



**Verkehrsentwicklung steuern? Ansatzpunkte
und Grenzen staatlicher Einflussnahme**

– Dokumentation eines Expertenworkshops –

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen

Verkehrsentwicklung steuern? Ansatzpunkte und Grenzen staatlicher Einflussnahme

– Dokumentation eines Expertenworkshops –

Verfasser(in):

Dieter Apel, Tilman Bracher, Andrea Dittrich-Wesbuer, Michael Gaedtke,
Herbert Kemming und Hans-Henning von Winning

Bearbeiterinnen:

Andrea Dittrich-Wesbuer
unter Mitarbeit von Kerstin Suhl

Auftraggeber:

Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Herausgeber:

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

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung Programm des Workshops	4
2. <i>Michael Gaedtke, Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung NRW:</i> Auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen Mobilität. Die integrierte Gesamt- verkehrsplanung des Landes NRW	7
3. <i>Andrea Dittrich-Wesbuer, ILS NRW, und Dr. Herbert Kemming, ILS NRW:</i> Instrumente und Maßnahmen zur Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage. Zur Einordnung der Ergebnisse der Expertenbefragung.....	12
4. <i>Prof. Dr.-Ing. Hans-Henning von Winning, Universität GHS Kassel:</i> Integrative Ansätze oder sektorale Planung? Orientierungen für die zukünftige Verkehrs- und Raumplanung	22
5. <i>Tilman Bracher, Deutsches Institut für Urbanistik:</i> Neue Förderstrategien: GVFG und Co. Finanzlage und Finanzierungs- instrumente aus kommunaler Sicht.	29
6. <i>Dr. Dieter Apel, Hannover:</i> Stadtverträglichen Verkehr verordnen? Reichweite verkehrs- und ordnungsrechtlicher Ansätze	34
7. Anhang Teilnahmeliste des Workshops.....	37

1. Einleitung

Mit dieser Sonderveröffentlichung dokumentiert das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) in einer Zusammenfassung die Vorträge eines Expertenworkshops, der im Januar 2004 mit 30 externen Verkehrsexperten aus Wissenschaft und Praxis durchgeführt wurde.

Der Workshop stellte einen Baustein innerhalb eines Forschungsauftrages des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen (MVEL) dar und wurde als Plattform zur vertiefenden Diskussion der Ergebnisse einer in diesem Rahmen durchgeführten umfangreichen Expertenbefragung konzipiert. Diese zweistufige, nach der Delphi-Methode konzipierte Befragung sollte belastbare Expertenurteile hinsichtlich der Wirksamkeit einer Auswahl von verkehrs- und siedlungspolitischen Instrumenten und Maßnahmen gewinnen. Die Einzelergebnisse dieser Befragung aus dem Jahr 2003 wurden bereits unter dem Titel „Instrumente zur Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage“ in einer weiteren Sonderveröffentlichung des ILS NRW publiziert, auf die an dieser Stelle verwiesen wird. Nach dem anstehenden Abschluss der Arbeiten wird im Laufe dieses Jahres eine Veröffentlichung weiterer Arbeitsschritte bzw. der Ergebnisse und Schlussfolgerungen des Gesamtprojektes erfolgen.

Der Beitrag von Herbert Kemming stellt das Forschungsprojekt vor und fasst den Erkenntnisstand zum Zeitpunkt des Workshops als Input für die Diskussion zusammen. Ihm vorangestellt ist ein einführender Vortrag von Michael Gaedtke, der die Grundgedanken der integrierten Gesamtverkehrsplanung des Landes Nordrhein-Westfalen zusammenfasst und damit den Hintergrund des Auftrages an das ILS NRW beleuchtet.

Die anschließenden drei Fachbeiträge leiten die Schwerpunktbereiche des Workshops ein. Das ILS NRW lud hierzu drei an der Befragung beteiligte Experten ein, die in Form von Kurzreferaten aus ihrer fachlichen Sicht einen Impuls für die Diskussion lieferten.

Unter dem Titel „Integrative Ansätze oder sektorale Planung“ stellte Hans-Henning von Winning sehr grundlegende Forderungen an die Weiterentwicklung des Verkehrssystems, die sich an einer nach Raumstruktur differenzierten und verkehrsmittelübergreifenden Planung orientieren. Den Abbau schädlicher Staatseingriffe sowie die Hinwendung zu echter Kostenrechnung und Marktpreisen führte er als zentrale Punkte eines an den Kriterien einer ökologischen und sozialen Marktwirtschaft orientierten Verkehrssystems an, in deren Ausgestaltung sich der Staat auf wenige notwendige Steuerungsregelungen und Schutzaufgaben beschränken muss.

Die Frage der Notwendigkeit neuer Förderstrategien beleuchtete Tilmann Bracher als Input für den zweiten Schwerpunktbereich des Workshops. In seiner Analyse der kommunalen Finanzlage zeigte er bestehende Fehlallokationen und ineffiziente Mittelverwendung auf. Seine Vorschläge zur Umgestaltung des GVFG sowie zur Nutzung neuer Finanzierungsinstrumente und Fördermodalitäten wurden auf dem Workshop intensiv diskutiert.

Der dritte Schwerpunktbereich behandelte unter dem Titel „Stadtverträglichen Verkehr verordnen?“ bestehende Hemmnisse und Rahmenbedingungen lokaler Strategien wie die Geschwindigkeitsbeschränkung, die Verkehrsberuhigung sowie die Parkraumbewirtschaftung. Dieter Apel benannte in seinem Impulsreferat bewährte Ansätze zur Minderung der Belastungen der Städte durch den Autoverkehr und fordert eine stärkere Nutzung des vorhandenen Instrumentariums durch die Kommunen.

Mit dem Workshop konnte die in der Expertenbefragung begonnene intensive verkehrsplanerische Diskussion über die Wirkung und den Änderungsbedarf bestehender Instrumente der Öffentlichen Hand erfolgreich fortgesetzt werden. Das ILS NRW möchte sich hierfür bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern herzlich bedanken.

**Programm des Workshops am 28. Januar 2004 im ILS NRW
„Verkehrsentwicklung steuern?
Ansatzpunkte und Grenzen staatlicher Einflussnahme“**

- 10.00 Uhr **Begrüßung**
Prof. Dr. Rainer Danielzyk
Direktor des ILS NRW
- 10.10 Uhr **Zur Einführung
Das Erkenntnisinteresse des Landes**

Michael Gaedtke
Gruppenleiter Landesverkehrsplanung und Luftverkehr im MVEL
- 10.20 Uhr **Instrumente und Maßnahmen zur Steuerung von Raumentwicklung
und Verkehrsnachfrage
Zur Einordnung der Ergebnisse der Expertenbefragung**

Dr. Herbert Kemming
Leiter des Fachbereichs III Mobilität und Siedlungsentwicklung im ILS NRW
- 10.45 Uhr **Diskussion**
- 11.25 Uhr **Kaffeepause**
- 11.45 Uhr **Integrative Ansätze oder sektorale Planung?
Die Beispiele VEP und NVP**

Input: Prof. Dr. Hans-Henning von Winning
Universität Gesamthochschule Kassel, Fachbereich Verkehrsplanung
- 12.45 Uhr **Mittagspause**
- 13.45 Uhr **Neue Förderstrategien?
GVFG und Co.**

Input: Tilman Bracher
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- 14.45 Uhr **Stadtverträglichen Verkehr verordnen?
Reichweite verkehrs- und ordnungsrechtlicher Ansätze**

Input: Dr. Dieter Apel, Hannover
ehemals Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- 15.45 Uhr **Ende der Veranstaltung**

Moderation des Workshops: Prof. Dr. Rainer Danielzyk

2. Auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen Mobilität Die integrierte Gesamtverkehrsplanung des Landes NRW

Michael Gaedtke

Gruppenleiter Landesverkehrsplanung
und Luftverkehr im Ministerium für
Verkehr, Energie und Landesplanung
des Landes NRW



Der Begriff integrierte Gesamtverkehrsplanung hat inzwischen recht große Bekanntheit erlangt. Gleichwohl möchte ich einige grundlegende Bemerkungen machen und damit gleichzeitig die Frage stellen: Was ist eigentlich das Interesse des Landesverkehrsministeriums und der Landesverkehrsplanung an einem Forschungsprojekt, wie es derzeit vom ILS NRW bearbeitet wird?

Neuorientierung der Landesverkehrsplanung NRW

Die Landesverkehrsplanung befindet sich derzeit in einer Umbruchsituation. Es findet ein Wandel statt von der sektoralen Planung der Vergangenheit hin zu einer integralen Planung. Bei sektoralen Planungen, bei denen immer nur für einen Verkehrsträger geplant worden ist, standen das Ziel und das Ergebnis der Planung schon zu Anfang fest, da bereits im Vorfeld entschieden wurde, **was** geplant werden soll; ob letztendlich für eine Mobilitätsnachfrage eine Straße gebaut werden soll oder ob ein öffentlicher Verkehrsträger realisiert wird.

Drei Integrationsebenen eines veränderten Planungsverständnisses lassen sich zusammenfassen:

Was beeinflusst Verkehr, welche Determinanten lassen sich identifizieren?

Wie soll Verkehr bewältigt werden? Welche Verkehrsmittel stehen zur Verfügung?

Wer ist an der Planung beteiligt?

Die Handlungsansätze des Landes in dieser Umbruchsituation basieren auf den Arbeitsergebnissen einer Enquête-Kommission, die der nordrhein-westfälische Landtag in der vergangenen Legislaturperiode eingerichtet hatte. Die Enquête-Kommission beschäftigte sich ausführlich mit allen Fragen der Verkehrsentwicklung in Nordrhein-Westfalen, mit allen Verkehrsträgern und auch mit der Frage, wie plant man in dieser Kalamitätssituation ein vernünftiges bezahlbares Verkehrssystem, das aus einem Guss ist und das in jeder Situation den

optimalen Verkehrsträger realisiert und zur Verfügung stellt. Die Enquête-Kommission wertete in diesem Zusammenhang die Verkehrsplanung der vergangenen Jahre des Landes Nordrhein-Westfalen aus. Sie kam zu dem Ergebnis, dass die vorherrschende nachfrageorientierte Verkehrsplanung den Anforderungen einer integrierten Raum- und Verkehrsplanung nicht genügt und forderte eine systemübergreifenden Betrachtung und Planung. Bereits 1988/89 gab es erste integrative Ansätze in der Verkehrsplanung. Damals plante das Land einen Gesamtverkehrsplan aufzustellen. Der Versuch scheiterte, da die zugrunde gelegte Rahmenbedingung – eine immer stärkere Ausprägung der Nord-Süd-Verkehre in Nordrhein-Westfalen – an einem Novembertag des Jahres 1989 zu Ende gewesen ist.

Da im Moment keine historischen Umbrüche in Europa zu erwarten sind, ist ein Erfolg des zurzeit bearbeiteten Planungswerkes, die erste integrierte Gesamtverkehrsplanung für Nordrhein-Westfalen, durchaus realistisch.

Gesetz zur integrierten Gesamtverkehrsplanung

Auf der Grundlage der bereits erwähnten Arbeit der Enquête-Kommission hat der Landtag das Gesetz zur integrierten Gesamtverkehrsplanung Nordrhein-Westfalen (IGVP-Gesetz) noch in der vergangenen Legislaturperiode verabschiedet, verbunden mit dem Auftrag an die Landesregierung, ein Instrumentarium zur integrierten Gesamtverkehrsplanung zu entwickeln. Es wird jedoch nicht genau definiert, wie dieser Auftrag für ein Land wie Nordrhein-Westfalen, mit 18 Millionen Einwohnern, umgesetzt werden kann. Hinzu kommt die Erwartung, dass bereits in der ersten Gesamtverkehrsplanung alle neu aufzustellenden Infrastrukturbedarfspläne diesem Reglement unterworfen werden und nach Möglichkeit ein erster Entwurf bereits in dieser Legislaturperiode vorliegt. Das ist eine anspruchsvolle Aufgabe und setzt hohe Anforderungen an die Umsetzung.

Das IGVP-Gesetz bietet für die Landesverkehrsplanung den entscheidenden Vorteil, dass es den Begriff der nachhaltigen Verkehrsentwicklung konkretisiert. Bisher waren Ziele, die der Verkehrsentwicklung seitens der Landesverkehrspolitik vorgegeben sind, nicht klar definiert. § 2 des IGVP-Gesetzes hingegen beinhaltet in sechs Spiegelstrichen, was der Gesetzgeber unter einer nachhaltigen Entwicklung für Nordrhein-Westfalen versteht und wofür er als oberster Haushaltsherr in Zukunft Geld auszugeben gewillt ist. Dies ist bei der Planung und Realisierung von Verkehrsprojekten durchaus von Bedeutung. Die Umsetzung ist nach Verabschiedung des Gesetzes unmittelbar zu Beginn der jetzt laufenden Legislaturperiode gestartet worden. Ein Baustein war die Vergabe von Forschungsaufträgen, von denen einer uns hier heute zusammenführt.

Eine der wesentlichsten Entscheidungen im Rahmen des Ressortneuzuschnittes bei der Neubildung der Landesregierung war die Zusammenfassung der Landes- und Landesverkehrsplanung in einem Ressort und in einem Ministerium. Für die weitere Arbeit ist diese Zusammenlegung eine sehr wichtige Grundsatzentscheidung und zeigt die Ernsthaftigkeit, mit der die Landesregierung den Auftrag des Parlaments umsetzt.

Stabilisierung statt Verkehrswachstum

Wie bereits zu Anfang erwähnt, befindet sich die Verkehrsentwicklung in einer Umbruchsituation. Die Entwicklung des Verkehrs ist dabei im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Entwicklungen, insbesondere dem demographischen Wandel, zu sehen. Die

dynamische Verkehrsentwicklung der 1960/70er Jahre, die bis in die 1990er Jahre hineinreichte, ist möglicherweise zu Ende und schwenkt in eine neue Phase. Es gibt unterschiedliche Ansichten darüber, ob das möglicherweise nur eine kurzfristige Entwicklung ist. Es deutet jedoch eine ganze Reihe von Determinanten der Verkehrsentwicklung darauf hin, dass wir eine längerfristige Stabilisierungsphase erleben werden. Dies birgt die Chance zu verwirklichen, was sich die Politik seit langem vorgenommen hat. Wenn ohnehin gesellschaftliche Trends vorhanden sind, die eine stabilere Verkehrsentwicklung bedingen, kann die Landespolitik diese Entwicklung unterstützen und muss nicht wie bisher gegen einen Trend arbeiten. Gerade in Zeiten knapper Kassen verbessert dies unsere Möglichkeiten deutlich. Aber diese Aspekte müssen derzeit noch sehr vorsichtig eingeschätzt werden.

Steuerbarkeit der Verkehrsentwicklung

Die jahrzehntelangen Wachstumsphasen des Verkehrs sind in der Politik, Wissenschaft und der Bevölkerung dominierend für das, was wir unter Verkehrsentwicklung verstehen. Verkehrsentwicklung wird gleichgesetzt mit einem faktisch unkontrollierten Wachstum. Diese Begrifflichkeit findet sich zum Beispiel auch in dem Auftrag dieses Forschungsprojektes an das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW wieder. Das Wachstum schafft einen Eindruck von Unbeherrschbarkeit des Verkehrs und damit von der Machtlosigkeit der Verkehrsplanung. Wir sind jedoch der Überzeugung, dass es Determinanten des Verkehrs gibt, aus denen abgeleitet werden kann, welche Eingriffe in das Verkehrsgeschehen notwendig sind. Diese Determinanten sind selbstverständlich steuerbar, d. h. Verkehr entwickelt sich nicht autonom.

Bevölkerungsentwicklung und -struktur

Die Bevölkerungsentwicklung ist eine der wichtigsten Determinanten der Verkehrsentwicklung, die sich derzeit in einer Umbruchsituation befindet. Der Anstieg des Verkehrs in Nordrhein-Westfalen begründete sich immer auch im Wachstum der Bevölkerung. In den zehn Jahren zwischen 1989 und 1999 stieg die Bevölkerung von 17 auf 18 Millionen Einwohner an. Eine Million Einwohner mehr bedeutet in Nordrhein-Westfalen ein Zuwachs von rund 500.000 Kraftfahrzeugen. Multipliziert man diese 500.000 Kraftfahrzeuge mit einer durchschnittlichen Fahrleistung von etwas über 12.000 Kilometer, so lässt sich leicht errechnen, was auf den Straßen in einem solchen Jahrzehnt geschehen musste.

Das Verkehrswachstum wird in Nordrhein-Westfalen durch automatische Dauerzählstellen auf den Straßen regelmäßig erhoben. Rechnet man das Bevölkerungswachstum aus dem Verkehrswachstum heraus, stellt man fest, dass es pro Einwohner schon seit einem Jahrzehnt keine Zunahme in der Verkehrsleistung mehr gibt. So ergibt sich eine Stabilisierung oder sogar Veränderung der Situation spätestens dann, wenn Nordrhein-Westfalen kein Bevölkerungswachstum, sondern möglicherweise einen Bevölkerungsrückgang verzeichnet.

Zudem ist zu beobachten, dass sich die Bevölkerungsstruktur rasant verändert. Interessant ist vor allem der Anteil der 14- bis 20-Jährigen. Nach einem Blick auf die derzeitige Bevölkerungsverteilung der Bundesrepublik Deutschland und Nordrhein-Westfalens erscheint es hier nicht mehr verwunderlich, dass sich Kinos leeren und weniger CDs verkauft werden. Die Zahl der Jugendlichen ist innerhalb von zehn Jahren um fast ein Drittel eingebrochen. Das bedeutet, die Bevölkerungsstruktur ändert sich in ganz kurzen Schritten und mit schnellen Er-

gebnissen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist nicht nur die Frage, wie viele Jugendliche künftig auf den Straßen unterwegs sein werden, sondern auch die Frage nach der Veränderung der Mobilitätsteilnahme der übrigen, alternden Bevölkerung.

Weniger junge Leute bedeutet gleichzeitig weniger junge Familien, was eine Veränderung im Suburbanisierungsprozess zur Folge haben kann. Es gibt zumindest die Chance dafür. Ob es tatsächlich eintritt und ob die Politik dieses unterstützt, indem sie beispielsweise Verkehr von der Peripherie in die City nicht mehr mit Steuermitteln subventioniert, kann man in Frage stellen. Die Wechselwirkung des Wachstums des Stadtumlandes und des Ausbaus und Vorhaltens öffentlich bezuschusster Verkehrssysteme ist eine spannende Diskussion, die auch im Verkehrsministerium NRW geführt wird. Ergebnisse werden an dieser Stelle jedoch noch nicht preisgegeben.

Veränderung der Ressourcen Zeit und Geld

Eine weitere wichtige Determinante künftiger Verkehrsentwicklung ist die Veränderung der Ressourcen Zeit und Geld. Das Verkehrswachstum der Vergangenheit ist weniger auf den Berufs- und Ausbildungsverkehr zurückzuführen, sondern vor allem auf den Freizeitverkehr, in dem immer größere Strecken zurückgelegt worden sind und immer mehr Zeit verbracht worden ist. Bis in die 1990er Jahre gab es im Bereich des Freizeitverkehrs massive Wachstumsphasen. Dafür musste Geld investiert werden. Wie sehen die Veränderungen aus, wenn zur Verfügung stehendes Einkommen nur noch langsam wachsen wird, weil andere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens einen steigenden Anteil am Gesamteinkommen erfordern? In einer alternden Gesellschaft werden möglicherweise Sozialversicherungssysteme, Rentenversicherungssysteme und die private Vorsorge einen steigenden Teil des Gesamteinkommens beanspruchen. Dieser steht dann wahrscheinlich nicht mehr für Mobilität zur Verfügung. Dies sind vielfach noch offene Fragen, die aber für die zukünftige Verkehrsentwicklung von entscheidender Bedeutung sind.

Veränderung des Verkehrsverhaltens

Eine der ersten Untersuchungen im Rahmen der integrierten Gesamtverkehrsplanung ging der Frage nach, wie das Verkehrsverhalten in Nordrhein-Westfalen sich konkret darstellt und auf welcher Situation die Planungen des Landes aufbauen können.

Der Auftrag wurde dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS NRW) erteilt, das das Verkehrsverhalten der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen detailliert und ortsbezogen untersuchen sollte. Hintergrund war auch, dass das Land mit den Ergebnissen der KONTIV-Untersuchungen des Bundes nicht zufrieden war. So ist die KONTIV aus dem Jahr 1989 nur eingeschränkt nutzbar. Wenn diese in die Zukunft fortgeschrieben werden würde, würden wir mit Sicherheit zu falschen Voraussetzungen kommen.

Eines der wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung ist, dass man das Verhalten sehr differenziert betrachten muss. Die verbreitete These vom „Stauland Nordrhein-Westfalen“ kann so nicht vertreten werden. Die Zunahme von Staus müsste sich in einer Verringerung der Durchschnittsgeschwindigkeit aller Verkehrsteilnehmer in Nordrhein-Westfalen niederschlagen. Tatsächlich ist es jedoch insbesondere in den Ballungsräumen in Nordrhein-Westfalen gelungen, den Verkehr erheblich zu beschleunigen und die Durchschnittsgeschwindigkeit anzuheben. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Land, der

Bund und die Kommunen in 25 Jahren in einem gigantischen Ausmaß in den Ausbau der Nahverkehrsinfrastruktur investiert haben. Nicht alles ist aus heutiger Sicht gelungen und vieles ist verbesserungsfähig, aber es ist immens viel investiert worden und es steht als Angebot eine riesige Verkehrsleistung im öffentlichen Verkehr zur Verfügung.

Die gleiche Entwicklung gilt für Straßensysteme auch in Ballungsräumen. Hier stellt sich die Frage: Wie ist das genutzt worden? Sind die Leute heute wirklich kürzer im Verkehr? Nutzen sie die Geschwindigkeit, um ihren Freizeitaktivitäten nachzugehen? Die Antwort ist nein. Die Länge der Wege hat im gleichen Zeitraum wie die Geschwindigkeit zugenommen. Die Menschen haben die besseren Mobilitätsmöglichkeiten nicht genutzt, um kürzer mobil zu sein, sondern um weiter mobil zu sein. Größtenteils hat die Zunahme der Weite die Geschwindigkeit sogar überkompensiert, d. h. die Menschen sind heute länger im Verkehr unterwegs. Das Empfinden dabei ist, dass man im Stau steht, da man länger unterwegs ist als früher. Früher ging alles schneller. Ausgeblendet wird, dass man damals acht Kilometer vom Arbeitsplatz entfernt gewohnt hat und heute vierzig Kilometer.

Daraus resultiert das Interesse zu untersuchen, wie sich das Verhalten verändert und welche Möglichkeiten die öffentliche Hand hat, den hier skizzierten Veränderungen zu begegnen und damit auf die Verkehrsentwicklung Einfluss zu nehmen.

Ich bin dankbar, dass wir heute hier zusammensitzen und darüber hoffentlich eine spannende und ergebnisinteressante Diskussion führen.

3. Instrumente und Maßnahmen zur Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage Zur Einordnung der Ergebnisse der Expertenbefragung

Dr. Herbert Kemming

in Zusammenarbeit mit
Andrea Dittrich-Wesbuer

Fachbereich III
Mobilität und Siedlungsentwicklung des ILS NRW



Nachdem Herr Gaedtke die Zielsetzungen und die Sicht der Landesverkehrsplanung in NRW sehr anschaulich zusammengefasst vorgestellt hat, möchte ich Ihnen in den kommenden Minuten den konkreten Hintergrund für die heutige Diskussion vorstellen. Was war nun unser genauer Auftrag? Mit welchen Sachgegenständen beschäftigen wir uns? Was sind wichtige Zwischenergebnisse unseres Projektes und was wollen wir heute von ihnen erfahren?

Der Auftrag des ILS NRW

Ein wichtiger Ausgangspunkt der Auseinandersetzung mit der Themenstellung der Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage 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? Dies ist der Hauptansatzpunkt unserer Expertise. Wir werden aber nicht bei einer Rückschau stehen bleiben, sondern wollen auch bestehende Weiterentwicklungsmöglichkeiten von Einzelinstrumenten und Maßnahmenbündeln unter Beachtung von Wechselwirkungen und Synergien aufzeigen.

Wirkungszusammenhänge

Für die Bearbeitung des Forschungsauftrages eröffnete sich uns 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.

Ausgangspunkt ist das Mobilitätsbedürfnis des Einzelnen, das als Teilhabebedürfnisse bzw. Bedürfnisse zur Wahrnehmung von Aktivitäten verstanden wird. Verkehrsverhalten ist die Umsetzung der Mobilitätsbedürfnissen 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.



Abb. 1: Wirkungsgeflechte der Verkehrsentwicklung

Mobilitätsbedürfnisse und Verkehrsverhalten sind keine autonomen, unabhängigen Größen. Sie werden vielmehr beeinflusst von einer Vielzahl von Bedingungen. Neben den Verkehrsangeboten, die die Möglichkeit der Ortsveränderung direkt und unmittelbar beeinflussen, bestimmt vor allem die Siedlungs- bzw. Raumstruktur als übergeordnete Rahmenbedingung Art und Umfang der Verkehrsteilnahme. Zeitstrukturen und sozioökonomischen Bedingungen sind für den Einzelnen weitere entscheidende Faktoren, die die Mobilitätsmöglichkeiten und Mobilitätsbedürfnisse beeinflussen. Auf das Wirkungsgeflecht der Verkehrs- und Siedlungsstruktur wirken die von der Öffentlichen Hand eingesetzten Instrumente und Maßnahmen. Vier grundlegende Maßnahmenbereiche wurden hier zunächst definiert und aus Ihnen die insgesamt 27 in der Expertise näher zu betrachtenden Instrumente ausgewählt.

An dieser Stelle will ich auf einige Eckpunkte unserer Arbeiten hinweisen, die zum Verständnis und zur Bewertung der Ergebnisse wichtig sind:

Betont werden muss zum einen, dass sich die Untersuchung auf bestehende Instrumente und Maßnahmen der Öffentlichen Hand konzentriert, denen eine Wirkung auf die Verkehrs- oder aber Siedlungsentwicklung unterstellt werden kann. Die Wirksamkeit zu diesen Instrumenten ist dabei auf den Ist-Zustand und die dabei wirksam werdenden heutigen Rahmenbedingungen bezogen. Die Untersuchung fragt damit nicht nach dem „Was-wäre-wenn“ – z. B. wenn der ÖPNV morgen kostenlos wäre – sondern will ein Meinungsbild über die Beurteilung des heute vorhandenen Instrumentariums der Öffentlichen Hand herstellen.

Zudem beschränken sich unsere Arbeiten auf den vorhandenen Wissensstand, auch wenn dieser möglicherweise lückenhaft ist. Eigene Berechnungen oder empirische Analysen sind in dieser Projektphase nicht Bestandteil der Arbeiten.

Projektbausteine

Als Kernelemente der Analysen im Rahmen des Projektes wurden im Auftrag drei aufeinander aufbauende Arbeitsschritte festgelegt. Die zweistufige Expertenbefragung nach der Delphi-Methode steht dabei im Mittelpunkt. Sie wird ergänzt durch den heutigen Workshop. Im Anschluss werden wir einzelne Sachverhalte über Interviews mit ausgewählten Akteuren der Praxis vertiefen.

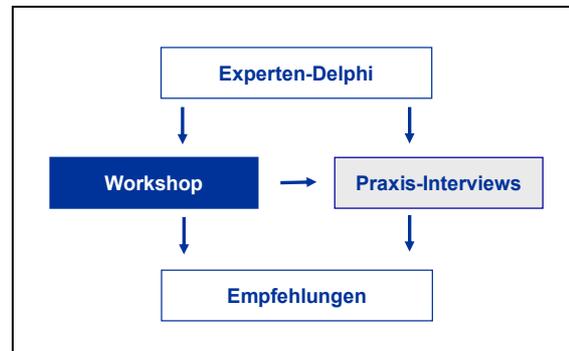


Abb. 2: Projektbausteine

Die Delphi-Methode

Die in unserer Expertenbefragung angewandte Methode ist als Instrument zur Vorhersage von Entwicklungen unter Zuhilfenahme von Expertenwissen bekannt geworden. Aber auch in der Erschließung komplexer Problemstellungen der Gegenwart wird dieser Befragungstyp eingesetzt. Die Vorgehensweise einer Delphi-Befragung ist dadurch gekennzeichnet, dass Experten

„Die Delphi-Methode ist ein strukturierter Gruppenkommunikationsprozess, in dessen Verlauf Sachverhalte, über die unsicheres und unvollständiges Wissen existiert, von Experten beurteilt werden“
(Häder/Häder 1995).

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.

Vorgehen des ILS NRW

In der Befragung des ILS NRW wurden zwei Befragungsrunden durchgeführt. Im Fragebogen der ersten Runde erfolgte eine standardisierte Bewertung nach den Kriterien „Beitrag zur Verträglichkeit des Verkehrs“ sowie „Aufwand“. Gleichzeitig wurde aber um die Abgabe von erläuternden und ergänzenden Anmerkungen gebeten, eine Aufforderung, der viele Experten nachgekommen sind.

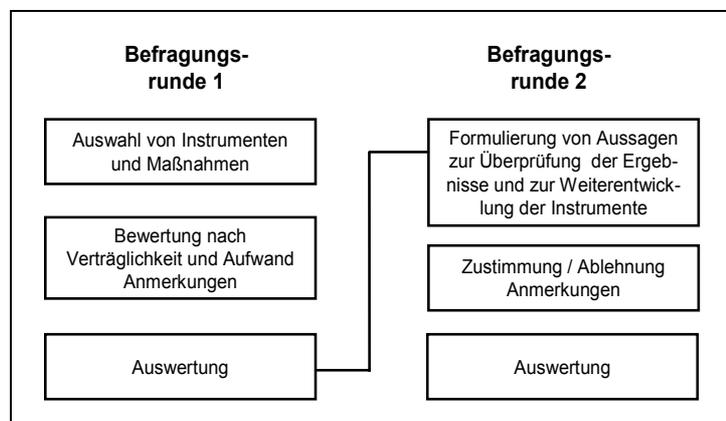


Abb. 3: Vorgehen

Aus der Zusammenschau der quantitativen und qualitativen Ergebnisse wurden für die zweite Runde Thesen entwickelt, die sowohl auf die Überprüfung zentraler Ergebnisse als auch auf die Gewinnung konkreter Handlungsansätze zielten. Auch in dieser Runde wurde ausdrücklich zu Anmerkungen ermuntert. Insgesamt konnten wir durch das Verfahren eine Fülle von Hinweisen und konkreten Vorschlägen erzielen, wofür wir uns bei allen Beteiligten auch an dieser Stelle ausdrücklich bedanken möchten.

Angeschrieben wurden insgesamt 119 Fachleute aus der Verkehrs- und Planungswissenschaft, der kommunalen und freiberuflichen Planungspraxis sowie aus Wirtschaftsverbänden und Unternehmen. Mit 53 % bzw. 71 % wurde in beiden Runden eine sehr gute Rücklaufquote erreicht.

Grundlegende Einschätzungen: Skepsis und Anerkennung

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 klar negative Tendenz. Die Aussichten für die Zukunft werden zwar leicht besser eingeschätzt; allerdings sieht die Mehrheit von Ihnen schlechte Chancen für eine Entwicklung zu mehr Nachhaltigkeit in der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in Deutschland.

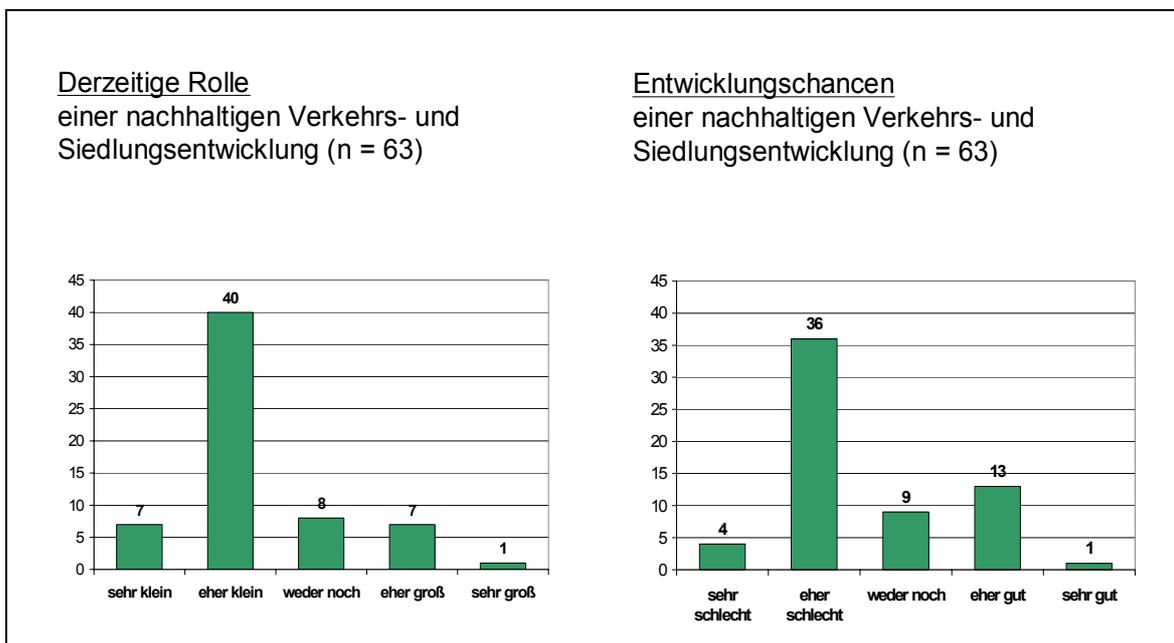


Abb. 4: Einschätzungen zur Nachhaltigkeit

Trotz der skeptischen Grundhaltung der beteiligten Experten werden den im Fragebogen genannten Instrumenten und Maßnahmen überwiegend nennenswerte Wirkungen auf die Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs zugemessen. Die Antworten der Experten sind dabei erwartungsgemäß nicht einheitlich; in der verwendeten sechsstufigen Skala weisen aber nur wenige Instrumente größere Anteile von Nennungen in den beiden unteren Skalenbereichen auf, die einen „sehr geringen“ bzw. „ziemlich geringen“ Beitrag ausdrücken. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, da sich die abgegebenen Bewertungen wie erwähnt

auf die derzeitige Wirkung der Instrumente und Maßnahmen und nicht etwa auf grundlegende Potenziale bzw. die mögliche Wirkung unter anderen Bedingungen beziehen.

Erfolge der Technikentwicklung mit weiterem Regelungsbedarf

Unter den Einzelinstrumenten der ersten Runde erreicht das Instrument der Regelung und Überwachung der Emissionsvorschriften für Pkw die höchste Zustimmungsrate. Die weitgehend übereinstimmenden Bewertungen werden vielfach von Kommentaren unterstützt, die der Entwicklung der Fahrzeugtechnologie generell einen herausragenden Stellenwert in der Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs zuordnen. Auch wenn die bisherigen Erfolge betont und einige Experten das „Thema Schadstoffe bald vom Tisch“ sehen, wurde im Verlauf der Befragung doch eine Reihe bestehender Regelungsnotwendigkeiten deutlich. Hervorzuheben sind hier die Lärmemissionen durch Kraftfahrzeuge sowie die Emissionen von Dieselfahrzeugen. Aktuelle Brisanz hat dieser Bereich durch die Richtlinien der EU zur Luftqualität und Lärminderung erhalten. In diesem Zusammenhang wird in vielen Großstädten in NRW deutlich, dass bei den Kfz-bedingten Luftschadstoffen die „Kuh“ keineswegs „vom Eis ist“. Vielmehr zeichnen sich in den Städten massive Probleme ab, das Problem der Feinstäube aber auch des Umgebungslärms in den Griff zu bekommen. Dies werden wir in den anstehenden Experteninterviews vor Ort sicherlich vertiefen. Als grundsätzlicher Neuregelungs- bzw. Förderbedarf der Öffentlichen Hand werden der CO₂-Ausstoß bzw. die Einführung von Verbrauchsbegrenzung sowie die alternativen Antriebsarten genannt.

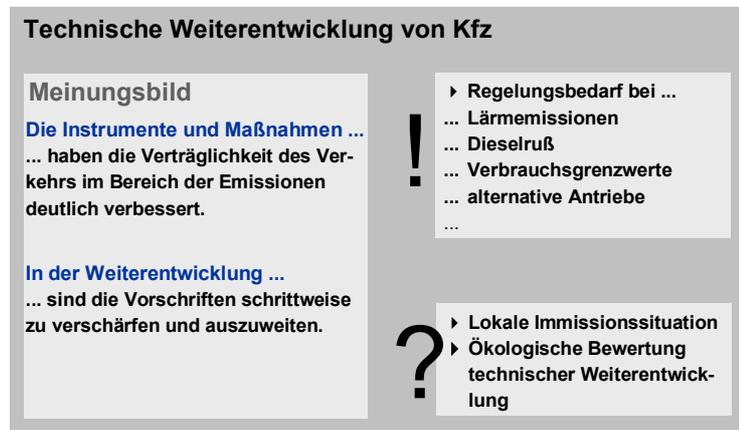


Abb. 5: Zusammenfassung der Befragungsergebnisse (1)

Als grundsätzlicher Neuregelungs- bzw. Förderbedarf der Öffentlichen Hand werden der CO₂-Ausstoß bzw. die Einführung von Verbrauchsbegrenzung sowie die alternativen Antriebsarten genannt.

Preispolitische und fiskalische Instrumente teilweise kontraproduktiv

Unter den im Fragebogen angesprochenen Themenbereichen kommt den preispolitischen und fiskalischen Instrumenten eine besondere Bedeutung zu. Dieser Bereich enthält zum einen eine große Spannweite von Maßnahmen, die von der Infrastrukturfinanzierung (u. a. Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), Bundesverkehrswegeplanung (BVWP)) über preisliche In-

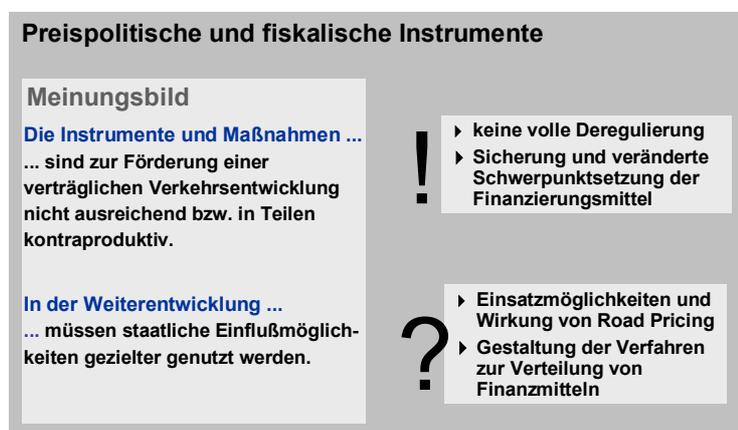


Abb. 6: Zusammenfassung der Befragungsergebnisse (2)

strumente wie Öko-Steuer und Road Pricing bis zur Behandlung von Subventionen und Zuschüssen mit nur mittelbarem Verkehrsbezug (Wohnungsbauförderung NRW, Entfernungspauschale, Eigenheimzulage) reichen. Zum anderen werden zu keinem anderen Bereich so zahlreiche und gleichzeitig vielfach konträre Anmerkungen und Meinungen geäußert. 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.

In der Befragung wird erwartungsgemäß gegenüber der Eigenheimzulage und Entfernungspauschale Ablehnung deutlich. Die Anmerkungen gehen aber in keine einheitliche Richtung, deuten aber auf eine gewisse Skepsis in der Frage hin, ob überhaupt eine verkehrliche Wirkung von diesen Instrumenten ausgeht. Dies gilt im Prinzip auch für die Wohnungsbauförderung NRW. Die darin enthaltene Regelung zur Anbindung an den ÖPNV wird von den Experten vielfach als „gut gemeint, aber wirkungslos“ eingeordnet. Dennoch sprechen sich auch die Kritiker des Instrumentes nicht für eine Abschaffung aus, sondern betonen u. a. die wichtige Signalwirkung des Instrumentes.

Sehr konkrete Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung werden beim GVFG genannt, dem gerade in der heutigen Finanzlage der Kommunen eine wichtige Rolle in der Umsetzung verkehrlicher Maßnahmen zugeordnet wird. Gleichzeitig üben die Experten an diesem Instrument sehr deutliche Kritik, die sich neben dem Umfang der Mittel auf Verfahrensfragen, aber auch auf die im Vollzug festgesetzten Fördertatbestände bezieht. Dieses sowie ergänzende Finanzierungsinstrumente werden auch im heutigen Workshop wie in den geplanten Experteninterviews noch vertiefend behandelt werden.

In der Befragung wird die Bedeutung marktwirtschaftlicher Elemente bzw. von Maßnahmen zur Erhöhung der nutzungsbezogenen Verkehrskosten des Einzelnen an vielen Stellen betont und als Handlungsansatz u. a. das Road Pricing für den Bereich der Pkw genannt. Die Einführung dieser Bepreisungsart wird unter den befragten Experten als sehr wahrscheinlich gehandelt. Gleichzeitig wird viel Skepsis deutlich und der Beitrag auf die Verträglichkeit des Verkehrs stark in Zweifel gezogen.

Als grundlegende Tendenz im Bereich der preislichen und fiskalischen Instrumente wird eine starke Deregulierung und damit Beschneidung von Einflussmöglichkeiten der Öffentlichen Hand auf die Verkehrsnachfrage abgelehnt und eine gezieltere Nutzung bestehender oder künftiger Instrumente gefordert.

Stärkung der Verbindlichkeiten von Planungsinstrumenten

Die Skepsis der Experten bezüglich der Durchsetzungsfähigkeit nachhaltiger Planung wird insbesondere an den Beurteilungen der umweltbezogenen Abwägungsbelange in der Bauleitplanung sichtbar, denen die Experten nur eine geringe Zugkraft bescheinigen.

Als Folgerung aus dem vielfach festgestellten schwachen Stand der Nachhaltigkeit in derzeitigen Verfahren werden vielfach die

Forderung nach einer stärkeren Präzisierung entsprechender Vorgaben sowie eine höhere Verbindlichkeit von Planungsinstrumenten geäußert. Neben der Institutionalisierung regionaler Kooperation ist die Aufnahme verbindlicher Regelungen zur ÖPNV-Anbindung neuer Baugebiete dabei ein häufig genannter Punkt, wenn auch gleichzeitig Zweifel an der Durchsetzungsfähigkeit bzw. der sinnvollen Operationalisierung angeführt werden. Hier kann auch die Wohnungsbauförderung in NRW als Beispiel angeführt werden. Die mangelnde politische Akzeptanz aber auch die Schwierigkeiten, die angestrebte Integration von Siedlungsentwicklung und ÖPNV in eindeutige und handhabbare Vorschriften zu gießen, haben sich hier als dicke Stolpersteine erweisen, die letztlich nicht gänzlich ausgeräumt werden konnten.

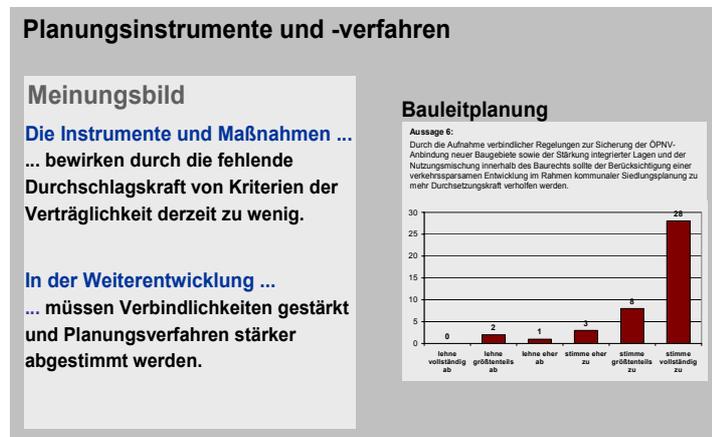


Abb. 7: Zusammenfassung der Befragungsergebnisse (3)

Integration versus sektorale Planung

Die Rolle integrativer Planungsinstrumente wie des VEP kristallisierte sich innerhalb der Expertenbefragung als ein zentraler Diskussionspunkt heraus. Grundsätzlich wird eine verkehrsmittel- bzw. fachplanungsübergreifende Planung als wichtiger Erfolgsfaktor für die Durchsetzung einer nachhaltigen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung beurteilt.

Stark sektoral ausgerichtete Planungen wie der Nahverkehrs-

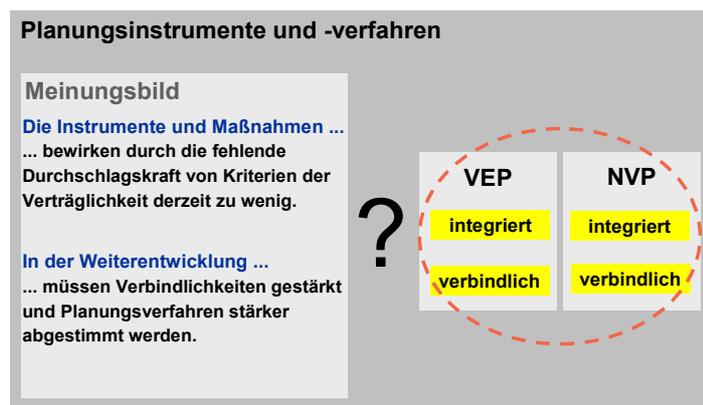


Abb. 8: Zusammenfassung der Befragungsergebnisse (4)

plan (NVP) werden dementsprechend kritisch betrachtet. Gleichzeitig lassen sich in den Ergebnissen der Befragung auch gegenläufige Aussagen finden, die vor einer „Überfrachtung“ warnen und auf eine daraus möglicherweise resultierende Schwächung von Instrumenten hinweisen. Die Arbeitsteilung und Abstimmung zwischen den einzelnen Instrumenten berührt

insgesamt eine grundlegende Frage im Planungsverständnis. Wir werden diesen Punkt heute noch vertiefend aufgreifen.

Umsetzungsdefizite kommunaler Maßnahmenansätze

Die Ergebnisse der Befragung verdeutlichen die hohe Relevanz lokaler Strategien und Konzepte für tatsächlich erreichte bzw. erreichbare Veränderungen in der Verkehrsentwicklung. So werden insbesondere die flächenhafte Verkehrsberuhigung aber auch die Umsetzung von Parkraumbewirtschaftungskonzepten als wichtige Erfolge der Verkehrsplanung in den letzten Jahrzehnten beurteilt. Dabei wird über diese Instrumente hinaus die Notwendigkeit konkreter baulicher Ansätze im verkehrplanerischen Handeln betont. In der Anwendung dieser und weiterer Maßnahmen – so im Bereich des Bodenmanagements – werden aber auch starke Umsetzungsdefizite deutlich. Hintergrund sind vor allem die fehlenden finanziellen Spielräume der Kommunen.



Abb. 9: Zusammenfassung der Befragungsergebnisse (5)

z. T. recht gut bewertet. Als Weiterentwicklungsbedarf sind die strategische Bedeutung von Mobilitätsmanagement im Rahmen von Kommunikationsstrategien sowie eine Verbreiterung der Ansätze, etwa im Bereich wohnungs- bzw. siedlungsbezogener Ansätze, hervorzuheben. Betont wird vielfach das Erfordernis, über vermehrte Evaluationen das Wissen in diesem Handlungsbereich zu erweitern.

Strategische Potenziale des Mobilitätsmanagements nutzen

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. Als Weiterentwicklungsbedarf sind die strategische Bedeutung von



Abb. 10: Zusammenfassung der Befragungsergebnisse (6)

der Ansätze, etwa im Bereich wohnungs- bzw. siedlungsbezogener Ansätze, hervorzuheben. Betont wird vielfach das Erfordernis, über vermehrte Evaluationen das Wissen in diesem Handlungsbereich zu erweitern.

Ansatzpunkte der Bewertung

Abschließend möchte ich die Ebene der einzelnen Maßnahmenkategorien verlassen und einige grundsätzliche Ansatzpunkte zur Einordnung und Bewertung der bisher erzielten Ergebnisse benennen.

Eine zentrale Fragestellung betrifft hier unseren **Wissensstand**.

Auch wenn wir alle sicherlich Experten sind: Wissen wir tatsächlich genug über die konkreten Wirkungszusammenhänge, die zentralen Ursachen für Entwicklungen oder die konkreten Effekte einzelner Maßnahmen? Damit sollen die Möglichkeit und die Notwendigkeit planerischen und politischen Handelns nicht in Frage gestellt werden; wir werden aber in unserer Expertise bestehende Forschungslücken

berücksichtigen und konkret benennen müssen. Hier kristallisiert sich zum Beispiel das weitgehende Fehlen qualifizierter Evaluationen als wichtiger übergreifender Punkt heraus.

Auch wenn die übergeordneten **Rahmenbedingungen** der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung nicht zum direkten Befragungsgegenstand gehören, werden sie in vielen Anmerkungen thematisiert. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, an welchen Stellen die gegenwärtigen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Entwicklungen die Wirkungsweise von Instrumenten grundlegend blockieren. Ist der Einsatz einzelner Ansätze unter heutigen Bedingungen überhaupt sinnvoll bzw. welche Anforderungen an den Rahmen des Handelns der Öffentlichen Hand sind hier zu stellen? Die allgemeine und sich stetig verschärfende Finanzkrise der Kommunen ist hier ein Beispiel, das im Rahmen der Befragung besonders augenfällig geworden ist.

Detailliertheit und Breitenwirkung sind zwei grundlegende Anforderungen, an denen die Wirkung der Instrumente gemessen werden muss. Sind die Regelungen ausreichend präzise und haben sie gleichzeitig noch eine ausreichende Breitenwirkung? Oder sind sie letztlich nur „gut gemeint“?

Neben der Einzelbeurteilung von Maßnahmen ist die Zusammenschau der Instrumente ein wichtiger Blickwinkel unserer Expertise. Verdeutlicht werden müssen hier zum einen **grundlegende Steuerungsansätze**. Liegt in preislichen Instrumenten der Schlüssel zu mehr Verträglichkeit im Verkehr oder sind es vielleicht eher die „soft policies“, auf die sich staatliches Handeln verstärkt konzentrieren muss? In diesem Zusammenhang ist auch die **Prioritätensetzung zu hinterfragen**: Wie werden die knappen vorhandenen Finanzierungsmittel verteilt? Klotzen wir im Bereich des Infrastrukturbaus und verbleibt uns deshalb nur ein „Kleckern für den Rest“?



Abb. 11: Ansatzpunkte der Bewertung

Der Punkt „**Handlungsstrategien**“ thematisiert dagegen die vielfältigen Wirkungsbezüge zwischen einzelnen Ansätzen. Unsere Form der Befragung hat zwangsweise zu einer zunächst einzelfallbezogenen Darstellung von Instrumenten und Maßnahmen geführt, die den vorhandenen Bezügen der Ansätze untereinander natürlich nicht hinreichend gerecht wird. 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, ist ein wichtiger Ansatz in der weiteren Projektarbeit.

Abschließend möchte ich den Punkt „**Akteure und Prozesse**“ ansprechen. Eine Betrachtung der Instrumente muss sicherlich die Frage der Verfahrensweisen und Determinanten der Umsetzung ausreichend würdigen. Vor dem Hintergrund des übergeordneten Blickwinkels, den wir in unseren Analysen einnehmen sowie angesichts der komplexen Materie unseres Vorhabens ist dieser Anspruch sicherlich nicht einfach einzulösen. In unserer mehrstufigen Vorgehensweise, die über die Befragung hinaus weitere inhaltliche Vertiefungen vorsieht, werden wir uns aber zumindest in einzelnen Punkten auch derartigen prozessanalytischen Fragestellungen widmen.

Der Workshop, zu dem wir uns hier versammelt haben, ist in diesem Kontext ein wichtiger Baustein und ich bin sehr gespannt auf die heutige Diskussion. Vielen Dank.

4. Integrative Ansätze oder sektorale Planung? Orientierung für die zukünftige Verkehrs- und Raumplanung

Prof. Dr.-Ing. Hans-Henning von Winning

Universität Gesamthochschule Kassel
im Fachbereich 13 (Stadtplanung, Landschaftsplanung)
Fachgebiet Verkehrsplanung



Ich möchte Ihnen im Folgenden ein paar Stichpunkte für die Diskussion geben, wie die nächste Generation der öffentlichen räumlichen Planung aussehen könnte. Um es vorweg zu nehmen: dies wird ein Plädoyer für die integrierte Planung. Betrachtet wird ein Zeithorizont zwischen den Erfahrungen etwa ab 1995 und den zukünftigen Planungen, etwa bis 2025. Für die dazwischen liegenden 30 Jahre unterstelle ich, dass die Planung erstens andere Inhalte und zweitens andere Rahmenbedingungen haben muss. Deswegen komme ich nicht umhin, diese Inhalte und Rahmenbedingungen kurz anzusprechen. Dabei möchte ich eine eher optimistische Position einnehmen.

1. Ökonomisch und ökologisch effiziente Erreichbarkeit

Wünsche von Nutzern oder Betreiberbranchen?

Wir haben bei den bisherigen Planungen festgestellt, dass die Addition der Interessen von Nutzern und Betreibern nicht zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung führt. Weder Betreiber noch Nutzer sind an Nachhaltigkeit interessiert: Vielmehr nutzen beide Gruppen mit Erfolg jede Chance, die Lasten und Kosten ihrer wachsenden Verkehre auf andere abwälzen. Das ist ihnen bislang gelungen: auf die Umwelt, die Schwächeren oder die öffentlichen Haushalte. Folgerichtig versuchen Planer gelegentlich, auch diese Betroffenen zu betrachten. Das gelang aber bisher kaum ausreichend differenziert für die Planung.

Nutzen-Lasten-Verhältnis von Mobilität

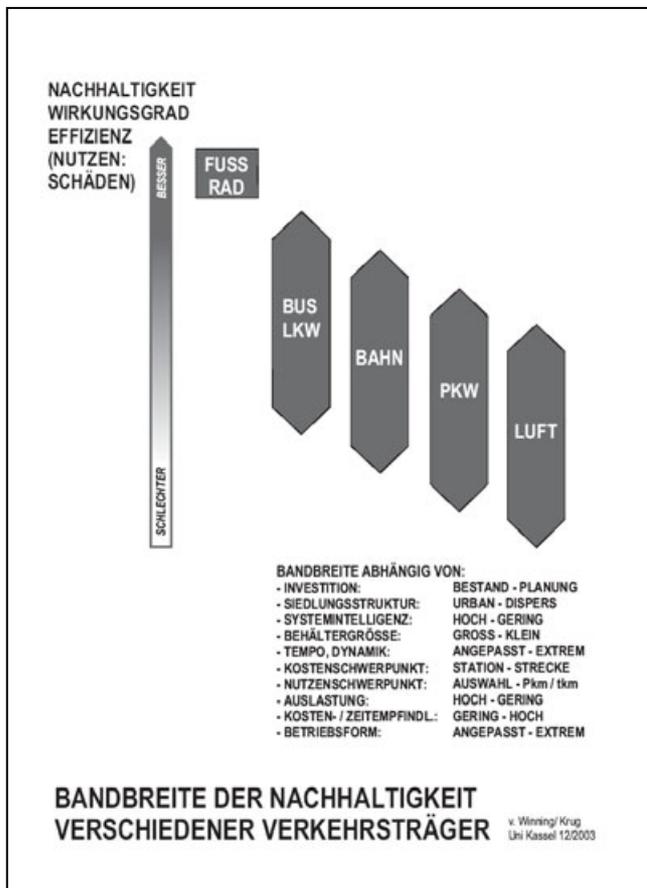


Abb. 1: Bandbreite der Nachhaltigkeit verschiedener Verkehrsträger

Daher versuchen wir, die Inhalte der Planung möglichst zu objektivieren und das tatsächliche Nutzen-Lasten-Verhältnis von Mobilität zu ermitteln, anstatt nur die abgefragten Träume und Wünsche irgendwelcher Beteiligten zusammenzutragen.

Dabei erhalten wir überraschende Ergebnisse. Anhand eines Schemas zum Thema „Die Bandbreiten der Verkehrsträger“ lässt sich dies gut veranschaulichen:

Es scheint allgemein bekannt, was ‚gut und böse‘ im Bereich der Verkehrsplanung ist: Wir „wissen“, dass Bus besser ist als Bahn, Bahn besser ist als der private Autoverkehr und dieser besser als der Luftverkehr. Diese Auffassung beruht auf der korrekten Betrachtung von Durchschnitt. Differenziert betrachtet stimmt die Rangfolge jedoch überhaupt nicht mehr. Hier zeigen sich höchste Bandbreiten und Überlagerungen. Plötzlich kann das Flugzeug besser sein als der Bus im Hinblick auf die

Messgrößen der Effizienz, die Nachhaltigkeit als ein Nutzen-Schaden-Verhältnis definieren. Verschiedene in Abbildung 1 erwähnte Merkmale, die sich auch noch addieren können, sind Ursache dieser Bandbreiten.

Ein weiteres Beispiel ist der erhebliche Unterschied, ob man urbane oder suburbane Siedlungsstrukturen verknüpft. Die ökologische und ökonomische Effizienz von öffentlichen Verkehrsmitteln hängt in dramatischer Weise davon ab, ob an einer Haltestelle viele Leute aussteigen oder nur wenige, die damit eine Zumutung für die Weiterfahrenden darstellen.

Wenn Planer nur Einzugsbereiche als Kreise um Haltepunkte ziehen, wird diese Unterscheidung überhaupt nicht erst gemacht. In Abbildung 2 zeigt der Mobilitätsvergleich die 25-fache Überlegenheit der Verknüpfung kleinteiliger Urbanität im Umweltverbund – gegenüber der Verknüpfung suburbaner Siedlungseinheiten.

Mobilität als Eigenschaft von Standorten

Die genannten und eine Reihe weiterer Aspekte verursachen also die aufgezeigten Bandbreiten zwischen den Verkehrsträgern. Dies führt schließlich dazu, dass Mobilität nicht mehr definiert werden kann als die Summe der Verkehrswege, die aus den Wünschen von Betreibern, Nutzern und/oder Betroffenen resultiert. Mobilität muss vielmehr als Erreichbarkeit, Wahlfreiheit und damit als relativ stabile Eigenschaft von Standorten definiert werden. Die Qualität dieser Eigenschaft ist darüber hinaus durchaus messbar; hier existieren bereits erste Versuche und Möglichkeiten. Hier liegen wichtigere Aufgaben für die Gebietskörperschaften, wenn sie die Mobilität sichern oder verbessern wollen, als die vordergründige Abfrage von (Wähler-) Meinungen oder Stimmungen.

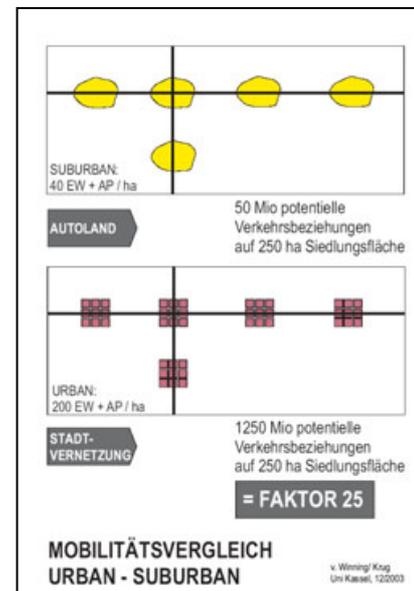


Abb. 2: Mobilitätsvergleich urban – suburban

2. Integration von Motorisiertem Individualverkehr, Öffentlichem Verkehr und Städtebau

Beispiel: Vorrang des Öffentlichen Verkehrs und Staumanagement

Hier möchte ich nur wenige Ansatzpunkte aufzeigen, wie und warum diese Integration notwendig ist. Ein Aspekt betrifft die geradezu zwingende Integration von öffentlichem Verkehr und motorisiertem Individualverkehr. Wir werden auf absehbare Zeit keine Netzerweiterungen brauchen. In den bestehenden Netzen müssen wir jedoch den unvermeidbaren Stau des motorisierten Individualverkehrs – auch wenn er nicht sehr groß ist – so managen, dass die Zuverlässigkeit und Geschwindigkeit von Bus und Straßenbahn erhalten und verbessert wird. Die Lösung ist klar: LSA-Vorrang, kurze MIV-Staustrecken mit getrennter ÖV-Fahrbahn nach städtebaulich-verkehrlichen Kriterien und etwa 70 % Netzlänge gemeinsame Führung des MIV mit dem ÖV als Pulkführer. Diese klassisch integrierte Aufgabe ist nicht lösbar, wenn nur die Sektoren dieser Aufgabenstellung getrennt bearbeitet werden. Die Behörden, die anders handeln oder derartige Lösungen behindern, verschlechtern die Mobilität.

Beispiel: Verkehrlich integrierte Stadt- und Regionalentwicklung

Der zweite Integrationsmaßstab, der zwingend notwendig erscheint, ist die Integration des Verkehrsmittels Siedlungsstruktur auf kommunaler und regionaler Ebene. Wir müssen begreifen, dass die Siedlungsstruktur mit Abstand das wirkungsvollste Verkehrsmittel, nämlich zur Steigerung der Naherreichbarkeit und des öffentlichen Verkehrs ist, und zwar in dem dramatischen Umfang der Effizienzfaktoren von 25 bis 50. Schon geringste Koordinationen von Verkehr und Siedlungsstruktur bewirken mehr Erreichbarkeit als die teuren Einzelmaßnahmen im Verkehrsbereich. Ein kommunales Beispiel ist in Abbildung 3 dargestellt, einem Planungsbeispiel aus dem Büro des Verfassers. Ein Teil der Stadt soll sich in Zukunft als urban defi-

nieren, mit intensiver Verkehrsberuhigung, mit bestem und billigstem ÖV-Angebot und starker Förderung baulicher Verdichtung an allen ÖV-Haltestellen, insbesondere deren Knoten und Bahnstationen. Der Rest der Stadt erhält – als suburban – keinerlei neues Baurecht und nur einen sozialen Mindeststandard an ÖV-Versorgung.

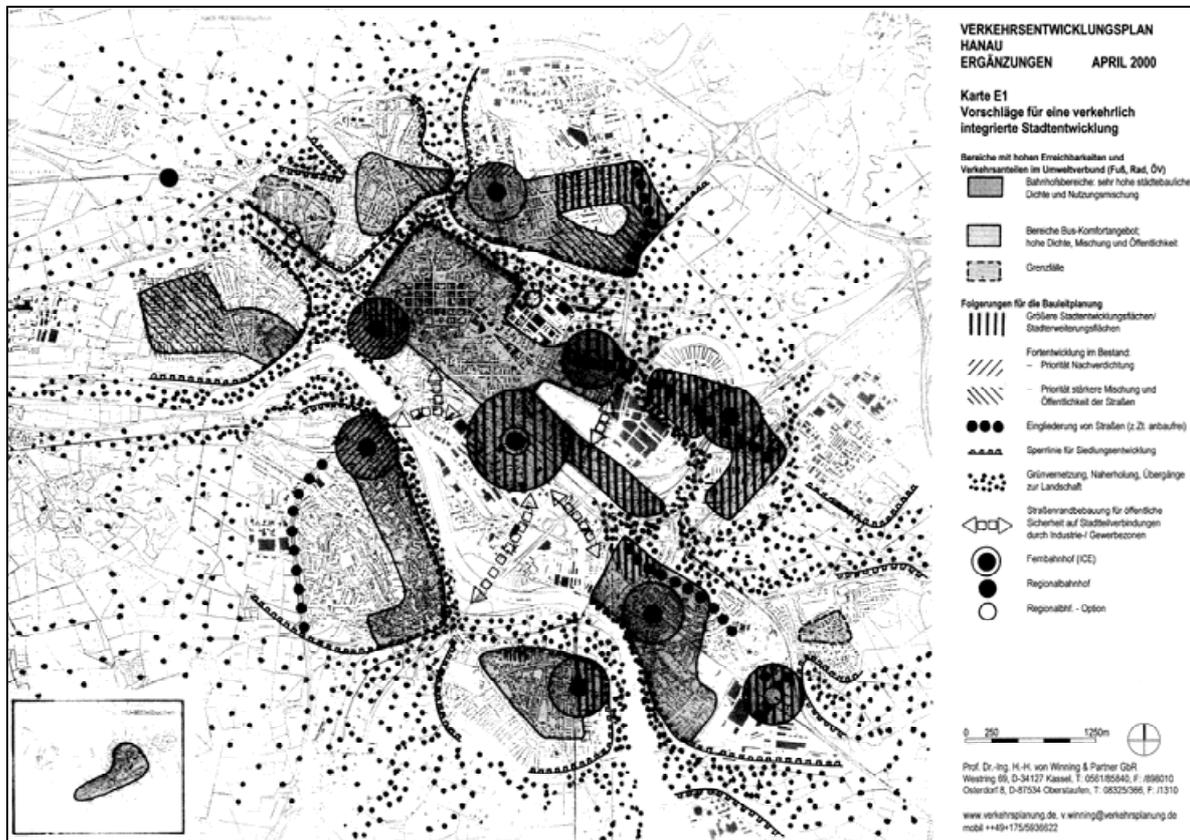


Abb. 3 : Ansätze für eine verkehrlich integrierte Stadtentwicklung

Auf regionaler Ebene zeigen die Untersuchungen im Rahmen der Dissertation von H. Krug, die in Kürze erscheint, Ähnliches: Höchste Erreichbarkeiten bei geringstem Aufwand – also höchste Nachhaltigkeit im Verkehr – finden sich in einem Szenario, bei dem suburbanes Autoland und ÖV-Netze kleinteiliger Urbanität quasi nebeneinander her existieren, wenig untereinander verknüpft sind und sich auf die jeweils passende Kombination von Siedlung und Verkehr stützen. Überflüssig zu erwähnen, dass die gegenwärtigen Siedlungs- und Verkehrspolitiken und -repertoires mit ihren Gleichheitsideen davon weit entfernt sind – eben weit entfernt von Effizienz und Nachhaltigkeit, von ökologischer und ökonomischer Effizienz.

3. Markt oder staatliche Steuerung?

Grundsatz: Öko-soziale Marktwirtschaft

Nach diesen Beispielen möchte ich nun auf einige Randbedingungen für den Planungshorizont 2025 eingehen. Ich gehe davon aus, dass die zukünftigen Randbedingungen in Zirkeln wie diesen vorgedacht werden. Tatsächlich scheint eine Neuordnung der Schlüsselfrage „Markt oder staatliche Steuerung?“ notwendig. Verkehr ist ein vermehrbares, materielles Gut. Unsere Gesellschaftsordnung spricht dafür, dass aus Gründen der Produktivität, aber auch der sozial gerechten Verteilung, das Verkehrswesen und die Städtebaupolitik aus dem ge-

danklichen Umfeld der staatlichen Versorgung, des Erfüllens von Wünschen von Bürgern, herausgenommen und durch Markt- und Kostendenken ersetzt werden sollten. Natürlich meine ich damit nicht etwa einen Manchester-Kapitalismus, wie wir ihn im Augenblick bei der Bahn praktizieren und wie ihn sich die Straßenbauer bei der Maut denken. Privatisierung soll ja eben nicht dazu führen, die bekannten Verlierer noch mehr und ungestraft auszunehmen. Gerade im Verkehr wäre vielleicht anstelle des derzeitigen funktionärgesteuerten (Staats-) Turbo-Kapitalismus eben Markt mit öko-sozialer Begleitung durch die Politik die richtigere Verteilung zwischen Markt und Steuerung. Daher denke ich, dass einige Elemente einer ökologischen und sozialen Marktwirtschaft bei der Anwendung auf das Verkehrssystem sehr zielführend sein würden.

Aufhebung schädlicher Staatseingriffe, wie Subventionen und freie Straßennutzung

Dazu gehört auf der einen Seite die Aufhebung der unangemessenen Staatseingriffe. Über Instrumente wie die Eigenheimzulage und die verschiedenen Parkplatzsubventionierungen wurde bereits vielfach diskutiert. Hinzukommen müssen vor allem angemessene Benutzungspreise für alle Fahrzeuge und alle Straßen. Es muss klar werden, dass Straßen sowie auch alle anderen Verkehrsinfrastrukturen materielle Güter sind, die den angeblich so armen Gebietskörperschaften gehören. Deren Gebrauch dürfen sie nicht einfach an jeden Interessierten verschenken und damit die Benutzer subventionieren. Hierzu sind im Wesentlichen drei Punkte anzusprechen.

Kostenrechnungen, Marktpreise und Renditen

Echte Kostenrechnungen müssten über Zukunftsinvestitionen entscheiden. Echte Kostenrechnungen in der Planung würden dazu führen, dass neu zu erstellende Verkehrsinfrastruktur in der Regel mit einem Zinssatz für Risikokapital kalkuliert werden müsste, weil die zukünftige Nutzung zu kostendeckenden Preisen kaum erreichbar scheint, da schon heute Unterdeckung besteht. Das bedeutet aber sonnenklar: eine echte ökonomische Gesamtkostenrechnung würde bedeuten, dass ein weiterer Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland mangels Nachfrage praktisch nicht mehr stattfände. Unsere angeblich so hohe und wachsende Verkehrsnachfrage existiert nur, solange jemand anders die Zeche bezahlt. Das aber ist nicht Marktwirtschaft, sondern Freibierökonomie.

Marktpreise an Staustrecken und zu Stauzeiten wären sicher sehr hoch, sind aber wohl die einzige, noch dazu die einzig gerechte Möglichkeit, Stau zu vermeiden oder zumindest auf ein sehr bescheidenes Maß zu reduzieren. Marktpreise an anderen Strassen und zu Schwachlastzeiten sollten dem Straßeneigentümer schlicht die höchstmögliche Einnahme bescheren: Die Preise müssten hoch genug für hohe Einnahmen, aber niedrig genug für hohe Nachfrage sein. So kalkuliert jeder Limonadenfabrikbesitzer seine Preise. Dazu ist natürlich ein flächendeckendes, alle Fahrzeuge umfassendes Road- und Park-Pricingsystem erforderlich.

Der dafür notwendige Konsens ist leicht erreichbar, wenn die Begünstigten dieser Maßnahme – also die bisher Benachteiligten – deutlich werden. Und da gibt es einen feinen Unterschied zur allgemeinen Diskussion: Selbstverständlich müssen die Renditen aus dem eingesetzten Kapital für Verkehrsinfrastruktur, also die Kapitalverzinsung, deren Eigentümern zugute kommen. Bund, Ländern und Gemeinden als Gebietskörperschaften und damit Eigentümern müssen diese Einnahmen zur freien Verfügung zufließen. Es ist aus keiner ökonomischen oder politischen Theorie ableitbar, man müsse aus der Rendite eines Kapitals einen spezifischen

Verwendungszweck ableiten. Dass die Straßenbauer gern Geld für Straßenbau hätten, ist legitim und allgemein bekannt. Dass sie allerdings dafür die Einnahmen aus der Straßenmaut reklamieren, ist einer der dreistesten Zugriffe einer kleinen Clique auf öffentliches Eigentum, seit Ludwig der Vierzehnte seinen Adeligen den Staat mit den Worten vorwarf „Enrichissez Vous! - Bereichert Euch!“.

Verkehr ist ein ganz normales, gemeinschaftliches und gebietsbezogenes Wirtschaftsgut. Gefälligst sollen seine Nutzer ihn bezahlen. Und gefälligst gehören die Einnahmen den Eigentümern. Und dann brauchen wir über das Thema knappe Mittel im Verkehr gar nicht mehr zu reden. Denn dann ist Verkehr nicht mehr quälende Belastung für Bund, Länder und Gemeinden, sondern eine ihrer größten Einnahmequellen. Die Quengelei namentlich der Kommunen über Mittellosigkeit ist nur peinlich, solange sie ihr größtes Kapital, ihre Straßen und Parkplätze, ihre Verkehrsinfrastruktur, weiterhin so leichtfertig verschenken wie heute.

Zu flächendeckenden Straßenbenutzungsgebühren für alle Fahrzeuge sei der Vollständigkeit halber noch vermerkt: Der Lkw ist vielleicht für die geringen Kosten des Oberflächenverschleißes hauptverantwortlich. Aber der Pkw verantwortet die extremen Kosten der Hochgeschwindigkeitstrassierung der Autobahn. Und der Pkw braucht am finanziell kritischen Punkt, der Überlastung, fast denselben Slot wie der Lkw. Natürlich müssen Anonymität und Datenschutz durch ein Debit-System technisch gewährleistet werden. Natürlich ist ein mobilfunk- und satellitenortungsgestütztes System das Richtige, nachdem wir Handys und GSM (und bald Galileo) überall zur Verfügung haben. Und natürlich braucht die Serienreife zwei bis drei Jahre, um auch in der Tiefgarage, bei Gewitter und bei ukrainischen Touristen zu funktionieren. Und ebenso natürlich ist eine solche Herstellerfirma völlig überfordert, deren Kerngeschäft der Verkauf von Pkw ist – und deren Benutzung auf gesetzlich subventionierten kostenlosen Straßen. Natürlich muss sie ein Straßenmautsystem grundsätzlich sabotieren; aber warum um Himmels Willen beauftragt man eine solche Firma?

Einführung notwendiger Staatseingriffe bei Kartellen, Gebietsmonopolen, Schutzaufgaben und unproduktiven Konkurrenzen

Diese grundsätzliche Marktsteuerung bedarf jedoch vielfacher staatlicher Unterstützung und Regelungen. Das gehört zum Einmaleins der politischen Steuerung einer öko-sozialen Marktwirtschaft. Ein erster Punkt ist die Aufrechterhaltung von Konkurrenz und Wettbewerb und Verhinderung von Kartellen. Anders bei Gebietsmonopolen, wie Straßen- oder Gleisnetzen: sie müssen zwar sauber ökonomisch kalkuliert werden, aber doch letzten Endes in staatlichem Eigentum bleiben. Weiterhin gibt es Schutzaufgaben, etwa den Schutz Schwächerer, Dritter und der Umwelt; das geht entweder ordnungspolitisch oder durch entsprechende Kostenrechnungen und Preissysteme. Schließlich gibt es als politische Aufgabe die Notwendigkeit der Abregelung unproduktiver Konkurrenzen. So ist es verkehrlich ohne jeden Nutzen, wenn etwa Autofahrer vor einem Stau mit 180 km/h überholen, Unfälle produzieren, und dafür einen Riesenaufwand, Verbrauch und Schäden produzieren. Und dann sind eben strenge Tempo- und Beschleunigungslimits oder Überholverbote keine Eingriffe in die Freiheit oder sozialistische Besserwisserie, sondern kultivierte Spielregel und Selbstbeschränkung mit hohem Nutzen. Auch regionale Strukturpolitiken sind legitime Politik: dann aber als offener Transfer und nicht verdeckt durch eine vermeintlich technische Forderung nach regionaler Gleichheit. Soziale und ökologische Marktwirtschaft leugnet keinesfalls Politik, sondern rechtfertigt sie geradezu in den notwendigen Bereichen.

Integrierte räumliche Planung als Marktprognose statt sektoraler Planungen

Damit wird integrierte räumliche Planung eine Notwendigkeit auf kommunaler Ebene. Sie enthält vor allem eine Art räumlich lokaler oder regionaler Marktprognose. Preise sind dann keine politischen oder fiskalischen Instrumente, sondern natürliche Teile einer ökologischen Marktwirtschaft. Verkehrsplanung zielt nicht auf etatistische Versorgung und politische Steuerung. Stattdessen sind Staat und Kommunen im Bereich Städtebau und Verkehr Marktakteure: Sie sind Eigentümer, sie betreiben teilräumliche Entwicklungsplanung als Marketinginstrument, sie stellen die Spielregeln auf und sie bilden das öffentliche Bewusstsein mit.

Die großen Defizite bestehen nicht so sehr in mangelnder Akzeptanz und Durchsetzbarkeit. Seit Jahren rätselt die Verkehrswissenschaft im Kaffeesatz einer Freibierökonomie über weitere Wahlgewinne herum. Nein, die Verwirklichung nachhaltiger Verkehrskonzepte krankt vornehmlich an mangelnder innerer Schlüssigkeit und Logik im Hinblick auf Physik und Technik sowie auf Ökonomie und Politologie. Hier gibt es, insbesondere für die Wissenschaft, viel Arbeit. Ich halte es derzeit für den wichtigsten Ansatz, wenn sich die Wissenschaft diesen Problemen zuwenden würde.

5. Neue Förderstrategien: GVFG und Co. Finanzlage und Finanzierungsinstrumente aus kommunaler Sicht

Tilman Bracher

Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin



Meine Damen und Herren, ich möchte den Bogen nicht ganz so weit spannen wie Herr von Winning. Der Untertitel „Finanzlage und Finanzierungsinstrumente aus kommunaler Sicht“ soll das mir gestellte Thema einordnen. Der erste Teil des Vortrags hat die Analyse der kommunalen Finanzlage im Blick, während der zweite Teil auf das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und weitere Instrumente eingeht.

1. Finanznot und struktureller Aufgabenwandel der Kommunalhaushalte

Die augenblickliche Situation der Kommunen ist von Finanznot und einem strukturellen Aufgabenwandel der kommunalen Haushalte geprägt. Die kommunale Handlungsfähigkeit ist vielerorts auf die Pflichtaufgaben beschränkt. Gerade hier in Nordrhein-Westfalen ist dies in vielen Orten der Fall.

Ein erheblicher kommunaler Finanzbeitrag geht bislang in den öffentlichen Personennahverkehr. Die künftigen Wege der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), vor allem des Bus-, Straßenbahn- und U-Bahn-Verkehrs in den Kommunen, verschärft durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes, sind offen. Es besteht aktuell erheblicher Klärungs- und Veränderungsbedarf.

Dabei geht es zunächst um die Beihilfeproblematik, so etwa um die Frage der wettbewerbsneutralen Fahrzeugförderung. Private Unternehmen, die Aufträge erhalten und kommunale Betriebe haben infolge der Fahrzeugförderung eine ungleiche Ausgangslage. Dann stellt sich die Frage nach der Zukunft des Querverbundes, wo auch erhebliche Steuermittel, die Bund und Land als Steuerausfälle tragen, zur ÖPNV-Finanzierung eingesetzt werden. Sollte dies in Zukunft nicht mehr möglich sein, so hat das für die Kommunen und die ÖPNV-Finanzierung insgesamt eine große Bedeutung.

Die Nachhaltigkeits- und Verkehrsprobleme sind in erster Linie auf der kommunalen Ebene zu spüren. Auf Bundes- und Landesebene spielen diese Themen zwar in Präambeln und Zielsetzungen eine große Rolle, leiten aber nicht das Handeln.

Mittlerweile trägt eine Reihe von neu erkannten Themen und veränderten Rahmenbedingungen zum Aufgabenwandel der kommunalen Haushalte bei. Demografischer Wandel, Überalterung und schrumpfende Städte wurden heute bereits diskutiert. In Ostdeutschland ist diese Entwicklung bereits erkennbar. Schrumpfungprobleme stehen auf der Tagesordnung. In vielen anderen Regionen Deutschlands, auch in Nordrhein-Westfalen, werden die Folgen der Demografie bald sehr wichtig werden. Auf Grund der demografischen Entwicklung sind die Wachstumserwartungen von vor zehn Jahren überholt.

In den Kommunen wird das Thema „Sanierung“ immer wichtiger werden und es wird darum gehen, Investitionen auf Grund der Schrumpfungproblematik anzupassen. Gerade in diesem Kontext wird auch die Aufgabe des Mobilitätsmanagements an Bedeutung gewinnen, denn wir sind nicht mehr in der Lage, Entwicklungen nur durch Investitionen zu steuern oder zu begleiten, sondern benötigen in der Stadt- und Verkehrsplanung einen Mix von überwiegend so genannten „weichen“ Maßnahmen. Die Gemeinden haben jedoch für die kommunalen Aufgaben zu geringe Eigenmittel. Die verschiedenen Fördermöglichkeiten fungieren daher oftmals eigentlich als Ersatz für einen unzureichenden Finanzausgleich.

2. Fehlallokationen, ineffiziente Mittelverwendung und „Spaghetti-Finanzierung“

Ein erster Grund für Fehlallokationen ist die zu kurze Perspektive. Viele Investitionen sind bei sinkenden Bevölkerungszahlen nicht mehr refinanzierbar. Brücken haben eine Abschreibungsdauer von 100 Jahren, andere Verkehrsbauwerke halten beispielsweise 50 Jahre. Man darf sich also bei Planungen nicht nur am Horizont 2015 orientieren, sondern muss sich über viel längere Zeiträume Gedanken machen, denn Investitionen müssen unterhalten, betrieben und refinanziert werden und am Schluss vielleicht zurückgebaut und entsorgt. Die Mechanismen der Kameralistik bewegen Kommunen dazu, Projekte zu betreiben, die kurz- oder mittelfristig sinnvoll sind, langfristig aber unwirtschaftlich. Planer und Entscheidungsträger können davon ausgehen, dass sie nie zur Verantwortung gezogen werden und zum Erhalt beitragen müssen. Ein weiterer Grund für Fehlsteuerungen liegt in ineffizienten Förderprogrammen. Damit meine ich vor allem die Zweckbindung im GVFG. Das GVFG listet einen umfangreichen Katalog von Förderkriterien für Investitionen auf, die in der Vergangenheit, als sie festgeschrieben wurden, sicher sinnvoll waren. Heute weiß man, dass teilweise überinvestiert wurde, während die Betriebskosten im ÖPNV und für Ampeln, Beleuchtung und Straßenunterhalt fehlen. Das GVFG fördert nur den Ausbau, aber keine zur Sanierung und Schrumpfung erforderlichen Investitionen und auch keine Betriebskosten.

Ein zweites Feld der Fehlallokation ist die Schülerbeförderung. Dabei geht es zum einen um die üppige und nicht sehr effizient organisierte Finanzierung des Schülerverkehrs nach § 45a Personenbeförderungsgesetz durch die Länder, und zum anderen um das zusätzliche finanzielle Engagement der Schulträger. Hier muss man sich über die Integration des Angebots und der Schülertarife in den allgemeinen ÖPNV ebenso Gedanken machen wie über die Zusammenführung der kommunalen Aufgabenträger, denn eine doppelte ÖPNV-Organisation macht wohl kaum Sinn.

Ein drittes Feld betrifft Fehlsteuerungen im Bereich des Straßenbaus. Mit dem Bundesverkehrswegeplan und der Verantwortung des Bundes für die lokalen Bundesfernstraßen ist ein Automatismus des Straßenbaus entstanden, der kaum beeinflussbar scheint.

Ein viertes Feld betrifft die Steuerung des ÖPNV. Im ÖPNV besteht eine Art „Spaghetti-Finanzierung“, die so unübersichtlich ist, dass man sie nur anhand komplexer Grafiken erklären kann. Analysen haben versucht herauszufinden, aus welchen Quellen das Geld kommt, das den Verkehrsbetrieben zufließt. Diese Entwicklung hat sicherlich nicht zu effizienten Strukturen geführt. Die gewachsenen Finanzierungswege passen im ÖPNV nicht mehr zu der mit der neuen Marktordnung vorgesehenen Rolle der Aufgabenträger. Wenn die ÖPNV-Finanzierung weiterhin völlig am Aufgabenträger vorbei läuft, werden die Aufgabenträger ohne eigenes Geld „zahnlose Tiger“ bleiben und ihre Verantwortung als Besteller des ÖPNV nicht wahrnehmen können.

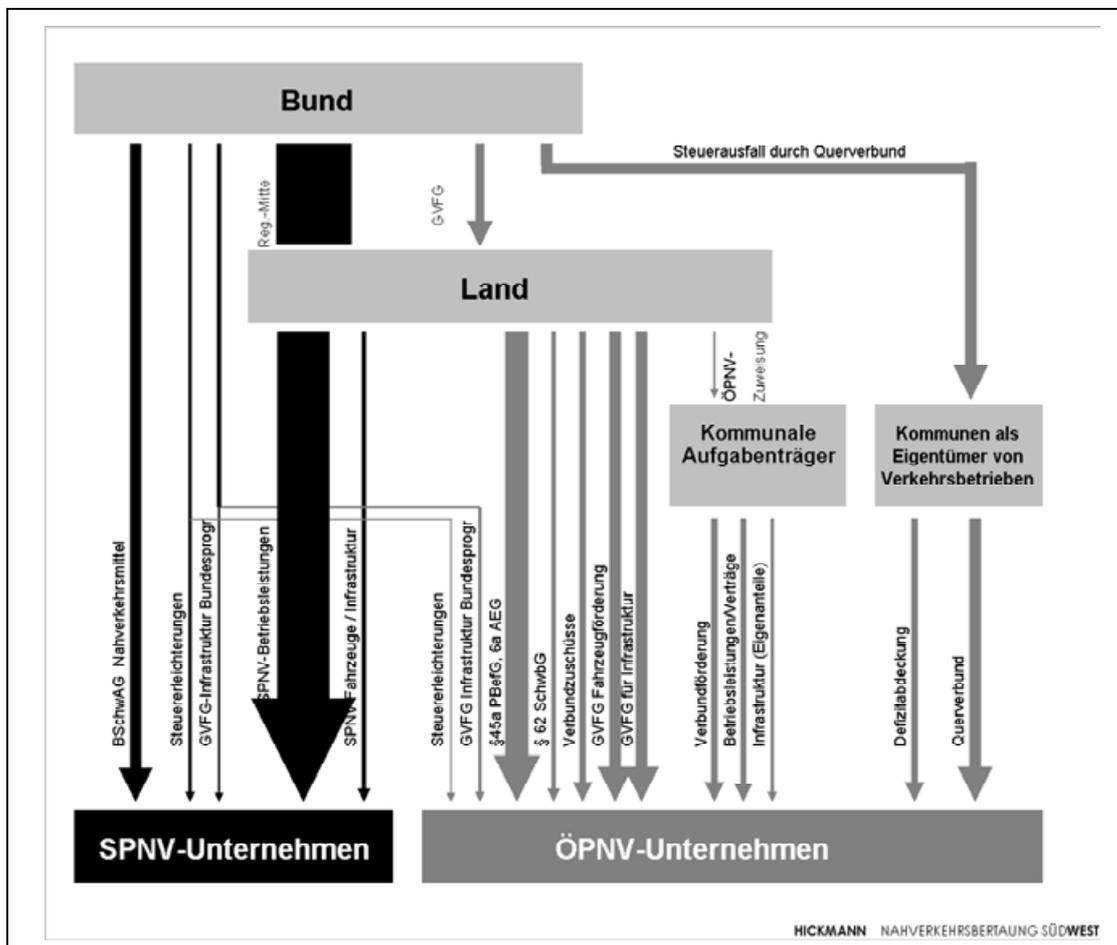


Abb. 1: „Spaghetti-Finanzierung“

3. Finanzierungsinstrumente und Vorgaben für neue Förderstrategien

In der uns heute bereits vorgestellten Expertenbefragung des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen wurde relativ wenig zu Finanzierungsinstrumenten gefragt. Einige Antworten erscheinen mir auf Anhieb nicht unmittelbar einleuchtend. Ich denke, man müsste auch wissen, was hinter den Antworten steckt. Beispielsweise kommt man bei der Einschätzung, dass der Integrale Taktfahrplan ein erfolg-

reiches Instrument ist, möglicherweise zu modifizierenden Aussagen, wenn man die Ergebnisse in Relation zu den eingesetzten Mitteln betrachtet.

Die dargestellte Situation macht es nötig, das Thema Vorgaben für neue Förderstrategien in den Vordergrund zu rücken. Die kommunalen ÖPNV-Besteller müssen eine stabile Finanzausstattung erhalten und es gibt neue Prioritäten, die finanziert werden müssen. Es gilt, die über den Schülerverkehr finanzierten ÖPNV-Mittel zu sichern. Je ländlicher eine Region ist, umso höher ist der Finanzierungsanteil für den ÖPNV aus dem Schülerverkehr. Da einige der bisherigen Quellen der ÖPNV-Finanzierung versiegen dürften, wird schließlich immer wieder diskutiert, ob und wie eine Nahverkehrsabgabe diese Finanzierungslücke schließen kann – in Deutschland bislang ohne Ergebnis.

4. Reformansätze zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

Eine GVFG-Reform muss mehrere Probleme lösen:

Es bestehen eine überholte und ausbaulastige Zweckbindung, ein statischer Förderkatalog sowie eine umstrittene Bindungspflicht, die zur Rückzahlungspflicht führt, wenn bezuschusste Anlagen nicht mehr zweckentsprechend genutzt werden. Diese verhindert die Stilllegung von Fehlinvestitionen der Vergangenheit. Andererseits gewährleistet die Bindungspflicht aber auch einen Schutz vor Prestigeprojekten.

Die nötigen Eigenanteile überfordern gerade die finanzschwachen Kommunen. Finanzstärkere Kommunen, wie vielleicht München oder Stuttgart, haben dann noch die Möglichkeit Projekte nachzuschieben.

Die Knappheit der Kommunalfinanzen führt in den Kommunen zu einem eher an Zuschusstöpfen als an den politischen Prioritäten orientierten Handeln. So geht die Konkurrenz zwischen Straßenbau, Radverkehr und ÖPNV im Grunde am politischen Entscheidungsträger vorbei und wird stattdessen durch Fördermittel entschieden.

Wie sollte man das GVFG nun ändern?

Man kann die Zweckbindung öffnen für Um- und Rückbau, für Sanierung, Schrumpfung und Verkehrsmanagement. Man kann die Mittelausstattung aufstocken, wenn der Bund, der ja die Mittel im GVFG zur Verfügung stellt, entsprechende Prioritäten setzt. So kann der Bund mit den Mitteln aus dem Bundesfernstraßentopf sicherlich auch neue Schwerpunkte setzen. Darüber kann ein Teil der GVFG-Mittel fest an die Aufgabenträger zugewiesen werden, damit auch die ÖPNV-Aufgabenträger Projekte realisieren können. Andere Überlegungen sehen vor, den Anteil der Bundesmittel aus dem GVFG für Sonderprogramme zu verwenden, zum Beispiel für den Nationalen Radverkehrsplan. Eine derartige Öffnung der Fördertatbestände wird im Bund-Länder-Arbeitskreis Radverkehr diskutiert.

5. Nahverkehrsabgabe als neues Instrument und Pooling-Modell für den ÖPNV

Nach dem GVFG möchte ich nun nochmals die Nahverkehrsabgabe ansprechen, denn die Frage der ÖPNV-Finanzierung wird akut bleiben, weil man nach allen Erfahrungen der Vergangenheit damit rechnen muss, dass die Einnahmen aus Fahrgeldern und von den Aufgabenträgern für den ÖPNV nicht ausreichen werden. Beispiele aus der ganzen Welt zeigen, dass Eigenfinanzierung bzw. Eigenwirtschaftlichkeit immer nur Ausnahmen sind. Eine Nah-

verkehrsabgabe kann zudem, wenn sie an der richtigen Bemessungsgrundlage ansetzt, möglicherweise auch räumlich-verkehrliches Steuerungspotenzial entfalten.

Man kann sich Finanzierungsvarianten nach dem Verursacherprinzip oder dem Nutznießerprinzip vorstellen. Vorstellbar sind Nahverkehrsabgaben als einmalige Abgabe oder aber auch als laufende Abgabe nach dem Beispiel der französischen ‚Versement Transport‘, also einer Abgabe pro Beschäftigtem. Ich befürchte, dass eine Nahverkehrsabgabe derzeit weder politisch noch rechtlich durchsetzbar ist. Die Juristen haben hier komplexe Argumentationsstränge aufgebaut, im Hinblick etwa auf Gegenleistungsansprüche von Gebühren. Neue Nebenkosten für Unternehmen, wie bei der ‚Versement Transport‘, sind im Kontext der gegenwärtigen Lohnnebenkostendebatte nicht vorstellbar. Ein Mautmodell hätte das Manko, dass sich nach den Vorstellungen der Europäischen Union Mittel aus Mauteinnahmen gar nicht in den ÖPNV transferieren lassen, oder vielleicht doch? Das Thema Parkraumbewirtschaftung steht schließlich vor dem Problem der interkommunalen Konkurrenz.

Bessere Erfolgsaussichten dürfte dagegen ein Finanzierungsvorschlag des Umweltbundesamtes haben, den ich abschließend vorstellen möchte, das Pooling-Modell. Es ist der Versuch, die oben genannte „Spaghetti-Finanzierung“ aufzulösen, und analog zum Regionalisierungsgesetz für den Schienenpersonennahverkehr die aus den verschiedenen Quellen stammenden ÖPNV-Mittel zu poolen und den Aufgabenträgern in den Kommunen zuzuweisen. Die Mittelverteilung auf die Aufgabenträger könnte dann nach einem sinnvollen Schlüssel, zum Beispiel Fläche, Bevölkerung oder Dichte, erfolgen. Die Budgetverantwortung könnte somit wirklich durch die Aufgabenträger, entsprechend ihrer Funktion, die sie ja eigentlich haben, wahrgenommen werden. Die Rahmenvorgaben des Nahverkehrsplans würden dann eben Vorgabe für den Aufgabenträger sein, wobei jedoch eine Behörde, die nicht immerzu im politischen Kreuzfeuer steht, einzelne Ausschreibungen und Vergaben durchführen müsste. Nachteilig sind die Gefahr der Mittelreduzierung und die erst mittelfristige Wirksamkeit von Einsparungen durch den Wettbewerb.

Ich erwarte nun also bald eine spannende Debatte um die künftigen Finanzierungsinstrumente des kommunalen Verkehrs.

6. Stadtverträglichen Verkehr verordnen? Reichweite verkehrs- und ordnungsrechtlicher Ansätze

Dr. Dieter Apel, Hannover

ehemals Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin



In diesem Beitrag geht es um Konzepte und Strategien auf kommunaler Ebene. Die Delphi-Befragung des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen hat hierzu ergeben, dass lokalen Strategien und Konzepten, wie Verkehrsberuhigung bzw. Geschwindigkeitsdämpfung, Straßengestaltung, Verbesserung der Bedingungen für Rad- und Fußwege und Ordnung und Bewirtschaftung des Parkraums, eine hohe Bedeutung für erreichte und erreichbare Veränderungen hinsichtlich der Stadtverträglichkeit des Verkehrs zugemessen wird.

1. Verkehrsberuhigung, Straßenraumgestaltung

Seit dem groß angelegten Forschungsvorhaben „Flächenhafte Verkehrsberuhigung“ in den 1980er Jahren, den Aktivitäten zur Neugestaltung der Richtlinien für Stadtstraßen und weiteren Bemühungen, automobil-orientierte Leitbilder der Nachkriegszeit zu verändern, ist ohne Frage die Verträglichkeit des Verkehrs verbessert worden. Wir erleben zwar bis in die Gegenwart hinein weitere Verbesserungen, zum Beispiel der Bedingungen für den Radverkehr, aber die grundsätzliche Umsetzung des Konzeptes der flächenhaften Verkehrsberuhigung kommt meines Erachtens seit zehn Jahren nicht weiter voran.

Der umfassende Ansatz, der auch teilweise Straßenumgestaltungen vorsieht, ist auch wegen des fehlenden finanziellen Handlungsspielraumes der Gemeinden auf die Anordnung von Tempo 30-Zonen geschrumpft. Darüber hinaus findet eine ausreichende Verkehrskontrolle, verbunden mit einer notwendigen Öffentlichkeitsarbeit, nicht statt.

Die Begleitforschung zur flächenhaften Verkehrsberuhigung hatte ergeben, dass eine tatsächliche Geschwindigkeitsreduzierung positive Wirkungen in einem breiten Spektrum hat. Besonders deutlich wird dies im Bereich Verkehrssicherheit und Lärminderung sowie hinsichtlich des allgemeinen Verkehrsklimas.

Eine tatsächliche deutliche Geschwindigkeitsreduzierung ist aber bis auf wenige Straßenabschnitte im Allgemeinen kaum erreicht worden. Vor rund drei Jahren wurde zwar durch die Änderung der Straßenverkehrsordnung (StVO) und der Verwaltungsvorschriften hierzu die Einrichtung von Tempo 30-Zonen erleichtert, aber aus meiner Sicht hat das in der Praxis nicht zur Weiterführung des Konzeptes geführt. Bestenfalls wurde ein Zurücknehmen von Tempo 30-Zonen verhindert (Beispiel Stadt Mannheim).

Notwendig ist also ein neuer Ansatz, der das erhebliche Potenzial dieses Konzeptes sowie die hohe Effektivität hinsichtlich des Nutzen-Aufwand-Verhältnisses stärker ausschöpft. Allein der Grundsatz der Vorsorge zwingt zum Handeln.

Dazu ist es meines Erachtens erforderlich, die alte Forderung des Deutschen Städtetages, Tempo 30 als generelles Tempolimit innerorts in der StVO zu verankern, jetzt umzusetzen. Das „Zonen-Modell“ sollte allerdings aufgegeben werden. Die Ausnahmeregelung Tempo 50 sollte nur für ein ausgewähltes Netz von Hauptverkehrsstraßen gelten. Heute gehören zu viele Stadtstraßen nur wegen ihrer Verkehrsstärke oder weil sie zu den klassifizierten Straßen zählen, nicht zu Tempo 30. Angrenzende Nutzungen, die Bebauungsdichte oder die Intensität des nichtmotorisierten Verkehrs würden es dagegen erfordern. Durch ein ausgewählteres Netz von Vorbehaltsstraßen wäre klargestellt, dass Tempo 30 die Regel und Tempo 50 die Ausnahme ist. Eine solche Klarstellung erleichtert auch Aufklärung und Kontrolle und erhöht die Akzeptanz. Ohne begleitende Aufklärungsarbeit und wirkungsvolle Kontrolle geht es nicht, wie immer betont worden ist.

Zu diesem Punkt ist meines Erachtens auch zu diskutieren, ob die technischen Möglichkeiten der elektronischen Geschwindigkeitsbegrenzung, die beim Lkw bereits obligatorisch sind, auch beim Pkw bzw. generell beim Innerortsverkehr zu nutzen sind (Tempomat mit elektronischer Rückkoppelung auf das örtlich geltende Tempolimit).

2. Regelungen für das Auto-Parken

Stadtinnenentwicklung statt Suburbanisierung zu fördern, erfordert neben globalen Lenkungs-konzepten des Staates ergänzende Steuerung auf örtlicher Ebene und das heißt vor allem, die Bewohnbarkeit der Stadt für alle Altersgruppen zu verbessern. Wesentliche Hemmnisse sind dabei die Belastungen durch den Autoverkehr, insbesondere der enorme Flächenbedarf für das Auto-Parken, vor allem in dicht bebauten Gründerzeitvierteln.

Die bisher realisierten Regelungen der Parkraumbewirtschaftung in den Städten haben eine rationellere Nutzung der Parkstände im öffentlichen Straßenraum, auch im Hinblick auf Prioritäten der Verkehrszwecke, herbeigeführt. Erfolgreich war das Zurückdrängen langparkender Berufspendler aus innenstadtnahen Wohngebieten. Eine Flächenrückgewinnung für die Verbesserung des Wohnumfeldes ist aber nur punktuell erreicht worden. Da waren Aktionen gegen Gehwegparken, wie besonders in Nordrhein-Westfalen durchgeführt, wirksamer.

In Richtung Flächengewinnung für den Fußverkehr, für Aufenthalt im Straßenraum, für Baumpflanzungen et cetera könnte man – das wurde bereits in einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik entwickelt – auf kommunaler Ebene erheblich weiterkommen mit einer Strategie, die unterschiedliche sich ergänzende Ansätze kombiniert. Zum Teil sind dazu Änderungen ordnungsrechtlicher Rahmenbedingungen erforderlich:

Ansatz 1: Flächenmäßige Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung über die Innenstadtrandgebiete, wie etwa in München und Wien realisiert, eventuell noch weitergehend wie in Amsterdam, Stockholm und Zürich eingerichtet.

Ansatz 2: Weiterentwicklung des Parkgebührensystems: Einbeziehen des Anwohnerparkens in das Gebührensystem bei grundsätzlicher Beibehaltung der Anwohnervergünstigungen gegenüber normalem Parken (in Amsterdam, Stockholm und Zürich bereits praktiziert: 15-20 €/Monat für Anwohnervergünstigungen).

Frage: Ist dazu eine Ermächtigung der Kommunen in der StVO erforderlich?

Ansatz 3: Förderung autofreier Lebensstile; Beseitigung der Benachteiligung autofreier Haushalte (Stellplatznachweis gemäß der Landesbauordnungen); Unterstützung von Car-Sharing-Angeboten; Flächenumnutzungsprämien.

Ansatz 4: Eine gewisse Verlagerung des Parkens in Sammelgaragen sowohl für Kurzparker als auch für Anwohner.

Ansatz 5: Information und Aufklärung über Einzelansätze und Gesamtstrategie.

Mit einer solchen Strategie sich ergänzender Maßnahmen könnte eine merkliche Wirkung im Hinblick auf die Wahl des Verkehrsmittels, insbesondere bei Zielen in den inneren Stadtteilen und auf den Motorisierungsgrad der Bewohner dieser Stadtteile erzielt werden. Der Pkw-Bestand liegt in solchen Quartieren, z. B. in Amsterdam, Stockholm und Zürich, die eine solche weiterentwickelte Parkraumbewirtschaftung bereits realisiert haben, bei 0,3 – 0,4 Pkw pro Wohnung, in deutschen Großstädten bei 0,6.

Ein weiterer Teil der Parkraumnachfrage könnte in Sammelgaragen (Quartiergaragen, z. B. Stadt Köln) verlagert werden, da durch diese Maßnahmen eine Annäherung der Preise von Straßenparken und Garagenparken erreichbar wäre (Mitfinanzierung von Quartiergaragen durch Parkgebühren).

Öffentlichen Raum für Gehwege, Aufenthalt, Spiel, Baumpflanzungen etc. zurück zu gewinnen, wird mit einer solchen Strategie somit möglich.

7. Anlage

Teilnahmeliste des Workshops vom 28.01.2004 in Dortmund im Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)

1.	Apel, Dieter, Dr.	Hannover ehemals Deutsches Institut für Urbanistik Berlin
2.	Bahrenberg, Gerhard, Prof. Dr.	Universität Bremen FB 8 – Sozialwissenschaften Bremen
3.	Bracher, Tilman	Deutsches Institut für Urbanistik AB3 Umwelt und Verkehr Berlin
4.	Brunsing, Jürgen, Dr.	Schrift-Verkehr Büro für Publizistik und Planung Dortmund
5.	Buscher, Albrecht	Stadt Hemer Planungsamt, Bereich Verkehrsplanung Hemer
6.	Danielzyk, Rainer, Prof. Dr.	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) Dortmund
7.	Dittrich-Wesbuer, Andrea	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) Dortmund
8.	Gaedtke, Michael	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen Gruppe II A, Landesverkehrsplanung, Luftverkehr Düsseldorf
9.	Glogger, Andrea	Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der TU München Freising
10.	Hesse, Markus, Dr.	Institut für Regionalforschung und Strukturplanung (IRS) Erkner
11.	Huber, Felix, Prof. Dr.	Bergische Universität GH Wuppertal – Fachbereich Bauingenieurwesen Wuppertal
12.	Jansen, Ute	Universität Dortmund Fakultät Raumplanung Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung Dortmund
13.	Joeppen, Wilhelm-Albert, Dr.	Stadt Duisburg Planungsamt, Verkehrsabteilung Duisburg
14.	Kagermeier, Andreas, Prof. Dr.	Universität Paderborn Fakultät für Kulturwissenschaften, Anthropogeographie und Geoinformatik Paderborn
15.	Kelp-Siekmann, Sybille	Kommunalverband Ruhrgebiet Fachbereich Strukturentwicklung und Wirtschaft Essen
16.	Kemming, Herbert, Dr.	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) Dortmund

17.	Kinder, Ulrich	Kommunalverband Niedersachsen/Bremen e. V. Delmenhorst
18.	Kreft-Kettermann, Helga, Dr.	Stadt Münster Amt für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik Münster
19.	Loose, Willi	Öko-Institut e. V. Bereich Verkehr Freiburg im Breisgau
20.	Malburg, Ulrich	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen Referat III B 5 Verkehrssicherheit und Verkehrslenkung, Radverkehr Düsseldorf
21.	Michalski, Bernd	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen Referat II A 1 Grundsatzfragen der Verkehrsintegration, Transeuropäische Netze, EU-Verkehrsangelegenheiten Düsseldorf
22.	Möllers, Jürgen	Stadt Köln Planungsamt, Abteilung Verkehrsplanung Köln
23.	Motzkus, Arnd, Dr.	TÜV Akademie Rheinland GmbH Projekträger Mobilität und Verkehr, Bauen und Wohnen Köln
24.	Müller, Peter	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen Referat V 2 Regionalentwicklung, Regionalräte Düsseldorf
25.	Rehsöft, Fritz	Rheinbach ehemals Stadt Bonn, Planungsamt
26.	Reutter, Ulrike, Dr.	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) Dortmund
27.	Sagolla, Winfried	Stadt Dortmund Stadtplanungsamt Dortmund
28.	Schlottmann, Guido	Stadt Bonn Dezernat für Bauwesen
29.	Schmitz, Andreas	PGN Planungsgruppe Nord Gesellschaft für Stadt- und Verkehrsplanung Kassel
30.	Schreiner, Martin	Landeshauptstadt München Kreisverwaltungsreferat KVR III/124 Mobilitätsmanagement München
31.	Staufenbiel, Christoph	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen Referat II A 1 Grundsatzfragen der Verkehrsintegration, Transeuropäische Netze, EU-Verkehrsangelegenheiten Düsseldorf
32.	Steinberg, Gernot	PLANERSOCIETÄT Stadtplanung, Verkehrsplanung, Forschung Dortmund

33.	Stiewe, Mechtild	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) Dortmund
34.	Vetter, Jürgen	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) Dortmund
35.	von Winning, Hans-Henning, Prof. Dr.	Universität Kassel Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung Kassel
36.	Wegener, Michael, Prof. Dr.	Spiekermann & Wegener Stadt- und Regionalforschung Dortmund

Impressum

Verfasser(in):

Dr. Dieter Apel, Tilman Bracher, Andrea Dittrich-Wesbuer, Michael Gaedtke, Dr. Herbert Kemming, Prof. Dr.-Ing. Hans-Henning von Winning

Bearbeiterinnen:

Andrea Dittrich-Wesbuer unter Mitarbeit von Kerstin Suhl

Die Bearbeiterinnen sind im ILS NRW tätig und betreuen das Forschungsprojekt „Instrumente und Maßnahmen zur Steuerung von Raumentwicklung und Verkehrsnachfrage“. Die hier in einer Zusammenfassung veröffentlichten Ergebnisse eines Expertenworkshops bilden dabei einen Projektbaustein.

Herausgeber:

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und
Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)
Fachbereich Mobilität und Siedlungsentwicklung
Postfach 10 17 64
D-44017 Dortmund
Telefon: +49 (0)2 31 / 90 51-0
Telefax: +49 (0)2 31 / 90 51-155
E-Mail: ils@ils.nrw.de
URL: www.ils.nrw.de

Kontakt:

Dipl.-Ing. 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)2 31 / 90 51-272
Telefax: +49 (0)2 31 / 90 51-280
E-Mail: andrea.dittrich-wesbuer@ils.nrw.de

© ILS NRW, 2005. 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 Bibliothek zu integrieren.

Dortmund, Mai 2005