

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Lokale Verkehrswende

Gerhard Matzig
DER E-SCOOTER
ALS VERSPRECHEN
UND MENETEKEL

Andreas Knie
DEUTSCHLANDS WEG IN DIE
AUTOMOBILGESELLSCHAFT

Anne Klein-Hitpaß · Lisa Rubrort
URBANE VERKEHRSWENDE:
PROBLEME UND
LÖSUNGSANSÄTZE

*P. Feiertag · C. Holz-Rau · J. Scheiner ·
I. Wachter · K. Zimmermann*
WAS BEDEUTET
GUTE KOMMUNALE
VERKEHRSPOLITIK?

Melanie Herget
DIE VERKEHRSWENDE
IN LÄNDLICHEN RÄUMEN

Anke Kläver · Katharina Götting
DIE MOBILITÄTSWENDE
MODERIEREN

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



Lokale Verkehrswende

APuZ 51–52/2023

GERHARD MATZIG

**DER E-SCOOTER ALS VERSPRECHEN
UND MENETEKEL**

In vielen Großstädten sind E-Roller immer beliebter und zugleich immer unbeliebter geworden. Einen Beitrag zur Mobilitätswende leisten sie nicht. Bisweilen dienen sie aber offenbar als Sündenböcke für vieles, was im städtischen Verkehr ohnehin schiefläuft.

Seite 04–08

ANDREAS KNIE

**DEUTSCHLANDS WEG
IN DIE AUTOMOBILGESELLSCHAFT**

Die entscheidenden Grundlagen für die autozentrierte deutsche Verkehrspolitik wurden im Nationalsozialismus gelegt. Trotz völlig geänderter Umstände setzt sich die Bevorzugung des Autos bis heute fort. Dies begrenzt auch den Gestaltungsspielraum auf kommunaler Ebene.

Seite 09–15

ANNE KLEIN-HITPAß · LISA RUHRORT

**URBANE VERKEHRSWENDE:
PROBLEME UND LÖSUNGSANSÄTZE**

Städte spielen eine zentrale Rolle bei der Reduktion klimaschädlicher Emissionen im Verkehr. Es gibt durchaus Lösungsansätze für eine Mobilitätswende, doch es braucht auch den politischen Willen, ausreichende Mittel in den Ausbau von ÖPNV und Radverkehr zu lenken.

Seite 17–24

**PATRICIA FEIERTAG · CHRISTIAN HOLZ-RAU ·
JOACHIM SCHEINER · ISABELLE WACHTER ·
KARSTEN ZIMMERMANN**

**WAS BEDEUTET GUTE KOMMUNALE
VERKEHRSPOLITIK?**

Ein Städtevergleich zeigt, dass die Verlagerung vom Auto auf den ÖPNV, Rad- und Fußverkehr durch kluge politische Steuerung möglich ist. Der Blick sollte jedoch nicht nur auf den innerstädtischen Verkehr gerichtet werden, sondern auch auf den regionalen Pendlerverkehr.

Seite 25–31

MELANIE HERGET

**DIE VERKEHRSWENDE
IN LÄNDLICHEN RÄUMEN**

Die Bausteine für eine Verkehrswende sind zwar in urbanen und ländlichen Räumen grundsätzlich gleich, aber die konkrete Ausgestaltung unterscheidet sich. Für eine zukunftsfähige Mobilität braucht es andere Rahmenbedingungen sowie neue Wege der ÖPNV-Finanzierung.

Seite 32–39

ANKE KLÄVER · KATHARINA GÖTTING

DIE MOBILITÄTSWENDE MODERIEREN

Die Mobilitätswende geht in Städten mit Verteilungs- und Identitätskonflikten einher. Es ist deshalb unerlässlich, die jeweils Betroffenen demokratisch einzubinden, zugleich aber auch den Zweck und die Grenzen der Beteiligung klar zu kommunizieren und Dissens zuzulassen.

Seite 40–45

EDITORIAL

Wäre der deutsche Verkehrssektor ein Auto, dürfte er sich nicht beschweren, wenn sich hinter ihm ein hupender Stau gebildet hätte – oder vielmehr ein klingelnder Fahrradkorso. Denn auf dem Weg zur Klimaneutralität, zu der sich Deutschland gesetzlich verpflichtet hat, ist der Verkehrssektor einer der großen Bremser. Bis 2030 sollen die jährlichen Treibhausgasemissionen gegenüber dem Referenzjahr 1990 um 65 Prozent sinken. Während andere Sektoren wie Energie, Industrie oder Landwirtschaft durchaus Fortschritte machen, bleibt der CO₂-Ausstoß im Verkehr konstant hoch. Dass sich in Sachen Verkehrs- beziehungsweise Mobilitätswende buchstäblich mehr bewegen muss, wenn man die selbst gesteckten Ziele erreichen will, steht außer Frage.

Vielerorts wird bereits an dieser Wende gearbeitet, und weil jede und jeder auf Mobilität angewiesen ist, sind Veränderungen in diesem Bereich unmittelbar spürbar. Zentrale Bestandteile der Verkehrspolitik vollziehen sich im Lokalen, in der direkten Nachbarschaft: etwa, wenn eine neue Buslinie in Betrieb genommen wird, die Preise für Anwohnerparkplätze steigen oder eine Lücke im Radverkehrsnetz geschlossen wird. Weil es dabei nie allein um das persönliche Fortkommen, sondern immer auch um handfeste Verteilungsfragen geht (Wem „gehört“ der öffentliche Raum?), ist lokale Verkehrspolitik häufig extrem konfliktbehaftet. Umso wichtiger ist es, die Bevölkerung „mitzunehmen“ und einen demokratischen Ausgleich gegensätzlicher Interessen zu ermöglichen.

Die notwendigen Schritte hin zu einer emissionsärmeren Mobilität sind seit Langem bekannt: Es bedarf eines deutlich besseren und erschwinglichen Angebots im öffentlichen Personennahverkehr sowie eines umfangreichen Ausbaus der Fahrradwegeinfrastruktur, um die über Jahrzehnte eingeübte und politisch geförderte Dominanz des Autos – und insbesondere des Verbrenners – zu überwinden. Wichtig ist aber auch die Erkenntnis, dass „der Verkehrssektor“ wir alle mit unserem Mobilitätsverhalten sind: Hinter uns hupt's und klingelt's – es ist an der Zeit, in die Gänge zu kommen.

Johannes Piepenbrink

ESSAY

DÜRFEN DIE DENN ALLES?!

Der E-Scooter als Versprechen und Menetekel

Gerhard Matzig

Die Technikgeschichte der Mobilität hat inzwischen unzählige Möglichkeiten hervorgebracht, um von A nach B zu gelangen, und dies auf immer schnellere Weise. Fünfeinhalb Jahrtausende nach der Erfindung des Rades dauerte Goethes berühmte „Italienische Reise“ am Ende des 18. Jahrhunderts von Karlsbad nach Rom, die Tour ist gut 1200 Kilometer lang, fast zwei Monate. Auch ohne Unterbrechungen hätte er mit der damals üblichen Kutsche rund zwei Wochen gebraucht. Der Routenplaner sagt aktuell für diese Strecke etwa 14 Auto-Stunden voraus. Oder denken wir an die kaum weniger sagenhafte „Reise um die Erde in 80 Tagen“ nach dem Roman von Jules Verne aus dem späten 19. Jahrhundert – ein Jahrhundert später, 1995, brauchte eine Concorde für die Weltumrundung exakt 31 Stunden, 27 Minuten und 49 Sekunden. Der Mensch der Gegenwart ist ein enorm beschleunigtes Wesen mit immer größerer Reichweite. Dynamik, nicht Statik, ist seine Natur.

Das gilt auch für hoffnungsfrohe Dynamiker wie den ehemaligen Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer. Den E-Scooter feierte er kurz vor dessen Zulassung 2019 euphorisiert als „echte Alternative zum Auto“. So kann man sich täuschen. Um aber auf Goethe zurückzukommen: Jeder Winkel der Erde ist inzwischen erschlossen. Das neue Reiseziel für Leute, die schon alles kennen, dürfte der Mars sein. Der Weltraumtourismus könnte sich in absehbarer Zeit an dem Punkt befinden, an dem Goethe seine Italien-Sehnsucht noch als „Verwegenheit“ dem Tagebuch anvertraute – lange bevor der vom Massentourismus erzeugte Dauerstau am Brenner zur zivilisatorischen Gewohnheit wurde. Überhaupt das Unterwegssein: Kaum etwas anderes wurde in der Moderne ähnlich rasant beschleunigt. Nichts hat ganze Gesellschaften vergleichbar stark verändert. Es ist kein Wunder, dass Menschen die Mobilität immer wieder neu ge-

stalten. Beamen im „Enterprise“-Stil scheitert zwar an den Gesetzen der Physik – und transkontinentale Flüge dürften technologisch sowie ökonomisch ausgereizt sein (ganz zu schweigen von der Ökologie), aber vor allem die urbane Mikromobilität ist inzwischen so artenreich geprägt von Segways, Hoverboards, Monowheels und anderen oft elektrifizierten Kleinstfahrzeugen, wie man das Fauna und Flora nur wünschen kann.

Städte bestehen aus Immobilien, das Unterwegssein darin ist aber zur Feier einer ausdifferenzierten Mobilität geworden. Wobei man sich speziell beim E-Roller fragen kann, ob er womöglich der Partygast ist, der alle nervt und trotzdem nicht mehr verschwinden will. Gewiss gibt es wenig schmeichelhafte wissenschaftliche Studien zu Ökologie, Funktionalität und gesellschaftlicher Akzeptanz des Elektro-Scooters. Aber für das neue Asterix-Heft hat es trotzdem gereicht: In Band 40 („Die weiße Iris“) hat es zumindest ein Urahn des elektrifizierten Tretrollers geschafft – nicht als reine Verheißung allerdings, sondern als Reizthema, als Mittelding aus Smartness und Ärgernis. Im Comic dient der aktuellen E-Roller-Ambivalenz eine zeichenhaft versimpelte und doch pointiert vielsagende Sprechblase aus dem Mund eines Galliers: „Die mit ihren Tretkarren glauben, sie dürften alles!“

Diesen Satz kann man als Formel der allgemeinen Mobilitätskonflikte auch der Gegenwart deuten. Man muss nur einen beliebigen anderen Verkehrsträger einsetzen, dann lautet der Satz beispielsweise so: „Die mit ihren SUVs (in Pinneberg) glauben, sie dürften alles!“ Oder so: „Die mit ihren Lastenrädern (in München-Schwabing) glauben, sie dürften alles!“ Womöglich wurde auch Goethe seinerzeit zwischen Sterzing und Verona nachgerufen: „Die mit ihren Postkutschen glauben ...“ Dieser komischen und insofern auch comic-gerechten Klischeehaftigkeit

steht die ausufernde Komplexität alter und neuer Mobilitätsformen gegenüber – so wie dem „die“ aus dem Reich fiktionaler Sprechblasen ein „wir“ in der Realität gegenübersteht. In einer Zeit der Raumverknappung sind Konflikte um die begrenzte Ressource „öffentlicher Raum“ nicht verwunderlich, sondern programmiert.

LÄSSIGKEIT UND ANARCHIE

Im November 2023 hat die Unfallforschung der Versicherer (UDV) darüber informiert, dass Verkehrsteilnehmer die Stimmung auf deutschen Straßen als immer aggressiver wahrnehmen.⁰¹ Dafür gibt es unterschiedliche Gründe. Ein Motiv könnte darin liegen, dass in einer Ära am Übergang vom Ideal der „autogerechten Stadt“ der Nachkriegsmoderne hin zu einem postmodernen Polypol, das aus vielen verschiedenen Mobilitätsangeboten besteht, die Mobilität als gesellschaftliche Absprache neu ausgehandelt wird. Dabei entsteht Transformationsstress für alle Beteiligten. Der Raum der Stadt ist endlich. Wenn sich diesen Raum immer mehr und immer unterschiedlicher motivierte Verkehrsteilnehmer teilen, kommt es notwendigerweise zu Verteilungskonkurrenz.

Hinzu kommt die Ideologie. Sie ist immer wieder erschütternd. Zwar sind die meisten Menschen je nach Notwendigkeit temporär immer wieder anders unterwegs – also etwa als Autofahrer, als Bahnfahrer, als Fluggast, als Radler, als Fußgänger oder auch als E-Scooter-Pilot –, aber dennoch ergeben sich Konflikte zwischen Systemanhängern, die man nur noch als Fundamentalisten beschreiben kann. Schon die bisher vor allem im 20. Jahrhundert ausformulierten Strukturen von Bahn, öffentlichem Personennahverkehr, Auto, Fahrrad und Fußgänger kommen sich wechselseitig immer häufiger in die Quere. Was früher ein Stadt-Land-Antagonismus war, ist inzwischen auch ein Fahrrad-Auto-Antagonismus. Der E-Roller, als Massenphänomen ein Kind des 21. Jahrhunderts, hat diese Gemengelage noch einmal drastisch verkompliziert. Jeder neue Verkehrsteilnehmer macht deutlich, dass schon die Konkurrenzen der etablierten Systeme nie wirklich gelöst wurden.

⁰¹ Vgl. UDV, Verkehrsklima in Deutschland 2023, 13. 11. 2023, www.udv.de/udv/themen/verkehrsklima-in-deutschland-2023-155368.

Tja, denkt man sich zur Asterix-Lektüre im Biergarten am Chinesischen Turm in München, wo man bei schönster Herbstsonne regelrechten E-Roller-Geschwadern ausgesetzt ist, genauso ist es doch auch: Die mit ihren Elektro-Tretkarren glauben, sie dürften alles! Was allerdings nicht im Sinne der Gartensatzung beziehungsweise der Landschaftsschutzverordnung ist, die ein generelles Verbot für Kraftfahrzeuge in Parkanlagen vorsieht. Dazu gehören auch E-Scooter. Nur die Scooteria weiß das offenbar nicht. Die Lässigkeit des Vehikels passt, muss man sich eingestehen, nicht so recht zu Worten wie Satzung und Verordnung. Das eine ist ein fluides Lebensgefühl, das andere markiert den Schutzraum von Menschen, die auch ein Reservat des Nicht-Angesagtseins zu schätzen wissen.

Um auf die Frage zurückzukommen, ob man die gelegentlich anzutreffende Anarchie des E-Roller-Daseins eher umarmen oder verfluchen soll: Zu sehen sind im neuen Asterix-Band die bekannten Gallier. Asterix, Obelix, Majestix und Idefix erreichen gerade Lutetia. Das ist der antike Name des heutigen Paris. Unterwegs sind Asterix und seine Freunde nach betagter Väter Sitte mit einem zweirädrigen Eselkarren. Asterix sagt: „Lutetia! Endlich ...“ Obelix will wissen: „Wo siehst du das Schild?“ Darauf Asterix: „Dafür brauche ich kein Schild.“ Ihm genügt der Stau auf der Römerstraße Richtung Zentrum, um zu erkennen, wo er ist. Der Stau kann ja nur Paris anzeigen. In Frankreich wie überall sonst ist die Hauptstadt zugleich ein Hauptgenerator insbesondere des automobilen Stillstands. Auch die Gallier, Zauberkocher oder her, sitzen erstmal fest in einer Wolke aus Verdross und guten, also mit vielen Ausrufezeichen bewehrten Ratschlägen, die an die UDV-Aggro-Studie aus Berlin denken lassen: „So fahr doooch!“ „Na los! Fahr zuuuu!“

Übrigens werden auch die heutigen Klimakleber („Da vorn hat sich einer festgeleimt!“) und diverse Bahnverspätungen „aufgrund von Wildschweinen auf der Strecke“ thematisiert. Aus dem Kurzschluss unserer modernen Epoche mit dem Asterix-Jahr 50 vor Christus bezieht der Comic seine Komik. Und so taucht eben auch der E-Scooter-Urahn auf, wenn auch noch ohne elektrifizierten Antrieb. Die, die mit ihren Tretkarren glauben, sie dürften alles, müssen ihre Roller noch nach Kinderart selbst bewegen. Ansonsten sehen die Fahrzeuge unseren heutigen Scootern konstruktiv verblüffend ähnlich – wenn auch aus Holz und Steinrollen bestehend.

ERSTE ENDSTATION PARIS

Nur am Rande: Als „Autoped“ wurde schon am Beginn des 20. Jahrhunderts eine Konstruktion aus zwei Rädern, Trittbrett, Lenkstange und Motor beschrieben. Als Erfinder dieses Vorläufers unserer E-Roller gilt Arthur Hugo Cecil Gibson. 1915 erhielt er ein Patent dafür. Seit den Zwanzigerjahren, die man auch als *Roaring Twenties* kennt, insofern zu Recht, knatterten die „Motor-Vehikel für Millionen“ erst durch US-amerikanische, später auch durch europäische Städte. Die Flugpionierin Amelia Earhart promotete den Roller in Annoncen so: „In Zukunft muss niemand mehr laufen.“ Dennoch verschwand die Erfindung – um heute als erster Untoter der Mobilitätsgeschichte in elektrifiziert-veloziferischer Gestalt sein Unwesen zu treiben.

Auch deshalb hat Paris nach einer Bürgerbefragung im Frühjahr 2023 als eine der ersten europäischen Großstädte die über die vergangenen Jahre einerseits immer beliebter und paradoxerweise zugleich auch immer unbeliebter gewordenen Leihroller verboten. Paris ist zuvor eine der ersten Kapitalen gewesen, in denen E-Scooter zugelassen wurden. Seit dem 1. September sind die *Trottinettes*, wie die Roller auf Französisch genannt werden, nach einer nur fünfjährigen Karriere rund um den Eiffelturm untersagt. Es hat sich ausgetrippelt – „trottiner“ heißt trippeln, trampeln, schleichen. Wobei das Ende der Scooter in Paris nicht gerade schleichend erfolgte.

Die Frankreich-Korrespondentin der „Süddeutschen Zeitung“, Kathrin Müller-Lancé, beschreibt den erstaunlichen Karriereknick der *Trottinettes* so: „Damals, im Juni 2018, war das Versprechen groß. In einer Viertelstunde an der Seine entlang vom Louvre zum Eiffelturm cruisen. Sich vom Sacré Coeur aus den Hügeln des Montmartre runterrollen lassen. Am Canal Saint Martin von Café zu Café fahren. Und das alles ohne die stickige Metro oder vollgequetschte Busse. Paris war eine der ersten europäischen Großstädte, die die E-Scooter einführten. Nun ist Paris die erste von ihnen, die die Leihroller (...) verbieten will.“⁰²

Die erwähnte Bürgerbefragung erbrachte eine signifikante Mehrheit für das Verbot: 89 Prozent.

02 Kathrin Müller-Lancé, Au-revoir, E-Scooter, in: Süddeutsche Zeitung, 4. 4. 2023, S. 13. Folgende Zitate ebd. sowie aus persönlichen Gesprächen mit der Autorin.

Wobei sich an dem – rechtlich nicht bindenden – Votum auch nur knapp acht Prozent der in die Wählerlisten eingetragenen Einwohner beteiligten. Weil sich die Pariser Bürgermeisterin Anne Hidalgo dennoch an den Mehrheitsbeschluss halten will, sind inzwischen auf Pariser Stadtgebiet nur noch private E-Roller erlaubt. Der Elektro-Scooter, ein emblematisches Vehikel der zeitgemäßen *Sharing Economy*, ist weg. Was nicht alle Menschen schade finden, wie Müller-Lancé erzählt: „In Paris war der Scooter, den meistens jüngere Menschen als touristisches Freizeit-Gadget, also vor allem zum Spaß benutzt haben, eher ein Ärgernis für viele Einwohner.“ Das erklärt die Abstimmung, die soziologisch zu einem Wut-Referendum einer mehrheitlich älteren Generation wurde.

Wobei man die Argumente der Pariser und Pariserinnen gut nachvollziehen kann. Vor allem das *Free-Floating*, also das spontane Abstellen der Geräte ohne feste Parkplätze, funktionierte laut Müller-Lancé „nicht so wirklich“. Die SZ-Korrespondentin weiter: „Die Roller standen quer auf den Bürgersteigen, steckten in Büschen und wurden reihenweise voller Algen aus der Seine gefischt.“ Wohin sie von erzürnten Stadtbewohnern immer öfter befördert wurden.

Auch aus anderen Städten und Ländern kennt man hasserfüllte Bilder von E-Scootern, die in Bäumen hängen, aus Stadtflüssen wie Wracks ragen oder von Lichtmasten baumeln – wie etwas Inkriminiertes, das der Volkszorn gern gelyncht sähe. In Berlin hat ein Mann einen E-Roller sogar von einer Brücke auf die Fahrbahn geworfen, was zu einem Beinahe-Unfall und zu Ermittlungen der Mordkommission führte. Oft ist aus der ursprünglichen Begeisterung für diese Form der Mobilität ein im Extremfall auch selbst krimineller Furor gegen Fahrer, Verleiher und Vehikel geworden.

Die Bürgermeisterin von Paris verkörpert die widersprüchliche Rezeption zwischen Zustimmung und Abwehrverhalten in Personalunion. Im Sommer 2018, als die Leihroller für Paris zugelassen wurden, war Hidalgo noch zuversichtlich, sprach vom „Reichtum der geteilten Mobilität“ und versah einen entsprechenden Tweet auf Twitter-heißt-jetzt-X mit einem Roller-Emoji. Fünf Jahre später sagt sie: „Das ist ein Chaos ... meine Idee ist, dass wir damit aufhören.“ In vielen anderen Ländern und Städten wird auf ähnliche Weise eine Art Kollektiv-Pro-und-Contra



E-Scooter in Stockholm, 2021

Quelle: picture alliance/TT News Agency, Janerik Henriksson

diskutiert, das nicht nur Geschäftsmodelle, sondern vor allem auch die Frage nach einer zeitgemäßen urbanen Mobilität berührt.

CRASHKÖNIG ODER SÜNDENBÖCK?

Gegen die E-Roller, die einmal das Versprechen auf einfach und digital zu organisierende Mobilität im städtischen Kontext zu geben schienen, spricht die Unfallstatistik: Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes verletzten sich 2022 mehr als 8000 Menschen bei Unfällen mit E-Scootern, es gab 49 Prozent mehr Unfälle als im Jahr davor. Die Gefährdungstendenz bei Elektrokleinstfahrzeugen, wie die Scooter im Beamtendeutsch heißen, ist eindeutig.

Zugelassen sind E-Scooter im deutschen Straßenverkehr seit Sommer 2019. Die relativ hohe Unfallgefahr bestätigen auch aktuelle Zahlen vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV). „Der Spiegel“ spricht in diesem Zusammenhang vom E-Roller als „Crashkönig“, und der GDV-Geschäftsführer führt aus: „Gelegenheitsfahrer sind im Schnitt jünger, nut-

zen fast ausschließlich Leih-scooter für Fahrten in ihrer Freizeit und fahren öfter auf dem Gehweg.“⁰³ Das erlaubte Mindestalter beträgt 14 Jahre. Eine Helmpflicht gibt es, wie beim Fahrrad auch, nicht. Davon abgesehen: Nicht die privaten Scooter sind ausweislich der Statistik das Problem, sondern eher die Verleihmodelle von Anbietern wie Tier, Lime oder Bolt.

Unfallforscher sehen neben der oft geringen Erfahrung im Umgang mit E-Scootern auch ein grundsätzliches Problem: Es gibt für diese Vehikel schlicht keine eigenen Fahrspuren. Deshalb gelten für die Roller ähnliche Regeln wie für Fahrräder, wenn keine Radwege, Radfahrstreifen oder Fahrradstraßen zur Verfügung stehen: Sie fahren auf der Straße. Das heißt: Im Grunde passen die E-Scooter nirgendwo so richtig hin. Auf der Straße sind sie mit einer Höchstgeschwindigkeit von 20 km/h zu langsam, für den Bürgersteig zu schnell – und auf dem Radweg ist es auch ohne die Scooteria schon viel zu voll.

03 Zit. nach Gerald Traufetter, Versicherer beklagen hohe Kosten durch Unfälle mit geliehenen E-Scootern, 15. 9. 2023, www.spiegel.de/a-d1917755-e7c7-419f-b4f0-662f2e3c91a2.

Genau dieses Argument lassen die Befürworter der E-Roller nicht gelten. Denn auf diese Weise würde man die Fahrzeuge zu Sündenböcken machen für vieles, was in den städtischen Verkehrsplanungen ohnehin schief laufe. Das bezieht sich vor allem auf den Platzmangel für alles, was kein Auto ist. Würde man mehr Platz für alternative Verkehrssysteme schaffen, so könnte auch der E-Scooter seinen Platz finden, heißt es. Und im Übrigen würden auch Fußgänger, Fahrradfahrer und Autofahrer täglich irgendwelche Verkehrsregeln missachten – nicht das Vehikel sei daher das Problem, sondern diejenigen, die gegen Regeln verstoßen. Wie bei anderen Entwicklungsschüben der Mobilität müsse man den korrekten Umgang damit erst kulturell verankern.

Außerdem, um bei den üblichen Pro-Argumenten zu bleiben: E-Roller machen keinen Lärm und verpesten die Luft nicht – batteriebetrieben werden sie landläufig der Öko-Fraktion im Reich der Mobilität zugerechnet. Dem widerspricht allerdings das Umweltbundesamt (UBA): „Elektrische Tretroller, wie sie aktuell vor allem in Innenstädten zum Verleih angeboten werden, sind zurzeit kein Umweltgewinn: Erste Studien zeigen, dass sie oft den umweltfreundlicheren Fuß- und Radverkehr ersetzen.“⁰⁴ Erst Autofahrten, die durch E-Scooter ersetzt werden, würden das Öko-Potenzial der Roller entfalten – aber so weit ist Deutschland noch lange nicht.

Eine Umfrage aus dem Frühjahr 2023 kommt denn auch zu diesem Ergebnis: 70 Prozent der repräsentativ Befragten halten E-Scooter „für ein Ärgernis“, nur 13 Prozent sehen darin ein „nützliches Zusatzangebot“. Und die Frage, ob E-Scooter einen Beitrag zur Verkehrswende leisten, wird von 78 Prozent klar mit „nein“ beantwortet.⁰⁵ Die UBA-Studie liefert zum Gefühl das Argument: „E-Scooter dienen vor allem Freizeit-zwecken.“ Und weiter: „Als Leihfahrzeug in Innenstädten, wo ÖPNV-Netze gut ausgebaut sind und kurze Wege zu Fuß und mit dem Fahrrad zurückgelegt werden, bringen die Roller eher Nach-

teile für die Umwelt mit sich. Sie laufen Gefahr, als zusätzliche Mobilitätsform bestehende Infrastruktur für das Zufußgehen und Fahrradfahren unattraktiver zu machen.“⁰⁶

AUSGECRUIST?

Der smarte Scooter hat wenige Jahre nach seiner Einführung in Deutschland ein massives Imageproblem. Eigentlich traut man nur einem Monstertruck in der Fußgängerzone, der vom Terminator gefahren wird, noch üblere Sympathiewerte zu. Hinzu kommt, dass das Motiv der unentwegten Beschleunigung an Strahlkraft verloren haben könnte. Der Fortschrittsglaube der Moderne war ja noch eine feine Sache. Die Zukunft war vertrauenswürdig. Das Motiv der Stromlinie wurde verwendet in Architektur und Design, das Motiv der Beschleunigung wurde verwendet in der Philosophie und Poetik der Futuristen sowie in der Malerei. Die Moderne gab Gummi. Es war das Lebensgefühl einer Epoche: schneller, schneller, schneller. Ein Rennwagen galt mehr als die Nike von Samothrake. Roy Lichtenstein illustrierte das große Wroaaaaa. Literatur, Pop und Film mussten möglichst „Außer Atem“ sein (Godard, Belmondo, 1960). Man bejahte die Atemlosigkeit, denn die Zukunft schien für alle Menschen ein besseres Leben bereitzuhalten. Besser früher dort ankommen, als zu spät.

Genau dieses Versprechen fehlt jetzt. Der Fortschrittsepoche ist der Fortschrittsglaube abhandengekommen. Aber dennoch: Als der Strom aufkam, glaubten manche an den Weltuntergang. Als das Auto aufkam, glaubten manche an den Weltuntergang. Als die Kryptowährung aufkam, glaubten manche an den Weltuntergang. Als der E-Scooter aufkam ... Wer weiß also, manchmal sind es ja auch die Totgesagten, die länger leben. Genauso gut kann es sein, dass die Elektrovariante des Patents aus dem Jahr 1915 das Schicksal des Hüpfballs in den Sechzigerjahren oder der Sprungfedern in den Fünfzigerjahren teilt – und als seltsame Mode irgendwann nur noch von der Futurismus-Sehnsucht der Vergangenheit erzählt.

GERHARD MATZIG

ist Redakteur im Feuilleton der „Süddeutschen Zeitung“ in München.

04 UBA, E-Scooter momentan kein Beitrag zur Verkehrswende, 10. 11. 2023, www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/nachhaltige-mobilitaet/e-scooter-momentan-kein-beitrag-zur-verkehrswende.

05 Vgl. Julia Jannaschk, E-Scooter-Verbot: Mehrheit hat klare Meinung, 13. 4. 2023, www.watson.de/leben/exklusiv/338027281-e-scooter-verbot-mehrheit-hat-klare-meinung.

06 UBA (Anm. 4).

DEUTSCHLANDS WEG IN DIE AUTOMOBILGESELLSCHAFT

Verkehrspolitik im Schatten des NS

Andreas Knie

Wer die fast 50 Millionen Autos auf Deutschlands Straßen sieht, an den ehrfürchtigen Umgang der Politiker mit den Repräsentanten der deutschen Automobilindustrie denkt und nicht versteht, warum Deutschland kein generelles Tempolimit auf Autobahnen kennt, der muss glauben, dass den Deutschen die Liebe zum Automobil in den Genen liegt. Dem ist aber nicht so. Entgegen landläufiger Meinung ist Deutschland lange kein Autoland gewesen. Die heutige Dominanz des Autos ist das Ergebnis eines willentlich eingeleiteten Prozesses. Die Grundbedingungen für die Popularisierung des Autos in Deutschland wurden zwischen 1933 und 1939 politisch geschaffen – sie ließen sich damit auch politisch wieder verändern.

Der Eindruck von der ewig tiefen Liebe der Deutschen zum Auto wurde auch von den Überlieferungen der Technikgeschichte befeuert. Die auf Heldengeschichten spezialisierte Erzähltradition hob immer wieder einzelne Personen wie Gottlieb Daimler, Carl Benz oder Rudolf Diesel als Pioniere und Autoerfinder hervor. Sicherlich haben deutsche Ingenieure die Automobiltechnik mit wegweisenden Beiträgen insbesondere beim Antrieb bereichert. Aber dass das Auto in Deutschland erfunden worden und es immer schon populär gewesen wäre, stimmt einfach nicht.⁰¹

Als der eigentliche „Erfinder“ des Autos gilt Emil Jellinek. Der Geschäftsmann, der Anfang des 20. Jahrhunderts als österreichisch-ungarischer Konsul in Nizza lebte, diktierte den damaligen Ingenieuren und Technikern seine Vorstellung von einer modernen Fahrmaschine in die Konstruktionspläne. Der so entstandene „Mercedes“ – benannt nach der Tochter Jellineks – gilt gemeinhin als erstes richtiges Auto, das nicht mehr wie eine Pferdedroschke ohne Pferde aussah. Der handgefertigte Rennwagen wurde in geringer Stückzahl teuer verkauft. Zu den ersten Absatzmärkten gehörten daher die Länder, wo die Schönen und Rei-

chen der damaligen Welt ihre Rennwettbewerbe und Repräsentationsfahrten absolvierten, also vor allem Frankreich, Italien und England. Erst als die Ford Motor Company 1913 die moderne Fließbandproduktion im Automobilbau einführte, entwickelte sich zunächst in den USA und später in Europa so etwas wie ein Massenmarkt.

In Deutschland blieb das Auto auch nach dem Ersten Weltkrieg eher rar, 1925 betrug der gesamte Bestand an Personenkraftwagen gerade einmal 100 000 Einheiten, von denen die allermeisten als Taxen zugelassen waren. Deutsche Hersteller verstanden sich in erster Linie als Manufakturen für Sonderwünsche betuchter Kunden mit geringen Stückzahlen. Nach der Weltwirtschaftskrise ab 1929 gerieten sie alle in ökonomische Schieflagen. Das größte Unternehmen Opel hatte die Eigentümerfamilie schon zwei Jahre vorher an General Motors verkauft, die sächsischen Hersteller Horch, Audi, DKW und Wanderer mussten unter Druck der Kapitalgeber zur Auto Union fusionieren, und Daimler-Benz wurde unter der Regie des beherrschenden Mehrheitsaktionärs Deutsche Bank in großen Teilen eingemottet. In Fachkreisen wurde 1931 darüber debattiert, ob der Automobilstandort Deutschland bald Geschichte sein könnte.⁰²

Allerdings galt auch in Deutschland das Auto als Ikone und ein Lieblingsobjekt der Moderne in Kunst, Kultur und Architektur. Menschen, die sich modern und mondän gaben, besaßen ein Automobil und fuhren selbst. Die Riege der Selbstfahrenden reichte von Bert Brecht über Leni Riefenstahl bis zu Max Schmeling. Bis dato bewegten sich die Automobilisten mehrheitlich als betuliche Herrenfahrer, das heißt, dass ein Chauffeur das Fahrzeug lenkte und in aller Regel auch die umfangreichen Wartungs- und Servicearbeiten erledigte. Für das gemeine Volk blieb das Auto ein unerreichbarer Luxus.⁰³

Die wenigen Autos gaben auch keine Begründung für einen aufwendigen Ausbau der Straßeninfrastruktur ab. Überregionale Straßen von guter Qualität gab es wenige, die Regeln der Benutzung zwischen den einzelnen Ländern und Städten war völlig unterschiedlich und unübersichtlich: Mal durfte links, dann in einer anderen Stadt wieder rechts gefahren werden, mal wurde die Geschwindigkeit streng reguliert, mal galt praktisch freie Fahrt. Bereits damals gab es Lobbyverbände, die einen Ausbau der Infrastruktur forderten, aber bei den Reichsregierungen der Weimarer Republik kein Gehör fanden. Das Auto war in der Zwischenkriegszeit in Deutschland zwar das Lieblingsobjekt weniger Betuchter, aber es hatte keinerlei verkehrswirtschaftliche Bedeutung.⁰⁴

FÖRDERPROGRAMM DER NATIONALSOZIALISTEN

Es war den Nationalsozialisten vorbehalten, dies zu ändern. Die NSDAP fokussierte sich früh auf technikbegeisterte junge Menschen und unterhielt im Unterschied zu anderen Parteien ab 1934 ein eigenes „Amt für Technik“ – eine Parteidienststelle, die 1936 in „Hauptamt für Technik“ umbenannt wurde. Gemeinsam mit der „Reichsverwaltung des Nationalsozialistischen Bundes deutscher Technik“ fungierte es als Herausgeber der Monatszeitschrift „Die Deutsche Technik – Technopolitische Zeitschrift der Architekten, Chemiker, Ingenieure, Techniker“. Darin wurde ausgiebig über Fragen des Straßenbaus und der Automobiltechnik debattiert, was den Diskurs über moderne Technikfragen weit über die Parteigrenzen hinaus prägte.⁰⁵

Zwar war es Zufall, dass der soeben zum Reichskanzler ernannte Adolf Hitler im Februar 1933 statt des erkrankten Reichspräsidenten Paul

von Hindenburg die Eröffnung der Internationalen Automobil- und Motorrad-Ausstellung in Berlin eröffnete, seine Rede selbst war es aber keineswegs. Vielmehr war sie eine strategisch platzierte Ansage: Die Nationalsozialisten setzten zukünftig auf das Auto als zentrales Verkehrsmittel und begründeten daraus vor allen Dingen ein sozialpolitisches Programm. Hitler wollte das Auto populär und für alle Haushalte in Deutschland verfügbar machen. Das entsprechende Autopopularisierungsprogramm war umfassend und folgenreich: Neben der Reichsgaragenordnung von 1939, in der festgelegt wurde, dass für alle privaten und öffentlichen Bauten eine jeweils genau definierte Zahl von Stellflächen vorgehalten werden musste, war es die in der Reichsverkehrsordnung von 1934 erstmals einheitliche Definition der Verkehrsregeln mit einer eindeutigen Festlegung der Dominanz des Kraftwagens, deren Folgen bis heute nachwirken. Dem Auto gehörten jetzt die Straßen – Fuhrwerke, Fußgänger und Radfahrer hatten zu verschwinden oder durften sich lediglich am Rand aufhalten. Darüber hinaus gab es keine Geschwindigkeitsbegrenzung mehr. Diese Regelung wurde allerdings nach 1939 in Vorbereitung auf den nationalsozialistischen Vernichtungsfeldzug wieder kassiert.⁰⁶

Aber damit nicht genug: Bis zum Ende der NS-Herrschaft wurden knapp 4000 Kilometer Reichsautobahn fertiggestellt. Dabei gab es praktisch keine Autos – der Gesamtbestand war zwar kräftig gestiegen, war aber mit rund 441 000 Pkw 1935 und 700 000 Pkw 1938 immer noch verschwindend gering. Daher blieben die neuen Straßen weitgehend leer, sie hatten auch keinerlei militärische Bedeutung, sondern waren eine reine Demonstration des Willens, das Auto als Zukunftstechnologie zu positionieren. Kein anderes Land verfügte in dieser Zeit über ein ähnlich großes Netz an „Nur-Autostraßen“.

Gebaut wurden diese Straßen von der Deutschen Reichsbahn. Das damals größte Unternehmen der Welt mit rund einer Million Beschäftigten war in der Lage, die entsprechende logistische Vorleistung für den schnellen Bau bereitzustellen. Die Reichsbahn verfolgte mit diesem Engagement ursprünglich ganz eigene Ziele. Schon Ende der 1920er Jahre war nämlich der Lastkraftwagen zu einem Konkurrenten der Bahn geworden, der ihre Monopolstellung im Güterverkehr gefährdete.

01 Vgl. Kurt Möser, *Die Geschichte des Autos*, Frankfurt/M. 2002.

02 Vgl. Weert Canzler et al., *Erlöschene Liebe? Das Auto in der Verkehrswende*, Bielefeld 2018.

03 Vgl. Klaus Kuhm, *Moderne und Asphalt. Die Automobilisierung als Prozess technologischer Integration und sozialer Vernetzung*, Wiesbaden 1997.

04 Vgl. Historische Anzahl an Kraftfahrzeugen und Personenkilometer nach Kfz-Typ in Deutschland in den Jahren 1906 bis 1959, 1. 1. 2000, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/249900>.

05 Vgl. Gregor M. Rinn, *Das Automobil als nationales Identifikationssymbol*, Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin 2008.

06 Vgl. Canzler et al. (Anm. 2).



Werbeblatt für die Internationale Automobil- und Motorrad-Ausstellung 1933 in Berlin

Quelle: Deutsches Historisches Museum

Immer mehr Frachtaufträge gingen an die private Konkurrenz abseits der Schiene. Die Reichsbahnleitung nahm daher die Pläne privater Lobbyorganisationen aus der Bau-, Zement- und Asphaltindustrie zum Anlass, mit der neuen Reichsregierung den Bau der Fernstraßen voranzutreiben, um die Herrschaft über den Güterverkehr zurückzugewinnen. Analog zur Schiene beabsichtigte die Reichsbahn, durch die Kontrolle der neuen Straßen den Zugang sowie die Mengen- und Preisgerüste der Lastkraftwagen mitzubestimmen. Allerdings ging der Plan nicht auf, weil die Nationalsozialisten eine Gebührenordnung für den neuen Straßentyp ablehnten. Die Partei, vor allen Dingen aber Fritz Todt, der von Hitler eingesetzte „Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen“, hatte sich gegenüber dem Verkehrsministerium und der Reichsbahn mit der Idee einer frei verfügbaren und für alle nutzbaren Straße durchgesetzt. Dies ist umso bemerkenswerter, da die Reichsbahn immer noch eine Macht im Staat war und Generaldirektor Julius Dorpmüller ab 1937 sogar in Personalunion als Reichsverkehrsminister amtierte. Die Reichsbahn hatte damit selbst entscheidende Vorleistungen für den späteren Siegeszug der Autos geschaffen.⁰⁷

Das Autoprogramm der Nationalsozialisten verfügte aber über weitere Elemente: Es brauchte ja noch das passende Fahrzeug. Die Angebotspalette der deutschen Hersteller war für eine Massenmotorisierung nicht geeignet. Die Autos waren viel zu teuer und das Produktionsprogramm auf Einzelfertigung spezialisiert. Hitler ließ verkünden, er wünsche sich für eine durchschnittliche deutsche Familie ein Auto, das Platz für vier Personen haben und nicht mehr als 1000 Reichsmark kosten solle. Als sich die deutschen Hersteller weigerten, ein solches Fahrzeug zu produzieren, wurde Ferdinand Porsche beauftragt, das Fahrzeug und die dafür notwendig Fabrik zu entwickeln. Porsche war Anfang der 1930er Jahre bei Daimler als Vorstand abgesetzt worden und erlebte mit einem kleinen Konstruktionsbüro in dieser Zeit eher die Schattenseiten des Geschäfts. Das Geld für die Entwicklung und den Bau der Fabrik kam diesmal nicht von der Reichsbahn, sondern aus dem

geraubten Vermögen der Gewerkschaften. Parallel wurde ein staatliches Ansparprogramm für das neue Auto aufgesetzt, an dem rund 300 000 Familien teilnahmen, die zwar später kein Fahrzeug erhalten sollten – aber die Idee des Volksautos war in den Köpfen platziert. Der Traum vom eigenen Wagen als ein wichtiges Element vom privaten Glück gewann an Substanz.⁰⁸

KATAPULTSTART NACH DEM KRIEG

Mit dem 1939 losgetretenen Vernichtungskrieg sabotierten die Nationalsozialisten die Entwicklung ihrer eigenen Verkehrspolitik, doch die Fundamente einer Automobilgesellschaft waren gelegt. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs konnte Deutschland daher einen Katapultstart in die Autozukunft hinlegen. Zwar ging der Bestand in ganz Deutschland (Ost und West) 1950 auf etwas mehr als 500 000 Pkw zurück, aber die wichtigsten Ingredienzien für den Beginn der Massenmotorisierung waren bereitgestellt.

So verfiel das Auto als Teil des staatlichen Glücksversprechens nun auch in Deutschland, selbst wenn es noch bis in die 1970er Jahre dauern sollte, bis sich Familien mit Durchschnittseinkommen tatsächlich einen eigenen Wagen leisten konnten. Das Volkswagenwerk entwickelte sich zu Europas modernster Produktionsstätte, in der alle Voraussetzungen für eine Massenproduktion nach US-amerikanischem Vorbild gegeben waren. Mit Heinrich Nordhoff konnte ein bereits bei Opel in Brandenburg mit der amerikanischen Produktionsphilosophie vertrauter Kenner als Vorstandschef engagiert werden. Die britischen und amerikanischen Besatzungsmächte unterstützten das Hochfahren der Produktion sogar noch, während die Sowjetunion in Thüringen und Sachsen ganze Automobilfabriken im ehemaligen automobilen Kernland demontierte und damit die Unterschiede in der Industriestruktur zwischen Ost und West deutlich vergrößerte.

Die Benutzung der Straße blieb in der Bundesrepublik einheitlich so geregelt: Das Auto hatte überall Vorfahrt, und die Idee, weder inner- noch außerorts eine Begrenzung der maximal zulässigen Höchstgeschwindigkeit einzuführen, sollte 1951 wieder aufgegriffen werden. Erst 1955 – nach insgesamt mehr als 70 000 Verkehrstoten in nur fünf Jahren – wurde für Ortschaften die zuläs-

⁰⁷ Vgl. Johannes Baumeister, Weichenstellung für die automobile Zukunft? Die kraftwagenpolitischen Konzepte und Strategien der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft in der Zwischenkriegszeit, 1920–1939, Dissertation, Technische Universität Berlin 2023.

⁰⁸ Vgl. Möser (Anm. 1).

sige Höchstgeschwindigkeit wieder begrenzt. Auf den Autobahnen wirken die Spuren der NS-Politik dagegen bis heute nach. Die von den Nationalsozialisten errichteten knapp 4000 Kilometer Autobahn waren kaum zerstört und konnten fortan genutzt werden. Wirkungsvoll inszenierte Fotos waren durchaus als Aufforderung zum Fahren zu lesen. Aus heutiger Sicht sticht vor allen Dingen die große Leere der Straße hervor. Die Autobahnen entwickelten gewissermaßen eine eigene Ästhetik und boten den wenigen Kraftfahrenden beinahe paradiesische Verhältnisse, die literarisch und filmisch aufgenommen und verbreitet wurden, um den Traum vom eigenen Wagen mit eindrücklichen Bildern zu unterlegen.

Für die vielfach zerstörten Zentren größerer Städte lagen bereits Vorplanungen für den Wiederaufbau vor. Schon im Oktober 1943 war unter Generalinspekteur Albert Speer ein Wiederaufbaustab gebildet worden, der eine Entflechtung der alten Stadtstrukturen zugunsten einer funktionalen Gliederung vorsah. Nach Kriegsende konnten Stadtplaner unmittelbar daran anknüpfen. Besonders eindrucksvoll entfaltete sich diese Kontinuität in Hannover durch den damaligen Baustadtrat Rudolf Hillebrecht, der – wie fast alle seiner damaligen Kollegen – vom Aufbaustab Speer praktisch direkt in die Nachkriegsstadtplanung einstieg. Zwar war die Zurichtung der Städte zu Transitzonen keine genuin nationalsozialistische Idee, aber die NS-Planer hatten konkrete Vorarbeiten für die praktische Umsetzung geleistet, die dann in West- und Ostdeutschland adaptiert werden konnten und die Grundlage für das schufen, was heute „autogerechte Stadtplanung“ genannt wird.

Obgleich die Zahl der Kraftfahrzeuge in den 1940er Jahren niedrig geblieben war, waren die Voraussetzungen für die Massenmotorisierung somit bereits geschaffen, das Auto fest in der mentalen Struktur verankert. Zwar konnten sich nur wenige ein Fahrzeug leisten, aber dass sich dies ändern würde, davon waren alle gesellschaftlichen Kräfte der Nachkriegszeit überzeugt. Ein besonders anschauliches Beispiel dafür ist die Entscheidung des Westberliner Senats von 1953: Auf Betreiben des städtischen Verkehrsunternehmens BVG wurde entschieden, zukünftig keine Straßenbahnen mehr zu bauen und das noch vorhandene Netz mit der Begründung abzureißen, die Stadt müsse schneller werden. Dem Auto würde auch in Form von Bussen die Zukunft gehören, und der schienengebundene öffentliche Verkehr sollte als

U-Bahn unter die Erde verschwinden. Zu dieser Zeit gab es allerdings auch in Berlin noch sehr wenige private Autos, und die Straßenbahn – oder wie die Berliner damals immer noch sagten: „die Elektrische“ – transportierte rund zwei Drittel aller Fahrgäste. Es war also eine Wette auf die Zukunft, die aber offenbar alle gerne eingingen, weshalb schon mal kräftig auf Vorrat für irgendwann kommende Autos gebaut wurde. Deutschland unterzog sich damit selbst einer Art Crashkurs in Sachen Automobilgesellschaft. Die bereits aus anderen Ländern bekannten Maßnahmen wurden übernommen, aber – typisch deutsch – noch konsequenter und kompromissloser umgesetzt.

STEUERLICHE UND RECHTLICHE VORFAHRT

Obwohl der Gesamtbestand an Kraftfahrzeugen in Deutschland Anfang der 1950er Jahre erstmals die Millionengrenze überstieg, blieb die Dynamik weiter hinter den Erwartungen zurück und rief zahlreiche Ideen für eine Autoförderung auf den Plan. Der Historiker Dietmar Klenke, der das Standardwerk über die bundesdeutsche Nachkriegsverkehrspolitik verfasst hat, sieht das Jahr 1957 als den – heute würde man sagen – Kippunkt in der Popularisierung des Autos.⁰⁹ Denn trotz der genannten rechtlichen, planerischen und infrastrukturellen Vorbereitungen blieben der Erwerb und der Betrieb von Kraftfahrzeugen für den überwiegenden Teil der Bevölkerung schlichtweg zu teuer.

1957 trat daher eine Reihe von fiskalpolitischen Maßnahmen in Kraft, die allein dem Zweck dienten, den Absatz von privaten und gewerblichen Pkw anzukurbeln. „Unter anderem konnten Privatpersonen berufsbedingte Fahrten mit einem Kilometersatz von der Einkommensteuer absetzen, der deutlich über den eigentlichen Betriebskosten lag. Die Mineralölsteuer, die heutige Energiesteuer, die seit 1939 auf Benzin und Dieselverkäufe erhoben wird, wurde zweckgebunden: Die daraus generierten Einnahmen durften nun nur noch zum Bau und Erhalt von Bundesstraßen eingesetzt werden. Umfang und Wirkung dieses steuerlichen Anreizprogramms für die Massenmotorisierung sind kaum zu überschätzen. (...) Damit war ein sich selbst beschleunigender Regel-

⁰⁹ Vgl. Dietmar Klenke, *Freier Stau für freie Bürger. Die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik*, Darmstadt 1995.

kreislauf in Gang gesetzt: Mehr Steuern bedeuteten mehr Geld für Infrastruktur, damit stieg die Attraktivität von PS-starken Autos mit einem höheren Kraftstoffverbrauch, der wiederum durch höhere Steuern mehr Geld für die automobilen Infrastruktur in die Kassen spülte.“¹⁰

Die Maßnahmen wirkten, und der dringend erwünschte Absatz begann hochzuschnellen. 1959 betrug der Gesamtbestand bereits mehr als 3,5 Millionen Pkw, und erstmals war so etwas wie eine breite Sichtbarkeit gegeben. Allerdings fehlte neben der fiskalischen und infrastrukturellen Förderung noch ein entscheidender Baustein, der für die Popularisierung von großer Bedeutung sein sollte.

Zu dieser Zeit galt noch die Reichsgaragenordnung, die in Form von Stellplatzverordnungen – wie viele andere Gesetze und Verordnungen aus der NS-Zeit – praktisch bruchlos übernommen worden war. Die Bevorratung von Kfz-Stellflächen ging dabei von der Voraussetzung aus, dass die Fahrzeuge alle auf privaten Abstellflächen geparkt wurden. Das Parken auf öffentlichen Flächen war schlicht verboten. Allerdings stieg mit dem steigenden Bestand auch die Not an Parkflächen. Insbesondere die Zahl gewerblich zugelassener Fahrzeuge wuchs rasch. 1960 betrug der Bestand schon 4,5 Millionen Pkw, 1965 wurden fast 10 Millionen Wagen gezählt.

Ein Bremer Kaufmann sah sich unter diesen Umständen nicht mehr in der Lage, seinen Geschäftswagen auf einem privaten Stellplatz unterzubringen und blieb einfach auf der Straße stehen. Er parkte seinen Lieferwagen also unter einer Laterne und wurde prompt vom Bremer Senat mit einer entsprechenden Ordnungsstrafe belegt. Aber der Kaufmann gab nicht auf, leistete sozusagen Widerstand und besetzte einfach weiterhin den öffentlichen Raum mit seinem Fahrzeug und war damit nicht alleine. Der anschließende Rechtsstreit zog sich über Jahre hin und endete erst 1966 mit einem richtungweisenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes. Weil das Urteil eindrücklich demonstriert, wie die verkehrspolitischen Präferenzen damals gesetzt wurden, soll es im Folgenden etwas ausführlicher zitiert werden.¹¹

¹⁰ Weert Canzler/Andreas Knie, *Autodämmerung. Experimentieräume für die Verkehrswende*, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2019, S. 13f.

¹¹ Vgl. Andreas Knie, *Der Laternenparker von Bremen*. Die Gesellschaft muss erstreiten, welchen Raum der Autoverkehr einnehmen soll, in: *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB-Mitteilungen* 174/2021, S. 36ff.

In seiner Urteilsbegründung führte das Gericht aus: „In einer stürmischen Entwicklung seit Anfang der fünfziger Jahre ist das Automobil in der Bundesrepublik bei einem am 1. Juli 1963 erreichten Stand der Motorisierung von acht Einwohnern je Pkw und weiterer, sprunghafter Zunahme zu einem Gebrauchsgegenstand aller Bevölkerungskreise geworden.“ Nach dieser Zustandsbeschreibung stellte das Gericht ebenso zutreffend fest: „Diese Entwicklung hat der Staat nicht nur geduldet, sondern gefördert. Schon im Vorspruch der Reichsstraßenverkehrsordnung von 1934 heißt es: ‚Die Förderung des Kraftfahrzeugs ist das Ziel, dem auch diese Ordnung dienen soll.‘ (...) In der Bundesgesetzgebung ist insbesondere die steuerliche Berücksichtigung der Kosten des Arbeitnehmers zur Benutzung eines eigenen Kraftfahrzeugs für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte als Werbungskosten ein allgemein bekannter Ausdruck dieser Förderung.“ Das Gericht erkannte auch, dass dies durchaus mit Problemen verbunden war: „Mit der Zunahme des Kraftfahrzeugverkehrs hat aber der Straßenbau und hat insbesondere der Bau von Garagen und Einstellplätzen nicht Schritt halten können, den die Reichsgaragenordnung vom 17. Februar 1939 (RGBl. I S. 219) in der Fassung vom 13. September 1944 (RArbBl. I S. 325) zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen von ruhenden Kraftfahrzeugen vorsieht. Die – unausweichliche – Folge ist, dass ein großer Teil der motorisierten Verkehrsteilnehmer praktisch gezwungen ist, öffentliche Straßen zum Dauerparken als ‚Laternengarage‘ zu benutzen. Jeder Blick in die Verkehrswirklichkeit der Gemeinden in der Bundesrepublik bestätigt dies als tägliches Erfahrungsbild. Damit erweist sich das Abstellen von Kraftfahrzeugen über Nacht sowie an Sonn- und Feiertagen an öffentlichen Straßen als grundsätzlich den Verkehrsbedürfnissen entsprechend und damit als grundsätzlich verkehrsmäßig und gemeinverträglich.“¹²

Das Gericht stellte also eindeutig fest, dass die Förderung des Autos als ein Staatsziel zu verstehen sei, dass es dafür aber nicht ausreichend private Stellflächen gebe und es durchaus als Teil des Gemeinwohls anzusehen sei, wenn Fahrzeuge auch öffentlich geparkt werden können. Im Weiteren führte das Gericht noch aus, dass es den Kom-

¹² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 4. 3. 1966, BVerwG IV C 2.65, <https://research.wolterskluwer-online.de/document/3930ea95-b9c1-4512-b5d2-6fcb4132e516>.

munen sehr wohl überlassen bleibe, Einzelheiten zu regeln und auch die Optionen des Parkens einzuschränken. Grundsätzlich aber war damit klar gestellt: Es gibt ein Recht auf öffentliches Parken. Das Gericht relativierte einleitend zwar selbst, dass die Fragen des „Gemeinverträglichen“ in einem zeitlichen Kontext stehen und das dieses Urteil sozusagen einen Zeitstempel trägt. Aber auch unter völlig geänderten Umständen gibt es bis heute keinerlei Revision dieses Urteils, der 1966 verkündete Richterspruch gilt weiterhin.

Mit dieser höchstrichterlichen Feststellung, dass auch der öffentliche Raum zum Parken privater Autos grundsätzlich zur Verfügung stehen muss, war für die Autoförderung ein weiteres Hemmnis weggeräumt. Im weiteren Lauf der Jahre stiegen die Zulassungen dann auch rasant an, und der Bestand wuchs deutlich. 1970 waren bereits 14 Millionen Pkw in ganz Deutschland angemeldet.

VERKEHRSPOLITIK IN DER TRADITIONSFALLE

Für den hier zu verhandelnden Kontext ist interessant, dass das Bundesverwaltungsgericht 1966 praktisch ohne mit der Wimper zu zucken sein Urteil mit der NS-Gesetzgebung begründete. Das Gericht bestätigte die politische Entscheidung aus dem Jahr 1934 und machte diese zur Maxime der eigenen Rechtsprechung. Damit wurde höchstrichterlich festgestellt, dass Grundlagen der autozentrierten Verkehrspolitik aus der NS-Diktatur stammen und dass diese weiterhin zu achten sind. Die Nationalsozialisten hatten den damals vorherrschenden Zeitgeist der Moderne zu einem konsistenten Programm verdichtet und das gegenüber seinen Nachbarländern deutlich rückständigere Deutschland an die Spitze der Massenmotorisierung geschoben. Der Katapultstart des Autoverkehrs nach dem Zweiten Weltkrieg war nur möglich, weil die rechtlichen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen und kulturellen Grundlagen bereits politisch definiert waren und das Auto bereits in der NS-Zeit zum Verkehrsmittel der Zukunft bestimmt worden war.

Die Frage ist aber, warum sich die politisch Verantwortlichen bis heute an diese Entscheidungen gebunden fühlen. Auch die vom Bundesrat im Herbst 2023 vorerst gestoppte Reform des Stra-

ßenverkehrsgesetzes weicht im Kern nicht davon ab: Das Auto hat weiterhin Vorfahrt. Die Weigerung, ein generelles Tempolimit auf Autobahnen einzuführen, setzt die Tradition aus den 1930er Jahren fort. Auch die Optionen für eine kommunale Verkehrswende im Sinne einer Neuverteilung des öffentlichen Raumes sind durch den Fortbestand dieser Tradition sehr begrenzt. Ein Eingriff in die rechtlich garantierte Vorfahrt des Autofahrens ist offenbar nur dann zulässig, wenn Gefahrenstellen zu beseitigen sind und es bereits Unfälle gegeben hat: Die Straßenverkehrsordnung kennt bis heute keine prospektive oder vorsorgende Verkehrspolitik, die Gefahren erst gar nicht entstehen lässt, sondern lässt wirksame Regulierung nur zu, wenn es bereits zu Toten und Verletzten gekommen ist.¹³

Eine Interpretation könnte sein, dass Deutschland auch im Jahr 2024 noch dabei ist, den vermeintlichen Modernisierungsrückstand bei der Motorisierung nachzuholen und auch immer noch dem Ziel folgt, möglichst viele Autos zuzulassen, denen alle erdenklichen Privilegien eingeräumt werden. Hier wäre dann ein Blick über die Grenzen Deutschlands sinnvoll, denn andernorts ist der Abschied vom Gedanken, dass private Autos auf öffentlichem Grund in den Städten abgestellt werden können, längst eingeläutet. Ob es die skandinavischen Staaten oder die Beneluxländer, Städte in Frankreich, Spanien oder sogar an der US-amerikanischen Ostküste sind: Der Raum wird neu verteilt, das private Auto ist nur noch ein kleiner Teil einer viel größeren Geschichte in der Zukunft der lebenswerten Städte.

Möglicherweise ist der Unwillen zu Veränderungen auch deshalb so groß, weil die deutsche Autoindustrie im Windschatten der ausgesprochen autofreundlichen Verkehrspolitik ab Mitte der 1930er Jahre von einem fragilen Gebilde zu einem stählernen Koloss werden konnte, dem keine Steine in den Weg gelegt werden, um nicht in den Verdacht zu geraten, Wohlstand und wirtschaftliche Prosperität zu gefährden. Im Ergebnis ist der aktuelle Verkehrszustand jedoch ein selbst gemachter, der mit Mut und Gestaltungswillen auch verändert werden könnte.

ANDREAS KNIE

ist Professor für Soziologie und Leiter der Forschungsgruppe „Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

¹³ Vgl. Andreas Knie, Das Auto behält die Vorfahrt, 20.10.2023, www.klimareporter.de/verkehr/das-auto-behaelt-die-vorfahrt.

Der APuZ-Podcast

Ein Thema, 30 Minuten, jeden ersten Mittwoch im Monat



Im Podcast »Aus Politik und Zeitgeschichte« suchen wir Antworten aus unterschiedlichen Perspektiven – von Historikerinnen, Politikwissenschaftlern und Soziologen, Wirtschaftsexpertinnen und Juristen, aber auch Weltraumforschern, Stadtplanerinnen und Literaten.

In jeder Folge geht es 30 Minuten lang um ein komplexes Thema – mit Hintergründen und Einblicken, wissenschaftlich fundiert, kontrovers und überraschend. Moderiert von Holger Klein.

bpb.de/apuz-podcast
und überall, wo Sie Podcasts hören.

URBANE VERKEHRSWENDE

Die drängendsten Probleme und wichtigsten Lösungsansätze

Anne Klein-Hitpaß · Lisa Ruhrort

Eine sich zuspitzende Klima- und Ressourcenkrise, die zunehmende Alterung der Gesellschaft mit einem wachsenden Mangel an Fachkräften, die Digitalisierung sowie neue Antriebstechnologien im Fahrzeugbereich werden sowohl auf der Seite des Verkehrsangebots als auch auf der Seite der Verkehrsnachfrage zu großen Veränderungen führen. So fasste unlängst der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Digitales und Verkehr in einer Stellungnahme die aktuellen Herausforderungen im Bereich der Mobilität zusammen.⁰¹ Diese Entwicklungen erfordern eine weitreichende Transformation von Gesellschaft und Industrie, von Städten und Gemeinden sowie auch unseres Verkehrssystems. Die erforderliche Verkehrswende ist sowohl in den Städten als auch auf dem Land eine drängende – und wie sich zeigt, auch konfliktvolle – Aufgabe.

Zu den drängendsten Problemen in den Städten gehört gegenwärtig das Erfordernis von Klimaschutz und Klimaanpassung. Städte spielen eine zentrale Rolle bei der Reduktion klimaschädlicher Emissionen im Verkehr und müssen zugleich den urbanen Lebensraum auch unter veränderten klimatischen Bedingungen als lebenswert erhalten. Daneben kämpfen viele Städte mit verkehrlichen Problemen wie einer überlasteten Infrastruktur sowohl im motorisierten Individualverkehr (MIV) als auch im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dies geht mit negativen Auswirkungen auf die städtische Umwelt, aber auch auf die Verkehrssicherheit sowie Lebens- und Aufenthaltsqualität einher.

Das Ziel einer Verkehrswende umfasst sowohl eine großflächige Verlagerung auf umweltschonende Verkehrsträger sowie die Vermeidung von unnötigem Verkehr bei gleichbleibender Mobilität. Hinzu kommt der Umstieg auf klimaneutrale Fahrzeugantriebe, die auf Basis erneuerbarer Energien genutzt werden. Bei der Umsetzung dieser Strategien sind Städte bedeutende Akteure.

Verkehr sollte dabei nicht als isoliertes System gedacht werden. Der Verkehr ist vielmehr ein zentraler Treiber, der in der Vergangenheit das Gesicht der Städte mit geformt und beeinflusst hat. Eine Mobilitätswende ist somit eine zwingende Voraussetzung dafür, dass Städte in Zukunft funktionsfähig, klimagerecht und lebenswert bleiben.

Aktuell werden die Debatten über das Erfordernis einer Verkehrswende vor allem in den Städten geführt. Dort sind einerseits die Probleme drängender – eine steigende Anzahl von Autos und Pendler:innen konkurriert mit Stadtbewohner:innen, mit Radfahrenden und Fußgänger:innen um begrenzte Flächen. Die in diesem Zusammenhang propagierten Leitbilder wie das Narrativ der „lebenswerten Stadt“ oder Konzepte wie die „15 Minuten Stadt“ beziehen sich auf städtische Zukunftsvisionen und die Lebenswirklichkeiten von Stadtbewohner:innen. Maßnahmen zur Reduzierung des MIV sowie zur Verbesserung der Nahmobilität vollziehen sich räumlich sogar noch fokussierter auf die Innenstädte. Hier sind in größeren Städten und Metropolen erste erfolgreiche Ansätze erkennbar, wie beispielsweise etablierte Mobilitätsalternativen zum privaten Pkw, wie Car- und Bikesharing-Angebote oder die Einführung von Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung bei gleichzeitigem Radwegebau.

Perspektivisch ist die Verkehrswende jedoch eine Herausforderung für Stadt *und* Land. Die räumlichen Verflechtungen überspannen in vielen Regionen urbane und ländliche Gebiete. Im Alltag bewegen sich viele Menschen täglich zwischen diesen Räumen – sei es als Pendler:innen, zum Einkaufen, Sport oder für die Pflege sozialer Beziehungen. Strategien für eine Mobilitätswende müssen perspektivisch auch für diese Zielgruppen überzeugend sein.

Zwar gibt es keine Blaupause für eine Strategie der Mobilitätswende, die auf alle Raumtypen und

Nutzungsgruppen gleichermaßen passt. Dennoch gibt es eine Reihe von Handlungsansätzen für eine Veränderung des Mobilitätsverhaltens und der systemischen Voraussetzungen für Mobilität, die sich bewährt haben und die skaliert werden können. Im Folgenden werden wir zunächst die drängendsten Probleme aufzeigen, die durch eine Mobilitätswende zu adressieren sind. Der Fokus liegt dabei auf den urbanen Räumen. Anschließend widmen wir uns den wichtigsten Handlungsansätzen, mit denen Städte dem Ziel einer nachhaltigen Mobilität näher kommen können: Dazu gehören vor allem die Neugestaltung von öffentlichen Räumen, der Ausbau von attraktiven Alternativen im öffentlichen Verkehr sowie die Schaffung sicherer Infrastrukturen für den Radverkehr. Abschließend richten wir den Blick auf Weichenstellungen jenseits von Infrastrukturen und Angeboten und enden mit einem Ausblick auf die Realisierungschancen einer Mobilitätswende.

HERAUSFORDERUNGEN

Eine der größten Herausforderungen im Verkehrssektor liegt im Bereich des Klimaschutzes: Kein anderer Sektor ist so weit entfernt von dem deutschen Klimaziel, die Treibhausgasemissionen in erforderlichem Ausmaß zu senken, wie der Verkehr. Sieht man von den Effekten der Coronapandemie ab, sind die Verkehrsemissionen in den vergangenen 25 Jahren kaum gesunken. Während fast alle anderen Sektoren Einsparungen verzeichnen können, werden im Verkehrssektor die fahrzeugtechnischen Effizienzgewinne durch eine nach wie vor wachsende (abzüglich des Pandemie-Effekts) Verkehrsleistung aufgezehrt.⁰²

Auch wenn Klimaschutz eine globale Aufgabe ist, die urbane wie ländliche Regionen betrifft, herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass insbesondere die Städte einen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele leisten müssen. Vor allem für die Verlagerung und Vermeidung von Verkehr werden in den urbanen Räumen die größten Potenziale gesehen: In Städten ist eine Mobilität jenseits des pri-

vaten Pkw wesentlich leichter umsetzbar als auf dem Land.⁰³ Daher sind hier auch die größten Anstrengungen erforderlich. Bisher geht der Trend jedoch eher in die entgegengesetzte Richtung. So werden Jahr für Jahr mehr Autos zugelassen – selbst in Städten mit einem starken Umweltverbund (also umweltfreundlichen Verkehrsmitteln) beziehungsweise Alternativen zum MIV wächst die Anzahl der Fahrzeuge.⁰⁴ Dabei steigen die Entfernungen, die Menschen täglich zurücklegen, während die Anzahl der Wege konstant bleibt. Unsere Lebensstile werden also immer entfernungsintensiver. Das Auto ist hierbei ein zentraler Treiber: Wer ein Auto besitzt, fährt längere Strecken (*Abbildung*).⁰⁵

Die weiter zunehmende Motorisierung vollzieht sich in den Städten mit negativen Auswirkungen auf den öffentlichen Raum und die Aufenthaltsqualität. Autos nehmen mehr und mehr Platz in Anspruch, parken auf Gehwegen oder halten in zweiter Reihe.⁰⁶ Sie dominieren vielfach das Bild unserer Innenstädte und beanspruchen Platz im Übermaß. Der städtische Raum kann mit der Anzahl der Autos nicht mitwachsen, mit der Folge zunehmender Flächenkonkurrenzen und negativen Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit. Jeder fünfte innerörtliche Unfall mit Personenschaden, bei denen Fußgänger:innen oder Radfahrende beteiligt sind, steht im Zusammenhang mit parkenden Autos.⁰⁷

Dabei ist der öffentliche Raum ein knappes Gut, mit hohem Wert für die Allgemeinheit – und von großem Nutzen für Maßnahmen zur Klimaanpassung. Die heute schon zu beobachtende Zunahme von Extremwetterereignissen mit zum Teil gravierenden Auswirkungen auf kommunale Infrastrukturen erfordern Anpassungsmaßnah-

01 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Digitales und Verkehr (BMDV), Mobilitätswende in Stadt und Land – Klimaschutz und räumliche Gerechtigkeit als Transformationsziele des Verkehrs, Gutachten 1/2023, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/wissenschaftlicher-beirat-gutachten-mobilitaetswende.html>.

02 Vgl. Agora Verkehrswende, Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende, Berlin 2017.

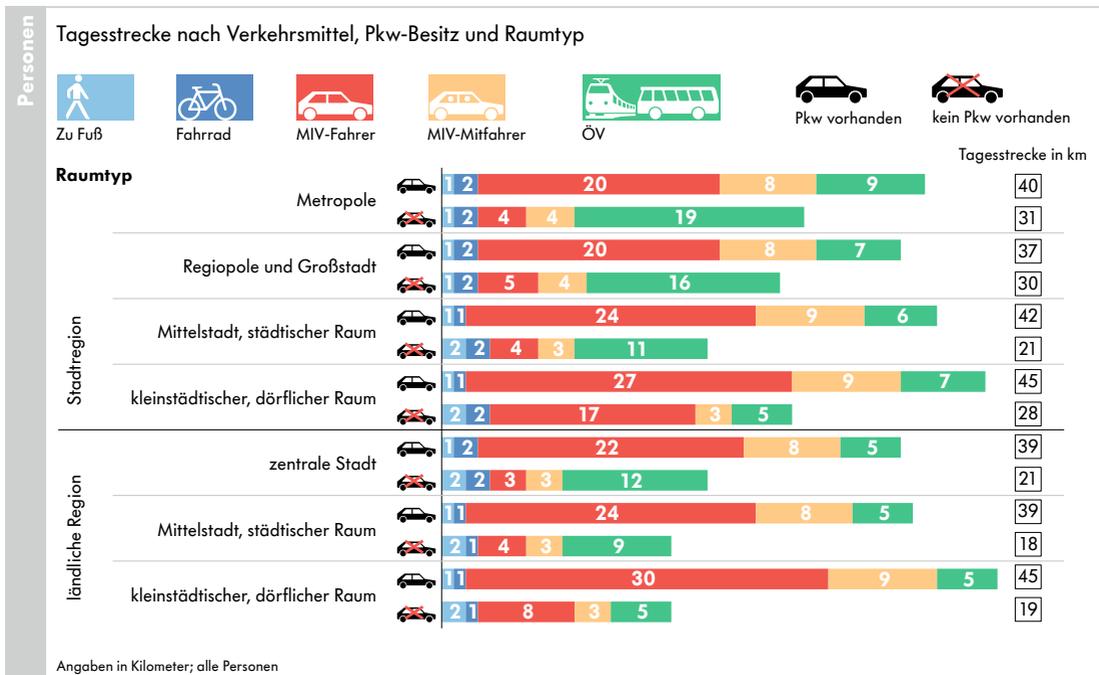
03 Vgl. Lea Regling et al., Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung, Teilbericht, Umweltbundesamt, Texte 213/2020, www.umweltbundesamt.de/publikationen/grundlagen-recht-personenbefoerderung.

04 Siehe Kraftfahrt-Bundesamt, Neuzulassungen 2022, www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/neuzulassungen_node.html.

05 Vgl. BMDV (Hrsg.), Mobilität in Deutschland – MiD, Ergebnisbericht, Bonn 2018.

06 Vgl. Jos Nino Notz, Die Privatisierung öffentlichen Raums durch parkende Kfz: Von der Tragödie einer Allmende – über Ursache, Wirkung und Legitimation einer gemeinwohlschädigenden Regulierungspraxis, Technische Universität Berlin, Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, IVP Discussion Paper 1/2017.

07 Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) (Hrsg.), Unfallrisiko Parken für Fußgänger und Radfahrer, Unfallforschung kompakt 98/2020.



Quelle: BMDV (Hrsg.), Mobilität in Deutschland – MiD, Ergebnisbericht, Bonn 2018 (MiD 2017)

men. Hierfür werden Flächen benötigt, beispielsweise für die Begrünung und Verschattung von Straßenzügen, die Entsiegelung sowie weitere Maßnahmen auf dem Weg zur „Schwammstadt“. Statt öffentliche Stellplatzflächen fast kostenfrei für private Kraftfahrzeuge zu reservieren, die in Hitzesommern ganze Straßenzüge zusätzlich aufheizen, könnten diese Flächen für erforderliche Anpassungsstrategien genutzt werden, oder aber auch für den Umweltverbund, beispielsweise für Busspuren, Radwege oder ein attraktives Fußwegenetz.⁰⁸

Was gleichzeitig zu beobachten ist: Der Dominanz des Autos zum Trotz ist das Verkehrsangebot vieler Städte in den vergangenen Jahren vielfältiger und multimodaler geworden. Der Radverkehr hat beispielsweise deutlich zugenommen. Sharing-Möglichkeiten wie Car- und Bikesharing differenzieren sich aus, zu den Angeboten gehören mancherorts Flotten von Lastenrädern oder E-Bikes, zusätzlich ergänzen E-Scooter die Mobilitätsoptionen. Auch der ÖPNV wird vielerorts durch flexible On-Demand-Angebote ergänzt. Jedoch brauchen auch diese Mo-

bilitätsformen Flächen im öffentlichen Raum, wodurch sich damit verbundene Konflikte weiter verschärfen.

In jüngerer Zeit wird darüber hinaus auch die soziale Dimension von Mobilität zunehmend kritisch diskutiert: Wie kann sichergestellt werden, dass auch in Zukunft möglichst alle sozialen Gruppen in der Stadt mobil sein können? Hierbei gilt es, Zielkonflikte zu bearbeiten – etwa zwischen den Interessen der Innenstadtbewohner:innen, die öffentliche Räume verstärkt als Bereiche für aktive Mobilität sowie als Lebensraum beanspruchen, und den Interessen der Menschen, die außerhalb der Innenstadt wohnen und arbeiten und das Auto für ihre tägliche Mobilität nutzen. Das Ziel, Mobilität ohne eigenes Auto zu ermöglichen, erscheint in jedem Fall als Grundvoraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen, da nicht alle Zugang zu einem Auto haben. Wie dieses Ziel jedoch auszugestaltet ist, bleibt Gegenstand kontroverser gesellschaftlicher Debatten.

LÖSUNGSANSÄTZE

Diese Diskrepanz zu überwinden, ist eine der drängendsten Aufgaben von Politik und Stadtplanung. Eine stärker integrierte Planung, die auf die

08 Vgl. BlueGreenStreets (Hrsg.), BlueGreenStreets Toolbox – Teil A: Multifunktionale Straßenraumgestaltung urbaner Quartiere, Hamburg 2022.

Vermeidung von Verkehr ausgerichtet ist, ist eine Grundvoraussetzung nachhaltiger Mobilitätsentwicklung. Mehr als bisher muss der Verkehr im Zusammenspiel mit anderen Handlungsfeldern, etwa der Raum- und Siedlungsplanung, der Freiraumplanung oder der sozialen Gestaltung von Stadtquartieren gedacht werden. Ziel muss es sein, kompakte Stadtstrukturen zu schaffen beziehungsweise zu erhalten und zugleich öffentliche (Straßen-)Bereiche als Lebensräume für unterschiedliche Nutzungen besser zu erschließen.⁰⁹ Konkret betrifft das zum Beispiel die Planung autoreduzierter Quartiere, in denen weniger oder keine Parkplätze je Wohneinheit vorgesehen werden (Stichwort Stellplatzschlüssel). Es betrifft aber beispielsweise auch die Frage, wie vermehrt verkehrsberuhigte Bereiche mit hoher Aufenthaltsqualität geschaffen werden können, die zugleich der Klimaanpassung dienen, wie zum Beispiel die „Superblocks“ in Barcelona oder die „Mini-Hollands“ in London.

Ein wesentliches Instrument, um attraktive Städte mit lebenswerten und multifunktionalen öffentlichen Räumen zu schaffen, ist ein „stadtverträgliches Geschwindigkeitsniveau im Kfz-Verkehr“, das Straßen wesentlich sicherer, leiser und die Luft sauberer macht.¹⁰ Gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, fordern inzwischen über 1000 deutsche Kommunen in einer „Initiative Lebenswerte Städte“ mit einer Petition einen straßenverkehrsrechtlichen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, „Tempo 30 als verkehrlich, sozial, ökologische und baukulturell angemessene Höchstgeschwindigkeit dort anzuordnen, wo sie es für sinnvoll erachten – auch für ganze Straßenzüge im Hauptverkehrsstraßennetz“.¹¹

Die in diesem Zusammenhang vielfach postulierte Sorge, die Leistungsfähigkeit des Verkehrs würde durch Tempo 30 oder andere Maßnahmen der Verkehrsberuhigung eingeschränkt, lässt sich empirisch leicht ausräumen: In zahlreichen nationalen und internationalen Verkehrsprojekten wurde

nachgewiesen, dass Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung nicht im befürchteten Verkehrskollaps enden, sondern – im Gegenteil – den Verkehr spürbar entlasten. Das Kfz-Verkehrsaufkommen verringert sich insgesamt, es kommt quasi zu einer „Verpuffung“ oder auch *traffic evaporation*, wie dieses Phänomen im internationalen Diskurs genannt wird.¹²

Eine weitere Grundvoraussetzung für das Gelingen der Verkehrswende betrifft die gesellschaftlich geteilten Leitbilder und Visionen für die Stadt der Zukunft, in die die Verkehrs-, Quartiers- und Umbauprojekte einzubetten sind. Vielfach kennt die Bevölkerung die entsprechenden Leitbilder und Visionen bisher nicht. Maßnahmen zur Umgestaltung von Straßenräumen werden dann eher als Einzelmaßnahmen wahrgenommen, deren kurzfristige Nebenwirkungen – nämlich gewohnte Nutzungsmuster zu verändern – in den Vordergrund treten. Bisher scheinen Visionen einer Stadt mit weniger Autoverkehr stark diejenigen anzusprechen, die in hoch verdichteten Innenstadtbereichen leben. Dies spiegelt sich etwa in den Ergebnissen der Wiederholungswahl zum Abgeordnetenhaus in Berlin 2023 wider: In allen Innenstadtbirken konnten die Grünen, die mit Verkehrswendeprojekten in den Wahlkampf gezogen waren, gute Ergebnisse erzielen, während in den Außenbezirken die CDU gut abschnitt, die mit einem verkehrswendekritischen Wahlprogramm angetreten war. Um einer solchen Polarisierung entgegenzuwirken, gilt es in Zukunft, in der Kommunikation die positiven (Neben-)Effekte (*Co-Benefits*) einer nachhaltigen Mobilität noch stärker herauszuarbeiten und diskursiv zu vermitteln. Dazu gehört insbesondere der Gesundheitsschutz: Inzwischen sind etwa die positiven gesundheitlichen Effekte des Radfahrens medizinisch gut belegt und könnten in einer Diskussion um „gesunde“ Städte eine prominentere Rolle spielen. Auch die positiven sozialen Effekte einer guten Erreichbarkeit von Zielen durch Menschen ohne Auto können zukünftig noch besser vermittelt werden.

Neben diesen grundsätzlichen Ansatzpunkten lassen sich drei Handlungsfelder benennen, die in den kommenden Jahren für eine Transformation urbaner Mobilität von herausragen-

09 Vgl. Mira Ball et al., Hürden auf dem Weg zur Zukunftstadt – Strategien für eine integrierte Stadt- und Verkehrspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs 12/2019.

10 Deutscher Städtetag, Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten – eine neue kommunale Initiative für stadtverträglicheren Verkehr, 2021, www.staedtetag.de/files/dst/docs/Dezernat-5/2021/Positionspapier-Staedteinitiative-Tempo-30-Unterstuetzer-Stand-2021-12-08.pdf, S. 1.

11 Ebd., S. 2.

12 Vgl. Uta Bauer/Sonja Bettge/Thomas Stein, Verkehrsberuhigung: Entlastung statt Kollaps! Maßnahmen und ihre Wirkungen in deutschen und europäischen Städten, Deutsches Institut für Urbanistik, Difu Policy Papers 2/2023.



„Mini-Holland“ in London: Blick in eine verkehrsberuhigte Straße in Walthamstow, 2023

Quelle: Richard Barnes/Alamy Stock Foto

der Bedeutung sein werden: die Neuordnung des städtischen Parkens, der Ausbau des ÖPNV und der Ausbau des Radverkehrs.

Städtisches Parken

Das erste Handlungsfeld betrifft die Neuordnung des städtischen Parkens. Aus jahrzehntelanger Forschung ist klar, dass tiefgreifende Veränderungen des Mobilitätsverhaltens nur mit einer Kombination aus Push- und Pull-Maßnahmen erreicht werden können – also durch Maßnahmen, die einen entweder „unangenehm schubsen“ (zum Beispiel Gebühren) oder „attraktiv anziehen“ (zum Beispiel ein besseres Angebot). Soziotechnische Systeme wie der Verkehr zeichnen sich durch ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit aus. Ein Beispiel ist die ständig wachsende Zahl an Pkw, die in Deutschland zugelassen sind. In einem bestehenden System sind die regulatorischen und infrastrukturellen Bedingungen so beschaffen, dass sie die dominante technische Lösung, in diesem Fall das private Auto, begünstigen, sodass es als das attraktivste Verkehrsmittel erscheint.

Die regulatorischen Rahmenbedingungen des Parkens bieten hierfür ein gutes Beispiel: Über Jahrzehnte wurden die Städte so umgestaltet, dass möglichst viel Platz für das Abstellen von Autos

geschaffen wurde. Das Parken war bisher in weiten Teilen einer überwiegenden Anzahl von Städten kostenfrei oder es wurden so geringe Gebühren erhoben, dass andere Mobilitätsoptionen wie der ÖPNV im Vergleich teuer erschienen. Der öffentliche Raum wird so stark durch das Auto dominiert, dass andere Nutzungen erschwert werden. Hierin liegt ein Schlüssel für eine Veränderung des urbanen Verkehrssystems. Wenn mehr öffentliche Räume für andere Nutzungen, wie etwa Stadtgrün, Spielmöglichkeiten, Raum für Sport und Bewegung inklusive des Fahrradfahrens, zur Verfügung gestellt werden, können die Alternativen zum Auto wesentlich attraktiver werden.

Diese Bedeutung wird von den Städten zunehmend wahrgenommen und mündet in einer vermehrten Umsetzung und wachsenden Bedeutung von Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung. Mittlerweile ist sie ein etabliertes Instrument, das hilft, Verkehr besser zu steuern und zu mehr Flächengerechtigkeit beizutragen. Verallgemeinernd kann man sagen, dass sich seit einigen Jahren alle größeren Städte mehr oder weniger ambitioniert dem Thema Parkraummanagement widmen, sei es vorrangig durch die Einrichtung von Anwohnerparkzonen, die Parkraumbewirt-

schaftung in den Innenstädten oder auch „nur“ im Rahmen von temporären Verkehrsversuchen.

Von der neuen Möglichkeit, die Parkgebühren für Anwohnende deutlich zu erhöhen, machen die deutschen Städte in unterschiedlichem Maße Gebrauch. Insgesamt ist jedoch für die weit überwiegende Zahl der Städte weiterhin zu konstatieren, dass das Parken noch vergleichsweise günstig, in vielen Fällen sogar kostenfrei ist – oder anders ausgedrückt: noch nicht den Wert des öffentlichen Raumes widerspiegelt. Dort, wo die Städte Preise für das Anwohnerparken signifikant erhöht haben, ist zu beobachten, dass vermehrt private Stellplätze wie Garagen oder Hinterhöfe genutzt und so öffentliche Flächen entlastet wurden.¹³

Öffentlicher Personennahverkehr

Das zweite zentrale Handlungsfeld, das in den kommenden Jahren über das Gelingen der Verkehrswende mitentscheidet, betrifft den Ausbau des ÖPNV. Verschiedene Szenarien legen nahe, dass es notwendig ist, die Verkehrsleistung im ÖPNV mittelfristig zu verdoppeln, will man die Klimaschutzziele erreichen. Dies erfordert eine flächendeckende Angebotsoffensive, um die ÖPNV-Nutzung wesentlich attraktiver zu machen. Neben dem Ausbau des Angebots und mehr Kapazitäten im Nahverkehr bedarf es zusätzlicher und moderner Fahrzeuge sowie in weniger dicht besiedelten Regionen bedarfsgerechter Verkehrsangebote, die jenseits der Hauptachsen ohne festen Fahrplan und Fahrtroute nach Bedarf zur Verfügung stehen und damit helfen, Umstiege zu vermeiden.¹⁴ Ein Beispiel hierfür ist das „sprinti“-Angebot in der Region Hannover: ein On-Demand-Verkehr zum ÖPNV-Tarif, der in allen Umlandgemeinden der Region verkehrt und der die Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln jenseits der Hauptachsen deutlich verbessert.¹⁵ Die Attraktivität und die Zuverlässigkeit der Angebote sind entscheidend, soll der öffentliche Ver-

kehr seine vielfach postulierte Anforderung, dass „Rückgrat der Verkehrswende“ zu sein, erfüllen.

Eine besondere Rolle spielen hier die Pendelwege, die in den Ballungsräumen einen erheblichen Teil der Verkehrsleistung ausmachen. Jeder vierte zurückgelegte Weg und mehr als ein Drittel der zurückgelegten Kilometer sind beruflich bedingt. Allein die Wege von und zur Arbeit machen 16 Prozent aller Wege und 21 Prozent der Verkehrsleistung aus. Dies sind zumeist Distanzen über 15 Kilometer, bei denen der Autoverkehrsanteil bisher bei rund 80 Prozent liegt.¹⁶ Der Besetzungsgrad, also die Zahl der jeweils mitfahrenden Passagiere, ist auf diesen Wegen mit durchschnittlich 1,2 zudem besonders niedrig, was zu höheren Pro-Kopf-Emissionen führt. Die Einführung des Deutschlandtickets war dahingehend ein Schritt in die richtige Richtung, indem das Problem komplizierter Tarife und uneinheitlicher Vertriebswege überraschend schnell gelöst wurde. Zugleich steht das Ticket aber auch für das bisher ungelöste Problem, wie der notwendige Ausbau des ÖPNV-Angebots zukunftssicher finanziert werden kann. Im Streit zwischen Bund und Ländern um die Weiterfinanzierung des Tickets zeigt sich, dass keine klare Verantwortungszuschreibung für diese Aufgabe besteht.

Neben dem Ausbau des klassischen Linienverkehrs braucht es zudem attraktive Zusatzbausteine, die den ÖPNV auch jenseits der urbanen Kernbereiche zu einer echten Alternative für breitere Kundengruppen machen können. Dazu gehören flächendeckende On-Demand-Verkehre ebenso wie Bike- und Carsharing-Angebote, die über die Innenstädte hinausreichen. So plant zum Beispiel der Münchner Verkehrsverbund aktuell eine Ausschreibung eines Bikesharing-Angebots für das gesamte Verbundgebiet. Dieser notwendige Ausbau eines multioptionalen Nahverkehrssystems wird jedoch absehbar mit hohen Kosten verbunden sein. Hier stellt sich, wie auch bei der Finanzierung des Deutschlandtickets, die Frage, inwieweit der politische Wille vorhanden ist, ausreichende Mittel in das ÖPNV-System zu lenken, um die Ziele einer klimafreundlichen Mobilität zu erreichen.

Fahrradverkehr

Das dritte zentrale Handlungsfeld, das für die urbane Mobilitätswende von herausragender Bedeu-

13 Vgl. Agora Verkehrswende, Vom Plan auf die Straße. Wie Kommunen den Ausbau von Radverkehrsinfrastruktur und Parkraummanagement beschleunigen können, Berlin 2023.

14 Vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Linienbedarfsverkehr: zukunftsgerecht, integriert und nachfragegesteuert. Warum eine ÖPNV-Angebotsoffensive im Linien- und Linienbedarfsverkehr notwendig ist, VDV-Positionspapier, März 2023.

15 Vgl. Klaus Geschwinder et al., On-Demand-Verkehre als Lösungsansatz für eine nachhaltige Mobilität im Stadt-Umland – Ergebnisse der „sprinti“-Begleitforschung, in: Der Nahverkehr 12/2023 (i. E.).

16 Vgl. BMDV (Anm. 5); Agora Verkehrswende, Wende im Pendelverkehr. Wie Bund und Kommunen den Weg zur Arbeit fairer und klimagerechter gestalten können, Berlin 2022.

tung ist, ist der Ausbau des Radverkehrs. Das Fahrrad spielt eine entscheidende Rolle für nachhaltige städtische Verkehrssysteme und für die urbane Verkehrswende. Radverkehr ist nicht nur leise und günstig, sondern auch platzsparend und gesundheitsfördernd. Zusammen mit dem Fußverkehr ist der Radverkehr die umwelt- und klimaschonendste Art der Fortbewegung. Durch einen konsequenten Ausbau einer attraktiven Infrastruktur kann der Anteil des Radverkehrs signifikant gesteigert werden, wie nicht nur der Blick in die Niederlande zeigt. Die empirischen Befunde sind eindeutig: Dort, wo die Radinfrastruktur gepflegt und ausgebaut wird, erhöht sich der Anteil des Radverkehrs am Verkehrsmittelmix. Entsprechend ist die Bedeutung des Fahrrads in den vergangenen Jahren auch in Deutschland deutlich gestiegen. Mit dem Rad werden nicht nur immer mehr Wege, sondern immer auch größere Distanzen zurückgelegt.¹⁷

Bei allen positiven Befunden ist jedoch auch festzustellen, dass der Zuwachs des Radverkehrs in der Vergangenheit oft nicht *wegen*, sondern *trotz* der vorhandenen Radinfrastruktur erfolgt ist. Hier vollzieht sich ein Wandel: Der Bund investiert heute mehr Mittel in den Radverkehr als je zuvor. Die Städte treiben den Ausbau ihrer Radinfrastruktur stark voran. Wird das Radfahren in Zukunft weiter durch einen angemessenen Bau einer sicheren Radinfrastruktur gefördert, ist davon auszugehen, dass der Radverkehr weiter an Bedeutung gewinnen wird. Dafür ist eine angebotsorientierte Infrastruktur mit lückenlosen Radverkehrsnetzen notwendig.

Der Blick ins Nachbarland Niederlande zeigt darüber hinaus, dass Radfahren nicht nur eine Option für den verdichteten urbanen Bereich, sondern – nicht nur dank der E-Bikes – auch für den Pendlerverkehr geeignet ist. Hierfür braucht es jedoch attraktive Radwegenetze sowie Rad-schnellwege, die auch über Gemeindegrenzen hinweg Städte mit dem Stadtrand oder Umlandgemeinden miteinander verbinden. Die Niederlande können ebenfalls als Vorbild dienen, wenn es um die Verknüpfung des öffentlichen Verkehrs und insbesondere des Schienenverkehrs mit dem Radverkehr geht: Attraktive und sichere Radabstellanlagen an Bahnhöfen sind dort Standard. Fahrradverleihsysteme ergänzen das System, indem sie insbesondere am Zielort eine praktische Option für die „letzte Meile“ bieten.

JENSEITS VON INFRASTRUKTUR UND ANGEBOTEN

Die Transformation des urbanen Verkehrssystems lässt sich also durchaus konkret skizzieren – es gibt jedoch vielfältige Hindernisse, die der Umsetzung einer umfassenden Strategie der Mobilitätswende entgegenstehen. Im Bereich des ÖPNV geht es vor allem um finanzielle Hürden, etwa um Fragen der Angebotsfinanzierung. Bei der Einführung von Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung sowie beim Ausbau der Fahrradinfrastruktur geht es um Fragen der Flächenverteilung und der gesellschaftlichen Akzeptanz. Hier entstehen unvermeidlich Konflikte, da bisherige Nutzungen, Routinen und auch Privilegien – meist von Pkw-Nutzenden – gestört oder entzogen werden. Die Umsetzung der Maßnahmen berührt Verteilungsfragen, die Konflikte und bisweilen lautstarke Proteste hervorrufen. Dennoch gilt: Nur mit einer integrierten „Push- und Pull-Strategie“ können relevante Verkehrsverlagerungen erreicht werden und städtische Verkehrssysteme zukunftsfähig umgebaut werden. Viele Städte haben sich in den vergangenen Jahren auf den Weg gemacht, solche Strategien umzusetzen – mit unterschiedlichem Erfolg: Während etwa Hannover stringent eine Verkehrspolitik zur Reduzierung des Autoverkehrs verfolgt, erlebte Berlin mit den Neuwahlen 2023 einen verkehrspolitischen Richtungswechsel, der wieder stärker die Interessen der Autofahrenden priorisiert.

Aktuell erscheint die Mobilitätswende vom politischen Diskurs wenig begünstigt – sowohl auf Bundesebene als auch in vielen Städten. Die dabei zutage tretenden Konflikte sollten jedoch nicht als Scheitern wahrgenommen werden. Veränderungen rufen Widerstände hervor. Wie Beispiele zeigen, legen sich diese jedoch oftmals nach der Umsetzung. Konflikte sollten dazu genutzt werden, den Diskurs zu suchen und über die städtischen Zielvorstellungen und Visionen in den Dialog zu treten.

Jenseits von Infrastrukturmaßnahmen und neuen Angeboten gibt es jedoch Weichenstellungen, die eine Transformation in Richtung nachhaltiger Mobilität beschleunigen könnten. Ein zentraler Ansatzpunkt wäre die Neugestaltung und Beschleunigung kommunaler Planungsprozesse: Die vielfach noch hierarchische Organisation von Kommunalverwaltungen mit ihren linearen Abläufen erschwert ein agiles Projektmanagement, das für eine schnellere Umsetzung erforderlich

¹⁷ Vgl. BMDV (Anm. 5).

ist. Die Planung und Umsetzung von kommunalen Verkehrswendemaßnahmen, beispielsweise ein flächendeckendes Parkraummanagement oder der Ausbau eines Radwegenetzes, nimmt – aller Dringlichkeit zum Trotz – in den Kommunen oft noch zu viel Zeit in Anspruch. Die Beschleunigung und auch die effiziente Umsetzung von Planungsprozessen sind daher dringend geboten. Einige Städte machen aktuell schon vor, wie sich durch agile Projektstrukturen Planung und Umsetzung etwa von Fahrradstraßen (Hannover) oder Fahrradschutzstreifen (Berlin) deutlich beschleunigen lassen. Der Erfolg beschleunigter kommunaler Verwaltungsprozesse liegt, so zeigen mehrere Untersuchungen des Deutschen Instituts für Urbanistik, vor allem in vier Punkten:

Erstens können kommunalpolitische Grundsatzbeschlüsse und Rahmenverträge für Beschaffungen Abstimmungsschleifen reduzieren, aufwändige Vergaben erleichtern und so den Zeitaufwand reduzieren.

Zweitens können in agilen Projekteinheiten Prozesse rascher und effektiver bearbeitet werden. Zentral dabei ist, dass wesentliche Verwaltungsstellen in Projekteinheiten zusammenarbeiten, die über ausreichend Entscheidungsbefugnisse verfügen und Prozessschritte parallel und nicht hintereinander bearbeiten.

Drittens und gerade in Zeiten zunehmenden Fachkräftemangels relevant: Fachkräfte werden auf die Kernaufgaben konzentriert. Befragungen in Kommunen haben gezeigt, dass Personal in spezialisierten Aufgabenbereichen zu oft mit fachfremden Aufgaben betraut sind. So beschäftigen sich beispielsweise für den Radwegebau eingestellte Ingenieure mit Fragen von Kommunikation und Bürgerbeteiligung. Diese Aufgaben sollten innerhalb der Verwaltung delegiert oder an Spezialist:innen vergeben werden.

Viertens können digitale Anwendungen zu mehr Transparenz und zu effektiveren Abläufen führen. Dazu gehören beispielsweise ein internes Datenmanagement sowie abteilungsübergreifende Planungstools.¹⁸

¹⁸ Vgl. Thomas Stein/Tobias Klein/Sandra Lindner, Was hemmt die Umsetzung der kommunalen Radverkehrsplanung?, Difu Sonderveröffentlichung 2022, <https://difu.de/publikationen/2022/was-hemmt-die-umsetzung-der-kommunalen-radverkehrsplanung>; Agora Verkehrswende (Anm. 13).

¹⁹ Vgl. Neues Straßenverkehrsgesetz scheitert im Bundesrat, 24. 11. 2023, www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bundesrat-strassen-verkehrsrecht-ablehnung-100.html.

Durch die Einführung solcher Strukturen können, sofern die politische Unterstützung gewährleistet ist, notwendige Maßnahmen zur Priorisierung umweltschonender Verkehrsträger wesentlich schneller umgesetzt werden. Solche Prozessinnovationen erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Umbau in Richtung eines klimaneutralen urbanen Mobilitätssystems gelingt.

Um dies zu ermöglichen, spielt nicht zuletzt die Bundesebene eine wichtige Rolle. Die Bundesregierung hat im Herbst 2023 eine Reform des Straßenverkehrsgesetzes auf den Weg gebracht. Diese soll den Handlungsspielraum der Kommunen für die Gestaltung des Verkehrs erweitern, indem umwelt- und klimabezogene Ziele sowie städtebauliche Belange explizit neben das Ziel der „Sicherheit und Ordnung des Verkehrs“ treten sollen. Darüber hinaus sieht die Reform unter anderem Erleichterungen bei der Einführung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen und der Anordnung von Tempo-30-Zonen vor. Durch diese Änderungen würden den Kommunen Gestaltungsmöglichkeiten gegeben, die sie für den Umbau städtischer Verkehrssysteme dringend benötigen. Der vom Deutschen Bundestag verabschiedete Gesetzesentwurf wurde allerdings im November 2023 vom Bundesrat als zu weitgehend abgelehnt.¹⁹ Dieses Ergebnis ist aus Sicht vieler Städte, Gemeinden und Landkreise enttäuschend. Durch das vorläufige Scheitern der Reform sind die Handlungsspielräume der Kommunen weiterhin stark eingeschränkt. Der Rückenwind, den sie für den notwendigen Transformationsprozess benötigen, bleibt ihnen vorerst verwehrt. An der Notwendigkeit einer Reform des Straßenverkehrsgesetzes hat sich jedoch nichts geändert, um auf kommunaler Ebene die Weichen für eine nachhaltige Mobilität zu stellen und bisherige Hindernisse auf diesem Weg abzubauen. Das Erfordernis einer Verkehrswende ist so dringend wie zuvor.

ANNE KLEIN-HITPAß

ist Geografin und leitet den Forschungsbereich „Mobilität“ am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Berlin.

LISA RUHRORT

ist promovierte Sozialwissenschaftlerin und Leiterin des Teams „Stadt- und Regionalverkehr“ im Forschungsbereich „Mobilität“ am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Berlin.

VON VORREITERN UND NACHZÜGLERN

Was bedeutet gute kommunale Verkehrspolitik?

*Patricia Feiertag · Christian Holz-Rau · Joachim Scheiner ·
Isabelle Wachter · Karsten Zimmermann*

Den Städten wird bei der viel diskutierten Verkehrswende häufig eine tragende Rolle zugesprochen. Tatsächlich haben sich viele Kommunen in den vergangenen Jahren auf den Weg gemacht, ihre Verkehrsplanung nicht mehr primär auf den Ausbau der Straßennetze für einen schnellen, flüssigen Autoverkehr auszurichten, sondern alle Verkehrsträger sowie Stadtentwicklung und Verkehr integriert zu betrachten. Der Grund: Die hohe Motorisierung und Pkw-Nutzung sorgen für Belastungen durch Lärm, Abgase, klimaschädliche Emissionen, Probleme der Verkehrssicherheit und hohen Flächenbedarf.

Nachhaltigere Mobilität bedeutet demgegenüber Verkehrsvermeidung durch kürzere und weniger Wege, Verkehrsverlagerung auf umweltverträglichere Verkehrsträger, leisere, sicherere und sparsamere Abwicklung des Verkehrs sowie klimaneutrale Antriebe und Fahrzeugproduktion. Auf kommunaler Ebene sind die Maßnahmen besonders darauf ausgerichtet, den Verkehr auf Fuß-, Rad- und öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu verlagern, nicht zuletzt um die Lebensqualität vor Ort zu steigern.

Im Folgenden diskutieren wir die Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Verkehrspolitik. Was können Kommunen erreichen? Wo enden kommunale Handlungsfähigkeit und Wirksamkeit lokaler Programme? Wodurch zeichnen sich jene Kommunen aus, die verkehrspolitische Erfolge verzeichnen? Welche Unterstützung durch andere Ebenen wie Bund, Länder oder Europäische Union benötigen die Kommunen? Wir stützen uns hierfür auf eine Analyse der Verkehrspolitik in zehn deutschen Kommunen.⁰¹ Dabei können Vorreiter- und Nachzüglerstädte unterschieden werden. Vorreiter haben oft früh mit Reformen begonnen und betreiben eine konsequente Politik über einen langen Zeitraum hinweg. Nachzügler haben Weichenstellungen im Sinne einer nachhaltigen Verkehrspolitik vorge-

nommen, treffen aber bei der Umsetzung auf Widerstände. In der Realität erweist sich eine solch griffige Kategorisierung selbstverständlich als Vereinfachung – Städte können von Vorreitern zu Nachzüglern werden und umgekehrt. Sie können auch in einzelnen Sektoren Vorreiter sein (zum Beispiel beim Radverkehr), in anderen Sektoren aber Nachzügler (zum Beispiel beim ÖPNV).⁰²

ZIELSETZUNGEN KOMMUNALER VERKEHRSPOLITIK

Wenn wir von guter Verkehrspolitik sprechen, stellt sich zunächst die Frage, welche verkehrspolitischen Ziele sich die Kommunen selbst setzen und wie diese zustande kommen. Viele Städte haben Mobilitätskonzepte oder Verkehrsentwicklungspläne beziehungsweise *Sustainable Urban Mobility Plans* im Sinne der Europäischen Kommission verabschiedet, in denen ihre Ziele formuliert und mit Maßnahmen hinterlegt sind. Üblicherweise wird dafür ein externes Planungsbüro beauftragt, das den Plan erarbeitet, den Erstellungsprozess moderiert und für Entwurf und Redaktion zuständig ist. Die Zielsetzungen sind somit vom aktuellen fachlichen Diskurs in der Verkehrsplanung beeinflusst, werden aber an die Gegebenheiten der jeweiligen Stadt angepasst. Die Kommunalpolitik beauftragt die Mobilitätskonzepte, ist in den Bearbeitungsprozess eingebunden, beschließt die Konzepte und geht eine entsprechende Selbstverpflichtung ein. Eine verbindliche Umsetzung ist damit jedoch nicht unbedingt verbunden.

In diesem Prozess können einzelne Projekte wie die Ausweitung des Parkraummanagements kommunalpolitisch sehr kontrovers sein. Mitunter wird die Ausrichtung der Verkehrspolitik auch zur parteipolitischen Profilierung genutzt. Gerade dann sind interfraktionelle Arbeitskreise und Verkehrsausschüsse der Stadträte Mittel, um sich

über die Ausrichtung der Verkehrspolitik zu verständigen. Darüber hinaus ist es inzwischen Standard, die Stadtgesellschaft in einen partizipativen Prozess einzubeziehen und Ziele gemeinsam zu formulieren. Eingebunden werden unter anderem ortsansässige Verbände, Vereine und Lobbygruppen wie der Allgemeine Deutsche Fahrrad-Club, die Organisatoren von Radentscheiden, Handelskammern und Einzelhändler, die sich in vielen Städten durch kritische Positionen und konstruktive Beiträge sowie mit Sachverstand einbringen.

Die Rahmenbedingungen für die Zielsetzungen der kommunalen Verkehrspolitik ergeben sich darüber hinaus – mehr oder weniger direkt – aus den Zielsetzungen anderer Ebenen. Im Bundes-Klimaschutzgesetz ist die Treibhausgasneutralität bis 2045 verankert. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, auch im Verkehrssektor Emissionen einzusparen. Das Umweltbundesamt prognostiziert jedoch eine deutliche Überschreitung des CO₂-Budgets des Verkehrssektors bis 2030.⁰³ Um dies auszugleichen, müsste in den Folgejahren umso stärker eingespart werden. Die Städte setzen sich teils noch ambitioniertere Ziele zur Klimaneutralität. So will etwa Mannheim bis 2030 klimaneutral werden, Wuppertal bis 2035.

Neben dem Klimaschutz gibt es bei der Luftreinhaltung und dem Schutz der Bevölkerung

vor Lärmemissionen europäische Vorgaben mit entsprechenden Grenzwerten. Auf kommunaler Ebene besteht die Verpflichtung, Luftreinhalte- und Lärmaktionspläne aufzustellen und kontinuierlich fortzuschreiben. Darin sind viele Maßnahmen enthalten, die auch einer nachhaltigen Verkehrspolitik dienen. So hat etwa die EU-Luftqualitätsrichtlinie Impulse gesetzt, weil bei Überschreitung der Grenzwerte Fahrverbote für Autos drohen.⁰⁴

Auch aufgrund dieser einheitlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen gehen die Strategien, Handlungsfelder und Zielsetzungen in vielen neueren kommunalen Mobilitätskonzepten in eine ähnliche Richtung. Die Verkehrsverlagerung auf den Umweltverbund, also den Fuß-, Rad- und öffentlichen Verkehr, ist zentral, auch weil hier die lokalen Handlungsmöglichkeiten größer sind als beispielsweise bei Antriebstechnologien. Der Schwerpunkt liegt auf dem Personenverkehr. Der Güter- und Wirtschaftsverkehr wird dagegen kaum behandelt. Mobilität für alle zu erhalten und zu ermöglichen, ist aus Gründen der Teilhabe ein soziales Ziel.⁰⁵ Daher geht es in den kommunalen Zielsetzungen kaum darum, die Wege im Personenverkehr zu reduzieren, sondern es wird angestrebt, den Verkehr auf den Umweltverbund zu verlagern und verträglicher für Mensch und Umwelt zu gestalten. Gesundheit und Lebensqualität vor Ort sind für die Bevölkerung direkt erlebbar und können auch individuell motivieren, das eigene Verkehrsverhalten umzustellen. Denn ohne ein verändertes Verkehrsverhalten sind die Ziele nicht zu erreichen.

ERFOLG MESSEN UND NACHSTEUERN

Alle im Projekt WiVer untersuchten Pläne formulieren explizit oder implizit das strategische Ziel, den motorisierten Individualverkehr (MIV) zu reduzieren.⁰⁶ Zur Quantifizierung der Ziele wird

01 Dieser Beitrag beruht auf dem Forschungsprojekt „Wirksamkeit strategischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik“ (WiVer), das durch Zuwendung des Verkehrsministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (Verbesserung der verkehrsmittelübergreifenden Mobilität in Gemeinden nach der Förderrichtlinie Vernetzte Mobilität und Mobilitätsmanagement – FöRi-MM25.18) gefördert und gemeinsam durch die Fachgebiete Europäische Planungskulturen sowie Verkehrswesen und Verkehrsplanung der Technischen Universität Dortmund bearbeitet wurde. Vgl. Christian Holz-Rau/Karsten Zimmermann/Patricia Feiertag/Martin Randelhoff/Isabelle Wachter/Laura Wächter/Oliver Huber/Joachim Scheiner, WiVer Endbericht, Dortmund 2023, <https://eldorado.tu-dortmund.de/handle/2003/41991>.

02 Als Vorreiter einer Verkehrs- oder Mobilitätswende wurden die Großstädte Bonn, Münster, Karlsruhe und Freiburg im Breisgau ausgewählt. Die Stadt Darmstadt ergänzte die Vorreiterstädte als Beispiel für einen deutlich erkennbaren Schwenk in der Verkehrspolitik. Als Nachzügler galten die Städte Dortmund und Leverkusen. Ergänzend wurden Lünen und Bocholt als Städte mit Fahrradtradition sowie die Gemeinde Alfter einbezogen. Die Analysen bestätigen die erwarteten Unterschiede in der Verkehrsnachfrage zwischen den Vorreiter- und Nachzüglerstädten. In den Nachzüglerstädten sind die private Motorisierung und die Pkw-Nutzung wesentlich höher als in den Vorreiterstädten.

03 Vgl. Umweltbundesamt, Klimaschutz im Verkehr, 15.3.2023, www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/klimaschutz-im-verkehr.

04 Vgl. Annette Elisabeth Töller, Driving Bans for Diesel Cars in German Cities: The Role of ENGOs and Courts in Producing an Unlikely Outcome, in: European Policy Analysis 2/2021, S. 486–507.

05 Vgl. Christoph Aberle et al., Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe – für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung, Positionspapier aus der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft 144/2023.

06 Vgl. Holz-Rau et al. (Anm. 1).

häufig der sogenannte *Modal Split* verwendet, also der Anteil der Verkehrsmittel an den Wegen der Wohnbevölkerung. Dabei bleiben sowohl die (zunehmenden) einpendelnden Verkehre als auch die (ebenfalls zunehmenden) zurückgelegten Wegelängen unberücksichtigt, was zu verzerrten Resultaten führt.

Insgesamt ist auffällig, dass den Zielen der kommunalen Mobilitätskonzepte häufig quantitative Indikatoren für die Erfolgsmessung fehlen. Konkrete Ziele gibt es teils zur Sicherheit im Radverkehr, die sich auf die Unfälle mit Personenschäden und die Anzahl der Unfallstellen beziehen. Mancherorts werden zusätzlich operative Ziele beschlossen, etwa zur Länge neuer Radrouten oder Fahrradstraßen. Klare Ziele mit kontinuierlich messbaren oder ohnehin verfügbaren Indikatoren sowie zeitlich eng getaktete Zwischenziele sind aber die Voraussetzung einer Nachsteuerung, die bei strategischen und langfristigen Plänen eine Selbstverständlichkeit sein sollte. Bisher begleiten die Städte ihre verkehrspolitischen Ziele und Konzepte jedoch nur einzeln oder unvollständig über Umsetzungsberichte. Eine Wirkungsevaluation im engeren Sinne beschränkt sich eher auf Modellprojekte und geförderte Maßnahmen, bei denen dies vom Mittelgeber eingefordert wird. Eine systematische Evaluation, also die Kontrolle der Erfolge und Misserfolge der strategischen Mobilitätskonzepte, findet sich kaum.

Ein regelmäßiges Nachsteuern wäre durch gestufte Zielformulierungen und programmiertes Entscheiden zu erreichen. Gemeint ist zum einen die Festlegung und regelmäßige Überprüfung von Zwischenetappen bei den Zielwerten, zum anderen eine regelmäßige Wiedervorlage von Entscheidungen, etwa zu Parkgebühren. Dazu ein Beispiel: Die Ticketpreise im ÖPNV werden jährlich kommunalpolitisch beraten. Meist erfolgt eine Erhöhung aufgrund von Lohnsteigerungen oder der Verteuerung der Energie. Anders jedoch bei den Parkgebühren, die in vielen Städten über Jahre, teils sogar Jahrzehnte stabil bleiben. So geht die Schere zwischen den Kosten für eine Einzelfahrt mit Bus oder S-Bahn und einem Parkticket immer weiter auseinander und wirkt als wachsender zusätzlicher Anreiz für die Benutzung des Autos. Vermieden werden könnte dies durch eine programmierte Steigerung der Parkgebühren, die höher als die Preissteigerung im ÖPNV ausfallen sollte.

Zudem wäre eine schrittweise Budgetierung von Stellplätzen außerhalb von Parkhäusern und Parkplätzen sinnvoll: Mit reduzierter Anzahl der Stellplätze im öffentlichen Raum verringert sich auch die (Attraktivität für die) Nutzung des Autos. Wenn diese schrittweisen Anpassungen programmiert sind, schafft dies Erwartungsstabilität und Planungssicherheit, auch für diejenigen, die sich Gedanken über den nächsten Autokauf machen.

PULL: ANGEBOTSVERBESSERUNG ALS MITTEL DER WAHL

Ab den 1950er Jahren ging der Straßenausbau für den Pkw- und Lkw-Verkehr mit einem Abbau des ÖPNV-Angebots – vor allem von Straßenbahnen – und Verschlechterungen für Fuß- und Radverkehr einher: Für beide wurde es zunehmend enger und unsicherer. Ab den 1960er Jahren wurden in den Verdichtungsräumen ergänzend zum Straßenausbau jedoch auch zusätzliche Angebote im öffentlichen Nahverkehr geschaffen, etwa durch S- und U-Bahnen oder Park-and-Ride-Anlagen. Die S- und U-Bahn-Systeme konnten allerdings die Dichte der früheren Straßenbahnnetze nicht erreichen. Der Fokus auf den Umweltverbund aus Fuß-, Rad- und öffentlichem Verkehr sowie auf intermodale Mobilitätsangebote hat seither stetig zugenommen – bei weiter steigender Motorisierung und Nutzung von Pkw und Lkw. Die Bandbreite der Maßnahmen zur Angebotsverbesserung ist in den heutigen Mobilitätskonzepten groß und umfasst in der Regel alle drei Bereiche des Umweltverbunds, wenn auch je nach Stadt und örtlichen Gegebenheiten mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung.

Bei der aktuellen Verkehrsnachfrage und -entwicklung gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Städten, die durch das Verkehrsangebot beeinflusst werden. Das bessere Angebot zeigt sich durch engere Takte und günstigere regionale Tarife im ÖPNV, den Ausbau von S-Bahn- und Schnellbahnsystemen, weniger Lücken im Radverkehrsnetz und höheren Standards bei aktuellen Vorhaben. Tatsächlich besitzt die Bevölkerung in Vorreiterstädten weniger Autos und nutzt den MIV sowohl als FahrerIn als auch als Mitfahrer seltener als die Bevölkerung anderer Städte mit ähnlicher Größe und Topo-

grafie.⁰⁷ Dabei zeigen sich Unterschiede, die auf politische Prioritäten zurückzuführen sind: So sind Darmstadt und Bonn Städte, in denen im Vergleich zu anderen Städten mehr Wege zu Fuß und mit dem ÖPNV zurückgelegt werden, dafür aber weniger Fahrrad gefahren wird. Umgekehrt werden in der sehr fahrradaffinen Stadt Münster weniger Wege zu Fuß und mit dem ÖPNV zurückgelegt. In Freiburg im Breisgau ist die Wegehäufigkeit zu Fuß und mit dem ÖPNV besonders hoch. In allen diesen Vorreiterstädten beobachten wir eine größere Offenheit für die Erprobung neuer Möglichkeiten, eine engere Verzahnung zwischen Vorhaben der Stadtentwicklung und der Verkehrsplanung und ein höheres Tempo der Veränderungen.

Der Umbau von Straßenräumen und der Ausbau des ÖPNV sind kostenintensiv und können von den Kommunen nicht allein finanziert werden. Es gibt bereits ein breites Spektrum an Förderprogrammen von Ländern, Bund und EU. Allerdings bringt die aktuelle Förderpraxis sachliche und administrative Hindernisse mit sich. Dazu gehören kurze Antragsfristen, Programmüberschneidungen, Personalmangel in den Städten und kaum strategische Ausrichtung. Fehlende Fachkräfte sind ein wesentlicher Engpass bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen. Dabei sind gerade in kleineren Städten die Kapazitäten knapp, um ein Scouting nach passenden Fördermitteln zu betreiben, Anträge zu schreiben und die geforderten Zeitrahmen einzuhalten.

Eine bessere Programmierung der Fördermittel im Sinne von Verlässlichkeit, Kontinuität, Integration und Berücksichtigung der lokalen Kontexte wäre wichtig, zum Beispiel im Rahmen eines Bund-Länder-Programms zur verkehrlichen Sanierung von Quartieren, Städten und Regionen, das ähnlich der Städtebauförderung funktionieren könnte. Ziel wäre die Beseitigung von verkehrlichen Funktionsdefiziten. Die Vorteile der Prinzipien der Städtebauförderung liegen auf der Hand – etwa die anteilige Finanzierung durch die drei Ebenen Kommune, Land und Bund (gegebenfalls ergänzt um EU-Mittel), die Notwendigkeit von integrierten Konzepten, die Einbindung der Stakeholder, die Evaluationspflicht sowie die Kontinuität.

Eine besondere Konjunktur hat derzeit der Ausbau der Radinfrastruktur. Der Anstoß dafür

kommt zum Teil aus der radfahrenden Bevölkerung, die sich mit Engagement und Fachkompetenz dafür einsetzt und durch lokale Radentscheide Druck aufbaut. Hierbei geht es vor allem um den Ausbau der Radwege, aber auch um ausreichende und sichere Stellplätze. Der Ausbau der Radwegeinfrastruktur ist ein langjähriger Prozess. Viele Städte, die heute ein hohes Radverkehrsaufkommen aufweisen, zeichnen sich durch eine jahrzehntelange Förderung des Radverkehrs aus. Wichtig ist dabei ein möglichst lückenloses Wegenetz mit ausreichender Breite und guten Sichtbeziehungen, das, anders als etwa in den Niederlanden, in den meisten deutschen Großstädten fehlt. Für den Neubau von Radwegen und den Umbau von Straßenräumen stehen Förderprogramme zur Verfügung, aus denen die Städte Mittel bekommen können. Aber auch die bestehenden Wege müssen in ihrer Qualität erhalten werden, etwa durch aufgefrischte Markierungen und Straßenbeläge. Für diese Aufgaben gilt es, trotz Eigenfinanzierung durch die Kommunen und geringerer Öffentlichkeitswirksamkeit ausreichend Gelder im Haushalt bereitzustellen.

Fahrradstraßen etablieren sich zunehmend in deutschen Städten. Erste Versuche gab es bereits ab 1978 in Bremen, 1997 wurden sie in die Straßenverkehrsordnung (StVO) aufgenommen, und seit 2020 können auch zusammenhängende Fahrradzonen, vergleichbar mit Tempo-30-Zonen für Autos, ausgewiesen werden.⁰⁸ Das Prinzip ist, dass der Radverkehr statt auf abgetrennten Radstreifen oder Radwegen auf der Fahrbahn geführt wird und dort Vorrang hat.⁰⁹ Reine Fahrradstraßen mit Fahrverbot für den motorisierten Verkehr gibt es in Deutschland kaum, und auch die Beschränkung des Autoverkehrs auf Anwohnerinnen und Anwohner findet selten statt, obwohl dies nach StVO eigentlich die Regel sein sollte. Radverkehr und motorisierter Verkehr teilen sich somit die Fahrradstraßen. Immer mehr Städte weisen Fahrradstraßen aus, teils auf lokale Initiative von Bezirksvertretungen in den Stadtteilen. Bislang entstehen aber oft nur einzelne Straßen mit geringer Gesamtlänge.

⁰⁸ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik/Bergische Universität Wuppertal (Hrsg.), *Fahrradstraßen – Leitfaden für die Praxis*, 2021, <https://difu.de/publikationen/2021/fahrradstrassen-leitfaden-fuer-die-praxis>.

⁰⁹ Vgl. Dankmar Alrutz, *Hinweise zu Radschnellverbindungen und Radvorrangrouten (H RSV)*, in: *Straßenverkehrstechnik* 10/2021, S. 739–752.

⁰⁷ Vgl. ebd.

Die Stadt Bonn hat 2012 auf Initiative von Bürgerinnen und Bürgern ein Fahrradstraßenkonzept beschlossen, das ein größeres zusammenhängendes Netz mit einer Gesamtlänge von gut 50 Kilometern vorsieht und seither schrittweise umgesetzt wird. Der Ausbau verläuft jedoch schleppend, sodass sich 2020 ein Radentscheid gründete, um dem Thema mehr Dringlichkeit zu verleihen. Fahrradstraßen ersetzen allerdings keine verkehrssicheren und komfortablen Radverkehrsanlagen im Straßennetz insgesamt, insbesondere an Hauptverkehrsstraßen.

PUSH: OHNE EINSCHRÄNKUNG GEHT ES NICHT

Durch zusätzliche Angebote für den Umweltverbund allein lassen sich die von den Städten gesetzten und die bundespolitisch verankerten Ziele für den Verkehr nicht erreichen. Zu einer kohärenten Verkehrspolitik gehört das Verknüpfen der Angebotsverbesserungen mit Push-Maßnahmen. Gemeint sind Einschränkungen für den MIV, die ihn dort, wo es Alternativen gibt, im Vergleich unattraktiver machen, sodass weniger Wege mit dem Auto zurückgelegt werden. Bei Push-Maßnahmen kann es sich um Tempolimits, schmalere oder weniger Fahrspuren, Durchfahrtsbeschränkungen, Reduzierung von Parkmöglichkeiten oder um zusätzliche Kosten handeln. Aufgrund der Flächenkonkurrenzen im Siedlungsbestand sind Verbesserungen für den Fuß- und Radverkehr oftmals nicht ohne Reduzierung der Flächen für den motorisierten Verkehr zu erreichen.

Außerdem gilt: Abgestimmte Konzepte, die Pull- und Push-Maßnahmen verknüpfen, sind notwendig, um die durch bessere Angebote erzielten Verlagerungseffekte nicht wieder zunichte zu machen. Andernfalls können Angebotsverbesserungen auch unerwünschte Folgen haben. So verlagert zum Beispiel die Förderung des Radverkehrs vor allem relativ kurze MIV-Fahrten in den innenstadtnahen Bereichen mit geringer Pkw-Geschwindigkeit und/oder mit Parkraumknappheit auf das Fahrrad und schafft damit umgekehrt „neue“ MIV-Kapazitäten im Straßennetz. Diese „neuen“ Kapazitäten werden sich aber ohne ein Gegensteuern erneut mit Autos füllen – und das gerade über längere Strecken, für die der verbesserte Fuß- und Radverkehr eben keine Alternative ist.

Bereits in den 1980er Jahren begannen erste Kommunen, Angebotsverbesserungen für den Umweltverbund mit Einschränkungen des MIV zu verbinden. Diese Maßnahmen waren jedoch kommunalpolitisch hoch umstritten und sind es bis heute. Bund und Länder sowie manche Städte verfolgen weiterhin eine Politik des parallelen Ausbaus. Die Auswertung von Ratsentscheidungen in Kommunen zeigt,¹⁰ dass nach wie vor Pull-Maßnahmen für den Radverkehr und den ÖPNV überwiegen. Der Anteil der Push-Maßnahmen ist sowohl an den Vorgängen insgesamt als auch an den angenommenen Anträgen sehr niedrig. Viele Anträge zu Push-Maßnahmen werden vertagt oder abgelehnt. „Zu jedem Pull ein Push“ ist also längst noch nicht im Mainstream der kommunalen Verkehrspolitik angekommen. Diskutiert werden vor allem Geschwindigkeitsbegrenzungen, etwa Tempo 30 als einheitliches Limit für den MIV in Städten, sowie restriktivere Parkregelungen.

Im Vergleich zu Angebotsverbesserungen verursachen Push-Maßnahmen kaum Kosten und können teils sogar Einnahmen generieren, wenn über Gebühren gesteuert wird. Die Herausforderung besteht darin, die kommunalpolitische Mehrheit und Akzeptanz in der Stadtgesellschaft zu organisieren. Interventionen, die das gewohnte Verhalten einschränken, benötigen eine gute Begründung für die Politik und die Öffentlichkeit. Frühzeitige Kommunikation ist von zentraler Bedeutung. In Münster wurde beispielsweise der Umbau von Fahrradstraßen im Kommunalwahlkampf 2020 gestoppt. Im darauffolgenden Jahr konnte eine Akzeptanz für sie jedoch mit mehr Zeit für Beteiligung und Bürgerinformation geschaffen werden.

Auch temporäre Maßnahmen und Testphasen helfen, umstrittene Eingriffe ergebnisoffen zu erproben, die Sorge vor negativen Wirkungen – Verkehrschaos, Nachteile für den Einzelhandel – zu mindern, positive Effekte spürbar zu machen und bei Bedarf nachzusteuern. In Mailand werden etwa mit dem Programm „Piazze Aperte“ durch temporäre Interventionen mit Farbe und Mobiliar Flächen, die sonst vom MIV genutzt werden, zu öffentlichen Räumen mit Auf-

¹⁰ Vgl. Karsten Zimmermann/Patricia Feiertag/Laura Wächter, Analyse der verkehrspolitischen Ratsentscheidungen im Zeitraum von 2014 bis 2021, Dortmund 2022, <https://eldorado.tu-dortmund.de/handle/2003/41046>.

enthaltsqualität umgestaltet und getestet, wie diese von den Nachbarschaften angenommen werden.

ERFOLG IST LOKAL BEGRENZT

Die Bevölkerung von Vorreiterstädten wie Freiburg im Breisgau oder Münster nutzt seltener den MIV als die Bevölkerung von Städten mit ähnlichen Rahmenbedingungen. Besonders groß sind diese Unterschiede bei den kurzen Wegen, die überwiegend innerhalb der Städte zurückgelegt werden. Werden die besonders langen und besonders klimaschädlichen (über-)regionalen Wege mit dem MIV in der Betrachtung berücksichtigt, verwischen dagegen die Unterschiede zwischen Vorreitern und Nachzüglern.¹¹ Dies verdeutlicht die Grenzen lokaler Verkehrspolitik.

Darüber hinaus weisen die meisten als Vorreiter bekannten Städte wie Freiburg, Münster oder Karlsruhe einen Überschuss an Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie Versorgungsangeboten auf.¹² Entsprechend sind die Wege der Stadtbevölkerung häufig kurz, und auf kurzen Wegen ist die Attraktivität des Autos geringer sowie die Wettbewerbsfähigkeit des Umweltverbundes höher. Im Umland dominiert dagegen das Auto. Dies gilt sowohl für den einpendelnden Verkehr aus dem Umland als auch für die auspendelnde Bevölkerung der Städte. So wurden in der Fahrradstadt Kopenhagen von 1978 bis 2019 im Innenstadtbereich immer weniger Autos und immer mehr Fahrräder gezählt, während am Stadtrand die Zahl der Autos stetig zunahm.¹³ Die Verkehrsverlagerung im Stadtzentrum trifft also auf eine Zunahme des MIV am Stadtrand. Sie begünstigt diese unter Umständen sogar: Mehr Menschen entscheiden sich, mit dem Auto in die Städte zu fahren, wenn dort durch Verlagerung von Verkehren auf das Rad oder den ÖPNV die Straßen weniger überfüllt sind und es einfacher ist, einen Stellplatz zu finden. Einige Städte verhindern dies durch autofreie Zonen (Paris), City-

Maut (London), deutlich höhere Parkgebühren in der Innenstadt (Amsterdam) oder durch eine auf die gesamte Stadt ausgedehnte Parkraumbewirtschaftung (Zürich). In den meisten Städten wird jedoch über weit weniger einschneidende, eher punktuelle Maßnahmen verhandelt.

REGIONALE VERKEHRSPOLITIK

Viele Wege führen über Gemeindegrenzen – sei es zum Einkaufen, zum Arbeiten oder in der Freizeit. Mehr als die Hälfte aller Erwerbstätigen in Deutschland verlassen zum Arbeiten ihre Wohnortgemeinde. Mit dem Auto fällt das kaum auf – es gibt ein zusammenhängendes Straßennetz. Mit dem Bus oder dem Rad sind diese Grenzen dagegen oft deutlich spürbarer. Die Gestaltung des ÖPNV, was etwa Taktung, Zahl und Längen der Linien angeht, oder der Radwege weist aufgrund kommunaler Zuständigkeiten an den Gemeindegrenzen Brüche auf. Für eine Verkehrswende ist es aber notwendig, dass auch für (über-)regionale Wege der Radverkehr und insbesondere der ÖPNV attraktive(re) Alternativen zum MIV bieten. Dazu bedarf es einer regionalen Verkehrspolitik.

Diese war lange Zeit nur schemenhaft erkennbar. Es tut sich aber etwas auf der regionalen Ebene: bei den Tarifen durch verbundübergreifende, kilometergenau abgerechnete Tickets und natürlich durch das Deutschlandticket. Regionale Rad-schnellwege und andere Radverkehrsrouten werden zunehmend für Alltagswege und nicht nur für Tourismus und Naherholung entwickelt, seitdem Pedelecs und E-Bikes das Radfahren auf längeren Wegen attraktiver machen.

Die Ausdehnung der Aktionsräume von der lokalen auf die regionale Ebene zeigt sich auch in Ansätzen der interkommunalen Kooperation über den Schienenpersonennahverkehr hinaus. Im Ruhrgebiet arbeitet beispielsweise der Regionalverband Ruhr daran, gemeinsam mit dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr die kommunalen Nahverkehrspläne zu synchronisieren. Ein weiteres Beispiel ist das Integrierte Verkehrs- und Mobilitätsmanagement Region Frankfurt Rhein-Main.¹⁴ Stärker instrumentell orientiert ist das

¹¹ Vgl. Isabelle Wachter/Christian Holz-Rau, Verkehrsverhalten im Städtevergleich, Dortmund 2022, <https://eldorado.tu-dortmund.de/handle/2003/41020.2>.

¹² Vgl. dies., Pendelverkehre und ihre Entwicklung im Städtevergleich, Dortmund 2022, <https://eldorado.tu-dortmund.de/handle/2003/41047>.

¹³ Vgl. City of Copenhagen, Copenhagen City of Cyclists. The Bicycle Account 2022, https://kk.sites.itera.dk/apps/kk_pub2/pdf/2420_d4db2492337f.pdf.

¹⁴ Vgl. Agora Verkehrswende (Hrsg.), Wende im Pendelverkehr. Wie Bund und Kommunen den Weg zur Arbeit fairer und klimagerechter gestalten können, Berlin 2022, www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/wende-im-pendelverkehr.

Integrierte Regionale Mobilitätskonzept für den sogenannten Kooperationsraum zwischen Rhein und Wupper.¹⁵

In den meisten Fällen beziehen sich regionale Abstimmungsprozesse jedoch auf Einzelprojekte in Zusammenhang mit gemeinsam akquirierten Fördermitteln, oft für einzelne Verkehrsverbindungen. Eine kommunal übergreifende, regionale Verkehrsplanung ist eher die Ausnahme als die Regel. Die Länder können hierfür durch Gesetze Standards setzen und ihre Förderung an entsprechende Kriterien binden. Ein Vorbild hierfür könnte die Agglomerationspolitik der Schweiz sein, bei der stadregionale Kooperation eine Voraussetzung für die Förderung von Projekten nachhaltiger Verkehrspolitik durch Mittel des Bundes ist – etwa für Velorouten.¹⁶ Erwähnenswert sind auch Städtenetzwerke wie das Zukunftsnetz Mobilität Nordrhein-Westfalen, das Städte zusammenbringt und interkommunale Entwicklungs- und Lernprozesse initiiert. Auf bundesweiter Ebene leistet dies das Deutsche Institut für Urbanistik.

FAZIT: ZWISCHEN ERMUNTERUNG UND ÜBERFORDERUNG

Auf der lokalen Ebene ruhen viele Hoffnungen, was die Umsetzung einer Verkehrswende hin zu umweltfreundlichen Verkehrsträgern angeht. Der Städtevergleich im Projekt WiVer zeigt, dass eine Verlagerung von Wegen auf den Umweltverbund durch eine gute, mutige und innovative Verkehrspolitik möglich ist. Städte können in Hinblick auf Lärm, Luftqualität, Gesundheit und Gestaltung des öffentlichen Raums viel erreichen und so die Lebens- und Aufenthaltsqualität verbessern, gerade in Bereichen mit hoher Dichte und hohen Nutzungskonflikten. Damit die Erfolge durch Verkehrsverlagerungen bestehen bleiben, sind zum einen Einschränkungen der Kapazitäten für den MIV innerhalb der Städte notwendig, zum anderen regionale Angebote für Park and Ride, ÖPNV und Rad.

¹⁵ Vgl. Bergische Struktur- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft (Hrsg.), Integriertes Regionales Mobilitätskonzept für den Kooperationsraum zwischen Rhein und Wupper, Solingen 2021, https://bergische-gesellschaft.de/wp-content/uploads/IRM_Langfassung-komprimiert.pdf.

¹⁶ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (Hrsg.), Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz, Bern 2015.

Die Akzeptanz von Einschränkungen zu erreichen, bleibt anspruchsvoll, auch wenn eine Veränderung von Teilen der Bevölkerung eingefordert wird. Bei der Umsetzung hilft es, eine ideologische Aufladung zu vermeiden, stadtweite Standards zu setzen, etwa für Fahrradstraßen, und Gesamtkonzepte zu erarbeiten, zum Beispiel für das Parkraummanagement. Ebenso wichtig ist es, die einzelnen Maßnahmen gut zu kommunizieren und die Wirkung bei umfassenden Einschränkungen durch zeitlich begrenzte Versuche mit Möglichkeit zum Nachsteuern zu testen.

Für den Klimaschutz sind jedoch die langen Distanzen entscheidender, nicht die kurzen innerstädtischen Wege. Zu beobachten ist, dass insgesamt die zurückgelegten Entfernungen zunehmen. Um Pendelwege und andere Wege über kommunale Grenzen hinweg zu adressieren, braucht es eine regionale Verkehrspolitik. Zudem sind auch Bund und Länder als Bauherren in der Pflicht: Ein Kapazitätsausbau der regionalen und überregionalen Straßennetze belastet die Städte. Die Verkehrspolitik des Bundes und der Länder sollte daher konsequent auf die Förderung des öffentlichen Verkehrs und des nichtmotorisierten Verkehrs ausgerichtet werden.

PATRICIA FEIERTAG

ist promovierte Raumplanerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Europäische Planungskulturen der Technischen Universität Dortmund.

CHRISTIAN HOLZ-RAU

ist Professor i.R. für Verkehrswesen und Verkehrsplanung und leitete bis 2022 das entsprechende Fachgebiet an der Technischen Universität Dortmund.

JOACHIM SCHEINER

ist Professor am Fachgebiet Stadtentwicklung der Technischen Universität Dortmund.

ISABELLE WACHTER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung der Technischen Universität Dortmund.

KARSTEN ZIMMERMANN

ist Professor für Europäische Planungskulturen an der Technischen Universität Dortmund.

DIE BESTE ALTERNATIVE ZUM AUTO IST ... DAS AUTO?

Die Verkehrswende in ländlichen Räumen

Melanie Herget

Die meisten auf dem Land lebenden Menschen sind zufrieden mit ihrer Wohnsituation, ja, selbst mit der Erreichbarkeit und Verfügbarkeit von Dienstleistungen und Einrichtungen vor Ort.⁰¹ Solange ein Pkw zur Verfügung steht, sind auch in ländlichen Räumen wichtige Einrichtungen wie Supermärkte, Schulen und medizinische Versorgungseinrichtungen innerhalb von 15 bis 20 Minuten zu erreichen.⁰² Personen ohne Auto haben in ländlichen Regionen hingegen einen deutlich kleineren Aktionsradius und legen nur halb so viele Kilometer pro Tag zurück wie Personen mit Auto.⁰³ Kein Wunder, dass für Landbewohnerinnen und Landbewohner das Auto wichtiger ist als der öffentliche Verkehr und bis zu 70 Prozent aller Alltagswege (in Großstädten nur 38 Prozent) mit dem Auto zurückgelegt werden.⁰⁴ In Großstädten befinden sich mehr Ziele in fuß- und fahrradgeeigneter Entfernung, und es gibt ein dichtes Netz an öffentlichen Verkehrsangeboten.

Fragt man Leute, die auf dem Land leben, was sie täten, wenn sie sich keinen eigenen Pkw mehr leisten könnten, so würde nur ein kleiner Teil direkt einen Umzug erwägen.⁰⁵ Was hingegen immer wieder als Alternative zum eigenen Auto genannt wird, ist: *das Auto* – und zwar das Auto der Verwandten oder Nachbarn. Warum ist das so? Dafür ist sowohl ein historischer als auch ein biografischer Blick auf die Mobilität in ländlichen Räumen aufschlussreich.

Historisch betrachtet gab es in den ländlichen Räumen Deutschlands in der Vergangenheit tatsächlich weniger Pkw-Besitz und kürzere Alltagswege als in den Großstädten sowie ein deutlich engmaschigeres Schienenverkehrsnetz als heute.⁰⁶ Dass heute vielerorts schlechte ÖPNV- und Radwegenetze in ländlichen Räumen ist Folge technischer und sozioökonomischer Entwicklungen sowie verkehrspolitischer Entscheidungen:

„Verkehr näht zusammen, was in zunehmend spezialisierten und fragmentierten gesellschaftlichen Teilsystemen raumzeitlich auseinanderfällt.“⁰⁷ Deutschland hatte in den vergangenen Jahrzehnten den Fokus auf eine flächendeckende Pkw-Nutzung gelegt – während etwa die Niederlande besonders stark den Radverkehr förderten und die Schweiz das Schienen- und Busnetz.

Biografisch betrachtet lernen Menschen in ländlichen Räumen heute den ÖPNV vor allem durch den Schulbus kennen und werden bereits früh mit den Einschränkungen eines nicht umfassend vorhandenen ÖPNV-Systems konfrontiert.⁰⁸ Da die meisten Schulen zeitgleich beginnen, müssen die Kinder und Jugendlichen in einem engen Zeitfenster befördert werden; zu allen anderen Tageszeiten besteht deutlich weniger Transportbedarf. Der Aufgabenträger muss nun diese maximalen Nachfragespitzen abdecken und zugleich dafür sorgen, dass den restlichen Tag über nicht mehr Fahrzeuge als nötig herumstehen. Das führt zu maximal gefüllten Bussen mit wenig Fahrkomfort. Zudem muss der Schulbus gerade in ländlichen Räumen oft lange Strecken zurücklegen, mit unvermeidbaren Umwegen. Kinder und Jugendliche merken frühzeitig, wie groß der Fahrzeitunterschied zwischen Schulbus und Auto ist, und empfinden es oft als Befreiung, wenn sie alt genug sind, um selbstbestimmt mit Mofa oder Auto fahren zu können.

Das Auto ist unter den aktuellen Bedingungen in Deutschland – mit einem dichten, kostenlos benutzbaren Straßennetz sowie durchweg günstigen Parkmöglichkeiten – eine universelle Komplettlösung für alle Anlässe und Wegelängen. Dagegen bieten andere Verkehrsangebote nur für bestimmte Wege einen Vorteil: das Fahrrad für Kurzstrecken, Zug und Bus auf eng getakteten Schnellstrecken. Diese „Spezialisten“

müssen sich also möglichst gut gegenseitig ergänzen und aufeinander abgestimmt werden – so wie ein Puzzle –, um eine echte Alternative zum Auto zu bieten. Die Übergänge zwischen den Puzzleteilen sind dabei mögliche Störungsquellen, bei denen die realen wie die erwarteten Wartezeiten sowie die objektive wie die subjektiv empfundene Sicherheit eine große Rolle spielen.

Der Umweltverbund, wie die Gruppe der umweltverträglichen Verkehrsmittel genannt wird, kann unter den aktuellen Bedingungen nicht attraktiver sein als der Pkw. Gleichwohl bedeutet das nicht, dass außer einer Antriebswende in Richtung Elektromobilität nichts weiter zu tun wäre. Zum einen hat der ÖPNV in ländlichen Räumen längst nicht (mehr) die Qualität, die er haben könnte. Zudem fehlen oft noch weitere, den ÖPNV ergänzende Puzzleteile sowie eine integrierte Planung. Und schließlich gilt es, die Rahmenbedingungen so zu verändern, dass die Nutzung des Umweltverbunds für die Bevölkerung naheliegend, bequem und kostengünstig wird, während die ökologischen und sozialen Kosten der Auto-Nutzung deutlicher spürbar werden müssen. Auf all diese Punkte werde ich im Folgenden nacheinander eingehen.

01 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Hrsg.), *Leben in ländlichen Regionen. Ergebnisse der repräsentativen Umfrage des BMEL*, Berlin 2021, S. 14, S. 16, S. 66.

02 Vgl. Melanie Herget/Stefan Neumeier/Torsten Osigus (Hrsg.), *Mobilität – Erreichbarkeit – Ländliche Räume*, Braunschweig 2020, sowie www.landatlas.de.

03 Vgl. Claudia Nobis/Melanie Herget, *Mobilität in ländlichen Räumen*, in: *Internationales Verkehrswesen* 4/2020, S. 40–43.

04 Vgl. Renate Köcher, *Mobilität und Klimaschutz. Gesellschaftliches Problembewusstsein und individuelle Verhandlungsspielräume*, Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag von acatech, München 2019, S. 16.

05 Vgl. Melanie Herget, *Mobilität von Familien im ländlichen Raum*, Wiesbaden 2016, S. 250f.

06 Vgl. Christian Holz-Rau/Joachim Scheiner, *Land-Use and Transport Planning – A Field of Complex Cause-Impact Relationships*, in: *Transport Policy* 74/2019, S. 127–137; Stefanie Gäbler/Manuela Krause/Felix Rösel, *15 000 Kilometer Bahnstrecken weniger als vor 70 Jahren in Deutschland*, ifo Dresden berichtet 4/2021, www.ifo.de/DocDL/ifoDD_21-04_03-06_Gaebler.pdf.

07 Markus Hesse, *Ein Rückblick auf die Zukunft. 25 Jahre Verkehrswende*, in: *Ökologisches Wirtschaften* 2/2018, S. 16ff.

08 Vgl. Axel Stein/Martje Petersen/Martin Albrecht, *Mobilitätsentscheidungen von Jugendlichen und Kindern auf dem Land*, in: *Der Nahverkehr* 10/2018, S. 49–55.

SCHNELLER, FLEXIBLER, EINHEITLICHER: ÖPNV STÄRKEN

Um mehr Menschen für die Nutzung des ÖPNV zu gewinnen, darf das öffentliche Verkehrsangebot nicht deutlich schlechter sein als das private Auto. Dafür gilt es, eine Lösung für die Mobilität vor Ort zu entwickeln, die den Linienverkehr auf Hauptachsen mindestens im Stundentakt sicherstellt und die Flächen zwischen den Achsen mit flexiblen Zubringern anbindet.⁰⁹ Bahnhöfe und zentrale Haltestellen sollten als „Mobilstationen“ ausreichend Park-and-Ride- und Bike-and-Ride-Angebote mit Lademöglichkeiten bereithalten.

Die Stärke des ÖPNV ist die wirtschaftlich effiziente und umweltfreundliche Bündelung von räumlich und zeitlich paralleler Verkehrsnachfrage. Diese Stärke kommt jedoch in dünnbesiedelten Räumen nur auf den Hauptachsen und zum Teil bei der Schülerbeförderung zum Tragen. Ein attraktiver ÖPNV, der über die reine Schülerbeförderung hinausgeht, kann jedoch gerade in ländlichen Räumen nicht ohne öffentliche Zuschüsse finanziert werden. Im Zuge der Klimaschutzdebatte der vergangenen Jahre haben Bund und Länder ihre Finanzierungsvereinbarungen reformiert, was größere finanzielle Spielräume eröffnet. So haben Brandenburg, Niedersachsen und Baden-Württemberg etwa Programme für ein landesbedeutsames¹⁰ Busliniennetz aufgelegt.¹¹ Der Vorteil: Durch Schnellbuslinien lassen sich zügigere Direktverbindungen herstellen und Zuständigkeitsgrenzen der einzelnen Landkreise überschreiten; sie passen damit deutlich besser zu den realen Verkehrsverflechtungen.

Um ein ÖPNV-Mindestangebot aufrechtzuerhalten, sind ferner auch flexible ÖPNV-Angebotsformen wie Rufbusse und Anrufsammel-

09 Vgl. Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), *Gute Mobilität in ländlichen Räumen*, Köln 2020.

10 „Landesbedeutsam“ heißt hier, dass die betreffenden Linien nicht nur Landkreisgrenzen überschreiten, sondern dass es sich um wichtige Verbindungen beziehungsweise Hauptachsen handelt, mit denen das jeweilige Bundesland sowohl planerisch als auch finanziell (wieder) mehr Verantwortung für den öffentlichen Regionalverkehr jenseits der Schiene übernimmt.

11 Vgl. Meinhard Zistel/Sebastian Rehse/Werner Linnenbrink, *Stärkung des ÖPNV auch auf dem Land möglich. Sechs Leitplanken für gute Mobilität in ländlichen Räumen*, in: *Der Nahverkehr* 9/2020, S. 31–37.

taxis unverzichtbar. Die Anfänge dafür reichen in Deutschland rund 40 Jahre zurück.¹² Dabei werden in der Regel Kleinbusse oder Pkw eingesetzt, die nur nach Voranmeldung fahren. Dies ermöglicht ein zeitlich engmaschigeres Fahrangebot und zusätzliche Bedarfshaltestellen oder gar Haustürbedienung. Europaweit gibt es dafür verschiedene erfolgreiche Beispiele.¹³ Flexible Verkehre haben im Vergleich zum Linienbus geringere Kosten pro Kilometer, aber sehr hohe Kosten pro Fahrgast.¹⁴ Hier gilt es, den Zuschussbedarf im Blick zu behalten und den regional passenden und wirtschaftlich vertretbaren Mix aus Linienverkehr und flexiblen Bedienformen zu finden.¹⁵ Um Konflikte mit dem Taxi- und Mietwagengewerbe zu verhindern, sollten diese frühzeitig einbezogen werden. Allerdings wird es in ländlichen Räumen schwieriger, Taxiunternehmen für derlei Modelle zu gewinnen, sodass etliche Verkehrsunternehmen ihre flexiblen Angebote selbst erbringen oder Sozialdienste einbinden, die Kleinbusflotten vorhalten.¹⁶

Bislang führen ungleiche kommunale Ausgangssituationen und Prioritätensetzungen zu großen Unterschieden im ÖPNV-Angebot.¹⁷ Um dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse näherzukommen, wären räumlich differenzierte Vorgaben für eine ÖPNV-Mindestbedienung sinnvoll.¹⁸ Die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen empfiehlt zum Beispiel bei Bushaltestellen in ländlichen Räumen Einzugsbereiche zwischen 300 Metern und

700 Metern.¹⁹ Für viele ist jedoch bereits ein Abstand von 300 oder 400 Metern zu groß, um als „Hausanschluss“ empfunden zu werden.²⁰ Gerade für ältere, mobilitätseingeschränkte Personen ist schon der Weg zur Haltestelle oftmals eine Hürde. Erste Vorschläge für Mindestbedienstandards gibt es bereits, doch eine gesetzliche Regelung steht noch aus.

ALTERNATIVEN AUFBAUEN

Alternative Angebotsformen wie Car-, Bike- oder Ridesharing unterliegen in der Regel nicht dem Personenbeförderungsgesetz, weil der Fahrgast entweder selbst fährt oder das Angebot unentgeltlich ist beziehungsweise das Entgelt die Betriebskosten nicht übersteigt. Im Gegensatz zum ÖPNV gibt es hier durchweg keine Beförderungsgarantie – die gewünschte Fahrt findet nur statt, wenn ein entsprechendes Verkehrsmittel verfügbar oder eine relevante Mitfahrgelegenheit vorhanden ist.²¹

Carsharing mit flexiblen Rückgabeorten gibt es derzeit nur in einigen deutschen Großstädten. In ländlichen Räumen funktioniert es meist nur mit festen Stationen, in Form von kleinen Vereinen sowie kommunalen oder betrieblichen Fahrzeugflotten, die außerhalb des Dienstgebrauchs auch Privaten zur Ausleihe offenstehen.²²

Bikesharing mit flexiblen Rückgabeorten gibt es bislang nur in wenigen ländlichen Tourismusregionen (zum Beispiel auf Usedom); stärker verbreitet ist der traditionelle Fahrradverleih.²³ Bewährt haben sich kostenlose Pedelec-Testzeiträume für ÖPNV-Abonnenten²⁴ und der Verleih

12 Vgl. Martin Schiefelbusch/Christian Mehlert/Daniel Schneider, *Der Rufbus Friedrichshafen. Lernen aus 40 Jahren flexiblem Nahverkehr*, Stuttgart 2018.

13 Vgl. SMARTA – Smart Rural Transport Areas, Report on Rural Good Practices, November 2019, <https://ruralsharedmobility.eu/wp-content/uploads/2019/12/Smarta-Report-on-rural-good-practices-web-version.pdf>.

14 Vgl. Lea Regling et al., *Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung*, im Auftrag des Bundesumweltamtes, Dessau-Roßlau 2020, S. 131 f.

15 Vgl. Zistel et al. (Anm. 11); Jan Schilling, *Bedarfsverkehre: Ergänzung, nicht Konkurrenz*, in: *Der Nahverkehr 5/2020*, S. 22 ff.

16 Vgl. Zistel et al. (Anm. 11).

17 Vgl. Agora Verkehrswende, *ÖV-Atlas Deutschland 2022*, www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/oev-atlas-deutschland/siedlungsstruktur-bestimmt-die-moeglichkeiten-des-oev.

18 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hrsg.), *Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall*, Berlin 2019, S. 20.

19 Vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), *Empfehlungen für Planung und Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs*, Köln 2010, S. 8.

20 Vgl. Christian Burgdorf et al., *Perspektiven zur effizienten Nutzung von neuartigen Mobilitätsangeboten*, Gutachten für den Verbraucherzentrale Bundesverband, Berlin 2019, www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/10/07/20191001_gutachten_vzbv_final.pdf, S. 12.

21 Vgl. Carsten Sommer/Assadollah Saighani, *ÖPNV-Angebotsformen im ländlichen Raum*, in: Thilo Becker et al. (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*, Berlin 2019, S. 1–29.

22 Vgl. Angela Jain/Charlotte Hegel/Norman Döge, *Ein Leitfaden für elektromobiles Carsharing im ländlichen Raum*, Berlin 2017.

23 Vgl. Carsten Sommer et al., *Mobilitäts- und Angebotsstrategien in ländlichen Räumen*, Planungsleitfaden, Berlin 2016, S. 32.

24 Vgl. Andreas Leistikow, *Mobilstationen im ländlichen Raum – nachhaltige Mobilität fördern und sichtbar machen*, in: *Ländlicher Raum 1/2019*, S. 28 ff.

von Lastenfahrrädern und Fahrradanhängern als Kaufentscheidungshilfe oder für unregelmäßige größere Transporte.²⁵

Ridesharing, also öffentliche Mitfahrvermittlung, scheitert oft daran, in kurzer Zeit eine kritische Masse an Fahrtanbietern und Mitfahrenden zum Mitmachen gewinnen zu müssen.²⁶ Schon rein rechnerisch ist die notwendige räumlich-zeitliche Deckung von Mitnahmeangeboten und Mitfahrwünschen ein Problem.²⁷ Hinzu kommen weitere Hürden: die geringe Bereitschaft, das eigene Auto für eine Mitnahme von Dritten zu öffnen, überhaupt mit unbekanntem Menschen in einem Pkw zu sitzen; die Anforderungen des Personenbeförderungsgesetzes an eine in den ÖPNV integrierte Personenbeförderung, wodurch private Mitnahmefahrten nicht ohne Weiteres einbezogen werden können; zudem die Frage, ob bereits das Betreiben einer digitalen Vermittlungsplattform einer Genehmigung bedarf.²⁸

Soziale Fahrdienste werden von einer sozialen Institution wie dem Deutschen Roten Kreuz oder einzelnen Vereinen angeboten, meist für bestimmte Personengruppen mit Mobilitätseinschränkungen und für konkrete Fahrtzwecke wie den Besuch des Wochenmarkts („Marktbus“). Sie fahren in der Regel zum Nulltarif oder gegen einen kleinen Beitrag; oft bilden Spenden oder Sponsorenverträge einen Großteil der Einnahmen.²⁹ Wichtig ist, dass sie nicht parallel zum regulären ÖPNV fahren, sondern gezielt Lücken schließen.

DURCH INTEGRIERTE PLANUNG VERKEHR VERMEIDEN

Um die Distanzen in ländlichen Räumen zu verringern, sind dezentrale Versorgungsstrukturen und mobile Dienstleistungen ein wichtiger Bau-

stein.³⁰ Deutschland hat dafür mit dem langjährigen Planungsleitbild der „dezentralen Konzentration“ grundsätzlich gute Voraussetzungen.

Der anhaltende Wachstumstrend im Online-Handel führt allerdings zu Verlagerungen von Wegen im Personenverkehr hin zu zusätzlichen Wegen im Güterverkehr – vor allem, solange mehrere Anbieter bei der Zustellung hart miteinander konkurrieren. Hier sind stärker als bislang neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Anbietern gefragt. Die Forschungsergebnisse zur Umweltwirkung von Online-Shopping im Vergleich zum traditionellen Einkauf zeigen ein facettenreiches Bild: Im Schnitt verursacht ein Lieferdienst weniger CO₂-Emissionen als eine Einkaufsfahrt mit dem Auto.³¹ Allerdings variiert der CO₂-Ausstoß pro Fahrt deutlich, je nachdem, ob Einzelwege oder Wegeketten zurückgelegt werden, ob ein Auto oder der Bus genutzt wird und ob der Einkauf bereits beim ersten Mal erfolgreich war. Lieferverkehr ist am ökologischsten, wenn die Produkte aus dem Nahbereich stammen, größere Mengen auf einmal geliefert werden, die Lieferung gleich beim ersten Anfahren übergeben werden kann und später keine Retoure anfällt.³² Um Fehlzustellungen zu reduzieren und die Wegelänge für Rückgaben zu verringern, können stationäre oder mobile – von den Zustellern möglichst gemeinsam genutzte – „Mikro-Depots“ ein Ansatz sein, was zudem den Einsatz von Lastenfahrrädern oder fußläufigen Transporthilfen für die Zustellung unterstützt.³³

Es empfiehlt sich, nicht nur Personen- und Güterverkehr gemeinsam zu planen, sondern auch Verkehrsangebote und Versorgungsstand-

²⁵ Vgl. etwa für die Region Hannover www.hannah-lastenrad.de.

²⁶ Vgl. Thomas Winkelkötter, Gut finden oder mitmachen? Erkenntnisse regionaler Mitfahrinitiativen, Reichenow 2015.

²⁷ Vgl. Martin Randelhoff, Ridesharing in ländlichen Räumen – ein Baustein für die Mobilität auf dem Land?, 24. 4. 2018, www.zukunft-mobilitaet.net/167759.

²⁸ Vgl. Maria Daskalakis et al., Ländliche Mobilität vernetzen. Ridesharing im ländlichen Raum und dessen Integration in den öffentlichen Nahverkehr, München 2019; Florian Krummheuer/Michael Hübl/Lars Frehse, Regionaler ÖPNV am Scheideweg, in: Der Nahverkehr 7/2015, S. 7–13; Josef Becker/Volker Bleses/Alois Weiss, Garantiert mobil im Odenwaldkreis, in: Der Nahverkehr 12/2020, S. 45–49.

²⁹ Vgl. Sommer et al. (Anm. 23), S. 34.

³⁰ Vgl. Axel Stein et al., Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Abstimmung von ÖPNV- und Versorgungsstrategien, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, BMVI-Online-Publikation 10/2015, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:101:1-201602111985>.

³¹ Vgl. Julia Edwards/Alan McKinnon/Sharon Cullinane, Comparative Analysis of the Carbon Footprints of Conventional and Online Retailing: A „Last Mile“ Perspective, in: International Journal of Physical Distribution & Logistics Management 1–2/2010, S. 103–123.

³² Vgl. Patricia van Loon et al., A Comparative Analysis of Carbon Emissions From Online Retailing of Fast Moving Consumer Goods, in: Journal of Cleaner Production 106/2015, S. 478–486; Sadegh Shahmohammadi et al., Comparative Greenhouse Gas Footprinting of Online versus Traditional Shopping for Fast-Moving Consumer Goods, in: Environmental Science & Technology 6/2020, S. 3499–3509.

³³ Vgl. Bundesverband Paket und Expresslogistik (Hrsg.), Gute Logistik für lebenswerte Innenstädte, Berlin 2018, S. 4.

orte aufeinander abzustimmen.³⁴ So sollten keine Bau- und Gewerbegebiete mehr geplant werden, die nur mit dem Auto zu erreichen sind.³⁵ Weitere Bausteine einer integrierten Raum- und Verkehrsplanung sind dann zum Beispiel Direktvermarktung und Dorfläden, Mehrfunktionshäuser, Telemedizin sowie die Förderung von Telearbeit, Homeoffice und Coworking-Räumen. Allerdings ist gerade für Telemedizin und Telearbeit ein leistungsfähiges Mobilfunk- und Breitbandnetz erforderlich. Ferner zeigen Analysen aus der Schweiz einen Zusammenhang zwischen Telearbeit und einer geringeren Anzahl beruflicher Wege, aber auch einen Zusammenhang zwischen Telearbeit und einer längeren Gesamtwegelänge pro Woche.³⁶ Es gilt daher, mögliche Rebound-Effekte im Auge zu behalten.³⁷

Die Verkehrsforscher Christian Holz-Rau und Joachim Scheiner haben zudem plausibel dargelegt, dass eine integrierte Raum- und Verkehrsplanung zwar vor Ort zu mehr Aufenthaltsqualität und mehr Teilhabemöglichkeiten für Personen ohne Auto führen kann, die stark gestiegenen Wegelängen jedoch vor allem auf solche gesellschaftliche Veränderungen zurückzuführen sind, die mehrheitlich positiv bewertet werden und sich nicht einfach zurückdrehen lassen – etwa allgemein steigende Einkommen, höhere Bildungsabschlüsse, die höhere Erwerbsquote von Frauen und anderes mehr.³⁸

ÖPNV FINANZIEREN – ZENTRALE UND AKTUELLE HERAUSFORDERUNG

Die Unterfinanzierung des ÖPNV hat bereits zu einem deutlichen Rückgang des Angebotes ge-

führt.³⁹ Auch der laufende Erhalt und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur ist seit Längerem unterfinanziert.⁴⁰ Die Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen hat sich allerdings grundsätzlich bewährt, auch wenn die verschiedenen Finanzierungswege der öffentlichen Hand ein komplexes Gesamtbild ergeben.⁴¹

Nach Artikel 106a des Grundgesetzes steht den Ländern für den ÖPNV als Teil der Daseinsvorsorge ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu, der über die im Regionalisierungsgesetz definierten Regionalisierungsmittel an die Länder weitergegeben wird.⁴²

Das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG) trat 1971 in Kraft. Durch das GVFG werden die Länder und Gemeinden am Mineralölsteueraufkommen des Bundes beteiligt. Das GVFG wurde 2019/20 deutlich aufgestockt und der Förderkatalog erweitert. So ist auch die Reaktivierung von Schienenstrecken förderfähig und wird in einigen Bundesländern bereits geprüft.⁴³

Der finanzielle Beitrag der kommunalen Aufgabenträger für den ÖPNV ist bereits seit 1993 rückläufig. Hatten die Kommunen 1993 etwa 4,5 Milliarden Euro für die ÖPNV-Finanzierung ausgegeben, so waren es 2012 nur noch 3,2 Milliarden Euro.⁴⁴ Die Gründe sind vielfältig: Neben fehlenden eigenen Einnahmequellen und der Abhängigkeit von Landeszuweisungen spielt vor allem der geringere Defizitausgleich durch die sin-

34 Vgl. Stein et al. (Anm. 30); Bernd Rittmeier et al., Sicherung von Versorgung und Mobilität. Strategien und Praxisbeispiele für gleichwertige Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen, Berlin 2018.

35 Vgl. Regling et al. (Anm. 14), S. 141.

36 Vgl. Emmanuel Ravalet/Patrick Rérat, *Teleworking: Decreasing Mobility or Increasing Tolerance of Commuting Distances?*, in: *Built Environment* 4/2019, S. 582–602.

37 Als Rebound-Effekt bezeichnet man den gesteigerten Konsum von Ressourcen, der Effizienzsteigerungen „folgt“ und von diesen verursacht oder zumindest ermöglicht wird. Wenn etwa Autos durch Effizienzsteigerungen günstiger werden, dann fällt beim nächsten Kauf die Entscheidung eventuell zugunsten des größeren Modells aus. So kommt es, dass die Effizienzgewinne in der Praxis häufig nicht erreicht werden, weil das Produkt nun intensiver genutzt wird.

38 Vgl. Holz-Rau/Scheiner (Anm. 6).

39 Vgl. Abschlussbericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, 2012, www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-uebergabebericht-kommission-zukunft-vif/Bericht-Komm-Zukunft-VIF.pdf.

40 Vgl. Kurt Bodewig, *Reformkonzept Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes*, 2023, www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/16-02-23-sonder-vmk_kommissionbau-unterhaltung-verkehrsnetz/16-02-23-abschlussbericht.pdf, S. 6.

41 Vgl. René Bormann et al., *Optimierung oder Neugestaltung? Zwei Szenarien einer zukünftigen Finanzierung des ÖPNV*, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs Juli 2015, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/11522.pdf>, S. 17.

42 Das Regionalisierungsgesetz (RegG) entstand im Zuge der Bahnreform 1993 bis 1996. Es umfasst die Verantwortungsübertragung für den Schienenpersonennahverkehr an die Länder sowie die Bereitstellung von Finanzmitteln für diese Aufgabe.

43 Vgl. VDV, *Auf der Agenda: Reaktivierung von Eisenbahnstrecken*, Köln 2020.

44 Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8180, 19.4.2016.

kenden Gewinne der Energiesparte kommunaler Unternehmen eine bedeutende Rolle. Der ÖPNV steht als freiwillige Leistung in der Priorität hinter den kommunalen Pflichtaufgaben und in Konkurrenz zu weiteren freiwilligen Leistungen. Daher wird diskutiert, den ÖPNV als Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung zu verankern, um die Ziele der Daseinsvorsorge und die Umwelt- und Klimaschutzziele zu erreichen. Dafür ist dann erforderlich, den Kommunen auch die entsprechenden Finanzmittel für die Pflichtaufgabe ÖPNV zur Verfügung zu stellen beziehungsweise ihnen den rechtlichen Rahmen für eigene Finanzierungsinstrumente zu bieten.

Der Anteil der Nutzerfinanzierung im ÖPNV ist zwischen 1993 und 2012 kontinuierlich gestiegen.⁴⁵ Dies hängt im Wesentlichen mit mäßigen Fahrgastzuwächsen vor allem im Schienenpersonennahverkehr und überproportional gestiegenen Fahrpreisen zusammen: Der Anstieg der Fahrpreise war zwischen 2000 und 2018 mehr als doppelt so hoch wie der Preisanstieg für Kauf und Unterhaltung von Kraftfahrzeugen.⁴⁶ Da sich jedoch die ÖPNV-Angebotsdichte in vielen Gemeinden nicht wesentlich verbessert hat, dürfte die Zahlungsbereitschaft für die ÖPNV-Nutzung bei vielen Kundengruppen weitgehend ausgeschöpft sein.

Doch auch „ÖPNV zum Nulltarif“ scheint nicht im größeren Umfang zu einer Verlagerung vom Pkw auf den ÖPNV zu führen: „Ein Nulltarif im ÖPNV führt zu einer erheblichen Steigerung der Fahrgastnachfrage, die im Wesentlichen durch verlagerte Wege zu Fuß und mit dem Fahrrad sowie durch induzierten Verkehr verursacht wird. (...) Die Auswirkungen von Preisänderungen im ÖPNV auf die Nachfrage im motorisierten Individualverkehr (MIV) sind gering; ÖPNV-ferne Gruppen werden auch bei erheblichen Preissenkungen allein nur in geringem Maße zur Verkehrsverlagerung angeregt.“⁴⁷ Wesentlich wirksamer als ein pauschaler Nulltarif

sind Preissenkungen für Seltennutzer und Gelegenheitskunden, da diese im Vergleich zu den ÖPNV-affinen Häufignutzern ein deutlich höheres Verlagerungspotenzial von Pkw-Fahrten aufweisen und darüber hinaus bei Preisänderungen stärker reagieren.⁴⁸ Positive Beispiele sind Bahn-card-Modelle im Nahverkehr sowie nutzungsabhängige Anreizmodelle, die auf E-Ticketing-Systemen basieren.⁴⁹

NEUE FINANZIERUNGSWEGE WAGEN

Autofahrerinnen und Autofahrer tragen bislang nur in geringem Maße zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur bei.⁵⁰ Die Diskussion über die ÖPNV-Finanzierung sollte daher nicht isoliert, sondern gemeinsam mit der Finanzierung des Verkehrs insgesamt geführt werden. Schließlich erzeugt der motorisierte Individualverkehr externe Kosten in Höhe von etwa 110 Milliarden Euro pro Jahr in Deutschland, die von der Allgemeinheit getragen werden.⁵¹ Eine Anrechnung der externen Verkehrskosten würde nicht nur zu zusätzlichen Einnahmen führen, die unter anderem für die ÖPNV-Finanzierung genutzt werden könnten, sondern auch die Verkehrsziel- und Verkehrsmittelwahl positiv im Sinne geringerer umwelt- und klimaschädlicher Emissionen beeinflussen. Hierfür wären etwa eine Pkw-Maut im gesamten deutschen Straßennetz, die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung und die Einführung einer Verkehrserzeugungsabgabe auf kommunaler Ebene geeignete Schritte.⁵²

Insbesondere Modelle der Nutznießerfinanzierung sind als weitere Säule neben der Haushalts- und der Nutzerfinanzierung zu prüfen.⁵³

⁴⁵ Vgl. ebd.

⁴⁶ „Während sich seit dem Jahr 2000 die Verbraucherpreise in Deutschland durchschnittlich um rund 30 % erhöht haben, stiegen die Preise für den Kauf und die Unterhaltung von Kraftfahrzeugen um gut 36 %. (...) Mit einer Steigerung um fast 79 % in den letzten 18 Jahren legten die Preise im öffentlichen Personennahverkehr noch stärker zu.“ Statistisches Bundesamt, Zahl der Woche Nr. 38, Pressemitteilung, 18.9.2018.

⁴⁷ Tillmann Oswald/Carsten Sommer, ÖPNV zum Nulltarif?, in: Der Nahverkehr 12/2020, S. 44.

⁴⁸ Vgl. Carsten Sommer, Zukünftige Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, in: Verkehr und Technik 3/2021, S. 75–78.

⁴⁹ Vgl. Antje Dietrich et al., Flexi-Tarife – Entwicklung, Anwendung und Wirkungsermittlung flexibler Tarife auf Basis von EFM-Systemen, Braunschweig–Kassel 2018.

⁵⁰ Vgl. Sommer (Anm. 48).

⁵¹ Vgl. Cuno Bieler/Daniel Sutter, Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland: Straßen-, Schienen-, Luft- und Binnenschiffverkehr 2017, Zürich 2019.

⁵² Maßgeblich ist hierfür Paragraph 45, Absatz 1 der Straßenverkehrsordnung. Vgl. Sommer (Anm. 48).

⁵³ Für Beispielrechnungen für verschiedene Modelle der Nutznießerfinanzierung vgl. etwa IGES Institut, Gutachten: Mobilitätspass, im Auftrag des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg, Berlin 2020.

BAUSTEINE ZUKUNFTSFÄHIGER MOBILITÄT

	Pooling/Bündeln	Sharing/Teilen	Aktive Mobilität	Verkehrsvermeidung
Urban	z.B. U-Bahn, S-Bahn, Straßenbahn	z.B. Free-Floating Carsharing, E-Scooter	z.B. Fahrradstraßen, autofreie Quartiere	z.B. Naherholung, Verzicht auf Fernreisen
Ländlich	z.B. landesbedeutsame Schnellbusse, Park-and-Ride-Parkplätze, flexible Bedienformen	z.B. privates oder kommunales Carsharing, Vereinsbus	z.B. Abmarkierungen, Lastenrad- und Anhänger-Verleih	z.B. dezentrale oder mobile Versorgung

Quelle: eigene Darstellung

Nutznieser sind Personen und Institutionen, die durch das Vorhalten des ÖPNV einen indirekten Vorteil haben, zum Beispiel Arbeitgeber und Immobilienbesitzer. Während im Ausland unterschiedliche Instrumente der Nutznießerfinanzierung etabliert sind – etwa die Nahverkehrsabgabe in Frankreich oder die Dienstgeberabgabe in Wien –, fehlt in Deutschland ein entsprechender Rechtsrahmen.⁵⁴ Eine Ausnahme bildet das Parkraummanagement. Allerdings muss jede Reglementierung des Parkens im öffentlichen Straßenraum bislang verkehrsrechtlich begründet werden; allein aus Gründen des Klimaschutzes oder der Einnahmenerzielung ist dies derzeit nicht möglich.⁵⁵

MIT BEDACHT BEWEGEN

Um die Klimaschutzanforderungen auch in ländlichen Räumen zu bewältigen und dabei soziale Härtefälle und Spaltungen zu vermeiden, ist es wichtig, das Puzzle des Umweltverbunds auszubauen. Ein Mindest-Puzzle an Pkw-Alternativen muss bereits existieren, ehe eine deutliche Verteuerung der Pkw-Nutzung stattfindet. Es gilt zu verhindern, dass Klimaschutz und soziale Teilhabe gegeneinander ausgespielt werden und am Ende beide Bereiche ausgebremst werden. Die Bausteine für eine zukunftsfähige Mobilität sind dabei an sich unabhängig vom Raumtyp, doch die genaue Ausgestaltung und Umsetzung unterscheidet sich zwischen urbanen und ländlichen Räumen (*Abbildung*).

Ein substanzieller Angebotsausbau dürfte allerdings nur durch eine Aufstockung und Reform der ÖPNV-Finanzierung machbar sein – ein verkehrspolitisch durchaus schwieriges Pflaster, wie bereits das Deutschlandticket zeigt. Ein Ausbau von landesbedeutsamen Schnellbusnetzen ist zwar planungsseitig rascher zu realisieren als der Deutschlandtakt im Schienenfernverkehr und die Reaktivierung von Schienenstrecken im Nahverkehr, stößt jedoch auf einen zunehmenden Mangel an Fahrpersonal. Das betrifft auch die Schienenersatzverkehre, die parallel für die Schienensanierung benötigt werden. Hier könnten autonom fahrende Kleinbusse und Carsharing-Fahrzeuge irgendwann vielleicht Alternativen ermöglichen. Durch den Einsatz autonomer Fahrzeuge entfielen auch ein Großteil der Kosten für Fahrpersonal, sodass attraktivere Angebote bei gleichem Finanzeinsatz möglich wären.⁵⁶ Dabei ist jedoch eine große Spannweite an Auswirkungen denkbar, von einer deutlichen Verbesserung bis hin zu massiven Verschlechterungen der verkehrlichen, städtebaulichen und sozialen Verhältnisse sowie der Umweltsituation – dafür braucht es Regulierungsinstrumente, um Risiken zu minimieren und Chancen zu nutzen.⁵⁷

In den Fällen, in denen es auch in Zukunft nicht ohne (eigenes) Auto geht, sollte das Auto möglichst ressourcensparend betrieben werden. Um auch die Fahrkompetenz älterer Menschen, die eine besonders große Personengruppe in ländlichen Räumen ausmachen, länger zu erhalten, sind zum Beispiel Fahrtrainings, Mobilitätsberatungen, Gesundheitschecks und Fahr-

54 Vgl. FGVS, Hinweise zur Einführung und Anwendung neuer Finanzierungsinstrumente, Köln 2020.

55 Vgl. Sommer (Anm. 48).

56 Vgl. Sommer/Saighani (Anm. 21).

57 Vgl. FGVS, Chancen und Risiken des autonomen und vernetzten Fahrens aus der Sicht der Verkehrsplanung, Köln 2020, S. 13.

assistenzsysteme eine sinnvolle Ergänzung.⁵⁸ Beispiele für die Kopplung von Elektromobilität mit erneuerbaren Energien in ländlichen Räumen gibt es bereits,⁵⁹ zudem eine Vielzahl an Handlungsleitfäden für elektromobiles Carsharing.⁶⁰ In ländlichen Räumen dürfte der Aufbau zusätzlicher Ladeinfrastrukturen deutlich einfacher werden als in den Städten, wo der begrenzte öffentliche Raum für sehr unterschiedliche Zwecke genutzt und auch eingefordert wird. Um kurzfristig eine Antriebswende im Verkehr zu erreichen, sind insbesondere Flottenbetreiber gefragt – zum Beispiel die öffentliche Hand, Unternehmen, Carsharing- und Taxibetriebe –, da dort hohe Jahresfahrleistungen erreicht werden und andere Fahrzeuge oder Verkehrsmittel zum Ausgleich etwaiger Reichweitenbeschränkungen zur Verfügung stehen.⁶¹

Insgesamt wird der Druck der Klimaschutzverpflichtungen weiter steigen. Eine Internalisierung der externen Verkehrskosten rückt damit verstärkt auf die politische Agenda. Neue Antriebs-, Speicher- und Sensortechnologien bieten neue Möglichkeiten. Sie erfordern jedoch auch gesetzgeberische Anpassungen: Ohne sorgfältig gestaltete Rahmenbedingungen kann sowohl die Digitalisierung als auch die Fahrzeug-Automatisierung zu einer Zunahme des klimaschädlichen motorisierten Individualverkehrs auf Kosten der öffentlichen Verkehre führen sowie zu mehr Zersiedlung, Flächenverbrauch und Verkehrsleistung – nicht nur, aber auch in ländlichen Räumen.

Allerdings wird gerade in ländlichen Räumen das Puzzle aus Pkw-Alternativen nur in wenigen Fällen genauso oder gar schneller und flexibler als das Auto sein können. Das Paradigma „schneller-flexibler-arbeitsteiliger“ ist schließlich die eigentliche Ursache hinter der starken räumlichen

Expansion und des Verkehrswachstums der zurückliegenden Jahrzehnte.⁶² Eine tragfähige Verkehrswende in ländlichen Räumen benötigt daher auch eine Abkehr von diesem Wachstumscredo und ein neues Leitbild: eine bewusste Handlungsauswahl statt hektischem Multitasking, eine gemeinschaftlichere Nutzung von Fahrzeugen und Gebäuden, eine nahräumlichere Versorgung – die unvermeidlich mit geringerer Produkt- und Dienstleistungsvielfalt einhergeht – und insgesamt ein bescheidenerer Lebensstil.

MELANIE HERGET

ist Umweltwissenschaftlerin und wurde an der TU Berlin im Bereich Verkehrsplanung promoviert. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Kassel.

APuZ-
Newsletter
abonnieren
www.bpb.de/newsletter

Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

58 Vgl. Timo Barwisch et al., *Mobilität im Alter in Mecklenburg-Vorpommern*, Grundlagenexpertise für den Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2015, S. 169.

59 Vgl. Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, *Modellprojekte Elektromobilität Ländlicher Raum*, 2015, <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/publikationen/ECOMOBIL2015Broschuere.pdf>.

60 Siehe etwa www.doerpsmobil-sh.de/fileadmin/redakteure/downloads/nexus-Leitfaden-WEB.pdf.

61 Vgl. Anja Peters et al., *Konzepte der Elektromobilität und deren Bedeutung für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt*, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, TAB-Arbeitsbericht 153, Karlsruhe 2012, S. 268.

62 Vgl. Holz-Rau/Scheiner (Anm. 6).

DIE MOBILITÄTSWENDE MODERIEREN

Gelingensbedingungen für demokratische Aushandlung auf kommunaler Ebene

Anke Kläver · Katharina Götting

Es ist allgemein bekannt, dass im Verkehrssektor in Deutschland noch immer viel zu große Mengen Kohlenstoffdioxid ausgestoßen werden und es einer Mobilitätswende bedarf, um das im Bundes-Klimaschutzgesetz verankerte Ziel der Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen. Die Reduktion von Treibhausgasen ist zudem in einigen Landesgesetzen festgeschrieben, etwa im Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz. Demnach verpflichtet sich die Hauptstadt bis 2045 zu einer Reduktion um 95 Prozent im Vergleich zum Referenzjahr 1990.⁰¹

Nimmt man diese Ziele ernst, kann es in den urbanen Zentren jedoch nicht allein darum gehen, durch Elektrifizierung von Antrieben CO₂-Emissionen zu reduzieren; zusätzlich bedarf es einer Neuaufteilung des öffentlichen Raumes. Gemeint ist damit die Umwidmung von Flächen, die bislang hauptsächlich von Autos und anderen Kraftfahrzeugen in Anspruch genommen werden, zu Räumen für aktive Mobilität, also Fahrradfahren und Zufußgehen, Freizeitnutzung und urbanes Grün. Das Berliner Mobilitätsgesetz, das 2018 vom Berliner Abgeordnetenhaus verabschiedet wurde, sieht etwa den Ausbau geschützter Radwege und Radinfrastruktur vor – vor allem auch, um unter dem Leitbild „Vision Zero“ die Zahl der Verkehrstopfer langfristig auf ein Minimum zu reduzieren.⁰² Doch nicht nur in Berlin werden die Forderungen nach mehr Flächengerechtigkeit immer lauter und der Bedarf an demokratischer lokaler Aushandlung der daraus erwachsenden Konflikte immer größer.

Im Folgenden gehen wir den Fragen nach, welche theoretischen Ansätze es zur demokratischen Bearbeitung dieser Konflikte gibt und wie der Sprung von der Theorie in die Praxis gelingen kann. Zunächst aber werfen wir einen Blick darauf, warum das Thema urbane Mobilität überhaupt so großes Konfliktpotenzial birgt.

KONFLIKTE UM NEUVERTEILUNG

Der begrenzte öffentliche Raum, vor allem in urbanen Räumen, führt zu Verteilungskonflikten. Es geht im Wesentlichen darum, wie viel Fläche für welche Zwecke genutzt werden und für wen sie zugänglich sein sollte.⁰³ Hierbei treffen verschiedene Vorstellungen aufeinander. Zudem stellt sich in diesen Verteilungskonflikten die Frage nach der Verteilung von Kosten und Nutzen im Zuge der Umgestaltung. Steigende Kosten betreffen insbesondere Menschen, die bislang vorwiegend mit dem Auto unterwegs waren und dieses kostengünstig im öffentlichen Raum abstellen konnten. Sie werden vielerorts etwa durch erhöhte Parkgebühren finanziell stärker belastet als zuvor.

Darüber hinaus entstehen sogenannte Verhaltenskosten, die sich etwa in längeren Parkplatzsuchen, wahrgenommenen Komforteinbußen und eingeschränkter Flexibilität äußern. Diese erhöhten (Verhaltens-)Kosten können oftmals auch als Verlust von bisherigen Privilegien wahrgenommen werden. Da Menschen zur Verlustaversion neigen, gewichten sie diesen Verlust höher als mögliche Gewinne.⁰⁴ Für die Umgestaltung von Flächen bedeutet das: Egal wie oft die Vorteile einer autoärmeren Stadt für die Gesundheit, die Lebensqualität, die Umwelt und anderes mehr betont werden – der Verlust der Privilegien scheint im öffentlichen Diskurs stärker ins Gewicht zu fallen.

Unabhängig vom Verkehrsmittel entstehen durch die Umgestaltung außerdem vermeintliche Kosten durch Nebeneffekte. So befürchten Anwohner*innen oftmals erhöhten Freizeitlärm (statt Verkehrslärm) sowie die Zunahme von Vandalismus und ein vermehrtes Müllaufkommen etwa durch nächtlichen Aufenthalt von Jugendlichen.⁰⁵ Auch die Sorge vor einer beschleunig-

ten Gentrifizierung ist an vielen urbanen Orten verbreitet.

Des Weiteren werden im Kontext der Neuverteilung von Flächen unterschiedliche Werte, Interessen und Zielvorstellungen deutlich. Diese Unterschiede können sowohl zwischen Gruppen als auch Einzelpersonen auftreten – seien es die involvierten Akteur*innen aus der Politik und Verwaltung oder jene aus zivilgesellschaftlichen Initiativen.⁰⁶ Die Politikwissenschaftlerin Anke Borchering wirft an dieser Stelle die Frage nach unterschiedlichem kulturellem Kapital als Grund für Konflikte zwischen Akteur*innen auf.⁰⁷ Zusätzlich können widersprüchliche Erwartungen, die mit verschiedenen sozialen Identitäten verbunden sind, zu Konflikten führen: etwa, wenn Personen einerseits als Arbeitnehmer*innen auf das Auto angewiesen sind und entsprechende Nutzungseinschränkungen ablehnen, andererseits aber als Anwohner*innen Veränderungen in der Nachbarschaft unterstützen, um beispielsweise mehr Grünflächen zu schaffen. Ein ähnlicher Effekt tritt auf, wenn Menschen sich aufgrund ihrer sozialen Identität als Radfahrer*innen für eine sichere und gegen eine nur autogerechte Infrastruktur einsetzen, gleichzeitig aber durch die Aufwertung ihrer Nachbarschaft Sorgen vor Gentrifizierung haben.

01 Vgl. Berliner Klimaschutz- und Energiewendegesetz, 16.3.2016, Fassung vom 27.8.2021, <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-EWendGBEV4P3>.

02 Vgl. Berliner Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt, Berliner Mobilitätsgesetz, o. D., www.berlin.de/sen/uvk/mobilitaet-und-verkehr/verkehrspolitik/mobilitaetsgesetz.

03 Vgl. Felix Creutzig et al., Fair Street Space Allocation: Ethical Principles and Empirical Insights, in: *Transport Reviews* 6/2020, S. 711–733.

04 Vgl. Amos Tversky/Daniel Kahneman, Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model, in: *The Quarterly Journal of Economics* 4/1991, S. 1039–1061; Maike Böcker/Jonas Lage/Michaela Christ, Zwischen Deprivilegierung und Umverteilung: Suffizienzorientierte Stadtgestaltung als kommunales Konfliktfeld, in: *Soziologie und Nachhaltigkeit* 1/2022, S. 64–83.

05 Vgl. Julia Jarass et al., Platz statt Kreuzung. Straßenraum neu denken: Mehr Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum als Treiber für die Verkehrswende, in: *Internationales Verkehrswesen* 4/2021, S. 18–22.

06 Vgl. Elisabetta Vitale Brovarone/Luca Staricco/Ersilia Verlinghieri, Whose Is This Street? Actors and Conflicts in the Governance of Pedestrianisation Processes, in: *Journal of Transport Geography* 107/2023, Art. 103528.

07 Vgl. Anke Borchering, Wenn die schöne autofreie Welt abschreckend wirkt, 2.9.2023, www.klimareporter.de/verkehr/wenn-die-schoene-autofreie-welt-abschreckend-wirkt.

DEN RICHTIGEN RAHMEN FINDEN

Angesichts der Konflikte, die mit der Umverteilung der Flächen einhergehen können, ist es wenig verwunderlich, dass sich viele kommunale Verwaltungen von einem rein technokratischen, von oben nach unten ausgerichteten Planungsverständnis abgewendet haben.⁰⁸ Sowohl in Bundes- als auch in Landesgesetzen wird betont, wie wichtig es ist, die Planung inklusiver zu gestalten. So sieht auch das Berliner Mobilitätsgesetz Teilnehmungsformate zur Erhöhung der Transparenz und Akzeptanz vor. Dabei sollen die von staatlichen Akteur*innen organisierten Teilnahmeverfahren „die Interessen aller in Berlin lebenden Menschen“ unabhängig von soziodemografischen Variablen und dem Mobilitätsverhalten „in die Verfahren eingebracht und berücksichtigt werden“.⁰⁹ Es soll eine Mobilitätswende für alle und mit allen gestaltet werden, in der Wissen und Erfahrungen von Bevölkerung und Planer*innen einbezogen werden. So wird in Berlin im Rahmen der Mobilitätswende eine Reihe an unterschiedlichen Teilnehmungsformaten eingesetzt. Diese reichen von Informationsveranstaltungen über Diskussionsrunden und runden Tischen bis zu Online-Teilnehmungsmöglichkeiten und aufsuchenden Teilnehmungsformaten.

Idealtypische Teilnehmungsprozesse haben viele Kriterien zu erfüllen, um als fair wahrgenommen zu werden. Dazu gehören unter anderem Transparenz, Unparteilichkeit und Neutralität der Moderierenden, Mitgestaltung von Verfahrensabläufen und Offenheit der Entscheidungen.¹⁰ Werden Kriterien davon nicht erfüllt, kann die Motivation zur weiteren Teilnahme an Teilnahmeverfahren schwinden. So zeigt eine Interviewstudie zu einem umgestalteten Platz in Berlin beispielsweise, dass sich manche Befragte mehr Transparenz und Informationen gewünscht hätten und sie die Moderierenden nicht als unparteiisch und neutral wahrgenommen haben.¹¹

08 Vgl. Alex Karner et al., From Transportation Equity to Transportation Justice: Within, Through, and Beyond the State, in: *Journal of Planning Literature* 4/2020, S. 440–459.

09 Berliner Mobilitätsgesetz, 5.7.2018, § 19, <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-MobGBERahmen>.

10 Vgl. Sina Wachholz, Beurteilung prozeduraler Fairness bei formellen Teilnahmeverfahren und der Vergleich relevanter Akteursgruppen, in: *Umweltpsychologie* 1/2020, S. 162–172.

11 Vgl. Anke Kläver/Katharina Götting/Julia Jarass, Conflicts in Real-World Labs – Perspectives of Critical and Ambivalent Residents on a Temporary Public Space Redesign Project in Berlin, 2024 (i.E.).

Für die Offenheit der Entscheidungen ist es deshalb sehr wichtig, eine klare und verständliche Definition von Beteiligung zu vermitteln sowie deutlich zu kommunizieren, welchem Zweck die Beteiligung dient und wo ihre Grenzen liegen. Denn der Begriff „Beteiligung“ kann unterschiedlich interpretiert werden – sowohl seitens der kommunalpolitischen Akteur*innen als auch der Bürger*innen – und daher bisweilen falsche Erwartungen wecken. Oftmals wird auch nicht klar genug kommuniziert oder verstanden, zu welchem Zweck die Beteiligung stattfindet. So kann es vorkommen, dass ein Beteiligungsverfahren zur Gestaltung von Parkplätzen oder eines verkehrsberuhigten öffentlichen Platzes eingeleitet wird, aber einige Anwohner*innen eigentlich über die viel grundlegendere Frage abstimmen möchten, ob überhaupt Parkplätze umgestaltet und Plätze verkehrsberuhigt werden sollten.

Weitere Kriterien für faire Beteiligung sind Niederschwelligkeit von Veranstaltungen, zeitpunktunabhängige Kompetenzentwicklung sowie Unterstützung bei der Mitsprache. Diese haben einen besonderen Einfluss darauf, wer an Beteiligungsformaten teilnimmt und wer nicht.¹²

WER NIMMT (NICHT) TEIL?

Mit dem *Civic-Voluntarism*-Modell haben der Politikwissenschaftler Sidney Verba und Kolleg*innen einen strukturierten Erklärungsansatz entworfen, der aufzeigt, was Menschen dazu motiviert oder daran hindert, an Beteiligungsformaten teilzunehmen.¹³ Zunächst nennen sie die Ressourcen, die Menschen brauchen, um an klassischen Beteiligungsformaten teilnehmen oder politisch aktiv werden zu können: genügend Zeit, Einkommen und gesellschaftliche Kompetenzen. So zeigt sich, dass Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben positiv korreliert mit der Verfügbarkeit von Zeit und materiellen und sozialen Ressourcen (also Einkommen und Bildung), die in eher heterogen geprägten urbanen Räumen ungleich verteilt sind.¹⁴

¹² Vgl. Wachholz (Anm. 10).

¹³ Vgl. Kay L. Schlozman/Henry E. Brady/Sidney Verba, *Unequal and Unrepresented. Political Inequality and the People's Voice in the New Gilded Age*, Princeton NJ 2018.

¹⁴ Vgl. Oskar Niedermayer, *Bürger und Politik*, Wiesbaden 2005; Lena Sterzer, *Wohnen und Mobilität im Kontext von Fremdbestimmung und Exklusion*, Wiesbaden 2017.

Weitere Einflussfaktoren auf die Teilnahme an Beteiligungsformaten sind unter dem Begriff „psychologisches Engagement“ oder auch „Motivation“ zusammengefasst. Dazu zählen politisches Interesse und politische Wirksamkeit. Politische Wirksamkeit beschreibt hier die Überzeugung, dass man etwas bewirken kann, wenn man an Beteiligungsformaten teilnimmt oder sich engagiert.¹⁵ Demnach verringert sich die Wahrscheinlichkeit, an Beteiligungsformaten teilzunehmen, wenn das politische Kompetenzbewusstsein (internale politische Wirksamkeit) gering oder das Gefühl, von politischen Entscheidungsträger*innen gehört und gesehen zu werden (externale politische Wirksamkeit), nicht gegeben ist. Umgekehrt erhöht sich die Wahrscheinlichkeit zur Beteiligung, wenn beides gegeben ist.

Mit der externalen politischen Wirksamkeit geht auch das Vertrauen in lokale Akteur*innen einher,¹⁶ die entweder die Flächenumgestaltung oder die Beteiligungsformate organisieren. Haben Menschen wenig Vertrauen in die Akteur*innen, sinkt die Bereitschaft, teilzunehmen. Zudem spielt es eine Rolle, ob Menschen schon Erfahrungen mit Beteiligungsformaten gemacht haben. Hier kumulieren nun die Einflussfaktoren und verstärken sich gegebenenfalls: Menschen, denen es aufgrund ihrer Ressourcen leicht fällt, sich zu beteiligen, sammeln mehr Erfahrungen und sind immer wieder präsent. Allerdings können Menschen durch eine Teilnahme auch frustriert werden, wenn sie etwa das Gefühl haben, dass die Beteiligungsformate nicht neutral und transparent genug sind oder ihre Perspektive nicht ausreichend gehört wurde. In diesen Fällen verringert sich die Wahrscheinlichkeit, erneut an Beteiligungsformaten teilzunehmen.¹⁷

Auch die soziale Vernetzung spielt in dem *Civic-Voluntarism*-Modell eine entscheidende Rolle. So kann es hilfreich für die Teilnahme sein, dass Menschen bereits in Vereinen, (Nachbarschafts-)Initiativen, Gemeinden oder ähnlichen Gruppen aktiv und vernetzt sind und darüber an relevante Informationen zu Beteiligungsformaten

¹⁵ Vgl. Schlozman/Brady/Verba (Anm. 13).

¹⁶ Vgl. Richard G. Niemi/Stephen C. Craig/Franco Mattei, *Measuring Internal Political Efficacy in the 1988 National Election Study*, in: *The American Political Science Review* 85/1991, S. 1407–1413.

¹⁷ Vgl. Anke Kläver/Ersilia Verlinghieri, *Who Is (Not) in the Room? An Epistemic Justice Perspective on Low-Carbon Transport Transition*, 2024 (i. E.).

kommen. Ein „sozialer Aufruf“ zur Teilnahme an Teilnehmungsformaten kann ebenfalls von Familienangehörigen, Freund*innen oder Nachbar*innen ausgehen.¹⁸ Gleichzeitig kann es passieren, dass Erfahrungen des sozialen Netzwerkes übernommen werden und diese die Wahrnehmungen und Erwartungen an Partizipationsformate beeinflussen. Insbesondere negative Erfahrungen mit Beteiligung des sozialen Netzwerkes können dazu führen, dass Menschen abgeschreckt sind, ihre Zeit und Energie in solche Formate zu stecken.¹⁹

THEORETISCHE DISKURSANSÄTZE

Neben diesen Beteiligungshürden, die nicht nur im Kontext der Mobilitätswende auftreten, stellt sich grundsätzlich die Frage, wie in pluralistischen Demokratien, in denen die Bürger*innen die zentrale Legitimationsinstanz sind, die Verständigung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gelingen kann. Dabei verstehen wir demokratische Verständigung als Benennung dessen sowie Diskurs und Streit darüber, was sich wie ändern sollte. In der Wissenschaft haben sich verschiedene theoretische Ansätze für den Umgang mit divergierenden Perspektiven in Planungsprozessen herauskristallisiert. Hierbei wird vor allem zwischen dem konsensual-deliberativen und dem konfliktorientiert-agonistischen Ansatz unterschieden.²⁰ Beide Ansätze haben ihren Ursprung in der Unzufriedenheit mit *Top-down*- und technokratischen Planungsprinzipien.

Der konsensual-deliberative Ansatz beruht auf der Diskursethik des Philosophen Jürgen Habermas.²¹ Demnach fungiert der rationale Diskurs, der gleichberechtigte Austausch vernünftiger Argumente, als universelles Prinzip, um soziale und politische Fragen demokratisch und frei von Zwängen zu lösen. Der Theorie nach erreichen Beteiligte aus verschiedenen sozialen Gruppen, die von der zu verhandelnden

Sache – hier einem Planungsprozess – betroffen sind, in einem machtfreien Raum nach bestimmten Regeln und Gütekriterien eine Einigung.²² In der Praxis scheitert dieser Ansatz jedoch häufig – zum einen an den im *Civic-Voluntarism*-Modell beschriebenen Hürden, zum anderen an der fehlenden gemeinsamen Lebensrealität der verschiedenen Gruppen. Unter welchen Umständen man lebt, unterscheidet sich teilweise so stark, dass es oftmals an geteilten Werten, Weltanschauungen und Annahmen fehlt.²³ Dies äußert sich beispielhaft darin, wenn Menschen, die das hegemoniale Narrativ der „urbanen Nachhaltigkeit“ proklamieren, Räume schaffen möchten, in denen die Wünsche und Perspektiven aller Berücksichtigung finden sollen, um eine „gemeinsame Vision“ zu erschaffen und umzusetzen. Was an einigen Orten aufgrund einer gemeinsamen Lebensrealität zu funktionieren scheint, führt an anderen Orten jedoch zu vehementer Oppositionsbildung.²⁴

Der zweite Ansatz für die demokratische Verständigung ist die konfliktorientierte-agonistische Diskurstheorie. Dem verständigungsorientierten Diskursmodell von Habermas entgegen hat zunächst der Philosoph Michel Foucault den durch Machtverhältnisse herrschenden Exklusionseffekt moderner Gesellschaften in Diskursen betont, worin ihm später unter anderem Ernesto Laclau und Chantal Mouffe folgten.²⁵ Dieser Ansatz stellt den Dissens ins Zentrum. Denn einen Dissens, so die Theorie, gibt es bereits vor dem Diskurs und tritt nicht als Ergebnis von Diskursen über Planungsprozesse auf. Daher ist es unmöglich und nicht gewünscht, durch Diskussionsprozesse den Dissens vollständig aufzulösen. Vielmehr zielen diese Prozesse darauf ab, den Dissens sichtbar zu machen und zu vertiefen.²⁶ Es geht also nicht darum, den Dissens in einen Konsens zu überführen, sondern ihn auszuhalten. Das bedeutet, dass auch Emotionen berücksich-

18 Vgl. Sidney Verba/Kay L. Schlozman/Henry E. Brady, *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge MA 1995.

19 Vgl. Kläver/Verlinghieri (Anm. 17).

20 Vgl. Pia Bäcker/Raine Mäntysalo, *Agonism and Institutional Ambiguity: Ideas on Democracy and the Role of Participation in the Development of Planning Theory and Practice – the Case of Finland*, in: *Planning Theory* 4/2010, S. 333–350.

21 Vgl. Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, Vol. 1, Boston 1984.

22 Vgl. Simone Jung/Victor Kempf, *Krise und Kritik des verständigungsorientierten Diskurses*, in: *APuZ* 43–45/2023, S. 4–10.

23 Vgl. Judith E. Innes/David E. Booher, *Planning with Complexity*, London 2010.

24 Vgl. Elisabet van Wymeersch/Stijn Oosterlynck/Thomas Vanoutrive, *The Political Ambivalences of Participatory Planning Initiatives*, in: *Planning Theory* 3/2019, S. 359–381.

25 Vgl. Ernesto Laclau/Chantal Mouffe, *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus*, Wien 2020.

26 Vgl. Chantal Mouffe, *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt/M. 2007.

tigt werden: Ängste, Sorgen und Wut, die zutage treten, sollten nicht ignoriert oder vermieden, sondern sichtbar gemacht werden. Entsprechend gilt es, Räume dafür bereitzustellen.

In dieser Hinsicht befürwortet Mouffe einen „agonistischen Pluralismus“ und setzt sich für die Schaffung agonistischer Foren ein. In diesen Foren könnten „verschiedene hegemoniale politische Projekte miteinander konfrontiert werden“. ²⁷ Doch egal auf welche Art und Weise dies geschieht – solche Prozesse brauchen Zeit, handelt es sich doch um „langwierige Prozess[e] des Erkennens und Anerkennens der Andersheit des Anderen“. ²⁸ Mouffe und Laclau betonen darüber hinaus, dass sich politische Kämpfe über das soziale Zusammenleben immer wieder aktualisieren, da das Politische an sich antagonistisch sei. ²⁹ Zu einem konfliktlosen Zusammenleben wird es also nie kommen, erst recht nicht im öffentlichen Raum. Gleichzeitig aber wird in diesem Ansatz die Legitimität von Kontroversen anerkannt.

VON DER THEORIE ZUR PRAXIS

Für die Praxis ist es zunächst einmal eine wichtige Aufgabe, strukturelle Hürden zur Beteiligung durch organisatorische Ausgestaltung der Formate abzubauen, zum Beispiel durch einkommensbezogene Vergütung für die Teilnahme an Beteiligungsformaten, Kinderbetreuung, unterschiedliche Zeitfenster, Übersetzungen von Einladungstexten und Partizipationsveranstaltungen und anderes mehr. Eine Möglichkeit kann es auch sein, Menschen in bereits bestehenden sozialen Gruppen (Sportverein, Chor, Schulklassen) zu besuchen und Themen zur Diskussion vorzuschlagen. Oftmals teilen Menschen dort bereits ähnliche Erfahrungen, Werte und Normen, sodass das Gelingen deliberativer Formate in diesen Settings wahrscheinlicher erscheint. In diesen Zusammenhängen können Menschen miteinander größeres politisches Interesse, größere interne politische Wirksamkeit und verschiedene Diskurskompetenzen entwickeln. Dadurch können sie ermutigt werden, sich auch außerhalb der Gruppen Gehör zu verschaffen. Im besten Fall führt das dazu, dass langfristig auch die externale politische Wirksamkeitserwartung zunimmt.

²⁷ Ebd., S. 10.

²⁸ Jung/Kempf (Anm. 22), S. 10.

²⁹ Vgl. Laclau/Mouffe (Anm. 25).

Ebenso ist es möglich, dass sich hierdurch eine starke soziale Identität oder sogar eine politisierte Identität entwickelt, das heißt, dass Menschen sich mit den Normen und mobilitätspolitischen Zielen dieser Gruppe stärker identifizieren und „leidenschaftlich“ dafür eintreten, so wie es Mouffe konzipiert. Auch können sich auf den ersten Blick unterschiedliche soziale Gruppen zusammenschließen, wenn sie sich mit gemeinsamen übergeordneten Zielen bezüglich der Mobilitätswende identifizieren können. ³⁰

In der lokalen Mobilitätswende prägen vor allem zwei Narrative den Diskurs: zum einen die jahrzehntelang politisch, institutionell, ökonomisch und kulturell geförderte Hegemonie des Automobils und der „autogerechten Stadt“, ³¹ zum anderen das Narrativ der „urbanen Nachhaltigkeit“, das mit der Forderung nach einem infrastrukturellen Ausbau aktiver Mobilitätsformen wie Radfahren oder zu Fuß gehen verbunden ist und meist den Part der Gegenhegemonie einnimmt. Sobald jedoch Umgestaltungen politisch beschlossen sind und gegebenenfalls Beteiligungsformate eingeleitet werden, wird häufig die ökologisch geprägte urbane Nachhaltigkeit zum vorherrschenden Narrativ – was wiederum von Bürger*innen herausgefordert wird, die sich darin nicht wiederfinden können, weil sie beruflich oder aus körperlichen Gründen aufs Auto angewiesen sind. So formen diese zuvor nicht mitgedachten Menschen wiederum neue Gruppen und politisierte Identitäten, die nun ihrerseits zur Gegenhegemonie werden.

Diese starken sozialen Identitäten, unterschiedlichen Narrative und Ziele der Gruppen treffen dann, sofern diese über die entsprechenden Ressourcen verfügen, in agonistischen Räumen aufeinander – sei es in klassischen oder sozialen Medien, auf Demonstrationen auf der Straße, bei öffentlichen Versammlungen oder auf Online-Beteiligungsplattformen. Dabei kann es passieren, dass manche Gruppen dennoch nicht sichtbar werden – und dies auch gar nicht wollen –, und ihren Frust und Ärger stattdessen in halböffentliche oder private Räume tragen, die

³⁰ Vgl. Sophia Becker/Paula Bögel/Paul Upham, *The Role of Social Identity in Institutional Work for Sociotechnical Transitions: The Case of Transport Infrastructure in Berlin*, in: *Technological Forecasting and Social Change* 162/2021, Art. 120385.

³¹ Vgl. Matthew Paterson, *Automobile Politics*, Cambridge 2007.

vom öffentlichen Diskurs nicht wahrgenommen werden (etwa Gespräche in Kneipen, im Supermarkt, im Familienkreis).

Organisierte Teilnehmungsformate können durch (anonymen) Chataustausch mit gegensätzlichen Perspektiven oder – wenn es der Kontext erlaubt – Eins-zu-eins-Gesprächen von Menschen mit gegensätzlichen Meinungen ergänzt werden, um einer zu starken Polarisierung entgegenzuwirken.³² Bei diesen Formaten kann der Einsatz von sogenannten systemischen Fragen hilfreich sein. So können Gesprächspartner*innen zum Beispiel Verschlimmerungsfragen stellen („Wie würdest du es finden, wenn alle Radfahrenden aufs Auto umsteigen und du noch länger im Stau stehst?“), zirkuläre Fragen („Wie finden deine Kinder/deine Eltern/deine Kolleg*innen die Umgestaltung?“) oder Fragen nach Ausnahmen („Gefällt dir denn auch etwas an dieser Umgestaltung?“). Dabei ist es wichtig zu betonen, dass kein Konsens erreicht werden muss, sondern widersprüchliche Perspektiven gleichberechtigt gegenüberstehen bleiben können.

Auch wenn der Dissens beziehungsweise die Konflikthaftigkeit anerkannt wird, sollte es letztendlich für alle Beteiligten immer die Möglichkeit geben, sich für einige Momente von den (polarisierten) starken sozialen Identitäten zu lösen und die Orte, Namen und Funktionen, die einem vermeintlich zugewiesen wurden, zu verlassen.³³ Das heißt einerseits, die wahrgenommene Autoabhängigkeit zu hinterfragen, und andererseits, das ökologisch geprägte Narrativ der urbanen Nachhaltigkeit zu reflektieren. Darauf aufbauend gilt es, die eigenen Bedürfnisse – zum Beispiel nach Schulweg- oder Jobsicherheit, Freiheit, Komfort, Teilhabe oder Naturverbundenheit – wieder mehr in den Mittelpunkt zu stellen und gemeinsam Strategien zu entwickeln, wie diese jenseits der festgefahrenen Narrative von der autogerechten Stadt oder der urbanen Nachhaltigkeit erfüllt werden können.

32 Vgl. Aidan Combs et al., Reducing Political Polarization in the United States with a Mobile Chat Platform, in: *Nature Human Behaviour* 7/2023, S. 1454–1461.

33 Vgl. Maria Kaika/Lazaros Karaliotas, Spatialising Politics: Antagonistic Imaginaries of Indignant Squares, in: Japhy Wilson/Erik Swyngedouw (Hrsg.), *The Post-Political and Its Discontents: Spaces of Depoliticization, Spectres of Radical Politics*, Edinburgh 2014, S. 244–260.

34 Vgl. Jacques Rancière, *Disagreement. Politics and Philosophy*, Minneapolis 1999.

Um diese zeitweise „Des-Identifikation“³⁴ zu unterstützen, braucht es neben erlebbaren infrastrukturellen Veränderungen auch soziale Unterstützungsangebote wie etwa „Sorgentelefone“, Ansprechpartner*innen vor Ort und Mediator*innen, die als neutral beziehungsweise allparteilich wahrgenommen werden. Zusätzlich können öffentliche (künstlerische) Räume und Aktionen sinnvoll sein, um negative Emotionen, die mit Veränderungen einhergehen, sichtbar zu machen, anzuerkennen und gemeinsam individuelle und kollektive Coping-Strategien zu entwickeln.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass demokratische Verständigung in der lokalen Mobilitätswende trotz vieler theoretischer Überlegungen und praktischer Methoden noch relativ am Anfang zu stehen scheint – vor allem, da sie bislang vorwiegend in institutionalisierten Räumen gedacht und umgesetzt wird. Demokratische Verständigung lässt sich – basierend auf Erfahrungswissen und theoretischem Wissen – nur durch stetiges Reflektieren und Experimentieren weiterentwickeln. Dafür bleibt zu hoffen, dass alle Akteur*innen und Bürger*innen offen dafür sind und bleiben, uns aktuell noch unbekannte Formen der Beteiligung auszuprobieren und anzuerkennen.

ANKE KLÄVER

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit (RIFS) in Potsdam. Im Rahmen des Projekts „Die Verkehrswende als sozial-ökologisches Realexperiment“ (EXPERI) promoviert sie zu Gerechtigkeitsbelangen in der Mobilitätswende.

KATHARINA GÖTTING

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit (RIFS) in Potsdam. Im Rahmen des Projekts „Die Verkehrswende als sozial-ökologisches Realexperiment“ (EXPERI) promoviert sie zur wahrgenommenen Fairness und Akzeptanz von Flächenumverteilung im Kontext der Mobilitätswende.

Alle haben sie gelesen!

Die **Informationen zur politischen Bildung** begleiten seit mehreren Generationen Lehrende und Lernende, Wissende und Wissbegierige.



Mehr erfahren unter
www.bpb.de/shop/izpb



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 8. Dezember 2023

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Jacob Hirsch (Volontär)
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Saskia Podzimek (Praktikantin)
Martin Schiller
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
1-3/2024, 30. Dezember 2023

BLACKOUT

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz