

Schwedes, Oliver; Rammert, Alexander

**Working Paper**

## Was ist Integrierte Verkehrsplanung? Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen orientierten Planung

IVP-Discussion Paper, No. 2020 (2)

**Provided in Cooperation with:**

Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, Technische Universität Berlin

*Suggested Citation:* Schwedes, Oliver; Rammert, Alexander (2020) : Was ist Integrierte Verkehrsplanung? Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen orientierten Planung, IVP-Discussion Paper, No. 2020 (2), Technische Universität Berlin, Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/218899>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



OLIVER SCHWEDES

ALEXANDER RAMMERT

# Was ist Integrierte Verkehrsplanung?

---

Hintergründe und Perspektiven einer am  
Menschen orientierten Planung

DISCUSSION PAPER

26. Mai 2020

Oliver Schwedes

Alexander Rammert

**Was ist Integrierte Verkehrsplanung?**

Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen  
orientierten Planung

Die IVP-Discussion Papers sind wissenschaftliche Arbeitspapiere mit einem vorläufigen Charakter und sollen den wissenschaftlichen Diskurs befördern. Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge sind von den Autoren ausdrücklich erwünscht.

IVP-Discussion Papers are scientific working papers of a preliminary character aimed at promoting scientific discourse. Comments and contributions to the discussion are expressly encouraged by the authors.

Berlin, Mai 2020

Technische Universität Berlin  
Fakultät Verkehrs- und Maschinensysteme  
Institut für Land- und Seeverkehr

Herausgeber:

Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung  
Leitung: Prof. Dr. Oliver Schwedes

Sekr. SG 4, Salzufer 17 – 19, 10587 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 314-78767  
Sekretariat: +49 (0)30 314-25145  
Telefax: +49 (0)30 314-27875  
oliver.schwedes@tu-berlin.de

[www.ivp.tu-berlin.de](http://www.ivp.tu-berlin.de)

## **Zusammenfassung**

Was ist eigentlich integrierte Verkehrsplanung? Dieser Frage und den daraus resultierenden Ansprüchen an die Planung von Mobilität und Verkehr geht dieses Discussion Paper nach. Hierzu wird zunächst auf die nunmehr 50-jährige Geschichte des integrierten Planungsgedankens eingegangen und relevante Entwicklungsphasen vorgestellt. Bis heute befindet sich der Anspruch einer am Menschen orientierten Verkehrsplanung im Konflikt mit den klassischen Vorstellungen der Verkehrswegeplanung, die weiterhin den status quo in den Verkehrsverwaltungen darstellt. Hierfür möchten wir neue Perspektiven aufzeigen, wie eine modernisierte Integrierte Verkehrsplanung auch endlich in der Praxis ein überholtes Planungsverständnis ablösen kann. Grundlage dafür stellen vier Integrationsebenen dar, welche die Ansprüche für eine am Menschen orientierte Planung skizzieren. Erst wenn die Verkehrsplanung normativ, politisch, fachlich und räumlich integriert wurde, kann sie ihr volles Potential hinsichtlich einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung ausschöpfen. Das wir eine grundlegende Neuausrichtung der Verkehrsplanung benötigen ist dabei aus aktueller Sicht unumstritten, da die bisherigen Ansätze es nicht schafften, die katastrophalen Effekte des Verkehrs auf Mensch, Umwelt und Klima maßgeblich zu reduzieren. Die Integrierte Verkehrsplanung stellt hierfür weiterhin einen vielversprechen Lösungsansatz dar, kooperativ und evidenzbasiert Mobilität und Verkehr zu gestalten.

## **Abstract**

What is integrated transport planning? This discussion paper examines this question and the resulting planning requirements for mobility and transport. First of all, the 50-year history of integrated planning is discussed and relevant development phases are presented. To this day, the demand for human-centered transport planning conflicts with the classical ideas of transport infrastructure planning, which continues to represent the status quo in transport administrations. We would like to show new perspectives on how modernized integrated transport planning can finally replace an outdated understanding of planning in applied practices. The basis for this is provided by four levels of integration, which outline the requirements for human-centered planning. Only when transport planning has been integrated normatively, politically, functionally and spatially can it realize its full potential about sustainable transport development. The fact that we need a fundamental reorientation of transport planning is undisputed from the current point of view, since previous approaches have not been able to significantly reduce the catastrophic effects of transport on people, the environment and the climate. Integrated transport planning continues to represent a promising approach to the cooperative and evidence-based design of mobility and transport.

# Inhaltsverzeichnis

1	Einführung .....	5
2	Zur Geschichte Integrierter Verkehrsplanung .....	8
2.1	Integrierte Verkehrsplanung als Verwaltungsproblem.....	8
2.2	Integrierte Verkehrsplanung als Gegenentwurf.....	10
2.3	Integrierte Verkehrsplanung im Kampf um Anerkennung.....	12
2.4	Integrierte Verkehrsplanung bilanziert.....	19
3	Zur Zukunft Integrierter Verkehrsplanung .....	23
3.1	Die normative Integration der Verkehrsplanung.....	26
3.2	Die politische Integration der Verkehrsplanung.....	30
3.3	Die fachliche Integration der Verkehrsplanung.....	34
3.4	Die räumliche Integration der Verkehrsplanung .....	37
3.5	Maßnahmen der Integrierten Verkehrsplanung.....	41
4	Ausblick .....	42
	Literaturverzeichnis.....	46

## 1 Einführung

Immer wieder haben sich bedeutende traditionsbewusste Gelehrte als Zwerge beschrieben, die auf den Schultern von Geistesgrößen stehen (vgl. Merton 2004). Das war weder ein Kokettieren mit der eignen Größe oder falsche Bescheidenheit noch wollten sie die eigenen Leistungen schmälern. Vielmehr verwiesen sie damit immer wieder auf die Pionierleistungen ihrer Vorgängerinnen und Vorgänger, auf denen sie aufbauen konnten, um die eigenen Gedanken weiterzutreiben. Traditionsbewusste Gelehrte waren sich darüber im Klaren, dass sie selbst nicht als solitäre Geistesgrößen dastehen, sondern immer schon von den Gedanken anderer profitiert haben.

Diese Gelehrtenspezies scheint mittlerweile ausgestorben zu sein, insbesondere die Verkehrswissenschaft ist heute eine weitgehend geschichtsvergessene Zunft (vgl. Schwedes 2016: 13ff.). Das war nicht immer so, vielmehr wurde die Verkehrswissenschaft bis in die 1980er Jahre von Wirtschaftswissenschaftlern geprägt, die sich in der Tradition der historischen Schule der Ökonomie sahen, die von Gustav von Schmoller, Max Weber, Werner Sombart, aber auch Joseph Schumpeter repräsentiert wurde. Die beiden prominentesten Vertreter waren Fritz Voigt (1973) und Andreas Predöhl (1971), die ihre aktuellen Untersuchungen in weitreichende historische Studien zur internationalen Entwicklung des Verkehrs einbetteten und damit bis heute wichtige Einsichten erlangten.

Zwei weitere Vertreter dieser historisch-soziologischen Traditionslinie innerhalb der Verkehrswissenschaft, waren Helmuth Seidenfus (1958) und Karl Oettle (1967), die sich mit Fragen der Gemeinwirtschaftlichkeit befasst haben. Neben der ökonomischen Bedeutung des Verkehrs thematisierten sie die vielfältigen Bedürfnisstrukturen der Menschen, die im Wettstreit mit rein ökonomischen Lösungen im Verkehrssektor stehen. Betriebswirtschaftliche Partikularinteressen und gemeinwirtschaftliche Ziele sahen sie in einem grundsätzlichen, nicht aufzuhebenden Widerspruch, der immer von Neuem politisch entschieden werden muss. Ihnen zufolge sind die verkehrspolitisch relevanten Entscheidungen notwendigerweise wertgebunden und damit meta-ökonomischer Natur. Deshalb plädierte Helmuth Seidenfus schon damals für eine „Integration der Wissenschaften vom Menschen aus Sicht der Nationalökonomie“ (ebd.: 172f.). Allen gemeinsam war das Selbstverständnis der Wirtschaftswissenschaften als eine Sozialwissenschaft.

Diese wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Denkrichtung ist in den 1980er Jahren von neoliberalen Strömungen abgelöst worden, wobei viele ihrer wichtigen wissenschaftlichen Einsichten nahezu vollständig verloren gegangen sind. In der Tradition des Ordoliberalismus stehende und von der Österreichischen Schule sowie der Chicago School stark beeinflusste Wirtschaftswissenschaftler wie

Herbert Baum, Gerd Aberle und Rainer Willeke setzten sich vor allem für die Liberalisierung und Privatisierung der Verkehrsmärkte ein, um mehr Wettbewerb und weniger staatliche Regulierung zu erreichen: „Grundsätzlich ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht die Deregulierung begründungsbedürftig, sondern die Regulierung“ (Kruse 1989: 12). Aus Sicht dieser marktradikalen Position ist der zentrale Bewertungsmaßstab für die Legitimation politischer Regulierung die ökonomische Effizienz (ebd.: 10).

Dieser Paradigmenwechsel lässt sich eindrücklich an dem zwölfbändigen „Handbuch der Sozialwissenschaften“ aus dem Jahre 1961 demonstrieren. Damals fanden sich die Wirtschaftswissenschaften dort noch als eine Sozialwissenschaft unter anderen und den einschlägigen Artikel über Verkehrspolitik schrieb seinerzeit Andreas Predöhl. Eine Neuauflage des Handbuchs erfolgte 1980, wobei zugleich eine Namensänderung zum „Handbuch der Wirtschaftswissenschaften“ erfolgte. Den Artikel über Verkehrspolitik schrieb nun Walter Hamm, der sich schon seit den 1960er Jahren für eine rein ökonomische Integration der Verkehrsmärkte eingesetzt hatte (vgl. Hamm 1964). Damit wandelte sich das Selbstverständnis der Wirtschaftswissenschaften, die sich immer weniger als historische Sozialwissenschaften verstanden, sondern zunehmend auf eine abstrakte Modell- und Theoriebildung setzten und mit der Mathematisierung (Ökonometrie) dahin streben, sich als vermeintlich ‚exakte Wissenschaft‘ zu etablieren (vgl. Weintraub 2002; Slobodian 2019).

Eine Ausnahme bildet der Verkehrswissenschaftler Eckhard Kutter, der 1974 das Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung an der Technischen Universität Berlin gründete und die historisch-soziologische Tradition gegen den neoliberalen Mainstream fortsetzte. Während die Wirtschaftswissenschaft ihre sozialwissenschaftlichen Wurzeln zunehmend verleugnete, wendete sich der Bauingenieur Eckhard Kutter schon in seiner Dissertation dem Menschen und seinem eigensinnigen Verhalten zu (vgl. Kutter 1972). Seine zentrale und bis heute gültige Einsicht lautet, dass die Verkehrsplanung dort ansetzen muss, wo der Verkehr entsteht, bei den verkehrsrelevanten Entscheidungen der Menschen (vgl. Kutter 2005). Während die herkömmliche Verkehrsplanung der scheinbar naturwüchsigen Verkehrsentwicklung hinterherlief, wurde Kutter nicht müde, einen Gestaltungsanspruch zu formulieren, der über die reine Anpassungsplanung hinausreicht. Die Aufgabe der Planerin bestehe darin, sich im Sinne der Daseinsvorsorge am Gemeinwohl zu orientieren, das sich nicht auf Wirtschaftsinteressen reduzieren lasse (vgl. Kutter 2019). Dementsprechend sollte Verkehr nicht als Selbstzweck verstanden, sondern in seiner Mittlerfunktion für die Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Bedarfe betrachtet werden. Dabei müssten immer wieder der verkehrliche Aufwand und der damit erreichte gesellschaftliche Nutzen gegeneinander abgewogen und bei der Bewertung normative Entscheidungen getroffen werden. Anders als die meisten seiner Kollegen, begriff Kutter Planung deshalb als einen politischen Prozess und wendete sich damit ausdrücklich gegen die bis heute weit verbreitete Vorstellung einer unpolitischen

Verkehrsplanung, die sich an ‚rein wissenschaftlichen‘ Begründungen orientiert. Das zeigte sich schlaglichtartig im Rahmen der Enquete-Kommission ‚Schutz der Erdatmosphäre‘ zum Thema ‚Mobilität und Klima‘, in der Kutter maßgeblich mitgewirkt hat, und wo die politischen Konflikte innerhalb der Kommission in dem Spannungsverhältnis zwischen dem Mehrheitsvotum und dem von Kutter vertretenen Minderheitenvotum bis heute lesenswert zum Ausdruck kommen (vgl. Enquete-Kommission 1994).

Eckhard Kutter hat sich 1988 in einem Vortrag am Institut für Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung der Frage gewidmet ‚Was ist Integrierte Verkehrsplanung‘, deren Beantwortung, so Kutter, weder einfach noch in der deutschen Verkehrsplanung konsensfähig sei, und eine ‚durchaus eigenwillige‘ Antwort angekündigt (vgl. Kutter 1988: 2).

Diese Frage nehmen wir dreißig Jahre später wieder auf, um unsere eigene Antwort zu geben, im vollen Bewusstsein darüber, auf wessen Schultern wir stehen. Deshalb widmen wir diese Discussion Paper Eckhard Kutter, ohne den es dieses Fachgebiet nicht gäbe.

## 2 Zur Geschichte Integrierter Verkehrsplanung

Für eine angemessene Einschätzung der aktuellen Situation Integrierter Verkehrsplanung, untersuchen wir im Folgenden zunächst ihre historische Entwicklung und die Wandlungen, die der Ansatz durchlaufen hat. Während die Integrierte Verkehrsplanung zunächst einen affirmativen Charakter hatte, indem sie eine Verwaltungskrise lösen sollte, um ein ‚business as usual‘ zu ermöglichen, entwickelte sich in ausdrücklicher Abgrenzung davon ein Verständnis Integrierter Verkehrsplanung, das sich als Gegenentwurf zur vorherrschenden Planungspraxis verstand und seitdem um politische Anerkennung kämpft. Bevor wir im nächsten Kapitel unseren eigenen konzeptionellen Ansatz Integrierter Verkehrsplanung vorstellen, zeigen wir auf, in welcher Tradition wir uns sehen und an welche Einsichten wir bewusst anknüpfen, weil sie bis heute nicht an Relevanz eingebüßt haben.

### 2.1 Integrierte Verkehrsplanung als Verwaltungsproblem

Die Verkehrsplanung befasst sich mit dem großtechnischen System Verkehr. Technische Großsysteme neigen dazu, ein an sie gebundenes *Expertentum* herauszubilden, das sich in der Regel aus mehreren technischen Spezialdisziplinen zusammensetzt (vgl. Mayntz & Hughes 1988). Diese Entwicklung verbindet sich seit Anfang der 20. Jahrhunderts zunehmend mit der Herausbildung spezifischer Expertensprachen, die einen fachdisziplinenübergreifenden Austausch immer schwerer machen. In der Verkehrsplanung sind das vor allem die beiden Disziplinen der Bauingenieurwesens und der Wirtschaftswissenschaften, die sich mittlerweile hochgradig arbeitsteilig organisiert haben. Während sich die Ökonomie der Bedeutung des Verkehrs für die wirtschaftliche Entwicklung widmet und die für das angestrebte Wirtschaftswachstum benötigten Verkehrsmengen berechnet, leiten die Ingenieurinnen davon den erforderlichen Infrastrukturbau ab, um den Verkehrsfluss zu garantieren. Im Ergebnis gibt es kaum noch Experten, die das Gesamtsystem im Blick haben geschweige denn seine Bedeutung im gesellschaftlichen Kontext thematisieren können.

Der Technikhistoriker, Joachim Radkau (1991, 2008), hat diese Entwicklung für Deutschland seit dem 19. Jahrhundert nachgezeichnet. Demnach hat schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts der Berliner Maschinenbaulehrer Alois Riedler darüber geklagt, dass „Jahrzehnte nach dem Hochflug der wissenschaftlichen Technik“ an den Technischen Hochschulen zwar Unter- und Oberbau der Eisenbahnen, Über- und Unterführungen gelehrt würden, „jedoch nichts von dem weltbestimmenden Verkehr und seinen Wirkungen“. Ihm sei es nicht einmal gelungen, „wenigstens einen Zusammenhang zwischen Dampfmaschinen und Brennstoffwirtschaft herzustellen“ (Riedler: 1919: 130ff.). 50 Jahre später erwies es sich beim Münchener U-Bahnbau als schwierig, geeignete Techniker zu finden: Die

hochschulübliche „Spezialisierung macht sie rar“ (Zimniok 1981: 29). Schließlich wurde Ende der 1980er Jahre diagnostiziert, dass die Ingenieurwissenschaften „gegenüber allgemeinen Funktions- und Strukturprinzipien der technischen Systeme blind geblieben“ seien (Ropohl 1988: 154).

Die Zersplitterung von Wissensbeständen innerhalb großtechnischer Systeme aufgrund der erwähnten disziplinären Ausdifferenzierung führte im Falle des Verkehrssystems zu einer internen Segmentierung nach Verkehrsmitteln, die ebenfalls dazu beitrug, dass die Expertinnen, indem sie sich auf ihr Spezialgebiet fokussierten, das Gesamtsystem Verkehr aus dem Blick verloren. Von dieser faktischen internen Segmentierung des Verkehrssystems ist die nach außen gerichtete mentale Identifizierung der Expertinnen mit ‚ihrem‘ Verkehrssystem zu unterscheiden. Die interne Fragmentierung wird somit durch das Selbstverständnis der Verkehrswissenschaftlerinnen, Teil einer epistemischen Gemeinschaft zu sein, ideologisch zusammengehalten. Nach außen repräsentiert sich die verkehrswissenschaftliche Gemeinschaft institutionell seit 1924 durch ihre Standesorganisation, die *Forschungsgemeinschaft für Straßen- und Verkehrswesen* (FGSV).<sup>1</sup> Auf diese Weise verdichtete sich das großtechnische System Verkehr zu einer ‚Blockstruktur‘, die sich gegenüber ihrer Umwelt weitgehend abschottete (vgl. Ulrich 1988). Eine großtechnische Blockstruktur zeichnet sich dadurch aus, dass sie zunehmend ihrer eignen Handlungslogik folgt und irritierende gesellschaftliche Signale ignoriert oder Laien als fachlich irrelevant diskreditiert (vgl. Crozier & Friedberg 1993; Friedberg 1995). Aufgrund ihrer Konstitution reagieren technische Großsysteme auf gesellschaftlichen Reformbedarf zumeist mit Widerstand oder zumindest behäbig.

Das zeigte sich Ende der 1960er Jahre, als in Folge der ersten Nachkriegsrezession, die Planungskompetenz der bundesdeutschen Ministerialverwaltungen in eine Legitimationskrise geriet und die Große Koalition die ‚Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform‘ einsetzte, um insbesondere das Bundesverkehrsministerium auf Reformpotentiale hin zu untersuchen (vgl. Seifert 2010). Die wissenschaftlichen Untersuchungen zeigten, dass die Reformbemühungen immer wieder auf eine arbeitsteilige Fragmentierung der einzelnen Verwaltungseinheiten im Bundesverkehrsministerium stießen. Daraus resultierte eine ‚negative Koordination‘, an der eine übergreifende, lösungsorientierte Zusammenarbeit systematisch scheiterte (vgl. Mayntz 1973; Garlichs & Müller 1977). Um die interne Segmentierung zu überwinden und eine abteilungsübergreifende politische Planung zu ermöglichen, wertete das Verkehrsministerium die Grundsatzabteilung auf, indem sie die Aufgabe erhielt, die einzelnen Fachabteilungen in eine gemeinsame Gesamtstrategie einzubinden. Hier liegt der Ursprung

---

<sup>1</sup> Die FGSV wurde 1924 in Berlin als *Studiengesellschaft für Automobilstraßenbau* (StufA) gegründet und 1934 umbenannt in *Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen*. Seitdem hat sie ihre zentrale Aufgabe im Straßenausbau gesehen. Erst 1983 hat sie sich nach jahrelangen Auseinandersetzungen erneut umbenannt und in dem neuen Namen eine erweiterte Perspektive über den reinen Straßenbau hinaus zum Ausdruck gebracht.

des Gedankens einer integrierten Verkehrsplanung in Deutschland, worunter zunächst vor allem eine administrative Verwaltungsreform verstanden wurde, die eine verkehrsträgerübergreifende Planung ermöglichen sollte.

Gegen die damit verbundene Abgabe von Kompetenzen an die Grundsatzabteilung, wehrten sich die einzelnen Fachabteilungen, um die eigene Machtposition zu erhalten. Besonders erfolgreich reagierte die Straßenbauabteilung auf den Legitimationsdruck und die Reformbestrebungen jener Zeit innerhalb des Ministeriums, indem sie eine Doppelstrategie verfolgte (vgl. Garlichs 1980). Zum einen bediente sich die Abteilung der Wissenschaft, um wissenschaftliche Kompetenz zu demonstrieren. Das Ziel war es, die auf Kooperation mit anderen Abteilungen gerichteten Reformbemühungen abzuwehren und die eigene Machtvollkommenheit zu erhalten. Zum anderen gelang es der Straßenbauabteilung ihr Handlungsfeld um die Raumordnung in der Fernstraßenplanung zu erweitern und den zusätzlichen Straßenbaubedarf durch die „Erschließung abgelegener Räume“ zu begründen (vgl. BMV 1971: 7). Schließlich konnte sie den verkehrspolitischen Anspruch durchsetzen, dass zukünftig kein Bundesbürger weiter als 25 Kilometer vom nächsten Autobahnanschluss entfernt wohnen sollte (Huber 1970: 66). Den vergleichsweise großen Erfolg der Verkehrsplanung, erklärt Mäding (1978) damit, dass es der Verkehrsplanung gelungen sei, eine ‚Aura der Notwendigkeit‘ zu erzeugen.

## 2.2 Integrierte Verkehrsplanung als Gegenentwurf

In dieser dynamischen Reformphase, die sich durch ein Spannungsfeld zwischen Planungseuphorie einerseits und starken Beharrungskräften andererseits auszeichnete, gründete Eckhard Kutter 1974 das Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung an der *Technischen Universität Berlin*. Im Gegensatz zu dem rein funktionalen Verständnis integrierter Verkehrsplanung des Bundesverkehrsministeriums, das auf ein reibungsloses Verwaltungshandeln zielte, um das Verkehrswachstum möglichst effizient zu organisieren, vertrat Kutter einen völlig anderen Ansatz. Das begann damit, dass er sich ausdrücklich gegen die ‚Aura der Notwendigkeit‘ wandte, bei dem stetigen Verkehrswachstum handele es sich um einen naturwüchsigen Prozess, auf den die Verkehrsplanung nur mehr oder weniger gut reagieren könne. Vielmehr nahm er frühzeitig die negativen Effekte einer exzessiven Verkehrsentwicklung ernst, deren wachsende Kosten immer wieder mit den gesellschaftlichen Nutzen abzuwägen sei: „Verkehr soll dem ‚Funktionieren des Ganzen‘ dienen, also müssen die Vor- und Nachteile bestimmter Kommunikationskonzepte – die hingehen sollten bis zu ‚Verkehrsvermeidungs-Strategien‘ – gegeneinander abgewogen werden. Die Vor- und Nachteile selbst können gar nicht weit genug definiert und behandelt werden in einer Zeit, in der die Reparatur der Folgen von Technologie schon wesentliche Anteile des Bruttosozialprodukts verbraucht“ (Kutter 1988: 9).

Abgesehen davon, dass Kutter hier eine Diskussion vorwegnimmt, die dreißig Jahre später mehrere Verkehrsinfrastrukturfinanzierungskommissionen beschäftigt hat, verdichtet sich in dem kurzen Zitat ein ambitionierter Anspruch integrierter Verkehrsbetrachtung, der gleichsam einen Gegenentwurf bildet zu der vorherrschenden Auffassung integrierter Verkehrsplanung, die das Verkehrsministerium seinerzeit vertrat. Zum einen verstand Kutter Verkehr nicht als technisches Artefakt, losgelöst von den sozialen Verhältnissen, sondern er betrachtete Verkehr als Medium im gesellschaftlichen Kontext, das zum ‚Funktionieren des Ganzen‘ beitragen sollte. Verkehr war für ihn keine Naturkraft, die über den Menschen kommt und der er sich dienend anpassen muss. Stattdessen wurde er nicht müde, seit seiner Promotion darauf hinzuweisen, dass die Ursachen von Verkehrsentwicklung bei den Menschen zu suchen sind und der Art und Weise wie sie ihr Leben organisieren (vgl. Kutter 1972). Der Verkehr, so Kutter, habe eine dienende Funktion zu erfüllen, indem er den Menschen ein gutes Leben ermöglicht. In der konventionellen Verkehrsplanung seiner Zeit sah er hingegen eine Verkehrung der Mittel-Zweck-Relation, der Verkehr wurde nicht mehr als das Mittel betrachtet, um bestimmte Zwecke zu erreichen, vielmehr wurde Verkehr zum Selbstzweck. Dass Kutter unter diesen Bedingungen dazu aufrief, über ‚Verkehrsvermeidungs-Strategien‘ nachzudenken, wurde damals von der herrschenden Zunft zu Recht als Affront verstanden und massiv bekämpft. Schließlich ging er so weit, die Verkehrsplanung als Spezialdisziplin generell in Frage zu stellen.

„Integrierte Verkehrsplanung sollte so angelegt sein, dass Verkehr grundsätzlich in seiner Mittlerfunktion, als ‚Mittel zum Zweck‘ verstanden wird. Dies geht über bisherige Interpretationen, die unter ‚Integration‘ in erster Linie die gemeinsame Betrachtung aller Verkehrssysteme verstanden, weit hinaus. Aber über die Mittlerfunktion jeglicher Verkehrsvorgänge sind Verkehrsmöglichkeiten und Nutzungen in der Stadt untrennbar miteinander verbunden. Von daher würde es sich eigentlich sogar verbieten, Verkehrsplanung überhaupt noch als Spezialdisziplin zu betreiben; und das Mindeste wäre eine Unterordnung (‚Integration‘) der Verkehrsüberlegungen im Bereich der Stadtentwicklungsüberlegungen“ (ebd.: 8f.).

Damit nimmt Kutter eine Debatte seiner Zeit auf, die heute wieder hoch aktuell ist: die Zerstörung der Städte durch den zunehmenden Autoverkehr. Anstatt die Städte dem wachsenden Verkehrsaufkommen entsprechend durch Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen auszubauen und ihre Erreichbarkeit über immer weitere Distanzen zu verbessern, müsse bei den der Verkehrsentstehung vorgelagerten verkehrsrelevanten Entscheidungen angesetzt werden. Dabei müsse das besondere Augenmerk der Stadtplanung gelten, die mit ihrer Siedlungsentwicklung disperse Raumstrukturen schaffe, die wachsende Verkehrsmengen nach sich ziehen. Deshalb sollte Kutter zufolge eine enge Kooperation von Stadt- und Verkehrsplanung angestrebt und Verkehrsbetrachtungen durch ‚Raum-Zeit-Überlegungen‘ ersetzt werden: „Nicht den Verkehr sollte diese integrierte Planung als Hauptgegenstand haben, sondern

die Durchführung von Aktivitäten; nicht die ‚Flüssigkeit des Verkehrs‘ darf im Vordergrund stehen, sondern das bestmögliche Funktionieren des ‚Systems-Stadt‘ bzw. des Lebensraumes“ (Kutter 1988: 30).

Während die konventionelle Verkehrsplanung den Stadtraum vor allem als Verkehrshindernis betrachtete, das möglichst schnell überwunden werden soll, war Kutter einer der ersten Verkehrswissenschaftler, der den Stadtraum schon damals als Lebensraum thematisiert hat, dessen Qualitäten ggf. vor dem Verkehr geschützt werden müssen. In ausdrücklicher Abgrenzung zu einer Vorstellung ‚unpolitischer Stadtverkehrsplanung‘ begründete er für die Integrierte Verkehrsplanung einen politischen Gestaltungsanspruch. Denn jeder Planungsprozess, so Kutter, umfasst einen wesentlichen Anteil normativer Annahmen und ist somit immer auch ein politischer Prozess.

„Im Aufzeigen von Entwicklungen, aber auch in der Analyse von Auswirkungen werden Sachverhalte offengelegt, die für eine Gestaltung der Lebensbedingungen – und dies ist unbestreitbar der Planungsauftrag – zu *beurteilen* sind. Zumindest die Materialien für solche Beurteilungen sind vom Planer aufzuarbeiten und dem Politiker zugänglich zu machen. Damit ist Planung zwangsläufig auch Kontrolle und Steuerung (des Systems), und besonders aus dem ‚Steuerungsanspruch‘ resultiert für den Planer eine schwierige Problemlage: Unser freiheitliches Gesellschaftssystem präferiert die ‚freie Entwicklung‘ (auch im Bereich menschlichen Zusammenlebens), marktkonforme Mechanismen und Deregulierung; hierzu scheinen Steuerungsansprüche nicht zu passen. Aber ohne die Bereitschaft und den Mut, ggf. gestaltend in die freie Entwicklung eines Systems einzugreifen, fehlt jeder Planung ihre elementare Komponente“ (ebd.: 3).

Die Aufgabe des Verkehrsplaners bestehe in gesamtgesellschaftlichen Lösungen, die die Mobilität der Menschen gewährleisten und Verkehr soweit wie möglich vermeiden. „Und genau solche Lösungen will die integrierte Verkehrsplanung, die die Verkehrsvorgänge auf ihren Sinngehalt zurückführt und Kommunikationsbedürfnisse in die Vielzahl anderer, mindestens gleichberechtigter Interessen einordnet“ (ebd.: 41).

### **2.3 Integrierte Verkehrsplanung im Kampf um Anerkennung**

Das Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung an der Technischen Universität Berlin bildete den Ausgangspunkt für eine Reformbewegung, die bis heute einen Kampf um Anerkennung führt. Man muss sich die damaligen gesellschaftlichen Bedingungen vergegenwärtigen, um würdigen zu können, was die Pioniere einer neuen Verkehrsplanung und -wissenschaft geleistet haben, die sich einerseits in diesen Verhältnissen bewegen mussten (ihre Vorgesetzten waren vielfach noch die Vertreter der alten Schule)

und gleichzeitig neue Gedanken in die Welt bringen wollten (was nicht selten mit tiefgreifenden Konflikten verbunden war).

Eine historische Zäsur stellt Mitte der 1980er Jahre der vom Bundesverkehrsministerium in Auftrag gegebene Großversuch zur Ermittlung der Wirkungen von Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Autobahnen dar. Der Abschlussbericht erwies sich noch als die verkehrspolitische Nachwehe der 1960er/70er Jahre. Seinerzeit wurden bei der Erstellung von städtischen Generalverkehrsplänen die Fahrradfahrer gezählt und in Pkw-Einheiten umgerechnet (im Verhältnis 3 zu 1). Das Ziel war es, die zukünftig notwendigen Verkehrsflusskapazitäten für jene Zeit zu berechnen, wenn auch die letzten Fahrradfahrenden auf den Pkw umgestiegen sein würden. Bei der Berechnung der Verkehrsqualität bildete der Faktor Zeit das Maß aller Dinge, der möglichst schnelle Transport von A nach B war sakrosankt. Deshalb konnte nicht sein, was nicht sein durfte, ein Tempolimit auf Autobahnen, so das Ergebnis der Untersuchung, würde keine nennenswerten Wirkungen entfalten.

Der Großversuch bildete den Anlass für eine neue Generation von Verkehrswissenschaftlern, sich für eine Verkehrspolitik und -planung einzusetzen, die den Zeitfaktor als absolute Bewertungsgröße durch menschliche Maßstäbe ersetzen sollte. Sie gründeten 1985 das *Forum Mensch und Verkehr* (FMV), dessen Geschäftsstelle am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung angesiedelt war und von dem Wissenschaftlichen Mitarbeiter Hans-Jochen Becker vertreten wurde. Die weiteren Mitglieder des FMV waren in unterschiedlichen strategisch wichtigen Einrichtungen tätig, angefangen von Universitäten (Klaus Beckmann, Helmut Holzapfel) über das Deutsche Institut für Urbanistik (Dieter Apel), die Stadtverwaltung Köln (Jörg Forßmann) und ein privates Planungsbüro (Winfried Schreckenber) bis zum Umweltbundesamt (Gerd-Axel Ahrens). Zwei Jahre später wurde das FMV als Fachgruppe in die Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) aufgenommen.

Das FMV war Ausdruck eines heraufziehenden neuen Zeitgeists – der Ära der Ökologie (vgl. Radkau 2011). Im Angesicht des Waldsterbens gerieten auch die Autoabgase zunehmend in den Fokus der Kritik und die Partei *Die Grünen* erhielten wachsenden Zulauf. Im Gründungsjahr des FMV erschien der frisch ernannte grüne Umweltminister Hessens, Joschka Fischer, auf dem Titelbild des Nachrichtenmagazins *Der Spiegel*. Im selben Jahr wurde der Fuss e. V. gegründet, ein Jahr später der ökologische Verkehrsclub Deutschland. Selbst die Europäische Union drängte Deutschland Mitte der 1980er Jahre dazu, sich ein Vorbild an den anderen Mitgliedsländern zu nehmen und eine entsprechende Geschwindigkeitsbegrenzung auf Autobahnen einzuführen.

Rückblickend wird deutlich, dass Mitte der 1980er Jahre eine Vielzahl unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Initiativen entstanden, die zurückreichten bis zur Gründung des Allgemeinen Deutschen Fahrrad Club (ADFC) 1979. In der Summe erreichten diese Initiativen eine kritische Masse

und bewirkten einen gesellschaftlichen Stimmungswandel. Dabei entfaltete das FMV von Anfang an eine beeindruckende Produktivität, in der zu gleichen Teilen das große Engagement ihrer Mitglieder zum Ausdruck kam, wie auch der Zorn gegenüber den etablierten Akteuren, wie der *Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen* (FGSV), die sich massiv gegen alle Reformbemühungen sperrten.<sup>2</sup>

Davon unbeeindruckt nutzen die FMV-Mitglieder der ersten Stunde das Europäische Jahr der Straßenverkehrssicherheit 1986 dazu, ein wissenschaftliches Positionspapier zu veröffentlichen, das explizit Stellung bezog gegen den im selben Jahr erschienen Abschlussbericht des Großversuchs zu den Wirkungen von Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Autobahnen. Der Titel vermittelt sowohl die Gegentese zur bis dahin herrschenden Meinung wie auch eine programmatische Strategie, die vom FMV in den folgenden dreißig Jahren beharrlich weiterverfolgt wurde und bis heute nichts an Aktualität eingebüßt hat: Erhöhte Verkehrssicherheit durch Geschwindigkeitsdämpfung.

Schon ein Jahr später 1987 erschien die „Stellungnahme zu den Richtlinien für die Anlage von Straßen“, mit der sich das FMV direkt gegen das Allerheiligste der verkehrswissenschaftlichen Standesgesellschaft wandte. Darüber hinaus führte das FMV parallel zu den Publikationsaktivitäten mehrere Fachtagungen durch, deren inhaltliche Ausrichtung deutlich macht, welchen Themen sich das FMV auch in den darauffolgenden Jahren widmen würde und wie sehr es seiner Zeit voraus war – ungefähr dreißig Jahre: „Verkehrsplanung der Zukunft“ im Februar 1986 (Helmut Holzapfel und Burkhard Horn), „Kenntnisse und Verständnis der Verkehrsteilnehmer – Neue Ansatzpunkte für die Verkehrsplanung“ im Oktober 1986 (Klaus Beckmann), „Flächenverbrauch und Verkehr“ im Mai 1987 (Helmut Holzapfel und Burkhard Horn) und „Erfahrungen mit Tempo 30“ im Mai 1987 (Hans-Jürgen Collin). Für seine Mitglieder bildete das FMV vor allem in den Anfangsjahren, die mit starken Anfeindungen verbunden waren, eine Familie von Gleichgesinnten, einen geschützten Raum, in dem man sich über innovative Ideen austauschen konnte, die anderswo tabuisiert wurden.

Die Dynamik der Gründerjahre des FMV gipfelte 1992 in der Herausgabe des *Handbuchs der kommunalen Verkehrsplanung* (HKV), gleichsam das ‚Zentralorgan‘ einer integrierten Verkehrsplanung. Dabei ging die Initiative insbesondere von den zwei Gründungsmitgliedern des FMV, Dieter Apel und Helmut Holzapfel, aus. Dementsprechend war das HKV ganz im Sinne des FMV darauf gerichtet, Fachleute aus Wissenschaft und Praxis als Autorinnen und Autoren zu gewinnen, um in den

---

<sup>2</sup> Die FGSV ging aus der *Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen* (FGS) hervor, deren Namen ihr Hauptbetätigungsfeld zum Ausdruck brachte. Erst nach jahrelangen internen Auseinandersetzungen einigte man sich 1983 auf eine Umbenennung in *Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen*, womit eine erweiterte Perspektive über die Straße hinaus angestrebt wurde.

Städten und Gemeinden neue Impulse für eine Integrierte Verkehrsplanung und -politik zu vermitteln. Das HKV wurde als eine Loseblattsammlung gegründet und ist mit seinen rund 200 Beiträgen mittlerweile auch als Online-Version erhältlich.<sup>3</sup>

Durch diese vielfältigen interdisziplinären Aktivitäten, die immer darauf gerichtet waren, Wissenschaft und Praxis zusammenzuführen, etablierte sich das FMV als ‚Changemaker‘, als Wegbereiter für einen verkehrspolitischen Wandel der sich am Leitbild einer Integrierten Verkehrsplanung orientierte. Mitglieder des FMV finden sich heute in nahezu allen für den Verkehrssektor wichtigen etablierten Gremien, sei es der Beirat des Bundesverkehrsministeriums, die Bundesanstalt für Straßenwesen, die FGSV, oder das Umweltministerium. Darüber hinaus engagieren sich die Mitglieder des FMV ihrem interdisziplinären Ansatz entsprechend von Anfang an in den für die Verkehrsentwicklung so bedeutsamen Raumdisziplinen und engagieren sich ebenso im *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (BBR) wie in der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (ARL).

Einen wichtigen Beitrag zur Verbreitung des integrierten Gedankens leistete der Verkehrsplaner Klaus Beckmann im Rahmen seiner Tätigkeit im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesverkehrsministeriums. Zusammen mit dem Wirtschaftswissenschaftler Herbert Baum erstellte er im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums den programmatischen Bericht integrierte Verkehrspolitik (vgl. Beckmann & Baum 2002). Dabei skizziert Beckmann die Ziele einer zukunftsfähigen Verkehrsentwicklung, die „eine Abwägung sozialer, ökonomischer, ökologischer, kultureller Aspekte sowie der Wirkungen auf (physische und psychisch-emotionale) Befindlichkeiten der Menschen“ bedarf (Beckmann 2001: 270). Um diese Ziele erreichen zu können braucht es seiner Meinung nach „Integrierte Verkehrskonzepte“ (ebd.), welche die Wirksamkeit, Zielgenauigkeit, Effizienz und Zukunftsfähigkeit der Verkehrsplanung gewährleisten sollen. Die tatsächliche Ausgestaltung dieser integrierten Verkehrsplanung zeichnet er über eine Vielzahl an Integrationsebenen nach, welche die gesetzten Ansprüche im Detail umzusetzen vermögen (vgl. Abbildung 1). Damit konkretisiert Beckmann erstmals vollumfänglich die bisher recht allgemeinen Ansprüche einer am Menschen orientierten Planung mit konkreten Handlungsanweisungen für die praktizierende Verkehrsplanung. Seine Integrationsebenen bieten dafür eine Handreichung, um die vorhandenen Denkschablonen der Verkehrsplanung aufzubrechen.

---

<sup>3</sup> <https://www.vde-verlag.de/buecher/537400/hkv-handbuch-der-kommunalen-verkehrsplanung.html>

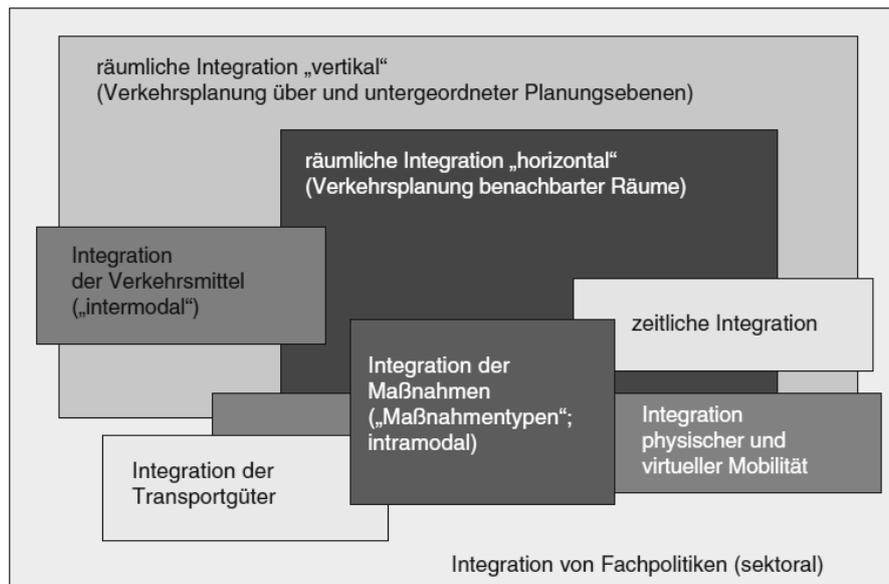
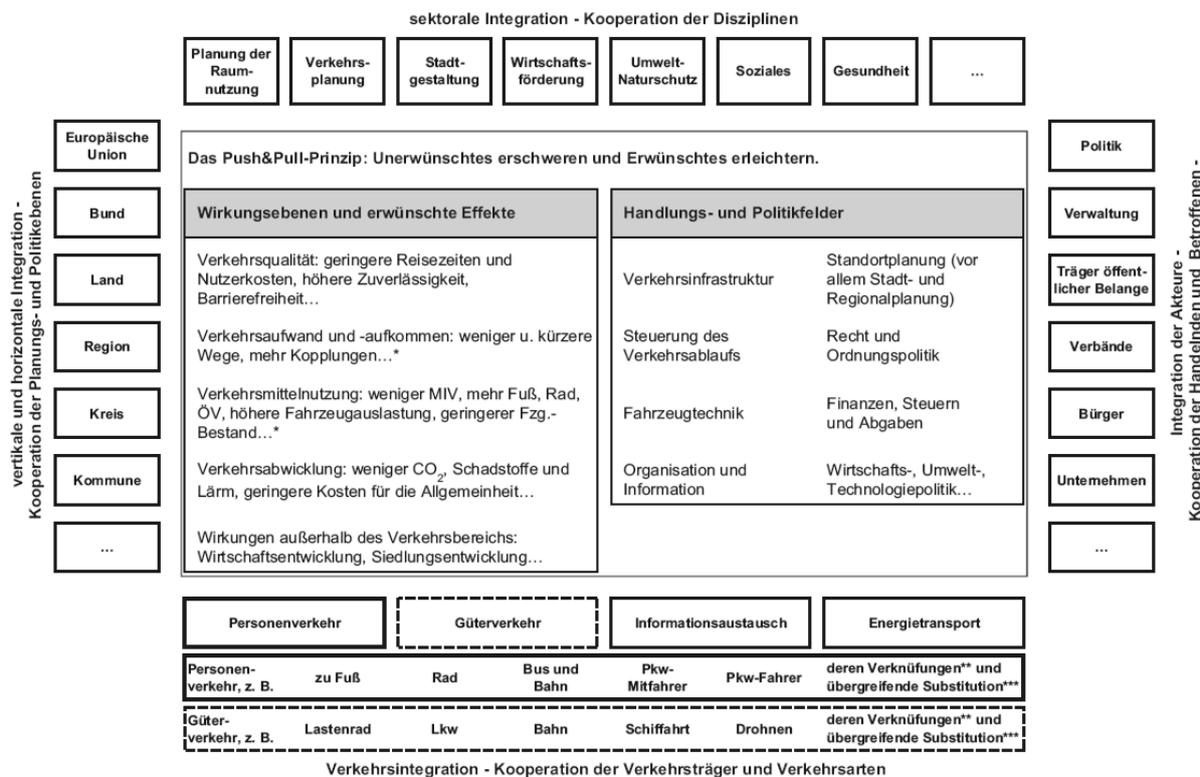


Abbildung 1: Integrationsebenen der Verkehrsplanung (vgl. Beckmann 2001: 270)

15 Jahre später konstatiert Klaus Beckmann selbstkritisch, dass „das Innovationspotenzial [der Integrierten Verkehrsplanung] (bisher) nicht ausgeschöpft wird.“ (Beckmann 2016: 734). Als Gründe hierfür sieht er ein mangelndes Prozessmanagement sowie eine fehlende Beteiligung relevanter Akteure innerhalb der Verkehrsplanung (ebd.). Inwiefern auch die fehlende Unterstützung der FGSV, welche über ihre Empfehlungen und Richtlinien maßgeblichen Einfluss auf die deutsche Verkehrsplanungspraxis ausübt, für die schwerfällige Operationalisierung verantwortlich ist, lässt sich an dieser Stelle nur spekulieren. Fest steht jedoch, dass mit dem Austritt Klaus Beckmanns aus der Forschungsgemeinschaft im Jahr 2014 die Möglichkeit einer Übersetzung seines integrierten Planungsgedankens in konkrete Leitfäden verloren ging, eine Rolle, welche das Forum-Mensch-Verkehr bis heute nicht übernehmen konnte.

In dieser Hinsicht erfolgreicher war der Raumwissenschaftlers Christian Holz-Rau, in dem unter seiner Leitung 2018 die aktualisierte Version der „Empfehlungen für Verkehrsplanungsprozesse“ der FGSV erschien. Zuvor hatte Christian Holz-Rau den integrierten Planungsgedanken aufgegriffen und insbesondere in Hinblick auf die Raumplanung zielführend weiterentwickelt. Bereits 1993 diskutierte er in seinem Artikel ‚*Integrierte Verkehrsplanung – die herausgeforderte Fachplanung*‘ (vgl. Holz-Rau 1993) die wesentlichen Anforderungen in Form von verträglicher Verkehrsabwicklung, Verkehrsverlagerung und Distanzreduzierung, welche bis heute hochrelevant bleiben. Diese Ansprüche einer zielorientierten Verkehrsplanung entwickelte er auf Basis von Beckmanns Integrationsebenen weiter zu einem holistischen Modell der Integrierten Verkehrsplanung (vgl. Abbildung 2).



\* sinngemäß auch für den Güterverkehr und den Fernverkehr

\*\* Verknüpfung der Verkehrsträger, z. B. Park+Ride oder kombinierter Ladungsverkehr

\*\*\* Substitution der Verkehrsarten, z. B. Berufsverkehr durch Homeoffice/Telekommunikation oder Ersatzteiltransport durch 3D-Druck

Abbildung 2: Integrierte Verkehrsplanung – ein Überblick. (vgl. Holz-Rau 2018: 125)

Kern dieses umfangreichen Modells der Integrierten Verkehrsplanung sind weiterhin die unterschiedlichen Integrationsebenen, die den Planenden Hinweise darauf geben in welchen Bereichen sie verstärkt zusammenarbeiten sollen. Mit den fünf Integrationsebenen, welche die Verkehrsplanung vertikal, horizontal, sektoral und bezüglich der Akteure und Verkehrsträger integriert, werden die grundlegenden Ansprüche der Planung skizziert. So soll sich die Verkehrsplanung mit den föderalen Ebenen (vertikal) sowie über räumliche Grenzen (horizontal) abstimmen und eine Kooperation zwischen Politik- und Planungsebenen initiieren. Gleichzeitig soll die Verkehrsplanung verkehrsträgerübergreifend Denken (Verkehrsintegration) und ihre Disziplingrenzen hinsichtlich der Raum- und Wirtschaftsplanung (sektoral) überwinden. Auch politische und gesellschaftliche Akteure, wie Verbände, Initiativen oder Unternehmen, sollen im Rahmen einer Akteursintegration in den Planungsprozess mit einbezogen werden. Holz-Rau verknüpfte dabei stärker als Beckmann die normativen Zielansprüche mit dem Verkehrsplanungsprozess (vgl. Holz-Rau 2018: 123 ff.). Ergänzend werden auch die Wirkungsebenen der Maßnahmen selbst in den Blick genommen und eine Push & Pull Strategie grundlegend mit der Integrierten Verkehrsplanung in Zusammenhang gebracht (vgl. ebd.: 128-

129). Indem sein Ansatz einer Integrierten Verkehrsplanung neben den grundlegenden Ansprüchen erstmals auch konkrete Strategien und Maßnahmenkonzepte umfasst, bildet er eine optimale Blaupause dafür, den Ansatz im Anschluss in konkreten Leitfäden für die Verkehrsplanungspraxis zu adaptieren.

Insbesondere in Hinblick auf die Empfehlungen für Verkehrsplanungsprozesse von 2001 (vgl. FGSV 2001) können die unter Christian Holz-Rau aktualisierten Empfehlungen von 2018 als Erfolg des Integrierten Planungsgedanken angesehen werden.<sup>4</sup> Wesentliche Ansprüche der Integrierten Verkehrsplanung, wie gesellschaftliche Beteiligung, politische Abstimmung und offene Verfahren, ebenso wie die fünf Integrationsebenen selbst, werden in dem Regelwerk eingebracht (vgl. FGSV 2018: 15-16). Damit markiert die FGSV-Broschüre den ersten Schritt die Integrierte Verkehrsplanung aus der wissenschaftlichen Theorie in die Planungspraxis zu übersetzen. Jedoch widerspricht der grundlegende Charakter der FGSV Veröffentlichungen, welche ausschließlich käuflich erwerbbar sind, weiterhin den grundlegenden Ansprüchen einer transparenten und inklusiven Verkehrsplanung. So bleibt das Wissen um die zu praktizierende Integrierte Verkehrsplanung weiterhin den planenden Experten vorbehalten, insbesondere da auch die Darstellung und Formulierungen der FGSV Veröffentlichung eine Verständlichkeit für Laien erschwert. Weiterhin werden die Forderungen nach Push & Pull Strategien – die insbesondere Christian Holz-Rau auf fundamentaler Ebene mit einer Integrierten Verkehrsplanung verknüpft – in den Empfehlungen nur am Rande erwähnt. Auch hinsichtlich eines normativ geleiteten Diskussionsprozesses sowie einer umfassenden Beteiligung der Zivilgesellschaft wirkt die FGSV-Veröffentlichung im Vergleich zu seinen europäischen Entsprechungen konservativ, wie beispielsweise den Sustainable Urban Mobility Plans (vgl. Kiba-Janiak & Witkowski 2019). Unterm Strich kennzeichnen die Empfehlungen für Verkehrsplanungsprozesse der FGSV im Jahr 2018 eine allmähliche Transformation der Verkehrsplanung, die auf Grund der hohen Relevanz von Regelwerken zukünftig auch die Planungspraxis verändern könnte. Das dieser Operationalisierungsversuch sich jedoch erst knapp 50 Jahre später nach Aufkommen des Integrierten Planungsgedankens vollzieht, demonstriert die Beharrungskräfte der herkömmlichen Verkehrsplanung in Deutschland. Die Frage bleibt, inwieweit Integrierte Verkehrsplanung anders dargestellt und kommuniziert werden muss, um nicht noch einmal fünf Jahrzehnte für den nächsten Umsetzungsschritt zu benötigen.

---

<sup>4</sup> An dieser Stelle muss zusätzlich auf den Einfluss von Carsten Gertz hingewiesen werden, der als Leiter des übergreifenden FGSV Arbeitsausschuss für „Grundsatzfragen der Verkehrsplanung“ ebenfalls maßgeblich an der erfolgreichen Implementierung des Integrierten Paradigmas beteiligt war. Insbesondere soziale Herausforderungen im Kontext Integrierter Verkehrsplanung zu denken, skizziert bis heute einen seiner Forschungsschwerpunkte (vgl. Gertz 2010).

## 2.4 Integrierte Verkehrsplanung bilanziert

Seit mittlerweile fünfzig Jahren zeichnet sich das großtechnische System Verkehr gegenüber den Reformbemühungen einer Integrierten Verkehrsplanung durch starke Beharrungskräfte aus. Dabei hat sich bestätigt, dass die Entwicklungsrichtung großer technischer Systeme nur teilweise technisch bedingt ist, zum größeren Teil wird es bestimmt durch die Definitionsmacht der Herrschaftsverbände, aus denen sich ein technisches Großsystem zusammensetzt (vgl. Hughes 2012). Die Herrschaftsausübung eines solchen Verbands ist dadurch gekennzeichnet, dass er bei seinen Mitgliedern mit Gehorsam rechnen darf. Je nachdem wie stark die Herrschaft in einem Verband ausgeprägt ist, findet sich bei den Mitgliedern eine ausgeprägte Disziplin, die sich in einem automatischen und schematischen Gehorsam ausdrückt, der weitgehend darauf verzichtet, die Verbandsvorgaben zu hinterfragen. Dabei zeichnen sich Herrschaftsverbände durch unterschiedliche Rechtsformen aus: Ein privates Unternehmen wie der VW-Konzern, eine öffentliche Anstalt wie das Verkehrsministerium, ein gemeinnütziger Verein wie der ADAC, oder die FGSV. In demokratisch verfassten Gesellschaften sind Herrschaftsverbände demokratisch legitimiert, das heißt nicht, dass sie auch demokratisch verfasst sind. Das zeigen die genannten Herrschaftsverbände VW-Konzern, Verkehrsministerium und ADAC, denen gemeinsam ist, dass sie sich aktuell in einer politischen Legitimationskrise befinden.

Auch die FGSV befindet sich seit einigen Jahren in einer politischen Legitimationskrise. Im Jahr 2014 ist der ehemalige Direktor des *Deutschen Instituts für Urbanistik*, Klaus J. Beckmann aus der FGSV ausgetreten, gefolgt von dem Verkehrswissenschaftler Helmut Holzapfel. Die zentrale Begründung lautete, dass die FGSV durch ihre hierarchische Struktur und zentralistische Organisation, heutigen demokratischen Anforderungen nicht gerecht wird. Die prominente Kritik wurde von Hochschullehrern die in der FGSV engagiert sind zum Anlass für ein Positionspapier genommen, das den Ausgangspunkt für eine kritische Reformdebatte bilden sollte.<sup>5</sup> Während ein Verband nach innen herrscht, übt er nach außen Macht aus, das heißt, er setzt den eigenen Willen gegen das Widerstreben anderer durch. In der Nachkriegszeit hat die FGSV jahrzehntelang Einfluss auf die Besetzung verkehrswissenschaftlicher Professuren genommen und sich gegen Kandidaten ausgesprochen, die ein breiteres, über den Straßenbau hinausreichendes, Verständnis vertraten. Das haben die Vertreter einer Integrierten Verkehrsplanung immer wieder zu spüren bekommen. Dementsprechend markiert die Umbenennung der *Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen* im Jahr 1983, den Höhepunkt eines jahrzehntelangen politischen Kampfs.

---

<sup>5</sup> Vgl. die entsprechenden Dokumente unter: [https://www.ivp.tu-berlin.de/menue/discussion\\_paper/kommentare/](https://www.ivp.tu-berlin.de/menue/discussion_paper/kommentare/) (05.05.2020)

Trotz der Namensänderung und der jahrzehntelangen gesellschaftlichen Kämpfe auf den unterschiedlichsten Ebenen, ist nicht zu übersehen, dass in der FGSV bis heute die Straßenkultur dominiert. Damit prägt sie als ein wirkmächtiger Herrschaftsverband unter anderen die deutsche Mobilitätskultur. Mobilitätskulturen sind immer umkämpft und sie existieren nicht abseits von gesellschaftlichen Institutionen, sondern werden von diesen getragen (vgl. Hoor 2020). Wenn das verkehrspolitische Ziel darin besteht, eine neue Mobilitätskultur zu etablieren, müssen alle Einrichtungen in Frage gestellt werden, die eine andere Kultur vertreten und damit gegen den notwendigen kulturellen Wandel gerichtet sind. Denn die Sozialwissenschaften haben in der Vergangenheit vielfach gezeigt, wie etablierte Herrschaftsverbände gesellschaftlichen Wandel blockieren, weil sie selbst nicht reformfähig sind.

Das gilt auch für den Allgemeinen Deutschen Autoclub (ADAC), der jahrzehntelang die ‚freie Fahrt für freie Bürger‘ propagierte und sich vehement gegen jede Form der Geschwindigkeitsbegrenzung gewendet hat (vgl. Grenier 2003). Auch er befindet sich seit dem ‚Gelber-Engel-Skandal‘ im Jahr 2014 in einer politischen Legitimationskrise und kämpft seitdem zum einen intern mit korrupten Strukturen sowie Seilschaften alter weißer Männer, die die notwendigen institutionellen Reformen immer wieder behindern. Zum anderen musste der ADAC jüngst feststellen, dass sich fünfzig Prozent der Mitglieder mittlerweile für eine Geschwindigkeitsbegrenzung aussprechen. Seitdem hat der ADAC sein Lobbying gegen ein Tempolimit offiziell eingestellt.

In einer politischen Legitimationskrise aufgrund eines massiven Vertrauensverlustes in der Bevölkerung befinden sich auch die deutschen Automobilkonzerne. Der sogenannte Diesel-Skandal steht exemplarisch für eine kriminelle Branche, die in den letzten Jahren durch Preisabsprachen und Abgasmanipulationen öffentlich bekannt wurde. Darüber hinaus hat die deutsche Automobilindustrie auf nationaler wie europäischer Ebene massiv gegen eine nachhaltige Verkehrsentwicklung gearbeitet (vgl. Sternkopf & Nowack 2016). Vor diesem Hintergrund wird die Forderung der deutschen Automobilindustrie, in der Corona-Krise, wie schon in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009, durch eine milliardenschwere Abwrackprämie unterstützt zu werden, in der Öffentlichkeit kritisch wahrgenommen. Dass ein Treffen der Kanzlerin mit den Konzernchefs zu dieser Sache jüngst ergebnislos beendet wurde, hat es bisher noch nicht gegeben.

Das Bundesverkehrsministerium schließlich hat ebenfalls an politischer Legitimation eingebüßt. Abgesehen davon, dass der Bundesverkehrsminister innerhalb der Verkehrswissenschaften über alle inhaltlichen Differenzen hinweg als inkompetent wahrgenommen wird, hat sein unprofessionelles Agieren bei der Pkw-Maut, das den Steuerzahler voraussichtlich Entschädigungssummen in Millionenhöhe kosten wird, in der Öffentlichkeit für Befremden gesorgt. Diese von der Öffentlichkeit kritisch wahrgenommene politische Performance bleibt nicht folgenlos. Wenn es einem

Verkehrsminister früher zweifellos gelungen wäre, den Vorschlag der von ihm selbst eingesetzten Expertinnenkommission, eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf deutschen Autobahnen einzuführen, mit der Bemerkung von der politischen Agenda zu fegen, diese und andere Ideen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung seinen „gegen jeden Menschenverstand“, gelingt diese heute nicht mehr. Weder der ADAC noch das Bundesverkehrsministerium verfügen diesbezüglich noch über die Deutungshoheit, das Thema Geschwindigkeitsbegrenzung bleibt auf der politischen Agenda (vgl. UBA 2020).

Die wenigen exemplarisch angeführten Krisenphänomene von Herrschaftsverbänden, die in der Vergangenheit für die politische Legitimation des großtechnischen Systems Verkehr bedeutend waren, zeigen, dass sich das Verkehrssystem im Reformstress befindet, ohne bisher eine adäquate Lösung gefunden zu haben. Dafür steht symptomatisch das hektische und ebenso uninspirierte wie sexistische Agieren eines Bundesverkehrsministers, der eine Helmkampagne für Fahrradfahrer mit halbnackten Models veröffentlicht. Die Kampagne enttäuscht den Fachmann, der um den marginalen Effekt des Fahrradhelms weiß, wie auch die junge Bevölkerung, die gerne den nackten Verkehrsminister gesehen hätte – das wäre innovativ gewesen. Die ‚Fridays for Future‘ Bewegung demonstriert sowohl die wachsende Bedeutung zivilgesellschaftlichen politischen Engagements wie auch die Unfähigkeit der etablierten Politik, darauf konstruktiv einzugehen. Es sind diese politischen Fehlleistungen, die zur Ausbreitung des viel beklagten Misstrauens der Bevölkerung gegenüber *der* Politik beiträgt (vgl. Rosanvallon 2017).

Die Integrierte Verkehrsplanung sieht sich heute mit einem *diskursiven Politikstil* konfrontiert, den sie, um dem eigenen politischen Gestaltungsanspruch gerecht zu werden, konzeptionell aufnehmen muss (vgl. Fischer 2009). Eine zeitgemäße Integrierte Verkehrsplanung muss auf diese politische Herausforderung eine Antwort geben können. Dabei kann die Lösung nicht darin bestehen, einen neuen Expertentypus auszubilden, der die drängenden gesellschaftlichen Fragen im Sinne einer Integrierenden Verkehrsplanung zu lösen weiß. Eine zukunftsfähige Integrierte Verkehrsplanung zeichnet sich vielmehr dadurch aus, dass sie Planungsprozesse für politische Diskussionen offenhält.

Insgesamt fällt die Bilanz, trotz der mittlerweile weiten Verbreitung des programmatischen Leitbilds Integrierter Verkehrsplanung, ambivalent aus. Einerseits wurde auf vielfältige Weise inhaltlich Einfluss genommen, wodurch viele Themen Integrierter Verkehrsplanung mittlerweile Eingang in den Verkehrsalltag gefunden haben. Das gilt für das Thema der ersten Stunde, die Geschwindigkeitsbegrenzung als Beitrag für mehr Verkehrssicherheit, weniger Lärm und Abgase, aber auch für Maßnahmen zur Stärkung von Rad- und Fußverkehr, mit dem Ziel die Innenstädte aufzuwerten.

Ein weiteres Thema, das aktuell zunehmend an Beachtung gewinnt, ist die Parkraumbewirtschaftung als Instrument zur Steuerung des ruhenden Verkehrs. Schließlich gehören die Themen Kommunikation,

Bewusstseinsbildung und Betroffenen-Beteiligung heute zum (wenn auch noch nicht selbstverständlichen) Repertoire in der Planungspraxis.

Andererseits ist der Einfluss auf Dritte, wie z. B. die FGSV, nach wie vor gering. Auch wenn es immer wieder gelingt, Impulse etwa für „Übergänge in den postfossilen Verkehr“ zu setzen, hat sich die FGSV selbst bisher kaum bewegt.

Was für die Verkehrsplanung gilt, trifft bis heute auch für die Raumplanung zu. Dort findet der Verkehr nach wie vor keine systematische Berücksichtigung, eine integrierte Betrachtung von Raum- und Verkehrsentwicklung hat sich, trotz langjähriger Vorstöße von Mitgliedern des FMV, wie Eckhard Kutter, Christian Holz-Rau und Carsten Gertz, nicht etabliert. Damit bestätigt sich erneut eine ernüchternde Bilanz der Planungspraxis, die vor mehr als zehn Jahren einer der prominentesten Vertreter Integrierter Verkehrsplanung, Gerd-Axel Ahrens (2008) gezogen hat: Eine Verkehrswende ist nicht in Sicht!

### 3 Zur Zukunft Integrierter Verkehrsplanung

In unserer wissenschaftlichen Arbeit, sowohl mit Nachwuchsplanerinnen und -planern im Rahmen des Verkehrswesenstudiums als auch mit Akteuren aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft im Kontext von Forschungsprojekten, stellt sich immer wieder heraus, dass die integrierte Verkehrsplanung zwar ein allseits anerkannter Begriff ist, die meisten sich jedoch konkret darunter nichts vorstellen konnten. Vielmehr lud der Begriff dazu ein, die eigenen Interpretationen – abhängig von den jeweiligen Interessen und Wissensbeständen – einzubringen und ein gemeinsames Verständnis von Integrierter Verkehrsplanung zu erschweren. Aus planungswissenschaftlicher Sicht muss dieser Zustand als vorläufiges Scheitern der wissenschaftlichen Kommunikation eingestuft werden, da weder die Gesellschaft noch die Planungspraxis um die wesentlichen Ansprüche einer Integrierten Verkehrsplanung zu wissen scheint. Die Ideen und Konzepte schafften es allenfalls semantisch in der Planungspraxis adaptiert zu werden. Konkrete Leitfäden und Planungspraktiken, welche die Ideen einer integrierten und am Menschen orientierten Planung aufgreifen, finden sich erst seit 2018 in *einem* Regelwerk der Verkehrsplanung (vgl. FGSV 2018). Die Operationalisierung des Integrierten Planungsgedankens befindet sich damit weiterhin in den Kinderschuhen und insbesondere die Planungspraxis ist von den eingangs formulierten Ansprüchen einer am Menschen orientierten Verkehrsplanung noch weit entfernt (vgl. Kutter 1972).

Diese Schwerfälligkeit der bisherigen Ansätze Integrierter Verkehrsplanung, sowohl bei der Kommunikation als auch der Operationalisierung, liegt unserer Meinung nach zum einen an der Überkomplexität und Unverständlichkeit bisheriger Modelle. Für gestandene Planungsreferenten ebenso wie für interessierte Studierende ist es mitunter schwierig, nachvollziehbar die unzähligen Integrationsebenen, Handlungsfelder oder Wirkungsebenen der klassischen Modelle aufzunehmen. Es fehlen klare Bezüge und Ansprüche, die den praktizierenden Planenden eindeutige Handlungsanleitungen mitgeben. Ist Integrierte Verkehrsplanung ein politisches Leitbild, ein planerischer Modus Operandi oder eine wissenschaftliche Utopie? Zum anderen kommt auch die Interaktion mit politischen Vertretern und zivilgesellschaftlichen Initiativen sowohl in den theoretischen Ansätzen als auch innerhalb des operationalisierten Planungsprozesses zu kurz und entspricht damit nicht den modernen Ansprüchen einer partizipativen Planung (vgl. Krause 2017). Dies verdeutlicht neben der schwerfälligen Kommunizierbarkeit noch einen weiteren Kardinalfehler bisheriger (deutscher) Verkehrsplanungsansätze: sie vernachlässigen politisch-normative Prozesse (vgl. Kapitel 2.4). Deutlich wird dieser fehlende Bezug der klassischen Verkehrsplanungsleitfäden in zunehmend heftigeren ‚Backlashs‘ der Bevölkerung (vgl. Eraydin & Frey 2018). Einem der wesentlichsten Ansprüche der integrierten Verkehrsplanung das mobile Individuum in das Zentrum der Planung zu stellen, kann somit selbst nach knapp fünfzig Jahren nicht nachgekommen werden. Selbstkritisch

müssen wir uns als Planungswissenschaftler fragen, ob unsere bisherigen Ansätze nicht zu unverständlich für Planungspraktiker sind. Es ist leicht die Schuld bei störrischen Politikern, veralteten Planungskulturen oder widerspenstigen Bürgerinitiativen zu sehen. Schwieriger wird es, die eigenen Theorien auf den Prüfstand zu stellen, inwieweit sie den sich stetig wandelnden gesellschaftlichen und politischen Ansprüchen noch standhalten können. In diesem Sinne ist eine selbstkritische Modernisierung der Integrierten Planungstheorie längst überfällig, um den Planenden in der Praxis, die mit immer größer werdenden Herausforderungen konfrontiert werden, geeignete Konzepte zur Planung von Mobilität und Verkehr mitgeben zu können.

Unseren Erkenntnissen nach muss eine moderne integrierte Verkehrsplanungstheorie (1) logisch konsistent, (2) praxistauglich und (3) verständlich sein. Nur wenn all diese drei Charakteristika erfüllt werden, hat die Integrierte Verkehrsplanung eine Chance auch in der Praxis Fuß zu fassen und den Menschen eine nachvollziehbare Planungsgrundlage zu bieten. Basierend auf diesen Ansprüchen, unseren vieljährigen Erfahrungen mit Partnern aus der Planungspraxis und Zivilgesellschaft sowie den modernen Anforderungen an integrierte Planung (vgl. Bratman 2014; Givoni & Banister 2015), haben wir ein Planungsverständnis entwickelt, das die Integrierte Verkehrsplanung in diesem Sinne fortführt. Kern dieses Integrierten Verkehrsplanungsverständnisses sind vier Integrationsebenen, die zugleich auch die Ansprüche einer modernen Integrierten Verkehrsplanung konstituieren (vgl. Abbildung 3). Dazu gehört die *normative Integration*, welche die Planung im Kontext aktueller gesellschaftliche Leitbilder einbettet. Die *politische Integration*, die benötigt wird, um partizipativ die verschiedenen Akteursgruppen in den Planungsprozess mit einzubeziehen. Die *fachliche Integration*, die es ermöglicht über Disziplingrenzen hinweg interdisziplinär zu planen. Und die *räumliche Integration*, die unabhängig von administrativen Grenzen gemeinsame Planungsziele verfolgt. Nur wenn Planung über alle diese vier Ebenen integriert wird – so unsere These – kann von einer wahrhaftig Integrierten Verkehrsplanung gesprochen werden.

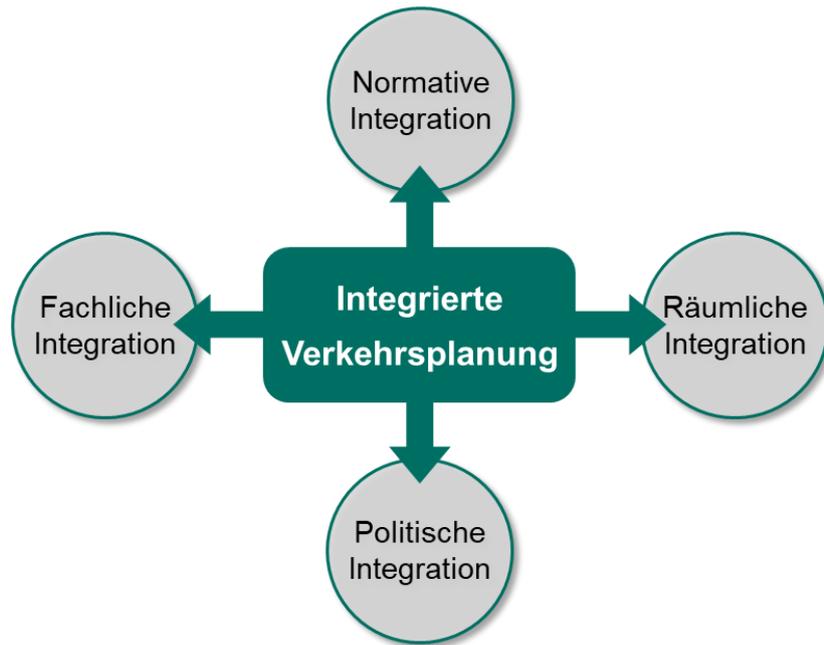


Abbildung 3: Der Kompass für eine Integrierte Verkehrsplanung

Die **Integrierte Verkehrsplanung** beschreibt ein planerisches Handeln, das verkehrspolitische Leitbilder in *interdisziplinäre* Strategien und *effektive* Maßnahmen überführt. Hierbei werden die betroffenen Akteure innerhalb eines *transparenten* Planungsprozesses eingebunden und zwischen ihren *normativen* Ansprüchen vermittelt. Die entwickelten Strategien und Maßnahmen werden in einem *kooperativen* Arbeitsprozess über fachliche ebenso wie räumliche Grenzen hinweg konzeptioniert. Insgesamt steht die Integrierte Verkehrsplanung für eine *evidenzbasierte, inklusive* und *kommunikative* Planung, welche gesellschaftliche Akteure zusammenbringt und verkehrspolitische Zielkriterien *nachhaltig* umsetzt.

### 3.1 Die normative Integration der Verkehrsplanung

Der fundamentale Geburtsfehler aller klassischen deutschen Verkehrsplanungstheorien ist die Abwesenheit einer normativen Einbettung. So wird bis in die Gegenwart, insbesondere bei der Planung von Verkehr und Infrastrukturen, in den einschlägigen Regelwerken suggeriert, es gäbe objektive Abwägungsverfahren, die den Planenden ermächtigen normfreie Entscheidungen über verkehrsbezogene Maßnahmen treffen zu können. Dazu gehören, um nur einige zu nennen, die Abwägungsmethode zur Ermittlung einer LSA- oder Zebrastreifen-Installation an Fußgängerüberwegen (vgl. R-FGÜ 2001: 4), die Methoden zur Ermittlung der benötigten Stellplätze in Wohngebieten (vgl. hierzu die Stellplatzverordnungen der Bundesländer) sowie die Nutzen-Kosten-Analysen zur Ermittlung des Neu- und Ausbaubedarf bei der Bundesverkehrswegeplanung (vgl. BMVI 2015: 59ff.). Insbesondere der Bundesverkehrswegeplan treibt diese ‚Technokratisierung‘ der Verkehrsplanung auf die Spitze, indem er versucht die Entscheidung über föderale Infrastrukturzuschüsse über eine Vielzahl an quantitativen Analyseverfahren zu „errechnen“ (vgl. ebd.). Das dies in der Planungspraxis dann an politischen Proporzgleichungen und Hinterzimmerkompromissen scheitert (vgl. Becker 2016), macht deutlich, wie naiv der Anspruch ist, verkehrspolitische Entscheidungsprozesse objektivieren zu wollen. Ganz im Gegenteil führt diese Vernachlässigung zu einer Intransparenz der Planungs- und Entscheidungsprozesse, sodass diese zwar weiterhin normativ geprägt sind, die Öffentlichkeit darüber aber im Unklaren bleibt. Die quantitativen Analysen verschleiern die normativen Prozesse im Hintergrund und suggerieren eine berechenbare Verkehrsplanung. Dieser Fundamentalfehler ist bis heute in den geltenden deutschen Regelwerken<sup>6</sup> präsent (vgl. u. a. FGSV 1997; FGSV 2010; FGSV 2018; FGSV 2020) und wird von den einflussreichen Konsortien, allen voran der FGSV, weiter reproduziert (vgl. Fazlic 2019: 24 ff.).

Dabei zeigen uns vor allem unsere europäischen Nachbarn, dass Verkehrsplanung und Verkehrspolitik immer zusammengedacht werden müssen. Insbesondere die viel beachteten *Sustainable Urban Mobility Plans* der EU-Kommission machen vor, wie Verkehr gemeinsam mit Mobilität und Infrastruktur innerhalb eines gemeinsamen Leitbilds (‚sustainable urban mobility‘) integriert werden kann (vgl. Kiba-Janiak & Witkowski 2019). Auch deshalb haben es die europäischen Planungsleitfäden so schwer in der technokratisch geprägten deutschen Verkehrsplanung Fuß zu fassen. Die normative Integration der Verkehrsplanung, d. h. das Einarbeiten von normativen Zielansprüchen in die Planwerke, findet sich sowohl beim *Accessibility-Planning* in Großbritannien (vgl. SEU 2003), bei den Mobilitätsplänen in

---

<sup>6</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass die FGSV Broschüren de jure nicht immer Regelwerke im rechtlichen Sinne darstellen, sondern nur Empfehlungen eines unabhängigen wissenschaftlichen Vereins. Da in der Planungspraxis diese „Empfehlungen“ de facto aber als Planungsgrundlage verwendet werden, sowie vor Gericht eine rechtsgutachtliche Bedeutung haben und damit der Funktionsweise von Regelwerken in keiner Weise nachstehen, verwenden wir trotzdem den Begriff des ‚Regelwerks‘.

Frankreich und den Niederlanden (vgl. Wulfhorst & Wolfram 2010) sowie bei der Radverkehrsplanung in Norwegen (vgl. Fazlic 2019). Es zeigt, wie essenziell das Zusammendenken von Planung und Leitbild im gesamten europäischen Raum geworden ist. Moderne Planung muss normativ integriert werden.

So lautet der erste Anspruch an eine moderne Integrierte Verkehrsplanung, dass ihr Prozess immer normativ integriert werden muss. Im Detail bedeutet dies, dass alle Maßnahmen, welche im Rahmen einer normativ integrierten Planung beschlossen und umgesetzt werden, transparent mit dem Leitbild in Verbindung gesetzt werden. Sowohl für die Politik als auch für die Zivilgesellschaft muss nachvollziehbar sein, welche Zielkriterien von der Planung erreicht werden sollen (bspw. Klimaneutralität 2050), welche Strategien hierfür zum Einsatz kommen (bspw. CO<sub>2</sub>-Reduktion im Verkehrsbereich) und schließlich welche konkreten Maßnahmen hierfür umgesetzt werden (bspw. CO<sub>2</sub>-Steuer). Eine normative Integration der Verkehrsplanung schafft somit insbesondere Transparenz sowie gesellschaftliche Akzeptanz und ermöglicht es im Folgenden überhaupt erst politische und zivilgesellschaftliche Akteure in die Planung partizipativ mit einzubeziehen.

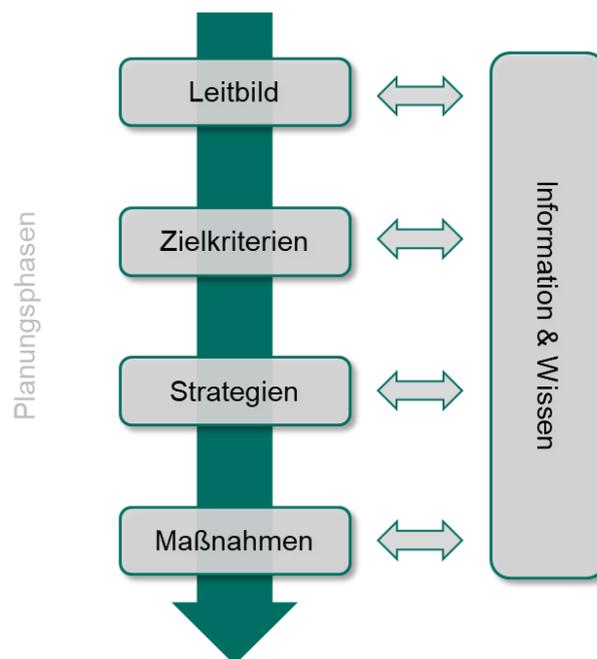


Abbildung 4: Die Normative Integration der Verkehrsplanung

Innerhalb des Planungsprozesses unterscheiden wir hier zwischen vier Planungsphasen, welche unterschiedliche Funktionen für die Planung erfüllen (vgl. Abbildung 4). Als erstes steht das *Leitbild* für den gesellschaftlich ausgehandelten Konsens, wohin sich die Gesellschaft zukünftig entwickeln soll. Dazu gehören Leitbilder wie eine klimaneutrale Gesellschaft (Klimaziele von Paris), gleichwertige Lebensverhältnisse (vgl. BMI 2019) oder gesunde Lebensumstände (Vision Zero, BImSchG). Diese Leitbilder sind essentiell um eine zielorientierte (Verkehrs)-Planung überhaupt erst zu ermöglichen.

Andernfalls verkommt das planerische Vorgehen zum ‚muddeling through‘ (z. Dt. ‚Durchwursteln‘) (vgl. Lindblom 1959), in dessen Folge die Planung ihre Grundaufgaben wie Risikoabwehr, Orientierung und Koordinierung in keiner Weise mehr erfüllen kann (vgl. Fürst & Ritter 2005).

Sind die Leitbilder noch recht unkonkret und lassen Spielraum für unterschiedliche Interpretationen, sind die *Zielkriterien* konkreter und definieren die zu erreichenden Zielgrößen der Planung. Sie übersetzen das Leitbild in überprüfbare und damit evaluierbare Größen, sodass der nun folgende Prozess auf eindeutige Ziele hinarbeiten kann. Diese Zielkriterien müssen keineswegs immer quantitativ ausgeprägt sein, sondern können auch einen qualitativen Charakter haben. Wichtig ist nur, dass klar definiert wird, wie diese Zielgröße in einer späteren Evaluation zu erfassen ist (bspw. die subjektive Zufriedenheit mit der eigenen Mobilität). Ist die Aushandlung der Leitbilder noch Aufgabe von Gesellschaft und Politik, kennzeichnen die Zielkriterien den Übergang von der Politik zur Planung. Hier findet in der Regel ein enger Austausch zwischen Vertretern der Politik und Expertinnen statt, um gemeinsam realistische Zielkriterien für die gegebenen Leitbilder zu definieren. Hierzu zählen beispielsweise die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung, welche in Zusammenarbeit mit dem Sachverständigenrat für Umweltfragen konzipiert wurden oder die Senkung der Reproduktionsrate des Coronavirus auf einen Zielwert von unter 1, welcher gemeinsam von Gesundheitsministerium und dem Robert-Koch-Institut festgelegt wurde.

Stehen konkrete Zielkriterien fest, kann die Planung im Anschluss beginnen unterschiedliche *Strategien* zu erarbeiten, wie diese Zielkriterien möglichst effektiv und effizient erreicht werden können. Dies bedeutet keinesfalls, dass die Planung nun ohne äußere „Störeinflüsse“ von Politik und Gesellschaft durchplanen kann. Auch für die Strategien gilt, dass sie normative Wertungen in sich tragen und somit in der Regel keine ‚alternativlosen‘ Lösungswege existieren. So müssen auch die von den Planenden entworfenen Strategien mit Politik und Bevölkerung nicht nur abgestimmt, sondern gemeinsam entwickelt werden, da die jeweiligen Akteure unterschiedliche legitime Interessen verfolgen, die sie aus ihrer spezifischen Perspektive wertgebunden begründen (bspw. die öffentliche Debatte zu unterschiedlichen Strategien bei Ausgangsbeschränkungen oder Triageverfahren, um die Coronakrise zu bewältigen). Die integrierten Planenden haben hier die Aufgabe, alle wesentlichen Zusammenhänge, und dazu gehören auch die betroffenen Akteure, für ein Zielfeld zu identifizieren und dann unterschiedliche Methoden zur Entwicklung intelligenter Strategien anzuwenden. Im Gegensatz zum klassischen Planer übernimmt die moderne Planerin verstärkt die Rolle einer Moderierenden, die unterschiedlichen Akteure, Wissensbestände und Methoden strategisch koordiniert.

Sind hinsichtlich der aus dem Leitbild abgeleiteten Zielkriterien verschiedene Strategien entwickelt worden, können im letzten Schritt konkrete *Maßnahmen* beschlossen werden. Erst nachdem sich die Planung über die Leitbilder, Zielkriterien und Strategien bewusst ist, kann sie zielorientierte

Maßnahmen entwerfen. Eine Vorgehensweise, die sich in der deutschen Verkehrsplanungspraxis nur selten wiederfindet. Stattdessen lässt sich immer wieder beobachten, dass – getrieben durch Bürgerproteste oder Politikwünsche – zunächst die Maßnahmen selbst deklariert werden, bevor im Anschluss über Zielkriterien und Strategien diskutiert wird. Beispiele aus der deutschen Verkehrsplanung hierfür sind die abschnittbezogenen Geschwindigkeitsbegrenzungen in Städten, der prognoseorientierte Ausbau der Straßeninfrastruktur auf Bundesebene oder die flächendeckende Einrichtung von E-Ladesäulen in Gemeinden. Bezogen auf die verkehrspolitischen Leitbilder ist es völlig unklar, inwiefern diese Maßnahmen dabei unterstützen, die gesetzten Zielkriterien für Klimaneutralität und Umweltschutz zu erreichen. Es gilt also Maßnahmen und Strategien der Verkehrsplanung immer normativ zu integrieren, also ihr Einwirken hinsichtlich der gesetzten Leitbilder und Zielkriterien transparent darzulegen.

Zusammenfassend kann von einer erfolgreichen normativen Integration der Planung gesprochen werden, wenn zwischen verkehrsbezogenen Maßnahmen und verkehrspolitischen Leitbildern ein nachvollziehbarer Zusammenhang besteht. Hierzu gehört die Definition von überprüfbaren Zielkriterien, um die folgenden Maßnahmen zielorientiert und evaluierbar gestalten zu können. Und die Entwicklung von Strategien, welche themenfeldübergreifend verschiedene Maßnahmen kombiniert, um die gesetzten Ziele möglichst effektiv und effizient erreichen zu können.

Die **Normative Integration** der Verkehrsplanung stellt einen *nachvollziehbaren* Zusammenhang zwischen verkehrspolitischen Leitbildern und einzelnen Maßnahmen vor Ort her. Hierfür bilden *überprüfbare* Zielkriterien und *evidenzbasierte* Strategien den Kern für einen *zielorientierten* und *transparenten* Planungsprozesses.

### 3.2 Die politische Integration der Verkehrsplanung

Die zweite Ebene einer modernen Integrierten Verkehrsplanung ist die politische Integration, die sich bereits unter den Bezeichnungen ‚vertikale Integration‘ oder ‚Integration der Akteure‘, in den klassischen Theorien wiederfindet (vgl. Beckmann 2001; Holz-Rau 2018). Darin artikuliert sich der planerische Anspruch, die unterschiedlichen Akteure innerhalb eines partizipativen und kooperativen Planungsprozesses einzubinden. Zu diesen Akteuren zählen die Vertreter von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, die es im Rahmen einer politischen Integration einerseits systematisch und dauerhaft miteinander ins Gespräch zu bringen gilt und andererseits über alle politischen Ebenen hinweg in die Planungs- und Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen gilt. Eine erfolgreiche politische Integration ist also erst gegeben, wenn von den UN-Grundsatzentscheidungen bis zur Bürgerinitiative vor Ort ein nachvollziehbarer Zusammenhang bei der Findung und der Umsetzung von Entscheidungen besteht. Dieser Anspruch, nicht nur die föderalen Verwaltungsebenen wie in der klassischen vertikalen Integration, sondern auch gesellschaftliche Vertretungen mit einzubeziehen, resultiert aus der Erfahrung wachsender Konflikte zwischen diesen drei Akteursgruppen. Die Konfliktlinien verlaufen dabei zwischen Politik und Verwaltung, Verwaltung und Zivilgesellschaft sowie Zivilgesellschaft und Politik. Sie verweisen auf Schnittstellenprobleme, die theoretisch seit langem bekannt sind, praktisch aber bisher nicht hinreichend gelöst werden konnten (vgl. Mayntz & Scharpf 1973). Deshalb muss ein besonderes Augenmerk diesen drei Akteursgruppen gelten, um ihre erfolgreiche politische Integration im Verkehrsplanungsprozess zu ermöglichen (vgl. Abbildung 5).

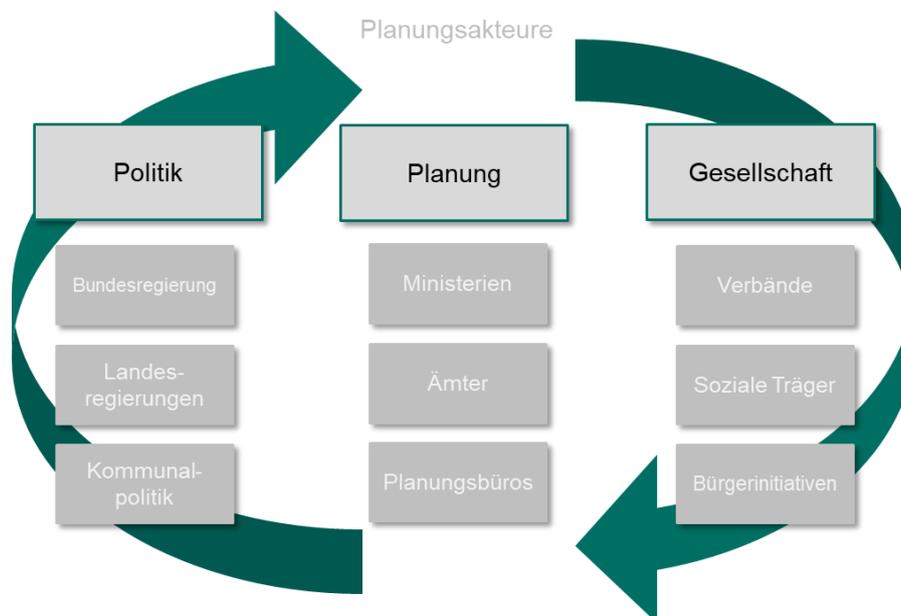


Abbildung 5: Die politische Integration der Verkehrsplanung

Die Politik und ihre Entscheidungstragenden stehen für die normative Verknüpfung (vgl. Kapitel 4.1) der Verkehrsplanung mit der Verkehrspolitik. Durch ihre legitimierte Entscheidungsgewalt sind sie letztendlich der Ausgangspunkt für Veränderungen und Transformationen im Verkehrssektor oder – auf Grund fehlenden Problembewusstseins oder konfligierenden normativen Präferenzen – der vorläufige Endpunkt. Aus diesem Grund ist es essenziell die Politik auf allen Ebenen mit den nötigen Informationen und Wissensbeständen zu versorgen, damit evidenzbasierte Entscheidungen auf Basis eines breiten Verständnisses der Sachverhalte getroffen werden können. Hierzu gehört das Wissen um Mobilität, Verkehr und Infrastruktur sowie die Informationen über aktuelle Problemlagen und mögliche Wechselwirkungen in diesen Dimensionen. Ein Beispiel in negativer Hinsicht ist die Rolle der Politik bei den verfassungsrechtlichen Entscheidungen zu Fahrverboten in deutschen Städten. Aus nachträglicher Perspektive war der Verlauf von der Verschärfung der EU-Luftreinhaltungsrichtlinien, über das fehlende Agieren der Verkehrsplanung bis hin zu den Klagen zivilgesellschaftlicher Interessenvertretungen und den anschließenden Urteilen, vorhersehbar. Insbesondere die Bundespolitik schaffte es auf Grund fehlenden Problembewusstseins und mangelnder Wissensbestände nicht, eine Externalisierung verkehrsplanerischer Entscheidungen an die Verfassungsgerichte zu verhindern. Aus planungswissenschaftlicher Sicht stellt dieses Vorgehen einen Totalausfall der Verkehrsplanung dar, da grundlegende Aufgaben wie die Risikobewältigung, Koordinierung und Moderation nicht erfüllt werden konnten und am Ende Richterinnen und Richter verkehrsplanerische Maßnahmen anordnen mussten. Dabei existierten bereits sehr früh im Prozess Vorstöße von Seiten der Kommunalpolitik (Stichwort ‚Tempo 30‘) als auch der Landespolitik (Stichwort ‚Blaue Plakette‘), dieses Scheitern zu verhindern. Da aber weder die politischen Ebenen gemeinsam zusammenarbeiteten noch die Akteure aus den Verwaltungsebenen oder gar der Zivilgesellschaft innerhalb eines konstruktiven Problemlösungsprozesses eingebunden werden konnten, war das Scheitern vorprogrammiert (vgl. Jungjohann 2019). Eine politische Integration der Akteure über die föderalen Ebenen hinweg, hätte dies verhindern können. Insbesondere die aufgeteilten Gesetzgebungskompetenzen der föderalen Ebenen in Deutschland machen solch eine Zusammenarbeit notwendig, um langfristige und effektive Eingriffe im Verkehrssystem umzusetzen.

Doch auch die Akteure der Planung, also Bundesministerien, Landesverwaltungen, Kommunalämter und Planungsbüros, schafften es in obigem Beispiel nicht politisch integriert zu planen. So hätten frühzeitig, ausgehend von der Planung, Anstrengungen unternommen werden müssen, die unterschiedlichen Akteursgruppen zusammenzubringen und mögliche kooperative Lösungsstrategien zu entwerfen. Die institutionalisierte Planung hat klassischerweise die Aufgabe, die von der Politik gesetzten Zielkriterien mit entsprechenden Strategien und Maßnahmen umzusetzen. Im modernen Verständnis hat die Planung in Gestalt von Verwaltungen und privaten Unternehmen aber auch eine politikberatende Funktion, um damit die Grundlage für die bereits erwähnten evidenzbasierten

Entscheidungen zu legen (vgl. Döhler 2019). Dies macht eine enge und kooperative Integration der Politik im Planungsprozess notwendig. Gleiches gilt auch für die politische Integration der Zivilgesellschaft, die zunehmend für moderne Planungsprozesse an Bedeutung gewinnt. Die deutsche Verkehrsplanung tut sich mit der Integration der Zivilgesellschaft (Partizipation) bis heute schwer. Während die klassische Verwaltung ihre Aufgabe darin sieht, als unbestechliches Werkzeug einer legitimen Regierung zu fungieren, stellt die Zivilgesellschaft demgegenüber gerade diese für sie oftmals rätselhaften administrativen Verfahren in Frage und fordert zunehmend ein Mitspracherecht. Dabei zeichnet sich die deutsche Verwaltung durch eine historisch bedingte, im europäischen Ländervergleich besonders ausgeprägte, Intransparenz aus (vgl. Seibel 2016: 173ff.). In Verbindung mit der wachsenden Forderung nach Partizipation von Seiten der Bürgerinnen und Bürger, die von der Verwaltung wiederum durch eine verschärfte Blockadehaltung beantwortet wird, hat sich in Deutschland zwischen den beiden ein besonders ausgeprägtes Spannungsverhältnis aufgebaut. Dabei verkennt die Verwaltung, dass sie zunehmend auf die Hinweise aus der Zivilgesellschaft angewiesen ist, wenn es darum geht Lebensräume, Verkehr und insbesondere Mobilität effektiv gestalten zu wollen. Eine moderne Planung von Verkehr und Mobilität kann ohne eine umfassende politische Integration der Zivilgesellschaft nicht funktionieren.

Die Akteure der (Zivil-)Gesellschaft umfassen dabei eine Vielzahl an unterschiedlichen Ausprägungsformen und können analog zur Politik und Planung auf lokaler, regionaler oder bundesweiter Ebene organisiert sein (vgl. Rammert 2019). Hierzu zählen Bürgerinitiativen, Vereine, Interessenvertretungen oder Verbände, welchen gemein ist, dass sie politische Interessen ihrer Mitglieder bündeln und damit einen wichtigen Baustein einer funktionierenden Demokratie darstellen (vgl. Albrechts 2012). Für die Verkehrsplanung gilt, dass den zivilgesellschaftlichen Akteuren häufig der Einblick und damit auch das Verständnis für die politischen und planerischen Prozesse fehlen. Diese Intransparenz der verkehrsplanerischen Prozesse aufgrund fehlender politischer Integration, bei gleichzeitig hoher Betroffenheit der Bevölkerung von verkehrsplanerischen Maßnahmen, führt dazu, dass Konflikte immer häufiger in der Öffentlichkeit ausgetragen werden. Beispiele hierfür sind die Unruhen um den Neubau des Stuttgarter Hauptbahnhofs, die Proteste gegen die Startbahn West am Frankfurter Flughafen oder die Bewegung um den Volkentscheid Fahrrad in Berlin. All diesen Beispielen ist gemein, dass die Zivilgesellschaft immer unzureichend in den Planungsprozess integriert wurde und die Akteure aus Politik und Planung sich gegen ihre politische Integration wehrten. Mit der Folge, dass all diese Projekte in politischer Hinsicht (Regierungswechsel), in planerischer Hinsicht (Baustopp) oder sogar in legislativer Hinsicht (Mobilitätsgesetz) zu schwerwiegenden Konsequenzen führten. Rückblickend hätte hier ein frühzeitiger Einbezug der Zivilgesellschaft, ebenso wie der politischen Entscheidungstragenden, einen weitaus konfliktreduzierteren und effektiveren Planungsverlauf ermöglicht.

Zusammenfassend zeigt uns ein Blick auf die deutsche Verkehrsplanungspraxis der letzten Jahrzehnte, wie wichtig eine politische Integration aller Akteure ist. Eine Integrierte Verkehrsplanung kann demnach nur funktionieren, wenn alle drei Akteursgruppen innerhalb eines partizipativen und transparenten Planungsprozesses integriert werden. Weiterhin muss auch innerhalb der Akteursgruppen von der lokalen bis zur nationalen Ebene (und darüber hinaus) eine Integration stattfinden. Dies bedeutet, dass bei der Entwicklung von Strategien und Maßnahmen die verschiedenen Ebenen mit ihren jeweiligen Kompetenzen zielorientiert zusammenarbeiten, beispielsweise bei der Umsetzung der EU-Luftreinhalterichtlinien. In der Theorie würden die Kommunen vor Ort in Zusammenarbeit mit lokalen Vereinen Maßnahmen ergreifen, die Landesverwaltung die Strategien koordinieren und finanzielle Mittel verteilen und die Bundesregierung entsprechende Gesetzesentwürfe hervorbringen. Dieses Vorgehen auch in der Praxis zu etablieren ist Anspruch der Integrierten Verkehrsplanung.

Die **Politische Integration** der Verkehrsplanung umfasst die *gleichberechtigte* Beteiligung politischer und gesellschaftlicher Akteure innerhalb eines *partizipativen* Planungsprozesses. Entscheidungen und Verfahren sind hierfür von Beginn an *inklusiv* und *kommunikativ* angelegt, um *vielfältige* Perspektiven auf den Planungsgegenstand einzubeziehen.

### 3.3 Die fachliche Integration der Verkehrsplanung

Die fachliche Integration der Verkehrsplanung beschreibt die dritte Ebene einer modernen Integrierten Verkehrsplanung und taucht in der Literatur auch häufig unter dem Begriff der ‚sektoralen Integration‘ auf. Der Anspruch, unterschiedliche Fachrichtungen innerhalb der Verkehrsplanung zu integrieren, gilt als eine der ersten Ideen von Integrierter Verkehrsplanung (vgl. Kutter 1988). Grundannahme hierfür ist, dass sich das Phänomen Verkehr und die damit verbundenen Auswirkungen auf Struktur und Mobilität nur mit Hilfe eines interdisziplinären Planungsansatzes adäquat gestalten lässt. Zu ausgeprägt sind die Interdependenzen zwischen Verkehrssystem und Wirtschaft, Gesellschaft sowie der Raumstruktur. Eine fachlich integrierte Planung muss sich deshalb diesem Themenfeld aus verschiedenen Richtungen nähern und dabei sowohl ingenieurwissenschaftliche, sozialwissenschaftliche, raumwissenschaftliche und kulturwissenschaftliche Perspektiven einnehmen können. Dementsprechend muss sich diese fachliche Integration auch bei der Ausbildung der Verkehrsplanenden wiederfinden; eine Voraussetzung, welche die aktuellen verkehrsplanerischen Studiengänge in Deutschland noch immer nicht ausreichend abbilden.<sup>7</sup> Dass die fachliche Integration der Verkehrsplanung bis heute keine Praxis in den Planungsorganen darstellt, liegt neben den fehlenden Ausbildungsprogrammen auch an dem segregierten Zuschnitt der Ministerial- und Verwaltungsbürokratie in Deutschland (vgl. Kutter 2016: 234). Somit muss explizit die Organisationsstruktur der Verwaltungen einer detaillierten Betrachtung unterzogen werden, wenn es darum geht eine (fachlich) integrierte Verkehrsplanung in die Planungspraxis zu übersetzen.

Zunächst unterscheiden wir bei der fachlichen Integration zwischen *interner*, auf die eigene Disziplin der Verkehrsplanung bezogene Integration und *externer*, auf benachbarte Fachdisziplinen bezogene Integration. Die *interne* fachliche Integration befasst sich mit den verschiedenen Maßnahmenfeldern innerhalb der Verkehrsplanung. Während die konventionelle Verkehrsplanung ihre Kernaufgaben in den Bereichen Infrastrukturbau und Verkehrsflusssteuerung sieht, führt die Integrierte Verkehrsplanung als drittes Planungsfeld den Menschen und sein Mobilitätsverhalten ein (vgl. Schwedes & Rammert 2020). Anders als bei der konventionellen Verkehrsplanung, die mit dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und einer intelligenten Verkehrssteuerung die Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses betreibt, geht die Integrierte Verkehrsplanung von den Anforderungen und Bedarfen der Menschen aus und ist darauf gerichtet, individuelle Verhaltensweisen und soziale Praktiken zu beeinflussen. Diese drei Planungsfelder erfordern jeweils unterschiedliche Fachkompetenzen, wie die Bauingenieurin im Bereich des Infrastrukturbaus, den Wirtschaftsinformatiker für die

---

<sup>7</sup> Verdeutlicht wird dies bei einer kurzen Betrachtung der Lehrcurricula der größten deutschen Verkehrsplanungsstudiengänge in Dresden, Berlin, Braunschweig und Aachen.

Verkehrsflusssteuerung und die Sozialwissenschaft mit Blick auf menschliches Verhalten. Mit der internen fachlichen Integration verfolgt die Integrierte Verkehrsplanung eine systematische Verknüpfung dieser unterschiedlichen Fachdisziplinen, die im Ergebnis mehr ist als die Summe der einzelnen Planungsfelder. Vielmehr erfolgt damit eine grundlegende Veränderung der Zielkoordinaten, indem die Integrierte Verkehrsplanung nicht mehr beim Verkehrsfluss ansetzt, sondern vor dem Entstehen von Verkehr die verkehrsrelevanten Entscheidungen in den Blick nimmt und versucht darauf im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung einzuwirken (vgl. Kutter 2005).

Im Gegensatz zur internen berührt die *externe* Integration das Verhältnis der Verkehrsplanung zu den benachbarten Fachdisziplinen. Wie bei der internen Integration wird auch in diesem Fall davon ausgegangen, dass eine systematische Kooperation der Verkehrsplanung mit anderen Fachdisziplinen, wie beispielsweise der Gesundheits-, Umwelt- oder Sozialplanung, Voraussetzung ist, um Mobilität und Verkehr überhaupt nachhaltig gestalten zu können. So führen beispielsweise die zunehmend dispersen Raumstrukturen dazu, dass die Wege des alltäglichen Bedarfs heute viel länger sind als vor zwanzig Jahren. Erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg sind sechzig Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung dazu gezwungen, zum Arbeitsplatz zu pendeln, wobei die Entfernungen weiterhin ansteigen (vgl. Dauth & Haller 2016). Diese durch die Raumstruktur bedingte Autoabhängigkeit immer größerer Bevölkerungsanteile hat substantielle Auswirkung auf die Verkehrsentwicklung. Die Verantwortung für diese Raumentwicklung liegt aber nicht bei der Verkehrsplanung, die dieser Entwicklung gewissermaßen hinterherläuft, sondern bei der Raum- und Siedlungsentwicklung (vgl. Kutter 2016). Indem Gewerbestandorte wie auch Wohnstandorte weit gestreut entstehen, sind sie in vielen Fällen aufgrund der fehlenden Bündelungsfähigkeit, nicht für den Umweltverbund erreichbar, oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand. Die einzige Alternative ist dann zumeist das private Auto. Eine fachliche Integration der Verkehrsplanung ermöglicht es also, die Entstehung solcher autoabhängigen Raumstrukturen von Beginn an zu vermeiden.

Sowohl die interne als auch die externe fachliche Integration der Verkehrsplanung sind Voraussetzung dafür, dass das System Verkehr in seiner Gesamtheit und Komplexität gestaltet werden kann. Eine fachlich integrierte Verkehrsplanung schaut über den eigenen Tellerrand hinaus, indem sie sowohl die eigenen Kernfelder Infrastruktur, Verkehr(-sprozess) und Mobilität als auch die externen Planungsfelder Gesundheit, Raumstruktur, Wirtschaft, Gesellschaft in ihre Planung mit einbezieht (vgl. Abbildung 6). Insbesondere im Hinblick auf die Planungsphasen innerhalb der normativen Integration (vgl. Kapitel 4.1), müssen die Strategien fachlich integriert werden, indem sie themenfeldübergreifend durch eine Kombination verschiedener Maßnahmen aus den unterschiedlichen Planungsfeldern die definierten Zielkriterien angeht.

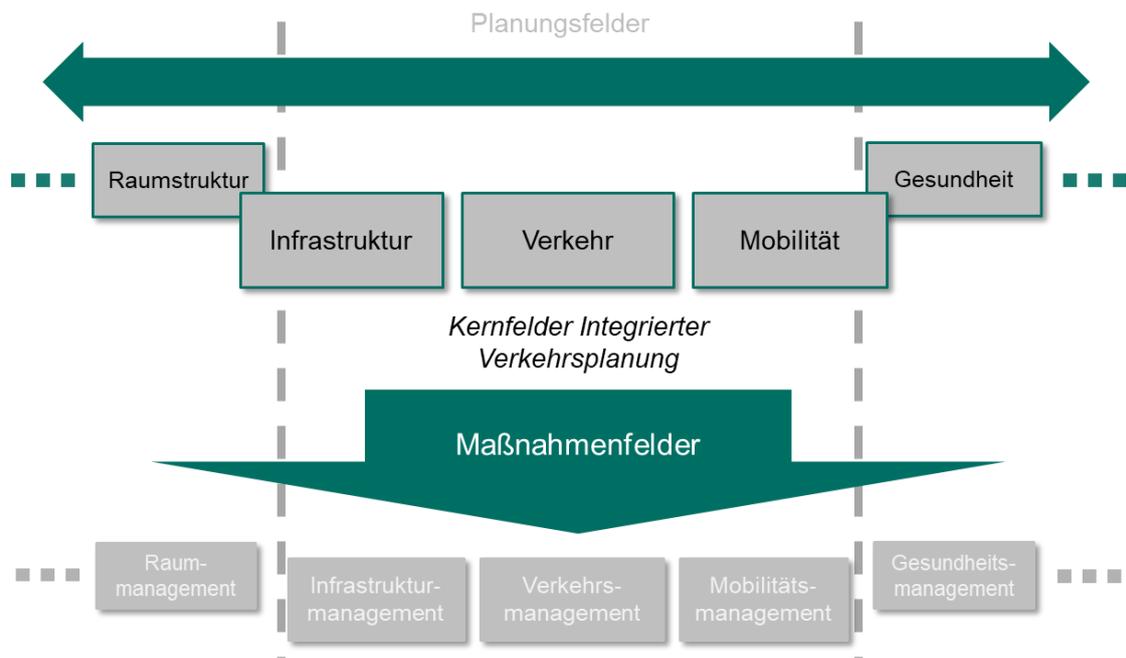


Abbildung 6: Die Fachliche Integration der Verkehrsplanung

Jedes Planungsfeld bietet wiederum sein eigenes Maßnahmenfeld, das die Möglichkeiten der fachlich integrierten Planung erweitert. So kann beispielsweise das Zielkriterium der *Einhaltung der Grenzwerte für die Luftbelastung in Städten* innerhalb einer fachlich integrierten Strategie mit verschiedenen Maßnahmenfeldern umgesetzt werden. Hierbei würden beispielsweise infrastrukturelle Maßnahmen zur Verbesserung der Fahrradmobilität zusammenwirken mit Maßnahmen zu generellen Tempo-30-Zonen aus dem Verkehrsmanagement und der Besteuerung umweltschädlicher Stadtverkehre sowie Subvention des Umweltverbundes im Rahmen des Mobilitätsmanagements. Weiterhin unterstützen Maßnahmen aus dem Raummanagement, wie die Verbesserung der Nahversorgung sowie die Verdichtung städtischer Wohnstrukturen, und dem Wirtschaftsmanagement, wie der Implementation eines umweltfreundlichen Logistikkonzepts oder der Förderung lokaler Wirtschaftskreisläufe, die gemeinsame Strategie, um das Zielkriterium der Schadstoffgrenzwerte zu erreichen. Die Synergieeffekte, welche mit solch einer fachlich integrierten und koordinierten Planung erreicht werden könnten, liegen auf der Hand. Dass die Planungsfelder an einem gemeinsamen Strang ziehen, ist hierbei bereits als Fortschritt gegenüber den in der Planungspraxis häufig vorzufindenden Parallelförderungen oder Sektorenkonkurrenzen anzusehen (vgl. Schwedes 2019: 24). Dieses interdisziplinäre Denken und Handeln ist Grundlage einer integrierten Verkehrsplanung, sowohl bei der Konzeption von Strategien als auch bei der Umsetzung von Maßnahmen. Nur wenn die Verkehrsplanung intern und extern fachlich integriert vorgeht, können die eingangs aufgezeigten Ansprüche einer modernen Planung erreicht werden.

Um diese fachliche Integration auch in der Planungspraxis umzusetzen bedarf es einer grundlegenden Reform des deutschen Verwaltungssystems. Der hier dargestellte Anspruch einer fachlich integrierten Planung ist prinzipiell inkompatibel mit den aktuell vorzufindenden hierarchischen und segregierten Strukturen der Verwaltungen (vgl. FES 2019: 6-12). Erst nachdem diese überholten Planungsstrukturen erneuert wurden, ist eine Institutionalisierung der fachlichen Integration möglich. Hierzu bedarf es zukünftig vermehrt transdisziplinärer Projekte, in denen die Verwaltungspraxis gemeinsam mit der Wissenschaft und unterstützt von Politik und Zivilgesellschaft diese modernen Planungspraktiken erprobt. Andernfalls wird es die Integrierte Verkehrsplanung auch in den nächsten 30 Jahren schwer haben jemals in der deutschen Planungspraxis Fuß zu fassen.

Die **Fachliche Integration** der Verkehrsplanung beschreibt die *interdisziplinäre* Zusammenarbeit, um den Verkehr sowie die daraus resultierenden Folgen *ganzheitlich* zu gestalten. Erst wenn unterschiedliche Fachrichtungen *multiperspektiv* in *fachübergreifenden* Prozessen zusammenarbeiten, kann der hohen Komplexität von Mobilität und Verkehr Rechnung getragen werden.

### 3.4 Die räumliche Integration der Verkehrsplanung

Die vierte und letzte Ebene wird als räumliche Integration der Verkehrsplanung bezeichnet und wurde in der Vergangenheit auch ‚horizontale Integration‘ genannt. Bei der räumlichen Integration der Planung geht es maßgeblich darum, über administrative und geografische Grenzen hinweg strategisch zu agieren. In diesem Sinne beinhaltet die räumliche Integration immer auch einen Kooperationsgedanken gemeinsam mit den räumlichen Nachbarn Probleme und Herausforderungen auf übergeordneter Ebene anzugehen. Dieser räumliche Integrationsanspruch gilt dabei nicht ausschließlich für die Verkehrsplanung, dies machen globale Pandemien, der Klimawandel oder das globalisierte Wirtschaftssystem deutlich. Jedoch zeichnet sich der Verkehrsbereich durch besonders viele grenzüberschreitende Herausforderung, wie Verkehrsinduktionen, Pendlerverknüpfungen oder externe Effekte, aus (vgl. Holz-Rau 1993). Analog zur Klimakrise gilt auch für die Verkehrsprobleme, dass diese nur gemeinsam und über Grenzen hinweg – also räumlich integriert – gelöst werden können. In der Verkehrsplanung wird der Bedarf nach räumlicher Integration offensichtlich, wenn beispielsweise eine Kommune verkehrsinduzierendes Gewerbe ansiedelt, der Verkehr selbst aber maßgeblich in den

benachbarten Kommunen stattfindet. Ein Problem, von dem in Deutschland so ziemlich alle Metropolregionen betroffen sind. Eine erfolgreiche räumliche Integration besteht also erst dann, wenn benachbarte Akteure gemeinsam an einer übergeordneten Strategie arbeiten, sei es auf nationaler Ebene oder auf Stadtquartiersebene. Die räumliche Integration der Verkehrsplanung ist damit eine basale Anforderung, um die Leitbilder einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung und eines klimagerechten Verkehrssystems überhaupt erreichen zu können. Gleichzeitig ist die räumliche Kooperation von der nationalstaatlichen Ebene bis hin zur kommunalen Ebene in der Praxis mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. So scheitern immer wieder selbst niedrigschwellige Planungsk Kooperationen und erschweren der Weltgemeinschaft effiziente Problemlösungsprozesse (vgl. Messner & Scholz 2019: 568).

Die räumliche Integration berührt dabei inhaltlich die bereits beschriebene fachliche Integration insbesondere im Bereich Raumplanung, reicht konzeptionell jedoch darüber hinaus. Mit der räumlichen Integration reagiert die Integrierte Verkehrsplanung auf die Einsicht, dass die Verkehrsentwicklung die administrativen Grenzen auf allen politischen Ebenen – national, regional wie auch kommunal – gesprengt hat. Die Stadtsoziologin Heide Berndt stellte schon Ende der 1960er Jahre in ihrer immer noch lesenswerten Studie über die deutsche Stadtplanungszunft abschließend fest: „Die gegenwärtige Verwaltungseinteilung ist gegenüber den Expansionstendenzen der heutigen Großstädte überholt und verhindert die wirksame Kontrolle über das städtische Wachstum, vor allem eine integrierte Verkehrsplanung. Planungsgemeinschaften zwischen Großstädten und den ihnen anliegenden kleinen Gemeinden sind nur Notbehelfe angesichts einer veralteten Verwaltungsgliederung“ (Berndt 1968: 163). Diese Diagnose wurde seitdem immer wieder bestätigt und gilt für die städtische bzw. kommunale Ebene wie auch die regionale und nationale Ebene (vgl. Kutter 2019). Mit der räumlichen Integration strebt die Integrierte Verkehrsplanung die Kooperation der Akteure unterschiedlicher Gebietskörperschaften über die administrativen Grenzen hinweg an. Damit die Region zur politischen Handlungsebene werden kann, müssen entsprechende Governance-Strukturen aufgebaut werden, in denen „die Akteure vernetzt werden und eine gute Positionierung und Außendarstellung des Gesamttraumes möglich wird“ (Prieps 2019: 314). Die Voraussetzung dafür ist, dass die Akteure auf der jeweiligen kommunalen, regionalen oder nationalen Integrationsebene, die administrative Grenzen überschreitenden wechselseitigen Abhängigkeiten erkennen und die Chancen gemeinsamer politischer Gestaltung erfassen. Nur dann kann die Integrierte Verkehrsplanung die verkehrspolitischen Leitbilder effektiv umsetzen, die langfristig eine nachhaltige Verkehrsentwicklung auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene ermöglichen.

Welche Herausforderung eine räumliche Kooperation für die jeweiligen Akteure darstellt, zeigt sich am Beispiel des öffentlichen Nahverkehrs der beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg (vgl. Bodenschatz 2016). Mit den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) existiert ein mächtiges

Landesverkehrsunternehmen neben dem ein relativ schwacher regionaler Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB) steht. Die in Deutschland vielfach vorhandenen Verkehrsverbände können dabei als institutionalisierte räumliche Integration gedeutet werden, welche die lokalen Akteure des öffentlichen Verkehrs auf regionaler Ebene verknüpfen (integrieren) sollen. Jedoch zeigt sich in der Praxis eine große Diskrepanz zwischen dem Anspruch einer regionalen Kooperation und der realen Planung vor Ort. Im Falle der gemeinsamen Landesplanung Berlin/Brandenburg überlagern sich zwei Konfliktlinien. Erstens zeichnet sich die Zusammenarbeit der beiden Länder seit dem Scheitern der Länderfusion zwar noch durch gemeinsame Interessen, aber immer weniger durch die Gemeinsamkeit der Interessen aus. Vielmehr sind die beiden Länder in einem harten Wettbewerb gegeneinander getreten. Dabei wetteifern sie sowohl um Gewerbeansiedlung wie auch um Wohnbevölkerung, um sich entsprechende Steuereinnahmen zu sichern. Hierbei treten Interessenskonflikte in den Vordergrund, die einer gemeinsamen Handlungsstrategie im Sinne des öffentlich propagierten integrierten Siedlungs- und Verkehrskonzepts entgegenstehen. Zweitens konfliktieren gleichsam quer dazu die Interessen der beiden Landesregierungen mit denen der Kommunen (vgl. Kapitel 4.2 Politische Integration der Verkehrsplanung). Dies wirkt sich im Falle Brandenburgs besonders problematisch aus. Selbst dort, wo sich die beiden Länder auf ein gemeinsames Vorgehen einigen, wird dies insbesondere durch die Eigeninteressen der brandenburgischen Kommunen konterkariert. Unabhängig von ihrer jeweiligen verkehrlichen Anbindung im Sinne des integrierten Verkehrskonzepts verfügen die Gemeinden über umfangreiche Siedlungsgebiete, die eine weitere Zersiedlung begünstigen (vgl. Schwedes 2020: 119ff.). Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass beide Länder jeweils eigene Verkehrsentwicklungspläne erstellen, anstatt eine räumlich integrierte regionale Strategie zu entwickeln. Dieses Beispiel macht deutlich, wie schwierig sich eine räumliche Integration der Verkehrsplanung im Rahmen der aktuellen Politik- und Verwaltungsstrukturen gestaltet. Analog zur fachlichen Integration bedarf auch die räumliche Integration einer grundlegenden Neukonzeption verwaltungsrechtlicher Strukturen und Aufgabenverteilungen.

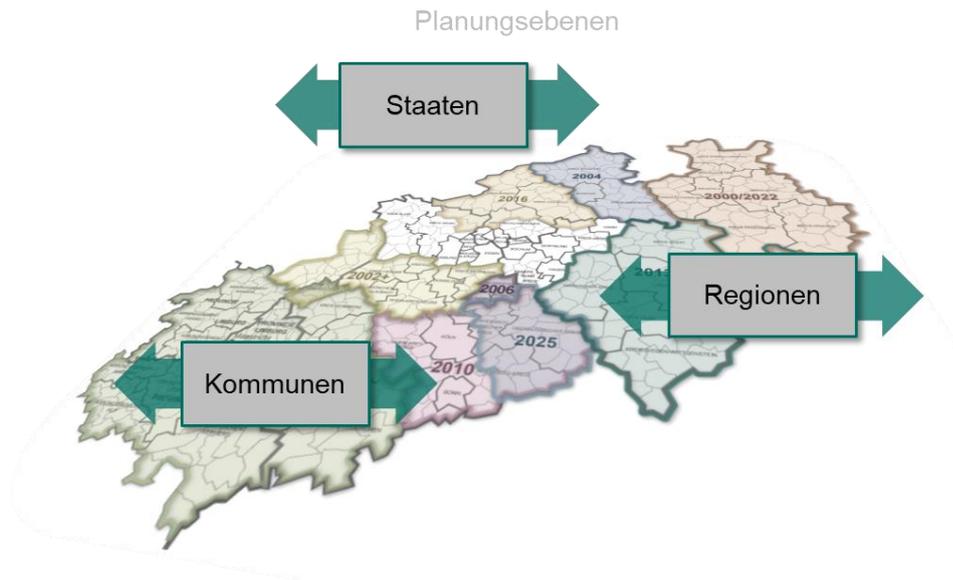


Abbildung 7: Die Räumliche Integration der Verkehrsplanung

Eine erfolgreiche räumliche Integration bedarf also wirkmächtiger Strukturen, welche eine gemeinsame Strategie und klare Handlungsziele gegenüber den benachbarten Akteuren forcieren können. Versuche für derartige Strukturen finden sich auf internationaler Ebene in Form der UN mit ihren Institutionen (WHO, WTO, IWF etc.), auf supranationaler Ebene mit der Europäischen Kommission, auf nationaler Ebene in Form von Plattformen und nachgelagerten Behörden oder auf regionaler Ebene in Form von Verkehrsverbänden und Metropolregionen. Die räumliche Integration muss dabei auf den jeweiligen Planungsebenen stattfinden und die verschiedenen Akteure auf horizontaler Ebene vernetzen (vgl. Abbildung 7). Ziel ist letztendlich immer eine strategische Kooperation einzelner Planungs- und Politikbereiche mit ihren räumlich benachbarten Entsprechungen.

Die **Räumliche Integration** der Verkehrsplanung beschreibt die *grenzübergreifende* Koordinierung verkehrlicher Prozesse. Hierfür bedarf es *kooperativer* Strategien und *konzertierter* Entscheidungen, die über *institutionalisierte* Strukturen von den Partnern *gleichberechtigt* entwickelt werden.

### 3.5 Maßnahmen der Integrierten Verkehrsplanung

Abschließend soll an dieser Stelle noch einmal auf die Maßnahmen einer Integrierten Verkehrsplanung eingegangen werden, die untrennbar mit der gesellschaftlichen Wahrnehmung der Verkehrspolitik und -planung verbunden sind. Ohne dabei zu sehr ins Detail zu gehen, lassen sich viele der Ansprüche aus den vier Integrationsebenen auch auf die konkreten Maßnahmen übertragen. So ist es unabdingbar, dass die Maßnahmen in einem klaren Bezug zu den politischen Zielen stehen, sie gemeinsam mit lokalen Akteuren entworfen werden und ihre Wirkungsweisen fachlich als auch räumlich übergreifend mitberücksichtigt werden. Dies sind grundlegende Anforderungen, die ein Großteil der bis heute umgesetzten verkehrsbezogenen Maßnahmen nicht erfüllen kann, wie beispielsweise die Entfernungspauschale, Siedlungsgebietsausweisungen oder Maßnahmen der Bundesverkehrswegeplanung deutlich machen. Wichtig ist immer, die Maßnahmen selber nur als einen Teil von übergeordneten Strategien zu verstehen und sie damit von Beginn an innerhalb einer interdisziplinären Betrachtungsweise zu verorten. Insbesondere das Zusammenspiel von Maßnahmen aus den unterschiedlichen Fachbereichen, die synchronisiert auf ein gemeinsames Ziel hinwirken, gilt als das wirkmächtigste Instrument einer Integrierten Verkehrsplanung. Um solche effektiven Maßnahmenkohorten aber adäquat umsetzen zu können, braucht es eine penible Berücksichtigung der hier skizzierten integrierten Planungsansprüche.

Neben den vier Integrationsebenen spielen mit Blick auf die Maßnahmen auch die Wirkungsweise eine maßgebende Rolle, welche über Erfolg oder Misserfolg verkehrsplanerischer Strategien entscheidet. So unterscheiden wir prinzipiell zwischen erweiternden Maßnahmen und restriktiven Maßnahmen, welche über die Angebotserweiterung einerseits oder die Möglichkeitseinschränkung andererseits auf den Menschen und sein Mobilitätsverhalten einwirken. Ebenso wie nur eine fachübergreifende Maßnahmenkombination die größtmögliche Wirkung erzeugt, gilt dies gleichermaßen auch für die Wirkungsweise. Nur wenn sowohl erweiternde Maßnahmen als auch restriktive Maßnahmen innerhalb einer Push & Pull Strategie kombiniert werden, kann das Verkehrssystem effektiv beeinflusst werden; hierin sind sich die bisherigen Planungstheoretiker einig (vgl. hierzu Kutter 1988: 3; Beckmann 2001: 277; Schwedes 2016: 23; Holz-Rau 2018: 126). Gleichzeitig wird in der deutschen Verkehrspolitik weiterhin fast ausschließlich die Angebotsperspektive betrachtet und somit fast vornehmlich Pull-Maßnahmen umgesetzt (vgl. Schwedes 2020: 33ff.). Diese angebotsorientierte Praxis zu durchbrechen ist grundlegende Voraussetzung, um die Integrierte Verkehrsplanung ausreichend zu befähigen. Ansonsten bleibt die Integrierte Verkehrsplanung auch zukünftig ein zahnloser Tiger, unfähig die eigenen Ansprüche in die konkrete Planungspraxis zu transferieren.

## 4 Ausblick

Die Verkehrsplanung ist immer nur so gut wie die sie legitimierende Verkehrspolitik. Die Verkehrspolitik wiederum wird in demokratischen Gesellschaften getragen von ihren Bürgerinnen und Bürgern. Die konventionelle Verkehrspolitik und -planung des ‚höher, weiter, schneller‘, die ihre Aufgabe darin sah, die stetig zunehmenden Verkehrsmengen immer schneller über ständig wachsende Distanzen zu organisieren, mit dem Ziel den Verkehrsfluss aufrecht zu erhalten, war aus Sicht aller Beteiligten jahrzehntelang ein Erfolgsmodell. Die Verkehrspolitik konnte sich mit gewaltigen Infrastrukturprojekten profilieren, die Verkehrsplanung erlangte große Reputation durch ihre Bedeutung für eine prosperierende Wirtschaftsentwicklung – heute würden wir von Systemrelevanz sprechen – und die Bürgerinnen und Bürger schließlich erfreuten sich an den wachsenden Möglichkeitsräumen individueller Auto-Mobilität bis zum abgelegenen Eigenheim im Grünen (vgl. Sachs 1990). Es waren nicht nur die Verkehrspolitiker und -planerinnen, die sich aus naheliegenden Gründen für immer größere Stadtautobahnen begeisterten, auch die Menschen vor Ort sahen in einem aufgeständerten Viadukt zunächst das Signum moderner Stadt- und Verkehrsentwicklung.

Das Erfolgsmodell ‚freie Fahrt für freie Bürger‘ erreichte in dem Maße seine Grenzen, wie es sein Leitversprechen durch die zunehmenden Staubebelastungen nicht mehr einhalten konnte (vgl. Klenke 1995). Trotzdem dauerte es noch mehrere Jahrzehnte bis das strahlende großtechnische System des Automobilität Patina ansetzte und seine Deutungshoheit einzubüßen begann. Die politischen Legitimationskrisen zentraler Institutionen des Verkehrssystems, wie dem Bundesverkehrsministerium, den deutschen Automobilkonzernen, der Forschungsgemeinschaft Straßen- und Verkehrswesen, oder dem Allgemeinen Deutschen Automobilclub, verweisen auf einen Wertewandel in der Bevölkerung. Die Kosten des privaten Autos wie auch der wachsenden Geschwindigkeiten und der Überwindung immer größerer Distanzen, schlagen bei der persönlichen Bilanzierung von immer mehr Menschen mit Blick auf die gesamtgesellschaftlichen und globalen Folgen negativ zu Buche. Doch reicht der sich abzeichnende Mentalitätswandel bereits aus, um dem hier vorgestellten Ansatz Integrierter Verkehrsplanung in die Planungspraxis zu verhelfen? Schon Eckhard Kutter hatte sich vor über dreißig Jahren die Frage gestellt, wie die Verkehrsplanerin „die *Notwendigkeit der Integrierten Verkehrsplanung* gegenüber den Skeptikern, gegenüber den Lobbyisten, gegenüber den Experten ‚mit Scheuklappen‘, gegenüber dem autoabhängigen Bürger begründet. Wie kann man für Jedermann schlüssig untermauern, dass der Wille zur Verkehrsgestaltung nichts zu tun hat mit krankhafter ‚Autofeindlichkeit‘, bloß nur ‚aus Prinzip‘ mit Verschlechterungen für die heute Mobileren arbeiten will, nicht auf planwirtschaftliche Gleichmacherei hinausläuft“ (Kutter 1988: 38)?

Als Kutter sich diese Frage stellte, hatte gerade die Nuklearkatastrophe von Tschernobyl die energiepolitische Debatte um den Ausstieg aus der Kernenergie und die Umstellung auf erneuerbare Energien befeuert. Die Anti-Atomkraftbewegung war damals schon über zehn Jahre alt und hatte sich bundesweit etabliert (vgl. Roose 2010). Die Nuklearkatastrophe von Tschernobyl hatte zweifellos eine weitere Politisierung der Bevölkerung verursacht, insbesondere junge Mütter, deren Kinder aufgrund der Strahlenbelastung nicht mehr in Sandkästen spielen durften, engagierten sich verstärkt für den Atomausstieg (vgl. Röhr 2010). Dennoch stellte sich die angestrebte Energiewende seinerzeit nicht ein, vielmehr dauerte es weitere fünfundzwanzig Jahre und eine erneute Nuklearkatastrophe, bevor die deutsche Politik im Jahr 2011, in Anbetracht der Reaktorexpllosion von Fukushima, den Ausstieg aus der Kernenergie und den Einstieg in die Energiewende entschied. Dies geschah nicht etwa, weil die Politik jetzt klüger war als gut zwei Jahrzehnte zuvor, sondern weil die Bevölkerung mittlerweile nicht mehr bereit war, mit diesem offensichtlich unkalkulierbaren Risiko zu leben.

Die Integrierte Verkehrsplanung ist auf eine politische Verkehrswende angewiesen! Was lässt sich in Anbetracht der historischen Erfahrungen mit der Energiewende für die angestrebte Verkehrswende lernen, was ist das Fukushima für eine Verkehrswende? Inmitten der Corona-Pandemie, die von immer mehr Beobachterinnen zur verkehrspolitischen Chance für eine Verkehrswende stilisiert wird, besteht eine ebenso wichtige wie ernüchternde Lehre aus der Geschichte der Energiewende darin, dass wir uns niemals auf eine Katastrophe verlassen können. Die Katastrophe kann allenfalls der Anlass sein, über etwas wie die Energieversorgung noch einmal ganz anders nachzudenken, das setzt aber voraus, dass sich vorher die Kompetenz herausgebildet hat, etwas ganz anders denken zu können. Wie das Beispiel der Energiewende zeigt, müssen über ein solches informiertes Reflektionsvermögen nicht Politikerinnen verfügen, sondern die Bevölkerung (vgl. Holstenkamp & Radtke 2017). Im Falle von Tschernobyl Mitte der 1980er Jahre, war diese Kompetenz in der deutschen Bevölkerung noch nicht so stark ausgeprägt wie zurzeit von Fukushima im Jahr 2011. Die Bundeskanzlerin, Angela Merkel, hatte kurz vor Fukushima noch die politische Entscheidung der rot-grünen-Vorgängerregierung für eine Energiewende zurückgenommen. Die Nuklearkatastrophe von Fukushima veranlasste sie wenige Monate später dazu, ihren gerade erst verkündeten ‚Ausstieg vom Ausstieg aus der Atomenergie‘ wieder rückgängig zu machen und die politische Entscheidung für die Energiewende zu erneuern. Dies geschah nicht aufgrund persönlicher oder parteipolitischer Einsicht, sondern erfolgte aus einem untrüglichen machtpolitischen Kalkül der Kanzlerin, die erkannt hatte, dass eine weitere politische Unterstützung der Kernenergie der Bevölkerung nicht mehr zu erklären wäre. Es war der Punkt erreicht, wo die Bevölkerungsmehrheit, nach über vierzig Jahren energiepolitischer Auseinandersetzungen, die Fähigkeit erworben hatte, fachlich informiert über alternative Konzepte der Energieversorgung nachzudenken – die Bürgerinnen und Bürger waren zu diesem Zeitpunkt kompetenter als die seinerzeit herrschende politische Elite.

Die Integrierte Verkehrsplanung begreift Planung dementsprechend als einen politischen Prozess, zu dem sie sich verhalten muss (vgl. Scharpf 1971). Anders als in der Vergangenheit, ist dabei heute eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure beteiligt, angefangen mit den traditionellen Vertretern aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft, über die vielfältige Verbändelandschaft der organisierten Zivilgesellschaft, bis zu den unorganisierten zivilgesellschaftlichen Initiativen aus der Bevölkerung. Diese inhomogene Akteurslandschaft gilt es politisch in die moderne Verkehrsplanung zu integrieren, wobei die Integrierte Verkehrsplanung selbst nur ein Akteur unter vielen ist. Vor diesem Hintergrund und mit dem Wissen, keine Wahrheiten zu vermitteln, sondern Angebote zu machen, die daraufhin politisch verhandelt und ausbuchstabiert werden müssen, tritt die Integrierte Verkehrsplanung entsprechend bescheiden auf; ohne jedoch den ambitionierten Anspruch einer normativen Integration aufzugeben, Verkehr und Mobilität im gesellschaftlichen Kontext nachhaltig zu gestalten. Wie im Falle der Energiewende bildet aus Sicht der Integrierten Verkehrsplanung die Zivilgesellschaft den Schlüssel für eine zukunftsfähige Planung. Als öffentlich finanzierte Einrichtung, versteht sich die Integrierte Verkehrsplanung als Dienstleister in der Verantwortung gegenüber den Steuerzahlenden und sieht ihre zentrale Aufgabe darin, die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen des politischen Planungsprozesses mit Informationen und Methoden zu unterstützen. Um dieses moderne Rollenverständnis auszufüllen, wurden von den Planungswissenschaften in den letzten fünfzig Jahren eine ganze Reihe von Konzepten entwickelt und praktisch erprobt, sei es der Planer als ‚Hebamme‘, der den Menschen dabei hilft, *ihr* Projekt zur Welt zu bringen, als ‚Anwalt‘, der die Interessen der Menschen vor Ort gegenüber mächtigen Partikularinteressen vertritt, oder die Planerin als ‚Partnerin‘, die mit den Menschen auf Augenhöhe und in engem Austausch den politischen Planungsprozess begleitet, um nur die wichtigsten zu nennen (vgl. ausführlich Allmendinger 2017). Um den integriert Planenden in dieser Form als Vermittler und Moderator begreifen zu können, ist jedoch ein grundlegender Kulturwandel innerhalb der politischen und planerischen Strukturen in Deutschland notwendig. Die Fähigkeit der Planung zivilgesellschaftliche Ansprüche aufzunehmen und im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Mehrwerts umzusetzen, ist dabei grundlegende Anforderung einer modernen Verkehrsverwaltung.

Erst wenn die Rolle zivilgesellschaftlicher Partizipation als Gewinn für die Verkehrsplanung allgemein akzeptiert ist, kann eine normative und politische Integration in der Planungspraxis funktionieren. Dabei setzt die Integrierte Verkehrsplanung nicht etwa auf einen vermeintlichen Konsens, der sich an sogenannten ‚runden Tischen‘ einstellt, in denen sich in der Vergangenheit regelmäßig die ungleichen Machtstrukturen fortgesetzt haben (vgl. Wilk & Sahler 2014; Lorenz et al. 2020). Vielmehr ist der verkehrliche Planungsprozess nur als konfliktreicher Entscheidungsprozess zu begreifen und zu gestalten. Die Integrierte Verkehrsplanung unterstützt die Bürgerinnen insbesondere dadurch, dass sie diese Konflikte sichtbar macht und öffentlich zur Diskussion stellt. Dabei will sie die Bürger befähigen, sich aktiv und kompetent an den verkehrspolitischen und -planerischen Debatten zu beteiligen. Das Ziel

dieses konfliktreichen Prozesses, der schon im vollen Gange ist, ohne bisher konstruktiv gestaltet zu werden, besteht darin, ein neues Verständnis von Verkehr und Mobilität zu etablieren – eine neue Mobilitätskultur (vgl. Hoor 2020).

Doch mit diesem Kulturwandel hinsichtlich der politischen und normativen Integration großer Gesellschaftsteile gehen weitergehende politisch-administrative Anforderungen einher, die für eine praxistaugliche Integrierte Verkehrsplanung notwendig sind. So ist für die seit 50 Jahren geforderte fachliche und räumliche Integration der Verkehrsplanung ein gänzlich neuartiger Planungsprozess notwendig. Die Grundlagen für solch einen integrierten Planungsprozess werden weder von den vorherrschenden Organisationsstrukturen der Verwaltungen noch von den aktuellen Richtlinien und Regelwerken in Deutschland ausreichend abgebildet. Deshalb müssen sowohl die Verwaltungsstrukturen als auch die Planungsleitfäden – und in dessen Folge auch die verantwortenden Organisationen – hinsichtlich des Integrierten Planungsgedankens überarbeitet werden, andernfalls wird der Status Quo einer überholten Verkehrsplanung weiterhin reproduziert. Mit zunehmendem Problemdruck durch verkehrsinduzierte Kollateralschäden müssen parallel zu den zivilgesellschaftlichen Protesten auch die planungswissenschaftlichen Forderungen lauter werden, diese überholten Strukturen grundlegend zu reformieren. Integrierte Verkehrsplanung braucht moderne und handlungsfähige Institutionen, dies macht die ernüchternde Bilanz der letzten Jahrzehnte deutlich. Diesen Imperativ gemeinsam mit der Zivilgesellschaft konsequent in die Planungspraxis zu tragen ist unsere Aufgabe als Planungswissenschaft.

## Literaturverzeichnis

- Ahrens, Gerd-Axel (2008): Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung – Anspruch und Wirklichkeit. In: Jubiläumsband 100 Jahre DVWG, Sonderheft der Zeitschrift Internationales Verkehrswesen. Berlin, S. 147-153.
- Albrechts, Louis (2012): Reframing strategic special planning by using a coproduction perspective. In: Planning Theory (I), S. 46-63.
- Allmendinger, Philip (2017): Planning Theory. London.
- Becker, Udo J. (2016): Das Nutzen-Kosten-Verhältnis in der Bundesverkehrswegeplanung: Wissenschaftlicher Anspruch und Auswirkungen in der Praxis. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 87(1).
- Beckmann, Klaus J. & Herbert Baum (2002): Bericht Integrierte Verkehrspolitik, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Aachen & Köln.
- Beckmann, Klaus J. (2001): Integrierte Verkehrskonzepte. In: Gerhard Mehlhorn und Uwe Köhler (Hrsg.) Der Ingenieurbau, Verkehr – Straße, Schiene, Luft. Berlin. S. 269–288.
- Beckmann, Klaus J. (2016): Verkehrspolitik und Mobilitätsforschung: Die angebotsorientierte Perspektive. In: Oliver Schwedes/ Weert Canzler/ Andreas Knie (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden, S. 725-753.
- Berndt, Heide (1968): Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern. Stuttgart.
- BMI – Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (2019): Unser Plan für Deutschland - Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Berlin.
- BMV – Bundesverkehrsministerium (1971): Ausbau der Bundesfernstraßen 1971-1985. Bonn.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015): Bundesverkehrswegeplan 2030. Berlin.
- Bodenschatz, Harald (2016): Visionen gesucht – Die Großstadtregion Berlin. In: Merkur, Heft 803, S. 55-62.
- Bratman, Michael E. (2014): Shared Agency: A Planning Theory Of Acting Together. Oxford.
- Crozier, Michel/ Erhard Friedberg (1993): Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation
- Dauth, Wolfgang / Peter Haller (2016): The valuation of changes in commuting distances. An analysis using georeferenced data. IAB-Discussion Paper 43/2016. Nürnberg.
- Döhler, Marian (2019): Staat und Verwaltung. In: Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 17–26.
- Eraydin, Ayda/ Klaus Frey (Hrsg.) (2018): Politics and Conflict in Governance and Planning: Theory and Practice. New York & London.

- FES - Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2019): HÜRDEN AUF DEM WEG ZUR ZUKUNFTSSTADT. Strategien für eine integrierte Stadt- und Verkehrspolitik. WISO Diskurs 12/2019.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (1997): Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen - Aktualisierung der RAS-W 86. Köln: FGSV Verlag.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2001): Empfehlungen für Verkehrsplanungsprozesse (alte Ausgabe). Köln: FGSV Verlag.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2018): Empfehlungen für Verkehrsplanungsprozesse (aktualisierte Ausgabe). Köln: FGSV Verlag.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2010): Empfehlungen für Radverkehrsanlagen. Köln: FGSV Verlag.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2020): Empfehlungen zur Konzeption und zum Einsatz von Verkehrsnachfragemodellen im Wirtschaftsverkehr. Köln: FGSV Verlag.
- Fischer, Frank (2009): Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry. Oxford.
- Friedberg, Erhard (1995): Ordnung und Macht. Dynamiken organisierenden Handelns. Frankfurt M.
- Fürst, Dietrich/ Ernst H. Ritter (2005): Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearbeitete Auflage. Hannover: Verlag der ARL. S. 765–769.
- Garlichs, Dietrich (1980): Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung. Königstein.
- Garlichs, Dietrich/ Edda Müller (1976): Organisationsprobleme des Bundesverkehrsministeriums. WZB Discussion Paper, IIM PRE I 76-82. Berlin.
- Gertz, Carsten (2010): Integrierte Stadt- und Verkehrsentwicklung. Chancen und Notwendigkeiten. In: PLANERIN, Fachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) (Hrsg.) H. 4/10, Berlin, August 2010, S. 5-8.
- Givoni, Moshe & David Banister (2015): Integrated Transport. From Policy to Practice. New York.
- Grenier, Alain (2003). Die Interessenwahrer des Straßenbaus. In: Thomas Leif & Rudolf Speth (Hrsg.): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden, S. 213-237.
- Hamm, Walter (1964): Preise als verkehrspolitisches Ordnungsinstrument, Heidelberg.
- Holstenkamp, Lars & Jörg Radtke (2017) (Hrsg.): Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden.
- Holz-Rau, Christian (1993): Integrierte Verkehrsplanung – Die herausgeforderte Planung. In: Informationen zur Raumentwicklung 66 (7/8). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Bonn.
- Holz-Rau, Christian (2018): Verkehr und Verkehrswissenschaft. In: O.Schwedes (Hrsg.): Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung. Wiesbaden, Springer VS.
- Hoor, Maximilian (2020): Mobilitätskulturen. Über die Notwendigkeit einer kulturellen Perspektive der integrierten Verkehrsplanung. IVP Discussion Paper, Heft 1, Berlin. [https://www.ivp.tu-berlin.de/menue/discussion\\_paper/](https://www.ivp.tu-berlin.de/menue/discussion_paper/) (05.05.2020).

- Huber, Hans-Jürgen (1970): Zentrale Orte im Netz der Bundesfernstraßen. In: Raum und Siedlung, Heft 4, S. 66-69.
- Hughes, Thomas P. (2012): The Evolution of Large Technological Systems. In: Wiebe E. Bijker/ Thomas P. Hughes/ Trevor Pinch (Hrsg.): The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology. Cambridge MA & London, S. 45–76.
- Jungjohann, Arne (2019): Ökologisch regieren. Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis 90/Die Grünen im Feld der ökologischen Modernisierung. Demokratie, Band 51. Heinrich-Böll-Stiftung.
- Kiba-Janiak, Maja/ Witkowski, Jarosław (2019): Sustainable Urban Mobility Plans: How Do They Work? In: Sustainability 11(17), S. 4605.
- Klenke, Diemar (1995): „Freier Stau für freie Bürger“. Die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik. Darmstadt.
- Krause, Juliane, 2017: Partizipation und Beteiligung bei kommunalen Verkehrsprojekten. In: T. Bracher et al. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Artikel 3.2.2.1
- Kruse, Jörn (1989): Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung. In: Hellmuth St. Seidenfus (Hrsg.): Deregulierung – eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft. Berlin, S. 9-35.
- Kutter, Eckhard (1972): Demographische Determinanten städtischen Personenverkehrs. Dissertation an der Technischen Universität Braunschweig, Fakultät für Bauwesen.
- Kutter, Eckhard (1988): Was ist Integrierte Verkehrsplanung? Vortrag, gehalten am 01.11.1988 im 47. Referendarlehrgang des Instituts für Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.
- Kutter, Eckhard (2005): Entwicklung innovativer Verkehrsstrategien für die mobile Gesellschaft: Aufgaben Maßnahmenspektrum Problemlösungen. Berlin.
- Kutter, Eckhard (2005): Entwicklung innovativer Verkehrsstrategien für die mobile Gesellschaft: Aufgaben Maßnahmenspektrum Problemlösungen. Berlin.
- Kutter, Eckhard (2016): Siedlungsstruktur und Verkehr: Zum Verständnis von Sachzwängen und individueller Verkehrserreichbarkeit in Stadtregionen. In: Oliver Schwedes et al. (Hrsg.) (2016). Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage. Springer VS. Wiesbaden, S. 211-236.
- Kutter, Eckhard (2019): Stadtstruktur und Erreichbarkeit in der postfossilen Zukunft. Berlin.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of "Muddling Through". In: Public Administration Review (19), S. 78-88.
- Lorenz, Astrid/ Christian Pieter Hoffmann/ Uwe Hirschfeld (2020): Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten. Wiesbaden. Mäding, Heinrich (1978): Infrastrukturplanung im Verkehrs- und Bildungssektor. Eine vergleichende Untersuchung zum gesamtstaatlichen Planungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.
- Mayntz, Renate/ Fritz Scharpf (Hrsg.) (1973): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München.
- Mayntz, Renate/ Thomas P. Hughes (Hrsg.) (1988): The Development of Large Technical Systems. Frankfurt am Main.

- Merton, Robert K. (2004): Auf den Schultern von Riesen. Ein Leitfaden durch das Labyrinth der Gelehrsamkeit. Frankfurt M.
- Messner, Dirk/ Imme Scholz (2019): Globale Gemeinwohlorientierung als Fluchtpunkt internationaler Kooperation für nachhaltige Entwicklung – Ein Perspektivwechsel. In: Z Außen Sicherheitspolitik 11, 561–572; <https://doi.org/10.1007/s12399-018-0734-5>
- Oettle, Karl (1967): Verkehrspolitik, Stuttgart.
- Predöhl, Andreas (1971): Außenwirtschaft, Göttingen.
- Priebs, Axel (2019): Die Stadtregion. Stuttgart.
- Radkau, Joachim (1991): Zum ewigen Wachstum verdammt? Historisches über Jugend und Alter großer technischer Systeme. Forschungsgruppe »Große technische Systeme« des Forschungsschwerpunkts Technik - Arbeit – Umwelt am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS I I 91-505. Berlin. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/1991/ii91-505.pdf> (28.04.2020).
- Radkau, Joachim (2008): Technik in Deutschland. Vom 18. Jahrhundert bis heute. Frankfurt/ New York.
- Radkau, Joachim (2011): Die Ära der Ökologie: Eine Weltgeschichte. München.
- Rammert, Alexander (2019): Akteure des Mobilitätsmanagements: Zentrale Herausforderungen für die Gestaltung von Mobilität. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2019, 58–69. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn.
- R-FGÜ (2001): Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen, R 1. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) FGSV-Verlag: Köln.
- Riedler, Alois (1919): Wirklichkeitsblinde in Wissenschaft und Technik. Berlin.
- Röhr, Ulrike & Dagmar Vinz (2010): Frauen gegen Atomenergie – die Auswirkungen von Tschernobyl auf das umwelt- und energiepolitische Engagement von Frauen. In: Lutz Mez/ Lars Gerhold/ Gerhard de Haan (Hrsg.): Atomkraft als Risiko. Analysen und Konsequenzen nach Tschernobyl. Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, S. 261-274.
- Roose, Jochen (2010): *Der endlose Streit um die Atomenergie. Konfliktsoziologische Untersuchung einer dauerhaften Auseinandersetzung.* In: Peter Henning Feindt & Thomas Saretzki (Hrsg.): *Umwelt- und Technikkonflikte.* Wiesbaden, S. 79–103.
- Ropohl, Günter (1988): Allgemeine Technologie der Netzwerke. In: Technikgeschichte, Jg. 55, S. 153-162.
- Rosanvallon, Pierre (2017): Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens. Hamburg.
- Sachs, Wolfgang (1990): Die Liebe zum Automobil. Ein Rückblick in die Geschichte unserer Wünsche. Reinbek bei Hamburg.
- Scharpf, Fritz W. (1971): Planung als politischer Prozess. In: Die Verwaltung, Bd. 4, S. 1-30.
- Schwedes, Oliver (2016): Verkehrspolitik: Ein problemorientierter Überblick. In: Oliver Schwedes/ Weert Canzler/ Andreas Knie (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden, S. 3-31.
- Schwedes, Oliver (2019): Am Steuer? Instrumente und Anwendungsfelder der Verkehrspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Das Auto, Nr. 43, S. 19-26
- Schwedes, Oliver (2020): Verkehr im Kapitalismus, 2. Auflage. Münster (i. E).

- Schwedes, Oliver/ Alexander Rammert (2020): Mobilitätsmanagement. Ein neues Handlungsfeld integrierter Verkehrsplanung. Wiesbaden (i. E).
- Seibel, Wolfgang (2016): Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung. Frankfurt M.
- Seidenfus, Hellmuth (1958): Verkehrsmärkte. Marktform, Marktbeziehung, Marktverhalten, Basel/Tübingen.
- Seifert, Benjamin (2010): Träume vom modernen Deutschland. Horst Ehmke, Reimut Jochimsen und die Planung des Politischen in der ersten Regierung Willy Brands. Stuttgart.
- SEU – Social Exclusion Unit (2003): Making the Connections. Final Report on Transport and Social Exclusion. Social Exclusion Unit. London.
- Slobodian, Quinn (2019): Globalisten. Das Ende der Imperien und die Geburt des Neoliberalismus. Frankfurt M.
- Sternkopf, Benjamin/ Felix Nowack (2016). Lobbying: Zum Verhältnis von Wirtschaftsinteressen und Verkehrspolitik. In: Oliver Schwedes/ Weert Canzler/ Andreas Knie (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden, S. 381-399.
- UBA – Umweltbundesamt (2020): Klimaschutz durch Tempolimit. Wirkung eines generellen Tempolimits auf Bundesautobahnen auf die Treibhausgasemissionen. Dessau-Roßlau.
- Ulrich, Otto (1988): Technik und Herrschaft. Vom Hand-werk zur verdinglichten Blockstruktur industrieller Produktion. Frankfurt M.
- Voigt, Fritz (1973): Verkehr, 2 Bände, Berlin.
- Weintraub, Roy E. (2002): How Economics Became a Mathematical Science. Durham, NC.
- Wilk, Michael/ Bernd Sahler (2014): Strategische Einbindung: Von Mediationen, Schlichtungen, runden Tischen... und wie Protestbewegungen manipuliert werden. Lich.
- Wulfhorst, Gebhard/ Marc Wolfram (2010): »Lernen von Frankreich? Die „Plans de Déplacements Urbains“ als Beispiel inkrementeller Steuerung«. In: IÖR Texte (Steuerung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklungsplanung in Deutschland), S. 23–26.
- Zimniok, Klaus (1981): Eine Stadt geht in den Untergrund. Die Geschichte der Münchner U- und S-Bahn im Spiegel der Zeit. München.