



Arbeitsgruppe: Verkehrsplanung  
Arbeitsausschuss: Erhebung und Prognose des Verkehrs  
Arbeitskreis: Multi- und Intermodalität

## **Multi- und Intermodalität: Hinweise zur Umsetzung und Wirkung von Maßnahmen im Personenverkehr**

### **Teilpapier 4: Planung und Steuerung von Multi- und Intermodalität als Baustein einer nachhaltigen Mobilität Ausgabe 2023**

#### **Arbeitskreis 1.2.8 „Multi- und Intermodalität“**

Leitung: PD Dr.-Ing. Martin Kagerbauer, Karlsruhe

Mitarbeitende: Dr.-Ing. Dipl.-Kfm. Till Ackermann, Köln  
Prof. Dr.-Ing. Volker Blees, Wiesbaden  
Michael Boßhammer, M.A., Aachen  
Prof. Dr.-Ing. André Bruns, Wiesbaden  
Dr.-Ing. Bastian Chlond, Karlsruhe  
Dr.-Ing. Christine Eisenmann, Berlin  
Teresa Engel, M.Sc., Esslingen  
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Carsten Gertz, Hamburg  
Jana Hölscher, Bonn  
Willi Loose, Berlin  
Prof. Dr.-Ing. Wilko Manz, Kaiserslautern  
Dr.-Ing. Christian Mehlert, Berlin  
Dipl.-Ing. Christian Neef, Berlin  
Gunnar Nehrke, Berlin  
Dr. rer. nat. Claudia Nobis, Berlin  
Maximilian Pfertner, M.Sc., München  
Dipl.-Ing. Sonja Rube, München  
Dipl.-Geogr. Robert Schönduwe, Berlin  
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Carsten Sommer, Kassel  
Dr.-Ing. Matthias Wirtz, Frankfurt am Main  
Dipl.-Ing. Frieder Zappe, Kaiserslautern

Das Teilpapier 4 wurde von einer Bearbeitungsgruppe aus dem AK 1.2.8, bestehend aus Dipl.-Ing. Sonja Rube, Michael Boßhammer, M.A., Teresa Engel, M.Sc., Dipl.-Ing. Frieder Zappe, Prof. Dr.-Ing. Wilko Manz und Prof. Dr.-Ing. André Bruns, erstellt.

## Vorbemerkung

Der Arbeitskreis „Multi- und Intermodalität“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) stellt eine Zusammenarbeit der Arbeitsausschüsse 1.1 („Grundsatzfragen der Verkehrsplanung“), 1.2 („Erhebung und Prognose des Verkehrs“) und 1.6 („Öffentlicher Verkehr“) dar. Er hat sich zum Ziel gesetzt, Hinweise für die praktische Umsetzung und zu den Wirkungen von Maßnahmen im Bereich der Multi- und Intermodalität zu geben. Der Fokus liegt dabei auf der Betrachtung des Personenverkehrs. Die Ergebnisse des Arbeitskreises werden in Form von Teilpapieren aufbereitet, die bei Bedarf aktualisiert und ergänzt werden können.

Das vorliegende Teilpapier „Planung und Steuerung von Multi- und Intermodalität als Baustein einer nachhaltigen Mobilität“ ist das vierte Teilpapier zu „Multi- und Intermodalität: Hinweise zur Umsetzung und Wirkung von Maßnahmen im Personenverkehr“. Ziel des Teilpapiers ist es, spezifische Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Planung (z. B. auf kommunaler, regionaler oder nationaler Ebene aber auch für privatwirtschaftliche Planungen) im Kontext der Förderung von Multi- und Intermodalität zu beschreiben und Bedarfe zur Erweiterung klassischer Planungsverfahren und -instrumente im Sinne einer dauerhaften Steuerung zu skizzieren.

## Inhalt

Vorbemerkung.....	2
1 Einleitung .....	4
2 Die Förderung multi- und intermodalen Verhaltens als Handlungsstrategie und dessen normativer Rahmen .....	5
2.1 Multi- und Intermodalität als planerische Handlungsstrategie.....	5
2.2 Politische Zielsetzungen zur Förderung multi- und intermodalen Verhaltens .....	7
3 Multi- und Intermodalität als Teil integrierter Planung .....	9
3.1 Tangierte Planungsdisziplinen und -instrumente .....	11
3.2 Planerische Regelungsbereiche und Planungsaufgaben .....	12
4 Planungsmethodische Aspekte.....	16
4.1 Allgemeine Anforderungen an die Gestaltung von Planungsprozessen .....	16
4.2 Anforderungen in den einzelnen Planungsschritten .....	16
4.2.1 Orientierung .....	16
4.2.2 Problemanalyse und Ziele.....	17
4.2.3 Maßnahmenuntersuchung .....	17
4.2.4 Evaluation.....	18
5 Umsetzung und Steuerung.....	18
5.1 Generelle Herausforderungen bei der Umsetzung .....	18
5.2 Instrumente zur Steuerung .....	19
5.2.1 Marktorganisation .....	19
5.2.2 Ordnungspolitik .....	21
5.2.3 Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben .....	21
5.2.4 Bauordnungsrechtliche Zulassung von Vorhaben/Ortssatzungen.....	22
5.2.5 Mobilitätsmanagement.....	22
6 Fazit.....	23

## 1 Einleitung

Die Förderung von multi- und intermodalem Verhalten (Definition siehe Teilpapier 1: [Definitionen](#), im Folgenden als Multi- und Intermodalität bezeichnet) ist ein zentraler Baustein verkehrsplanerischer Strategien, die darauf abzielen, verkehrspolitische Zielsetzungen im Kontext des Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung von Mobilität und Verkehr umzusetzen. Dies bezieht sich sowohl auf die Angebots- als auch auf die Nachfrageseite. Das Thema Multi- und Intermodalität gewinnt darüber hinaus auch durch verschiedene andere aktuelle Diskussionen bzw. Entwicklungen an Bedeutung, hierbei sind insbesondere zu nennen:

- Das Aufkommen neuer Verkehrsangebote und Mobilitätsdienstleistungen und insbesondere der geteilten Verkehrsmittel (siehe [Teilpapier 3 Multi- und intermodale Mobilitätsdienstleistungen und intermodale Verknüpfungspunkte](#)).
- Die Digitalisierung und die damit in Verbindung stehenden erweiterten Möglichkeiten (z. B. orts- bzw. kontextspezifische Dienste, zielgruppenspezifische oder individualisierte Informationen, Generierung von Daten).
- Die intensive Debatte zum Thema Klimaschutz, bzw. den Anteil, den der Verkehrssektor zur Erreichung der Klimaziele beitragen muss.
- Die Renaissance des Daseinsvorsorge-Begriffs und die Diskussion darum, wie zukunftsfähige Verkehrsangebote und Mobilitätsdienstleistungen insbesondere auch im ländlichen Raum realisiert werden können.
- Die Diskussion über Flächengerechtigkeit im Verkehr bzw. Möglichkeiten der Umverteilung des öffentlichen Raums, insbesondere in Städten, die wiederum auch vom Aufkommen neuer, geteilter Verkehrsmittel unterstützt wird.
- Die Sicherstellung der Barrierefreiheit bestehender und neuer Verkehrsangebote sowie von Mobilitätsdienstleistungen; Gewährleistung barrierefreier Übergänge zwischen verkehrsmittelübergreifenden Verkehrsangeboten.

Die Förderung von Multi- und Intermodalität ist den Verlagerungsstrategien zuzuordnen und eng mit dem Ziel verbunden, den Anteil des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) am Gesamtverkehr zu reduzieren bzw. die Verkehrsnachfrage auf nachhaltige Verkehrsmittel zu verlagern.

Obwohl die Diskussion um Multi- und Intermodalität häufig eng mit der Einführung „neuer“ Verkehrsangebote verknüpft ist, sind nicht zwingend neue Angebote nötig, um Multi- und Intermodalität zu fördern. Die Zielstellung besteht vielmehr darin, sowohl „klassische“ als ggf. auch „neue“ Angebote sinnvoll zu vernetzen und im Sinne eines Gesamtsystems zu integrieren. Der Bedarf an Integration besteht hierbei auf verschiedenen Ebenen: Zunächst sollte eine wachsende Zahl von Verkehrsangeboten (siehe [Teilpapier 3: Multi- und intermodale Mobilitätsdienstleistungen und intermodale Verknüpfungspunkte](#)) im Sinne eines kohärenten Angebotes konzeptionell aufeinander abgestimmt sowie technische Systeme zur Information, Buchung etc. harmonisiert werden. Zudem treten mit dem Aufkommen neuer Verkehrsangebote zunehmend neue Akteure mit eigenen Motiven bzw. Handlungsrationitäten auf. In diesem Hinblick ist es wichtig, dass Gebietskörperschaften den Zugang der Anbieter zum Mobilitätsmarkt steuern. Hierzu ist zunächst eine Bewertung des Nutzens der Angebote hinsichtlich der verkehrspolitischen Zielsetzungen notwendig. Anschließend bedarf es einer Steuerung der Integration der Angebote in das örtliche Mobilitätssystem bzw. den Mobilitätsverbund. Nicht zuletzt müssen neben der Gestaltung der angebotsseitigen Voraussetzungen für Multi- und Intermodalität auch nachfrageseitige

Instrumente genutzt werden, um psychologische Barrieren abzubauen und für eine vielfältige Verkehrsmittelnutzung zu motivieren.

Die skizzierten Integrationsaufgaben sind traditionell Gegenstand einer strategisch ausgerichteten und steuernden Verkehrsplanung der öffentlichen Hand und ihrer Planungsinstrumente (Verkehrsentwicklungsplan (VEP), Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP), Nahverkehrsplan (NVP)) sowie weiterer Bereiche der öffentlichen Planung, insbesondere der Stadtplanung und des Städtebaus. In diesem Sinne kann die Förderung von Multi- und Intermodalität nicht als alleinstehende Strategie, sondern als integrierter Bestandteil einer zeitgemäßen Verkehrsplanung angesehen werden.

Der Fokus des vorliegenden Teilpapiers 4 liegt daher auf öffentlichen Planungen auf der kommunalen Ebene, welche die Strategie verfolgen, das Mobilitätsverhalten von Personen multi- und/oder intermodaler zu gestalten, um zu einer nachhaltigen Entwicklung von Mobilität und Verkehr beizutragen. In diesem Sinne werden vor allem die Anforderungen an die integrierte Verkehrsplanung herausgearbeitet, die im Kontext der Förderung von Multi- und Intermodalität entstehen. Hierbei geht es zunächst darum, Multi- und Intermodalität als Handlungsstrategie einzuordnen und dessen normativen Rahmen zu skizzieren (Abschnitt 2). Im Anschluss werden spezifische (Planungs-)Aufgaben im Rahmen der Angebotsgestaltung (infrastrukturelle Voraussetzungen sowie Mobilitätsdienstleistungen) beschrieben (Abschnitt 3) und aufgezeigt, welche Handlungsbedarfe bei der Gestaltung von Planungsprozessen auftreten (Abschnitt 4) sowie welche Bezüge zu weiteren Planungsdisziplinen sowie außerplanerischen Handlungsfeldern (z. B. im Bereich des Gewerberts) bestehen. Im abschließenden Abschnitt 5 werden Hinweise zur Umsetzung und Steuerung der Planungsprozesse zur Förderung von Multi- und Intermodalität gegeben. Hierbei wird insbesondere auf die Herausforderung der dauerhaften Steuerung der Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung von Multi- und Intermodalität in Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren eingegangen.

## **2 Die Förderung multi- und intermodalen Verhaltens als Handlungsstrategie und dessen normativer Rahmen**

### **2.1 Multi- und Intermodalität als planerische Handlungsstrategie**

Die Begrifflichkeit „Multi- und Intermodalität“ (vgl. Teilpapier 1: [Definitionen](#)) sowie deren planungsmethodische Einordnung werden aktuell in der öffentlichen und planerischen Diskussion nicht einheitlich verwendet. In Bezug auf die planungsmethodische Einordnung fällt auf, dass die Förderung einer inter- und multimodalen Verkehrsnachfrage sowohl als Ziel als auch als Handlungsstrategie Verwendung findet.

In der Systematik des verkehrsplanerischen Handlungs-/Instrumentenspektrums ist die Steigerung des Anteils inter- und multimodaler Verkehrsmittelnutzung in den Bereich der Handlungsstrategien einzuordnen. Als solche dient sie der Verwirklichung verkehrspolitischer Ziele im Kanon nachhaltiger Mobilität, z. B. der Reduzierung von negativen Auswirkungen des Verkehrs auf den Menschen und die Umwelt (siehe in Tabelle 1 aufgeführtes Beispiel). Hierzu zählt neben der Reduzierung des Verkehrsaufkommens bzw. der -leistung auch die Verringerung des Flächenverbrauchs und der Bodenversiegelung (u.a. Flächen für den ruhenden Verkehr).

Darüber hinaus können geteilte Verkehrsmittel v.a. in ländlichen Räumen – in Ergänzung zum öffentlichen Personenverkehr – zur Daseinsvorsorge beitragen, insbesondere für Personen, die nicht ständig über einen eigenen Pkw verfügen. Ein multimodales Verkehrsangebot, welches die Schwächen der einzelnen Verkehrsmittel überwindet, kann hier Alternativen zum privaten Pkw bieten.

Inter- und multimodales Mobilitätsverhalten ist allerdings nicht per se mit nachhaltigem Mobilitätsverhalten gleichzusetzen (vgl. Teilpapier 1: [Definitionen](#)). Es impliziert lediglich, dass mehrere Verkehrsmittel auf einem Weg oder im zeitlichen Verlauf genutzt werden, nicht jedoch, dass umweltfreundliche Verkehrsmittel genutzt werden. Ein Beispiel hierfür stellen beispielsweise Elektro-Kleinstfahrzeuge (privat oder öffentlich) dar, wenn durch deren Nutzung reine Fußwege, Fahrradfahrten oder Fahrten mit dem ÖPNV substituiert werden. Eine ähnliche Situation kann sich auch beim Freefloating-Carsharing darstellen, wenn beispielsweise Wege zu Fuß, mit dem Fahrrad oder dem ÖV durch Fahrten mit einem Carsharing-Fahrzeug ersetzt werden. Dieser Fall tritt durch die gegebenen Rahmenbedingungen im stationsbasierten Carsharing in der Regel nicht auf. Eine ähnliche Situation stellt sich bei Konzepten mit Mobilitätsbudgets (vgl. Teilpapier 3: [Multi- und intermodale Mobilitätsdienstleistungen und intermodale Verknüpfungspunkte](#)) dar, bei denen Inklusiv-Guthaben vertrieben werden. Dieses Angebot könnte dazu führen, dass die Nutzenden das Guthaben, welches sie erworben haben, auch verbrauchen möchten und dadurch nicht notwendige Wege induziert werden.

Im Folgenden werden beispielhaft ein Leitbild sowie zugehörige exemplarische Ziele, Strategien und Maßnahmen aufgeführt, die unter der allgemeinen Leitvorstellung einer nachhaltigen Mobilität (siehe z. B. das Raumordnungsgesetz i.d.F. vom 3.12.2020) verfolgt werden. In erster Linie wird, wie bereits zuvor beschrieben, eine Reduktion von negativen Auswirkungen des Verkehrs auf Mensch und Umwelt angestrebt. Diese soll vor allem durch eine Reduktion des Verkehrsaufkommens und/oder der Verkehrsleistung im MIV erreicht werden.

*Tabelle 1: Beispiel für verkehrspolitische Ziele, Handlungsstrategien und Maßnahmen im Bereich der Multi- und Intermodalität*

<b>Leitbild (Beispiel)</b>	Förderung einer nachhaltigen Mobilität.
<b>Ziele (Beispiele)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reduktion von negativen Auswirkungen des Verkehrs auf Mensch und Umwelt (z. B. Reduzierung der Schadstoffemissionen durch Kraftfahrzeuge, Erhöhung der Verkehrssicherheit und Aufenthaltsqualität)</li> <li>2. Sicherung der Mobilität in Gebieten mit vergleichsweise geringer Angebotsqualität im öffentlichen Verkehr (z. B. ländliche Räume)</li> <li>3. Reduktion/Lösung von Verkehrsproblemen wie z. B. Stau</li> <li>4. Gewährleistung der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen</li> </ol>
<b>Strategie (Beispiele)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reduktion des Verkehrsaufkommens und/oder der Verkehrsleistung des MIV</li> <li>2. Ergänzung des öffentlichen Verkehrs durch zusätzliche Verkehrsangebote (z. B. Sharing-Angebote) und Verknüpfung der</li> </ol>

	<p>Angebote zu einem Komplettangebot, um Alternativen zum PKW zu schaffen</p> <p>3. Effizientere Nutzung des vorhandenen Straßenraums durch Verkehrsmittel mit geringerer Flächeninanspruchnahme</p> <p>4. Herstellung barrierefreier Verkehrssysteme und barrierefreier Übergänge</p>
<b>Maßnahmen (Beispiele)</b>	<p><u>Angebotsseitig:</u> Einrichtung von Sharing-Angeboten, Verknüpfungspunkten, barrierefreien Mobilitätsketten, Umsetzung integrierter Mobilitätsdienstleistungen, integrierter Auskunft-, Zugangs- und Bezahlsysteme, Schaffung eines Dachmarketings, Durchsetzung ordnungspolitischer Maßnahmen</p> <p><u>Nachfrageseitig:</u> Systematische Einführung von Mobilitätsmanagement, Umsetzung zielgruppenspezifischer Öffentlichkeitsarbeit, Informations- und Kommunikationskampagnen, Apps etc.</p>

Detaillierte Informationen und Hinweise zu den Maßnahmen auf der Angebotsseite werden in Teilpapier 3: [Multi- und intermodale Mobilitätsdienstleistungen und intermodale Verknüpfungspunkte](#) beschrieben.

Die Förderung von Multi- und Intermodalität ist im Kontext der drei etablierten Handlungsstrategien der Verkehrsplanung (vermeiden, verlagern und verträglich abwickeln) primär der Verkehrsverlagerung zuzuordnen. Als Handlungsstrategie ist dies durch eine gewisse Komplexität gekennzeichnet, da sie mehrere verkehrsplanerische Wirkungsbereiche, sowohl die Angebotsgestaltung als auch die Nachfragebeeinflussung, adressiert.

Die systematische Förderung von Multi- und Intermodalität ist als Handlungsstrategie nicht neu, sondern integriert zahlreiche bestehende monomodale Verfahrensweisen aus dem Bereich der Verkehrsverlagerung zu einer komplexen Strategie. Dies bedeutet, dass sie bestehende Handlungsstrategien aufeinander bezieht und sie in Beziehung zueinander setzt. Zur systematischen Förderung von Multi- und Intermodalität werden Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel zur Verknüpfung bzw. Integration von verschiedenen Verkehrsangeboten und aus unterschiedlichen Handlungsfeldern entwickelt. Hierzu zählen beispielsweise integrierte Informationssysteme, Verknüpfungspunkte und neue Tarife (z. B. angebotsübergreifende Fahrtenbudgets im ÖPNV, die neben dem klassischen ÖPNV z. B. auch Geteilte Verkehrsmittel umfassen).

Die voranstehenden Erläuterungen zeigen, dass eine Handlungsstrategie zur Förderung von Multi- und Intermodalität sehr vielfältige Anforderungen berücksichtigen muss. Diese beziehen sich nicht nur auf die vielschichtige und dynamische Angebotsseite, sondern müssen auch vielfältige Aspekte auf Seiten der Verkehrsnachfrage berücksichtigen.

## 2.2 Politische Zielsetzungen zur Förderung multi- und intermodalen Verhaltens

Die Förderung von Multi- und Intermodalität, bzw. eines entsprechenden Mobilitätsverhaltens ist aktuell eine weitverbreitete Strategie im Kontext von Verkehrspolitik und -planung. In zahlreichen verkehrspolitischen Zielbeschreibungen sowie Planwerken auf verschiedenen Ebenen wird die Steigerung des Anteils multi- und intermodaler Verkehrsmittelnutzung angestrebt und ist in der Folge Auslöser eines breiten Spektrums an Maßnahmen zur Förderung der Integration verschiedener Verkehrsmodi im Sinne eines Gesamtsystems (planerische, betriebliche und physische/bauliche sowie informatorische und

organisatorische Verknüpfung). Im Folgenden werden im Sinne eines Überblicks entsprechende Beispiele auf verschiedenen Handlungsebenen beschrieben.

Auf **europäischer Ebene** stellt das Weißbuch „Verkehr“ aus dem Jahr 2011 den „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ dar. Die mit dem European Green Deal verknüpften Strategiedokumente enthalten ergänzend Zielsetzungen für den Verkehrssektor. Das Weißbuch zeigt den Weg zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem auf. Die Ursprünge der Multi- und Intermodalität liegen im Güterverkehr und beschränkten sich seinerzeit auf die optimale Verknüpfung von zwei oder mehr Verkehrsträgern im Laufe einer Transportkette. Heutzutage ist das Thema aber aufgrund der zuvor aufgeführten Gründe und Entwicklungen auch für den Personenverkehr von großer Bedeutung. Insbesondere das „New European Urban Mobility Framework“ als eines von vier Strategiefeldern im Rahmen des Handlungsfeldes „Efficient & Green Mobility“ des European Green Deals betont die Förderung multi- und intermodaler Mobilität. Die Europäische Kommission ist in diesem Zusammenhang insbesondere bestrebt die Rahmenbedingungen für eine verkehrsmittelübergreifende Mobilität zu schaffen. Hier steht beispielsweise die Schaffung eines Rahmens für ein europäisches multimodales Verkehrs-informations-, Management- und Zahlssystem im Vordergrund. Das übergeordnete Ziel der Kommission ist die Schaffung der Voraussetzungen für eine nahtlose Mobilität von Tür zu Tür ohne den eigenen Pkw.

Auf **Bundesebene (Deutschland)** steht die Förderung der inter- und multimodalen Kombination unterschiedlicher Verkehrsmittel durch eine optimierte Vernetzung in technischer und räumlicher Hinsicht im Vordergrund. Dies soll unter anderem durch die Verfügbarkeit verschiedener Mobilitätsplattformen und -Apps mit einheitlicher Datenbasis und einheitlicher Abrechnung im Hintergrund erfolgen. Neue Verkehrsangebote sollten, sofern möglich, in einen gesamtheitlichen Mobilitätsansatz (Mobilitätsverbund) eingebunden werden.

Auch auf **Ebene der Bundesländer** wird die Digitalisierung als treibender Motor für die Förderung von Multi- und Intermodalität angesehen. Mit ihr soll Mobilität verkehrsmittelübergreifend aus einer Hand unkompliziert gebucht und bezahlt werden können. Das Bundesland Hessen möchte beispielsweise mit den Möglichkeiten, die die Digitalisierung bietet, die Mobilität nachhaltiger gestalten, indem intelligente und vernetzte Verkehrssysteme die vom Verkehr ausgehenden Belastungen (v.a. Lärm und Schadstoffe) senken und ländliche Regionen zukunftssicher anbinden. Die Landesregierung möchte hierzu in erster Linie die digitalen Infrastrukturen des öffentlichen Personennahverkehrs für die multimodale Nutzung stärken. Darüber hinaus werden eine engere Vernetzung des öffentlichen Personenverkehrs mit anderen Verkehrsmitteln sowie die Integration von Verkehrsangeboten wie beispielsweise Car- und Bikesharing in die Informations- und Buchungsplattformen angestrebt.

Auf **lokaler Ebene (Kommune/Landkreise)** werden unterschiedliche strategische Ansätze gewählt, um Multi- und Intermodalität zu fördern. Auf der einen Seite werden infrastrukturelle Rahmenbedingungen geschaffen, die Multi- und Intermodalität fördern. Hierzu gehören vor allem verkehrliche Verknüpfungspunkte, an denen in der Regel Sharing-Angebote und öffentliche Verkehrsangebote bereitgestellt und miteinander verknüpft werden. Die



Kommunen bzw. Landkreise übernehmen im Rahmen des Planungsprozesses vor allem koordinierende, projektsteuernde Funktionen. Hierbei gilt es, die angebotsseitigen Entwicklungen im Bereich der Multimodalität in enger Kooperation mit dem Verkehrsverbund, den lokalen Verkehrsunternehmen sowie weiteren Mobilitätsdienstleistern (z. B. Sharing-Anbieter) zielführend zu koordinieren und Prozesse zu initiieren. Die Gebietskörperschaften schaffen aber auch die rechtlichen Rahmenbedingungen (Bebauungsplan, Stellplatzsatzung etc.) und stellen oftmals zudem die notwendigen Grundstücksflächen zur Verfügung. Darüber hinaus können sie mit diversen Maßnahmen des Verkehrs- und Mobilitätsmanagements inter- und multimodales Mobilitätsverhalten fördern (z. B. Park & Ride, Jobtickets/digitales Mobilitätsguthaben, Fahrradmitnahme im ÖV). Die vielfältigen Maßnahmen sollten grundsätzlich durch ein zielgruppenspezifisches Marketing begleitet werden.

Zusammenfassend können aus den vorgenannten Strategien und Zielen auf unterschiedlichen politischen Ebenen (EU, Bund, Länder) zunächst verschiedene Treiber für das Thema Multi- und Intermodalität identifiziert werden. In erster Linie ist es die Digitalisierung und die damit verbundenen Möglichkeiten im Bereich Information und Kommunikation, die eine Verknüpfung verschiedener Verkehrsangebote zu einem Gesamtsystem erleichtern, bzw. eine Vielzahl von „neuen“ Verkehrsangeboten erst ermöglichen (siehe Teilpapier 3: [Multi- und intermodale Mobilitätsdienstleistungen und intermodale Verknüpfungspunkte](#)). Darüber hinaus darf der aktuell hohe politische und gesellschaftliche Druck (Verkehrswende, Klimaschutz, Luftreinhaltung etc.) nicht unterschätzt werden, in dessen Folge existierende Handlungsstrategien im Bereich der Verkehrsverlagerung höher als bisher priorisiert werden.

Deutlich wird zudem, dass auf allen Ebenen die Förderung von Multi- und Intermodalität häufig als zusätzliches, eigenständiges Handlungsfeld betrachtet wird. So weisen die vielfältigen formellen und informellen Planungsinstrumente und -disziplinen, wie z. B. Verkehrsentwicklungspläne und Nahverkehrspläne oftmals multimodales Mobilitätsverhalten als Ziel aus und zeigen Maßnahmen zur dessen Förderung auf. Hierbei mangelt es jedoch oft an einem integrierten Handlungsansatz, der sowohl auf der Maßnahmen- als auch auf Projektsteuerungsebene die Erfordernisse und Rahmenbedingungen der Multimodalität ausreichend berücksichtigt, z. B. eine frühzeitige Einbindung aller relevanten Akteure sowie eine auf Dauerhaftigkeit angelegte Umsetzungs-, bzw. Steuerungsstrategie in der die einzelnen angebots- und nachfrageseitigen Maßnahmen aufeinander bezogen sind. Eine zunächst solitäre Entwicklung von (monomodalen) Einzelkonzepten und der Versuch diese anschließend in ein separates „Handlungsfeld Multimodalität“ zusammenzuführen, erscheint jedoch nicht adäquat, um inter- und multimodales Mobilitätsverhalten effektiv zu fördern.

Im folgenden Abschnitt wird näher beschrieben, weshalb eine integrale Betrachtung fachlich geboten erscheint, welche Herausforderungen bestehen und wie Multi- und Intermodalität im Planungsprozess gefördert werden kann. Hierzu wird dargelegt, bei welchen Planungen die verschiedenen Aspekte der Multi- und Intermodalität mitgedacht werden müssen.

### **3 Multi- und Intermodalität als Teil integrierter Planung**

Wie in Abschnitt 2 beschrieben, basiert die Handlungsstrategie zur Förderung von Multi- und Intermodalität auf Maßnahmenbündeln aus sowohl etablierten (insbesondere im Bereich der klassischen Gestaltung von Verkehrsangeboten) als auch auf neueren, ergänzenden

Elementen (insbesondere im Bereich des Mobilitätsmanagements sowie von Mobilitätsdienstleistungen). Darüber hinaus sind für eine langfristig erfolgreiche Umsetzung ergänzende Steuerungsinstrumente nötig (siehe Tabelle 2 und Abschnitt 5). Die zentrale konzeptionelle Herausforderung für eine steuernde öffentliche Planung liegt daher in der Integration dieser Elemente zu bzw. in einem Gesamtkonzept. Ein Mangel an Planungsinstrumenten zur Förderung von multi- und intermodalem Verhalten besteht hingegen nicht.

Das Erfordernis der beschriebenen Integration besteht in vielerlei Hinsicht:

- Abstimmung von Planinstrumenten verschiedener Disziplinen und Ebenen (horizontal (z. B. auch externe Akteure) und vertikal (z. B. übergeordnete Fachstellen); lokal/regional), um konsistente planerische Zielsysteme und Maßnahmenkonzepte zu erreichen
- Koordination des Planens und Handelns öffentlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure
- Integration verschiedener Verkehrsangebote zur einem stimmigen Gesamtangebot, auch Integration von Informations-, Zugangs- und Abrechnungssystemen
- Kombination angebots- und nachfrageseitiger Maßnahmen zu integrierten Maßnahmenbündeln
- Schaffung von sektorübergreifend ausgerichteten Ansätzen für eine Bewertung von integrierten Maßnahmenbündeln
- Konsolidierung verschiedenster Datengrundlagen unterschiedlicher Akteure sowohl als Grundlage für die Planung als auch den Betrieb (z. B. differenzierte Nachfragedaten, verkehrsmittelübergreifende Routingsysteme)
- Kombination klassischer öffentlicher Planungsinstrumente mit Instrumenten zur dauerhaften Steuerung

Die Förderung von Multi- und Intermodalität bestärkt somit insbesondere und nachdrücklich das oftmals konstatierte Erfordernis integrierter, bzw. integrierender Planung (siehe z. B. FGSV-Nr. 116 (Empfehlungen für Verkehrsplanungsprozesse, EVP, Ausgabe 2018), FGSV-Nr. 162 (Hinweise zur Verkehrsentwicklungsplanung, Ausgabe 2013)). Wesentliche planerische Herausforderungen im Kontext der Förderung von Multi- und Intermodalität sind:

- Reaktion auf die zunehmende Dynamik auf der Angebotsseite (heterogene Akteursstrukturen) durch entsprechende organisatorische Strukturen und Prozesse für die Planung
- Berücksichtigung komplexer Nachfrage- und Entscheidungsstrukturen (Nutzendensegmente, Zielgruppen) auf der Nachfrageseite als Grundlage für die Angebotsplanung und -umsetzung
- Abstimmung von Planungsroutinen, -abläufen bzw. -zielen öffentlicher und privater Akteure (kurz-/mittelfristige ökonomische Ziele vs. langfristige Ziele der Daseinsvorsorge)
- Planerische Integration der unimodalen Angebote in ein Gesamtsystem
- Schaffung eines rechtlichen und organisatorischen Rahmens für die technische/betriebliche Koordination der Verkehrsangebote
- Dauerhafte ausgleichende Steuerung der vorhandenen (urbane Räume) oder ausbleibenden (ländliche Räume) Dynamik im Bereich der Angebotsgestaltung

Die Tabelle 2 enthält eine Übersicht der Handlungsbereiche zur Planung und Steuerung von Konzepten zur Förderung von Multi- und Intermodalität.

In Abschnitt 3.1 werden die Auswirkungen in Bezug auf die verschiedenen Planungsdisziplinen und Planungsinstrumente dargestellt, nachfolgend behandelt Abschnitt 3.2 die Frage, welche Aspekte konkret in inhaltlicher Hinsicht im Rahmen verschiedener Planungen beachtet werden müssen (ergänzende Steuerungsinstrumente werden schließlich in Abschnitt 5 erläutert).

### **3.1 Tangierte Planungsdisziplinen und -instrumente**

Der zuvor skizzierte Bedarf an Integration bedingt zunächst, dass eine Vielzahl von verkehrsplanerischen Instrumenten genutzt, bzw. aufeinander bezogen werden sollten, wenn Multi- und Intermodalität effektiv gefördert werden soll.

Konzepte zur Förderung von Multi- und Intermodalität erfordern somit eine strategische Planung im Bereich des Verkehrs, in der Regel in Form eines Verkehrsentwicklungsplans (VEP) bzw. Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP) aus den folgenden Gründen:

- Erstens kann nur eine sektorübergreifende Zielplanung die konsistente Einordnung eines Multi- und Intermodalitätskonzepts in das Zielfeld nachhaltiger Mobilität sicherstellen.
- Zweitens ist nur ein strategischer Plan dazu geeignet, das notwendige Maßnahmenspektrum aus allen relevanten verkehrlichen Handlungsfeldern (Angebot, Nachfrage, Organisation etc.) zu verankern.

Neben den per se integrativ angelegten Instrument VEP (vgl. FGSV-Nr. 116 und 162) ist angesichts der fehlenden Pflicht dessen Aufstellung auch eine Integration entsprechender Inhalte in einen strategisch und integrativ ausgerichteten Nahverkehrsplan (NVP) denkbar. Wesentlich erscheint darüber hinaus ein regionaler Bezug der Planungen, orientiert an den tatsächlichen funktionalen und dadurch entstehenden verkehrlichen Verflechtungen.

Auf einer solchen, strategischen Planung aufbauend können zusätzlich gesonderte und spezifische Konzepte, Masterpläne etc. für Multi- und Intermodalität oder auch eine Verankerung in rechtlich geforderten fachspezifischen Planwerken (z. B. Luftreinhaltepläne, Lärmaktionspläne), sinnvoll sein, um die Verbindlichkeit bzw. die Umsetzung von Maßnahmen im Bereich Multi- und Intermodalität zu fördern. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der nach wie vor fehlenden gesetzlichen Pflicht für eine strategische Planung im Verkehrsbereich.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass die Förderung von Multi- und Intermodalität eine planerische Koordination nicht nur verschiedener Ebenen der Verkehrsplanung unterhalb eines VEP/SUMP erfordert, sondern auch von Planungen anderer Fachdisziplinen. Somit wird für eine effektive Umsetzung von Multi- und Intermodalitätskonzepten in der Regel das gesamte Portfolio der stadt- und verkehrsplanerischen Instrumente benötigt (siehe auch Tabelle 2): Angefangen etwa von der Schaffung potenziell verkehrssparsamer Siedlungsstrukturen durch Raum- und Bauleitplanung, Stadtentwicklungsplanung, städtebauliche Rahmenpläne, über die strategische Verkehrsplanung (VEP, SUMP) bis hin zu verkehrsmittelbezogenen Maßnahmenplanungen (NVP, Radverkehrsplanungen, Verkehrs- und Mobilitätsmanagementpläne) sowie verwandten Disziplinen (Luftreinhalte-/ Lärminderungsplanung). Darüber hinaus werden alle für die Durch- bzw. Umsetzung dieser

Planungen benötigten ordnend oder persuasiv wirkenden Instrumente benötigt, z. B. Stellplatzsatzungen oder Beratungsangebote für Bauherren.

Die zuvor skizzierten Integrationsbedarfe gelten in ähnlicher Form auch für das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung von Mobilität und Verkehr allgemein. Speziell mit Blick auf die Förderung von multi- und Intermodalem Verhalten kommt hinzu, dass der Erfolg entsprechender planerischer Strategien maßgeblich auch von Instrumenten (und Akteuren) außerhalb der staatlichen, politisch/administrativen Planung abhängt. Dies insbesondere mit Blick auf eine dauerhafte Steuerung der Umsetzung von Multi- und Intermodalitätskonzepten ermöglichen, z. B. dem rechtlichen Regelungsrahmen zur Erbringung von Verkehrs(dienst-)leistungen (siehe Abschnitt 5 und Tabelle 2).

Vor diesem Hintergrund erscheint zur effektiven Förderung von Multi- und Intermodalität eine Weiterentwicklung der klassischen Verkehrsplanung in zweierlei Hinsicht geboten:

1. Instrumentelle Erweiterung hinsichtlich einer Einführung strategisch ausgelegter Planungsinstrumente mit dezidiert regionaler Perspektive (z. B. „RegioSUMP“) und mit klar definierten Schnittstellen hin zu regionalen Umsetzungsinstrumenten.
2. Organisatorische Erweiterung oder Ergänzung der Verkehrsplanung mit intermediäre Organisationsformen (staatliche und private Akteure, z. B. INZELL-Forum München) im Sinne eines regionalen Governance-Ansatzes.

### 3.2 Planerische Regelungsbereiche und Planungsaufgaben

Wie zuvor beschrieben, zeichnen sich planerische Strategien pro Multi- und Intermodalität vor allem dadurch aus, dass sie verschiedene Verkehrsangebote und darauf aufsetzende Mobilitätsdienstleistungen zu einem Gesamtsystem integrieren. Obwohl die Diskussion um Multi- und Intermodalität häufig auf „neue“ Aufgaben wie der Gestaltung intermodaler Verknüpfungspunkte oder multimodalen Informations-, Buchungs- und Abrechnungssystemen fokussiert, umfassen entsprechende Strategien die Koordination einer Vielzahl planerischer Regelungsbereiche mit diversen etablierten Planungsaufgaben. Tabelle 2 stellt diese übersichtsartig dar und grenzt diese zum Bereich der Steuerung (Abschnitt 5) ab. Die Bereiche sind bewusst weit gefasst und orientieren sich am Bedarf der Förderung multimodalem Verhaltens, mit Blick auf den Spezialfall intermodalen Verhaltens sind daher nicht alle Handlungsbereiche gleichermaßen relevant. Insgesamt zeigt sich eine große Kongruenz zu Handlungsfeldern, wie sie auch im allgemeinen Kontext einer nachhaltigen Entwicklung von Mobilität und Verkehr zu nennen wären. Ursache ist die in Abschnitt 2 beschriebenen Nähe der Handlungsstrategie „Förderung von Multi- und Intermodalität“ zu den Zielen der Nachhaltigkeit in Mobilität und Verkehr.

Zunächst sind die Aufgaben der öffentlichen (Angebots-) Planung im engeren Sinne zu nennen:

- **Raumstruktur/Raumnutzung:** Schaffung dichter und funktionsgemischter Siedlungsstrukturen im Rahmen der räumlichen Planungsdisziplinen als Grundlage für nahräumliche Erreichbarkeiten; Koordination von Siedlungs- und Verkehrsplanung.
- **Städtebau/Öffentlicher Raum:** Vorhalten von Flächen für Verkehrsangebote, z. B. Aufstellflächen für Fahrradverleihsysteme, verkehrliche Verknüpfungspunkte,

Gestaltung attraktiver und barrierefreier öffentlicher Räume unter Berücksichtigung der nötigen Flächen für verkehrliche Infrastruktur, sowie andererseits Einschränkung der Flächenverfügbarkeit für den fließenden und ruhenden (monomodalen) MIV.

- **Infrastruktur:** Planung und Entwurf der für Multi- und Intermodalität notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen, z. B. (barrierefreie) Fuß-, Radwege, Verknüpfungspunkte.
- **Verkehrsangebot:** Schaffung attraktiver, integrierter und barrierefreier Verkehrsangebote (siehe Hinweisteilpapier 3: [Multi- und intermodale Mobilitätsdienstleistungen und intermodale Verknüpfungspunkte](#)) und speziell deren Verknüpfung mit
  - Koordination von Planung und Betrieb der einzelnen Verkehrssysteme
  - Angebot integrierter Mobilitätsdienstleistungen
  - Integrierte Informations-, Buchungs- und Abrechnungssysteme

Um effektiv inter- und multimodales Verhalten fördern zu können, sind neben den traditionellen Aufgaben der Angebotsgestaltung weitere Handlungsfelder bzw. Planungsaufgaben im weiteren Sinne zu adressieren, die sich unmittelbar auf die Beeinflussung der Verkehrsnachfrage beziehen. Diese lassen sich zusammenfassend unter dem Konzept des **Mobilitätsmanagements** im Sinne einer zielorientierten und zielgruppenspezifischen Beeinflussung des Mobilitätsverhaltens mit koordinierenden, informatorischen, organisatorischen und beratenden Maßnahmen, in der Regel unter Einbeziehung weiterer Akteure über die Verkehrsplanung hinaus“ zusammenfassen (z. B. betriebliches, schulisches Mobilitätsmanagement).

Mit Blick auf die Integration des Angebots kommt zusätzlich dem Handlungsfeld der **(Markt-)Organisation** sowohl im Bereich der Angebotsgestaltung als auch der Nachfragebeeinflussung eine zentrale Bedeutung zu. Es gilt, sowohl für die Planung als auch den Betrieb entsprechende organisatorische Strukturen zu schaffen, welche die Kooperation der verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure ermöglichen. Neben dieser konsolidierenden Wirkung bilden entsprechende organisatorische Strukturen auch die Grundlage für eine einheitliche Außenwirkung der Angebote.

Eine weiteres Handlungsfeld ist die Schaffung eines **rechts- und ordnungspolitischen Rahmens**, der die Umsetzung planerischer Konzepte zur Förderung von Multi- und Intermodalität flankiert und die Grundlage für die in Abschnitt 5 beschriebene Steuerung bildet. Hierzu gehören kommunale Rahmensetzungen wie etwa Stellplatzsätzungen, verkehrsrechtliche Anordnungen sowie deren Durchsetzung. Dieser Regelungsbereich befindet sich im Übergang zu den steuernden Instrumenten.

Neben den zuvor genannten Regelungsbereichen der Planung eines integrierten Angebots und ergänzender Maßnahmen der Nachfragebeeinflussung, erfordert die Förderung von Multi- und Intermodalität jedoch insbesondere den flankierenden Einsatz weiterer steuernder Instrumente, die in Abschnitt 5 beschrieben werden.

Die vorhergehenden Ausführungen zeigen, dass die notwendigen planerischen Instrumente zur Förderung von multi- und intermodalem Verhalten grundsätzlich vorhanden sind. Die Herausforderung besteht vor allem darin, diese im Sinne eines integrativen (und konsistenten) Handelns konsequent aufeinander zu beziehen. Hier gilt es insbesondere, Standardlösungen und Prozesse zu entwickeln und in der Fachwelt zu etablieren.

Tabelle 2: Beispielhafte Handlungsfelder, Instrumente und Maßnahmen zur Förderung von Multi- und Intermodalität in den Bereichen Planung und Steuerung

Handlungsbereiche	Regelungsbereich	Wesentliche (Planungs-)instrumente	Handlungsfelder in Zusammenhang mit Multi- und Intermodalität	Beispiele für Planungsziele und/oder Maßnahmen
<b>1. Planung (TP, Kap. 3)</b>	<b>1.1 Raumstruktur/Raumnutzung</b>			
		Raumordnung und Landesplanung (ROP), Stadtentwicklungsplanung (SEP), Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung (FNP) und Bebauungsplanung (BP), Verkehrsentwicklungsplanung (VEP); Nahverkehrsplanung (NVP)	Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Verkehrsentwicklung (LEP, ROP), Lage von Aktivitenorten (Makroebene), Art und Maß der baulichen Nutzung: Nutzungsmischung und kompakte Baustruktur zur Nachfragevermeidung und zur Stärkung Nahmobilität. Räumliche Verteilung Angebotsnetz ÖV, Mobilitätsstationen, Sharing (FNP, BP; NVP)	Kompakte, druchmischte Quartiere mit Quartiersgaragen statt Einzelstellplatznachweis und mit attraktiv erreichbarer ÖV Haltestelle und zugeordnetem Sharingangebot. z.B. Prinz-Eugenkaserne München, Eggartensiedlung München
	<b>1.2 Städtebau/Ordnung öffentlicher Raum</b>			
		ROP, SEP, FNP, BP	Gestaltung öffentlicher Räume, Vorhalten von Flächen für Verkehrsangebote, Lage von Funktionen (Mikroebene), Priorisierung	"Autofreie" Innenstädte, Angebot Mobilitätsstationen, Verzicht auf Besucherstellplätze im Quartier, Bsp. Domagapark München
		(Straßen-)Entwurfsplanung, Infrastrukturplanung, Straßenraumgestaltung	Flächenzuordnung für spezifische Angebote für Multi- und Intermodalität, z.B. Ausweisung von Mobilitätsstationen u./o. Sharingflächen. Verknappung bzw. Verzicht auf öffentliches Stellplatzangebot im öffentlichen Raum	
	<b>1.3 Infrastruktur</b>			
		Bundesverkehrswegeplan (BVWP), VEP, NVP, spezifische informelle Pläne und Konzepte (z.B. "Masterplan Sharing")	Bereitstellung der notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen zur Förderung von Multi- und Intermodalität	integrierte und barrierefreie Gestaltung von Verkehrsnetzen und Verknüpfungspunkten
		Fuß-, Radverkehrskonzepte		
		(Straßen-)Entwurfsplanung		
	<b>1.4 Umwelt</b>			
		Klimaschutzkonzepte (insb. Teilkonzept Mobilität)	Festschreibung konkreter Qualitäts-/Handlungsziele in Bezug auf Umweltwirkungen von Verkehr	Lärmminderungskonzepte, Reduktion Grenzwerte zur Nachfragesteuerung emissionsfreie Fahrzeuge
		Lärmminderungs- (LMP) und Luftreinhaltepläne (LRP)		
		Weitere Konzepte (GreenCity)		
	<b>1.5 (Verkehrs-)Angebote</b>			
		VEP (und Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP)), NVP	Integrierte Angebotsplanung, insb. ÖV Angebot inklusive erste und letzte Meile. Insb.: Koordination von Planung und Betrieb der einzelnen Verkehrssysteme; Angebot integrierter	Konzeption von Sharingangeboten und ODM zur Deckung von räumlichen und zeitlichen Angebotslücken im ÖV. Kombination mit Maßnahmen zur Regulierung erforderlich
	Integrierte ÖPNV-Angebotsplanung	Verkehrsdienstleistungen, Integrierte Informations-, Buchungs- und Abrechnungssysteme		
	VEP, NVP, spezifische informelle Pläne und Konzepte (z.B. "Masterplan Sharing")			

<b>2. Steuerung (TP, Kap. 5)</b>	<b>2.1 Gewerberecht / Marktorganisation</b>			
		Konzession / Vergabe	Festlegung Qualität, Verfügbarkeit, Kritische Masse und räumliche Verteilung Sharingangebote als Ausschreibungsbedingung bei Vergaben. Damit Angebotsoption auch in verkehrlich wichtigen aber wirtschaftlich uninteressanten Räumen, wie z.B. am Stadtrand oder in Region	Räumliches Angebotskonzept kombiniert mit Service-Level (z.B. regelmäßiges Auffüllen von Sharingstationen) als Grundlage der Ausschreibung. Bsp. Carsharingvergabe Stuttgart
	<b>2.2 Ordnungspolitik</b>			
		Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) und Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO)	Anordnungsgrundlage für privilegierte Bereiche im öffentlichen Raum	Bsp. Privilegierung durch Beschilderung Stellplätze für Carsharing, E-Fahrzeuge
		Verkehrsrechtliche Anordnungen	Priorisierung Umweltverbund in LZA; "Verlangsamung" MIV, Parkdauerbegrenzung	Bsp. Busbeschleunigung, "GrüneWelle" auf Radschnellverbindungen
		Kommunale Verkehrsüberwachung (KVÜ)	Intensive Kontrolle von Falschparkern insb. auf privilegierten Stellplätzen für Sharing, E-Fahrzeuge	
		Sondernutzungen	Binden der Vergabe von Sondernutzungen an Angebotsqualität und Verfügbarkeit von Sharingfahrzeugen. Ggf. dynamische, nachfrageorientierter Service-Level	ServiceLevel für Reinigung, Wartung, tägliche Stationsbefüllung. Stationen mit höherer Nachfrage führen zu höheren Befüllungstakt etc.
	<b>2.3 Bauordnungsrecht / Ortschaften</b>			
		Landbauordnungen (LBO), Stellplatzsatzung, Stellplatznachweis, BP	Reduktion Stellplatzpflicht für alle Nutzungsarten. Statt dessen z.B. Herstellen (privat finanzierte) Mobilitätsstationen	Stellplatzsatzung München, Mehrfachnutzung Stellplätze Bsp. Dpmagpark München
	<b>2.4 Beeinflussung/Steuerung der Verkehrsnachfrage</b>			
		Mobilitätsmanagement	Schaffung von Kompetenzen für und Motivation zur Realisierung multi- und intermodalen Verhaltens	Zielgruppenspezifisches (Betriebliches, Schulisches etc.) Mobilitätsmanagement
		Information und Kommunikation	Umfassende Information, Kampagnen und Aktionen zu multi- und intermodalen Angeboten einschl. Preisvorteilen. Inter- und multimodales Routing	Kampagnen wie "Neue Mobilität" (BaWü); "Kopfan, Motor aus"; Europäische Mobilitätswoche, "Coesfeld geht weiter"
		Verkehr(system)management	Steuerung der Verkehrsnachfrage in Verkehrssystemen zur Optimierung von Verknüpfungen	Anschlussicherung, P+R-Abfahrtsanzeigen, Echtzeit-Abfahrtsanzeigen ÖV
	<b>2.5 Finanzen und Kosten</b>			
		Steuergesetzgebung	Regelungen zur steuerlichen Veranschlagung von Verkehrsmitteln	Verzicht auf Steuererleichterungen für MIV
			Förderung ÖV / Multi- und Intermodalität durch strategische Preisgestaltung	Erste Versuche für kostenlosen ÖV, 365€ Ticket Wien, Mobilitätsflat Augsburg, 9€-Ticket
		Gebührenordnung	Festsetzung Parkgebühren	Signifikante Erhöhung Parkgebühren
	Bußgeldkatalog	Festsetzung Bußgeld Falschparken	Signifikante Erhöhung Bußgeld Falschparken	
	Städtebauliche Verträge	Beteiligung von Investoren, Bestandshaltern an multi- und Intermodalen Angeboten im Rahmen von Städtebaulichen Verträgen	"Franklin Mobil", Mannheim, Mobilitätsfonds Graz	
	Nutzungsgebühren	Gebühren fließender Verkehr wie CityMaut	CityMaut London, Oslo	
	Anreize / Förderung	Motivation zur Nutzung multi- und intermodaler Angebote durch finanzielle Anreize	Betriebliche Mobilitätsbudget, Bonusregelungen, kommunale Förderungsprogramme E-Mobilität, Lastenräder o.ä.	

## 4 Planungsmethodische Aspekte

Bei planerischen Fragestellungen bestehen hinsichtlich der Multi- und Intermodalität allgemeine Anforderungen an Planungsprozesse, deren grundsätzlicher Ablauf in den „Empfehlungen für Verkehrsplanungsprozesse“ (EVP, FGSV-Nr. 116, Ausgabe 2018) dokumentiert sind. Nachfolgend wird auf einzelne planungsmethodische Herausforderungen eingegangen, die mit der Planung multi- und intermodaler Angebote zusammenhängen sowie Bedarfe für Veränderungen von Planungsprozessen skizziert.

### 4.1 Allgemeine Anforderungen an die Gestaltung von Planungsprozessen

Aufgrund des vielschichtigen und heterogenen Akteursumfelds im Bereich multi- und intermodaler Angebote aus sowohl öffentlichen als auch privaten Akteuren bzw. der vielfach nicht eindeutig zuzuweisenden Zuständigkeiten und Rollen ist die Benennung von Verantwortlichkeiten im Vorfeld von (insbesondere strategischen) Planungsprozessen essentiell. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit, beispielsweise zwischen Verkehrsplanenden, Verantwortlichen für den öffentlichen Verkehr, Umwelt-, Stadt- und Raumplanende und Fachverbänden ist Voraussetzung für effektive strategische Planungen. Hierzu ist auch die frühzeitige, konstruktive und dialogorientierte Einbindung externer Akteure und Anbieter von Mobilitätsdienstleistungen notwendig. Dabei sind jedoch wettbewerbsrechtliche Rahmenbedingungen zu beachten. Die Feststellung der Art und des Umfangs der nötigen Beteiligung könnte in Analogie zu etablierten Verfahren der Umweltplanung etwa im Rahmen eines formalisierten Scopings erfolgen.

Während entsprechende Formate der Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Akteuren bereits in der Praxis angewendet werden (z. B. Begleitkreise oder Runde Tische), resultieren aus dem Einbezug privater Akteure, ggf. mit marktwirtschaftlichen Interessen weitergehende Anforderungen an die Organisation der Planungsprozesse innerhalb kommunaler Verwaltungen. Statt einer reinen Federführung der technischen Verwaltung scheint eine koordinierte Projektorganisation unter Einbeziehung von Fachplanenden der Verwaltung sachgerecht. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Zusammenarbeit mit externen Akteuren auch Kompetenzen von den federführenden Planungsverantwortlichen erfordern, die über die klassischen, eher technisch orientierten Kompetenzen von Verkehrsplanenden hinausgeht (z. B. im Bereich der Betriebswirtschaftslehre oder des Wettbewerbsrechts).

### 4.2 Anforderungen in den einzelnen Planungsschritten

#### 4.2.1 Orientierung

Aufgrund des Problemdrucks im Bereich Mobilität und Verkehr sowie der damit einhergehenden Förderbestrebungen staatlicher Akteure, ist davon auszugehen, dass neue Angebote im Bereich Multi- und Intermodalität (siehe Hinweisteilpapier 3: [Multi- und intermodale Mobilitätsdienstleistungen und intermodale Verknüpfungspunkte](#)) zunehmend offensiv durch privatwirtschaftliche Akteure an Kommunen bzw. generell staatliche Institutionen herangetragen werden und auch öffentlichkeitswirksam als Lösungen platziert werden. Die Verwaltung, wenn sie eingebunden wird, steht in diesem Fall oft vor der Aufgabe, ad hoc und ggf. ohne Möglichkeit eines fundierten Planungsverfahrens oder belastbarer Wirkungsabschätzungen, über Sinnhaftigkeit derartiger Angebote entscheiden zu müssen. Um einerseits erratische/unkoordinierte Entwicklungen zu vermeiden, andererseits jedoch das Potential der dynamischen Entwicklung zu nutzen, besteht eine Aufgabe darin, agile Prozesse im Spannungsfeld zwischen Politik, Verwaltung und privatwirtschaftlichen Akteuren



zu definieren/zu steuern. Hierbei ist fundiert und verbindlich über die Einführung neuer Angebote oder die Aufnahme weiterer planerischer Prozesse zu entscheiden.

#### 4.2.2 Problemanalyse und Ziele

Multi- und Intermodalität muss von Beginn an als integrierter Bestandteil der Verkehrsplanung betrachtet werden und darf nicht als eigenständiger Planungsgegenstand behandelt werden. Die Themen tangieren verschiedenste Fach- und Planungsbereiche, daher ist zu Beginn von Planungsprozessen grundlegend zu prüfen, inwieweit im speziellen Fall Multi- und Intermodalität geeignet sind, die angestrebten, auch nicht verkehrlichen Ziele (z. B. Klimaschutz, Luftreinhaltung, Teilhabe) zu erreichen. Dies trifft insbesondere auf die Gestaltung des Angebots im Umweltverbund in all seinen Facetten zu.

Hinsichtlich der Nachfrage bzw. der Akzeptanz von inter- und multimodalen Angeboten sind Charakteristiken der Nutzenden und Kenntnisse zur Nutzungsbereitschaft und -barrieren von zentraler Bedeutung. Je nach Einstellungen gegenüber innovativen Angeboten bei den relevanten Nutzendengruppen sowie in Abhängigkeit der individuellen Fähigkeiten der Nutzenden müssen die Rahmenbedingungen, das Angebot und die Kommunikation angepasst werden.

Zur Bewertung des Angebots gibt es für die Planungspraxis derzeit wenig Datengrundlagen. Auch wenn zu einigen multi- und intermodalen Angebotskonzepten bereits Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge und -stärken vorliegen, besteht zum einen noch Forschungsbedarf, um die bestehenden Kenntnisdefizite wissenschaftlich abgesichert zu schließen und zum anderen aber vor allem eine adäquate Hilfestellung für Planende und Entscheidungsträger zu erarbeiten. Weitere Forschungsarbeit ist damit notwendig, um neu aufkommende Fragestellungen zu beantworten und auf diese zu reagieren. Als Grundlagen für Forschungsarbeiten und für die strategischen und operativen Planungen der Aufgabenträger ist eine Bereitstellung von relevanten Daten der Anbieter von Mobilitätsdienstleistungen wichtig, die eine fundierte Forschung und fachgerechte Bewertung von Planungen ermöglicht.

#### 4.2.3 Maßnahmenuntersuchung

Im Baustein Maßnahmenuntersuchung steht die Wirkungsabschätzung im Vordergrund. Aktuell basieren Entscheidungen meist auf Analogieschlüssen (Best-Practice), Heuristiken (Versuchs- und Probetrieb) oder plausiblen Annahmen ohne empirische Fundierung. Dies ist in der Regel für die Praxis ausreichend, um darauf aufbauend Maßnahmen zu entwickeln bzw. zu implementieren.

Zukünftig ist das Ziel, verstärkt Nachfragemodelle als Instrument zur Wirkungsabschätzung einzusetzen. Mikroskopische agentenbasierte Modellansätze, die derzeit in der Forschung eingesetzt werden, können inter- und multimodale Nutzungen und Verhaltensweisen von entsprechenden Angeboten teilweise abbilden. Bislang fehlt aber der Transfer für den standardisierten Praxiseinsatz. Eine umfassende Implementierung derartiger Zusammenhänge in Modellen der Planungspraxis kann zudem hinsichtlich Modellaufwand und -komplexität schwierig werden. Hierzu besteht nach wie vor Forschungsbedarf zu

1. Grundlagendaten zu Kausalitäten und Wirkrichtungen verschiedener Aspekte im Kontext Multi- und Intermodalität,
2. Daten zur Stärke der Wirkungen (Modellparameter),

3. standardisierte Methoden für deren Einsatz in der Planungspraxis.

#### 4.2.4 Evaluation

Wie bereits bei den Planungsschritten oben aufgezeigt, gibt es auch bei einer gesamthaften Evaluation von Maßnahmen eine Reihe von Unsicherheiten. Herausforderungen sind z. B. die Datenverfügbarkeit der systemübergreifenden Nutzung auf der Nachfrageseite, da die Nutzung von Angeboten auf Etappen und die Übergänge in den Schnittstellen in bisherigen Erhebungen meist nicht gesamthaft analysiert werden. Die überwiegend schwierige Datenlage ist unter anderem auf die zahlreichen Akteure und deren unterschiedlichen Interessenlagen, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und unterschiedlicher Erhebungserfordernisse zurückzuführen. Darüber hinaus erfordert die Analyse verschiedener Datenbestände, insbesondere solcher von Seiten privater Dienstleister, auf Seiten der Verkehrsplanung spezifische Kompetenzen, die aktuell nicht zum Kernbereich der Ausbildung von Verkehrsplanenden gehören.

Aus den vorgenannten Gründen sind eine umfängliche Prozessevaluation und eine gesamthaft wirkungsevaluation heute insbesondere in der Praxis nur bedingt umsetzbar. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise eine Nicht-Nutzenden-Analyse sowie qualitative Analysemethoden als ergänzende Bausteine der Evaluation in Betracht zu ziehen. Deshalb sind umfassende und systematische Evaluationen unabdingbar, um die beschriebenen Defizite sukzessive beheben zu können. Vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen sowie eines teilweise erheblichen Umsetzungsdrucks, sind daneben auch Standards für pragmatische, weniger aufwändige Evaluationen zu entwickeln.

### 5 Umsetzung und Steuerung

Integrierte Maßnahmenkonzepte zur Förderung von Multi- und Intermodalität verlangen neben ihrer (im engeren Sinne) planerischen Vorbereitung künftig insbesondere auch die zielgerichtete Umsetzung und dauerhafte Steuerung neuer Mobilitätsdienstleistungen. Auch für den Bereich der Steuerung sind zwar grundsätzlich die vorhandenen Instrumente ausreichend, jedoch bestehen bei ihrer praktischen Anwendung noch wenige Erfahrungen, bzw. wenige funktionierende Routinen, Prozesse oder Organisationsstrukturen. Im Bereich des Ordnungsrechts etwa sind zwar neue Instrumente wie das Carsharinggesetz entstanden, jedoch bestehen noch rechtliche Graubereiche beispielsweise im Bereich der Steuerung von Free-Floating Sharing, die noch der Schärfung bedürfen.

Eine besondere Herausforderung ist zudem die Koordinierung privater Akteure, um eine adäquate Angebotsqualität bei bestmöglicher verkehrlicher Wirkung des Allgemeinwohls zu gewährleisten. Aufgrund der komplexen Zusammenhänge und meist noch schwer abschätzbarer Wirkungen (siehe Abschnitt 4.2), kommt Formen der testweisen Umsetzung und Evaluation neuer Angebote im Sinne von Reallaboren oder Verkehrsversuchen hierbei eine besondere Bedeutung zu.

#### 5.1 Generelle Herausforderungen bei der Umsetzung

Wie in Abschnitt 3 gezeigt, wird in der Regel eine Kombination aus nachfrage- und angebotssteuernden Maßnahmen notwendig sein, wenn multimodale Angebote und intermodale Dienstleistungen dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung dienen sollen. Das isolierte Bereitstellen von Angeboten ohne begleitende Maßnahmen reicht in der Regel nicht aus. Auch wird regelmäßig ein ganzes Maßnahmenbündel erforderlich sein, um die gewünschte verkehrliche Wirkung zu erzielen.

Fachlich wünschenswerte Entwicklungen werden durch einen heterogenen und dynamischen Angebotsmarkt geteilter Verkehrsmittel sowie durch bislang unklare, nicht ausreichende rechtliche Rahmenbedingungen erschwert. Die wirtschaftlichen Interessen der Anbieter können im Widerspruch zu gesellschaftspolitischen Zielsetzungen stehen, so dass die in den neuen Angeboten liegenden Chancen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zumeist räumlich begrenzt und bislang überwiegend nur in hochverdichteten Innenstadträumen umgesetzt werden können. Instrumente zur Durchsetzung in peripheren Stadträumen stehen bislang nur unzureichend zur Verfügung. Ohne Förderung werden diese auch nicht umsetzbar sein.

Infolge von langwierigen Abstimmungs-, Planungs- und Entscheidungsprozessen der öffentlichen Hand und den sich rasant verändernden, nicht regulierten Angebotsmärkten werden dynamische Steuerungselemente erforderlich. Andererseits fallen mögliche Steuerungsinstrumente zum Teil nicht in den Aufgabenbereich der Kommunen. So könnten beispielsweise Steuererleichterungen durchaus nachfragesteuernde Anreize auch für Multi- und Intermodalität bieten, statt einseitig die Kfz-Nutzung zu fördern. Auch kann auf steuernde Anreize wie z. B. einfache Zugangssysteme oder die Preisgestaltung von Angeboten seitens der Kommunen kein Einfluss genommen werden.

Der große Querschnitt fachübergreifender Steuerungsinstrumente sowie die Vielzahl der beteiligten Akteure erfordert auch auf der Ebene der Steuerung ein neues Selbstverständnis und neue Arbeitsweisen der Verkehrsplanung. Integrierte Planungsprozesse mit intensiver Interaktion mit allen Beteiligten, agile Planungsmethoden und umfassende Koordinationsaufgaben werden hier künftig an Bedeutung zunehmen. Um der Dynamik des Marktes gerecht werden zu können, werden partizipative und cross-innovative Prozesse an Bedeutung gewinnen. So ist es bereits üblich, dass potentielle Nutzende in die Entwicklung von Apps oder Zugangssystemen z. B. im ÖV einbezogen werden. Da der Planungs- und Steuerungsbedarf regelmäßig über Stadtgrenzen hinweg erforderlich ist, werden außerdem interkommunale und regionale Kooperationen unerlässlich sein.

## **5.2 Instrumente zur Steuerung**

Für die Kommunen nutzbare Instrumente zur Planung des Angebots bestehen zunächst in den in Abschnitt 3 dargestellten klassischen Planungsinstrumenten durch entsprechende Gestaltung der Infrastruktur und konzeptionelle Vorgaben zur Angebotsstruktur. Dies allein genügt jedoch nicht, um Anreize zur Veränderung des Mobilitätsverhaltens zu setzen.

Fachübergreifende Betrachtungen der klassischen Infrastrukturplanung bis zum Mobilitätsmanagement und gesetzlich weitergehende Verankerungen in den benannten und in weiteren tangierten Bereichen bieten die Chance einer künftig umfassenden und ganzheitlichen Steuerung. Gleichzeitig bedarf dieser sehr dynamische Markt die ausreichende Flexibilität einer schnellen Anpassung der Steuerungsinstrumente, um die zu erwartenden weiteren Innovationen zu ermöglichen und so die Chancen neuer multi- und intermodaler Angebote zu jeder Zeit im Sinne nachhaltiger Mobilität nutzen zu können. Im Folgenden werden relevante, z.T. bereits in Abschnitt 3 benannte Steuerungsinstrumente beschrieben.

### **5.2.1 Marktorganisation**

Zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge und zur Angebotssteuerung einer flächendeckenden Versorgung mit geteilten Verkehrsmitteln, die nachhaltiges Mobilitätsverhalten fördern, kommt zunächst insbesondere die Vergabe von Konzessionen in Betracht. Von wesentlicher

Bedeutung ist dabei, auf welcher Basis diese Konzession vereinbart wird und welche Qualitätsanforderungen an das Angebot definiert werden.

Einzelne Kommunen unterzeichnen mit Anbietern etwa „Freiwillige Selbstverpflichtungserklärungen“ zur Angebotsqualität. Deren rechtliche Verbindlichkeit ist jedoch sehr gering und sie sind daher nur sehr eingeschränkt geeignet, das Verkehrsangebot insgesamt sinnvoll zu steuern. Auch gewährleisten diese nicht, dass das Angebot dauerhaft zur Verfügung steht.

Eine hohe Verbindlichkeit bieten hingegen Konzessionen, die in Verbindung mit der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen vereinbart werden. Ausgangspunkt ist dabei, dass die Anbieter für den Betrieb ihres Verkehrsangebots im öffentlichen Raum in der Regel eine Sondernutzungserlaubnis benötigen. In dem Konzessionsvertrag werden die allgemeinen Bedingungen für das Angebot definiert, während die einzelne Sondernutzungserlaubnis (bspw. für eine Mobilitätsstation) dann jeweils im Einzelfall erteilt wird. Der Genehmigungsprozess für die Sondernutzungserlaubnis kann dann aber vergleichsweise einfach strukturiert sein, weil die allgemeinen Anforderungen an das Angebot bereits im Konzessionsvertrag festgelegt sind.

Dieses Modell beruht aber ganz wesentlich auf dem Erfordernis einer Sondernutzungserlaubnis für das Sharing-Angebot. Eine solche ist jedenfalls immer dann erforderlich, wenn bauliche Anlagen im öffentlichen Raum errichtet werden (wie bspw. eine Radverleihstation). Bei stationsunabhängigen Sharing-Angeboten bestand lange die Annahme, dass dafür keine Sondernutzungserlaubnis erforderlich ist. Dieses Verständnis ändert sich jedoch zunehmend; in mehreren Städten werden auch für stationsunabhängige Sharing-Angebote bereits Sondernutzungserlaubnisse erforderlich und das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen in Münster hat im Jahr 2020 das Erfordernis einer solchen Sondernutzungserlaubnis bestätigt. Eine Sondernutzungserlaubnis ist dann notwendig, wenn die Nutzung der Straße durch das Verkehrsangebot nicht mehr unter Gemeingebrauch fällt, da sie stärker vom gewerblichen Zweck (z. B. der Möglichkeit eines Vertragsabschlusses zur Vermietung von Fahrzeugen) als vom verkehrlichen Zweck bestimmt ist.

Darüber hinaus können Konzessionen dazu genutzt werden, inhaltliche Anforderungen an das Angebot zu stellen. Eine umfassendere steuernde Wirkung entfalten dabei konzeptionelle Vorgaben wie die Verpflichtung zur räumlichen Verteilung des Angebots nach verkehrlichen Zielen auch in peripheren Lagen. Art und Umfang der inhaltlichen Vorgaben an das Angebot sollten jedoch in jedem Einzelfall auf ihre rechtliche Zulässigkeit geprüft werden, da noch keine langjährige Verwaltungspraxis besteht, die gerichtlich durchgehend bestätigt ist.

Sofern über Konzessionen das Angebot und/oder die Anzahl der Anbieter begrenzt werden soll, muss zudem das Vergaberecht beachtet werden. Spezielle gesetzliche Regelungen gibt es hierzu bislang nur vereinzelt; wie insbesondere im (Bundes-)Carsharing-Gesetz und den entsprechenden Regelungen der meisten Landesstraßengesetze. Bei der Begrenzung von Anbietern bedarf es jedenfalls eines wettbewerblichen Auswahlverfahrens nach transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien.

Die Anwendung von Vergabeverfahren ermöglicht auch die Aufnahme von Verpflichtung z. B. zum Betrieb und der Servicequalität des Angebots über einen bestimmten Zeitraum (z. B. 5

Jahre) unabhängig von der tatsächlich ökonomischen Tragfähigkeit. Dies bedingt in der Regel daher auch eine Förderung/finanzielle Unterstützung. Diesen Weg gehen viele Kommunen auch bereits für das stationäre Bikesharing. Die entsprechenden Vergabeverfahren enthalten dann auch inhaltliche Vorgaben u.a. für Stations- und Radanzahl, Qualität und räumlicher Verteilung.

Die geschilderten Steuerungsmöglichkeiten obliegen den Kommunen, eine interkommunale oder regionale Kooperation für die gemeinsame, grenzüberschreitende Steuerung kann sinnvoll sein.

### 5.2.2 Ordnungspolitik

Eine Verlagerung der Nachfrage vom Pkw-Verkehr zum Umweltverbund inkl. integrierter Sharing-Angebote kann neben der grundsätzlichen Reduzierung des öffentlichen Stellplatzangebots auch durch Maßnahmen wie Parkraummanagement mit zeitlichen und preislichen Regelungen erreicht werden. Seit einer Anpassung im Straßenverkehrsrecht haben die meisten Bundesländer von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, dass ihre jeweiligen Kommunen nicht mehr an den bis 2020 gültigen Höchstsatz für Bewohnerparkausweise gebunden sind. Dies ermöglicht nun, dass Kommunen das Parkraummanagement für sämtliche Parkvorgänge neu justieren können. Deutlich und stärker differenzierende Parkgebühren hätten eine steuernde Wirkung der Nachfrage und könnten so einen wichtigen Beitrag für eine andere Verteilung öffentlicher Flächen leisten.

Erste Kommunen erwägen auch eine (dynamische) Bepreisung des fließenden Kfz-Verkehrs, wovon ebenfalls eine Verlagerung der Verkehrsnachfrage auf den Umweltverbund erwartet wird (siehe hierzu auch FGSV-Nr. 166/1, „Hinweise zur Einführung und Anwendung neuer Finanzierungsinstrumente im ÖPNV“, Ausgabe 2020). Eine gesetzliche Grundlage hierfür besteht noch nicht.

Zur ordnungspolitischen Unterstützung einer nachhaltigen multimodalen Mobilität gehören auch Themen wie die Priorisierung des Umweltverbundes an Lichtsignalanlagen oder die intensive Kontrolle von Falschparkern auf Stellplätzen, die z. B. für Carsharing privilegiert sind.

Ordnungspolitische Steuerungsmöglichkeiten fallen in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen.

### 5.2.3 Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben

Zur Durchsetzung der im Abschnitt 3 benannten Planungsinstrumente der Bauleitplanung können von Kommunen angebots- und nachfragesteuernde Regelungen auch in städtebaulichen Verträgen getroffen werden. Hierin können verbindliche Vorgaben beispielsweise zur Ausstattung von Bauvorhaben mit Infrastrukturanlagen für geteilte Verkehrsmittel getroffen werden. Die Kombination derartiger Maßnahmen mit Maßnahmen des Parkraummanagements kann die Verlagerungswirkung erhöhen.

Die Verankerung von Multimodalität im Zuge der Zulässigkeit von Bauvorhaben wäre auch über eine Modifikation des Erschließungsbegriffs denkbar, indem die für die Zulässigkeit von Vorhaben erforderliche „gesicherte Erschließung“ einer erweiterten Begriffsauslegung unterstellt wird. Neben der bislang lediglich erforderlichen reinen Straßenerschließung, könnte hier künftig gleichzeitig die Erschließung mit dem ÖPNV oder gar das Vorhandensein von Verkehrsangeboten, die multi- und intermodales Mobilitätsverhalten fördern, Bedingung

sein. Hierfür wären jedoch eine gesetzliche Anpassung bzw. Klarstellung des Gesetzgebers erforderlich. Die hierfür notwendige Gesetzesänderung obliegt jedoch den Ländern.

#### 5.2.4 Bauordnungsrechtliche Zulassung von Vorhaben/Ortssatzungen

Außerhalb der Planungsebenen oder städtebaulicher Verträge stellen Stellplatzsatzungen ein wichtiges kommunales Steuerungsinstrument im Zuge der Umsetzung von Bauvorhaben dar. Erste Kommunen erzielen positive Effekte, indem in der Stellplatzsatzung die Stellplatzpflicht nicht bedingungslos, sondern einzelfallabhängig dann reduziert wird, wenn im Zuge der Zulässigkeit von Bauvorhaben durch ein geeignetes Verkehrskonzept bzw. ein entsprechendes Angebot an (geteilten) Verkehrsmitteln nachhaltiges Mobilitätsverhalten gefördert wird. Gegenüber der reinen Abschaffung der Stellplatzsatzpflicht in manchen Kommunen hat dieses Vorgehen den Vorteil, dass eine aktive Förderung von Angeboten nachhaltiger Mobilität erfolgt. Durch die gesparten Herstellungskosten für Stellplätze entsteht zudem eine Finanzierungsoption für die Bauherren.

Gleichzeitig birgt die bauvorhabenbezogene Umsetzung den Nachteil, dass je Vorhaben unterschiedliche und nicht kompatible Lösungen entwickelt werden, die auf quartiers- und auf gesamtstädtischer Ebene eine geringere Wirkung erwarten lassen als gebietsbezogene Angebotskonzepte. Auch sind Bauherren mit der Bereitstellung der Verkehrsangebote oft überfordert, da sie weder über die fachliche Kompetenz noch über die Organisationsstrukturen für die Umsetzung und dauerhafte Bereitstellung verfügen. Statt die Gestaltung des Verkehrsangebots einzelnen Bauwerbern zu überlassen, gehen erste Kommunen deshalb dazu über, das Angebot an geteilten Verkehrsmitteln als integrierte Angebote zentral im öffentlichen Raum bereit zu stellen und z. B. über einen zentralen Mobilitätsfonds zu finanzieren.

#### 5.2.5 Mobilitätsmanagement

Eine Kernaufgabe bei der Förderung von Multi- und Intermodalität ist die Unterstützung von Verhaltensveränderungsprozessen, d.h. dem Verändern bisheriger monomodaler Routinen hin zu inter- oder multimodalen Verhaltensweisen. Während entsprechende Angebote die Grundlage für Multi- und Intermodalität bilden, existiert mit dem Mobilitätsmanagement ein spezifisches Instrumentarium, um Verhaltensänderungen zu fördern (FGSV-Nr. 167, „Empfehlungen zur Anwendung von Mobilitätsmanagement“, EAM, Ausgabe 2018).

Eine gezielte Beeinflussung der Nachfrage kann etwa im Rahmen zielgruppenspezifischer Mobilitätsmanagement-Ansätze (z. B. betriebliches Mobilitätsmanagement, schulisches Mobilitätsmanagement, Seniorentainings, Quartiersmanagement etc.) erfolgen. Hierzu gehören auch ergänzende Maßnahmen zielgruppenspezifischer Öffentlichkeitsarbeit, Marketingoffensiven und Kampagnen, die zumeist in Kooperation von Kommunen mit ihren kommunalen Verkehrsunternehmen durchgeführt werden.

Darüber hinaus ermöglicht die Digitalisierung Angebote integrierter Mobilitätsdienstleistungen. Mit der digitalen Bündelung von Information, Buchung, Routing und Abrechnung für unterschiedliche Verkehrsmittel werden Zugangsbarrieren abgebaut und die Nutzung unterschiedlicher Angebote erleichtert. Hier können von Kommunen im Zuge von Vergabeverfahren entsprechende Datenüberlassungs- und Integrationspflichten vereinbart werden.

Kombiniert mit Preisstrategien, die die flexible Nutzung unterschiedlicher Verkehrsmittel ermöglicht, wie z. B. verkehrsmittel-übergreifende Mobilitätsbudgets können deutliche Anreize gesetzt werden, die multi- und intermodales Mobilitätsverhalten fördern. Die preislichen Steuerungsmöglichkeiten sind von den Kommunen nicht umsetzbar, so dass diese von den Verantwortlichen für die ÖPNV-Tarife (i.d.R. Verkehrsverbünde und Verkehrsunternehmen) übernommen werden.

## 6 Fazit

Die vorhergehenden Ausführungen zeigen, dass es grundsätzlich nicht an Instrumenten zu Planung und Steuerung von Maßnahmen zur Förderung multi- und intermodalem Verhalten mangelt. Die größte Herausforderung besteht vielmehr darin, die verschiedenen Instrumente sowohl aus dem Bereich klassischer Verkehrsplanung aber auch aus anderen Disziplinen aufeinander zu beziehen und zu einem konsistenten Ganzen zusammenzuführen. Hier fehlt es noch an Routinen zwischen den beteiligten Akteuren, robusten Prozessen und effizienten Organisationsformen.

In planungsmethodischer Hinsicht ist wichtig, dass Maßnahmen zur Förderung multi- und intermodalen Verhaltens wirkungsvoll und auf das jeweilige Einsatzgebiet zugeschnitten eingesetzt werden. Die Abschätzung und/oder Bewertung entsprechender Konzepte ist notwendig, so dass entsprechende Datengrundlagen zu generieren und Standards für pragmatische Evaluationen zu entwickeln sind.

Vor diesem Hintergrund kommt einer strategisch ausgerichteten und integrierenden Verkehrsplanung eine hohe Bedeutung zu. Die dynamischen Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien und die darauf aufsetzende Entwicklung weiterer Verkehrsangebote und multimodaler Mobilitätsdienstleistungen werden diese Relevanz weiter erhöhen. Um unter diesen Rahmenbedingungen eine Entwicklung von Mobilität und Verkehr im Sinne des öffentlichen Interesses bzw. der verkehrspolitischen Ziele zu ermöglichen, gewinnt neben der vorbereitenden Planung insbesondere die dauerhafte Steuerung der Entwicklungen als öffentliche Aufgabe an Bedeutung.

Eine besondere Herausforderung im Kontext von Multi- und Intermodalität besteht daher auch in der Ergänzung klassischer (zyklischer) Planungsinstrumente durch fortlaufende und agile Handlungsformen. Hier fehlt es noch an Routinen zwischen den beteiligten Akteuren, robusten Prozessen und effizienten Organisationsformen. In letzter Konsequenz erfordert dies auch die Anpassung/Konsolidierung der organisatorischen Strukturen der Verkehrsplanung sowie deren Ausstattung und Kompetenzen der Fachpersonen.