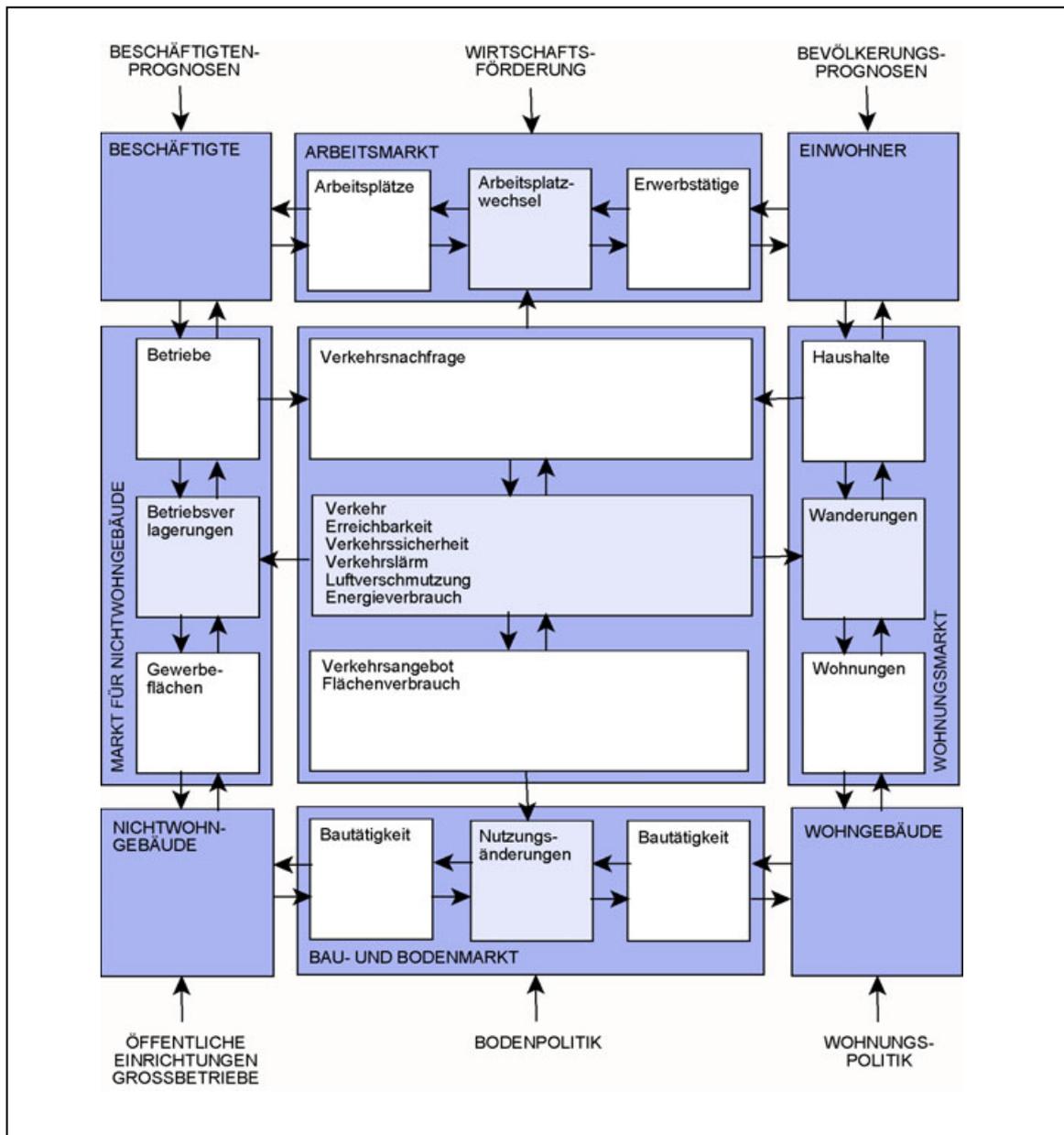


Abb. 6: Das Modell des östlichen Ruhrgebiets (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

Annahmen des Modells zum Mobilitätsverhalten privater Akteure

Über das Verhalten der privaten Akteure wird auf der Grundlage handlungstheoretischer und sozial-psychologischer Theorieansätze eine Reihe von Grundannahmen getroffen. Die Abbildung von täglichen Mobilitätsentscheidungen erfolgt auf der Grundlage der folgenden Verhaltensannahmen:

Es wird angenommen, dass Menschen ihr Leben in ihrem jeweiligen Aktionsraum räumlich organisieren (vgl. Hägerstrand 1970). Der Aktionsraum eines Individuums ist die Menge der ihm infolge seines Alters, seines Einkommens, seines Wohnorts und anderer Bestimmungsgrößen zur Verfügung stehenden räumlichen Gelegenheiten. Der Aktionsraum wird durch verschiedene Restriktionen eingeschränkt. Bei täglichen Mobilitätsentscheidungen sind Geld- und Zeitbudgets die wichtigsten Restriktionen. Auf der Grundlage der Arbeiten von Zahavi (vgl. Zahavi u. a. 1981) wird davon ausgegangen, dass Individuen bei ihren täglichen Mobilitätsentscheidungen, im Rahmen ihrer Zeit- und Geldbudgets, die Zahl der erreichten Gelegenheiten maximieren. Die für den Verkehr zur Verfügung stehenden Zeit-

und Geldbudgets variieren dabei zwar innerhalb von Stadtregionen je nach Alter, Einkommen und Wohnstandort, allerdings weist die ganze Stadtregion im Mittel aber eine hohe zeitliche Stabilität auf.

Der zugrunde liegende theoretische Rahmen bestimmt die Richtung, in die staatliches Handeln in der Verkehrspolitik im Modell wirkt. Beschleunigungen und Kostensenkungen des Verkehrs führen danach zu mehr, schnelleren und weiteren Fahrten, Verlangsamung und Verteuerung zu weniger, langsameren und kürzeren Fahrten. Dies hat mittelfristig Auswirkungen auf die Raumstruktur. Weitere Fahrten ermöglichen disperse Standorte und größere räumliche Arbeitsteilung, kürzere Fahrten erfordern eine engere räumliche Koordination der Standorte. Allerdings führen Verlangsamung und Verteuerung des Verkehrs nicht unbedingt zu einer Rekonzentration der Nutzungen in Richtung auf das Stadtzentrum. In vielen heutigen Stadtregionen ist die Bevölkerung bereits so weit dezentralisiert, dass eine Beschleunigung der Dezentralisierung der Arbeitsplätze wirksamer zu kürzeren Wegen führt als eine Rekonzentration der Einwohner.

Operationalisierung der Verhaltensannahmen

Im Modell des östlichen Ruhrgebiets sind die getroffenen Verhaltensannahmen durch haushaltstyp-spezifische Zeit- und Geldbudgets für Verkehr sowie durch eine Einteilung der täglichen Wege in notwendige und dispoible Fahrten operationalisiert. Berufs- und Schulwege gelten als notwendig, Einkaufs- und Freizeitfahrten als dispoibel. Beide Budgets reagieren elastisch auf Änderungen der Geschwindigkeit und der Kosten des Verkehrs. Steigt (sinkt) der Zeitbedarf für die notwendigen Fahrten, erhöht (verringert) sich das Zeitbudget und es werden weniger (mehr) dispoible Fahrten gemacht. Steigen (sinken) die Kosten für die notwendigen Fahrten, erhöht (verringert) sich das Geldbudget und es werden weniger (mehr) Pkw gekauft und weniger (mehr) dispoible Fahrten gemacht. Auf diese Weise ergeben sich die charakteristischen Unterschiede in Motorisierung und Mobilitätsverhalten der Haushalte mit unterschiedlichem Alter, Einkommen und Wohnstandort.

Darüber hinaus wird sichergestellt, dass die mittleren Geldbudgets aller Haushalte einer Einkommensgruppe mit exogen prognostizierten Verkehrsbudgets übereinstimmen. Dies beruht auf der Annahme, dass im Falle einer starken Verteuerung des Verkehrs auch die übrigen Ausgaben der Haushalte durch höhere Lebenshaltungskosten, Heizungskosten, Mieten und Bodenpreise steigen würden, so dass für eine Umschichtung der Haushaltsausgaben zugunsten des Verkehrs nur wenig Spielraum bleibt.

Definition der Szenarien

Das IRPUD-Modell wurde zuletzt im EU-Projekt PROPOLIS weiterentwickelt und dort zur Abschätzung der langfristigen Auswirkungen verschiedener Maßnahmenszenarien benutzt (vgl. Lautso et al. 2004; Spiekermann/Wegener 2004). Aufbauend auf diesen Arbeiten wurden im Rahmen des Auftrages zusätzliche Maßnahmenszenarien untersucht und ihre Auswirkungen auf Verkehr und Siedlungsentwicklung im östlichen Ruhrgebiet dargestellt.

In Absprache mit dem Auftraggeber wurden insgesamt 31 Maßnahmenszenarien definiert.³ Der inhaltliche Schwerpunkt lag dabei im Bereich der Verkehrskosten sowie der Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturpolitik. Ziel war dabei nicht, die im Rahmen des Projektes einzeln behandelten Maßnahmen und Instrumente vollständig aufzugreifen bzw. abzubilden. Im Vordergrund stand vielmehr die

³ Im Zuschnitt der Szenarien wurde neben der Aufgabenstellung des hier behandelten Vorhabens auch das Erkenntnisinteresse eines weiteren Teilprojektes des ILS NRW im Rahmen der Arbeiten für das nordrhein-westfälische Verkehrsministerium berücksichtigt (vgl. Abschlussbericht zum Projekt „Verkehrssystem der Metropolregion Rhein-Ruhr“, vgl. Heilemann/Kemming/Nordwig 2005).

Darstellung übergreifender Strategien, die auf der Ebene der Stadtregion exemplarisch auf ihre Wirkungen überprüft werden sollten.

Der Untersuchungsraum des Modells ist in 246 Zonen unterteilt, die durch ein alle Verkehrsmittel umfassendes, multimodales Verkehrsnetz verknüpft sind. Dabei werden sechs raumstrukturell unterschiedlichen Teilregionen unterschieden (vgl. Abbildung 7). Zur Darstellung der Szenarien wurde das Modell zusätzlich um 54 externe Zonen ergänzt. Wie in Abbildung 8 und Abbildung 9 zeigen, umfasst das so erweiterte Verkehrsnetz nun das gesamte Ruhrgebiet, mit Köln und Düsseldorf die wichtigsten Städte entlang des Rheins sowie Teile des Münsterlandes, des Sauerlandes und des Bergischen Landes. In die Modellierung der Szenarien einbezogen werden damit sämtliche Quellen und Ziele des weiteren Pendlerverflechtungsbereichs der Stadtregion Dortmund.

Die einzelnen Szenarien sowie die relevanten Ergebnisse der Modellrechnungen werden im Anschluss an die Darstellung des Expertenaustausches in Kapitel 4 beschrieben und zusammengefasst (vgl. Kapitel 4: Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage als Gegenstand modellbasierter Szenarien).

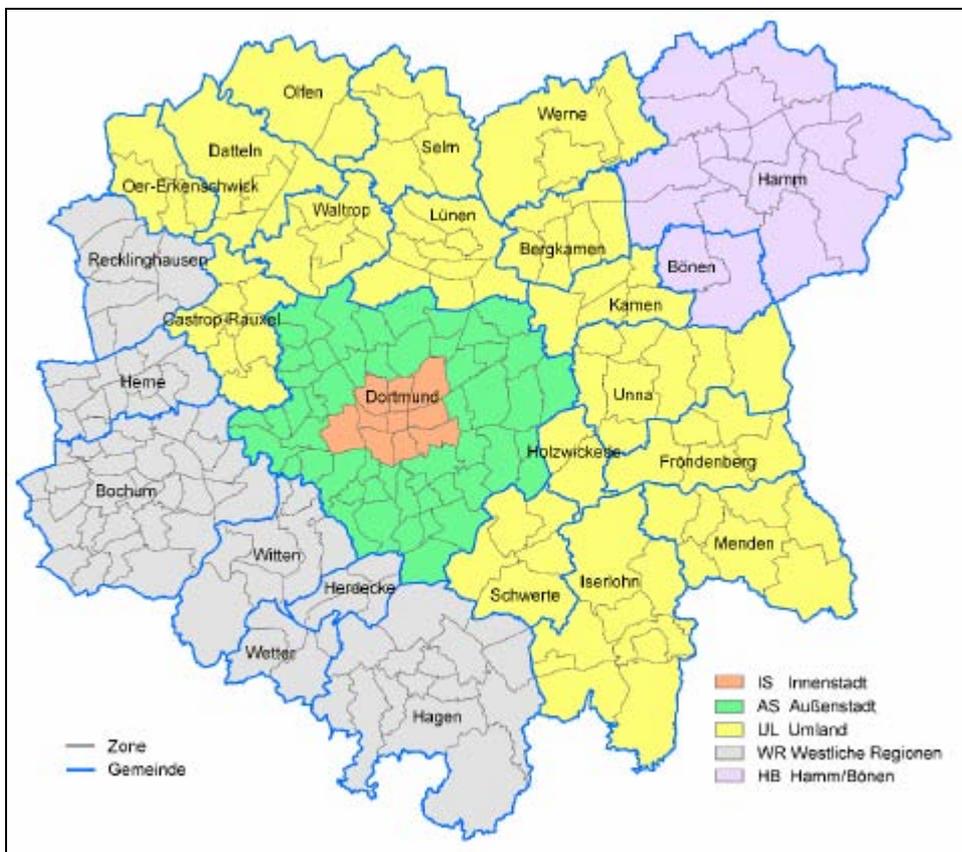


Abb. 7: Die Zonen und Teilregionen der Stadtregion Dortmund (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

3. Ergebnisse des Expertenaustausches

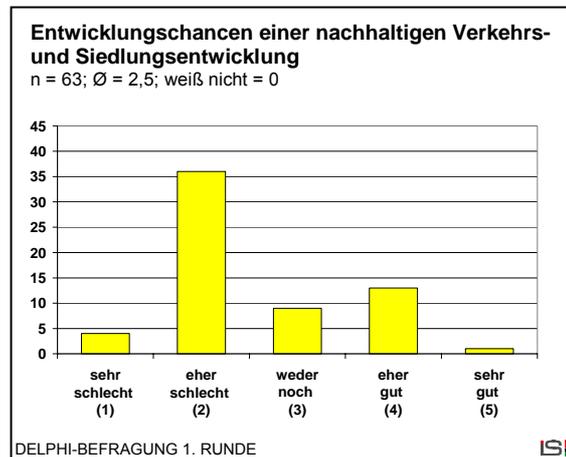
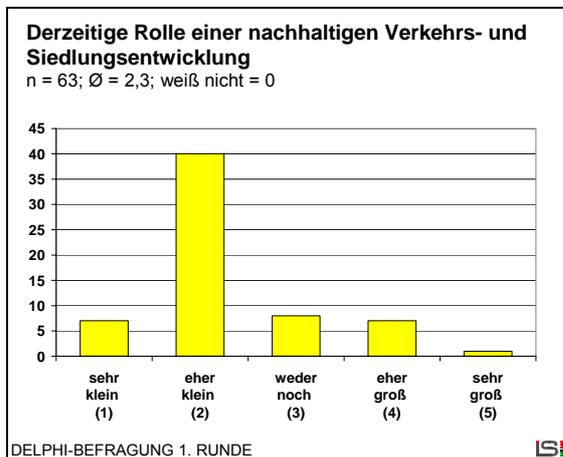
Aus der Delphi-Befragung, den Expertenworkshops und den vertiefenden Experteninterviews liegt eine Fülle von Materialien vor, die in die Darstellungen des folgenden Kapitels eingeflossen sind. Wichtige Grundlage sind die in der Delphi-Befragung abgegebenen quantitativen Bewertungen sowie die umfangreichen Anmerkungen der Befragten dazu. Die Beiträge und Diskussionen des Workshops sowie die Aussagen der kommunalen Vertreter in den vertiefenden Experteninterviews vervollständigen das Bild. Dargestellt werden die wesentlichen Ergebnisse zu allen 27 ausgewählten Instrumenten und Maßnahmen, wobei einzelne Instrumente aus inhaltlichen Erwägungen heraus zusammengefasst wurden. Die Einzelmaßnahmen sind übergeordneten Kategorien zugeordnet, die sich im Grundsatz an der Systematik des Fragebogens der zweiten Runde der Delphi-Befragung orientieren (vgl. Anhang I). Jeder dieser Bereiche schließt mit einem Resümee ab, das wesentliche Tendenzen im Meinungsbild zusammenfasst und erste übergreifende Schlussfolgerungen zieht.

Vorweg werden einige grundlegende Einschätzungen und Tendenzen aus dem Expertenaustausch wiedergegeben.

3.1 Grundlegende Einschätzungen und Tendenzen

Skeptische Beurteilung der Bedeutung und der Chancen nachhaltiger Verkehrs- und Siedlungsentwicklung

Die befragten Experten wurden im Rahmen der Delphi-Befragung aufgefordert, eine allgemeine Einschätzung zur derzeitigen Rolle sowie zu den zu erwartenden Chancen der Nachhaltigkeit in der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung abzugeben. Das so ermittelte Stimmungsbild zeigt eine negative Tendenz.



So wird die derzeitige Bedeutung überwiegend als „eher klein“ beurteilt; die Zahl der positiven Einschätzungen ist gering. Die Aussichten für die Zukunft werden leicht besser eingeschätzt. Allerdings sieht die Mehrheit der Experten schlechte Chancen für eine Entwicklung zu mehr Nachhaltigkeit in der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in Deutschland.

Positive Einschätzung der Wirkung der Instrumente und Maßnahmen auf die Verträglichkeit des Verkehrs

Die quantitativen Bewertungen der einzelnen Instrumente stehen im Gegensatz zu dieser skeptischen Grundhaltung. So ordnen die beteiligten Experten den angesprochenen Instrumenten und Maßnahmen überwiegend einen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs zu. Wie das Portfolio darstellt, liegen nach der Einordnung auf der sechsstufigen Skala (sehr gering (=1) bis sehr hoch (=6)) nur wenige Instrumente und Maßnahmen in den unteren beiden Quadranten und damit in den Bereichen, die einen nur geringen Beitrag zur Verträglichkeit ausdrücken.

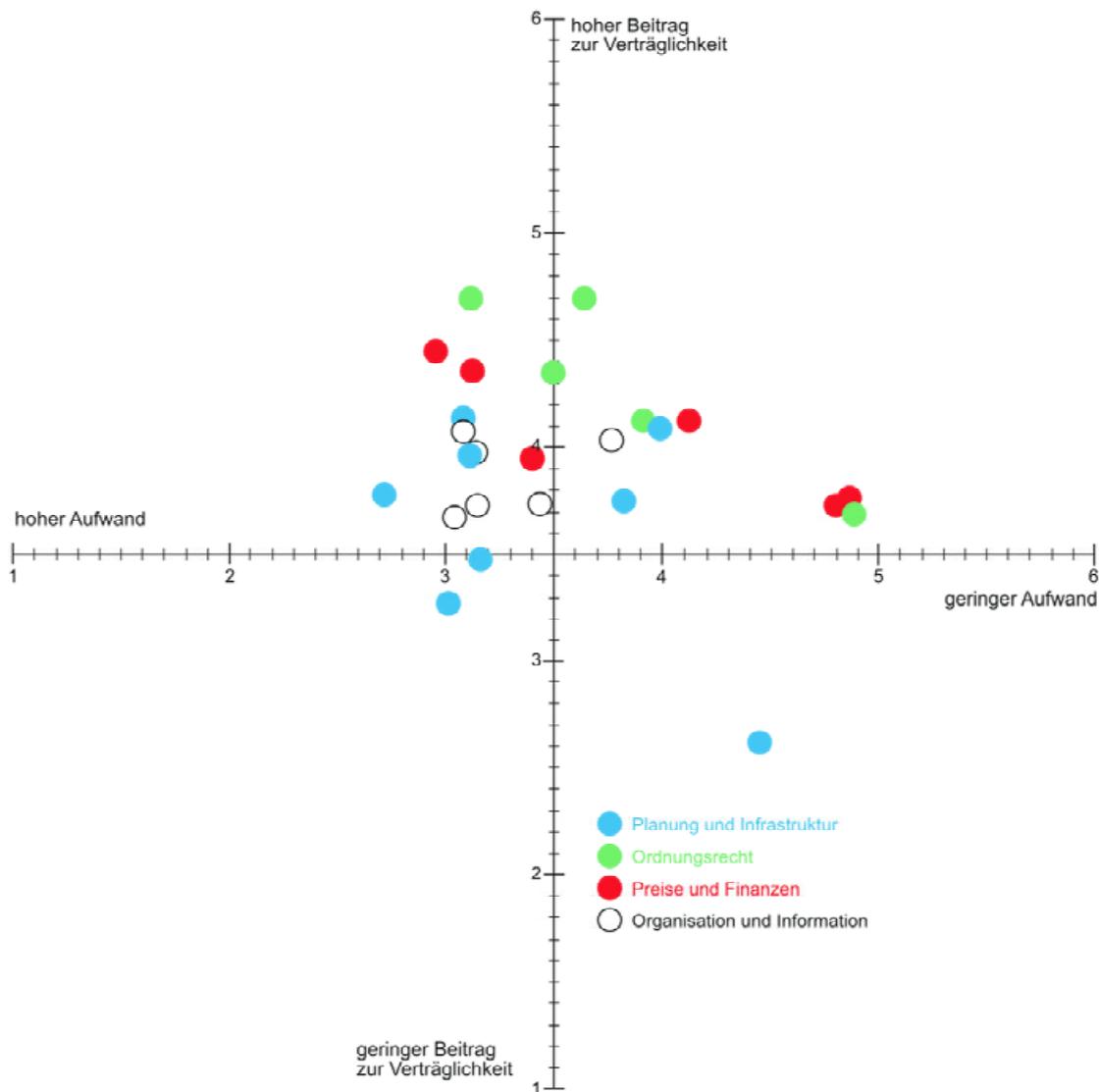


Abb. 10: Portfolio der Bewertung der Instrumente und Maßnahmen (Mittelwerte)

	Maßnahme / Instrument	Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs			Aufwand (zeitlich / monetär)		
		n	Ø	s	n	Ø	s
Planung und Infrastruktur	Nahverkehrsplan	61	3,5	1,26	58	3,2	1,03
	Verkehrsentwicklungsplan	59	3,8	1,26	56	2,7	1,02
	Kommunales/regionales Bodenmanagement	57	4,0	1,46	54	3,1	1,12
	Umwelt-/raumbezogene Bewertungsverfahren i. d. Bundesverkehrswegeplanung	52	3,3	1,30	46	3,0	1,03
	Formelle/institutionalisierte Kooperationen in der Regionalplanung	56	4,1	1,16	54	3,1	1,00
	Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung	57	4,1	1,05	55	3,9	1,03
	Einzelhandelserlass	53	3,7	1,34	51	3,8	1,19
	Umweltbezogene Abwägungsbelange in der Bauleitplanung	56	2,6	0,82	51	4,4	0,83
Ordnungsrecht	Möglichkeiten des Stellplatzverzichts für Kfz	59	3,7	1,44	56	4,9	1,16
	Flächenhafte Verkehrsberuhigung	63	4,7	1,01	59	3,1	1,14
	Parkraumbewirtschaftung	63	4,4	1,20	59	3,5	1,12
	Ordnungsrechtliche Stärkung des Radverkehrs	60	4,1	0,97	58	3,9	0,87
	Festlegung und Überwachung von Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge	62	4,7	0,98	51	3,7	1,18
Preise und Finanzen	Staffelung der Kraftfahrzeugsteuer nach Schadstoffklassen	58	3,7	1,12	49	4,8	1,04
	Konzentration der Wohnungsbauförderung auf ÖPNV-erschlossene/zentrale Standorte	61	4,1	1,26	54	4,1	1,18
	Öko-Steuer	63	3,7	1,41	56	4,8	1,14
	Förderung von Anlagen des ÖPNV und Rad-/Fußverkehrs über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	60	4,3	1,17	58	3,1	1,09
	Mittelzuweisungen f. d. schienengebundenen Personennahverkehr über Regionalisierungsgesetze	61	4,0	1,11	56	3,4	1,23
	Einführung des integralen Taktfahrplans	61	4,4	1,15	58	3,0	1,12
	Eigenheimzulage	59	4,3	1,51	-	-	-
	Entfernungspauschale	62	4,4	1,57	-	-	-
Organisation und Information	Informelle regionale Kooperation	56	3,7	1,17	54	3,4	1,04
	Kommunale Netzwerke zur Radverkehrsförderung	60	4,0	1,17	54	3,8	0,90
	Moderations- und Vermittlungsverfahren zur Förderung des SPNV	54	3,7	1,28	53	3,2	1,07
	Mobilitätsmanagement	60	3,9	1,08	59	3,2	1,02
	Mobilitätszentralen	61	3,6	1,17	61	3,0	0,97
	Marketing für den Umweltverbund	60	4,1	1,06	58	3,1	0,94

Tab. 1: Bewertungsergebnisse der Maßnahmen und Instrumente zur Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage

Erläuterung:

In der Tabelle werden die Anzahl der Bewertungen (n), das arithmetische Mittel (Ø) und die Standardabweichung (s; Skala von 1 bis 6) je Instrument und Kriterium wiedergegeben. Dabei bedeutet ein hoher Mittelwert einen hohen Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs bzw. einen geringen zeitlichen und monetären Aufwand.

Zeitlicher und monetärer Aufwand schwer einschätzbar

Bezogen auf die Einschätzung des zeitlichen und monetären Aufwandes liegen die Antworten aller Befragten stärker im linken Bereich des Portfolios; d. h. die notwendigen Aufwendungen werden hier überwiegend höher eingeschätzt.

Insgesamt erwies sich dieses Kriterium allerdings als problematisch. So wurde häufiger keine Beurteilung abgegeben und in vielen Anmerkungen auf bestehende Schwierigkeiten in der Bewertung des Aufwandes hingewiesen. So stellte sich der Beurteilungsgegenstand als nicht hinreichend eingegrenzt dar. Viele Experten sahen nach eigener Auskunft nur begrenzte Möglichkeiten, fundierte Bewertungen des zeitlichen und monetären Aufwandes abzugeben. Dies gilt insbesondere für Instrumente und Maßnahmen mit starkem lokalem Bezug sowie für die Einschätzung übergeordneter Maßnahmenbündel.

Die Auswertung stellt deshalb den Beitrag der Instrumente und Maßnahmen zur Verträglichkeit des Verkehrs in den Vordergrund, der auch im weiteren Verlauf des Expertenaustausches stärker thematisiert wurde.

Auswertung zeigt differenziertes Meinungsbild

Die grafische Darstellung im Portfolio (vgl. Abb. 10) basiert auf den Mittelwerten der quantitativen Bewertungen. Sie liegen bei vielen Instrumenten auf ähnlichem Niveau und weichen nur vereinzelt stärker ab. Erst die nähere Betrachtung der konkreten Häufigkeitsverteilungen und die Auswertung der vielfältigen qualitativen Ergebnisse des Expertenaustausches ermöglichen hier ein differenziertes Bild, das Hintergründe der Bewertungen offen legt und eine nähere Einschätzung zu den Instrumenten ermöglicht. Dabei werden in vielen Fällen deutliche Unterschiede oder auch Brüche in der Einschätzung der Experten deutlich. Ihre Offenlegung in der Auswertung ist Teil der gewählten Herangehensweise, die nicht den Konsens der beteiligten Experten, sondern die Ermittlung von Expertenmeinungen in den Vordergrund stellt.

3.2 Planungsinstrumente und -verfahren

Mit dem Bereich Planung wurde im Expertenaustausch ein originärer Steuerungsbereich der Öffentlichen Hand angesprochen, dem in Deutschland traditionell eine starke Stellung zukommt. Planung in dem hier verwendeten Sinne umfasst ein breites Feld räumlicher Entwicklungsplanungen (querschnittsorientierte Planung) sowie relevanter Fachplanungen (sektorale Planung) auf den Ebenen Bund, Land und Kommunen. Aus dieser Bandbreite wurden in Absprache mit dem Auftraggeber Instrumente und Ansätze ausgewählt, denen in der Umsetzung einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung eine wichtige Rolle zukommt bzw. die diesem Gedanken durch entsprechende Regelungen bereits Rechnung tragen. Die **Bauleitplanung** und der **Einzelhandelserlass** werden im Folgenden als siedlungsbezogene Instrumente behandelt, der **Nahverkehrsplan** und der **Verkehrsentwicklungsplan** als verkehrsbezogene Instrumente. Als übergeordnete Planungsansätze wurden die **formelle und informelle regionale Kooperation** sowie das **Bodenmanagement** einbezogen.

Behandelt wird auch die **Wohnungsbauförderung NRW**, der als primär förderpolitisches Instrumentarium über das Kriterium der ÖPNV-Anbindung Einfluss auf die Standortwahl bzw. Flächenentwicklung zugesprochen werden kann.

3.2.1 Bauleitplanung

Die nach dem Baugesetzbuch (BauGB) zweistufige Bauleitplanung gilt als zentrales Instrument zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung einer Gemeinde. Die Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen setzt die von den kommunalpolitischen Mandatsträgern getroffenen Entscheidungen über Flächeninanspruchnahme, Standortverteilung von Nutzungen und deren räumliche Zuordnung, Grundstücksausnutzbarkeit sowie Verkehrsflächen plan- und verfahrensmäßig um. Damit verbunden sind weitgehende Effekte auf die Umweltverträglichkeit der Gemeindeentwicklung und auf die Verträglichkeit des Verkehrs.

Ein wichtiges Kennzeichen der Bauleitplanung als räumliche Gesamtplanung ist die Abwägung, in

Umweltbezogene Abwägungsbelange in der Bauleitplanung

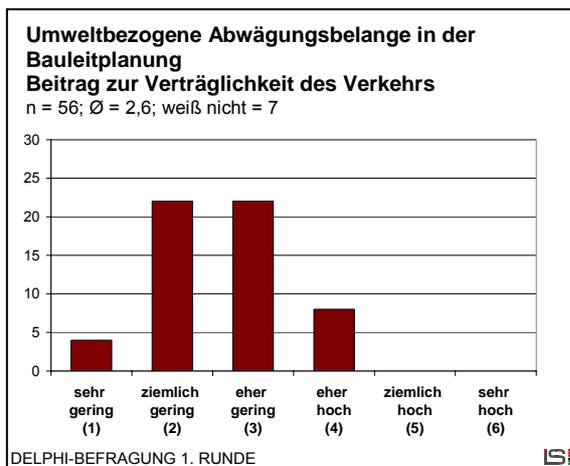
Seit Ende der 1980er Jahre wurden Formulierungen in § 1 Baugesetzbuch aufgenommen, die dem sparsamen Umgang mit Grund und Boden (Bodenschutzklausel) beziehungsweise einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung mehr Gewicht in der Abwägung geben sollen.

deren Rahmen die Gemeinde konkrete Betroffenheiten zu gewichten und einen Ausgleich herbeizuführen hat. Mit der Normierung einer Reihe umweltbezogener Abwägungsbelange im Baugesetzbuch hat der Gesetzgeber deren Bedeutung für den gemeindlichen Abwägungsprozess in den letzten Jahren deutlich erhöht. Allerdings ist ein grundsätzlicher Abwägungsvorrang darin

nicht begründet; vielmehr wird die prinzipielle Gleichrangigkeit aller Belange und damit auch Überwindbarkeit in der Abwägung auch durch die Rechtsprechung wiederholt betont. Allerdings bedarf die Zurücksetzung von im BauGB genannten Belangen einer besonderen Rechtfertigung bzw. Begründung.

Die Botschaft hör' ich wohl, allein mir fehlt der Glaube“ – Skeptische Beurteilung der Wirksamkeit umweltbezogener Abwägungsbelange in der Bauleitplanung

Die im BauGB aufgeführten umweltbezogenen Abwägungsbelange standen im Vordergrund der ersten Runde der Delphi-Befragung, mit der um eine Einschätzung der Wirksamkeit dieser mehrfach ergänzten und präzisierten Regelungen gebeten wurde. Sowohl die Befragungsergebnisse als auch die vertiefenden Experteninterviews bringen insgesamt eine deutliche Skepsis gegenüber der Durchsetzungsfähigkeit von Belangen einer verträglichen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung zum Ausdruck. So erhielt das Instrument in der Beurteilung seines Beitrages zur Verträglichkeit des Verkehrs die ungünstigste Bewertung aller 27 Maßnahmen und Instrumente. Bezogen auf den zeitlichen und monetären Aufwand ergibt sich ein gegenteiliges Bild; hier wird die Abwägung erwartungsgemäß als unaufwändig und damit sehr günstig bewertet.



Dabei ist eine hohe Übereinstimmung zwischen den Experten aus Wissenschaft und Praxis festzustellen. Eine nennenswerte Umorientierung der Planungspraxis durch die stärkere Betonung von Umweltbelangen im Rahmen der erfolgten Novellierungen der §§ 1 und 1a des BauGB wird von keinem der beteiligten Experten gesehen. Nach den Ergebnissen der vertiefenden Experteninterviews gilt dies auch in Bezug auf die jüngste Fortschreibung durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau).⁴ Die befragten Experten monieren im Wesentlichen die schwache Stellung gegenüber konfliktierenden Interessen und den fehlenden politischen Umsetzungswillen in den Kommunen. Dabei wird die Durchsetzungsfähigkeit insbesondere gegenüber ökonomischen Belangen als gering und für die Zukunft als weiter sinkend eingeschätzt. Trotz dieser Defizite werden – ebenfalls in bemerkenswerter Übereinstimmung – die umweltbezogenen Abwägungsbelange als wichtiger Bestandteil der Bauleitplanung gesehen.

„In der Praxis weitgehend leerformelhaft.“

„Gut und notwendig, aber schwach gegenüber wirtschaftlichen Interessenkoalitionen (...).“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

⁴ Die Bewertungen der Delphi-Befragung beziehen sich auf die Fassung der Abwägungsbelange bis zum Jahr 2003. Im Laufe der Bearbeitung des Forschungsprojektes wurden mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) im Juni 2004 die umweltbezogenen Abwägungsbelange abermals fortgeschrieben bzw. neu strukturiert. In den Experteninterviews wurde auf diese Neuregelung explizit Bezug genommen.

Bauleitplanung im Spannungsfeld zwischen planerischer Steuerungsmöglichkeit und politischer Willensbildung



Die befragten Experten verknüpften die Beurteilung der Abwägungsbelange häufig mit einer generellen Einschätzung der Durchsetzungsfähigkeit einer nachhaltigen Entwicklung und vor allem der Belange des verträglichen Verkehrs in der Bauleitplanung. Dass die derzeitigen Verfahren und Instrumente der Bauleitplanung keine Gewähr zur Durchsetzung einer verkehrssparsamen Entwicklung bieten, wurde in der zweiten Runde der Befragung bestätigt (vgl. Abbildung).

In den Anmerkungen zur Aussage 1 sowie in den vertiefenden Experteninterviews wird deutlich, dass über die Bauleitplanung grundsätzlich eine ausreichende Steuerungsmöglichkeit gesehen wird, letztlich aber die Entwicklungsvorstellungen der politisch legitimierten lokalen

Entscheidungsträger die ausschlaggebende Rolle spielen. Dieser Spielraum kann positiv genutzt werden – wie dies etwa für das Beispiel München angeführt wurde („München: urban, kompakt und grün“). In der Regel orientiert sich die Bauleitplanung nach Einschätzung der Experten aber nicht ausreichend an den Prinzipien der Nachhaltigkeit.

Grundlegende Handlungsansätze: Verbindlichkeit stärken und expansive Flächenentwicklung beschränken



Als Folgerung aus der negativen Einschätzung zum Stellenwert einer nachhaltigen Planung wird grundsätzlich vielfach die Forderung nach einer stärkeren Präzisierung bauplanerischer Vorgaben sowie einer höheren Verbindlichkeit von Planungsinstrumenten und -verfahren geäußert.

Was unter einer nachhaltigen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung im Einzelnen zu verstehen ist bzw. welche Punkte näher geregelt werden sollten, wurde innerhalb des Expertenaustausches nur teilweise konkretisiert. Die Sicherung von Nutzungsmischung und die Beschränkung von Flächenentwicklung auf integrierte Lagen können hier als zentrale übergeordnete Forderungen genannt werden. Konkret ange-

sprochen wird dabei eine über die jetzigen Vorschriften hinausgehende Verschärfung des Bauverbotes im Außenbereich bzw. ein stärkerer Freiraumschutz.

Diskussionsschwerpunkt: Erschließung neuer Siedlungsgebiete

Eine besondere Rolle spielte die Anbindung von Siedlungsgebieten, die von Beginn an von vielen Experten in die Diskussion eingebracht wurde. Die Erschließung über den Öffentlichen Nahverkehr wurde über die Bauleitplanung hinaus im Zusammenhang mit nahezu allen weiteren planerischen Instrumenten (z. B. Wohnungsbauförderung, Einzelhandelserlass, Nahverkehrsplanung – vgl. dort) thematisiert und in den Experteninterviews intensiv diskutiert. Deutlich wird dabei, dass die ÖPNV-Anbindung bzw. die verkehrlichen Folgen der Siedlungsentwicklung generell bei Standortentscheidungen seitens der Kommunen, aber auch der Investoren oft vernachlässigt werden. Der Handlungsansatz einer Festsetzung von Mindestnormen für die ÖPNV-Anbindung im Bau(planungs-)recht wird zwiespältig betrachtet. Auf der einen Seite wird dies grundsätzlich befürwortet bzw. auf das Fehlen entsprechender Vorschriften im Erschließungsrecht bzw. im BauGB hingewiesen, auf der anderen Seite werden entsprechende Regelungen für kaum umsetzbar gehalten. Neben der politischen Durchsetzungsfähigkeit wird dabei die Operationalisierung in entsprechende Mindeststandards als schwierig bis unlösbar bezeichnet und als Beispiel dafür die Wohnungsbauförderung NRW angeführt (vgl. Kapitel 3.2.2: Wohnungsbauförderung Nordrhein-Westfalen).

Problematisiert werden darüber hinaus die Folgen für die kommunalen Finanzen, die als „Besteller“ der ÖPNV-Leistungen auftreten müssten. Hingewiesen wurde aber auf die Dringlichkeit, bereits auf der regionalen Ebene die ÖPNV-Erschließung von Siedlungsgebieten sicherzustellen. Als mögliches

„Die Frage ist, welchen Standard kann man festlegen. In Deutschland gibt es viele nicht dicht besiedelte Bereiche und ich kann mir kaum vorstellen, dass dort ein sinnvoller ÖPNV-Grundstandard festgelegt werden kann und vor allem wer diesen bezahlen sollte. Deshalb bin ich da sehr vorsichtig.“

(Zitat aus den vertiefenden Experteninterviews)

Instrument wird die Nahverkehrsplanung genannt, da die darin vorgenommenen Festlegungen zum betrieblichen Leistungsangebot und zur Finanzierung des ÖPNV eine wichtige Basis für die Entwicklung von angemessenen und umsetzbaren Standards liefern und über die Pläne die Möglichkeiten der Erschließungen geplanter Baugebiete geprüft werden können.

3.2.2 Wohnungsbauförderung Nordrhein-Westfalen

Konzentration der Wohnungsbauförderung auf ÖPNV-erschlossene / zentrale Orte

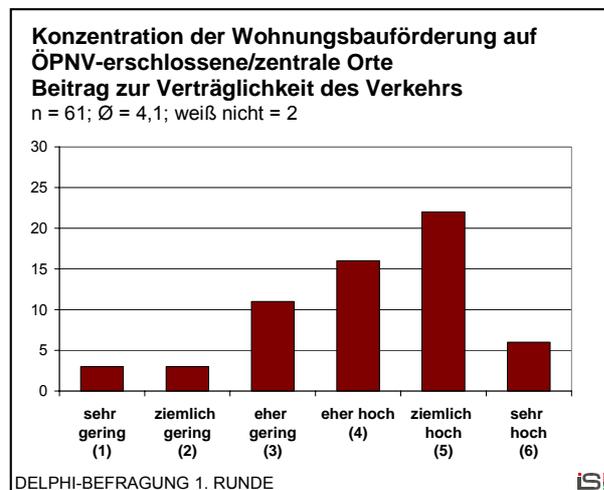
Seit 1998 ist in den Wohnungsbauförderbestimmungen des Landes NRW, als bisher einzigem Bundesland, verankert, dass die Förderung von Miet- und Genossenschaftswohnungen an das Vorhandensein eines Haltepunktes des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (Einzugsbereich bis 1,5 km Entfernung, ersatzweise auch Busverkehr) gekoppelt wird.

Ziel der Wohnungsbauförderung des Landes Nordrhein-Westfalen ist es, Haushalte zu unterstützen, die aus unterschiedlichen Gründen auf Hilfe bei ihrer Wohnraumversorgung angewiesen sind. Dabei gehört die Verwirklichung sozialer, ökologischer und städtebaulicher Qualitäten zu den vordringlichen wohnungspolitischen Zielen. Ein weiteres Anliegen ist die stärkere Verknüpfung von Wohnungsbau und Öffentlichem Verkehr. Seit 1998 ist in

den Wohnungsbauförderbestimmungen festgeschrieben, dass Miet- und Genossenschaftswohnungen nur gefördert werden, wenn sie im Einzugsradius von 1.500 m um einen vorhandenen oder geplanten Haltepunkt des schienengebundenen Personennahverkehrs liegen (z. B. DBAG, S-Bahn, U-Bahn, Straßenbahn). Dieser Radius kann bei gutem Buszubringer bzw. bei Radwegeverbindungen in Kommunen, in denen der Fahrradverkehr eine große Rolle spielt, erweitert werden.

Diese Regelung hat im Vorfeld der Verabschiedung zu erheblichen politischen Diskussionen geführt und gilt bis heute als umstritten. Eine exemplarische Untersuchung der Umsetzungspraxis hat gezeigt, dass die Verknüpfung zwischen Wohnungsbau und dem Öffentlichen Verkehr im Grundsatz gelungen ist, wenngleich als Folge der eher breitgefassten Kriterien große regionale Unterschiede hinsichtlich der Qualität des ÖPNV festzustellen sind (vgl. Dittrich-Wesbuer/Müller/Stiewe 2005).

Regelung mit Vorbildcharakter



Der Regelung zur ÖPNV-Anbindung in der Wohnungsbauförderung NRW wurde von den beteiligten Experten deutliche Anerkennung gezollt; entsprechend positiv fiel das Ergebnis der ersten Runde der Delphi-Befragung aus. Hervorgehoben wurde der Vorbildcharakter dieser nordrhein-westfälischen Bestimmung für andere Bundesländer. Sie wird von einigen Experten als möglicher erster Schritt zu einer allgemeinen ÖPNV-Erschließungspflicht gewertet und mit den Regelungen zur Bauleitplanung in Verbindung gebracht (vgl. Kapitel 3.2.1: Bauleitplanung).

Wenig Breitenwirkung in der Praxis

Trotz der positiven Wertung gibt es im Expertenaustausch eine Fülle von kritischen Äußerungen, die sich vor allem auf zwei Punkte konzentrieren.

Zum einen wird auf die fehlende Breitenwirkung der auf den sozialen Mietwohnungsbau beschränkten Regelung hingewiesen. Durch das geringe Bauvolumen in diesem Bereich stellten die Anwendungsfälle im Vergleich zur gesamten Wohnungsbautätigkeit letztlich eine „Marginalie“ dar. Dies gelte insbesondere, da der Bereich die Eigenheimförderung des sozialen Wohnungsbaus in NRW aus der Bestimmung genommen hat.

„Regelung kann eigengenutzte Eigentumswohnungen/-häuser noch nicht erfassen; hier bleibt der Schwerpunkt der Flächenzersiedelung.“

„Aufgrund des großen Einzugsbereiches und keiner qualitativen Anforderungen (in Bezug auf das Fahrtenangebot u. a.) hat das Instrument im Ballungsraum keinerlei Steuerungswirkung.“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Den zweiten Hauptkritikpunkt stellen die in der Wohnungsbauförderung genannten Kriterien der Anbindung dar, die als „lasch“ titulierte wurden und nach Einschätzung der Experten Mindestangaben zur Bedienungshäufigkeit und den Bedienungszeiten vermissen ließen. Dies sei neben der geringen Bautätigkeit ein weiterer Grund, warum insbesondere in den Ballungsräumen von den derzeitigen Regelungen keine Wirkung ausgehe.

Einbettung in weitergehende Strategien notwendig

Die derzeit geringe Durchschlagskraft der Regelung zur ÖPNV-Anbindung in der nordrhein-westfälischen Wohnungsbauförderung ist Ausgangspunkt für eine Reihe von ergänzenden Bemerkungen zur Notwendigkeit weitergehender Regelungen. Sie thematisieren beispielsweise die kontraproduktive Wirkung weiterer Bestimmungen zur Wohnungsbauförderung wie der Eigenheimzulage und fordern push-and-pull-Strategien, die insbesondere durch eine Verteuerung des Autoverkehrs die Lenkung der Wohnungsbautätigkeit auf ÖPNV-erschlossene Standorte unterstützen können.

„(...) bedauerlich ist nur, dass die Eigenheimzulage nicht in die gleiche Richtung steuert.“

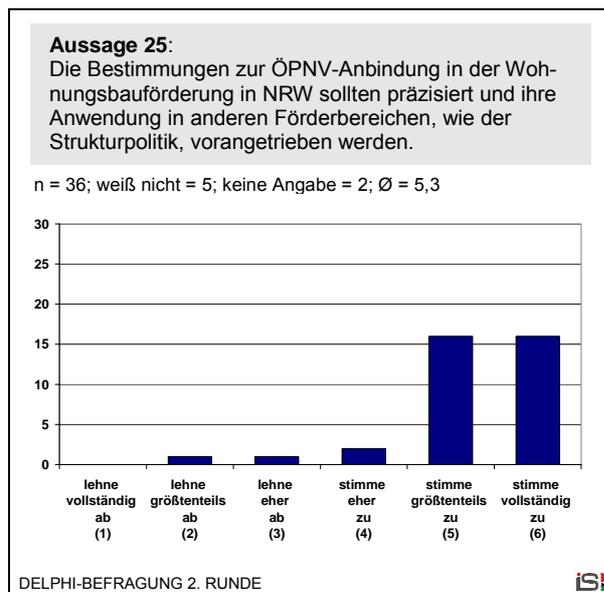
„Dieses Instrument ist zudem nur dann wirksam, wenn zugleich der Autoverkehr langsamer oder teurer gemacht wird. Ohne solche flankierenden Maßnahmen sind die Wirkungen gering.“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Handlungsbedarf: Präzisierung und Ausdehnung der Regelungen

Grundsätzlich lässt sich aus der Expertenbefragung eine Zustimmung für die Regelung ableiten, die überwiegend als – wenn auch eher symbolisches – Beispiel für die Integration von Siedlungsentwicklung und Verkehr betrachtet wird.

Als Handlungsbedarf wird die allgemeine Forderung aufgestellt, die ÖPNV-Erschließung als Kriterium für die Flächenausweisung bzw. Bautätigkeit im Planungsrecht generell vorzuschreiben (vgl. Kapitel 3.2.1: Bauleitplanung). Für NRW wird darüber hinaus eine Ausdehnung der Bestimmungen der Wohnungsbauförderung auf andere Förderbereiche mit indirektem Verkehrsbezug, wie die Strukturpolitik, angesprochen.



In der gewünschten Präzisierung der Regelungen wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, über die Definition von ÖPNV-Mindeststandards hinaus bzw. anstelle davon, die kleinräumige Nutzungsmischung als Kriterium in die Bestimmungen aufzunehmen.

„Richtiger wäre die Koppelung an ein kleinräumig Nutzungsgemischtes Gebiet!“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

3.2.3 Einzelhandelserlass

Einzelhandelserlass

Im Einzelhandelserlass werden Beurteilungskriterien für die planungsrechtliche Zuverlässigkeit von Einzelhandelsgroßbetrieben verdeutlicht. Diese sollen dazu beitragen, funktionsfähige lokale und regionale Versorgungsstrukturen zu erhalten beziehungsweise zu schaffen. Hierfür ist eine Integration von Einzelhandels-Großbetrieben in funktionaler, maßstäblicher und räumlicher Hinsicht Voraussetzung. Die entsprechende Regelung in Nordrhein-Westfalen hat hier einen hohen Bekanntheitsgrad erlangt.

Der Einzelhandel beeinflusst Städtebau und Stadtentwicklung durch seine besondere Bedeutung für das städtische Zentrensystem, für den Verkehr, für die Stadtgestalt sowie Nahversorgung und soziale Integration. In den vergangenen Jahrzehnten ließ sich ein gravierender Strukturwandel des Handels mit der Tendenz zur Konzentration und Entstehung von Großstrukturen sowie zur Verlagerung von Standorten feststellen, die bestehende lokale und regionale Nahversorgungsstrukturen gefährdet. Diese Entwicklung wird in Praxis und Wissenschaft auch deswe-

gen kritisch gesehen, da über eine Zunahme des Verkehrsaufkommens deutliche Auswirkungen auf die Verkehrsentwicklung ausgelöst werden.

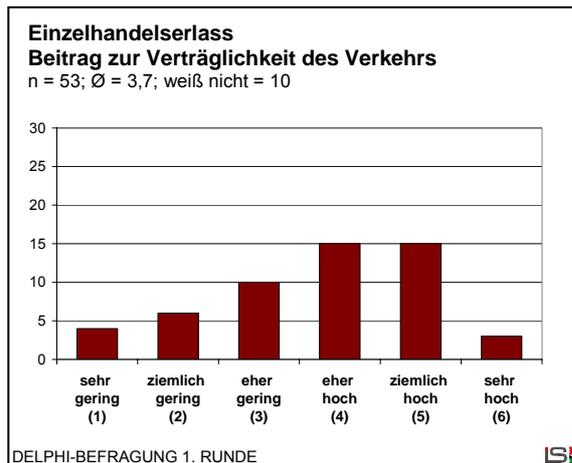
1996 wurde der Einzelhandelserlass Nordrhein-Westfalen veröffentlicht. Der Erlass enthält: "Hinweise, Empfehlungen und Weisungen als Planungs- und Entscheidungshilfen bei der Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßbetrieben sowie für Nutzungsänderungen für entsprechende Zwecke" (vgl. Landesregierung NRW 1996). Die behördenintern bindende Verwaltungsvorschrift konkretisiert damit die bau- und landesplanungsrechtlichen Regelungen⁵ und soll begriffliche Klarstellungen und Hilfestellung für die Interpretation bestehender Ermessensspielräume leisten.

Das dem Einzelhandelserlass Nordrhein-Westfalen zugrunde liegende Instrumentarium zielt auf die Standortsteuerung von Einzelhandelsgroßbetrieben. Die landesplanerischen Vorgaben sollen zwar die Orientierung der Standorte an städtebaulichen Strukturen mit vergleichsweise hoher Zentralität und guter ÖPNV-Anbindung gewährleisten; die Umsetzung durch die kommunale Bauleitplanung bzw. die Genehmigungspraxis hat jedoch auch den Flächenansprüchen der Betriebe, insbesondere für Kfz-Stellflächen und der Forderung nach einer guten MIV-Erschließung Rechnung zu tragen.

⁵ Die zentralen gesetzlichen Bestimmungen für die Ansiedlung des Einzelhandels sind in NRW § 11 Abs. 3 Baunutzungsordnung und § 24 Abs. 3 Landesentwicklungsprogramm NRW.

Wichtig oder wirkungslos?

Der Einzelhandelserlass wird innerhalb des Expertenaustausches unterschiedlich und z. T. widersprüchlich beurteilt. Zunächst fällt die vielfach sehr pauschale Kritik an der Regelung auf, deren Anwendung angesichts weiter entstehender Einrichtungen an dezentralen, städtebaulich wenig integrierten Standorten mehrfach als fragwürdig oder nicht gegeben eingeschätzt wird. Vereinzelt wird auch die Wirksamkeit des Ansatzes an sich in Frage gestellt, da selbst bei erfolgter Verhinderung von Einzelhandelsansiedlungen an nicht-integrierten Lagen die erhofften Effekte in der Erhaltung lokaler Versorgungsstrukturen vielfach ausblieben.



„Die geringe Wirksamkeit ist bereits bewiesen. Überall entstehen neue großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Außen- und Innenbereich mit katastrophalen Auswirkungen auf den kleinteiligen lokalen Einzelhandel.“

„Verhinderung großflächigen Einzelhandels zeigt nicht immer den erwünschten Erfolg der Erhaltung lokaler Strukturen!“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Trotz derartigen Aussagen ordneten die beteiligten Experten dem Einzelhandelserlass in der ersten Runde der Delphi-Befragung insgesamt durchaus einen nennenswerten Beitrag zur Verträglichkeit zu.



Auch die Überprüfung dieses Ergebnisses in der zweiten Runde der Befragung zeigte eine grundlegende Zustimmung für eine derartige Wirkung des Instruments. Gleichzeitig wurde an dieser Stelle wiederholt auf die bestehenden „Schlupflöcher“ in der Genehmigungspraxis großflächiger Einzelhandelsbetriebe hingewiesen und eine steigende Tendenz zur Unterwanderung der Regelungen angeführt.

Insgesamt lässt sich aus den Ergebnissen ableiten, dass die erfolgten Beurteilungen in erster Linie eine Anerkennung des Steuerungsversuches darstellen bzw. die grundlegende Notwendigkeit der Lenkung des großflächigen Einzelhandels unterstreichen.

Die Praxis der Anwendung scheint dagegen von vielen Experten eher als enttäuschend wahrgenommen zu werden. Dies gilt vor allem für die beteiligten Vertreter aus dem Bereich der Wissenschaft.

Einzelhandelserlass als „Disziplinierungsinstrument“

„Der Einzelhandelserlass trägt sowohl nach Innen als auch nach Außen deutlich zur Disziplinierung bei.“

(Zitat aus den vertiefenden Experteninterviews)

In den vertiefenden Experteninterviews mit Vertretern der kommunalen Praxis werden teilweise bessere Bewertungen der Durchschlagskraft der Regelungen abgegeben. Der Einzelhandelserlass wird hier u. a. als „Disziplinierungsinstrument“ beschrieben, der zumindest eine

sorgfältigere Planung von Einzelhandelsvorhaben innerhalb der Kommune aber auch innerhalb der Region notwendig mache. Die Wirkung zeige sich in den Fällen als besonders deutlich, wo seitens des Landes eine Prüfung des kommunalen Vorgehens als Voraussetzung für die Bewilligung von Fördermitteln – angesprochen wurden Stadterneuerungsmittel für innenstadtbezogene Maßnahmen – vorgenommen würde.

Als Einschränkung der Planungshoheit im Bereich des Einzelhandels wird der Erlass in den Kommunen aber durchaus zwiespältig gesehen und laut der Erfahrungsberichte vor allem auf der kommunalpolitischen Ebene vielfach kritisiert.

Notwendige Rahmensetzung durch lokale und regionale Einzelhandelskonzepte

In den Experteninterviews sowie der Delphi-Befragung wurde der Einzelhandelserlass mehrfach in den Kontext umfassenderer Einzelhandelskonzepte gestellt. Derartige Konzepte wurden als unerlässliche Grundlage bezeichnet, um einen maßvollen Umgang mit dem Einzelhandel zu erreichen und den planerischen Umgang mit Vorhaben in diesem Bereich abzusichern. Während lokale Konzepte in vielen größeren Städten vorliegen, werden regionale Konzepte z. T. als aufwändig und langwierig

bezeichnet. Ihre Umsetzungschancen sind auch abhängig von bestehenden Ansätzen zur regionalen Zusammenarbeit (vgl. Kapitel 3.2.4: Formelle und informelle regionale Kooperation). Als Unterstützung wird die Initiative des Landes NRW gewertet, regionale Einzelhandelskonzepte in der Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben zu berücksichtigen und durch die Vergabe von Fördermitteln zu unterstützen.

„Vernünftig ist der Ansatz des Landes, bei neuen Einzelhandelsprojekten zu prüfen, ob die Standortausweisung mit gewährten Förderungen zur Innenstadterneuerung o. ä. konform gehen. Im Extremfall wird dann wieder zurückgefordert. Zuckerbrot und Peitsche hilft bei solchen Dingen recht gut.“

(Zitat aus den vertiefenden Experteninterviews)

3.2.4 Formelle und informelle regionale Kooperation

Die stetige Zunahme überörtlicher Verflechtungen in verschiedenen Gesellschafts- und Lebensbereichen macht die Region zur maßgeblichen Ebene in der Steuerung der Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage. Das Erfordernis, bestehende Inkongruenzen zwischen politisch-administrativen Raumgrenzen und den bestehenden Aktionsräumen durch regionale Ansätze zu überwinden, ist in Wissenschaft und Praxis weitgehend unbestritten und nicht erst seit der Nachhaltigkeitsdebatte ein Thema. Regionale Kooperationen sind dabei auch eine Reaktion auf die häufig schwache Position der Regionalplanung, deren Instrumentarien und Verfahren für die Kernprobleme der Regionen als nicht ausreichend empfunden werden.

In Deutschland existiert eine Vielzahl von Kooperationsformen, die sich durch ihren inhaltlichen und räumlichen Zuschnitt sowie die Organisationsstruktur unterscheiden. Innerhalb der Expertise wurden bestehende, umfassendere Kooperationen in der Siedlungs- und Verkehrsplanung in den Vordergrund gerückt. Sektorale Zusammenschlüsse, wie sie etwa im Bereich Bodenmanagement oder der ÖPNV-Planung bestehen, wurden nicht näher bzw. an anderer Stelle behandelt (vgl. u. a. Verkehrsentwicklungsplan und Nahverkehrsplan (Kapitel 3.2.6); Regionalisierungsmittel (Kapitel 3.5.4)).

Formelle/institutionelle Kooperationen in der Regionalplanung

Unter formellen/institutionalisierten Kooperationen werden Formen der regionalen Zusammenarbeit im Bereich der Siedlungsentwicklung verstanden, die formal institutionalisiert und mit eigener politischer Entscheidungsbefugnis ausgestattet sind. Eines der bekanntesten Beispiele ist die Region Hannover.

Informelle und regionale Kooperationen

Aus der Vielzahl der existierenden Formen regionaler Zusammenarbeit auf freiwilliger Ebene gibt es einzelne Beispiele, in denen unter grundsätzlicher Wahrung der Planungshoheiten der beteiligten Institutionen eine regionale Koordination der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung installiert werden konnte. Vor allem der Ansatz in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler hat hier eine hohe Bekanntheit erlangt.

Als Systematisierungsansatz wurde der Grad der Freiwilligkeit verwendet. Die Kooperationsansätze werden danach zwischen formellen, d. h. gesetzlich geregelten Formen und informellen, auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhenden Strukturen, eingeordnet. Während in formellen Kooperationen die geschaffene Organisationsform auch Träger der Regionalplanung ist und kommunale Entscheidungskompetenzen wahrnimmt, bleiben in informellen Konzepten die lokalen und regionalen Zuständigkeiten im Prinzip unangetastet und werden nur in Einzelfällen auf der Grundlage konkreter Vereinbarungen abgetreten. In der Delphi-Befragung wurde die Bewertung auf die Region Hannover (formelle Kooperation) sowie die Kooperation Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (informelle Kooperation) bezogen, um konkrete Bezugspunkte für die Bewertungen zu schaffen.

Beide Beispiele zeichnen sich durch eine integrative Planung im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung aus. So liegt dem Konzept zur Wohnbauflächenentwicklung in der Region Bonn der Leitgedanke einer Konzentration der regionalen Siedlungstätigkeit auf integrierte und mit dem (schienegebundenen) ÖPNV erschlossene Lagen zugrunde. Mit einem derartigen Vorgehen konnte auch die Region Hannover Erfolge erzielen, hier begünstigt durch die Schaffung einer neuen regionale Gebietskörperschaft, die die Kompetenzen in den Bereichen Siedlungs- und Verkehrsplanung bündelt.

Hohe Bedeutung der Region

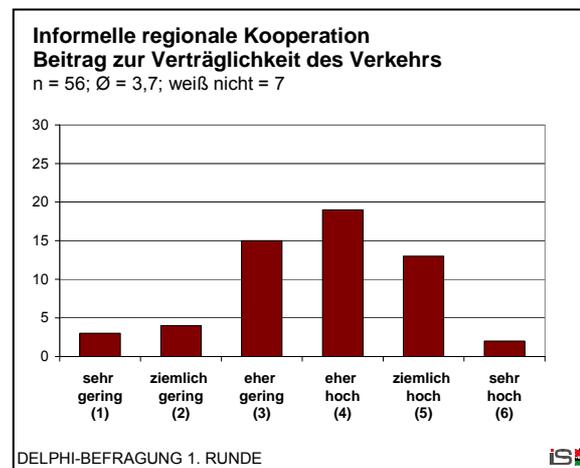
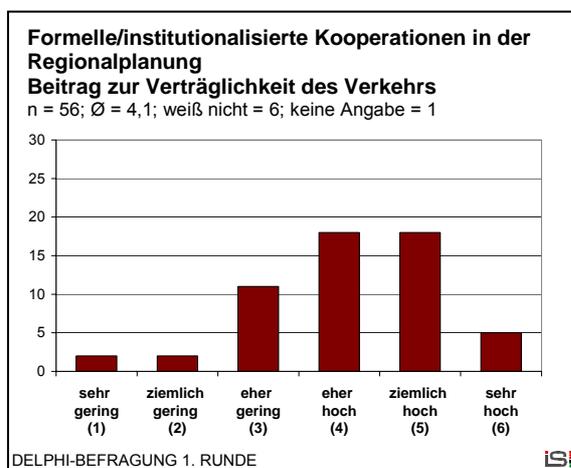
Erwartungsgemäß wird die regionale Kooperation als zentrale Voraussetzung für nachhaltige Raum- und Verkehrsstrukturen betrachtet. Diese Einschätzung wird sowohl von den beteiligten Experten aus der Wissenschaft wie auch der kommunalen Praxis geäußert. So würden Prozesse der Entdichtung und des Wachstums der Siedlungsflächen an nicht-integrierten Standorten mit den nachteiligen Folgen für das Verkehrssystem wesentlich durch unabgestimmtes Verhalten in der Region mitbestimmt. Auch die Organisation des Öffentlichen Nahverkehrs mit der bestehenden Trennung der Zuständigkeiten zwischen straßen- und schienegebundenen Verkehrsträgern wurde in diesem Zusammen-

hang als wenig förderlich für eine nachhaltige Entwicklung in der Region thematisiert (vgl. Kapitel 3.5.4: Regionalisierungsmittel und Integraler Taktfahrplan).

Die Einschätzungen zur Bedeutung der Region wurden weitgehend unabhängig von der Organisationsform einer möglichen Kooperation geäußert. Die Bewertungen und Anmerkungen zeigen aber tendenziell, dass formelle Kooperationen und damit gebündelte und verbindliche regionale Planungsstrukturen die größere Durchschlagskraft zugeordnet wird.

Zweifelhafte Umsetzungschancen freiwilliger Kooperationen

Die Möglichkeiten, die gewünschte regionale Abstimmung in der Siedlungs- und Verkehrsplanung im Rahmen informeller Kooperationen umzusetzen, werden von den Experten dagegen mehrheitlich skeptisch eingeschätzt. Die Bewertung der „weichen“ Formen fällt in der ersten Runde der Delphi-Befragung im Vergleich zur formellen Kooperation etwas zurückhaltender aus.



Die Region Bonn wird als „lößliche Ausnahme“

genannt, die unter spezifischen Bedingungen entstanden und nicht einfach auf andere Regionen übertragbar sei. Bezweifelt werden insbesondere die Krisensicherheit freiwilliger Kooperationen und der dauerhafte Wille lokaler Entscheidungsträger, Teile ihrer Planungshoheit abzutreten und bestehende Konkurrenzen mit Nachbarkommunen zugunsten eines gemeinsamen Vorgehens in der Siedlungs- und Verkehrsplanung zu überwinden. In einzelnen Themenbereichen, wie bei den regionalen Einzelhandelskonzepten oder den Verkehrsentwicklungsplanungen, könnte man in NRW

„Freiwillige Kooperation ist etwas für gute Zeiten. Bei ernsthaften Konflikten versagt sie.“

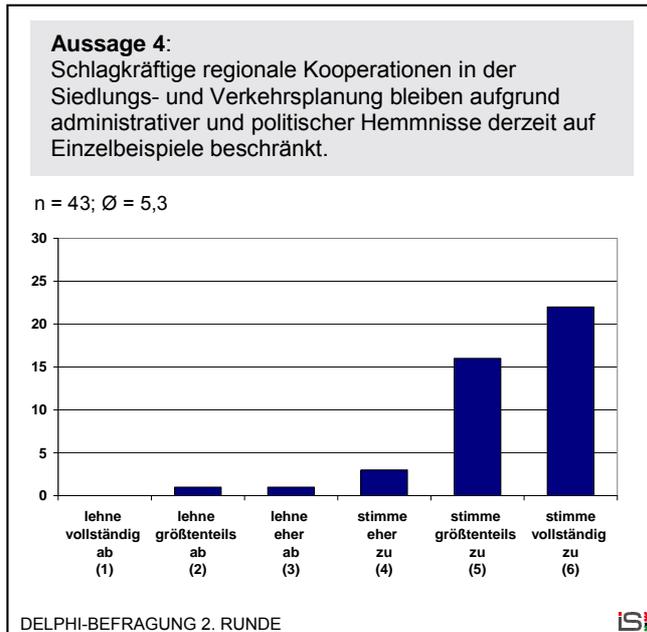
(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

zwar inzwischen auf einzelne Erfolge in der freiwilligen Kooperation verweisen. Bereits derartige sektorale Zusammenschlüsse träfen aber vielfach auf Akzeptanzprobleme in den Kommunen und verzeichneten nur langsam Fortschritte (vgl. Kapitel: 3.2.3 Einzelhandelserlass).

Als entscheidender Erfolgsfaktor für eine abgestimmte Siedlungs- und Verkehrsplanung wird dabei mit Verweis auf das Vorgehen in Bonn eine gemeinsame, klar definierte Zielsetzung hervorgehoben. Informelle Zusammenschlüsse stellten in diesem Zusammenhang eine sinnvolle und notwendige Vorstufe zu einer möglichen formalen Kooperationen dar, wie die Praxis der existierenden regionalen Kooperationen – so auch das Beispiel Hannover – zeige.

Zugkräftige formelle Kooperationen bislang zu wenig eingerichtet

Auch in den geäußerten Einschätzungen zu dieser Art der Kooperation wird deutlich, dass Hannover als herausragendes Beispiel gesehen wird. Die Anmerkungen zeigen, dass die Chancen derartiger Zusammenschlüsse für NRW aber derzeit als gering betrachtet werden. Dies gelte insbesondere für das Ruhrgebiet mit seinen schwierigen raumstrukturellen und administrativen Rahmenbedingungen, aber auch für andere Regionen. Vereinzelt wurde Kritik am Land NRW geäußert, die derzeit die Bildung stadtdes regionaler Zusammenschlüsse mit eigenen Planungs- und Entscheidungsbefugnissen nicht ausreichend unterstütze.



„Die Aussage müsste lauten:
Institutionalisierte regionale Kooperationen mit starken gemeindeübergreifenden Regionalplanungskompetenzen müssten vermehrt eingerichtet werden.“

„Die Planungshoheit liegt bei den Kommunen, da gehört sie hin und da muss sie auch bleiben. Regionale Kooperationen sind sinnvoll und meist auch sehr hilfreich, sie müssen aber inhaltlich begründet sein.“

(Anmerkungen aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

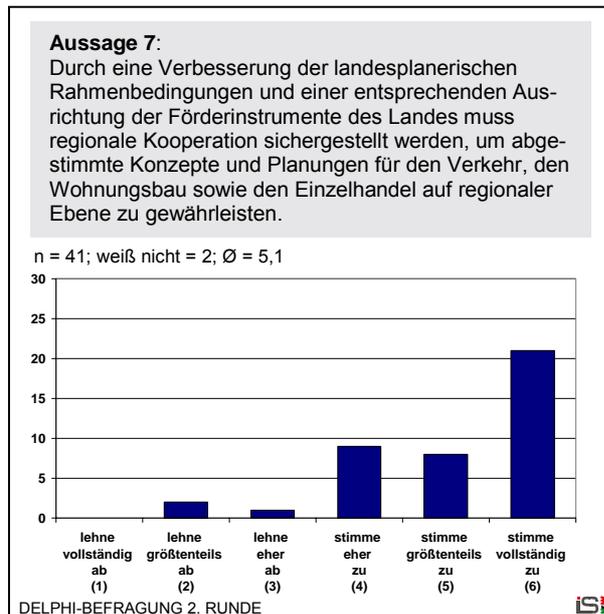
Im Unterschied zur informellen Kooperation wird die grundlegende Wirksamkeit insbesondere mittel- und langfristig als hoch eingeschätzt und der Grundlageneigenschaften dieses Ansatzes als notwendige Rahmenbedingung einer nachhaltigen Entwicklung betont. Dennoch gibt es auch

gegenläufige Positionen, die sich klar für die Beibehaltung der kommunalen Planungshoheit aussprechen und regionale Kooperation nur fallbezogen für sinnvoll erachten.

Regionale Kooperation: keine Gewähr für nachhaltige Planung

Trotz der hohen und grundlegenden Bedeutung bieten regionale Kooperationen keine Gewähr für eine nachhaltige Planung. So spielt nach Einschätzung einiger Experten die Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs insbesondere bei informellen regionalen Planungsansätzen oft nur eine untergeordnete Rolle. Im Wettbewerb der Regionen dominieren vielmehr Themen wie die Struktur- und Wirtschaftsförderung und Bevölkerungsentwicklung. In diesem Zusammenhang können regionale Kooperationen anstelle einer verstärkten Orientierung auf integrierte Lagen auch zu einer verstärkten Dezentralisierung führen.

Handlungsansatz: Staatliche Unterstützung und Förderung



„Regionale Kooperationen sind wichtig, aber nicht hinreichend: Hinzu kommen eindeutige, widerspruchsfreie und verbindliche Zielvorgaben und direkt kongruente Maßnahmen der überregionalen Landesebene (...).“

(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Innerhalb des Expertenaustausches wird die Forderung nach einer stärkeren staatlichen Unterstützung regionaler Kooperation laut. Dabei werden zum einen die Rahmenbedingungen regionalen Handelns genannt, wie sie durch die Landes- und Regionalplanung gesetzt werden. Gefordert wird mehrheitlich die Schaffung starker regionaler Planungsebenen, die ihre Planungshoheit auch gegenüber einflussreichen Gemeinden in der Region durchsetzen können. Dafür müssten bestehende Strukturen der Regionalebene in Frage gestellt und Kompetenzen verlagert werden. Dies ließe sich allerdings nur im Konsens mit den betroffenen Städten und Gemeinden durchsetzen. Das Land müsse dabei eine stärkere Vermittlerrolle übernehmen. Um die Handlungsnotwendigkeit zur Zusammenarbeit zu erhöhen, wird eine Verknüpfung von Fördermitteln der Länder an die Existenz regionaler Kooperation mehrfach gefordert. Die Regionalisierung der Wohnungsbauförderung, wie im Modellversuch Bonn/Rhein-Sieg umgesetzt, wird hier als Schritt in die richtige Richtung gewertet.

3.2.5 Bodenmanagement

Kommunales/regionales Bodenmanagement

Dieses, eine Reihe von bodenpolitischen Einzelinstrumenten und Maßnahmen (kommunaler Zwischenerwerb, städtebauliche Verträge und Ähnliches) umfassende strategische Vorgehen in der Flächennutzung beziehungsweise Baulandbereitstellung, dient, neben der finanziellen Entlastung öffentlicher Haushalte, der Steuerung der Bautätigkeit auf gewünschte Standorte und dem ressourcenschonenden Umgang mit Flächen (haushälterisches Bodenmanagement).

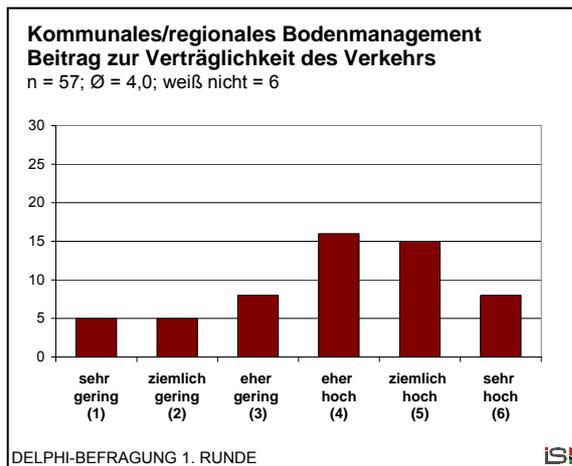
Eine sparsame und auf dem Prinzip der Verkehrsvermeidung beruhende Flächeninanspruchnahme durch kompakte undutzungsgemischte Siedlungsweisen gehört unbestritten zu den Kernmaßnahmen nachhaltiger Raum- und Verkehrsentwicklung. Die kommunale Planungshoheit macht die Kommunen zu wichtigen Akteuren in der Flächenbereitstellung. Die Bündelung verschiedener Instrumente der Bodenordnung und Bebauungsplanung zu Strategien des Bodenmanagements kann in diesem Zusammenhang einen nachhaltigen Umgang mit den Flächenressourcen unterstützen.

Bestandteile eines solchen Bodenmanagements sind Ansätze mit eher hoheitlichem Charakter (Angebotsplanung, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme) aber auch eher kooperativ geprägte Instrumente (Flächenerwerb und -entwicklung durch die Gemeinde oder eine beauftragte Gesellschaft, städtebaulicher Vertrag, Vorhaben- und Erschließungsplan).

Neben lokalen Strategien gewinnen regionale Ansätze, insbesondere im Umfeld der Verdichtungskerns, zunehmend an Bedeutung. Mit ihnen sollen unerwünschte Effekte der stadtreionalen Raumentwicklung, wie sie durch ins Umland ausweichende Nachfrage einerseits, Leerstände, Segregation und Einnahmeausfällen in den Kernstädten andererseits, skizziert werden können, verhindert bzw.

gemindert werden. Regionales Bodenmanagement ist Bestandteil oder Ausgangspunkt interkommunaler Kooperation, deren Instrumente und Vorgehensweise sich je nach Form der Zusammenarbeit unterscheiden (vgl. Kapitel 3.2.4: Formelle und informelle regionale Kooperation). Neben formalisierten Instrumenten (regionaler Flächennutzungsplan, regionaler Verkehrsentwicklungsplan u. ä.) gehören regionale Wohnungsmarktbeobachtungen sowie freiwillige Zielvereinbarungen über Qualitäts- bzw. Standortkriterien der Siedlungsentwicklung zu den praktizierten Vorgehensweisen eines regionalen Bodenmanagements.

Bodenmanagement vor allem in Kernstädten bedeutsam



„Setzt kommunale Ziele voraus (u. a. ressourcenschonend, verkehrsvermeidend) und hat dann dementsprechende Durchsetzungskraft.“

„Bodenmanagement wirkt eher langfristig, aber dann am Umfassendsten.“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Mit dem regionalen und kommunalen Bodenmanagement wurde ein sehr umfassender Ansatz in die Delphi-Befragung einbezogen, dessen Gesamtbeurteilung von vielen Experten augenscheinlich als schwierig angesehen wurde. In den Anmerkungen finden sich vielfältige erläuternde Hinweise, die auf die jeweilige Bewertungsgrundlage hinweisen oder die Urteile in Bezug auf einzelne Instrumente differenzieren. Betont wird – entsprechende Zielsetzungen der Kommunen vorausgesetzt – die langfristige und weit reichende Bedeutung des Bodenmanagements für eine nachhaltige Raum- und Verkehrsentwicklung. Diese Effekte des Bodenmanagements werden aber im Wesentlichen begrenzt auf die Ballungkerne und deren engeres Umland gesehen.

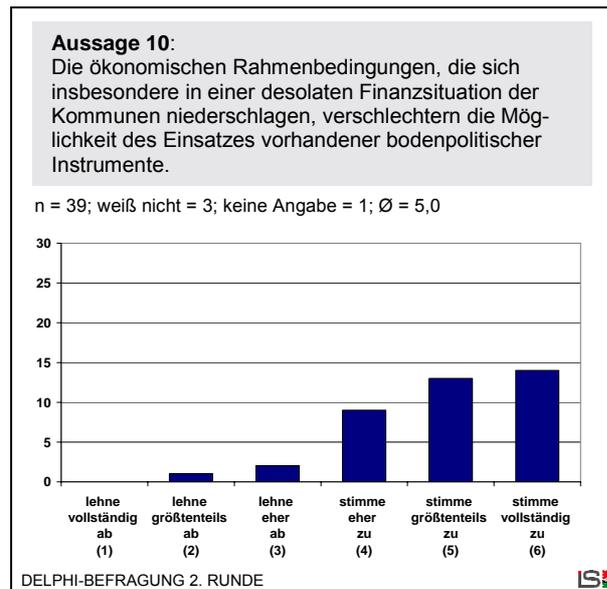
Bodenpolitik derzeit kaum finanzierbar

Unter den Instrumenten des Bodenmanagements wird der Flächenerwerb bzw. die Bodenbevorratung durch die Öffentliche Hand am häufigsten angesprochen und als eine Schlüsselmaßnahme bezeichnet. Gleichzeitig wird ein Erwerb von Flächen angesichts der finanziellen Situation der Städte als derzeit kaum umsetzbar eingeschätzt.

„Aufgrund der desolaten Haushaltslage der Kommunen gibt es derzeit einen negativen Steuerungseffekt: Alle für Wohnbebauung geeigneten Flächen werden – unabhängig von der (ÖV-) Erschließungsqualität – veräußert(...). Hieran ändert sich nichts, solange die finanzielle Auszehrung der Kommunen nicht beseitigt wird.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Vor allem von Seiten der kommunalen Praxis wurde diese Einschätzung abgegeben, die sich in der zweiten Runde der Delphi-Befragung bestätigte (vgl. Abbildung zu Aussage 10). Von dieser Seite wurde auch der negative Effekt beklagt, dass die Städte angesichts akuter Finanznot lageungünstige Flächen verkaufen und so u. U. negative Entwicklungstrends wie die Entdichtung fördern.



„Die Aussage ist die aktuelle Praxis betreffend sicherlich richtig, so allgemein aber nicht zwingend.“

„Diese Aussage könnte dazu verwendet werden, kommunale Bodenpolitik als wichtige Strategie zur Erzielung einer nachhaltigen Stadtentwicklung abzuschreiben. Es wäre aber notwendig, deutlich zu machen, dass die Gemeinden in die Lage versetzt werden müssen, eine langfristige kommunale Bodenpolitik zu betreiben.“

(Anmerkungen aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Der Aufwand für das Bodenmanagement wird insgesamt als hoch bewertet, wobei „enorme Vorleistungen“ auch im Bereich der Planungs- und Verwaltungskosten konstatiert werden (vgl. Tabelle 1, S. 27). Zwar stehe der hohe

Aufwand in „gutem Verhältnis zu den erzielbaren Wirkungen“; die Umsetzungschancen eines gezielten Bodenmanagements werden aber – aufgrund der fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen der Kommunen – kurz- und mittelfristig sehr negativ eingeschätzt. Die Aussage der zweiten Runde der Delphi-Befragung fasst die genannten Einschätzungen zusammen und wurde von den Experten bestätigt. Hingewiesen wurde aber auf den sehr negativen Tenor des Statements, das die kommunale Bodenpolitik als Strategie praktisch verwerfe und damit der Bedeutung des Instrumentariums nicht gerecht würde.

Bauleitplanung als kostengünstiger Weg des Bodenmanagements

Das bestehende Instrumentarium des Bodenmanagements wird von den beteiligten Experten als ausreichend angesehen. Vereinzelt wird auch die Einschätzung abgegeben, dass gerade bei knappen Kassen die „klassischen“ Instrumente der Bauleitplanung in den Vordergrund gerückt werden müssten und bereits hierdurch Effekte erzielbar seien. Auch im Bereich des Bodenmanagements wird eine stadregionale Kooperation gewünscht, aber ohne entsprechenden formellen Rahmen als nur schwer durchsetzbar bezeichnet (vgl. Kapitel 3.2.4: Formelle und informelle regionale Kooperation).

Die Region Bonn wird in diesem Zusammenhang wiederum als positive Ausnahme für freiwillige regionale Zusammenarbeit genannt.

„Steuerung der Bautätigkeit auf gewünschte Standorte und ressourcenschonende Flächeninanspruchnahme ist mit den klassischen bauleitplanerischen Instrumentarien möglich, auch ohne Strategien mit kommunalem Zwischenerwerb etc. In den Ballungsräumen sind interkommunale Strategien unerlässlich.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

3.2.6 Verkehrsentwicklungsplan und Nahverkehrsplan

Verkehrsentwicklungsplan

Freiwillige konzeptionelle Grundlage der lokalen, selten auch regionalen Verkehrsentwicklung, die insbesondere in NRW in den 1980er und 1990er Jahren vom Land gefördert wurde. Werden heute seltener, teilweise unter anderen Bezeichnungen (Masterplan und Ähnliches) aufgestellt. Bestandteile sind in der Regel verkehrsmittelübergreifende Bestandsaufnahmen, Szenarien und umsetzungsbezogene (Teil)Konzepte.

Nahverkehrsplan

Über die ÖPNV-Gesetze der Länder geregelte planerische Grundlage des ÖPNV-Angebotes. Beispielsweise in NRW ist diese - im Zuge der Verlagerung der Verantwortung auf die unteren Ebenen über die Regionalisierung - auf Kreis-ebene beziehungsweise Zwecksverbands-ebene angesiedelt. Die Pläne werden derzeit fortgeschrieben und besitzen im Zuge der Deregulierung und des verstärkten Wettbewerbs eine hohe Bedeutung zur Qualitätssicherung im Nahverkehr.

Der Begriff Verkehrsentwicklungsplanung markiert einen Mitte der 1980er Jahre erfolgten Richtungswechsel in der kommunalen Verkehrspolitik mit dem übergeordneten Ziel eines sozial- und umweltverträglichen Stadtverkehrs. Die Aufstellung von Verkehrsentwicklungsplänen wurde gegenüber der früheren Generalverkehrsplanung auf eine breitere Basis gestellt, indem einerseits städtebauliche und stadtstrukturelle Belange einbezogen wurden und andererseits eine angebotsorientierte Verzahnung aller Verkehrsarten, insbesondere der Verkehrsmittel des Umweltverbundes, angestrebt wurde. Eine Hauptaufgabe der Verkehrsentwicklungspläne ist der Entwurf verschiedener, alternativer Handlungskonzepte mittels Szenarien oder Verträglichkeitsanalysen, die in einem Diskussionsprozess zwischen Verwaltung und Politik unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bewertet werden sollen. Der Verkehrsentwicklungsplan soll den langfristigen strategischen Rahmen der verkehrlichen Entwicklung

definieren und hierüber Maßnahmenbündel ableiten, die in einem überschaubaren Zeitraum von 5-10 Jahren realisierbar sind. Unterstützt und finanziell gefördert durch die Landesregierung verfügen heute etwa 40 % der Kommunen, vor allem Städte mittlerer Größe, in Nordrhein-Westfalen über dieses freiwillige Planungsinstrument. Allerdings ist die inhaltliche und methodische Qualität der Pläne sehr unterschiedlich. Nach Ende der Förderung wurden Verkehrsentwicklungspläne seit Mitte der 1990er Jahre nur noch vereinzelt aufgestellt bzw. fortgeschrieben.

Der Nahverkehrsplan als vergleichsweise junges Instrument wurde 1996 durch die Regionalisierungsgesetze der Länder eingeführt und setzt den Rahmen für die Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Dessen Aufgabenträger, in NRW die Zweckverbände, Kreise und kreisfreien Städte, sind in der Mehrzahl der Bundesländer zur Aufstellung von Nahverkehrsplänen verpflichtet. Das Instrument soll eine ausreichende Verkehrsbedienung im Sinne der Daseinsvorsorge sicherstellen und Zielvorstellungen und Maßnahmen für das ÖPNV-Angebot darlegen. Nahverkehrspläne sind insofern verbindlich, als die Genehmigung einer Linie versagt werden kann, wenn diese nicht im Einklang mit seinen Inhalten steht. Die Nahverkehrsgesetze der Länder enthalten unterschiedliche Empfehlungen und Vorgaben über inhaltliche Schwerpunkte und die Verfahrensweise bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne. In Nordrhein-Westfalen sind Ziele und Rahmenvorgaben für das betriebliche Leistungsangebot und seine Finanzierung sowie die Investitionsplanung festzulegen. Dabei sind die Vorgaben des ÖPNV-Bedarfsplanes und des ÖPNV-Ausbauplanes des Landes zu berücksichtigen. Um Fördermöglichkeiten in Anspruch nehmen zu können, mussten Nahverkehrspläne bis zum Ende des Jahres 1997 erstmals aufgestellt sein. Heute liegen viele Pläne bereits in fortgeschriebener Form vor. Grundsätzlich können die Aufgabenträger über das Instrument Nahverkehrsplan stärker als bisher Einfluss auf Umfang, Qualität und Kosten des ÖPNV in ihrem Bedienungsgebiet ausüben. Die im Nahverkehrsplan beschlossenen qualitativen und quantitativen Ziele fließen dabei in Form von Leistungsbeschreibungen in das Ausschreibungsverfahren ein. Damit gewinnt der Nahverkehrsplan künftig weiter an Bedeutung und rückt insbesondere als Grundlage für die Ausschreibung und Vergabe von Verkehrsleistungen in den Vordergrund.

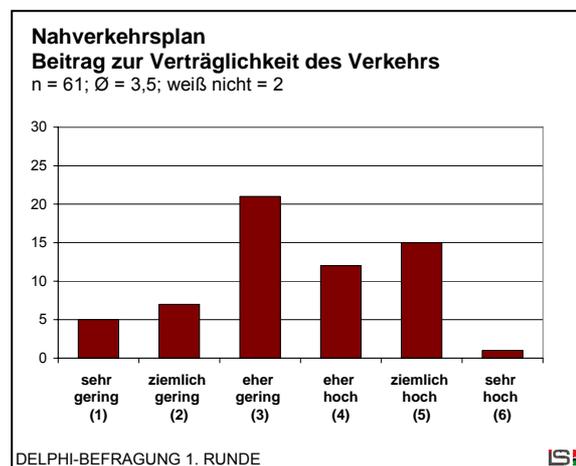
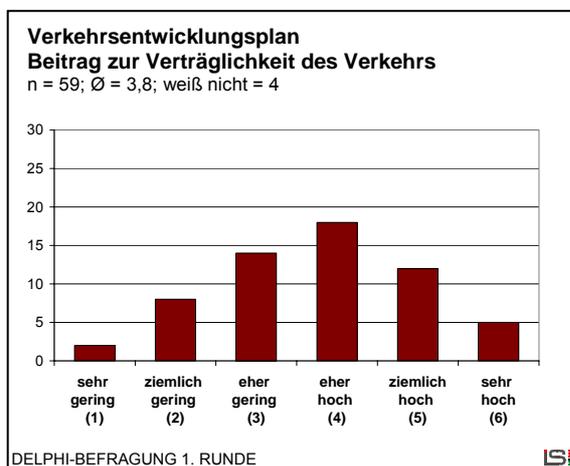
Vergleichsweise schwache Bewertungen für NVP und VEP

Zwischen den einbezogenen verkehrsplanerischen Instrumenten Verkehrsentwicklungsplan und Nahverkehrsplan sind innerhalb des Expertenaustausches vielfache Bezüge hergestellt worden.

Hervorzuheben ist, dass beide Plantypen in der Delphi-Befragung vergleichsweise schwache Ergebnisse in der Beurteilung der Wirksamkeit auf die Verträglichkeit des Verkehrs erzielen. Insbesondere beim VEP wird auch der zeitliche Aufwand eher als hoch eingeschätzt (vgl. Tabelle 1, S. 27).

Lob für den integrativen Charakter der Verkehrsentwicklungsplanung

In der Delphi-Befragung zeigen sich tendenziell gegenläufige Bewertungen des NVP und VEP, die sich vor allem auf den grundlegenden Charakter dieser beiden Planarten beziehen. Grundlegende Vorteile des Verkehrsentwicklungsplans sind danach seine verkehrsmittelübergreifende Betrachtungsweise und die Bezugnahme auf die Siedlungsstruktur und Flächennutzung, d. h. der integrative Charakter. Allerdings wird gleichzeitig darauf hingewiesen, dass die Verknüpfung mit der Siedlungsentwicklung in der Praxis oftmals nicht ausreiche bzw. eher nachrichtlich erfolge.



Beim Nahverkehrsplan wird dagegen die geringe Verknüpfung mit der Siedlungsplanung als „systemimmanent“ bezeichnet und vielfach stark kritisiert. Auch die mangelhafte verkehrsmittelübergreifende Betrachtung und Koordination mit den Planungen für den Individualverkehr wird mit der sektoralen Ausrichtung des NVP in Zusammenhang gebracht.

Diskussion alternativer Verkehrsstrategien nur im VEP

„Durch verkehrsmittelübergreifende Bestandsaufnahmen/Szenarien ist eine Weichenstellung zum Umweltverbund bzw. zu weniger motorisiertem Verkehr als kommunalpolitischer Willensbildungsprozess möglich.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Die strategische Ausrichtung des VEP wird von vielen Experten ebenfalls positiv bewertet und als wichtige Grundlage kommunaler Verkehrspolitik genannt. Das Gegenüberstellen verschiedener Alternativen sowie der zugrunde liegende Zielfindungsprozess, der – ausreichende Szenarien oder Modellierungen vorausgesetzt – für Entscheider wie Bürger Trendentwicklungen im Verkehr begreifbar mache, wird dabei hervorgehoben.

Die notwendigen Abstimmungen und politischen Aushandlungsprozesse verursachen nach Aussagen der Fachleute auf der anderen Seite einen hohen (zeitlichen) Aufwand. Mehrmals verwiesen wird auf die größeren Effekte in Ballungsräumen gegenüber ländlich strukturierten Gebieten.

Nicht ausreichende Diskussions- und Beteiligungsprozesse werden am Verfahren der Nahverkehrsplanung beanstandet. Die Aufstellung sei „zu wenig bürgerorientiert“ sowie intransparent und lasse kleineren Gemeinden kaum Möglichkeiten zur Mitsprache.

„Nahverkehrspläne sind mir insofern suspekt, als wir einmal angetreten sind, um integriert zu planen.“

„Sektorale Pläne fördern sektorale Interessengruppen, nicht aber die notwendige Nutzen/Kosten/Lastenabwägung.“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Status Quo-Sicherung im ÖPNV als Schwerpunkt des Nahverkehrsplanes

Von vielen Experten wird Kritik im Hinblick auf die fehlende Angebotsorientierung des NVP geäußert. Dieser Umstand wird auch dafür verantwortlich gemacht, dass die Nahverkehrspläne den erhofften „Schub für den ÖPNV“ nicht erbracht hätten. Dies wird von einigen Experten auch als Erwartung an die derzeit laufende Fortschreibung formuliert, in Zuge dessen die Nahverkehrspläne häufig „nur monetär angepasst“ würden. Anerkannt wird allerdings mehrfach der Beitrag des NVP zur Qualitätssicherung des ÖPNV. Für Nordrhein-Westfalen wird der Zuschnitt der Planungsräume, der sich nicht an relevanten Verkehrsräumen sondern an Gebietskörperschaften bzw. Verkehrsverbundgrenzen orientiert, als ungünstig angeführt. Auch die Trennung zwischen dem SPNV und dem übrigen ÖPNV durch die unterschiedlichen Nahverkehrspläne wird als problematisch angesehen.

„In der Regel nur Adaption der ex-post Nachfrage. Keine Angebotsausweitung“

„Sektoraler Fachplan, der dem Wirtschaftlichkeitsprinzip unterliegt; kann weder Angebotsoffensive umsetzen (kein Geld) noch entsprechende Modal-Split-Veränderungen bewirken.“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Klarer Maßnahmenbezug als Stärke des Nahverkehrsplanes

In den Anmerkungen zum Verkehrsentwicklungsplan wurde bereits in der ersten Runde der Delphi-Befragung teilweise Kritik an der unzureichenden Umsetzungsorientierung bzw. dem fehlenden Vollzug der beschlossenen Maßnahmen geäußert. Dennoch wurde im Vergleich zum NVP insgesamt eine positive Einschätzung zu dieser Planart deutlich und stellenweise eine „Renaissance“ dieser derzeit wenig angewandten Planart gewünscht.

Diese anfängliche Tendenz im Meinungsbild musste im Laufe der zweiten Runde und insbesondere als Folge der vertiefenden Experteninterviews in den Kommunen relativiert werden. Viele Experten rückten nunmehr nicht mehr den grundlegenden Charakter dieser Planart, sondern die darüber erreichten Veränderungen in der Praxis, in den Vordergrund der Diskussion. Deutlich wurde dabei, dass die Diskrepanz zwischen den formulierten Zielen und den abgeleiteten, vor allem aber den letztlich umgesetzten Maßnahmen beim VEP, von vielen als außerordentlich stark empfunden wird. Die mangelnde Verknüpfung des Verkehrsentwicklungsplans mit entsprechenden Finanzierungsstrategien, fehlenden Umsetzungsfristen sowie die oftmals nicht erfolgende Aktualisierung der Pläne sind dabei einige der genannten Gründe, warum der Plan oftmals letztlich „in der Schublade verschwindet“.

„Der Nahverkehrsplan sagt viel stärker (als der VEP (Anm. d. Verf.)), was sich eine Kommune innerhalb der nächsten 5 Jahre leisten kann. (...) Die konkreten Pläne sind letztlich die wichtigsten.“

(Zitat aus den vertiefenden Experteninterviews)

Der Nahverkehrsplan kann in der Frage der Umsetzungsorientierung dagegen deutliche Pluspunkte verbuchen. Vor allem in den Experteninterviews wurde betont, dass durch die inhaltliche und formale Verbindlichkeit die Nahverkehrspläne eine deutlich höhere Praxisrelevanz besitzen als die Verkehrsentwicklungspläne.

Der Nahverkehrsplan würde seiner Zielsetzung als maßnahmenbezogene Umsetzungsplanung, die konkrete Vorgaben für die Leistungsbestellung formuliert, vollauf gerecht. Der Beitrag des NVP zur Qualitätssicherung im ÖPNV wird damit anerkannt und als wichtig bewertet.

Dennoch kann der Nahverkehrsplan auf Grund seines Charakters als isolierter, sektoraler Fachplan in keiner Phase des Expertenaustausches gänzlich überzeugen. Dies gilt vor allem für die beteiligten Fachleute aus der Wissenschaft.

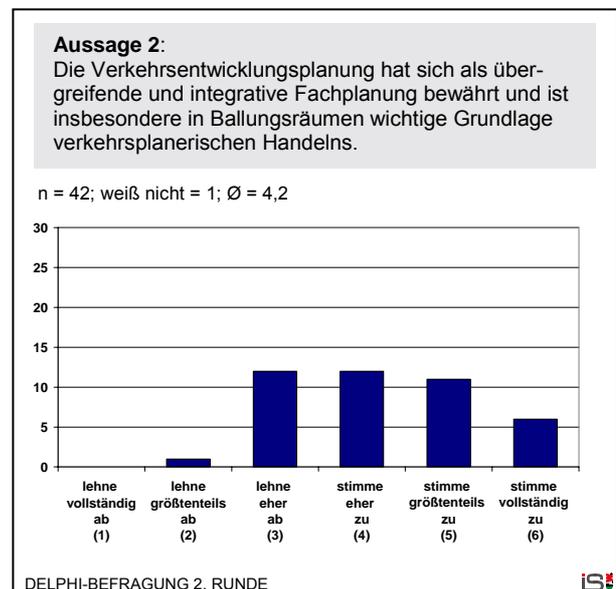
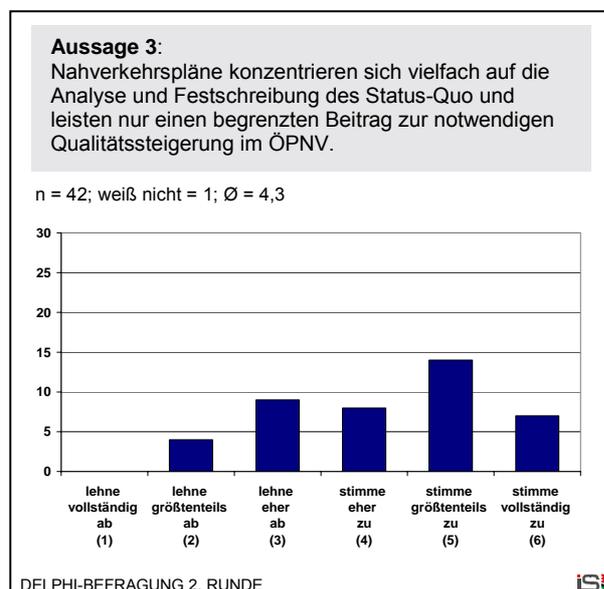
Überprüfung der planerischen Instrumente ergibt kein einheitliches Bild

Die Bewertungen der in der zweiten Runde der Delphi-Befragung formulierten Aussagen zum NVP und VEP zeigen insgesamt kein eindeutiges Meinungsbild.

„Der VEP ist in der Praxis fallweise sehr unterschiedlich. Es gibt sinnvolle, sehr konkrete, politisch verbindliche, Prioritäten setzende, umsetzungsorientierte und es gibt voluminöse, in sich widersprüchliche, kaum politisch durchschaubare, mit einem Sammelsurium von Vorhaben, Entwicklungszielen usw. ohne Chance auf zeitnahe Umsetzung.“

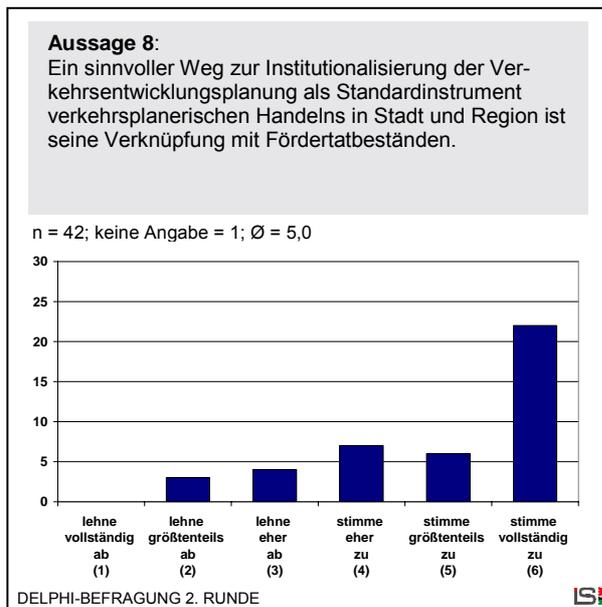
(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Die Anmerkungen zeigen, dass dies auch als Ausdruck der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung in der Praxis gewertet werden kann. Wie die Ergebnisse aktueller Untersuchungen bestätigen, sind in der Verkehrsentwicklungsplanung und der Nahverkehrsplanung aufgrund landesspezifischer Vorgaben als auch lokal und regional differierender Prioritätensetzung erhebliche Variationen der Pläne feststellbar (vgl. Derichs 2002; Korte 2003).⁶



Dieser Umstand erschwert auch die Ableitung von verallgemeinerbaren Handlungsansätzen. In der zweiten Stufe der Delphi-Befragung wurden hierzu Aussagen formuliert, die die Hauptkritikpunkte an den beiden Instrumenten aufgreifen. Diese vorgeschlagenen Weiterentwicklungsmöglichkeiten fanden insgesamt Zustimmung.

⁶ Vgl. auch Ergebnisse des Forschungsprojektes HANNAH unter www.nahverkehrsplaene.de.



Die vorgeschlagene Verknüpfung der Verkehrsentwicklungsplanung mit Fördertatbeständen wurde aus den Reihen der Planungspraktiker aber auch kritisch kommentiert. Ein derartiges Vorgehen sei nur sinnvoll, wenn förderfähige Maßnahmen aufgrund des langen Planungshorizonts regelmäßig überprüft würden, so wie dies beim Nahverkehrsplan der Fall sei. Das korrespondiert mit Anregungen, die eine konkretere Maßnahmenplanung sowie die Fortschreibung und Erfolgskontrolle bzw. Monitoring für die Praxis der Verkehrsentwicklungsplanung fordern.

Betont wird wiederum die Bedeutung der Verkehrsentwicklungsplanung als strategische Rahmensetzung kommunaler und regionaler Verkehrspolitik, was auch bei engerem Umsetzungsbezug nicht grundsätzlich infrage gestellt werden dürfe.

„Eine zu enge Verzahnung von Planungsinstrumenten mit Fördertatbeständen ist nur auf den ersten Blick hilfreich und verhindert unter Umständen die Förderung einer neuen Maßnahme. Sinnvoll ist die Verknüpfung also nur bei einer gleichzeitigen Pflicht zur regelmäßigen Fortschreibung bzw. Neuaufstellung.“

„Wenn Ziele bei der Entwicklung des Modal-Splits und zur Erreichung von Umweltqualitätszielen definiert würden, bestünde eine größere Motivation, den Nahverkehrsplan zur Weiterentwicklung der ÖPNV-Qualität einzusetzen.“

(Anmerkungen aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Beim Nahverkehrsplan werden angebotsorientierte Vorgehensweisen gewünscht und entsprechende Zieldefinitionen gefordert. Dennoch warnen gerade die Vertreter der Planungspraxis vor der Gefahr einer Überfrachtung und einer damit verbundenen Schwächung des Nahverkehrsplans. Zur Umsetzung von Maßnahmen einzelner Verkehrsträger habe sich aus den Erfahrungen der Verkehrsentwicklungsplanung ein zu starker Integrationsanspruch als zu sperrig erwiesen. Hier sei dagegen die sektorale Konzentration auf einen Bereich, wie beim Nahverkehrsplan, deutlich handhabbarer.

Handlungsansatz: Aufgabenteilung und bessere Verzahnung von VEP und NVP

Insgesamt kristallisiert sich an dieser Stelle eine Arbeitsteilung zwischen den Instrumenten heraus, in deren Folge der Nahverkehrsplan als Umsetzungsplan aus dem verkehrsmittelübergreifenden VEP abgeleitet werden sollte. Dies verlangt eine enge und für alle Beteiligten transparente Abstimmung zwischen den Instrumenten, die am ehesten für die Ebene des Ballungsraums möglich scheint. Die Verknüpfung mit der Siedlungsplanung obliegt nach dieser Aufgabensplittung stärker der Verkehrsentwicklungsplanung, die vor allem mit der kommunalen Bauleitplanung der Kommunen verzahnt werden muss.

Ob die Inhalte und Verfahren der Verkehrsentwicklungsplanung für diese Aufgaben in der bisherigen Form ausreichen, blieb im Expertenaustausch offen. Als möglicher Ansatz einer Weiterentwicklung wurde aber der "Masterplan Mobilität" der Stadt Dortmund angeführt, der im direkten Zusammenhang mit der Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplanes erstellt wurde. Als informelles Planwerk konzipiert, hat der Masterplan eine breite öffentliche Debatte über Ziele und Perspektiven der kommunalen Verkehrspolitik entfacht. Er enthält eine breite Palette von Handlungsansätzen, in denen auch innovative Ansätze wie das Mobilitätsmanagement enthalten sind. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis der Verkehrsentwicklungsplanung bleiben die Maßnahmenansätze hier aber bewusst auf strategischer Ebene.

Der Nahverkehrsplan muss mit den Zielen und Handlungsansätzen der Verkehrsentwicklungspläne bzw. vergleichbarer übergeordneter Planungen eng abgestimmt werden. Durch die umsetzungsscharfe Festlegung der heutigen wie der künftigen ÖPNV-Qualität sollte er aber umgekehrt in siedlungsplanerische Entscheidungsprozesse einfließen und dabei beispielsweise Neubaugebieten, die durch den ÖPNV nur unzureichend erschlossen werden können, entgegenwirken.

Auch wenn eine generelle Verpflichtung der Kommunen im Expertenaustausch nicht direkt thematisiert wurde, ergibt sich aus den Aussagen zumindest indirekt die Notwendigkeit zur Aufstellung und regelmäßigen Fortschreibung von Verkehrsentwicklungsplänen. Dies gilt vor allem für die Groß- und Mittelstädte. Für die Ebene der kleinen Gemeinden wurde betont, dass eine durchschlagende Wirkung nur von einem Verkehrsentwicklungsplan im regionalen Maßstab erwartet werden könne. Der Herstellung einer ausreichenden Verzahnung von regionalem VEP und der Nahverkehrsplanung stehe allerdings der möglicherweise unterschiedliche Bezugsraum beider Instrumente entgegen.

3.2.7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zu Planungsinstrumenten und -verfahren

Der Bereich der Planungsinstrumente und -verfahren stellt eine sehr umfassende Kategorie des Expertenaustausches dar, in der sehr unterschiedliche Ansätze Eingang gefunden haben.

In einer Gesamtbetrachtung der Urteile zeigt sich dementsprechend ein differenziertes Bild, bei dem aber eine gewisse Skepsis gegenüber der Durchsetzungsfähigkeit von Belangen der Verträglichkeit im Rahmen bestehender Verfahren überwiegt. Aber auch die Gestaltung und Schlagkräftigkeit der genannten Instrumente und Ansätze an sich wird z. T. kritisch gesehen. Dabei wird der Wunsch nach einer Stärkung der Planung sowie einer verbesserten Abstimmung zwischen einzelnen Instrumenten deutlich.

Möglichkeiten und Grenzen der Integration von Siedlungsentwicklung und Verkehr durch siedlungsplanerische Instrumente

Die **Bauleitplanung** nimmt als das zentrale Instrument für die Flächensteuerung in den Kommunen in der Diskussion eine besondere Rolle ein. Sie berührt zudem das Grundverständnis des Planungs- und Rechtssystems in Deutschland, das den Kommunen weitgehende Eigenverantwortung zuweist.

Ausdruck dieses Verständnisses ist die Abwägung von Belangen in der Siedlungsplanung, die in der Konsequenz zu einem einzelfallbezogenen Ergebnis führt. Über die konkrete Nennung von Belangen der Verkehrsverträglichkeit o. Ä. kann der Bund als Gesetzgeber zwar einen gewissen Einfluss nehmen, eine Gewähr für die Berücksichtigung besteht nicht. Den Experten ist diese Funktionsweise der Planung bewusst. Sie wird im Grundsatz bejaht, auch wenn hier und da eine gewisse Ernüchterung sichtbar wird.

Wie aber dann die gewünschte Integration von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung fördern? Die im Grundsatz alte Forderung nach einer **ÖPNV-Erschließungspflicht** von Baugebieten scheint für viele Experten immer noch der greifbarste Vorschlag zu sein. Dabei geht es nicht nur um die Möglichkeit, Busse und Bahnen zu nutzen. Vielmehr ist die ÖPNV-Erschließungspflicht als Platzhalter für ein gewünschtes Vorgehen in der Siedlungsplanung zu sehen, das mit den Schlagworten Nutzungsmischung oder Integration in den Bestand sicherlich korrekter bzw. umfassender beschrieben wäre.

Derartige Forderungen erweisen sich aber in der Umsetzung als äußerst schwierig. Die Vertreter der Praxis fungieren dabei im Expertenaustausch als gewisses Korrektiv zu den teilweise sehr pauschal formulierten Vorstellungen über die verbindlichen Vorgaben von Standortqualitäten für Baugebiete. Sie stellen die Möglichkeit infrage, quer über alle Raum- und Siedlungstypen zu sinnvollen Standards zu gelangen und problematisieren die Finanzierbarkeit der damit verbindlichen ÖPNV-Anbindung.

Als Beispiel für die Probleme der Umsetzung derartiger Standards kann die **Wohnungsbauförderung NRW** angeführt werden. Nach vielen Diskussionen sind hier letztlich verkehrliche Vorgaben aufgenommen worden, die in der Praxis nicht viel bewirken. Zudem ist nur ein äußerst schmales Wohnungssegment von den Regelungen betroffen, was die Auswirkungen zusätzlich mindert. Dennoch sind die Bestimmungen mehr als nur „gut gemeint“ und sollten in ihrer Signalwirkung für die Integration von Siedlungsentwicklung und Verkehr durchaus wertgeschätzt werden.

In diesem Sinne werden die nordrhein-westfälischen Bestimmungen in der Fachwelt vor allem außerhalb der Landesgrenzen gerne zitiert und vielfach gelobt. Dies birgt natürlich die Gefahr, die Breitenwirkung der Bestimmungen und damit die Effekte zu überschätzen.

Derartig überhöhte Erwartungen sind beim **Einzelhandelserlass** sicherlich ein Grund, warum bei einer Reihe von Fachleuten Enttäuschung über die Wirkung deutlich wird. Übersehen wird möglicherweise, dass diese Vorschrift primär zur Konkretisierung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zur Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsvorhaben dient. Damit wird der Wunsch nach einer gewissen planerischen Lenkung verbunden, nicht aber beabsichtigt, in den wirtschaftlichen Wettbewerb einzugreifen. Die Wirkung des Erlasses ist mit dem Wort des „Disziplinierungsinstruments“ gut umschrieben. Er nimmt die kommunalen und regionalen Planungs- und Entscheidungsträger in die Verantwortung für eine Auseinandersetzung mit der Ansiedlung von Einzelhandelsvorhaben, ersetzt aber die Abwägung im Einzelfall nicht. Dabei ist zu beachten, dass unter den derzeitigen ökonomischen Rahmenbedingungen, insbesondere im Hinblick auf bestehende Konzentrationstendenzen im Einzelhandel, selbst bei Verhinderung einzelner Großvorhaben die Erhaltung der lokalen Versorgungsstrukturen keinesfalls gesichert ist.

Dies unterstreicht die Notwendigkeit, mit der Aufstellung von Einzelhandelskonzepten in den Städten und Regionen die Entwicklung in diesem Bereich umfassender zu behandeln. Die vom Land NRW angekündigte Kopplung von Fördermitteln an das Vorhandensein derartiger Planungen ist hier ein begrüßenswerter Schritt zur Förderung eines solchen Vorgehens.

Auch im **Bodenmanagement** ist durchdachtes und aktives Vorgehen der Kommunen notwendig. Die Instrumente dazu sind, von der klassischen Bauleitplanung über die Flächenvermarktung bis zur Einbindung privater Akteure, im Prinzip vorhanden. Der Spielraum ist angesichts der Finanzknappheit der Öffentlichen Hand sicher begrenzt. Wichtiger für den Erfolg dürfte aber die Formulierung klarer Ziele des Handelns, etwa in Form eines Vorrangs der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung, sein. Zudem ist eine Abstimmung auf regionaler Ebene, die über das übliche regionalplanerische Verfahren hinausgeht, von hoher Bedeutung für die erzielbaren Effekte.

Integration von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung über regionale Kooperation fördern

Im Bodenmanagement, im Einzelhandel wie auch in vielen weiteren Feldern ist die Notwendigkeit regionaler Kooperation unumstritten. Der Expertenaustausch bestätigt insgesamt, dass eine umfassende **formelle regionale Kooperation** – wie im Vorzeigebispiel Hannover – hier die günstigsten Voraussetzungen für die Umsetzung einer integrierten Verkehrs- und Siedlungsentwicklung schafft. Derartige Formen der Zusammenarbeit zeichnen sich in Nordrhein-Westfalen derzeit nicht ab. Hierzu tragen historische Gegebenheiten, insbesondere aber bestehende kommunale Vorbehalte bei, die erst langsam von der Einsicht in die Notwendigkeit regionalen Handelns abgelöst wird. Als wenig günstige Rahmenbedingungen müssen dabei die bestehenden administrativen Strukturen in den Regionen Nordrhein-Westfalens beurteilt werden. Verkehrsverbände, Zweckverbände oder Regierungsbezirke überlappen sich, sind vielfach nicht an tatsächlichen regionalen Bezügen orientiert und erschweren insgesamt die Bildung von Zusammenschlüssen in der Region.

Solange verbindliche regionale Planungsstrukturen auf sich warten lassen, sollten die Chancen **informeller regionaler Kooperationen** für die Beeinflussung des Verkehrs- und Siedlungsgeschehens genutzt werden. Wie das Beispiel Hannover zeigt, sind sie auch eine wichtige Vorbereitung für mögliche verbindlichere Strukturen. Allerdings existieren auch informelle Kooperationen in Nordrhein-Westfalen i. d. R. nur als themenbezogene Zusammenschlüsse, auch wenn sich hier sicherlich einzelne Erfolge zeigen. Bezogen auf den hier formulierten Anspruch einer umfassenden Kooperation lässt sich allein die Region Bonn als Beispiel anführen. Die Experten formulieren in diesem Zusammenhang die wichtige Forderung nach einer stärkeren Vermittlerrolle des Landes. Darüber hinaus ist auch hier eine gezielte Ausrichtung der Förderpolitik der Öffentlichen Hand ein wichtiger und effektiver Schritt, Kooperationsbereitschaft einzufordern bzw. zu forcieren.

Verkehrsplanerische Instrumente weiterentwickeln und verzahnen

Die Rolle integrativer Planungsinstrumente kristallisierte sich innerhalb der Expertenbefragung als ein wichtiger Diskussionspunkt heraus. Dabei wird die hohe Bedeutung einer verkehrsmittelübergreifenden Betrachtung deutlich und eine enge Verzahnung von Verkehrs- und Siedlungsplanung betont. Dies gilt insbesondere für die Ebene des Ballungsraums. Eine derartige Funktion kann vor allem dem **Verkehrsentwicklungsplan (VEP)** zugesprochen werden. Er sollte auf gesamtstädtischer Ebene nicht nur Siedlungs- und Verkehrsplanung verzahnen, sondern künftig auch stärker mit umweltbezogenen Planungen der Luftreinhaltung und Lärminderung verknüpft werden. Zentrale Aufgabe des VEP sollte sein, jetzige und künftige Strategien und Maßnahmenansätze in der Verkehrsplanung in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit zu diskutieren und den Rahmen kommunalen oder regionalen Handelns langfristig abzustecken. Ein derartiges Vorgehen verursacht allerdings einen zeitlichen und finanziellen Aufwand in den Kommunen. Dies wird einer der Gründe sein, warum die Anwendung dieses freiwilligen Instrumentes inzwischen stark abgenommen hat. Die notwendige Diskussion um die Möglichkeiten einer verbindlichen Einführung wird derzeit von den Plänen der EU überlagert, zur Verbesserung der städtischen Umweltsituation, integrative „Pläne für einen nachhaltigen Verkehr“ in allen Mitgliedsstaaten für Kommunen über 100.000 Einwohner einzuführen.

Der sehr breite Ansatz von Planungen, wie der VEP, macht die maßnahmenbezogene Konkretisierung in fachplanerischen Instrumenten notwendig. Bezogen auf den ÖPNV wurde diese Rolle im Expertenaustausch dem **Nahverkehrsplan** zuteil. Die enthaltenen konkreten Festlegungen zur Qualität des Nahverkehrs sollten in Zukunft in der Siedlungsplanung stärkere Beachtung finden und die Standortwahl von Baugebieten beeinflussen. Wie Forschungsergebnisse zeigen, ist der Erfolg der Nahverkehrspläne in der Sicherung und Entwicklung des ÖPNV insbesondere von einer sorgfältigen Aufstellung abhängig. Dies schließt ausreichende Beteiligungs- und Diskussionsprozesse unter Beachtung gesamtverkehrlicher und siedlungsstruktureller Erfordernisse ein. Darauf sollten die Länder in ihren Empfehlungen und Vorgaben deutlich hinweisen und eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Planverfahren aus ÖPNV-Mitteln sicherstellen.

3.3 Kommunale Konzepte und Strategien

Die in diesem Bereich einbezogenen Instrumente konzentrieren sich auf lokale Ansätze zur Steuerung und Lenkung des Verkehrs. Die Maßnahmen der Verkehrsberuhigung, die Regelungen zum ruhenden Verkehr (Parkraumbewirtschaftung sowie die Regelungen zu privaten Stellplätzen) sowie die ordnungsrechtliche Stärkung des Radverkehrs sind dabei eng miteinander verknüpft. Auf der instrumentellen Ebene kommt der Straßenverkehrsordnung besonderes Gewicht zu, die im Expertenaustausch über die so genannte „1. Radfahnovelle“ von 1997 hinaus thematisiert wurde. Die Richtlinien und Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung haben Einfluss auf die Gestaltung von Straßen und Wegen und wurden insbesondere im Zusammenhang mit der Verkehrsberuhigung erörtert.

3.3.1 Parkraumbewirtschaftung

Parkraumkonzepte dienen der Ordnung des ruhenden Kfz-Verkehrs insbesondere in verkehrlich stark belasteten Innenstadtquartieren. Sie sollen durch die Anordnung und Bewirtschaftung öffentlicher Parkplätze zu einem Interessenausgleich zwischen konkurrierenden Flächenansprüchen im Straßenraum beitragen und die Emissionen des Verkehrs durch Lenkung der Verkehrsströme (Begrenzung des Parksuchverkehrs durch Parkleitsysteme u. ä.) mindern. Das Parkraumbewirtschaftungsangebot wird neben der Anzahl der Parkstände im öffentlichen Straßenraum und in öffentlich zugänglichen Parkieranlagen auch durch die privaten Stellplätze bestimmt (vgl. Kapitel 3.3.2: Möglichkeiten des Stellplatzverzichts für Kraftfahrzeuge).

Parkraumbewirtschaftung

Kommunales Instrumentarium zur Steuerung der Verkehrsnachfrage, wird im Wesentlichen über die Straßenverkehrsordnung geregelt. Wesentliche Bestandteile: Anwohnerparken, Parkverbote beziehungsweise Parkdauerbegrenzungen sowie Parkgebühren. Beispiel für eine weitgehende Anwendung der Parkraumbewirtschaftung sind Wien oder München.

Die Parkraumbewirtschaftung im engeren Sinne umfasst Regelungen zur Mehrfachnutzung von Parkraum, der Parkdauerbegrenzung, der Sonderparkberechtigungen sowie der Erhebung von Parkgebühren. Sonderparkberechtigungen in der Form des Anwohnerparkens spielten dabei in der jüngsten Diskussion eine besondere Rolle, da durch eine StVO-Änderung von 2002 die Einsatzmöglichkeiten dieser Parkregelungen deutlich eingeschränkt wurde.⁷

Parkraumbewirtschaftung und weitergehende Parkraumkonzepte werden in nahezu allen deutschen Großstädten eingesetzt, allerdings schwanken Zielsetzung und das eingesetzte Maßnahmenrepertoire erheblich.

Derzeit geringe Wirkung auf das Verkehrsaufkommen im MIV

Die Anmerkungen in der Delphi-Befragung zur Parkraumbewirtschaftung heben als positiven Effekt die effizientere Nutzung des Parkraums, die Reduzierung des Parksuchverkehrs und damit eine Entlastung der Innenstädte hervor. Betont wird in vielen Kommentaren die Bedeutung einer konsequenten Überwachung, ohne die die Bewirtschaftung jeglicher Art „sinnlos“ sei.

Gleichzeitig wird von vielen Experten sehr deutlich betont, dass Parkraumbewirtschaftung nicht primär als verkehrsvermindernde Maßnahme eingeschätzt wird und in der Summe der Kraftfahrzeugverkehr oftmals sogar erhöht werde. Diese Einschätzung deckt sich mit aktuellen Forschungsergebnissen, die

⁷ Durch die StVO-Novelle vom 1. Januar 2002 wurde die Anwendung des Anwohnerparkens im Wesentlichen auf die Anwendung des Mischprinzips reduziert (flächenhafte Parkgebührenpflicht oder Parkdauerbeschränkung sowie Befreiung von Anwohnern mit Parkausweis). Gleichzeitig sind nun Lizenzgebiete mit einem Durchmesser von bis zu 1.000 Metern möglich. Die Höhe von Parkgebühren wurde damit zum zentralen Planungsinstrument zur Steuerung der Parkraumnachfrage, da eine räumliche Differenzierung der Nachfrage weitgehend entfiel (z. B. ausschließlich Bewohnerparken nach dem Trennungsprinzip).

das Instrumentarium hinsichtlich der Beeinflussung des Verkehrsmittelwahlverhaltens und des Kfz-Verkehrsaufkommens nur als sehr eingeschränkt wirkungsvoll einstufen (vgl. bast 2000).

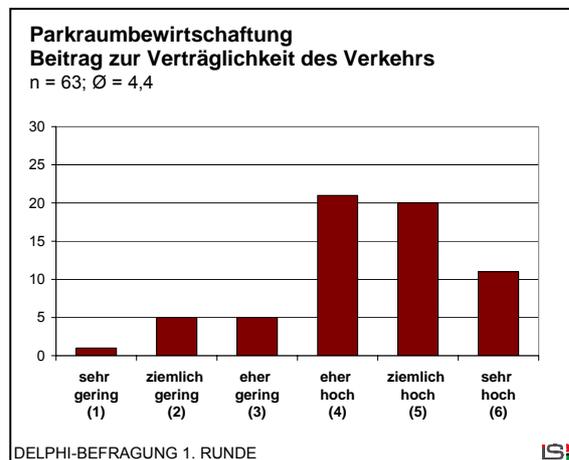
„Verkehrsaufkommen (MIV) wird definitiv erhöht wie verschiedene Gutachten beweisen. Also eigentlich konttraproduktiv. Erfolge bei Berufspendlern, die ÖV nutzen, dafür mehr Kundenverkehr.“

„Die Parkraumbewirtschaftung ist durchaus zweischneidig, da die Umwandlung unbewirtschafteter Stellplätze in bewirtschaftete Stellplätze zunächst zu mehr Pkw-Verkehr führen kann. Entscheidend ist das verfolgte Mengengerüst.“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Bestehende Potenziale im Rahmen von umfassenden Parkraumkonzepten

Trotz dieser Aussagen betont eine Reihe von Experten das grundsätzliche Potenzial der Regelungen. So ließen sich durch die Reduzierung des Parkraums Flächengewinne für andere Nutzungsmöglichkeiten realisieren und damit die Lebens- und Aufenthaltsqualität von Innenstädten erhöhen. Dabei wird deutlich, dass nicht die Parkraumbewirtschaftung in engeren Sinne, sondern umfassende Parkraumkonzepte Gegenstand dieser Einschätzungen sind.



„Zur Zeit sehr gering, weil eher die Kommunen in Richtung Deregulierung gehen, Beitrag könnte allerdings sehr hoch sein.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

„Potentiell sehr wirksam, aber nur wenn private Stellflächen einbezogen.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Eckpunkte eines derartigen Vorgehens, das u. a. auf dem Expertenworkshop angesprochen wurde, sind die Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung über die Innenstadtrandgebiete hinaus, die Einbeziehung der Bereiche für Anwohnerparken in das Parkgebührensysteem, die Errichtung von Sammelgaragen bzw. Quartiersgaragen sowie der Abbau des Gehwegparkens (vgl. Beitrag von Dieter Apel in: ILS NRW 2005). Eine wichtige ergänzende Bedeutung kommt einer engagierten Öffentlichkeitsarbeit zu, die über Gesamtstrategie und Einzelmaßnahme informiert und aufklärt.

Die vermuteten Potenziale eines solchen Vorgehens könnten ein Grund für die gute Bewertung der Parkraumbewirtschaftung in der ersten Runde der Delphi-Befragung sein. Der Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs wird hier mehrheitlich mit „eher hoch“ und „ziemlich hoch“ bewertet.

Allerdings werden gleichzeitig Zweifel an der Umsetzbarkeit umfassender Konzepte deutlich. Neben mangelnder politischer Akzeptanz wird der hohe zeitliche bzw. monetäre Aufwand (Abstimmungsbedarf vor Ort, Verwaltungsaufwand,

Überwachung) angeführt. Derartige Einschätzungen veranlassten die beteiligten Experten, den Aufwand der Parkraumbewirtschaftung trotz der möglichen Einnahmen überwiegend als hoch zu bewerten (vgl. Tabelle 1, S. 27).

Umgang mit Parkraum in der kommunalen Praxis

Anhand der Interviews mit kommunalen Planungsexperten lassen sich einige praktische Erfahrungen mit Instrumenten der Parkraumbewirtschaftung bzw. Parkraumkonzepten aus den fünf Kommunen⁸ in die Auswertung einbeziehen. Insgesamt stellt sich die Parkraumbewirtschaftung dabei als wichtiges flankierendes Instrumentarium zur Steuerung bestehender Verkehrsströme dar. Trotz der jüngsten Einschränkung des Anwohnerparkens (s. o.) werden die derzeitigen Regelungen dabei überwiegend als ausreichend betrachtet.

Im Vordergrund der ergriffenen Maßnahmen steht die effiziente Nutzung des Parkraumes, wobei die Sicherung von Parkmöglichkeiten für Anwohner sowie die Optimierung des Wirtschafts- und Einkaufsverkehr besonders hervorgehoben werden. Daraus resultieren auch gewisse Verlagerungseffekte zugunsten des ÖPNV.

„Parkraumbewirtschaftung ist kein Beschränkungsinstrument, sondern ein Instrument, mit dem sich der öffentliche Parkraum entsprechend der Nutzungsstruktur vernünftig nutzen lässt.“

„Die Regelungen sind ausreichend. Es ist in den Städten wie bei vielen Themen eine politische Frage, wie damit umzugehen ist.“

(Anmerkungen aus den vertiefenden Experteninterviews)

Die konkrete Beeinflussung des Verkehrsaufkommens durch eine Parkraumverknappung bzw. eine deutliche Verteuerung wird von den Kommunen kaum verfolgt. Hierfür werden politische Gründe sowie der starke Konkurrenzdruck der Städte gegenüber dem Umland angeführt. Beklagt wurde dabei die emotionale Belastung des Themenbereich Parkens. Sie führe zur „subjektiven Wahrnehmung, dass stets zu wenig Parkraum vorhanden ist“. Dies ließe sich durch Untersuchungen häufig nicht bestätigen. Die Stadt Köln versucht z. B. im Rahmen ihres Parkraumkonzeptes, mit dem Bau von Quartiersgaragen zu einer Verbesserung der Situation in den innerstädtischen Wohnbereichen beizutragen. Trotz gewisser Erfolge des Konzeptes ließen sich damit allerdings nur geringe Effekte auf die städtebauliche Qualität erzielen, da der Abbau von Stellflächen im Straßenraum nur selten durchsetzbar ist.

Ein nicht ausgeschöpftes Potenzial wird in der verstärkten Mehrfachnutzung etwa von Firmen- oder Schulparkplätzen gesehen. Bestehende organisatorische Probleme oder mangelnde Akzeptanz für diese Nutzungsform könnten durch Ansätze des betrieblichen Mobilitätsmanagements möglicherweise gemindert werden. Die Erfahrungen mit diesen Konzepten sind aber in den Kommunen noch sehr spärlich (vgl. Kapitel 3.6.1: Mobilitätsmanagement und Mobilitätszentralen).

⁸ In der Kleinstadt Hemer hat dieses Instrument nur sehr geringe Relevanz und wurde nicht thematisiert.

3.3.2 Möglichkeiten des Stellplatzverzichts für Kraftfahrzeuge

Möglichkeiten des Stellplatzverzichts für Kfz

Die über die Landesbauordnungen geregelte Pflicht zur Errichtung von Stellplätzen ist in den letzten Jahren in vielen Bundesländern gelockert worden; in Berlin ist erstmals eine weitgehende Befreiung von der Stellplatzpflicht

Die Bauordnungen der Länder regeln die Pflicht zur Herstellung von Stellplätzen auf dem Baugrundstück oder in dessen näherer Umgebung als bauordnungsrechtliche Anforderung an bauliche Anlagen. Demnach können etwa Wohnungen nur errichtet werden, wenn Stellplätze für Kraftfahrzeuge in ausreichender Zahl und Größe bereit-

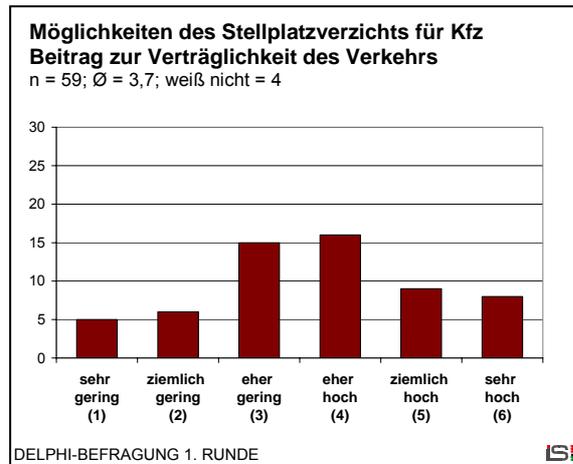
gestellt und zu diesem Zweck öffentlich-rechtlich gesichert werden.⁹ Für deren Bemessung lassen sich die Richt- und Orientierungswerte der Verwaltungsvorschriften heranziehen. Die Flexibilisierung der Regelungen zur Stellplatzpflicht ist bereits lange in der Diskussion und hat in den 1990er Jahren mit den Konzepten zum autofreien bzw. autoarmen Wohnen Auftrieb erhalten.¹⁰ Gegen die Stellplatzpflicht wird u. a. angeführt, dass aufgrund hoher Bodenwerte innerstädtische Nachverdichtungen damit unrentabel gemacht würden. Unter den inzwischen erfolgten Änderungen der Landesbauordnungen hat Berlin eine Vorreiterrolle eingenommen und die Verpflichtung zur Stellplatzherstellung bei Neubau mit wenigen Ausnahmen abgeschafft. Auch die Bauordnung in Nordrhein-Westfalen wurde mehrfach geändert, allerdings muss hier eine Minderung der Stellplatzzahl durch entsprechende Satzungen eingeführt oder mit besonderen Bedingungen (u. a. Qualität des öffentlichen Personennahverkehrs) begründet werden.

Kann aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen der Herstellungspflicht nur unter großen Schwierigkeiten nachgekommen werden, kann diese durch die Zahlung eines Geldbetrages an die Kommune abgelöst werden. Die Gemeinde hat die Ablösemittel zweckgebunden zur Schaffung öffentlichen Parkraums, zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs oder des Fahrradverkehrs zu verwenden. Eine einschränkende Neuregelung bestimmt, dass die Verwendung des Geldbetrages für die Erreichbarkeit des Bauvorhabens einen unmittelbaren Vorteil bewirken muss. Dadurch müssen Parkierungsanlagen, Fahrradwege oder eine verbesserte ÖPNV-Anbindung, die aus Ablösemitteln finanziert werden, in der Nähe des Bauvorhabens lokalisiert sein.

⁹ So etwa § 51 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. März 2000, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 4. Mai 2004. Nachfolgend stehen die Regelungen in Nordrhein-Westfalen im Vordergrund. Die gesetzlichen Vorschriften zur Stellplatzpflicht in anderen Bundesländern weichen hiervon zum Teil deutlich ab.

¹⁰ Zu diesem Thema sowie den wohnungsbezogenen Mobilitätskonzepten vgl. die Internetseiten des Informationsnetzwerkes „Wohnen plus Mobilität“ des ILS NRW (<http://www.wohnen-plus-mobilitaet.nrw.de>).

Uneinheitliche Bewertung der Effekte eines Stellplatzverzichts



Die Ergebnisse der ersten Runde der Delphi-Befragung zeigen eine sehr uneinheitliche Tendenz und breite Streuung. Im Vergleich mit anderen Instrumenten ist die Bewertung unterdurchschnittlich, auch wenn insgesamt noch eine positive Tendenz feststellbar ist. In den Anmerkungen melden die Experten merkbare Zweifel am Beitrag des Instruments zu einem verträglichen Verkehr an. So wird u. a. ein Einfluss auf Besitz oder die Nutzung des Kraftfahrzeugs oder den Modal-Split skeptisch gesehen oder schlicht verneint.

„Hält niemanden vom Besitz ab, noch weniger von der Nutzung.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

„Die städtebauliche und stadtsociale Qualität des öffentlichen Raumes darf durch Verdrängung des ruhenden Verkehrs nicht leiden!“

„Sinnvoll nur bei gleichzeitiger Reglementierung des Parkens im Straßenraum!“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Angeführt wurden die möglichen negativen Effekte des Stellplatzverzichts, die den Druck auf den öffentlichen Parkraum verstärken könnten. Notwendig sei auf jeden Fall ein flankierendes kommunales Parkraummanagement (vgl. Kapitel 3.3.1: Parkraumbewirtschaftung). Der mit dem Stellplatzverzicht verbundene Wegfall der Ablösebeträge wird ebenfalls kritisch gesehen.

Allerdings lassen sich auch Gegenpositionen dazu ausmachen, die positive Effekte der Regelung vermuten und die Förderung von flächen-, umwelt- und kostensparendem Bauen sowie ein Umdenken bei Eigentümern, Vermietern und Mietern anführen.

Einzelfallbezogene Festsetzung von Stellplatzzahlen gefordert

Die vertiefenden Interviews mit kommunalen Planungsexperten greifen das Thema sehr differenziert auf. Dabei überwiegt die Position, dass der Bau privater Stellplätze auch in städtischen Lagen nicht gänzlich verzichtbar sei. Dies wird vor allem auf die Wohnnutzung bezogen. Spätestens bei einem Generationenwechsel wachse ansonsten der Druck auf den öffentlichen Parkraum und belaste damit die städtebauliche Qualität von Wohnquartieren erheblich. Die Auswirkungen eines Verzichts seien zudem nicht klar, da Investoren bereits aus Vermarktungsgründen private Stellplätze anbieten wollen.

„Wenn ein Bauträger eine Siedlung plant, wird er aufgrund der Wirtschaftlichkeit nicht selbst auf Grundstücke für Parkplätze verzichten.“

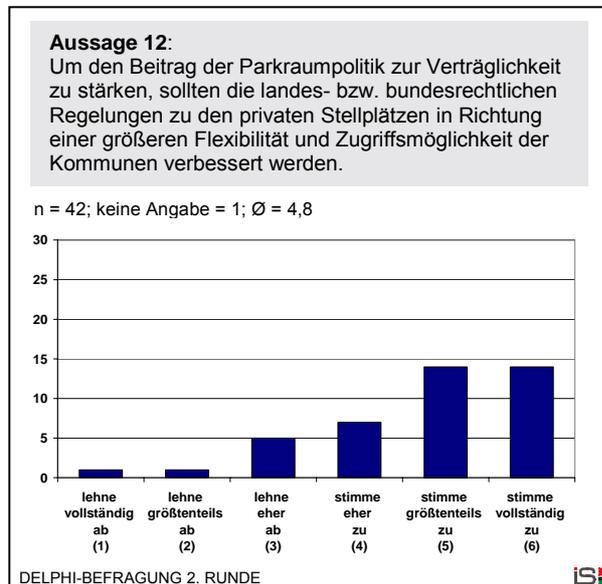
(Anmerkung aus den vertiefenden Experteninterviews)

Insgesamt bietet die Landesbauordnung bereits heute einen Gestaltungsspielraum. Allerdings wird deutlich, dass eine differenzierte Festsetzung nach lokalen Erfordernissen notwendig ist, die den Gebietscharakter (Innenstadt/Randlage), die ÖPNV-Qualität und die Nutzungsart (Stellplätze für Wohnungen oder Gewerbe) berücksichtigen.

Die heutigen Richtzahlen und Möglichkeiten der Stellplatzregelungen wurden in diesem Zusammenhang als zu pauschal und schematisch bezeichnet. Dieser Umstand war für die Stadt Köln Anlass, ein differenziertes Bewertungsschema für die Bemessung von Stellplätzen zu erarbeiten, die bei Baugenehmigungen als Planungs- und Entscheidungsgrundlage verwendet wird. Sie eröffnet je nach Standort die Option zur Stellplatzreduzierung, belässt aber die Möglichkeit für Investoren, über diese Werte hinauszugehen. Diese Vorgehensweise habe in der Verwaltung und bei Bauherren zu einer

veränderten Wahrnehmung von Motorisierungsgraden und Pkw-Besitz geführt und die Diskussion versachlicht.

Handlungsansatz: Weitere Flexibilisierung der Regelungen



Die dargestellten Positionen der kommunalen Vertreter in den vertiefenden Experteninterviews bestätigen sich in der zweiten Befragungsrunde. So findet eine Flexibilisierung entsprechender Regelungen überwiegend die Zustimmung der beteiligten Experten. Mehr Spielraum für die Kommunen wird auch für die Verwendung der Ablösebeträge gewünscht.

Wie bei der Parkraumbewirtschaftung erfolgt auch bei diesem Instrument ein Hinweis auf Maßnahmen des Mobilitätsmanagements, die bei gewerblichen Einrichtungen zu einer tragfähigen Konzeption des Baus und der Nutzung der Stellplätze beitragen könnten (vgl. Kapitel 3.6.1: Mobilitätsmanagement und Mobilitätszentralen).

3.3.3 Flächenhafte Verkehrsberuhigung und Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung

Flächenhafte Verkehrsberuhigung

Seit Anfang der 1980er Jahre in die Straßenverkehrsordnung eingeführte und vielfach angewandte Regelungen zur Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzungen (Tempo 30) sowie bauliche Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung.

Die Idee der Verkehrsberuhigung wurde Ende der 1970er Jahre von den Niederlanden übernommen und setzte sich in den 1980er Jahren in Deutschland zunehmend durch. Mit der Umgestaltung einzelner Straßen, insbesondere aber mit einem gebietsumfassenden, flächenhaften Ansatz soll der Durchfahrverkehr aus den Wohngebieten

ferngelassen und die Situation für Fußgänger und Radfahrer sowie die Wohn- oder Geschäfts- und Aufenthaltsfunktion verbessert werden. Dadurch sinken auch die Umweltbelastungen aus dem Kraftfahrzeugverkehr. Ausführliche Begleitforschungen bestätigten diese Wirkungen (vgl. BMV 1992). Erwartungen an eine Verringerung der Autonutzung durch die Erhöhung der Attraktivität des nicht-motorisierten Verkehrs haben sich jedoch insgesamt nicht erfüllt.

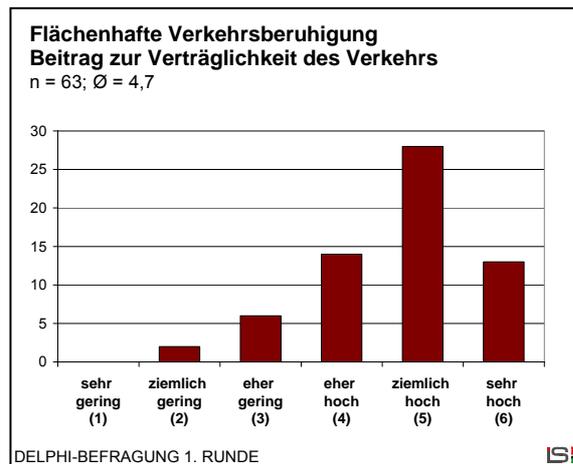
Grundsätzlich lassen sich drei Ansätze zur Verkehrsberuhigung unterscheiden: Der Verkehrsberuhigte Bereich, die Verkehrsberuhigung als Tempo-30-Zone und die Verkehrsberuhigung an Hauptverkehrsstraßen. Maßnahmen der Verkehrsberuhigung können baulicher Art (niveaugleicher Ausbau der Straße, Aufpflasterungen, Engstellen und Mittelinsel), verkehrslenkend (z. B. Durchfahrsperrern und Einbahnstraßen) oder verkehrsregelnd sein (z. B. Geschwindigkeitsregelung, Parkordnung und Vorfahrtsregelung). Mit der Aufnahme der Verkehrsberuhigten Bereiche und der Tempo-30-Zonen in die Straßenverkehrsordnung hat der Gesetzgeber Voraussetzungen für die Kennzeichnung definiert, die mehrfach überarbeitet wurden und bis heute umstritten sind. Insbesondere der räumliche Zuschnitt der Tempo-30-Gebiete sowie die Anforderungen an die Ausbaustandards der mit Zeichen 325 und 326 gekennzeichneten Verkehrsberuhigten Bereiche werden immer wieder als Erschwerung der Anwendung des Instrumentariums angegeben.

Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung

Im Zuge der stärkeren Durchsetzung des Gedankens der Verkehrsberuhigung wurden in den 1980er Jahren - insbesondere mit den Empfehlungen für die Anlage von Erschließungsstraßen sowie den Hauptverkehrsstraßen (EAE 85 / EAHV 93) – neue Planungsgrundlagen für die Gestaltung von Verkehrsanlagen geschaffen. Diese haben den Charakter von Empfehlungen, die auf eine Abwägung aller Nutzungsansprüche zielen und den nicht-motorisierten Verkehr stärker berücksichtigen.

Einen Einfluss auf die Gestaltung von Straßen und Wegen kann den Richtlinien und Empfehlungen des Bundes zugesprochen werden, die vor allem über die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) erarbeitet werden. Sie repräsentieren den allgemein anerkannten Stand der Technik und finden in der Planungspraxis verbreitete Anwendung. Seit den 1980er Jahren und in unmittelbarem Zusammenhang mit der Diskussion zur Verkehrsberuhigung wurde mit der Begriffsumwandlung von „Richtlinien“ zu „Empfehlungen“ auch eine inhaltliche

Weiterentwicklung vollzogen. So unterstreichen die 1993 herausgegebenen Empfehlungen für die Anlage von Hauptverkehrsstraßen (EAHV 93) stärker die angestrebte Verträglichkeit der Nutzungsansprüche untereinander. Dies schließt auch eine mögliche Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs zugunsten der Förderung des Umweltverbundes ein. Daneben wird der Einzelfallcharakter von Planungen betont und die Entwurfsvorschläge in Form von Bausteinen präsentiert, die nach örtlichen Bedingungen zu spezifischen Lösungen führen sollen. Weitere Empfehlungen mit diesem Charakter sind die Empfehlungen für die Anlage von Erschließungsstraßen (EAE 85/95) sowie die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA 95) und Fußgängerverkehrsanlagen (EFA 2002).



Konzepte der Verkehrsberuhigung lokal sehr erfolgreich

Die Delphi-Befragung zeigt insgesamt, dass Konzepte der Verkehrsberuhigung als Erfolgsmodelle für die lokale Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs gelten. Die nachweisbar hohe Wirksamkeit des Ansatzes unterstreichen viele Kommentare, insbesondere aus der Planungspraxis. Die Verbesserung der Verkehrssicherheit und die deutlich gestiegene Lebensqualität in innerstädtischen Wohngebieten werden dabei am häufigsten genannt. Entsprechende Maßnahmen gehören mittlerweile zum Standardrepertoire der Planungspraxis für das Erschließungsstraßennetz. Zur Durchsetzung des Gedankens der Verkehrsberuhigung hätten auch die öffentlichkeitswirksamen Aktionen und die Bürgerbeteiligung in den 1980er Jahren entscheidend beigetragen.

„Das Instrumentarium ist weitgehend ein- und umgesetzt.“

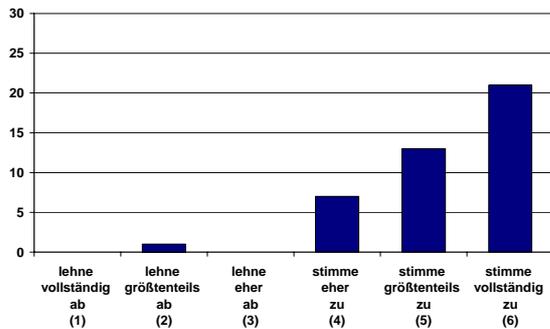
„Eine der wichtigsten Maßnahmen; sie sollte weiterhin eingesetzt (und überwacht) werden!“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Aussage 11:

Die bessere Nutzbarkeit von Straßenräumen für den nichtmotorisierten Verkehr, wie sie insbesondere durch das Instrumentarium der flächenhaften Verkehrsberuhigung sowie durch Geschwindigkeitsreduzierungen gefördert werden, ist eine der bedeutsamsten und erfolgreichsten Maßnahmen für mehr Verträglichkeit im Verkehr auf der lokalen Ebene.

n = 42; keine Angabe = 1; Ø = 5,3



DELPHI-BEFragung 2. RUNDE

Die positive Bewertung von Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung bestätigt sich in der zweiten Runde, wo eine entsprechende Aussage hohe Zustimmung erhält. Dies unterstreichen auch Beiträge auf dem Expertenworkshop. Allerdings gab es dort auch kritische Stimmen, die in den letzten zehn Jahren u. a. mit Blick auf die Finanzknappheit der Kommunen einen gewissen Stillstand in der Umsetzung konstatieren (vgl. Beitrag von Dieter Apel in: ILS NRW 2005).

„Der Beitrag war oft lokal sehr hoch – muss aber für weitreichende Auswirkungen durch andere Konzepte unterstützt werden.“

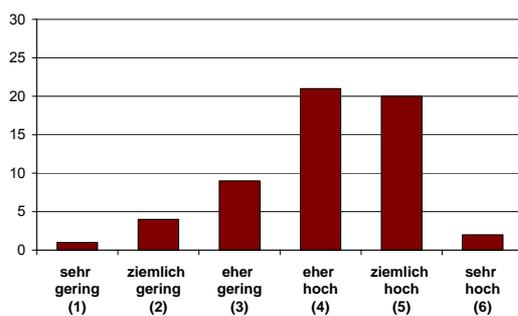
(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Eine Reihe von Experten weist auf die hohen Ausbaustandards hin, die als übertrieben oder hinderlich bezeichnet werden. Gleichzeitig wird mehrfach die lokale Begrenzung der Effekte betont. Zwar werde ein Umdenken auf nichtmotorisierte Verkehrsträger gefördert, dennoch blieben Maßnahmen der Verkehrsberuhigung ohne Einfluss auf die allgemeine Verkehrsentwicklung. Für eine Veränderung des Modal-Splits und eine Stärkung des ÖV sei die Einbettung in weitere Konzepte nötig.

Unterstützende Wirkung der Regelwerke

**Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung
 Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs**

n = 57; Ø = 4,1; weiß nicht = 4; keine Angabe = 2



DELPHI-BEFragung 1. RUNDE

„Gehört zum Handwerkszeug jedes Ingenieurs.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Den Empfehlungen und Richtlinien wird in der Durchsetzung von Ansätzen der Verkehrsberuhigung eine unterstützende Funktion zugeordnet. Innerhalb der ersten Befragungsrunde wurden dementsprechend gute Bewertungen erzielt. Die vollzogene Veränderung des Charakters der Regelwerke unterstütze den Bewusstseinswandel bei Planern und vermeide lieblose, technisch überzogene Gestaltungen. Allerdings kam auch hier der Hinweis auf die zu hohen Ausbaustandards, die im Zusammenspiel mit den Anforderungen der StVO die Umsetzung von verkehrsberuhigten Maßnahmen erschwerten.

Insgesamt dürfe die Rolle der Richtlinien und Empfehlungen nicht überschätzt werden, da die Qualität der Planung weniger von der Anwendung der Regelwerke als vielmehr von dem Entscheidungswillen in Politik und Verwaltung abhängt.

Einbeziehung des Hauptverkehrsstraßennetzes und Geschwindigkeitskontrollen angemahnt

Im Verlauf des Expertenaustausches rückte die Rolle der Hauptverkehrsstraßen zunehmend in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Dies zum einen, da hier nach wie vor große Defizite bezüglich der Sicherheit und Attraktivität nichtmotorisierter Verkehrsteilnehmer sowie der städtebaulichen Gestaltung bestehen. Auf dem Workshop und insbesondere in den Experteninterviews wurde aber vor allem der mangelnde Handlungs- und Gestaltungsspielraum für diese Straßen thematisiert. So berichteten

„Wichtig ist die Stärkung der Handlungsfähigkeit der kleineren Kommunen in Bezug auf ihre Hauptstraßen, die in der Regel aus Bundes-, Landes- und Kreisstraßen bestehen.“

(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

die Vertreter der Kommunen in den Interviews, dass Tempo 30 und verkehrsberuhigende Elemente im Grundsatz flächendeckende Erschließungsstandards darstellten. Die Einbeziehung einer Straße aus dem Vorbehaltsnetz in eine Tempo-30-Zone oder der verkehrsberuhigte Umbau von Hauptverkehrsstraßen seien in der Umsetzung jedoch mit z. T. mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

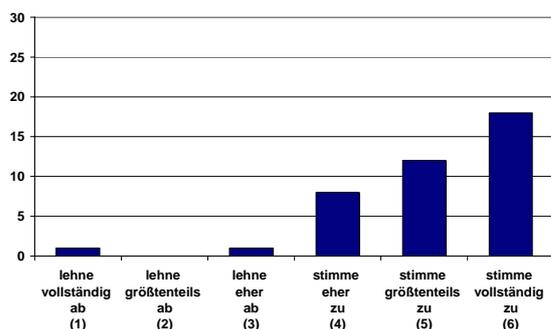
Als Kritikpunkt am derzeitigen Stand der Umsetzung in den Kommunen wird die mangelnde Überwachung der Geschwindigkeit von einer Reihe von Experten in der Befragung angesprochen. Dies gefährde den Erfolg von Ansätzen der Verkehrsberuhigung massiv. Die Nichtbeachtung von Tempobegrenzungen nähme nicht nur aufgrund der kaum leistbaren flächenhaften Kontrollen sondern auch aufgrund fehlender ergänzender Öffentlichkeitsarbeit zu: „Nur Schilder aufzustellen reicht nicht, um Akzeptanz bei Autofahrern zu erzeugen“, so ein Kommentar aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung.

Handlungsbedarf: Absenken der Standards und Tempo 30 als Regelgeschwindigkeit innerorts

Aussage 13:

Die Anwendung der Verkehrsberuhigung muss unter Einbeziehung des Hauptverkehrsnetzes durch die weitere Reduzierung der rechtlichen Anforderungen sowie die Aktualisierung bestehender Regelwerke weiter gestärkt werden.

n = 40; weiß nicht = 1; keine Angabe = 2; Ø = 5,1



DELPHI-BEFragung 2. RUNDE



In der zweiten Befragungsrunde wurde eine Aussage zum Fortentwicklungsbedarf des Instrumentariums der Verkehrsberuhigung zur Bewertung gestellt, dass die drei miteinander verknüpften Aspekte der stärkeren Einbeziehung des Hauptverkehrsstraßennetzes, der Reduzierung rechtlicher Anforderungen und der Aktualisierung bestehender Regelwerke enthält. Diesen Vorschlägen stimmen die Experten ebenfalls größtenteils zu.

Die Reduzierung rechtlicher Anforderungen in der Straßenverkehrsordnung sollte ermöglichen, überall dort tätig zu werden, wo Mischverkehr oder eine deutliche Geschwindigkeitsreduzierung von den Kommunen für notwendig gehalten wird.

Angepasst werden müssten in diesem Zusammenhang die Regelwerke, die kostengünstigere Maßnahmen in den Vordergrund rücken sollten. Kritik kam an der schleppenden Aktualisierung von Empfehlungen innerhalb der Gremien der FGSV, so dass die Aktualität vielfach nicht mehr gegeben sei. Die Veröffentlichung von Beispielsammlungen neuer Konzepte und Entwürfe als Anregung für die kommunale Praxis wird darüber hinaus als wünschenswert bezeichnet.

Ausgehend von den heutigen finanziellen und rechtlichen Problemen in den Kommunen mit der Umsetzung flächenhafter Konzepte wird die Forderung nach Tempo 30 als innerörtliche Regelgeschwindigkeit im Expertenaustausch mehrfach aufgegriffen. Tempo 50 gelte dann nur noch ausnahmsweise für einige wenige Durchfahrtsstraßen. Dies sei eine lange überfällige Maßnahme, mit der in den Kommunen viel Zeit und Geld gespart werden könne. Einzelne Beiträge brachten wiederum elektronische Geschwindigkeitsbegrenzer ins Spiel, die grundsätzlich auch beim PKW im Innerortsverkehr nutzbar wären (vgl. Kapitel 3.4: Technische Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen).

„Das Potential schätze ich noch höher ein, z. B. beim generellen Limit von 30 km/h innerorts und konsequenterer Durchsetzung.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

„Tempo 30 als Regelgeschwindigkeit innerorts würde vieles erleichtern (und billiger machen).“

(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

3.3.4 Ordnungsrechtliche Stärkung des Radverkehrs und Straßenverkehrsordnung

Die Straßenverkehrsordnung, das „Grundgesetz des Straßenverkehrs“, stellt für die kommunale Verkehrsentwicklung eine wichtige Rahmenbedingung dar. Zwar zielt dieses Gesetz im Kern auf die Regelung des Verhaltens des einzelnen Verkehrsteilnehmers, allerdings sind fast alle ordnungsrechtlichen Maßnahmen der Kommunen, aber auch viele infrastrukturellen Maßnahmen (z. B. durch die Angabe zur Gestaltung von Verkehrsanlagen) davon abhängig. Die von einer Bund-Länder-Kommission erarbeitete und vom Bund erlassene StVO sowie die damit zusammenhängende Verwaltungsvorschrift (VwV-StVO) haben damit erheblichen Einfluss auf die Entwicklungsmöglichkeiten einer nachhaltigen Verkehrspolitik in den Kommunen.

Die Straßenverkehrsordnung ist seit ihrer Einführung 1934 einem ständigen Entwicklungsprozess unterworfen, der in jüngster Zeit auch eine Reihe von Verbesserungen, z. B. für den nichtmotorisierten Verkehr, gebracht hat (vgl. auch Kapitel 3.3.3: Flächenhafte Verkehrsberuhigung und Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung). Dennoch stehen die Regelungen dieses Gesetzes immer wieder in der Kritik und sind Gegenstand zahlreicher Initiativen von Bund und Ländern sowie von Seiten der Interessenverbände (vgl. Uni Dortmund 2004).

Ordnungsrechtliche Stärkung des Radverkehrs

Über die so genannte „Radfahnovelle“ der Straßenverkehrsordnung von 1997 wurde eine Reihe von Verbesserungen für den Radverkehr erzielt (Lockerung der Benutzungspflicht, Einführung neuer Führungselemente und Mindestbreiten von Radwegen).

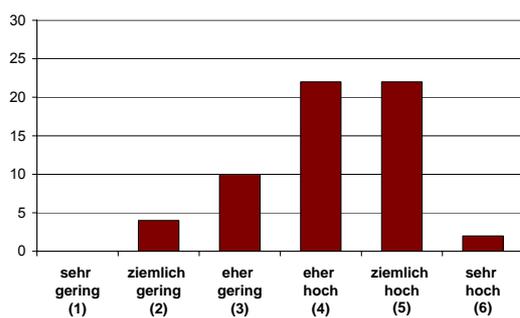
In die Expertenbefragung wurde die Straßenverkehrsordnung zunächst beschränkt auf die so genannte 1. Radfahnovelle einbezogen. Diese 1997 eingeführten Veränderungen werden in der Fachwelt überwiegend als Verbesserung der Bedingungen von Radfahrern bewertet. Eine wichtige Neuerung dieser Novelle ist die Lockerung der Benutzungspflicht, die nur noch für solche Radwege

gilt, die den in der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung definierten Standards¹¹ (Zumutbarkeit, Linienführung, Mindestbreiten) entsprechen und beschildert sind. Ansonsten wird dem Radfahrer die Möglichkeit der Fahrbahnnutzung eröffnet und die Anlage von Schutzstreifen u. ä. Führungen auf der Fahrbahn angeregt. Die Verkehrsbehörden erhielten darüber hinaus die Möglichkeit, Fahrradstraßen auszuschildern und Busspuren für den Radverkehr freizugeben. Schließlich können Einbahnstraßen in Gegenrichtung für den Radverkehr freigegeben werden. Damit sollte einerseits die Sicherheit des Radfahrens erhöht werden, andererseits die Nutzung des Fahrrades attraktiver werden.

Günstigere Bewertung der Radfahnovelle der StVO durch die Planungspraktiker

**Ordnungsrechtliche Stärkung des Radverkehrs
 Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs**

n = 60; Ø = 4,1; weiß nicht = 3



DELPHI-BEFragung 1. RUNDE

Die Bewertung der fahrradbezogenen Neuerungen in der StVO¹² ist deutlich zweigeteilt. So vergeben Vertreter aus Kommunen und Planungsbüros für die Wirksamkeit wie den Aufwand des Instruments auffallend günstigere Bewertungen als die beteiligten Wissenschaftler.¹³

In der Zusammenschau mit den Anmerkungen und den vertiefenden Interviews halten gerade die Praxisvertreter aus Kommunen und freien Büros die Regelungen der Straßenverkehrsordnung zum Radverkehr für im Wesentlichen ausreichend. Dementsprechend ergeben sich nur wenige Vorschläge zur Veränderung der Regelungen. Stattdessen wird mehrmals darauf hingewiesen, dass die Anwendung und Ausschöpfung des ordnungsrechtlichen Rahmens zur Stärkung des Radverkehrs letztlich in der lokalen Verantwortung der Gemeinden lägen.

„Die Regelungen der StVO in Sachen Radverkehr sind ausreichend.“

(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi Befragung)

¹¹ Derzeit wird durch den Bund-Länder-Fachausschuss eine erneute Überarbeitung der Vorschriften für Radverkehrsanlagen in der StVO vorbereitet. Damit soll in Zukunft u. A. auf die detaillierte Angabe von Mindestmaßen verzichtet werden und für die konkrete Ausgestaltung auf die Regelwerke, insbesondere die Empfehlungen zur Anlage von Radverkehrsanlagen (ERA), verwiesen werden. Im Expertenaustausch wurde dieser Vorschlag nicht thematisiert.

¹² Bei Betrachtung der Werte ist zu beachten, dass die Befragung den Beurteilungsgegenstand zunächst weiter fasste und die Baupflicht für Radverkehrsanlagen in der Landesbauordnung NRW einbezog. Da in den Kommentaren lediglich die StVO-Novelle aufgegriffen wurde, konzentriert sich die Darstellung auf diesen Bereich.

¹³ Mann-Withney-Test bezogen auf die Stichprobe Wissenschaft (n = 28) und Praxis (n = 25) der ersten Runde der Delphi-Befragung (Signifikanzniveau (< 0,05)). Zur Häufigkeitsverteilung vgl. Tabelle 1, S. 27.

Zur Umsetzung radfahrbezogener Regelungen plädierten die interviewten Planungspraktiker für Pilot- und Modellprojekte, die neue Ansätze der Verkehrsgestaltung und -regelung erproben und die als Best-Practice-Beispiele einen nicht zu unterschätzenden Einfluss entfalten können. In diesem Zusammenhang wurde die nordrhein-westfälische Arbeitsgemeinschaft „Fahrradfreundliche Städte und Gemeinden“ als positive Initiative genannt (vgl. Kapitel 3.6.4: Kommunale Netzwerke zur Radverkehrsförderung).

„Das Potential schätze ich höher ein: unzureichende Umsetzung der Radfahrradnovelle durch die Kommunen.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Ein negativeres Bild zeichnen die beteiligten Vertreter aus der Wissenschaft. Sehr allgemein gehaltene Anmerkungen aus diesen Reihen bezweifeln die Verlagerungswirkung und damit insgesamt den Beitrag der Regelungen zur Verträglichkeit des Verkehrs. Konkreter wird die Kritik in Bezug auf den Stand der Umsetzung in den Kommunen,

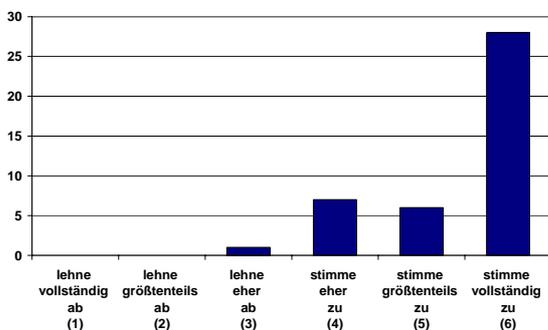
der vielfach als unzureichend oder mangelhaft bezeichnet wird. So werde oftmals an der Benutzungspflicht auch ungeeigneter Radwege festgehalten, um die Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes für den MIV nicht zu gefährden.

Grundsätzlicher Bedarf zur Weiterentwicklung der Straßenverkehrsordnung

Aussage 14:

Die Straßenverkehrsordnung als zentrale verkehrsrechtliche Grundlage muss weiter in Richtung Stärkung der Belange des nichtmotorisierten Verkehrs verändert werden.

n = 42; keine Angabe = 1; \bar{x} = 5,5



DELPHI-BEFragung 2. RUNDE



Einige Experten thematisieren einen grundlegenden, über die radfahrbezogenen Regelungen hinausgehenden, Weiterentwicklungsbedarf der Straßenverkehrsordnung. Eine in der zweiten Runde zur Bewertung gestellte Aussage erhält hier sehr einhellige Zustimmung.

Allerdings ist die gewählte Formulierung sehr allgemein gehalten, was auch kritisiert wird („richtige Aussage, aber viel zu allgemein und nichtssagend“). Innerhalb des Expertenaustausches wurden einige Weiterentwicklungsbedarfe im Zusammenhang mit anderen Instrumenten deutlich. So etwa bei der Verkehrsberuhigung (Lockerung der Anforderungen an die Gestaltung von verkehrsberuhigten Straßen, Einführung Tempo 30 innerorts), der Parkraumbewirtschaftung (generelles Verbot

des Gehwegparkens) oder in Bezug auf die Umsetzung von Maßnahmen des Mobilitätsmanagements (Verankerung von Car-Sharing-Plätzen). Als eine übergreifende Tendenz kann eine Entschlackung der StVO, insbesondere der VwV-StVO, genannt werden, die die Beseitigung bzw. Entschärfung starrer Grenzen und detaillierter Ausführungsbestimmungen zum Ziel haben sollte. Ein klares Meinungsbild lässt sich aber nicht verdichten. Da sich der Expertenaustausch im weiteren Verlauf auf andere Themenbereiche konzentrierte, können Forderungen nach einer „Straßennutzungsordnung“ an dieser Stelle deshalb nicht näher konkretisiert werden.

3.3.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zu kommunalen Konzepten und Strategien

Die Ergebnisse verdeutlichen die Bedeutung lokaler Ansätze für tatsächlich erreichte Verbesserungen der Verträglichkeit des Verkehrs. Vor allem durch die Kombination von baulichen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen im Rahmen der **Flächenhaften Verkehrsberuhigung** konnten die Bedingungen für nichtmotorisierte Verkehrsteilnehmer positiv verändert und Wohnumfelder attraktiviert werden.

Die Einrichtung Verkehrsberuhigter Bereiche und Tempo 30-Zonen wurde im Expertenaustausch mit hoher Übereinstimmung als klarer Erfolg der Verkehrsplanung der letzten Jahrzehnte gewertet. Derartige Ansätze gehören inzwischen zum Standardrepertoire der kommunalen Verkehrsplanung, bedürfen aber der stetigen Weiterentwicklung. Dazu gehört die Ausdehnung auf das bislang nur ansatzweise einbezogene Hauptstraßennetz und – angesichts dauerhaft knapper öffentlicher Mittel – vor allem die Anwendung kostengünstiger Lösungen. Die Vorschriften und Regelwerke, zu denen auch die **Richtlinien und Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung** zählen, müssen dahingehend angepasst und aktualisiert werden. Der geäußerte Bedarf, neue Formen und Lösungen der Verkehrsberuhigung im Rahmen von Modellbeispielen umzusetzen und über best-practice-Sammlungen Anregungen für die kommunale Praxis zu geben, sollte von staatlicher Seite und von den entsprechenden Fachgremien aufgegriffen werden.

Die **Parkraumbewirtschaftung** stellt ein wichtiges Instrumentarium für die kleinräumige Lenkung des Verkehrs dar und leistet darüber einen Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs. Dieser Einschätzung folgte auch die Mehrheit der beteiligten Experten in ihrer Einstufung der Parkraumbewirtschaftung. Sie betonen allerdings die Notwendigkeit einer Überwachung dieser wie weiterer ordnungsrechtlicher Regelungen.

Angeführt wurden die bestehenden Potenziale weitergehender Parkraumkonzepte, die auch in einer Einbeziehung der **privaten Stellplätze für Kraftfahrzeuge** liegen.

In der Praxis bestätigt sich die Begrenzung des öffentlichen und privaten Parkraums als ein schwieriges Thema, das die Städte bereits aus kommunalpolitischen Gründen meiden. Bei bestehenden oder drohenden Schrumpfungstendenzen wird dies auch von der verständlichen Sorge getragen, zur sinkenden Attraktivität der Städte als Wohn- und Einkaufsort beizutragen.

Eine Maximierung von Parkflächen scheint aber insgesamt nicht das geeignete Instrument, städtische Qualitäten zu fördern, sondern bewirkt möglicherweise das Gegenteil. Vielmehr muss die Frage des Parkens im Zusammenhang mit der kleinräumigen Standortqualität betrachtet werden. Hier kann die Stadt Köln als Beispiel herangezogen werden. Durch eine Zonierung von Stellplatzforderungen nach Lage und Qualität des ÖPNV sowie der vorsichtigen Verlagerung von Parkständen aus sensiblen Bereichen heraus, wird hier der Kompromiss zwischen hoher (MIV-)Erreichbarkeit und Verkehrsverträglichkeit gesucht. Unterstützend könnten hier Ansätze des betrieblichen Mobilitätsmanagements oder aber wohnungsbezogene Mobilitätskonzepte wirken, die von den Kommunen in Kooperation mit Wohnungsunternehmen und Betrieben verstärkt gefördert werden sollten. Dabei bietet die Landesbauordnung in NRW wie in vielen anderen Bundesländern bereits heute Möglichkeiten, im Bereich des Neubaus auf Stellplätze zu verzichten. Allerdings könnte die Aufhebung von pauschalen Richtzahlen ein differenziertes lokales Vorgehen weitergehend unterstützen.

Die genannten Ansätze der Verkehrsberuhigung und der Parkraumbewirtschaftung sind wie die meisten anderen ordnungsrechtlichen Maßnahmen der Kommunen über die **Straßenverkehrsordnung** geregelt, der eine hohe Bedeutung im kommunalen Verkehrsgeschehen zukommt. Jedoch nicht nur im positiven Sinne. Wie bei der Verkehrsberuhigung deutlich geworden ist, können sinnvolle verkehrsplanerische und städtebauliche Vorhaben der Kommunen durch die Verwaltungsvorschriften zur StVO bzw. das Veto der Straßenverkehrsbehörden erschwert oder verhindert werden. In der notwen-

digen Diskussion zum Änderungsbedarf sollte deshalb insgesamt darauf hingewirkt werden, die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften zu vereinfachen und im Sinne einzelfallbezogener Lösungen auf starre Einsatzgrenzen weitgehend zu verzichten.

3.4 Technische Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen

Die Festlegung und Überwachung von Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge ist das einzige Instrument, das in diesem Bereich innerhalb der ersten Runde der Delphi-Befragung enthalten war. Dennoch wurde die technische Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen als eigenständige Kategorie in die zweite Runde aufgenommen. Hintergrund ist die hohe Bedeutung, die ihr zur Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs zugesprochen wurde. Allerdings wurde die Beschränkung auf die Regelungen zu den Abgasemissionen in der Delphi-Befragung kritisiert und in den Anmerkungen vielfach darüber hinausgegangen. In den vertiefenden Experteninterviews wurde das Hauptgewicht auf die Diskussion lokaler Immissionssituationen gelegt; ein Bereich, der durch die Verordnungen der EU zur Luftreinhaltung und Lärminderung (Verbesserung der städtischen Umweltqualität) aktuell hohe Bedeutung besitzt.

3.4.1 Festlegung und Überwachung von Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge

Festlegung und Überwachung von Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge

Seit den 1990er Jahren sind in verschiedenen Stufen (Euro 1 bis 4, D3 bis 4) erhebliche Verschärfungen der Grenzwertregelungen für den Schadstoffausstoß von Kraftfahrzeugen und dessen Überwachung von der EU verabschiedet und in das deutsche Recht übernommen und ergänzt worden.

Die Festlegung von Abgasnormen und Regelungen zur Kontrolle liegen im Regelungsbereich der EU, deren Verordnungen von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Anfang der 1990er Jahre wurde in Anlehnung an entsprechende Regelungen der USA die so genannten Euro-Normen eingeführt, die in bislang vier Stufen (Euro I bis IV) eine drastische Verschärfung der Emissionsstandards für Neufahrzeuge sowie eine Ände-

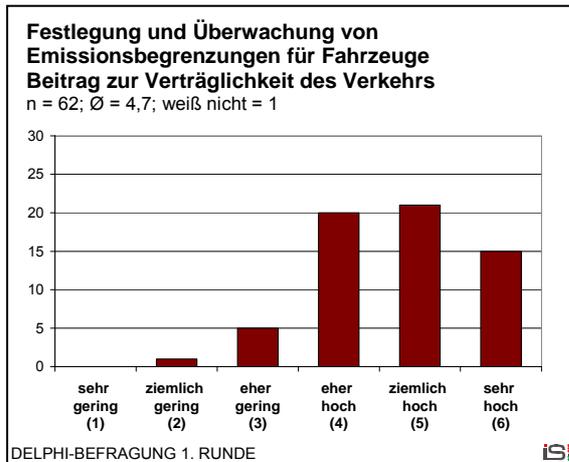
rung der Prüfverfahren beinhalten. Auch der Geltungsbereich wurde gegenüber früheren Regelungen ausgedehnt.

Während die Werte bei den benzinbetriebenen Fahrzeugen bereits in den ersten Stufen den Einsatz abgasmindernder Systeme (Katalysator) notwendig machten, konnten die meisten Diesel-Pkw die Anforderungen bislang ohne den obligatorischen Einbau von Rußfiltern erreichen. Erwartet werden kann, dass dieser Schritt erst nach Inkrafttreten der vorgesehenen Euro V-Stufe vollzogen wird, die voraussichtlich ab dem Jahr 2010 für alle Neufahrzeuge gültig wird.

Die Einführung der Emissionsbegrenzungen wird in Deutschland durch die Ausgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer unterstützt, die eine Spreizung nach Schadstoffausstoß bzw. Abgasgrenzwerten vornimmt. Derzeit wird die Unterstützung der Rußfiltertechnologie diskutiert, gestaltet sich aber vornehmlich aus finanzpolitischen Überlegungen schwierig. Der Vorschlag einer zeitlich befristeten Förderung der Nachrüstung von Altfahrzeugen scheint derzeit die stärkste Durchsetzungskraft zu besitzen.¹⁴

¹⁴ Dieser Vorschlag wurde im Mai 2005 vom Bundesrat empfohlen. Er widerspricht allerdings den Vorstellungen der derzeitigen Bundesregierung, die auch die Förderung von Neufahrzeugen durchsetzen will.

Große Erfolge der Fahrzeugtechnik in der Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs



In der Delphi-Befragung der ersten Runde fanden die staatlichen Regelungen zur Emissionsbegrenzung ein äußerst positives Echo der Experten. Die abgegebenen Bewertungen sind dabei bemerkenswert einheitlich. In den Anmerkungen wurde der Erfolg der Emissionsbegrenzungen unterstrichen und vielfach die Erwartung geäußert, dass durch die Regelungen der EU auch in Zukunft eine weitere Senkung der Emissionen von Luftschadstoffen durch Kraftfahrzeuge vollzogen werde. Positiv hervorgehoben wurde die Unterstützung schadstoffgeminderter Fahrzeuge durch die Kfz-Steuer, die allerdings als „ausbaufähig“ bezeichnet wurde.

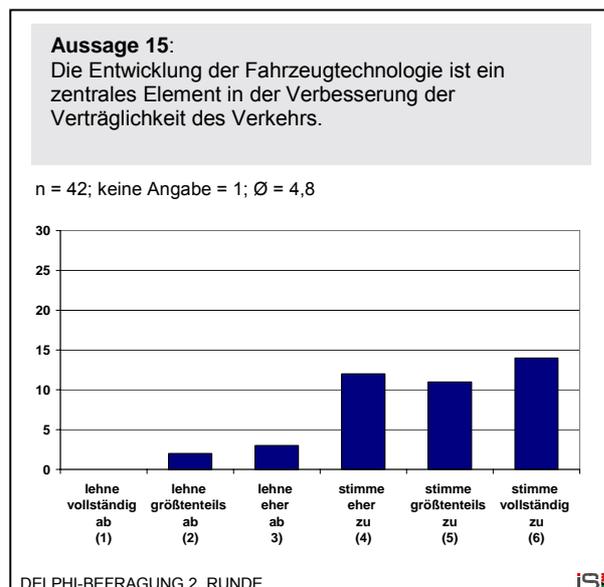
Vereinzelte Kritik an der Ausgestaltung der EU-Normen geübt. So wurde betont, dass die Grenzwerte in Europa im Vergleich zu den USA hinter den technischen Möglichkeiten hinterherhinken und damit keine Initialzündung zur Weiterentwicklung der Technik erreicht würde.

„Ich denke, das Thema Schadstoffe wird bald vom Tisch sein.“

„Die Einstufung erfolgt aufgrund der vorgegebenen Stufen. Ansonsten wären sie höher!“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Wirkung technischer Ansätze ist begrenzt



Trotz hoher Zustimmung betonten einige Experten bereits in der ersten Runde die grundlegende Begrenztheit technischer Ansätze. So wurden Erfahrungen in der Vergangenheit angeführt, nach denen Fahrleistungszuwächse zumindest ein Teil der Erfolge kompensierten. Eine zu starke Konzentration auf die Technikentwicklung wird in diesem Zusammenhang als kritisch eingeschätzt. Probleme wie der Flächenbedarf oder Konflikte mit anderen Verkehrsteilnehmern bestünden trotz der Erfolge der Emissionsminderung weiter. Derartige Einschätzungen häufen sich in der zweiten Runde der Delphi-Befragung und finden u. a. in der Bewertung der Aussage 15 ihren Niederschlag.

So wird die Rolle der Fahrzeugtechnologie als ein zentrales Element in der Verbesserung der Verträglichkeit hier zwar bestätigt, die Zustimmung fällt aber im Vergleich zum Votum der ersten Befragungsrunde weniger deutlich aus.

„Verträglichkeit ist mehr als Reduzierung der Schadstoffbelastung. Flächenproblematik, Sicherheitsproblematik und Raumaufteilung werden dadurch in den Hintergrund gerückt. (...)“

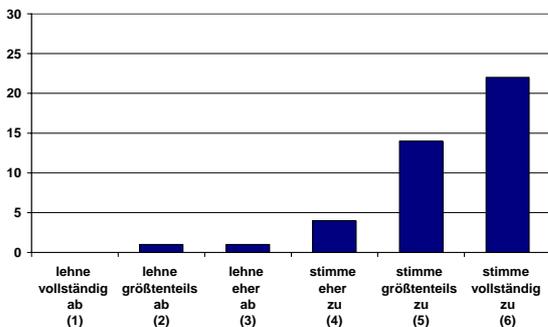
(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Emissionen von Rußpartikeln und Lärm als vordringlicher Regelungsbedarf

Aussage 16:

In der Nachbesserung und Ausdehnung der Vorschriften zur Emissionsminderung an Kraftfahrzeugen, insbesondere in den Bereichen Lärm und Dieselruß, liegt für die Zukunft ein erhebliches Potential zur weiteren Emissionsminderung im Verkehr.

n = 42; keine Angabe = 1; \bar{x} = 5,3



DELPHI-BEFragung 2. RUNDE



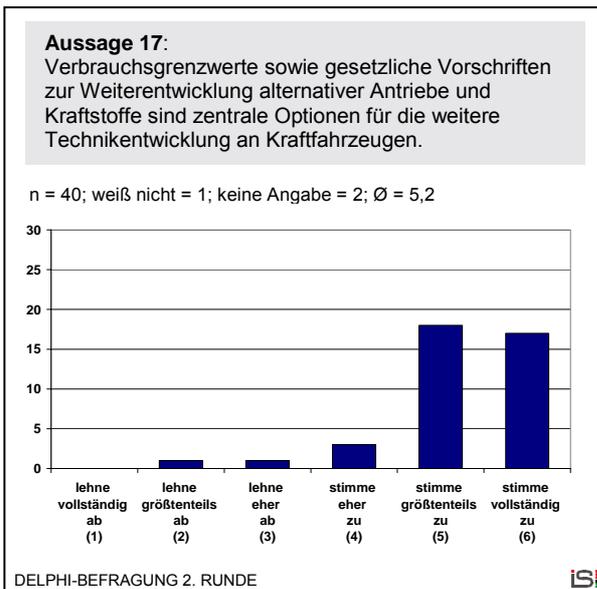
Aus den Anmerkungen der ersten Runde lassen sich zwei Ansatzpunkte zur Verbesserung der Emissionsvorschriften als besonders relevant ableiten. So besitzt die Minderung der Rußpartikelemissionen von Dieselfahrzeugen nach Einschätzung vieler Experten hohe Dringlichkeit und sollte über ein Vorziehen entsprechender Emissionsstandards (Euro V) und/oder einer finanziellen Förderung forciert werden. Daneben wurde die Begrenzung des Verkehrslärms als ein zentraler Regelungsbe-
reich genannt. Die zulässigen Geräuschwerte für Fahrzeugtypen, so ein Vorschlag, könnten verschärft und Hersteller damit zur Ausschöpfung bestehender Minderungsmöglichkeiten von Antriebs- und Rollgeräuschen (z. B. Motorkapselung, Reifenoptimierung) veranlasst werden. Der automatische

Geschwindigkeitsbegrenzer wird als eine über die bestehenden Emissionsstandards hinausgehende Neuregelung angesprochen. Seine Effekte werden neben einer Reduktion des Verkehrslärms insbesondere auch mit einer Erhöhung der Verkehrssicherheit verbunden.

„Künftig sollen alle Fahrzeuge mit Tempo-Mastern ausgerüstet sein, die (...) die Geschwindigkeit automatisch abregeln und nach oben begrenzen. Hierdurch kann das Unfallgeschehen ähnlich positiv wie bei der Gurtpflicht beeinflusst werden. Die hiermit verbundenen Einschränkung der persönlichen Freiheit ist vor allem zum Schutz von Leben und Unversehrtheit des Menschen hinzunehmen.“

(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Förderung alternativer Antriebe und Kraftstoffe und Verbrauchsbegrenzungen



Als zusätzlicher Regelungsbedarf wurden aus den Anmerkungen der ersten Runde die Regelungen zum Kraftstoffverbrauch sowie zu den alternativen Kraftstoffen zur Bewertung gestellt. Die Zustimmung ist auch hier sehr deutlich, allerdings wurden einige Einschränkungen zur Gültigkeit der entsprechenden Aussage gemacht.

Sie betreffen vornehmlich die alternativen Antriebe, bei denen die konkrete Prüfung der Umweltfreundlichkeit angemahnt wird. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten, alternative Antriebe durch verbindliche staatliche Regelungen einzuführen, als begrenzt eingeschätzt.

„Bei alternativen Antrieben z. B. Rapsöl ist vor Förderung und Einführung zu prüfen, ob sie die Umwelt und die CO₂-Emissionen wirklich entlasten. Dabei ist die Gesamtkette von der Produktion (einschließlich Pestiziden) bis zum Verbrauch im Verkehr zu betrachten.“

„Ist ein Schlüsselthema für die ökologische Verträglichkeit des Verkehrs! Da es die Basisinnovation für alternative Antriebe schon gibt, müsste die Politik an der Nachfrageseite ansetzen. Wir brauchen eine Nachfrage nach den Alternativen, damit sich ein Markt entwickeln kann und die neuen Technologien preiswerter und konkurrenzfähig werden.“

(Anmerkungen aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Auswirkungen der Emissionsminderung auf die lokale Umweltqualität

Der Expertenaustausch fand unmittelbar vor dem Inkrafttreten der neuen Grenzwerte der EU zur Feinstaubbelastung¹⁵ statt. Trotz des noch lückenhaften Messnetzes zeichnete sich bereits zu diesem Zeitpunkt in vielen Städten eine Überschreitung der Messwerte für Partikel (PM₁₀) über die zulässigen 35 Fälle im Jahr hinaus ab.¹⁶ Unstrittig ist, dass der Verkehr und hier insbesondere Dieselfahrzeuge, einen erheblichen Teil zu den Immissionen beitragen. Wie hoch der konkrete Anteil der Emissionen aus dem Kraftfahrzeugverkehr ist, wird allerdings unterschiedlich angegeben. Die Werte, die sich auf die direkten Emissionen in der Umgebung der Messstelle sowie die städtische Hintergrundbelastung verteilen, schwanken in etwa zwischen 25 % und 65 % (vgl. Lahl/Steven 2005).

In der Delphi-Befragung wurde von den beteiligten Experten kein direkter Zusammenhang zwischen den Emissionsgrenzwerten und der lokalen Belastungssituation hergestellt. Allerdings kam der Hinweis, dass die Erfolge technischer Maßnahmen der Emissionsminderung nicht pauschal betrachtet werden können, sondern die örtliche Immissionssituation einbezogen werden muss.

¹⁵ Richtlinie 1999/39/EG, übernommen in deutsches Recht über die 22. Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz im Jahr 2002.

¹⁶ So gab das Umweltbundesamt für das Jahr eine Grenzwertüberschreitung an mehr als 35 Tagen an insgesamt 140 Stationen (40 % des Messnetzes) an; vgl. UBA 2005.

Dies war Anlass, die lokale Luftqualität in den vertiefenden Experteninterviews zu thematisieren. Deutlich wurde dabei zunächst die Einschätzung, dass das Thema Luftschadstoffe mit der bevorstehenden verbindlichen Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Recht insgesamt an Bedeutung gewinnen werde. Die genauen Konsequenzen wurden unterschiedlich beurteilt bzw. konnten noch nicht vollständig abgeschätzt werden. Dazu trug auch bei, dass nicht in allen Städten zum Zeitpunkt der Interviews verlässliche Messwerte für Belastungsschwerpunkte vorlagen. Insbesondere in den Ballungszentren im Rhein-Ruhr-Raum zeichneten sich aber zum Zeitpunkt des Expertenaustausches bereits deutliche Probleme in der Einhaltung der Grenzwerte ab, wie die lokalen Vertreter dieser Städte berichteten. Als ein Hauptverursacher wurde der innerörtliche Lkw-Verkehr angeführt, der u. a. durch die im Ort ansässigen Logistikunternehmen verursacht werde. Aber auch die Hintergrundbelastung durch die vielen, die Stadtgebiete tangierenden überörtlichen Hauptverkehrsadern wurde als sehr problematisch eingeschätzt.

Die Entwicklung der Fahrzeugtechnik wird dabei aus der kommunalen Sicht nur in einer sehr langfristigen Perspektive für wirksam gehalten. Die Verschärfung der EU-Normen für Diesel-Pkw käme zu spät und werde aufgrund der Wirkungsverzögerung in der aktuellen Situation nicht weiterhelfen.

„Der Rußausstoß wird weiter ansteigen, weil der Dieselanteil an den Pkw noch zunimmt. Ich bin nicht sehr optimistisch, was die derzeitigen Rahmenvorgaben der EU für die Abgasreinigung angeht. Autos, die heute auf den Markt kommen, werden noch 10 Jahre genutzt. Und ich sehe auch nicht, dass die Fahrzeugmodelle der kommenden Jahre nach der derzeitigen Situation zur Lösung beitragen.“

(Zitat aus den vertiefenden Experteninterviews)

Kein fertiges Maßnahmenkonzept zur Minderung der Emissionen im städtischen Verkehr

Die Grenzwerte zur Feinstaubbelastung machen Maßnahmenkonzepte in den meisten Großstädten in Nordrhein-Westfalen notwendig. Diese Pflicht der Kommunen ist im Bundesimmissionsschutz festgelegt und wurde inzwischen über erste Urteile der Rechtsprechung in Deutschland nachdrücklich bestätigt (vgl. Lahl/Stevens 2005).

„Beim Lärmschutz haben gebündelte Verkehrsbelastungen einen großen Vorteil, während bei der Minderung von Luftschadstoffen sie den Verkehr am besten gleichmäßig verteilen. Das sind zwei widerstrebende Aspekte. Je mehr Verkehr man bündelt, desto schwieriger wird das Luftschadstoffproblem.“

(Zitat aus den Experteninterviews)

Während im Bereich Lärm nach Einschätzung der Experten die Wirkungen von Minderungsmaßnahmen bereits abschätzbar seien, lägen im Bereich der Feinstaubreduktion noch keine konkreten Erfahrungen vor. Die bereits ergriffenen oder konkret vorgesehenen Maßnahmen beschränken sich auf einzelne punktuelle Sperrungen für den Lkw-Verkehr bzw. Leitsysteme für den Schwerlastverkehr. Bei gegebenen und z. T. ungünstigen Stadt-

strukturen sind diesen Maßnahmen aber Grenzen gesetzt. Darüber hinausgehende Handlungskonzepte lagen in den beteiligten Städten zum Zeitpunkt der Expertenbefragungen nicht vor.

In der Diskussion von Maßnahmen wurde auch auf einen bestehenden Widerspruch zwischen Luftreinhaltung und Lärminderung hingewiesen. Während aus Lärmschutzgründen eine Konzentration auf einzelne Strecken gewünscht wird, ist in der Luftreinhaltung die Bündelung ein Problem.

Einbettung der Verbesserung der Luftqualität in verkehrsplanerische Instrumente

Im Bereich der Planungsinstrumente und -verfahren wurde eine Verknüpfung der enthaltenen Pläne mit konkreten Zielen und Maßnahmen der Emissionsminderung in der Delphi-Befragung nicht direkt thematisiert, aber an verschiedenen Stellen angeregt bzw. angemahnt. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit der Verkehrsentwicklungsplanung (vgl. Kapitel 3.2.6: Verkehrsentwicklungsplan und Nahverkehrsplan).

Rückenwind für derartige Überlegungen kommt hier von Seiten der EU. So sind die Überlegungen zur „thematischen Strategie für die städtische Umwelt“ bereits weit fortgeschritten. Ausgehend von der notwendigen Emissionsbegrenzung in den europäischen Städten sieht diese Strategie vor, dass die Hauptstädte der Mitgliedstaaten sowie alle Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern einen Plan für nachhaltigen städtischen Verkehr erstellen, annehmen und durchführen sollen. Dieser Plan soll das ganze Stadtgebiet abdecken, den negativen Auswirkungen des Verkehrs entgegenwirken und in regionale und nationale Pläne und Strategien eingebunden sein. Er soll verkehrsartenübergreifend sein, eine Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes (Fuß, Rad, ÖPNV) bewirken und Verkehr und Siedlungsplanung integrieren.

Ob und wann die Kommunen mit derart umfassenden Planungen beginnen müssen, ist allerdings noch offen. Unmittelbar sind die Städte von der im Bundesimmissionsschutzgesetz enthaltenen Verpflichtung zur Aufstellung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen betroffen. In diesem Zusammenhang wird sich klären, auf welches Maßnahmenrepertoire die Kommunen zurückgreifen und welche Erfolge oder Misserfolge damit verbunden sind. Dies wird auch den Rahmen für künftige, möglicherweise weitergehende Strategien klären.

3.4.2 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zur Festlegung und Überwachung von Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge

Die technischen Möglichkeiten zur Emissionsminderung an Kraftfahrzeugen wurden in den letzten Jahrzehnten deutlich weiterentwickelt. Über die Festlegung und Überwachung von Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge konnte so ein Beitrag zur Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs geleistet werden. Dies wird sich in Zukunft fortsetzen, wozu auch Veränderungen in der Verkehrsnachfrage aufgrund gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen beitragen werden. Die vielen Anmerkungen aus dem Expertenaustausch bestätigen aber, dass erzielte und erwartete Erfolge nicht ausreichen. Dies zum einen, weil die Fahrzeugtechnik bei einigen problematischen Folgewirkungen des Autoverkehrs, wie dem Flächenverbrauch, keine ausreichenden Lösungen anbietet. Zum anderen werden Hinweise deutlich, dass bestehende technische Möglichkeiten stärker ausgeschöpft und über staatliche Eingriffe deutliche Anreize für Innovationen gesetzt werden müssen. Neben Verbrauchsbeschränkungen, die – von einer zeitweiligen Förderung des 3-Liter-Autos über die Kraftfahrzeugsteuer einmal abgesehen – noch keinen Eingang in die Fahrzeugstandards gefunden haben, sind hier auch die alternativen Antriebe zu nennen.

"Grenzwerte schmerzen niemanden, solange sie hinter den Möglichkeiten hinterherhinken." Dieser Kommentar aus der Befragung ist vor dem Hintergrund der seit langer Zeit überfälligen Verpflichtung der Industrie zum Einbau von Rußfiltern sicherlich teilweise berechtigt.

Die frühzeitige Begrenzung der Partikelemissionen von Dieselfahrzeugen hätte möglicherweise zu einer Entschärfung der kommunalen Immissionssituation bei den Feinstäuben führen können. Dabei sind bei den verkehrsbezogenen Verursachern die Nutzfahrzeuge hervorzuheben, die vor allem im Ballungsraum Rhein-Ruhr deutliche Relevanz für die innerstädtische Luftqualität besitzen.

Fachleute haben bereits frühzeitig auf die Probleme hingewiesen, die in fast allen Städten in Nordrhein-Westfalen bezüglich der Einhaltung der EU-Grenzwerte bestehen. Die geringe Aktivität, die die Kommunen in Bezug auf die Konzeption und Umsetzung verkehrslenkender und -beschränkender Maßnahmen bislang gezeigt haben, ist vor diesem Hintergrund nicht ganz nachzuvollziehen.

Als eine Ursache hierfür kann die nicht ausreichende Verzahnung der Luftreinhaltung mit bestehenden verkehrsplanerischen Instrumenten der Kommunen angeführt werden. Dass dieser Bezug in Zukunft verstärkt hergestellt werden sollte, lässt sich als ein Ergebnis des Expertenaustausches ableiten. Die dargestellten aktuellen Aktivitäten der EU zur Verschärfung der Grenzwerte sowie zur Einführung entsprechender Planungsinstrumente in den Kommunen werden hierzu sicherlich beitragen.

3.5 Preispolitische und fiskalische Instrumente

Die preispolitischen und fiskalischen Instrumente stellten die umfangreichste Kategorie im Rahmen des Expertenaustausches dar, dessen Umfang durch eine Vorauswahl reduziert werden musste. Das Fehlen einiger relevanter Instrumente, wie der Grundsteuer oder des kommunalen Finanzausgleichs, wurde dabei von einer Reihe von Experten kritisch angemerkt.

Die in die Analyse einbezogenen bzw. in diese Kategorie eingeordneten behandelten Instrumente lassen sich in zwei grundlegende, miteinander verknüpfte Handlungsbereiche der Öffentlichen Hand einteilen:

Dem Bereich der Verkehrskosten des Einzelnen sind die Mineralölsteuer und das Road Pricing, die Kfz-Steuer sowie die Eigenheimzulage und Entfernungspauschale zuzuordnen. Der Expertenaustausch thematisierte dabei insbesondere die grundlegenden Fragestellungen, welche Rolle den Transportpreisen in den verkehrlichen Entscheidungen der Menschen zukommt und von welchen Instrumenten in diesem Zusammenhang ein nennenswerter Effekt ausgeht oder – in Bezug auf die Weiterentwicklung – ausgehen könnte.

Die genannten Instrumente stellen gleichzeitig eine wichtige Finanzierungsgrundlage des zweiten Bereiches dar, der sich als Steuerung des Verkehrsangebotes durch den Ausbau, Erhalt und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur zusammenfassen lässt. Behandelt wurden hier die Regionalisierungsmittel und der Integrale Taktfahrplan NRW, das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sowie die Bundesverkehrswegeplanung. Die Diskussion stand hier unter dem Vorzeichen der Finanzknappheit der Öffentlichen Hand. Im Vordergrund stand die Frage, wie der derzeitige Einsatz der Mittel unter der Prämisse einer Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs zu beurteilen ist und welche Prioritäten in der Zukunft gesetzt werden müssten.

Die Erhöhung der Verkehrskosten des Einzelnen sowie die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur wurden zusätzlich im Rahmen einer modellbasierten Untersuchung behandelt. Das innerhalb des Expertenaustausches gewonnene Meinungsbild über die preislichen und fiskalischen Instrumente kann damit um die Darstellung der Auswirkungen einzelner staatlicher Eingriffe ergänzt werden (vgl. im Einzelnen Kapitel 4: Wirkungsabschätzung verkehrspolitischer Ansätze durch Modellrechnungen).

3.5.1 Öko-Steuer und Road Pricing

Öko-Steuer

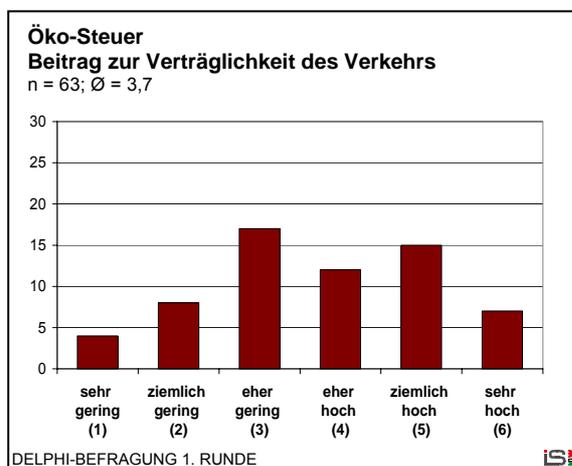
Die Ökosteuern wurden mit dem „Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform“ 1999 in Form einer stufenweisen Erhöhung der Mineralölsteuer (3 Cent je Liter Benzin/Diesel bis 2003) beschlossen.

Die so genannte Öko-Steuer wurde 1999 von der Bundesregierung in Form einer stufenweisen Erhöhung der Mineralölsteuer von jährlich 3 Cent je Liter Benzin/Diesel bis 2003 beschlossen. An der deutlichen Steigerung der Treibstoffpreise der letzten Jahre hat diese Besteuerung durch ihr moderates Niveau aber nur einen geringen Anteil;

vielmehr sind hier marktwirtschaftliche Prozesse ausschlaggebend. Trotzdem rief diese Maßnahme sehr heftige Kontroversen hervor, die die grundsätzlich vorhandene hohe Sensibilität des Themas in Deutschland zeigen. Die Verteuerung der Treibstoffpreise über die Erhöhung der Mineralölsteuer, der aufkommensstärksten verkehrsbezogenen Abgabe in Deutschland, ist in der Diskussion um Steuerungsmöglichkeiten der Öffentlichen Hand insgesamt eine häufig diskutierte Maßnahme. Ihr Vorteil liegt u. a. in der klaren Wirkungsrichtung, die unmittelbar an den Verbrauch und damit an die CO₂-Emissionen gekoppelt ist und einen unmittelbaren Einfluss auf die Verkehrskosten des Einzelnen hat. Darüber hinaus stellen die Einnahmen aus der Mineralölsteuer die zentrale Finanzierungsquelle für den Bau und die Unterhaltung von Straßen und den Öffentlichen Personennahverkehr (z. B. Regionalisierungsmittel) dar.

Auch das Road Pricing, verstanden als Sammelbegriff für alle Arten von Straßenbenutzungsgebühren, nimmt in der Diskussion um die preispolitischen Instrumente im Verkehrsbereich bereits seit langem eine besondere Stellung ein. Wie die Mineralölsteuer gehört auch das Road Pricing zu den nutzungsbezogenen Ansätzen mit direktem Einfluss auf die Transportpreise. In Deutschland wurden in der Vergangenheit erst wenige konkrete Erfahrungen mit dem preispolitischen Instrument Road Pricing gemacht. Nach der im Verbund mit vier weiteren europäischen Ländern eingeführten „Euro-Vignette“ für schwere Lkw ist erst seit Beginn 2005 mit der Lkw-Maut ein erstes fahrleistungsabhängiges Road Pricing-System eingeführt worden. Die dabei verwendete Technik ist, trotz der vielen Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Einführung, prinzipiell für eine weitere Ausdehnung auf den Pkw-Bereich verwendbar. Während von Seiten der EU die Einführung von Road Pricing-Systemen befürwortet wird, wird von Seiten der Bundesregierung die Umsetzung eines solchen Ansatzes für den Pkw-Bereich derzeit ausgeschlossen, was vornehmlich auf politische Erwägungen zurückzuführen ist.

Geringe Wirkung der Öko-Steuer bei isolierter Betrachtung



In der Delphi-Befragung wurde in der ersten Runde zunächst die Öko-Steuer isoliert angesprochen. Die erfolgten Bewertungen zeigen, dass dieser Maßnahme allein kaum direkte Auswirkungen auf die Verträglichkeit des Verkehrs zugesprochen werden.

Diese Einschätzung wurde in der zweiten Runde sowie im weiteren Verlauf des Expertenaustausches bestätigt. Wie die ersten Auswertungen der Befragung zeigen, werden in der konkreten Bewertung der Öko-Steuer allerdings auch sehr positive Urteile abgegeben.

Aus den vielfältigen Anmerkungen dazu kann geschlossen werden, dass in diese Bewertungen die Einschätzungen zur möglichen Wirksamkeit der Mineralölsteuer und damit der Treibstoffkosten insgesamt eingeflossen sind. Dies wird in einigen Fällen auch explizit angeführt. Die derzeitige Stagnation des Pkw-Verkehrs wurde in diesem Zusammenhang mehrfach ursächlich mit dem starken Anstieg der Treibstoffpreise der letzten Jahre in Verbindung gebracht und als Indiz für die potenzielle Wirksamkeit von staatlichen Eingriffen in das Preisgefüge von Kraftstoffen gewertet. Allerdings wird vereinzelt auch die grundlegende Begrenztheit der Wirkung dieses Handlungsansatzes angesprochen, der der eigentlich relevanten Entscheidung des Autokaufs nachgelagert sei und damit allenfalls sekundär wirksam werden könne.

Mittelverwendung für nachhaltige Mobilität gefordert

Kritik wurde an der Zielrichtung der Einführung der Öko-Steuer geübt, deren Aufkommen von Beginn an für die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme vorgesehen war. Dieser Umstand – auch plakativ als „Rasen für die Rente“ bezeichnet – sei ein falsches Signal, das der Akzeptanz des Ansatzes deutlich abträglich sei. Eine Reihe von Anmerkungen thematisierte in diesem Zusammenhang

„(...) Die Politik ist mutlos. Die typische Formulierung „Einstieg in die ökologische Steuerreform“ zeigt, dass man im Wesentlichen symbolisch handelt.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

eine stärkere Verwendung der staatlichen Einnahmen aus der Kraftstoffbesteuerung zur Förderung nachhaltiger Mobilität. So müsse bei einer Erhöhung der Mineralölsteuer bzw. einer Fortführung der Öko-Steuer eine entsprechend klare Festlegung bzw. Bindung der Mittel vorgenommen werden.

Erhöhung der Treibstoffkosten durch staatliche Eingriffe politisch kaum durchsetzbar

Eine gezielte Anhebung der Treibstoffkosten über eine stärkere Besteuerung wird von vielen Experten als grundlegende und wirksame Maßnahme zur Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs angegeben. Dabei wird auf der einen Seite ein für die Autofahrer deutlich spürbarer Anstieg gefordert, gleichzeitig aber die Umsetzbarkeit eines derartigen Schrittes als wenig realistisch betrachtet.

Große Skepsis bezüglich der politischen Durchsetzungsfähigkeit, aber auch vereinzelt Zweifel gegenüber überzogenen Erwartungen an die Wirksamkeit der Erhöhung der Treibstoffpreise wurden vor allem auch auf dem Expertenworkshop deutlich. Gerade die erwünschte Stärkung verkehrersparsamer Siedlungsstrukturen ist danach allenfalls in einer sehr langfristigen Perspektive zu erwarten. Dabei wurde die Begrenztheit des Wissens über die konkreten Wirkungsmechanismen einer Mineralölsteuererhöhung bzw. der Erhöhung der Verkehrskosten allgemein betont.

Spekulationsgegenstand Road Pricing

Auch im Bereich der Straßennutzungsgebühren werden die Kenntnisse vielfach als unzureichend angesehen. Bereits in der ersten Runde der Delphi-Befragung gehörte Road Pricing dennoch zu den im Zusammenhang mit der Preis- und Fiskalpolitik der Öffentlichen Hand des Bundes am häufigsten angesprochenen Instrumenten. Die Diskussion wurde innerhalb der Delphi-Befragung von der Gruppe der Wissenschaftler getragen und fand auf dem Workshop seine Fortsetzung.¹⁷

Im Meinungsbild ist zunächst einmal die Feststellung hervorzuheben, dass die Einführung von Road Pricing Modellen im Pkw-Bereich – insbesondere von fahrleistungsabhängigen Systemen – auch in Deutschland zumindest mittel- und langfristig erwartet wird. Die Einführung wird in den Zusammenhang mit der Frage der verstärkten Nutzerfinanzierung bzw. der Kostenzurechnung von Verkehrskosten gestellt. Allerdings werden sehr unterschiedliche Einschätzungen zu den Berechnungsgrundlagen und einzubeziehenden Kostenelementen deutlich. Insgesamt verbleibt die Diskussion auf einer eher allgemeinen Ebene, in der Straßenbenutzungsgebühren sehr grundsätzlich als marktwirtschaftlicher Ansatzpunkt diskutiert werden, mit dem „das Gemeinschaftseigentum Straße nicht mehr gegen jede wirtschaftliche Vernunft den Autofahrern geschenkt“ würde bzw. mit dem notwendige Finanzmittel für den Erhalt und den Ausbau der Infrastruktur gewonnen werden könnten. Eine nachhaltige Verkehrs- und Siedlungsentwicklung als explizites Ziel eines Road Pricings wird nicht thematisiert.

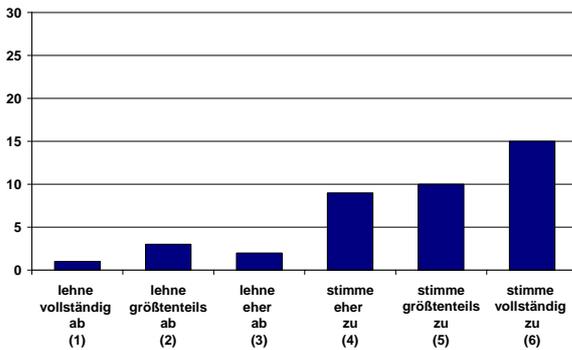
¹⁷ vgl. ILS NRW 2005

Viele ungelöste Probleme des Road Pricings

Aussage 22:

Im Rahmen preislicher Ansätze sollten marktwirtschaftliche Elemente, die faire und effiziente Preise ermöglichen, in den Vordergrund gerückt werden, wobei für das Road Pricing im Pkw-Bereich der stärkste Handlungsbedarf besteht.

n = 40; weiß nicht = 2; keine Angabe = 1; Ø = 4,7



DELPHI-BEFragung 2. RUNDE



Angesichts der breiten Diskussion zu den Straßennutzungsgebühren wurde die Aussage der zweiten Runde allgemein gehalten – was von einigen Experten kritisiert wurde.

Das zur Bewertung gestellte Statement rief zwar insgesamt Zustimmung hervor, gegen das Road Pricing wurden aber gravierende Einwände geäußert. Diese betreffen vor allem datenschutzrechtliche Probleme sowie mögliche Verdrängungs- und Verlagerungseffekte. Deutlich wird, dass in der konkreten Ausgestaltung dieses Ansatzes viele Probleme als ungelöst oder gar unlösbar betrachtet werden. Die Mineralölsteuer wird in diesem Zusammenhang mehrfach als die unaufwändigere und einfachere Alternative benannt.

„(...) Ein Road Pricing für den Pkw-Verkehr halte ich hingegen allein schon aus datenschutzrechtlichen Gründen für vollkommen indiskutabel.“

„(...) Road Pricing ist nur eine der möglichen Alternativen zur Erzielung einer nachhaltigen Mobilität. Straßenbenutzungsgebühren nur auf bestimmten Straßentypen oder nur in bestimmten Stadtbezirken haben schwerwiegende negative Folgen in Form räumlicher Verdrängungs- und Verlagerungsprozesse. Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen sind überall schädlich.“

„(...) Ich wäre da erst mal altmodisch: Mit einer langfristigen Fortführung der Ökosteuererhöhung gibt es ein einfaches Instrument, um auf Verkehrs- und Standortentscheidungen Einfluss zu nehmen und gleichzeitig eine verträgliche Kfz-Technik zu unterstützen.“

(Anmerkungen aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Straßennutzungsgebühren auf der Ebene der Kommunen nicht diskussionsfähig

Die konkreten Umsetzungsmöglichkeiten bzw. der Diskussionsstand wurden in den Experteninterviews mit den Vertretern der Städte erörtert. Das Ergebnis ist sehr deutlich: In allen befragten Kommunen wird Road Pricing nicht ernsthaft angedacht oder diskutiert. Zwar wird in der persönlichen Einschätzung der Beteiligten z. T. eine gewisse Hoffnung auf die Schaffung von dringend benötigten Infrastrukturmitteln über Straßennutzungsgebühren deutlich, was auch im Zusammenhang mit den GVFG-Mitteln deutlich wurde (vgl. Kapitel 3.5.5: Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz), aber der Ansatz wird weder politisch für durchsetzbar noch für organisatorisch machbar angesehen. Zudem werden bestehende Schwierigkeiten in der möglichen Abgrenzung des bepreisten Raumes angeführt und die verkehrsverträgliche Wirksamkeit der Steuerung des Verkehrs über dieses Instrument angezweifelt. Hier seien andere Instrumente gezielter einsetzbar. In diesem Zusammenhang wird mehrfach auf die Parkraumbewirtschaftung als „kleine Schwester“ des Road Pricings verwiesen, die zwar ebenfalls Probleme in der Akzeptanz aufweise, insgesamt aber eine günstigere Kombination aus planerischem Handeln und fiskalischen Überlegungen darstelle (vgl. Kap. 3.3.1 Parkraumbewirtschaftung).

3.5.2 Kraftfahrzeugsteuer

Staffelung der Kraftfahrzeugsteuer nach Schadstoffklassen

Insbesondere seit der Änderung im Jahr 1997 erfolgt die Besteuerung von Kraftfahrzeugen über eine Spreizung nach Schadstoffausstoß beziehungsweise Abgasgrenzwerten.

Die Kraftfahrzeugsteuer, deren Aufkommen allein den Länderhaushalten zufließt, ist hinter der Mineralölsteuer die zweitwichtigste Abgabe im Verkehrsbereich. Die Ausgestaltung ist heute durch eine im Wesentlichen umweltpolitisch intendierte Spreizung gekennzeichnet, die nicht schadstoffgeminderte bzw. ältere Fahrzeuge i. d. R. deutlich höher besteuert und Befreiungen für einzelne Neufahrzeuge vorsieht. CO₂ als rein verbrauchsbabhängige Emission wurde bislang nicht direkt berücksichtigt; allerdings wurde eine partielle Steuerbefreiung von verbrauchsarmen Fahrzeugen (3-Liter-Auto) aufgenommen.

Die Ausgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer wird in Deutschland im Zusammenhang mit anderen verkehrskostenrelevanten Abgaben immer wieder diskutiert. Derzeit ist die Förderung von Rußfiltern in der parlamentarischen Beratung. Eine Einigung wurde aber bislang von den Bundesländern aufgrund befürchteter Einnahmehausfälle blockiert (vgl. Kapitel 3.4: Technische Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen).

Die Ausgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer wird in Deutschland im Zusammenhang mit anderen verkehrskostenrelevanten Abgaben immer wieder diskutiert. Derzeit ist die Förderung von Rußfiltern in der parlamentarischen Beratung. Eine Einigung wurde aber bislang von den Bundesländern aufgrund befürchteter Einnahmehausfälle blockiert (vgl. Kapitel 3.4: Technische Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen).

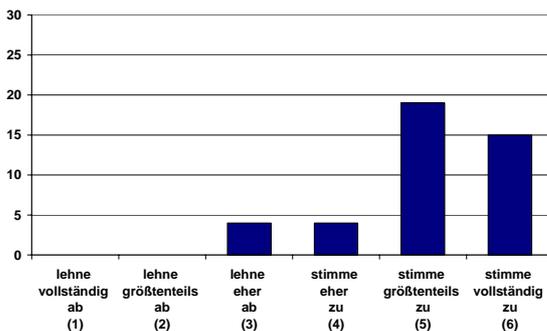
Ergänzende Effekte auf den Bestand an schadstoffärmeren Fahrzeugen

Die Kraftfahrzeugsteuer stellt sich im Expertenaustausch insgesamt als ein Instrument mit nur mäßiger Wirksamkeit dar. Dies gilt insbesondere im vielfach hergestellten Vergleich mit nutzungsabhängigen Verkehrskostenerhöhungen, wie auch den herstellerbezogenen Emissionsbegrenzungen an Kraftfahrzeugen (vgl. Kapitel 3.4: Technische Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen).

Aussage 18:

Die bestehenden Regelungen der Öko-Steuer sowie der Kfz-Steuer haben, bei grundsätzlich begrüßenswerter Ausrichtung der Ansätze, in der heutigen Gestaltung nur sehr begrenzte Wirkung auf die Mobilitätsentscheidungen der Menschen.

n = 42; keine Angabe = 1; Ø = 5,1



DELPHI-BEFragung 2. RUNDE



Die entsprechende Formulierung in der zweiten Runde der Befragung spiegelt diese Einschätzung wider. Als Manko wird vor allem die unzureichende Berücksichtigung des Benzinverbrauchs und damit die Unterstützung des andauernden „Upsizing von Motorenleistungen“ beurteilt.

Dennoch wird dem Instrument der Kfz-Steuer eine ergänzende Wirkung auf die Durchsetzung schadstoffärmerer Neufahrzeuge zugesprochen und die Signalwirkung betont. Durch den Wegfall dieser Steuer würde ein gewisser Abgleich der Grundbelastungen durch das Halten von Pkw (u. a. in puncto Flächenverbrauch) wegfallen.

„Die Kfz-Steuer hat die Diskussion über die Umweltproblematik bei Autonutzern nicht gänzlich einschlafen lassen.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi Befragung)

Stärkere Spreizung und Berücksichtigung von Verbrauchsgesichtspunkten gefordert

Als Ansatzpunkt zur Veränderung der Kraftfahrzeugsteuer wird zum einen die stärkere Spreizung genannt, wobei eine höhere Belastung von Dieselfahrzeugen ohne Rußfilter als vordringlich eingeschätzt wird. Darüber hinaus wird die Berücksichtigung von Verbrauchsgesichtspunkten und damit die Abkehr von der derzeitigen Bemessungsgrenze „Hubraum“ gefordert. Insgesamt zeigt das hergestellte Meinungsbild, dass ein Wegfall dieses Steuerungsinstrumentes der Öffentlichen Hand von den befragten Experten insgesamt nicht unterstützt wird. Vielmehr sollte die ergänzende Wirkung der Kfz-Steuer über eine gezielte Weiterentwicklung unterstützt werden.

3.5.3 Eigenheimzulage und Entfernungspauschale

Eigenheimzulage

Seit dem Jahr 1998 wird dieses Instrument der Eigentumsförderung in Form einer pauschalisierten Förderung mit reduzierter Höhe bei bestehenden Gebäuden eingesetzt.

Entfernungspauschale

Die 2001 in Kraft getretene Regelung gewährt sowohl für den nichtmotorisierten Verkehr als auch für den ÖPNV und den privaten Autoverkehr gleich hohe, kilometerbezogene Abzüge vom zu versteuernden Einkommen für Fahrten zum Arbeitsplatz.

Unter den fiskalischen Instrumenten kam der Eigenheimzulage und der Entfernungspauschale in der jüngeren Vergangenheit besondere Aufmerksamkeit zu. Hintergrund sind in erster Linie finanzpolitische Erwägungen, da mit beiden Instrumenten ein erheblicher Einsatz öffentlicher Mittel verbunden ist. Beide Vergünstigungen sind in ihrer Entstehung und der heutigen Ausgestaltung nicht direkt auf die Steuerung der Raum- und Verkehrsentwicklung ausgerichtet, werden jedoch in der politischen Diskussion auch bezüglich ihrer räumlichen sowie verkehrlichen Wirkung betrachtet.

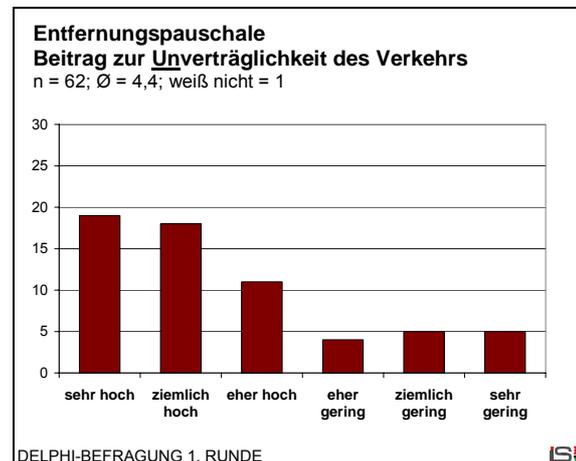
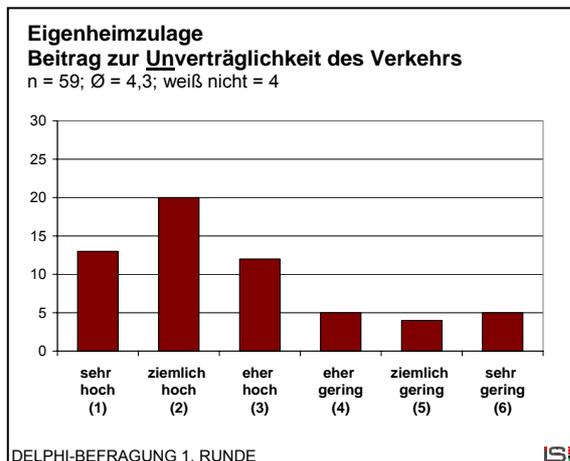
In der Delphi-Befragung hatten diese Instrumente eine besondere Stellung. Da aufgrund der Zielsetzung und Ausrichtung der Instrumente eine Beurteilung nach dem Kriterium „Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs“ nicht sinnvoll schien, wurde hier um eine Bewertung der „Unverträglichkeit“ gebeten.

In der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass sich die abgegebenen Einschätzungen auf das Jahr 2003 beziehen. Die kürzlich erfolgten Änderungen der Regelungen, die neben einer Kürzung der Förderung auch eine gewisse Veränderung der Ausrichtung bewirken, sind nicht einbezogen.¹⁸

¹⁸ Die Eigenheimzulage wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2004 um rund 30 % gekürzt und in Richtung einer Gleichbehandlung von Neu- und Gebrauchtimmobilen modifiziert. Bei der Pendlerpauschale ist es zuletzt mit dem Vorziehen der Steuerreform zum 1. Januar 2004 zu einer Absenkung der Pendlerpauschale auf einen einheitlichen Satz von 30 Cent pro Kilometer gekommen. Damit wurde die höhere Vergütung weiter Wege abgeschafft.

Negative Bewertung der Eigenheimförderung und Fahrtkostenvergünstigung

In der Befragung wird erwartungsgemäß eine Ablehnung der bestehenden Regelungen deutlich, wobei die Entfernungspauschale leicht negativer bewertet und entsprechend deutlicher kommentiert wird. Diese Vergünstigung wird auch unmittelbarer mit der verkehrlichen Entwicklung in Zusammenhang gebracht.



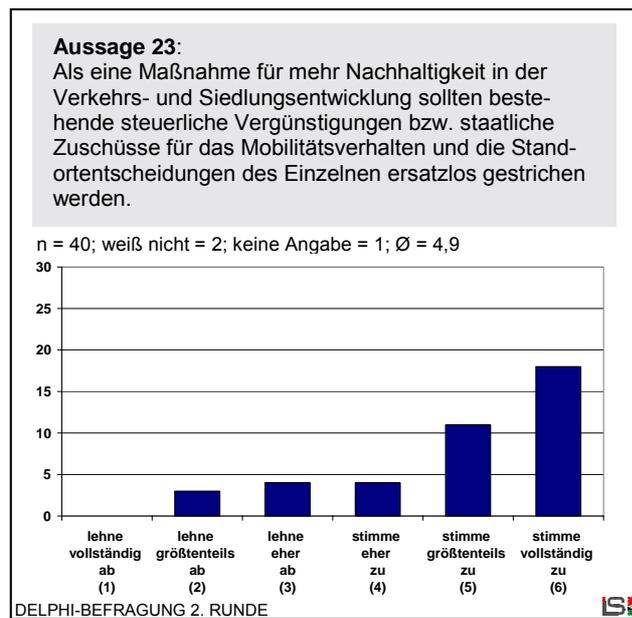
Das Meinungsbild ist dabei aber nicht einheitlich. So wird in den Anmerkungen auf der einen Seite hervorgehoben, dass die Eigenheimzulage und die Entfernungspauschale bestehende Ungleichgewichte der regionalen Boden- und Wohnungsmärkte verstärken und die Standortwahl der Haushalte zugunsten dünner besiedelter Räume beeinflussen – mit entsprechend ungünstigen Folgen für eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Dass derartige Wirkungen in nennenswertem Umfang bestehen, wird auf der anderen Seite stark bezweifelt und es wird auf Mitnahmeeffekte verwiesen, letzteres insbesondere bei der Eigenheimzulage. Für die Pendlerpauschale wurde die grundlegende Verbesserung, die seit 2001 durch die erfolgte Gleichbehandlung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes erzielt wurde, positiv hervorgehoben. Einig ist man sich aber insgesamt, dass diese Vergünstigungen eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zumindest nicht unterstützen.

Streichung oder Umgestaltung?

„Bisher wurde der Knackpunkt nicht angetastet: Wenn ich ins „billigere“ Umland ziehe, dann muss ich für die Mobilität mehr Geld ausgeben. (...) Das auszugleichen ist nicht Aufgabe des Staates.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Die im Fragebogen der zweiten Runde der Delphi-Befragung aufgenommene sehr grundsätzliche Erwägung, Standortwahl und Mobilitätsverhalten des Einzelnen generell nicht mehr staatlich zu unterstützen, wird mehrheitlich befürwortet. Dennoch wäre es verkürzt, die Ergebnisse des Expertenaustausches zur Eigenheimzulage und Entfernungspauschale auf diese Aussage zu reduzieren. Vielmehr wird eine Reihe von Stellungnahmen abgegeben, die sich mit dem (ersatzlosen) Wegfall beider Instrumente kritisch auseinandersetzen. Konkret genannt werden mögliche Entleerungsprozesse ländlicher Räume, der problematische Wegfall der Förderung von Wohnbedürfnissen junger Familien sowie negative volkswirtschaftliche Effekte.



Zudem gibt es zahlreiche Hinweise zur Weiterentwicklung. Eine Konzentration der Eigenheimzulage auf den Bestand und/oder den Ballungsraum sowie eine mögliche Kopplung an verkehrliche Anforderungen (ÖPNV-Kriterien) sind dabei die wichtigsten Ansatzpunkte für die Umgestaltung der Eigenheimzulage. Bei der Entfernungspauschale wird vor allem eine Korrektur der Förderung weiter Arbeitswege in Form einer veränderten Staffelung oder Kappungsgrenze gefordert. Diese Vorschläge folgen damit der grundsätzlichen Richtung der Aussagen zu den preispolitischen und fiskalischen Maßnahmen, die bei einer gezielteren Nutzung staatlicher Einflussmöglichkeiten der Deregulierung den Vorzug geben.

„Finanzielle Anreize für das ´richtige´ Verhalten gekoppelt mit finanziellen ´Sanktionen´ für ´falsche´ Entscheidungen wären sicherlich erfolgreicher als eine ersatzlose Streichung dieser Instrumente.“

(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Städtische Wohnstandorte stärken

Vor allem in den Experteninterviews wurden im Zusammenhang mit der Eigenheimzulage und Entfernungspauschale die Motive der Wohnstandortwahl von Haushalten thematisiert und dabei betont, dass ein großer Anteil der „Stadtflüchtigen“ nicht der Großstadt an sich den Rücken kehre, sondern mangels (wahrgenommener) Alternativen ins Umland zöge. Aus Sicht der einbezogenen Vertreter der Städte ist die Vorhaltung eines entsprechenden Wohnangebotes und geeigneter Baugrundstücke in den Städten ein entscheidender Schlüssel zur Stärkung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Einzelne Städte verbuchten mit derartigen Strategien bereits messbare Erfolge. Die Erfolgsaussichten ließen sich über die Streichung oder Umgestaltung der Eigenheimzulage und Pendlerpauschale noch erhöhen.

In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Möglichkeit einer gezielten Beratung von Bauwilligen und Wohnungssuchenden verwiesen, die über die Vereinfachung von Verfahren und Vermittlung von Angeboten auch eine Bewusstmachung der anfallenden Kosten bzw. Folgen der Wohnstandortwahl beinhalten sollte. Bislang würden die mittel- und langfristigen (Verkehrs-)Kosten in der Wohnstandortentscheidung vielfach kaum berücksichtigt, ein Umstand, der die Steuerungswirkung von ökonomischen Ansätzen grundsätzlich mindere.

3.5.4 Regionalisierungsmittel und Integraler Taktfahrplan

Mittelzuweisungen für den schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV) über Regionalisierungsgesetze

Die Verantwortung für die Verwendung der Finanzzuweisungen des Bundes für den SPNV wurde im Verlauf von Bahnreform und Regionalisierung in die Hoheit der Länder überführt, die damit in unterschiedlicher Weise verfahren. Nordrhein-Westfalen leitet, wie eine Reihe weitere Bundesländer auch, die Mittel direkt an die unteren Ebenen (Kommunen, Zweckverbände) weiter.

Einführung des Integralen Taktfahrplans (ITF)

In NRW verkehren seit 1998 landesweit alle Nahverkehrszüge im ITF. An den Knotenbahnhöfen bestehen direkte Anschlussbeziehungen zwischen den Zügen. Die zweite Stufe wurde im Dezember 2002 umgesetzt. Der ITF stellt nicht nur eine bloße Verknüpfung der Linie im Nahverkehr dar. Mit dieser Ausweitung des Angebots wird landesweit auch eine bestimmte Mindestbedienqualität im Nahverkehr erreicht.

In der Folge des Regionalisierungsgesetzes des Bundes sind den Ländern erhebliche Transfermittel zur Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV-Angebotes zur Verfügung gestellt worden. Der Schwerpunkt der Mittel fließt in den SPNV, dessen Belange in Nordrhein-Westfalen von den neun Zweckverbänden der (kommunalen) Aufgabenträger eigenverantwortlich geregelt werden.

Der Integrale Taktfahrplan NRW ist mit der Finanzierung des betrieblichen Angebotes im ÖPNV über die Regionalisierungsmittel verknüpft. So ist seine Einhaltung nach dem ÖPNV-Gesetz Nordrhein-Westfalen als Grundlage der Fahrplangestaltung und des Leistungsangebotes in allen Ausschreibungen verbindlich zu berücksichtigen. Grundgedanke des Integralen Taktfahrplans ist die Optimierung des Leistungsangebotes des ÖPNV durch Verbesserung der Vernetzung und Abstimmung von Fahrplänen. Diese Verbesserungen umfassen auch eine Veränderung

der Infrastruktur (Netz, Bahnhöfe und Fahrzeuge). Von den Regionalisierungsmitteln und den Maßnahmen des ITF profitiert bislang vor allem der Raum außerhalb der Ballungszentren.

Insbesondere von der Stilllegung betroffene oder bedrohte Strecken konnten aufgewertet und im Leistungsangebot verbessert werden. Die ab 2005 schrittweise geplanten weiteren Verbesserungen konzentrieren sich neben der Tarifgestaltung nunmehr auf die Einführung eines landesweiten Schnellverkehrsnetzes und die Einbeziehung der S-Bahn in den ITF. Es ist jedoch bereits abzusehen, dass die dabei beabsichtigten Taktausweitungen und -verdichtungen insbesondere auf den dicht befahrenen Strecken in und um die Ballungszentren an die Kapazitätsgrenzen des Netzes stoßen.

Finanzierung des Nahverkehrs auf wackeligem Boden

In der aktuellen politischen Diskussion zur Regionalisierung und zum ITF steht vor allem die geplante erhebliche Kürzung der Mittel für den ÖPNV im Vordergrund. Zum Zeitpunkt der Befragung im Jahr

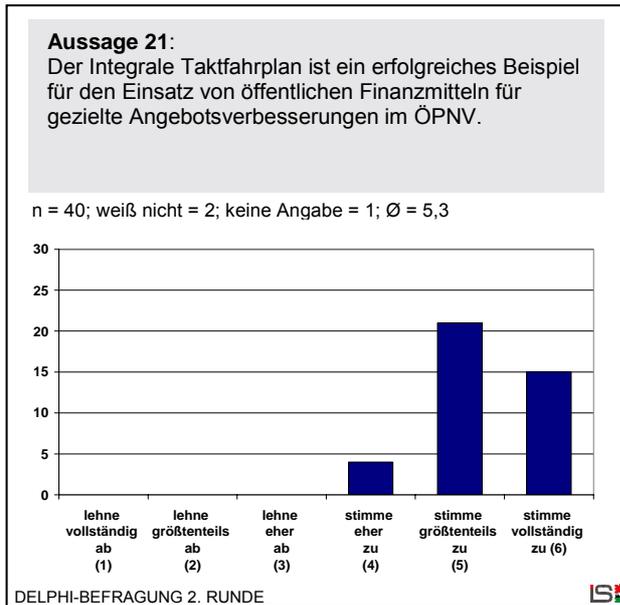
„Wenn der Vorschlag von Koch/Steinbrück realisiert wird, ist der ITF NRW obsolet.“

(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

2003 sorgte hier vor allem der Vorschlag der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück, der eine drastische Kürzung der Regionalisierungsmittel vorsah, für Aufsehen. Die möglichen Folgen derartiger Schritte für den Nahverkehr wurden in den Anmerkungen und Beiträgen der Experten vielfach thematisiert.

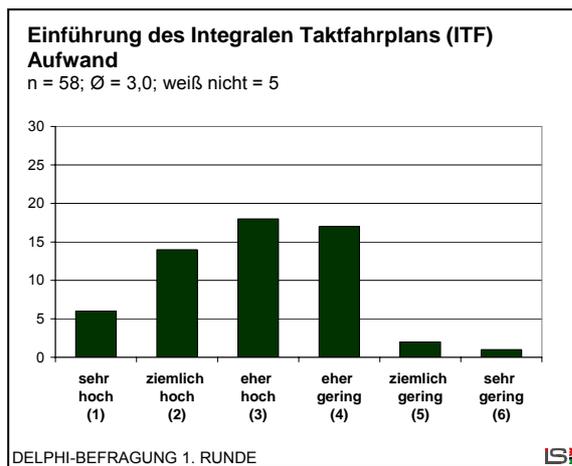
Dabei überwiegt die Einschätzung, dass sich die Öffentliche Hand mittel- und langfristig aus der Förderung des Nahverkehrs zurückziehen wird. Hauptleidtragender sei der SPNV in der Fläche, der auch nach den Aufwertungsmaßnahmen der letzten Jahre ohne Öffentliche Gelder auf Dauer nicht überlebensfähig sei. Auch die Umsetzung des ITF ist damit konkret gefährdet. Kritisiert werden an den aktuellen Kürzungsplänen insbesondere die fehlende mittelfristige Kalkulierbarkeit des Mittelumfanges sowie der mangels tragfähiger übergeordneter Konzepte auf Ebene der Länder und des Bundes nicht zielgerichtete Einsatz der Gelder. Als vordringlich wird dementsprechend die Schaffung einer längerfristig kalkulierbaren Basis für die Finanzierung des SPNV gesehen.

ITF – Umsetzungserfolge mit hohem Aufwand



In der Delphi-Befragung wird dem Integralen Taktfahrplan (ITF) deutliche Anerkennung gezollt. Dabei wird die angebotsorientierte Ausrichtung des Integralen Taktfahrplans im Sinne eines „level of service“ hervorgehoben, dem als grundlegende Strategie im Expertenaustausch Bedeutung zugemessen wird. Dieser Grundgedanke des ITF müsse besser vermarktet bzw. bekannt gemacht werden („Viele Autofahrer wissen nicht, wie gut „ihr“ ÖPNV ist“). Allerdings wird im Detail Verbesserungsbedarf am ITF deutlich, der vor allem die Gestaltung der Verknüpfungsbeziehungen im ÖPNV betrifft.

Auch wenn die beteiligten Experten das bisherige finanzielle Engagement des Landes NRW für die Optimierung des Nahverkehrs grundsätzlich honorieren, wird der notwendige Aufwand für den ITF als hoch bewertet und kritisch hinterfragt. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit der Schwerpunktsetzung der Förderung auf den ländlichen Raum (s. u.). Die Mittel seien insgesamt zu stark auf den „Umland-Umland-Verkehr“ beschränkt.

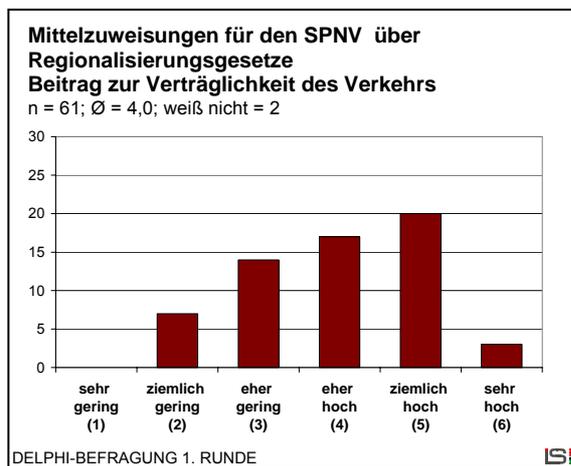


„Der ITF führt in den Regionen auch zu Problemen, weil Buslinien auf die Haltestellen des SPNV ausgerichtet werden müssen, obwohl sie im Wesentlichen intraregionale Nachfrage bedienen.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Ergebnis des Regionalisierungsprozesses in NRW bleibt offen

Mit der Umsetzung der Regionalisierung in NRW wurde eine sehr weitgehende Regelung in den Expertenaustausch aufgenommen, deren Beurteilung von einigen Fachleuten als problematisch kommentiert wurde. Auch fehle der direkte Bezug zu Fragen der Nachhaltigkeit, da im Grunde die Liberalisierung des Schienenverkehrsmarktes im Vordergrund stehe. Zudem könnten die Ergebnisse der damit verbundenen Prozesse und Maßnahmen zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden.



Insgesamt lässt sich keine deutliche Tendenz im Meinungsbild zum Regionalisierungsprozess in NRW zusammenfassen. So wird die Verlagerung der Verantwortung für die Finanzierung auf die untere Ebene als grundlegende Ausrichtung des Regionalisierungsprozesses zum einen positiv beurteilt. Die Zersplitterung der Zuständigkeiten in NRW durch die Schaffung einer weiteren Planungsebene bei den Zweckverbänden wird auf der anderen Seite kritisch gesehen. Hier wird auch die stärkere Gestaltungsmöglichkeit anderer Bundesländer, die die Planungskompetenzen im SPNV weiter auf Ebene des Landes bündeln, hervorgehoben. Als ungünstig wird auch die

Trennung des schienengebundenen und straßengebundenen ÖPNV genannt, für die unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen bzw. die in getrennten Planungsgrundlagen behandelt werden (vgl. Kapitel 3.2.6: Verkehrsentwicklungsplan und Nahverkehrsplan).

„Durch die Übertragung wesentlicher Kompetenzen des Landes an die Zweckverbände hat das Land ein wesentliches Element der Landesstruktur- und Landesentwicklungspolitik aus der Hand gegeben.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Umstritten: Förderung des Bahnverkehrs in der Fläche

Die Diskussion um die Praxis der SPNV-Förderung in Nordrhein-Westfalen entzündet sich im Expertenaustausch vor allem an der Förderung des Schienennahverkehrs in der Fläche. Die Auffassungen sind in diesem Punkt konträr und im Wesentlichen unversöhnlich. So werden sehr kritische Töne laut, die den Umfang der Förderung in weniger dicht besiedelten Gebieten hinterfragen. Die ungünstige Kosten-Nutzen-Relation des SPNV in der Fläche und der demzufolge ineffiziente Einsatz der Mittel stellt sich hier zusammengefasst als Hauptkritikpunkt dar. In ökonomisch schwierigen Zeiten wird die stärkere Konzentration der Mittel auf Strecken mit hoher Nachfrage gefordert. Der derzeit räumlich undifferenzierte Mitteleinsatz fördere disperse Siedlungsweisen. Dabei wird mehrfach ein Zusammenhang mit der generellen Ausrichtung der Fiskalpolitik der Öffentlichen Hand hergestellt, die die Verkehrskosten des Einzelnen als Folge seiner Standortwahl „heruntersubventioniere“.

Auf der anderen Seite wird ein weiteres oder sogar verstärktes angebotsorientiertes Vorgehen in der Förderung des SPNV gefordert und zur weiteren Attraktivierung des Schienennahverkehrs in der Fläche u. a. die Ausdehnung des ITF in die Abend- und Nachtstunden gefordert. Die Begrenztheit der bisherigen Verlagerungserfolge in dünner besiedelten Räumen wird dabei insbesondere auf fehlende Restriktionen im MIV (z. B. in Bezug auf die Parkraumpolitik der Städte) zurückgeführt und es wird die Notwendigkeit kombinierter „push-and-pull-Strategien“ hervorgehoben.

3.5.5 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

Förderung von Anlagen des ÖPNV und Rad- / Fußverkehrs über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

In den Finanzhilfen des Bundes werden derzeit etwa je zur Hälfte der kommunale Straßenbau beziehungsweise der Rad- / Fußwegebau und der ÖPNV gefördert. Das GVFG ist ein maßnahmenbezogenes Instrument, das heißt: Voraussetzung für die Förderung ist, dass das Vorhaben im Gesetz beziehungsweise den ergänzenden Verwaltungsvorschriften der Länder als förderungswürdig aufgeführt wird. Dabei sind die Regelungen in NRW durch die Ausweitung der Fördertatbestände (u. a. für Mobilitätszentralen, Fahrradförderung) als weitgehend zu betrachten.

Das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG) gewährt den Kommunen oder Kreisen Finanzhilfen für Investitionen zum Ausbau von Verkehrsinfrastruktur, Fahrzeugförderung sowie weitere Maßnahmen zur Förderung des ÖPNV (Zuwendungsumfang i. d. R. 75 %). Das GVFG ist ein maßnahmenbezogenes Instrument, d. h. Voraussetzung für die Förderung ist, dass das Vorhaben im Gesetz bzw. den ergänzenden Verwaltungsvorschriften der Länder als förderungswürdig aufgeführt wird. Die Ausgestaltung des GVFG variiert in den einzelnen Ländern z. B. im Hinblick

auf die Fördervoraussetzungen, die Bagatellgrenzen und die Förderrichtlinien selbst.

Das GVFG ist eindeutig auf den Neu- und Umbau von Straßen- und ÖPNV-Infrastruktur und damit auf Netzerweiterungen ausgerichtet. Dies ist ein Hauptkritikpunkt in der wissenschaftlichen und planerischen Diskussion, die in den letzten Jahren zu diesem Instrument verstärkt geführt wird. Allerdings werden – mit Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern – auch Maßnahmen wie die ÖPNV-Beschleunigung und der Radwegebau (allerdings beschränkt auf straßenbegleitende Wege) über Mittel des GVFG realisiert. Nordrhein-Westfalen ist eines der Länder, in denen die Belange des integrierten Stadtverkehrs merklich in das GVFG eingeflossen sind. Dies wird u. a. an den genannten Förderkriterien deutlich, nach denen Vorhaben im kommunalen Straßenbau keine Verschlechterungen für den Umweltverbund ergeben dürfen. Zudem wurde eine Priorisierung des Straßenumbaus vor dem Straßenneubau festgeschrieben. Allerdings sind auch in NRW nichtinvestive Maßnahmen (z. B. Mobilitätsmanagement) oder direkte Rückbaumaßnahmen bislang von einer Förderung ausgeschlossen. Die GVFG-Mittel wurden im Zuge der Regionalisierung deutlich gekürzt und in der ÖPNV-Förderung weitgehend durch die Regionalisierungsmittel abgelöst.

Hohe Bedeutung des GVFG für die kommunale Praxis

Das GVFG wurde im Verlauf des Expertenaustausches sehr stark diskutiert. Dabei wurde insgesamt die hohe Bedeutung dieser Fördermöglichkeit für die kommunale Ebene deutlich, die in direkten Zusammenhang mit der angespannten Situation der kommunalen Haushalte gestellt werden muss.

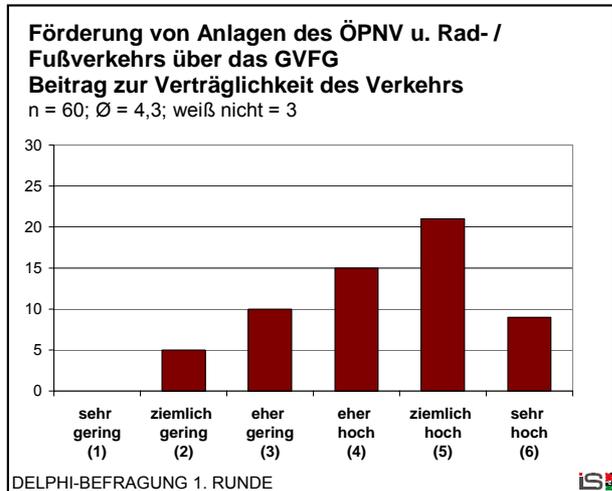
Die Anmerkungen und Stellungnahmen lassen dabei die Vermutung zu, dass die Einstufung des GVFG in der ersten Runde durch die Vertreter der kommunalen Praxis der Städte und Gemeinden zunächst einmal unabhängig von der konkreten Ausgestaltung bzw. Ausrichtung auf die Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs erfolgt ist. Das GVFG stellt sich vielmehr gemäß den Aussagen häufig als einzige Möglichkeit dar, Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur vorzunehmen und dafür zu sorgen, dass „sich überhaupt etwas bewegt“. Von den beteiligten Städten wurde in diesem

„Vielleicht ein wichtiger Beitrag, weil es die einzigen finanziellen Möglichkeiten sind. Grundsätzlich überwiegen aber die strukturellen Probleme, so dass ich dieser Aussage nicht zustimmen kann. (...) Fördertatbestände müssten grundsätzlich überdacht werden.“

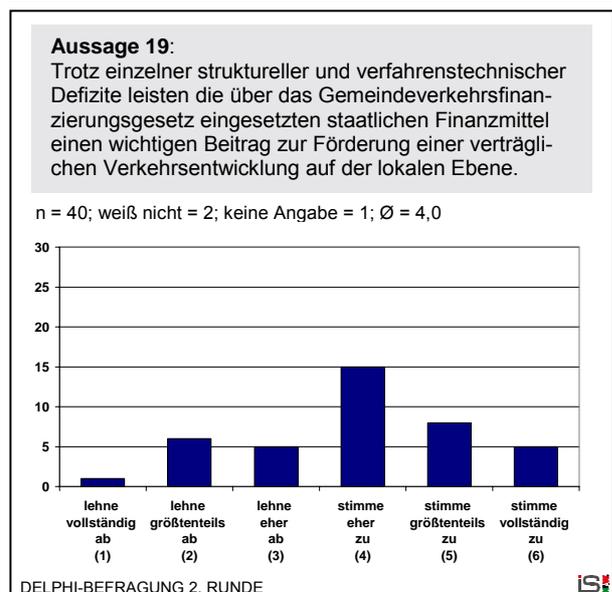
(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Zusammenhang mehrfach darauf hingewiesen, dass bereits der geforderte Eigenanteil die Möglichkeiten der Kommunen in vielen Fällen übersteige.

Auch auf dem Workshop wurden die zu geringen Eigenmittel der Städte im Zusammenhang mit dem GVFG diskutiert. Wie Tilman Bracher in seinem Referat darlegte, fungieren die verschiedenen Fördermöglichkeiten daher oftmals eigentlich als Ersatz für die unzureichende Finanzausstattung, die auch als Folge des heutigen Finanzausgleichssystems gesehen werden muss (vgl. ILS NRW 2005).



Die hohe Bedeutung des GVFG wird auch in der Bewertung der ersten Runde der Delphi-Befragung deutlich, die maßgeblich von den positiven Urteilen der kommunalen Vertreter getragen wird. Von Seiten der Wissenschaft werden dagegen deutlich negativere Einschätzungen abgegeben und u. a. auf den, im Verhältnis zu den Regionalisierungsmitteln, insbesondere aber zum Bundesverkehrswegeplan, geringen Umfang der Mittel verwiesen (GVFG-Mittel als „Anhängsel der BVWP-Milliarden“). Die Einschätzungsunterschiede zwischen Praxis und Wissenschaft sind statistisch als hoch signifikant zu bewerten.¹⁹



Die Aussage der zweiten Runde, die sich explizit auf den Beitrag des GVFG zur Förderung der Verträglichkeit des Verkehrs bezog, fand in der zweiten Runde die geringste Zustimmung aller 32 zur Bewertung gestellten Statements. An dieser Stelle wurden auch von den Experten aus der Praxis schwerwiegende Bedenken gegenüber der heutigen Ausgestaltung dieses Instruments deutlich. Unterschiede zwischen den Vertretern von Wissenschaft und Kommunen sind an dieser Stelle nicht mehr nachweisbar.

Heutige Ausgestaltung in der Kritik

Unter den Kritikpunkten kommt der grundlegenden Ausrichtung des GVFG auf den Bereich der Neubauiinvestitionen ein besonderer Stellenwert zu. Sie wird in vielen Stellungnahmen thematisiert und dabei durchweg problematisiert. Das GVFG hätte hier in der Vergangenheit zu "exorbitant teuren Lösungen" geführt und den Kommunen die Entscheidung zwischen einzelnen Maßnahmen zugunsten von infrastrukturellen Großprojekten abgenommen. Der schlechte Zustand der Infrastruktur, der dringend Erhaltungsmaßnahmen erfordere, aber auch die derzeitige oder zumindest absehbare Entspannung in der Verkehrsnachfrage wurden als Hauptkritik an der derzeitigen Ausgestaltung angeführt.

¹⁹ Mann-Withney-U-Test bezogen auf die Stichprobe Wissenschaft (n=28) und Praxis (n=25) der ersten Runde der Delphi-Befragung (Signifikanzniveau < 0,001).

Die Förderkataloge des GVFG werden von den beteiligten Experten als zu statisch empfunden und die stark „selektive Förderung durch den Zuschussgeber“ beklagt. Zu enge Spielräume wurden beispielsweise in der Radverkehrsförderung angeführt, wo die Mittelverteilung an das Vorhandensein von förderfähigen Straßen gekoppelt ist. Auch die Nichtförderfähigkeit von Straßenbahnen in Mittellage sowie von betrieblichen Ausgaben wurden angeführt. Die Kritik gilt auch für Nordrhein-Westfalen,

„In Zukunft geht es nicht primär um einen weiteren Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, sondern um Bestandserhaltung und Effizienzverbesserung der bestehenden Infrastruktur. Da bieten die klammen öffentlichen Haushalte durchaus Chancen.“

(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

wenn auch die hiesigen Förderbestimmungen im Vergleich zu anderen Bundesländern als bedeutend flexibler bewertet wurden. Trotzdem würden auch hier bis heute „Ersatzinvestitionen für große und teure Infrastrukturen (z. B. Brücken) Priorität vor kleineren Maßnahmen, z. B. im Radwegebau“, genießen.

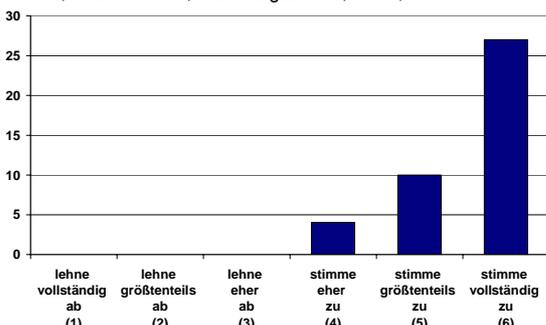
Beibehaltung mit deutlicher Schwerpunktverschiebung in den Bestand gefordert

Das GVFG ist auch bei deutlicher Reduzierung des Förderumfangs durch den Bund ein wichtiges Instrumentarium, das – so das zusammengefasste Meinungsbild – erhalten bleiben und in der Ausrichtung deutlich verändert werden sollte. Die Zustimmung zu einer entsprechenden Aussage der zweiten Runde fällt überaus deutlich aus. Im Vergleich zur einbezogenen Bundesverkehrswe-geplanung sind es beim GVFG eher die „kleinen“ Maßnahmen, die als Schwerpunktsetzung in einem ausgeweiteten Förderkatalog gefordert werden. Zur stärkeren Berücksichtigung der Verträglichkeit des Verkehrs ist dabei die Umorientierung der Bestimmungen auf Erhaltungsmaßnahmen vordringlich.

Aussage 24:

Die investiven Mittel des Bundes (im Rahmen des GVFG sowie der BVWP) müssen durch eine Umgestaltung der Verfahren sowie eine veränderte Schwerpunktsetzung im Mitteleinsatz, stärker auf die Belange des verträglichen Verkehrs ausgerichtet werden.

n = 41; weiß nicht = 1; keine Angabe = 1; Ø = 5,6



DELPHI-BEFragung 2. RUNDE



Die Notwendigkeit des Erhalts des GVFG steht in engem Zusammenhang mit der Finanzkrise der Städte. Hier wurde in den kommunalen Experteninterviews vereinzelt auch daraufhin gewiesen, dass der maßnahmenbezogene Charakter dieses Instrumentes nicht generell in Frage gestellt werden sollte, da die Mittel bei einer alternativen pauschalisierten Zuwendung schnell „versanden würden“. Die gewünschte Umorientierung auf Bestandsmaßnahmen sei zwar aus der jetzigen Situation heraus erforderlich und wünschenswert, stelle aber eigentlich eine Notlösung dar. Insbesondere die Bestandserhaltung der straßenseitigen Verkehrsinfrastruktur müsse auf Dauer stärker nutzerfinanziert werden.

„Das GVFG wirkt derzeit noch sehr kontraproduktiv, könnte aber als zentrales Finanzierungsinstrument einen großen Beitrag zur verträglichen Abwicklung des Verkehrs auf der kommunalen Ebene leisten.“

(Anmerkung aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Dazu müssen geeignete Instrumente eingeführt werden bzw. die Verteilung der Mittel stärker auf die Ebene der Kommunen verlagert werden. Investitionen in den Neu- bzw. Umbau von Verkehrsinfrastruktur sei immer auch ein notwendiger Bestandteil kommunaler Politik, die nicht gänzlich vernachlässigt werden dürfe.

3.5.6 Bundesverkehrswegeplanung

Umwelt- / raumbezogene Bewertungsverfahren in der Bundesverkehrswegeplanung

Die Bewertungsverfahren in dieser zentralen Infrastrukturplanung des Bundes sind im Zuge der aktuell abgeschlossenen Neuaufstellung verändert worden. Ziel der Umweltrisikoprüfung (URE) sowie der Raumwirksamkeitsanalyse (RWA) ist die bessere Abschätzung von umweltrelevanten Folgen und die Berücksichtigung raumordnerischer Belange.

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) als zentrales Instrument der Fernverkehrsinfrastrukturplanung des Bundes wurde im Jahr 2003 neu aufgestellt.

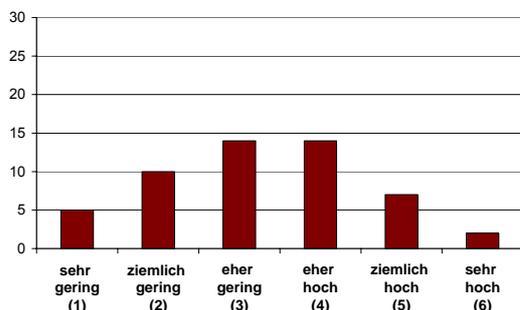
Eine Neuerung gegenüber den bisherigen Plänen ist u. a. eine stärkere Konzentration auf Erhaltungsinvestitionen sowie eine weitgehende Angleichung der geplanten Investitionen in die Schienenwege und die Bundesfernstraßen. Verändert wurde auch die Beurteilungsgrundlage

von Projekten, womit den umweltbezogenen Zielsetzungen der Verkehrswegeplanung – genannt wird u. a. die Förderung nachhaltiger Raum- und Siedlungsstrukturen – stärkere Bedeutung zugemessen wird. So ergänzt die weiterentwickelte Umweltrisikoeinschätzung (URE) das Bewertungsverfahren um die qualitative Beurteilung raumbezogener Umweltrisiken und -konflikte, die nicht im Rahmen der Nutzen-Kosten-Analyse berücksichtigt werden. Die neu geschaffene Raumwirksamkeitsanalyse (RWA) soll deutlichere Bezüge zwischen Verkehrsprojekten und deren raumordnerische Folgen – insbesondere in Bezug auf Erschließungs- oder Entlastungswirkungen – herstellen.

Skeptische Einschätzung der Schlagkraft der veränderten Bewertungsverfahren

Umwelt- / raumbezogene Bewertungsverfahren in der Bundesverkehrswegeplanung Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

n = 52; \bar{x} = 3,3; weiß nicht = 10; keine Angabe = 1



DELPHI-BEFRAGUNG 1. RUNDE



Im Meinungsbild überwiegt deutliche Skepsis bezüglich der Schlagkräftigkeit der veränderten Bewertungsverfahren. So weisen die Beurteilungen in der ersten Runde der Delphi-Befragung einen nur geringen Beitrag der Verfahren zur Verträglichkeit des Verkehrs aus. Aus den Anmerkungen wird deutlich, dass sich die Kritik im Wesentlichen auf die Durchsetzungskraft der neuen Bewertungsansätze bezieht. So bezweifeln viele, dass sich diese Verfahren in der Abwägung bzw. Einstufung der Projekte tatsächlich auswirken und unverträgliche Projekte damit konkret verhindert werden.

„Wo sind die tausende Kilometer Straßenneubau, die auf Grund des Verfahrens aus dem Plan gestrichen wurden?“

„Am gegenwärtigen BVWP kann abgelesen werden, das URE und RWA zwar einige Verbesserungen gebracht haben im Vergleich zu vergangenen BVWPs – aber die Planung ist noch immer MIV-orientiert.“

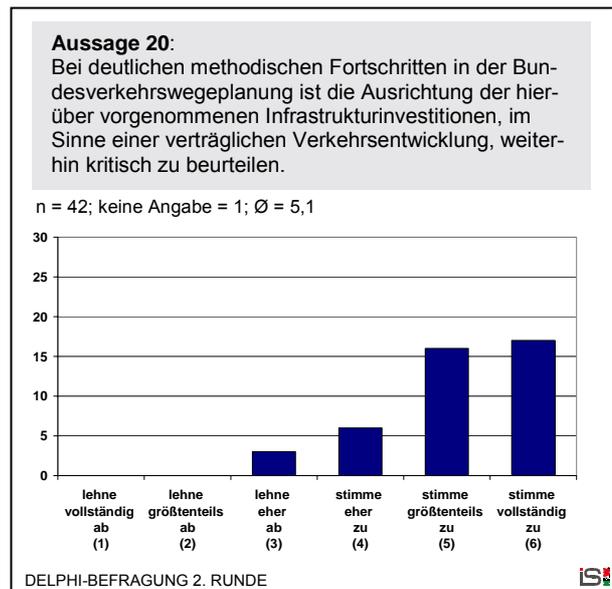
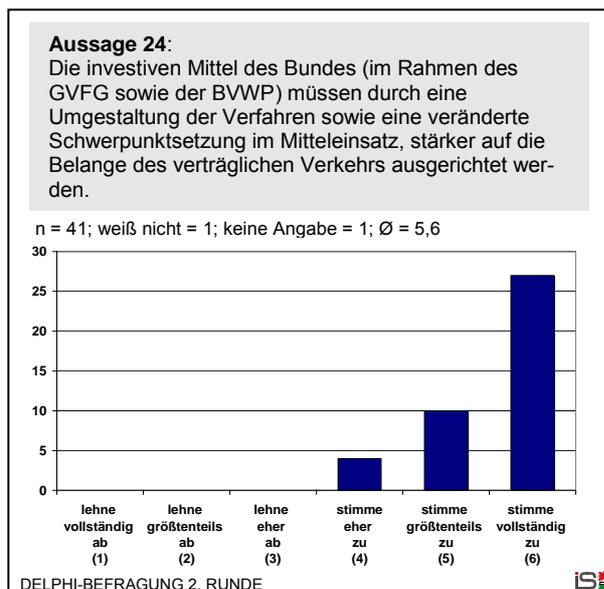
„Theoretischer Ansatz mag gut gemeint sein, aber in der Praxis werden Bedarfsmeldungen fortgeschrieben, grundlegend erfolgt keine - nachhaltige - Weichenstellung (Wirkung allenfalls bei Einzelvorhaben) i. S. einer integrierten Verkehrsentwicklung.“

(Anmerkungen aus der zweiten Runde der Delphi-Befragung)

Bezüglich der Ausgestaltung der Bewertungsverfahren wird von den Experten eine Verbesserung anerkannt. Dies gilt insbesondere für die neu geschaffene RWA, die erstmals raumordnerischen Belangen Gewicht verleiht und in einem Fall sogar als „methodischer Meilenstein“ betitelt wird. Kritisiert wird auf der anderen Seite die weiterhin lückenhafte Berücksichtigung von Folgen der Infrastruktur auf das Siedlungsgeschehen. Auch die fehlenden verkehrsträgerübergreifenden Entscheidungen bei der Aufnahme von Projekten werden als Defizit angeführt.

Trendwende im BVWP angemahnt

Die Verfahrensänderungen haben an der grundlegenden Ausrichtung in der Bundesverkehrswegeplanung nichts geändert. Vielmehr ist die Ausrichtung der hierüber vorgenommenen Infrastrukturinvestitionen weiterhin kritisch zu beurteilen. Auf diese grundsätzliche Aussage lässt sich das Meinungsbild insgesamt verdichten. Als Einzelkritik stehen auch hier die nach wie vor hohen Bedarfe für Neubauinvestitionen im Vordergrund, wobei die Sinnhaftigkeit von Neubauprojekten bzw. Kapazitätsausweitungen der Fernstraßeninfrastruktur z. T. sehr generell in Frage gestellt wird. Als wichtiger Ansatzpunkt zur Verbesserung des Beitrages zur Verträglichkeit des Verkehrs durch den BVWP lässt sich wie beim GVFG die Konzentration der Mittel auf den Bestand ableiten. Thematisiert wird auch die starke Unterfinanzierung der Planungen, die vor allem für die Schienenprojekte als problematisch beurteilt wird.



3.5.7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zu preispolitischen und fiskalischen Maßnahmen

Unter den im Fragebogen angesprochenen Themenbereichen kommt den preispolitischen und fiskalischen Instrumenten eine besondere Bedeutung zu. So werden zu keinem anderen Bereich so zahlreiche und gleichzeitig vielfach konträre Anmerkungen und Meinungen geäußert.

Innerhalb der beiden Runden der Delphi-Befragung konnten die Urteile der Experten validiert und Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung gewonnen werden. Die Experteninterviews und die Diskussion im Workshop haben sich in diesem Zusammenhang wiederum als wertvolle methodische Ergänzungen zur Befragung bewährt, mit denen eine Reihe von vertiefenden und weiterführenden Aspekten herauskristallisiert werden konnten.

Als grundlegende Tendenz in der Beurteilung der angesprochenen fiskalischen und preispolitischen Instrumente lässt sich insgesamt die starke Unzufriedenheit mit der derzeitigen Ausrichtung und Gestaltung festhalten. Dementsprechend hoch ist der geäußerte Handlungsbedarf.

Ansatzpunkt Erhöhung der Verkehrskosten des Einzelnen

Dies gilt in Bezug auf die Instrumente, die eine unmittelbare Wirkung auf die Verkehrskosten privater Haushalte ausüben. Die Beeinflussung der Aufwendungen des Einzelnen für die Raumüberwindung ist hier insgesamt als ein Schlüsselbereich in der Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs zu sehen.

Die **Eigenheimzulage** und vor allem die **Entfernungspauschale** sind in diesem Zusammenhang als bestehende finanzielle Entlastungen der Haushalte im Grundsatz kritisch zu sehen. Zur Umgestaltung dieser Vergünstigungen liegt eine Reihe von Vorschlägen vor, die im Ergebnis eine Kopplung der Förderung an ein verkehrssparsames Standort- bzw. Verkehrsverhalten vorsehen. Derartige Änderungen sind zwar im Kern plausibel, in der konkreten Umsetzung aber aus mehreren Gründen problematisch. Zum einen ist die heutige Ausgestaltung nicht auf eine räumliche und verkehrliche Steuerung ausgerichtet, sondern verfolgt vornehmlich volkswirtschaftliche und soziale Zielsetzungen, die einer Änderung, auch im Hinblick auf die politische Durchsetzungsfähigkeit, entgegenstehen dürften. Zudem kann erwartet werden, dass sich der bürokratische Aufwand mit einer Umgestaltung deutlich erhöht. In Beziehung dazu müssen die erzielbaren Effekte auf die Verträglichkeit des Verkehrs gesetzt werden, die nach dem heutigen Kenntnisstand zumindest als unsicher gelten können.

Ähnliches gilt auch für das **Road Pricing**, das im Expertenaustausch zu Recht mit vielen Fragezeichen und Bedenken versehen wird. Zwar ist Road Pricing keinesfalls per se abzulehnen; allerdings sind bei vielen Organisationsmodellen mögliche problematische Folgewirkungen zu bedenken. So ist eine Bepreisung von Innenstädten nach dem Londoner Vorbild in Nordrhein-Westfalen kaum denkbar. In der starken Konkurrenz der Nutzungen in einem weitgehend polyzentrischen Raum würden die Kernstädte weiter an Attraktivität verlieren und im Ergebnis bestehende Tendenzen der Entdichtung und Dezentralisierung gestärkt.

Für die Wirksamkeit von Straßennutzungsgebühren auf die Verträglichkeit des Verkehrs dürfte insgesamt ausschlaggebend sein, mit welcher Zielsetzung ein solcher Ansatz letztlich eingesetzt wird. Derzeit wird die Umsetzung mit dem vorrangigen Ziel diskutiert, dem Straßenbau aus seinen Finanzierungspässen zu verhelfen. Eine Ausgestaltung gemäß dieser Zielsetzung könnte in der Summe – u. a. durch eine gewollte Erhöhung der Sättigungsgrenze bzw. Durchflussmenge der Straßeninfrastruktur – einen weiteren Anstieg des Autoverkehrs zur Folge haben.

Als Instrument, dessen Zielrichtung bereits deutlich auf eine verträglichere Verkehrsgestaltung gerichtet ist, kann dagegen die **Kfz-Steuer** genannt werden. Sie leistet in der heutigen Ausgestaltung bereits einen konkreten, wenn auch eher ergänzenden Beitrag zur Verbreitung verbesserter Kraftfahrzeugtechnik. Ein Wegfall des Instrumentariums ist aus diesem Grund nicht zu befürworten. Neben der weiterhin notwendigen Einbeziehung von Abgasminderungstechniken wie dem Rußfilter liegen hier in der Berücksichtigung von Verbrauchsgesichtspunkten sowie der stärkeren Spreizung der Steuersätze viel mehr Weiterentwicklungspotenziale, die mit verhältnismäßig geringem Aufwand genutzt werden könnten.

Der Expertenaustausch bestätigt, dass die **Mineralölsteuer** ein wichtiger unmittelbarer Ansatzpunkt zur Erhöhung der Kosten der Raumüberwindung darstellt. Auch wenn die heftigen Diskussionen um die **Öko-Steuer** verdeutlichen, wie schwierig sich die Durchsetzung einer derartigen Erhöhung der Verkehrskosten in Deutschland darstellt, gibt es zu einem solchen Schritt derzeit augenscheinlich keine Alternative. Dabei ist davon auszugehen, dass ein schrittweise erfolgreicher und für den Einzelnen langfristig kalkulierbarer Anstieg der Treibstoffkosten die größte Chance bietet, Standortwahl und Verkehrsverhalten im Sinne der Nachhaltigkeit zu verändern. Die zu erwartenden Mehreinnahmen könnten zudem für flankierende Konzepte – u. a. eine gezielte Anpassung des Öffentlichen Verkehrs – verwandt werden und damit mögliche soziale Härten abmildern.

Die Effekte preispolitischer und fiskalischer Ansätze sollten aber insgesamt nicht überschätzt werden. Der Expertenaustausch zeigt in diesem Zusammenhang, dass bezüglich der genauen Wirkungsweise der Verkehrskosten auf das Verhalten des Einzelnen noch ein erhebliches Wissensdefizit gesehen wird. Dieser Umstand birgt auch die Gefahr, über die Schaffung monokausaler Wirkungszusammenhänge möglicherweise zu überzogenen Erwartungen und Fehleinschätzungen zu gelangen.²⁰

Anpassung des Mitteleinsatzes in der Infrastrukturfinanzierung notwendig

Im Bereich der Infrastrukturfinanzierung wird die Diskussion innerhalb des Expertenaustausches von der Finanzknappheit der Öffentlichen Hand geprägt. Vor diesem Hintergrund sowie in Anbetracht der sich im Zuge des demographischen Wandels wahrscheinlich abschwächenden Verkehrsnachfrage müssen die Schwerpunkte des Mitteleinsatzes angepasst werden.

Dies gilt für die **Bundesverkehrswegeplanung (BVWP)**, deren Investitionen trotz einzelner Verbesserungen weiterhin einer grundlegenden Überprüfung bedürfen. Dass die veränderten Verfahren der Projektbeurteilung nach Meinung der Experten bislang keine große Durchschlagskraft entfalten konnten, kann zum einen als weiteres Indiz für die geringe Durchsetzungskraft von Belangen des verträglichen Verkehrs im Rahmen der planerischen und politischen Abwägung gewertet werden. Allerdings setzt sich ein großer Teil der im vordringlichen Bedarf befindlichen Projekte aus Überhängen des alten BVWP sowie weiterer Investitionsprogramme zusammen, die nicht nach den veränderten Verfahren geprüft wurden. Zu fordern ist hier eine konsequente Durchführung von Prüfungen zur Umwelt- und Raumrelevanz bei allen Infrastrukturvorhaben des Bundesverkehrswegeplans sowie eine transparente Einbeziehung der Ergebnisse in die Einstufung von Vorhaben. Der Schwerpunkt der Mittelverwendung muss dabei noch stärker auf die Erhaltung der Infrastruktur ausgerichtet werden, eine Forderung, die inzwischen von vielen Fachleuten angeführt wird.

²⁰ Vgl. hierzu auch die Ergebnisse der Modellrechnung von Spiekermann & Wegener in Kapitel 4: Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage als Gegenstand modellbasierter Szenarien.

Die Notwendigkeit der Überprüfung der eingesetzten Finanzmittel gilt auch für den Schienenverkehr. Hier wird im Expertenaustausch im Zusammenhang mit den **Regionalisierungsmitteln** und dem **ITF NRW** die Forderung nach einer Überprüfung der derzeit massiven Förderung des SPNV im ländlichen Raum laut.

Allerdings ist die vielfach vorgenommene pauschalisierte Betrachtung, die eine „sinnvolle Förderung“ des Ballungsraumes den „schädlichen Subventionen“ in dünner besiedelten Räumen gegenüberstellt, wenig zweckmäßig. Vielmehr ist eine detailliertere Analyse der Effizienz einzelner Relationen und Netze des SPNV notwendig. In die Bewertung einzubeziehen sind dabei auch gesellschaftliche Ziele, wie eine angemessene Versorgung der Bevölkerung mit dem ÖPNV. Oberstes Ziel sollte nicht der pauschale Abbau von Leistungen bzw. Fördermitteln, sondern eine einzelfallbezogene Entscheidung für das bestmögliche Verkehrsangebot im ÖPNV sein. Stärker als bislang müssen in Siedlungsgebieten außerhalb der Ballungkerne dabei leistungsfähige Bussysteme in die Betrachtungen einbezogen werden.

Als Einzelinstrument im Rahmen der preislichen und fiskalischen Ansätze lässt sich schließlich das **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)** hervorheben, das innerhalb des Expertenaustausches sehr stark diskutiert wurde. Die Kritikpunkte, die dazu vielfach geäußert werden, sind im Grundsatz bekannt. Auf die begrenzten Fördertatbestände und schwierigen Verfahrenswege haben die Länder bereits teilweise reagiert. Wenn auch eine weitere Verbesserung sicherlich Not tut, kann die vielfach geforderte Umstellung der Förderung auf den Bestand aber auch kritisch gesehen werden. Dies zum einen, da der inzwischen äußerst schmale Umfang der Mittel für die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen in den Kommunen keinesfalls ausreicht und hierfür grundlegend andere Finanzierungswege gefunden werden müssen. Zum anderen sind die Hinweise von kommunaler Seite ernst zu nehmen, dass Verkehrsinfrastruktur auch künftig nicht nur im Status Quo gehalten wird, sondern im Zuge notwendiger Anpassung an den Stand der Technik oder geänderter gesellschaftlicher Anforderungen immer auch der Neuinvestition bedarf.

Die Einzelbetrachtung der Instrumente macht insgesamt deutlich, dass die geäußerte Notwendigkeit zur Umgestaltung bestehender fiskalischer und preispolitischer Instrumente ein komplexes Unterfangen ist. Zu berücksichtigen ist hier u. a. die Überlagerung von teilweise konfligierenden Zielen und die damit zusammenhängende Gefahr, Instrumente zu überladen sowie hohen bürokratischen Aufwand zu verursachen. Während bei Instrumenten wie der Entfernungspauschale und der Eigenheimzulage aus diesen angeführten Gründen eine Abschaffung die zweckmäßigste Alternative darstellt, stellen sich die Handlungsoptionen bei anderen Instrumenten wie der Mineralölsteuer als deutlich klarer dar. Hier wie auch im Bereich der Instrumente zur Infrastrukturfinanzierung stehen derzeit vor allem politische Hemmnisse einer Umsetzung entgegen.

3.6 Informatorische und organisatorische Maßnahmen

Der Bereich Information und Organisation umfasst ein weites Feld von Maßnahmen, die in der Fachwelt vor allem unter dem Begriff „soft policies“ diskutiert werden. Im Gegensatz zu den so genannten „hard policies“, also den konventionellen Maßnahmen der Verkehrssystemgestaltung, wie Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen, betonen die „soft policies“ die Organisation und das Management von bestehenden Verkehrsangeboten sowie die Verbesserung von Politik- und Planungsprozessen.

Als umfassender Ansatz in diesem Bereich wurde das Mobilitätsmanagement in den Expertenaustausch einbezogen. Die Einrichtung von Mobilitätszentralen ist dabei als Einzelmaßnahme aus diesem Ansatz gesondert hervorgehoben worden. Auch der Einsatz moderner Marketingmaßnahmen für den Umweltverbund (z. B. über so genanntes Direkt- bzw. Dialogmarketing oder das Individualisierte Marketing), wurde in der Delphi-Befragung als eine eigene Maßnahme betrachtet. Als spezifische Regelungen aus Nordrhein-Westfalen haben die bestehenden Vermittlungs- und Moderationsverfahren zur Förderung des SPNV sowie die Arbeitsgemeinschaft „Fahrradfreundliche Städte und Gemeinden“ als kommunales Netzwerk zur Radverkehrsförderung Eingang in die Befragung gefunden.

3.6.1 Mobilitätsmanagement und Mobilitätszentralen

Mobilitätsmanagement

Nachfrageorientierter Ansatz, der in professioneller Weise Mobilitätsdienstleistungen organisiert, indem neue Kooperationen initiiert und Maßnahmenpakete im Wesentlichen aus den Handlungsfeldern Information, Kommunikation, Organisation und Koordination bereit gestellt werden.

Mobilitätsmanagement stellt einen nachfrageorientierten Ansatz dar, der neue Kooperationen initiiert und Dienstleistungen mit dem Ziel bereitstellt, eine effiziente, umwelt- und sozialverträgliche Mobilität zu fördern.²¹ Die Ansätze zielen insbesondere auf die situationsangepasste Nutzung und Kombination verschiedener Verkehrsmittel und damit auf die Erleichterung eines inter- und

multimodalen Mobilitätsverhaltens. Neben Maßnahmen, die auf einzelne Standorte von Unternehmen, Schulen oder Wohnquartieren zugeschnitten sind (z. B. Car-Sharing-Nutzung, Fahrradförderung) setzen andere Beispiele, wie Mobilitätszentralen oder die Durchführung von Kampagnen, auf der städtischen bzw. regionalen Ebene an. Hinsichtlich der Bereitstellung von Verkehrsinformationen wird der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken in Pilotprojekten erprobt. Angestoßen werden Maßnahmen des Mobilitätsmanagements meist von Kommunen, wobei Kooperationsprozesse mit weiteren Partnern, gerade auch mit privaten Akteuren, eine hohe Bedeutung besitzen.

Die Wurzeln des Ansatzes liegen im amerikanischen "Transportation Demand Management", das aber vor allem Arbeitswege betrachtet. Der inzwischen sehr breite Ansatz in Europa hat in den letzten zehn Jahren deutlich an Bekanntheit sowie an politischer und planerischer Akzeptanz gewonnen. Während in einigen Ländern, wie z. B. England oder Italien, Mobilitätsmanagement bereits institutionalisiert wurde (z. B. über die Verpflichtung zu betrieblichen Mobilitätsplänen), sind die Ansätze in Deutschland derzeit noch allein vom Engagement einzelner Unternehmen oder Kommunen abhängig. Staatliche Finanzierungs- und Förderangebote liegen für Maßnahmen des Mobilitätsmanagements insgesamt nur vereinzelt vor.

²¹ Zur Definition und dem Stand der Umsetzung von Maßnahmen des Mobilitätsmanagements bieten die vom ILS NRW eingerichteten Internetseiten der „Transferstelle Mobilitätsmanagement“ einen umfassenden Überblick (vgl. <http://www.mobilitaetsmanagement.nrw.de>).

Mobilitätszentralen

Serviceeinrichtungen, die im Rahmen des Mobilitätsmanagements Informationen und Dienstleistungen rund um die Mobilität anbieten und verkehrsmittelübergreifend bündeln. NRW bildet mit Mobilitätszentralen in Wuppertal, Münster, Bonn, Hamm und Bielefeld bzw. Servicecentern im Münsterland und Ost-Westfalen einen Schwerpunkt.

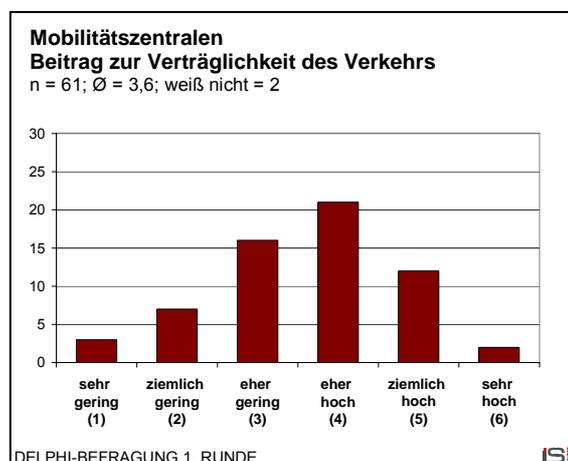
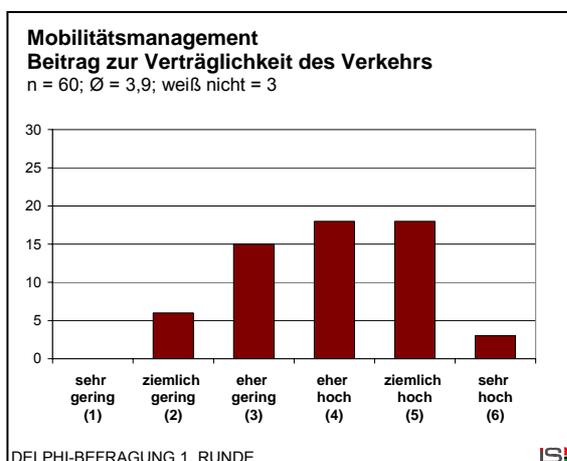
Mobilitätszentralen wurden als eine wichtige Maßnahme des Mobilitätsmanagements seit Anfang der 1990er Jahre vermehrt eingerichtet. Derzeit gibt es ca. 50 Einrichtungen in Deutschland. Ziel ist es vor allem, durch umfangreiche Informationen und Ticketverkauf Kunden an den Öffentlichen Verkehr zu binden bzw. hinzuzugewinnen. Die Beratung erstreckt sich auf weitere Verkehrsmittel und wird vielerorts durch Angebote, wie Verleihe oder Car-Sharing-

Vermittlung, ergänzt. Die Einrichtungen bieten hinsichtlich Trägerschaft und Angebot insgesamt ein sehr heterogenes Bild. Gezielte Evaluationen liegen bislang nur sehr vereinzelt vor, ziehen aber insgesamt eine positive Bilanz bezüglich der Kundenzufriedenheit und liefern erste Hinweise für Verlagerungseffekte (vgl. u. a. Stadt Münster 2000).

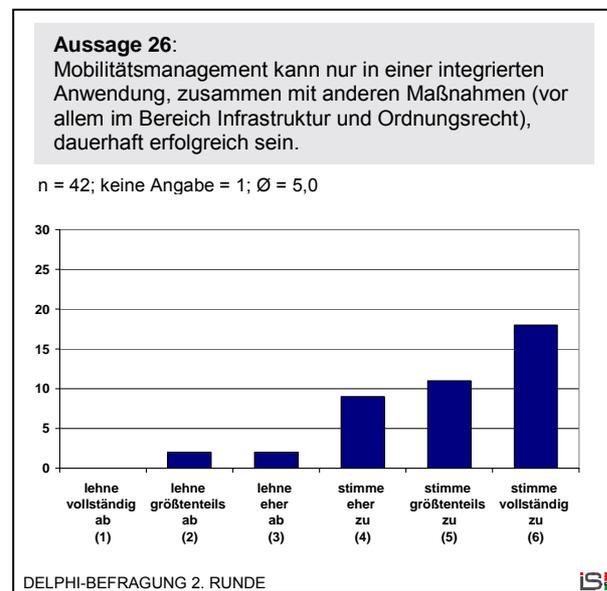
Allerdings sind Mobilitätszentralen in der Regel unter den derzeitigen Bedingungen kaum kostendeckend zu betreiben. Die direkten Einnahmen aus Beratung, Verkauf, Provisionen oder Werbung decken bislang nur in wenigen Fällen die laufenden Ausgaben (insbesondere Personalausgaben). Dies hat in der jüngsten Entwicklung auch dazu geführt, dass das Angebot in einigen Mobilitätszentralen zurückgefahren oder Einrichtungen auf eine rein telefonische Beratung umgestellt wurden. Zur Finanzierung der Investitionen kann allerdings auf einzelne Förderprogramme zurückgegriffen werden. So stellt das Land NRW über die Regionalisierungsmittel bzw. die darüber finanzierten Förderprogramme („Sicherheit und Service im Öffentlichen Personennahverkehr“) eine finanzielle Unterstützung zur Einrichtung von Mobilitätszentralen zur Verfügung (vgl. auch Kapitel 3.5.5: Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz; Kapitel 3.5.4 Regionalisierungsmittel und Integraler Taktfahrplan).

Ergänzende Rolle des Mobilitätsmanagements betont

Das Mobilitätsmanagement erreicht innerhalb der ersten Runde der Delphi-Befragung einen Platz im guten Mittelfeld. Dabei weisen einige Experten auf Schwierigkeiten in der Bewertung hin, die im Wesentlichen auf die große Spannweite von Maßnahmen unter dem Begriff Mobilitätsmanagement zurückzuführen sind. In den ergänzenden Anmerkungen wird zunächst die grundsätzliche Zustimmung zu dem Ansatz unterstrichen und das Mobilitätsmanagement überwiegend mit Attributen wie richtig, wichtig und sinnvoll belegt. Dies gilt mit Einschränkungen auch für die Mobilitätszentrale, der als Einzelmaßnahme allerdings eine deutlich geringere Wirkung auf die Verträglichkeit des Verkehrs zugesprochen wird.



In den Anmerkungen wie auch in den späteren Diskussionen im Rahmen des Workshops und der Experteninterviews wird insgesamt die ergänzende Rolle dieses Bereiches betont, der nur im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen spürbare Effekte erziele. Eine entsprechende Aussage in der zweiten Runde der Delphi-Befragung fand die Zustimmung der beteiligten Experten.



„Die Maßnahmen dieser Kategorie sind auf jeden Fall additiv zu den Maßnahmen der anderen Kategorien notwendig; stehen sie allein, sind sie wenig erfolgversprechend.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Praktiker betonen die Potenziale, Wissenschaftler die Grenzen des Mobilitätsmanagements

Auffällig sind die unterschiedlichen Bewertungen aus den Gruppen der Wissenschaft und Praxis in der ersten Runde der Delphi-Befragung. So gaben die Vertreter der Planungspraxis deutlich günstigere Einschätzungen zur Wirkung auf die Verträglichkeit des Verkehrs ab. Die Differenzen erwiesen sich sowohl beim Mobilitätsmanagement als auch bei den Mobilitätszentralen statistisch als signifikant.²²

In den Kommentaren werden aus den Reihen der Hochschulen und Forschungseinrichtungen die schwachen Effekte durch fehlende Breitenwirkung sowie grundsätzlich entgegenstehende Wettbewerbsbedingungen zwischen MIV und ÖPNV angeführt. Nutzer solcher Angebote seien im Wesentlichen diejenigen, die bereits heute nachhaltige Mobilität praktizierten. Die Hauptzielgruppe der MIV-Nutzer werde nicht erreicht.

Planungspraktiker verweisen eher auf die Potenziale des Mobilitätsmanagements, indem sie stärkere Effekte bei nach Zielgruppen und Mobilitätsbedürfnissen differenzierten Angeboten vermuten.

„Diese Maßnahmen sind gut, können aber ohne eine grundsätzliche Änderung der Rahmenbedingungen des Verkehrs (Wettbewerb zwischen Auto und ÖPNV) nur wenig bewirken.“

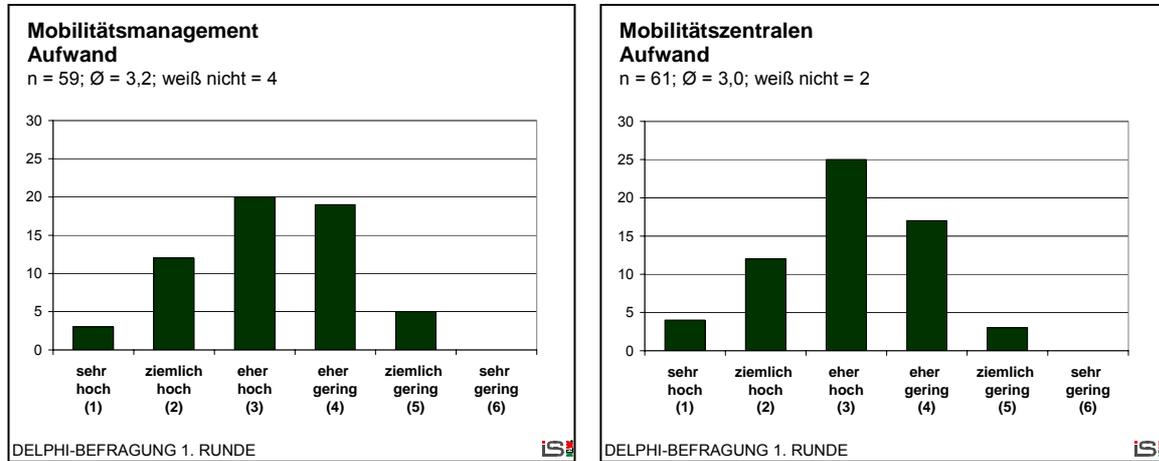
„Viele dieser Dienstleistungen erreichen vermehrt diejenigen, die „sowieso“ schon relativ bewusste Mobilität praktizieren. Generell sind solch integrierte Ansätze aber wichtig und sollten weiterentwickelt werden. Im Zuge einer weiteren Verteuerung des MIV durch fiskalische Instrumente sollten diese Dienste erhöhte Bedeutung erlangen.“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

²² Mann-Whitney-U-Test bezogen auf die Stichprobe Wissenschaft (n = 28) und Praxis (n = 25) der ersten Runde der Delphi-Befragung (Signifikanzniveau < 0,01).

Aufwand als Hemmnis für das Engagement der Kommunen

Obwohl Mobilitätsmanagement und Mobilitätszentralen als Bestandteil der „soft policies“ für die Abkehr von baulichen bzw. infrastrukturellen Konzepten stehen, werden diese Maßnahmen in den Bewertungen als eher aufwändig eingeordnet.



Diese Einschätzung wird vor allem von den Planungspraktikern abgegeben. In den Experteninterviews bestätigt sich dies als ein wichtiges Hemmnis für die Verbreitung der Ansätze in der Praxis. Die Einrichtung von Mobilitätszentralen oder die Durchführung von Kampagnen seien als freiwillige Aufgaben der Kommunen derzeit kaum finanzierbar. In diesem Zusammenhang sei die Idee eines kommunalen Mobilitätsmanagers, der als Ansprechpartner für Vorhabenträger und Verwaltung auftritt, zwar durchaus sinnvoll, mit den bestehenden personellen Kapazitäten aber nicht zu leisten.

Konkrete Erfahrungen mit der Einrichtung von Mobilitätszentralen wurden im Expertenaustausch aus Münster und Duisburg berichtet. Während sich in Duisburg eine entsprechende stadtteilbezogene Einrichtung nach Auslaufen einer Förderung der EU als finanziell nicht weiter tragbar erwies, konnte in Münster eine Mobilitätszentrale ohne externe Förderung eingerichtet und bis heute aufrechterhalten werden. Ein Grund sei die organisatorische und institutionelle Verankerung bei den Verkehrsbetrieben. Die inhaltliche Ausgestaltung in Bezug auf Zielgruppen und Angebotsspektrum sei hinsichtlich Bedarf, Tragfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeiten genau überdacht und mit entsprechender Vorsicht eingerichtet worden.

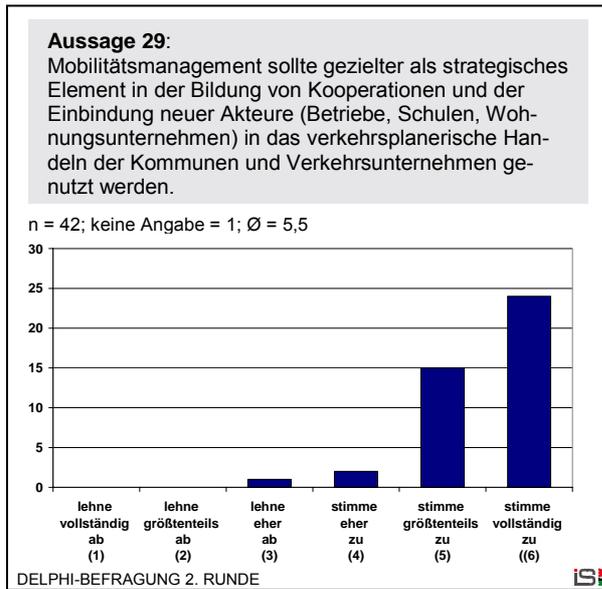
Entwicklung des Mobilitätsmanagements vom Experimentierfeld zur Handlungsstrategie

„Mobilitätsmanagement muss fester Bestandteil der Stadtentwicklung und bei jeglicher Art von Planung berücksichtigt werden. Das heißt auch, verschiedene Fachplanungen an einen Tisch zu bringen und Mobilität nicht als dienendes, sondern steuerndes Element zu betrachten.“

(Zitat aus den Experteninterviews)

Aus den Berichten der kommunalen Vertreter wurde deutlich, dass Mobilitätsmanagement zwar in Form einzelner Maßnahmen Eingang in die Praxis gefunden hat, ein breiter Einsatz aber weder bislang erfolgt noch unter den heutigen Bedingungen zu erwarten sei. Das notwendige finanzielle Engagement der Kommunen wirke auch deshalb als Hemmnis, da die Akzeptanz des Ansatzes insge-

samt nicht ausreichend sei und in Politik und Verwaltung große Vorbehalte gegen einen breiteren Einsatz von entsprechenden Maßnahmen bestünden. Dabei fehle es auch am Verständnis von Mobilitätsmanagement als strategisches Handlungsfeld in der kommunalen Planung, das die Kooperation und die Kommunikation nach innen und außen verbessert und die am Planungs- und Umsetzungsprozess Beteiligten zusammenführt. Dass diese Rolle von den beteiligten Experten befürwortet wird, zeigt die Zustimmung zu einer entsprechenden Aussage in der zweiten Runde.



„Mobilitätsmanagement kann sehr kostengünstig zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung beitragen, vor allem wenn Kooperationen geschmiedet werden.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Unzureichende Evaluation als Manko des Mobilitätsmanagements

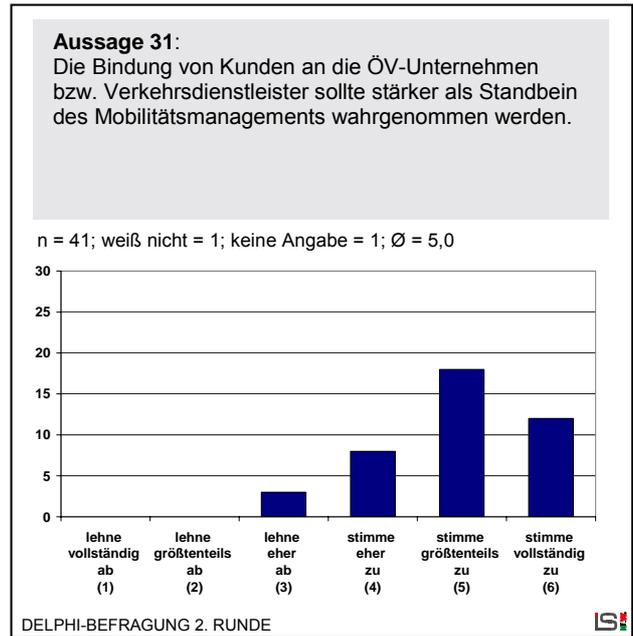
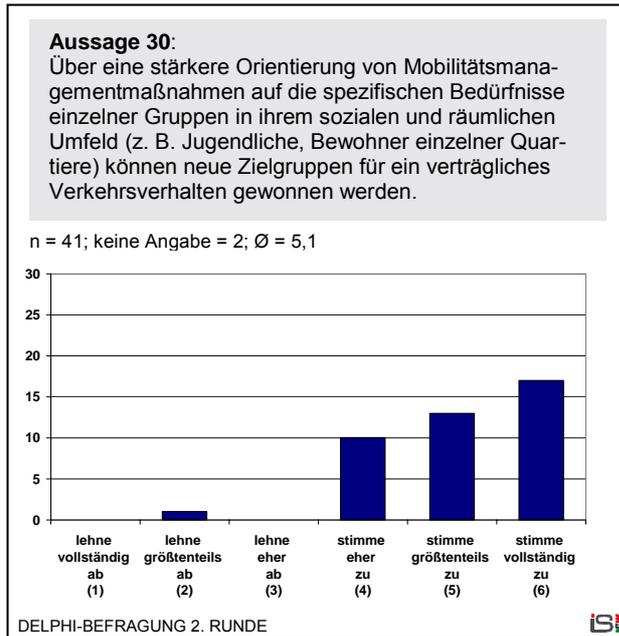
Die stärkere Etablierung des Mobilitätsmanagements in den Kommunen wie auch bei Verkehrsunternehmen und Betrieben wird nach Ansicht vieler Experten durch die mangelnde Evaluation von Maßnahmen in diesem Bereich erschwert. So beklagen die Praxisvertreter, dass es bisher nicht hinreichend gelungen sei, einen Zusammenhang zwischen Ansätzen des Mobilitätsmanagements und tatsächlichen Wirkungen auf die Verkehrsnachfrage zu belegen. Dies schwäche einerseits die Argumentation für solche Maßnahmen, zum anderen blieben planungsbegleitende Mobilitätskonzepte zwangsweise vage, weil wichtige quantitative Kennwerte wie Stellplatzbedarfe maßnahmenbezogen nicht abschätzbar seien. Fehlende Evaluation und mangelnde Verbreitung bedingten sich letztlich gegenseitig.

„Das Problem ist, dass Mobilitätsmanagement noch nirgendwo wirklich breit und systematisch, institutionalisiert, zeitlich dauerhaft und mit relevantem Ressourcenaufwand betrieben wurde. (...) So gesehen kann es noch gar keine "tollen" Ergebnisse geben. Daher vielleicht die Skepsis der Forscher. Es gibt sozusagen noch gar kein Experiment, also auch keine empirische Erfahrung.“

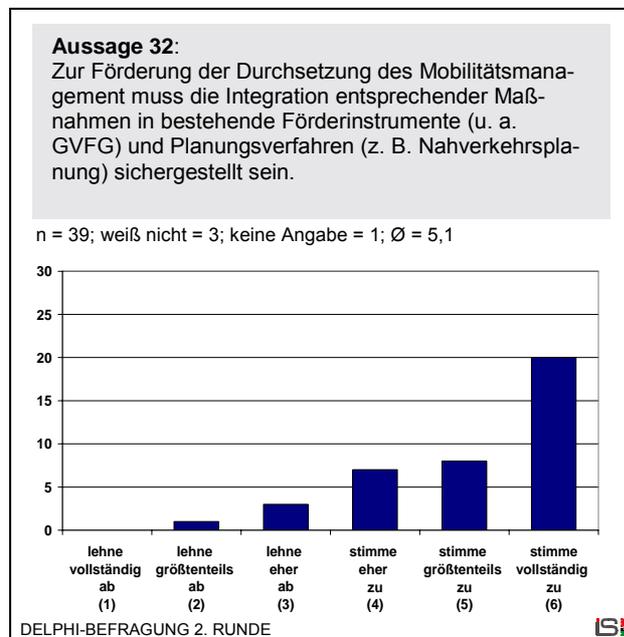
(Anmerkung im Delphi-Fragebogen der zweiten Runde)

Zielgruppenorientierung und Integration in bestehende Planungs- und Finanzierungsinstrumente als Handlungsansätze

Viele Anmerkungen der Experten in der ersten Runde der Delphi-Befragung beklagen die mangelnde Reichweite bisheriger Ansätze in Bezug auf einzelne Zielgruppen. Eine stärkere Zielgruppenorientierung innerhalb der Angebote und der Öffentlichkeitsarbeit ist deshalb eine der am häufigsten genannten Weiterentwicklungsmöglichkeiten. Potenziale bestehen nach Ansicht der beteiligten Experten, zusätzlich zu den in der zweiten Runde aufgegriffenen Ansätzen (Jugendliche, Bewohner einzelner Quartiere), vor allem im betrieblichen und schulischen Mobilitätsmanagement. Auch bei vermehrter Konzentration auf neue bzw. spezielle Zielgruppen wird die Bindung von vorhandenen Kunden des ÖPNV als Standbein des Mobilitätsmanagements bestätigt.



Als Ansatzpunkt zur Förderung wird eine stärkere Institutionalisierung von Maßnahmen des Mobilitätsmanagements befürwortet. Im Vordergrund steht die Forderung nach einer Integration in bestehende Verfahren und Instrumente, wobei das GVFG und die Nahverkehrsplanung konkret angesprochen wurden. Von kommunaler Seite wurde angeregt, die Erarbeitung von Mobilitätskonzepten ab einem bestimmten Bauvolumen (Bruttogeschossfläche bzw. Anzahl an Wohneinheiten), vergleichbar mit den Regelungen der Landesbauordnung zu Stellplätzen, verbindlich einzuführen.



3.6.2 Marketing für den Umweltverbund

Marketing für den Umweltverbund

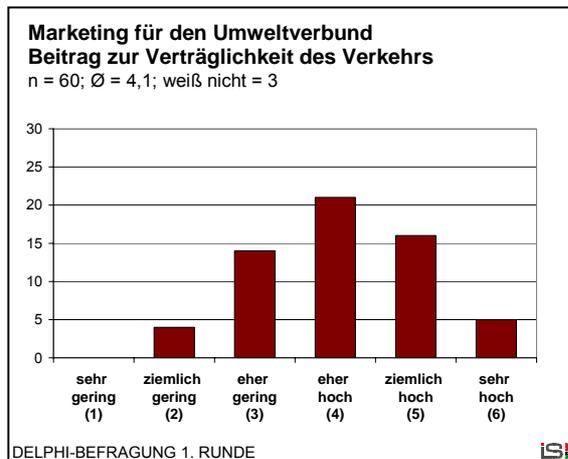
Vermeehrt werden moderne Marketingmaßnahmen eingesetzt, um den Anteil der Verkehrsmittel des Umweltverbundes am Modal Split zu erhöhen. Neben Public-Awareness-Kampagnen gewinnt hier die gezielte Ansprache von bestimmten Nutzergruppen über das Direktmarketing, insbesondere in Form des auf schriftlichen und persönlichen Kommunikationstechniken basierenden Dialogmarketings, zunehmend an Bedeutung.

Durch eine Veränderung der Wahrnehmung alternativer Verkehrsmittel können für den Umweltverbund, ohne Veränderungen des Verkehrssystems, bedeutende Nachfragepotenziale erschlossen werden. Diese Erwartung ist Ausgangspunkt des Einsatzes spezieller Marketingmaßnahmen, die im Gegensatz zu herkömmlichen Public-Awareness-Kampagnen auf die unmittelbare, häufig dialogisch orientierte Ansprache des einzelnen Kunden abzielen (so genanntes Direkt- bzw. Dialogmarketing oder

auch Individualisiertes Marketing). Hintergrund ist u. a. die Erkenntnis, dass Informationen über das ÖPNV-Angebot grundsätzlich verfügbar sind, die Adressaten jedoch zu wenig erreicht. Hilfestellungen, wie Kunden- und Mobilitätszentralen (vgl. Kapitel 3.6.1: Mobilitätsmanagement und Mobilitätszentralen) können dies zwar abmildern; der Weg über zielgruppenspezifisch aufgebaute, direkte persönliche Motivation verspricht dennoch größere Erfolge.

Pilotprojekte derartiger Ansätze erzielten eine hohe Wirkung, die auch noch Jahre später anhielt. Kosten-Nutzen-Betrachtungen zeigten in diesem Zusammenhang, dass dem Aufwand für diese Maßnahmen auch monetäre Effekte durch zusätzliche Einnahmen gegenübergestellt werden können (vgl. Brög/Schädler 1997). Diese messbaren Wirkungen, die weit über die Effekte konventioneller Marketingansätze hinausgehen, legten die Einbeziehung in den Expertenaustausch nahe.

Marketing als ergänzende Maßnahme



In der Kategorie der informatorischen und organisatorischen Maßnahmen wurde das Marketing in Bezug auf den Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs am besten bewertet und konnte sich knapp vor dem Mobilitätsmanagement und den kommunalen Netzwerken zur Radverkehrsförderung platzieren.

Wiederum zeichnet sich zwischen Wissenschaft und Planungspraxis ein divergierendes Meinungsbild ab. So werten die Vertreter der Praxis die Wirkung der Maßnahme höher, vergeben jedoch für den Aufwand deutlich schlechtere Noten.²³ Die beigefügten Anmerkungen und Erläuterungen lassen

erkennen, dass die Maßnahmenansätze Mobilitätsmanagement und Marketing von den Experten begrifflich schwer zu unterscheiden waren. Die zweite Befragungsrunde konzentrierte sich daher auf den umfassenderen Ansatz Mobilitätsmanagement und entwickelte hierzu differenzierte Aussagen (vgl. Kapitel 3.6.1: Mobilitätsmanagement und Mobilitätszentralen).

Trotz der bestehenden Zielgruppenorientierung der behandelten Marketingansätze bezweifelten einige Experten, dass es damit möglich sei, Neukunden zum Umstieg auf den öffentlichen Verkehr bzw. den Umweltverbund zu bewegen. Begründet wird diese Skepsis u. a. mit den bestehenden günstigeren Rahmenbedingungen für den MIV, der auch im Bereich Marketing über größere Ressourcen ver-

²³ Mann-Withney-U-Test bezogen auf die Stichprobe Wissenschaft (n = 28) und Praxis (n = 25) der ersten Runde der Delphi-Befragung (Signifikanzniveau < 0,01). Zur Häufigkeitsverteilung in der Beurteilung des Aufwandes vgl. Tabelle 1, S. 27).

füge. Eine Veränderung dieser Rahmenbedingungen hin zu mehr Nachhaltigkeit in der Raum- und Verkehrsentwicklung müsse von anderen Maßnahmebereichen getragen werden. Damit sehen Experten, überwiegend aus Wissenschaft und Forschung, auch die Maßnahme Marketing für den Umweltverbund wie die übrigen Maßnahmen aus dem Bereich Information und Organisation, als Ergänzung insbesondere zu preispolitischen und infrastrukturellen Ansätzen. Gefordert wird auch hier eine verstärkte Evaluation.

„Das wäre wirklich einmal zu evaluieren! Hier wird mit viel zu viel persönlichen Mutmaßungen gearbeitet!“

„Werbung, auch wenn sie erfolgreich wäre, ist nur sinnvoll, wenn sie gute Produkte bewirbt.“

„Marketing ist natürlich sinnvoll und kann auch im Verkehrsbereich zu Verhaltensänderung führen. Allerdings hat die Konkurrenz wesentlich größere Ressourcen und zu oft wird (unter anderem wegen der Kosten) für den ÖPNV hauptsächlich im ÖPNV geworben.“

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Imageaufwertung des Öffentlichen Verkehrs als Ausgangspunkt

Bereits durchgeführte Marketingprojekte benennen stets die subjektive Wahrnehmung als Basis für individuelle Entscheidungen auch beim Verkehrsverhalten. Diese für erwünschte Verlagerungseffekte zentrale Erkenntnis wird mehrfach im Expertenworkshop und in den vertiefenden Interviews thematisiert. So wird geradezu dazu aufgerufen, die planerische Sichtweise, die eher durch rationales Kalkül geprägt ist, zu verlassen und das persönliche Bedürfnis nach Identifikationsmöglichkeit, Emotionen und den symbolischen Gehalt von Lebens- und Mobilitätsstilen im Zusammenhang mit Mobilitätsangeboten zu beachten. Der Umstand, dass Mobilitäts- und Dienstleistungsmarketing gerade in solche Bereiche vordringen könne, die anderen Ansätzen nicht zugänglich seien, ermutige zu einer Weiterverbreitung und -entwicklung.

In diesem Zusammenhang wird es als Manko bezeichnet, dass im Rahmen der Regionalisierung des SPNV die Verbesserungen der ÖV-Qualität nicht genügend kommuniziert würden und die „verhaltenswirksame Brücke zum täglichen Kfz-Verkehr fehle“. Auch das Land wird in die Pflicht genommen: Die erfolgreichen Beispiele für den Radverkehr zeigen, wie man durch spezielle Programme mit verhältnismäßig geringem Aufwand erfolgreiche Imageaufwertung betreiben kann (vgl. Kapitel 3.6.3: Kommunale Netzwerke zur Radverkehrsförderung).

3.6.3 Kommunale Netzwerke zur Radverkehrsförderung

Kommunale Netzwerke zur Radverkehrsförderung

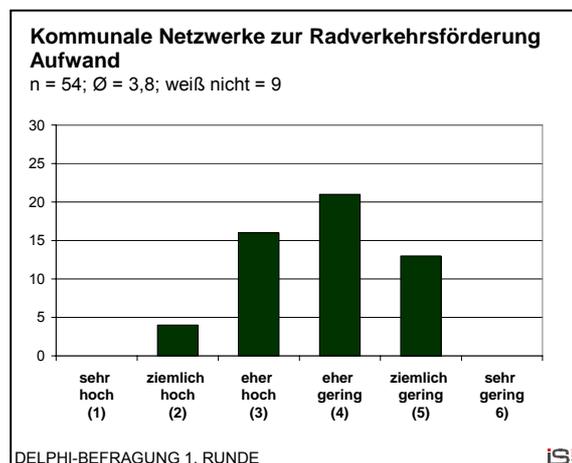
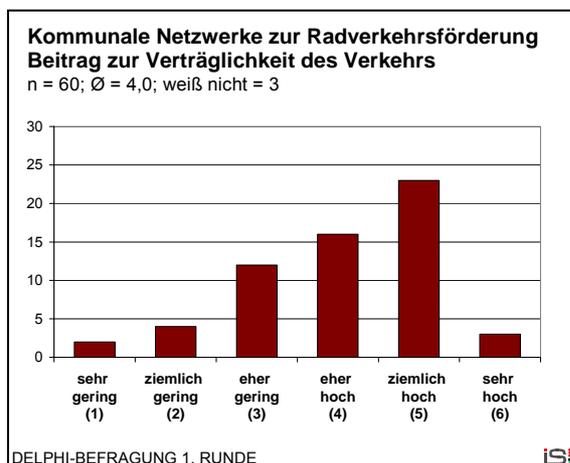
Vorreiter für den Zusammenschluss einzelner Kommunen zur Radverkehrsförderung ist NRW, wo die Arbeitsgemeinschaft „Fahrradfreundliche Städte und Gemeinden“ mit finanzieller und administrativer Unterstützung des Landes systematische Radverkehrsförderung in den beteiligten Kommunen (Infrastruktur, Öffentlichkeitsarbeit, Serviceleistungen) betreibt.

Die 1993 aus einem Modellprogramm des Landes hervorgegangene Arbeitsgemeinschaft „Fahrradfreundliche Städte und Gemeinden in NRW“ (AGFS) unterstützt Kommunen, die in freiwilliger Selbstverpflichtung dem Radverkehr als umweltverträglichem Verkehrsmittel mit beachtlichem Aktionsradius und großem Verlagerungspotential eine generelle Prioritätensetzung für die lokale Verkehrspolitik einräumen möchten. Mit diesem Beispiel eines Netzwerkes zur Radverkehrsförderung wird ein

Ansatz in den Expertenaustausch einbezogen, der Leistungen der Arbeitsgemeinschaft als Dachkampagne und Informationsschnittstelle mit lokaler Projekt- und Öffentlichkeitsarbeit zum Radverkehr verknüpft.

So unterstreicht die Arbeitsgemeinschaft „Fahrradfreundliche Städte und Gemeinden“, der inzwischen 36 Mitglieder angehören, in ihrem Leitbild ihr Selbstverständnis als Ansprechpartner, Experte und Ideengeber für eine moderne Verkehrspolitik, in der Maßnahmen aus den Bereichen Infrastruktur, Service und Kommunikation gleichberechtigt in einem Gesamtsystem miteinander verzahnt sind. Als quantitative Messlatte wollen die Mitgliedskommunen einen Radverkehrsanteil von 25 % erreichen und den Modal-Split-Anteil des gesamten nichtmotorisierten Individualverkehrs, im Sinne der angestrebten Nahmobilität, auf über 60 % steigern. Untersuchungen bei langjährigen Mitgliedskommunen zeigen für den Modal-Split-Anteil des Radverkehrs, aber auch für das Unfallrisiko der Radfahrer messbare Erfolge. Ein effektiver Beitrag des Netzwerkes wird insbesondere aufgrund professionell geleisteter Kommunikation bzw. Öffentlichkeitsarbeit gesehen.

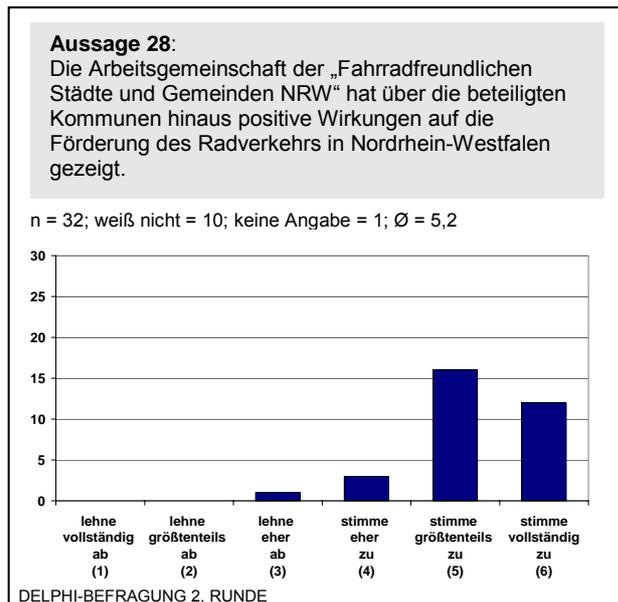
Positive Einschätzung der Wirksamkeit durch die Planungspraxis



Eine positive Einschätzung erfährt der Ansatz auch in der ersten Runde der Delphi-Befragung, in der die Experten dem Netzwerk mehrheitlich einen hohen bis ziemlich hohen Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs bescheinigten. Auch das Verhältnis Wirksamkeit zu Aufwand fiel günstig aus.

Vereinzelt werden allerdings auch kritische Anmerkungen angebracht. So etwa der Hinweis, dass stets so genannte „Kümmere“ vorhanden sein müssten, oder dass die gut gemeinte Initiative bei unveränderten Rahmenbedingungen wenig ausrichten könne. Vertreter der Planungspraxis votieren dabei wiederum auffallend besser als Vertreter aus der Wissenschaft. Damit sind vor allem diejenigen Experten von der Wirksamkeit überzeugt, die durch die Beteiligung an Planungsprozessen und Pro-

jekten mit Bedeutung und Chancen des Ansatzes enger vertraut sind. Demgegenüber sind Vertreter aus der Wissenschaft skeptisch eingestellt.



"Das Netzwerk hat vielfältige Innovationen, politischen Schub sowie eine positive Wirkung auf Radverkehrsanteile am örtlichen Gesamtverkehr der Städte unterstützt."

"Wichtiger Erfahrungsaustausch; Ansporn durch benchmarking."

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Die Aussage der zweiten Befragungsrunde greift die Einschätzung der Experten auf und fokussiert die Fragestellung auf die positive Breitenwirkung des Ansatzes für die Radverkehrsförderung in ganz Nordrhein-Westfalen. Mit hoher bis sehr hoher Zustimmung bestätigen dies die befragten Personen, bei nur noch geringfügig deutlicherer Zustimmung der Planungspraktiker. Ungewöhnlich viele Experten wählen jedoch die Antwortmöglichkeit „weiß nicht“, was die bestehenden Grenzen in der Beurteilungsmöglichkeit dieses NRW-spezifischen Ansatzes zeigt.

Im Ergebnis bestätigen die abgegebenen Expertenurteile, dass der vorgestellte Ansatz sich gemessen an seiner Zielsetzung bewährt hat und insofern auch uneingeschränkt positive Wirkungen zeigt. Die in der ersten Runde festzustellende Diskrepanz betrifft eher den Stellenwert des Ansatzes zur Steuerung von Verkehrsentwicklung und -verhalten. Hier gehören aus der Sicht von Hochschul- und Forschungsvertretern auch Netzwerke zur Radverkehrsförderung zur Gruppe der informatorischen und organisatorischen Maßnahmen, die ergänzend sinnvoll,

vielleicht sogar nötig sind, isoliert betrachtet jedoch kaum eine Bedeutung besitzen. Experten mit stärkeren lokalen Bezügen sehen dies offensichtlich etwas anders.

3.6.4 Moderations- und Vermittlungsverfahren zur Förderung des Schienenpersonennahverkehrs

Moderations- und Vermittlungsverfahren zur Förderung des ÖPNV

Unterstützt durch eine finanzielle Förderung des SPNV hat das Land Nordrhein-Westfalen über verschiedene Vermittlungsansätze (Forum Bahnflächen, Bahnhofsprogramm, Gründung der Bahnflächenentwicklungsgesellschaft (BEG)) einen stark dialogisierten Weg in der Unterstützung der Entwicklung des Schienenverkehrs eingeschlagen.

Die Modernisierung und Entwicklung von Bahnhofsgebäuden, deren Umfeld sowie weiterer Bahnflächen stellt besondere Anforderungen an das Planungsverfahren. Insbesondere die zielgerichtete Kooperation des umfangreichen Akteursgeflechts (Deutsche Bahn AG, Kommune, Verkehrsbetriebe u. a.) ist hier ein zentraler Erfolgsfaktor.

Hierzu hat das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen

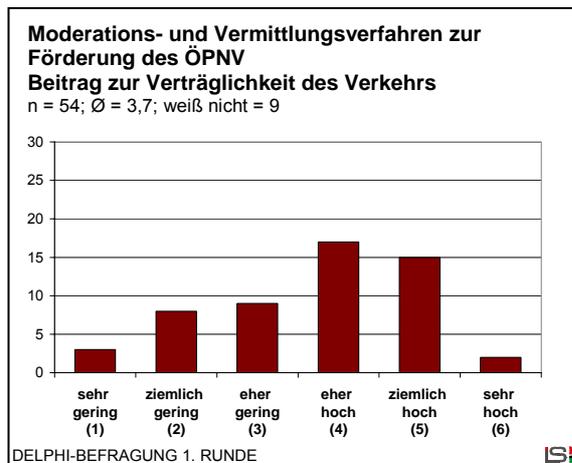
(MSWKS) unter dem Dach der Initiative „Bahnflächen und Bahnhöfe zur Stadt machen“ mehrere Programmbausteine gebündelt. Zentrales Anliegen ist stets die Aufwertung und Wiedernutzung von bahnbezogenen Liegenschaften durch ein von allen Projektbeteiligten getragenes Konzept innerhalb eines zügig durchgeführten Planungsverfahrens.

Die von der Deutschen Bahn AG und dem Land Nordrhein-Westfalen gegründete Bahnflächenentwicklungsgesellschaft (BEG) ist hier eine wichtige Unterstützung. Sie hat die Aufgabe, die Entwicklung

von Bahnbrachen in über 100 Klein- und Mittelstädten (Bahnflächenpool NRW) vorzubereiten und zu begleiten. Unterstützt werden die Aktivitäten durch das Forum Bahnflächen NRW als Diskussionsforum und Transferstelle rund um das Thema Bahnflächenentwicklung. Das Bahnhofsprogramm zielt dagegen auf die bauliche und verkehrliche Entwicklung der Bahnhöfe und deren Umgebung und fördert hier einzelne Maßnahmen aus Mitteln der Stadterneuerung.

Insgesamt hat das Land Nordrhein-Westfalen damit ein bundesweit einmaliges Kooperationskonzept in die Wege geleitet. Die dadurch möglichen Qualitätsverbesserungen für den Öffentlichen Verkehr sowie den Rad- und Fußverkehr als Zubringerverkehre veranlassten deren Aufnahme in den Bereich Information und Organisation der ersten Befragungsrunde.

Einschätzung der Wirkung gestaltet sich schwierig



Im Expertenaustausch spielte der vorgestellte Maßnahmenansatz nur eine untergeordnete Rolle und wurde nach der ersten Runde der Delphi-Befragung nicht mehr aufgegriffen. Die hohe Anzahl der Antworten in der Kategorie „weiß nicht“ sowie einige Anmerkungen zeigen, dass sich die konkrete Einschätzung im Rahmen der Befragung schwierig gestaltete. Unter den „Kennern“ der Moderations- und Vermittlungsverfahren wurde den nordrhein-westfälischen Initiativen allerdings Anerkennung gezollt.

„Sehr hoher Beitrag zur Verträglichkeit, wenn langer Atem und keine kontraproduktiven Parallelpolitiken stattfinden. Der Weg scheint vorbildlich für das Knacken der harten Nuss: Bahnflächen-Brachen und Siedlungsentwicklung am Bahnhof.“

(Anmerkung aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Deutsche Bahn AG als schwieriger Partner

Die wenigen inhaltlichen Anmerkungen beschäftigen sich vor allem mit der Rolle der Deutschen Bahn AG, die trotz des Engagements in den Initiativen in Nordrhein-Westfalen als „schwerfälliger“ oder sogar „arroganter“ Partner bezeichnet wurde. Insgesamt käme der notwendige Dialog zwischen den Verantwortlichen nur sehr langsam voran, was auch auf die schwierigen Zuständigkeiten in der ÖPNV-Planung in NRW insgesamt zurückzuführen sei (vgl. Kapitel 3.5.4: Regionalisierungsmittel und Integraler Taktfahrplan).

"Tatsache ist, dass die DB AG mit all ihren zuständigen Ebenen immer ein schwieriger Partner ist (wenig Kooperationsbereitschaft)."

"Das Problem im Schienenverkehr heißt DB AG."

(Anmerkungen aus der ersten Runde der Delphi-Befragung)

Insgesamt bestätigt sich, dass Maßnahmen aus dem Bereich Information und Organisation häufig nur indirekt auf die Verkehrsnachfrage wirken und in ihren Effekten durch vielschichtige Bedingungen und Abhängigkeiten gefiltert werden. Für Kooperationsprozesse, die durch Moderations- und Vermittlungsverfahren die Aufwertung von Bahnliegenschaften unterstützen und dabei die unterschiedlichsten Interessen einbeziehen müssen, scheint dies in besonderem Maße zu gelten.

3.6.5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zu informatorischen und organisatorischen Maßnahmen

Dem Bereich Information und Organisation wurde im Expertenaustausch überwiegend eine ergänzende Rolle in der Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs zugewiesen. Die Bewertungen der genannten Einzelmaßnahmen blieben insgesamt etwas hinter den übrigen Bereichen zurück. Allerdings muss dies auch vor dem Hintergrund interpretiert werden, dass z. T. sehr spezifische Maßnahmen, wie die Mobilitätszentrale oder aber sehr spezielle Regelungen aus Nordrhein-Westfalen, angesprochen wurden.

So sind die auf Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen begonnenen **Moderations- und Vermittlungsverfahren im SPNV** einer Reihe von Experten nicht oder nicht ausreichend bekannt. Die Bewertung scheint hier vor allem vom negativen Image der Deutschen Bahn AG als Kooperations- bzw. Verhandlungspartner geprägt zu werden. Die vielerorts schlechten Erfahrungen hemmen die Erwartungen in den Erfolg trotz des grundsätzlich vorhandenen Engagements der Bahn. Die konkreten Verbesserungen, die über die Verfahren in Nordrhein-Westfalen bereits erreicht werden konnten, müssen demnach in Zukunft besser kommuniziert werden.

Eine günstigere Wahrnehmung in der Fachöffentlichkeit scheint die Arbeitsgemeinschaft „Fahrradfreundliche Städte und Gemeinden in NRW“ (AGFS), dem NRW-spezifischen **Netzwerk zur kommunalen Radverkehrsförderung**, zu besitzen, dessen Vorgehensweise (z. B. bezogen auf benchmarking-Ansätze) und Erfolge im Expertenaustausch als beispielhaft hervorgehoben werden. Allerdings wird hier wiederum die „nur“ ergänzende Rolle des Ansatzes betont, der für eine grundlegende Richtungsänderung hin zu einer nachhaltigeren Verkehrsentwicklung nur geringe Bedeutung besitzt.

Diese Einwände kommen aber deutlich stärker aus der übergeordneten Perspektive der Wissenschaft und wurden für jedes der betrachteten Instrumente und Maßnahmenansätze angeführt. Kommunale Praktiker scheinen eher die konkrete lokale Ebene im Blick zu haben, auf der derartige Förderungsmaßnahmen sehr wohl eine greifbare Wirkung entfalten können.

Dies gilt auch für den übergeordneten Ansatz des Mobilitätsmanagements. So kommentieren die Wissenschaftler mit Verweis auf die Bedeutung infrastruktureller Instrumente, dass Mobilitätsmanagement nur wirken könne, wenn das Angebot im Umweltverbund von entsprechender Qualität sei. Dem ist sicherlich zuzustimmen. Allerdings besitzt Nordrhein-Westfalen so wie Deutschland allgemein, im europäischen Vergleich einen hohen Ausbaustandard bei den Verkehrsmittelalternativen und damit grundsätzlich gute Voraussetzungen für Maßnahmen in diesem Bereich. Auch der generelle Fingerzeig auf derzeit ungünstige Rahmenbedingungen, die den Einsatz von Maßnahmen des Mobilitätsmanagements erschweren, ist nur auf den ersten Blick überzeugend. Vielmehr scheint die umgekehrte Sichtweise angebracht. Gerade weil die Bedingungen vielfach nicht günstig sind, sind weiche Maßnahmen von hoher Wichtigkeit. Die im Expertenaustausch vielfach erwähnte „ergänzende Bedeutung“ kann in diesem Zusammenhang bedeuten, mit Öffentlichkeitsarbeit, verbesserter Kommunikation und guten Serviceleistungen das entscheidende Quäntchen zur Verbesserung der Wirksamkeit von verkehrsplanerischen Maßnahmen beizutragen ("software to make hardware go").

Die Potenziale des **Mobilitätsmanagements** gehen aber über die Begleitung von Maßnahmen aus anderen Bereichen deutlich hinaus. Im Sinne einer integrierten Planung sollte der Ansatz als Chance zur besseren Vernetzung von Planungs- und Entscheidungsträgern und der Bildung neuer Kooperationen strategisch definiert und angewandt werden. Dies wird von den beteiligten Experten, insbesondere aus den Kommunen, unterstützt.

Skepsis wird im Expertenaustausch auch von Seiten der Planungspraxis geäußert. Sie bezieht sich aber weniger auf die begrenzte Reichweite von Mobilitätsmanagement, sondern in erster Linie auf die konkrete Umsetzbarkeit von Maßnahmen, wie den **Mobilitätszentralen**. Vor allem erforderliche per-

sonelle Ressourcen stellen vor dem Hintergrund klammer öffentlicher Kassen ein großes Problem dar, da Finanzierungsmöglichkeiten hierfür nicht zur Verfügung stehen. Kooperationen mit Verkehrsunternehmen und anderen Verkehrsdienstleistern ist hier eine Möglichkeit, den öffentlichen Finanzierungsbedarf zu senken. Insgesamt sind kooperative Elemente im Sinne des Public-Private-Partnership im Mobilitätsmanagement noch ausbaufähig. Gerade im Bereich **Marketing** kann hier auf einem gegenseitigen Interesse an der Zusammenarbeit aufgebaut werden. Maßnahmen, wie etwa das Direkt- oder Dialogmarketing im ÖPNV, sind ohnehin eher den unternehmensbezogenen Strategien zuzuordnen, die sich durchaus betriebswirtschaftlich rechnen können und grundsätzlich nicht von der Öffentlichen Hand unterstützt werden müssen. Allerdings kann über derartige Ansätze auch die kommunale Öffentlichkeitsarbeit effektiver werden, wenn verkehrsmittelübergreifend für mehr Verträglichkeit im Verkehr geworben werden soll.

Insgesamt besteht deutlicher Handlungsbedarf in der Finanzierung des Mobilitätsmanagements, das in Deutschland bislang als eigenständiger oder gleichberechtigter Ansatz in Förderprogrammen nicht verankert wurde. In anderen europäischen Ländern, insbesondere in Großbritannien, gibt es dagegen spezielle Förderprogramme für kommunale Mobilitätsmanager sowie weitere finanzielle Unterstützung für private Unternehmen oder Schulen. Auch wenn neue Töpfe hierzulande derzeit kaum durchsetzbar scheinen, ließe sich eine gezielte Anschubfinanzierung mit vertretbarem ökonomischen Aufwand realisieren, wenn bestehende Förderinstrumente wie das GVFG flexibler gestaltet würden oder die Länder – wie in Nordrhein-Westfalen immerhin teilweise umgesetzt – Regionalisierungsmittel für diese Ansätze bereitstellen würden. Problematisch ist allerdings derzeit noch die Beschränkung der Regionalisierungsmittel auf den Öffentlichen Verkehr, die dem übergreifenden Charakter vieler Maßnahmen des Mobilitätsmanagements zuwider läuft und einschränkend wirkt.

Die Institutionalisierung kommunaler Mobilitätsmanager ist in Großbritannien, aber auch in Italien, eine Maßnahme zur Initiierung und Begleitung der vielfältigen Aktivitäten, insbesondere im betrieblichen Mobilitätsmanagement. So sind italienische Unternehmer verpflichtet, ab einer gewissen Firmengröße Mobilitätspläne zu erstellen. In Großbritannien ist dies – vergleichbar mit der Forderung nach Stellplätzen – planungsrechtlich für Neubauvorhaben verankert worden. Der im Rahmen des Expertenaustausches gemachte Vorschlag für Deutschland scheint von daher zumindest diskussionswürdig.

Die stärkere Verbreitung von Mobilitätsmanagement würde auch die Durchführung von aussagekräftigen Evaluationen erleichtern, deren weitgehendes Fehlen derzeit noch als großes Manko gesehen wird.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass in Deutschland Mobilitätsmanagement zwar aus den verkehrspolitischen Diskussionen nicht mehr wegzudenken ist, in der Praxis aber (noch) keinen Standard darstellt.

4. Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage als Gegenstand modellbasierter Szenarien

Im Anschluss an den Expertenaustausch wurden in einem weiteren Baustein die Wirkungen ausgewählter Maßnahmen und Strategien durch Modellrechnungen abgeschätzt. Hierfür kam das am Institut für Raumplanung der Universität Dortmund entwickelte Simulationsmodell intraregionaler Standortwahl- und Mobilitätsentscheidungen (IRPUD-Modell) in modifizierter Form zum Einsatz (vgl. Kapitel 2.4: Wirkungsabschätzung von Steuerungsansätzen der Öffentlichen Hand durch Modellrechnungen).

Die Analysen wurden dabei auf übergeordnete Strategien und grundlegende Steuerungsansätze der Öffentlichen Hand im Bereich der Verkehrs- und Siedlungsflächenpolitik begrenzt. Daraus resultiert auch, dass die in den vorhergehenden Kapiteln angesprochenen Instrumente und Maßnahmen vielfach nicht oder nur indirekt, etwa in Form der grundlegenden Wirkungsrichtung, behandelt werden.

Im Folgenden werden die Inhalte und Ergebnisse der betrachteten Szenarien überblicksweise dargestellt. Eine Publikation aller Resultate und Darstellungen des Abschlussberichts im Rahmen einer Sonderveröffentlichung des ILS NRW ist für Ende 2005 vorgesehen (vgl. Spiekermann/Wegener 2005).

4.1 Referenzszenario

Das Referenzszenario bildet die Grundlage für den Vergleich der Ergebnisse aus den Maßnahmen-szenarien. Es stellt die wahrscheinlichste Entwicklung dar, also jene Entwicklung, die eintreten würde, wenn alle heute beobachteten technischen, sozialen, ökonomischen und politischen Trends auch in Zukunft weiter wirken würden und alle bereits heute begonnenen und beschlossenen Verkehrsprojekte realisiert werden würden.

Danach zeigt die räumliche Entwicklung der Einwohner, der Haushalte, der Beschäftigten und der Wohnungen den vorherrschenden Trend zu Dispersion und Entdichtung in der Region, der sich bis 2030 weiter fortsetzen wird. Dies schlägt sich neben steigenden Flächenverbräuchen auch in einer Änderung des Verkehrsverhaltens nieder. Der Anteil der mit dem öffentlichen Personennahverkehr zurückgelegten Wege sinkt, während der Anteil der Kfz-Fahrten sich im Vergleich zum Stand 1970 mehr als verdreifacht.

Abbildung 10 zeigt die Ergebnisse des Referenzszenarios am Beispiel des Indikators „Pkw-Fahrzeugkilometer je Einwohner je Tag“. Die Differenzierung nach einzelnen Teilregionen²⁴ verdeutlicht dabei, dass bei insgesamt steigender Tendenz vor allem von den Bewohnern der Innenstadt deutlich geringere Entfernungen mit dem Pkw zurückgelegt werden. Bereits in der Dortmunder Außenstadt und damit noch innerhalb der Stadtgrenzen steigt die Autonutzung drastisch an und liegt hier sogar noch über den Werten der Gesamtregion. Bezogen auf das weitere Umland werden insbesondere im östlichen Rand der Stadtregion (Hamm-Bönen) weite Wege mit dem Pkw zurückgelegt. Bezogen auf den Vergleichswert der Gesamtregion stellen sich dagegen die westlichen Regionen leicht unterdurchschnittlich dar. Hier wirkt sich u. a. die Einbeziehung weiterer Kernstädte wie Bochum und Hagen aus. Im Referenzszenario blieben alle Teilregionen im Verhältnis untereinander sowie bezogen auf die genannten übergeordneten Entwicklungstrends stabil.

²⁴ Zur Einteilung der Stadtregion vgl. Kapitel 2.4: Wirkungsabschätzung von Steuerungsansätzen der Öffentlichen Hand durch Modellrechnungen, Abb. 7

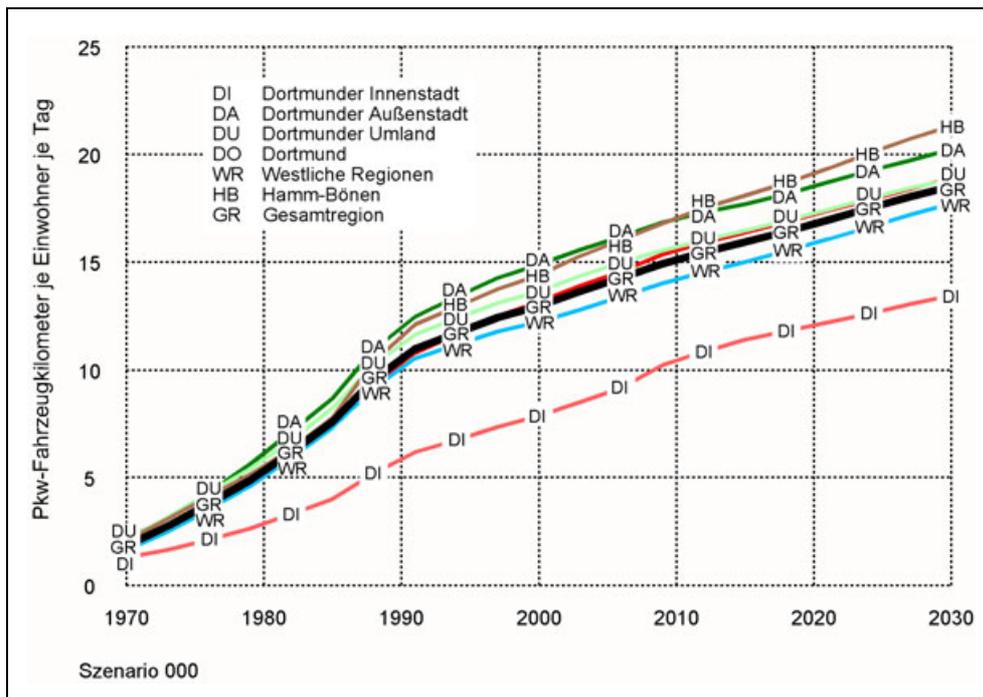


Abb. 11: Ergebnisse des Referenzszenarios: Pkw-Fahrzeugkilometer je Einwohner je Tag
 (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

4.2 Verkehrskostenzenarien

Eine Gruppe von 15 Maßnahmenzenarien betrachtet die Wirkungen geänderter Preise für den motorisierten Individualverkehr und den öffentlichen Personennahverkehr. Die Szenarien beinhalten eine Veränderung²⁵ bzw. pauschale Verteuerung oder Verbilligung der ÖPNV-Fahrpreise sowie die Erhöhung der km-Kosten der Autonutzung. Als zusätzliche Einzelmaßnahme wurde die Abschaffung der Pendlerpauschale aufgenommen. Die Maßnahmen „Erhöhung der City-Parkkosten“ sowie „Innenstadt-Maut“ erschweren den Pkw-Zugang in die Zentren der Kernstädte. In sechs Kombinationsszenarien werden die einzelnen Ansätze und Maßnahmen schließlich im Verbund betrachtet (vgl. Tabelle 2).

²⁵ Die Szenarien zur Veränderung der Tarifstrukturen im VRR wurden als Ergänzung des betrachteten Maßnahmenpektrums durch das Verkehrsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen angeregt. Sie beinhalten im Kern eine Verteuerung von längeren Wegen im ÖPNV, indem Fahrpreise erhöht oder entsprechende neue Preisstufen eingeführt wurden.

Szenario	Szenariobeschreibung
ÖPNV-Fahrpreise	
P01 Aufteilung Preisstufe C	ÖPNV-Tarifstufen D und E im VRR
P02 P01 + Linearisierung	P01: ÖPNV-Tarifstufen D und E im VRR (P01) Linearisierung der ÖPNV-Fahrpreise im VRR
P03 P02 + ÖPNV-Fahrpreise +100%	P02: ÖPNV-Tarifstufen D und E im VRR (P01) Linearisierung der ÖPNV-Fahrpreise im VRR (P02) ÖPNV-Fahrpreise Berufsfahrten +100% ÖPNV-Fahrten sonstige Fahrten +50%
P04 ÖPNV-Fahrpreise -50%	ÖPNV-Fahrpreise -50%
Benzinpreis	
P11 Pkw-km-Kosten +100%	Benzinpreis +100%
P12 Pkw-km-Kosten +200%	Benzinpreis +200%
Innenstadtzugang	
P21 City-Parkkosten +100%	City-Parkkosten Bochum, Dortmund, Hagen +100%
P22 Innenstadt-Maut 6 €	Innenstadt-Maut Bochum, Dortmund, Hagen 6 €
Pendlerpauschale	
P31 Pendlerpauschale	Abschaffung der Pendlerpauschale
ÖPNV-Fahrpreise + Pendlerpauschale	
P41 P03 + P31	P03: ÖPNV-Tarifstufen D und E im VRR (P01) Linearisierung der ÖPNV-Fahrpreise im VRR (P02) ÖPNV-Fahrpreise Berufsfahrten +100% ÖPNV-Fahrten sonstige Fahrten +50% P31: Abschaffung der Pendlerpauschale
P42 P03 + P11 + P31	P03: ÖPNV-Tarifstufen D und E im VRR (P01) Linearisierung der ÖPNV-Fahrpreise im VRR (P02) ÖPNV-Fahrpreise Berufsfahrten +100% ÖPNV-Fahrten sonstige Fahrten +50% P11: Benzinpreis +100% P31: Abschaffung der Pendlerpauschale
Innenstadtzugang + Benzinpreis	
P51 P21 + P22	P21: City-Parkkosten Bochum, Dortmund, Hagen +100% P22: Innenstadt-Maut Bochum, Dortmund, Hagen 6 €
P52 P11 + P21 + P22	P11: Benzinpreis +100% P21: City-Parkkosten Bochum, Dortmund, Hagen +100% P22: Innenstadt-Maut Bochum, Dortmund, Hagen 6 €
ÖPNV-Fahrpreise + Benzinpreis	
P61 P04 + P11	P04: ÖPNV-Fahrpreise -50% P11: Benzinpreis +100%
P62 P04 + P12	P04: ÖPNV-Fahrpreise -50% P12: Benzinpreis +200%

Tab. 2: Definition der Verkehrskostenszenarien (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

Erhöhung der Verkehrskosten wirksam

Die Ergebnisse können in ihrer Tendenz als erwartungsgemäß bezeichnet werden. So führt eine Erhöhung der Kosten der Autonutzung zu einem Rückgang der Pkw-Nutzung. Eine Verteuerung des Öffentlichen Verkehrs bewirkt einen Nachfragerückgang, eine Verbilligung einen Zuwachs an Fahr­gästen (vgl. Abbildungen 12 und 13).

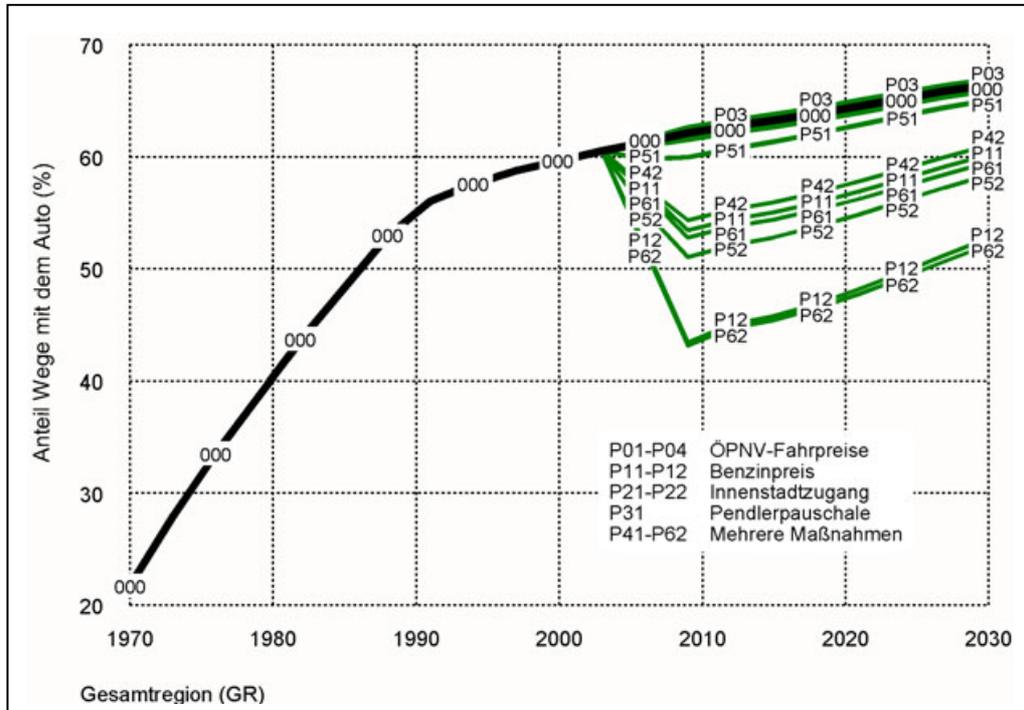


Abb. 12: Ergebnisse der Verkehrskosten­szenarien: Anteil der Wege mit dem Auto (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

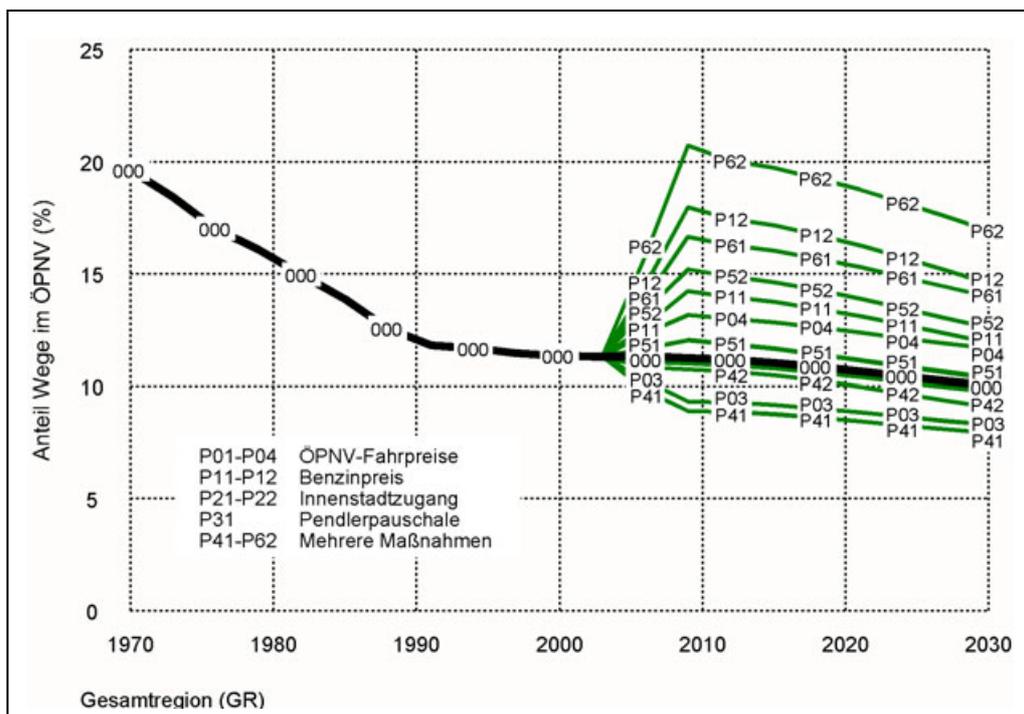


Abb. 13: Ergebnisse der Verkehrskosten­szenarien: Anteil der Wege mit dem ÖPNV (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

In der näheren Betrachtung der Verkehrskostenszenarien zeigt sich, dass die einzelnen Ansätze und Maßnahmen in sehr unterschiedlichem Maß wirksam sind. Wie die vergleichende Darstellung in Abbildung 14 verdeutlicht, werden Effekte auf die mit dem Pkw zurückgelegten Entfernungen nur bei den Szenarien erkennbar, die eine allgemeine Steigerung der km-Kosten der Pkw beinhalten (P11, P12). Dies gilt auch für die kombinierten Verkehrskostenszenarien (P42, P52, P61, P62).

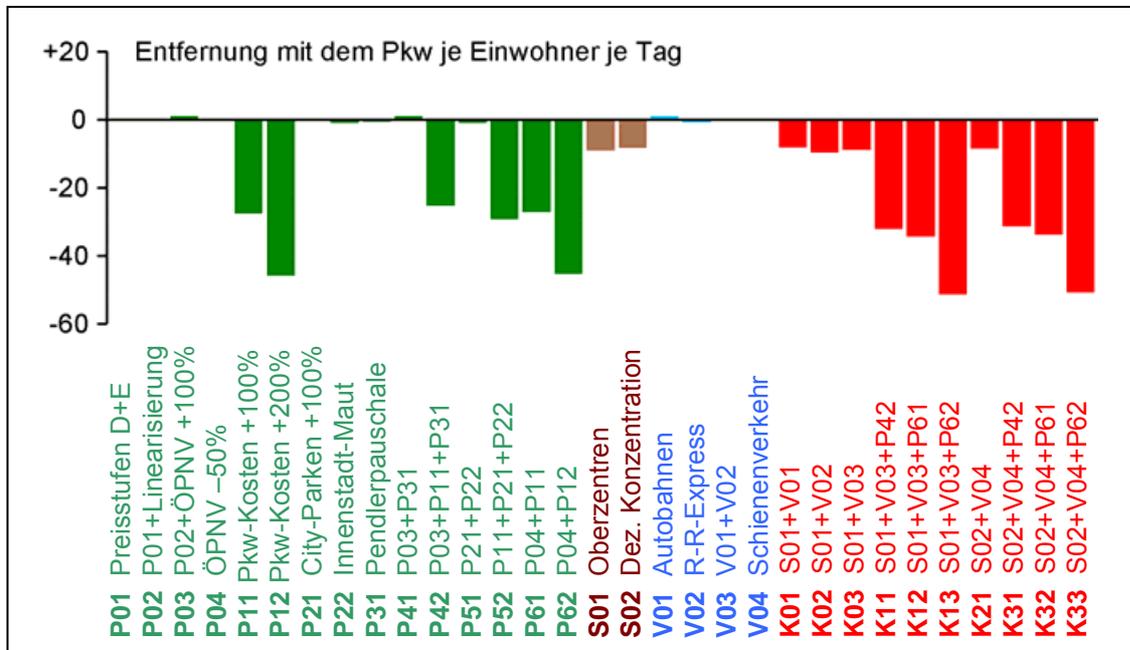


Abb. 14: Ergebnisse der Verkehrskostenszenarien: Pkw-Fahrzeugkilometer je Einwohner/Tag im Vergleich zum Referenzszenario in % (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

Alle weiteren einbezogenen preislichen Maßnahmen, wie die Abschaffung der Pendlerpauschale, die Einführung der Innenstadt-Maut oder die Erhöhung der City-Parkgebühren, zeigen auf der Ebene der Gesamtregion nach den Ergebnissen der Modellrechnung keine nennenswerte Wirkung auf die zurückgelegten Entfernungen mit dem Pkw.

ÖPNV-Nachfragezuwächse, wie sie in Abbildung 13 als Folge der preislichen Maßnahmen dargestellt sind, wirken sich nach den Ergebnissen nicht oder nur marginal auf die Pkw-Nutzung aus. Diesen Umstand führen Spiekermann & Wegener darauf zurück, dass die Veränderungen der Nachfrage vor allem durch Verlagerungen von nichtmotorisiertem Verkehr oder aber durch die Unterlassung von Wegen entstehen.

Trendwende setzt drastische Eingriffe voraus

Die Verkehrskostenszenarien bestätigen im Grundsatz die Wirksamkeit einer allgemeinen Erhöhung der Kosten der Pkw-Nutzung auf das Verkehrsverhalten. Allerdings sind hierzu nach den Modellrechnungen äußerst drastische Eingriffe erforderlich. In der Praxis dürften die angesetzten Steigerungen der Pkw-Kosten von 100 % bis 200 % kaum durchsetzungsfähig sein. Die Ergebnisse müssen deshalb bei realistischer Betrachtung gleichzeitig als Dämpfer für hohe Wirkungserwartungen staatlicher Eingriffe in die Verkehrskostenstruktur gewertet werden.

Dabei wirkt sich vor allem der Umstand aus, dass die Verkehrskosten insbesondere im Verhältnis zu den Wohnkosten derzeit eine deutlich geringere Bedeutung besitzen. Dieses Verhältnis ändert sich auch nach den modellierten Steigerungen nicht grundsätzlich. Folgerichtig fallen die direkten Wirkungen der Verkehrskostenszenarien auf die Siedlungstätigkeit bzw. die Inanspruchnahme von

Wohnbauflächen im Modell gering aus. Rückgänge in den zurückgelegten Entfernungen gegenüber dem Trendszenario entstehen vielmehr durch die Unterlassung disponibler Fahrten oder der Nutzung von Reorganisationsmöglichkeiten der vorhandenen Siedlungsstruktur.

Kleinräumige Effekte von Verkehrskostenerhöhungen

Die gewählte Darstellungsebene der verkehrlichen Effekte in der Gesamtregion rückt Instrumente mit hoher Breitenwirkung in den Mittelpunkt. Lokale Maßnahmen oder aber Ansätze, die nur auf Teilgruppen der Bevölkerung wirken, sind in dieser Betrachtungsweise kaum darstellbar.

Ein interessantes Einzelergebnis liefert in diesem Zusammenhang die isolierte Betrachtung der Auswirkungen der Innenstadt-Maut und der Erhöhung der City-Parkkosten auf den Bereich der Dortmunder Innenstadt (P 51). So zeigt die Kombination aus beiden Ansätzen Effekte in der Reduzierung der Pkw-Verkehrsbelastung. Spiekermann & Wegener geben an, dass als Folge der Maßnahmen täglich ca. 60.000 Besucher weniger mit dem Pkw die Innenstadt aufsuchen.

Nach den Ergebnissen der Modellrechnung weicht der überwiegende Teil dieser Personen allerdings auf andere Ziele aus. Dies hat negative Auswirkungen auf die Umsätze der in der Innenstadt ansässigen Einzelhandelsunternehmen. Für die Dortmunder Innenstadt beträgt der Kaufkraftverlust im Vergleich zum Referenzszenario etwa 7 %.

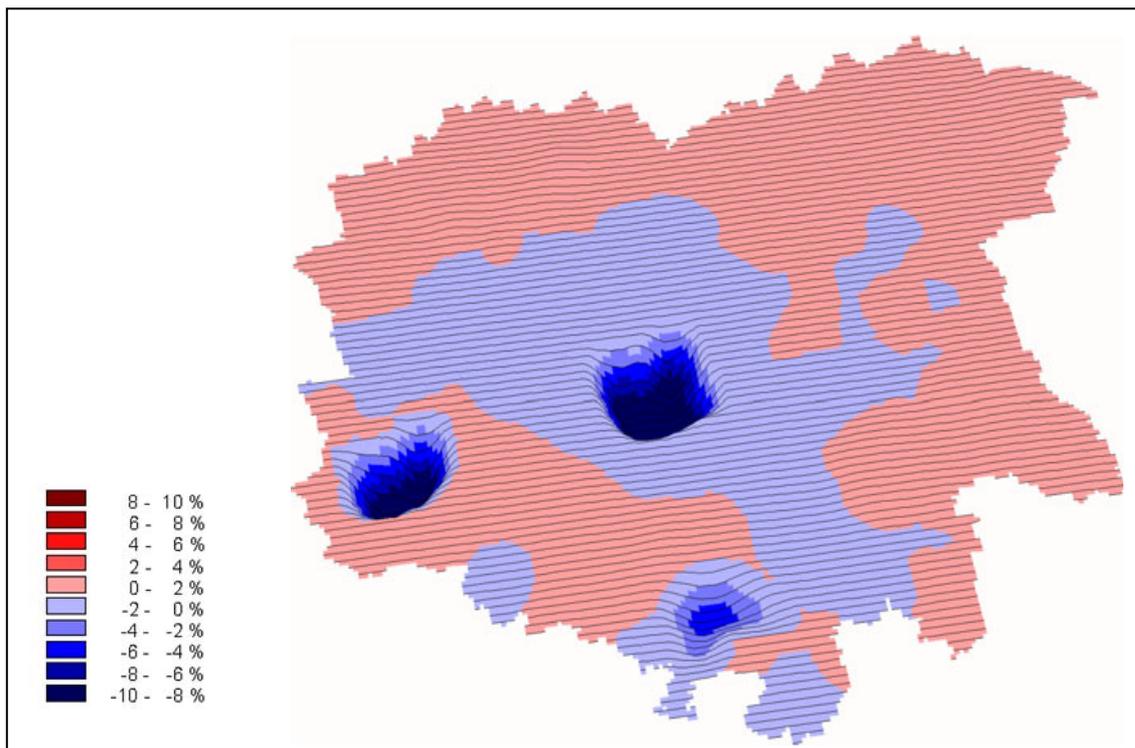


Abb. 15: Szenario P51: Differenz Einzelhandelskaufkraft im Vergleich zum Referenzszenario
(Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

4.3 Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturszenarien

Innerhalb der Siedlungsszenarien werden die Auswirkungen einer Konzentration der Bautätigkeit in den Oberzentren Bochum, Dortmund und Hagen bzw. an festgelegten Siedlungsschwerpunkten in integrierter Lage²⁶ berechnet und dargestellt. Durch die Begrenzung der Bauflächen und eine stärkere Ausnutzung der Grundstücke (Erhöhung der Geschossflächenzahl) wird im Modell eine erhebliche Einsparung von etwa 2/3 der im Referenzszenario bebauten Wohnbauflächen realisiert und als Grundlage der Berechnungen zu den verkehrlichen Auswirkungen verwendet.

Die Verkehrsinfrastrukturszenarien unterstellen einen Ausbau bzw. die Optimierung der Straßen- bzw. Schieneninfrastruktur für die Gesamtregion oder aber in einzelnen Teilbereichen (vgl. Tabelle 3).

Szenario	Szenariobeschreibung
Siedlungsstruktur	
S01 Oberzentren	Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Oberzentren Dortmund, Bochum, Hagen und Flächenrestriktionen im Umland
S02 Dezentrale Konzentration	Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte an Bahnhöfen und Flächenrestriktionen im Umland
Verkehrsinfrastruktur	
V01 Ausbau Autobahnen	Ausbau der Autobahnen auf drei Fahrspuren bis 2010
V02 Rhein-Ruhr-Express	Realisierung des Rhein-Ruhr-Express Köln-Dortmund Beschleunigung der S-Bahn S1 auf 100 km/h
V03 V01 + V02	V01: Ausbau der Autobahnen auf drei Fahrspuren bis 2010 V02: Realisierung des Rhein-Ruhr-Express Köln-Dortmund Beschleunigung der S-Bahn S1 auf 100 km/h
V04 Ausbau Schienenverkehr	Beschleunigung aller Schienenstrecken um 20 % Verbesserung aller Zugfrequenzen um 20 %

Tab. 3: Definition der Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturszenarien (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

Geringe Wirkung der Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturszenarien auf die Trendentwicklung

Die Maßnahmen in den Siedlungsszenarien zeigen insgesamt nur sehr begrenzte Effekte auf die Verkehrsmittelwahl, indem der Status Quo gegenüber der Trendentwicklung stabilisiert wird. Noch geringer sind die Wirkungen des Verkehrsinfrastrukturausbaus, die bezogen auf den Anteil der Wege mit dem Auto, auf der Ebene der Gesamtregion bereits nicht mehr darstellbar sind (vgl. Abbildungen 16 und 17).

In der Interpretation dieser Ergebnisse sind allerdings die unterschiedlichen Reaktionszeiten von Flächennutzung und Verkehr zu beachten. Während das Mobilitätsverhalten sich schneller anpassen kann, reagiert die Siedlungsentwicklung aufgrund der langen Planungs-, Bau- und Nutzungszeiten nur sehr langsam auf Veränderungen.

²⁶ Die Konzentration wird unter der Maßgabe des Vorhandenseins eines qualifizierten Schienenanschlusses vorgenommen. Unterstellt wird dabei, dass in diesen Bereichen auch weitere Infrastruktur (z. B. Einkaufsmöglichkeiten) vorhanden ist.

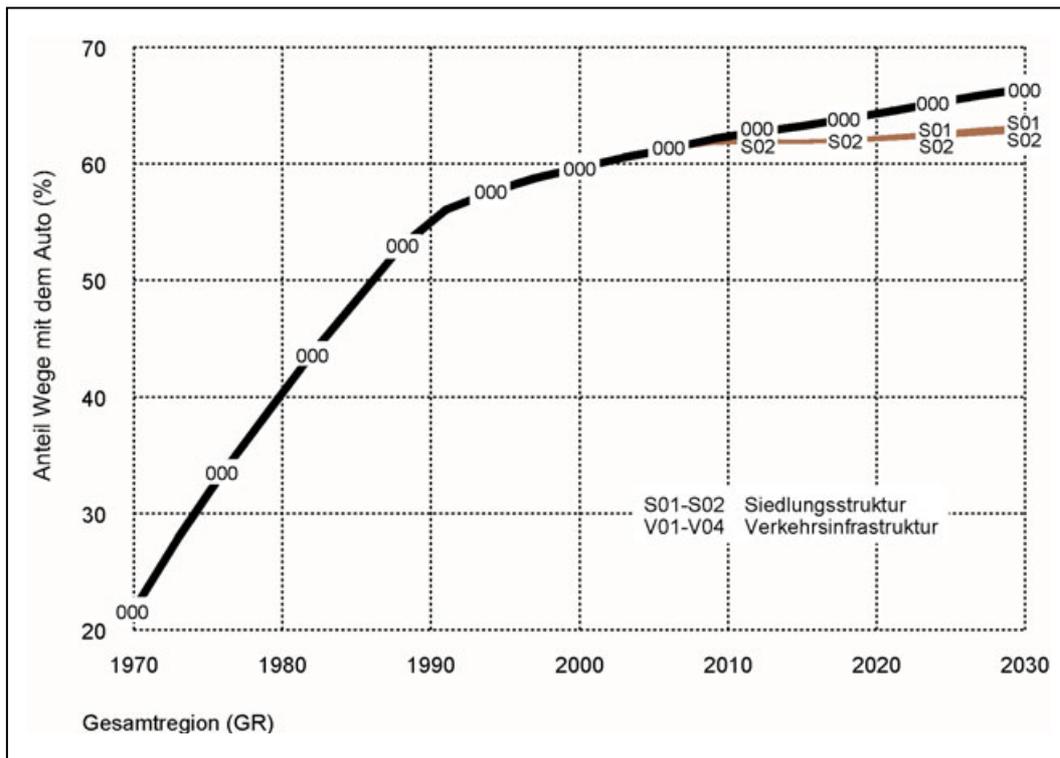


Abb. 16: Ergebnisse der Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturszenarien: Anteil der Wege mit dem Auto (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

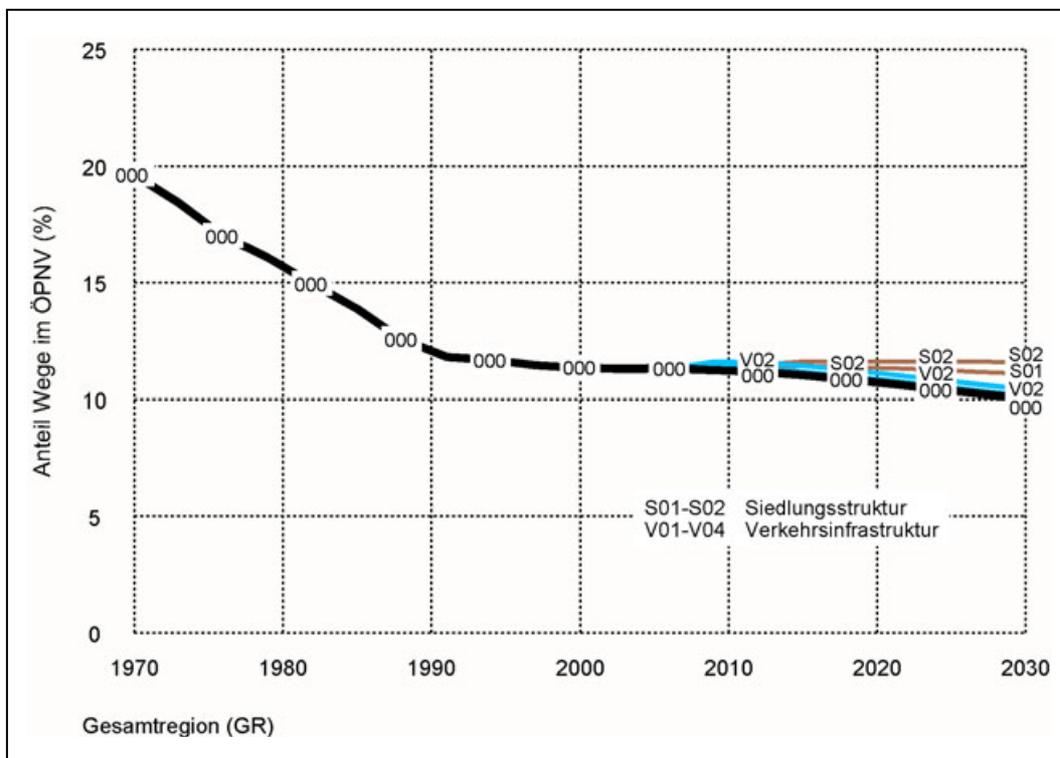


Abb. 17: Ergebnisse der Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturszenarien: Anteil der Wege mit dem ÖPNV (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

Hohes Niveau der Erreichbarkeiten, insbesondere im MIV

Die Aussagen der Verkehrsinfrastrukturszenarien müssen vor dem Hintergrund der bestehenden Verkehrsverhältnisse in der betrachteten Region interpretiert werden. Die Erreichbarkeitsverhältnisse in der Rhein-Ruhr-Region befinden sich im europäischen Maßstab bereits auf sehr hohem Niveau, im intraregionalen Maßstab sind insbesondere die Erreichbarkeiten im Straßenverkehr relativ ausgeglichen.²⁷ Veränderungen im Verkehrsverhalten durch die Optimierung der Infrastruktur sind vor diesem Hintergrund kaum zu erwarten. Dies gilt nach den Ergebnissen der Modellrechnungen insbesondere in Bezug auf die Straßeninfrastruktur. Im ÖPNV sind mit der Realisierung einer optimierten Verbindung über den so genannten Rhein-Ruhr-Express (V 02) dagegen gewisse Nachfragesteigerungen in der stadregionalen Betrachtung erkennbar (vgl. Abbildung 17). Diese wirken sich allerdings nicht auf den Anteil der Autonutzung aus. Die Berechnungen zeigen, dass der Infrastrukturausbau insgesamt vor allem eine Erhöhung der Wegelängen verursacht. Wie Tabelle 4 verdeutlicht, gilt dies vor allem für weite Wege im ÖPNV.

Szenarien	Prognosewerte und Differenz gegenüber Referenzszenario 2030 (%)							
	Anteil Berufswege über 45 km (%)				Anteil aller Wege über 45 km (%)			
	ÖPNV		Pkw		ÖPNV		Pkw	
	2030	Δ%	2030	Δ%	2030	Δ%	2030	Δ%
000 Referenzszenario	15,0	0,00	3,88	0,00	5,88	0,00	1,72	0,00
P01 Aufteilung Preisstufe C	15,0	-0,20	3,88	+0,07	5,41	-7,99	1,72	+0,01
P02 P01 + Linearisierung	14,4	-4,02	3,90	+0,53	4,81	-18,2	1,72	-0,07
P03 P02 + ÖPNV-Fahrpreise +100%	12,3	-18,0	4,39	+13,3	5,12	-13,0	1,68	-2,24
P04 ÖPNV-Fahrpreise -50%	14,3	-4,42	3,89	+0,39	6,82	+15,8	1,72	+0,41
P11 Pkw-km-Kosten +100%	20,5	+36,5	2,25	-41,9	5,64	-4,10	0,67	-61,1
P12 Pkw-km-Kosten +200%	20,3	+35,6	1,80	-53,5	5,16	-12,4	0,42	-75,5
P21 City-Parkkosten +100%	15,0	+0,29	3,88	-0,05	5,90	+0,19	1,72	+0,02
P22 Innenstadt-Maut 6 €	14,4	-3,85	4,00	+3,03	5,73	-2,58	1,80	+5,04
P31 Abschaffung Pendlerpauschale	13,8	-7,71	4,08	+5,13	6,10	+3,61	1,69	-1,59
P41 P03 + P31	9,8	-34,5	4,75	+22,4	5,34	-9,32	1,64	-4,43
P42 P03 + P11 + P31	16,3	+8,92	3,35	-13,5	5,16	-12,3	0,66	-61,8
P51 P21 + P22	14,4	-4,03	4,03	+3,96	5,71	-2,90	1,80	+4,81
P52 P11 + P21 + P22	19,0	+26,7	2,35	-39,3	5,38	-8,49	0,70	-59,1

Tab. 4: Wege über 45 km – Prognosewerte und Differenz gegenüber dem Referenzszenario 2030 in %
 (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

²⁷ Die Erreichbarkeitsverhältnisse in der Region Rhein-Ruhr wurden im Projekt „Verkehrssystem in der Region Rhein-Ruhr“ des ILS NRW detailliert untersucht (vgl. Heilemann/Kemming/Nordwig 2005). Dazu wurden vom Büro Spiekermann & Wegener weitere Modellberechnungen in Form von Erreichbarkeitsszenarien vorgenommen (vgl. Spiekermann 2005).

Szenarien	Prognosewerte und Differenz gegenüber Referenzszenario 2030 (%)							
	Anteil Berufswege über 45 km (%)				Anteil aller Wege über 45 km (%)			
	ÖPNV		Pkw		ÖPNV		Pkw	
	2030	Δ%	2030	Δ%	2030	Δ%	2030	Δ%
000 Referenzszenario	15,0	0,00	3,88	0,00	5,88	0,00	1,72	0,00
P61 P04 + P11	19,4	+29,4	2,27	-41,4	6,65	+13,1	0,67	-60,8
P62 P04 + P12	19,5	+30,1	1,82	-53,1	6,18	+4,98	0,42	-75,7
S01 Oberzentren	14,2	-5,13	3,66	-5,61	5,27	-10,5	1,60	-6,97
S02 Dezentrale Konzentration	13,5	-10,1	3,70	-4,68	5,24	-10,9	1,69	-1,71
V01 Ausbau Autobahnen	14,9	-0,77	3,92	+1,03	5,91	+0,51	1,79	+4,40
V02 Rhein-Ruhr-Express	16,9	+12,8	3,62	-6,56	8,44	+43,5	1,71	-0,62
V03 V01 + V02	16,7	+11,6	3,65	-5,84	8,44	+43,5	1,78	+3,58
V04 Ausbau Schienenverkehr	15,1	+0,63	3,85	-0,77	5,93	+0,87	1,72	-0,02
K01 S01 + V01	14,2	-5,58	3,69	-4,80	5,28	-10,3	1,67	-2,87
K02 S01 + V02	15,9	+6,31	3,41	-12,2	7,59	+28,9	1,59	-7,66
K03 S01 + V03	15,8	+5,24	3,43	-11,5	7,59	+29,0	1,66	-3,51
K11 S01 + V03 + P42	16,5	+9,78	3,15	-18,8	6,04	+2,67	0,67	-61,0
K12 S01 + V03 + P61	19,2	+27,9	2,03	-47,7	9,36	+59,1	0,68	-60,4
K13 S01 + V03 + P62	18,8	+25,3	1,60	-58,7	8,67	+47,4	0,44	-74,5
K21 S02 + V04	13,4	-10,4	3,65	-5,92	5,26	-10,5	1,68	-2,07
K31 S02 + V04 + P42	14,9	-0,87	3,28	-15,5	4,79	-18,5	0,68	-60,6
K32 S02 + V04 + P61	17,8	+18,8	2,11	-45,6	6,28	+6,65	0,69	-59,7
K33 S02 + V04 + P62	17,9	+19,7	1,68	-56,8	5,93	+0,74	0,45	-73,9

Tab. 4 (Fortsetzung): Wege über 45 km – Prognosewerte und Differenz gegenüber dem Referenzszenario 2030 in %
(Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

Lokale Auswirkungen einer Konzentration der Siedlungsentwicklung

Auch die Auswirkungen der Siedlungsszenarien auf das Verkehrsgeschehen sind in ihrer lokalen Ausprägung unterschiedlich. Wie Abbildung 18 am Beispiel des Szenarios S01 im Vergleich zum Referenzszenario zeigt, werden durch die Konzentration der Siedlungsentwicklung in den betroffenen Teilbereichen der Region durchaus Veränderungen im Verkehrsverhalten bewirkt. Allerdings bleibt das Verhalten der übrigen Bewohner der Region unverändert, was aufgrund der ungünstigen allgemeinen Trendentwicklung zu einer insgesamt nur geringen Wirksamkeit der Siedlungsmaßnahmen auf das Verkehrsgeschehen führt (vgl. im Einzelnen Tabelle 6).

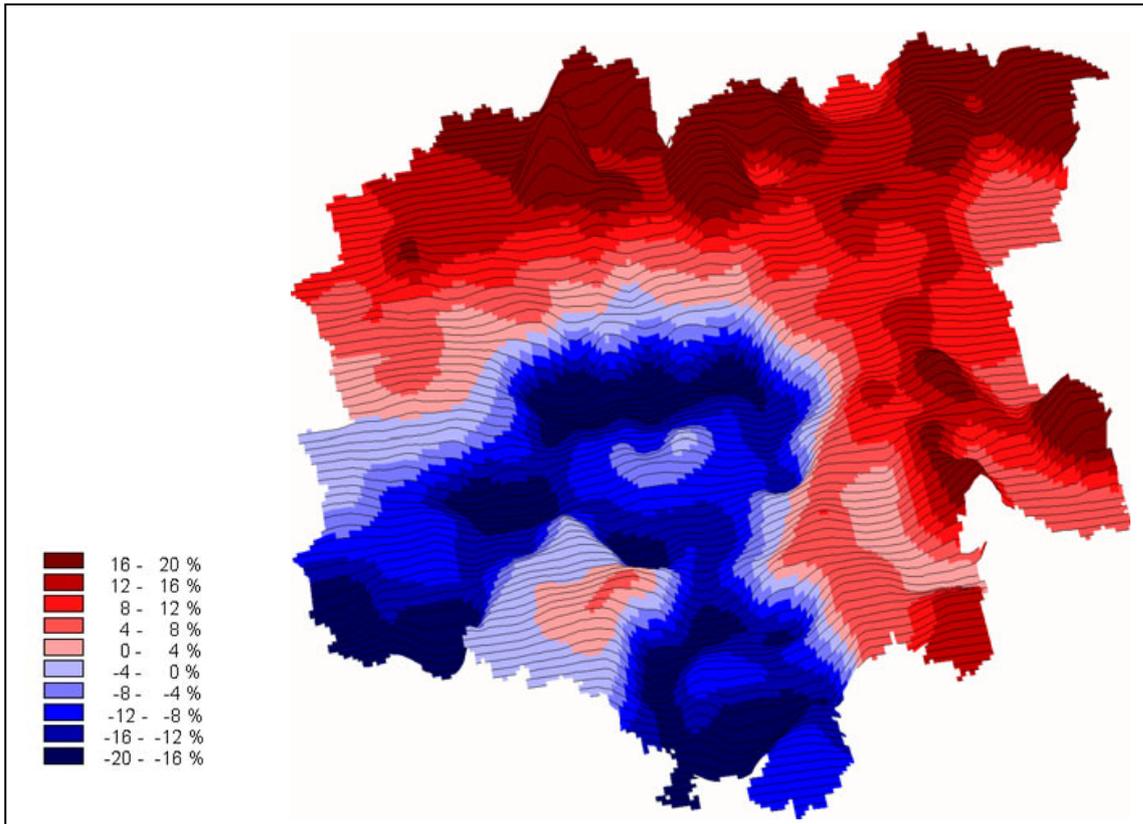


Abb. 18: Szenario S01: Differenz Wegelänge je Einwohner je Tag im Vergleich zum Referenzszenario (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

4.4 Kombinationsszenarien

Eine letzte Gruppe von Szenarien bündelt einzelne Maßnahmen oder Strategien aus den Bereichen Verkehrskosten, Siedlungsstruktur und Verkehrsinfrastruktur zu zehn Kombinationsszenarien. Dabei beziehen sich sechs Kombinationen auf das Ziel, durch Stärkung der drei Oberzentren, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region zu erhöhen. Vier weitere Szenarien verfolgen mit dem Leitbild der dezentralen Konzentration eine am schienengebundenen ÖPNV orientierte, ausgewogene Siedlungsentwicklung. Ziel ist es insgesamt, das Zusammenwirken unterschiedlicher Maßnahmen zu beleuchten.

Szenario	Szenariobeschreibung
Oberzentren: Siedlungsstruktur und Verkehrsinfrastruktur	
K01 S01 + V01	S01: Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Oberzentren V01: Ausbau der Autobahnen auf drei Fahrspuren bis 2010
K02 S01 + V02	S01: Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Oberzentren V02: Realisierung des Rhein-Ruhr-Express Köln-Dortmund bis 2010 Beschleunigung der S-Bahn S1 auf 100 km/h
K03 S01 + V03	S01: Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Oberzentren V03: Ausbau der Autobahnen auf drei Fahrspuren bis 2010 (V01) Realisierung des Rhein-Ruhr-Express Köln-Dortmund bis 2010 (V02) Beschleunigung der S-Bahn S1 auf 100 km/h (V02)
Oberzentren: Siedlungsstruktur + Verkehrsinfrastruktur + Verkehrskosten	
K11 S01 + V03 + P42	S01: Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Oberzentren V03: Ausbau der Autobahnen auf drei Fahrspuren bis 2010 (V01) Realisierung des Rhein-Ruhr-Express Köln-Dortmund bis 2010 (V02) Beschleunigung der S-Bahn S1 auf 100 km/h (V02) P42: ÖPNV-Tarifstufen D und E im VRR (P01) Linearisierung der ÖPNV-Fahrpreise im VRR (P02) ÖPNV-Fahrpreise Berufsfahrten +100% (P03) ÖPNV-Fahrten sonstige Fahrten +50% (P03) Benzinpreis +100% (P11) Abschaffung der Pendlerpauschale (P31)
K12 S01 + V03 + P61	S01: Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Oberzentren V03: Ausbau der Autobahnen auf drei Fahrspuren bis 2010 (V01) Realisierung des Rhein-Ruhr-Express Köln-Dortmund bis 2010 (V02) Beschleunigung der S-Bahn S1 auf 100 km/h (V02) P61: ÖPNV-Fahrpreise -50% (P04) Benzinpreis +100% (P11)
K13 S01 + V03 + P62	S01: Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Oberzentren V03: Ausbau der Autobahnen auf drei Fahrspuren bis 2010 (V01) Realisierung des Rhein-Ruhr-Express Köln-Dortmund bis 2010 (V02) Beschleunigung der S-Bahn S1 auf 100 km/h (V02) P62: ÖPNV-Fahrpreise -50% (P04) Benzinpreis +200% (P12)

Tab. 5: Definition der Kombinationsszenarien (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

Dezentrale Konzentration: Siedlungsstruktur + Verkehrsinfrastruktur	
K21 S02 + V04	S02: Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte V04: Beschleunigung aller Schienenstrecken um 20% Verbesserung aller Zugfrequenzen um 20%
Dezentrale Konzentration: Siedlungsstruktur + Verkehrsinfrastruktur + Verkehrskosten	
K31 S02 + V04 + P42	S02: Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte V04: Beschleunigung aller Schienenstrecken um 20% Verbesserung aller Zugfrequenzen um 20% P42: ÖPNV-Tarifstufen D und E im VRR (P01) Linearisierung der ÖPNV-Fahrpreise im VRR (P02) ÖPNV-Fahrpreise Berufsfahrten +100% (P03) ÖPNV-Fahrten sonstige Fahrten +50% (P03) Benzinpreis +100% (P11) Abschaffung der Pendlerpauschale (P31)
K32 S02 + V04 + P61	S02: Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte V04: Beschleunigung aller Schienenstrecken um 20% Verbesserung aller Zugfrequenzen um 20% P61: ÖPNV-Fahrpreise -50% (P04) Benzinpreis +100% (P11)

Tab. 5 (Fortsetzung): Definition der Kombinationsszenarien (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

Starker Effekt der Verkehrskostenerhöhungen in den Kombinationsszenarien

Die stärksten Zuwächse im Anteil des ÖPNV ergeben sich im Szenario K13, in dem das Siedlungsstrukturszenario „Oberzentren“ (S01) mit dem Ausbau der Autobahnen und dem Rhein-Ruhr-Express (V03) sowie der Halbierung der ÖPNV-Fahrpreise und Verdoppelung des Benzinpreises (K62) kombiniert wird. Hier wie im Szenario K33, das eine ähnlich hohe Wirksamkeit aufweist, wird wiederum die Bedeutung der Erhöhung der km-Kosten für Pkw deutlich. So zeigen diejenigen Szenarien, die eine geringere Steigerung dieser Kosten beinhalten (K12, K32) auch deutlich geringere Auswirkungen auf den Anteil der Wege im ÖPNV. Beim Anteil der Pkw-Fahrten an allen Wegen zeigt sich das umgekehrte Bild.

Szenarien	Prognosewerte und Differenz gegenüber Referenzszenario 2030 (%)							
	Anzahl Wege / Einw. je Tag		Anteil Fuß-/Radwege (%)		Anteil Wege im ÖPNV (%)		Anteil Wege Pkw (%)	
	2030	Δ%	2030	Δ%	2030	Δ%	2030	Δ%
000 Referenzszenario	2,32	0,00	23,8	0,00	9,99	0,00	66,3	0,00
P01 Aufteilung Preisstufe C	2,32	-0,02	23,8	+0,12	9,95	-0,38	66,3	+0,01
P02 P01 + Linearisierung	2,31	-0,12	23,8	+0,28	9,90	-0,90	66,3	+0,03
P03 P02 + ÖPNV-Fahrpreise +100%	2,31	-0,49	25,0	+5,11	8,26	-17,3	66,8	+0,77
P04 ÖPNV-Fahrpreise -50%	2,34	+0,80	22,7	-4,39	11,6	+16,3	65,7	-0,88
P11 Pkw-km-Kosten +100%	2,27	-1,92	28,1	+18,3	11,9	+19,1	60,0	-9,42
P12 Pkw-km-Kosten +200%	2,26	-2,62	32,9	+38,5	14,5	+45,3	52,6	-20,6
P21 City-Parkkosten +100%	2,32	-0,01	23,8	+0,36	10,0	+0,11	66,2	-0,15
P22 Innenstadt-Maut 6 €	2,32	+0,08	24,7	+3,89	10,3	+3,28	65,0	-1,89
P31 Abschaffung Pendlerpauschale	2,31	-0,45	24,2	+2,09	9,72	-2,73	66,0	-0,34
P41 P03 + P31	2,30	-0,82	25,5	+7,28	7,89	-21,0	66,6	+0,55
P42 P03 + P11 + P31	2,25	-2,89	30,1	+26,8	9,03	-9,57	60,9	-8,17
P51 P21 + P22	2,32	-0,08	24,7	+4,09	10,4	+3,60	64,9	-2,01
P52 P11 + P21 + P22	2,28	-1,88	29,1	+22,7	12,6	+25,6	58,3	-12,0
P61 P04 + P11	2,30	-0,96	26,7	+12,5	13,9	+39,4	59,4	-10,4
P62 P04 + P12	2,28	-1,46	31,1	+31,1	16,9	+68,8	52,0	-21,5
S01 Oberzentren	2,26	-2,64	26,0	+9,36	11,0	+10,5	63,0	-4,94
S02 Dezentrale Konzentration	2,26	-2,47	25,8	+8,74	11,5	+15,3	62,7	-5,44
V01 Ausbau Autobahnen	2,32	0,00	23,7	-0,25	9,97	-0,17	66,3	+0,12
V02 Rhein-Ruhr-Express	2,32	-0,03	23,4	-1,33	10,4	+3,96	66,2	-0,12
V03 V01 + V02	2,32	-0,09	23,4	-1,69	10,4	+3,70	66,3	+0,05
V04 Ausbau Schienenverkehr	2,32	+0,01	23,7	-0,31	10,1	+1,41	66,2	-0,10
K01 S01 + V01	2,26	-2,67	25,9	+9,06	11,0	+10,3	63,1	-4,79
K02 S01 + V02	2,26	-2,69	25,7	+8,01	11,5	+14,8	62,9	-5,10
K03 S01 + V03	2,25	-2,73	25,6	+7,71	11,4	+14,6	63,0	-4,96
K11 S01 + V03 + P42	2,20	-5,02	33,1	+39,3	10,1	+0,81	56,8	-14,2
K12 S01 + V03 + P61	2,24	-3,22	29,1	+22,4	15,8	+57,9	55,2	-16,7

Tab. 6: Wege nach Verkehrsart – Prognosewerte und Differenz gegenüber dem Referenzszenario 2030 in %
(Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

Szenarien	Prognosewerte und Differenz gegenüber Referenzszenario 2030 (%)							
	Anzahl Wege je Einwohner je Tag		Anteil Fuß- und Radwege (%)		Anteil Wege im ÖPNV (%)		Anteil Wege mit dem Auto (%)	
	2030	Δ%	2030	Δ%	2030	Δ%	2030	Δ%
000 Referenzszenario	2,32	0,00	23,8	0,00	9,99	0,00	66,3	0,00
K13 S01 + V03 + P62	2,23	-3,56	33,8	+42,1	18,9	+89,5	47,3	-28,6
K21 S02 + V04	2,26	-2,54	25,7	+8,23	11,7	+17,1	62,6	-5,50
K31 S02 + V04 + P42	2,20	-4,86	33,0	+39,1	10,1	+0,66	56,9	-14,1
K32 S02 + V04 + P61	2,25	-3,04	29,1	+22,7	15,6	+56,6	55,2	-16,7
K33 S02 + V04 + P62	2,24	-3,32	33,8	+42,2	18,5	+85,6	47,7	-28,0

Tab. 6 (Fortsetzung): Wege nach Verkehrsart – Prognosewerte und Differenz gegenüber dem Referenzszenario 2030 in (Quelle: Spiekermann/Wegener 2005)

Synergien zwischen einzelnen Maßnahmen erkennbar

Die Ergebnisse zeigen Synergien zwischen den einzelnen Maßnahmen und Ansätzen. So erzielen die Kombinationsszenarien in der Regel günstigere Ergebnisse als die ihnen zugrunde liegenden Einzelmaßnahmen.

Die Kombination von Maßnahmen in integrierten Strategien hat nach Ansicht von Spiekermann & Wegener nicht nur vorteilhafte Synergieeffekte. Integrierte Strategien sind auch leichter politisch durchsetzbar, da sie gleichzeitig attraktive Alternativen zur umweltverträglicheren Mobilität fördern.

5. Gesamtfazit zum Expertenaustausch

Ziel des hier vorgestellten Projektes war es, die Wirksamkeit von bestehenden Instrumenten und Maßnahmen im Verkehrsbereich sowie ergänzend im Bereich der Siedlungsentwicklung zu untersuchen.

Voraussetzung für eine strukturierte Analyse innerhalb dieses komplexen Themenfeldes war die Konzentration auf einzelne Instrumente und Maßnahmenansätze der Öffentlichen Hand, von denen letztlich 27 ausgewählt und in unterschiedlichen Vertiefungsstufen behandelt wurden (vgl. Kapitel 2).

Die Arbeiten bestanden aus mehreren, ineinander greifenden Bausteinen. Kernstück war ein mehrstufiger Austausch mit zahlreichen Experten aus Forschung und Praxis. Gemeinsam mit diesen Fachleuten wurde der Frage nachgegangen, welchen Beitrag die Öffentliche Hand über diese Instrumente zu einer nachhaltigen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung und damit zu mehr Verträglichkeit im Verkehr leistet.

Die Delphi-Methode sowie die vertiefenden Experteninterviews und Diskussionsrunden haben sich rückblickend als sehr geeignet erwiesen, eine Fachaueinandersetzung zu führen und Anhaltspunkte über die Beurteilung des heutigen Instrumentariums und dessen mögliche Weiterentwicklung zu gewinnen. Insgesamt wurde damit ein stark qualitativ geprägtes Vorgehen gewählt. Dieses mündete in einem darstellbaren Meinungsbild, wenngleich Brüche und Unterscheide in den Expertenmeinungen bis zum Schluss bestehen blieben.

Nachfolgend werden übergeordnete Schlussfolgerungen abgeleitet. Die vielfältigen Anregungen der Experten wurden in den Einzelkapiteln ausführlich dargestellt und in den jeweiligen Zwischenfazits zusammengefasst und bewertet, auf die an dieser Stelle verwiesen wird (vgl. Kapitel 3: Ergebnisse des Expertenaustausches).

Einzelwirkungen von Instrumenten mit begrenztem Einfluss auf die Gesamtentwicklung

Die Gesamtschau der Bewertungen macht deutlich, dass den meisten ausgewählten Instrumenten in ihrer heutigen Ausgestaltung eine positive Wirkung auf die Verträglichkeit des Verkehrs beigemessen wird. Zwar wurden zum Teil recht grundlegende Kritikpunkte geäußert sowie vielfältige Anregungen zur Weiterentwicklung gegeben, allerdings wurden nur wenige Instrumente grundsätzlich infrage gestellt. Gleichzeitig kommt die Mehrheit der einbezogenen Experten zu einer negativen Beurteilung der Durchsetzungsfähigkeit einer nachhaltiger Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Dies gilt für die heutige Situation wie auch für die zukünftige Entwicklung.

Wichtiger Hintergrund dieser gegenläufigen Tendenzen sind die derzeitigen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Verhältnisse und damit die Rahmenbedingungen der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Sie werden von der überwiegenden Mehrheit als wenig förderlich für das Gelingen einer verträglichen Verkehrsentwicklung eingeschätzt und beschränken dementsprechend die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichen Hand bzw. die Wirkung der genannten Instrumente. Zu den meistgenannten Einzelfaktoren zählt hier die allgemeine Finanzkrise, die sich voraussichtlich weiter verschärfen wird und die Handlungsspielräume der Öffentlichen Hand langfristig deutlich schmälert. Aber auch die Akzeptanz – bezogen auf die Bereitschaft des Einzelnen wie der Planungs- und Entscheidungsträger zu verträglichen Verhaltens- und Handlungsweisen – wird derzeit als starker hemmender Faktor betrachtet.

Hohe Breitenwirkung der technischen Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen

Der Reduzierung des Schadstoffausstoßes von Kraftfahrzeugen durch die Verschärfung entsprechender Standards wird eine hohe Bedeutung in der Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs beigemessen. Die starke Breitenwirkung dieses Maßnahmenansatzes sollte – so der Konsens der Experten – in Zukunft für weitere Verbesserungen genutzt werden. Hierauf sollten Land und Bund deutlicher als bisher hinwirken. Die insbesondere in den Ballungsräumen weiterhin vorhandene Belastung der Menschen mit Luft- und Lärmemissionen unterstreicht den Regelungsbedarf und weist gleichzeitig auf bestehende Grenzen der technischen Entwicklung hin. Als Handlungserfordernis wird deshalb auch eine Kombination mit anderen Maßnahmenbereichen gefordert, wobei insbesondere im Bereich der Planungsinstrumente und -verfahren Defizite gesehen werden.

Unterstützung für lokale Ansätze notwendig

Der Expertenaustausch verdeutlicht die hohe Bedeutung lokaler Strategien und Konzepte für tatsächlich erreichte bzw. erreichbare Veränderungen in der Verkehrsentwicklung. Dabei wird baulichen Ansätzen ein besonderer Stellenwert zugemessen und in diesem Zusammenhang u. a. die flächenhafte Verkehrsberuhigung als ein großer Erfolg der Verkehrsplanung der letzten Jahrzehnte hervorgehoben.

Das Instrumentarium der Kommunen zur Einflussnahme auf das örtliche Verkehrsgeschehen kann nach den Ergebnissen grundsätzlich als ausreichend beurteilt werden. Allerdings wird fortlaufender Anpassungsbedarf deutlich, in dessen Zuge insgesamt eine Vereinfachung der Regelwerke bei gleichzeitiger Fortentwicklung zugunsten verträglicher Verkehrsmittel und Verhaltensweisen angestrebt werden sollte. Über die Initiierung von Netzwerken oder die Förderung von Pilotvorhaben kann das Land dazu beitragen, Umsetzungsdefizite in der Anwendung des entsprechenden Instrumentariums abzubauen. Angesichts der finanziellen Lage der Kommunen sind staatliche Unterstützungen für verkehrliche Maßnahmen – wie über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – weiterhin unerlässlich. Dabei müssen die Kriterien für den Mitteleinsatz und die Schwerpunktsetzung im Sinne der Verkehrsverträglichkeit kritisch hinterfragt werden.

Verbesserung der Abstimmung und Arbeitsteilung zwischen den Planungsinstrumenten

In der Expertendiskussion wird der Planung als originäre Aufgabe der Öffentlichen Hand erheblicher – wenn auch vielfach indirekter – Einfluss auf die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung zugemessen. Die vorhandenen Instrumente und -verfahren sollten hier stärker zur Unterstützung eines verträglichen Verkehrs genutzt werden.

Im Zuge der Diskussion wird dabei die entscheidende Rolle eines verkehrsmittel- bzw. fachplanungsübergreifenden Vorgehens sowie ausreichender Zielfindungs- und Beteiligungsprozesse deutlich. Beispiele aus dem Expertenaustausch zeigen, dass ein solcher Anspruch nicht nur über formale Planungsverfahren – wie dem Verkehrsentwicklungsplan – sondern auch über informelle Planwerke erfüllt werden kann. Derartige Ansätze sollten unterstützt und verbreitet werden.

Sektorale Ansätze über entsprechende Fachplanungsinstrumente sind weiterhin notwendig und bieten Raum für Konkretisierungen – etwa bezüglich der ÖPNV-Erschließungsqualität. In diesem Zusammenhang ist daraufhin zu wirken, dass maßnahmenbezogene Pläne wie der Nahverkehrsplan in der Siedlungsplanung bereits als Kriterium der Standortwahl Beachtung finden.

Handlungsebene Region

Unterschiedliche Zuständigkeiten und damit Bezugsebenen in der Siedlungs- und Verkehrsplanung stehen derzeit – etwa im Beispiel Verkehrsentwicklungsplan und Nahverkehrsplan – einer sinnvollen

Verzahnung von Planungsinstrumenten entgegen. Als sinnvolle Planungsebene muss hier stärker als bisher die Region in den Vordergrund gerückt werden. Eine damit verbundene Veränderung bzw. mögliche Neuorganisation der Regionen in Nordrhein-Westfalen ist ein langwieriger wenn auch notwendiger Schritt zur Stärkung der Belange der Verkehrsverträglichkeit. Zur Vorbereitung und Ergänzung haben sich Ansätze der Regionalisierung von Fördermitteln und informellen Kooperationsformen als hilfreich erwiesen.

Einsatz fiskalischer und preispolitischer Instrumente zur Stärkung der Verkehrsverträglichkeit

Insgesamt stellt sich dieser Bereich als Schlüsselement für mögliche Veränderungen im Verkehrsbereich dar, in dem grundsätzlich hoher Handlungsbedarf deutlich wird. Die vielfach kontroversen Diskussionen im Expertenaustausch spiegeln hier gleichzeitig die Schwierigkeiten wider, die durch konfligierende Ziele und komplexe Wirkungsmechanismen im Einsatz der diskutierten Maßnahmen bestehen.

Weitgehend konsensfähig ist die Forderung nach einer verstärkten Konzentration von Mitteln auf den Bereich der Erhaltungsinvestitionen, insbesondere im Fernverkehrsnetz der Straßeninfrastruktur.

Angesichts notwendiger Mittelkürzungen wird zudem eine Überprüfung des Einsatzes staatlicher Finanzmittel für den ÖPNV insbesondere im ländlichen Raum als unumgänglich erachtet. Das Land ist in diesem Zusammenhang aufgefordert, die Sicherung bzw. Schaffung leistungsfähiger Netze im Öffentlichen Nahverkehr und nicht das Ergebnis isolierter Prüfungen von Teilstücken des Schienennetzes zum Maßstab der Mittelverteilung zu machen.

Die Erhöhung der Verkehrskosten privater Haushalte ist ein Handlungsbereich, der nach dem heutigen Erkenntnisstand zumindest mittel- und langfristig spürbare Auswirkung auf die Verkehrsnachfrage hat. Dies bestätigen auch die im Rahmen des Projektes vorgenommenen Modellierungen. Allerdings ist davon auszugehen, dass nur sehr deutliche und langfristig kalkulierbare Einschnitte in das Verkehrsbudget von Haushalten merkliche Veränderungen im Siedlungs- und Verkehrsgeschehen bewirken. Dieser Umstand bestätigte sich auch im Zuge der jüngsten Steigerungen der Kraftstoffpreise, die ohne größere Wirkung auf die Verkehrsnachfrage blieben.

Die Durchsetzungschancen einer Strategie, die eine gezielte und schrittweise erfolgende Verteuerung des Verkehrs in den Mittelpunkt stellt, sind derzeit als äußerst gering zu werten. Vielmehr steht in der aktuellen Diskussion die kurzfristige Beschaffung von Finanzmitteln im Vordergrund, was möglicherweise zu kontraproduktiven Wirkungen führt. Vor diesem Hintergrund ist das Land aufgefordert, in den Diskussionen um fiskalische und preispolitische Instrumente die Auswirkungen auf die Verträglichkeit des Verkehrs ausreichend zu berücksichtigen bzw. deren Beachtung einzufordern.

Strategische Potenziale des Mobilitätsmanagement nutzen

Mobilitätsmanagement hat in Deutschland inzwischen vielfach Einzug in die verkehrspolitische Diskussion gehalten. Zwar gibt es in den unterschiedlichen Bereichen des Mobilitätsmanagements inzwischen erste Praxiserfahrungen, im Vergleich zum europäischen Ausland ist die Umsetzung in Deutschland u. a. aufgrund mangelnder Institutionalisierung und unklarer Finanzierungsstrukturen aber bislang gering. Unterschätzt wird vielfach die strategische Bedeutung des Mobilitätsmanagements als Möglichkeit der Vernetzung von Akteuren und der Bildung bzw. Unterstützung neuer Kooperationen. In der derzeitigen Etablierungsphase dieses Ansatzes könnte das Land über die modellhafte Erprobung oder die Förderung des Erfahrungsaustausches eine wichtige unterstützende Funktion einnehmen.

Verknüpfung und Einbettung in umfassende Strategien

An vielen Stellen der Expertendiskussion wurde deutlich, dass isolierte Einzelmaßnahmen keinen ausreichenden Erfolg in Bezug auf die Gesamtentwicklung versprechen. Wie dargelegt, wurden in jeder der angesprochenen Kategorien Abstimmungsbedarfe zwischen einzelnen Instrumenten sowie Ergänzungsnotwendigkeiten aus anderen Maßnahmenbereichen deutlich.

Grundsätzlich besitzen nach Meinung der Experten preisliche und fiskalische Instrumente in Kombination mit einer Verschärfung und Erweiterung technischer Normen die stärksten Potenziale für eine Erhöhung der Verträglichkeit des Verkehrs. Sehr viel indirekter ist der Effekt der Siedlungsplanung einzuschätzen, deren überwiegend rahmensetzender Charakter sich innerhalb des Projektes wiederum bestätigte. Über die Schaffung von ökonomisch und ökologisch effizienten Siedlungs- und Verkehrsstrukturen und der Gewährleistung von Erreichbarkeiten werden damit allerdings zentrale Voraussetzungen für eine verträglichere Entwicklung geschaffen.

Dieser bekannte Zusammenhang bestätigt sich auch in den durchgespielten Szenarien, die in der Kombination von siedlungsstrukturellen und preislichen Maßnahmen eine deutliche Wirkung erreichen, die über die Effekte der Einzelmaßnahmen hinausgeht. Nicht in die Modellbetrachtungen einbezogen wurde hier der Bereich organisatorischer und informatorischer Maßnahmen. Aus den vorliegenden Erfahrungen lässt sich allerdings ableiten, dass entsprechenden Ansätzen eine wichtige flankierende Rolle zukommt.

Auch bei der Verknüpfung von Maßnahmen im Rahmen von übergreifenden Strategien ist insgesamt vor überzogenen Wirkungserwartungen zu warnen. Die bereits seit langem bestehende Dynamik in der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung ist schwer und oftmals nur in mühsamen Einzelschritten aufzubrechen. In diesem Sinne gilt es aber, bestehende Steuerungsmöglichkeiten auszuschöpfen.

Wissenstand erweitern

Der Expertenaustausch in dem hier vorgestellten Projekt zielte auf die Nutzbarmachung vorhandenen Wissens in der Wirkungsweise von Instrumenten der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Das Projekt und die in diesem Kontext durchgeführten Befragungen ersetzen dennoch keinesfalls die notwendige vertiefte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Themengebiet der Raum- und Verkehrsentwicklung. So ist an vielen Stellen sehr deutlich geworden, dass belastbare Aussagen zur Wirkung der angesprochenen Instrumente fehlen. Dies gilt wie angesprochen im Bereich des Mobilitätsmanagements aber beispielsweise auch in Bezug auf die Wirkungsweise der Erhöhung der Verkehrskosten. Über Evaluationen aber auch Grundlagenforschung und der Förderung der wissenschaftlichen Vernetzung ist das Land in diesem Zusammenhang aufgefordert, sich an der Erweiterung des vorhandenen Kenntnisstandes zu beteiligen.

Literatur

- Apel et al. 1995:** Apel, Dieter u. a.: Flächen sparen, Verkehr reduzieren – Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Deutsches Institut für Urbanistik (difu) (Hrsg.): Difu Beiträge zur Stadtentwicklung, Band 16, Berlin 1995.
- Bamberg et al. 2002:** Bamberg, Sebastian; Rölle, Daniel; Weber, Christoph: Mögliche Beiträge von Verkehrsverminderung und -verlagerung zu einem umweltgerechten Verkehr in Baden-Württemberg – Eine Analyse der Bestimmungsfaktoren von Haushaltsentscheidungen, Karlsruhe 2002.
- Brög/Schädler 1997:** Brög, Werner; Schädler, Marion: Individualisiertes Marketing im ÖPNV – Ein viel versprechendes, internationales Demonstrationsprojekt. In: Internationales Verkehrswesen (49) 5/97, S. 252-257.
- Brosi et al. 2003:** Brosi, Walter; Krekel, Elisabeth M.; Ulrich, Joachim Gerd (Hrsg.): Sicherung der beruflichen Zukunft durch Forschung und Entwicklung. Ergebnisse einer Delphi-Befragung, Bielefeld 2003.
- bast 2000:** Bundesanstalt für Straßenwesen (Hrsg.): Gesamtwirkungsanalyse zur Parkraumbewirtschaftung, Bergisch Gladbach 2000.
- BMV 1992:** Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Flächenhafte Verkehrsberuhigung. Auswirkungen auf den Verkehr. Forschung Stadtverkehr Heft 45, Bonn 1992.
- Derichs 2002:** Derichs, Anka: Nahverkehrspläne im Zeichen der Liberalisierung. ÖPNV-Planung und ihre Umsetzung auf dem Prüfstand. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Verkehr 1, Dortmund 2002.
- Dittrich-Wesbuer/Müller/Stiewe 2005:** Dittrich, Wesbuer, Andrea; Müller, Guido; Stiewe, Mechtild: Soziale Integration durch gleiche Mobilitätschancen. Sozialer Wohnungsbau und Öffentlicher Verkehr. Ergebnisse einer Befragung zur Mobilität der Bewohner/-innen. Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), Fachbereich Mobilität und Siedlungsentwicklung, Dortmund 2005.
<http://www.ils-shop.nrw.de/cgi-bin/ilsos/070165.html>
- Enquete-Kommission 1998:** Enquete-Kommission „Zukunft der Mobilität“ (Hrsg.): Integrierte Gesamtverkehrsplanung in NRW – Möglichkeiten, Grundsätze und Empfehlungen. Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Drucksache 12/3246, Düsseldorf 1998.
- Fürst 1999:** Fürst, Dietrich: Begriff der Planung und Entwicklung der Planung in Deutschland, Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover (Hrsg.), (www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/VerwWiss/Ptm_Theorie.htm), Hannover 1999.
- Häder 2000:** Häder, Michael: Die Expertenauswahl bei Delphi-Befragungen, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) How-to-Reihe Nr. 5, Mannheim 2000.
- Häder 2002:** Häder, Michael: Delphi-Befragungen – Ein Arbeitsbuch. Wiesbaden 2002.
- Hägerstrand 1970:** Hägerstrand, Torsten: What about people in regional science? Papers of the Regional Science Association 24, 7-21.

- Halbritter et al. 1999:** Halbritter, Günter u. a.: Umweltverträgliche Verkehrskonzepte – Entwicklung und Analyse von Optionen zur Entlastung des Verkehrsnetzes und zur Verlagerung von Straßenverkehr auf umweltfreundlichere Verkehrsträger, Beiträge zur Umweltgestaltung A 143, Berlin 1999.
- Heilemann/Kemming/Nordwig 2005:** Heilemann, Anke; Kemming, Herbert; Nordwig, Olaf: Modul 3: „Verkehrssystem der Metropolregion Rhein-Ruhr“. Entwurf des Abschlussberichts, Dortmund 2005 (unveröffentlicht).
- Holz-Rau/Hesse 2000:** Holz-Rau, Christian; Hesse, Markus: Quantifizierung der Verkehrsentstehung und deren Umweltauswirkungen durch Entscheidungen, Regelwerke und Maßnahmen mit indirektem Verkehrsbezug. UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.), UBA-Texte 35/00, Berlin 2000.
- ILS NRW 2004:** Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Instrumente zur Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage. Ergebnisse einer Expertenbefragung, Dortmund 2004.
(<http://www.ils-shop.nrw.de/cgi-bin/ilsos/070163.html>)
- ILS NRW 2005:** Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Verkehrsentwicklung steuern? Ansatzpunkte und Grenzen staatlicher Einflussnahme. Dokumentation eines Expertenworkshops, Dortmund 2005
(<http://www.ils-shop.nrw.de/cgi-bin/ilsos/070174.html>)
- Projektgruppe IGVP NRW 2002:** Projektgruppe der Integrierten Gesamtverkehrsplanung NRW (Hrsg.): Übersicht über Instrumente der Verkehrspolitik und Planung, Oktober 2002.
- Korte 2003:** Korte, Lutz: 15 Jahre Verkehrsentwicklungsplanung in Nordrhein-Westfalen. Rückblick und Ausblick. Diplomarbeit an der Universität Dortmund, Fakultät für Raumplanung, Dortmund 2003.
- Krekel/Ulrich 2004:** Krekel, Elisabeth M.; Ulrich, Joachim Gerd: Bedarfsperspektiven der Berufsbildungsforschung aus Sicht der Delphi-Studie des Bundesinstituts für Berufsbildung (vgl. http://doku.iab.de/beitrag/2004/beitr280_003.pdf).
- Landesregierung NRW 1996:** Landesregierung NRW (Hrsg.): Ansiedlung von Einzelhandels-großbetrieben; Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlaß) veröffentlicht im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – Nr. 38 vom 20. Juni 1996.
- Lahl/Steven 2005:** Lahl, Uwe; Steven, Wilhelm: Verkehrlenkung und -beschränkung. Rechtliche zulässige Handlungsmöglichkeiten der Luftreinhaltepolitik. In: Internationales Verkehrswesen, 4/2005, S. 131 ff.
- Lautso et al. 2004:** Lautso, Kari; Spiekermann, Klaus; Wegener, Michael; Sheppard, Ian; Steadman, Philip; Martino, Angelo; Domingo, Roberto; Gayda, Sylvie: PROPOLIS – Planning and Research of Policies for Land Use and Transport for Increasing Urban Sustainability. Final Report. Project funded by the European Commission under the Energy, Environment and Sustainable Development Thematic Programme of the Fifth RTD Framework Programme, Helsinki: LT Consultants 2004.
- Mayring 2002:** Mayring, Philipp: Einführung in die qualitative Sozialforschung – Eine Anleitung zu qualitativem Denken, Weinheim und Basel 2002.
- Meuser/Nagel 1991:** Meuser, Michael; Nagel, Ulrike: Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, D; Kraimer, K: Qualitative empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen 1991.

-
- Stadt Münster (Hrsg.) 2000:** Maßnahmen zur Akzeptanzsteigerung von mobilé – Wahrnehmung und Bewertung der Mobilitätszentrale Münster, Münster 2000.
- Spiekermann 2005:** Spiekermann, Klaus: Erreichbarkeitsszenarien für die Metropolregion Rhein-Ruhr. Abschlussbericht, Dortmund 2005.
- Spiekermann/Wegener 2004:** Spiekermann, Klaus; Wegener, Michael: Evaluating urban sustainability using land-use transport interaction models. *European Journal of Transport and Infrastructure Research* 4, 4, 251-272.
- Spiekermann/Wegener 2005:** Spiekermann, Klaus; Wegener, Michael: Räumliche Szenarien für das östliche Ruhrgebiet. Abschlussbericht, Dortmund 2005. Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (<http://www.ils-shop.nrw.de/cgi-bin/ilsos/070198.html>)
- UBA 2005:** UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.): Hintergrundpapier zum Thema Staub/Feinstaub, Berlin, März 2005.
- Uni Dortmund 2004:** Universität Dortmund, FG Raumplanung (Hrsg.): Nachhaltige Regional-, Städtebau- und Verkehrs(entwicklungs)planung (RAVE), F+E-Projekt im Auftrag des BMVBW, Abschlussbericht, Dortmund 2004 (vgl. www.nachhaltiger-verkehr.de).
- Vetter 2003:** Vetter, Jürgen R.: Auf dem Weg nach Delphi - Eine Delphi-Expertenbefragung zu Rahmenbedingungen für Mobilitätsmanagement in Deutschland. Ansatz, Umsetzung und Ergebnisse. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Dortmund 2003. (<http://www.ils-shop.nrw.de/cgi-bin/ilsos/070134.html>)
- Wegener 1998:** Wegener, Michael: Das IRPUD-Modell: Überblick, (www.irpud.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/pro/mod/mod.htm), Dortmund 1998.
- Wegener 1999:** Wegener, Michael: Die Stadt der kurzen Wege: Müssen wir unsere Städte umbauen? Berichte aus dem Institut für Raumplanung 43. Hrsg.: Institut für Raumplanung der Universität Dortmund, Dortmund 1999.
- Zahavi u. a. 1981:** Zahavi, Yacov; Beckmann, Martin J.; Golob, Thomas F.: The 'UMOT'/Urban Interactions, Washington, DC: US Department of Transportation.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Wirkungsgefüge der Verkehrsentwicklung.....	7
Abb. 2: Ausgewählte Instrumente.....	10
Abb. 3: Projektbausteine.....	11
Abb. 4: Charakterisierung der Delphi-Methode.....	12
Abb. 5: Vorgehen in der Delphi-Methode des ILS NRW.....	15
Abb. 6: Das Modell des östlichen Ruhrgebiets.....	21
Abb. 7: Die Zonen und Teilregionen der Stadtregion Dortmund.....	23
Abb. 8: Netz des schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehr für die internen und externen Zonen im Jahr 2004.....	24
Abb. 9: Straßenverkehrsnetz für die internen und externen Zonen im Jahr 2004.....	24
Abb. 10: Portfolio der Bewertung der Instrumente und Maßnahmen (Mittelwerte).....	26
Abb. 11: Ergebnisse des Referenzszenario: Pkw-Fahrzeugkilometer je Einwohner je Tag...	108
Abb. 12: Ergebnisse der Verkehrskostenszenarien: Anteil der Wege mit dem Auto.....	110
Abb. 13: Ergebnisse der Verkehrskostenszenarien: Anteil der Wege mit dem ÖPNV.....	110
Abb. 14: Ergebnisse der Verkehrskostenszenarien: Pkw-Fahrzeugkilometer je Einwohner/Tag im Vergleich zum Referenzszenario in %.....	111
Abb. 15: Szenario P51: Differenz Einzelhandelskaufkraft im Vergleich zum Referenzszenario.....	112
Abb. 16: Ergebnisse der Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturszenarien: Anteil der Wege mit dem Auto.....	114
Abb. 17: Ergebnisse der Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturszenarien: Anteil der Wege mit dem ÖPNV.....	114
Abb. 18: Szenario S01: Differenz Wegelänge je Einwohner je Tag im Vergleich zum Referenzszenario.....	117

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Bewertungsergebnisse der Maßnahmen und Instrumente zur Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage.....	27
Tab. 2: Definition der Verkehrskostenszenarien.....	109
Tab. 3: Definition der Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturszenarien.....	113
Tab. 4: Wege über 45 km – Prognosewerte und Differenz gegenüber dem Referenzszenario 2030 in %.....	115
Tab. 5: Definition der Kombinationsszenarien.....	118
Tab. 6: Wege nach Verkehrsart – Prognosewerte und Differenz gegenüber dem Referenzszenario 2030 in %.....	120

Expertenbefragung

Instrumente zur Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage

Zur Vorgehensweise

Auf den nachfolgenden Seiten ist eine Reihe von Instrumenten und Maßnahmen angegeben, die direkt oder indirekt auf die Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage wirken. Zur Beantwortung jeder Frage markieren Sie bitte jeweils denjenigen der sechs Kreise auf der Skala von "sehr gering" bis "sehr hoch", der Ihrer Bewertung am ehesten entspricht. Für Erläuterungen und Anmerkungen zu Ihrer Einschätzung wurde im Anschluss an jede Frage Platz gelassen; zusätzlich haben Sie am Ende des Abschnitts zusätzlich noch Gelegenheit für ausführlichere Aussagen.

Zur Auswahl der Maßnahmen und Instrumente

Die im Folgenden zur Bewertung gestellten 27 Maßnahmen und Instrumente sind den Kategorien "Planung und Infrastruktur", "Ordnungsrecht", "Preise und Finanzen" sowie "Organisation und Information" zugeordnet. Sie orientieren sich gemäß dem Forschungsauftrag an weitgehend klar umrissenen, bestehenden Regelungen beziehungsweise an bereits existierenden und erprobten Ansätzen. **Ihr Urteil sollte sich vor diesem Hintergrund auf die derzeitigen Effekte und nicht auf das mögliche Potenzial der Maßnahmen und Instrumente beziehen, wie es beispielsweise unter veränderten Rahmenbedingungen denkbar wäre.** Ihre Meinung zur grundsätzlichen Wirksamkeit sowie den bestehenden wirkungsbezogenen Zusammenhängen einzelner Ansätze ist aber dennoch für uns von hohem Interesse. Diesbezügliche Anregungen, wie sie beispielsweise in den Anmerkungen stichpunktartig angeführt werden können, werden wir im weiteren Verlauf der Befragung aufgreifen und zur Diskussion stellen.

In der Auswahl sind zum Teil einzelne Maßnahmen und Instrumente zu übergeordneten Bündeln zusammengefasst. In diesen Fällen sind die darunter gefassten Bestandteile aufgeführt. Bedingt durch den Auftraggeber dieser Untersuchung, das Verkehrsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (MVWL), wurden einzelne spezielle Regelungen des Landes aufgenommen sowie die angegebenen Beispiele - wenn möglich und sinnvoll - auf Nordrhein-Westfalen bezogen.

Beantwortung des Fragebogens

Der auf den ersten Blick deutliche Umfang des Fragebogens ist in erster Linie der komplexen Materie geschuldet. Allerdings ist die Bearbeitung weniger aufwändig als es zunächst scheinen mag. Bitte senden Sie uns den ausgefüllten Fragebogen bis spätestens **15. August 2003** zurück. Vielen Dank.

Zum Datenschutz

Die strikte Einhaltung der Datenschutzgesetze der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Nordrhein-Westfalen wird hiermit ausdrücklich zugesichert. Alle Ihre Angaben werden ausschließlich im ILS gespeichert und vor einer Auswertung anonymisiert, ausschließlich zu dem hier angegebenen Zweck ausgewertet und nicht an Dritte weitergegeben.

Drei Fragen vorneweg ...

1. Frage

Welche Rolle spielt Ihrer Ansicht nach eine nachhaltige Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in der Politik und Planung in Deutschland derzeit?

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
eine <i>sehr</i> kleine Bedeutung	eine <i>eher</i> kleine Bedeutung	weder noch	eine <i>eher</i> große Bedeutung	eine <i>sehr</i> große Bedeutung

2. Frage

Wie beurteilen Sie unter den derzeitigen Bedingungen die Chancen für eine Entwicklung zu mehr Nachhaltigkeit in der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in Deutschland insgesamt?

<input type="radio"/>				
sehr schlecht	eher schlecht	weder noch	eher gut	sehr gut

3. Frage

Bitte stellen Sie sich vor, Sie sollten alle Ihnen bekannten Fachleute zu einer Konferenz über "Mehr Nachhaltigkeit in der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung" einladen. Welche Themen würden Sie auf die Tagesordnung setzen?

Kategorie A: Planung und Infrastruktur

In der Kategorie *Planung und Infrastruktur* sind Handlungsansätze zusammengefasst, die in Form von planungsrechtlichen Vorgaben Einfluss auf die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung haben oder den Bau beziehungsweise die Ausgestaltung von (Verkehrs-)Infrastruktur regeln.

Als mögliche Wirkungsrichtungen beziehungsweise Ziele der Maßnahmen und Instrumente dieser Kategorie können beispielsweise die Schaffung von verkehrssparsamen Siedlungsstrukturen, die Mobilisierung nicht genutzten Baulandes, die Verbesserung der Schieneninfrastruktur oder die Straßenraumgestaltung zugunsten des Umweltverbundes genannt werden.

Die gesetzlichen Grundlagen oder Rahmenvorgaben für die genannten Ansätze finden sich beispielsweise im BauGB beziehungsweise der BauNVO, in der Bundesverkehrswegeplanung, in den Landesplanungsgesetzen oder in den Regionalisierungsgesetzen.

Die Kriterien für Ihre Bewertung

Kriterium 1:

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs (Reduzierung des MIV, Minderung der kfz-bedingten Emissionen, ...)

In der Bewertung des Beitrages, den eine Maßnahme beziehungsweise ein Instrument zur Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs leistet, steht die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) über Verlagerungen und Vermeidung von Fahrten sowie die Minderung der Belastungen durch den Autoverkehr (Schadstoffe, Lärm und Ähnliches) im Vordergrund.

Ist der Beitrag, den die jeweilige Maßnahme beziehungsweise das jeweilige Instrument in diesem Sinne zur Verträglichkeit des Verkehrs insgesamt leistet, sehr gering oder sehr hoch oder dazwischen?

Kriterium 2:

Aufwand (zeitlich und monetär)

Mit diesem Kriterium sollen die notwendigen Aufwändungen bewertet werden, die eine Maßnahme beziehungsweise ein Instrument in der Vorbereitung und während der Umsetzung verursacht. Dies beinhaltet sowohl den zeitlichen Aufwand durch gesetzliche, planerische und politische Verfahren beziehungsweise Prozesse als auch die monetären Aufwändungen, die in der Planung und bei der Durchführung entstehen (Planungs- und Investitionskosten, laufende Unterhaltungskosten und Ähnliches).

Ist der Aufwand, den die jeweilige Maßnahme beziehungsweise das jeweilige Instrument in diesem Sinne verursacht, sehr gering oder sehr hoch oder dazwischen?

A.1 Nahverkehrsplan

Über die ÖPNV-Gesetze der Länder geregelte planerische Grundlage des ÖPNV-Angebotes. Beispielsweise in NRW ist diese - im Zuge der Verlagerung der Verantwortung auf die unteren Ebenen über die Regionalisierung - auf Kreisebene beziehungsweise Zweckverbandsebene angesiedelt. Die Pläne werden derzeit fortgeschrieben und besitzen im Zuge der Deregulierung und des verstärkten Wettbewerbs eine hohe Bedeutung zur Qualitätssicherung im Nahverkehr.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs



Aufwand (zeitlich und monetär)



Erläuterung/Anmerkung

A.2 Verkehrsentwicklungsplan

Freiwillige konzeptionelle Grundlage der lokalen, selten auch regionalen Verkehrsentwicklung, die insbesondere in NRW in den 80er und 90er Jahren vom Land gefördert wurde. Werden heute seltener, teilweise unter anderen Bezeichnungen (Masterplan und Ähnliches) aufgestellt. Bestandteile sind in der Regel verkehrsmittelübergreifende Bestandsaufnahme, Szenarien und umsetzungsbezogene (Teil)Konzepte.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs



Aufwand (zeitlich und monetär)



Erläuterung/Anmerkung

A.3 Kommunales / regionales Bodenmanagement

Dieses eine Reihe von bodenpolitischen Einzelinstrumenten und Maßnahmen (kommunaler Zwischenerwerb, städtebauliche Verträge und Ähnliches) umfassende strategische Vorgehen in der Flächennutzung beziehungsweise Baulandbereitstellung dient, neben der finanziellen Entlastung öffentlicher Haushalte, der Steuerung der Bautätigkeit auf gewünschte Standorte und dem ressourcenschonenden Umgang mit Flächen (haushälterisches Bodenmanagement).

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs



Aufwand (zeitlich und monetär)



Erläuterung/Anmerkung

A.4 Umwelt-/raumbezogene Bewertungsverfahren i. d. Bundesverkehrswegeplanung

Die Bewertungsverfahren in dieser zentralen Infrastrukturplanung des Bundes sind im Zuge der aktuell abgeschlossenen Neuaufstellung verändert worden. Ziel der Umweltrisikoprüfung (URE) sowie der Raumwirksamkeitsanalyse (RWA) ist die bessere Abschätzung von umweltrelevanten Folgen und die Berücksichtigung raumordnerischer Belange.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

A.5 Formelle/institutionalisierte Kooperationen in der Regionalplanung

Unter formellen/institutionalisierten Kooperationen werden Formen der regionalen Zusammenarbeit im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung verstanden, die formal institutionalisiert und mit eigener politischer Entscheidungsbefugnis ausgestattet sind. Eines der bekanntesten Beispiele ist die Region Hannover.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

A.6 Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung

Im Zuge der stärkeren Durchsetzung des Gedankens der Verkehrsberuhigung wurden in den 80er Jahren - insbesondere mit den Empfehlungen für die Anlage von Erschließungsstraßen sowie der Hauptverkehrsstraßen (EAE 85 / EAHV 93) - neue Planungsgrundlagen für die Gestaltung von Verkehrsanlagen geschaffen. Diese haben den Charakter von Empfehlungen, die auf eine Abwägung aller Nutzungsansprüche zielen und den nichtmotorisierten Verkehr stärker berücksichtigen.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

A.7 Einzelhandelserlass

Im Einzelhandelserlass werden Beurteilungskriterien für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandels-Großbetrieben verdeutlicht. Diese sollen dazu beitragen, funktionsfähige lokale und regionale Versorgungsstrukturen zu erhalten beziehungsweise zu schaffen. Hierfür ist eine Integration von Einzelhandels-Großbetrieben in funktionaler, maßstäblicher und räumlicher Hinsicht Voraussetzung. Die entsprechende Regelung in Nordrhein-Westfalen hat hier einen hohen Bekanntheitsgrad erlangt.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

A.8 Umweltbezogene Abwägungsbelange in der Bauleitplanung

Seit Ende der 80er Jahre wurden Formulierungen in § 1 Baugesetzbuch aufgenommen, die dem sparsamen Umgang mit Grund und Boden (Bodenschutzklausel) beziehungsweise einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung mehr Gewicht in der Abwägung geben sollen.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

Anmerkungen zur Kategorie A

Sollten Sie Anmerkungen machen wollen, die über die oben vorgenommenen Bewertungen und Erläuterungen/Anmerkungen hinausgehen, so können Sie dies hier tun. Sollten Sie beispielsweise feststellen, dass wir Instrumente in dieser Kategorie nicht berücksichtigt haben oder eine bestimmte Maßnahme nicht in diese Aufstellung gehört, können Sie diese hier angeben.

Kategorie B: Ordnungsrecht

Maßnahmen und Instrumente in der Kategorie *Ordnungsrecht* sind gesetzliche Vorgaben und Normen, die auf den Ebenen Europäische Union, Bund, Länder und Kommunen definiert beziehungsweise umgesetzt werden.

Die Bandbreite der von diesen Maßnahmen und Instrumenten ausgehenden Wirkungsrichtung reicht von Einschränkungen für den Kfz-Verkehr über die Erhöhung des Komforts und der Verkehrssicherheit für den nichtmotorisierten Verkehr (NV) und den Öffentlichen Nahverkehr (ÖPNV) bis hin zu Emissionssenkungen im Bereich Straßenverkehr.

Entsprechende Regelungen sind vorwiegend in den Landesbauordnungen sowie in den Bestimmungen der Straßenverkehrsordnung (StVO und VwV-StVO) und der Straßenverkehrs-Zulassungsordnung (StVZO) zu finden.

Die Kriterien für Ihre Bewertung

Kriterium 1:

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs (Reduzierung des MIV, Minderung der kfz-bedingten Emissionen, ...)

In der Bewertung des Beitrages, den eine Maßnahme beziehungsweise ein Instrument zur Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs leistet, steht die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) über Verlagerungen und Vermeidung von Fahrten sowie die Minderung der Belastungen durch den Autoverkehr (Schadstoffe, Lärm und Ähnliches) im Vordergrund.

Ist der Beitrag, den die jeweilige Maßnahme beziehungsweise das jeweilige Instrument in diesem Sinne zur Verträglichkeit des Verkehrs insgesamt leistet, sehr gering oder sehr hoch oder dazwischen?

Kriterium 2:

Aufwand (zeitlich und monetär)

Mit diesem Kriterium sollen die notwendigen Aufwendungen bewertet werden, die eine Maßnahme beziehungsweise ein Instrument in der Vorbereitung und während der Umsetzung verursacht. Dies beinhaltet sowohl den zeitlichen Aufwand durch gesetzliche, planerische und politische Verfahren beziehungsweise Prozesse als auch die monetären Aufwendungen, die in der Planung und bei der Durchführung entstehen (Planungs- und Investitionskosten, laufende Unterhaltungskosten und Ähnliches).

Ist der Aufwand, den die jeweilige Maßnahme beziehungsweise das jeweilige Instrument in diesem Sinne verursacht, sehr gering oder sehr hoch oder dazwischen?

B.1 Möglichkeiten des Stellplatzverzichts für Kfz

Die über die Landesbauordnungen geregelte Pflicht zur Errichtung von Stellplätzen ist in den letzten Jahren in vielen Bundesländern gelockert worden; in Berlin ist erstmals eine weitgehende Befreiung von der Stellplatzpflicht erfolgt.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

B.2 Flächenhafte Verkehrsberuhigung

Seit Anfang der 80er Jahre in die Straßenverkehrsordnung eingeführte und vielfach angewandte Regelungen zur Einführung von Geschwindigkeitsreduzierungen (Tempo 30) sowie baulichen Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

B.3 Parkraumbewirtschaftung

Kommunales Instrumentarium zur Steuerung der Verkehrsnachfrage, wird im Wesentlichen über die Straßenverkehrsordnung geregelt. Wesentliche Bestandteile: Anwohnerparken, Parkverbote beziehungsweise Parkdauerbegrenzungen sowie Parkgebühren. Beispiel für eine weitgehende Anwendung der Parkraumbewirtschaftung sind Wien oder München.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

B.4 Ordnungsrechtliche Stärkung des Radverkehrs

Über die so genannte „Radfahnovelle“ der Straßenverkehrsordnung von 1997 wurde eine Reihe von Verbesserungen für den Radverkehr erzielt (Lockerung der Benutzungspflicht, Einführung neuer Führungselemente und Mindestbreiten von Radwegen). Auch die Möglichkeit der Baupflicht für Radverkehrsanlagen, wie sie in die nordrhein-westfälische Landesbauordnung 1992 eingeflossen ist, wird unter dieses Bündel gefasst.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

B.5 Festlegung und Überwachung von Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge

Seit den 1990er Jahren sind in verschiedenen Stufen (Euro1 bis 4, D3 bis 4) erhebliche Verschärfungen der Grenzwertregelungen für den Schadstoffausstoß von Kraftfahrzeugen und dessen Überwachung von der EU verabschiedet und in das deutsche Recht übernommen und ergänzt worden.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

Anmerkungen zur Kategorie B

Sollten Sie Anmerkungen machen wollen, die über die oben vorgenommenen Bewertungen und Erläuterungen/Anmerkungen hinausgehen, so können Sie dies hier tun. Sollten Sie beispielsweise feststellen, dass wir Instrumente in dieser Kategorie nicht berücksichtigt haben oder eine bestimmte Maßnahme nicht in diese Aufstellung gehört, können Sie diese hier angeben.

Kategorie C: Preise und Finanzen

Die Kategorie *Preise und Finanzen* umfasst die Einflussnahme staatlicher Stellen auf die Höhe oder Struktur von Preisen im Zusammenhang mit dem Transport und der Bodennutzung.

Dabei werden auf Seiten der Nachfrager einige zentrale halter- und nutzerbezogene Abgaben des Kfz-Verkehrs (insbesondere über Steuern) behandelt. Auf der Angebotsseite sind einzelne Förderinstrumentarien bzw. investive Maßnahmen der öffentlichen Hand aufgenommen worden, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung haben.

Die Wirkungsrichtung der Maßnahmen und Instrumente liegt in erster Linie in der Veränderung der Kostenstruktur einzelner Verkehrsträger, der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. der Förderung verkehrs- und flächensparsamer Strukturen.

Die für die Beispiele dieser Kategorie einschlägigen Regelungen finden sich beispielsweise in den Finanzhaushalten des Bundes und der Länder sowie in speziellen Förderbestimmungen dieser Ebenen (beispielsweise Wohnungsbauförderungsbestimmungen der Länder).

Die Kriterien für Ihre Bewertung

Kriterium 1:

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs (Reduzierung des MIV, Minderung der kfz-bedingten Emissionen, ...)

In der Bewertung des Beitrages, den eine Maßnahme beziehungsweise ein Instrument zur Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs leistet, steht die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) über Verlagerungen und Vermeidung von Fahrten sowie die Minderung der Belastungen durch den Autoverkehr (Schadstoffe, Lärm und Ähnliches) im Vordergrund.

Ist der Beitrag, den die jeweilige Maßnahme beziehungsweise das jeweilige Instrument in diesem Sinne zur Verträglichkeit des Verkehrs insgesamt leistet, sehr gering oder sehr hoch oder dazwischen?

Kriterium 2:

Aufwand (zeitlich und monetär)

Mit diesem Kriterium sollen die notwendigen Aufwendungen bewertet werden, die eine Maßnahme beziehungsweise ein Instrument in der Vorbereitung und während der Umsetzung verursacht. Dies beinhaltet sowohl den zeitlichen Aufwand durch gesetzliche, planerische und politische beziehungsweise Prozesse als auch die monetären Aufwendungen, die in der Planung und bei der Durchführung entstehen (Planungs- und Investitionskosten, laufende Unterhaltungskosten und Ähnliches).

Ist der Aufwand, den die jeweilige Maßnahme beziehungsweise das jeweilige Instrument in diesem Sinne verursacht, sehr gering oder sehr hoch oder dazwischen?

C.1 Staffelung der Kraftfahrzeugsteuer nach Schadstoffklassen

Insbesondere seit der Änderung 1997 erfolgt die Besteuerung von Kraftfahrzeugen über eine Spreizung nach Schadstoffausstoß beziehungsweise Abgasgrenzwerten.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

sehr gering
 ziemlich gering
 eher gering
 eher hoch
 ziemlich hoch
 sehr hoch
 weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

sehr gering
 ziemlich gering
 eher gering
 eher hoch
 ziemlich hoch
 sehr hoch
 weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

C.2 Konzentration der Wohnungsbau-förderung auf ÖPNV-erschlossene/ zentrale Standorte

Seit 1998 ist in den Wohnungsbauförderungsbestimmungen in NRW als bisher einzigem Bundesland verankert, dass die Förderung von Miet- und Genossenschaftswohnungen an das Vorhandensein eines Haltepunktes des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (Einzugsbereich bis 1,5 km Entfernung, ersatzweise auch Busverkehr) gekoppelt wird.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

sehr gering
 ziemlich gering
 eher gering
 eher hoch
 ziemlich hoch
 sehr hoch
 weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

sehr gering
 ziemlich gering
 eher gering
 eher hoch
 ziemlich hoch
 sehr hoch
 weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

C.3 Öko-Steuer

Die Ökosteuer wurde mit dem „Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform“ 1999 in Form einer stufenweisen Erhöhung der Mineralölsteuer (3 Cent je Liter Benzin/Diesel bis 2003) beschlossen.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

sehr gering
 ziemlich gering
 eher gering
 eher hoch
 ziemlich hoch
 sehr hoch
 weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

sehr gering
 ziemlich gering
 eher gering
 eher hoch
 ziemlich hoch
 sehr hoch
 weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

C.4 Förderung von Anlagen des ÖPNV und Rad-/Fußverkehrs über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

In den Finanzhilfen des Bundes werden derzeit etwa je zur Hälfte der kommunale Straßenbau beziehungsweise der Rad-/Fußwegebau und der ÖPNV gefördert. Das GVFG ist ein maßnahmenbezogenes Instrument, das heißt: Voraussetzung für die Förderung ist, dass das Vorhaben im Gesetz beziehungsweise den ergänzenden Verwaltungsvorschriften der Länder als förderungswürdig aufgeführt wird. Dabei sind die Regelungen in NRW durch die Aufweitung der Fördertatbestände (unter anderem für Mobilitätszentralen, Fahrradförderung) als weitgehend zu betrachten.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

C.5 Mittelzuweisungen für den schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV) über Regionalisierungsgesetze

Die Verantwortung für die Verwendung der Finanzzuweisungen des Bundes für den SPNV wurde im Verlauf von Bahnreform und Regionalisierung in die Hoheit der Länder überführt, die damit in unterschiedlicher Weise verfahren. Nordrhein-Westfalen leitet, wie eine Reihe weiterer Bundesländer auch, die Mittel direkt an die unteren Ebenen (Kommunen, Zweckverbände) weiter.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

C.6 Einführung des integrierten Taktfahrplans (ITF)

In NRW verkehren seit 1998 landesweit alle Nahverkehrszüge im ITF. An den Knotenbahnhöfen bestehen direkte Anschlussbeziehungen zwischen den Zügen. Die zweite Stufe wurde im Dezember 2002 umgesetzt. Der ITF stellt nicht nur eine bloße Verknüpfung der Linien im Nahverkehr dar. Mit dieser Ausweitung des Angebots wird landesweit auch eine bestimmte Mindestbedienqualität im Nahverkehr erreicht.

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Aufwand (zeitlich und monetär)

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

Wichtiger Hinweis

Die bis hierher verwendeten Bewertungskriterien können für die beiden nachfolgenden Maßnahmen beziehungsweise Instrumente **C.7 Eigenheimzulage** und **C.8 Entfernungspauschale** nicht verwendet werden.

Bitte bewerten Sie diese ausschließlich nach dem Kriterium "Beitrag zur **Unverträglichkeit** des Verkehrs". Das zweite Kriterium "Aufwand (zeitlich und monetär)" entfällt ersatzlos.

Die Vergleichbarkeit dieser Maßnahmen beziehungsweise Instrumente mit allen anderen ist auf diese Weise zwar eingeschränkt, dennoch ist uns Ihre Bewertung auch in diesen Fällen wichtig.

Für alle Maßnahmen beziehungsweise Instrumente der nächsten *Kategorie D: Organisation und Information* finden wieder die ursprünglich verwendeten Kategorien "Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs" und "Aufwand (zeitlich und monetär)" Anwendung.

C.7 Eigenheimzulage
Seit 1996 wird dieses Instrument der Eigentumsförderung in Form einer pauschalisierten Förderung mit reduzierter Höhe bei bestehenden Gebäuden eingesetzt.

Beitrag zur Unverträglichkeit des Verkehrs

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

C.8 Entfernungspauschale
Die 2001 in Kraft getretene Regelung gewährt sowohl für den nichtmotorisierten Verkehr als auch für den ÖPNV und den privaten Autoverkehr gleich hohe, kilometerbezogene Abzüge vom zu versteuernden Einkommen für Fahrten zum Arbeitsplatz.

Beitrag zur Unverträglichkeit des Verkehrs

<input type="radio"/>						
sehr gering	ziemlich gering	eher gering	eher hoch	ziemlich hoch	sehr hoch	weiß nicht

Erläuterung/Anmerkung

Anmerkungen zur Kategorie C

Sollten Sie Anmerkungen machen wollen, die über die oben vorgenommenen Bewertungen und Erläuterungen/Anmerkungen hinausgehen, so können Sie dies hier tun. Sollten Sie beispielsweise feststellen, dass wir Instrumente in dieser Kategorie nicht berücksichtigt haben oder eine bestimmte Maßnahme nicht in diese Aufstellung gehört, können Sie diese hier angeben.

Kategorie D: Organisation und Information

Die in dieser Kategorie *Organisation und Information* zusammengefassten Maßnahmen und Instrumente zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie zunächst nicht oder nur indirekt auf die technischen Komponenten des Verkehrssystems einwirken. Sie werden daher auch häufig als "weiche" Maßnahmen oder "soft policies" bezeichnet. Maßnahmen und Instrumente dieser Kategorie werden in erster Linie zur Förderung regionaler Kooperationen in der Siedlungs- und ÖPNV-Entwicklung, für Marketingmaßnahmen, für Informationskampagnen und zur Bewusstseinsbildung zugunsten des Umweltverbundes, zur Vernetzung von Leistungsangeboten einzelner Verkehrsträger und zur Bündelung und Effektivierung von Förderansätzen eingesetzt.

Die Kriterien für Ihre Bewertung

Kriterium 1:

Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs (Reduzierung des MIV, Minderung der kfz-bedingten Emissionen, ...)

In der Bewertung des Beitrages, den eine Maßnahme beziehungsweise ein Instrument zur Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs leistet, steht die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) über Verlagerungen und Vermeidung von Fahrten sowie die Minderung der Belastungen durch den Autoverkehr (Schadstoffe, Lärm und Ähnliches) im Vordergrund.

Ist der Beitrag, den die jeweilige Maßnahme beziehungsweise das jeweilige Instrument in diesem Sinne zur Verträglichkeit des Verkehrs insgesamt leistet, sehr gering oder sehr hoch oder dazwischen?

Kriterium 2:

Aufwand (zeitlich und monetär)

Mit diesem Kriterium sollen die notwendigen Aufwändungen bewertet werden, die eine Maßnahme beziehungsweise ein Instrument in der Vorbereitung und während der Umsetzung verursacht. Dies beinhaltet sowohl den zeitlichen Aufwand durch gesetzliche, planerische und politische Verfahren beziehungsweise Prozesse als auch die monetären Aufwändungen, die in der Planung und bei der Durchführung entstehen (Planungs- und Investitionskosten, laufende Unterhaltungskosten und Ähnliches).

Ist der Aufwand, den die jeweilige Maßnahme beziehungsweise das jeweilige Instrument in diesem Sinne verursacht, sehr gering oder sehr hoch oder dazwischen?

<p>D.1 Informelle regionale Kooperation</p> <p>Aus der Vielzahl der existierenden Formen regionaler Zusammenarbeit auf freiwilliger Ebene gibt es einzelne Beispiele, in denen unter grundsätzlicher Wahrung der Planungshoheiten der beteiligten Institutionen eine regionale Koordination der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung installiert werden konnte. Vor allem der Ansatz in der Region Bonn / Rhein-Sieg / Ahrweiler hat hier eine hohe Bekanntheit erlangt.</p>
<p>Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs</p> <p> <input type="radio"/> </p> <p>sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht</p>
<p>Aufwand (zeitlich und monetär)</p> <p> <input type="radio"/> </p> <p>sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht</p>
<p>Erläuterung/Anmerkung</p>

<p>D.2 Kommunale Netzwerke zur Radverkehrsförderung</p> <p>Vorreiter für den Zusammenschluss einzelner Kommunen zur Radverkehrsförderung ist NRW, wo die „Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundlicher Städte und Gemeinden“ mit finanzieller und administrativer Unterstützung des Landes systematische Radverkehrsförderung in den beteiligten Kommunen (Infrastruktur, Öffentlichkeitsarbeit, Serviceleistungen, Infrastruktur) betreibt.</p>
<p>Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs</p> <p> <input type="radio"/> </p> <p>sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht</p>
<p>Aufwand (zeitlich und monetär)</p> <p> <input type="radio"/> </p> <p>sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht</p>
<p>Erläuterung/Anmerkung</p>

<p>D.3 Moderations- und Vermittlungsverfahren zur Förderung des SPNV</p> <p>Unterstützt durch eine finanzielle Förderung des SPNV hat das Land Nordrhein-Westfalen über verschiedene Vermittlungsansätze (Forum Bahnflächen, Bahnhoferprogramm, Gründung der Bahnflächenentwicklungsgesellschaft (BEG)) einen stark dialogorientierten Weg in der Unterstützung der Entwicklung des Schienenverkehrs eingeschlagen.</p>
<p>Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs</p> <p> <input type="radio"/> </p> <p>sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht</p>
<p>Aufwand (zeitlich und monetär)</p> <p> <input type="radio"/> </p> <p>sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht</p>
<p>Erläuterung/Anmerkung</p>

<p>D.4 Mobilitätsmanagement</p> <p>Nachfrageorientierter Ansatz, der in professioneller Weise Mobilitätsdienstleistungen organisiert, indem neue Kooperationen initiiert und Maßnahmenpakete im Wesentlichen aus den Handlungsfeldern Information, Kommunikation, Organisation und Koordination bereit gestellt werden.</p>
<p>Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> </p> <p style="text-align: center;"> sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht </p>
<p>Aufwand (zeitlich und monetär)</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> </p> <p style="text-align: center;"> sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht </p>
<p>Erläuterung/Anmerkung</p>

<p>D.5 Mobilitätszentralen</p> <p>Serviceeinrichtungen, die im Rahmen des Mobilitätsmanagements Informationen und Dienstleistungen rund um die Mobilität anbieten und verkehrsmittelübergreifend bündeln. NRW bildet mit Mobilitätszentralen in Wuppertal, Münster, Bonn, Hamm und Bielefeld bzw. Servicecentern im Münsterland und Ost-Westfalen einen Schwerpunkt.</p>
<p>Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> </p> <p style="text-align: center;"> sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht </p>
<p>Aufwand (zeitlich und monetär)</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> </p> <p style="text-align: center;"> sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht </p>
<p>Erläuterung/Anmerkung</p>

<p>D.6 Marketing für den Umweltverbund</p> <p>Vermeht werden moderne Marketingmaßnahmen eingesetzt, um den Anteil der Verkehrsmittel des Umweltverbundes am Modal Split zu erhöhen. Neben Public Awareness-Kampagnen gewinnt hier die gezielte Ansprache von bestimmten Nutzergruppen über das Direktmarketing, insbesondere in Form des auf schriftlichen und persönlichen Kommunikationstechniken basierenden Dialogmarketings, zunehmend an Bedeutung.</p>
<p>Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> </p> <p style="text-align: center;"> sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht </p>
<p>Aufwand (zeitlich und monetär)</p> <p style="text-align: center;"> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> </p> <p style="text-align: center;"> sehr gering ziemlich gering eher gering eher hoch ziemlich hoch sehr hoch weiß nicht </p>
<p>Erläuterung/Anmerkung</p>

Anmerkungen zur Kategorie D

Sollten Sie Anmerkungen machen wollen, die über die oben vorgenommenen Bewertungen und Erläuterungen/Anmerkungen hinausgehen, so können Sie dies hier tun. Sollten Sie beispielsweise feststellen, dass wir Instrumente in dieser Kategorie nicht berücksichtigt haben oder eine bestimmte Maßnahme nicht in diese Aufstellung gehört, können Sie diese hier angeben.

Herzlichen Dank für Ihre Mithilfe!

Expertenbefragung Instrumente zur Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage

– Teil 2 –

Im Rahmen des Projektes „Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage“ hat das ILS NRW im Auftrag des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung (MVEL) im August diesen Jahres 119 Expertinnen und Experten gebeten, sich an einer mehrstufigen Befragung zu beteiligen. Unter der Beteiligung von 63 Fachleuten hat diese erste Befragungsrunde eine Vielzahl von Ergebnissen und Anregungen für die weitere Projektarbeit erbracht.

Neben den eigentlichen Bewertungen der Maßnahmen waren dabei die vielfältigen Begründungen, Kommentare und Anregungen für die Präzisierung der weiteren Projektschritte hilfreich.

Sie haben uns bestärkt, für die zweite Befragungsrunde einzelne Maßnahmen anders zu gruppieren, präziser nachzufragen, den Zusammenhang mit anderen Maßnahmen stärker herauszuarbeiten sowie generelle Rahmenbedingungen expliziter zu berücksichtigen.

Die folgenden kurzen Ausführungen geben zunächst einige Grundtendenzen der bisher erzielten Ergebnisse der Befragung wieder. Im daran anschließenden Fragebogen werden die

behandelten Instrumente und Maßnahmen einzelnen Themenbereichen zugeordnet und die zentralen Aussagen in Form von 33 Statements zusammengefasst. Zu dieser Interpretation möchten wir Sie um Ihre Meinung bitten.

Der Schwerpunkt dieser zweiten Runde der Expertenbefragung liegt in der Ableitung von Handlungsansätzen zur Weiterentwicklung des verkehrs- und siedlungsbezogenen Instrumentariums. Die hierfür zur Diskussion gestellten Aussagen bauen im Wesentlichen auf den vielfältigen Anmerkungen der Beteiligten aus den vorliegenden Fragebögen der ersten Runde auf.

Nach der zweiten Befragungsrunde wird auf dem Abschlussworkshop Gelegenheit sein, die Ergebnisse vertiefend zu diskutieren, weitergehende Anregungen zu geben und noch offene Fragestellungen zu erörtern. Zu dieser Diskussionsrunde am **28. Januar 2004** möchten wir Sie bereits jetzt herzlich einladen.

Bitte senden Sie uns den ausgefüllten Fragebogen bis spätestens **7. November 2003** zurück.

Vielen Dank.

**Zusammenfassung der Ergebnisse der ersten Befragungsrunde
(ab Seite 2)**

Direkt zum Fragebogen (ab Seite 5)

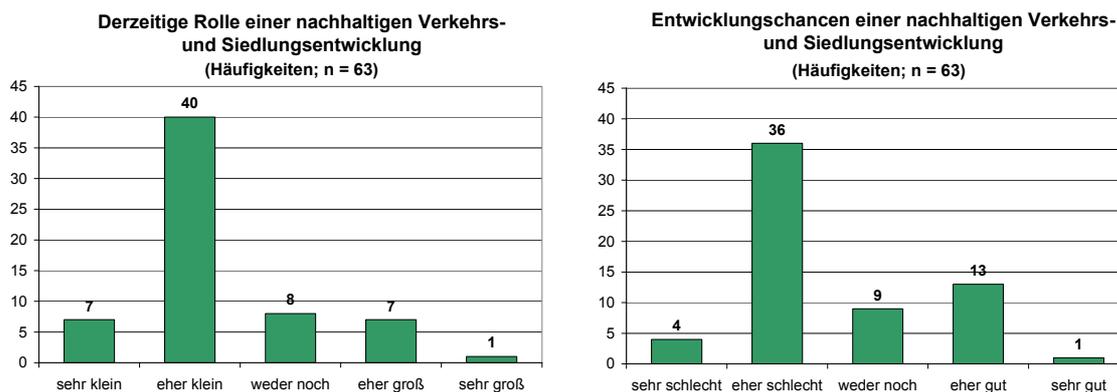
Zusammenfassung der Ergebnisse der ersten Befragungsrunde

- Skeptische Beurteilung der Bedeutung und der Chancen nachhaltiger Verkehrs- und Siedlungsentwicklung***

Die befragten Experten waren im Fragebogen zunächst aufgefordert, eine allgemeine Einschätzung zur derzeitigen Rolle sowie den zu erwartenden Chancen der Nachhaltigkeit in der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung abzugeben. Das so ermittelte Stimmungsbild zeigt eine negative Tendenz.

So wird die derzeitige Bedeutung überwiegend als „eher klein“ beurteilt (vgl. Abbildung 1); die Zahl der positiven Einschätzungen ist gering. Die Aussichten für die Zukunft werden leicht besser eingeschätzt; allerdings sieht die Mehrheit der Experten schlechte Chancen für eine Entwicklung zu mehr Nachhaltigkeit in der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in Deutschland.

Abbildung 1: Einschätzungen zur nachhaltigen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung



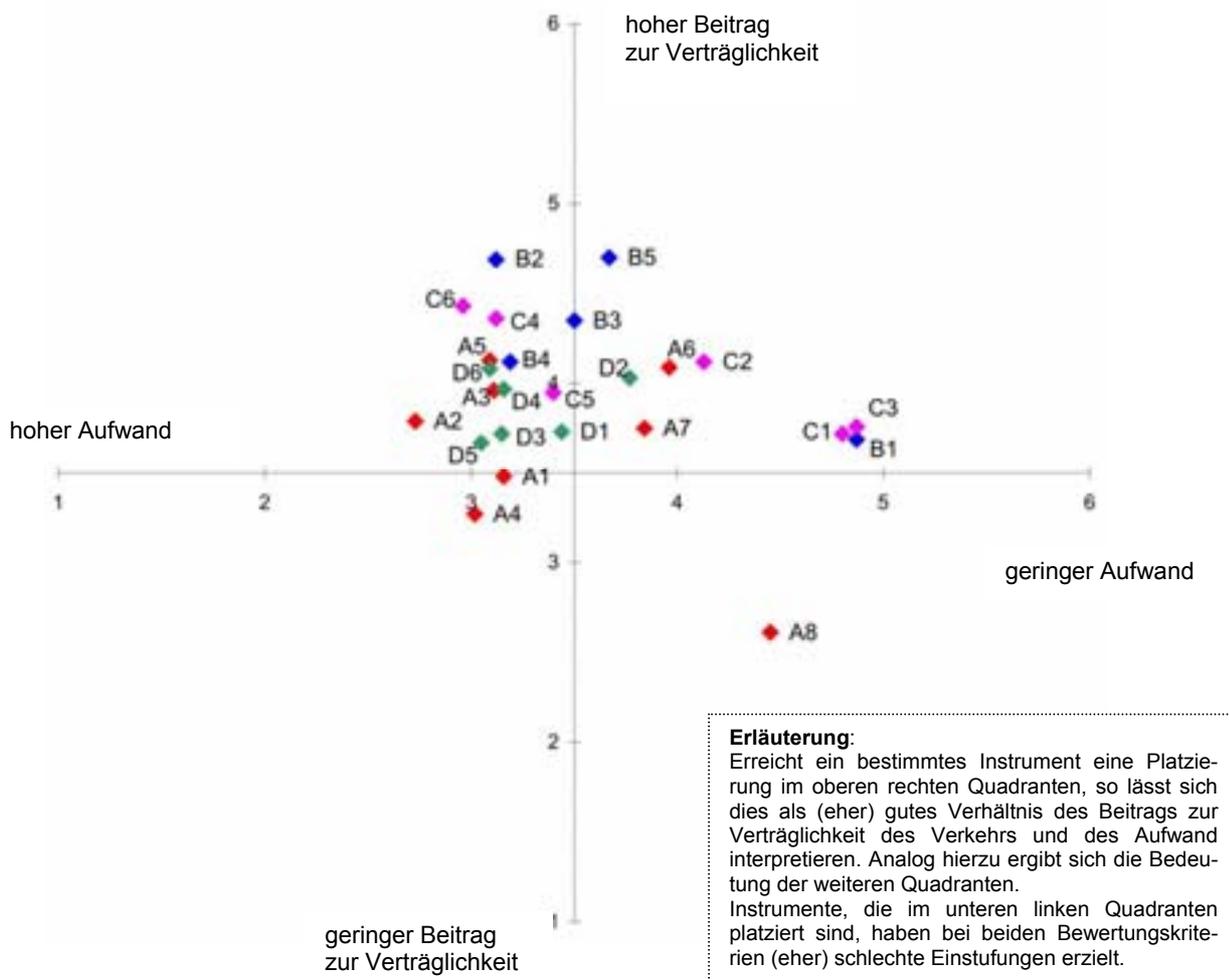
- Positive Einschätzung der Wirkung der Instrumente und Maßnahmen auf die Verträglichkeit des Verkehrs***

Trotz der skeptischen Grundhaltung der beteiligten Experten wird den im Fragebogen genannten Instrumenten und Maßnahmen überwiegend ein nennenswerter Beitrag zur Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs zugemessen. Die Antworten der Experten sind dabei erwartungsgemäß nicht einheitlich (vgl. Einzeldarstellung der Bewertungen im Anhang). Wie das untenstehende Portfolio darstellt, liegen aber in der Zusammenfassung nur wenige Instrumente und Maßnahmen in der unteren Hälfte der Skala und damit in einem Bewertungsbereich, der einen nur geringen Beitrag zur Verträglichkeit ausdrückt. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, da sich die abgegebenen Einschätzungen auf die derzeitige Wirkung der Instrumente und Maßnahmen und nicht etwa auf grundlegende Potenziale bzw. die mögliche Wirkung unter anderen Bedingungen beziehen.

Die Betrachtung einzelner Befragungsgruppen¹ lässt dabei erkennen, dass die einbezogenen kommunalen Vertreter (15 Experten) den Beitrag zur Verträglichkeit für eine Reihe von Instrumenten und Maßnahmen deutlich besser einschätzen als die Vertreter von Hochschulen und Forschungsinstituten (23 Experten). Aus den Kommunen kam dabei mehrfach der Hinweis, dass die Wirkung bzw. die Anwendbarkeit einer Reihe von Maßnahmen und Instrumenten differenziert nach räumlicher Struktur bzw. Größe der Kommune betrachtet werden muss. Die gemachten Aussagen lassen dabei vermuten, dass die erfolgten Bewertungen primär für die Ebene der Ballungsräume vorgenommen wurden.

Bezogen auf die Einschätzung des zeitlichen und monetären Aufwandes liegen die Antworten aller Befragten stärker im linken Bereich, d. h. die notwendigen Aufwendungen werden hier überwiegend als höher eingeschätzt. Dass zu diesem Kriterium häufiger keine Beurteilung abgegeben wurde, deutet daraufhin, dass die Experten die Beantwortung dieser Fragestellung als problematisch wahrgenommen haben. Dies wird auch durch eine Reihe von Anmerkungen bestätigt.

Abbildung 2: Portfolio der Bewertung der Instrumente und Maßnahmen²



¹ Unter die kommunalen Vertreter wurden neben den einbezogenen lokalen Planungs- und Entscheidungsträgern auch Experten aus den Interessenvertretungen der Kommunen (2 Fälle) gefasst. Unter die Kategorie „Hochschulen und Forschungsinstitute“ wurden nur diejenigen Experten eingeordnet, die hauptberuflich an den entsprechenden Einrichtungen beschäftigt sind.

² Darstellung nach Mittelwerten (Arithmetisches Mittel); zur Bezeichnung der Instrumente (A.1, A.2, ...) vgl. Tabelle 1.

- ***Rahmenbedingungen der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wenig förderlich***

Auch wenn die übergeordneten Rahmenbedingungen der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung nicht zum direkten Befragungsgegenstand gehörten, wurden sie in vielen Anmerkungen thematisiert. Wie bereits im allgemeinen Stimmungsbild angedeutet, werden die gegenwärtigen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Entwicklungen von vielen als wenig förderlich für das Gelingen einer verträglichen Verkehrsentwicklung angesehen. Eine hohe Bedeutung wird dabei vor allem der allgemeinen Finanzkrise zugemessen, die insbesondere die Handlungsfähigkeit der Kommunen blockiere. Aber auch die Akzeptanz – bezogen auf die Bereitschaft des Einzelnen wie der Planungs- und Entscheidungsträger zu verträglichen Verhaltens- und Handlungsweisen – wird derzeit für sehr begrenzt gehalten. Diese grundlegenden Faktoren können innerhalb der Expertenbefragung nur ansatzweise behandelt werden. Dennoch sind sie wichtiger Hintergrund der Analyse, die primär der Frage nachgeht, welche Maßnahmen und Instrumente unter den heutigen Bedingungen als wirkungsvoll identifiziert werden können und welche Anforderungen vor diesem Hintergrund an eine sinnvolle Weiterentwicklung zu stellen sind.

- ***Optimierung bestehender und Entwicklung neuer Instrumente***

Im Fragebogen der ersten Runde der Expertenbefragung wurden gezielt Instrumente und Maßnahmenansätze ausgewählt, die in den letzten Jahrzehnten eingeführt bzw. eine wesentliche Weiterentwicklung erfahren haben. Die Bewertungen und die Anmerkungen zeigen hier, dass grundsätzlich zu allen Instrumenten Weiterentwicklungsbedarf gesehen wird, der in vielen Fällen auch konkreter benannt wird. Darüber hinaus wird – etwa im Bereich preispolitischer Regelungen – die Notwendigkeit neuer Regelungen gesehen. Einige dieser Ansätze haben wir bereits in den Fragebogen der zweiten Runde aufgenommen.

- ***Verknüpfung und Einbettung in umfassende Strategien***

Die Form der Befragung hat zu einer einzelfallbezogenen Darstellung von Instrumenten und Maßnahmen geführt, die den vorhandenen Bezügen der Ansätze untereinander nicht hinreichend gerecht werden konnte. Viele Anmerkungen der Experten beziehen sich dementsprechend auf eine weitergehende Betrachtung – etwa bezogen auf die Zusammenfassung von Maßnahmen im Rahmen von push-and-pull-Strategien. Die notwendigen Verknüpfungen herzustellen und die Rolle einzelner Maßnahmen vor dem Hintergrund übergreifender Strategien auszuloten, wird einen Schwerpunkt der weiteren Projektarbeit darstellen. Dabei muss nicht nur die sinnvolle Abstimmung einzelner Ansätze, sondern auch die Frage der Prioritätensetzung einbezogen werden, der gerade unter der Bedingung knapper Ressourcen hohes Gewicht zukommt.

Fragebogen

Aufbau des Fragebogens

Der Aufbau des Fragebogens erfolgt auf der Grundlage einzelner Maßnahmen- und Instrumentenbereiche, die von der in der ersten Runde gewählten Zusammenstellung geringfügig abweichen (vgl. Tabelle 1). Dies scheint sinnvoll, um verwandte Ansätze im Zusammenhang darzustellen und einzelnen Themenbereichen gemäß den Ergebnissen der Befragung mehr Gewicht zu verleihen.

Tabelle 1: Gruppierung der Instrumente in der ersten und zweiten Runde im Vergleich

Fragebogen der ersten Befragungsrunde	Fragebogen der zweiten Befragungsrunde
<i>Planung und Infrastruktur</i>	
A.1 Nahverkehrsplan	<i>Planungsinstrumente und -verfahren</i>
A.2 Verkehrsentwicklungsplan	<i>Planungsinstrumente und -verfahren</i>
A.3 Kommunales/regionales Bodenmanagement	<i>Kommunale Konzepte und Strategien</i>
A.4 Umwelt-/raumbezogene Bewertungsverfahren i. d. Bundesverkehrswegeplanung	<i>Planungsinstrumente und -verfahren</i>
A.5 Formelle/institutionalisierte Kooperationen in der Regionalplanung	<i>Planungsinstrumente und -verfahren</i>
A.6 Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung	<i>Kommunale Konzepte und Strategien</i>
A.7 Einzelhandelserlass	<i>Planungsinstrumente und -verfahren</i>
A.8 Umweltbezogene Abwägungsbelange in der Bauleitplanung	<i>Planungsinstrumente und -verfahren</i>
<i>Ordnungsrecht</i>	
B.1 Möglichkeiten des Stellplatzverzichts für Kfz	<i>Kommunale Konzepte und Strategien</i>
B.2 Flächenhafte Verkehrsberuhigung	<i>Kommunale Konzepte und Strategien</i>
B.3 Parkraumbewirtschaftung	<i>Kommunale Konzepte und Strategien</i>
B.4 Ordnungsrechtliche Stärkung des Radverkehrs	<i>Kommunale Konzepte und Strategien</i>
B.5 Festlegung und Überwachung von Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge	<i>Technische Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen</i>
<i>Preise und Finanzen</i>	
C.1 Staffelung der Kraftfahrzeugsteuer nach Schadstoffklassen	<i>Preispolitische und fiskalische Instrumente</i>
C.2 Konzentration der Wohnungsbauförderung auf ÖPNV-erschlossene/zentrale Standorte	<i>Preispolitische und fiskalische Instrumente</i>
C.3 Öko-Steuer	<i>Preispolitische und fiskalische Instrumente</i>
C.4 Förderung von Anlagen des ÖPNV und Rad-/Fußverkehrs über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	<i>Preispolitische und fiskalische Instrumente</i>
C.5 Mittelzuweisungen für den schienengebundenen Personennahverkehr über Regionalisierungsgesetze	<i>Preispolitische und fiskalische Instrumente</i>
C.6 Einführung des integrierten Taktfahrplans	<i>Preispolitische und fiskalische Instrumente</i>

Fortsetzung von Tabelle 1 auf der nächsten Seite

Fortsetzung von Tabelle 1

Fragebogen der ersten Befragungsrunde	Fragebogen der zweiten Befragungsrunde
<i>Organisation und Information</i>	
D.1 Informelle regionale Kooperation	<i>Planungsinstrumente und -verfahren</i>
D.2 Kommunale Netzwerke zur Radverkehrsförderung	<i>Informatorische und organisatorische Maßnahmen</i>
D.3 Moderations- und Vermittlungsverfahren zur Förderung des SPNV	<i>Informatorische und organisatorische Maßnahmen</i>
D.4 Mobilitätsmanagement	<i>Informatorische und organisatorische Maßnahmen</i>
D.5 Mobilitätszentralen	<i>Informatorische und organisatorische Maßnahmen</i>
D.6 Marketing für den Umweltverbund	<i>Informatorische und organisatorische Maßnahmen</i>

Im Folgenden sind zu den Maßnahmen- und Instrumentengruppen jeweils nach einer kurzen Einführung eine Reihe von Aussagen zur Bewertung angeführt. Um den Umfang der Befragungsrunde zu begrenzen, haben wir uns auf die Verwertung der zentralen Ergebnisse aus der ersten Befragungsrunde konzentriert und einzelne Instrumente und Maßnahmen zusammengefasst. Angesichts teilweise divergierender Bewertungen sowie des Umfangs des vorliegenden Materials war es dabei nicht möglich, alle Anregungen aufzugreifen. Vielmehr geben die angeführten Aussagen die grundlegenden Tendenzen der Ergebnisse der ersten Befragungsrunde wieder. Mit Ihren Einschätzungen tragen Sie dazu bei, die erfolgten Interpretationen zu bestätigen bzw. zu präzisieren sowie vor allem breiter abgesicherte Hinweise zur Weiterentwicklung der Maßnahmen zu erhalten.

In Anschluss an die Statements haben Sie auch in dieser Befragungsrunde die Möglichkeit, Hintergründe ihrer Bewertung zu benennen bzw. weitergehende Anmerkungen zu formulieren. Entsprechende Hinweise waren in der ersten Runde sehr hilfreich.

Als Hintergrundinformation zu den folgenden Ausführungen haben wir eine Aufbereitung des vorliegenden Datenmaterials aus der ersten Befragungsrunde im Anhang beigefügt. Sie gibt die erfolgten Bewertungen im Überblick sowie in der Einzeldarstellung für jede Maßnahme wieder.

Planungsinstrumente und -verfahren

Einbezogene Instrumente aus dem vorhergehenden Fragebogen: Nahverkehrsplan (A1), Verkehrsentwicklungsplan (A2), formelle/institutionalisierte Kooperationen in der Regionalplanung (A5), Einzelhandelserlass (A7), Umweltbezogene Abwägungsbelange in der Bauleitplanung (A8), informelle regionale Kooperation (D1)

In den erfolgten Bewertungen und Anmerkungen zu diesem Bereich wird eine grundsätzliche Skepsis gegenüber der Durchsetzungsfähigkeit von Belangen der Verträglichkeit im Rahmen bestehender Verfahren deutlich. Auch die Ausgestaltung und damit Schlagkräftigkeit der genannten Instrumente und Ansätze wird z.T. kritisch gesehen.

Gleichzeitig wird die Bedeutung der Instrumente und Verfahren räumlicher Planung sowie verkehrlicher Fachplanungen anerkannt und in den Anmerkungen vielfach über die zur konkreten Bewertung vorgelegten Instrumente hinausgegangen. Dies gilt insbesondere für die **Bauleitplanung**, deren grundlegende Bedeutung als zentrale Einflussmöglichkeit der öffentlichen Hand auf eine verträgliche Flächennutzung und Bautätigkeit betont wird. Entsprechend wurden hierzu Weiterentwicklungsmöglichkeiten benannt.

Die Abstimmung und Kooperation auf regionaler Ebene wird in den abgegebenen Kommentaren als zentrale Grundanforderung für die verträgliche Verkehrs- und Siedlungsentwicklung angesehen. Im Fragebogen wurden mit Hannover und Bonn/Rhein-Sieg zwei der bekanntesten Beispiele **regionaler Kooperation** in Deutschland angeführt und es wurde gebeten, die Einschätzung auf dieser Grundlage abzugeben. Dass diese Beispiele augenscheinlich als löbliche Ausnahme gesehen werden, zeigen die Anmerkungen. Deutlich wird hier eine überwiegend pessimistische Haltung zu den Chancen und Möglichkeiten regionaler Kooperation außerhalb derartiger Einzelfälle. In den Bewertungen und Kommentaren kommt tendenziell eine stärkere Zustimmung zu formellen Regelungen zur Kooperation zum Ausdruck, wenngleich auf der anderen Seite informelle, fachspezifische regionale Kooperationen als besonders erfolgreich angeführt werden. Die Bundesländer werden als maßgebliche Ebene zur Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen über landesplanerische Regelungen und einer entsprechenden Ausrichtung von Förderinstrumenten genannt. In den Kontext einer regional koordinierten Entwicklung der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung sind auch die (möglichen) Regelungen zur **Einzelhandelsentwicklung** einzuordnen.

In Bezug auf die beiden aufgenommenen Verkehrsplanungsinstrumente ist die Bewertung des Beitrages zur Verträglichkeit des Verkehrs beim **Verkehrsentwicklungsplan** (VEP) günstiger. Entsprechend häufiger werden hierzu in den Anmerkungen Pluspunkte angeführt und z. T. eine „Renaissance“ dieser derzeit wenig angewandten Planart gewünscht. Kritisiert wird u. a. die Diskrepanz zwischen formulierten Zielen und den abgeleiteten, vor allem aber den letztlich umgesetzten Maßnahmen. Die Rolle des VEP wird gemäß dem verkehrsmittelübergreifenden Ansatz augenscheinlich als weitergehend betrachtet als die des auf den ÖPNV konzentrierten **Nahverkehrsplanes**. Dessen feststellbare inhaltliche Fokussierung auf die Angebotssicherung im Status Quo wurde von einer Reihe von Experten negativ angemerkt.

*Im Folgenden sind eine Reihe von Aussagen zum Bereich **Planungsinstrumente und -verfahren** angeführt, zu denen wir Sie um Ihre Meinung bitten.*

Zur Überprüfung der Ergebnisse aus Teil 1

Aussage 1

Die bestehenden Verfahren und Instrumente der Bauleitplanung verschaffen den Kommunen eine Reihe von Steuerungsmöglichkeiten zur Flächennutzung und -entwicklung, bieten aber derzeit keine ausreichende Gewähr zur Berücksichtigung der Belange einer verkehrssparsamen Entwicklung.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 2

Die Verkehrsentwicklungsplanung hat sich als übergreifende und integrative Fachplanung bewährt und ist insbesondere in Ballungsräumen wichtige Grundlage verkehrsplanerischen Handelns.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 3

Nahverkehrspläne konzentrieren sich vielfach auf die Analyse und Festschreibung des Status-Quo und leisten nur einen begrenzten Beitrag zur notwendigen Qualitätssteigerung im ÖPNV.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 4

Schlagkräftige regionale Kooperationen in der Siedlungs- und Verkehrsplanung bleiben aufgrund administrativer und politischer Hemmnisse derzeit auf Einzelbeispiele beschränkt.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 5

Die Konkretisierung von landesplanerischen Zielen zur Einzelhandelsentwicklung, wie sie über den Einzelhandelserlass NRW erfolgt, stellt eine wichtige Unterstützung in der Durchsetzung einer verträglichen Siedlungsentwicklung dar.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Zu den Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Instrumenten und Maßnahmen

Aussage 6

Durch die Aufnahme verbindlicher Regelungen zur Sicherung der ÖPNV-Anbindung neuer Baugebiete sowie der Stärkung integrierter Lagen und der Nutzungsmischung innerhalb des Baurechts sollte der Berücksichtigung einer verkehrssparsamen Entwicklung im Rahmen kommunaler Siedlungsplanung zu mehr Durchsetzungskraft verholfen werden.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Aussage 7

Durch eine Verbesserung der landesplanerischen Rahmenbedingungen und einer entsprechenden Ausrichtung der Förderinstrumente des Landes muss regionale Kooperation sichergestellt werden, um abgestimmte Konzepte und Planungen für den Verkehr, den Wohnungsbau sowie den Einzelhandel auf regionaler Ebene zu gewährleisten.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Aussage 8

Ein sinnvoller Weg zur Institutionalisierung der Verkehrsentwicklungsplanung als Standardinstrument verkehrsplanerischen Handelns in Stadt und Region, ist seine Verknüpfung mit Fördertatbeständen.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Aussage 9

Nahverkehrspläne müssen in ihrer Funktion als angebotsorientierte ÖPNV-Planung mit dem Ziel der Qualitätssteigerung im Nahverkehr gestärkt und über Beteiligungs- und Abstimmungsverfahren ausreichend mit der örtlichen und regionalen Siedlungsplanung sowie der Verkehrsentwicklungsplanung verzahnt werden.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Raum für Anmerkungen zum Bereich Planungsinstrumente und -verfahren

Kommunale Konzepte und Strategien

Einbezogene Instrumente aus dem vorhergehenden Fragebogen: Kommunales/regionales Bodenmanagement (A3), Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung (A6), Möglichkeiten des Stellplatzverzichts für Kfz (B1), flächenhafte Verkehrsberuhigung (B2), Parkraumbewirtschaftung (B3), ordnungsrechtliche Stärkung des Radverkehrs (B4)

Die Ergebnisse der Befragung verdeutlichen die hohe Bedeutung lokaler Strategien und Konzepte für tatsächlich erreichte bzw. erreichbare Veränderungen in den Verkehrsverhältnissen und in der Verkehrsnachfrage in den Kommunen. Als Tendenz ist aus den Bewertungen und Anmerkungen ableitbar, dass das zur Verfügung stehende Instrumentarium grundsätzlich als ausreichend angesehen wird, aber in der Umsetzung bzw. im effizienten Einsatz zum Teil deutliche (und tendenziell zunehmende) Defizite bestehen.

Das Instrument des **Stellplatzverzichts für Kfz** wird dabei als einzelne Maßnahme insgesamt weniger günstig bewertet. Aus den Anmerkungen ist abzulesen, dass die Einbeziehung privater Stellplätze allerdings als ein (potenziell) wichtiges Element der Parkraumbewirtschaftung gesehen wird.

Der übergeordnete Ansatz der **Parkraumbewirtschaftung** erfährt deutlichen und überwiegend einheitlichen Zuspruch, wobei in den Anmerkungen die notwendige Stringenz der Maßnahmen und ihre Überwachung als zentrale Voraussetzungen für die Wirksamkeit genannt werden. Allerdings werden die Chancen eines solchen Vorgehens angesichts bestehender Tendenzen zur Deregulierung in den Kommunen sowie des weiter zunehmenden Wettbewerbs der Städte untereinander höchst skeptisch beurteilt.

Ähnliches gilt für das **Bodenmanagement**, das in seiner - eher indirekten - Wirkung auf die Verträglichkeit des Verkehrs eine etwas ungünstigere Beurteilung erhält, dennoch aber als wichtiges Element kommunalen Handelns gesehen wird. Die Anmerkungen zeigen hier, dass die äußerst schwierige Finanzsituation der Städte insbesondere den kommunalen Grunderwerb behindert, dem von den Experten eine zentrale Rolle im Rahmen des Bodenmanagements zugewiesen wird.

Als weitere lokale Ansätze mit deutlichen Beiträgen zur Verträglichkeit im Verkehr kristallisieren sich im Rahmen der Befragung die Umgestaltung der Straßenräume zugunsten des nichtmotorisierten Verkehrs sowie die Geschwindigkeitsreduzierung heraus. Die erfolgten Bewertungen zeigen hier, dass die Umsetzung des Ansatzes der **flächenhaften Verkehrsberuhigung** als eine der zentralen Erfolge der Verkehrsplanung der letzten Jahrzehnte gesehen wird. Die Empfehlungen zur Gestaltung von Straßenräumen bzw. Verkehrsanlagen, wie die EAE oder die EAHV, werden in diesen Zusammenhang gestellt und als sinnvolles und erprobtes „Handwerkszeug“ der Ingenieure mit überwiegend positiven Bewertungen und Kommentaren versehen.

Die Straßenverkehrsordnung wird, über den in der Befragung angeführten Bereich der **ordnungsrechtlichen Stärkung des Radverkehrs** hinaus, mehrfach als zentrale Grundlage der lokalen Verträglichkeit des Verkehrs bezeichnet. Dabei wird u. a. auf die dortigen Regelungen zum Einsatz von Geschwindigkeitsbeschränkungen und der Verkehrsberuhigung Bezug genommen. Insgesamt wird für dieses verkehrsrechtliche Regelwerk Veränderungsbedarf in unterschiedlichen Teilbereichen gesehen.

*Im Folgenden sind eine Reihe von Aussagen zum Bereich **Kommunale Konzepte und Strategien** angeführt, zu denen wir Sie um Ihre Meinung bitten.*

Zur Überprüfung der Ergebnisse aus Teil 1

Aussage 10

Die ökonomischen Rahmenbedingungen, die sich insbesondere in einer desolaten Finanzsituation der Kommunen niederschlagen, verschlechtern die Möglichkeiten des Einsatzes vorhandener bodenpolitischer Instrumente drastisch.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 11

Die bessere Nutzbarkeit von Straßenräumen für den nichtmotorisierten Verkehr, wie sie insbesondere durch das Instrumentarium der flächenhaften Verkehrsberuhigung sowie durch Geschwindigkeitsreduzierungen gefördert werden, ist eine der bedeutsamsten und erfolgreichsten Maßnahmen für mehr Verträglichkeit im Verkehr auf der lokalen Ebene.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Zu den Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Instrumenten und Maßnahmen

Aussage 12

Um den Beitrag der Parkraumpolitik zur Verträglichkeit des Verkehrs zu stärken, sollten die landes- bzw. bundesrechtlichen Regelungen zu den privaten Stellplätzen in Richtung einer größeren Flexibilität und Zugriffsmöglichkeit der Kommunen verbessert werden.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 13

Die Anwendung der Verkehrsberuhigung muss unter Einbeziehung des Hauptverkehrsstraßennetzes durch die weitere Reduzierung der rechtlichen Anforderungen sowie die Aktualisierung bestehender Regelwerke weiter gestärkt werden.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 14

Die Straßenverkehrsordnung als zentrale verkehrsrechtliche Grundlage muss weiter in Richtung Stärkung der Belange des nichtmotorisierten Verkehrs verändert werden.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Raum für Anmerkungen zum Bereich Kommunale Konzepte und Strategien

Technische Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen

Einbezogene Instrumente aus dem vorhergehenden Fragebogen: Festlegung und Überwachung von Emissionsbegrenzungen für Fahrzeuge (B5)

Den bestehenden Emissionsstandards wird von den Experten eine sehr hohe Bedeutung in der Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs zugewiesen. In den Anmerkungen werden darüber hinaus die noch bestehenden Potenziale und damit ein weitergehender Regelungsbedarf betont. Allerdings wird auch auf die Begrenztheit der Ansätze hingewiesen, u. a. da relevante Auswirkungen des Kfz-Verkehrs, wie der Flächenverbrauch, nicht tangiert werden. Enge Bezüge bestehen zu einzelnen Instrumenten preislicher Strategien wie der Kfz-Steuer und Ökosteuer, denen zumindest theoretisch eine Wirkung auf die Technikentwicklung unterstellt werden kann.

*Im Folgenden sind eine Reihe von Aussagen zum Bereich **Technische Weiterentwicklung von Kraftfahrzeugen** angeführt, zu denen wir Sie um Ihre Meinung bitten.*

Zur Überprüfung der Ergebnisse aus Teil 1

Aussage 15

Die Entwicklung der Fahrzeugtechnologie ist ein zentrales Element in der Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Zu den Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Instrumenten und Maßnahmen

Aussage 16

In der Nachbesserung und Ausdehnung der Vorschriften zur Emissionsminderung an Kraftfahrzeugen, insbesondere in den Bereichen Lärm und Dieselruß, liegt für die Zukunft ein erhebliches Potenzial zur weiteren Emissionsminderung im Verkehr.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 17

Verbrauchsgrenzwerte sowie gesetzliche Vorschriften zur Weiterentwicklung alternativer Antriebe und Kraftstoffe sind zentrale Optionen für die weitere Technikentwicklung an Kraftfahrzeugen.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Raum für Anmerkungen zum Bereich Technische Weiterentwicklung von Kfz

Preispolitische und fiskalische Instrumente

Einbezogene Instrumente aus dem vorhergehenden Fragebogen: Staffelung der Kfz-Steuer nach Schadstoffklassen (C1), Konzentration der Wohnungsbauförderung auf ÖPNV-erschlossene/zentrale Standorte (C2), Öko-Steuer (C3), Förderung von Anlagen des ÖPNV und des Rad-/Fußverkehrs über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (C4), Mittelzuweisungen für den schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV) über Regionalisierungsgesetz (C5), Einführung des Integralen Taktfahrplans (C6), Eigenheimzulage (C7), Entfernungspauschale (C8), umweltbezogene Bewertungsverfahren in der Bundesverkehrswegeplanung (A4)

Unter den im Fragebogen angesprochenen Bereichen kommen den preispolitischen und fiskalischen Instrumenten eine besondere Bedeutung zu. So werden zu keinem anderen Bereich so zahlreiche Kommentare sowie Ansätze zur Weiterentwicklung angeführt.

Dabei wird vielfach die Bedeutung marktwirtschaftlicher Elemente betont. Der Erhöhung des Benzinspreises über die **Öko-Steuer** wird in diesem Zusammenhang in der jetzigen Ausgestaltung nur ein mäßiger Beitrag zur Verträglichkeit zugewiesen. Die Anmerkungen deuten darauf hin, dass das grundlegende Potenzial aber überwiegend als hoch angesehen wird.

Auch die **Kfz-Steuer** wird in ihrer derzeitigen Regelung lediglich als begrenzt wirksam eingeschätzt. Wie die Ökosteuern, erfährt dieses Instrument bezüglich des Aufwandes allerdings eine sehr günstige Bewertung. Als wichtigster künftiger Handlungsansatz im Bereich marktwirtschaftlicher Regelungen wird das Road Pricing für den Bereich der Pkw genannt.

In der Befragung wird erwartungsgemäß gegenüber der **Eigenheimzulage** und **Entfernungspauschale** Ablehnung deutlich. Die Anmerkungen gehen dabei in keine einheitliche Richtung, deuten aber auf eine gewisse Skepsis in der Frage hin, ob überhaupt eine verkehrliche Wirkung von diesen Instrumenten ausgeht.

Die dem Bereich preispolitischer und fiskalischer Instrumente zugeordneten Förderinstrumente und investiven Maßnahmen der öffentlichen Hand wurden in ihrem Beitrag zur Verträglichkeit überwiegend positiv bewertet. Neben den **Mittelzuweisungen für den SPNV über die Regionalisierungsgesetze** gilt dies insbesondere für die finanzielle Förderung über das **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)**, der gerade in der heutigen Finanzlage der Kommunen eine wichtige Rolle in der Umsetzung verkehrlicher Maßnahmen zugeordnet wird. Gleichzeitig wird am GVFG jedoch einige Kritik geübt, die sich überwiegend auf Verfahrensfragen, aber auch auf die im Vollzug festgesetzten Förderatbestände bezieht. Dies betrifft u.a. die fehlende Förderfähigkeit von Maßnahmen des Mobilitätsmanagements oder des Unterhalts bestehender Infrastruktur.

Auch die **ÖPNV-Orientierung in der Wohnungsbauförderung in NRW** wird in den Kommentaren u. a. aufgrund der mangelhaften Konkretisierung der Anforderungen kritisiert. Dennoch erfährt der Ansatz in den Bewertungen sowohl in Bezug auf den Aufwand als auch auf die Verträglichkeit insgesamt einige Zustimmung.

Der **Integrale Taktfahrplan** wurde als wichtiger Fördertatbestand des Landes NRW den fiskalischen Instrumenten zugeordnet, steht aber gleichzeitig stellvertretend für ein angebotsorientiertes Vorgehen, dem „level of service“, dem als grundlegende Strategie in den Anmerkungen Bedeutung zugemessen wird. In den erfolgten Bewertungen bezüglich des Beitrages zur Verträglichkeit des Verkehrs wird dem Ansatz deutliche Anerkennung gezollt, wobei der Aufwand als recht hoch eingeschätzt wird.

In den Fragebogen der ersten Runde wurden die Investitionsmittel der **Bundesverkehrswegeplanung (BVWP)** nicht direkt aufgenommen. Allerdings wurde über die zahlreichen Anmerkungen, die im Zusammenhang mit den umwelt-/raumbezogenen Bewertungsverfahren der BVWP gemacht wurden, vielfach Kritik an der Verteilung dieser Mittel bzw. der Ausrichtung der Verkehrswegeplanung des Bundes geäußert.

*Im Folgenden sind eine Reihe von Aussagen zum Bereich **Preispolitische und fiskalische Instrumente** angeführt, zu denen wir Sie um Ihre Meinung bitten.*

Zur Überprüfung der Ergebnisse aus Teil 1

Aussage 18

Die bestehenden Regelungen der Öko-Steuer sowie der Kfz-Steuer haben, bei grundsätzlich begrüßenswerter Ausrichtung der Ansätze, in der heutigen Gestaltung nur sehr begrenzte Wirkung auf die Mobilitätsentscheidungen der Menschen.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Aussage 19

Trotz einzelner struktureller und verfahrenstechnischer Defizite leisten die über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz eingesetzten staatlichen Finanzmittel einen wichtigen Beitrag zur Förderung einer verträglicheren Verkehrsentwicklung auf der lokalen Ebene.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Aussage 20

Bei deutlichen methodischen Fortschritten in der Bundesverkehrswegeplanung ist die Ausrichtung der hierüber vorgenommenen Infrastrukturinvestitionen, im Sinne einer verträglichen Verkehrsentwicklung, weiterhin kritisch zu beurteilen.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Aussage 21

Der Integrale Taktfahrplan ist ein erfolgreiches Beispiel für den Einsatz von öffentlichen Finanzmitteln für gezielte Angebotsverbesserungen im ÖPNV.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Zu den Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Instrumenten und Maßnahmen

Aussage 22

Im Rahmen preislicher Ansätze sollten marktwirtschaftliche Elemente, die faire und effiziente Preise ermöglichen, in den Vordergrund gerückt werden, wobei für das Road Pricing im Pkw-Bereich der stärkste Handlungsbedarf besteht.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 23

Als eine Maßnahme für mehr Nachhaltigkeit in der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung sollten bestehende steuerliche Vergünstigungen bzw. staatliche Zuschüsse für das Mobilitätsverhalten und die Standortentscheidungen des Einzelnen ersatzlos gestrichen werden.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 24

Die investiven Mittel des Bundes (im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie der Bundesverkehrswegeplanung) müssen durch eine Umgestaltung der Verfahren sowie eine veränderte Schwerpunktsetzung im Mitteleinsatz, stärker auf die Belange des verträglichen Verkehrs ausgerichtet werden.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 25

Die Bestimmungen zur ÖPNV-Anbindung in der Wohnungsbauförderung in NRW sollten präzisiert und ihre Anwendung in anderen Förderbereichen, wie der Strukturpolitik, vorangetrieben werden.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Raum für Anmerkungen zum Bereich preispolit. und fiskalische Instrumente

Informatorische und organisatorische Maßnahmen

Einbezogene Instrumente aus dem vorhergehenden Fragebogen: Kommunale Netzwerke zur Radverkehrsförderung (D2), Moderations- und Vermittlungsverfahren zur Förderung des SPNV (D3), Mobilitätsmanagement (D4), Mobilitätszentralen (D5), Marketing für den Umweltverbund (D6)

Der Bereich der informatorischen und organisatorischen Maßnahmen wird den Anmerkungen zufolge von vielen Experten als komplementär zu den eher "klassischen" Ansätzen, wie infrastrukturellen oder ordnungsrechtlichen Maßnahmen, gesehen. Vor diesem Hintergrund werden die angeführten Ansätze z. T. recht gut bewertet. Positive Beurteilungen werden dabei auffällig häufig von den kommunalen Vertretern abgegeben, während von Seiten der Hochschulen und Forschungsinstitute stärkere Skepsis deutlich wird.

Das **Marketing für den Umweltverbund** wird von den Maßnahmen in diesem Bereich in Bezug auf den Beitrag zur Verträglichkeit am besten bewertet, allerdings als recht aufwändig eingestuft.

Das Maßnahmenbündel **Mobilitätsmanagement** wird ebenfalls positiv bewertet, wobei hier vor allem im Hinblick auf Lösungen im Bereich betrieblicher Mobilität eine hohe Relevanz unterstellt wird. Die Anmerkungen hierzu sind ebenso vielfältig wie die in diesem Feld diskutierten Ansätze. Mehrfach hingewiesen wird auf die Notwendigkeit eines zielgruppenspezifischen Vorgehens. Deutlich wird auch, dass neben der Bereitstellung konkreter Dienstleistungen und Beratungsangebote zunehmend auch die kommunikative Funktion des Mobilitätsmanagements wahrgenommen wird. Als Bestandteil bzw. Teilmaßnahme des Mobilitätsmanagements ist die Einrichtung von **Mobilitätszentralen** zu sehen. In der Einzelbewertung wird dieser Maßnahme eine deutliche geringere Schlagkraft bei gleichzeitig deutlichem Aufwand zugewiesen, wobei vor allem die bislang mangelnde Einbeziehung von Nichtkunden des ÖPNV kritisiert wird.

Die **kommunalen Netzwerke zur Radverkehrsförderung** waren im Fragebogen unter Bezug auf die Arbeitsgemeinschaft „Fahrradfreundliche Städte und Gemeinden in NRW“ enthalten. Dieser bereits langjährig bewährte Ansatz, dem in den Anmerkungen u. a. nachweisliche Steigerungen der Radverkehrsanteile in den beteiligten Kommunen zugeschrieben wird, wird sowohl in Bezug auf die Verträglichkeit als auch in Bezug auf den zeitlichen und monetären Aufwand günstig bewertet.

Das Instrument der **Moderations- und Vermittlungsverfahren zur Förderung des SPNV** wurde ebenfalls unter Verweis auf die entsprechenden Aktivitäten in Nordrhein-Westfalen im Fragebogen angeführt. Es erhält eine etwas ungünstigere Einschätzung als die Netzwerke zur Radverkehrsförderung, wobei allerdings auch ein geringerer Bekanntheitsgrad deutlich wird. Die Kommentare zeigen, dass der Deutschen Bahn AG von vielen eine stark bremsende Wirkung in der Förderung einer schienenorientierten Entwicklung zugeschrieben wird, die auch über die Vermittlungsansätze nur begrenzt überwunden werden kann.

*Im Folgenden sind eine Reihe von Aussagen zum Bereich **Informatorische und organisatorische Maßnahmen** angeführt, zu denen wir Sie um Ihre Meinung bitten.*

Zur Überprüfung der Ergebnisse aus Teil 1

Aussage 27

Mobilitätsmanagement kann nur in einer integrierten Anwendung, zusammen mit anderen Maßnahmen (vor allem des Bereichs Infrastruktur und Ordnungsrecht), dauerhaft erfolgreich sein.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Aussage 28

Die bisherigen Erfahrungen im Mobilitätsmanagement zeigen die Bedeutung von konsequent zielgruppenorientierten Maßnahmen.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Aussage 29

Die Arbeitsgemeinschaft der „Fahrradfreundlichen Städte und Gemeinden NRW“ hat über die beteiligten Kommunen hinaus positive Wirkungen auf die Förderung des Radverkehrs in Nordrhein-Westfalen gezeigt.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Zu den Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Instrumenten und Maßnahmen

Aussage 30

Mobilitätsmanagement sollte gezielter als strategisches Element in der Bildung von Kooperation und der Einbindung neuer Akteure (Betriebe, Schulen, Wohnungsunternehmen) in das verkehrsplanerische Handeln der Kommunen und Verkehrsunternehmen genutzt werden.

<input type="radio"/> lehne vollständig ab	<input type="radio"/> lehne größtenteils ab	<input type="radio"/> lehne eher ab	<input type="radio"/> stimme eher zu	<input type="radio"/> stimme größtenteils zu	<input type="radio"/> stimme vollständig zu	<input type="radio"/> weiß nicht
--	---	--	---	--	---	-------------------------------------

Aussage 31

Über eine stärkere Orientierung von Mobilitätsmanagementmaßnahmen auf die spezifischen Bedürfnisse einzelner Gruppen in ihrem sozialen und räumlichen Umfeld (z. B. Jugendliche, Bewohner einzelner Quartiere) können neue Zielgruppen für ein verträgliches Verkehrsverhalten gewonnen werden.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 32

Die Bindung von Kunden an die ÖV-Unternehmen bzw. Verkehrsdienstleister sollte stärker als Standard beim Mobilitätsmanagement wahrgenommen werden.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Aussage 33

Zur Förderung der Durchsetzung des Mobilitätsmanagements muss die Integration entsprechender Maßnahmen in bestehende Förderinstrumente (u. a. GVFG) und Planungsverfahren (z. B. Nahverkehrsplanung) sichergestellt werden.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
lehne vollständig ab	lehne größtenteils ab	lehne eher ab	stimme eher zu	stimme größtenteils zu	stimme vollständig zu	weiß nicht

Raum für Anmerkungen z. Bereich Informat. und organisatorische Maßnahmen

Herzlichen Dank für Ihre Mithilfe!

Anhang II: Vorgehen und Leitfäden der Experteninterviews

Ausgangsüberlegungen der Experteninterviews

Für die Beurteilung der im Projekt ausgewählten Instrumente und Maßnahmenansätze ist die Wirkung in der kommunalen Planungspraxis von hoher Bedeutung. In Ergänzung der bis dahin gewonnenen Einschätzungen und aufbauend auf den erzielten Ergebnissen der Befragung und des Expertenworkshops wurden in den Interviews deshalb die konkreten Erfahrungen in ausgewählten Städten in den Vordergrund gestellt. Für die leitfadengestützten Gespräche wurden Planungs- und Entscheidungsträger aus den Kernstädten Bonn, Dortmund, Duisburg, Köln und Münster einbezogen; die Stadt Hemer (37.000 Einwohner) wurde ergänzend als Stellvertreter der Klein- und Mittelstädte berücksichtigt. Die Auswahl stand in Zusammenhang mit der Expertenbefragung, d. h. die Interviewpartner waren über die Beteiligung an der Befragung bereits in die Inhalte und Zwischenergebnisse des Projektes involviert. Für die Formulierung der Leitfäden waren folgende Ausgangsüberlegungen maßgeblich:

- Bezugsebene der Gespräche sollte die konkrete Situation bzw. die bisherige Erfahrung in der jeweiligen Kommune sein, die bei den behandelten Themen möglichst anhand von Beispielen dargestellt werden sollte. Persönliche Einschätzungen wurden davon soweit möglich getrennt.
- Trotz des gewünschten Bezugs zu konkreten Planungsfällen war im Rahmen des Projektes keine vertiefende Analyse der einbezogenen Städte und ihrer Rahmenbedingungen oder Besonderheiten vorgesehen. Vielmehr sollte die Auswertung überwiegend zusammenfassenden Charakter besitzen, d. h. nur in Einzelfällen Bezug zur jeweiligen Stadt herstellen.

Inhalt und Aufbau des Leitfadens

Die Länge der Gespräche wurde auf 1,5 Stunden festgesetzt. Der im Folgenden skizzierte Aufbau orientierte sich an den im Expertenworkshop vorgestellten Ergebnissen der Expertenbefragung (vgl. Vortrag von Dr. Herbert Kemming und Andrea Dittrich-Wesbuer in ILS NRW 2005). Zu den einzelnen thematischen Bereichen und Unterpunkten sind dem Leitfaden kurze Erläuterungen vorweg gestellt, die einige bedeutsame Aspekte der bisherigen Arbeiten zusammenfassen und als Hintergrund für den Interviewer oder als mögliche Einleitung in das Gespräch dienen. Die formulierten Fragen wurden als Vorschläge verstanden, die je nach Gesprächspartner und -verlauf modifiziert oder ergänzt werden sollten.

Bereich 1: Emissionsminderung an Kfz und lokaler Immissionsschutz

Die Entwicklung der Fahrzeugtechnologie über das Instrument der Emissionsstandards erhielt insgesamt hohe Zustimmung bezüglich der Wirkung auf die Nachhaltigkeit des Verkehrs. Allerdings wurde insbesondere in der zweiten Befragungsrunde auch deutlich, dass einzelne Emissionen (Lärm, Dieselruß, CO₂) bislang nicht ausreichend geregelt sind. In der Befragung wurde in diesem Zusammenhang die Immissionssituation in den Kommunen, insbesondere im Hinblick auf die aktuellen Regelungen der EU für Feinstaub und Lärm angesprochen.

Leitfragen:

- Wie ist die Immissionssituation in der Stadt (räumliche Belastungsschwerpunkte, kritische Emissionen usw.)? Ist eine Einhaltung der künftigen Grenzwerte gewährleistet?
- Welche Maßnahmen werden für wie erfolgreich gehalten (z.B. Verkehrs-/Geschwindigkeitsbeschränkungen, Infrastrukturbau (Entlastungsstraßen etc.)?)
- Was wird konkret unternommen (Spektrum und Reichweite jeweiliger kommunaler Maßnahmenansätze)? Welche Schritte werden zukünftig ergriffen bzw. werden derzeit diskutiert? Welche Unterstützung können Bund und Land leisten?
- Wie ist die Integration mit anderen Maßnahmen zu beurteilen (z. B. Planungsinstrumente und -verfahren)?

Bereich 2: Preispolitische und fiskalische Instrumente

In der Expertenbefragung wurden drei Schwerpunktbereiche der breiten Instrumentenpalette in diesem Bereich abgefragt, die nur z. T. die Kommune betreffen.

Unter den Subventionen und Zuschüssen mit mittelbarem Verkehrsbezug ist hier vor allem die Wohnungsbauförderung zu nennen. In der Befragung wurden allerdings Zweifel an der Durchschlagskraft und – grundsätzlicher – an der Relevanz (Begrenztheit des Bauvolumens, unzureichende Kriterien) geübt. In den Interviews sollte auch die Eigenheimzulage und Pendlerpauschale thematisiert werden, die als (mögliche) Einflussfaktoren auf die Entscheidung privater Haushalte das Baugeschehen beeinflussen.

Leitfragen:

- Wie werden die jetzigen Regelungen hinsichtlich Relevanz und Durchschlagskraft in der Kommune beurteilt?
- Welche Veränderungsmöglichkeiten sind aus Sicht der Kommune notwendig?
- Wie ist die Kooperation der Stadt mit Wohnungsbauunternehmen in Bezug auf Standortfragen oder die Ausgestaltung der Bauvorhaben allgemein? Wie gestalten sich die Einflussmöglichkeiten der Stadt?
- Würde eine Veränderung der Eigenheimzulage und/oder der Pendlerpauschale die Bautätigkeit beeinflussen? Welche Wirkung ist zu erwarten?
- Welche Einflussnahme der Öffentlichen Hand auf die Bautätigkeit (privater Haushalte) ist möglich bzw. sinnvoll?

Im Bereich der Verkehrssteuern wurde in der Befragung und dem Expertenworkshop die grundlegende Wirksamkeit von Instrumenten (Öko-Steuer, Road Pricing, Kfz-Steuer) betont und eine stärkere Nutzung der heutigen bzw. denkbaren Instrumente im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung gefordert. Für die kommunale Ebene ist vor allem das Road Pricing stark thematisiert worden. Einbezogen werden sollte auch die Frage nach der Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit von Parkraumverteilung (vgl. Planungsinstrumente und -verfahren)

Leitfragen:

- Sind oder waren Straßennutzungsgebühren (in den unterschiedlichen Formen) ein Thema in Politik und Planung?
- Wie werden die Auswirkungen beurteilt?

- Werden innenstadtbezogenen Ansätzen generell Chancen für die Zukunft eingeräumt?
- Sind Parkraumverteuerungen eine (sinnvolle oder durchsetzungsfähige) Alternative?
- Inwieweit ist eine Verteuerung des Autoverkehrs aus Sicht der Kommunen überhaupt sinnvoll und machbar (Stichwort: Kommunale Konkurrenz)?

Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur bzw. der Verkehrsangebote (ITF, Regionalisierungsmittel, GVFG, BVWP) ist ein Bereich, in dem starker Handlungsbedarf deutlich geworden ist. Für die lokale Ebene der Städte und Gemeinden ist dabei das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) von besonderer Bedeutung.

Leitfragen:

- Welche Bedeutung hat das GVFG in der Vergangenheit bzw. gegenwärtig für den Infrastrukturbau in der Stadt?
- Was sind die Schwächen des Instrumentes (mögliche Stichworte: Antragsstellung (Kooperation), Bagatellgrenzen, Fördertatbestände, Förderumfang des GVFG (Mittelausstattung des Programms und Eigenanteile), Bindungspflichten)?
- Welche vordringlichen Änderungsnotwendigkeiten ergeben sich aus Sicht der Stadt?

Bereich 3: Planungsinstrumente und -verfahren

In der Befragung wurde deutliche Skepsis gegenüber der Durchsetzungsfähigkeit von Belangen der verträglichen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung im Rahmen der Abwägung deutlich. Im Kontext der kommunalen Praxis ist hier zum einen der Einzelhandelserlass zu nennen, zu dem zwar grundlegende Zustimmung aber auch große Skepsis in Bezug auf die Durchsetzungsfähigkeit geäußert wurde. In Bezug auf die kommunale Bauleitplanung wurde Änderungsbedarf über die Verbesserung der Vorschriften zur integrierten Planung angesprochen.

Leitfragen:

- Wie werden die Auswirkungen des Einzelhandelserlasses für die Kommune beurteilt?
- Sind die Vorgaben dort hinreichend konkretisiert bzw. stärkt der Erlass die Durchsetzungskraft integrierter Planungen?
- Geht von den derzeitigen gesetzlichen Vorgaben zur Abwägung in der Bauleitplanung eine Wirkung in der kommunalen Planungspraxis aus?
- Wie wird die Einführung einer allgemeinen ÖPNV-Erschließungspflicht beurteilt? Welche weiteren Änderungen im Bau(planungs)recht wären vor dem Hintergrund der kommunalen Erfahrungen sinnvoll bzw. notwendig?

Die beiden aufgenommenen Verkehrsplanungsinstrumente Nahverkehrsplanung und Verkehrsentwicklungsplan werden in der Befragung kontrovers beurteilt, wobei der VEP insgesamt (etwas) mehr Zustimmung erhält, insbesondere aufgrund seines integrativen, umfassenden Charakters. Als Anforderung an die Verbesserung wird vor allem die Pflicht zur Aufstellung sowie die direktere Verbindung mit der Finanzierung gefordert (einem wesentlichen „Pluspunkt“ des NVP).

Leitfragen:

- Wie sind die Erfahrungen in der Kommune mit der Verkehrsentwicklungsplanung bzw. seinen Nachfolgern („Masterplan Mobilität“ in Dortmund)?
- Hat sich der VEP als Instrument bewährt, was sind wesentliche Stärken und Schwächen?

- Wie ist im Vergleich dazu der NVP zu beurteilen?
- Welche Bedeutung kommt der Verkehrsentwicklungsplanung heute noch zu?
- Gibt es eine sinnvolle „Arbeitsteilung“ zwischen den beiden Planarten bzw. wie könnte sie aussehen?

Bereich 4: Kommunale Konzepte und Strategien

Die in der Befragung zur Bewertung vorgelegten Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel erfahren unterschiedliche Bewertungen. Die Parkraumbewirtschaftung wird von vielen als sehr wichtiges Instrument gesehen; wobei in diesem Fall vielfach bauliche Maßnahmen betont wurden. Bemängelt wurde aber der nicht effiziente bzw. nicht ausreichende Einsatz der darunter fallenden Einzelmaßnahmen (vor allem aufgrund mangelnder politischer Durchsetzbarkeit). Die Stellplatzfrage (Zugriff auf private Stellplätze) wird als weniger dringlich bzw. regelungsbedürftig eingeschätzt.

Leitfragen:

- Welchen Stellenwert hat die Parkraumbewirtschaftung in der Kommune (z. B. Umfang und räumliche Ausdehnung der Regelungen, Anwohnerparken, Gebühren, Parkleitsysteme)?
- Treten in der Anwendung Zielkonflikte auf (z. B. Flächengewinn für andere Verkehrsarten versus Verbesserung Erreichbarkeiten mit dem Auto) und wie werden sie gelöst?
- Welche Auswirkungen zeigt die Parkraumbewirtschaftung bislang (z. B. Verbesserung Verkehrsflusses, Attraktivitätsverlust oder -gewinn für innerstädtische Wohn- und Geschäftsquartiere u. ä.)?
- Wie ist der Umgang mit den privaten Stellplätzen und wie werden die Zugriffsmöglichkeiten der Kommune darauf beurteilt?

Der Maßnahmenansatz der Geschwindigkeitsbeschränkung/Verkehrsberuhigung wurde in der Befragung als wichtiger Erfolg der Verkehrsplanung der letzten Jahrzehnte eingestuft. Kern der Verkehrsberuhigung ist die bauliche Gestaltung des Straßenraumes. Derartige konkrete („fühlbare“) Verbesserungen der Verkehrsverhältnisse vor Ort wurden insgesamt als bedeutsamer Erfolgsfaktor in der Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs eingestuft. Der Bereich ist eng mit der Straßenverkehrsordnung verknüpft, zu der grundlegender, allerdings wenig konkreter Änderungsbedarf sichtbar geworden ist.

Leitfragen:

- Welchen Stand hat die Verkehrsberuhigung sowie die Einrichtung von Tempo 30-Zonen in der Kommune?
- Wie werden die Auswirkungen der Ansätze in der Kommune eingeschätzt (Lärm/Luft, Aufenthaltsqualität u. ä.)?
- Sind die Regelungen der StVO ausreichend für die Umsetzung der Ansätze (Vorgaben zur Gestaltung des Straßenraumes, Vorbehaltsnetz/Hauptverkehrsstraßennetz)? Welche Veränderung der rechtlichen Bedingungen wäre sinnvoll?
- Welche grundlegenden Anforderungen an eine Veränderung der StVO im Sinne der abgefragten „Stärkung der Verträglichkeit des Verkehrs“ sind aus Sicht der Stadt sinnvoll bzw. notwendig?

Bereich 5: Informatorische und organisatorische Maßnahmen

Aus diesem Bereich ist vor allem das Mobilitätsmanagement als übergreifender Ansatz von Bedeutung. Die aufgeführten Einzelmaßnahmen haben hier einen guten Mittelplatz errungen, wobei die kommunalen Vertreter diesen Ansatz als deutlich wirksamer beurteilten als Vertreter der Wissenschaft. Allerdings schnitt die Einzelmaßnahme Mobilitätszentrale deutlich schlechter ab. Insgesamt wurde der ergänzende Beitrag des Mobilitätsmanagements betont und die fehlende Evaluierung und Förderfähigkeit als Manko angeführt.

Leitfragen:

- Welche Erfahrungen mit den so genannten weichen Maßnahmen wurden gemacht (bezogen auf Einzelmaßnahmen wie Mobilitätszentralen, aber auch im Hinblick auf Kommunikations- und Kooperationsprozesse)?
- Haben sich Maßnahmen des Mobilitätsmanagements in der kommunalen Praxis bereits etabliert?
- Wenn eine Förderung/Ausweitung für sinnvoll gehalten wird: Wäre eine Integration in Planungen und Förderprogramme (NVP, GVFG u. ä.) anzustreben? Welche sonstigen Förderungsmaßnahmen gibt es aus Sicht der Kommune (kommunaler Mobilitätsmanagers, Zusammenarbeit mit Unternehmen u. ä.)?

Impressum

Verfasser:

Andrea Dittrich-Wesbuer, Herbert Kemming, Mechtild Stiewe und Jürgen Vetter unter Mitarbeit von Andreas Beilein und Kerstin Suhl

Herausgeber:

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)
Fachbereich Mobilität und Siedlungsentwicklung
Postfach 10 17 64
44017 Dortmund

Telefon: +49 (0)231 9051-0
Telefax: +49 (0)231 9051-155
E-Mail: poststelle@ils.nrw.de
URL: www.ils.nrw.de

Kontakt:

Andrea Dittrich-Wesbuer
Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)
Fachbereich Mobilität und Siedlungsentwicklung
Deutsche Straße 5
44339 Dortmund

Telefon: +49 (0)231 9051-272
Telefax: +49 (0)231 9051-280
E-Mail: andrea.dittrich-wesbuer@ils.nrw.de

ISBN 3-86934-000-5

Dortmund, März 2006

© ILS NRW, 2006. Alle Rechte vorbehalten.

Diese Veröffentlichung darf – auch auszugsweise und in welcher Form auch immer – nur mit schriftlicher Genehmigung des ILS NRW vervielfältigt werden.

Es ist ausdrücklich untersagt, ohne schriftliche Zustimmung des ILS NRW, Kopien dieser Veröffentlichung oder von Teilen daraus an anderer Stelle öffentlich zu präsentieren (z. B. durch „Spiegeln“ dieser Datei auf anderen WWW-Servern) oder diese inhaltlich zu verändern.

Die Anfertigung einer beschränkten Anzahl gedruckter Kopien für den persönlichen Gebrauch ist unter der Bedingung der korrekten Nennung der Urheberschaft ohne ausdrückliche Genehmigung des ILS NRW gestattet. Dies gilt auch für die Anfertigung einer beschränkten Anzahl gedruckter Kopien, um diese in den Bestand einer öffentlich zugänglichen und/oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten Bibliothek zu integrieren.