

Oliver Schwedes *Hrsg.*

# Öffentliche Mobilität

Voraussetzungen für eine  
menschengerechte Verkehrsplanung

OPEN ACCESS



Springer VS

---

# Öffentliche Mobilität

---

Oliver Schwedes  
(Hrsg.)

# Öffentliche Mobilität

Voraussetzungen für eine  
menschengerechte Verkehrsplanung

*Hrsg.*

Oliver Schwedes

TU Berlin

Berlin, Deutschland



ISBN 978-3-658-32105-5

ISBN 978-3-658-32106-2 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en) 2021. Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation. **Open Access** Dieses Buch wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Buch enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

## Vorwort

Das Buch zur ‚Öffentlichen Mobilität‘ hat einen Vorläufer. Als Ergebnis eines vom *Bundesministerium für Bildung und Forschung* geförderten Projekts zur Reform des öffentlichen Verkehrs, erschien erstmals 2005 ein Band, der sich in bewusster Abgrenzung zum traditionellen öffentlichen Verkehr für eine Öffentliche Mobilität einsetzte. Die Beiträge waren stark geprägt von den zeitgenössischen kritischen Auseinandersetzungen mit den Vertreter\*innen des traditionellen öffentlichen Verkehrs, die als Folge der neoliberalen Hegemonie einen wachsenden Legitimationsdruck verspürten. Die Reaktion war der übliche Beißreflex verbunden mit dem immerwährenden Mantra der öffentliche Verkehr sei besser als sein Ruf. Vor diesem Hintergrund sahen wir unsere Aufgabe seinerzeit vor allem darin, diesen liebgewonnenen Mythos zu widerlegen, indem wir die Defizite des traditionellen öffentlichen Verkehrs im Rahmen veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen aufzeigten.

Durch die kritische Auseinandersetzung mit dem traditionellen öffentlichen Verkehr wollten wir *Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung eröffnen*, wie es programmatisch im Untertitel heißt. Wie schon der Titel zeigt, wollten wir den öffentlichen Verkehr nicht abschaffen, wie es damals nicht selten gefordert wurde, vielmehr sollte er zu einer Öffentlichen Mobilität weiterentwickelt werden. Den Ausgangspunkt sollte die Mobilität der Menschen bilden, nicht der Verkehr. Während die öffentlichen Verkehrsbetriebe sogenannte ‚Beförderungsfälle‘ von A nach B organisierten, sollte sich die Öffentliche Mobilität an den Bedarfen der Menschen orientieren und davon angemessene Verkehrsangebote ableiten. Durch diese Herangehensweise kamen wir zu völlig neuen Anforderungen, die eine Reform des öffentlichen Verkehrs im Sinne einer Öffentlichen Mobilität berücksichtigen muss.

Die von uns entwickelten Perspektiven einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung waren noch wenig konkret und bildeten vor allem kein Gesamtkonzept. Auch die überarbeitete und erweiterte Neuauflage 2014 war diesbezüglich noch ein Kind ihrer Zeit, denn abgesehen von der Ökonomisierung der öffentlichen Verkehrsbetriebe, die sich als Unternehmen aufstellten und jetzt um Kundinnen warben, war eine ernsthafte Reform noch immer nicht erkennbar. Mit Blick auf die angestrebte nachhaltige Verkehrsentwicklung stellten wir seinerzeit abschließend fest: Ein modernes Mobilitätsgesetz, wie wir es ansatzweise skizziert haben, das nicht den Geist des 19. Jahrhunderts atmet, könnte eine solche Entwicklung befördern. Heute gibt es ein solches Mobilitätsgesetz in Berlin, eine Vielzahl von Sharing-Angeboten, die öffentlichen Verkehrsunternehmen haben ihr Angebot erweitert und bieten u. a. flexible Bedienformen an. Die Entwicklung der letzten Jahre hat uns motiviert, das Konzept der Öffentlichen Mobilität konkreter aus zu buchstabieren. Heute können wir die notwendigen Grundlagen einer Öffentlichen Mobilität benennen, konkrete Instrumente für ihre Gestaltung vorstellen und klare Entwicklungspfade einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung aufzeigen.

In Anbetracht der skizzierten Entwicklung sind wir zuversichtlich, im Jahr 2030 den dritten Folgeband zu präsentieren, in dem wir dann die erfolgreich etablierte *Öffentliche Mobilität* begrüßen.

Berlin  
Januar 2021

Oliver Schwedes

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	1
Oliver Schwedes	
 <b>Grundlagen Öffentlicher Mobilität</b>	
<b>Daseinsvorsorge und Öffentliche Mobilität: Die Rolle des Gewährleistungsstaats</b> .....	23
Oliver Schwedes und Roman Ringwald	
<b>Integration und Öffentliche Mobilität: Die Rolle der Planung</b> .....	53
Oliver Schwedes	
<b>Teilhabe und Öffentliche Mobilität: Die Rolle der Politik</b> .....	77
Stephan Daubitz	
 <b>Aktuelle Entwicklungen Öffentlicher Mobilität: Neue Entwicklungspfade zu einem menschengerechten Verkehr</b>	
<b>Öffentliche Mobilität und neue Mobilitätsdienstleistungen – Rahmenbedingungen und Gestaltungsperspektiven</b> .....	105
Christina Wolking	
<b>Öffentliche Mobilität und neue Formen der Governance: das Beispiel Volksentscheid Fahrrad</b> .....	139
Dirk von Schneidemesser	
<b>Öffentliche Mobilität und eine neue Mobilitätskultur – Grundlagen, Entwicklungen und Wege zur kulturellen Verkehrswende</b> .....	165
Maximilian Hoor	

**Aktuelle Entwicklungen Öffentlicher Mobilität:  
Neue Instrumente zur Gestaltung eines  
menschengerechten Verkehrs**

<b>Öffentliche Mobilität legitimieren: Das Berliner Mobilitätsgesetz . . . . .</b>	<b>197</b>
Jens Holger Kirchner	
<b>Öffentliche Mobilität finanzieren: Plädoyer für ein neues Verständnis der Mobilitätsfinanzierung im öffentlichen Verkehr . . . . .</b>	<b>211</b>
Oliver Mietzsch	
<b>Öffentliche Mobilität bewerten: Ansprüche an mobilitätsbezogene Mess- und Vergleichsverfahren . . . . .</b>	<b>239</b>
Alexander Rammert	
<b>Öffentliche Mobilität gestalten – Die Mobilitätsberichterstattung . . . . .</b>	<b>269</b>
Sven Hausigke und Carolin Kruse	
<b>Fazit: Verkehrswissenschaft als Gesellschaftswissenschaft. . . . .</b>	<b>301</b>
Oliver Schwedes	





# Einleitung

Oliver Schwedes

*„Der Bluff des Neoliberalismus muss beim Namen genannt werden. Das öffentliche Interesse muss wieder an erster Stelle der öffentlichen Politik stehen.“ (Illou 2020)*

Bei allen aktuellen gesellschaftlichen Kontroversen scheint eines sicher zu sein, wir leben in Zeiten großer gesellschaftlicher Veränderungen (WBGU 2011). Manche Beobachter\*innen interpretieren die gesellschaftlichen Konflikte sogar als Ausdruck einer allgemeinen Verunsicherung und sehen darin den Beleg für den sich vollziehenden gesellschaftlichen Wandel, so als würden tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen notwendigerweise mit einer Verunsicherung der Bevölkerung einhergehen, die sich dem Wandel nicht gewachsen fühlt (ZLM 2019; Zweck et al. 2015). Die vermeintlich neuen sozialen Phänomene wie Antisemitismus, Frauenfeindlichkeit und Rassismus scheinen sich so zu erklären, wenn sie nicht sogar mit einer verängstigten Bevölkerung entschuldigt werden. Demgegenüber hat gerade die deutsche Gesellschaft nach dem Zweiten Weltkrieg gezeigt, dass tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen die Bevölkerung nicht zwangsläufig verunsichern müssen. Nachdem Deutschland einen Weltkrieg geführt hatte, der rund 50 Mio. Menschen das Leben kostete, vollzog sich umstandslos eine rasante wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung, die den Menschen offensichtlich keinen Anlass zur Irritation bot. Vielmehr entwickelte sich die faschistische Gesellschaft, deren Bevölkerung kurz zuvor noch die industrielle Vernichtung von Millionen Menschen organisiert hatte, in kürzester Zeit zu einer wirtschaftlich überaus erfolgreichen, international angesehenen Demokratie. Die Neugründung jüdischer Gemeinden in

---

O. Schwedes (✉)

Technische Universität Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: [oliver.schwedes@tu-berlin.de](mailto:oliver.schwedes@tu-berlin.de)

© Der/die Autor(en) 2021

O. Schwedes (Hrsg.), *Öffentliche Mobilität*,

[https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_1)

Deutschland hat seinerzeit ebenso wenig zu lautstarken Protesten geführt wie die Emanzipation der Frau oder die Aufnahme von Arbeitsmigrant\*innen aus Italien und der Türkei.<sup>1</sup>

Dass weder der Zweite Weltkrieg noch die sich anschließende rasante gesellschaftliche Entwicklung zu Verunsicherung bei der deutschen Bevölkerung geführt hat, war nicht voraussetzungslos. In dem Maße wie die deutsche Wirtschaft umstandslos an den Erfolgen der Kriegszeit anknüpfen konnte, war es dem deutschen Staat möglich, ein engmaschiges Netz sozialer Leistungen zu finanzieren und sich zu einem ausgedehnten Wohlfahrtsstaat zu entwickeln, der seiner Bevölkerung eine umfassende Sicherheitsgarantie gab. Diese märchenhafte Entwicklung war mithin kein Wunder, sondern basierte auf einer materiellen Grundlage – gesellschaftliche Integration muss man sich leisten können wollen (Herrmann 2019). Eine zentrale Rolle für den gesellschaftlichen Zusammenhalt bildete dabei das deutsche Automobil, das sich als systemrelevanter Wirtschaftsfaktor etablierte und mit seiner individuellen Mobilität sowohl das Freiheitsversprechen wie auch die Selbstverwirklichung demokratischer Gesellschaften verkörperte (Sachs 1990). Demgegenüber wurde der öffentliche Verkehr mit der kollektiven Vergesellschaftung autoritärer Gesellschaften verbunden, die man gerade hinter sich gelassen hatte. Von da an setzte eine massenhafte Automobilisierung auf Kosten des öffentlichen Verkehrs ein, der sich zu einem Schatten seiner selbst entwickelte und heute mit rund 15 % eine Restgröße am gesamten Verkehrsaufkommen bildet.

Die Geschichte des Verkehrs nach dem Zweiten Weltkrieg ist eine Privatisierungsgeschichte. Der öffentlich finanzierte und für alle gleichermaßen zugängliche Verkehr wurde abgelöst von dem privat finanzierten, auf den persönlichen Zugang begrenzten Autoverkehr (Walks 2015). Dennoch wäre es falsch, diesen relativ kurzen historischen Abschnitt zu überzeichnen als *die* Verkehrsentwicklung moderner Gesellschaften (Rammler 2001). Demgegenüber beschreiben wir die Geschichte des Verkehrs in kapitalistischen Gesellschaften im Folgenden als einen andauernden politischen Kampf zwischen privaten Akteuren und der öffentlichen Hand (siehe den Beitrag von Schwedes & Ringwald in diesem Band). Dabei schlug das Pendel einmal in die eine Richtung aus und das andere Mal in die andere Richtung, ohne dass sich daraus bis heute eine Schussfolgerung

---

<sup>1</sup>Auch die 68er-Studentenproteste sollten nicht im Sinne ihrer Protagonisten über das hinaus stilisiert werden, was sich zuvor schon in der Breite der Gesellschaft entwickelt hatte (Hodenberg 2018). Mehr noch, bezüglich der Geschlechterfrage bildeten die 68er-Männer sogar ein reaktionäres Bollwerk.

ziehen lässt, was *die* richtige Lösung ist (Filarski 2011). Für den öffentlichen Verkehr, der aus einer neoliberal-modernisierungstheoretischen Sicht an sein historisches Ende gekommen schien, eröffnet sich damit eine neue Perspektive. Wir nennen sie *Öffentliche Mobilität*.<sup>2</sup>

### **Marktintegration versus politische Integration: Motorisierter Individualverkehr versus öffentlicher Verkehr**

Deutschland *kann* sich die massenhafte Automobilisierung bis heute leisten und alle Prognosen gehen von einem weiteren Wachstum der Zulassungszahlen wie auch der zurückgelegten Kilometer aus (Nobis und Kuhnimhof 2018). Demgegenüber wird in jüngster Zeit zunehmend die Frage aufgeworfen, ob die Gesellschaft sich das auch weiterhin leisten *will* (UBA 2016). Nachdem die Antwort mit Blick auf die große wirtschaftliche Bedeutung der Branche und der vielen Arbeitsplätze in der Vergangenheit immer positiv beantwortet wurde, rücken mittlerweile die gesellschaftlichen Kosten stärker in den Blick.<sup>3</sup> Während vor zehn Jahren in der Finanz- und Wirtschaftskrise die Automobilkonzerne im Rahmen der Konjunkturpakete noch ganz selbstverständlich mit einer ‚Abwrackprämie‘ in Höhe von 5 Mrd. EUR bedacht wurden, gingen dieselben Konzerne

---

<sup>2</sup>Der Künstler und Autor Stefan Frankenberger entwirft mit seinem Konzept *metropa* eine konkrete Utopie, die wir aufnehmen und am Beispiel von Deutschland ausbuchstabieren (vgl. Abb. 1). Womöglich belebt die schlichte Evidenz dieses Plans jene Überzeugungskraft, die dem europäischen Projekt aktuell verloren gegangen ist. Das Schnellbahnnetz veranschaulicht unmittelbar, wie die europäische Integration konkret gestaltet werden kann und dass es sich dabei um ein gemeinsames visionäres Projekt handelt an dem alle Länder mitwirken müssen. Darüber hinaus zeigt der Plan, dass eine gelungene europäische Integration nicht an ihren vermeintlichen Grenzen haltmachen kann, vielmehr reichen die Verkehrsnetze bis zu den Nachbarländern im Osten wie im Süden. *Metropa* steht für ein denkbares politisches Verkehrsprojekt, das auf die Gewährleistung der Mobilität aller Menschen zielt und dessen Erfolg sich am Grad gesellschaftlicher Teilhabe bemisst.

<sup>3</sup>Zu unterscheiden sind einmal die sog. externen Kosten des Autoverkehrs, das sind die aufgrund von Gesundheits- oder Umweltbelastungen von der Gesellschaft zu tragenden Kosten, die sich auf rund 140 Mrd. EUR im Jahr belaufen (Infras 2019). Daneben gibt es noch die Subventionen in den Verkehrssektor, wie die steuerliche Vergünstigung von Dienstwagen, die Pendlerpauschale sowie die reduzierte Dieselbesteuerung, um nur die drei wichtigsten Tatbestände im Autoverkehr zu nennen. Hinzu kommt die Steuerbefreiung von Flugbenzin sowie die Mehrwertsteuerbefreiung von internationalen Flügen. Insgesamt wird der Verkehrssektor somit jährlich mit weiteren Steuergeldern in Höhe von knapp 30 Mrd. EUR unterstützt – was aus Sicht einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung eindeutig als Fehlsubvention zu bewerten ist (UBA 2016).

# metropa

the european supermetro network  
le réseau européen supermétrô  
das europäische superschnellbahnnetz



© 2020 studio77  
www.metropa.eu

**Abb. 1** metropa. (Quelle: © 2020 Stefan Frankenberger/studio77; mehr Informationen zum Projekt und Webshop auf [www.metropa.eu](http://www.metropa.eu) (im E-Book als Hyperlink))

in der Corona-Pandemie, zumindest ihr Kerngeschäft die Verbrennungsfahrzeuge betreffend, leer aus. Das Ereignis sollte zwar nicht überbewertet werden, zumal die Lobbyvertreter\*innen aus Politik und Gewerkschaft sich aktuell dafür einsetzen, ein weiteres Konjunkturprogramm zu schnüren, um nachzuholen, was dort verpasst wurde. Dennoch hat sich politisch zweifellos etwas verändert!

Ehemals fortschrittliche gesellschaftliche Akteure wie die Industriegewerkschaft Metall, können nicht mehr glaubhaft vermitteln, dass sie in der deutschen Automobilindustrie zukunftsfähige Arbeitsplätze verteidigen (Eckardt et al. 2020; Brand 2019). Indem sie eine seit Jahrzehnten ebenso reformunwillige wie -unfähige Wirtschaftsbranche verteidigen, ohne den Wandel selbst aktiv zu gestalten, sind sie zu Reaktionären mutiert, die von wachsenden Teilen der Bevölkerung nicht mehr als Teil der Lösung, sondern als Teil des Problems wahrgenommen werden (Strötzel 2020; Schroeder 2014). Nicht nur die junge Generation der *Fridays for Future* Bewegung ist hier weiter als die etablierten gesellschaftlichen Akteure in Politik und Wirtschaft, in der Bevölkerung insgesamt besteht mittlerweile ein ausgeprägtes Problembewusstsein bezüglich des Automobil geprägten Verkehrssektors (BMU und UBA 2019). Mit dem generationenübergreifenden Nachhaltigkeitsgedanken erscheint auf der verkehrspolitischen Agenda plötzlich ein auf das *Gemeinwohl* gerichteter *Gemeinsinn* (Münkler und Bluhm 2001), soziale Kategorien, die in den letzten Jahrzehnten einer neoliberalen Hegemonie aus dem öffentlichen Diskurs weitgehend verbannt waren. Der Automobilismus ist der idealtypische Ausdruck einer neoliberalen Vorstellung von Vergesellschaftung, die darauf gerichtet ist, dass der Staat die Rahmenbedingungen schafft, innerhalb derer jedes einzelne Gesellschaftsmitglied vermittelt über den Markt seine persönlichen Interessen verfolgen kann (Paterson 2007; Rajan 2006). Der Neoliberalismus kennt keinen Gemeinsinn, weil ihm zufolge keine Instanz dazu in der Lage sei, ihn zu denken, auch der Staat nicht. Dementsprechend ist aus neoliberaler Sicht auch das Gemeinwohl nur als eine abgeleitete Kategorie denkbar, die sich auf dem freien Markt als das Resultat von über den Wettbewerb vermittelter Einzelinteressen einstellt (Slobodian 2019).

Für das Gegenmodell zum neoliberalen Autoverkehr steht der öffentliche Verkehr, der als Teil der im Grundgesetz verankerten Daseinsvorsorge zum Gemeinwohl beiträgt (Neu 2009). Der öffentliche Verkehr setzt eine ‚Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft‘ voraus, die der Neoliberalismus apodiktisch bestreitet (Vogel 2007). Somit muss sich der öffentliche Verkehr gesellschaftlich legitimieren, indem er auf Gemeinwohlleistungen verweist, die nur über einen politischen Aushandlungsprozess ermittelt werden können und sich nicht über dem Markt herstellen lassen. Während das in den Anfängen des öffentlichen Verkehrs eindeutig

war, solange es zu ihm keine Alternative gab, jeder Bürgerin ein Mindestmaß an Mobilität zu ermöglichen, geriet er mit dem Aufkommen des privaten Automobils zunehmend unter Legitimationsdruck. In dem Maße wie sich immer mehr Bürger\*innen einen privaten Pkw leisten konnten, wurde die Frage drängender gestellt, wofür der öffentliche Verkehr noch notwendig sei. Wie unterschiedlich diese Frage beantwortet werden konnte, zeigt ein Blick in die Vereinigten Staaten von Amerika, wo sich die politisch Verantwortlichen seinerzeit entschieden haben, die privaten Verkehrsunternehmen weder zu verstaatlichen noch durch die öffentliche Hand zu subventionieren (siehe den Beitrag von Schwedes in diesem Band). Das Beispiel verweist auf den offensichtlich nicht unbedeutenden verkehrspolitischen Handlungsspielraum in modernen kapitalistischen Gesellschaften. Wofür entscheiden wir uns heute?

### **Re-Politisierung der Verkehrspolitik**

In den letzten drei Jahrzehnten hat die Politik durch die Vermarktung ihrer öffentlichen Güter die Verfügungsgewalt an private gesellschaftliche Akteure übertragen und sich damit zusehends selbst entmachtet (Engartner 2017). Dies hat im Ergebnis zu teilweise gravierenden sozialen Verwerfungen geführt, die sich in der Wohnungspolitik besonders eindrücklich niederschlagen und zugleich deutliche Parallelen zum Verkehrssektor aufweisen (Helbig und Jähnen 2018). Im Ergebnis müssen heute die zwanzig Prozent der unteren Einkommensbezieher 40 % des Haushaltseinkommens für die Miete ausgeben, während die oberen Einkommensschichten nur 20 % aufwenden müssen. Eine ähnliche soziale Schieflage zeigt sich mit Blick auf den Verkehr, wo die oberen Einkommensbezieher rund 15 % ihres Haushaltseinkommens für Mobilität ausgeben, gegenüber 30 % bei den Geringverdienern (Dustmann et al. 2018). Die Bevölkerung reagiert auf diese Verhältnisse je nach sozialem Status mit einer Vielzahl unterschiedlicher Populismen (Manow 2018).

Spätestens seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise finden sich Ansätze einer politischen Neubesinnung. Zum einen werden das Recht und die Gesetzgeberin nicht mehr vor allem als abgeleitete Größen wirtschaftlicher Interessen betrachtet, sondern wieder stärker ihre eigenständige Rolle im Spannungsfeld zur Ökonomie betont (Haucap und Budzinski 2020). In den vielfältigen neu zu regelnden gesellschaftlichen Bereichen begeben sich Juristinnen und Ökonomen wieder stärker in einen Dialog. Beispielsweise im Verkehrssektor, wo aufgrund der starken Stellung kleiner Spartengewerkschaften das Machtgefüge zwischen Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmer in Bewegung geraten ist und neu justiert werden muss. Dabei besteht das gemeinsame Anliegen darin, adäquate Problemlösungen zu finden, „mittels derer sich die berechtigten

Interessen der Arbeitnehmer mit den nicht minder berechtigten Interessen der von Arbeitskampfmaßnahmen betroffenen Nachfrager von Transportdienstleistungen zu einem für alle Beteiligten fairen Ausgleich bringen lassen“ (Hipp und Knorr 2020, S. 300). Während sich die neoliberale staatliche Regulierung in der Vergangenheit lange Zeit an den Markterfordernissen orientiert hatte und im Verkehrssektor beispielsweise einen wachsenden Niedriglohnsektor erzwang, werden nun wieder gleichwertige soziale Interessen thematisiert. Indem die einseitige Orientierung an ökonomischen Interessen aufgehoben wird, eröffnen sich neue politische Optionen, die Anlass zu sozialen Kämpfen geben; denn was ein ‚fairer Ausgleich‘ ist, kann nur politisch erstritten werden. Mit den damit verbundenen neuen Handlungsspielräumen zeichnet sich nach Jahrzehnten der Entpolitisierung im Politikfeld Verkehr eine Re-Politisierung ab.

Die Wiederentdeckung der verkehrspolitischen Verantwortung für das Gemeinwohl spiegelt sich auch in der neuen wissenschaftlichen Debatte über den Stellenwert der öffentlichen Wirtschaft (Mühlenkamp et al. 2019). Hier wird einerseits an die lange Zeit in Vergessenheit geratene historische Traditionslinie der Gemeinwirtschaft angeknüpft und darüber hinaus auf ihre nach wie vor große ökonomische Bedeutung hingewiesen (vgl. Ambrosius 2019). In Anbetracht einer Staatsquote von über 50 % stellt sich sogar die Frage, ob es sich bei dem Wirtschaftssystem in Deutschland überhaupt noch um eine marktwirtschaftliche Ordnung „oder nicht längst um eine Staatswirtschaft mit angeschlossenen marktwirtschaftlichen Abteilungen handelt“ (Dickermann und Strohe 2019, S. 180). Vor diesem Hintergrund wird sowohl die zentrale Bedeutung des Staates für die wirtschaftliche Wohlfahrt deutlich wie auch der Stellenwert politischer Steuerung im Sinne des Gemeinwohls (Acemoglu und Robinson 2019; Mazzucato 2014). Insofern ist es Ausdruck der neoliberalen Hegemonie, wenn in den letzten Jahrzehnten immer wieder mit Blick auf die vielen Arbeitsplätze die große Bedeutung der Automobilindustrie für die deutsche Wirtschaft hervorgehoben wurde, ohne jedoch im selben Atemzug auf die vergleichbare ökonomische Relevanz des öffentlichen Verkehrs zu verweisen. Diese differenzierte Betrachtung führt zu einer basalen verkehrspolitischen Einsicht, die wir uns gerade erst wieder mühsam erschließen: „Im Interesse der Kunden kann bei der Lösung des Zielkonfliktes zwischen Unternehmertum und Gemeinwohlinteresse nicht die betriebswirtschaftliche Sicht der jeweiligen Organisation den Ausschlag geben, zweckmäßig und angemessen erscheint eine gesamtwirtschaftliche und ökologische Betrachtung“ (Ackermann et al. 2019, S. 514). Diese Perspektive gesellschaftlicher Integration wurde im Rahmen der neoliberalen Hegemonie zugunsten der grobschlächtigen Ideologie der Marktintegration ausgeblendet.

### **Mehr Demokratie wagen!**

Während die Wiederentdeckung der Rolle des Staates bei der Verfolgung von Gemeinwohlinteressen eine wichtige Voraussetzung dafür ist, um (verkehrs)politische Gestaltungsmacht wiederzuerlangen, kann doch nicht unmittelbar an dem alten Staatsverständnis angeknüpft werden. Die deutsche Staatsrechts-tradition ist bis heute geprägt durch die Trennung zwischen dem Staat und dem Staatsrecht (Verfassungsrecht) einerseits sowie der Gesellschaft andererseits (Möllers 2008). Demnach erfasst der Staat das Gemeinwohl mit einem distanzierten Blick auf die Gesellschaft und erbringt dafür die entsprechenden Leistungen im Rahmen der sogenannten Daseinsvorsorge für alle Gesellschaftsmitglieder gleichermaßen. Dabei agiert er souverän gegenüber der Gesellschaft, die ihm nicht reinreden darf – vorausgesetzt wurde ein autoritärer Staat (Günther 2004). Damit verband sich zugleich die Vorstellung der ‚Eigenständigkeit‘ der Verwaltung, die sich weitgehend unabhängig von gesellschaftlicher Einflussnahme allein an verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten orientiert (Seibel 2017).

Im Ergebnis führte die Trennung von Staat und Gesellschaft zu einem bis heute spürbaren strukturellen Defizit. Zwar eröffnete sich Ende der 1960er Jahre mit dem Bedeutungsgewinn der Kategorie der ‚Öffentlichkeit‘ als Vermittlungsbegriff zwischen staatlichen und privaten Organisationsformen im deutschen Staatsrecht ein neuer Entwicklungspfad zu einem demokratischen Rechtsstaat, der sich auf Kooperationen mit privaten Akteuren einlässt (Preuß 1969). Jedoch ist dieser Pfad in der Folge kaum beschritten worden (Möllers 2008, S. 59 ff.). Dementsprechend steht das Gemeinwohl heute in einem noch weitgehend unvermittelten Spannungsverhältnis zwischen ‚dem‘ Staat, der die Leistungen im Sinne des Gemeinwohls zwar nicht mehr notwendigerweise selbst erbringen aber immerhin gewährleisten soll und ‚der‘ Öffentlichkeit, in der das Gemeinwohl politisch legitimiert werden muss. Dementsprechend muss die Konstituierung einer öffentlichen Infrastrukturpolitik heute in doppelter Hinsicht neu begründet werden. Zum einen gilt es die Rolle von Staat und Verwaltung neu zu verhandeln, der autoritäre Staat und seine bürgerferne Verwaltung müssen sich gegenüber der Gesellschaft weiter als in der Vergangenheit öffnen. Zum anderen muss die Entscheidung darüber, welche öffentlichen Leistungen im Sinne des Gemeinwohls erbracht werden sollen, durch neue Formen zivilgesellschaftlicher Beteiligung ermittelt werden. Die von der SPD Anfang der 1970er Jahre initiierte halbherzige Kampagne ‚Wir wollen mehr Demokratie wagen‘ sollte entsprechend weitergetrieben werden (Schildt und Schmidt 2019).



Die britische Gruppe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern *Foundational Economy Collective*<sup>4</sup> (FEC 2019) hat einen überzeugenden Begründungszusammenhang für basale Infrastrukturleistungen geliefert, die eine wesentliche Grundlage für die Etablierung des Gemeinwohls bilden und ein gelungenes Leben aller Gesellschaftsmitglieder gewährleisten: „Diese Güter und Dienstleistungen sind für das Alltagsleben erforderlich, werden von allen Bürgern (sic!) unabhängig vom Einkommen täglich in Anspruch genommen und, je nach Bevölkerungsstruktur, über Versorgungsnetzwerke und Filialnetze verteilt. Teilweise handelt es sich dabei um nicht marktbestimmte Güter, in der Regel sind sie gegen Marktkräfte geschützt, zum Teil werden sie unter staatlicher Oberhoheit von privaten Konzessionären produziert oder zur Verfügung gestellt“ (ebd., S. 64). Zu den von ihnen als ‚Fundamentalökonomie‘ bezeichneten Güter und Dienstleistungen zählen Wohnen, Bildung, Kinderbetreuung, medizinische Versorgung, Energie- und Wasserversorgung sowie Mobilität. Das britische Konzept der Fundamentalökonomie entspricht im Wesentlichen dem deutschen Konzept der Daseinsvorsorge, sodass wir bei der Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge an dem Konzept der Fundamentalökonomie anknüpfen und mit unserem Ansatz Öffentlicher Mobilität konkretisieren können.

Um eine ‚Ökonomie des Alltagslebens‘ zu etablieren, die sich an den konkreten Anforderungen und Bedarfen der Menschen orientiert und nicht partikularen Profitinteressen folgt oder durch ein abstraktes funktionales Staatsverständnis geprägt ist, sind der FEC zufolge im Verhältnis von Staat/Verwaltung und Gesellschaft vier radikale Verschiebungen erforderlich (ebd., S. 200 ff.). *Erstens* sollten Staat und Verwaltung ausgehend von der Einsicht, dass die Bürger\*innen in wichtigen politischen Fragen zunehmend andere Akzente setzen als die etablierte Politik, neue Beteiligungsformate entwickeln, die über die reine Konsultation der Bürger\*innen hinausgehen. Vor diesem Hintergrund erscheinen die vielfältigen sozialen Konflikte insbesondere im Politikfeld Verkehr weniger als Ausdruck der Krise demokratischer Gesellschaften, vielmehr drückt sich darin ein wachsender zivilgesellschaftlicher Anspruch demokratischer Partizipation aus, dem von der etablierten Politik und Verwaltung nicht entsprochen wird und der so betrachtet für einen Demokratisierungserfolg steht (Rosanvallon 2017). Die Demokratie als Lebensform benötigt jedoch öffentliche Räume, sonst ist sie gefährdet (Rahden 2019). Dementsprechend muss die von uns vorgeschlagene Öffentliche Mobilität in enger Absprache mit den Menschen

---

<sup>4</sup>[www.foundationaleconomy.com](http://www.foundationaleconomy.com)

vor Ort entwickelt werden. Anders als der traditionelle öffentliche Verkehr, der ‚Beförderungsfälle‘ bediente und auch anders als sein neoliberales Pendant, das in jüngster Zeit (zahlungskräftige) Kundinnen und Kunden für sich entdeckt hat, ist die Öffentliche Mobilität ein Produkt der Bürger\*innen. Um das zu ermöglichen, müssen sich der zentralistisch organisierte und hierarchisch strukturierte Staat und seine Verwaltung weiterentwickeln zu einem *Sozialstaat im Dienste der Freiheit* (Heinig 2008).

Während die erfolgreiche Umsetzung einer gemeinwohlorientierten Fundamentalökonomie wie die von uns vorgeschlagene Öffentliche Mobilität *erstens* eine Machtverschiebung von Staat und Verwaltung zugunsten der Zivilgesellschaft erfordert, muss der Staat *zweitens* seinen politischen Einfluss gegenüber der Wirtschaft stärken. Die im Zuge der neoliberalen Hegemonie erfolgte einseitige Wirtschaftsförderung sollte ergänzt werden durch soziale Betriebslizenzen, die vor allem das ökonomische Engagement großer Unternehmen mit am Gemeinwohl orientierten sozialen Zielen verbinden. Mit Blick auf eine an den konkreten Anforderungen und Bedarfen der Bevölkerung vor Ort orientierten Öffentlichen Mobilität haben Staat und Verwaltung die Aufgabe, die Vielzahl privater Anbieter\*innen von Mobilitätsdienstleistungen in eine gemeinwohlorientierte kommunale Gesamtstrategie einzubinden. Dabei besteht die zentrale Herausforderung darin, die Dominanz der über den Markt vermittelten Wettbewerbsdynamik zugunsten kooperativer Arrangements zu verschieben. Auf diese Weise könnten beispielsweise die vielfältigen neuen Mobilitätsdienstleistungen in eine nachhaltige verkehrspolitische Gesamtstrategie integriert werden, anstatt wie bisher den Partikularinteressen einzelner Startup-Unternehmen zu folgen, die mit ihren Produkten ungestraft den öffentlichen Stadtraum besetzen.

Die politische Einflussnahme auf die Wirtschaft muss *drittens* flankiert werden durch ein neues, den Anforderungen einer gemeinwohlorientierten Verkehrspolitik entsprechendes Steuersystem. Dazu sollte sich zunächst das vorherrschende negative Verständnis von staatlichen Steuereinnahmen ändern, die heute sowohl von den Bürger\*innen wie von der Wirtschaft vor allem als ein lästiges Übel wahrgenommen werden. „Steuern sind kein Klotz am Bein der Wirtschaft: Sie sind der Anteil an den wirtschaftlichen Überschüssen, der dem Staat als Vertreter einer Gesellschaft zusteht, die zur Anhäufung dieser Überschüsse beigetragen hat“ (FEC 2019, S. 220). Dieses Verständnis von steuerlichen ‚Abgaben‘ ist weitgehend verloren gegangen, was schon der Begriff der ‚Abgabe‘ verdeutlicht, indem er suggeriert, man würde etwas abgeben, ohne etwas dafür zu bekommen.

Einem weit verbreiteten Missverständnis zufolge dienen Steuern dem Staat dazu gesellschaftliche Verhältnisse zu gestalten bzw. zu steuern. Tatsächlich ist

die Steuer seit dem Mittelalter aber eine regelmäßige Geldabgabe an den Staat, der diese u. a. zur Unterstützung hilfsbedürftiger Menschen verwandte (Sachße und Tennstedt 1980). Das bedeutet nicht, dass der Staat die Steuern nicht auch zur Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse nutzen kann, wenn er sich dazu entschließt. Beispielsweise wurden Steuern nach dem Zweiten Weltkrieg in vielen Ländern dazu genutzt, ökonomische Ungleichheiten zu korrigieren (Atkinson 2016; Piketty 2014). Demgegenüber hat die neoliberale Konterrevolution seit den 1980er Jahren die politische Gestaltungsmacht über staatliche Steuereinnahmen systematisch beschnitten (Prasad 2006). Daraufhin haben sich die Vermögensunterschiede in Deutschland mittlerweile wieder deutlich auseinanderentwickelt (Schröder et al. 2020).

In dem Maße wie sich die oberen Einkommenschichten in den letzten Jahrzehnten staatlichen Steuerabgaben zunehmend entziehen konnten, fehlen der öffentlichen Hand heute die finanziellen Mittel zur Aufrechterhaltung geschweige denn zum Ausbau öffentlicher Infrastrukturen. Das schlägt sich u. a. in einer strukturellen Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur nieder, die seit Ende der 1990er Jahre von mehreren Infrastruktur-Kommissionen dargelegt wurde.<sup>5</sup> Insbesondere der öffentliche Verkehr leidet unter einer chronischen Unterversorgung, die sich bei den Beschäftigten in einer wachsenden Arbeitsbelastung bemerkbar macht (Verdi 2020). Eine Öffentliche Mobilität die sich an den Bedarfen der Menschen orientiert (den Angestellten ebenso wie den Nutzer\*innen), ist daher auf entsprechende Steuereinnahmen angewiesen.

*Viertens* schließlich erfordern die tiefgreifenden gesellschaftlichen Reformen einer neuen Infrastrukturpolitik auch neue gesellschaftliche Akteure, die diesen Wandel mittragen und aktiv gestalten. Die etablierten Institutionen staatlicher Leistungsverwaltung können dieser weitreichenden Aufgabe aus unterschiedlichen Gründen allein nicht mehr gerecht werden. Zum einen hat das neoliberale Sparregime dazu geführt, dass die Kapazitäten der öffentlichen Hand in den letzten Jahrzehnten auf ein Mindestmaß heruntergefahren wurden (Nachtwey 2016). Das hat zur Folge, dass die kommunalen Verwaltungen den von den Bürger\*innen an sie herangetragenen Aufgaben kaum noch gerecht werden können. Beispielsweise verfügten Berliner Bezirke mit 400.000 Einwohner\*innen bis vor kurzem über keinen Verkehrsplanenden, die Berliner Bezirke waren

---

<sup>5</sup>Den Beginn machte 1999 die sog. Pällmann-Kommission, gefolgt 2011 von der Daehre-Kommission, an die 2013 die Bodewig-Kommission anknüpfte. Demnach fehlen dem Staat jährlich rund 7 Mrd. EUR, um die bestehende Infrastruktur zu Erhalten und dem Nachholbedarf der nächsten Jahre gerecht zu werden.

verkehrspolitisch weitgehend handlungsunfähig und beginnen gerade erst damit, die notwendigen Kompetenzen wiederaufzubauen, um politische Gestaltungsmacht wiederzuerlangen.

Abgesehen von den fehlenden Kompetenzen entsprechen die etablierten staatlichen Institutionen zum anderen nicht mehr den funktionalen Anforderungen heutiger demokratischer Gesellschaften. Das heißt, der Aufbau von Kapazitäten der öffentlichen Hand muss einhergehen mit der Unterstützung hybrider Allianzen zwischen Staat/Verwaltung und Zivilgesellschaft sowie dem Aufbau entsprechender intermediärer Institutionen. Die Initiativen dazu gehen von der Zivilgesellschaft aus und bewegen sich auf allen politischen Ebenen (Redecker 2020). In Berlin haben die Aktivisten des Volksentscheid Fahrrad die jahrzehntelange verkehrspolitische Lethargie der Landesregierung beendet und dazu beigetragen, dass in enger Kooperation mit den Vertreter\*innen aus Politik und Verwaltung ein Mobilitätsgesetz entwickelt wurde, das die Berliner Verkehrspolitik auf eine neue Rechtsgrundlage stellt. Die zivilgesellschaftliche Bewegung hat sich mittlerweile als Verein *Changing Cities* institutionalisiert und ist ein wichtiger verkehrspolitischer Akteur mit bundesweiter Präsenz (siehe die Beiträge von Kirchner und von Schneidmesser in diesem Band). Ein weiteres Beispiel für hybride Allianzen, die insbesondere im Politikfeld Verkehr zunehmend an Einfluss gewinnen, ist die von jungen Menschen ins Leben gerufene Initiative *Fridays for Future*, die sich insbesondere mit großen Teilen der Wissenschaft verbündet haben und verkehrspolitische Reformen anstoßen, zu denen die etablierten staatlichen Einrichtungen nicht in der Lage sind. Dementsprechend müsste auch eine politische Initiative für Öffentliche Mobilität von einer breiten zivilgesellschaftlichen Allianz getragen werden, die die notwendigen institutionellen Reformen erzwingt.

Die vier skizzierten politischen Reformschritte der britischen Kolleg\*innen der *Foundational Economy Collective* bilden für uns die programmatische Grundlage einer dem Gemeinwohl verpflichteten Öffentlichen Mobilität. Dementsprechend haben wir bei der folgenden Konzeptionierung Öffentlicher Mobilität die skizzierten vier gesellschaftlichen Reformschritte systematisch berücksichtigt und in den einzelnen Beiträgen konkret ausbuchstabiert.

### **Eigentum & Freiheit**

Während die Frage nach der Zukunft der Demokratie in den aktuellen gesellschaftspolitischen Reformdebatten aufgrund der autoritären Entwicklungen sehr präsent ist, wird die Eigentumsfrage kaum noch gestellt (Zelik 2020a). Demgegenüber zeigt gerade die jüngste Entwicklung ganz handfest wie sehr das Gelingen der politisch angestrebten grundlegenden Gesellschaftsreformen abhängig ist von der Thematisierung des Eigentums an den Produktionsmitteln.

Diesbezüglich ist die Energiewende besonders aufschlussreich, der Jahrzehntelang Proteste der Anti-Atomkraftbewegung vorangegangen sind und die bis zuletzt politisch hochgradig umkämpft war (Radkau und Hahn 2013). Das Beispiel der Energiewende unterstreicht zum einen die oben skizzierte wachsende Bedeutung zivilgesellschaftlicher Initiativen für gesellschaftliche Reformimpulse (Holstenkamp und Radtke 2017). Immerhin hatte im Jahr 2010 die damalige Bundeskanzlerin, Angela Merkel, die Entscheidung der rot-grünen-Vorgängerregierung für eine Energiewende und den Ausstieg aus der Atomenergie rückgängig gemacht. Erst die Nuklearkatastrophe von Fukushima veranlasste sie wenige Monate später dazu, ihren gerade erst verkündeten ‚Ausstieg vom Ausstieg aus der Atomenergie‘ wieder zurück zu nehmen und die politische Entscheidung für die Energiewende zu erneuern. Dies geschah nicht aufgrund persönlicher oder parteipolitischer Einsicht, sondern erfolgte aus einem untrüglichen machtpolitischen Instinkt der Kanzlerin, die erkannt hatte, dass eine weitere politische Unterstützung der Kernenergie der Bevölkerung nicht mehr zu erklären wäre. Es war der Punkt erreicht, wo die Bevölkerungsmehrheit, nach über vierzig Jahren energiepolitischer Auseinandersetzungen, die Fähigkeit erworben hatte, fachlich informiert über alternative Konzepte der Energieversorgung nachzudenken – die Bürgerinnen und Bürger waren zu diesem Zeitpunkt kompetenter als die seinerzeit herrschende politische Elite.

Neben der Einsicht in die wachsende Bedeutung der Zivilgesellschaft im Rahmen gesellschaftspolitischer Entscheidungsprozesse, zeigt das Beispiel der Energiewende zudem, dass weitreichende gesellschaftliche Reformprozesse gegen den energischen Widerstand mächtiger Wirtschaftsinteressen politisch durchgesetzt werden müssen. Denn das Oligopol der vier großen Energiekonzerne hatte sich jahrzehntelang erfolgreich gegen energiepolitische Reformen gewehrt, weil sie mit der Kernenergie ihr lukrativstes Geschäftsfeld gefährdet sahen. Tatsächlich bedeutete die politische Entscheidung für den Ausstieg aus der Atomkraft für die Energiekonzerne, dass sie ‚kalt‘ enteignet wurden.<sup>6</sup> Dabei bezog sich die Bundesregierung auf den Art. 14 Grundgesetz, der bestimmt, dass die Schranken des privaten Eigentums durch Gesetz bestimmt werden (Abs. 1), sein Gebrauch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll (Abs. 2), und dementsprechend eine Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit zulässig ist (Abs. 3). Insofern ist die Enteignung der Energiekonzerne Ausdruck

---

<sup>6</sup>Demgegenüber hätte eine ‚heiße‘ Enteignung bedeutet, dass die Energiewirtschaft nach Art. 15 GG verstaatlicht bzw. vergesellschaftet worden wäre.

eines gesellschaftlichen Lernprozesses, beginnend in den 1950er Jahren mit der euphorischen Begrüßung der Atomkraft als Zukunftstechnologie bis zur Einsicht, dass die Kernenergie dem Allgemeinwohl langfristig mehr schadet als nutzt.

Die Energiewende ist ohne eine Verkehrswende nicht denkbar (Schwedes 2019). Bisher gibt es aber noch keine politische Entscheidung für eine Verkehrswende, vielmehr beherrschen noch immer die Automobilkonzerne die deutsche Verkehrspolitik. So wie seinerzeit die Energiekonzerne die Energiewende blockierten, sträubt sich heute die Automobilindustrie erfolgreich gegen einen Wandel von einem fossilen zu einem postfossilen Mobilitätssystem. Erneut entscheiden hier die Eigentümer an den Produktionsmitteln darüber wann, was und wie produziert wird. Dabei gilt ihr legitimes Interesse unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen der eigenen Gewinnmaximierung, der das Gemeinwohl untergeordnet wird. Das politische Ziel der Verkehrswende setzt deshalb voraus, dass, wie im Fall der Energiewende, die Eigentumsfrage gestellt wird. Wenn die gesellschaftliche Einsicht überwiegt, dass private Autos mit Verbrennungsmotor unter Gesichtspunkten einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung dem Allgemeinwohl mehr schaden als nutzen, ist die verkehrspolitische Entscheidung sowohl gegen die Produktion von privaten Pkw wie auch von Verbrennungsfahrzeugen erforderlich. Dazu müssten die deutschen Automobilkonzerne per Gesetz enteignet werden, damit sie sich von Autobauern zu Mobilitätsdienstleistern wandeln können.

Dementsprechend wird sich eine Öffentliche Mobilität, die auch einen Automobilbaustein umfasst, nicht daran messen lassen müssen, ob sie dem aktuellen Paradigma der Verkehrsentwicklung folgend immer mehr Verkehr, immer schneller, über immer größere Distanzen organisiert, wie das der konventionelle öffentliche Verkehr bis heute praktiziert, sondern „ob sie menschliche Grundbedürfnisse befriedigt, gleichberechtigte soziale Beziehungen ermöglicht und die Zerstörung von Lebensnetzen stoppt“ (Zelik 2020b, S. 100).

### **Öffentliche Wissenschaft**

In dem Maße wie Staat und Verwaltung in demokratischen Gesellschaften auf die aktive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure angewiesen sind, müssen auch Wissenschaft und Forschung ihre öffentliche Rolle grundlegend überdenken (Burawoy 2015; Aulenbacher et al. 2017). Denn die öffentlich finanzierte Wissenschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten zum einen auf einen vermeintlich neutralen Standpunkt abseits gesellschaftlicher Wertdebatten zurückgezogen und ihr Handeln zum anderen immer stärker an ökonomischen Kriterien ausgerichtet (Neun 2018; Münch 2011, 2018). Wie sehr sich insbesondere die traditionell wirtschaftsnahe Verkehrswissenschaft gegenüber der Gesellschaft und ihren

spezifischen sozialen Bedarfen verschlossen hat, zeigt die kollegiale Antwort auf meine Ankündigung, zukünftig in der Lehre mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wie Umweltverbänden und Aktivisten zusammenzuarbeiten: Damit machen wir uns doch angreifbar! Das sagen bis heute diejenigen Kolleg\*innen in den verkehrswissenschaftlichen Instituten, die ganz selbstverständlich auf allen Ebenen mit der Industrie zusammenarbeiten.

Die Verkehrswissenschaft folgt ihrem eigenen Selbstverständnis nach dem Ideal einer ‚reinen Wissenschaft‘, die vorgibt sich fern zu halten vom politischen Getümmel. Damit trifft sie sich mit dem skizzierten undemokratischen deutschen Staatsverständnis und einer ‚eigenständigen‘ Verwaltung, die sich nicht gemein macht mit den Bürgerinnen und Bürgern, um das eigene Handeln ganz nach Recht und Gesetz auszurichten. Zugleich gehen der Staat/Verwaltung, die Wirtschaft und die Wissenschaft eine kartellartige, sich wechselseitig legitimierende Verbindung ein, die sich hermetisch abkapselt und kaum empfänglich für Signale aus der Gesellschaft ist (Weingart 2001). Es ist diese Entfremdung der Wissenschaft von der Gesellschaft bei gleichzeitiger Anbiederung an Politik und Wirtschaft, die zu ihrem allenthalben beklagten Bedeutungsverlust beigetragen hat. Daher muss die Politisierung der Verkehrspolitik mit der Demokratisierung demokratischer Gesellschaften einhergehen (Schäfer 2015, S. 187 ff.) Denn die ‚Veröffentlichung‘ im geschützten Raum wissenschaftlicher Selbstgenügsamkeit wird den Anforderungen demokratischer Gesellschaften nicht mehr gerecht.

Die verkehrswissenschaftliche Expertise ist nur noch ein Wissensbestand unter anderen und reicht zur Legitimation gesellschaftlicher Transformationsprozesse allein nicht mehr aus. Vielmehr muss sie sich mehr als in der Vergangenheit dem Alltagsverstand der Menschen aussetzen und an ihren konkreten Problem-lagen ansetzen (Grossardt und Bailey 2018). Vor diesem Hintergrund hat es sich angeboten, ein Buch zur Öffentlichen Mobilität allen zugänglich zu machen und als kostenlose *Open Access* Publikation zu veröffentlichen.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Auch eine *Open Access* Publikation ist im Rahmen kapitalistischer Vergesellschaftung natürlich nicht ‚kostenlos‘. In diesem Fall profitieren wir von der *Open Access*-Strategie der Technischen Universität Berlin, die u. a. einen Fond bei der Universitätsbibliothek eingerichtet hat, mit dem *Open Access* Publikationen finanziell unterstützt werden. Da das Fachgebiet sich die vorliegende Buchpublikation sonst nicht hätte leisten können, möchten wir uns an dieser Stelle ausdrücklich für die finanzielle Unterstützung bedanken. Wie im Falle der Öffentlichen Mobilität ist auch eine Öffentliche Wissenschaft auf eine entsprechende materielle Grundlage angewiesen.

## Die Krise als Chance

Das politische Modell der Demokratie ist weltweit in der Krise. Diesbezüglich teilen wir die These von Ivan Krastev und Stephen Holms (2019), dass der triumphale Sieg über die kommunistische Systemalternative zu einer liberalen Hybris geführt und die eigenen politischen Defizite verstellt hat. Demnach hat die Selbstgerechtigkeit des Liberalismus in dem Maße zur eigenen Krise beigetragen, wie der eigene Reformbedarf übersehen wurde.

Während wir 2008 als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise eine massive Vergesellschaftung privater Schulden erlebt haben (Tooze 2018), besteht die Herausforderung demokratischer Gesellschaften heute darin, neue Formen der Sozialisierung privaten Reichtums zu entwickeln. Damit eröffnen sich für Staat und Verwaltung neue Handlungsspielräume, die sie in enger Kollaboration mit der Zivilgesellschaft ausloten müssen. Im Folgenden beschreiben wir die Öffentliche Mobilität als ein solches, verkehrspolitisches Handlungsfeld, in dem sich Staat und Verwaltung zunehmend zurücknehmen, zugunsten der Gesellschaft.

---

## Literatur

- Acemoglu, Daron und James A. Robinson. 2019. *Gleichgewicht der Macht. Der ewige Kampf zwischen Staat und Gesellschaft*. Frankfurt M.: Fischer.
- Ackermann, Till, Harald Albuschkat, Daniel Brand, Marcus Gersinske, Heike Höhnscheid, Steffen Kerth, Folkert Kiepe, Reiner Metz, Martin Schäfer, Meinhard Zistel. 2019. Verkehr. In *Öffentliche Wirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Hrsg. Holger Mühlenkamp, Frank Schulz-Nieswandt, Markus Krajewski, Ludwig Theuvsen, 429–525. Baden-Baden: Nomos.
- Ambrosius, Gerold. 2019. Geschichte der öffentlichen Wirtschaft. In *Öffentliche Wirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Hrsg. Holger Mühlenkamp, Frank Schulz-Nieswandt, Markus Krajewski, Ludwig Theuvsen, 25–54. Baden-Baden: Nomos.
- Atkinson, Anthony B. 2016. *Ungleichheit: Was wir dagegen tun können*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Aulenbacher, Brigitte, Michael Burawoy, Klaus Dörre, Johanna Sittel, Hrsg. 2017. *Öffentliche Soziologie. Wissenschaft im Dialog mit der Gesellschaft*. Frankfurt M.: Campus.
- Brand, Ulrich. 2019. In der Wachstumsfalle. Die Gewerkschaften und der Klimawandel. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7: 79–88.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit & UBA – Umweltbundesamt, Hrsg. 2019. *Umweltbewusstsein in Deutschland 2018: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Berlin.
- Burawoy, Michael. 2015. *Public Sociology: Öffentliche Soziologie gegen Markt-fundamentalismus und globale Ungleichheit*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.



- Dickermann, Dietrich und Hans Gerhard Strohe. 2019. Messung und Umfang der öffentlichen Wirtschaft. In *Öffentliche Wirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Hrsg. Holger Mühlenkamp, Frank Schulz-Nieswandt, Markus Krajewski, Ludwig Theuvsen, 55–191. Baden-Baden: Nomos.
- Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger, Markus Zimmermann. 2018. *Housing Expenditures and Income Inequality. Centre for Research and Analysis of Migration. Discussion Paper Series 16*. London.
- Eckardt, Andrea, Björn Harmening, Klaus Mertens, Tom Adler. 2020. Konversion der Autoindustrie. Was denken die Beschäftigten. Luxemburg 1: 66–71.
- Engartner, Tim. 2017. Privatisierung und Liberalisierung – Strategien zur Selbstentmachtung des öffentlichen Sektors. In *Kritik des Neoliberalismus*, 3. Aufl., Hrsg. Christoph Butterwege, Bettina Lösch, Ralf Ptak. Wiesbaden, S. 79–121.
- FEC – Foundational Economy Collective. 2019. *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Filarski, Ruud. 2011. *Shaping Transport Policy. Two centuries of struggle between the public and private sector – A comparative perspective*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Grossardt, Ted und Keiron Bailey. 2018. *Transportation Planning and Public Participation. Theory, Process, and Practice*. Amsterdam: Elsevier.
- Günther, Frieder. 2004. *Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezsision und Integration 1949–1970*. München: Oldenburg.
- Haucap, Justus und Oliver Budzinski, Hrsg. 2020. *Recht und Ökonomie*. Baden-Baden: Nomos.
- Heinig, Hans M. 2008. *Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Helbig, Marcel und Stefanie Jähnen. 2018. *Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten*. Discussion Paper P 2018–001. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin: WZB.
- Herrmann, Ulrike (2019): *Deutschland ein Wirtschaftsmärchen. Warum es kein Wunder ist, dass wir reich geworden sind*. Frankfurt M: Westend.
- Hipp, Claudia und Andreas Knorr. 2020. Ökonomische und rechtliche Implikationen von Streiks im Verkehrswesen. In *Recht und Ökonomie*, Hrsg. Justus Haucap und Oliver Budzinski, 273–303. Baden-Baden: Nomos.
- Holstenkamp, Lars und Jörg Radtke. Hrsg. 2017. *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer.
- Illou, Eva. 2020. Versprechen einer Welt danach, Süddeutsche Zeitung 70 (03).
- Infras. 2019. *Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland. Straßen-, Schienen-, Luft- und Binnenschiffverkehr 2017*. Zürich: INFRAS.
- Krastev, Ivan und Stephen Holms. 2019. *Das Licht, das erlosch. Eine Abrechnung*. Berlin: Ullstein.
- Manow, Philip. 2018. *Die politische Ökonomie des Populismus*. Frankfurt M. Suhrkamp.
- Mazzucato, Mariana. 2014. *Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum*. München: Kunstmann.
- Möllers, Christoph. 2008. *Der vermisste Leviathan. Staatstheorie in der Bundesrepublik*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Mühlenkamp, Holger/Frank Schulz-Nieswandt/Markus Krajewski/Ludwig Theuvsen, Hrsg. 2019. *Öffentliche Wirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos.

- Münch, Richard. 2018. *Der bildungsindustrielle Komplex. Schule und Unterricht im Wettbewerbsstaat*. Weinheim Basel: Beltz Juventa.
- Münch, Richard. 2011. *Akademischer Kapitalismus. Über die politische Ökonomie der Hochschulreform*. Frankfurt M. Suhrkamp.
- Münkler, Herfried und Harald Bluhm Hrsg. 2001. *Gemeinwohl und Gemeinsinn*, 4 Bd. Berlin: Akademie Verlag.
- Nachtwey, Oliver. 2016. *Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*. Frankfurt M. Suhrkamp.
- Neu, Claudia Hrsg. 2009. *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden: Springer.
- Neun, Oliver. 2018. *Zum Verschwinden der deutschen öffentlichen Soziologie. Die Geschichte des Verhältnisses von Soziologie und Öffentlichkeit nach 1945 bis zur Gegenwart*. Baden-Baden: Nomos.
- Nobis, Claudia, Tobias Kuhnimhof 2018. *Mobilität in Deutschland – MiD. Tabellarische Grundausswertung*. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Bonn, Berlin.
- Paterson, Matthew. 2007. *Automobile Politics. Ecology and Cultural Political Economy*. Cambridge.
- Piketty, Thomas. 2014. *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. München: Beck.
- Prasad, Monica. 2006. *The Politics of Free Markets. The Rise of Neoliberal Economic Politics in Britain, France, Germany, & the United States*. Chicago: Chicago Press.
- Preuß, Ulrich K. 1969. *Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen. Untersucht am Beispiel des verfassungsrechtlichen Status kultureller Organisationen*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Radkau, Joachim und Lothar Hahn. 2013. *Aufstieg und Fall der deutschen Atomwirtschaft*. München: Oekom.
- Redecker, Eva von. 2020. *Revolution für das Leben. Philosophie der neuen Protestformen*. Frankfurt M.: Fischer.
- Rahden, Till van. 2019. *Demokratie. Eine gefährdete Lebensform*. Frankfurt/New York: Campus.
- Rajan, Sudhir C. 2006. Automobility and the liberal disposition. *Sociological Review*, Heft 1: 113–129.
- Rammler, Stephan. 2001. *Mobilität und Moderne*. Berlin: edition sigma.
- Rosanvallon, Pierre. 2017. *Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Schäfer, Armin. 2015. *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Frankfurt und New York: Campus.
- Sachs, Wolfgang. 1990. *Die Liebe zum Automobil. Ein Rückblick in die Geschichte unserer Wünsche*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Sachße, Christoph und Florian Tennstedt. 1980. *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*. Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg. Stuttgart: Kohlhammer.
- Schildt, Axel und Wolfgang Schmidt. 2019. „Wir wollen mehr Demokratie wagen“. *Antriebskräfte, Realität und Mythos eines Versprechens*. Bonn: Dietz.
- Schroeder, Wolfgang, Hrsg. 2014. *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.

- Schröder, Carsten, Charlotte Bartels, Konstantin Göbler, Markus M. Grabka, Johannes König. 2020. MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen. *DIW Wochenbericht* 29: 511–521.
- Schwedes, Oliver. 2019. Grundlagen der Verkehrspolitik und die Verkehrswende. In *Ergebnisband 1 zur Suchphase von BMBF-Foresight Zyklus II*, Hrsg. Jörg Radtke und Weert Canzler, 193–220. Wiesbaden: Springer VS.
- Seibel, Wolfgang. 2017. *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Strötzel, Maximilian. 2020. Die ökonomische Bedeutung der Automobilindustrie und aktuelle Entwicklungen. In *Baustelle Elektromobilität. Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf die Transformation der (Auto-)Mobilität*, Hrsg. Achim Brunnengräber und Tobias Haas, 392–408. Bielefeld: Transskript.
- Slobodian, Quin. 2019. *Globalisten. Das Ende der Imperien und die Geburt des Neoliberalismus*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Tooze, Adam. 2018. *How a Decade of Financial Crisis Changed the World*. Random House: Penguin.
- UBA – Umweltbundesamt. 2016. *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016*. Dessau-Roßlau: UBA.
- Verdi – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (2020): Schlechte Entwicklung im ÖPNV. <https://tvn2020.de/category/hintergrund/> (24.08.2020).
- Vogel, Berthold. 2007. *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Walks, Alan. 2015. Driving cities. Automobility, neoliberalism, and urban transformation. In *The Urban Political Economy and Ecology of Automobility*. Hrsg. Alan Walks, 3–20. London & New York: Routledge.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. 2011. *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*. Berlin: WBGU.
- Weingart, Peter. 2001. *Die Stunde der Wahrheit. Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Weilerswist: Velbrück.
- Zelik, Raul. 2020a. *Wir Untoten des Kapitals. Über politische Monster und einen grünen Sozialismus*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Zelik, Raul. 2020b. Sozialismus, aber anders. Durch Selbstermächtigung zur befreiten Gesellschaft. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8: 91–100.
- ZLM – Zentrum Liberale Moderne. 2019. *Abschlussbericht der Kommission ‚Sicherheit im Wandel‘ – Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten stürmischer Veränderungen*. Berlin: ZLM.
- Zweck, Axel, Dirk Holtmannspötter, Matthias Braun, Michael Hirt, Simone Kimpeler, Philine Warnke. 2015. *Gesellschaftliche Veränderungen 2030. Ergebnisband 1 zur Suchphase von BMBF-Foresight Zyklus II*. Düsseldorf: VDI.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



---

# Grundlagen Öffentlicher Mobilität



---

# Daseinsvorsorge und Öffentliche Mobilität: Die Rolle des Gewährleistungsstaats

Oliver Schwedes und Roman Ringwald

## Einleitung

Der öffentliche Verkehr wird seit Beginn der Bundesrepublik als Aufgabe der Daseinsvorsorge verstanden. Eine Reform des öffentlichen Verkehrs im Sinne unseres Verständnisses von Öffentlicher Mobilität (siehe den Beitrag von Wolking in diesem Band) erfordert daher auch eine zeitgemäße Weiterentwicklung des Konzepts Daseinsvorsorge. Dazu ist es notwendig, ein Verständnis für die gesellschaftliche Funktion dieses verwaltungswissenschaftlichen Begriffs zu erarbeiten. Begriffsgeschichtlich eine relativ junge Konstruktion, hat die gesellschaftspolitische Idee der Daseinsvorsorge eine lange Tradition, die bis ins 17. Jh. zurückreicht. Die Entstehung des Prinzips der Daseinsvorsorge ist auf das Engste mit der Herausbildung des modernen Wohlfahrtsstaats verknüpft (Ritter 1991).<sup>1</sup> Sie ist Teil einer Entwicklung, in deren Verlauf sich die Vorstellung von einem gelungenen Leben immer auch mit dem Wunsch nach Freiheit von materieller

---

<sup>1</sup>Während Ritter den Begriff des Sozialstaats wählt, verwenden wir den internationalen Terminus Wohlfahrtsstaat („welfare state“). In dieser begrifflichen Trennung steht der Sozialstaat für punktuelle sozialpolitische Maßnahmen in der Tradition der Fürsorge des 19. Jh. während der wesentlich umfassendere Wohlfahrtsstaat für das erst nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte Vorsorgeprinzip steht (auch Lessenich 2000, S. 40 f.).

---

O. Schwedes (✉)  
Technische Universität Berlin, Berlin, Deutschland  
E-Mail: [oliver.schwedes@tu-berlin.de](mailto:oliver.schwedes@tu-berlin.de)

R. Ringwald  
bbh Berlin, Berlin, Deutschland  
E-Mail: [roman.ringwald@bbh-online.de](mailto:roman.ringwald@bbh-online.de)

Not verband. Schon die Vorformen des öffentlichen Verkehrs haben sich in einer Wechselbeziehung mit denen der Daseinsvorsorge entwickelt.

Um die Herausforderung der Reform der Daseinsvorsorge für die angestrebte Öffentliche Mobilität zu erkennen, ist es hilfreich sich zunächst den geschichtlichen Werdegang zu vergegenwärtigen. In der Folge soll die aktuelle Diskussion zu dem Themenkomplex nachgezeichnet werden. Im Fazit wird die historische Perspektive auf die beiden miteinander verknüpften sozialen Aspekte beibehalten, um den politischen Charakter der Verbindung anhand von verschiedenen Handlungsalternativen deutlich zu machen.

---

## **1 Die historische Entwicklung von Daseinsvorsorge und Verkehr**

### **1.1 Die frühbürgerliche Phase**

Mit den seit dem 15. Jh. aufgenommenen Handelsbeziehungen entwickelten sich neue Verbindungen zwischen den Hansestädten Europas. Auf dem Seeweg, aber auch vermehrt auf Straßen wurden Waren und Informationen ausgetauscht. Angesichts dieser wirtschaftlichen Dynamik löste sich die feudale politische Struktur mittelalterlicher Ordnung im 17. und 18. Jh. endgültig auf (Grimm 1993). Während sich in ganz Europa moderne Nationalstaaten bildeten, vollzog sich diese Entwicklung in Deutschland mit seiner Unzahl von Regionalstaaten erst viel später. Doch auch diese Staaten befreiten ihre Untertan\*innen von korporativer, feudaler und kirchlicher Willkür. Dies war weniger Ausdruck der frühstaatlichen Fürsorge als vielmehr Folge wirtschaftlicher Expansion, die das Korsett des Ständestaats sprengte. Durch die zunehmend arbeitsteilige Organisation der Wirtschaft und die damit verbundene Landflucht stieg „die Zahl der Menschen, die etwa als Tagelöhner, Heimarbeiter oder Söldner nicht mehr in die überkommenen naturalwirtschaftlichen Familien-, Gemeinde- und grundherrlichen Verbände oder Zünfte eingegliedert waren und keine Rücklagen für Zeiten der Not und Arbeitslosigkeit machen konnten“ (Ritter 1991, S. 33). Das Ausmaß der sich ausbreitenden sozialen Krise wurde schon bald als eine Gefahr für die Gesellschaft wahrgenommen, die von der Kirche allein nicht mehr zu bewältigen war. Es entstand ein Bewusstsein dafür, dass die Gesellschaft für die Menschen, die durch soziale Missstände in prekäre Lebensverhältnisse geraten waren, eine Verantwortung habe. Diese sollte der am Gemeinwohl orientierte Staat übernehmen. In Deutschland wurde ein solcher Gedanke erstmals im Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 formuliert (Koselleck 1987). Es wies die Sorge für die

Schulen, Universitäten, Theater, die „Veranstaltung und Direktion der Volksbelustigung“ (Gröttrup 1973, S. 26 f.) sowie die Organisation des Verkehrs unter die Obhut der *Polizey*. Sie hatte die allumfassende Aufgabe, die private Lebensführung der Bürgerinnen und Bürger zu kontrollieren und über ihre ‚Glückseligkeit‘ sowie das physische und moralische Wohl zu wachen. Diese absolutistische Anmaßung wurde von liberalen Geistern wie Wilhelm von Humboldt stets als „drückender Despotismus“ gegeißelt (Ritter 1991, S. 43). Denn in der realen Umsetzung trat das Erbringen staatlicher Leistungen hinter den repressiven Methoden zur Herstellung sozialer Ruhe zurück. Preußen war ein Polizeistaat.

Die Interventionen des preußischen Staats im Verkehrswesen im beginnenden 19. Jh. sind in erster Linie im Zusammenhang mit militärischen Fragen zu sehen. Nach der Niederlage Preußens gegen Napoleon im Jahr 1806 wurde mit den Reformen des preußischen Beamten Freiherr vom Stein auch ein verstärktes staatliches Engagement in der Infrastruktur eingeleitet, wobei es nicht so sehr um die Unterstützung wirtschaftlicher Tätigkeit ging als darum, auf weitere kriegerische Auseinandersetzungen besser vorbereitet zu sein. Wichtig waren dabei weniger die Direktinterventionen, sondern administrative Neuerungen. So wurde mit der Städteordnung von 1808 das städtische Bürgertum gestärkt und auf die politische Verantwortung vorbereitet. In der Zeit der Restauration nach 1815 stellte sich dies als eine Aufgabenteilung zwischen Staat und Kommunen dar. Der Staat konzentrierte sich nunmehr als *Nachwächterstaat* auf die innere und äußere Sicherheit, während sich die Kommunen neben genossenschaftlichen, betrieblichen und kirchlichen Organisationen um die Wohlfahrt ihrer Bürger\*innen kümmerten.<sup>2</sup> Diese gestaltete sich nach dem *Fürsorgeprinzip*, also der Leistung *ex post* für in Not geratene Menschen.

Die Aufgaben der Gemeinden wurden, vor allem nach der gescheiterten bürgerlichen Revolution von 1848, als eine *Leistungsverwaltung* für die bürgerliche Öffentlichkeit angesehen. Angesichts der sich jetzt auch in Deutschland abzeichnenden industriellen Revolution setzten erste systematische Überlegungen ein, wie Not und sozialen Unruhen vorgebeugt werden könnte. Es entwickelte sich eine öffentliche Daseinsvorsorge (auch wenn sie so noch nicht genannt wurde) als „Städetechnik“ (Reulecke 1985, S. 56), also als Verfahren, um Wohnungsnot sowie schlechter sanitärer und medizinischer Versorgung zu begegnen. Das zu dieser Zeit aufkommende ‚Gespenst des Kommunismus‘

---

<sup>2</sup>Aus dieser Zeit rührt das Selbstverständnis deutscher Städte als korrekativer Gegenpol zum Staat. Vergegenständlicht wird dies in den Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung.



sollte mit dem ‚Geist der Daseinsvorsorge‘ in Gestalt der öffentlich-rechtlichen Anstalten ausgetrieben werden.

Mit der Städterechtsordnung von 1848/1849 und der Gemeindeordnung von 1850 wurde das Gemeindefirtschaftsrecht eingeführt, wodurch die öffentliche Versorgung (und die Einnahmen der Gemeinden) durch kommunale Betriebe rechtlich ermöglicht wurde. So entstanden ab 1850 Gas-, Wasser- und Abwasserwerke, erstere allerdings zunächst in privater Hand. Gemeindefirtschaftliche Interessen – das gehobene Bürgertum wollte ebenfalls von den ‚neuen Märkten‘ profitieren – sowie Unfälle, die hin und wieder bei der Gasversorgung vorkamen, als auch Masseninfektionen durch verseuchtes Wasser führten dazu, dass in fast allen deutschen Großstädten bis 1880 die Gas- und Wasserwerke kommunalisiert wurden.

Schon in der klassischen politischen Ökonomie Adam Smiths wurde darauf hingewiesen, dass eine „Zirkulation in den Kapitalen“ für eine „gesunde Ökonomie“ notwendig sei (Smith 1996, S. 20 f.). Seit dem 17. Jh. wurde dieser Bedarf in den europäischen Hauptstädten durch den Betrieb von Droschken – Pferdekutschen, die man für einen bestimmten Betrag und eine bestimmte Zeit mieten konnte – befriedigt. In den späten 20er Jahren des 19. Jh. traten, zunächst in französischen Großstädten,<sup>3</sup> 1829 auch in London und schließlich 1839 in Berlin Pferdeomnibusse mit festen Linien und Fahrzeiten in Erscheinung. Rechtlich geregelt wurde der Betrieb in Deutschland durch Polizeiverordnungen.<sup>4</sup> Obwohl sich die Anzahl der Linien und Fahrzeuge schnell und stark vergrößerte, war dieses Beförderungsmittel bis zur Mitte des Jahrhunderts wegen der hohen Kosten den privilegierten Bürger\*innen vorbehalten.

So lässt sich für diesen Zeitraum zusammenfassend konstatieren: Die politischen Umbrüche, vor allem der Übergang vom Absolutismus zum Verfassungsstaat, sorgten dafür, dass die Kommunen legislativ die Zuständigkeit erhielten, bestimmte Leistungen zugunsten der Bürgerinnen und Bürger zu erbringen. Durch die Industrialisierung verstärkte sich der Druck auf die Gemeinden, eine effiziente Leistungsverwaltung zu etablieren. Bis zum Ende des Jh. war der Verkehr allerdings kaum Gegenstand dieser Bemühungen.

---

<sup>3</sup>Nantes 1826, Bordeaux 1827, Paris 1828.

<sup>4</sup>Siehe das „Polizeireglement für den Betrieb des sogenannten Omnibus Personen Fuhrwerkes“ vom 01.02.1851, Berlin.

## 1.2 Die Etablierung einer Systematik in Krisenzeiten

Erst Ende des 19. Jh. wurde der Gedanke staatlicher *Vorsorge* mit der Einführung der Sozialversicherungen aufgegriffen. Die gesellschaftlichen Klassenkonflikte hatten sich im Zuge der Industrialisierung soweit zugespitzt, dass der Staat mit der sozialen Sicherung „Daseinsvorsorge und Gefahrenabwehr“ (Wehler 1995, S. 1255) betreiben wollte, um gesellschaftspolitische Veränderungen einzudämmen. Zugleich wurde aber eine Sozialpolitik etabliert, die sich, im Gegensatz zur bis dahin praktizierten Armenfürsorge, durch eine neue Qualität auszeichnete: „Die neue Sozialpolitik sah einen reichsweiten, dauerhaften, durch Rechtsansprüche gesicherten effektiveren Schutz gegen Risiken des Einkommensverfalls vor“ (Schmidt 2005, S. 24).

Auf kommunaler Ebene gewannen sogenannte ‚municipal-sozialistische‘ Ideen rasch an Einfluss. Die Protagonisten dieser aus der *Finanzklassik* abgeleiteten Denkrichtung<sup>5</sup> teilten bei allen theoretischen Unterschieden die Annahme, dass ein Wirtschaftssystem, das rein privatrechtlich organisiert ist, nicht in der Lage sei, die durch die Industrialisierung entstandenen ökonomischen und sozialen Probleme zu lösen, und dass diese Funktionsdefizite durch das Eingreifen der Gebietskörperschaften zu beheben seien. Im Gegensatz zur Sozialdemokratie, die damals nach einer Überwindung der Klassengegensätze trachtete, stellten die Municipalsozialisten als Sozialkonservative das bestehende System nicht infrage, sondern sahen gemeinwirtschaftliche Unternehmen als dessen komplementäre Ergänzung. Gleichzeitig waren sie an der Prosperität einer vom (autoritären) Staat emanzipierten Gemeinde interessiert.

Angesichts der sozioökonomischen Strukturveränderungen im Gefolge der ‚explodierenden‘ Industriegesellschaft erfolgte eine theoretische Begründung der Notwendigkeit kommunaler Eigenbetriebe. Auch die Sozialdemokratie beurteilte die Kommunalisierung von Monopolbetrieben – im Gegensatz zur äußerst kontroversen Debatte des Gothaer Parteitags 1875 über die Verstaatlichung der preußischen Eisenbahnen – nahezu einhellig positiv, da sie meinte, über den gemeinnützigen Charakter der Unternehmen demokratische Kontrolle über sie zu erlangen und eine zielgerichtete regionale Wirtschaftspolitik betreiben zu können. 1900 waren die Kommunen schließlich nach Reichspost und Preußischer Staatsbahn die größte Arbeitgeberin im Deutschen Reich.

---

<sup>5</sup>Die bekanntesten Namen sind Adolph Wagner, Albert Schäffle, Gustav von Schmoller und Emil Sax.

Gleichzeitig mit den gemeindegewirtschaftlichen Reformen wurden ab Mitte des Jh. in Großstädten verstärkt auch stadtplanerische Aktivitäten in die Wege geleitet, die einem internationalen Trend folgten. Die Namen Haussmann in Paris und Hobrecht in Berlin stehen gleichermaßen für einen an hygienischen Kriterien orientierten Städtebau mit blockmäßiger Neubebauung und breiten, lichten Straßen in rasterförmiger Anordnung. Von Anfang an beinhaltete die Stadtplanung auch verkehrsplanerische Aspekte. Für die entstehenden industriellen Großbetriebe mussten die Zuführung und der Abtransport vieler Arbeitskräfte gewährleistet werden. Für die Entwicklung einer urbanen, bürgerlichen Öffentlichkeit waren innerstädtische Verkehrswege eine notwendige Umweltbedingung.

In dieser Zeit der radikalen Umgestaltung und Ausweitung der Städte wurden in den neuen Ausfallstraßen Schienen verlegt, um mit Pferdetrambahnen die Kommunikation mit den Vororten zu beschleunigen und neue Siedlungsgebiete zu erschließen. Am 25. Juni 1865 verkehrte die erste Pferdestraßenbahn Deutschlands zwischen dem Brandenburger Tor und Charlottenburg. Aber die technischen Innovationen der Zeit ermöglichten bald ganz andere Verkehrsformen. Schon 1863 nahm in London die erste U-Bahn der Welt den Betrieb auf und in Berlin wurden in den 1870er Jahren Trassen für dampfgetriebene Stadteisenbahnen gebaut. Die dortige Ringbahn wurde 1877 vollendet, was zu einer „erste[n] Welle industrieller Standortverlagerungen“ (Bendikat 1997, S. 168) führte. „Diese sogenannte erste Randwanderung ließ die relativ enge Beziehung von Wohngebiet und Industriestandort in vielen Fällen zwar noch bestehen, dennoch mussten die Beschäftigten zunehmend die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen“ (ebd.). Im Zuge dieser Entwicklung kam es allmählich zur ‚Veröffentlichung‘ des privaten Nahverkehrs. In zäher Auseinandersetzung mit den Privateigentümern begann die öffentliche Hand um die Jahrhundertwende Tarife durchzusetzen, die auch für Arbeiter\*innen erschwinglich waren.<sup>6</sup> „Gerade die Feststellung, dass öffentliche Nahverkehrssysteme historisch für eine zunächst nur schmale Zielgruppe wohlhabender Benutzer entstand, wie Linienführung,

---

<sup>6</sup>In Berlin wurde 1910 der 10-Pfennig-Einheitstarif für alle Straßenbahnen eingeführt. Nicht zuletzt dadurch konnte die Straßenbahn ihre Fahrgastzahlen im Dekaden-Rhythmus verdoppeln und wurde zum wichtigsten Verkehrsmittel des sich ausweitenden Berufsverkehrs (Wolf 1992, S. 33, 39). Dieser Fahrpreis konnte jedoch nur aufgrund massiven politischen Drucks (und nach dreijährigen Verhandlungen zwischen Betreibern und Stadtverwaltung) eingeführt werden. Die Straßenbahngesellschaften favorisierten aus Profitinteressen ein Festhalten an höheren Preisen (Bendikat 1997, S. 171).

Verkehrsdichte und Kapazität verdeutlichen, lässt schließlich die Tarife als wichtige Indikatoren für den Wandel in den Zielgruppen der öffentlichen Nahverkehrsmittel erscheinen“ (Fisch 1997, S. 57). Doch obwohl sich die Kommunen mit öffentlichen Subventionen engagierten, um sozial verträgliche Fahrpreise zu gewährleisten, blieb der politische Einfluss auf die Gestaltung des Personennahverkehrs zunächst gering.

Die von Unternehmen wie Siemens und AEG durchgeführte Elektrifizierung der Straßenbahn – die erste elektrische Tram der Welt fuhr 1881 im Berliner Vorort Lichtenfelde – trieb die Industrie- und Verkehrsentwicklung weiter voran. Im Engagement dieser expandierenden Großbetriebe erwiesen sich die neuen Nahverkehrstechniken als wesentliche Triebkräfte. Einerseits stellten sie die verkehrliche Infrastruktur für die Ausweitung der gesamten industriellen Produktion, andererseits bedeutete dies für die beteiligten Firmen ein immenses Wachstum. Als Folge dieser Dynamik entwickelte sich der öffentliche Verkehr zum Massenverkehr, wobei die Kommunen am Ende des 19. Jh. begannen, Monopolisierungsbestrebungen im Nahverkehr zu unterstützen oder sogar anzuordnen.<sup>7</sup> Damit intendierten sie darauf, dass die einzelnen, unabhängigen und zum Teil aneinander vorbeifahrenden Linien zu einem System zusammenwachsen, welches den Anforderungen der expandierenden Großstädte gerecht wurde. Zunächst handelte es sich je nach Verkehrsträger um (zumeist private) Monopolgesellschaften. So gab es um 1900 in Berlin zwar eine monopolisierte Allgemeine Berliner Omnibus AG (ABOAG), daneben aber viele verschiedene Straßenbahnbetreiber, unter ihnen als weitaus größte die Große Berliner Straßenbahngesellschaft sowie ab 1902 die von Siemens und Deutscher Bank gegründete Gesellschaft für elektrische Hoch- und U-Bahnen in Berlin.

Landesweit machten städtebauliche Veränderungen und die Notwendigkeit von Grundstücksenteignungen für U-, S- und Straßenbahnbau schon in der Initialphase eine Kooperation zwischen privaten Investoren und planerischer Instanz erforderlich. Mit den immer noch steigenden Bevölkerungszahlen in den Städten setzte sich in den Jahren um 1900 eine Doktrin verstärkter kommunaler Investitionen und Vorsorge in den Verwaltungen durch. Die Kommunalisierung des urbanen Verkehrs erfolgte im Vergleich zur Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung

---

<sup>7</sup>In Berlin übernahm die 1865 neugegründete Berliner Omnibus-Gesellschaft per Polizeidekret die Konzessionen sämtlicher bisheriger (Pferde-)Omnibus-Unternehmer. 1898 förderte die Stadt Berlin den Zusammenschluss dreier Straßenbahnbetriebe zur Großen Berliner Straßenbahngesellschaft (GBS) durch großzügige Subventionierung von Neubauten, Elektrifizierung und die Verlängerung der Konzession (Bendikat 1997, S. 70).

relativ spät – meistens nach der Jahrhundertwende – und schleppend. Einerseits waren viele private Gesellschaften nicht bereit, das profitable Geschäft aus der Hand zu geben. Andererseits entsprach ihre an der Rentabilitätslogik orientierte Investitions- und Expansionspolitik nicht den Erwartungen der Kommunalpolitik, die die Erschließung von Stadträndern und die Verknüpfung der verschiedenen Strecken forcieren wollte.

Die Versorgung mit Nahverkehr durch öffentlich-rechtliche Anstalten wurde bis zum Krieg nur teilweise verwirklicht. Die munizipalsozialistischen Ideen, die dies beförderten, setzten sich in den Verwaltungen allerdings mehr und mehr durch. Der Gegensatz von gemeinwohlorientierter Verwaltungstätigkeit und privatwirtschaftlichem Profitstreben wurde mit der Einführung des investitionsintensiven, elektrifizierten Massenverkehrs immer deutlicher (Wysocki 1995). Gleichwohl lässt sich für diese Zeit ein für den öffentlichen Nahverkehr förderliches Zusammenspiel aus staatlicher Regulierung und privatwirtschaftlicher Initiative konstatieren.

### 1.3 Gemeinwirtschaft und (Im-)Mobilisierung im Krieg

„Die Mobilisierung der Gesellschaft“ (Lederer 1979, S. 120) im Ersten Weltkrieg forcierte die Staatstätigkeit in der Wirtschaft. Auch auf kommunaler Ebene wurden die unter dem Kriegsprimat stehenden Konzepte einer ‚Gemeinwirtschaft‘ umgesetzt, in der staatlich monopolisiert und konzessioniert produziert wurde. Dies beinhaltete auch sozialpolitische Zugeständnisse an die Arbeiter\*innen.<sup>8</sup> Indessen führte das *Vaterländische Hilfsdienstgesetz* mit der Zwangsverpflichtung, den eingenommenen kriegswichtigen Arbeitsplatz zu behalten, zur ‚Immobilisierung‘ der Arbeiterinnen und Arbeiter. Das zeigte sich auch im von Mangelwirtschaft eingeschränkten öffentlichen Verkehr. Eisen, Stahl, Kohle und Benzin wurden in erster Linie für die unmittelbare Kriegsproduktion verwendet. Selbst die in der korporativen Kriegsökonomie herausragende Stellung Walter Rathenaus, der als Vorstand der AEG ein Unternehmen repräsentierte, das an der Nahverkehrstechnik glänzend verdiente, konnte den

---

<sup>8</sup>Deshalb wird diese Zeit auch als „die entscheidende Phase bei der Umwandlung der alten, nie rein existierenden Ordnungsverwaltung zur Leistungsverwaltung des modernen Sozialstaats“ bezeichnet (Kocka 1999, S. 121).

Zusammenbruch des Nahverkehrsmarkts nicht verhindern. Omnibusse im Stadtverkehr wurden sofort nach Kriegsbeginn vollständig für militärische Zwecke requiriert. Die dampfbetriebenen Nahverkehrsbahnen wurden stark reduziert, Straßenbahnen eingeschränkt betrieben. Die noch arbeitenden Anlagen wurden voll auf Verschleiß gefahren. So führte die korporative Kriegswirtschaft schließlich zur Epoche der Kommunalisierung. Denn nach dem Krieg waren viele Nahverkehrsunternehmen schlichtweg bankrott und die Kompensation des Verschleißbetriebs machte hohe Investitionen notwendig. Die Verkehrsträger waren heruntergewirtschaftet und mussten nun mit staatlichen Geldern saniert werden. In den meisten Fällen übernahmen die Kommunen die Betriebe und vollzogen damit eine Privatisierung der Gewinne und die Verstaatlichung der Verluste (Wolf 1992, S. 48).

#### 1.4 Staatsintervention als Zeitzeichen der Weimarer Republik

Die allgemeine Ausweitung der staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft der Weimarer Zeit ist geprägt durch das Scheitern der Revolution 1918/19, eine gleichwohl erstarkte reformistische Sozialdemokratie und das Versagen des Marktes. Nicht mehr rasante demographische Entwicklungen wie Ende des 19. Jh. bestimmten die Staatsinterventionen in die Wirtschaft, sondern Not und Armut infolge von Krieg und Weltwirtschaftskrise. Nachdem mit der Niederschlagung der Revolution auch eine grundsätzlich veränderte Wirtschaftsordnung nicht mehr zur Debatte stand, legte die SPD als stärkste politische Kraft der Weimarer Republik ihr Augenmerk auf die ‚Demokratisierung der Wirtschaft‘. Durch den Ausbau der öffentlichen Betriebe und die Gründung von Genossenschaften und gewerkschaftseigenen Unternehmen wurde eine Vielzahl politischer Ziele verfolgt. So sollten insbesondere die wirtschaftlich schwachen Kommunen durch Zuschüsse aus den gegründeten Eigenbetrieben – *Stadtwerke* in ihrer häufigen Mischform als Energie-, Wasser- und Verkehrsversorgerin – finanziell entlastet werden. Dies gelang auch größtenteils.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>„Über 90 % der kommunalen Betriebseinnahmen stammte aus den Versorgungsbetrieben von Wasser, Gas, und Elektrizität, wobei allein die Elektrizitätswerke zwischen 30 und 50 % erwirtschafteten“ (Ambrosius 1984, S. 92).

Die sozialdemokratische Partei verfolgte mit den öffentlichen Unternehmen bestimmte gemeinwirtschaftliche Ziele (Ambrosius 1984, S. 60):

1. Bedarfsdeckungs- oder Versorgungsprinzip anstelle des Gewinnprinzips,
2. planwirtschaftliche Organisation anstelle konkurrenzwirtschaftlicher Beziehungen,
3. wirtschaftspolitische Instrumentalisierung anstelle ausschließlich betriebswirtschaftlicher Perspektive,
4. gemeinwirtschaftlich-demokratische Betriebsführung anstelle hierarchischer Organisationsstrukturen und
5. fortschrittliche, betriebliche Lohn- und Arbeitsbedingungen anstelle privatkapitalistischer Ausbeutung.

Wie schon im Kaiserreich trafen sich diese ‚sozialistischen‘ Vorstellungen mit denen eines sozialen Flügels der Liberalen.<sup>10</sup>

Aufgrund konjunktur-, raumordnungs- und sozialpolitischer Prämissen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Wirtschaftskrise waren sich Sozialdemokrat\*innen und ‚Interventionsliberale‘ einig, die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand aller drei Gebietskörperschaften zu erhöhen. In diesem Zusammenhang wurden den öffentlichen Betrieben immer mehr Aufgaben zugewiesen. Im Bereich des öffentlichen Wohnungsbaus, der Wohlfahrt, der Sozialversicherungen, der Versorgungsbetriebe und des Verkehrswesens wurden in der Weimarer Zeit zwischen 55 und 65 Prozent aller Bruttoanlageinvestitionen getätigt (Ambrosius 1984, S. 95).

Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs zum Massenverkehrsmittel ging einher mit einer drastischen Veränderung der Eigentumsverhältnisse: „Hielten sich vor dem Ersten Weltkrieg kommunale und private Straßenbahnunternehmen die Waage, so setzte nach dem Krieg eine systematische Kommunalisierung ein, die von einem starken Konzentrationsprozess begleitet war. Die verschiedenen Straßenbahnbetriebe, die es jeweils in den einzelnen Großstädten gab, wurden zu einem Unternehmen zusammengefasst. Zugleich fand ein umfangreicher Ausbau der Schienennetze statt“ (ebd., S. 75).

In Berlin wurde nicht nur das „modernste Nahverkehrssystem Europas“ (ebd., S. 76) gebaut, es wurden auch neue Organisationsstrukturen errichtet. Schon 1921 hatte die Stadt die Mehrheit der Straßenbahnen übernommen, 1926 die

---

<sup>10</sup>Als herausragende Namen können hier Heinrich Niebuhr (1928), Kurt Wiedenfeld (1927), Manuel Saitzew (1930), Walter Gerber (1928) und Jürgen Brandt (1929) genannt werden.

Aktienmehrheit bei der Busgesellschaft ABOAG sowie der Hoch- und Untergrundbahn. In den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) wurden 1929 die verschiedenen Verkehrsträger – Straßenbahn, U- und S-Bahn, Bus – zu einem integrierten Nahverkehrsunternehmen zusammengeführt. Dies war bis dahin einmalig in ganz Europa. Die Rechtsform war zunächst die der Aktiengesellschaft, an der die Stadt Berlin 100 Prozent der Aktien führte. In den 1930er Jahren wurde sie zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt. Die BVG, als zu dieser Zeit drittgrößtes Unternehmen der Republik, ist das prominenteste Beispiel für die Kommunalisierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland der 1920er Jahre. Dort, wo es nicht schon seit dem Kaiserreich zahlreiche kommunale Eigenbetriebe gab wie in Westfalen, wurden die Verkehrsbetriebe nun massiv in die öffentliche Hand überführt. „Im Jahr 1927 betrieben 223 Straßenbahnunternehmen insgesamt eine Streckenlänge von 6.285 Kilometern. Von diesen Betrieben waren 120 rein kommunale Einrichtungen, 67 hatten gemischtwirtschaftlichen Charakter mit überwiegend kommunalem Einfluss, während sich immerhin noch 36 Betriebe in privater Hand befanden“ (ebd.).

Zwar mag bei der Kommunalisierung der Verkehrsbetriebe vereinzelt der Wunsch der Gemeinden zugrunde gelegen haben, am Profit beteiligt zu werden. Doch zeigte sich darin in erster Linie die Reaktion auf ein Marktversagen (Wolf 1992, S. 55 ff.; Niederich 1997, S. 95 ff.). Die Gemeinden verfolgten mit der Kommunalisierung Gemeinwohlinteressen im Sinne dessen, was schon kurze Zeit später Daseinsvorsorge genannt wurde. Damit war ausdrücklich auch eine volkswirtschaftliche Verantwortung gemeint, da die fordistische Wirtschaft ein funktionierendes Massenverkehrssystem als quasi ‚natürlich‘ voraussetzte. Die ‚Veröffentlichung‘ des urbanen Verkehrs war eingebettet in eine international zu beobachtende Ausweitung der wirtschaftlichen Staatstätigkeit (Wagner 1995). Sie war einerseits eine plausible Folge einer Machtverschiebung vom Kapital hin zur organisierten Arbeiterbewegung und andererseits eine konsequente Verantwortungsübernahme der Kommunen für das Wohl ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Am Ende der Weimarer Republik spitzten sich die prekären sozialen Verhältnisse mit der Weltwirtschaftskrise noch einmal dramatisch zu. Vor dem Hintergrund dieses Marktversagens wurde die Idee einer starken Stellung des Staates bei der Gewährleistung existentieller Grundbedürfnisse in ganz Europa nahezu zum Common Sense (Wagner 1995). Die ‚Dritte Notverordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen‘ aus dem Jahr 1931 bringt diese Entwicklung exemplarisch zum Ausdruck, wobei der Titel zugleich auf den wesentlichen



Aspekt des staatlichen Eingriffs zum Zwecke sozialer Befriedung verweist. „Insgesamt spiegeln diese Gesetze den Zeitgeist wider, der geprägt war vom Übergang vom liberalen zum interventionistischen Denken, vom föderalen zum zentralstaatlichen Politikverständnis, vom sinkenden Vertrauen in wettbewerblich strukturierte Märkte und wachsenden Glauben an die Effizienz geplanter Organisationen“ (Ambrosius 1995, S. 33). Im ‚Geiste dieser Zeit‘ entwickelte der Staatsrechtler Ernst Forsthoff in den 1930er Jahren mit dem Prinzip der Daseinsvorsorge ein Konzept, das zum Ziel hatte, sowohl lebensnotwendige Bedürfnisse wie auch die Gesellschaft zu befrieden.

---

## 2 Die begriffliche Fassung des Zusammenhangs von Daseinsvorsorge und öffentlichem Verkehr

Die Daseinsvorsorge und die Diskussion um sie gab es also, bevor sie so genannt wurde. Der Begriff Daseinsvorsorge wurde 1938 von Ernst Forsthoff in einer Broschüre mit dem Titel „Die Verwaltung als Leistungsträger“ im deutschen Sprachraum eingeführt. Es ging dem Autor darum, sein Credo an eine ‚neutrale‘ Verwaltung zu formulieren und sie als heimliche Macht im Staat zu stärken.

Dass Daseinsvorsorge erforderlich sei, begründete der Staatsrechtler mit der im Zuge der Industrialisierung erfolgten Urbanisierung. Aus ihr erwachse eine soziale Bedürftigkeit, die dem Einzelnen die notwendigen und über das Notwendige hinausgehenden Güter nicht mehr direkt zugänglich machten. Als Beispiel nennt er „die Versorgung mit Wasser, Gas und Elektrizität“ (Forsthoff 1938, S. 7). Da Großstädter\*innen keinen eigenen Hof als „beherrschten Raum“ (Forsthoff 1938, S. 4) besitzen, müssten sie die Versorgung mit diesen Gütern im ihnen „zugänglichen Raum“ (ebd.) der Öffentlichkeit organisieren. Weder könnten die urbanisierten Menschen einen eigenen Brunnen graben, noch selbst Strom erzeugen, geschweige denn Gas herstellen. Diese Güter würden notwendigerweise von gesellschaftlichen Instanzen bezogen (Scheuner 1978, S. 547 f.). Die so definierte soziale Bedürftigkeit sei unabhängig von der ökonomischen Lage und dürfe darum mit der sozialen Fürsorge in Fällen von Armut, Krankheit oder sonstiger Not nicht gleichgesetzt werden, im Gegenteil: Fürsorge und Daseinsvorsorge müssten scharf getrennt werden.

Unter Berufung auf Max Weber verweist Forsthoff darauf, dass der moderne Mensch sich diese Güter auf bürokratisch vermitteltem Wege aneignen müsse. Der Begriff der Teilhabe steht deshalb im Zentrum der Konzeption, heute sprechen die Sozialwissenschaften von ‚Access‘ (Zugang) (Ronellenfitch 2003, S. 68). Auch andere prominente Gewährsleute zieht Forsthoff bei der

Begriffsbildung heran. So beziehen sich einzelne Passagen mitunter wortwörtlich auf Friedrich Dessauers „Philosophie der Technik“ (1928), andere auf Karl Jaspers „Geistige Situation der Zeit“ (1931), in der von der Notwendigkeit der „Daseinsfürsorge“ die Rede ist (ebd., S. 31 f.). Forsthoff knüpft also an den zeitgenössischen existenzialphilosophischen Diskurs an und überträgt einen dort gebildeten Begriff auf die Theorie und Praxis der Staatsverwaltung (Meinel 2011). Zur Konkretisierung des Gegenstands verweist Forsthoff neben der Post, Telefonie und Telegraphie, der hygienischen Sicherung, der Vorsorge für Alter, Invalidität, Krankheit und Arbeitslosigkeit insbesondere auf die „Bereitstellung der Verkehrsmittel jeder Art“ (Forsthoff 1938, S. 7; Rüfner 2006, S. 1052).

Damit beschreibt Forsthoff das Verkehrswesen dezidiert als Bestandteil der Daseinsvorsorge. Ausdruck dieser Relation sei das ‚Gesetz über die Beförderung von Personen zu Land‘ (PBefG) vom 4. Dezember 1934. Darin werden, so Forsthoff, die Aufgaben der einzelnen Verkehrsträger durch ihre Bedeutung für den Gesamtverkehr und die Wirtschaft bestimmt. Die Subsumierung des Verkehrs unter die Daseinsvorsorge stellt sich auf diese Weise als rechtswissenschaftlicher Kommentar des PBefG dar. Der Zusammenhang von Daseinsvorsorge und Verkehr ergibt sich jedoch durch die im Prozess der Urbanisierung möglich, aber auch notwendig gewordene Mobilität, wenn diese nicht individuell zu leisten ist oder wenn sie Gemeinwohlinteressen tangiert. Unter welchen Bedingungen dieser Zusammenhang auch im Zeitalter individuell ermöglichter Massenautomobilität fortbesteht, markiert dabei die politische Diskussion um die Daseinsvorsorge unserer Tage.

---

### **3 Überholtes Konzept oder bleibende Bedeutung der Daseinsvorsorge?**

Für die Frage, welche Bedeutung dem Begriff der Daseinsvorsorge – insbesondere in rechtlicher Hinsicht – heute noch zukommt, ist entscheidend, wie eng der Begriff mit dem autoritären Staatsverständnis von Forsthoff verknüpft war und ob er auf Grundlage der im Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik überhaupt noch sinnvoll Anwendung finden kann (Meinel 2011).

Dabei ist zu konstatieren, dass Forsthoff in seinem grundlegenden Lehrbuch zum Verwaltungsrecht den Begriff der Daseinsvorsorge zwar weiterhin verwendete, es jedoch unterließ, auf diesen Begriff eine umfassende neue Dogmatik

des Verwaltungsrechts aufzubauen (Forsthoff 1950; Meinel 2011, S. 145). Die in seiner Schrift *Die Verwaltung als Leistungsträger* angelegte Idee, auf Grundlage eines funktionellen Verständnisses der Tätigkeit der staatlichen Verwaltung das gesamte Verwaltungsrecht von seiner klassischen Ausrichtung auf einzelne Rechtsinstrumente zu lösen, hat er selbst nicht umgesetzt. Im Anschluss daran ist vielfach der Einwand erhoben worden, dass der Begriff der Daseinsvorsorge zwar weiterhin von Bedeutung sein mag, jedoch eher im politischen oder soziologischen Bereich und dem Begriff eine rechtliche Qualität nicht mehr zukomme (Ronellenfisch 2003, S. 72 f.).

Demgegenüber ist jedoch zu beachten, dass der Begriff auch weiterhin in einer Vielzahl gerichtlicher Entscheidungen Verwendung gefunden hat und beispielsweise von der Europäischen Kommission regelmäßig in Stellungnahmen zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nach Art. 106 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ganz selbstverständlich verwendet wird (ebd., S. 81 f.).<sup>11</sup> Darüber hinaus liegen auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur nicht wenige Veröffentlichungen vor, die dem Begriff der Daseinsvorsorge eine bleibende Bedeutung zumessen (ebd., S. 69).

Eine angemessene Bewertung zur rechtlichen Qualität des Begriffs der Daseinsvorsorge muss daran anknüpfen, dass Forsthoff mit diesem Begriff eine veränderte Verwaltungswirklichkeit aufgegriffen und juristisch verarbeitet hat (Ringwald 2008). Er knüpfte an die zunehmende Industrialisierung und die Konzentration vieler Menschen auf engem Raum in Großstädten an. Gemeint sind dabei insbesondere Bereiche kommunaler Infrastrukturen, die für die Ermöglichung eines Zusammenlebens von Menschen zwingend erforderlich sind, über die der Einzelne aber (unabhängig von seiner sozialen Bedürftigkeit) nicht selbst verfügen kann. Diese Frage bleibt aktuell und die damit verbundene Gewährleistungsverantwortung der staatlichen Verwaltung ist in fast allen kommunalen Infrastrukturbereichen heute (weitgehend) unstrittig. Landkreise und Kommunen wählen seit Jahrzehnten die Betreiber von Strom-, Gas- oder Wärmenetzen aus und sind für die Abwasserentsorgung und die Wasserversorgung verantwortlich. Sie beschränken sich dabei auch nicht auf die einmalige Auswahl, sondern treffen – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – auch Entscheidungen für die Art und Weise der Leistungserbringung.

---

<sup>11</sup>Eine beihilferechtliche Vorgabe, die gerade im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs eine zentrale Rolle spielt.

Besonders deutlich wird dies auch beim öffentlichen Personennahverkehr. Dessen schon rein räumlich deutlich höhere Effizienz im Vergleich zu Fahrzeugen des Motorisierten Individualverkehrs (MIV), ermöglicht in vielen Fällen überhaupt erst eine ausreichende individuelle Mobilität auf den begrenzten Verkehrsflächen. Ein reiner MIV wäre in – zumindest fast allen – bundesdeutschen Ballungszentren nicht ohne weiteres möglich und würde zu einem Kollaps vieler Verkehrsbeziehungen führen. Dies gilt ganz unabhängig davon, dass mit der aktuell besonders stark diskutierten Forderung nach einer Verkehrswende, die insbesondere eine Verlagerung vom MIV auf Verkehrsträger des Umweltverbundes adressiert, auch die Lebensqualität in Städten und der Gesundheitsschutz in der Bevölkerung nachhaltig gesteigert werden soll.

Es ist gleichwohl – mit Blick auf Forsthoff – uneingeschränkt zu konzedieren, dass die Herleitung der Daseinsvorsorge als rechtlichem Begriff eng verbunden war mit seinem autoritären Staatsverständnis (Günther 2011, S. 367). Forsthoff betrachtet den Staat als autoritäre politische Einheit, der sich als höchste rechtliche und ethische Instanz durch eine Verhinderung des Bürgerkrieges definiert und legitimiert. Insoweit knüpft Forsthoff eng an die Lehre von Carl Schmitt und seinem Verständnis des Politischen als Unterscheidung zwischen Freund und Feind an (Forsthoff 1933; Günther 2011, S. 367; Wehler 2014, S. 147). Mehr Distanz zu einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist kaum denkbar (Ringwald 2008, S. 45). In dem für das Grundgesetz so wesentlichen Wettstreit zwischen verschiedenen Meinungen vermag Forsthoff nicht mehr als die stets virulente Gefahr bürgerkriegsähnlicher Zustände zu erkennen.

Auf Grundlage dieser Überlegungen beschreibt er die Legitimation für ein rechtlich ungebundenes Sacherlassen der Verwaltung. Anstelle der normativen Bindung tritt die Bindung an einen bestimmten Sachzweck. Grenzen sind im Verwaltungshandeln nur bei ausschließlich subjektiven und sachfremden Erwägungen geboten. Seine Verwaltungsrechtslehre der Daseinsvorsorge dient also dazu, die Verwaltung gegenüber der parlamentarischen normativen Sphäre soweit wie möglich zu verselbstständigen und unmittelbar zum Instrument einer parlamentsunabhängigen Staatsführung zu machen. Dies steht im starken Kontrast zu den modernen Ansprüchen einer normativen Integration der administrativen Planung (siehe dazu Beitrag von Schwedes in diesem Band).

Jede Kritik am Begriff der Daseinsvorsorge, die diesen Hintergrund seiner Entwicklung aufgreift, ist daher auch unbedingt berechtigt (Knauff 2004, S. 43 f.). Es ist auf Grundlage der unveräußerlichen Menschenwürde als Fundamentalnorm des Grundgesetzes nicht möglich, jede staatliche Entscheidung für konkret verbindlich oder metaphysisch gerecht zu erklären. Der Staat ist keine

vorrechtliche Größe, sondern die Staatsgewalt geht vom Volke aus und ist an Gesetz und Recht gebunden, Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 GG.

Das zentrale Thema der grundgesetzlich gebotenen Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft ist die Sicherung individueller Freiheit. Die Freiheit der Einzelnen wird dabei im Grundgesetz zweifach gesichert: durch die Möglichkeit, an der demokratischen Willensbildung mitzuwirken und die Begrenzung der Staatsgewalt gegenüber individueller Freiheit. Dabei ist es mit Blick auf den Begriff der Daseinsvorsorge entscheidend, dass sich die Frage nach der Freiheit des Einzelnen nicht ausschließlich im Sinne einer Freiheit vor staatlichen Eingriffen stellt. Teilweise verfügt die Einzelne nämlich nicht über die Voraussetzungen für eine freie und autonome Lebensgestaltung. Diese Voraussetzungen zu schaffen und zu erhalten, ist dann eine Aufgabe des Staats.

Mit Blick auf die Verortung der Daseinsvorsorge ist des Weiteren die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes von Bedeutung. Dieser Begriff sollte zwar nicht darüber hinwegtäuschen, dass die auf eine freie Entfaltung der Persönlichkeit angelegten Grundrechte einer liberalen Wirtschaftsverfassung nahestehen. Eine an den Grundrechten des Eigentums, der Berufsfreiheit, der Freizügigkeit und der allgemeinen Handlungsfreiheit orientierte Wirtschaftsverfassung wird – zumindest in wesentlichen Teilen – grundsätzlich wettbewerblich verfasst sein müssen. Freilich bedarf auch die wettbewerbsgetragene Wirtschaft der Ordnung und Korrektur. Die soziale Begleitung durch staatliche Eingriffe und Normen entspricht dabei dem Anliegen, dass die soziale Wirklichkeit nicht wesentlich hinter dem sozialen Staatsziel zurückbleiben darf. Die Bundesrepublik ist nämlich nicht nur ein demokratischer, sondern auch ein sozialer Rechtsstaat, Art. 20 Abs. 1 GG. Darin liegt keine unverbindliche, programmatisch-politische Aussage, sondern ein Rechtssatz: die Staatszielbestimmung, die alle Staatsorgane zur Verfolgung dieses sozialen Ziels verpflichtet.

Deswegen kann eine sozialstaatliche Interpretation der Grundrechte auch zu sozialen Verpflichtungen des Staates führen. Wenn zu den Aufgaben des Sozialstaates (auch) die Gewährleistung gleicher realer Freiheit gehört, kann eine sozialstaatliche Unterstützung geboten sein, wenn das Freiheitsrecht ansonsten leer läuft. Dies kann sich im Einzelfall sogar bis zu einem subjektiven Teilhabe- oder Leistungsanspruch verdichten.

Genügen die Ergebnisse privater Initiative in als wesentlich definierten Bereichen nicht, um eine angemessene Versorgung der Bürgerinnen und Bürger zu sichern, gehört es deswegen zu den Staatsaufgaben, Leistungen der öffentlichen Hand zu gewährleisten oder selbst anzubieten. Bei den entsprechenden Maßnahmen ist jedoch zu unterscheiden zwischen

- Leistungen an Bürger\*innen, denen aufgrund ihrer finanziellen Leistungskraft der Ausschluss aus der Gesellschaft droht (Sozialleistung) und
- Leistungen an alle Bürger\*innen, die unabhängig von dem persönlichen Leistungsvermögen erfolgen (Daseinsvorsorge) (Rüfner 2006, S. 1055).

Gemeinsam ist Sozialleistung und Daseinsvorsorge das Ziel, Not zu vermeiden und Güter und Dienstleistungen möglichst Vielen möglichst gleich zugänglich zu machen. Während der Schwerpunkt der Sozialpolitik darin liegt, Unterschiede im Zugang zu Dienstleistungen und Gütern auszugleichen, die in dem Sozialverhältnis begründet sind, zielt die Daseinsvorsorge auf Sicherheit und Allgemeinheit der Versorgung. Der sozialstaatliche Auftrag der Gleichheit macht den Begriff der Daseinsvorsorge deswegen nicht überflüssig.

Die Aufgabe der Daseinsvorsorge besteht selbstständig neben dem Prinzip des Sozialstaats. Sie folgt aus der Verpflichtung des Staats auf Gemeinwohl und Wohlfahrt und ist eine Reaktion auf die zunehmende Abhängigkeit eines jeden Menschen von fremden Leistungen. Aus Bevölkerungskonzentrationen, Arbeitsteilung sowie den Risiken der komplexen Produktions- und Verteilungsvorgänge folgen erhebliche Risiken und Herausforderungen für den Einzelnen. Anders als Sozialleistungen richtet sich die Daseinsvorsorge deshalb grundsätzlich an Jede\*n (Knauff 2004, S. 48). Gekennzeichnet ist der Kreis dieser Leistungen dadurch, dass er um der einzelnen Bürgerin Willen angeboten wird (Rüfner 1996, S. 1044). Es geht nicht um Leistungen der Wirtschaftsförderung, nicht primär um Gewinnwirtschaft. Sie richten sich an die ‚Normalbürger\*innen‘, die an sich in der Lage sind, für ihr Auskommen selbst zu sorgen, allerdings einzelne wichtige Bedürfnisse weder aus eigener Kraft noch auf dem Markt befriedigen können (ebd.). Daseinsvorsorge erfolgt deswegen in der Regel nicht unentgeltlich, sondern mit dem Ziel der Kostendeckung.

Von zentraler Bedeutung ist dabei nicht, wer Leistungen der Daseinsvorsorge erbringt, sondern dass diese Leistungen nach am Gemeinwohl orientierten Grundsätzen erbracht werden (Knauff 2004, S. 48). Es wäre daher ein Missverständnis der Daseinsvorsorge, wenn diese im Sinne einer umfassenden Aufgabenübernahme durch staatliche Stellen verstanden werden würde. Ein staatliches Eingreifen ist erst dann erforderlich, wenn sich die gewünschte Gemeinwohlorientierung nicht ohne solche Eingriffe einstellt. Außerdem können sich staatliche Eingriffe auch darauf beschränken, der privaten Initiative sinnvolle Rahmenbedingungen zu setzen (Rüfner 2006, S. 1051). Erst wenn auch dies nicht ausreicht, ist eine staatliche Aufgabenübernahme geboten.

Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, warum sich der Staat zunehmend weniger als Leistungsstaat versteht, der die öffentlichen Aufgaben

selbst erbringt. Vielmehr orientiert er sich zunehmend am Leitbild des Gewährleistungsstaats, der es Privaten im Rahmen hoheitlich gesetzter regulativer Vorgaben ermöglicht, Leistungen zu erbringen, die von wesentlicher Bedeutung für das Gemeinwohl sind. Dieses Leitbild ist aber gerade keine Abwendung von einem (modernen) Verständnis der Daseinsvorsorge, weil die damit verbundenen Ziele nicht relativiert werden. Es löst sich hingegen von der wenig treffenden (und nicht selten polemischen) Gegenüberstellung von privater Marktwirtschaft und öffentlicher Leistungserbringung.

Die konkreten Aufgaben der Daseinsvorsorge werden dann auf Grundlage der jeweils aktuellen Versorgungsbedürfnisse definiert und erbracht. Daraus folgt jedoch gerade keine Beliebigkeit: Die Sorge um eine preiswerte, sichere, flächendeckende und in der Tarifgestaltung Gemeinwohlbelange berücksichtigende Versorgung ist ein hinreichender Grund für eigene Einrichtungen der öffentlichen Hand, solange eine gleichwertige Versorgung durch Private nicht zu erwarten ist (Rüfner 2006, S. 1062). Die Daseinsvorsorge mit kommunalen Leistungen eigener Einrichtungen oder mittels der Gewährleistung ihrer Erbringung durch Private ist eine Rechtspflicht des an der Wohlfahrt der Bürger\*innen orientierten Staats, festgehalten im Grundgesetz, Art. 28 Abs. 2 (Rüfner 2006, S. 1064).

Insoweit bleibt freilich zu beachten, dass Staatsaufgaben weiter gefasst sind als Rechtspflichten und unter den legitimen Staatsaufgaben darf der Staat wählen und Prioritäten setzen. Sie gehen nicht zuletzt auf die herrschenden gesellschaftlichen Leitbilder und die politischen Mehrheiten zurück (ebd.).

---

## **4 Zur Karriere von Daseinsvorsorge und öffentlichem Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland**

Als Forsthoff in den 1930er Jahren sein Konzept der Daseinsvorsorge entwarf, stand ihm auch der öffentliche Verkehr vor Augen. Allgemein zugängliche Mobilität war zu dieser Zeit noch nicht anders denkbar. Nach dem Zweiten Weltkrieg änderten sich die Voraussetzungen dafür grundlegend. Mit der Ausbreitung des MIV zu einem Massenphänomen konnte der gesellschaftlich notwendige Verkehr zu einem immer größeren Teil privat erbracht werden. Das staatlich gewährleistete Angebot kollektiver Verkehre wich zunehmend der Realisierung individueller Selbstbeweglichkeit im eigenen Pkw. Auf diese Weise eroberten sich die Bürgerinnen und Bürger den Verkehrssektor zurück und emanzipierten sich von obrigkeitstaatlichen Vorgaben. Deshalb wird das Aufkommen des MIV

nicht selten emphatisch als Akt individueller Befreiung und damit einhergehender Demokratisierung beschrieben (Burkart 1994).

Von diesem Zeitpunkt an entwickelten sich die zwei in ihrer Funktionsweise grundverschiedenen Verkehrssysteme weitgehend unabhängig voneinander. Während sich der MIV durch eine rasante Wachstumsdynamik auszeichnete, verblieb der öffentliche Verkehr weiterhin in der Sphäre staatlicher Leistungsverwaltung, die mit der rechtsethischen Konstruktion der Daseinsvorsorge legitimiert und (leider) nach zumeist paternalistischem Muster praktisch ausgelegt wurde. Wie sehr die inhaltliche Bestimmung der Daseinsvorsorge von den historisch-spezifischen gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen abhängt, verdeutlicht bereits die erste Krisendebatte über den öffentlichen Verkehr zu Beginn der 1970er Jahre. Dieser hatte damals schon deutlich an Attraktivität gegenüber dem MIV eingebüßt, was sich u. a. in immer höheren Subventionsleistungen der öffentlichen Hand niederschlug. Vor diesem Hintergrund entzündete sich eine lebhaftige Diskussion über die Zukunft des öffentlichen Verkehrs. Dabei zeigen sich erstaunliche Parallelen zu aktuellen Auseinandersetzungen. Das gilt insbesondere für das Thema der „Rationalisierung im Verkehr als Teil der Daseinsvorsorge“, wie eine Tagung der *Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen* überschrieben war (AGR 1975). Während Rationalisierung im weitesten Sinne für vernunftgemäßes ökonomisches Handeln stand, wurde dieses Verständnis dem Prinzip der Daseinsvorsorge als am Gemeinwohl orientierte politische Rationalität gegenübergestellt. Dabei wurde erneut deutlich, dass der klaren Vorstellung von ökonomischer Rationalität mit einem diffusen Verständnis der Daseinsvorsorge nur unzulänglich begegnet wird.

In der Diskussion standen sich ähnliche Positionen wie heute gegenüber. Auf der einen Seite wurde die Warnung geäußert, „dass auch der sogenannten Daseinsvorsorge des Staates Grenzen gesetzt sind“ (Wilkenloh 1975, S. 16). Auf der anderen Seite herrschte die Überzeugung, dass gerade im Verkehr „die Grundinvestitionen im Wesentlichen vom Staat und den Kommunen durchgeführt werden“ müssen (Nehrling 1975, S. 17). Es bleibt festzuhalten, dass die genaue Ausgestaltung dessen, was Daseinsvorsorge zu leisten habe, auch damals aus dem Konzept nicht in erster Linie rechtlich abgeleitet wurde. Stattdessen sei Daseinsvorsorge ein politisch zu bestimmender Begriff. „Er bedarf meines Erachtens ebenso wie der Begriff der Lebensqualität der Ausfüllung durch die Politik, genauer gesagt, durch die Vorstellung der verschiedenen politischen gesellschaftlichen Gruppierungen, über die in einem Rechtsstaat wie dem unseren letztlich die gesetzgebenden Körperschaften, und nicht zuletzt die Körperschaften der Selbstverwaltung, zu entscheiden haben“ (Stukenberg 1975, S. 18). Die politische Ausgestaltung wurde schon damals der ökonomischen Rationalität nachgeordnet,



denn sie hänge „letzten Endes von der Machbarkeit ab, *Machbarkeit hier einmal ganz brutal auf das Geld bezogen* [Herv. d. Verf.]“ (Eichhoff 1975, S. 23). In der Begründungssemantik nimmt diese Position den heutigen Diskussionsstand vorweg.

Ein weiteres Beispiel ist die Diskussion auf Basis der Verordnung der Europäischen Union vom 26. Juli 2000 zur Liberalisierung des Personenverkehrs (KOM 2000) sowie der seinerzeitigen Spargesetze verschiedener Regierungen. Sie stellten grundsätzlich infrage, ob der öffentliche Verkehr ein Bestandteil der Daseinsvorsorge sei. Die Bezugnahme auf sie wirkt dabei häufig wie ein rotes Tuch im Konflikt zwischen Sozialstaatsbefürworterinnen und Vertretern einer freien Marktwirtschaft. Die Kritiker\*innen bemängeln die Antiquiertheit dieses Rechtsbegriffs und fordern seine vollständige Abschaffung. An seine Stelle sollen staatliche Verantwortung für die Infrastruktur und eine Leistungserbringung nach privatwirtschaftlichen Kriterien treten. Das überholte Konzept sei schuld an der Ineffizienz und Servicefeindlichkeit der unter seinem Dach erbrachten Leistungen (Hermes 1998; Miegel 2003).

Die Gegenposition wird in erster Linie von Gewerkschaften und Sozialverbänden, aber auch dem Deutschen Städtetag vertreten (Deutscher Städtetag 2018, 2000). Sie argumentieren, dass im Rahmen der Daseinsvorsorge auch den sozial Benachteiligten, Alten, Kindern, Kranken – kurz allen, die auf die Solidarität in der Gesellschaft besonders angewiesen sind – lebensnotwendige Güter und Dienstleistungen bereitgestellt werden müssen, auch wenn sich diese nicht wirtschaftlich rechtfertigen lassen. Hier wird häufig der Begriff des *Gemeinwohls* verwendet.<sup>12</sup> Außerdem sehen diese Akteure das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden bedroht (Deutscher Städtetag 2003). Die Diskussion um den öffentlichen Verkehr ist also eingebettet in einen allgemeinen Disput über die Daseinsvorsorge oder, um den Bogen noch weiter zu spannen, über die Frage, wie wenig Staat und wie viel Markt unsere Gesellschaft benötigt. Aus diesem Zusammenhang speist sich die spezielle Brisanz der Thematik.<sup>13</sup> Vor diesem Hintergrund lässt sich die Auseinandersetzung um den öffentlichen Verkehr in der historischen Rückschau als spezifische Fallstudie eines großen Machtkampfs von Politik und Wirtschaft lesen (Acemoglu und Robinson 2013).

---

<sup>12</sup>Zu dessen dem Begriff der Daseinsvorsorge verwandten Definitionsproblem Schuppert und Neidhardt (2002).

<sup>13</sup>Daher sind Beiträge, die das Thema differenziert behandeln, noch immer selten (z. B. Krautscheid 2009; Neu 2009).

Die Folgen einer Herauslösung von Diensten aus der Daseinsvorsorge werden dann mitunter klar benannt: „Das Wettbewerbsgeschehen kann dazu führen, dass derartige Leistungen für bestimmte Regionen oder Bevölkerungsgruppen nicht in dem Umfang, der Struktur oder zu den Preisen erbracht werden, die die Politik für angemessen hält“ (Schatz 2000, S. 10). Es ist also die Frage, ob die Politik die Daseinsvorsorge garantiert oder der Markt über sie entscheidet, ja sie im Zweifelsfall auflöst. „Letzteres würde die Integrationsleistung des Leviathan tangieren und zielt damit direkt auf die staatliche Legitimationsgrundlage“ (Becker 2002, S. 199). In Bezug auf den öffentlichen Verkehr stellt sich dies folgendermaßen dar: „Mobilität ist Gegenstand der privaten Lebensführung oder wirtschaftlicher Betätigung und kann als solche nicht der öffentlichen Bezuschussung unterliegen“ (FES 2001, S. 9). Im Ergebnis heißt das: Es gibt nur noch dort Verkehrsdienstleistungen, wo sie ihren Betreibern Gewinn einfahren. Ob es sich dabei dann noch um ‚öffentlichen‘ Verkehr handelt, der sich dadurch auszeichnet, dass er für alle Menschen prinzipiell zugänglich ist, darf bezweifelt werden.

Demgegenüber hält das hier vertretene Konzept der Öffentlichen Mobilität an dem grundsätzlichen Anspruch des öffentlichen Verkehrs fest, die gesellschaftliche Teilhabe auch bei veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen durch ein angemessenes Verkehrsangebot zu gewährleisten. Dazu muss das Konzept der Daseinsvorsorge politisch neu ausbuchstabiert werden.

### **Fazit und Ausblick**

Der öffentliche Personennahverkehr ist ein geradezu klassischer Fall der mit dem Begriff Daseinsvorsorge beschriebenen Aufgabe des Staates und seiner Verwaltung. Er spielt eine wesentliche Rolle für das Zusammenleben der Bürgerinnen und Bürger, ist jedoch in seiner Komplexität von der Einzelnen nicht selbstständig zu erbringen. Vielmehr bedarf es einer ordnenden Struktur, wie sie insbesondere auf Basis von Nahverkehrsplänen sinnvoll angelegt werden kann. Der Einzelne mag keinen originären Anspruch auf den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs haben; gleichwohl gehört es zu den Aufgaben staatlicher Verwaltung, auf Basis des jeweiligen Lebensstandards und hier insbesondere der verkehrlichen Bedürfnisse und ihrer Auswirkung auf das Zusammenleben in Ballungszentren Verkehr und Mobilität sinnvoll zu gestalten.

Wenn das Konzept der Daseinsvorsorge im Verkehr zu Ende gedacht werden würde, läge es nahe, den Bürger\*innen einen Hausanschluss für Mobilität zur Verfügung zu stellen (Schwedes und Daubitz 2012). Denn während andere Dienstleistungen und Waren der klassischen Daseinsvorsorge (Strom, Gas, Wasser, Telefonie und Internet) bis in nahezu jeden Haushalt *hineinreichen*,

besteht das ÖPNV-Netz aus weiten Maschen. Man muss schließlich immer von Zuhause zur nächsten Bus-, Tram-, S- oder U-Bahnstation gelangen. Diese Wege können sehr weit sein. Dort angekommen, kann man mitunter sehr lange auf eine ‚Beförderung‘ warten. Wenn umgestiegen werden muss, trifft dies auf den Anschluss ebenfalls häufig zu. Dieses Problem gilt es als öffentliche Herausforderung zu begreifen, sonst lösen die Menschen es weiterhin wie bisher vorzugsweise auf private Art und Weise: durch den Besitz eines Pkw mit allen für die Allgemeinheit daraus resultierenden negativen Folgen. Ging es früher darum, die allgemeine Zugänglichkeit von Mobilität zu gewährleisten, stellt sich heute die Aufgabe, die Konsequenzen der Verkehrsentwicklung in hochgradig mobilen Gesellschaften nachhaltig zu bewältigen. Damit stellt sich die Frage, ob dabei dem Prinzip der Daseinsvorsorge noch eine Relevanz zukommt.

Um ihm gerecht zu werden, können bestimmte politisch definierte Leistungen oder Leistungspakete zur exklusiven Bereitstellung durch einzelne Unternehmen ausgeschrieben und, wenn notwendig, subventioniert werden. Somit ist *die Politik* gefordert, festzulegen – zum Beispiel in Nahverkehrsplänen –, worin das allgemeine Interesse am öffentlichen Verkehr besteht und auf welche Weise ihre Vorgaben umgesetzt werden sollen.

Bei der Definition des allgemeinen Interesses an der verkehrlichen Gestaltung des öffentlichen Raums sollte ‚die Politik‘ nicht nur als Gesetzgeberin und ausführende Verwaltung, sondern vielmehr ‚zivilgesellschaftlich‘ verstanden werden. Die interessierte und betroffene Öffentlichkeit müsste z. B. in Bürger\*innen- und Stadteiforen bei der Erstellung von regional differenzierten Nahverkehrsplänen und der Definition von ‚ausreichender Verkehrsbedienung‘ stärker beteiligt werden, und zwar jenseits der häufig von lobbyistischen Interessenverbänden organisierten Alibiveranstaltung (Strasser 2004; Lorenz et al. 2020). Dieser Vorschlag legt nahe, sich an ähnlichen, aber durchaus zu optimierenden Verfahren bei Bebauungs- und Flächennutzungsplänen zu orientieren. Der Verwaltung (Länder, Landkreise und Kommunen) obliegt dann die Aufgabe, die verschiedenen regionalen und quartiersbezogenen Verkehrspläne miteinander abzustimmen. Der Erfolg des viel gepriesenen Schweizer Verkehrsmodells liegt nicht zuletzt in dessen basisdemokratischer Legitimation begründet (Breitenmoser et al. 2001; Sager et al. 1999).

Die *prinzipielle* Fragestellung, ob der öffentliche Verkehr die Daseinsvorsorge braucht, bzw. ob wir sie brauchen, muss in Anbetracht einer zunehmend differenzierten, verwobenen und für jede\*n Einzelne\*n zunehmend risikohaften Gesellschaft überraschen (Beck 1986). Unter solchen riskanten Bedingungen nimmt die Notwendigkeit einer überindividuellen, solidarischen Vorsorge für die Mehrheit der Bevölkerung kaum ab. Freilich ist der Vorsorgegedanke heute durch

die – teilweise bewusste – Vermengung mit der Fürsorge als paternalistisches Prinzip diskreditiert. Er wird mittlerweile durch eine andere Begrifflichkeit ‚moderner‘ zum Ausdruck gebracht, nämlich durch die *Nachhaltigkeit*. Während sich das Konzept der Daseinsvorsorge auf die vorausschauende Aufrechterhaltung der ökonomischen und sozialen Reproduktion beschränkte, beansprucht das Prinzip der Nachhaltigkeit außerdem die ökologischen Aspekte zukünftiger Gesellschaftsentwicklung zu berücksichtigen. Es überrascht daher nicht, dass sich die beiden Debatten auf verblüffende Weise ähneln. In beiden Fällen geht es einerseits um die gesellschaftspolitische Gewichtung kurzfristiger, betriebswirtschaftlicher Entscheidungen und andererseits um die Reflexion ihrer langfristigen sozialen und ökologischen Auswirkungen. So gesehen erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass das Konzept der Daseinsvorsorge zukünftig im Nachhaltigkeitsdiskurs aufgehen wird.

Demgegenüber erinnert die Forderung nach einem grundsätzlichen Rückzug des Staats aus seiner Verantwortung für die gemeinwohlorientierte Vorsorge an das Verständnis des 19. Jh. Der damalige Nachtwächterstaat sah seine Aufgabe vor allem in der Aufrechterhaltung innerer und äußerer Sicherheit. Seine Funktion lag in der defensiven Haltung begründet, die formalen Freiheitsrechte jedes einzelnen Gesellschaftsmitglieds zu schützen, ohne jedoch selbst aktiv zu werden. Die materielle Grundlage der Existenz, die Vorsorge, blieb dem Schicksal jedes Einzelnen überantwortet. Die in den letzten Jahren wieder häufig vorgetragene Forderung, die Einzelne, ihr Eigentum und die Familie müssten gestärkt werden, mutet wie eine Renaissance der politischen Philosophie dieser Zeit an (Nida-Rümelin 2011).

Die Betonung individueller Einzelrechte wird auch im Diskurs um die Zukunft des öffentlichen Verkehrs immer wieder verwendet, z. B. mit der Aussage, dass er angesichts zunehmender Individualisierung nicht mehr zeitgemäß sei (Projektgruppe Mobilität 2001). Solche Argumentationsansätze überzeugen regelmäßig bereits deshalb nicht, weil sie persönliche Freiheit preisen, ohne nach deren Voraussetzungen zu fragen. Gerade dort, wo staatliches Handeln die persönliche Freiheit für alle Bürger\*innen erst ermöglicht, erscheint der Gegensatz von Individuum und Staat kaum ausreichend, um die Komplexität der Aufgabe sachgerecht zu beschreiben.

Das Argument, Mobilität sei eine rein individuelle Angelegenheit und nicht von allgemeinem Interesse, kann zudem schnell mit dem Blick auf die im Autoverkehr zu beobachtende *Massenindividualisierung*<sup>14</sup> entkräftet werden. Wo *Mobilität* eine

---

<sup>14</sup>Die Chiffre „MIV“ ließe sich auf diese Weise besser übersetzen.

individuell erfahrbare (körperliche) Bewegung bezeichnet, tritt dem Einzelnen im *Verkehr* die Mobilität der anderen Individuen, der Allgemeinheit, als technisch vermitteltes System gegenüber. Diese dialektische Verschränkung von individueller *Mobilität* und allgemeinem *Verkehrssystem* wird deutlich im Begriffspaar *Automobilität* und *öffentlicher Verkehr*. Zwar verkehrt auch jede Autofahrerin öffentlich, doch wähnt sie sich *selbst* in ihrem *Mobil*. Wer ‚öffentlich‘ unterwegs ist, befindet sich dagegen in einem *Verkehrsmittel*. Diese Semantik signalisiert den scheinbaren Gegensatz von mobiler Selbstbestimmung versus fremdbestimmter Funktionalität. Wer Mobilität individuell zu lösen glaubt, blendet den Strukturzusammenhang des Verkehrs aus.<sup>15</sup>

Dass der Verkehr immer öffentlich geregelt wird – nur eben bislang vielfach im Sinne des MIV –, sollte ein gemeinsames Verständnis aller Verkehrs- und Gesellschaftsmitglieder sein. Dass dies häufig nicht der Fall ist, liegt vor allem daran, dass das Prinzip der Daseinsvorsorge bis heute auf den öffentlichen Verkehr beschränkt bleibt. Indem sich parallel zum öffentlichen Verkehr – mit seiner sozialen Verpflichtung, eine ausreichende Verkehrsbedienung für alle Gesellschaftsmitglieder zu gewährleisten – der von sozialen und ökologischen Verpflichtungen weitgehend unbelastete MIV etablierte, entstanden zwei grundverschiedene Verkehrssysteme, die sich ganz unterschiedlich gesellschaftlich legitimieren. Während der öffentliche Verkehr sich über seine Gemeinwohlorientierung im Rahmen der Daseinsvorsorge definiert, betont der MIV den individuellen Freiheitsgedanken.

Über die sich daraus ergebenden Zielkonflikte zwischen Allgemeinheit und Individuum wird in demokratischen Rechtssystemen politisch verhandelt. Seit dem Aufkommen des MIV als Konkurrenz zum ÖV wurde immer wieder auf die Notwendigkeit einer stärkeren Verknüpfung beider Verkehrssysteme hingewiesen. Schon früh wurde die Veröffentlichung des privaten Individualverkehrs sowie die Individualisierung des öffentlichen Kollektivverkehrs angestrebt. Auch heute zielt das allgemein anerkannte Leitbild einer Integrierten Verkehrsplanung auf die Verbindung der beiden unabhängigen Verkehrssysteme mit dem Ziel, die Verkehrsentwicklung nachhaltig am Gemeinwohl zu orientieren (siehe den Beitrag von Schwedes in diesem Band).

Dabei sei ergänzend darauf hingewiesen, dass die zunehmend relevante Diskussion um eine Verkehrswende auf mehr als den Ausbau des ÖPNV zielt – und

---

<sup>15</sup>„Der Einzelne und sein Selbstfahrzeug“ wäre der Titel der hier anschlussfähigen psychologischen Untersuchung von Automobilwerbung.

damit auch das Verständnis des öffentlichen Verkehrs im Sinne einer Öffentlichen Mobilität erweitert. Der öffentliche Verkehr ist zwar das Rückgrat des Umweltverbundes und jeder umfassend verstandenen Verkehrswende. Gleichzeitig ist aber auch ein erheblicher Umbau der öffentlichen Infrastruktur geboten, der eine bislang stark am MIV angelegte Verteilung öffentlicher Flächen korrigiert und insbesondere die Interessen von zu Fuß Gehenden und Radfahrenden stärker in den Mittelpunkt rückt. Nicht zuletzt das Berliner Mobilitätsgesetz greift diesen Aspekt auf und enthält planerische Grundsätze für eine andere Verteilung öffentlicher Flächen zugunsten aller Verkehrsteilnehmenden (siehe den Beitrag von Kirchner in diesem Band).

Im Anschluss daran wird auch die Rolle neuer Mobilitätsangebote im Rahmen einer Öffentlichen Mobilität jenseits des MIV und des klassischen ÖPNV von Interesse sein (siehe den Beitrag von Wolking in diesem Band). Insbesondere Sharing-Angebote sind in ihrer Auswirkung auf den öffentlichen Raum und die Mobilität jeder Einzelnen immer noch in der Entwicklung begriffen. Wird jedoch der begrenzte öffentliche Raum und die Zunahme der Bevölkerung in vielen Ballungszentren berücksichtigt, so spricht viel für die Förderung von Mobilität durch geteilte Verkehrsmittel, um eine Neuverteilung öffentlicher Flächen umsetzen zu können. Auf Basis des Begriffs der Daseinsvorsorge und der damit verbundenen Aufgabe staatlicher Verwaltung liegt es nahe, dass auch der Aufbau solcher Systeme öffentlich-rechtlichen Grundsätzen unterliegen und dabei im Sinne eines flächendeckenden, preiswerten und diskriminierungsfreien Angebots gestaltet werden sollte (siehe den Beitrag von Daubitz in diesem Band). Sinnvoll verbunden können sich öffentlicher Nahverkehr und geteilte Mobilitätsangebote höchst effektiv und zum Nutzen aller zu einer Öffentlichen Mobilität ergänzen. Würden jedoch Angebote für Busse und Bahnen ebenso wie Angebote geteilter Verkehrsmittel allein nach marktwirtschaftlichen Prinzipien erfolgen, bliebe für eine geordnete, am Gemeinwohl orientierte verkehrspolitische Entwicklung wenig Raum.

---

## Literatur

- Acemoglu, Aron und J. A. Robinson. 2013. *Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut*. Frankfurt am Main: Fischer.
- AGR – Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, Hrsg. 1975. *Rationalisierung im Verkehr als Teil der Daseinsvorsorge*. Dortmund: Sander.
- Ambrosius, Gerold. 1984. *Der Staat als Unternehmer*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

- Ambrosius, Gerold. 1995. Kommunalwirtschaft im Spannungsfeld von Autonomisierung/ Privatisierung und Bindung/Regulierung (vom Ende des 19. Jh.s bis zu den 1930er Jahren). In *Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung im 19. und 20. Jh.*, Hrsg. J. Wysocki, 141–163. Berlin: Duncker & Humblot.
- Beck, Ulrich. 1986. *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Becker, Hartmuth. 2002. *Die Kategorie öffentlicher Güter als Grundlage von Staatstheorie und Staatswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bendikat, Elfi. 1997. Öffentliche Verkehrssysteme im Spannungsfeld kommunaler Intervention im Metropolenvergleich: Berlin und Paris 1890–1914. In *Mobilität für alle. Geschichte des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt zwischen technischem Fortschritt und sozialer Pflicht*, Hrsg. H.-L. Dienel und B. Schmucki, 149–182. Stuttgart: Franz Steiner.
- Brandt, Jürgen. 1929. *Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand*. Jena: Fischer.
- Breitenmoser, Bernadette, R. Furrer, L. Raymann. 2001. Wege zur Nachhaltigkeit im Verkehr. Konsens auf lokaler Ebene ist Voraussetzung. *Neue Zürcher Zeitung*, 3. Oktober 2001.
- Burkart, Günter. 1994. Individuelle Mobilität und soziale Integration. Zur Soziologie des Automobilismus. In *Soziale Welt*, Heft 2: 216–241.
- Dessauer, Friedrich. 1928. *Philosophie der Technik. Das Problem der Realisierung*. 2. Aufl. Bonn: Friedrich Cohen.
- Deutscher Städtetag. 2000. *Europäische Wettbewerbspolitik gefährdet kommunale Daseinsvorsorge*. Pressedienst des Deutschen Städtetags vom 3. Mai 2000. Berlin.
- Deutscher Städtetag. 2003. *Die Stadt der Zukunft*. Beschluss der 32. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 15. Mai 2003 in Mannheim. Dokumentiert in Schader-Stiftung (2003): 310–316. Darmstadt.
- Deutscher Städtetag, Hrsg. 2018. *Nachhaltige städtische Mobilität für alle – Agenda für eine Verkehrswende aus kommunaler Sicht*. Berlin und Köln: Deutscher Städtetag. <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/positionspapier-nachhaltige-staedtische-mobilitaet.pdf> (31.12.2020).
- Eichhoff, Eugen. 1975. Redebeitrag auf der Podiums- und Generaldiskussion der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen. In *Rationalisierung im Verkehr als Teil der Daseinsvorsorge*, Hrsg. AGR – Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, 15–36. Dortmund: Sander.
- Fisch, Stefan. 1997. Nahverkehr aus der Sicht der Stadtplanungsgeschichte. Anmerkungen eines Verwaltungs- und Planungshistorikers. In *Mobilität für alle. Geschichte des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt zwischen technischem Fortschritt und sozialer Pflicht*, Hrsg. H.-L. Dienel und B. Schmucki, 51–61. Stuttgart: Franz Steiner.
- Forsthoff, Ernst. 1933. *Der totale Staat*. Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt.
- Forsthoff, Ernst. 1938. *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart/Berlin: Kohlhammer.
- Forsthoff, Ernst. 1950. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Band 1. Allgemeiner Teil*. München/Berlin: C. H. Beck.
- Gerber, Walter. 1928. *Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form*. Zürich: Girsberger.
- Grimm, Dieter. 1993. Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition. In *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?*, Hrsg. R. Voigt, 27–50. Baden-Baden: Nomos.

- Gröttrup, Hendrik. 1973. *Die kommunale Leistungsverwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Günther, Frieder. 2011. Ordnen, gestalten, bewahren. Radikales Ordnungsd Denken von deutschen Rechtsintellektuellen der Rechtswissenschaft 1920 bis 1960. In: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Heft 3, 353–384.
- Hermes, Georg. 1998. *Staatliche Infrastrukturverantwortung. Rechiliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Jaspers, Karl. 1931 [1971]. *Die geistige Situation der Zeit*. 7. Abdruck der im Sommer 1932 bearbeiteten 5. Aufl. Berlin: de Gruyter.
- Krautscheid, Andreas, Hrsg. 2009. *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Knauff, Matthias. 2004. *Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kocka, Jürgen. 1999. *Klassengesellschaft im Krieg. Deutsche Sozialgeschichte 1914–1918*. 2. durchgesehene und ergänzte Aufl. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 2000. *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, Straße und Binnenschiffahrtswegen*. Kom (2000) 7 vom 26. Juli 2000. Brüssel.
- Koselleck, Reinhard. 1987. *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Lederer, Emil. 1979. Kapitalismus, Klassenstruktur und Probleme der Demokratie in Deutschland 1910–1940. Buchreihe *Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft*, Bd. 39, Hrsg. J. Kocka. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Lessenich, Stephan. 2000. Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In *Soziologie des Sozialstaates. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*, Hrsg. J. Allmendinger und W. Ludwig-Mayerhofer, 39–78. Weinheim: Beltz.
- Lorenz, Astrid, C. P. Hoffmann und U. Hirschfeld, Hrsg. 2020. *Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten*. Wiesbaden: Springer VS.
- FES – Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung. 2001. *Verkehrspolitik im Strukturwandel: die neuen Chancen der Mobilität. Thesenpapier*. Federführung: F. Mietsch. Berlin. <https://library.fes.de/fulltext/managerkreis/01130.htm>. Zugriff: 01.07.2020.
- Meinel, Florian. 2011. *Der Jurist in der industriellen Gesellschaft. Ernst Forsthoff und seine Zeit*. Berlin: de Gruyter.
- Miegel, Meinhard. 2003. *Die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge*. Hrsg. Schader-Stiftung (2003): 28–37. Darmstadt.
- Niebuhr, Heinrich. 1928. *Öffentliche Unternehmungen und Privatwirtschaft*. Leipzig: G. A. Gloeckner.
- Nehring, Heinz. 1975. Redebeitrag auf der Podiums- und Generaldiskussion der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen. In *Rationalisierung im Verkehr als Teil der Daseinsvorsorge*, Hrsg. AGR – Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, 15–36. Dortmund: Sander.



- Neu, Claudia, Hrsg. 2009. *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Nida-Rümelin, Julian. 2011. *Die Optimierungsfalle. Philosophie einer humanen Ökonomie*. München: Irisiana.
- Niederich, Nikolaus. 1997. Nahverkehrsbetriebe als Wirtschaftsunternehmen: Die Stuttgarter Straßenbahnen und ihre Eigentümer von 1868 bis 1918. In *Mobilität für alle. Geschichte des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt zwischen technischem Fortschritt und sozialer Pflicht*, Hrsg. H.-L. Dienel und B. Schmucki, 83–108. Stuttgart: Franz Steiner.
- Projektgruppe Mobilität. 2001. *Kurswechsel im öffentlichen Verkehr. Mit automobilen Angeboten in den Wettbewerb*. Berlin: edition sigma.
- Reulecke, Jürgen. 1985. *Geschichte der Urbanisierung in Deutschland*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Ringwald, Roman. 2008. *Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff. Forsthoff, Grundgesetz und Grundversorgung*. Frankfurt M.: Peter Lang.
- Ritter, Gerhard A. 1991. *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München: de Gruyter Oldenbourg.
- Ronellenfitsch, Michael. 2003. *Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff – Aktuelle Entwicklungen im nationalen und Europäischen Recht*. In Ernst Forsthoff: Kolloquium aus Anlass des 100. Geburtstags von Prof. Dr. Dr. h. c. Ernst Forsthoff, Hrsg. W. Blümel. 53–114. Berlin: Duncker & Humblot.
- Rüfner, Wolfgang. 1996. Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit. In *Handbuch des Staatsrechts*, Hrsg. J. Isensee, P. Kirchhof, 2. Auflage, Band 3, 1037–1085. Heidelberg: C.F. Müller.
- Rüfner, Wolfgang. 2006. Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit. In *Handbuch des Staatsrechts*, Hrsg. J. Isensee, P. Kirchhof, 2. Auflage, Band 3, 1049–1107. Heidelberg: C.F. Müller.
- Sager, Fritz, V. Kaufmann und D. Joye. 1999. Die Koordination von Raumplanung und Verkehrspolitik in urbanen Räumen der Schweiz: Determinanten der politischen Geographie, der politischen Kultur oder der institutionellen Struktur. In: *Swiss Political Science Review*, Heft 5: 25–55.
- Saitzew, Manuel. 1930. *Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart*. Tübingen: Mohr.
- Schatz, Klaus-Werner. 2000. Die öffentliche Daseinsvorsorge im Spannungsfeld des EU-Wettbewerbs. Co-Referat anlässlich des 1. Brüsseler Gesprächs mit dem Thema „Die öffentliche Daseinsvorsorge im Spannungsfeld des EU-Wettbewerbsrechts“ der SPD Brüssel am 20.09.2000.
- Scheuner, Ulrich. 1978 [1969]. Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung. In *Staatstheorie und Staatsrecht*, Hrsg. J. W. Rüfner, 545–565. Berlin: Kohlhammer.
- Schuppert, Gunnar F. und F. Neidhardt, Hrsg. 2002. *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz*. WZB-Jahrbuch 2002. Berlin: edition sigma.
- Schmidt, Manfred G. 2005. *Der deutsche Sozialstaat. Geschichte und Gegenwart*. München: C. H. Beck.
- Schwedes, Oliver und S. Daubitz. 2012. *Hausanschluss Mobilität. Erfahrungen und Potenziale von Erreichbarkeitsplanung*. Hrsg. Verbraucherzentrale Bundesverband. Berlin. [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Hausanschluss\\_Mobilitaet\\_vzbv\\_2012.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Hausanschluss_Mobilitaet_vzbv_2012.pdf). Zugriff: 25.04.2020.

- Smith, Adam. 1996 [1789]. *Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*. München: dtv.
- Strasser, Karsten. 2004. Der Öffentliche Straßenpersonenverkehr im Umbruch. Was passiert auf dem Weg von der kommunalen Eigenproduktion zum Ausschreibungswettbewerb? In *Wir können auch anders. Perspektiven von Demokratie und Partizipation*, Hrsg. N. Fröhler, S. Hürtgen, C. Schlüter und M. Thiedke, 294–309. Münster.
- Stukenberg, Helmut. 1975. Redebeitrag auf der Podiums- und Generaldiskussion der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen. In *Rationalisierung im Verkehr als Teil der Daseinsvorsorge*, Hrsg. AGR – Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, 15–36. Dortmund: Sander.
- Wagner, Peter. 1995. *Soziologie der Moderne. Freiheit und Disziplin*. Frankfurt am Main/ New York: Campus.
- Wehler, Hans Ulrich. 1995. *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bd. 3, Von der ‚Deutschen Doppelrevolution‘ bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges*. München: C. H. Beck.
- Wehler, Hans-Ulrich. 2014. *Die Deutschen und der Kapitalismus. Essays zur Geschichte*. München: Beck.
- Wiedenfeld, Kurt. 1927. Die Wirtschaft der öffentlichen Hand. In *Grundriß der Betriebswirtschaftslehre. Band 2*, Hrsg. W. Mahlberg, E. Schmalenbach, F. Schmidt und E. Walb, 45–62. Leipzig: Gloeckner.
- Wilkenloh, Friedhelm. 1975. Redebeitrag auf der Podiums- und Generaldiskussion der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen. In *Rationalisierung im Verkehr als Teil der Daseinsvorsorge*, Hrsg. AGR – Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, 15–36. Dortmund: Sander.
- Wolf, Winfried. 1992. *Eisenbahn und Autowahn. Personen- und Gütertransport auf Schiene und Straße. Geschichte, Bilanz, Perspektive*. Hamburg: Rasch und Röhrling.
- Wysocki, Josef, Hrsg. 1995. *Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung im 19. und 20. Jh.* Berlin: Duncker & Humblot.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





# Integration und Öffentliche Mobilität: Die Rolle der Planung

Oliver Schwedes

## Einleitung

Nachdem der öffentliche Verkehr in den ersten Nachkriegsjahrzehnten im Zuge der wirtschaftlichen Prosperität stetig an Bedeutung zugunsten des privaten Autoverkehrs verloren hatte, wurde er in den 1970er Jahren wiederentdeckt. Allerdings war das wiedererwachte Interesse der Verkehrsplaner\*innen am öffentlichen Verkehr mehrheitlich dadurch motiviert, den rasant wachsenden Autoverkehr zu entlasten, um die Stauanfälligkeit zu reduzieren und damit die ‚freie Fahrt für freie Bürger‘ zu gewährleisten. Damals etabliert sich der verkehrspolitische Konsens, dass der öffentliche Verkehr auch zukünftig als Teil der Daseinsvorsorge, ein Mindestmaß an Mobilität für diejenigen erbringen soll, die sich kein Auto leisten können. Die Alimentierung des öffentlichen Verkehrs legitimiert sich verkehrsplanerisch und -politisch seitdem mit dem Transport derjenigen, die alternativlos im öffentlichen Verkehr gefangen sind – die ‚Captives‘. Der öffentliche Verkehr als ‚Armenkutsche‘.

Entgegen allen politischen Lippenbekenntnissen, hat der öffentliche Verkehr, gemessen am privaten Autoverkehr, seitdem die gesellschaftliche Bedeutung einer fest eingeplanten und eingepreisten Restgröße. Demnach haben sich alle Beteiligten auf eine Parallelförderung auf unterschiedlichen Ausgangsniveaus verständigt, mit der das Missverhältnis zwischen öffentlichem und privatem Verkehr seit Jahrzehnten mit jedem Finanzhaushalt von neuem festgeschrieben wird. Wenn der private Verkehr etwas erhält, bekommt der öffentliche Verkehr seinen Anteil – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Zwischen 1994 und 2018 wurde der öffentliche Verkehr im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes mit rund 172 Mrd.

---

O. Schwedes (✉)

Technische Universität Berlin, Berlin, Deutschland

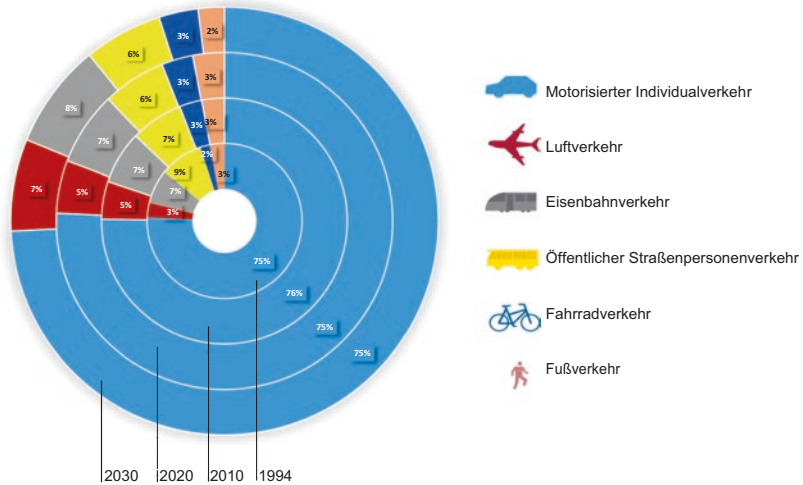
E-Mail: [oliver.schwedes@tu-berlin.de](mailto:oliver.schwedes@tu-berlin.de)

© Der/die Autor(en) 2021

O. Schwedes (Hrsg.), *Öffentliche Mobilität*,

[https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_3)

Anteilige Verkehrsleistung der Verkehrsmittel nach zurückgelegten Personenkilometern



**Abb. 1** Anteilige Verkehrsleistung der Verkehrsmittel nach zurückgelegten Personenkilometern. Die Maßeinheit Personenkilometer (Pkm) berechnet sich aus der Anzahl der beförderten Personen multipliziert mit der zurückgelegten Entfernung in Kilometern. (Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Verkehrsverflechtungsprognose 2030, Schlussbericht, 11.06.2014, [www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/verkehrsverflechtungsprognose-2030-schlussbericht-los-3.pdf](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/verkehrsverflechtungsprognose-2030-schlussbericht-los-3.pdf); BMVI, Verkehr in Zahlen 2019/2020, September 2019, [www.bmvi.de/ShareDocs/DE/Artikel/G/verkehr-in-zahlen\\_2020.html](http://www.bmvi.de/ShareDocs/DE/Artikel/G/verkehr-in-zahlen_2020.html); eigene Darstellung)

EUR subventioniert. Daraufhin hat sich seine Verkehrsleistung im selben Zeitraum um 36 % erhöht, und die Fahrgastzahlen im öffentlichen Verkehr sind sogar um 56 % gestiegen. Doch parallel zur Subventionierung des öffentlichen Verkehrs erfolgte eine vielfach höhere Förderung des privaten Autoverkehrs, der daraufhin in gleichem Maße gewachsen ist, sodass sich in der Folge des allgemeinen Verkehrswachstums die jeweiligen relativen Anteile am gesamten Verkehrsaufkommen und der Verkehrsleistung nicht verändert haben. Mehr noch, den Prognosen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zufolge wird sich an diesem Verhältnis auch bis 2030 nichts ändern: Heute wie in der Zukunft entfallen zwei Drittel der Verkehrsleistung im Personenverkehr auf den privaten Autoverkehr (siehe Abb. 1).

Wenn der öffentliche Verkehr sich zu einer Öffentlichen Mobilität weiterentwickeln soll, deren gesellschaftlicher Stellenwert über eine Residualgröße hinausreicht und einen maßgeblichen Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung leistet, erfordert dies einen entsprechenden verkehrspolitischen und -planerischen Gestaltungswillen. Die aktuelle Anpassungsplanung, die sich heute noch darauf beschränkt, den Status quo zu verwalten, muss von einer Integrierten Verkehrsplanung abgelöst werden. Eine Integrierte Verkehrsplanung zeichnet sich dadurch aus, dass sie normativ, politisch, fachlich und räumlich abgestimmt ist und die verschiedenen Akteure aus den Bereichen gleichberechtigt in die Planung mit einbezieht. Im Folgenden wird gezeigt, wie eine solche Integration in allen vier Bereichen konzipiert sein muss, um diesem Anspruch gerecht zu werden.

---

## 1 Normative Integration

Am Anfang steht mit der normativen Integration die *explizite* Einbeziehung politischer Werte, an denen sich die Planung ausrichtet. Indem sie sich an gesellschaftlich ausgehandelten Werten orientiert, ist Integrierte Verkehrsplanung ausdrücklich politische Planung. Demgegenüber begreift die herkömmliche Verkehrsplanungszunft, die sich traditionell aus dem Bauingenieurwesen und der Wirtschaftswissenschaft zusammensetzt, Planung als einen wertfreien, naturwissenschaftlich zu begründenden, technischen Prozess. Ihre Vertreter\*innen übersehen dabei systematisch die ihrem Handeln zugrunde liegenden *impliziten* Werturteile. Das zeigt sich anhand des primär verfolgten Ziels, den Verkehr effizienter zu gestalten und den Verkehrsfluss aufrecht zu erhalten, wobei die große Bedeutung des Verkehrs für die Wirtschaftsentwicklung betont wird. Dementsprechend ist der aktuelle Bundesverkehrswegeplan darauf gerichtet, die wachsenden Verkehrsmengen möglichst schnell von A nach B zu leiten (Heuser und Reh 2016). Die Effizienz des Verkehrssystems bemisst sich daran, wie kostengünstig und im Ergebnis wirkungsvoll das Ziel erreicht wird, immer mehr Verkehr mit immer größeren Geschwindigkeiten über immer größere Distanzen zu organisieren. Allerdings kollidiert dieses jahrzehntelang gültige Ziel der ökonomischen Effizienzsteigerung mittlerweile mit den neuen gesellschaftlichen und international ratifizierten Nachhaltigkeitszielen (Vereinte Nationen 2019).

Hier zeigt sich, dass dem vermeintlich wertfreien, naturwissenschaftlich begründeten Planungsziel der ökonomischen Effizienzsteigerung, das die traditionelle Verkehrsplanung versucht durch technische Innovationen zu erreichen (Verkehrsinformationssysteme, neue Antriebstechnologien, autonomes

Fahren etc.), eine normative Wertentscheidung zugunsten der Wirtschaft und auf Kosten sozialer und ökologischer Werte zugrunde liegt. Ist diese normative Entscheidung einmal gefallen, kann das Verkehrssystem in diesem Sinne von der Verkehrsplanung hochgradig effizient gestaltet bzw. den aktuellen Erfordernissen entsprechend angepasst werden. Die politische Entscheidung fällt aber vorher, wenn es um die Frage geht, ob das Ziel der ökonomischen Effizienzsteigerung auch effektiv ist. Der Ökonom Peter Drucker (1963) hat den Unterschied zwischen Effizienz und Effektivität prägnant so definiert, dass es im ersten Fall darum geht, die Dinge richtig zu tun, während im zweiten Fall angestrebt wird, die richtigen Dinge zu tun. Um die Relevanz der analytischen Unterscheidung zu verdeutlichen, stellte Drucker fest, dass es wohl kaum sinnvoll sei, auf besonders effiziente Weise Ziele zu verfolgen, die man besser gar nicht verfolgen sollte.

Die Vertreter\*innen der traditionellen Verkehrsplanung können mit gutem Gewissen sagen, dass sie seit Jahrzehnten eine zweifellos effiziente Anpassungsplanung betreiben, die das Verkehrssystem den ständig wachsenden Verkehrsmengen entsprechend ausbaut und damit den Verkehrsfluss aufrechterhält – sie tun Dinge offensichtlich richtig. Sie verweigern sich aber der politischen Frage, ob das was sie so effizient betreiben auch effektiv ist – tun sie die richtigen Dinge? Aus dieser Einsicht folgt, dass man sich zunächst darüber verständigen sollte, was die richtigen Ziele sind. Das macht die Integrierte Verkehrsplanung indem sie ihre Planungsziele ausdrücklich normativ begründet, transparent vermittelt und öffentlich zur Diskussion stellt.

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

Die gesellschaftliche Etablierung Öffentlicher Mobilität ist auf eine politisch legitimierte Integrierte Verkehrsplanung angewiesen, die die Gestaltung von Mobilität als eine öffentliche Aufgabe begreift, die nicht dem privaten Kalkül jedes Einzelnen überlassen bleiben kann. Das erfordert eine normative Begründung Öffentlicher Mobilität, die glaubhaft vermittelt, dass damit das

politische Ziel einer nachhaltigeren Verkehrsentwicklung erreicht werden kann. Ein weiteres Qualitätskriterium gelungener normativer Integration, neben der genannten Zielorientierung und der transparenten Prozessgestaltung, ist daher ein evidenzbasiertes Vorgehen. In dem Maße wie auf dem Weg zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung eine große Transformation des Verkehrssystems erfolgt, geraten schon heute die alten Gewissheiten einer am Auto orientierten Verkehrsplanung in eine Legitimationskrise. Eine Öffentliche Mobilität wird sich nur dann gesellschaftlich legitimieren lassen, wenn gezeigt werden kann, dass sie einen Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung leistet. Die Integrierte Verkehrsplanung hat die Aufgabe, diesen Nachweis wissenschaftlich fundiert zu erbringen. Analog zu der evidenzbasierten Medizin, die sich in den 1990er Jahren durchgesetzt hat, steht die Integrierte Verkehrsplanung für eine evidenzbasierte Mobilitätsplanung.

---

## 2 Politische Integration

Die zweite Handlungsebene der Integrierten Verkehrsplanung ist die politische Integration. Hier besteht das Ziel darin, die Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft systematisch und dauerhaft miteinander ins Gespräch zu bringen und über alle politischen Ebenen in die Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Dieser ambitionierte Ansatz resultiert aus der Erfahrung wachsender Konflikte aufgrund von Sprachlosigkeit zwischen den drei Akteursgruppen. Die Integrierte Verkehrsplanung geht davon aus, dass die Transformation des Verkehrssektors von einer fossilen zu einer postfossilen Mobilitätskultur mit Herausforderungen verbunden ist, die alle drei Akteursgruppen berühren. Die Konfliktlinien verlaufen dabei zwischen Politik und Verwaltung, Verwaltung und Zivilgesellschaft sowie Zivilgesellschaft und Politik. Sie verweisen auf Schnittstellenprobleme, die theoretisch seit langem bekannt sind, praktisch aber bisher nicht hinreichend gelöst werden konnten (Mayntz und Scharpf 1973). Damit Verkehrspolitik und -planung zukünftig handlungsfähig bleiben können, ist heute, anders als in der Vergangenheit, eine stärkere politische Integration zwischen den drei Akteursgruppen notwendig. Welche konkreten Aufgaben sich dabei ergeben, wird im Folgenden anhand der Etablierung einer Öffentlichen Mobilität gezeigt und in Abgrenzung zum aktuellen öffentlichen Verkehr skizziert.

Im Zuge der neoliberalen Entwicklung der letzten dreißig Jahre hat die Politik in Deutschland ihren Gestaltungsanspruch im öffentlichen Verkehr reduziert bzw. an öffentliche Verkehrsunternehmen abgegeben (Engartner 2008; Planka.

nu 2015). Das hatte direkten Einfluss auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung, die zuvor in enger Abstimmung Einfluss auf die damaligen öffentlichen Verkehrsbetriebe genommen hatten. Seit den 1990er Jahren erwartete die Politik sowohl von den in Unternehmen umgewandelten Verkehrsbetrieben wie auch von der Verwaltung zunehmend eine betriebswirtschaftliche Orientierung, deren Maßstab die sogenannte Eigenwirtschaftlichkeit ist.<sup>1</sup> Das Ziel bestand darin, durch betriebsinterne Reformen die Einnahmen und die Ausgaben in ein ausgewogeneres Verhältnis zu bringen und auf diese Weise die teilweise sehr hohen öffentlichen Subventionen im Verkehr zu reduzieren (Butterwegge et al. 2017). Neben dem ökonomischen Einsparpotential erhoffte sich die Politik von der Marktdynamik die Freisetzung von Innovationsimpulsen, die sowohl zu einer Verwaltungsreform wie auch einer Reform der öffentlichen Verkehrsunternehmen führen sollten. In der Erwartung, dass der über den Markt vermittelte Wettbewerb um die beste Lösung entsprechende Reformen initiieren würde, beschränkte sich die Politik darauf die öffentlichen Finanzmittel in der Verwaltung und den verwaltungsnahen Verkehrsunternehmen stetig zu kürzen. Die Verwaltung und die öffentlichen Verkehrsunternehmen wurden von der Politik weitgehend allein gelassen – das Ergebnis ist eine Entfremdung zwischen Politik und Verwaltung sowie den verwaltungsnahen öffentlichen Verkehrsunternehmen.

Von den öffentlichen Verkehrsunternehmen wurde in dieser Situation erwartet, dass sie einerseits betriebswirtschaftlich agieren andererseits als öffentliche Unternehmen aber auch sozialpolitische Anforderungen erfüllen. Ohne politische Unterstützung war dieser Spagat auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten, es hat die Verkehrsunternehmen zerrissen. Damit die Integrierte Verkehrsplanung die angestrebte Öffentliche Mobilität mit dem eingangs formulierten normativen Gestaltungsanspruch im Sinne einer am Gemeinwohl orientierten nachhaltigen Verkehrsentwicklungsstrategie umsetzen kann, muss in einem ersten Schritt die Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung wiederaufgenommen werden. Dabei besteht die zentrale Aufgabe darin, das verloren gegangene Vertrauen als Folge der jahrzehntelangen Austeritätspolitik gegenüber einer als ineffizient diskreditierten Verwaltung wiederherzustellen.

Die zweite Konfliktlinie verläuft zwischen der Verwaltung und der Zivilgesellschaft. Hier resultiert die Spannung aus zwei gegenläufigen Motivlagen:

---

<sup>1</sup>Für den öffentlichen Verkehr ist dies in § 8 Abs. 4 im PersonenBeförderungsgesetz (PBefG) festgelegt, ohne das dort definiert wird, was unter Eigenwirtschaftlichkeit zu verstehen ist.



Während die Verwaltung ihre Aufgabe darin sieht, als unbestechliches Werkzeug einer legitimen Regierung zu fungieren, stellt die Zivilgesellschaft demgegenüber gerade diese für sie oftmals rätselhaften administrativen Verfahren infrage und fordert ein Mitspracherecht. Dabei zeichnet sich die deutsche Verwaltung durch eine historisch bedingte, im europäischen Ländervergleich besonders ausgeprägte Intransparenz aus (Seibel 2016, S. 173 ff.). In Verbindung mit der wachsenden Forderung nach Partizipation vonseiten der Bürgerinnen und Bürger, die von der Verwaltung wiederum durch eine verschärfte Blockadehaltung beantwortet wird, hat sich in Deutschland zwischen den beiden ein besonders aufgeladenes Spannungsverhältnis aufgebaut.

Die verfahrenre Situation resultiert aus einem wechselseitigen Missverständnis: einerseits verkennt die Verwaltung, dass sie zunehmend auf die Hinweise aus der Zivilgesellschaft angewiesen ist, um dem eigenen Anspruch gerecht zu werden, dem Gemeinwohl zu dienen. Andererseits ereifern sich die Aktivist\*innen oftmals dermaßen, dass sie übersehen, wie sehr sie selbst auf eine funktionierende Administration angewiesen sind, wenn die eignen Ziele auf Dauer gestellt werden sollen. Vor diesem Hintergrund setzt die Entwicklung einer Öffentlichen Mobilität eine politische Integration voraus, die beide Seiten zusammenführt. Eine dem Gemeinwohl verpflichtete Öffentliche Mobilität muss heute mehr denn je die vielfältigen Anforderungen in der Bevölkerung berücksichtigen. Dabei ist sie auf die Unterstützung der Verwaltung angewiesen. Das Beispiel der Öffentlichen Mobilität zeigt, dass die politische Integration zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft die Partizipation der Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen muss, ohne die Verwaltung zu überfordern. Das heißt, es müssen neue Kanäle geschaffen werden, über die sich die Zivilgesellschaft zu Wort melden kann, und es müssen neue administrative Verfahren entwickelt werden, mit denen es der Verwaltung möglich ist diese zu verarbeiten.

Die dritte Konfliktlinie schließlich verläuft zwischen der Zivilgesellschaft und der Politik (Fischer et al. 2015). Während es im Verhältnis von Verwaltung und Zivilgesellschaft darum geht, einen transparenten Informationsaustausch herzustellen, ist die politische Integration zwischen der Zivilgesellschaft und der Politik auf die aktive Einbindung der Bürger\*innen in politische Entscheidungsprozesse gerichtet. Den Hintergrund bildet das wachsende Misstrauen in der Bevölkerung, die sich politisch nicht mehr hinreichend repräsentiert sieht und immer umfangreichere Formen bürgerschaftlichen Engagements entfaltet (Rosanvallon 2017). Die politische Integration verfolgt hier das ambitionierte Ziel, das Menschenrecht gesellschaftlicher Teilhabe für alle Bürger\*innen im

Sinne des umfassenden konzeptionellen Ansatzes der Inklusion zu gewährleisten.<sup>2</sup> Dabei beschränkt sich der Anspruch der Inklusion nicht darauf, benachteiligte Bevölkerungsgruppen so einzubeziehen, dass ein friedliches Nebeneinander möglich ist; vielmehr besteht das weitreichende Ziel darin, die Gesellschaft so zu gestalten, dass sie den vielfältigen Ansprüchen unterschiedlichster Gesellschaftsgruppen gerecht wird und ein Miteinander ermöglicht.

Dem Anspruch gesellschaftlicher Inklusion folgend konzipiert die Integrierte Verkehrsplanung eine Öffentliche Mobilität für alle Menschen. Anders als der öffentliche Verkehr, der als bescheidene Rückfalloption für eine relativ kleine Bevölkerungsgruppe konzipiert und alimentiert wird, die sich den privaten Autoverkehr nicht leisten kann oder möchte, zielt eine Öffentliche Mobilität auf ein inklusives Verkehrssystem. Die Integrierte Verkehrsplanung orientiert sich dabei an dem Ansatz ‚Design für Alle‘<sup>3</sup> und konzipiert Öffentliche Mobilität von vornherein so barrierefrei, dass sie für alle gleichermaßen nutzbar ist und nicht mit speziellen Hilfsmitteln ausgestattet werden muss, damit auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen Zugang erhalten.<sup>4</sup> Anstatt beispielsweise eine Rampe zu installieren, die im Bedarfsfall von Rollstuhlfahrenden genutzt werden kann, sollten die Zugänge von Anfang an so gestaltet sein, dass jede\*r sie zu jeder Zeit selbstverständlich nutzen kann. Beispielsweise ist eine Niederflurbahn für alle Nutzer\*innen hilfreich – nicht nur für Rollstuhlfahrer\*innen. Der Planungsansatz ‚Design für Alle‘ ist für die Integrierte Verkehrsplanung besonders anschlussfähig, weil er sich insbesondere dadurch auszeichnet, dass die Nutzer\*innen beim Entwicklungsprozess aktiv eingebunden werden, um dem übergeordneten Ziel der Inklusion gerecht zu werden (EDAD 2020).

Ohne dies hier ausführen zu können, soll noch darauf hingewiesen werden, dass die drei skizzierten Dimensionen politischer Integration über alle politischen Ebenen hinweg verfolgt werden müssen, also der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik.

---

<sup>2</sup>Das Menschenrecht auf Inklusion ist in der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen festgeschrieben und wurde 2009 von Deutschland unterschrieben. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/un-behindertenrechtskonvention/> (Zugriff, 14.04.2020).

<sup>3</sup>Psyhyrembel Online <https://www.psyhyrembel.de/Design%20f%C3%BCr%20Alle/S039B/doc/>.

<sup>4</sup>Im Unterschied zum Konzept der Barrierefreiheit, ist das *Design für Alle* bisher weder in Deutschland gesetzlich verankert, noch wird es in Europa an einer Hochschule als grundlegende Planungswissenschaft gelehrt.

### 3 Fachliche Integration

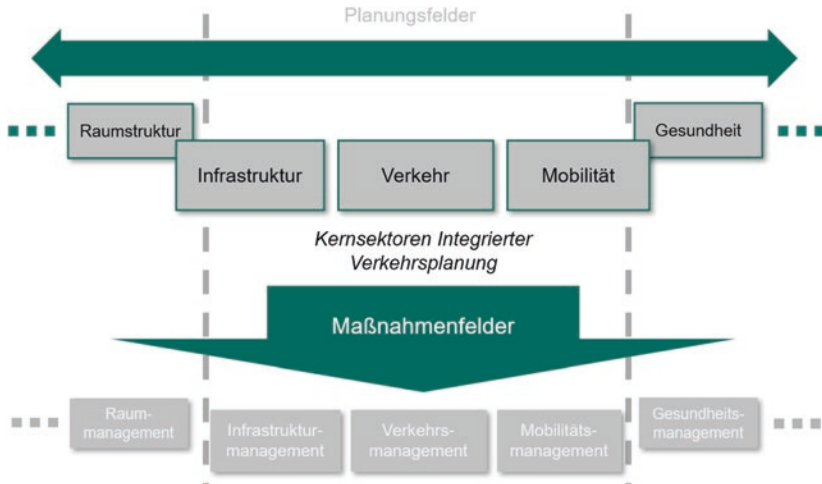
Bei der fachlichen Integration ist die interne, auf die eigene Disziplin der Verkehrsplanung bezogene Integration und die externe, auf benachbarte Fachdisziplinen bezogene Integration zu unterscheiden. Erstere befasst sich mit den verschiedenen Planungsfeldern innerhalb der Verkehrsplanung. Während die konventionelle Verkehrsplanung ihre Kernaufgaben in den Bereichen Infrastrukturbau und Verkehrsflusssteuerung sieht, führt die Integrierte Verkehrsplanung als drittes Planungsfeld den Menschen und sein Mobilitätsverhalten ein. Anders als bei der konventionellen Verkehrsplanung, die mit dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und einer intelligenten Verkehrssteuerung die Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses betreibt, geht die Integrierte Verkehrsplanung von den Anforderungen und Bedarfen der Menschen aus und ist darauf gerichtet, sie in einem nachhaltigen Mobilitätsverhalten zu unterstützen. Die drei Planungsfelder erfordern jeweils unterschiedliche Fachkompetenzen, wie das Bauingenieurwesen im Bereich des Infrastrukturbaus, die Wirtschaftsinformatik für die Verkehrsflusssteuerung und die Sozialwissenschaft mit Blick auf das menschliche Verhalten. Mit der internen fachlichen Integration verfolgt die Integrierte Verkehrsplanung eine systematische Verknüpfung der unterschiedlichen Fachdisziplinen, die im Ergebnis mehr ist als die Summe der einzelnen Planungsfelder. Vielmehr erfolgt damit eine grundlegende Veränderung der Zielkoordinaten, indem die Integrierte Verkehrsplanung nicht mehr beim Verkehrsfluss ansetzt, sondern vor dem Entstehen von Verkehr die verkehrsrelevanten Entscheidungen in den Blick nimmt und versucht darauf im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung einzuwirken (Kutter 2005).

Im Gegensatz zur internen berührt die externe Integration das Verhältnis der Verkehrsplanung zu den benachbarten Fachdisziplinen. Wie bei der internen Integration wird auch in diesem Fall davon ausgegangen, dass eine systematische Kooperation der Verkehrsplanung mit anderen Fachdisziplinen, wie beispielsweise der Gesundheits-, Umwelt- oder Sozialplanung, zu einer neuen Planungsqualität insgesamt beiträgt. Der Mehrwert lässt sich anhand der eingangs erwähnten Wachstumsspirale im Verkehrssektor demonstrieren. Das jahrzehntelange Wettrennen zwischen dem öffentlichen Verkehr und dem privaten Auto ging jedes Mal so aus, wie das zwischen Hase und Igel; obwohl der öffentliche Verkehr immer von sich behauptet hat, besser zu sein als sein Ruf, war das Auto immer schon vorher da. Das liegt daran, dass der öffentliche Verkehr sich in einen Wettkampf einlassen musste, den er nicht gewinnen kann, weil das Auto in der nachfolgend beschriebenen Entwicklungsdynamik immer die attraktivere Alternative darstellt. Demnach sollen immer mehr Menschen immer schneller über

immer größere Distanzen transportiert werden. Diese Anforderung ergibt sich aus den zunehmend dispersen Raumstrukturen, die dazu führen, dass dieselben Wege heute viel länger sind als vor zwanzig Jahren (UBA 2020). Beispielsweise sind erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg sechzig Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung dazu gezwungen, zum Arbeitsplatz zu pendeln, wobei die Entfernungen immer größer geworden sind – Tendenz weiter steigend. Die Verantwortung für diese Raumentwicklung liegt aber gerade nicht bei der Verkehrsplanung, die dieser Entwicklung gewissermaßen hinterherläuft, sondern bei der Raum- und Siedlungsentwicklung (Kutter 2019). Indem Gewerbestandorte wie auch Wohnstandorte weit gestreut entstehen, sind sie in vielen Fällen aufgrund der fehlenden Bündelungsfähigkeit nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand für den öffentlichen Verkehr erreichbar. Die einzige Alternative ist dann zumeist das private Auto. Eine fachliche Integration der Verkehrsplanung ermöglicht es also, die Entstehung solcher autoabhängigen Strukturen von Beginn an zu vermeiden.

Indem sich der öffentliche Verkehr an diesem Wachstumsparadigma beteiligt, unterstützt er nicht nur eine Entwicklung, die vor allem dem Auto zugutekommt, darüber hinaus befördert er durch die Anbindung disperser Raumstrukturen selbst eine Entwicklung, die alles andere als nachhaltig ist. Demgegenüber ist eine Öffentliche Mobilität darauf angewiesen, dass die Wachstumsspirale ‚höher – schneller – weiter‘ zugunsten einer Strategie der Nahmobilität durchbrochen wird, die auf geringe Geschwindigkeiten und kurze Wege gerichtet ist. Das erfordert eine enge Kooperation zwischen der Verkehrs- und der Raumplanung, die bis heute allenfalls rudimentär praktiziert wird, auch weil die erforderlichen Instrumente fehlen (Hartz 2019; Fürst 2010). Denn viele der verkehrsrelevanten Entscheidungen werden von Unternehmen oder privaten Haushalten bereits dann gefällt, wenn sie ihre Standortwahl treffen. Dabei werden die verkehrlichen Effekte allzu selten mitbedacht. Eine fachliche Integration von Verkehrs- und Raumplanung muss das in Zukunft gewährleisten. Das Beispiel einer neuen Öffentlichen Mobilität zeigt, dass die Integrierte Verkehrsplanung einen interdisziplinären Ansatz verfolgen muss. Um das Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung erreichen zu können, muss sie neben der Raumplanung auch stärker als bisher die schon erwähnten Fachdisziplinen der Gesundheits-, Umwelt-, und Sozialplanung einbeziehen (siehe Abb. 2).

Dadurch eröffnet sich für die Integrierte Verkehrsplanung eine multiperspektivische Sicht, die dem Querschnittsthema Verkehr, das alle gesellschaftlichen Teilbereiche mehr oder weniger stark berührt, gerecht wird. Verkehr wird dann nicht mehr sektoral behandelt, sondern als gesamtgesellschaftliches Phänomen betrachtet und in seiner Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammen-



**Abb. 2:** Fachliche Integration. (Quelle: Schwedes und Rammert 2020)

halt reflektiert. Eine solche multiperspektivische, verschiedene Disziplinen konsultierende Planung erfordert auch neue Formen der Institutionalisierung, die das nicht nur erlauben, sondern auch unterstützen. Das lässt sich negativ am traditionellen öffentlichen Verkehr zeigen, dessen institutionelle Verfassung neue Mobilitätsdienstleistungen nicht erlaubt oder sogar ausdrücklich verhindert. Die Institution des öffentlichen Verkehrs konstituiert sich beispielsweise ganz wesentlich über Gesetzestexte, wie das Personenbeförderungsgesetz (PBefG), in dem klar definiert ist, was zum öffentlichen Verkehr zählt und wie er organisiert sein muss. Demnach muss es sich um liniengebundene Verkehre handeln, die in gewisser Regelmäßigkeit (Verlässlichkeit) in Großgefäßen bestimmte Strecken abfahren und an vorher definierten Haltepunkten die Möglichkeit zum Ein- und Ausstieg geben, bevor sie zum Ausgangspunkt zurückkehren. Damit sind automatisch eine Vielzahl von heute existierenden flexiblen Mobilitätsangeboten ausgeschlossen, die es 1934, als das PBefG formuliert wurde, noch nicht gab. Aber auch die Kultur des öffentlichen Verkehrs ist Teil der institutionellen Verfassung, indem es das Selbstverständnis der Mitarbeiter\*innen prägt. Das drückt sich beispielsweise darin aus, dass sich vor der Zentrale der gewaltigen Berliner Verkehrsbetriebe, auf der Länge von 1000 m, kein einziger Fahrradstellplatz befindet, sondern mehrere dutzend Aufkleber an der Fassade angebracht wurden, die das Abstellen des Fahrrads ausdrücklich verbieten. In die Kultur des traditionellen öffentlichen Verkehrs hat das Fahrrad bisher noch keinen Eingang gefunden.

Demgegenüber verfolgt die Integrierte Verkehrsplanung eine institutionelle Verfassung Öffentlicher Mobilität, die einen Gesetzesauftrag erhält, der den aktuellen gesellschaftlichen Anforderungen entspricht und eine nachhaltige Verkehrsentwicklung verfolgt, die aufgrund ihrer nahräumlichen Orientierung kürzere Distanzen überwinden muss, geringere Geschwindigkeiten erfordert und im Ergebnis weniger Verkehr erzeugt. Die Integrierte Verkehrsplanung folgt dabei den Qualitätskriterien der politischen Integration, indem sie die Ziele öffentlich kommuniziert, die Bevölkerung beteiligt und gemeinsam mit ihr inkludierende Ergebnisse anstrebt. Das Gegenbild zur Öffentlichen Mobilität bildet in fast jeder Hinsicht der traditionelle öffentliche Verkehr, der den Wachstumswettbewerb mit dem motorisierten Individualverkehr weder problematisiert, geschweige denn öffentlich zur Diskussion stellt, die Bevölkerung nicht einbezieht und sich selbst nicht als gesellschaftlich inkludierendes System begreift, sondern darauf beschränkt, die gesellschaftlich Ausgeschlossenen zu bedienen.

---

## 4 Räumliche Integration

Die räumliche Integration berührt inhaltlich die fachliche Integration im Bereich der oben skizzierten Raumplanung, reicht konzeptionell jedoch darüber hinaus. Mit der räumlichen Integration reagiert die Integrierte Verkehrsplanung auf die Einsicht, dass die Verkehrsentwicklung die administrativen Grenzen auf allen politischen Ebenen – national, regional wie auch kommunal – gesprengt hat. Die Stadtsoziologin Heide Berndt stellte schon Ende der 1960er Jahre in ihrer immer noch lesenswerten Studie über die deutsche Stadtplanungszunft abschließend fest: „Die gegenwärtige Verwaltungseinteilung ist gegenüber den Expansions-tendenzen der heutigen Großstädte überholt und verhindert die wirksame Kontrolle über das städtische Wachstum, vor allem eine *integrierte Verkehrsplanung* [Herv. d. Verf.]. Planungsgemeinschaften zwischen Großstädten und den ihnen anliegenden kleinen Gemeinden sind nur Notbehelfe angesichts einer veralteten Verwaltungsgliederung“ (Berndt 1968, S. 163). Diese Diagnose wurde seitdem immer wieder bestätigt und gilt für die städtische bzw. kommunale Ebene wie auch die regionale und nationale Ebene (Kutter 2019; Prieb 2019). Mit der räumlichen Integration strebt die Integrierte Verkehrsplanung die Kooperation der Akteure unterschiedlicher Gebietskörperschaften über die administrativen Grenzen hinweg an. Damit die Region zur politischen Handlungsebene werden kann, müssen entsprechende Governance-Strukturen aufgebaut werden, in denen „die Akteure vernetzt werden und eine gute Positionierung und *Außendarstellung des Gesamttraumes* möglich wird“ (Prieb 2019, S. 314; Kiwitt 2019).

Die Voraussetzung dafür ist, dass die Akteure auf der jeweiligen kommunalen, regionalen oder nationalen Integrationsebene die administrative Grenzen überschreitenden, wechselseitigen Abhängigkeiten erkennen und die Chancen gemeinsamer politischer Gestaltung erfassen. Nur dann kann die Integrierte Verkehrsplanung eine Öffentliche Mobilität etablieren, die langfristig eine nachhaltige Erschließung auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene ermöglicht. Auch hier soll zur Veranschaulichung abschließend der traditionelle öffentliche Verkehr am Beispiel der beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg als Kontrastfolien angeführt werden (Bodenschatz 2016). Während die beiden landeseigenen Verkehrsbetriebe (BVG & ViP) von ihren Landesregierungen politisch stark vertreten werden und entsprechend gestaltungsmächtig sind, gilt dies nicht für den Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB), der sich gleichsam zwischen Baum und Borke bewegt. Aus dieser Konstellation resultieren seit über zwanzig Jahren bezüglich des Leitbildes einer Integrierten Verkehrsplanung politische Handlungsblockaden, die sich in einer tiefgreifenden Diskrepanz von programmatischem Anspruch und realer Entwicklung niederschlagen. Im Falle der gemeinsamen Landesplanung Berlin/Brandenburg überlagern sich zwei Konfliktlinien. *Erstens* zeichnet sich die Zusammenarbeit der beiden Länder seit dem Scheitern der Länderfusion zwar noch durch gemeinsame Interessen, aber immer weniger durch die Gemeinsamkeit der Interessen aus. Vielmehr sind die beiden Länder in einem harten Wettbewerb gegeneinander getreten. Dabei wetteifern sie sowohl um Gewerbeansiedlung wie auch um Wohnbevölkerung, um sich entsprechende Steuereinnahmen zu sichern. Hierbei treten Interessenkonflikte in den Vordergrund, die einer gemeinsamen Handlungsstrategie im Sinne des öffentlich propagierten integrierten Siedlungs- und Verkehrskonzepts entgegenstehen. *Zweitens*, gewissermaßen quer dazu, konfliktieren die Interessen der Landesregierungen mit denen der Kommunen. Dies wirkt sich im Falle Brandenburgs besonders problematisch aus. Selbst dort, wo sich die beiden Länder auf ein gemeinsames Vorgehen einigen, wird dies mit Blick auf die Regionalentwicklung insbesondere durch die Eigeninteressen der brandenburgischen Kommunen konterkariert. Unabhängig von ihrer jeweiligen verkehrlichen Anbindung im Sinne des integrierten Verkehrskonzepts verfügen die Gemeinden über umfangreiche Siedlungsgebiete, die eine weitere Zersiedlung begünstigen (Schwedde 2021, S. 119 ff.). Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass beide Länder jeweils eigene Verkehrsentwicklungspläne erstellen, anstatt eine räumlich integrierte regionale Strategie zu entwickeln. Unter diesen Bedingungen kann der öffentliche Verkehr keinen Beitrag zu einer nachhaltigen regionalen Verkehrsentwicklung leisten. Aber wie würde eine im Sinne der Integrierten Verkehrsplanung etablierte Öffentliche Mobilität aussehen?

## 5 Öffentliche Mobilität

Bisher wurden die Handlungsfelder der Integrierten Verkehrsplanung erläutert und ihre neue Qualität gegenüber der konventionellen Verkehrsplanung anhand der Öffentlichen Mobilität und in Abgrenzung zum traditionellen öffentlichen Verkehr aufgezeigt. Im Folgenden werden verschiedene Dimensionen Öffentlicher Mobilität beleuchtet, die in der Zusammenschau ein erstes Gesamtbild ergeben. Im Anschluss an diesen Beitrag werden die einzelnen Dimensionen dann in eigenständigen Beiträgen ausgeführt und ein tieferes Verständnis einer Öffentlichen Mobilität vermittelt.

Im Rahmen der Integrierten Verkehrsplanung repräsentiert Öffentliche Mobilität den normativen Anspruch ein nachhaltiges Verkehrsangebot für alle Gesellschaftsmitglieder anzubieten, das gleichermaßen ökonomisch effizient, ökologisch verträglich und sozial gerecht ist (Becker 2019). Dieser grundlegende Anspruch fügt sich in das Konzept der Daseinsvorsorge und entwickelt es zugleich weiter (siehe den Beitrag von Schwedes & Ringwald in diesem Band). Während der traditionelle öffentliche Verkehr im Rahmen der Daseinsvorsorge die Aufgabe hat, allen Gesellschaftsmitgliedern ein Mindestmaß an Mobilität zur Verfügung zu stellen, bedient er vor allem die soziale Dimension nachhaltiger Verkehrsentwicklung. Um diesen begrenzten Anspruch gerecht zu werden, werden auch hohe finanzielle Subventionen des öffentlichen Verkehrs in Kauf genommen. Demgegenüber formuliert die Öffentliche Mobilität einen deutlich ambitionierteren Anspruch, indem sie neben der sozialen auch die ökologische und die ökonomische Dimension konzeptionell gleichwertig einbezieht. Das bedeutet zum einen, dass die negativen Umweltbelastungen des Verkehrs zu Buche schlagen und zum anderen die mit dem Verkehr verbundenen ökonomischen Kosten bei der Bewertung Öffentlicher Mobilität einfließen. Demnach kann ein privates Auto schon per Definition nicht Teil der Öffentlichen Mobilität sein, da es im privaten Besitz keinen öffentlichen Zugang erlaubt. Aber auch ein öffentlicher Autobaustein (Carsharing) ist in der Regel das am wenigsten ökonomisch effiziente, ökologisch nachhaltige und sozial gerechte Verkehrsmittel. Für einen Autobaustein im Rahmen Öffentlicher Mobilität müssten die Bedingungen so definiert sein, dass ein hoher Besetzungsgrad garantiert ist, das Fahrzeug möglichst verbrauchsarm und für alle gleichermaßen zugänglich bzw. erschwinglich ist. Diese und andere Bedingungen müssten in einem neuen Personenbeförderungsgesetz zukünftig rechtsverbindlich geregelt sein.

Im Gegensatz zum traditionellen öffentlichen Verkehr, der das Ziel verfolgt, in Konkurrenz mit dem Auto, den Menschen Räume zu erschließen und



Zugänge zu schaffen, ist die Öffentliche Mobilität darauf gerichtet gesellschaftliche Teilhabe für Alle zu gewährleisten. Ein grundlegendes Missverständnis der konventionellen Verkehrsplanung besteht darin, Raumschließung und Zugänglichkeit mit gesellschaftlicher Teilhabe gleichzusetzen. Beides kann zusammenfallen, muss es aber nicht und vor allem ist es unter sozialen Nachhaltigkeitsgesichtspunkten nicht wünschenswert (siehe den Beitrag von Daubitz in diesem Band). Vielmehr zielt die Öffentliche Mobilität mit ihrem integrativen Ansatz gerade darauf, gesellschaftliche Teilhabe über Nahbeziehungen zu organisieren und damit Verkehr zu vermeiden. Dieser positive ökologische Effekt verbindet sich zugleich mit dem sozialen Anspruch die gesellschaftliche Teilhabe für alle zu gewährleisten, die über kurze Wege für alle gleichermaßen barrierefrei gestaltet werden kann. Aus Sicht der Öffentlichen Mobilität stehen sich Ökologie und Soziales daher auch nicht gegenüber, sondern bedingen sich wechselseitig (Brocchi 2019). Indem eine ökologisch verträgliche Mobilität auf Nahbeziehungen gerichtet ist, die allen Gesellschaftsmitgliedern die soziale Teilhabe ermöglichen, ist sie auch sozial gerecht und, indem die gesellschaftlichen Kosten insgesamt gesenkt werden, im Ergebnis auch ökonomisch effizient. Eine so verstandene Öffentliche Mobilität, die als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge dem Gemeinwohl dient, lässt sich auf das verfassungsrechtlich garantierte Sozialstaatsprinzip zurückführen und ist anders als der öffentliche Verkehr kein Almosen, sondern ein Grundrecht (Hill 1996).

Als Teil einer neuformulierten Daseinsvorsorge bildet die Öffentliche Mobilität eine institutionelle Verfassung für die Vielzahl neuer Mobilitätsdienstleistungen (siehe den Beitrag von Wolking in diesem Band). Während das ursprüngliche Konzept der Daseinsvorsorge einen autoritären Staat voraussetzte, der die staatlichen Vorsorgeleistungen wie den öffentlichen Verkehr selbst erbrachte, liegt der Öffentlichen Mobilität ein anderes Staatsverständnis zugrunde. Zum einen ist der hierarchisch strukturierte und zentral gesteuerte Staat nicht mehr die einzige politische Instanz, die über die Ausgestaltung Öffentlicher Mobilität entscheidet. Vielmehr sehen sich die staatlichen Instanzen einer wachsenden Zahl zivilgesellschaftlicher Akteure gegenüber, die sich an verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen beteiligen und damit Einfluss auf die öffentliche Planung nehmen – der Staat hat Gesellschaft bekommen (Schuppert 2008, S. 189). Zum anderen versteht sich der Staat immer weniger als Leistungsstaat, der die öffentlichen Aufgaben selbst erbringt, sondern begreift sich zunehmend als Gewährleistungsstaat, der die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gewährleistet: „Der Staat [...] sieht in immer weiteren Bereichen (vornehmlich der Daseinsvorsorge) davon ab, die ihm obliegenden Aufgaben selbst wahrzunehmen, sondern ermöglicht Privaten im Rahmen hoheitlich gesetzter regulativer

Vorgaben (z. B. Zielsetzungen, Verfahrensregeln, Organisationsmodelle) die Aufgabenerledigung [...]“ (Schoch 2008, S. 241 f.).

Für die Öffentliche Mobilität heißt das, dass sie die privaten Anbieter neuer Mobilitätsdienstleistungen über Organisationsmodelle und Verfahrensregeln einbindet und im Sinne der am Gemeinwohl orientierten Zielsetzung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung politisch steuert (Knauff 2004). Damit werden die alten Verfahren staatlicher Steuerung im öffentlichen Verkehr durch neue Formen der Governance Öffentlicher Mobilität ersetzt. Eine weitere Aufgabe neben der Einbindung privater Unternehmen bei der Gewährleistung Öffentlicher Mobilität ist die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger (siehe den Beitrag von Schneidmesser in diesem Band). Damit die Öffentliche Mobilität ihrem eigenen Anspruch gerecht werden kann, den Menschen mit seinen Anforderungen und Bedarfen zum Ausgangspunkt verkehrsplanerischer Überlegungen zu machen, ist sie auf einen engen Austausch mit den Bürger\*innen angewiesen. Im Gegensatz zum öffentlichen Verkehr, der die Nutzer\*innen lange Zeit als ‚Beförderungsfälle‘ behandelte und neuerdings auf die Rolle von Kund\*innen reduziert, versteht sich die Öffentliche Mobilität als gesellschaftliches Produkt, dass von den Bürgerinnen und Bürgern politisch mitgetragen wird.

In dem Maße wie sich die Bürger\*innen mit Öffentlicher Mobilität identifizieren, verändert sich auch ihre Vorstellung davon. Das lässt sich am Wandel vom öffentlichen Verkehr zum privaten Autoverkehr ablesen. Die Vorstellung von öffentlichem Verkehr ist heute dadurch geprägt, dass es sich bei dem Kollektivverkehr um einen Verkehr des neunzehnten Jahrhunderts handelt, der nicht zu individualisierten, modernen Gesellschaften des zwanzigsten Jahrhunderts passt. Der öffentliche Verkehr, so die dominierende Sichtweise nach dem Zweiten Weltkrieg, sei ein historisches Relikt; die Zukunft gehöre dem Automobil und seinem Versprechen nach individueller Freiheit und Selbstverwirklichung – The American Way of Life (Sachs 1990). Mit den realen Infrastrukturen der Autogesellschaft korrespondieren mentale Infrastrukturen, die sowohl die Vorstellungen und Anschauungen der Menschen prägen wie auch ihr Handeln leiten (Welzer 2011). Die in der Bevölkerung prägende Vorstellung vom Kollektivverkehr bemisst sich dementsprechend am privaten Auto und bewirkt bis heute die selektive Wahrnehmung des öffentlichen Verkehrs als defizitär und unzeitgemäß. Mit dem Kulturwissenschaftler Ernest Gellner (1993) lässt sich sagen, dass dieses System von Vorstellungen und Anschauungen die Kultur des öffentlichen Verkehrs bildet. Dementsprechend sind die Voraussetzungen für eine Kultur der Öffentlichen Mobilität positive Vorstellungen und Anschauungen der Menschen von kollektiv organisierten Verkehren. Eine notwendige wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung bildet daher ein Verständnis von Öffentlicher Mobilität

als ein wesentlicher Beitrag zum Gemeinwohl, wodurch sich die Möglichkeit eröffnet, dass sich auch die Wahrnehmung und Bewertung des privaten Autos wandelt. Ein solcher Kulturwandel ist immer an Erwartungshaltungen gekoppelt, die für Menschen einen bindenden Charakter haben und nur schwer aufzulösen sind. Beispielsweise verbindet sich mit der Autokultur die Erwartung, den Anspruch auf einen kostenlosen Stellplatz im öffentlichen Straßenraum zu haben. Diese Erwartungshaltung resultiert aus einem von vielen Privilegien der Autokultur, die in einer öffentlichen Mobilitätskultur nicht aufrechterhalten werden können. Folglich ist der Wandel von der Autokultur zu einer Kultur Öffentlicher Mobilität notwendigerweise mit sozialen Konflikten und gesellschaftlichen Kämpfen verbunden (siehe den Beitrag von Hoor in diesem Band).

Ein Gesetz ist in einem Rechtsstaat nicht alles, aber alles, was sich nicht auf ein Gesetz berufen kann, wird in einem Rechtsstaat kaum wahrgenommen. Das demonstriert der öffentliche Verkehr, der sich die letzten einhundert Jahre in Deutschland nur deshalb behaupten konnte, weil er über das politische Konstrukt der Daseinsvorsorge als notwendige Gemeinwohlleistung legitimiert ist und diese Leistung rechtsverbindlich in den ÖPNV-Gesetzen der Länder festgeschrieben sind. Das Spezielle an dieser Regelung erkennt man dort besonders gut, wo sie nicht existiert: in den Vereinigten Staaten von Amerika (zum folgenden Jones 2010). In den USA wie in Europa, gerieten die zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch privat geführten Verkehrsunternehmen mit der zunehmenden Verbreitung des Autos in eine wirtschaftliche Krise. Während man sich in den europäischen Ländern entschied, die Unternehmen zu verstaatlichen und im Sinne des Gemeinwohls mit öffentlichen Geldern zu subventionieren, überließ man die Verkehrsunternehmen in den USA den Marktkräften. Es gab weder ein politisches Interesse, den öffentlichen Verkehr zu retten, geschweige denn ein Gesetz zu seinem Schutz. Das ist der Grund dafür, dass es heute in den USA nahezu keinen öffentlichen Verkehr mehr gibt.

Für die erfolgreiche Etablierung einer Öffentlichen Mobilität bedeutet das, dass sie auf eine entsprechende Gesetzesgrundlage angewiesen ist, die ein rechtsverbindliche Umsetzung garantiert. Dabei kann an das langbewährte Nahverkehrsgesetz des öffentlichen Verkehrs angeknüpft werden, um es dann im Sinne des umfassenden Gedankens Öffentlicher Mobilität weiterzuentwickeln. Diesen Ansatz verfolgt weltweit einmalig das Berliner Mobilitätsgesetz, indem es neben das Nahverkehrsgesetz ein Radverkehrsgesetz, ein Fußverkehrsgesetz, ein Wirtschaftsverkehrsgesetz sowie ein Gesetz für neue Mobilitätsdienstleistungen stellt (siehe den Beitrag von Kirchner in diesem Band). Das sich dort kein Autoverkehrsgesetz findet, bringt schon die programmatische Stoßrichtung des Berliner Mobilitätsgesetzes zum Ausdruck, das ausdrücklich den Umweltverbund

auf Kosten des Autoverkehrs fördern will. Eine große Herausforderung wird darin bestehen, die bisher nebeneinanderstehenden Gesetzestexte zum gegebenen Zeitpunkt zu einem Gesetz für Öffentliche Mobilität zu integrieren. Wie das Nahverkehrsgesetz des traditionellen öffentlichen Verkehrs, sollte auch das Gesetz für Öffentliche Mobilität einen finanziellen Rechtsanspruch beinhalten. Dieser hat nicht mehr den Charakter eines Almosen, das dem öffentlichen Verkehr von der Gesellschaft gewährt wird, vielmehr bemisst sich der finanzielle Beitrag für Öffentliche Mobilität daran, wieviel der Gesellschaft eine nachhaltigen Verkehrsentwicklung zukünftig wert ist. Dementsprechend erfordert die Öffentliche Mobilität neue Finanzierungskonzepte, die den gesellschaftlichen Beitrag für eine am Gemeinwohl orientierten nachhaltigen Verkehrsentwicklung angemessen widerspiegeln (siehe den Beitrag von Mietzsch in diesem Band).

Damit die Integrierte Verkehrsplanung den Wandel zur Öffentlichen Mobilität aktiv gestalten kann, benötigt sie entsprechende Informationen. Zwar werden in Deutschland regelmäßig große Verkehrserhebungen durchgeführt, allerdings sind sie so stark aggregiert, dass sie auf kommunaler Ebene – also dort, wo Politik und Planung den Menschen am nächste sind – kaum noch eine Aussagekraft haben. Noch problematischer aus Sicht einer Öffentlichen *Mobilität* ist es, dass diese quantitativen Erhebungen ausschließlich *Verkehr* zählen, ihn aber als Maß für Mobilität heranziehen. Eine der größten Erhebungen in Deutschland definiert einen Messwert für Mobilität folgendermaßen: „Eine zentrale Kenngröße zur Beschreibung von Mobilität ist der Anteil der Personen, die an einem Tag mindestens einmal aus dem Haus gehen und damit Verkehr erzeugen: die Mobilitätsquote oder auch der Außer-Haus-Anteil“ (Nobis und Kuhnimhof 2018, S. 25). In der anschließenden Analyse der Daten wird dieser Zusammenhang zwischen „Außer-Haus-Anteil“ – also Verkehr – und Mobilität weiter verstärkt, indem zwischen „mobilen“ und „nicht mobilen“ Menschen unterschieden wird (ebd., S. 25 ff., 131).

Demgegenüber unterscheidet die Integrierte Verkehrsplanung begrifflich zwischen dem Verkehr und der Mobilität, wobei sich letztere nicht an den Verkehrsbewegungen bemisst, sondern am Grad gesellschaftlicher Teilhabe. Anders als der physisch erfahr- und objektiv zählbare Verkehr beschreibt die Mobilität subjektive Möglichkeitsräume für Ortsveränderungen (Schwedes et al. 2018). Die analytische Bedeutung der begrifflichen Unterscheidung von Verkehr und Mobilität kann an einem konkreten Beispiel veranschaulicht werden: Eine Person, die sich die hohen Mieten in der Stadt nicht mehr leisten kann und gezwungen ist, täglich einhundert Kilometer zu ihrem Arbeitsplatz zu pendeln, um dort einem Niedriglohnjob nachzugehen, ist verkehrlich viel unterwegs, ohne sich und ihrer Familie mit dem geringen Lohn eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe

ermöglichen zu können. Entgegen dem Alltagsverstand ist diese Person, die viel Verkehr erzeugt, dennoch nicht besonders mobil. Demgegenüber ist eine gut ausgebildete Stadtbürgerin, die ihren Arbeitsplatz fußläufig erreicht und über ein hohes Einkommen verfügt, hochgradig mobil. Denn sie ist in der Lage, das vielfältige Angebot der Stadtgesellschaft in vollen Zügen zu genießen, indem sie sich nicht zuletzt die hohen Mieten leisten kann, allerdings ohne viel Verkehr zu erzeugen.

Die begriffliche Unterscheidung von Verkehr und Mobilität ermöglicht es, gesellschaftliche Teilhabe zu thematisieren, ohne sie notwendig mit Verkehr zu verbinden. Dementsprechend hat sich das Konzept der Öffentlichen Mobilität zum Ziel gesetzt, allen Bürger\*innen eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe (Mobilität) zu gewährleisten, ohne dass sie dazu auf ein stetig wachsendes Verkehrsaufkommen angewiesen sind, indem sie sich beispielsweise gezwungen sehen, ein Auto anzuschaffen, um jeden Tag zur Arbeit pendeln zu können. Damit die Integrierte Verkehrsplanung die Menschen darin unterstützen kann, unabhängig von wachsenden Verkehrsmengen hinreichend mobil zu sein, benötigt sie, ergänzend zu den Verkehrsdaten, Daten zur Mobilität. Die Öffentliche Mobilität muss sich daran messen lassen, ob sie dem eigenen Anspruch gerecht wird und eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe gewährleisten kann. Um dies zukünftig bewerten zu können, benötigt die Integrierte Verkehrsplanung entsprechende Kriterien (siehe den Beitrag von Rammert in diesem Band).

Ebenso wie die Daten dort erhoben werden müssen, wo die Menschen ihren Alltag erleben, bildet die kommunale Ebene auch das wichtigste verkehrspolitische Gestaltungsfeld, weil hier auf die konkreten Anforderungen und Bedarfe der Menschen eingegangen werden kann. Damit die Städte und Gemeinden handlungsfähig bleiben können, müssen sie die verkehrspolitischen Herausforderungen vor Ort kennen und eine Vorstellung davon entwickeln, welche Ziele sie langfristig erreichen wollen. Dazu ist es erforderlich, dass sie sich im dauerhaften Dialog mit ihren Bürger\*innen ein angemessenes Verständnis der kommunalen Mobilitätsverhältnisse erschließen. Das erfordert eine kontinuierliche Dokumentation und Evaluation der durchgeführten Maßnahmen und der Ergebnisse, die es ermöglicht, bewährte Eingriffe zu würdigen und aus Fehlern zu lernen. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden großen Transformation der Stadträume und ihrer damit verbundenen Neuaufteilung, die für alle Beteiligten neue Herausforderungen mit sich bringen, stellt eine sogenannte Mobilitätsberichterstattung ein wichtiges und notwendiges Planungsinstrument dar (siehe den Beitrag von Hausigke und Kruse in diesem Band).

Die große Bedeutung valider Daten für eine informierte politische und planerische Gestaltung hat sich zuletzt auf dramatische Weise in der weltweiten

Corona-Pandemie gezeigt. Dass Deutschland die Ausbreitung so gut eindämmen konnte, lag vor allem daran, dass es nicht das erste betroffene Land war. Deutschland war damit zum einen vorgewarnt und konnte sich auf die Pandemie vorbereiten, zum anderen hatte es aufgrund der Erfahrungen der schon betroffenen Länder einen Informationsvorsprung, den es nutzen konnte. Dennoch war die Situation aufgrund fehlender Informationen wochenlang unübersichtlich: es war selten bekannt, wer wen wann angesteckt hatte, wie viele Menschen schon infiziert sind und wie sich die Infektion ausbreitet. Die Politik konnte deshalb lange Zeit nur wenig gezielt agieren, zumal sich die Informationslage immer wieder änderte. Eine aktive Gesundheitsplanung war unter diesen Bedingungen kaum möglich; vielmehr waren alle Beteiligten gezwungen, sich der ständig wandelnden Lage immer wieder neu anzupassen. Was in der Gesundheitspolitik eine extreme Ausnahmesituation ist, bildet in der Verkehrspolitik mit der sogenannten Anpassungsplanung bis heute den Normalzustand. Während sich in der Gesundheitspolitik vor dreißig Jahren eine evidenzbasierte Planung etabliert hat, die auf einer gesetzlich vorgegebenen Berichterstattung fußt, fehlt der Verkehrspolitik auch heute noch ein vergleichbares Planungsinstrument.

### **Fazit**

Den Ausgangspunkt des Beitrags bildete die These: Der öffentliche Verkehr ist tot, es lebe die Öffentliche Mobilität! Eine wesentliche Grundlage für die Transformation des öffentlichen Verkehrs in eine Öffentliche Mobilität bildet eine Integrierte Verkehrsplanung. Ihr liegt die basale verkehrswissenschaftliche Einsicht zugrunde, dass es sich bei Verkehr um ein gesellschaftliches Phänomen handelt, das in all seinen Facetten und Wirkgefügen betrachtet werden muss. Der Verkehr ist sowohl Ausdruck historisch-spezifischer gesellschaftlicher Verhältnisse wie auch ein diese Verhältnisse prägendes Element. Die jeweilige Technik geht mit den sozialen Verhältnissen eine Verbindung ein, die immer schon ganz unterschiedliche Ausprägungen haben konnte – das gilt für die Eisenbahngesellschaft der Vergangenheit ebenso wie für die Autogesellschaft der Gegenwart. Dementsprechend muss sich Verkehrspolitik als Gesellschaftspolitik begreifen und die Integrierte Verkehrsplanung hat den Anspruch gesellschaftliche Verhältnisse zu gestalten, anstatt sie wie die konventionelle Verkehrsplanung bis heute zu verwalten (Schwedes 2018).

Dieser Gestaltungsanspruch Integrierter Verkehrsplanung sieht sich mit dem etablierten großtechnischen System Automobilität konfrontiert, das sich über viele Jahrzehnte überaus erfolgreich bewährt hat und dessen Institutionen dem Wandel zu einer Öffentlichen Mobilität im Weg stehen. Dem Technikhistoriker Jürgen Radkau (1991, S. 8) zufolge gibt es erfahrungsgemäß zwei Zeitfenster,

in denen eine gesellschaftliche Steuerung technischer Großsysteme möglich erscheint. Zum einen, wenn sie noch in den Kinderschuhen stecken, gerade dann neigen wir aber dazu, unsere Wunschträume hineinzuprojizieren, anstatt die Technik im gesellschaftlichen Kontext kritisch zu reflektieren. Zum anderen im Alter, wenn sie ihren Zenit überschritten haben und ihre gesellschaftliche Prägekraft nachlässt. Dann besteht die Schwierigkeit jedoch darin, zu bestimmen, in welchem Stadium sich ein System gerade befindet.

Hier ist freilich zu ergänzen, dass ein technisches Großsystem eben kein Lebewesen ist und organische Phasenmodelle deshalb nicht weit tragen. So wurde das Ende des Automobils in den letzten vierzig Jahren schon öfters ausgerufen, um sich im Nachhinein ebenfalls als Wunschraum zu entpuppen. Auch in den letzten zehn Jahren stieg die Zahl der privat gehaltenen Autos in Deutschland von 37 auf 42 Mio. und die Prognosen gehen von weiteren Wachstumsraten aus. Demnach erscheint das großtechnische System Auto sehr vital und keinesfalls am Ende seiner Lebensspanne. Aber wahrscheinlich ist es nicht richtig, auf das vermeintliche Ableben eines technischen Großsystems zu warten, um politisch einzugreifen. Denn die Integrierte Verkehrsplanung will ja gerade auf gesellschaftliche Verhältnisse verändernd einwirken. Ohne diesen Anspruch aufzugeben, sollte sich Planung heute aber zugleich eine realistische Bescheidenheit gegenüber den Möglichkeiten der Steuerung großtechnischer Systeme erhalten.

„Um ein realistisches Bild von der Genese großer Systeme zu erlangen und nicht Planbarkeitsillusionen zu verfallen, ist es wichtig, nicht nur die planmäßigen, sondern auch die ungeplanten Elemente bei der Entstehung von Systemen zu beachten. Weiträumige und komplizierte technische Systeme könnten kaum je entstehen, wenn sie von Anfang an in dieser Form projektiert werden müssten, denn im Allgemeinen fehlen Instanzen mit einem derartigen Planungs- und Implementationsvermögen. Die großen Netzwerke der Stadttechnik entwickelten sich zu einer Zeit, als es noch kaum irgendwo eine institutionalisierte Stadtplanung gab. Aber Vernetzung geschieht auch fortwährend *ohne* großen Plan: einfach durch die Begrenztheit des verfügbaren Raumes“ (Radkau 1991, S. 7).

Womöglich bildet auch heute der begrenzte städtische Raum den Anlass für eine Verkehrswende, die sich gegen das Automobil wendet. Anders als in der Vergangenheit, als die Verkehrsplanung mit Masterplänen auftrat, um die Städte nach ihrem Bild zu formen, besteht die Aufgabe der Integrierten Verkehrsplanung heute nicht darin, *den* Plan zu liefern. Vielmehr hält sie den gesellschaftlichen Gestaltungsanspruch aufrecht, indem sie alle Beteiligten dazu einlädt, einen Zielkorridor zu definieren, in dem man sich zukünftig gemeinsam bewegen möchte, um das politisch vorgegebene Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu

erreichen. Wenn sich bei diesem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess herausstellen sollte, dass das Auto im Weg steht, könnte es früher als erwartet dem neuen großtechnischen System Öffentlicher Mobilität Platz machen. Die Vielzahl verkehrspolitischer Initiativen aus den Reihen der Zivilgesellschaft verweisen ebenso darauf, wie der wachsende politische Legitimationsverlust alter etablierter Akteure im Politikfeld Verkehr, wie dem Bundesverkehrsministerium, der deutschen Automobilindustrie, dem Allgemeinen Deutschen Automobilclub, oder der Forschungsgemeinschaft für das Straßen- und Verkehrswesen, um nur einige wenige zu nennen.

---

## Literatur

- Becker, Udo. 2019. Worin liegt das Ziel aller Verkehrsplanung und wie verträgt sich das mit konsequentem Umweltschutz? In *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung (Loseblattsammlung)*, Hrsg. T. Bracher, K. Dziekan, J. Gies, F. Huber, F. Kiepe, U. Reutter, K. Saary, O. Schwedes, Beitragsnummer 3.1.1.1. Berlin/Offenbach: VDE.
- Berndt, Heide. 1968. *Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern*. Stuttgart: K. Krämer.
- Bodenschatz, Harald. 2016. Visionen gesucht – Die Großstadtregion Berlin. *Merkur* Heft 803: 55–62.
- Brocchi, Davide. 2019. Nachhaltigkeit und soziale Ungleichheit. Warum es keine Nachhaltigkeit ohne soziale Gerechtigkeit geben kann. Buchreihe *essentials*. Wiesbaden: Springer VS.
- Butterwegge, Christoph, B. Lösch und R. Ptak. 2017. *Kritik des Neoliberalismus*. S. 79–122. Wiesbaden: Springer VS.
- Drucker, Peter F. 1963. Managing for Business Effectiveness. *Harvard Business Review* Heft 3, 53–60.
- EDAD – Design für Alle – Deutschland e. V. 2020. Barrierefreiheit mit attraktiver Gestaltung verbinden. <https://www.design-fuer-alle.de/design-fuer-alle/>. Zugriff: 14.04.2020.
- Engartner, Tim. 2008. *Die Privatisierung der Deutschen Bahn: Über die Implementierung Marktorientierter Verkehrspolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Fischer, Frank, A. Durnová, M. Orsini, D. Torgerson, Hrsg. 2015. *Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Fürst, Dietrich. 2010. Raumplanung: Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Buchreihe *Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung*, Band 1, Hrsg. H. H. Blotvogel, R. Danielczyk, C. Diller, S. Siedentop, D. Vallée und T. Wiechmann. Lemgo: Dorothea Rohn.
- Gellner, Ernest. 1993. *Pflug, Schwert und Buch. Grundlinien der Menschheitsgeschichte*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Hartz, Andrea. 2019. Dynamische Stadtlandschaften. *Planerin* Heft 3: 14–17.



- Heuser, Tilmann und Werner Reh. 2016. Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes. In *Handbuch Verkehrspolitik*, Hrsg. Oliver Schwedes, Weert Canzler, Andreas Knie, 237–264. Wiesbaden: Springer VS.
- Hill, Hermann. 1996. In welchen Grenzen ist kommunalwirtschaftliche Betätigung Daseinsvorsorge? Vortrag beim 5. *Kommunalpolitischen Forum der IHKS in NRW* am 29.8.1996 in Castrop-Rauxel, Manuskript: 8f.
- Jones, David W. 2010. *Mass Motorization and Mass Transit. An American History and Policy Analysis*. Bloomington, IN, USA: Indiana Univ Pr.
- Kiwitt, Thomas. 2019. Modell Verband Region Stuttgart. *Planerin* Heft 3: 21–23.
- Knauff, Matthias. 2004. *Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kutter, Eckhard. 2019. Stadtstruktur und Erreichbarkeit in der postfossilen Zukunft. *Schriftenreihe für Verkehr und Technik*, Bd. 99. Berlin: Erich Schmidt.
- Kutter, Eckhard. 2005. *Entwicklung innovativer Verkehrsstrategien für die mobile Gesellschaft: Aufgaben Maßnahmenspektrum Problemlösungen*. Berlin: Erich Schmidt.
- Mayntz, Renate, Fritz Scharpf, Hrsg. 1973. *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper.
- Nobis, Claudia, T. Kuhnimhof. 2018. *Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht*. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur. Bonn, Berlin.
- Planka.nu. 2015. *VerkehrsmachtOrdnung. Zur Kritik des Mobilitätsparadigmas*. Münster: Unrast.
- Priebs, Axel. 2019. *Die Stadtregion*. Stuttgart: UTB.
- Rosanvallon, Pierre. 2017. *Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Radkau, Joachim. 1991. *Zum ewigen Wachstum verdammt? Historisches über Jugend und Alter großer technischer Systeme*. Forschungsgruppe „Große technische Systeme“ des Forschungsschwerpunkts Technik – Arbeit – Umwelt am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS I I 91-505. Berlin. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/1991/ii91-505.pdf>. Zugriff: 28.04.2020.
- Sachs, Wolfgang. 1990. *Die Liebe zum Automobil. Ein Rückblick in die Geschichte unserer Wünsche*. Hamburg: Reinbek.
- Schoch, Friedrich. 2008. Gewährleistungsverwaltung: Stärkung der Privatrechtsgesellschaft? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 241–247.
- Schuppert, Gunnar F. 2008. Die neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft – oder: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? *vhw* Heft 4, 189–193.
- Schwedes, Oliver. 2018. Verkehrspolitik als Gesellschaftspolitik. In *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes. 3–24. Wiesbaden: Springer VS.
- Schwedes, Oliver, S. Daubitz, A. Rammert, B. Sternkopf, M. Hoor. 2018. *Kleiner Begriffskanon der Mobilitätsforschung*. IVP-Discussion Paper, Heft 1. Berlin.
- Schwedes, Oliver. 2021. *Verkehr im Kapitalismus*. 2. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schwedes, Oliver und A. Rammert. 2020. *Was ist Integrierte Verkehrsplanung. Eine Selbstverständigung*. IVP-Discussion Paper, Heft 2, Berlin.

- Seibel, Wolfgang. 2016. *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Berlin: Suhrkamp.
- UBA – Umweltbundesamt. 2020. Mobilität privater Haushalte. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/mobilitaet-privater-haushalte#verkehrsaufwand-im-personentransport> (18.06.2020).
- Vereinte Nationen. 2019. *Ziele für nachhaltige Entwicklung. Bericht 2019*. New York. <https://www.un.org/Depts/german/pdf/SDG%20Bericht%20aktuell.pdf>. Zugriff: 15.04.2020.
- Welzer, Harald. 2011. Mentale Infrastrukturen: Wie das Wachstum in die Welt und in die Seelen kam. *Schriften zur Ökologie* der Heinrich-Böll-Stiftung, Bd. 14.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Teilhabe und Öffentliche Mobilität: Die Rolle der Politik

Stephan Daubitz

## Einleitung

Waren Verkehrspolitik und -planung in der Vergangenheit zumeist beschränkt auf die Verringerung von Raumwiderständen zur Herstellung von reibungslosen automobilen ‚Verkehrsflüssen‘, hat sich durch die Einbeziehung von Gerechtigkeitskonzeptionen und die präzise Unterscheidung zwischen den Begriffen Verkehr und Mobilität sowie den Einbezug des Individuums mit seinen subjektiven Wahrnehmungen die Möglichkeit eröffnet, eine innovative Form von Verkehrsplanung bzw. Mobilitätspolitik zu gestalten.

Handlungsleitend ist zunehmend auch die Erkenntnis, dass Mobilität gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht und somit ihre gerechte Ausgestaltung essentiell ist um ein ‚gutes Leben‘ zu führen (Sen 2012; Nussbaum et al. 2014). Inzwischen hat die Verknüpfung von Teilhabe und die Gestaltung der Mobilität auch auf kommunaler Ebene Einzug gehalten. So ist für Berlin der Stadtentwicklungsplan Verkehr und das neu geschaffene Mobilitätsgesetz handlungsleitend. In §1 des Mobilitätsgesetzes wurde „die Gewährleistung gleichwertiger Mobilitätsmöglichkeiten in allen Teilen Berlins“ als Ziel formuliert. „Damit soll für alle Personen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben abgesichert werden.“

Die Teilhabe hat sich zu einem Leitbegriff des wissenschaftlichen und politischen Diskurses in Hinblick auf die Zukunft des gesellschaftlichen Miteinanders entwickelt. Die zunehmende Etablierung von partizipativer Forschung und das Bemühen transdisziplinär nicht nur wissenschaftliche Ergebnisse gemeinsam zu produzieren, sondern auch Verhältnisse vor Ort zu gestalten,

---

S. Daubitz (✉)

Technische Universität Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: [stephan.daubitz@tu-berlin.de](mailto:stephan.daubitz@tu-berlin.de)

© Der/die Autor(en) 2021

O. Schwedes (Hrsg.), *Öffentliche Mobilität*,

[https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_4)

ist ein Beleg dafür, dass auch in den Planungswissenschaften zunehmend das Leitkonzept der Teilhabe seine Wirkung entfaltet. Partizipative Methoden wie Community Mapping, Photo Voice, Planning for Real etc. werden in Forschungsprojekten mit Kommunen und Bürger\*innen zu Fragen der Verkehrs- und Sozialpolitik angewandt (siehe den Beitrag von Hausigke & Kruse in diesem Band).

---

## 1 Das Leitkonzept der Teilhabe

Materielle Ressourcen und politische Rechte bilden die wesentlichen Voraussetzungen um Teilhabe überhaupt zu ermöglichen. Dazu zählen zur Verfügung stehende Infrastrukturen ebenso wie individuelle Fähigkeiten, um Verwirklichungschancen wahrzunehmen. Die Mehrdimensionalität von Teilhabe findet ihren Ausdruck in der Identifizierung verschiedener Teilhabeformen z. B. Erwerbsarbeit, Familie bzw. soziale Nahbeziehungen (Bartelheimer 2007). So wird die Dimension der Teilhabe an Erwerbsarbeit durch die gesellschaftlichen Ressourcen der Arbeitsmarktpolitik, Unternehmen etc. bestimmt – mit dem Ergebnis der Teilhabe der existenzsichernden Erwerbsbeteiligung. Das Fehlen sozialer Ressourcen in Familie, Betrieb oder im Quartier, kann in der Dimension der sozialen Nahbeziehungen im Extremfall zur Isolation führen. Politische und soziale Rechte sowie die Teilhabe an Kultur und Bildung weisen auf die gesellschaftlichen Ressourcen des Bildungssystems, des Systems der sozialen Sicherung und den Möglichkeiten der politischen Partizipation hin.

Da Teilhabe durch individuelles Handeln in sozialen Beziehungen realisiert wird, gilt es diese individuellen Komponenten für den Bereich der Mobilitätspolitik zu berücksichtigen. In einem Begriffskanon zur Mobilitätsforschung haben die Autoren des Fachgebiets Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin die Begriffe Verkehr und Mobilität so definiert, dass sie für die wissenschaftliche und politische Arbeit handhabbar und praktikabel sind. Mit der Unterscheidung zwischen Verkehr (tatsächliche Ortsveränderungen) und einem erweiterten Mobilitätsbegriff, der subjektive Wahrnehmungen einbezieht, lässt sich ein Grad der Teilhabe ableiten und im Anschluss daran individuelle Möglichkeitsräume verbessern (Schwedes et al. 2018). So ist Mobilität nicht auf aktive Bewegung bzw. tatsächliche Ortsveränderungen reduziert, sondern mit der Möglichkeit verbunden seine Lebensziele zu verfolgen und umsetzen zu können, soziale Netzwerke zu bilden und aufrechtzuerhalten, sich weiterzubilden etc. Somit sind auch die Potenziale von Mobilität für ein ‚gutes Leben‘ entscheidend. Die Möglichkeit einer Ortsveränderung befördert das Gefühl selbstständig handeln zu können und

nicht abhängig zu sein. Um also ein ‚gutes Leben‘ zu verwirklichen, ist Mobilität eine wichtige Fähigkeit damit Menschen ihre Bedürfnisse erfüllen können. Der Begriff des ‚guten Lebens‘ lässt sich auch als Wohlbefinden beschreiben, der mit Vorstellungen von Glück, Lebenszufriedenheit und Erfüllung verbunden oder synonym mit diesen Begrifflichkeiten verwendet wird (Delbosc 2012; Vella-Brodrick und Stanley 2013). Dementsprechend bemisst sich ein ‚gutes Leben‘ nicht mehr an den zurückgelegten Kilometern, sondern am Grad individueller Handlungsfähigkeit. Vor allem die angelsächsische Mobilitätsforschung hat sich den Begriff des Wohlbefindens (Well-Being) zu eigen gemacht und diesen mit der Betrachtung von sozialer Exklusion und möglichen Mobilitätseinschränkungen verbunden. Die australische Mobilitätsforscherin Alexa Delbosc (2012, S. 25) betont, dass das Hauptziel jeder Planung darin bestehe Lebensqualität und Wohlbefinden für die Bevölkerung herzustellen. Ohne die Berücksichtigung dieser Zielstellung würde Verkehrspolitik die Mobilität der Menschen nur entfremdet fördern, ohne damit negative externe Effekte eines erhöhten Verkehrsaufkommens (Lärm, Schadstoffbelastung) und die negativen physischen und psychischen Wirkungen auf das Wohlbefinden zu berücksichtigen.

Die Mobilitätsforschung, die vor allem den Ausschluss von Bevölkerungsgruppen im Blick hat und sich die Barrieren anschaut, die Mobilität erschweren und damit gesellschaftliche Teilhabe einschränken, haben einige Hinweise herausgearbeitet, auf die Mobilitätspolitik als Teilhabepolitik aufbauen kann, um politische Strategien und konkrete Maßnahmen abzuleiten. Die Forschungen geben Hinweise, welche Indikatoren zu berücksichtigen sind, um Teilhabe durch Mobilität zu ermöglichen. In der Mobilitätsforschung dominiert immer noch die verkehrsbezogene Messung, die berücksichtigt, wie leicht verschiedene Verkehrsmittel zugänglich bzw. verfügbar sind. Hier werden Barrieren erfasst, die den Zugang zu Verkehrssystemen hemmen (z. B. keine Haltestellen des ÖPNV).

Im Fokus der klassischen Erreichbarkeitsanalysen stehen zumeist die Lage von Alltagseinrichtungen. Hierbei sind große Entfernungen zu grundlegenden Einrichtungen wie Schulen, Einkaufsgelegenheiten usw. für Nutzer\*innen problematisch. Finanzielle Barrieren wie beispielsweise hohe Ticketpreise für den ÖPNV verhindern, dass Einkommensarme ein Verkehrssystem nutzen können. Unter zeitliche Barrieren wird die mangelnde zeitliche Passung der Nutzer\*innenbedürfnisse mit dem Verkehrsangebot (z. B. geringe Takt-dichte eines Verkehrsangebots) verstanden. Des Weiteren sind die persönlichen Barrieren (physische und psychische Einschränkungen, aber auch kulturelle Barrieren) als eine Komponente der Nichtnutzung eines öffentlichen

Verkehrssystems oder eines bestimmten Verkehrsmittels (z. B. Fahrrad) zu berücksichtigen (Lucas 2012).<sup>1</sup>

Die Erreichbarkeitsperspektive der Mobilitätsforschung berücksichtigt bei der Untersuchung von Mobilitätsbenachteiligungen die soziale Schichtung innerhalb einer Gemeinschaft zur Identifizierung von sozialen Bedürfnissen und individuellen Nutzer\*innenbedürfnissen. Solch eine Herangehensweise hatte auch immer zum Ziel, eine schlechte Versorgung zu identifizieren und zu beheben, um die mit fehlender Mobilität verbundenen Nachteile für die Betroffenen auszugleichen. Die standortbezogenen Erreichbarkeitsanalysen, Daten des Verkehrsverhaltens und des Verkehrssystems bildeten die Grundlage für diese Form der Erreichbarkeitsplanung (Accessibility Planning), die z. B. in Großbritannien etabliert wurde (Schwedes und Daubitz 2011).

Wenn es um Überlegungen z. B. zur Realisierung von Erreichbarkeitsplanungen geht oder um das Ziel mit geeigneten Maßnahmen bestimmten Bevölkerungsgruppen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, bildeten im Hintergrund Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit zumeist den normativen Rahmen. Auch die Gründung der *Social Unit* in Großbritannien im Jahre 2003, die sich zum Ziel gesetzt hatte den Zusammenhang von Mobilität und Armut zu untersuchen und mit geeigneten Maßnahmen zu bearbeiten, war eingebettet in eine Debatte um soziale Gerechtigkeit. Von der damaligen Labour Regierung wurde das initiierte Programm als ein Baustein angesehen, um mehr soziale Gerechtigkeit im Lande zu realisieren. Grundlegend ist die Vorstellung, dass Ungleichheit der Lebensbedingungen (Einkommen, Bildung etc.) nicht als Ergebnis eines Wettbewerbs gesehen, sondern im Gegenteil als wichtigstes Mobilitätshemmnis bewertet wird. Dies führt zu einer funktionalen Betrachtung von Chancen bzw. Barrieren der Mobilität, die dem Ziel der Erreichung von sozialer Gerechtigkeit entgegenstehen (Hradil und Schiener 2001). Im Bereich der Gestaltung von Verkehrssystemen stellt die Herstellung und Bereitstellung von Zugängen und der Abbau von Barrieren eine zentrale zu bearbeitende Thematik dar.

---

<sup>1</sup>Karen Lucas hatte 2012 die internationalen Studien zu Mobilität und Exklusion gesichtet und sieben Dimensionen herausgearbeitet, die Teilhabe verhindern. Eine besondere Form der räumlichen Ausgrenzung stellen die *Gated Communities* dar, in denen bestimmten Gruppen der Zugang durch aktive Ausgrenzung einer sozialen Gruppe verwehrt wird. *Gated Communities* gibt es nicht nur in den USA oder in Lateinamerika, auch in Deutschland hat sich seit Ende der neunziger Jahre diese Wohnform verbreitet (Glasze 2002; Wehrheim 2002).

Mit dem Einbezug der subjektiven Wahrnehmungen von Möglichkeitsräumen in der Mobilitätsforschung und auch in der Planung wird der eingeschränkte Blick auf die Zugänge zu Verkehrsmitteln erweitert. Somit sind beispielsweise die Kompetenzen, eine Fahrt mit dem ÖPNV zu einem fremden Ort zu planen und auch erfolgreich durchzuführen, ein ebenso wichtiger Indikator für die Realisierung von Mobilität. Fehlende Fähigkeiten, fehlendes Wissen und negative Erfahrungen bei der Nutzung von Verkehrsmitteln wirken sich negativ auf das Wohlbefinden aus.

Teilhabe im Bereich der Mobilität ist mehrdimensional und hat die Felder der Verkehrsinfrastruktur, der räumlichen Organisation, die tatsächlichen Aktivitäten, die soziokulturellen Verhältnisse und die subjektiven Wahrnehmungen im Blick (siehe Beitrag von Rammert in diesem Band).

---

## 2 Das Konzept des Capability Approach

Der in den Gesundheitswissenschaften und in der Armut- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung etablierte Befähigungsansatz (Capability Approach) könnte für den Bereich der Mobilitätspolitik die entscheidende normative Basis bilden (Bundesregierung 2005, S. 7). Das Konzept des Capability Approach besteht aus einer Reihe von Ideen, Konzepten und Methoden, die hauptsächlich von dem indischen Ökonomen Amartya Sen (2012) entwickelt wurden. Bei dem Konzept des Capability Approach handelt es sich um einen Ansatz, der individuelle und kollektive Wohlfahrt miteinander verbindet. Hierbei werden Armut und daraus resultierende Ungerechtigkeit nicht auf die Verteilung von Gütern reduziert.

Grundlegend für das Konzept ist es, dass die umfassende gesellschaftliche Teilhabe als anzustrebendes Maß angesehen wird. Soziale Rechte und die demokratische Verfasstheit einer Gesellschaft bilden hier die fundamentale Basis, damit Menschen Verwirklichungschancen haben. Sens Auseinandersetzung mit der Gerechtigkeitstheorie von John Rawls (1971, 2001) führte zu einer Abgrenzung zu vertragstheoretischen Gerechtigkeitstheorien. Die Entwicklung vertragstheoretischer Gerechtigkeitsprinzipien und deren Ausgestaltung setzt die Vorstellung voraus, dass keiner seinen Platz in der Gesellschaft kennt. Es ist sozusagen ein Gedankenexperiment, dass der Entwicklung und Ausgestaltung von Gerechtigkeitsprinzipien vorausgeht. Dies geschieht auf Grundlage der Vorstellung, dass noch niemand seinen Platz in der Gesellschaft gefunden hat, dass keine soziale Stellung, keine persönlichen Normvorstellungen und keine physischen und psychischen Merkmale zugeordnet wurden. Aus der Tatsache,

dass für alle die Möglichkeit besteht, jedem Geschlecht, jeder Klasse anzugehören, würde sich also zwingend ableiten lassen, jedem/jeder Einzelnen Gerechtigkeit zu garantieren. Schließlich würde jeder Einzelne sich wünschen frei von Armut zu sein und entsprechende soziale Einrichtungen zum Schutz vor dieser Lebenssituation entwickeln. Das Ignorieren von Machtverhältnissen ist eine Hauptkritik an der Gerechtigkeitskonzeption von Rawls. In der Auseinandersetzung mit Rawls entwickelte Amartya Sen seine Idee der Gerechtigkeit. Berühmt geworden ist sein Beispiel von drei Kindern, die mit unterschiedlichen Argumenten um den Besitz einer Flöte werben. Das erste Kind argumentiert, dass es im Gegensatz zu den anderen Kindern das Instrument beherrscht. Das zweite Kind verweist darauf, dass es arm ist und sonst kein Spielzeug besitzt. Das dritte Kind führt aus, dass es die Flöte selbst hergestellt hat. Sen stellt in diesem Beispiel dar, dass es durchaus eine vernünftige Pluralität gibt, die unausweichlich ist. Dies ist auch übertragbar auf die möglichen Standpunkte verschiedener Gerechtigkeitstheoretiker.

„Wie bereits gesagt, können Theoretiker unterschiedlicher Denkrichtungen, also Utilitaristen, ökonomische Egalitarier, Arbeitsrechtstheoretiker oder nüchterne Libertäre alle der Ansicht sein, dass es eine unkomplizierte gerechte und leicht zu findende Lösung gibt, aber sie würden sich jeder für eine andere offenkundig richtige Lösung einsetzen. Es kann sein, dass es tatsächlich keine erkennbare vollkommen gerechte soziale Regelung gibt, aus der eine unparteiische Einigung hervorginge.“ (Sen 2012, S. 43 f.)

Da also eine Einigung über einen allgemeinen Standpunkt nicht möglich erscheint, schlägt Sen eine komparative Perspektive vor, die konkrete Ungerechtigkeiten und die Möglichkeiten diese zu bekämpfen in den Blick nimmt. Diese grundlegenden Überlegungen zu den individuellen Verwirklichungschancen in ihrer Abhängigkeit zu den ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft beeinflusste unter anderem die Konzeptualisierung des Human Development Index der Vereinten Nationen.

Der Befähigungsansatz hat den Anspruch, die Entwicklung von Lebensqualität zu erfassen. Eine Reduktion auf Begriffe wie Glück und Zufriedenheit ist dabei für die Beurteilung von Lebensqualität nicht zielführend. Um das Konzept des Befähigungsansatzes zu verstehen, ist die Erläuterung der wesentlichen Begriffe Sens notwendig. Zentral für das Modell des Befähigungsansatzes sind die Begriffe der Funktionsweisen (functionings) und der Fähigkeiten (capabilities), die zur Verfügung stehenden Ressourcen bzw. Güter (resources), sowie die Umwandlungsfaktoren (conversion factors). Bei den Funktionsweisen (functionings) handelt es sich um die für einen Menschen tatsächlich möglichen



materialisierten Lebenschancen, Zustände oder Tätigkeiten (Bartelheimer 2007). Fähigkeiten (capabilities) sind individuell realisierbare Funktionsweisen, also die Möglichkeit potenzielle Zustände und Tätigkeiten zu erreichen und auszuführen. Es bedarf also der individuellen Fähigkeiten sowie der Verfügbarkeit von Gütern, um Funktionsweisen realisieren zu können. Gesellschaftliche und persönliche Rahmenbedingungen (Umwandlungsfaktoren) beeinflussen die individuellen Fähigkeiten und die Verfügbarkeit von Gütern.

Der französische Soziologe Jean-Michel Bonvin (2006) hat das Konzept des Befähigungsansatzes mit seinen zentralen Begriffen an einem Mobilitätsbeispiel beschrieben und somit schon die möglichen Konkretisierungen einer Mobilitäts politik, die sich als Teilhabepolitik begreift, aufgezeigt. Bonvin hat das Beispiel des Fahrradfahrens genutzt um zu beschreiben, wie Teilhabe ‚funktionieren‘ kann. So wäre die Mobilität mit dem Fahrrad (resources), also die Tätigkeit des Fahrradfahrens, eine Funktionsweise (functionings). Um Fahrrad zu fahren muss die Person physisch in der Lage bzw. die Fähigkeit besitzen (capabilities), das Fahrrad zu gebrauchen. Capabilities sind also Handlungsmöglichkeiten bzw. Verwirklichungschancen, die einer Person zur Verfügung stehen. Und natürlich muss die Ressource Fahrrad überhaupt verfügbar sein.

Die Fähigkeit, bestimmte Güter in Funktionsweisen umzuwandeln, hängt von gesellschaftlichen, umweltspezifischen Umwandlungsfaktoren (conversion factors) ab. Hier können viele bestimmende Indikatoren identifiziert werden: soziale und kulturelle Normen, politische Strukturen, klimatische Bedingungen. Bezogen auf das Fahrradbeispiel wäre die Funktionsweise davon abhängig, dass es eine hinreichende Fahrradinfrastruktur gibt (Fahrradwege, Abstellmöglichkeiten etc.) oder ob es sozial oder kulturell überhaupt erlaubt ist Fahrrad zu fahren.

Tatsächlich ist es für Einkommensarme ein Problem, wenn das Fahrrad gestohlen oder beschädigt wird, da finanzielle Barrieren oft die Wiederanschaffung eines Rads verhindern. Des Weiteren muss auch eine angemessene Fahrradinfrastruktur vorhanden sein, um das Fahrrad zu nutzen. Und natürlich muss die Person überhaupt die Fähigkeit haben Radfahren zu können. Erst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, kann von einer Wahlfreiheit gesprochen werden bzw. kann eine mögliche Mobilitätsform umgesetzt werden.

Das Beispiel verweist schon auf die möglichen Interventionen um Mobilität inklusiv zu gestalten. Zum einen ist eine angemessene Infrastruktur herzustellen, damit die Verwirklichung von Lebenszielen überhaupt gelingen kann. Zum anderen müssen persönliche Möglichkeitsräume eröffnet werden, um Teilhabe zu verbessern.

Mobilität wird innerhalb des Befähigungsansatzes nicht als eine Fähigkeit explizit benannt. Sen hat jedoch immer den flexiblen Ansatz betont, der spezifisch schauen sollte, welche Anforderungen sich für eine freiheitsbasierte gerechte Gesellschaft stellen sollten. Dabei bezog er neben den basalen Voraussetzungen von Wohlergehen (Unversehrtheit der Person etc.) die Möglichkeit, sich Lebensziele zu setzen und diese auch zu erreichen, ausdrücklich mit ein.

Die Philosophin Martha C. Nussbaum (2000) stellte eine Kriterienliste des ‚guten Lebens‘ zusammen, die sie aber auch nicht als statisch ansieht. Die Fähigkeit, familiäre und soziale Bindungen einzugehen, ist mit der Fähigkeit zur Mobilität verknüpft. Um familiäre und soziale Beziehungen auszubilden bzw. pflegen zu können, muss es Möglichkeiten der persönlichen Begegnung geben. Hierbei stellt die Fähigkeit mobil zu sein ein wichtiges Bindeglied dar, damit die Begegnung überhaupt möglich ist.

---

### **3 Was verhindert eine Mobilitätspolitik als Teilhabepolitik?**

Amartya Sen (2012) und der aus Kanada stammende Gerald Cohen (2008) bezweifeln, dass liberale kapitalistische Gesellschaften Gerechtigkeitsprinzipien produzieren können. Vielmehr seien die Ungleichheiten in den sozialen Einrichtungen dieser Gesellschaften fest verankert. Nach Sen entstehen Ungleichheiten in den Situationen, in denen Rechte auf bestimmte Güter und weniger die Güter selbst fehlen. Die Ungleichheit wird durch die Beziehung des Menschen zum Gut definiert und nicht durch das Gut an sich. Die Ungleichheit ergibt sich also über den Unterschied, wer sich den Preis für die Nutzung eines öffentlichen Verkehrsmittels letztendlich leisten kann oder ihn überhaupt nutzen darf.

Einkommensarme Haushalte müssen einen viel größeren Anteil im Gesamtbudget für Mobilität aufbringen als einkommensreichere Haushalte (Altenburg et al. 2009). Die einkommensarmen Haushalte sind daher gezwungen innerhalb ihres Gesamtbudgets entsprechend umzuschichten, um Mobilität überhaupt zu realisieren. Eine weitere finanzielle Barriere ergibt sich durch die Verteuerung der Öffentlichen Mobilität. Der öffentliche Nahverkehr ist z. B. in den vergangenen Jahren in Deutschland deutlich teurer geworden. So stieg der Preis von 2000 bis 2018 um 79 %. In diesen 18 Jahren verteuerte sich der Kauf und der Unterhalt von Kraftfahrzeugen um 36 % (destatis 2018).

Ebenso wurde mit dem Abbau des öffentlichen Personennahverkehrs vor allem im ländlichen Raum, die Abhängigkeit von einem Verkehrsmittel und deren Verkehrsinfrastruktur immer weiter manifestiert. Somit wurden Menschen der

Möglichkeiten beraubt sich überhaupt nachhaltig zu bewegen, da die Zugänge nicht mehr oder nur noch ‚ausgedünnt‘ vorhanden sind. Somit wird auch die räumliche Komponente eine wichtige Gerechtigkeitsdimension. In Anlehnung von Sens Befähigungsansatz – also eine Abwendung in der Betrachtung von dem Besitz von Gütern hin zu den Möglichkeiten, die ein Mensch verwirklichen kann – identifizierte Jane Samuels (2005) vor allem in Megacitys Strukturen der Ungerechtigkeit. Sie präsentierte Indikatoren, die zur Messung von Freiheit dienen können. In diesem Sinne stellt das Recht auf einen urbanen Lebensraum, der die menschliche Entfaltung ermöglicht, ein wesentliches Grundgut dar. Dieses Grundgut wird durch zahlreiche Barrieren vor allem Menschen mit Einschränkungen vorenthalten. Hierzu gehören Barrieren in der Mobilität (z. B. fehlender Zugang zu Verkehrsmitteln), aber auch die Verdrängung des gesellschaftlichen Lebens von der Straße durch die autozentrierte Verkehrsplanung. Die Herstellung von Flächengerechtigkeit ist z. B. eine wesentliche zu bearbeitende räumliche Gerechtigkeitsdimension, um lebenswerte Umwelten wiederherstellen zu können. Die große verhaltensbezogene Verkehrserhebung „Mobilität in Deutschland“ zeigt, dass ein privates Kraftfahrzeug ca. 23 h am Tag überwiegend am Wohnort geparkt wird (Nobis und Kuhnimhof 2018, S. 5). In den Städten wird die Hälfte des öffentlichen Straßenraums von parkenden Autos besetzt, was mit hohen Kosten für die Kommunen verbunden ist. In ihrem Rechtsgutachten errechnete die Agora Verkehrswende: „So kostet die Bereitstellung eines Parkplatzes ca. 1.500 bis 5.000 Euro und die Erhaltung des Parkplatzes etwa 60 bis 300 Euro pro Jahr“ (Agora Verkehrswende 2018, S. 14). Durch die Zuweisung des öffentlichen Straßenraums wird ein öffentliches Gut privatisiert bzw. der Konkurrenz ausgesetzt. Die Nutzung des Raumes ist nur einer bestimmten Gruppe möglich. Einkommensarme Menschen können sich zumeist kein Auto leisten, um ebenfalls um die Fläche zu konkurrieren.

Mit dem normativen Narrativ des Befähigungsansatzes und dem bloßen Feststellen von Gerechtigkeitslücken im Bereich der Gestaltung von Mobilität ist es jedoch noch nicht getan. Es gilt die Strukturen, die Ungerechtigkeiten entstehen lassen und diese verfestigen, zu benennen, zu beseitigen oder zu verändern. Iris Marion Young (2011) geht in ihren Überlegungen zur Gerechtigkeitstheorie den Weg über die Analyse von Ungerechtigkeit. Um zu einer angemessenen Konzeption von Gerechtigkeit zu kommen, gilt es, die Strukturen von Unterdrückung auszumachen. Dabei geht es vor allem darum auch die Machtstrukturen aufzudecken, die Ungerechtigkeit produzieren bzw. manifestieren. In ihrer Analyse geht Young von fünf Formen der Unterdrückung aus: Ausbeutung, Marginalisierung, Machtlosigkeit, Kulturimperialismus und Gewalt. Mit dieser Kategorisierung versucht Young zu zeigen, dass die Quelle von Ungerechtigkeit

nicht allein von der Verteilung der Güter abhängt, sondern dass im Kern Unterdrückung und Ausbeutung von sozialen Gruppen an sozialen Gruppen ausgeübt wird. Eine Ursache von Ungerechtigkeit ist die fehlende Anerkennung spezifischer Lebensweisen, Kulturen und sozialer Gruppen. Dass die Differenz zwischen den sozialen Gruppen nicht anerkannt wird, ist für Young eines der Haupttreiber für Ungerechtigkeit. Somit schließt sie an anerkennungs-theoretischen Modellen der Sozialphilosophie an. Als konkretes politisches Ziel lässt sich hieraus ableiten, eine grundsätzliche Anerkennung zwischen Differenzen sozialer Gruppen herzustellen.

Beispielsweise lässt sich für die Differenz von sozialen Gruppen im Bereich der Mobilität ein *racial gap*, also eine auf Ethnie basierende Ungerechtigkeit konstatieren. Dies schildert die Stadt-Anthropologin Adonia Lugo (2018) am Beispiel der US-Amerikanischen Fahrradkultur. Sie zeigt, wie die Debatte z. B. um die Gestaltung einer angemessenen Fahrradstruktur von einer akademischen Mittelschicht dominiert wird. Proletarisch und migrantisch geprägte Milieus sind bei den Überlegungen einer Gestaltung nachhaltiger Nahmobilität weitgehend ausgeschlossen.

Auf eine genderbasierte Differenz weisen z. B. die Mobilitätsforscher Joachim Scheiner und Christian Holz-Rau hin (2017). Frauen sind aufgrund der Kombination von Wegezwecken (trip chaining) z. B. durch Bring- und Holdienste von Kindern und Angehörigen sowie der Besorgung von Einkäufen anders unterwegs als Männer (deren Wege sich zumeist als weniger komplex darstellen). Für die Anforderungen der sozialen Gruppe der Frauen sind zum einen die räumliche Ausgestaltung des öffentlichen Nahverkehrs inadäquat, da durch die radiale Gestaltung des ÖPNV die wichtigen Unterzentren einer Stadt nicht angemessen verbunden sind. Hinzu kommt, dass es in einigen Städten und Regionen nicht möglich ist mit der gekauften Fahrkarte unkompliziert zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln des ÖPNV zu wechseln. Dass diese Differenz nicht bedacht wird, hängt sicherlich damit zusammen, dass Verkehrsplanung und Verkehrspolitik von Männern dominiert wird. Auf eine Bundesverkehrsministerin müssen wir in Deutschland noch warten.

Neben den fehlenden und den ungleichen Zugängen zum Verkehrssystem können wir als weitere Gerechtigkeitslücke die ungleiche soziale Betroffenheit durch die externen Effekte (Luftschadstoffe, Lärm, Verkehrsunfallgefahr) von Verkehrsprozessen ausmachen (Rammler und Schwedes 2018). Im öffentlichen Diskurs um die nachhaltige Gestaltung von Mobilität wird in diesem Zusammenhang die Verbindung zur Konzeption der Umweltgerechtigkeit betont und gesucht. Die normative Konzeption der Umweltgerechtigkeit setzt sich zum Ziel, „dass alle Menschen in vergleichbarem – und möglichst geringem – Maße

von Umweltbelastungen betroffen sind und zudem über einen gleichwertigen Zugang zu Umweltressourcen verfügen“ (Gaffron 2016). Eng verknüpft ist die Konzeption der Umweltgerechtigkeit mit dem Begriff der Gleichheit. Gerechtigkeitskonzeptionen, die sich soziale Gerechtigkeit oder Umweltgerechtigkeit zum Ziel setzen, möchten einen Zustand erreichen, in dem alle Gesellschaftsmitglieder sozial gleichgestellt sind bzw. nicht in ungleicher Weise z. B. bestimmten schädlichen Umweltemissionen ausgesetzt sind. Somit werden Ungleichverteilungen von Umweltbelastungen als ungerecht bewertet und bieten auch für Verkehrsplaner\*innen konkrete Anknüpfungspunkte für die Entwicklung von Maßnahmen. Neben den Veröffentlichungen seitens der Verkehrsforschung, die sich auf die Konzeption der Umweltgerechtigkeit beziehen und der Etablierung des Fachs Umweltgerechtigkeit im Rahmen eines Studiums des Verkehrswesens an der TU Berlin dienen, zeigt sich das Bemühen sozial-räumliche Verteilungen von verkehrsbedingtem Lärm und Luftschadstoffen zu beschreiben bzw. zu bewerten (Becker 2016).

Während das Konzept der Umweltgerechtigkeit auf die gegenwärtig beobachtbaren Umweltbelastungen fokussiert ist, bezieht das Konzept der Nachhaltigkeit die inter- und intragenerationale Gerechtigkeit ein (World Commission on Environment and Development 1987). Der vorgestellte Befähigungsansatz kann sich zum einem mit dem zugrunde liegenden Menschenbild auf das Ziel der nachhaltigen Entwicklung beziehen, denn die Protagonist\*innen des Befähigungsansatzes halten den Menschen für fähig sich für Werte und Interessen anderer Menschen bzw. Generationen einzusetzen (Max-Neef 1991; Nussbaum 2000). Zum anderen ist die Nachhaltigkeitskonzeption auf die Bedürfnisse der Menschen auch kommender Generationen ausgerichtet. Dies ist durchaus kompatibel zu dem Begriff der Verwirklichungschancen und den damit verbundenen Freiheiten (Alkire 2005; Rauschmayer et al. 2011).

---

## 4 Vision der Öffentlichen Mobilität

Öffentliche Mobilität wird oft mit der Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln gleichgesetzt. Dass selbst die öffentlichen Verkehrsmittel als nicht öffentlich wahrgenommen werden, zeigt folgendes Interviewzitat: „Ich störe mich auch an der Bezeichnung öffentliches Verkehrsmittel, man wird nebenbei kriminalisiert, wenn man ohne Ticket unterwegs ist“, so reagiert ein 40-Jähriger Hartz-IV-Empfänger aus Hamburg auf das Thema öffentlicher Nahverkehr in Hamburg. In einem Interview, das im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanzierten Forschungsprojekts „mobileinclusion“ entstanden ist, führt er

weiter aus: „Du musst nur ein Fahrrad kaufen. Das ist ein öffentliches Verkehrsmittel, das jeder nutzen kann. Jeder kann damit fahren. Ja, würde ich sagen. Also es gibt keine Gebühren für Fahrräder.“

Diese Einschätzung macht erst einmal stutzig, da man U-Bahn, Bus, Straßenbahn als öffentlich versteht und das Fahrrad als ein privates Verkehrsmittel bezeichnen würde. Aber die interviewte Person thematisiert Erfahrungen der Kriminalisierung, die sie durch ‚Schwarzfahren‘ erlebt hat und benennt die generelle finanzielle Barriere, die ihm die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs verwehrt. Für Andere, die von Hartz IV, Minijobs etc. leben müssen, ist auch der Zugang zum Fahrrad bisweilen nicht möglich, da hierfür das Geld fehlt sich ein neues Fahrrad zu kaufen bzw. ein beschädigtes Rad mit entsprechenden Ersatzteilen zu reparieren. Jedenfalls sind es wohl vor allem finanzielle Zugangsbarrieren, die Öffentliche Mobilität als nicht öffentlich erscheinen lassen. Die benannten bzw. beobachteten Barrieren zeigen ungerechte Nutzungschancen bzw. ungleiche Zugänge zu Verkehrssystemen auf.

Der vorgestellte Befähigungsansatz begreift Freiheit als eine, die neben der Abwesenheit von Zugangsbarrieren die Anwesenheit von realen Möglichkeiten voraussetzt. Die Strukturen einer Gesellschaft, die vom Automobil abhängen, schränken die Wahlmöglichkeiten und Verwirklichungschancen ein. Diejenigen, die es nicht schaffen mit dem Automobil große Pendlerdistanzen zu bewältigen, können nicht arbeiten oder haben weniger Chancen einen angemessenen Job zu bekommen. Geringfügig Mehrfachbeschäftigte sind mit zwei, drei Jobs gezwungen viel für ihre Mobilität auszugeben, ohne sich gesellschaftliche Teilhabe leisten zu können. Folgt man dem normativen Leitbild der Teilhabe und dem Befähigungsansatz, ist es evident die Mobilität der Menschen und das Verkehrssystem neu zu organisieren. Die Freiheit von Zwängen muss zwangsläufig mit der Bereitstellung von Möglichkeiten zur Erreichung von Lebenszielen gekoppelt sein.

Eine Vision von Öffentlicher Mobilität könnte eine von Zugangsbarrieren und Eigentumsansprüchen freie Organisation von Mobilität sein. Sowie eine Mobilität, die Menschen nicht nur wieder zueinander bringt bzw. sozial näher rücken lässt, sondern die von den Bürger\*innen selbst gestaltet wird. Die Entwicklung und Planung von Verkehrsprojekten wird nicht nur Verkehrsplaner\*innen überlassen, sondern von den Bürger\*innen mit ihren Kompetenzen sowie ihrem Praxiswissen mitbestimmt. Den Verkehrsplaner\*innen fällt also bei der Verwirklichung dieser Vision eine zunehmend moderierende Rolle zu, deren Aufgabe es ist, technische Informationen verständlich zu vermitteln und den Planungs- und Umsetzungsprozess transparent zu gestalten (hierzu gehört eine

Dokumentation, aus der sich die getroffenen Entscheidungen auch nachvollziehen lassen). Durch das Nachdenken über die Gestaltung der eigenen Mobilität und die Organisation des Verkehrs im eigenen Wohnumfeld, wird Mobilität öffentlich verhandelt. Dies geht über die Umgestaltung des planerischen und kommunalpolitischen Handelns hin zu intersektoralen, interdisziplinären und transdisziplinären Arbeits- und Planungsstrukturen hinaus (Schwedes und Rammert 2020). Vielmehr soll eine umfassende Partizipation für alle Bevölkerungsgruppen ermöglicht werden. Am Ende könnte die selbstständige Organisation eines Quartiers und der Mobilität ihrer Bewohner\*innen stehen, indem sie ihr Quartier und ihre Mobilität als Gemeingut begreifen und organisieren (Brocchi 2017).

Michael Wright et al. (2007) haben in einer Stufenleiter die Partizipation in Nicht-Partizipation, Vorstufen der Partizipation und Partizipation unterschieden. Ihre Stufenleiter entwickelte sich aus dem Kontext der Gesundheitsförderung. Partizipation bedeutet für die Autor\*innen „[...] nicht nur Teilnahme, sondern auch Teilhabe an Entscheidungsprozessen (Entscheidungsmacht). Je mehr Einfluss jemand auf einen Entscheidungsprozess nimmt, umso größer ist seine bzw. ihre Partizipation“ (Wright et al. 2009). Die Autor\*innen haben damit die Arbeit von Sherry R. Arnstein aus dem Jahre 1969 aufgenommen und weiterentwickelt, die in ihrer Kritik an den Ritualen der ‚Scheinpazieration‘ im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen eine Unterscheidung verschiedener Partizipationsstufen für nötig hielt.

Bürger\*innen Informationen zu geben, nach ihrer Meinung zu fragen und vielleicht noch ihre Lebensweltexpertise einzuholen und diese in die Überlegungen von Planungen zu berücksichtigen, sind nur Vorstufen der Partizipation. Es macht durchaus Hoffnung, dass qualitative Interviews oder Methoden wie z. B. das Community Mapping von Verkehrsplaner\*innen genutzt werden, da die Teilnehmer\*innen Kritik üben und Ideen einbringen können. Eine Garantie auf die Berücksichtigung der Ideen haben die Teilnehmer\*innen jedoch nicht. Das Ziel sollte sein, Entscheidungskompetenzen oder gar Entscheidungsmacht abzugeben.

Scheint für politische Entscheidungsträger\*innen oder Mitarbeiter\*innen der Verwaltung Entscheidungsmacht abzugeben schon undenkbar, ist auch die Abgabe von Kompetenzen an Bürger\*innen, organisatorische, inhaltliche Entscheidungen eigenständig zu treffen, nicht einfach, da Regelwerke, Verordnungen und das Planungsrecht dem entgegenstehen. Da sich diese Regelwerke etc. nicht schnell transformieren lassen, kann die Etablierung von informellen Planungsinstrumenten eine sinnvolle Ergänzung sein.

Werden Freiräume der Selbstverantwortung nicht gewährt oder eingeschränkt, erlahmt das Engagement und zuvor aktive Personen ziehen sich zurück. Im Rahmen des vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur geförderten partizipativen Forschungsprojektes „2Rad-1Kauf-0Emission – Radverkehr als Perspektive für den innerstädtischen Einzelhandel“ mussten Einzelhändler\*innen der Schönhauser Allee in Berlin-Pankow ähnlich frustrierende Erfahrungen machen. Einige Händler\*innen äußerten den Willen, die Baumscheiben vor ihren Ladengeschäften durch Bepflanzungen und Umrandungen mit kleinen Sitzflächen aufzuwerten – sofern sie dies nicht ohnehin schon taten. Jedoch gestaltete sich dies nicht so einfach, da die Bepflanzung von Baumscheiben aus Sicht des Bezirks mit diversen Konflikten (z. B. Gewährleistung der Verkehrssicherheit) behaftet ist. Noch während der Projektlaufzeit wurde dies deutlich, als die von einer Händlerin angelegte (und mit einem Blumenhändler auf die Bedürfnisse des Baums abgestimmte) Bepflanzung einer Baumscheibe von Mitarbeiter\*innen des Straßen- und Grünflächenamts ohne Absprache restlos entfernt wurde. Daraufhin herrschte spürbare Unsicherheit darüber, was machbar ist und was nicht, woraufhin die Motivation der Händler\*innen, sich hier möglicherweise weitergehend zu engagieren, letztlich abbrach.

In dem Moment, in dem Menschen anfangen sich den öffentlichen Raum anzueignen, setzen neue Aushandlungsprozesse ein, die möglichst in der direkten persönlichen Kommunikation zu klären sind. Einerseits ist die Offenheit für das Experimentieren als politische Kultur eine Grundvoraussetzung, um Freiräume zu eröffnen, andererseits müssen Verbindlichkeiten bzw. Regeln festgelegt werden, die das Engagement erst verstetigen. Dies muss von allen Akteuren, die sich für ihr Wohnumfeld oder die Neugestaltung von Mobilität engagieren, gemeinsam entwickelt und beschlossen werden. Dafür gibt es mittlerweile eine Vielzahl von kooperativen Planungsformaten (z. B. Planungswerkstätten, Runde Tische, etc.).

---

## **5 Strategien einer teilhabeorientierten Mobilitätsplanung**

Eine Verbindung zwischen der Entwicklung von den Ideen der Bürger\*innen bis zu deren Realisierung können von der Kommune eingestellte und finanzierte Mobilitätsbeauftragte herstellen. Im Rahmen der Vision Mobilität öffentlich und transparent zu gestalten, stellen diese neu geschaffenen Stellen eine wichtige Kontaktstelle zwischen professionell-institutioneller Perspektive und den Bürger\*innen vor Ort dar. In einigen Kommunen werden diese Stellen zunehmend eingerichtet und finanziert. Jedoch sollten die zukünftigen



Mobilitätsbeauftragten in ihren Aufgabenstellungen nicht nur darauf reduziert werden umweltfreundliche Verkehrsprojekte mit der Expertise als Verkehrsplaner\*in umzusetzen. Mobilitätsbeauftragte sollen in erster Linie Teilhabe im Bereich von potenzieller Mobilität und realisiertem Verkehr ermöglichen und organisieren. Also konkret: Mobilitätsbeauftragte sind im Rahmen dieser Vision aufsuchend, proaktiv, persönlich unterwegs und versuchen auch schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen für den Bereich Mobilität zu aktivieren. Dies kann ein\*e Mobilitätsbeauftragte\*r nicht allein, sondern sollte (wo vorhanden) auf eine funktionierende soziale Infrastruktur zurückgreifen. Die professionellen Sozialarbeiter\*innen, Sozialberater\*innen, Erzieher\*innen, Quartiersmanager\*innen etc., die in Nachbarschaftsheimen, sozialen Trägerschaften, Kirchengemeinden sowie Vereinen arbeiten, bilden eine wichtige Schnittstelle, um diese Verbindung zu der professionell-institutionellen planerischen Perspektive herzustellen. Praktisch geht es darum die Bedarfe der Bevölkerung, mit den Planungen und Fachabteilungen zu managen.

Ziel sollte es also sein, die sozialstrukturell unausgewogene Beteiligung (Meunier 2006) im Bereich der Mobilitätspolitik zu beseitigen. Mit Migrant\*innen, Einkommensarmen, Kindern und Jugendlichen, Alleinerziehenden, körperlich oder psychisch eingeschränkten Personen wie auch älteren Menschen gilt es gemeinsam Formate zu entwickeln, um die Dominanz von zumeist akademisch gut ausgebildeten männlichen Bürgern zurückzudrängen. Dies ist nicht einfach und geht sicherlich auch nicht von heute auf morgen. Denn, um überhaupt angemessene lebensweltorientierte Mobilitätskonzepte zu realisieren, müssen die schwer erreichbaren Bevölkerungsgruppen erst einmal in die Lage versetzt werden Ursachen für mobilitätsbezogene Probleme in ihrem Alltag zu benennen und für sich Lösungsstrategien zu entwickeln. Hier setzen Strategien, Maßnahmen und Methoden an, die Kompetenzen und Fähigkeiten individuell entwickeln.

Die Eröffnung von persönlichen Möglichkeitsräumen mit dem Befähigungsansatz hat sich in der sozialen Arbeit bewährt und viele Projekte entstehen lassen, die bei der Entwicklung von individuellen Fähigkeiten ansetzen. Die Methoden der sozialen Arbeit wie Sozialberatung (Weitergabe von Informationen), Kompetenztraining sowie Netzwerkarbeit werden inzwischen auch auf spezifische Projekte übertragen, deren Hauptziel es ist Mobilitätskompetenzen zu erweitern.

Ein Projekt, das Migrantinnen befähigt ein Fahrrad zu nutzen, bietet z. B. das Projekt #BIKEGEES<sup>2</sup> an. Der Berliner Verein #BIKEYGEES e. V. hilft

---

<sup>2</sup><https://bikeygees.org/>

Migrantinnen durch Radfahrtrainings mobiler zu werden – und schafft damit die Voraussetzung für Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben. Mittlerweile ist der Verein Mitglied des Paritätischen Wohlfahrtsverbands und hat sich in Berlin als eine Anlaufstelle für Frauen etabliert. Frauen und Mädchen mit und ohne Fluchterfahrung können an kostenlosen Radfahrtrainings teilnehmen, wobei neben den praktischen Fähigkeiten des Fahrradfahrens auch theoretischer Verkehrsunterricht in verschiedenen Sprachen angeboten wird. Zudem lernen die Frauen ihr Fahrrad selbst instand zu halten. Viele der ehemaligen Teilnehmerinnen fungieren als Multiplikatorinnen: Sie führen selbstständig Trainings durch und geben ihr Wissen direkt weiter.

In Köln wurde ebenfalls der Ansatz der Peer-Education genutzt, um Senior\*innen für die Nutzung des ÖPNV zu gewinnen. Ausgewählte Abonent\*innen des Aktiv60Tickets der Kölner Verkehrsbetriebe (KVB) erhielten zusätzlich zu Ihrem Ticket ein „PatenTicket“<sup>3</sup>, damit Sie es an Bekannte und Verwandte in ihrer Altersgruppe (die bislang nicht oder selten mit Bus und Bahn unterwegs sind) verschenken. In einer Nachbefragung bei den Teilnehmer\*innen der Aktion gaben 58 % an den ÖPNV nun häufiger nutzen zu wollen und 48 % der Befragten nutzten auch tatsächlich den ÖPNV. Ein weiteres messbares Ergebnis bei den Teilnehmer\*innen war der Kompetenzgewinn bei der ÖPNV-Nutzung (z. B. Fahrpläne lesen können, Verbesserung der Orientierung beim Umstieg, Fahrscheinkauf etc.). Der Kompetenzgewinn war vor allem bei der Gruppe der regelmäßigen Autonutzenden signifikant.

Nun ist capacity building nicht nur auf der individuellen Ebene gefragt bzw. wichtig, sondern ebenso müssen vor Ort Strukturen aufgebaut werden, die es ermöglichen sich kontinuierlich auszutauschen, Kompetenzen zu entwickeln etc. Diese Strukturen können recht unterschiedlich aussehen bzw. sich herausbilden.

Eine vielversprechende Möglichkeit ist das Format der Reallabore (Wanner und Stelzer 2019), das sich langsam in der Forschungslandschaft etabliert. In einem Reallabor sollen zukunftsfähige, soziale, nachhaltige Strukturen und Lebensformen erprobt werden. Interessant ist der Ansatz, da im Idealfall verschiedene Akteure (Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft) mit ihren unterschiedlichen Kulturen aufeinandertreffen und gezwungen sind gemeinsame Strukturen zu schaffen. Im Zusammenhang mit der Förderung solcher Reallabore entstehen zumeist interessante Maßnahmen, die von den Bürger\*innen stärker

---

<sup>3</sup>[https://www.mobilservice.ch/admin/data/files/news\\_section\\_file/file/2777/koelner-projekt-patenticket.pdf?lm=1418801210](https://www.mobilservice.ch/admin/data/files/news_section_file/file/2777/koelner-projekt-patenticket.pdf?lm=1418801210)

angenommen bzw. selbst betrieben werden. Aber wie nachhaltig sind diese Strukturen, wenn die Finanzierung ausläuft? Können dann die entwickelten Maßnahmen aufrechterhalten bleiben? Beispielsweise ist bei den Fahrradwerkstätten für Einkommensarme, die meist unter sozialer Trägerschaft betrieben werden, eine permanente Fluktuation zu beobachten. Sobald die Förderung wegfällt, ist auch das Angebot und die dazugehörigen Ansprechpartner\*innen hinfällig (obwohl das Angebot in den Wohnquartieren gut angenommen wurde).

Eine nachhaltige Struktur solcher Maßnahmen kann nur geschaffen werden, wenn eine Finanzierung weiterhin garantiert werden kann und/oder sich stabile Selbstverwaltungsstrukturen herausgebildet haben. Bei räumlichen Veränderungen ist die Erwartungshaltung auf stabile Strukturen schon höher, da räumliche Tatsachen geschaffen werden, die nur mit einem gewissen Aufwand wieder abgebaut werden können.

Die Idee der Superblocks, die in Barcelona realisiert wird, ist z. B. ein Konzept Stadtquartiere autofrei zu gestalten. Das Konzept der Superblocks ist ein Beispiel, um durch räumliche Absperrungen von Durchfahrten in Wohnquartiere für Automobile und die auf Fußgänger\*innen und Radfahrer\*innen ausgerichtete Gestaltung des abgesperrten Raumes soziale Prozesse zu ermöglichen, die sich über den Ablauf von Projektlaufzeiten erhalten können. Das im Stadtteil Poblenou in Barcelona erprobte Konzept des Superblocks soll nun auch in Berlin ausprobiert werden. Das Modell des Superblocks zu übertragen ist mit der Erwartung verbunden, dass mit der Nutzung des nun wirklich öffentlich zur Verfügung stehenden Raums mehr soziale Interaktion stattfindet und damit neue Ideen des Zusammenlebens entstehen. Aus den Erfahrungen aus Barcelona lassen sich schon positive Schlussfolgerungen ziehen (López et al. 2020). Die Superblocks in Barcelona wurden von den Anwohner\*innen selbst in einem partizipativen Prozess mit der Stadtverwaltung gestaltet, um die Probleme oder Herausforderungen gemeinsam zu definieren und gemeinsam Lösungen zu finden. In jedem Distrikt, in dem das Programm durchgeführt wurde, wurde eine Lenkungsgruppe eingerichtet, die aus einer Gruppe von Personen und/oder Vertretungsorganen bestand, um das Projekt zu überwachen. Die Gruppe fungierte als Bindeglied zwischen der professionell-institutionellen Seite und den Bewohner\*innen, validierte die verschiedenen Phasen der Umsetzung sowie der Ergebnisse der Beteiligungsworkshops und der durchzuführenden technischen Maßnahmen. Die aktive und vielfältige Zivilgesellschaft in Barcelona war ein Schlüsselakteur bei der Umsetzung der Superblocks in der Stadt. Die Akzeptanz der Bewohner\*innen der Superblocks ist weiterhin sehr hoch und für Kommunalpolitiker\*innen könnte es eine nicht unwesentliche Information sein, dass die

Stadtregierung Barcelonas (die das Projekt gefördert hat) wiedergewählt worden ist.

Bei dem Vorhaben, Mobilitätspolitik als Teilhabepolitik zu begreifen und diese umzusetzen, geht es auch darum sich einen kooperativen Lebensstil anzueignen bzw. diesen zu etablieren. Deshalb genügt die Kenntnis von Regelwerken für Verkehrsplaner\*innen, die Mobilität öffentlich und teilhabend gestalten möchten, nicht mehr. Sondern zum zukünftigen ‚Werkzeugkasten‘ auf der professionell-institutionellen Seite gehört Offenheit, Flexibilität sowie kommunikative Kompetenzen (z. B. Fähigkeiten in Moderationstechniken). Das Manipulieren, Verstecken, Verzerren von Informationen, das Ablenken der Aufmerksamkeit von wichtigen Fragen und die Verlagerung der Debatte durch Ausübung von Macht bzw. die Betonung des Anspruchs auf Fachwissen, lassen hingegen eine Kommunikation auf Augenhöhe nicht zu Stande kommen (siehe Beitrag von Schneidmesser in diesem Band). Die Arbeiten „Communicative Turn in Planning“ von Patsy Healey (1996, 2012) und „Argumentative Turn in Public Policy“ von Frank Fischer und Herbert Gottweis (2012) bieten gute Hinweise, wie Kommunikation erfolgreich gestaltet werden kann. Die Basis ist sicherlich eine gemeinsame kommunikative Ebene zu finden und sich nicht, wie bei einberufenen Bürgerversammlungen die Partizipation suggerieren, gegenseitig zu beschimpfen.

Die Fähigkeit zur Offenheit bedeutet, dass man sich nicht hinter Regelwerken versteckt, sondern neue Ideen aus der Zivilgesellschaft abwägt und, wenn diese erfolgversprechend sind, auch umsetzt. Offenheit bedeutet auch bereit zu sein, neue Methoden auszuprobieren oder Methoden gar zu wechseln (wenn diese nicht zielführend sind). Verbal-Argumentative Methoden (z. B. SWOT-Analysen) der Dokumentation und Strategieentwicklung, die qualitative Daten (Interviews, Bild- und Filmanalysen, Beobachtungen etc.) einbeziehen, werden dabei immer wichtiger (Rammert et al. 2019).

Kontrolle und Verantwortung abzugeben fällt oft schwer, ist aber notwendig, wenn Teilhabe gelingen soll. Deshalb gehört die Fähigkeit des Vertrauens sicherlich auch in den ‚Werkzeugkasten‘ von Planer\*innen und politischen Entscheidungsträger\*innen.

Bei dieser vorgestellten Vision von Öffentlicher Mobilität wird eine Strategie von „unten nach oben“ (bottom up) präferiert. Nur hier können lokal neue Raumstrukturen geschaffen werden, die Nahmobilität ermöglichen. Das Wohnumfeld gemeinsam mit seinen Bewohner\*innen in der Aufenthaltsqualität, den Möglichkeiten der Nahversorgung und der Naherholung aufzuwerten, bringt die unterschiedlichsten Gruppen der Gesellschaft wieder zusammen. Die Wahrnehmung bzw. Erfahrung selbstwirksam bei der Verwirklichung von Zielen zu sein stärkt

zivilgesellschaftliche lokale Strukturen und macht eine Gesellschaft gegenüber undemokratischen und neoliberalen Lösungsmodellen immuner.

Trotz alledem: Angesichts der Notwendigkeit, möglichst schnell eine Mobilitätswende in Anbetracht des Klimawandels umsetzen zu müssen, sind nun auch Strategien „von oben nach unten“ (top down) gefragt, um zum Ziel zu kommen. Dass eine Synthese zwischen beiden Strategien gelingen kann hat z. B. die Umsetzung des Nichtraucherschutzgesetzes im Rahmen der Gesundheitsprävention bewiesen, die einiges verändert hat: So sind z. B. rauchfreie Restaurants völlig selbstverständlich geworden und viele Menschen wundern sich heute darüber, wie man es in vollgerauchten Restaurants und Gaststätten überhaupt ausgehalten hat. Teilhabe im Bereich des Feldes der Verkehrspolitik zu ermöglichen heißt auch bestehenden behindernden und verhindernden Machtstrukturen zu begegnen und diese zu ersetzen. Das Herstellungs- und Kaufverbot von Verbrennungsmotoren, der Abbau von Entfernungspauschalen etc. sind notwendige Maßnahmen um die Veränderungen im Bereich der Mobilität voranzutreiben.

Parallel zu diesen restriktiven Maßnahmen sind die Zugangsbarrieren zu umweltfreundlichen Verkehrsmitteln zu beseitigen. Hierzu gehören vor allem soziale Preise für die Nutzung der Bahn und des ÖPNV, der Ausbau vor allem der Bahn- und Businfrastruktur in der Fläche und eine optimale integrierte Abstimmung der Netze (hohe Taktichten), der Ausbau einer sicheren Fuß- und Radverkehrsinfrastruktur, um nur einige Maßnahmen zu benennen.

### **Fazit**

Zunehmend setzt sich der Gedanke durch, dass die Gestaltung von Mobilität mit Gerechtigkeitsfragen verbunden ist. Somit wird Mobilitätspolitik automatisch zu einem normativen Vorhaben, das idealerweise zum Ziel hat Möglichkeitsräume beziehungsweise Verwirklichungschancen von Bürger\*innen zu gestalten. Die Teilhabe wird zum zentralen Gradmesser für das Gelingen inklusiver Mobilitätspolitik. Voraussetzungen dafür, ein ‚gutes Leben‘ zu führen, ist die Förderung von umweltgerechter, nachhaltiger Mobilität. Mit den Folgen gesundheits- und umweltschädlicher Emissionen wird die individuelle Selbstverwirklichung erschwert. Um dies zu vermeiden müssen grundsätzliche Entscheidungen getroffen bzw. Aufgaben erfüllt werden. Zum einen muss sich davon verabschiedet werden, dass Mobilität über den Markt geregelt werden sollte. Mobilität ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Zum anderen geht es aber auch um die Selbstermächtigung der Bürger\*innen sich miteinander über eine verantwortungsvolle Mobilität zu verständigen und darüber zu entscheiden. Es sind vor allem soziale Innovationen, die für den Erfolg inklusiver Mobilitätspolitik

bestimmend sind. Hier werden zunehmend bestehende Orte der sozialen Infrastruktur wichtiger (z. B. Nachbarschaftsheime, Fahrradwerkstätten unter sozialer Trägerschaft, Lebensmitteltafeln, aufsuchende Sozialarbeit etc.). Überall, wo sich Menschen in Quartieren oder in ihrem Wohnumfeld begegnen, sollte, kann und muss die Transformation von Mobilität zum Thema gemacht werden.

Selbstermächtigung steht also als Vision für inklusive Mobilitätspolitik im Vordergrund. Mit ‚Real-Experimenten‘ oder ‚Reallaboren‘ können erste Gehversuche unternommen bzw. erste Strukturen geschaffen werden, um verschiedene Perspektiven und Akteure dauerhaft zusammenzubringen. Der Befähigungsansatz von Sen und Nussbaum kann eine verbindende Grundlage für die Mobilitätspolitik zu anderen Politikfeldern sein. In der Sozialarbeit und in der Gesundheitspolitik hat sich der Befähigungsansatz etabliert. Aber auch noch dauerhaft zu etablierende neue Verkehrsplanungsinstrumente, wie z. B. kommunale Mobilitätsberichterstattungen, die partizipativ die Mobilität erheben und mit den handelnden Akteur\*innen vor Ort Strategien und Maßnahmen entwickeln, können solche Strukturen inklusiver Mobilitätspolitik abbilden. Ein zu entwickelnder Mobilitätsindex, der die Möglichkeitsräume vor Ort transparent abbildet, könnte Bürger\*innen z. B. selbstermächtigen sich Informationen über ihre Mobilitätsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen Wohnorten zu besorgen.

Selbstermächtigung bzw. Selbstbefähigung steht und stand auch bei allen Projekten und Maßnahmen im Vordergrund, die Mobilität gezielt auf einzelne Personen bezogen haben und für sie ermöglichen sollen. Peer-Education Konzepte wie Fahrradlernkurse für Migrant\*innen von Migrant\*innen oder die Patentickets der Kölner Verkehrsbetriebe für Senior\*innen von Senior\*innen haben sich als erfolgreiche Einzelprojekte profiliert. Diese Projekte gilt es dauerhaft zu etablieren und die Fluktuation aufgrund fehlender Finanzierung zu vermeiden. Die Evaluierung der umgesetzten Projekte sollte zum Standard gehören. Diese Projekte der individuellen Selbstbefähigung sind notwendig, jedoch sollte man sich immer über deren Reichweite im Klaren sein. Diese Projekte können inklusiver Mobilitätspolitik nicht allein zum Erfolg helfen, sondern sind nur ein wichtiger Baustein für eine generelle politische Strategie Mobilität inklusiv zu gestalten.

Letztendlich muss eine inklusive Mobilitätspolitik die Rechte auf Räume, Zugänge und Güter im Bereich des Politikfeldes thematisieren und bearbeiten. Das sind grundlegende systemische Entscheidungen, die aber aufgrund des Klimawandels und der Umweltbelastungen durch den Verkehr unumgänglich sind. Hier reicht eine bottom-up-Strategie leider nicht aus, da es hierfür sehr viel Zeit braucht, um diese nachhaltig zu etablieren. Die Zeit drängt Nahmobilität zu ermöglichen, in der eine Öffentliche Mobilität in ländlichen und urbanen

Räumen zu sozialen Preisen zur Verfügung steht. Politik wird oft mit dem Bild des Bohrens von dicken Brettern operiert, um metaphorisch den mühseligen zeitraubenden Prozess zu umschreiben. In der Mobilitätspolitik ist eher ein Bohren bzw. Aufbohren von dickem Beton vonnöten. Dies ist sicherlich das Dilemma, vor dem engagierte Menschen in der zu gestaltenden Mobilitätspolitik stehen, da die zu gestaltende Mobilitätswende zu spät bzw. viel zu langsam kommt, um Klimawandel und grundlegende Umweltschädigungen noch reversibel zu gestalten.

Die Umsetzung inklusiver Mobilitätspolitik läuft also keineswegs konfliktfrei ab, da das Ringen um ein ideales Verkehrssystem stark von sehr unterschiedlichen Mobilitätsvorstellungen (automobile Kultur versus postfossile Mobilitätskultur) innerhalb einer Gesellschaft geprägt wird (siehe Beitrag von Hoor in diesem Band). Begleitend zu einer konsequenten top-down-Strategie für eine inklusive und ökologische Mobilitätspolitik müssen Foren und Räume installiert werden, in denen sich unterschiedliche Mobilitätsmilieus begegnen. Es gilt die ungleichen Ressourcen, Interessen und Mentalitäten der Akteure sichtbar zu machen, um Moralisierungen zu vermeiden und einen Diskurs über die divergierenden Vorstellungen zur Mobilitätsgerechtigkeit führen zu können. Im Zusammenspiel einer top-down-Strategie und der Entwicklung disperser lokaler sozialer Strukturen, die Menschen miteinander befähigen verantwortlich ihre Mobilität zu organisieren, kann inklusive Mobilitätspolitik dauerhaft bestehen.

Mit dem Beispiel des Fahrradfahrens von Jean-Michel Bonvin haben wir gesehen, dass die Fülle der Verwirklichungschancen im Bereich der Mobilität von der tatsächlichen Erreichbarkeit bzw. Verfügbarkeit abhängt, den persönlichen Umwandlungsfaktoren (also Fähigkeiten Mobilitätsdienste zu nutzen) und den gesellschaftlichen Umwandlungsfaktoren (der Konstitution des Verkehrssystems). So ist eine dominante automobile Mobilitätskultur ein bestimmender Faktor dafür, dass Öffentliche Mobilität als nicht akzeptabel erscheint. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wäre es das Ziel, die Verwirklichungschancen für eine nachhaltige Mobilität zu erhöhen. Wenn die Menschen fähig sind sich nachhaltig zu verhalten, sollte die reale Freiheit geschaffen werden, dies auch zu tun. Da angesichts des Klimawandels und der grundlegenden ökologischen Gefährdung des Planeten Erde tatsächlich generell die Verwirklichungschancen der kommenden Generationen auf ein gutes Leben infrage gestellt werden, bleibt nichts Anderes übrig als den Pfad der nachhaltigen sozialen Entwicklung zu beschreiten.

## Literatur

- Agora Verkehrswende. 2018. Öffentlicher Raum ist mehr wert: Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen in Kommunen. [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2018/OEFFentlicher\\_Raum\\_ist\\_mehr\\_wert/Agora\\_Verkehrswende\\_Rechtsgutachten\\_oeffentlicher\\_Raum.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2018/OEFFentlicher_Raum_ist_mehr_wert/Agora_Verkehrswende_Rechtsgutachten_oeffentlicher_Raum.pdf).
- Alkire, Sabrina. 2005. Needs and Capabilities. In: Reader, S. (Hrsg.): The Philosophy of Needs. Cambridge: Cambridge University Press. S. 229–251.
- Altenburg, Sven, P. Gaffron; und C. Gertz. 2009. Teilhabe zu ermöglichen bedeutet Mobilität zu ermöglichen. Diskussionspapier des Arbeitskreises Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung (Wiso-Diskurs. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik). <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/06482.pdf>.
- Arnstein, Sherry R. 1969. A ladder of citizen participation. In: Journal of the American Institute of Planners 35 (4), 216–224.
- Bartelheimer, Peter. 2007. Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel. Bonn: Hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung Forum Berlin. Berlin (Fachforum: Analysen & Kommentare, 1). <https://library.fes.de/pdf-files/do/04655.pdf>.
- Becker, Thilo. 2016. Sozialräumliche Verteilung von verkehrsbedingtem Lärm und Luftschadstoffen am Beispiel von Berlin. Dresden: [https://www.qucosa.de/fileadmin/data/qucosa/documents/20306/Becker\\_Verteilung\\_Verkehrslaerm\\_Luftschadstoffe.pdf](https://www.qucosa.de/fileadmin/data/qucosa/documents/20306/Becker_Verteilung_Verkehrslaerm_Luftschadstoffe.pdf).
- Bonvin, Jean-Michel. 2006. Employment and Labour Market Regulation: A Capability Approach, Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands – Werkstattbericht Zweiter Bericht, Zwischenbericht Teil I. Göttingen: [https://www.soeb.de/fileadmin/redaktion/downloads/zwischenbericht\\_2006\\_teil\\_1.pdf](https://www.soeb.de/fileadmin/redaktion/downloads/zwischenbericht_2006_teil_1.pdf).
- Brocchi, Davide. 2017. Urbane Transformation. Zum guten Leben in der eigenen Stadt. Bad Homburg: VAS.
- Bundesregierung, Hrsg. 2005. Lebenslagen in Deutschland: Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berichtsband. Berlin: [https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/lebenslagen-deutschland-zweiter-armuts-reichtumsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/lebenslagen-deutschland-zweiter-armuts-reichtumsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3).
- Cohen, Gerald A. 2008. Rescuing Justice and Equality. Cambridge: Harvard University Press.
- DESTATIS Statistische Bundesamt 2018. Zahl der Woche Preise rund ums Auto seit 2000 um 36 % gestiegen, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2018/PD18\\_38\\_p002.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2018/PD18_38_p002.html).
- Delbosc, Alexa. 2012. ‘The role of well-being in transport policy’. Transport Policy 23, 25–33.
- Fischer, Frank und H. Gottweis. 2012. The argumentative turn revisited. Public policy as communicative practice. Durham, NC.
- Gaffron, Philine. 2016. ‘Umweltgerechtigkeit und Stadtverkehr – Leitbild, Diagnosen und Handlungsoptionen’. In Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung: Strategien, Konzepte, Maßnahmen für eine integrierte und nachhaltige Mobilität. Hrsg. Tilman Bracher, K. Dziekan, J. Gies, F. Huber, F. Kiepe, U. Reutter, K. Saary, O. Schwedes. Berlin, Bonn: Wichmann; Economica-Verlag.



- Glasze, Georg. 2002. Wohnen hinter Zäunen – bewachte Wohnkomplexe als Herausforderung für die Stadtplanung. In *Jahrbuch StadtRegion 2002*. Hrsg. Norbert Gestring, H. Glasauer, C. Hannemann, W. Petrowsky und J. Pohlan. Opladen: Leske und Budrich.
- Healey, Patsy. 1996. The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. In *Environment and Planning B: Planning and Design* 23 (2), 217–234.
- Healey, Patsy. 2012. Performing place governance collaboratively: Planning as a communicative process. In: *The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice*. Hrsg. Frank Fischer und H. Gottweis, H. Durham NC: 58–82.
- Hradil, Stefan und J. Schiener. 2001. *Soziale Ungleichheit in Deutschland*. Opladen: 8. Aufl. Leske + Budrich (Uni-Taschenbücher, 1809).
- López, Iván, J. Ortega, und M. Pardo. 2020. Mobility Infrastructures in Cities and Climate Change. An Analysis Through the Superblocks in Barcelona. In *Atmosphere* 11 (4), S. 410. <https://doi.org/10.3390/atmos11040410>.
- Lucas, Karen. 2012. „Transport and Social Exclusion: Where Are We Now?“ *Transport Policy* 20 (März): 105–13. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.01.013>.
- Lugo, Adonia E. (2018): *Bicycle/race: Transportation, culture, & resistance*, Microcosm Publishing, Portland, Oregon.
- Meunier, Corinne. 2006. *Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung: Bedeutung der Aarhus-Konvention und der ihrer Umsetzung dienenden EU-Richtlinien – Öffentlichkeitsbeteiligung in Berlin-Brandenburg im Praxistest – Arbeitshilfe für die Praxis*. Dortmund: UVP spezial 20.
- Neef, Max. 1991. *Human Scale Development: conception, application and further reflections*. New York: The Apex Press.
- Nobis, Claudia und T. Kuhnimhof. 2018. *Mobilität in Deutschland: MiD Ergebnisbericht*, Bonn: <https://www.mobilitaet-in-deutschland.de/publikationen2017.html>.
- Nussbaum, Martha C., H. Pauer-Studer, Herlinde und I. Utz, Ilse, Hrsg. 2014. *Gerechtigkeit oder Das gute Leben*. Frankfurt am Main: Dt. Erstaug., 8. Aufl. Suhrkamp.
- Nussbaum, Martha C. 2000. *Woman and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rammert, Alexander, S. Daubitz, O. Schwedes. 2019. *Entwicklung von Mobilitätsstrategien auf Basis qualitativer Daten*. Internationales Verkehrswesen. 4|2019.
- Rammner, Stephan und O. Schwedes. 2018. *Mobilität für alle! Gedanken zur Gerechtigkeitslücke in der Mobilitätspolitik*. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung Forum Berlin. Berlin: <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/14779.pdf>.
- Rauschmayer, Felix; I. Omann und J. Frühmann. 2011. Needs, capabilities, and quality of life. Re-focusing Sustainable Development. In *Sustainable Development: Capabilities, Needs, and Well-Being*. Hrsg. Rauschmayer, Felix; I. Omann und J. Frühmann London, Routledge. S. 1–24.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, John. 2001. *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Samuels, Jane, Hrsg. 2005. *Removing unfreedoms: citizens as agents of change in urban development*. London: ITDG Publ.

- Scheiner, Joachim und C. Holz-Rau. 2017. 'Women's complex daily lives: A gendered look at trip chaining and activity pattern entropy in Germany'. *Transportation* 44(1), 117–138.
- Schwedes, Oliver und S. Daubitz. 2011. Hausanschluss Mobilität. Erfahrungen und Potenziale von Erreichbarkeitsplanung. Hrsg. Verbraucherzentrale Bundesverband. Berlin: [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Hausanschluss\\_Mobilitaet\\_vzbv\\_2012.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Hausanschluss_Mobilitaet_vzbv_2012.pdf).
- Schwedes, Oliver, S. Daubitz, A. Rammert, B. Sternkopf und M. Hoor. 2018. DP1–2\_Kleiner\_Begriffskanon. Berlin: [https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion\\_Paper/DP1-2\\_Schwedes\\_et\\_al.pdf](https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion_Paper/DP1-2_Schwedes_et_al.pdf).
- Schwedes, Oliver und A. Rammert. 2020. DP 15 Was ist Integrierte Verkehrsplanung? Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen orientierten Planung. Berlin: [https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion\\_Paper/DP15\\_SchwedesRammert.pdf](https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion_Paper/DP15_SchwedesRammert.pdf).
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Hrsg. 2016. Umweltgerechtigkeit im Land Berlin. Basisbericht 2016 Berlin: [https://www.berlin.de/senvvk/umwelt/umweltgerechtigkeit/download/umweltgerechtigkeit\\_broschuere.pdf](https://www.berlin.de/senvvk/umwelt/umweltgerechtigkeit/download/umweltgerechtigkeit_broschuere.pdf).
- Sen, Amartya. 2012. Die Idee der Gerechtigkeit. München: Dt. Taschenbuch-Verl. (dtv, 34719).
- Vella-Brodrick, Dianne und J. Stanley 2013. 'The significance of transport mobility in predicting well-being', *Transport Policy* 29, 236–242.
- Wanner, Matthias und F. Stelzer. 2019. Reallabore – Perspektiven für ein Forschungsformat im Aufwind. in brief – Wuppertaler Impulse zur Nachhaltigkeit (07/2019) [https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7360/file/7360\\_Reallabore.pdf](https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7360/file/7360_Reallabore.pdf).
- Wehrheim, Jan. 2002. Raumkontrolle: von sozialer Ausgrenzung zu räumlichen Ausschluss und vice versa. *Widersprüche*, Jg. 22 (2002), Heft 86, S. 21–37.
- World Commission on Environment and Development, Hrsg. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press. <https://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.
- Wright, Michael T., Block, Martina, von Unger, Hella 2007. Stufen der Partizipation in der Gesundheitsförderung. In: *Gesundheit Berlin* (Hrsg.): Dokumentation 13. Bundesweiter Kongress Armut und Gesundheit, Berlin.
- Wright, Michael T., M. Block, H. von Unger, H. Kilian, S. Brandes und M. Ziesemer. 2009. Erfahrung nutzen – Wissen vertiefen – Praxis verbessern: Partizipative Entwicklung der Qualitätssicherung und Evaluation in der Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten. Abschlussbericht. Hrsg. Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) und Gesundheit Berlin-Brandenburg e. V. <https://docplayer.org/17340858-Erfahrung-nutzen-wissen-vertiefen-praxis-verbessern.html>.
- Young, Iris Marion. 2011. *Justice and the Politics of Difference* Princeton.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



---

# **Aktuelle Entwicklungen Öffentlicher Mobilität: Neue Entwicklungspfade zu einem menschengerechten Verkehr**



---

# Öffentliche Mobilität und neue Mobilitätsdienstleistungen – Rahmenbedingungen und Gestaltungsperspektiven

Christina Wolking

## Einleitung

Der Mobilitätssektor befindet sich in einem umfassenden Transformationsprozess. Gesellschaftliche Makroentwicklungen, wie die Urbanisierung, Individualisierung, demographischer Wandel und Digitalisierung, eröffnen neue Möglichkeiten, führen aber andererseits auch zu erweiterten Anforderungen an das Mobilitätssystem. Die veränderten Rahmenbedingungen auf übergeordneter Ebene stoßen einen Wandel in Hinblick auf das Mobilitätsverhalten, auf das Mobilitätsangebot, aber auch auf die Leitbilder und Strategien der Politik an. Die Debatte um eine Verkehrswende verdeutlicht die Notwendigkeit von Veränderungen des Verkehrssystems. Durch den kontinuierlich hohen Anteil an den Treibhausgasemissionen in Deutschland kommt dem Verkehrssektor, als zweitgrößter Emittent nach der Energiewirtschaft, eine entscheidende Rolle im Kampf gegen den Klimawandel zu. Bis zum Jahr 2050 sollen die Emissionen weitestgehend neutralisiert werden, bis 2030 soll bereits eine Verminderung der Emissionen im Vergleich zu 1990 um 40 bis 42 % erfolgen (BMU 2016, S. 7; Agora Verkehrswende 2017, S. 7).

Die negativen Folgen des hohen Verkehrsaufkommens stehen der großen Bedeutung individueller Mobilität gegenüber. Sie bestimmt über Lebensqualität und den Grad der gesellschaftlichen Teilhabe und muss im Sinne der Daseinsvorsorge vom Staat für alle Menschen gesichert werden (siehe den Beitrag von Schwedes und Ringwald in diesem Band). Um diese beiden Ziele zu vereinen

---

C. Wolking (✉)

Technische Universität Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: [christina.wolking@tu-berlin.de](mailto:christina.wolking@tu-berlin.de)

© Der/die Autor(en) 2021

O. Schwedes (Hrsg.), *Öffentliche Mobilität*,

[https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_5)

105

bedarf es einer Orientierung an dem Ziel, eine bedarfsgerechte Mobilität mit weniger Verkehr zu fördern (Becker 2001, S. 4).

Im Zentrum der Förderung umweltverträglicher und sozial gerechter Mobilität stehen die Verkehrsmittel des Umweltverbundes. Dem öffentlichen Verkehr kommt dabei als Rückgrat des Umweltverbundes eine tragende Funktion in der Gestaltung eines nachhaltigen Verkehrssystems zu. Häufig wird er dem MIV als umweltfreundliche Alternative gegenübergestellt, mit dem Ziel den Verkehr zu dekarbonisieren und die negativen Effekte der autodominierten Mobilitätskultur zu senken (Dziekian und Zistel 2018, S. 361).

Mit dem Leitbild einer Integrierten Verkehrsplanung wird ein ganzheitlicher Planungsansatz verfolgt, welcher die Ziele einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung und die Sicherung der sozialen Teilhabe in den Fokus stellt. Gestaltungsdimensionen beziehen sich auf die Bereiche der Infrastruktur, den Verkehrsprozess sowie der Mobilität. Wie bereits einleitend beschrieben, sind Strategien und Maßnahmen unter der Berücksichtigung der normativen Ansprüche unterschiedlicher Akteure in einem kooperativen und transparenten Planungsprozess, unabhängig von politischen, fachlichen und räumlichen Grenzen zu konzeptionieren (Schwedens und Rammert 2020, S. 24; Schwedens et al. 2018, S. 4).

Während die Emotionen von Verkehrsteilnehmenden in der Verkehrsplanung häufig vernachlässigt und Entscheidungen anhand objektiv messbarer Faktoren getroffen werden, wird bei der Integrierten Verkehrsplanung auch der Einfluss subjektiver Empfindungen auf das Mobilitätsverhalten mit einbezogen. Für eine erfolgreiche Umgestaltung des Verkehrssystems ist es essenziell, neben der Orientierung an harten Faktoren auch gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen und Beweggründe für das Mobilitätsverhalten zu verstehen.

Öffentliche Mobilität wird in diesem Sammelband als Verschmelzung, als Annäherung, als Kompromiss der individuellen Automobilität und des öffentlichen Verkehrs diskutiert. Die Frage, was dabei genau Öffentliche Mobilität bedeutet, was sie umfasst, wie sie gestaltet werden kann, welche Herausforderungen sich ergeben und welche Akteure dabei von Bedeutung sind, rücken einmal mehr in den Fokus, da die beschriebenen Veränderungen im Mobilitätssektor ein sogenanntes ‚window of opportunity‘ öffnen und die Verkehrswende begünstigen können. Der Ansatz ‚Nutzen statt Besitzen‘ und die Angebotsperspektive ‚Mobilität als Dienstleistung‘ wird in Kombination mit geteilter Mobilität vor allem seitens der Anbietenden als Potenzial beschrieben, um die Abhängigkeit vom Besitz eines privaten Pkw aufzulösen. Beispielsweise können für Car-Sharing zwar positive Effekte auf die Reduktion des Pkw-Besitz

dokumentiert werden, jedoch stehen bei vielen Studien Personen im Fokus, die bereits Kund\*innen sind, was die Ergebnisse wiederum verfälschen kann. Im wissenschaftlichen Diskurs wird vor diesem Hintergrund auch die Notwendigkeit betont, die Angebote im Rahmen eines ganzheitlichen Planungsansatzes zu integrieren (Giesel und Nobis 2016, S. 223; Zhou et al. 2020, S. 338).

Die Entstehung ‚*neuer Mobilitätsdienstleistungen*‘, die sich in einem Bereich zwischen kollektivem Verkehr und Individualverkehr sowie öffentlichem und privatem Verkehr verorten lassen, erfolgt vorwiegend im urbanen Raum. Die überwiegend von der Wirtschaft getriebenen Angebote sind mit neuen Geschäftsmodellen verbunden und werden unter anderem von der Automobil- oder der IT-Branche zur Verfügung gestellt. Je nach Angebotsform werden sie als Chance oder Risiko für die Verkehrswende und die Gestaltung eines nachhaltigen Mobilitätsangebots gesehen (Karlsson et al. 2020, S. 286). Die Angebote befinden sich dabei häufig in einer Testphase und bewegen sich in einem rechtlich neuen Bereich, wodurch sie – unabhängig von ihrem Potenzial – einerseits räumlich, aber andererseits auch zeitlich begrenzt verfügbar sind. Eine integrierte ganzheitliche Planung erweist sich unter den aktuellen Rahmenbedingungen bislang als schwierig. Die Veränderung des Mobilitätsverhaltens und die Integration der Nutzung dieser Mobilitätsdienstleistungen in vorhandene Alltagsroutinen sind nur bei entsprechender Verfügbarkeit und zuverlässigem Zugang möglich. Entscheidend für die Ausgestaltung der zukünftigen Öffentlichen Mobilität ist in diesem Sinne auch die Analyse der Interessen unterschiedlicher Akteure, insbesondere da sich ein komplexes Spannungsfeld abzuzeichnen scheint, das sich zwischen verkehrspolitischen Zielen, wirtschaftlichen Interessen und den individuellen Bedürfnissen der Verkehrsteilnehmenden aufspannt. So stehen Ziele, wie die Reduktion des Straßenverkehrs und die Förderung einer nachhaltigen und bedarfsgerechten Mobilität, unter anderem der Profitorientierung und dem Ziel, erlösstarke Verkehre zu erzielen, gegenüber (Docherty et al. 2018, S. 119). Um eine Orientierung an verkehrs- und stadtplanerischen Zielen zu gewährleisten, ist die Steuerung und Koordination der öffentlichen Mobilitätsangebote durch die Kommunen essenziell (Hausigke und Kruse in diesem Band).

Im weiteren Verlauf werden zunächst Defizite der sich gegenüberstehenden Systeme des öffentlichen Verkehrs und des privaten Verkehrs beleuchtet. Darauf aufbauend werden Rahmenbedingungen und Elemente einer veränderten Mobilität sowie Potenziale und Risiken neuer Mobilitätsdienstleistungen erläutert. Im Sinne einer zukünftigen Öffentlichen Mobilität sollen abschließend Gestaltungsperspektiven für neue Mobilitätsdienstleistungen aufgezeigt werden.

## 1 Der Reformbedarf des öffentlichen Verkehrs

Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge wird aktuell entsprechend des Regionalisierungsgesetzes (RegG) weitestgehend durch den öffentlichen Personennahverkehr übernommen, dessen Ziel es ist, eine Grundversorgung an Mobilität mit marktfähigen Preisen zu bieten (Institut für Mobilitätsforschung 2006, S. 40). Dabei konkretisiert sich dessen Ziel damit, eine „ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen“ (RegG§1(1)) sicherzustellen. Zudem wird der ÖPNV als die „allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr [bezeichnet], die überwiegend dazu bestimmt ist, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen“ (RegG §2). Der ÖV steht als Kollektivverkehr für die örtliche und zeitliche Bündelung von Fahrten und ist zudem fahrplan- und stationsgebunden (Dziekian und Zistel 2018, S. 348). Gegen eine Gebühr, die u. a. nach Entfernung, Zeit oder Art des Service berechnet wird, erhalten Nutzende Zugang zu der Dienstleistung. Bereitgestellt wird der ÖV von den auf Landesebene definierten Aufgabenträgern (Kommunen und Landkreise), die wiederum in den Nahverkehrsplänen – orientiert an PBefG und den ÖPNV-Gesetzen der Länder – die Ausgestaltung des ÖPNV spezifizieren (Karl 2014, S. 89, 94; Harman et al. 2012, S. 287).

Auf europäischer Ebene werden in der DIN EN 13816 Kategorien definiert, anhand welcher die Qualität des ÖPNV beurteilt werden kann. Dementsprechend ist die Qualität bezogen auf die Erschließung, Bedienung, Verbindung, Ausrüstung, Service und Umwelt zu messen. Die Norm definiert dabei keine Qualitätsniveaus, sondern enthält die Aufforderung an Auftraggebende und -nehmende in den jeweiligen Bereichen eigene Standards zu konkretisieren. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass nicht ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um allein durch Pull-Maßnahmen und eine gesteigerte Attraktivität des ÖPNV Verhaltensänderungen in der Verkehrsmittelwahl zu erwirken (König 2007).

Das Konzept der Daseinsvorsorge und das Selbstverständnis des öffentlichen Verkehrs stehen angesichts aktueller Entwicklungen zunehmend auf gesellschaftlicher, politischer und wissenschaftlicher Ebene in der Kritik. Das bemängelte Minimalprinzip des ÖV drückt sich in den verwendeten Begrifflichkeiten der ‚Grundversorgung‘, der ‚ausreichenden Bedienung‘ sowie dem Anspruch ‚die Verkehrsnachfrage zu befriedigen‘ aus. Die dem ÖV zugeschriebene hohe Bedeutung als attraktive und umweltfreundliche Alternative zum MIV spiegelt sich nicht in den Ausgestaltungsmöglichkeiten wider. Insbesondere wird die Auffassung der Kund\*innen als ‚Beförderungsfälle‘ kritisiert, in deren Bezeichnung



sich die vielfach thematisierte mangelnde Nutzer\*innenorientierung reflektiert. Dem Bedarf nach individueller Mobilität kann der traditionelle öffentliche Verkehr nach dieser Auffassung bereits per Definition nicht gerecht werden (Karl 2008, S. 12; Schwedes 2014a, S. 17).

Die Gestaltung eines ÖV-Systems, das den Anforderungen und Bedürfnissen der Nutzer\*innen gerecht wird und einen sozial gerechten Zugang garantiert, stellt für die Anbietenden eine große Herausforderung dar. Die Planung erfolgt viele Jahre im Voraus und basiert auf Verkehrsprognosen, sodass reaktives Handeln und sofortige Anpassungen nur eingeschränkt möglich sind. Während die Fahrgastzahlen des ÖV in Städten steigen und Kapazitäten knapp sind, nehmen die Kosten für ein leistungsstarkes ÖV-System mit abnehmender Siedlungsdichte zu, sodass die Wirtschaftlichkeit der liniengebundenen Bedienung in Randgebieten häufig infrage gestellt wird (Deffner et al. 2014, S. 226). Zweifel werden zudem daran geäußert, ob der ÖPNV den anvisierten potenziellen Anstieg der Nutzer\*innenzahlen aufgrund mangelnder Kapazitäten und seiner geringen Anpassungsfähigkeit bewältigen könne. Als Erklärungsansatz für die geringe Flexibilität wird eine frühzeitige staatliche Regulierung genannt, die Beschränkungen in der Ausgestaltung und der Diversifizierung der Bedienungsformen nach sich zog und einen Fokus auf den im Vergleich zum Busverkehr weniger flexiblen Schienenverkehr legte. Der Gestaltungsspielraum für Produktinnovationen und neue Bedienkonzepte ist gering, da das ÖV-System überwiegend an veraltete Regulierungen und Gesetze gebunden ist. Entsprechend entsteht die Notwendigkeit, bestehende Gesetze zu überprüfen und so zu erweitern, dass sie den veränderten Rahmenbedingungen gerecht werden (z. B. Car-Sharing-Gesetz oder Mobilitätsgesetz in Berlin) (Karl 2008, S. 23 f.; Karlsson et al. 2020, S. 292).

Aus Sicht der (potenziellen) Nutzer\*innen werden in Abhängigkeit des jeweiligen Bezugsraums unterschiedliche Aspekte bemängelt und führen zu einer verminderten Attraktivität. Während in städtischen Randgebieten starre Linienführungen, zeitliche Gebundenheit an Fahrpläne und geringe Taktfrequenzen in den Nebenverkehrszeiten die Flexibilität einschränken, wird in Stadtzentren und zu Hauptverkehrszeiten die hohe Auslastung sowie die Bündelung von Fahrten im Kollektivverkehr zur Belastung der Nutzer\*innen. Aus Nutzer\*innensicht widerspricht diese Form der Fortbewegung dem Bedürfnis nach Autonomie und Selbstbestimmtheit, sodass die geringe Privatsphäre bei voller Auslastung von Bus und Bahn als unangenehm eingestuft wird (Meyer 2014, S. 172). Weitere Hindernisse für die Nutzung des öffentlichen Verkehrsangebots sind der Zu- und Abgang zur Haltestelle (die sogenannte erste und letzte Meile im ÖV), (subjektiv empfundene) Zeitnachteile, die Notwendigkeit von häufigem Umsteigen und

Informationsdefizite bezüglich Verfügbarkeit und Zugang. Verstärkt werden diese Beweggründe bei der direkten Verfügbarkeit des eigenen Pkw (Karl 2008, S. 22). Hervorzuheben ist, dass Nutzer\*innen Aspekte in den zuvor beschriebenen Qualitätskategorien bezüglich Erschließung, Bedienung, Verbindung, Ausrüstung sowie Service bemängeln.

Angelehnt an die aufgeführten Defizite im ÖV wird die Frage thematisiert, inwiefern der ÖV der Rolle als Hoffnungsträger auf dem Weg zu einer nachhaltigen Mobilität gerecht werden kann und ob er als Rückgrat des Umweltverbundes die Basis für eine realistische Alternative zum MIV darstellt. Denn erst durch innovative und konkurrenzfähige Angebote zum MIV, die auch aus Sicht der Nutzer\*innen attraktiv sind, kann der Verkehr nachhaltig gestaltet werden und eine „Entkopplung der Zwangsautomobilität“ stattfinden (Deffner et al. 2014, S. 204).

---

## 2 Die Dominanz der Automobilität

Die Gründe für die nach wie vor hohe Dominanz des Pkw sind vielschichtig. Zu differenzieren ist prinzipiell zwischen Regionen, wo es keine oder kaum Alternativen zum privaten Pkw gibt und jenen, in denen trotz objektiv betrachteter vielfältiger Ortsveränderungsmöglichkeiten der MIV eine entscheidende Rolle spielt. Neben den individuellen Rahmenbedingungen und persönlichen Präferenzen wird die Mobilität auch von übergeordneten Rahmenbedingungen, wie unter anderem der räumlichen Struktur, der Gesellschaft und der Kultur beeinflusst. Vergangene gesellschaftliche Entwicklungen und politische Entscheidungen führten zu einer sogenannten Pfadabhängigkeit, sodass die deutsche ‚Autokultur‘ und die hohe Affinität zum privaten Pkw auch historisch gewachsen sind (Canzler 2012, S. 317). Mit der Massenmotorisierung in den 1950er Jahren, durch die der Erwerb eines eigenen Pkw für einen Großteil der Bevölkerung bezahlbar wurde, rückte der öffentliche Verkehr in den Hintergrund, da mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) der Mobilitätsbedarf unabhängig von den staatlichen Dienstleistungen abgedeckt werden konnte. Der private Pkw schien die optimale Lösung zu sein, für eine schnelle, flexible und komfortable Möglichkeit, von Tür zu Tür zu kommen und hat so die Mobilität, den Verkehr, aber auch den Raum und die Umwelt seit seiner Existenz grundlegend verändert (Rammler 2014, S. 41; Pavone 2015, S. 400).

Mit den neu gewonnenen und flexiblen Bewegungsmöglichkeiten durch das Auto, stellten große Distanzen in der Überwindung kein Problem mehr dar, sodass neue Wohnräume erschlossen wurden. Im Zuge dessen folgten Suburbanisierungsprozesse, Zersiedelung und die Ausdehnung von Wohngebieten. Eine Alternative

zum MIV gab es in diesen Regionen selten, war schwer umzusetzen oder wurde bei der Planung nicht mitgedacht, sodass in der Folge die Abhängigkeit vom Pkw zusätzlich stieg. Weitere Ursachen und Entwicklungen, die bis heute die ‚deutsche Autokultur‘ bedingen sind – um nur einige Beispiele zu nennen – die steigende Arbeitsteilung, die enge Verbindung zwischen der Automobilwirtschaft und der deutschen Politik sowie das Paradigma des Automobils als deutsches Statussymbol (Kutter 2016, S. 212; Schade und Schlag 2007, S. 27; Menzl 2013, S. 62).

Mit der Ausdehnung der Siedlungsflächen nahm auch die Anzahl und die Länge der notwendigen Wege zu, da Arbeiten, Wohnen, sich versorgen und Freizeitaktivitäten nicht am gleichen Ort möglich waren. Verkehr gilt bis heute entsprechend als Grundvoraussetzung, um bestimmte Bedürfnisse zu erfüllen, sodass die Verkehrserreichbarkeit nicht kurz- oder mittelfristig vernachlässigt werden kann und Alternativen gefördert und etabliert werden müssen. Das Mobilitätsangebot variiert in Abhängigkeit des jeweiligen Raums, der Siedlungsstruktur, den physischen Gegebenheiten, den ökonomischen sowie gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Kutter 2016, S. 212).

Sofern Alternativen zum privaten Pkw vorhanden sind, spielen neben der Verfügbarkeit der Verkehrsmittel auf individueller Ebene auch das Empfinden und die subjektive Wahrnehmung der Mobilitätsangebote eine Rolle. Demnach kann das Mobilitätsverhalten und schließlich auch die Verkehrsmittelwahl aufgrund persönlicher Einstellungen, Leitbilder und Normen sowie Fähigkeiten und Gewohnheiten trotz identischer objektiver Voraussetzungen unterschiedlich ausfallen (Schwedes et al. 2018, S. 5; Gertz 2013, S. 42). Faktoren wie Zeit, Unabhängigkeit, Komfort und das Motiv des Weges werden als jene mit dem größten Einfluss auf das Mobilitätsverhalten identifiziert (Röfle 2005, S. 52; Kagermeier 2011, S. 737).

Die komplexen Aktivitätsräume der heutigen Gesellschaft erfordern ein hohes Maß an Flexibilität. Bei der häufigen Gegenüberstellung von Individual- und Kollektivverkehr wird der Individualverkehr unter anderem aufgrund zeitlicher und räumlicher Unabhängigkeit bevorzugt (Schneider 2018, S. 13; Fraedrich und Lenz 2015, S. 690). Bei Verfügbarkeit eines Pkw werden die alternativen Verkehrsmittel zumeist verdrängt und häufiger Wege als ursprünglich geplant und notwendig mit dem Pkw absolviert, wie Canzler (2016, S. 111) mit dem Mechanismus des ‚*mental car*‘ beschreibt. Im Moment der Nutzung stehen die klaren Vorteile der eigenen Pkw-Nutzung im Vordergrund, die entstehenden Beeinträchtigungen auf gesellschaftlicher Ebene und die negativen Effekte werden externalisiert, wenn auch nicht bewusst. Auch wenn Alternativen zum Pkw vorhanden sind, stellen Verhaltensänderungen eine große Herausforderung für die Planung dar, da in den überwiegenden Fällen eine Lücke bzw. ein Widerspruch

zwischen dem Wissen und der tatsächlichen Handlung besteht. In diesem Kontext wird auch von Strategien zur Reduktion der kognitiven Dissonanz gesprochen (Canzler 2016, S. 111; Schade und Schlag 2007, S. 28 f.).

Die zuvor beschriebenen Aspekte beschreiben ein Dilemma, mit dem die Verkehrsplanung sich konfrontiert sieht. Die Vor- und Nachteile der sich gegenüberstehenden Verkehrssysteme des öffentlichen Verkehrs und des Motorisierten Individualverkehrs stehen sich auf unterschiedlichen Ebenen diametral gegenüber, wodurch hier eine Art Konkurrenz zwischen den gemeinwohlorientierten Interessen einerseits und den individuellen Interessen andererseits entsteht. Basierend auf den zuvor beschriebenen Defiziten des ÖV, dem wachsenden individuellen Mobilitätsbedarf der Menschen sowie den negativen Auswirkungen des dominierenden MIV begründet sich nicht nur die vielfach geforderte Reform des ÖV, sondern vielmehr die Notwendigkeit, das Verkehrssystem als Ganzes zu überdenken und die Vorteile der beiden Systeme zu integrieren (Schwedes 2014a, S. 21). Mit dem Leitbild der Integrierten Verkehrsplanung sowie dem Ansatz, multimodales Mobilitätsverhalten zu fördern, steht eine Integration der verschiedenen Verkehrsträger und eine flexible Nutzung bereits im Fokus. Deutlich wird zudem, dass den Bedarfen der Nutzer\*innen eine entscheidende Rolle in der Gestaltung zukommen muss; einerseits bezüglich einer Orientierung an den spezifischen Anforderungen der Menschen, andererseits durch die Beeinflussung des Mobilitätsverhaltens im Sinne des strategischen Mobilitätsmanagements.

Das Verständnis und die Wahrnehmung, dass der ÖV dabei ausschließlich für kollektiven Verkehr steht und der Motorisierte Individualverkehr die individuelle flexible Mobilität liefert, muss in diesem Sinne aufgelöst werden. Es gilt, eine Transformation von konkurrierenden Systemen zu kooperierenden Systemen zu gestalten. Dabei sind Staat und Wirtschaft zentrale Akteure und verkörpern unterschiedliche Interessen. Entscheidend für die zukünftigen Entwicklungen ist die Schaffung von förderlichen Rahmenbedingungen auf unterschiedlichen Ebenen und die notwendige Steuerung seitens der Politik. So gilt es, den öffentlichen Verkehr im Sinne einer Öffentlichen Mobilität weiter zu denken. Essentiell ist die Sicherung der gesellschaftlichen Teilhabe für alle unter Berücksichtigung sozialer, ökologischer und ökonomischer Aspekte einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung.

---

### **3 Öffentliche Mobilität**

Neue Mobilität, zukunftsorientierte Mobilität, innovative oder vernetzte Mobilität, – die Liste der Begrifflichkeiten, die mit Transformationen im Verkehrssektor einhergehen und Anspruch erheben, einen Lösungsansatz für die zuvor

beschriebenen Defizite zu liefern, ist lang. Auch der Terminus ‚öffentliche Mobilität‘ wird immer häufiger genannt. Dennoch hat sich der Gebrauch im wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurs noch nicht etabliert. Bislang mangelt es an einer eindeutigen Definition von Öffentlicher Mobilität. Oftmals wird, genau wie bei der Differenzierung zwischen Verkehr und Mobilität, keine klare und bewusste Grenze gezogen und durch weitere Adjektive im Titel wie z. B. „*bedarfsorientierte* öffentliche Mobilität“, „*individuelle* öffentliche Mobilität“ oder „*zukunftsfähige* öffentliche Mobilität“ beschrieben, was unter öffentlicher Mobilität zu verstehen ist oder was gar das normative Ziel dahinter ist (z. B. VDV 2019; ADAC e. V. 2020; Trapeze Switzerland GmbH 2020).

### 3.1 Zwischen Verkehr und Mobilität.

Um Öffentliche Mobilität besser vom öffentlichen Verkehr abgrenzen zu können und als Grundlage für die Unterscheidung zwischen *Mobilitätsdienstleistungen* und *Verkehrsdienstleistungen* ist es erforderlich, einen Blick auf die Definitionen von Mobilität und Verkehr zu werfen und das hier zugrunde liegende Verständnis zu erläutern. Dies geschieht vor allem angesichts dessen, dass in Wissenschaft und Politik auf unterschiedliche Definitionen zurückgegriffen wird und in der Verwendung oftmals keine klare Differenzierung stattfindet (Schwedes et al. 2018, S. 5). Verkehr wird als die „realisierte Ortsveränderung von Personen, Gütern und Nachrichten“ definiert und kann in diesem Sinne als Prozess und physische Bewegung verstanden werden (Nuhn und Hesse 2006, S. 18). Darüber hinaus wird Verkehr im Kontext der Integrierten Verkehrsplanung auch als Gesamtsystem verstanden, das sich aus der Infrastruktur, dem Verkehrsprozess sowie dem Mobilitätsverhalten der Menschen ergibt (Schwedes et al. 2018, S. 6). Die Begriffsdefinitionen von Mobilität variieren zwischen unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen. Auch innerhalb der Verkehrs- und Mobilitätsforschung stehen sich verschiedene Definitionsansätze gegenüber, die unter anderem „Mobilität als Bewegung“ oder „Mobilität als Beweglichkeit“ betrachten (Gerike 2006, S. 22). In diesem Beitrag wird Bezug zur Definition von Schwedes et al. (2018) genommen, die Mobilität definieren als „*die subjektive Ausprägung der Ortsveränderungsmöglichkeiten [ , welche aus] den räumlichen, physischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und deren subjektiver Wahrnehmung*“ (ebd., S. 5) resultiert. Diese Definition betont, dass das objektiv vorhandene Verkehrsangebot durch einen subjektiven Filter wahrgenommen wird. Einen Einfluss haben also einerseits die Qualität und die Ausgestaltung des Angebots, andererseits die persönlichen Einstellungen, Fähigkeiten und

Werte der Individuen. Neben den beständigen Rahmenbedingungen haben auch weitere variierende Aspekte, wie das Motiv der Fortbewegung, das Ziel der Ortsveränderung und deren Zeitpunkt, erheblichen Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl. Das Mobilitätsverhalten ergibt sich demnach aus einem komplexen System korrelierender Einflussfaktoren subjektiver und objektiver Natur (siehe den Beitrag von Rammert in diesem Band).

Während sich Verkehr auf das Gesamtsystem bezieht und eine angebotsorientierte Perspektive impliziert (Infrastruktur und Fortbewegungsmittel stehen im Fokus), bezieht sich Mobilität auf das Individuum und die Bedürfnisse. Die Begrifflichkeiten unterscheiden sich auch bezüglich der Emotionen, die sie hervorrufen. Lange galt Verkehr als positives Zeichen, das auf Wohlstand und Wachstum deutete, doch angesichts der veränderten Rahmenbedingungen, wie dem Klimawandel und einem gesteigerten Umweltbewusstsein, wird mittlerweile von einem Paradigmenwechsel gesprochen. Verkehr wird mit seinen negativen Auswirkungen in Verbindung gebracht, während Mobilität als die Möglichkeit zur Bewegung positiv besetzt ist (Gegner und Schwedes 2014, S. 67). Auch in Bezug auf öffentlichen *Verkehr* lässt sich eine negative Konnotation verzeichnen, die nicht zuletzt auf das Image und die zuvor bereits beschriebenen Defizite aus Nutzer\*innensicht zurückzuführen sind. Der ÖV wird mit Fremdbestimmung verbunden, die Nutzer\*innen als sogenannte ‚Captives‘ bezeichnet. Gleichzeitig wird mit der ‚Automobilität‘ Autonomie und Flexibilität impliziert (Gegner und Schwedes 2014, S. 67). Bereits bei der Betrachtung der Definitionen von Mobilität und Verkehr wird, ergänzend zu der viel diskutierten Reform des ÖPNV, auch die Notwendigkeit eines neuen begrifflichen Verständnisses erkennbar.

### 3.2 Die Bedeutung von öffentlich und privat

Vor dem Hintergrund, dass mit dem Ziel öffentliche Mobilität zu gewährleisten und der Erweiterung des Verkehrsangebots eine Annäherung des öffentlichen Verkehrs und des Individualverkehrs einhergeht, folgt eine Auseinandersetzung mit den Bedeutungen von ‚öffentlich‘ und ‚privat‘.

Öffentlich bedeutet per Definition „allgemein zugänglich“. Diesem Verständnis liegt auch das ‚öffentlich‘ im öffentlichen Verkehr zugrunde (Dudenredaktion 2020). Die allgemeine Zugänglichkeit kann dabei auf zwei Ebenen bezogen werden: zum einen auf die räumliche Ebene, die Verfügbarkeit indiziert und zum anderen auf die soziale Ebene, welche sich auf die Nutzbarkeit bezieht (Hoffjann und Arlt 2015, S. 7 f.). Im weiteren Sinne bedeutet dies, dass Verkehrsangebote und Infrastruktur, die durch die öffentliche Hand bereitgestellt werden,

zugänglich, verfügbar und für die Allgemeinheit – also für Personen mit unterschiedlichen Voraussetzungen – nutzbar sein müssen. Die Nutzbarkeit und die Verfügbarkeit implizieren darüber hinaus das Potenzial/die Option/die Möglichkeit, die hinter ‚öffentlich‘ steht. Das heißt, dass öffentlicher Zugang inklusiv sein muss und mit Wahlfreiheit einhergeht. Zu differenzieren ist auch zwischen frei und gratis, was nicht gleichzusetzen ist. Etwas kann zugleich öffentlich sein und dennoch Begrenzungen durch beispielsweise Bezahlmechanismen vorweisen. Ein Kostenausgleich erfolgt bei öffentlicher Nutzung dabei je Einheit (z. B. Anzahl, Zeit, Distanz).

Dem „Öffentlichen“ kann das „Private“/das „Exklusive“ gegenübergestellt werden (Habermas 1991, S. 55). Im Gegensatz zum allgemein Zugänglichen beschränkt sich das Private auf den Zugang einer spezifischen Person oder einer Personengruppe. Mittels einer rechtlichen Grenze und/oder einer physischen Barriere wird die Zugänglichkeit für weitere Personen ausgeschlossen. Hervorzuheben ist vor diesem Hintergrund nochmals der Gestaltungsanspruch Öffentlicher Mobilität, die gesellschaftliche Teilhabe in Form von Mobilität für alle ermöglichen möchte. Dementsprechend wird der barrierefreien Gestaltung eine besondere Rolle zuteil. Zuvor wurden bereits die räumliche sowie die soziale Ebene als Bezugsdimensionen des Öffentlichen genannt. Darüber hinaus kann eine materielle Dimension ergänzt werden, die sich auf Gegenstände/Objekte bezieht sowie eine mediale Dimension, die Informationen und Nachrichten betrifft.

Geht es um Objekte – in diesem Kontext um Beförderungsmittel – wird im Kontext des Privaten zwischen Besitz und Eigentum unterschieden. *Privateigentum* umschreibt dabei, laut BGB § 903 die vollumfängliche Sachherrschaft über ein Gut, sodass der/die Eigentümer\*in mit der Sache nach Belieben verfahren kann. *Besitz* impliziert laut BGB § 854 die temporäre Herrschaft über eine Sache, wodurch auch Mietgegenstände oder geliehene Objekte als Besitz bezeichnet werden. Besitz und Eigentum umschreiben das Verhältnis zwischen Gut und Konsument\*in, weshalb die Nutzung von Fahrzeugen an sich den Besitz nicht ausschließt. Dementsprechend trifft die Bezeichnung ‚Nutzen statt besitzen‘ im Kontext der Sharing-Economy nicht eindeutig den Sachverhalt und wird als semantisch unscharf kritisiert. So argumentieren Schlag und Rößger (2019, S. 11), dass folgende Formulierung eine adäquate Alternative sei: „temporär besitzen und geteilt nutzen statt dauerhaft exklusiv aneignen“.

Da öffentlich ‚allgemein zugänglich‘ bedeutet, wird diesbezüglich primär eine geteilte oder eine gemeinschaftliche Nutzung verbunden. Im Zusammenhang mit dem traditionellen öffentlichen Verkehr geht damit eine kollektive Nutzung einher. Um dem Anspruch des ‚Öffentlichen‘ gerecht zu werden, muss

die gemeinschaftliche Nutzung jedoch nicht zwingenderweise zeitgleich, also kollektiv erfolgen. Die geteilte Nutzung kann ebenso durch den temporären Zugang von Besitz gestaltet werden. Die sogenannte ‚eigentumslose Nutzung‘, die temporären Besitz beschreibt, fällt rein rechtlich allerdings in den Bereich des Privaten (z. B. bei Sharing-Angeboten). Bei der Betrachtung von Akteuren ist zudem zu berücksichtigen, dass auch hier die öffentliche der privaten Sphäre gegenübersteht. Öffentliche Akteure umfassen dabei die öffentliche Hand, die durch Repräsentant\*innen im öffentlichen Dienst aus Politik und Verwaltung vertreten wird. Die privaten Akteure werden durch wirtschaftliche sowie zivilgesellschaftliche Institutionen verkörpert. Dies verdeutlicht, dass in der Praxis Grenzen zwischen privater und öffentlicher Sphäre mit der zunehmenden Flexibilisierung und Diversifizierung der Verkehrsangebote und der Anbietenden verschwimmen und sich eine klare Abgrenzung zwischen privat und öffentlich als schwierig gestaltet. So kann ein Angebot zwar allgemein zugänglich sein, aber dennoch mit privater/individueller Nutzung verbunden sein. Ein allgemein zugängliches und öffentliches Verkehrsangebot schließt zudem nicht aus, dass dieses durch private Anbieter bereitgestellt wird.

Vor diesem Hintergrund kann erneut auf die Notwendigkeit verwiesen werden, einer klaren normativen Vorstellung Öffentlicher Mobilität zu folgen und Anforderungen an die Ausgestaltung der neuen Mobilitätsdienstleistungen zu stellen.

Aus der Perspektive der Anbietenden lässt sich das Teilen anhand zwei unterschiedlicher Motivationen erklären. Einerseits kann Teilen eine sozial normative Funktion verfolgen und eine auf das Gemeinwohl ausgerichtete prosoziale Handlung sein. Andererseits kann Teilen eine Nutzungsstrategie sein, bei der u. a. Eigenwirtschaftlichkeit im Fokus steht und Ziele entlang von Kosten-Nutzen-Abwägungen definiert werden (Schlag und Rößger 2019, S. 11). Während Kosten für das Öffentliche, wie zuvor beschrieben, per Einheit anfallen und somit eine Dienstleistung verkörpern, müssen bei privatem Eigentum einmalig die gesamten Kosten des Kaufpreises getragen werden (‚pay per use‘ und ‚pay and use‘).

Die mediale Dimension von öffentlich beinhaltet die Zugänglichkeit und Erreichbarkeit von Informationen und Nachrichten. In Bezug auf die Öffentliche Mobilität heißt dies, dass Informationen zu den Ortsveränderungsmöglichkeiten für alle zugänglich und verständlich sein müssen. Das bedeutet insbesondere in Hinblick auf die neuen Mobilitätsdienstleistungen, dass Informationen und Zugang nicht ausschließlich über die digitalen Plattformen privater Betreiber erfolgen dürfen, um dem Gestaltungsanspruch Öffentlicher Mobilität gerecht zu werden. So gilt es auch hier, eine bedarfsgerechte Informationsbereitstellung zu berücksichtigen.



## 4 Rahmenbedingungen für Veränderungen von Mobilität und Verkehr

Der Versuch, das Automobil als dominierendes Regime abzulösen, blickt auf eine lange Geschichte zurück. Immer wieder stand in den letzten zwanzig Jahren die Suche nach Alternativen oder eine Annäherung von MIV und ÖV im Fokus der Verkehrspolitik. Während der Fokus dabei insbesondere auf technischen Fortschritt und Effizienzsteigerung gelegt wurde, liegt dem aktuellen Planungsverständnis zugrunde, dass Veränderungen gleichermaßen auf Angebots- und auf Nachfrageseite erforderlich sind. Es bedarf entsprechend nicht nur einer Weiterentwicklung der physischen und technischen Infrastruktur, sondern auch einer Veränderung in Bezug auf die Mobilitätskultur, das Mobilitätsverhalten sowie das Handeln weiterer involvierter Akteure (Lyons 2012, S. 30). Transformationsprozesse können dabei durch sogenannte ‚Treiber‘ angestoßen werden, wobei es sich um gesellschaftliche Trends, technische Entwicklungen, aber auch politische Maßnahmen handeln kann (Arnold et al. 2018, S. 52). Eine Reihe solcher Entwicklungen ist aktuell zu beobachten und für den dynamischen Wandel im Mobilitätssektor verantwortlich. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Ausprägung der Entwicklungen in Abhängigkeit des jeweiligen Raumbezugs unterschiedlich ausfallen. Der häufig beschriebene Wandel bezieht sich zumeist auf den urbanen Kontext.

Entscheidend für die Öffentliche Mobilität ist auf gesellschaftlicher Ebene insbesondere der Trend zur *Individualisierung*, die mit einer Zunahme an Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten einhergeht. Durch die entstandenen Freiheiten kommt es zu Ausdifferenzierungen in der privaten Lebensführung sowie der Berufswelt und letztendlich zu einer Pluralisierung von Lebensstilen. Im beruflichen Kontext nimmt die Dominanz traditioneller Arbeitsverhältnisse ab, sodass Arbeitskonditionen und -zeiten nicht mehr zu vereinheitlichen sind. Im Privatleben sind zudem weniger Eheschließungen, eine Abnahme der Geburtenzahlen und dementsprechend geringere Haushaltsgrößen zu verzeichnen. Einhergehend mit der Ausdehnung der Siedlungsflächen nimmt die Komplexität des Alltags zu und führt aufgrund der dispersen Verteilung relevanter Einrichtungen im Raum zu stark ausdifferenzierten Aktivitätsräumen (Rammler und Sauter-Servaes 2013, S. 25; Schneider 2018, S. 30 f.). Weitere zu nennende Effekte, die mit der Individualisierung in Verbindung gebracht werden, sind die sinkende Bedeutung des Automobils bei Teilen der jüngeren Generation, ein steigendes Umweltbewusstsein sowie ein erhöhtes Streben nach Flexibilität (Gouthier und Nennstiel 2018, S. 574). Anforderungen an die Mobilität gestalten sich dementsprechend

sehr divers und variieren in Abhängigkeit der persönlichen Rahmenbedingungen. Insbesondere in Städten mit einem gut ausgebautem ÖPNV-System zeigt sich, welchen Stellenwert der ÖPNV einnehmen kann. Umso bedeutender ist es, das Image des öffentlichen Verkehrs als wenig flexibles ‚Massentransportmittel‘ zu ändern und mit der Gestaltung Öffentlicher Mobilität flexible, bedarfsgerechte und individuelle Mobilität zu stärken. Dieser, auf geänderte Anforderungen an die Mobilität zurückzuführende Veränderungsdruck, kann auch als „*demand pull*“ bezeichnet werden (Schnieder und Gebhardt 2016, S. 2).

Demgegenüber stehen der technische Fortschritt sowie die *Digitalisierung*, die Möglichkeiten für eine Neugestaltung und Flexibilisierung der (öffentlichen) Mobilität auf Angebotsseite bieten. Durch das aktive Vorantreiben des Wandels wird auch vom sogenannten „*technology push*“ gesprochen (Schnieder und Gebhardt 2016, S. 2). Die Digitalisierung gilt als einer der zentralen Treiber für den Wandel im Mobilitätssektor und stößt als Megatrend zudem tiefgreifende Veränderungen in diversen anderen Sektoren an. Besonders umfassend ist der Einfluss auf die Mobilitätswelt, da sich die Digitalisierung sowohl auf Angebotsseite als auch auf Nachfrageseite auswirkt. Im Zentrum des Diskurses um Digitalisierung stehen jedoch überwiegend technische und wirtschaftlich relevante Entwicklungen, wohingegen Veränderungen und Potenziale auf Ebene potenzieller Nutzer\*innen seltener beleuchtet werden. Technische und gesellschaftliche Entwicklungen sind dabei untrennbar ineinander verwoben und bedingen sich gegenseitig.

Da Digitalisierung als entscheidender Faktor und Basis für die neuen Mobilitätsdienstleistungen gilt, soll hier auf deren Bedeutung eingegangen werden. Im ursprünglichen Sinn wird dabei die Übertragung oder Übersetzung analoger Vorgänge und Handlungen aus der realen Welt in eine datengestützte, von Maschinen lesbare Form verstanden (Rees 2018, S. 5; Rürup und Jung 2017, S. 5). Häufig wird die Digitalisierung darüber hinaus mit den Effekten verbunden, die sie hervorruft. Sie ermöglicht und fördert die ständige Vernetzung von Menschen, Objekten und Orten über das Internet. Die Vernetzung geht mit der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) einher, die mit der Sammlung von enormen Datenmengen (Big Data) verbunden wird, welche wiederum für verschiedene Zwecke verarbeitet und analysiert werden können. Gebündelt werden die Daten auf verschiedenen Plattformen, die als zentrale Verwaltungsstelle für Organisation und Aufbereitung von Informationen und Diensten gelten.

Die veränderten Rahmenbedingungen führen schließlich auch zu einem Wandel der Geschäftsmodelle in der Wirtschaft, bei denen vorwiegend Dienstleistungen im Fokus stehen. Für die Kund\*innen bedeutet dies ein verändertes

Konsumverhalten, das sich zunehmend vom Eigentum distanziert und den Fokus auf das Teilen von Gütern und die Inanspruchnahme Dienstleistungen setzt. Die Digitalisierung ist demnach Grundlage für einen Wandel hin zu der sogenannten Plattformökonomie oder auch zur Sharing-Economy (Rees 2018, S. 6; Lyons 2018, S. 4). Als entscheidende Voraussetzung und Schlüssel für die neuen Angebotsformen gilt die kontinuierlich wachsende Verbreitung des Smartphones, welches in der Regel den ständigen Zugang zu Informationen sowie zu Buchungs- und Zahlungsfunktionen der Dienstleistungen ermöglicht. In diesem Zusammenhang wird auch von der digitalen Mobilität gesprochen, die als „die durch Technik unterstützte Bewegung in physischen und virtuellen Räumen“ (Schmoll et al. 2014, S. 7) definiert wird. Grundlage für die reibungslose Nutzung ist eine flächendeckend gute Netzqualität, wobei in Deutschland diesbezüglich regionale Unterschiede festzustellen sind und insbesondere im ländlichen Raum nach wie vor Defizite zu verzeichnen sind (Agora Verkehrswende 2017, S. 17 f.).

---

## 5 Zur Bedeutung von ‚neuer‘ Mobilität, Verkehrsdienstleistungen und neuen Mobilitätsdienstleistungen

Im Zentrum der Debatte um die zukünftige Mobilität stehen sogenannte neue Mobilitätskonzepte, neue Mobilitätsangebote oder auch neue Mobilitätsdienstleistungen, auf die hier näher eingegangen werden soll. Die Verwendung der unterschiedlichen Begrifflichkeiten erfolgt dabei häufig synonym, eindeutige einheitliche Begriffsbestimmungen liegen dabei noch nicht vor.

Zunächst gilt es, das Adjektiv ‚neu‘ zu beleuchten. Der Begriff kann in diesem Kontext mit Veränderung oder Weiterentwicklung verbunden werden und ist auf die zuvor beschriebene Digitalisierung als Treiber zurückzuführen. Gleichzeitig kann ‚neu‘ auch mit dem Begriff innovativ gleichgesetzt werden, wie es in der Debatte um die Transformation im Mobilitätssektor häufig geschieht. Innovationen können anhand ihres Bezugssystems unterteilt werden, sodass im Kontext von Mobilität und Verkehr zwischen Produktinnovationen, Nutzungsinnovationen und Systeminnovationen unterschieden wird.

**Produktinnovationen** begründen ihre Innovation im technischen Fortschritt, indem ein Produkt (z. B. ein Element der Infrastruktur oder ein Verkehrsmittel) modifiziert und effizienter gestaltet wird. Beispiele für Produktinnovationen sind Elektromobilität, autonomes Fahren, Effizienzsteigerungen im ÖPNV oder auch die kontrovers diskutierten E-Tretroller (Rammler und Sauter-Servaes 2013, S. 30).

**Nutzungsinnovationen** beziehen sich auf den Verkehrsprozess und dessen Organisation. Dabei werden die bereits vorhandenen Produkte oder in diesem Fall Beförderungsmittel bezüglich ihrer Handlungsabläufe neu organisiert. Über die bereits erwähnte Plattformökonomie gestaltet sich der Zugang zu bereits bekannten Verkehrsmitteln neu. Im Zentrum steht die eigentumslose Nutzung bzw. die temporäre Übertragung von Besitz. Dabei verändert sich die Produzent-Verbraucher\*innen-Beziehung oder auch die Anbieter-Nutzer\*innen-Beziehung, indem Verkehr als Dienstleistung angeboten wird. Statt ein Fahrzeug einmalig zu kaufen und somit Eigentum zu erwerben, wird der temporäre Besitz, je Einheit (Distanz, Fahrt, Zeit) finanziert (statt ‚pay and use‘ ‚pay per use‘) (Rammler und Sauter-Servaes 2013, S. 33). Unter Nutzungsinnovationen fallen demnach auch die *neuen Mobilitätsdienstleistungen*, die im Anschluss ausführlich beleuchtet werden.

Bereits aus den vorangestellten Textpassagen wird deutlich, dass für die Gestaltung eines nachhaltigen und bedarfsgerechten Verkehrssystems ein ganzheitlicher und integrativer Ansatz notwendig ist (siehe den Beitrag von Schwedes in diesem Band). Als die Innovationsform mit der größten Transformationskraft gilt die **Systeminnovation**. Sie verknüpft die zuvor beschriebenen Produkt- und Nutzungsinnovationen und setzt zudem erhebliche Veränderungen in Bezug auf die Gesellschaft, die Infrastruktur (physisch und digital) und die Politik voraus. Aufgrund des gesamtsystemischen Ansatzes verspricht diese Form der Innovation die größten Potenziale, um ökologische und soziale Entlastungseffekte hervorzurufen und eine neue Mobilitätskultur zu etablieren. Durch die hohe Komplexität verzeichnet sie jedoch auch die geringste Umsetzungsgeschwindigkeit, da die Integration von öffentlichen, privatwirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen und verkehrspolitischen Interessen eine große Koordinationsherausforderung darstellt (Rammler 2014, S. 30).

## 5.1 Neue Mobilitätsdienstleistungen als Nutzungsinnovation – Eine Differenzierung

Zuvor wurden im Detail die hier zugrunde liegenden Definitionen von Verkehr und Mobilität beschrieben. Angewandt auf ‚neue Mobilitätsdienstleistungen‘ geht damit eine Differenzierung zwischen dem physischen und dem digitalen Angebot einher. So werden im weiteren Verlauf einerseits Verkehrsdienstleistungen beschrieben, die das physische Angebot, also die objektive Auswahl an Ortsveränderungsmöglichkeiten erweitern (Fahrdienste, Sharing-Angebote) und andererseits die digitalen Mobilitätsdienstleistungen, die zur besseren Wahrnehmung der

objektiv verfügbaren Ortsveränderungsmöglichkeiten beitragen. Die neuen Verkehrsdienstleistungen werden in der Regel ausschließlich in Kombination mit digitalen Dienstleistungen zur Verfügung gestellt, während letztere auch für sich stehen können.

Dementsprechend wird im Rahmen dieses Beitrags als übergeordnete Begrifflichkeit auf die Bezeichnung ‚neue Mobilitätsdienstleistungen‘ zurückgegriffen, die entweder eine Kombination von Verkehrsdienstleistungen und digitalen Mobilitätsdienstleistungen umfasst aber auch eine rein digitale Dienstleistung sein kann. Aus der Verfügbarkeit digitaler Informationen und dem digitalen Zugang, resultiert für die Nutzer\*innen eine gewisse Planbarkeit sowie die Möglichkeit, Angebote zu vergleichen, bevor sie in Anspruch genommen werden. Da die Dienstleistung je nach Bedarf erfolgt, bezieht sich „Mobilitätsdienstleistungen“ zunächst auf die Beweglichkeit, also die optionale Ortsveränderung und noch nicht auf die realisierte Ortsveränderung. Der ÖV wird im Gegensatz dazu als Verkehrsdienstleistung bezeichnet, da Wege aufgrund der festen Taktung nicht bedarfsorientiert, sondern nach Plan und unabhängig vom individuellen Fahrtwunsch erfolgen.

Wie zuvor beschrieben, wird im weiteren Verlauf zwischen dem physischen und dem digitalen Angebot unterschieden und neue Formen von Verkehrsdienstleistungen sowie digitale Mobilitätsdienstleistungen dargestellt.

### **Verkehrsdienstleistungen**

Bei den Verkehrsdienstleistungen wird von zwei parallelen Entwicklungen gesprochen – von der Individualisierung des öffentlichen Kollektivverkehrs und von der Veröffentlichung des privaten Individualverkehrs. Diese Entwicklungen sind nicht neu, da flexible Bedienformen im ÖPNV (z. B. Rufbusse oder Anrufsammeltaxis) bereits seit den 1970er Jahren eingesetzt werden und Carsharing seinen Ursprung in den späten 1980ern hat (Rees 2018, S. 108 f.; Schwedes 2014b, S. 243). Dennoch kommt es nun augenscheinlich erst mit der Digitalisierung zu einer dynamischeren, marktgetriebenen Entwicklung und Verbreitung der flexiblen Angebote. Neu ist dabei der digitale Zugang. Nach wie vor lassen sich die Angebote in die stärker an dem ÖV angelehnten Fahrdienste unterteilen, bei der die Beförderung im Vordergrund steht sowie in Sharing-Dienste, die der Privatnutzung ähneln und Besitz auf Zeit ermöglichen.

Bei *Fahrdiensten* bezieht sich die Dienstleistung auf die Beförderung, ohne dass der oder die Nutzer\*in selbst fahren muss. Die Buchung erfolgt innerhalb eines Geschäftsgebiets flexibel auf Abruf, weshalb hier auch von *On-Demand-Verkehren* gesprochen wird. Nach Möglichkeit werden Fahrten mittels eines

Algorithmus gebündelt, also ‚gepooled‘, um eine hohe Auslastung der Fahrzeuge zu gewährleisten. Während der Fahrt können entsprechend Umwege anfallen, um weitere Fahrgäste aufzunehmen (Rees 2018, S. 114). Sofern das Angebot von einem/kommerziellen Anbieter betrieben wird und ein/eine professionelle\*r Fahrer\*in eingesetzt wird, handelt es sich bei dem Dienst um *Rideselling* oder auch *Ridepooling*. Beispiele hierfür sind Moia in Hamburg (HVV/Volkswagen) oder der BerlKönig in Berlin (Berliner Verkehrsbetriebe/Daimler). Wenn die Fahrt explizit nicht geteilt wird und nur für einen einzelnen Nutzenden erfolgt, kann dieses Angebot als *Ridehailing* bezeichnet werden. Auch die klassische *Mitfahrgelegenheit*, bei der Privatpersonen einen Platz in ihrem Fahrzeug für eine bereits geplante und unabhängig von weiteren Mitfahrer\*innen stattfindende Fahrt anbieten, kann als Verkehrsdienstleistung verstanden werden. Die Dienstleistung der zugehörigen Service-Plattform kann sich ausschließlich auf die Vermittlung beziehen oder aber auch zusätzlich Versicherungsschutz der Nutzenden garantieren. Das Konzept der Mitfahrgelegenheit, das auch als *Ridesharing* bezeichnet wird, ist eine Form des *Peer-to-peer-Sharings*, da hier ein Angebot zwischen Privatpersonen vermittelt wird. *Ridesourcing* beschreibt einen Fahrdienst, der zwar über eine kommerzielle Plattform angeboten wird, aber von privaten Fahrern mit ihren eigenen im Eigentum befindlichen Fahrzeugen angeboten wird. Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) legt in Deutschland fest, dass bei der entgeltlichen Beförderung von Personen ein Personenbeförderungsschein notwendig ist. Dementsprechend ist diese Form in Deutschland nicht zulässig, wie das Beispiel des Angebots UberPop zeigt. Als Konkurrenz gelten die ‚neuen‘ Fahrdienste nicht nur für den klassischen ÖPNV, sondern vor allem auch für die lokalen Taxi-Unternehmen, welche allerdings über den digitalen Zugang und die Möglichkeit, Fahrten zu teilen (z. B. FreeNow), auch in den Bereich neuer Mobilitätsdienstleistungen einzuordnen sind. Perspektivisch kann es sich bei allen beschriebenen Formen der Fahrdienste um ein Angebot mit autonomen Fahrzeugen handeln (Deutsch 2018, S. 259; Rees 2018, S. 113).

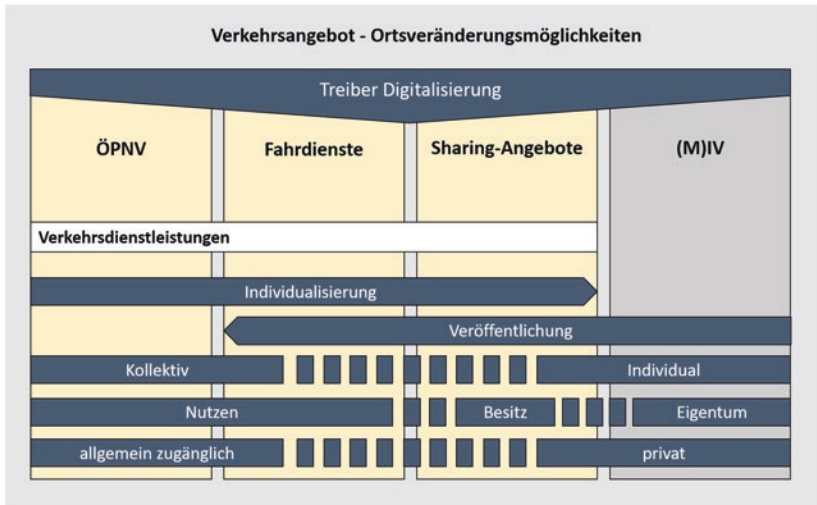
*Sharing-Dienste* implizieren die Veröffentlichung des privaten Individualverkehrs oder anders formuliert die Überführung des privaten Individualverkehrs in einen öffentlich zugänglichen. Die Sharing-Angebote beruhen dabei auf der zuvor beschriebenen Plattformökonomie und dem bereits thematisierten Konzept der eigentumslosen Nutzung. Die Dienstleistung umfasst in diesem Fall das zur Verfügung stellen des Fortbewegungsmittels für einen gewissen Zeitraum (Rees 2018, S. 107). Ein entscheidender Unterschied für die Nutzer\*innen ist dabei, ob es sich um einen stationsgebundenen oder einen free-floating Sharing-Dienst handelt. Während stationsgebunden bedeutet, dass sowohl der Zugang als auch

die Abgabe des Fahrzeugs an einem fest definierten Ort erfolgt, erlaubt das free-floating Sharing-Angebot das flexible Anmieten und Abstellen in einem vorgegebenen Nutzungsgebiet. Erst mit der Flexibilisierung mittels der digitalen Zugangsmöglichkeiten fand im Bereich der Sharing-Dienste ein enormer Zuwachs an Nutzenden und Angeboten statt (Rees 2018, S. 109; Giesel und Nobis 2016, S. 223). Zwar steht im Fokus häufig der motorisierte Individualverkehr in Form unterschiedlicher Car-Sharing-Angebote, darüber hinaus können aber auch weitere (Individual-) Verkehrsmittel, wie Fahrräder, Lastenräder, E-Roller oder E-Tretroller, über Plattformen als Dienstleistung in Anspruch genommen werden. Im Gegensatz zu den Fahrdiensten wird bei Sharing-Diensten die eigene Fahraktivität erforderlich. Das bedeutet, dass für den Zugang des Angebots der Besitz einer Fahrerlaubnis, die Kenntnisse über die Nutzung des jeweils spezifischen Fahrzeugs und der Straßenverkehrsregeln sowie das Vorhandensein der körperlichen und psychischen Voraussetzungen notwendig ist. Das angemietete Verkehrsmittel wird zum Zeitpunkt der Nutzung nicht geteilt, sodass der temporäre Besitzzustand verstärkt wird und den Eindruck von Privatheit, trotz gemeinschaftlicher Nutzung unterstützt. Abb. 1 liefert einen zusammenfassenden Überblick der geschilderten Ausführungen zu den Verkehrsdienstleistungen.

### **Digitale Mobilitätsdienstleistungen und Mobility-as-a-Service (MaaS)**

Wie eingangs erwähnt, werden neben den Verkehrsdienstleistungen als physisches Angebot auch **digitale Mobilitätsdienstleistungen** angeboten, die sich mit Information, Organisation, Buchung und der Koordination von Ortsveränderungsmöglichkeiten befassen. Ausgehend von der Digitalisierung, ist das zentrale Instrument eine digitale Plattform – zumeist in Form einer App auf dem Smartphone. Durch die Nutzung standortbezogener Daten kann, jeweils auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt, die subjektiv beste Option für die Ortsveränderung gewählt werden.

*Monomodale (Informations-)Dienstleistungen* beziehen sich dabei ausschließlich auf ein Verkehrsmittel und unterstützen Nutzer\*innen bei der Planung von Fahrten sowie während einer laufenden Fahrt (pre-trip/-on-trip-services). Entsprechende Anwendungen existieren in vielfacher Ausführung für alle verfügbaren Ortsveränderungsmöglichkeiten und variieren dabei von der reinen Information (Navigation, Auskunft über Abfahrten) über Reservierungs-, Buchungs- und Bezahloptionen oder andere mobilitätsbezogene Services (z. B. Parkplatz-App) (Lanzendorf und Hebsaker 2017, S. 141; Gouthier und Nennstiel 2018, S. 579). Der Service kann dementsprechend unterschiedliche Aktivitäten, bezogen auf ein Verkehrsmittel, vereinfachen. Auch bei den zuvor beschriebenen



**Abb. 1** Erweiterung des Verkehrsangebots durch Verkehrsdienstleistungen. (Quelle: eigene Darstellung)

Verkehrsdienstleistungen, Sharing- und Fahrdiensten, eröffnet sich der öffentliche Zugang erst über die ergänzende digitale Plattform, die über zeitliche und räumliche Verfügbarkeit informiert und die Buchung organisiert. Mittels des Service kann eine sogenannte vertikale Integration von Angeboten erfolgen, bei der unterschiedliche Anbietende/Formen eines Verkehrsangebotes zusammengefasst und integriert dargestellt werden.

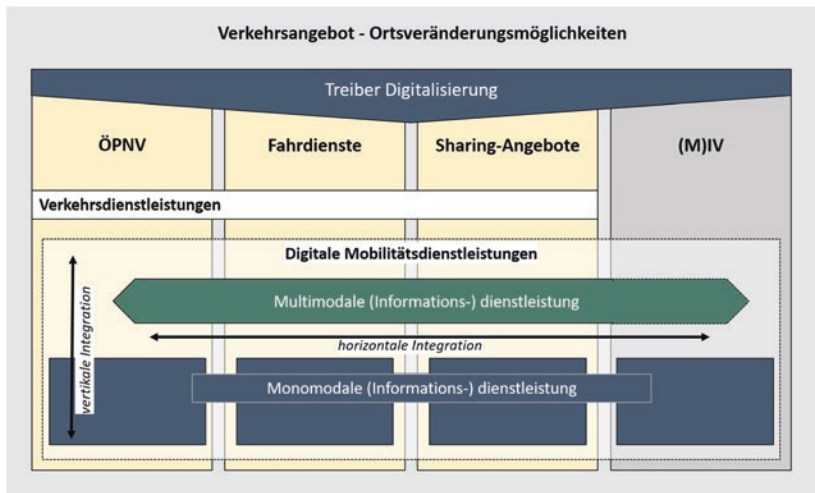
Beispielsweise kann in einer ÖV-App der Informations- und Buchungsdienst übergreifend für den Schienenpersonennahverkehr und den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr erfolgen oder bei einer Car-Sharing-App können verschiedene Anbietende angezeigt werden. Eine Herausforderung für die Nutzer\*innen stellt die Fülle unterschiedlicher Informations- und Organisationsplattformen dar, weil die einzelnen Angebote für sich stehen. Unattraktiv ist das für die Kund\*innen deswegen, weil sie sich bei der Planung sowohl für ein Verkehrsangebot als auch für einen Anbieter entscheiden müssen oder eigenständig Vergleiche zu Verfügbarkeiten und der für die individuellen Bedürfnisse besten Option anstellen müssen. Dies kann zu Unübersichtlichkeit und somit zur eingeschränkten subjektiven Wahrnehmung der vielfältigen Angebote führen.



*Multimodale (Informations-)Dienstleistungen* greifen diese Problematik auf, indem sie den Anspruch haben, auf einer Plattform unterschiedliche physische Mobilitätsdienstleistungen verkehrsmittel- und anbieterübergreifend zu integrieren (Lanzendorf und Hebsaker 2017, S. 138). Entsprechend kann hier von der digitalen Integration der allgemein zugänglichen Ortsveränderungsmöglichkeiten gesprochen werden. In der Debatte um neue Mobilität etabliert sich in diesem Kontext zunehmend die Bezeichnung *Mobility-as-a-service* (MaaS) für das Konzept, was per Definition mit einer multimodalen Plattform gleichgesetzt werden kann. Für den weiteren Verlauf wird in diesem Beitrag auf die Bezeichnung MaaS zurückgegriffen. Begriffsdefinitionen variieren stark, sodass MaaS unterschiedliche Bedeutungen haben kann. Es gilt, MaaS als Plattform von der Begrifflichkeit Mobility Service, also Mobilitätsdienstleistung, klar zu trennen. Entgegen der hier verwendeten Definition wird MaaS häufig als Überbegriff für neue Mobilitätsdienstleistungen verwendet.

Die Voraussetzung für MaaS liegt dabei in einem vielfältigen Angebot unterschiedlicher Mobilitätsdienstleistungen sowie einer starken und funktionierenden digitalen Infrastruktur (Kamargianni und Matyas 2017, S. 12). Immer wieder wird in der Literatur als zentrales Charakteristikum der nachfragezentrierte, nutzer\*innenorientierte Ansatz betont (Jittrapirom et al. 2017, S. 16; Giesecke et al. 2016, S. 1; Kamargianni und Matyas 2017, S. 12). Der Vorteil für die Kund\*innen besteht darin, dass ihnen mit der Anmeldung bzw. dem Zugang zu einer einzigen Plattform eine Art ‚Mobilitätspaket‘ zur Verfügung gestellt wird, bei dem nicht nur Informationen, sondern auch Buchungs- und Bezahloptionen zentral durch einen MaaS-Betreiber (MaaS-operator) verwaltet werden. Somit wird die Kombination und flexible Wahl der Verkehrsmittel möglich (Hensher und Mulley 2020, S. 2). In der Umsetzung stellt die multimodale und anbieterübergreifende Integration zu einem Mobilitäts-Angebot eine Herausforderung dar, denn für einen ganzheitlichen Ansatz werden Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren unterschiedlicher Ebenen (globale wie lokale) nötig. Für eine erfolgreiche Umsetzung ist es essenziell, dass auf der Plattform für die Kund\*innen möglichst alle verfügbaren Ortsveränderungsmöglichkeiten digital sichtbar sind und zur Verfügung gestellt werden. Zwar ist die Auswirkung von MaaS auf das Nutzer\*innenverhalten bislang wenig erforscht, dennoch wird ein großes Potenzial für die Gestaltung einer bedarfsgerechten und nachhaltigen Mobilität gesehen (Matyas und Kamargianni 2018, S. 2). Im späteren Verlauf dieses Kapitels werden Anforderungen an MaaS als Instrument des Mobilitätsmanagements vertiefend beleuchtet und Perspektiven für die Verkehrsplanung aufgezeigt.

In Abb. 2 wird die Differenzierung der digitalen Mobilitätsdienstleistungen zusammenfassend und schematisch aufgearbeitet. Hierbei handelt es sich um



**Abb. 2** Erweiterung der subjektiven Ortsveränderungsmöglichkeiten durch digitale Mobilitätsdienstleistungen. (Quelle: eigene Darstellung)

eine ideelle Darstellung, wissend, dass die neuen Mobilitätsdienstleistungen nicht flächendeckend verfügbar sind und eine ganzheitliche horizontale Integration bislang wenig erfolgreich ist.

Nachdem nun Verkehrsdienstleistungen, die die objektiven Ortsveränderungsmöglichkeiten erweitern sowie die digitalen Mobilitätsdienstleistungen, die deren subjektive Wahrnehmung beeinflussen, beleuchtet wurden, kann für neue Mobilitätsdienstleistungen oder -dienste folgende Definition festgehalten werden: „*Neue Mobilitätsdienstleistungen sind auf den individuellen Mobilitätsbedarf abgestimmte Services digitaler oder physischer Natur, die (die subjektive Wahrnehmung von) Ortsveränderungsmöglichkeiten für einen begrenzten Zeitraum gegen eine Bezahlung erweitern.*“

## 5.2 Die Positionen der Akteure

Die veränderten Rahmenbedingungen, die Produkt- und vor allem die Nutzungsinnovationen in Form neuer Mobilitätsdienstleistungen fördern die vielfach anvisierte Annäherung von MIV und ÖV. Für die Nutzer\*innen ist diese Entwicklung positiv, da ihnen mehr und flexiblere Ortsveränderungsmöglichkeiten

zur Verfügung stehen und auch ohne den privaten Pkw individuelle und bedarfsgerechte Mobilität möglich scheint. Unter gewissen Voraussetzungen stellen sie einen Anreiz für einen Paradigmenwechsel weg von der verkehrsmittel- und besitzorientierten Mobilität hin zu einer nutzungsorientierten Mobilität dar. Durch das diversifizierte Angebot kann multimodales Mobilitätsverhalten erleichtert und der Umweltverbund gefördert werden.

Bislang führten Annäherungsversuche seitens der ÖV-Anbieter aufgrund von strukturellen Blockaden und wirtschaftlichen Risiken zu wenig Erfolg. Die gewünschte Flexibilisierung des ÖV und Veröffentlichung des Individualverkehrs scheint nun zu gelingen – jedoch überwiegend durch marktgetriebene Angebote der Privatwirtschaft mit geringem Einfluss und Steuerung seitens der Politik und der Kommunen. Die ursprüngliche Aufgabe, Verkehrsdienstleistungen bereitzustellen, liegt bei den ÖV-Unternehmen. Durch die von der Digitalisierung geprägten Nutzungskonzepte ergibt sich eine Diversifizierung der Anbieter. Es entsteht ein neues organisationales Feld, in dem Akteure mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen und Voraussetzungen sich gemeinsam auf neue Rahmenbedingungen, Dynamiken, Netzwerke, Normen und Werte einstellen müssen (Meyer 2014, S. 170).

Der öffentlichen Hand stehen dabei private Unternehmen aus der Automobil-, Energie- oder IT-Branche gegenüber. Nahezu alle großen Automobilkonzerne bieten mittlerweile eine Form von Mobilitätsdienstleistungen an, wobei häufig die Produktinnovationen (z. B. Elektrofahrzeuge) präsentiert werden. Im Bereich der privaten Akteure ergibt sich ein breites Spektrum von etablierten (globalen) Konzernen, wie Daimler, BMW oder Google, bis hin zu kleinen (lokalen) Start-Ups, wodurch das Feld der traditionellen Akteure um neue Akteure erweitert wird (Karlsson et al. 2020, S. 286; Lanzendorf und Hebsaker 2017, S. 137). Dabei kann bezüglich der Zuständigkeiten innerhalb des Feldes keine eindeutige Zuordnung mehr zu den ursprünglichen Tätigkeitsbereichen der Anbietenden vorgenommen werden. So können zum Beispiel ÖV-Anbieter auch Car-Sharing anbieten (z. B. flinkster von der DB) oder Automobilkonzerne flexible Fahrdienste bereitstellen (Moia von VW). Es zeigt sich, dass alle Anbietenden im Bereich der neuen Mobilitätsdienstleistungen (sowohl in Bezug auf digitale Mobilitätsdienstleistungen als auch Verkehrsdienstleistungen) das Ziel haben, ein möglichst breites Portfolio zu entwickeln. Häufig werden von einem Anbietenden Fahrdienste, Sharing-Dienste, sowie multimodale (Informations-)Plattformen gleichzeitig angeboten (z. B. Daimler).

Bislang sind Rollenverteilung und Verantwortung der Akteure in Bezug auf die Entwicklung einer nachhaltigen bedarfsgerechten Mobilität noch nicht klar definiert.

Relevante Akteure im Feld der (öffentlichen) Mobilität können in unterschiedliche Ebenen untergliedert werden. Auf Makroebene ist die Bundesregierung dafür verantwortlich, den rechtlichen Rahmen festzulegen, Zielsetzungen sowie die Finanzierung festzulegen. Auf Meso-Ebene sind Regional- und Kommunalpolitik für die Ausgestaltung konkreter Ziele und Regulierungen zuständig. Zudem müssen hier sowohl die öffentlichen als auch die privaten Anbieter koordiniert werden und sich gegenseitig, aber auch mit der Politik abstimmen. Auf Mikroebene finden sich letztendlich die Nutzer\*innen wieder, die mit ihren Einstellungen, Normen und jeweiligen Voraussetzungen über Akzeptanz und Erfolg der neuen Mobilitätsdienstleistungen bestimmen. Für die zukünftige Gestaltung Öffentlicher Mobilität ist es von entscheidender Bedeutung, klare Verantwortlichkeiten und Aufgaben zu definieren (Karlsson et al. 2020, S. 285). Denn bereits das Politikfeld des ÖV ist geprägt von undeutlichen Verantwortlichkeiten (Karl 2008, S. 30).

### 5.3 Kritik an neuen Mobilitätsdienstleistungen

Kritik an den neuen Mobilitätsdienstleistungen ist häufig auf die stark wirtschaftlich handelnden Betreiber zurück zu führen, wobei sich Gemeinwohl-Interessen und wirtschaftliche Interessen gegenüberstehen. Da die (privatwirtschaftlich betriebenen) Angebote ausschließlich auf Effizienz und maximalen Profit ausgelegt sind, treten am Gemeinwohl orientierte Faktoren der allgemeinen Zugänglichkeit häufig in den Hintergrund, sodass etwa die räumliche Verfügbarkeit stark begrenzt ist (Docherty et al. 2018, S. 119). Oft sind Fahrdienste und Sharing-Dienste lediglich auf die Stadtzentren von Metropolen mit mehr als 500.000 Einwohner\*innen beschränkt, obwohl hier bereits ein gutes ÖPNV-Netz besteht. Selten werden die Angebote in Abstimmung auf das lokale ÖV-Netz etabliert, sodass hier eher Konkurrenz entsteht und sogar von der Kannibalisierung des ÖV gesprochen wird (Deutsch 2018, S. 258; Lanzendorf und Hebsaker 2017, S. 146 f.). Die bislang stark wirtschaftsgetriebenen neuen Mobilitätsdienstleistungen haben zur Folge, dass demnach statt einer angestrebten Integration und der Ergänzung von Verkehrsmitteln vorwiegend Konkurrenz zwischen den Angeboten und Akteuren besteht. Einerseits entsteht durch den Wettbewerb eine Vielzahl an Auswahlmöglichkeiten, dennoch mangelt es an einem ganzheitlichen und integrierten Gesamtkonzept. Durch Dopplung von Angebotsformen entstehen Ineffizienzen im Verkehrssystem, zudem variieren die Nutzungskonditionen (Kosten, Zugang, räumliche Verfügbarkeit usw.), was wiederum wenig nutzer\*innenfreundlich ist und zu Unübersichtlichkeit führt. Indem es in

der Umsetzung noch daran scheitert eine übergreifende Plattform anzubieten, kann die große Zahl unterschiedlicher digitaler Zugangsplattformen zu einer verminderten Wahrnehmung aus Kund\*innensicht führen. Zwar sind bereits erste Kooperationen von Anbietern erkennbar (z. B. Jelbi oder Sharenow), dennoch fehlt es an einem leitenden Gesamtansatz, insbesondere von Seiten staatlicher Akteure. Für ein ganzheitliches Konzept braucht es klare Regelungen seitens der Politik, um für die Nutzer\*innen ein bestmögliches öffentliches Mobilitätsangebot zu schaffen und somit eine umweltfreundliche Mobilität zu fördern.

## 5.4 Öffentliche Mobilität als Systeminnovation

Mit dem Ziel einen Wandel in der Planungskultur zu gestalten, bei der statt der Ausgestaltung und Planung einzelner Verkehrsmittel ein ganzheitlicher integrierter Ansatz verfolgt wird, kann die Gestaltung Öffentlicher Mobilität als anzustrebende Systeminnovation beschrieben werden (Docherty et al. 2018, S. 118). Basierend auf der Digitalisierung ergeben sich für die Öffentliche Mobilität verschiedene Perspektiven, da sich zum einen die objektiven Ortsveränderungsmöglichkeiten durch neue Angebotsformen erweitern und zum anderen die subjektive Wahrnehmung digitale Plattformen einbeziehen kann. Im Hinblick auf die allgemeine Zugänglichkeit gilt es klar zu analysieren, inwiefern ein Angebot tatsächlich zur Öffentlichen Mobilität gehört. Es wird zwar nicht vorausgesetzt, dass der Anbietende öffentlich sein muss, aber dennoch muss der Mobilitätsdienst, den er zur Verfügung stellt, den Anforderungen einer Öffentlichen Mobilität gerecht werden. Für die Gestaltung Öffentlicher Mobilität seitens der Verkehrspolitik besteht die Notwendigkeit klarer Zieldefinitionen und Vorgaben (normative Integration). Vor diesem Hintergrund wird nachstehend das normative Verständnis, das Öffentliche Mobilität impliziert, zusammenfassend dargestellt.

Bereits dem anfangs definierten Begriff des ‚öffentlichen‘ liegen normative Vorstellungen zugrunde, sodass eine rein empirisch-analytische, wertfreie Verwendung grundsätzlich ausgeschlossen ist. ‚Öffentlich‘ kann somit als ‚normatives Postulat‘, also als ein anzustrebender Zustand beschrieben werden (Jarren und Donges 2011, S. 96). Öffentliche Mobilität gilt als Kompromiss zwischen individueller Automobilität und dem öffentlichen Verkehr, wobei zu betonen ist, dass der traditionelle ÖV an sich auch ein fester Bestandteil Öffentlicher Mobilität ist. Allerdings erfährt der konventionelle ÖV im Rahmen der Systeminnovation vor allem aus Sicht der Nutzer\*innen eine neue Qualität und kann bedarfsgerechter gestaltet werden. Die normative Zielvorstellung kann anhand der jeweils positiven Charakteristika der Verkehrsmittel (MIV und

ÖV) hergeleitet werden. Das bedeutet einerseits: *Flexibilität, Individualität, Unabhängigkeit und Komfort* für die Nutzer\*innen und andererseits *Effizienz, Umweltfreundlichkeit und Sicherung der Mobilität* auf der Angebotsseite. Orientiert am Leitbild der Integrierten Verkehrsplanung ist ein weiteres Ziel eine anbieter- und verkehrsmittelübergreifende Integration, die Inter- und Multimodalität fördert. Letztendlich bedeutet dies für die Planung, die Kooperation und Koordination verschiedener Akteure zu initiieren und zu managen, kund\*innenorientierte und flexible Planung, die Bereitstellung (digitaler) Infrastruktur und die entsprechende rechtliche Rahmensetzung. Zudem ist es wichtig, dass die Ziele auf kommunaler Ebene weiter ausdifferenziert werden. Für die Ausgestaltung der neuen Mobilitätsdienstleistungen werden detaillierte Absprachen zwischen Kommunen und Anbietenden notwendig, um Ansprüchen an die allgemeine Zugänglichkeit gerecht zu werden (räumlich, sozial, materiell und medial). Begleitend zu Pull-Maßnahmen im Rahmen der Verbesserung Öffentlicher Mobilität, müssen Push-Maßnahmen eingesetzt werden, welche die Attraktivität des MIV vermindern, denn erst durch die Kombination von Push- und Pull-Maßnahmen ergibt sich eine Veränderung im Mobilitätsverhalten.

---

## **6 Fazit: Gestaltungsperspektiven Öffentlicher Mobilität im Kontext mobilitätsbezogener Transformationsprozesse**

Die beschriebenen Veränderungen und Entwicklungen im Kontext von Mobilität und Verkehr eröffnen neue Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf die zukünftige Öffentliche Mobilität. Veränderte Rahmenbedingungen erfordern und ermöglichen zugleich eine bedarfsgerechte, ökologisch verträgliche und ökonomisch effiziente Öffentliche Mobilität, deren Planung sich an den Bedürfnissen der Nutzer\*innen orientiert. Unter Betrachtung der Gestaltungsdimensionen der Integrierten Verkehrsplanung lassen sich folgende Ansätze festhalten.

Bezogen auf die *Infrastruktur* ist die Erweiterung um eine digitale Dimension notwendig, bei der unter anderem der Ausbau hin zu zuverlässigen und flächendeckenden Datennetzen essenziell ist. Einerseits kann so mittels Echtzeit-Daten der Zugang zum jeweiligen Verkehrsangebot einfacher gestaltet werden, andererseits eröffnen sich, basierend auf der Analyse gesammelter Datensätze, Chancen für Anbieter\*innen, Verkehrsplanung und Forschung, flexibler auf die Bedürfnisse der Nutzer\*innen einzugehen und das Verkehrsangebot effizienter zu gestalten. So kann beispielsweise die Auslastung öffentlicher Verkehrsmittel erhöht werden (Hasse et al. 2017, S. 8). Die Herausforderung liegt dabei in der

verlässlichen Verfügbarkeit von Daten, dem Datenschutz sowie der Anforderung, Anpassungen der Infrastruktur auch flexibel und kurzfristig umsetzen zu können. Neben der digitalen Infrastruktur können zudem verknüpfende Elemente in Form von Mobilitätsstationen die Sichtbarkeit neuer Mobilitätsdienstleistungen erhöhen. In Berlin setzt die BVG sogenannte Mobilitäts-Hubs in Kombination mit der App Jelbi um und bündelt unterschiedliche Verkehrsangebote an einem Punkt (BBSR 2015, S. 6; Stadtraum 2019). Durch die ständige Verfügbarkeit von aktuellen und standortbezogenen Informationen über das Smartphone eröffnen sich bezogen auf die Verkehrsmittelwahl für den *Verkehrsprozess* flexiblere Verhaltensweisen, den Zeitpunkt sowie den Zugangspunkt der Ortsveränderung. Daraus ergibt sich eine gewisse Planungsfreiheit und zugleich -sicherheit, die zu einem erhöhten Komfort- und Autonomiegefühl führen kann. Durch Informations- und Kommunikationsplattformen entsteht zudem die Möglichkeit, Verkehrsmittel flexibler nutzen und besser kombinieren zu können, wodurch inter- und multimodales Mobilitätsverhalten erleichtert wird.

Bezogen auf die Mobilität und auf das *Mobilitätsverhalten* ergeben sich auch auf Ebene der Nutzer\*innen Möglichkeiten, die subjektive Wahrnehmung von Ortsveränderungsmöglichkeiten zu optimieren. Im Rahmen von Maßnahmen des Mobilitätsmanagements eröffnen sich für die Verkehrspolitik ferner Handlungsspielräume in Form digitaler Organisations- und Informationsmaßnahmen. Allerdings entstehen hier neue Herausforderungen, über die verfügbaren Mobilitätsoptionen adäquat zu informieren und diese zu managen. Entscheidend ist dabei auch, dass nicht nur wirtschaftlich getriebene Angebote digital präsent sind, sondern auch für die Öffentliche Mobilität eine entsprechende Plattform geschaffen wird. Die digitale Zugänglichkeit nimmt dabei an Bedeutung zu, denn auf dem mittlerweile stark digitalisierten Markt ist es für Angebote jenseits von Apps und Plattformen schwer, wahrgenommen zu werden (Rees 2018, S. 7).

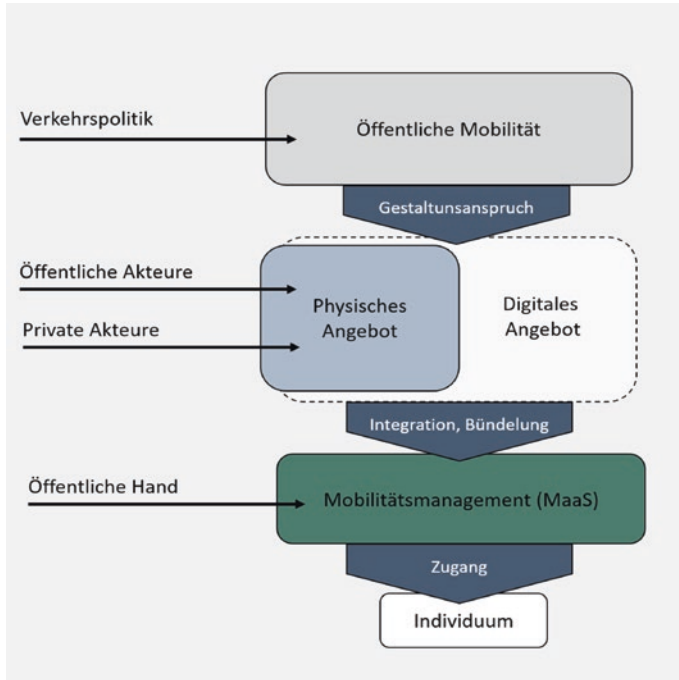
Zur Gestaltung einer bedarfsgerechten und umweltfreundlichen Mobilität gibt es mittlerweile viele Entwicklungen und Innovationen, die das physische und digitale Angebot an Mobilitätsdienstleistungen erweitern. Während Bund und Länder die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Förderung Öffentlicher Mobilität liefern müssen, liegt die Aufgabe der Umsetzung, Steuerung und Koordination der vorhandenen Angebote hinsichtlich einer Transformation lokaler Verkehrssysteme in der Verantwortung der Kommunen. Essenziell ist hierbei, ein Verständnis davon zu entwickeln, unter welchen Umständen ein Angebot als ‚öffentlich‘ bzw. allgemein zugänglich gilt und welche rechtlichen Rahmenbedingungen dafür gesetzt werden können. Um entsprechend des Leitbilds der Integrierten Verkehrsplanung die neuen Angebote zu bündeln und kombinierbar zu machen, bietet sich das Mobilitätsmanagement als Instrument für die

Verkehrspolitik an. Für potenzielle Nutzer\*innen kann die Attraktivität gesteigert werden, indem mittels des Einsatzes von MaaS, als multimodale Informationsplattform, die Wahrnehmung verbessert wird, ein besserer Überblick vermittelt wird und der Zugang sowie die Kombinierbarkeit der Angebote vereinfacht werden. Aus planerischer Sicht ergeben sich durch den dynamischen Austausch mit den Kund\*innen Möglichkeiten, das Mobilitätsverhalten mit weiteren spezifischen Maßnahmen des Mobilitätsmanagements zu beeinflussen (z. B. Vergleich von CO<sub>2</sub>-Emissionen, Boni bei grünen Wegen, Mobilitätsbudget usw.). Denkbar ist zudem eine Ausdifferenzierung des Angebots durch maßgeschneiderte Paketbuchungen mit unterschiedlichen Komfort-Stufen. Wichtig ist es, bei der Gestaltung von Mobility-as-a-service als Instrument des Mobilitätsmanagements darauf zu achten, dass soziale Exklusion vermieden wird (Jittrapirom et al. 2017, S. 17; Giesecke et al. 2016, S. 6).

Während MaaS aus Kund\*innensicht eine Informations- und Buchungsplattform darstellt, kann es für die Politik auch eine Plattform sein, um unterschiedliche Anbietende zu koordinieren und zu verwalten. Die Voraussetzung für ein effizientes und erfolgreiches Angebot liegt vor allem in der Kooperation und Abstimmung privater und öffentlicher Akteure, wobei die Kommunikation sowohl zwischen den unterschiedlichen Akteuren als auch auf unterschiedlichen Ebenen notwendig ist (Jittrapirom et al. 2017, S. 16). Für eine einheitliche und gemeinsam entwickelte Strategie, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen, ist es notwendig, neue Akteursnetzwerke aufzubauen, welche die Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft ermöglichen (politische Integration). Dabei müssen Akteure die Bereitschaft zeigen, neue Rollen und Aufgaben zu übernehmen. Um Potenziale von MaaS ausschöpfen zu können, bedarf es zudem der Anpassung der Gesetzgebung, wobei die Herausforderung ist, einen Kompromiss zwischen Regulierung und Spielraum für Innovationen zu finden. Veraltete Rechtsvorschriften können ein Hindernis für die Entwicklung von MaaS sein (Karlsson et al. 2020, S. 292). Ein Beispiel dafür, wie neue Mobilitätsdienstleistungen auch in Gesetzestexten verankert werden können, liefert das Mobilitätsgesetz in Berlin (siehe den Beitrag von Kirchner in diesem Band).

Für das Zusammenführen und die Koordination der unterschiedlichen Interessen, die hinter den Angeboten stehen, braucht es einen zentralen Akteur, der die Aufgabe des Mobilitätsmanagements übernimmt und dabei die normativen Ziele für eine Öffentliche Mobilität berücksichtigt. Bislang stammen Betreiber von MaaS vorwiegend aus dem privatwirtschaftlichen Sektor. Vieles





**Abb. 3** Die Funktion von MaaS als Instrument des Mobilitätsmanagements. (Quelle: eigene Darstellung)

spricht dafür, dass die Aufgabe des ‚Mobilitätsmanagers‘ seitens der Kommunen oder von öffentlichen Verkehrsanbietern übernommen werden müsste, da so eine klare Kontrolle über Regulierung und Gestaltung des öffentlichen Mobilitätsangebots möglich ist. Abb. 3 zeigt, die potenzielle Funktion von öffentlichem MaaS als Instrument des Mobilitätsmanagements.

Da das Konzept noch neu ist und wenig Erfahrungen zu der öffentlichen Form von MaaS vorliegen, bedarf es einer weiterführenden Untersuchung zu den Gestaltungsmöglichkeiten. Die Analyse von Pilotprojekten kann Aufschluss über die Anforderungen an MaaS als verkehrspolitisches Instrument zur Koordinierung Öffentlicher Mobilität geben.

## Literatur

- Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V. (ADAC). 2020. Zukunftsfähige öffentliche Mobilität außerhalb von Ballungsräumen. Konzeption einer Angebots- und Organisationsmodernisierung. Ergebnisbericht. [https://assets.adac.de/image/upload/v1581494746/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/zukunftsaehige-oeffentliche-mobilitaet-ausserhalb-von-ballungsraeumen\\_ADAC\\_Studie\\_kkr955.pdf](https://assets.adac.de/image/upload/v1581494746/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/zukunftsaehige-oeffentliche-mobilitaet-ausserhalb-von-ballungsraeumen_ADAC_Studie_kkr955.pdf). Zugegriffen: 4. April 2020.
- Agora Verkehrswende, Hrsg. 2017. *Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende (Kurzfassung)*.
- Arnold, Annika, J. Schippl und S. Wassermann. 2018. *Von der Nische in den Mainstream? Über Akteure, Angebote und das Diffusionspotential von Mobility as a Service*. Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung. 32.
- Becker, Udo J. 2001. Was ist nachhaltige Mobilität? [https://material.htlwien10.at/uzsb/zusatzmaterial/nachhalt\\_mobil.pdf](https://material.htlwien10.at/uzsb/zusatzmaterial/nachhalt_mobil.pdf). Zugegriffen: 10. Mai 2017.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Hrsg. 2015. *Neue Mobilitätsformen, Mobilitätsstationen und Stadtgestalt. Kommunale Handlungsansätze zur Unterstützung neuer Mobilitätsformen durch die Berücksichtigung gestalterischer Aspekte*. Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). 2016. Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan\\_2050\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf). Zugegriffen: 6. April 2020.
- Canzler, Weert. 2012. Automobilität und Gesellschaft: Zur Verortung einer sozialwissenschaftlichen Mobilitätsforschung. *Soziale Welt* 63(4): 317–337.
- Canzler, Weert. 2016. The paradoxical nature of automobility. In: W. Canzler, S. Kesselring und V. Kaufmann, Hrsg. *Tracing Mobilities. Towards a Cosmopolitan Perspective*, 105–118. London: Taylor and Francis.
- Deffner, Jutta, T. Hefter und K. Götz. 2014. Multioptionalität auf dem Vormarsch? Veränderte Mobilitätswünsche und technische Innovationen als neue Potenziale für einen multimodalen Öffentlichen Verkehr. In: O. Schwedes, Hrsg. *Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*. 2., aktualisierte und erw. Aufl., 201–227. Wiesbaden: Springer VS.
- Deutsch, Volker. 2018. Autonome Betriebsformen in einem erweiterten ÖPNV-Markt. Perspektive autonomer und bedarfsgesteuerter Betriebsformen in einem erweiterten ÖPNV-Markt. *Straßenverkehrstechnik* 62(4): 258–267.
- Docherty, Iain, G. Marsden und J. Anable. 2018. The governance of smart mobility. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 115: 114–125. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.09.012>.
- Dudenredaktion. 2020. „öffentlich“ auf Duden online. <https://www.duden.de/recht-schreibung/oeffentlich>. Zugegriffen: 13. Mai 2020.
- Dziekian, Katrin und M. Zistel. 2018. Öffentlicher Verkehr. In: O. Schwedes, Hrsg. *Verkehrspolitik*, 347–372: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Fraedrich, Eva und B. Lenz. 2015. Vom (Mit-) Fahren: autonomes Fahren und Autonutzung. In: M. Maurer, J. C. Gerdes, B. Lenz und H. Winner, Hrsg. *Autonomes Fahren. Technische, rechtliche und gesellschaftliche Aspekte*, 688–707. s.l.: Springer.

- Gegner, Martin und O. Schwedes. 2014. Der Verkehr des Leviathan. Zur historischen Genese des städtischen Verkehrs im Rahmen der Daseinsvorsorge. In: O. Schwedes, Hrsg. *Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*. 2., aktualisierte und erw. Aufl., 47–68. Wiesbaden: Springer VS.
- Gerike, Regine. 2006. Wie kann das Leitbild nachhaltiger Verkehrsentwicklung konkretisiert werden? Ableitung grundlegender Aufgabenbereiche. Dresden.
- Gertz, Carsten. 2013. Raumwiderstände zwischen Freiheit und Zwang. In: O. Schwedes, Hrsg. *Räumliche Mobilität in der zweiten Moderne. Freiheit und Zwang bei Standortwahl und Verkehrsverhalten*, 39–58. Münster: LIT.
- Giesecke, Raphael, T. Surakka und M. Hakonen. 2016. Conceptualising Mobility as a Service. A User Centric View on Key Issues of Mobility Services. In: *Eleventh International Conference on Ecological Vehicles and Renewable Energies (EVER)*.
- Giesel, Flemming und C. Nobis. 2016. The Impact of Carsharing on Car Ownership in German Cities. *Transportation Research Procedia* 19: 215–224. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2016.12.082>.
- Gouthier, Matthias H.J. und C. Nennstiel. 2018. Neue Mobilitätskonzepte – Eine konzeptionelle Analyse. In: M. Bruhn und K. Hadwich, Hrsg. *Service Business Development*, 568–589. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Habermas, Jürgen. 1991. *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft; mit einem Vorwort zur Neuauflage*. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Harman, Reg, W. Veeneman und P. Harman. 2012. Innovation in Public Transport. In: F. W. Geels, R. Kemp, G. Dudley und G. Lyons, Hrsg. *Automobility in transition? A socio-technical analysis of sustainable transport*, 286–307. New York: Routledge.
- Hasse, Felix, M. Jahn, J. N. Ries, M. Wilkens, A. Barthelmess, D. Heinrichs und M. Goletz. 2017. *Digital mobil in Deutschlands Städten*.
- Hensher, David A. und C. Mulley. 2020. Special issue on developments in Mobility as a Service (MaaS) and intelligent mobility. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 131: 1–4. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.09.039>.
- Hoffjann, Olaf und H.-J. Arlt. 2015. Öffentlichkeit als Funktionssystem. In: O. Hoffjann und H.-J. Arlt, Hrsg. *Die nächste Öffentlichkeit*, 7–36. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Institut für Mobilitätsforschung, Hrsg. 2006. *Öffentlicher Personennahverkehr. Herausforderungen und Chancen*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Jarren, Otfried und P. Donges. 2011. *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jittrapirom, Peraphan, V. Caiati, A.-M. Feneri, S. Ebrahimigharehbaghi, M. J. A. González und J. Narayan. 2017. Mobility as a Service: A Critical Review of Definitions, Assessments of Schemes, and Key Challenges. *Urban Planning* 2(2): 13–25. <https://doi.org/10.17645/up.v2i2.931>.
- Kagermeier, Andreas. 2011. Verkehrsgeographie. In: H. Gebhardt, R. Glaser, U. Radtke und P. Reuber, Hrsg. *Geographie. Physische Geographie und Humangeographie*, 735–749. Heidelberg: Spektrum Akad. Verl.
- Kamargianni, M. und M. Matyas. 2017. The Business Ecosystem of Mobility as a Service. In: *96<sup>th</sup> Transportation Research Board (TRB) Annual Meeting*.

- Karl, Astrid. 2008. *Öffentlicher Verkehr im Gewährleistungsstaat. Der ÖPNV zwischen Regulierung und Wettbewerb*. Berlin: edition sigma.
- Karl, Astrid. 2014. Strukturelle Reformblockaden im Öffentlichen Verkehr. Zu den Herausforderungen von Organisation und Rechtsrahmen. In: O. Schwedes, Hrsg. *Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*. 2., aktualisierte und erw. Aufl., 71–96. Wiesbaden: Springer VS.
- Karlsson, I.C.M., D. Mukhtar-Landgren, G. Smith, T. Koglin, A. Kronsell, E. Lund, S. Sarasini und J. Sochor. 2020. Development and implementation of Mobility-as-a-Service – A qualitative study of barriers and enabling factors. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 131: 283–295. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.09.028>.
- König, Rainer. 2007. Qualität des ÖPNV. [https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/237092/](https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/237092/https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/237092/). Zugegriffen: 4. April 2020.
- Kutter, Eckhard. 2016. Siedlungsstruktur und Verkehr: Zum Verständnis von Sachzwängen und individueller Verkehrserreichbarkeit in Stadtregionen. In: O. Schwedes, W. Canzler und A. Knie, Hrsg. *Handbuch Verkehrspolitik*. 2. Aufl. 2016, 211–236. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Lanzendorf, Martin und J. Hebsaker. 2017. Mobilität 2.0 – Eine Systematisierung und sozial-räumliche Charakterisierung neuer Mobilitätsdienstleistungen. In: M. Wilde, M. Gather, C. Neiberger und J. Scheiner, Hrsg. *Verkehr und Mobilität zwischen Alltagspraxis und Planungstheorie. Ökologische und soziale Perspektiven*, 135–151. Wiesbaden: Springer VS.
- Lyons, Glenn. 2012. Visions for the Future and the Need for a Social Science Perspective in Transport Studies. In: F. W. Geels, R. Kemp, G. Dudley und G. Lyons, Hrsg. *Automobility in transition? A socio-technical analysis of sustainable transport*, 29–48. New York: Routledge.
- Lyons, Glenn. 2018. Getting smart about urban mobility – Aligning the paradigms of smart and sustainable. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 115: 4–14. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2016.12.001>.
- Matyas, Melinda und M. Kamargianni. 2018. The potential of mobility as a service bundles as a mobility management tool. *Transportation* 18(1). <https://doi.org/10.1007/s11116-018-9913-4>.
- Menzl, Marcus. 2013. Subjektive Raumwiderstände. Die Relevanz lokaler Bindungen bei der Konstitution von räumlichen Alltagsmustern. In: O. Schwedes, Hrsg. *Räumliche Mobilität in der zweiten Moderne. Freiheit und Zwang bei Standortwahl und Verkehrsverhalten*, 59–76. Münster: LIT.
- Meyer, Uli. 2014. Zum Verhältnis von Kollektiv- und Individualverkehr. Oder warum Versuche einer Zusammenführung zweier unterschiedlicher organisationaler Felder scheitern. In: O. Schwedes, Hrsg. *Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*. 2., aktualisierte und erw. Aufl., 169–187. Wiesbaden: Springer VS.
- Nuhn, Helmut und M. Hesse. 2006. *Verkehrsgeographie*. UTB. 2687. Paderborn: Schöningh.

- Pavone, Marco. 2015. Autonomous Mobility-on-Demand Systems for Future Urban Mobility. In: M. Maurer, J. C. Gerdes, B. Lenz und H. Winner, Hrsg. *Autonomes Fahren. Technische, rechtliche und gesellschaftliche Aspekte*, 399–416. s.l.: Springer.
- Rammler, Stephan und T. Sauter-Servaes. 2013. *Innovative Mobilitätsdienstleistungen*. Arbeitspapier. 274.
- Rammler, Stephan. 2014. Im Omnibus in die Moderne. Öffentliche Verkehrssysteme im Spiegel gesellschaftlicher Modernisierung. In: O. Schwedes, Hrsg. *Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*. 2., aktualisierte und erw. Aufl., 25–46. Wiesbaden: Springer VS.
- Rees, Dagmar. 2018. *Digitalisierung in Mobilität und Verkehr. Schiene und öffentlicher Verkehr*. Bingen: PMC Media House GmbH.
- Rölle, Daniel. 2005. *Einflussfaktoren geänderten Mobilitätsverhaltens auf Arbeits- und Freizeitwegen*. Zugl.: Stuttgart, Univ., Diss., 2005. Empirische und methodologische Beiträge zur Sozialwissenschaft. 22. Frankfurt am Main: Lang.
- Rürup, Bert und S. Jung. 2017. Digitalisierung: Chancen auf neues Wachstum. In: A. Hildebrandt und W. Landhäußer, Hrsg. *CSR und Digitalisierung. Der digitale Wandel als Chance und Herausforderung für Wirtschaft und Gesellschaft*, 3–21. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Schade, Jens und B. Schlag. 2007. Psychologie des Mobilitätsverhaltens. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (29–30/2007): 27–32.
- Schlag, Bernhard und L. Rößger. 2019. Carsharing – Motive und Intentionen. *Report Psychologie* 2 (2019) (45).
- Schmoll, Carsten, J. Tiemann und C. Welzel. 2014. *Digitale Mobilität – Dynamik im öffentlichen Raum*. Berlin.
- Schneider, Uta. 2018. *Urbane Mobilität im Umbruch. Normen, Leitbilder und familiäre Aushandlungsprozesse zu Autos und Elektroautos*. Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schnieder, Lars und L. Gebhardt. 2016. *Nutzerorientierter Entwurf innovativer Mobilitätskonzepte für urbane Räume*. Magdeburg. 14. Fachtagung EKA 2016 – Entwurf komplexer Automatisierungssysteme.
- Schwedes, Oliver und A. Rammert. 2020. *Was ist Integrierte Verkehrsplanung? Hintergründe und Perspektiven am Menschen orientierter Planung*. Berlin. IVP-Discussion Paper. 2020(2).
- Schwedes, Oliver, S. Daubitz, A. Rammert, B. Sternkopf und M. Hoor. 2018. *Kleiner Begriffskanon der Mobilitätsforschung*. 2. Auflage. IVP-Discussion Paper. 2018(1).
- Schwedes, Oliver. 2014a. Einleitung: Scheitern als Chance! In: O. Schwedes, Hrsg. *Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*. 2., aktualisierte und erw. Aufl., 13–22. Wiesbaden: Springer VS.
- Schwedes, Oliver. 2014b. Fazit: Vom Öffentlichen Verkehr zu Öffentlichen Mobilität. In: O. Schwedes, Hrsg. *Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*. 2., aktualisierte und erw. Aufl., 241–251. Wiesbaden: Springer VS.
- Stadtraum. 2019. BVG Mobilitäts-Hub. <https://www.stadtraum.com/stadtraum/aktuelles1906.html>. Zugegriffen: 24. Juni 2020.

- Trapeze Switzerland GmbH. 2020. New Mobility: Bedarfsorientierte öffentliche Mobilität. <https://www.trapezegroup.de/de/bedarfsverkehr/details/bedarfsorientierte-oeffentliche-mobilitaet/>. Zugegriffen: 2. April 2020.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). 2019. Smart Mobility – Neue Chancen für die öffentliche Mobilität. <https://www.vdv.de/neue-chancen-fuer-die-oeffentliche-mobilitaet.aspx>. Zugegriffen: 2. April 2020.
- Zhou, Fan, Z. Zheng, J. Whitehead, R. K. Perrons, S. Washington und L. Page. 2020. Examining the impact of car-sharing on private vehicle ownership. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 138: 322–341. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2020.06.003>.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





# Öffentliche Mobilität und neue Formen der Governance: das Beispiel Volksentscheid Fahrrad

Dirk von Schneidemesser

## Einleitung

Der Anstoß für Deutschlands erstes Fahrradgesetz kam aus der Zivilgesellschaft. Der Impuls entstand aus dem weiterhin ungeklärten Konflikt zwischen der Auto-fixierung der konservativen deutschen Verkehrspolitik und dem progressiven Wunsch nach einer nachhaltigen Mobilität, die sich an den Bedürfnissen der Bürger\*innen orientieren soll und eine Umverteilung des Straßenraumes zugunsten des Radverkehrs erforderte. Dass Verkehr nachhaltiger gestaltet werden muss, war Konsens. Über das Wie gingen die Meinungen stark auseinander.

Traditionell liegt in Deutschland der Schwerpunkt des Straßenverkehrsrechts darauf, die Verhältnisse zwischen Kraftfahrzeugen untereinander und zwischen Kraftfahrzeugen und anderen Objekten zu regeln. Dem stellt Schwedes (2014) drei konträre Sichtweisen entgegen: erstens, dass es einen breiten gesellschaftlichen Konsens über die Notwendigkeit einer integrierten Verkehrspolitik gebe. Zweitens, dass der Ansatz der integrierten Mobilität keineswegs neu oder überraschend sei. Und drittens, dass dieser Ansatz – trotz Konsens und gängiger Verbreitung – kaum umgesetzt werde. Pucher und Buehler (2017) weisen darauf hin, dass der Radverkehr sowohl von der Wissenschaft als auch von Verkehrsplaner\*innen jahrzehntelang vernachlässigt wurde, obwohl er eine große Rolle bei der Bewältigung der Mobilitäts Herausforderungen spielen kann.

Diese Beobachtungen deuten auf eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit hin. Die daraus resultierenden Spannungen zwischen Politik und Zivilgesellschaft bildeten den Auslöser für jene zivilgesellschaftliche Initiative,

---

D. von Schneidemesser (✉)  
IASS Potsdam, Potsdam, Deutschland  
E-Mail: [Dirk.vonSchneidemesser@iass-potsdam.de](mailto:Dirk.vonSchneidemesser@iass-potsdam.de)

die den Prozess zur Verabschiedung des Berliner Mobilitätsgesetzes – und damit auch des ersten Fahrradgesetzes – herbeiführte: Die Initiative Volksentscheid Fahrrad (VEF). Wie andernorts in Deutschland besteht auch in Berlin in weiten Teilen des politischen Spektrums Konsens darüber, dass der motorisierte Individualverkehr auf den ÖPNV und das Fahrrad verlagert werden soll (CDU Berlin 2020; FDP Berlin 2016; SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen 2016). Trotz dieser Absicht bleibt Berlin bis heute in Bezug auf seine Verkehrsgestaltung eine autogerechte Stadt. Knapp 60 % der Verkehrsflächen in Berlin sind dem Kraftverkehr gewidmet, obwohl dieser nur etwa 25 % der Wege ausmacht – Tendenz sinkend. Dem Radverkehr hingegen werden nur 3 % der Verkehrsflächen zugestanden, obwohl er bereits für 18 % der zurückgelegten Wege aufkommt – Tendenz steigend (Gerike et al. 2020; SenUVK 2019; Agentur für clevere Städte 2014).

Aus dieser Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit hat sich in der Berliner Zivilgesellschaft der Wunsch nach Veränderung und einer neuen Verkehrspolitik entzündet. Berlin ist Deutschlands größte Stadt und verfügt als Stadtstaat über Kompetenzen der Landesgesetzgebung. Diese Kompetenzen sowie die in der Berliner Verfassung verankerte rechtliche Grundlage für eine Volksgesetzgebung boten die strukturellen Rahmenbedingungen für einen verkehrspolitischen Wandel mit Strahlkraft und Vorbildfunktion über Berlin hinaus.

In diesem Kapitel skizziere ich zunächst den verkehrspolitischen Kontext, bevor ich auf den konkreten Fall von Mobilitätsgovernance in Deutschland am Beispiel des VEF eingehe. In diesem Zusammenhang werden Formen der Kollaboration im Feld der Verkehrspolitik erläutert. Anschließend werden die Rollen der beteiligten Akteure im Bereich der Mobilitätssteuerung im Zusammenhang von VEF und dem Mobilitätsgesetz beleuchtet und mit Beispielen veranschaulicht. Schließlich werden Vorschläge für einen neuen Modus der Zusammenarbeit formuliert, um die gegenwärtigen kollaborativen Konstellationen mit einem zivil-orientierten kollaborativen Modus zu ergänzen.

---

## 1 Der Weg zum Mobilitätsgesetz

### 1.1 Übergeordnete Zusammenhänge

Die wirtschaftliche Bedeutung der Automobilindustrie führte dazu, dass das Fahrrad – trotz langer Tradition – von der deutschen Politik vernachlässigt wurde (Oosterhuis 2016), anders als in den Nachbarländern Dänemark und Niederlande. Das alltägliche Radfahren wurde aber auch nicht völlig ausgeblendet wie



z. B. in Italien oder Frankreich. Dies führte zu einer Situation, in der das Fahrrad als Verkehrsmittel zwar normalisiert, aber gleichzeitig in politischer Hinsicht marginalisiert wurde. Als Anfang der 2000er-Jahre verschiedene Faktoren (politische Bedenken hinsichtlich des Klimawandels und Finanzkrisen sowie kontextbezogene Faktoren wie Bevölkerungswachstum, Urbanisierung und Digitalisierung) zusammenkamen, die die Dominanz des Automobils in der Wirtschafts- und Verkehrspolitik hätten infrage stellen können, war das Auto schon lange fest verankert (Schwedes 2017, 2011). Die korporatistischen Konstellationen, die die Governanceprozesse in Deutschland prägen (Lijphart 1999), stabilisierten die politische Relevanz des Automobils. So sind die beiden zentralen Akteursgruppen bei der bundespolitischen Verkehrsgovernance – Industrie- und Wirtschaftsverbände sowie Gewerkschaften – wirtschaftsorientierte Akteure und stark in der Automobilindustrie oder verwandten Branchen verwurzelt.

Diese wirtschaftsorientierten Strukturen verdrängten potenzielle zivile Partner\*innen aus Governanceprozessen. Darüber hinaus war die Bedeutung zivilorientierter Partner durch ihre begrenzten Ressourcen weiter eingeschränkt, insbesondere im Vergleich zu Industriepartnern wie der Automobilindustrie oder den Gewerkschaften mit eigenen Finanzierungsquellen und entsprechend professioneller Organisation. Und sogar innerhalb der Zivilgesellschaft verfügten automobilindustriennahe Gruppen wie der ADAC (Allgemeiner Deutscher Automobil-Club) über weitaus mehr Ressourcen als ihr fahrradorientiertes Pendant, der ADFC (Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club) (Schwedes 2011). Diese Gruppen, allen voran der ADFC, waren stärker in zivilen Strukturen verankert als Ihre auto-orientierten Pendants. Sie konzentrierten sich weniger auf den Rennsport und hatten weniger Kontakte zur Fahrradindustrie als der ADAC zur Autoindustrie, sodass insgesamt deutlich weniger finanzielle Unterstützung zur Verfügung stand (Oosterhuis 2016). Das führte dazu, dass sich auto-orientierte Interessengruppen mit professionellen Strukturen und wirksamen Finanzierungsmöglichkeiten durch höhere Professionalität und Zuverlässigkeit als bessere Partner\*innen positionieren konnten. Dieses Gefälle besteht noch heute.

Für den VEF und die Berliner Fahrradpolitik bedeutete dies aber auch, dass bereits etablierte Netzwerke, Strukturen und Prozesse als potenzielle Partner bzw. Ressourcen bereitstanden: Die etablierte Lobby, vertreten vor allem durch den ADFC, aber auch durch den VCD (Verkehrsclub Deutschland) und andere Organisationen.

## 1.2 Der spezifische Zusammenhang: Fahrradpolitik in Berlin

In Anbetracht der oben beschriebenen Zusammenhänge überrascht es nicht, dass die Hürden für eine Umverteilung von Ressourcen im Sinne des Radverkehrs weiterhin sehr hoch sind, auch wenn die Vorteile des Radverkehrs für Alltag und Politik (als Antwort auf klima-, gesundheits-, verkehrs- sowie wirtschaftspolitische Herausforderungen) immer offensichtlicher geworden sind. Denn obgleich es jahrzehntelang Bekenntnisse eines breiten Spektrums von Politiker\*innen zu einer fahrradfreundlichen Politik gab, waren die politischen Akteure nicht zur Neuordnung bestehender Prioritäten bereit. Falls die Forderung nach mehr Radverkehr in aufrichtiger Absicht erfolgte, führte der daraus resultierende Konflikt mit den Privilegien des Automobils zu Untätigkeit und setzte seine Privilegierung fort. Mit anderen Worten: Wann immer es um die konkrete Umsetzung der Förderung des Radverkehrs ging, wurde diese durch mangelnde Bereitschaft zur Umverteilung des Verkehrsraums vom motorisierten Verkehr hin zum Fahrradverkehr verhindert.

Obwohl es aufgrund der Teilung Berlins schwierig ist, belastbare Zahlen für das gesamte Stadtgebiet zwischen 1949 und 1990 zu finden, gibt es Hinweise darauf, dass der Anteil des Radverkehrs am Gesamtverkehr 1950 im Vergleich zu 2004 doppelt so hoch war (SenUVK 2019). Dieser Rückgang der Fahrradnutzung in Berlin in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist größtenteils auf die wachsende Bedeutung des Autos zurückzuführen. Sogar innerhalb des relativ begrenzten Gebiets von West-Berlin wurden für den innerstädtischen Verkehr Autobahnen gebaut.

Die Fahrradlobby verfolgte in den 1990er und 2000er Jahren mit verschiedenen Maßnahmen die Strategie, Radfahrende deutlich sichtbar in das Blickfeld der Autofahrenden zu bringen. Dazu gehörten aufgemalte Linien als Radstreifen auf der Straße und Überzeugungsarbeit, nach der Radfahrende in der Mitte von Fahrbahnen fahren sollten. Hauptargument für diese Maßnahmen war, dass Radfahrende im direkten Blickfeld von Autofahrenden sicherer seien, weil die Autofahrenden sie dann wahrnehmen und so Kollisionen vermeiden würden. Die Fahrradlobby war mit dieser Strategie insofern erfolgreich, als dass die Zahl der gemalten Radwege (Radschutzstreifen und Radfahrstreifen) in Berlin ebenso zunahm wie die Zahl der Radfahrenden (mit Ausnahme einer Stagnationsperiode zwischen 2000 und 2005). Dennoch blieb die Bedeutung des Fahrrads als Verkehrsmittel für den Alltag aus politischer Perspektive gering und der Anteil des Radverkehrs stieg erst 2009 deutlich über 10 % (SenUVK 2019).

Trotz der steigenden Nutzung des Fahrrads und Absichtserklärungen seitens der Politik, die Fahrradinfrastruktur auszubauen (siehe z. B. die Radverkehrsstrategie für Berlin (SenStadtUm 2013)), blieben die Berliner Straßen und die Verkehrspolitik weiterhin auto-orientiert. Der Widerstand gegen Veränderungen in der Verkehrspolitik fand 2013 öffentlichkeitswirksam seinen Höhepunkt, als die damalige Berliner Regierung die Bürgerinnen und Bürger zu einem Radsicherheitsdialog einlud. Fast 30.000 Berlinerinnen und Berliner folgten dieser Einladung und identifizierten auf der dafür eingerichteten Website über 5000 Orte, an denen sie sich als Radfahrende unsicher fühlten. Dazu schrieben sie über 4000 Kommentare (SenStadtUm 2014). Viele Radfahrende hofften, dass dieser Radsicherheitsdialog eine neue Verkehrspolitik markieren und die aus ihrer Sicht lang erwartete politische und infrastrukturelle Wende zugunsten des Fahrrads eintreten würde.

Zwei Jahre später herrschte Enttäuschung: Exakt einer von mehr als 5000 im Radsicherheitsdialog identifizierten Orte war aus Sicht der Bürger\*innen von der Regierung sicherer gestaltet worden (Brückner 2016). Teile der Fahrradgemeinschaft sahen deshalb die Notwendigkeit, ihre Taktik radikal zu ändern, um Veränderungen herbeizuführen. So folgte Ende 2015 eine Gruppe langjähriger und neuer Befürworter\*innen des Fahrrads dem Aufruf des Aktivisten Heinrich Strößenreuther und bildeten den Volksentscheid Fahrrad (VEF), um das Ziel einer fahrradgerechten Stadt zu erreichen (Lüdemann und Strößenreuther 2018).

### 1.3 Der Volksentscheid Fahrrad

Die Anfänge des VEF waren, wie oft bei signifikanten Abweichungen vom Status-quo, von Konflikten geprägt. Diese spielten sich nicht nur zwischen VEF und politischen und administrativen Akteuren ab (Volksbegehren werden oft als direkte Herausforderung der politischen Führung wahrgenommen), sondern wurden auch innerhalb der Fahrradlobby ausgefochten. Die vom VEF gestellten und in einem Gesetzesentwurf festgehaltenen Forderungen stellten einen Paradigmenwechsel in der Verkehrspolitik dar, der sich durch drei Hauptmerkmale charakterisieren lässt: erstens, die politische Ausrichtung der Initiative; zweitens, die Neuausrichtung des Expertisebegriffs und damit auch die Funktion von Expertise und drittens, die Notwendigkeit einer neuen Beziehung zwischen der Zivilgesellschaft und den politischen und administrativen Behörden. Eine nähere Betrachtung dieser drei Merkmale erfolgt in der narrativen Beschreibung des VEF als Bewegung (Abb. 1).



**Abb. 1** Aktivist\*innen des Volksentscheids Fahrrad, 05.07.2016. (Foto: N. Michalke)

### **Politische Ausrichtung: physisch getrennte Radwege und die Berliner Fahrradlobby**

Zu Beginn formulierte der VEF zehn Maßnahmen, die die Stadt Berlin ergreifen sollte, um schnellstmöglich Fahrradstadt zu werden (siehe Tab. 1). Diese Maßnahmen mussten in den Entscheidungs- bzw. Zuständigkeitsbereich der Berliner Regierung fallen, realistisch und erreichbar sein. Insbesondere ein Aspekt dieser Forderungen unterschied die neue Initiative von den etablierten, reformorientierten Akteuren in der deutschen Verkehrspolitik und sogar von der Fahrradlobby: Der VEF setzte sich für eine vom Kraftverkehr physisch getrennte Fahrradinfrastruktur ein. Dieser Grundsatz schlug sich in den Zielen des VEF nieder. Das ist auch das relevanteste Merkmal, das den vom VEF eingeleiteten Paradigmenwechsel in der Verkehrspolitik verdeutlicht.

Die getrennte Infrastruktur für den Rad- und Autoverkehr wurde von Verwaltungsakteuren, Verkehrsplaner\*innen und Fahrradlobbyist\*innen als gefährlich abgelehnt (dies ist in gewissem Umfang auch weiterhin der Fall). Einige physisch getrennte Radwege in Deutschland leiteten Radfahrende hinter Reihen von geparkten Autos entlang. Dies bedeutete schlechte Sichtbeziehungen, die das Risiko von Unfällen aufgrund unerwarteter Begegnungen an Kreuzungen erhöhten. Die Aktivisten des VEF räumten jedoch die verbreitete Annahme aus,

**Tab. 1** Kernforderungen der Initiative Volksentscheid Fahrrad. (Quelle: Volksentscheid Fahrrad 2016)

- 
1. 350 km sichere Fahrradstraßen auch für Kinder
  2. Zwei Meter breite Radverkehrsanlagen an jeder Hauptstraße
  3. 75 gefährliche Kreuzungen pro Jahr sicher machen
  4. Transparente, schnelle und effektive Mängelbeseitigung
  5. 200.000 Mal Fahrradparken an ÖPNV-Haltestellen und Straßen
  6. 50 Grüne Wellen fürs Fahrrad
  7. 100 km Radschnellwege für den Pendelverkehr
  8. Fahrradstaffeln und eine Sondereinheit Fahrraddiebstahl
  9. Mehr Planer\*innen-Stellen und zentrale Fahrradabteilungen
  10. Berlin für mehr Radverkehr sensibilisieren
- 

dass das Konzept ‚Verkehr‘ notwendigerweise den Fokus auf den Autoverkehr legen muss. Anders gesagt: Wenn Radfahrende auf einem Radweg vom Kraftfahrzeug aus nur schlecht sichtbar sind, ist nicht der Radweg das Problem, sondern es sind die parkenden Autos, die die Sicht behindern. Die in den Zielen des VEF angestrebte getrennte Infrastruktur erfordert eine massive Umverteilung des Verkehrsraums. Denn im Gegensatz zur bisher etablierten Berliner Fahrradlobby stand eine andere Personengruppe im Vordergrund der Maßnahmen: Es ging nicht in erster Linie darum, die Situation für diejenigen zu verbessern, die bereits regelmäßig Fahrrad fahren. Vielmehr sollten auch diejenigen zum regelmäßigen Fahrradfahren ermuntert werden, die dies noch nicht tun. Der VEF übertrug damit die Verantwortung für die Sicherheit von den einzelnen Radfahrenden auf die Verkehrsinfrastruktur, für welche die Politik die Verantwortung trägt. Somit wurde die Politik Hauptadressat der Forderungen des VEF.

Die Position des VEF für eine getrennte Infrastruktur wurzelte in einer damals jungen Entwicklung in Planungskreisen der USA. Dort ergaben erste Untersuchungen, dass das fehlende Sicherheitsgefühl beim Radfahren für viele ein großes Hindernis darstellt, das Fahrrad als Verkehrsmittel zu wählen (Dill und Gliebe 2008; Dill und McNiel 2012; Geller 2006). Angesichts dieser Entwicklungen war in einigen Planungskreisen außerhalb Deutschlands bereits der Ruf nach einer eigenen Infrastruktur für das Fahrrad laut geworden.

Die Debatte um getrennte Infrastrukturen war einer der ersten großen Konfliktpunkte, auf die der VEF stieß. Eine wichtige Rolle spielte dabei der Sicherheitsbegriff. Für viele etablierte Akteure im Feld der Verkehrspolitik war die objektive Sicherheit ausschlaggebend für beschlossene Maßnahmen. Für den VEF hingegen war die Erhöhung der subjektiven Sicherheit die einzige erfolgsversprechende Herangehensweise, den Radverkehrsanteil deutlich zu erhöhen.

Denn so können sich auch die zahlreichen Menschen für das Rad entscheiden, die diesem Verkehrsmittel zwar aufgeschlossen gegenüberstehen, sich jedoch Sorgen um ihre Sicherheit machen (Geller 2006). Der Berliner Ortsverband des ADFC war in der Frage der getrennten Infrastruktur gespalten. Als mitgliederorientierte Organisation mit basisdemokratischer Struktur vertrat der ADFC diejenigen, die bereits Rad fahren. Einige im ADFC argumentierten, dass Radfahrende auf der Straße oder direkt neben der Fahrbahn auf markierten Radwegen am sichersten unterwegs seien, weil sie sich so im Sichtbereich der Kraftfahrzeugfahrenden befänden. Der VEF hingegen argumentierte, dass viele Menschen es sich nicht zutrauten, mit dem Rad direkt neben dem Kraftfahrzeugverkehr zu fahren. Eine Vermittlung oder gar Lösung dieses Konflikts gestaltete sich schwierig, da die Grundannahmen sowie die daraus resultierenden Ziele dieser beiden Positionen grundverschieden waren. Die Aktivist\*innen des VEF wollten möglichst viele Menschen aus dem Auto und auf das Fahrrad locken. Der ADFC wollte Sicherheit schaffen für seine Mitglieder, die das Rad bereits regelmäßig nutzten.

Damit trat ein neuer Akteur in die Öffentlichkeit, der akzeptierte und kaum hinterfragte Grundlagen der bisherigen Fahrradlobby, wie z. B. dem ADFC, ablehnte. Dennoch suchte der VEF die Unterstützung des ADFC. Denn eine Spaltung der Berliner Fahrradlobby hinsichtlich eines Fahrradgesetzes hätte dem gesetzesorientierten Ansatz geschadet. Der Konflikt zwischen beiden Standpunkten wurde auf einer Abstimmung auf der Jahrestagung des ADFC Berlin zugunsten des VEF entschieden, was jedoch den ADFC-Vorstand entzweite und zu mehreren Rücktritten führte (Hasselmann 2016). Damit war zwar die politische Ausrichtung der Berliner Fahrradlobby festgelegt, in den Ortsgruppen der deutschen Fahrradlobby jedoch sorgt diese Frage weiterhin für Konflikte.

### **Neue Expertinnen und Experten in der Verkehrspolitik**

Wie im vorherigen Abschnitt erwähnt, gab es unterschiedliche Vorstellungen über den wichtigsten verkehrspolitischen Schwerpunkt. Das Feld der Verkehrspolitik selbst wird im Allgemeinen eher von technisch orientierten Experten und technokratischen Eliten dominiert (Martens 2017), dies gilt insbesondere für die deutsche Verkehrspolitik (Schwedes 2011) sowie für verwandte Bereiche wie die Klimapolitik (Hustedt 2013). Zivilgesellschaftliche Aktivist\*innen, die in Deutschland Zugang zu verkehrspolitischen Gremien finden, passen sich häufig an und übernehmen diese technischen Tendenzen. Die in der deutschen Verkehrspolitik akzeptierte Expertise nimmt daher überwiegend eine vor allem technische Perspektive ein. Dies wiederum erschwert eine Berücksichtigung bürgerschaftlicher oder zivilgesellschaftlicher Expertise in politischen Prozessen.

Der VEF drängte darauf, dass andere Arten von Expertise als Grundlage für eine neue Verkehrspolitik verwendet werden sollten, die über den gewohnten Horizont hinausreichten (Schneidmesser et al. 2018). Denn es standen kaum quantitative Daten aus Deutschland zur Verfügung, mit denen sich die vom VEF geforderten Veränderungen unterstützen ließen. Diese Situation bedeutete eine Zäsur in der Herangehensweise und zeigte das Dilemma auf, eine Änderung der etablierten Verkehrspolitik in Deutschland herbeizuführen: Da die geforderten infrastrukturellen Maßnahmen in Deutschland kaum vorhanden waren, ließ sich deren Wirksamkeit kaum mit Zahlen aus Deutschland belegen.

Diese paradoxe Situation unterstreicht den Paradigmenwechsel, den der VEF einläutete. Der verfolgte Politikwechsel war radikaler als alle Forderungen, die aus dem Bereich der etablierten Verkehrspolitik selbst kommen konnten. Vor Auftreten des VEF zeigten sich häufig Probleme, wenn Spannungen nicht angegangen wurden, die durch strukturell bedingte blinde Flecken verursacht wurden. Der oben beschriebene Radsicherheitsdialog war ein Versuch der Berliner Regierung, die Rolle der Bürger\*innen als Expert\*innen für ihre Stadt anzuerkennen. Allerdings waren die Verkehrspolitiker\*innen nicht in der Lage, den Input der bürgerschaftlichen Expert\*innen in die Praxis zu integrieren. Die Informationen wurden als nicht relevant abgetan. Denn die Bürger\*innen waren gebeten worden, anzugeben, wo sie sich unsicher fühlten. Die subjektiven Angaben und daraus formulierten Verbesserungsvorschläge widersprachen der von den Entscheider\*innen erwarteten Objektivität. Die Erkenntnisse des Dialogs wurden planungskulturell wegmarginalisiert. Für fachfremde Vorschläge, die auf subjektiven Erfahrungen mit der Infrastruktur basierten, war kein Erfassungsprozess vorgesehen.

Für zahlreiche Aktive in der VEF-Initiative war genau diese Enttäuschung über die Unfähigkeit der Regierung, auf die von den Bürger\*innen identifizierten Probleme zu reagieren, eine Motivation, den Politikwechsel mithilfe eines Volksentscheids zu erzwingen. Die Abwehrreaktionen der verkehrsplanerischen und politischen Expert\*innen weisen auf die Hindernisse hin, die einer Öffnung für andere Formen der Erkenntnisgewinnung entgegenstehen. Dies galt sowohl für die politischen Akteure (Liebigt 2016) als auch für Verwaltungsakteure (Kunst 2018).

Die ehrenamtlichen Aktivist\*innen vom VEF hatten 2016 einen entsprechenden Gesetzesentwurf geschrieben. Dieser wurde zunächst von den etablierten Expert\*innen diskreditiert und abgelehnt. So war ein anderer Weg im politischen Prozess notwendig. Der VEF gewann die öffentliche Sympathie und Unterstützung durch direkte Appelle an die Öffentlichkeit, die für die Forderungen sensibilisiert wurde.



Für eine Volksabstimmung im Land Berlin musste die Initiative einen Vorschlag für eine Gesetzesänderung oder einen Gesetzesentwurf vorlegen und dann – in einem ersten Schritt – innerhalb von sechs Monaten 20.000 Unterschriften sammeln. So müsste sich das Berliner Abgeordnetenhaus mit dem Vorschlag befassen und den nächsten Schritt freigeben: Eine weitere Unterschriftensammlung, bei der dann jedoch innerhalb von vier Monaten 170.000 Unterschriften zu erzielen waren (siehe Abb. 2). Bei Erreichen dieser Vorgabe wäre das Parlament verpflichtet, den Vorschlag erneut zur Kenntnis zu nehmen und zudem eine Volksabstimmung durchzuführen (für die eine einfache Mehrheit bei einem Quorum von einem Viertel der Wahlberechtigten erforderlich ist).

Der VEF ging den ersten Schritt und sammelte innerhalb von dreieinhalb Wochen mehr als 105.000 Unterschriften – fünfmal so viele wie erforderlich und in einem Bruchteil der vorgegebenen Zeit (Lüdemann und Strößenreuther 2018; Rehmet et al. 2018). Die Unterschriften wurden im Juni 2016 dem Land Berlin übergeben. Der Vorschlag für ein Fahrradgesetz wurde von einer PR-Kampagne begleitet, die dem oben beschriebenen Konflikt zwischen Befürworter\*innen und Gegner\*innen der Verkehrswende Öffentlichkeit verschaffte. Damit wurden der Radverkehr und das Fahrradgesetz wichtige Themen bei der Wahl des Berliner Abgeordnetenhauses im September 2016. Der Initiative war es gelungen, die Tür für zivilgesellschaftliches Engagement in der Verkehrspolitik aufzustoßen: Wenn die politischen Akteure den ‚neuen‘ Expert\*innen weiterhin die Beteiligung an verkehrspolitischen Entscheidungen versagte, würde die Politik kontinuierlich



**Abb. 2** Der Weg zum Fahrradgesetz. (Darstellung: R. Seibert)



öffentlich mit deren Forderungen konfrontiert werden. Damit konnte der VEF alte Barrieren aufbrechen, durch die mobilitätspolitische Expertise von Seiten der Zivilgesellschaft bisher ignoriert worden war. Die neu gewählte Mitte-Links-Regierung verhandelte auf der Grundlage des vom VEF verfassten Gesetzesentwurfs mit der Initiative ein Mobilitätsgesetz, das schließlich im Juni 2018 mit dem Teil des Fahrradgesetzes in Kraft trat.

Vergleicht man den Gesetzesentwurf mit dem Mobilitätsgesetz, so zeigt sich, dass viele Passagen Wort für Wort aus dem Entwurf in das Gesetz übernommen wurden. In vielen weiteren Passagen wurden Inhalte direkt übertragen. In diesem Gesetz ist also buchstäblich festgeschrieben, dass sich zivilgesellschaftliches Wissen direkt in die Verkehrsplanung integrieren lässt. Die Mechanismen, die das Bürger\*innenwissen als wertvolle Expertise im verkehrspolitischen Prozess zu marginalisieren suchten, ließen sich durch von der Öffentlichkeit unterstützte direktdemokratische Verfahren überwinden.

Diese direkte Gestaltung verkehrspolitischer Prozesse durch Bürger\*innenwissen war beispiellos und stellte in zweierlei Hinsicht einen Paradigmenwechsel dar. Zum einen war der Inhalt eine radikale Abkehr von der in Deutschland praktizierten Verkehrspolitik. Zum anderen handelte es sich um eine neuartige Weise, wie die Politik betrieben, von Bürger\*innen initiiert und schließlich in einem breit aufgestellten Prozess mit der Zivilgesellschaft verhandelt wurde.

### **Eine neue Beziehung zwischen Politik, Verwaltung und Bürger\*innen**

Während es bereits üblich ist, Beiträge von Interessengruppen in der Gesetzgebung zu berücksichtigen, war dieser direkte Initiierungs- und Verhandlungsprozess zwischen politischen Akteuren und der Zivilgesellschaft neu. Denn mit Verabschiedung des Gesetzes ist die zivilgesellschaftliche Beteiligung nicht vorbei: Im Gesetz ist die kontinuierliche Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Weiterentwicklung der Verkehrspolitik sowohl auf Landes- als auch auf Bezirksebene (beispielsweise mit dem sogenannten FahrRat) festgeschrieben. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Planungskultur damit schon erneuert ist, denn diesem partizipativen Organ sind keine verbindlichen Kompetenzen übertragen worden (Land Berlin 2018, S. 475). Es ist also derzeit noch unklar, ob der verkehrspolitische Entscheidungsprozess nachhaltig verändert wurde: Hat das Berliner Mobilitätsgesetz das Spiel tatsächlich verändert oder nur die Karten neu gemischt?

Dessen ungeachtet haben zivilgesellschaftliche Akteure in Berlin und in ganz Deutschland das Thema Verkehrspolitik in die Öffentlichkeit getragen. Immer mehr Initiativen beanspruchen das Recht, an der Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik mitzuwirken (Rehmet et al. 2018). Aktuell gibt es bundesweit über

dreißig Initiativen, die sich in verschiedenen Phasen des Verfahrens befinden, das der VEF in Berlin durchlaufen hat (Changing Cities 2020). Einige dieser Initiativen sind auf Landesebene angesiedelt, nämlich in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg, die Mehrzahl engagiert sich jedoch auf kommunaler Ebene. Darüber hinaus ist Mobilität längst kein Thema mehr, das nur in Nischenmedien Beachtung findet: Verschiedene Zeitungen führen sogar Rubriken für Mobilitätsthemen jenseits des Autoverkehrs ein. Der in Berlin erscheinende Tagesspiegel zum Beispiel führt die Rubrik ‚Fahrrad und Verkehr‘ (Der Tagesspiegel 2020).

Die öffentliche Diskussion über Mobilität, frei von unverständlichem Fachjargon, bedeutet allerdings nicht automatisch, dass Mobilität wie andere gesellschaftspolitische Themen behandelt wird. Offene und transparente verkehrspolitische Prozesse lassen sich derzeit oft nur begleitet von großem öffentlichem Interesse und breiter Aufmerksamkeit aufrechterhalten. Sie sind also keineswegs garantiert. Die Nachhaltigkeit dieses Paradigmenwechsels in der Verkehrspolitik – eine neue Beziehung zwischen zivilgesellschaftlichen und politischen Akteuren – bleibt damit weiter ungewiss. Nur kontinuierliches und breites Interesse von Wissenschaft und Öffentlichkeit kann den erneuten Rückzug in technokratische Hinterzimmer verhindern. Somit ist die Zukunft zivilorientierten Kollaborationen in der Mobilitätsgovernance noch nicht entschieden.

---

## 2 Reflektionen über den Weg zum Mobilitätsgesetz

Auch wenn die neue Beziehung zwischen verkehrspolitischen Entscheidungsträgern und der Zivilgesellschaft ungewiss bleibt, so ist sie der vielversprechendste und notwendigste Aspekt des Paradigmenwechsels hin zu einer Politik der öffentlichen Mobilität. Wenn wir eine Mobilitätspraxis erzielen, die der Öffentlichkeit dienen soll, dann wird ein neuer Modus der Interaktion zwischen Verwaltung und Politik notwendig. Dieser kulturelle Wandel könnte sich als der wertvollste Beitrag des VEF erweisen (siehe den Beitrag von Hoor in diesem Band).

Zum Erreichen der Ziele des VEF war umfangreiches Wissen erforderlich. Dieses Fachwissen wurde in einem Prozess erworben, der Zehntausende von Stunden ehrenamtlichen Engagements erforderte (Volksentscheid Fahrrad 2018).

Wissen ist also nichts, was man besitzt oder nicht. Es wird in einem dynamischen Prozess immer wieder neu entwickelt. Dieses Verständnis von Wissen und Expertise ist etwas, das von den institutionellen Akteuren der Verkehrspolitik akzeptiert werden muss, um einen verkehrspolitischen und -kulturellen Wandel politischer Prozesse zu ermöglichen. Wie Arancibia (2016)

argumentiert, ist die Auffassung von Wissen als persönliches Eigentum die Grundlage dafür, den Ausschluss vieler Wissensquellen (zum Beispiel von ganzen Gesellschaftsschichten) zu rechtfertigen. Denn so wird eine Trennung zwischen ‚Lai\*innen‘ und ‚Expert\*innen‘ ermöglicht. Demgegenüber beruht das für die Verkehrspolitik notwendige neue Verhältnis zwischen Bürger\*innen, Politik und Verwaltung auf der Vorstellung, dass die Bürgerinnen und Bürger Expertise zu den Erfordernissen einer zukunftsfähigen Öffentlichen Mobilität einbringen können. In diesem Sinne bedarf es eines neuen Rollenverständnisses – insbesondere auf Seiten der Verwaltungsakteure. Dafür wurden bereits Wege aufgezeigt. Fischer (2000) hat vorgeschlagen, dass sich die Rolle der Verwaltung (zumindest teilweise) von der eines Expert\*innengremiums zu einer Institution für die Vermittlung von Expertise wandeln soll.

## 2.1 Eine neue Partnerschaft für die Mobilitätswende

### Zivile Beteiligung als Ressource

Kern der neuen Beziehung zwischen Politik, Verwaltung und zivilen Akteuren ist eine Haltung, in der die Beteiligung als wertvolle Ressource wahrgenommen wird. Diese Haltung zeichnet sich durch die Idee aus, dass jedes Wissen eine von vielen verschiedenen Wissensformen ist. Die Verwaltungsakteure müssen daher die Kompetenz der Bürger\*innen anerkennen, einordnen und produktiv anwenden können. Das wiederum versetzt sie in die Lage, konstruktiv mit ihnen zusammenzuarbeiten. Bei dieser Haltung geht es weniger darum, Expertise zu sammeln und zu hüten. Vielmehr erfordert es, das ständige Infragestellen des Verhältnisses zwischen den derzeitigen Kategorien ‚Lai\*innen‘ und ‚Expert\*innen‘ (oder in unserem Fall Bürger\*innen und Verwaltung).

Der Wechsel von einem Selbstverständnis als Person, die über exklusives Fachwissen verfügt, zu einer Person, deren Aufgabe es ist, durch die Vermittlung und Anwendung von Fachwissen die Verwaltungsprozesse zu verbessern, wird nicht einfach sein. Nicht nur die gegenwärtigen Strukturen, in denen ausschließlich Verwaltungsakteure und diejenigen, die von Politik und Verwaltung beauftragt werden, als Akteure mit relevantem Fachwissen agieren, müssen sich verändern. Auch die Bürger\*innen haben sich an diese Strukturen mit dem entsprechenden Expertisebegriff gewöhnt und müssen eine Veränderung erst annehmen: dass Wissen nicht mehr von einer Instanz besessen und gehütet wird, sondern dass es um das Teilen, Koordinieren und Moderieren von Wissen geht. Dies ist eine sehr einschneidende Neuausrichtung verkehrspolitischer Prozesse.

Das neue Verhältnis zwischen Bürger\*innen und Verwaltung erfordert einen Wandel der Erwartungen aufseiten ersterer und grundlegend andere Strukturen, Schnittstellen und Arbeitsweisen aufseiten letzterer. Gegenwärtig ist es üblich, dass sich Verwaltungsakteure ausschließlich auf ihren Verantwortungsbereich konzentrieren und die Bearbeitung von Themen außerhalb ihrer unmittelbaren Zuständigkeit ablehnen. Dies ist selten auf böse Absicht zurückzuführen. Vielmehr beruht es auf Erfahrungen – es ist Teil des Ausdrucks einer gelernten Kultur. Für engagierte Bürger\*innen kann es jedoch entmutigend sein, sich erst durch einen komplizierten Dschungel von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten schlagen zu müssen. Im Bereich Mobilität als öffentliche Dienstleistung kann dies noch mühsamer sein, wenn man nicht nur den Zuständigkeitsdschungel der Verwaltung, sondern auch den der Dienstleister und Auftragnehmer durchblicken muss. Aktuell sind diese Verantwortlichkeiten teilweise sogar derart gestaltet, dass die Verantwortung nicht bei einem Akteur liegt, sondern in den Zwischenräumen versinkt (Bach und Wegrich 2016). Mit solchen Strukturen werden Bürger\*innen absichtlich auf Distanz gehalten. Öffentliches Interesse an Mobilität wird hier nicht als Ressource, sondern als Bedrohung begriffen.

Darüber hinaus behindern weitere Faktoren den beschriebenen Wandel. In Berlin wurde die öffentliche Verwaltung etwa 20 Jahre lang einem Sparkurs unterworfen. Dies bedeutet, dass aufgrund fehlender Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung die Kapazitäten ohnehin knapp sind. Es bedeutet ferner, dass die dort Beschäftigten tendenziell älter sind (Berliner Senat 2018). Ihre Ausbildung und prägenden Erfahrungen fielen in eine Zeit, in der es darum ging, a) die autogerechte Stadt zu bauen und b) kein Geld auszugeben. Jetzt stehen dieselben Personen vor einer Aufgabe, die erheblich von ihrer gelernten Praxis abweicht: Nämlich die Gestaltung der Stadt auf die öffentliche Mobilität auszurichten und die dafür erforderlichen Mittel auszugeben. Die Anpassung an diese Transformationsphase ist daher für viele Verwaltungsmitarbeitenden eine neue Herausforderung.

### **Ein neuer Kollaborationsmodus für Verwaltung und Zivilgesellschaft**

Viele der in der öffentlichen Verwaltung beschäftigten Verkehrsingenieur\*innen und -planer\*innen beklagen, dass sie nicht genug Zeit für ihre Aufgaben hätten, weil sie ständig Anfragen und Beschwerden der Öffentlichkeit entgegennehmen und beantworten müssten. Gleichzeitig beklagen Politik und Verwaltungsleiter\*innen, dass sie keine qualifizierten Fachkräfte fänden (Berliner Senat 2018), um die im Falle Berlins durch das Mobilitätsgesetz geforderten Planungs- und Bauaufgaben zu bewältigen. Die Schnittstelle für einen neuen Kollaborationsmodus müsste in der Verwaltung verankert sein. Sie müsste als

spezielle Vermittlungsinstanz (*public interface*) verwaltungsübergreifend Input aufnehmen können. Der derzeitige Arbeitsmarkt wäre in der Lage, notwendige Kapazitäten für die Koordination von Wissen bereitzustellen, die Kommunikation zwischen ziviler Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung zu bündeln und an die richtigen Akteure weiterzuleiten. So ließe sich in der Verwaltung Prozesswissen etablieren. Fachkräfte (bspw. Tiefbauingenieur\*innen) könnten bei öffentlichkeitsorientierten Aufgaben unterstützt werden (siehe den Beitrag von Hausigke und Kruse in diesem Band).

Neue Strukturen, Haltungen und Aufgaben bedeuten neue Herausforderungen. Es darf nicht mehr sofort als Schwäche oder Wissenslücke wahrgenommen werden, wenn Verwaltungsakteure nicht sofort auf sich entwickelnde Probleme Antworten finden. Die Tatsache, dass die Regierung 2013 im Radsicherheitsdialog die Bürgerinnen und Bürger gebeten hat, die Identifizierung von Problemen und deren Lösung zu unterstützen, zeugt von dem Wunsch zumindest einiger Akteure in Politik und Verwaltung, eine neue Beziehung zu den Bürger\*innen einzugehen. Die Aushandlung des Mobilitätsgesetzes mit dem VEF ist ein Beweis dafür, dass eine neue Art von Beziehung zur Zivilgesellschaft fruchtbar sein kann. Die Enttäuschung nach dem Radsicherheitsdialog und die Unzufriedenheit mit dem Tempo, mit der die Fahrradstadt realisiert wird, deuten aber auch darauf hin, dass sich diese neue Beziehung nicht reibungslos entwickelt. Der Wandel wird viel Zeit in Anspruch nehmen und möglicherweise immer wieder von Rückschlägen gebremst werden.

### **Schwierigkeiten auf dem Radweg zum neuen Kollaborationsmodus zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft**

Aktuelle Beispiele für die Schwierigkeiten dieser Transformation sind der FahrRat und der Radverkehrsplan, die beide durch das Mobilitätsgesetz vorgesehen sind (MobG BE, §40). Das Mobilitätsgesetz sieht in §37 Absatz 7 MobG BE einen FahrRat auf Landesebene vor: ein partizipatives Gremium, in dem Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zusammenkommen und diskutieren sollen, wie die gesetzlich vorgesehenen und weitere Veränderungen auf dem Weg zu einer fahrradfreundlichen Stadt umgesetzt werden können.

#### *Fallbeispiel FahrRat*

Der FahrRat ist kein neu zusammengestelltes Gremium unbekannter Akteure. Neu ist, dass er nun im Mobilitätsgesetz verankert ist, wenn auch ohne verbindliche Kompetenzen: „Er wirkt auf transparente und offene Verfahrensabläufe sowie die Einbindung aller Bevölkerungsgruppen durch geeignete Beteiligungsverfahren zu einzelnen Themen der Radverkehrspolitik hin. Der FahrRat wirkt

bei der Erarbeitung und Fortschreibung des Radverkehrsplans mit. Er soll vor wesentlichen Entscheidungen und Planungen mit Auswirkungen auf die gesamtstädtische Ebene gehört werden“ ( MobG BE, §37). Theoretisch könnte dies als Grundlage dienen, den neuen Kollaborationsmodus umzusetzen. Dass dieser Anspruch trotz gesetzlich festgeschriebener Kollaboration nicht ohne Weiteres verwirklicht wird, zeigt ein Blick auf die gegenwärtige Lage.

Die Defizite der Umsetzung werden in der Praxis deutlich. Das erste Treffen des (gesetzlich verankerten) FahrRats fand im März 2020 statt – fast zwei Jahre nach Verabschiedung des Mobilitätsgesetzes. Die Verzögerung wurde der Landesregierung zugeschrieben, da sie seit der Verabschiedung des Gesetzes die Besetzung des FahrRats bestimmt. Vor der gesetzlichen Verankerung des FahrRats traf sich das Gremium dreimal pro Jahr einen ganzen Tag, aktuell wollen Verwaltungsakteure dreimal pro Jahr einen halben Tag lang zusammenkommen. Trotz der Tatsache, dass das Gesetz „transparente und offene Verfahrensabläufe“ fordert, wurde bei der ersten Sitzung vorgeschlagen, viele der Themen nicht öffentlich zu machen. Die Begründung lautete, dass andernfalls nur endgültig in der Verwaltung geprüfte und genehmigte Dinge zur Sprache kämen, keine Zwischenstände oder ungeprüfte Ideen (Quelle: persönliche Korrespondenz). Die aus der Sicht des Delegierten von Changing Cities e. V. wichtigen Themen wurden nicht auf die Tagesordnung genommen (z. B. Beschleunigung von Prozessen in der Verwaltung, Festlegung von Zuständigkeiten und Zeitvorgaben für wichtige Verwaltungsrichtlinien, Umsetzung der im Gesetz vorgesehenen Infrastruktur [mit Zeithorizonten] sowie die anstehenden großen Infrastrukturprojekte [mit Zeithorizonten]).

Der Umgang mit dem FahrRat lässt vermuten, dass die Verwaltungskultur noch sehr stark von einem statischen Wissens- bzw. Expertisebegriff geprägt ist. Der Umgang zeugt von einem Gefühl der Notwendigkeit, Strukturen aufrechtzuerhalten, in denen Expert\*innen ein hohes Maß an Wissen exklusiv besitzen und somit ihre Machtposition begründen und verteidigen können. So steht weiterhin die Frage im Vordergrund, wer über welches Wissen verfügt, anstatt gemeinsam danach zu fragen, welches Wissen wie eingesetzt werden kann.

### *Fallbeispiel Radverkehrsnetzplan*

Ein weiteres Beispiel ist die Entwicklung des Radverkehrsnetzes. Laut Mobilitätsgesetz hätte innerhalb eines Jahres nach dessen Verabschiedung ein Netzplan erarbeitet werden müssen. Dieser soll, zusammen mit anderen (ebenfalls noch ausstehenden) Verwaltungsrichtlinien, die Grundlage dafür bilden, wo welche Infrastruktur gebaut wird (Land Berlin 2018, §41). Über zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ist der Radnetzplan immer noch nicht erstellt.

Zivilgesellschaftliche Akteure wie Changing Cities e. V., ADFC Berlin, VCD Nordost oder BUND Berlin bildeten gemeinsam ein 30-köpfiges Team von Bürger\*innen, das einen Radverkehrsnetzplan erarbeitete und Ende 2019 der Senatsverwaltung übergab (Changing Cities 2019b). Um der Verwaltung als Grundlage dienen zu können, bräuchte es entsprechende Überprüfungen und Anpassungen an die Arbeitsprozesse der Verwaltung. Und selbst ohne diese Überprüfungen hätte das Dokument zumindest als wertvoller Input genutzt werden können. Die Verwaltung schien jedoch nicht darauf vorbereitet zu sein, diesen Input zu akzeptieren und in ihre Prozesse zu integrieren. Stattdessen lässt die Verwaltung trotz des immensen zeitlichen Verzugs weiterhin ein Radnetz von traditionellen Expert\*innen in einem Verfahren erstellen, das gewohnten Beschaffungsverfahren entspricht. (Die Errichtung von sogenannten ‚Pop-up-Radwegen‘ im Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie zeigt jedoch, wie hilfreich der von der Zivilgesellschaft vorgeschlagene Radnetzplan für die Verwaltungsarbeit sein kann. Denn diese Radwege verlaufen auf den darin vorgeschlagenen Strecken).

Voraussetzung dafür, dass die Verwaltung von der Expertise der Zivilgesellschaft profitieren kann, wäre der oben beschriebene Kulturwandel. Die Rekonzeptualisierung von Wissen als Erwerbsprozess und nicht als Besitz würde die Integration des Wissens der Zivilgesellschaft in die Verkehrspolitik ermöglichen. Aufgrund der derzeitigen Strukturen und der verbreiteten Haltung in der Verwaltung werden Beiträge aus der Zivilgesellschaft wie das Radverkehrsnetz als ‚falsche Art‘ von Expertise abgelehnt. Dies erklärt auch die defensive und ausschließende Haltung gegenüber Gremien wie dem FahrRat. Mit einer neuen Haltung könnten diese Beiträge und Formate als Ressourcen angesehen werden. Denn wenn die Zivilgesellschaft in der Lage ist, einen Gesetzesentwurf zu schreiben, der die wichtigsten Elemente für ein fortschrittliches und zeitgemäßes Fahrrad- bzw. Mobilitätsgesetz enthält, dann ist das Wissen der Zivilgesellschaft durchaus auch geeignet, andere Aspekte des Umsetzungsprozesses der Verkehrswende zu fördern.

---

### **3 Einbindung ziviler Akteure in verkehrspolitische Entscheidungs- und Verwaltungsprozesse**

Das Ziel einer bürgerorientierten Öffentlichen Mobilität erfordert nicht nur eine neue Beziehung zwischen den regulär an der Mobilitätsgovernance beteiligten Akteuren, sondern auch die Einbindung neuer Akteure. Die korporatistischen Strukturen und etablierten Expert\*innen haben die Integration

von zivilgesellschaftlich verwurzelten Interessen in Entscheidungsprozesse der Mobilitätsgovernance blockiert. Der VEF und der Prozess zum Mobilitätsgesetz waren beispielhaft und in dem Sinn wertvoll, als dass sie zeigten, was erreicht werden kann, wenn die Zivilgesellschaft eine substanzielle Rolle im Prozess übernimmt.

Die vielen am VEF beteiligten Bürger\*innen haben alle durch die Erfahrung des bürgerschaftlichen Engagements gelernt. Auch wenn für manche das Engagement nun beendet ist oder sie in anderen Bereichen aktiv werden, hat der Prozess doch eine große Zahl von Bürger\*innen hervorgebracht, die wissen, wie sie sich verkehrspolitisch engagieren können. Changing Cities e. V., der Trägerverein des VEF, zählt derzeit mehr als 30 Städte mit Radentscheid-Initiativen, die bisher über 700.000 Unterschriften gesammelt haben. Das sind etwa 1,5 % der deutschen Wähler\*innenschaft. Diese Menschen, ihre Motivation und ihre Erfahrungen bieten eine wertvolle Ressource für Politik und Verwaltung, die sich für die Gestaltung der Öffentlichen Mobilität nutzen ließe.

Die Rolle der Verwaltung ist hier von zentraler Bedeutung. Einerseits ist (sinnvollerweise) vorgesehen, dass die Verwaltung nicht von einem Tag auf den anderen, je nach politischer Stimmung, wichtige gesellschaftliche Handlungsrichtlinien über den Haufen wirft. Andererseits werden Veränderungen notwendig, wenn ein Konsens über längere Zeit besteht und sich daraus ein Prozess ergibt, der die Aufgaben der Verwaltung neu ausrichtet. Das ist mit dem Mobilitätsgesetz der Fall. Hier wäre eine entsprechende Neuausrichtung der Verwaltung erforderlich. Politikerinnen und Politiker, die an diesem beispiellosen Prozess, der zu einem neuen Gesetz führte, beteiligt waren, sind auf den Nachweis durch Verwaltungshandeln angewiesen, dass eine politische Neuorientierung tatsächlich Relevanz für das tägliche Mobilitätshandeln der Gesellschaft hat (Schwedes et al. 2018). Das zu versäumen, wäre ein fatales Signal an die Bürger\*innen, die sich engagierten, an rechtliche Vorgaben hielten und sich demokratischer Institutionen und Verfahren bedienten.

### **3.1 Beteiligung als vielversprechende Ressource in der Mobilitätswende**

Die Veränderungen durch das Mobilitätsgesetz, dessen Initialzündung aus der Zivilgesellschaft kam, sind umwälzender als alle Entwicklungen, die durch die etablierten Akteure im Bereich der Verkehrspolitik in der jüngsten Vergangenheit angestoßen wurden (siehe den Beitrag von Kirchner in diesem Band). Dafür lassen sich noch weitere Beispiele finden:



- Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg in Berlin kämpfte von 2018 bis 2019 um ein Konzept für die Bergmannstraße, eine beliebte Einkaufsstraße. Die Konzepte und Verkehrsversuche in der Bergmannstraße waren stets sehr umstritten. Als das Bezirksamt aber zufällig ausgewählte Bürger\*innen einlud, sich an einem Planungsprozess für die Straße zu beteiligen, war das Ergebnis im Vergleich zu vorigen Vorschlägen von Aktivist\*innen eine umfassendere Abkehr vom automobilorientierten Status-quo (Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg 2019).
- In einer repräsentativen Umfrage antworteten nur 21 % der Bürger\*innen, dass sich die Verkehrspolitik in Deutschland an den Bedürfnissen der Bürger\*innen orientiere. 89 % antworteten, dass sich die Verkehrspolitik an den wirtschaftlichen Interessen orientiere (BMU 2019). Basierend auf den korporatistischen Kollaborationskonstellationen, die in der aktuellen Verkehrspolitik herrschen, ist dies nicht überraschend.

Diese Beispiele verdeutlichen eine Herausforderung und gleichzeitig eine Notwendigkeit. Die Politik muss zeigen, dass sie nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Praxis etwas verändern kann. Dazu ist sie auf eine Verwaltung angewiesen, die in der Lage ist, diesen Wandel gemeinsam mit der Zivilgesellschaft umzusetzen. Das wiederum bedeutet eine neue Planungskultur und einen neuen Kollaborationsmodus für die Mobilitätsgestaltung.

In diesem Kapitel wurde durch verschiedene Beispiele veranschaulicht, wie ein neuer Kollaborationsmodus gestaltet werden könnte und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssten. Manche Veränderungen sind relativ unkompliziert wie die Einrichtung von Orten, an denen Zivilgesellschaft und Verwaltung zusammenkommen können. Eine weitere Voraussetzung ist Prozesskompetenz. Diese ließe sich in Form von Facilitator\*innen oder Moderator\*innen fördern, die sowohl die Zivilgesellschaft als auch die Verwaltung bei ihren Interaktionen begleiten. Es sind offene und verlässliche Kommunikationskanäle zwischen der Zivilgesellschaft auf der einen Seite sowie Politik und Verwaltung auf der anderen Seite nötig. Die Verwaltung ist auf eine politische Führung angewiesen, die Probleme offen anspricht und klare Führung durch den Transformationsprozess leistet. Hier wäre größere Transparenz seitens der Politik hilfreich: Welche Schritte werden im Hintergrund unternommen? Wo treten Probleme auf?

Für die Mobilitätstransformation ist eine breite Beteiligung erforderlich. Um die Probleme, die Formate wie den oben beschriebenen FahrRat plagen, zu überwinden, sind Offenheit und Transparenz hilfreich. Weder das eine noch das

andere ist in der aktuellen politischen Logik selbstverständlich. Aber sie sind notwendig für einen offenen, bürgerorientierten Transformationsprozess und für die Beteiligung der Bürger\*innen an Findung und Umsetzung der Lösung.

Gegenwärtig kann die Öffentlichkeit Politik und Verwaltung nur an der ‚auf der Straße‘ beobachtbaren Umsetzung der Mobilitätstransformation messen. Das führt zu konflikthafter Modi in der Kommunikation, die im folgenden Zitat zu beobachten sind: „Es geht also um die Verbesserung der Fahrradinfrastruktur auf ca. 3.100 von insgesamt 5.600 Straßenkilometern in Berlin. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen, ausgehend vom Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes bis 2030, pro Tag 700 Meter Radverkehrsanlagen errichtet werden. Von diesen selbst gesetzten Zielen ist Berlin wortwörtlich meilenweit entfernt“ (Changing Cities 2019a). Der Fahrradteil des Mobilitätsgesetzes muss bis 2030 endgültig auf den Straßen von Berlin umgesetzt werden. So steht es im Gesetz. Und so ist durch die aktuelle Umsetzungspraxis eine Enttäuschung vorprogrammiert. Es wäre aber fatal, wenn Probleme in der Verwaltung eine ambitionierte Verkehrspolitik verhindern würden. Deshalb sollten Politiker\*innen den Prozess offen gestalten und umsetzen. Sie sollte, wo möglich, Hilfe von den Bürger\*innen annehmen und die Mobilitätstransformation integrativ gestalten.

### **Fazit**

Der von der Zivilgesellschaft initiierte Prozess hatte durch Volksgesetzgebung ein Fahrradgesetz zum Ziel. Erreicht wurde viel mehr: ein deutlich umfassenderes Mobilitätsgesetz mit einem Fahrradteil. Der Fahrradteil ist in vielerlei Hinsicht besser als der Gesetzesentwurf, der von der Zivilgesellschaft geschrieben wurde, weil Menschen mit unterschiedlichen Hintergründen ihn im Verhandlungsprozess gemeinsam weiterentwickelten. Qualitativ profitierte das Gesetz davon, dass die Erfahrungen und das Wissen aus Verwaltung und Politik von einem zivilgesellschaftlichen Aufschlag komplementiert und bereichert wurden. Den Mehrwert, der dadurch entstanden ist, gilt es zu nutzen und umzusetzen.

Das ist der Kern der anvisierten neuen Beziehung zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, die in diesem Kapitel vorgeschlagen wird. Natürlich bleibt es unbestritten, dass Politik- und Verwaltungsprozesse ihren eigenen Logiken folgen. Aber mit einem neuen kollaborativen Ansatz, der Partizipation als Ressource begreift, stünden diesen Akteuren mehr Wissen und diverse Erfahrungen zur Verfügung. Möglichweise wäre auch die Legitimation gefestigt.

Die unterschiedlichen Perspektiven, Wissensarten und Erfahrungen, die durch die hier skizzierte Haltung der Verkehrspolitik und Mobilitätsgestaltung zugutekommen würden, versprechen eine bessere Öffentliche Mobilität, die sich an den Bedürfnissen der Bürger\*innen orientiert. Diese Haltung zu leben und inklusiver

zu gestalten, bliebe natürlich nicht folgenlos. Es wäre einerseits mit der Entmachtung aktueller Expert\*innen verbunden, andererseits würden alle beteiligten Akteure darin gestärkt, gemeinsam Verkehrspolitik zu gestalten und auf diese Weise einen Machtgewinn erfahren. Die Voraussetzung ist, dass die Verwaltung, aber auch die Zivilgesellschaft aktiv daran arbeiten, diverse Perspektiven, Wissensarten und Erfahrungen zusammenzuführen.

Um Öffentliche Mobilität zu gestalten, muss die breite Öffentlichkeit in dem Gestaltungsprozess eingebettet sein. Eine Haltung, die Partizipation als Ressource begreift, kann dazu beitragen. Das kann unterschiedliche Formen annehmen. Die Verhandlungen des Fahrradgesetzes zeigen ein Beispiel auf. Die Perspektivwerkstätten mit zufällig ausgewählten Bürger\*innen für Kiezgestaltung wie im Fall der Berliner Bergmannstraße sind ein weiteres Beispiel dafür, wie Politik einen repräsentativen Teil der Gesellschaft in Planungsprozesse involvieren kann. Changing Cities e. V., der Trägerverein des VEFs, hat (wie das gesamte Feld der Verkehrspolitik) noch einen weiten Weg hinsichtlich Genderparität oder Inklusion von Migrant\*innen vor sich. Es sind weiterhin viele Minderheitengruppen in verkehrspolitischen Prozessen nicht repräsentiert (siehe den Beitrag von Daubitz in diesem Band).

Die Forderungen des VEF basierten auf einer anderen Art von Wissen als der im Mobilitätsfeld etablierten, anerkannten. Zudem orientierten sie sich an anderen, noch zu identifizierenden Personen: Denjenigen, die in Zukunft Rad fahren werden. Dennoch blieben die Forderungen technisch orientiert. Physisch getrennte Fahrradinfrastruktur ist eine technische Antwort auf ein Problem, auf das auch kulturelle Antworten denkbar wären (siehe den Beitrag von Hoor in diesem Band). Freiwillige Aktivist\*innen in der Zivilgesellschaft haben teilweise eigene blinde Flecken. Der VEF zum Beispiel gab keine Antwort auf Korrelationen zwischen höheren Mieten und höherer Lebensqualität durch getrennte Fahrradinfrastruktur. Hätte die Initiative eine größere Vielfalt von Personen einbezogen, wäre dies vielleicht anders gewesen. Inklusive Herangehensweisen können also für die Zivilgesellschaft Verbesserungspotenziale aufzeigen (siehe hierzu auch McCullough et al. 2019; Hoffmann 2016; Hoffmann und Lugo 2014).

Das Mobilitätsgesetz stellt einen Paradigmenwechsel in der Verkehrspolitik dar – nicht nur inhaltlich, sondern auch prozessual. Gesetzgebung ist eine extreme Maßnahme und sollte eine letzte Option sein, um einen Wandel herbeizuführen. In diesem Fall griff die Zivilgesellschaft zu der Volksgesetzgebung, weil die Appelle, die Wünsche und die Koalitionen der Willigen den Wandel, dessen Notwendigkeit politischer Konsens ist, nicht herbeigeführt haben. Die korporatistischen, kollaborativen Formate, die die deutsche Politik prägen, haben

im Handlungsfeld Mobilität die Interessen der zivilen Bevölkerung zu lange beiseitegeschoben. Die Akteure im Feld der Berliner Verkehrspolitik waren nicht in der Lage, etwas mit den Ergebnissen des anberaumten Radsicherheitsdialogs im Jahr 2013 anzufangen.

Weil die Strukturen einen Wandel verhinderten, war eine Initiative wie der VEF erforderlich, um verkrustete Strukturen aufzubrechen. Das Spannungsfeld zwischen dem Konsens, dass eine neue öffentliche Mobilitätsgestaltung auf Basis einer Integrierten Verkehrspolitik nötig ist, und der Ablehnung dieser Idee durch Politik und Verwaltung, spitzte sich in einem Konflikt zu. Dieser Konflikt schuf eine Nische, die die Austragung dieser Spannungen ermöglichte. Es öffnete sich dadurch auch eine Gelegenheit für Politik und Verwaltung, gemeinsam mit der Zivilgesellschaft etwas Neues in einem neuen Modus zu realisieren.

Doch sind solche Konfrontationen – wenn auch gelegentlich notwendig – nicht immer der konstruktivste Weg. Eine neue Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung könnte diese Kollaboration produktiver gestalten. Dies erfordert eine Planungskultur, die zivile Partizipation als Ressource begreift und Wissen nicht als Besitz betrachtet, sondern als Teil eines Prozesses. Eines Prozesses, der hoffentlich in eine inklusivere und nachhaltigere Öffentliche Mobilität führt.

---

## Literatur

- Agentur für clevere Städte. 2014. „Wem gehört die Stadt? Der Flächen-Gerechtigkeits-Report: Mobilität und Flächengerechtigkeit – Eine Vermessung Berliner Straßen.“ Unveröffentlichtes Manuskript.
- Arancibia, Florencia. 2016. „Rethinking Activism and Expertise within Environmental Health Conflicts.“ *Sociology Compass* 10 (6): 477–90. <https://doi.org/10.1111/soc4.12374>.
- Bach, Tobias und Kai Wegrich. 2016. „Regulatory reform, accountability and blame in public service delivery: the public transport crisis in Berlin.“ In *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*, hrsg. von Tom Christensen, 223–36. New York, NY : Routledge, 2016. Routledge.
- Berliner Senat. 2018. „Berlin braucht eine leistungsstarke Verwaltung: Abschlussbericht der Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung.“ Zugriff am 24. Juni 2020. [https://www.berlin.de/rbmskzl/\\_assets/aktuelles/2018/juni/abschlussbericht\\_final\\_web2.pdf](https://www.berlin.de/rbmskzl/_assets/aktuelles/2018/juni/abschlussbericht_final_web2.pdf).
- Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg. 2019. „Perspektiven zur Bergmannstraße als Ergebnisse aus den Werkstätten vom 13. und 15. August 2019.“ Zugriff am 19. März 2020. <https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/politik-und-verwaltung/aemter/strassen-und-gruenflaechenam/strassen/faq-begegnungszone-bergmannstrasse-809112.php>.

- BMU. 2019. „Umweltbewusstsein in Deutschland 2018: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage.“ 1. Aufl. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Brückner, Claudia. *Cycling in Berlin. Theory vs. Reality*, 2016. Zugriff am 1. Juli 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=vmENjUFsfns>.
- CDU Berlin. 2020. „Berlin in Bewegung Bringen: Auf dem Weg zur Mobilitätsstadt nummer eins in Europa.“ Unveröffentlichtes Manuskript, zuletzt geprüft am 24. Juni 2020. <https://cduberlin.de/news/lokal/512/CDU-Berlin-beschliesst-Verkehrskonzept.html>.
- Changing Cities. 2019a. „Berlin darf nicht scheitern.“ Zugriff am 19. März 2020. <https://changing-cities.org/berlin-darf-nicht-scheitern/>.
- Changing Cities. 2019b. „Verbände schenken Senat fertiges Radnetz.“ Zugriff am 18. September 2020. <https://changing-cities.org/aktuelles/verbaende-schenken-senat-fertiges-radnetz/>.
- Changing Cities. 2020. „Radentscheide.“ Zugriff am 16. März 2020. <https://changing-cities.org/radentscheide/>.
- Der Tagesspiegel. 2020. Zugriff am 24. Juni 2020. <https://www.tagesspiegel.de/themen/fahrrad-verkehr/>.
- Dill, Jennifer und John Gliebe. 2008. „Understanding and Measuring Bicycling Behavior: a Focus on Travel Time and Route Choice.“ Unveröffentlichtes Manuskript.
- Dill, Jennifer und Nathan McNeil. 2012. „Four Types of Cyclists? Testing a Typology to Better Understand Bicycling Behavior and Potential.“ Working Paper. Unveröffentlichtes Manuskript.
- FDP Berlin. 2016. „Wahlprogramm.“ Unveröffentlichtes Manuskript, zuletzt geprüft am 24. Juni 2020. <https://www.fdp-berlin.de/partei/wahlprogramm-zum-abgeordnetenhaus/>.
- Fischer, Frank. 2000. *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. 4. Aufl. Durham: Duke University Press.
- Geller, Roger. 2006. „Four Types of Cyclists.“ Unveröffentlichtes Manuskript, zuletzt geprüft am 24. Juni 2020. <https://www.portlandoregon.gov/transportation/44597?a=237507>.
- Gerike, Regine, Stefan Hubrich, Frank Ließke, Sebastian Wittig und Rico Wittwer. 2020. „Tabellenbericht zum Forschungsprojekt“ Mobilität in Städten – SrV 2018“ in Berlin.“ Mobilität in Städten SrV. Unveröffentlichtes Manuskript, zuletzt geprüft am 13. März 2020. [https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik\\_planung/zahlen\\_fakten/mobilitaet\\_2018/](https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik_planung/zahlen_fakten/mobilitaet_2018/).
- Hasselmann, Jörn. 2016. „Streit um Fahrrad-Volksentscheid in Berlin: ADFC-Vorstandsmitglied tritt zurück.“ *Der Tagesspiegel*, 2016. Zugriff am 16. März 2020. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/streit-um-fahrrad-volksentscheid-in-berlin-adfc-vorstandsmitglied-tritt-zurueck/12959506.html>.
- Hoffmann, Melody L. 2016. *Bike Lanes Are White Lanes: Bicycle Advocacy and Urban Planning*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Hoffmann, Melody Lynn und Adonia E. Lugo. 2014. „Who is ‘World Class?’ Transportation Justice and Bicycle Policy.“ *Urbanities* 4 (1): 45–61.
- Hustedt, Thuriid. 2013. „Analyzing Policy Advice: The case of Climate Policy in Germany.“ *Central European Journal of Public Policy* 7 (1): 88–110.
- Kunst, Friedemann. 2018. „Das Berliner Mobilitätsgesetz: Ein entscheidender Beitrag zur ‚Verkehrswende‘ in der Hauptstadt?“. *Planerin* 18 (4): 47–49.

- Land Berlin. 2018. Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung. *Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin* 74 (18). 464–478.
- Liebigt, Sara. 2016. „Radikale Radfans? Das junge Volksbegehren für mehr Radwege erregt bereits den Unmut des Senats.“ *Neues Deutschland*, 2016. Zugriff am 16. März 2020. <https://www.neues-deutschland.de/artikel/996864.radikale-radfans.html>.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Conn. Yale Univ. Press.
- Lüdemann, Martin und Heinrich Strößenreuther. 2018. „Warum Berlin in zehn Jahren auf Kopenhagen-Niveau umzubauen ist und wie die Initiative Volksentscheid Fahrrad mit Deutschlands erstem Radverkehrsgesetz das hinbekommen hat.“ *Umweltpsychologie* 22 (1): 105–30.
- Martens, Karel. 2017. *Transport justice: Designing fair transportation systems*.
- McCullough, Sarah R., Adonia Lugo und Rebecca van Stokkum. 2019. „Making Bicycling Equitable: Lessons from Sociocultural Research.“ *UC Davis Institute of Transportation Studies – White Papers*, 1–51. <https://doi.org/10.7922/G22R3PWK>.
- Oosterhuis, Harry. 2016. „Cycling, modernity and national culture.“ *Social History* 41 (3): 233–48. <https://doi.org/10.1080/03071022.2016.1180897>.
- Pucher, John und Ralph Buehler. 2017. „Cycling towards a more sustainable transport future.“ *Transport Reviews* 37 (6): 689–94. <https://doi.org/10.1080/01441647.2017.1340234>.
- Rehmet, Frank, Thorsten Sterk, Volker Mittendorf und Yazgüli Zeybek. 2018. „Bürgerbegehrensbericht 2018.“ Unveröffentlichtes Manuskript.
- Schneidemesser, Dirk von, Jeremias Herberg und Dorota Stasiak. 2018. „Wissen auf die Straße – ko-kreative Verkehrspolitik jenseits der »Knowledge-Action-Gap.«“ In *Das Wissen der Nachhaltigkeit: Herausforderungen zwischen Forschung und Beratung*, hrsg. von Nico Lüdtke und Anna Henkel, 107–28. München: oekom.
- Schwedes, Oliver. 2011. „The Field of Transport Policy: An Initial Approach.“ *German Policy Studies* 7 (2): 7–41.
- Schwedes, Oliver. 2014. „Das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik: Teil der Lösung oder Teil des Problems?“. In *Öffentliche Mobilität: Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*, hrsg. von Oliver Schwedes. 2., aktualisierte und erw. Aufl., 145–68. Research. Wiesbaden: Springer VS.
- Schwedes, Oliver. 2017. *Verkehr im Kapitalismus*. 1. Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot. <https://www.dampfboot-verlag.de/shop/artikel/verkehr-im-kapitalismus>.
- Schwedes, Oliver, Stephan Daubitz, Alexander Rammert, Benjamin Sternkopf und Maximilian Hoor. 2018. „Kleiner Begriffskanon Der Mobilitätsforschung.“ IVP-Discussion Papers 1. Unveröffentlichtes Manuskript. [https://www.ivp.tu-berlin.de/menue/discussion\\_paper/](https://www.ivp.tu-berlin.de/menue/discussion_paper/).
- SenStadtUm. 2013. „Radverkehrsstrategie für Berlin: Ziele, Maßnahmen, Modellprojekte.“ Unveröffentlichtes Manuskript.
- SenStadtUm. 2014. „Radfahren in Berlin – Abbiegen? Achtung! Sicher über die Kreuzung: Auswertungsbericht zur Öffentlichkeitsbeteiligung.“ Unveröffentlichtes Manuskript.
- SenUVK. 2019. „Radverkehrszählstellen: Jahresbericht 2018“.

- SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen. 2016. „Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen. Koalitionsvereinbarung.“ Unveröffentlichtes Manuskript, zuletzt geprüft am 24. Juni 2020. <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/>.
- Volksentscheid Fahrrad. 2016. „10 Ziele – weil Berlin sich dreht!“. Zugriff am 24. Juni 2020. <https://volksentscheid-fahrrad.de/de/ziele/>.
- Volksentscheid Fahrrad. 2018. „Deutschlands erstes Radverkehrs- und Mobilitätsgesetz wird morgen dank Volksentscheidinitiative und drei Jahren Engagement beschlossen.“ Zugriff am 16. März 2020. <https://volksentscheid-fahrrad.de/de/2018/06/27/deutschlands-erstes-radverkehrs-und-mobilitaetsgesetz-wird-morgen-dank-volksentscheidinitiative-und-drei-jahren-engagement-beschlossen-4248/>.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





# Öffentliche Mobilität und eine neue Mobilitätskultur – Grundlagen, Entwicklungen und Wege zur kulturellen Verkehrswende

Maximilian Hoor

## Einleitung

Der vorliegende Beitrag setzt sich aus einer kulturtheoretischen Perspektive mit neuen Mobilitätskulturen und ihrer Bedeutung für die Öffentliche Mobilität auseinander. Wenn es das verkehrsplanerische und -politische Ziel ist, jede\*r Bürger\*in die gesellschaftliche Teilhabe zu gewähren, aber den dadurch verursachten Verkehr in seinen negativen Auswirkungen zu begrenzen (siehe die Einleitung von Schwedes in diesem Band), dann werden vielfältige und mit Konflikten verbundene Umgestaltungs-, Umverteilungs- und Aushandlungsprozesse geführt werden müssen, die sowohl auf materieller wie auf symbolischer Ebene wirken: Es braucht eine neue Mobilitätskultur.

## Bedeutung kultureller Aspekte von Mobilität und Verkehr

In politischen, medialen, planerischen und wissenschaftlichen Diskursen wird der Begriff ‚Mobilitätskultur‘ häufig benutzt, insbesondere wenn es um den Transformationsprozess hin zu einer nachhaltigen Mobilität geht. Grundlegend geht es hier um die Einsicht, dass eingefahrene Lebensweisen, Routinen und Überzeugungen auf individueller wie gesellschaftlicher Ebene verstanden und aufgebrochen werden müssen, um eine nachhaltige bzw. postfossile Mobilität erreichen zu können. So lässt sich beispielsweise die Hartnäckigkeit und Beständigkeit der Automobilität durch politische, soziale, technische, ökonomische, aber auch durch kulturelle Beharrungskräfte und Pfadabhängigkeiten

---

M. Hoor (✉)

Technische Universität Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: [m.hoor@tu-berlin.de](mailto:m.hoor@tu-berlin.de)

© Der/die Autor(en) 2021

O. Schwedes (Hrsg.), *Öffentliche Mobilität*,

[https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_7)

165



erklären: Das Auto galt (und gilt) für viele als Symbol für Freiheit, Moderne und Individualität, das aus den Köpfen der Menschen nicht mehr rauszukriegen und durch eine starke Emotionalisierung und Konditionierung verhaftet ist – das Auto hat also eine starke kulturelle Bedeutung für die alltäglichen Lebensweisen von Menschen und das Funktionieren unserer Gesellschaft, welche eine Eigenmächtigkeit besitzt (Canzler und Radtke 2019; Grieger 2019). So lässt sich erklären, warum die meisten verkehrspolitischen Restriktionen, wie z. B. Parkraumbewirtschaftung oder Tempolimits, als kollektive Freiheitsberaubung gewertet werden, während automobiler Lebensstile und Stadtstrukturen gleichzeitig naturalisiert und verteidigt werden (Reents 2019; Manderscheid 2012). Dabei benötigt eine nachhaltige Verkehrsentwicklung eine umfassende Verkehrswende, die zwangsläufig mit konsequenten Maßnahmen einhergeht (Rudolph et al. 2018).

Eine Betrachtung und Vermittlung dieses Dilemmas ist insbesondere jetzt wichtig, da einerseits der Ruf nach einer Verkehrswende und der Transformation zu nachhaltigeren Mobilitätskulturen in aller Munde ist, und andererseits neue Entwicklungen insbesondere in der städtischen Alltagsmobilität stattfinden, die nicht eindeutig zu interpretieren sind: Sind junge Menschen weniger auto-affin? Welche Mobilitätsangebote sind für sie relevant? Was können Digitalisierung und neue Mobilitätsdienstleistungen wirklich leisten? Wie lässt sich der aktuelle Bedeutungsgewinn des Fahrrads erklären?

Dabei ist ersichtlich, dass sich ein Großteil des Diskurses an technischen Innovationen bemisst und die ‚einfachen‘, auf der Hand liegenden verkehrsplanerischen Strategien und Maßnahmen sowie soziale Innovationen vernachlässigt werden: Die Hoffnungen auf das autonome Fahren sowie neue Informations- und Kommunikationstechnologien oder neuartige Verkehrsmittel (z. B. E-Tretroller) scheinen in keinem angemessenen Verhältnis zu den bisherigen Erfahrungen und ernsthaften Prognosen zu stehen (Schwedde 2020; Litman 2020). Dementgegen verzeichnet aber insbesondere der Radverkehr, welcher als Teil des Umweltverbundes *pars pro toto* für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung steht, in den Städten enorme Zuwachsraten und geht mit einer Vielzahl alltäglicher Praktiken, Bedarfe und verkehrspolitischer Forderungen einher, welche trotz aller radverkehrspolitischen Erfolge immer noch nicht ausreichend implementiert und beachtet werden.

### **Zielsetzung und Ablauf**

Der vorliegenden Artikel ist ein Beitrag zur Eruierung einer neuen Mobilitätskultur. Dafür werde ich das theoretische Verständnis von Mobilitätskulturen herleiten (siehe Kap. 2, basierend auf Hoor 2020a). In einem weiteren Schritt werde

ich konzeptionelle Grundlagen beschreiben (Kap. 3) und daraus ableiten, welche aktuellen Entwicklungstrends für verkehrsplanerische und -politische Zwecke genutzt werden könnten bzw. noch bedacht werden müssten (Kap. 4).

Dabei möchte ich festhalten, dass meine eigene Perspektive, die eines überzeugten Fahrradfahrers ist und sich auch meine eigene Forschung, neben dem Thema Mobilitätskulturen, fast ausschließlich auf das städtische Radfahren beschränkt. Trotzdem, oder gerade deshalb, fallen mir im Vergleich bestimmte Themen auf, bei denen der Rest des Umweltverbundes vom Radverkehr einiges lernen kann – positiv wie negativ.

---

## 1 Theorie – Mobilitätskulturen

Ebenso häufig wie der Begriff ‚Mobilitätskultur(en)‘ mittlerweile genutzt wird, so definitorisch unklar und arbiträr ist seine Bedeutung: Manche verstehen darunter eine veränderte Verkehrsinfrastruktur zur Förderung aktiver Mobilität und öffentlichen Verkehr; andere ein verändertes Mobilitätshandeln bzw. -verhalten seitens der Nutzenden; wiederum andere eine neue Planungskultur, z. B. auf Seiten kommunaler Verwaltungen. Diese Problematik ist keineswegs neu, so wurde der Begriff bereits 2013 als Modebegriff beschrieben der oft „nur als Schlagwort benutzt [wird] ohne ihn näher zu erklären oder zu definieren“ (Ahrend et al. 2013, S. 42). Dabei wird der Begriff medial und politisch insbesondere präskriptiv verwendet, z. B. wenn eine neue Mobilitätskultur gefordert wird. Die akademischen Begriffsverwendungen sind vor allem deskriptiv, analytisch und vergleichend (Götz et al. 2016; Institute for Mobilities Research 2013; Klinger et al. 2013; Deffner et al. 2006).

### 1.1 Begriffsklärung

Ein Teil der begrifflichen Unklarheit von Mobilitätskulturen ist dem vorgelagerten Begriff Mobilität zu verdanken, welcher ebenfalls häufig unpräzise, uneinheitlich oder auch gerne analog zum Begriff Verkehr genutzt wird (Schwedes et al. 2018; sowie den Beitrag von Rammert in diesem Band). Hinzu kommt der Begriff Kultur, welcher nach dem britischen Kulturtheoretiker Raymond Williams (1976) eines der kompliziertesten Worte unserer Sprache darstellt. Ganz allgemein kann Kultur als Verbindung zwischen lebensweltlichen Praktiken und Dingen sowie ihrer symbolischen Bedeutung verstanden werden. Vereinfacht ausgedrückt beinhaltet der Kulturbegriff auf der einen Seite die

materiellen Dinge und das, was Leute tun; auf der anderen Seite die unterschiedlichen Bedeutungen, die diese Dinge und das Tun für bestimmte Individuen und Personengruppen haben kann (Müller-Funk 2010; Eagleton 2009; Williams 1961, 1981).

### **Kulturtheoretische Grundlagen**

Die Auslegung des Begriffs Kultur und daran anschließende Kulturtheorien sind als äußerst heterogen und vielfältig zu verstehen (Nünning und Nünning 2008). Dabei verfolge ich die nicht-elitäre Kulturdefinitionen von Raymond Williams (1961, 1981) und den Cultural Studies, die Kultur einerseits als Gesamtheit aller Lebensweisen und andererseits als Bedeutungssystem verstehen. Kultur ist somit als das Medium zu verstehen, das der materiellen Welt und den banalen Alltagspraktiken einen symbolischen Wert beimisst und sie mit Sinn ausstattet. Dabei bezieht sich Kultur immer auf die Aspekte des Materiellen und des Geistigen: Strukturelle Gegebenheiten und Prozesse wie Infrastrukturen, Gesetze, politische und ökonomische Verhältnisse; aber auch gelebte Praktiken sind Grundlage für deren kulturelle Repräsentationen in Narrativen, Mythen, Diskursen, Praktiken, Ideologien und Weltbildern. Die Beziehung zwischen diesen Sphären muss dabei als wechselseitig verstanden werden: So produzieren materielle Strukturen und Prozesse bestimmte Repräsentationen, werden jedoch auch durch diese selbst geprägt und (re)produziert. Folgt man dem hier hergeleiteten Kulturverständnis, so müssen Mobilitätskulturen sowohl als Abbilder und ebenso als Produzenten von Infrastruktur, Verkehr und Mobilität gesehen werden (Divall und Revill 2005; Mitchell 2000).

### **Bestehende Begriffsverwendungen in der Mobilitätsforschung**

Bei der begrifflichen Erschließung der Mobilitätskultur wählte das Team um Jutta Deffner (2006) eine Perspektive, um „das Mobilitätsgeschehen sozial-räumlicher Einheiten [...] vergleichend zu analysieren und als komplexe Interdependenz infrastruktureller, baulicher, diskursiver, sozialer, soziokultureller und handlungsbezogener Faktoren zu beschreiben“ (Götz et al. 2016, S. 782 f.). Nach ihrer Definition ist eine Mobilitätskultur „die Ganzheit der auf Beweglichkeit bezogenen materiell und symbolisch wirksamen Praxisformen. Sie schließt die Infrastruktur- und Raumgestaltung ebenso ein wie Leitbilder und verkehrspolitische Diskurse, das Verhalten der Verkehrsteilnehmer und die dahinterstehenden Mobilitäts- und Lebensstilorientierungen. Sie bezeichnet das prozessuale Ineinanderwirken von Mobilitätsakteuren, Infrastrukturen und Techniken als sozio-technisches System“ (Deffner et al. 2006, S. 16).

Diesen vergleichenden Charakter nutzten andere Wissenschaftler\*innen in anschließenden Studien unter anderem dazu, Mobilitätskulturen unterschiedlicher Städte miteinander zu vergleichen (Klinger et al. 2013) oder die Mobilitätskultur weltweiter Megastädte zu untersuchen (Institute for Mobilities Research 2013). Dabei bringt der Fokus auf eher quantitative, komparative und homogenisierende Kulturanalysen Probleme mit sich: Trotz des Anspruchs, sozialräumliche Einheiten miteinander vergleichen zu wollen und ein nutzbares Verständnis für die Verkehrswissenschaft und -planung zu entwickeln, stellt sich die Frage, inwiefern und ob überhaupt Mobilitätskultur(en) adäquat operationalisiert, gemessen und verglichen werden können, ohne dabei die konfliktreichen und normativ aufgeladenen Aushandlungsprozesse zu verschweigen, durch die sie überhaupt geschaffen, verfestigt und verändert werden; oder auch die Pluralität, Heterogenität und Widersprüchlichkeiten der Bedeutungen zu vernachlässigen, die sich innerhalb sozialräumlicher Einheiten, in gesellschaftlichen Gruppen und zwischen Individuen ergeben können und die immer auch in Mobilitätskulturen eingeschrieben sind.

### Synthese

Dabei ist zu beachten, dass es niemals nur eine Kultur gibt, sondern immer eine Vielzahl unterschiedlicher *Kulturen* existieren, die nebeneinanderstehen, sich überkreuzen, ein- und ausschließen und um Bedeutung ringen. Bereits hier wird ein politischer Impetus des Kulturbegriffs deutlich, der besonders relevant für eine zielorientierte, sozialwissenschaftlich argumentierende und akteurszentrierte Mobilitäts- und Verkehrsforschung ist. Somit zeigt die Wahl des Begriffs Mobilitätskultur (im Singular) bereits ein Kulturverständnis, welches die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Mobilitätskulturen innerhalb einer sozialräumlichen Einheit sprachlich ausschließt.

Aus diesen Gründen macht es theoretisch, empirisch, wie auch sprachlich wenig Sinn von Mobilitätskulturen im Singular zu sprechen und z. B. *eine* nachhaltige Mobilitätskultur einer bestimmten Stadt oder Region zu fordern. Was damit aber vielfach gemeint ist – und so auch in diesem Artikel –, ist, dass bestimmte, teilweise sehr heterogene Mobilitätskulturen, die nach einer bestimmten normativen Zielorientierung (z. B. sozialökologischer Nachhaltigkeit oder öffentlicher Mobilität) als wünschenswert anzusehen sind und deshalb unter einer Mobilitätskultur vereinheitlicht werden, ein zukünftiger Hegemonieanspruch zugesprochen wird: „Mobilitätskulturen bezeichnen somit die Gesamtheit aller, sich zum Teil widersprechenden, Alltagspraktiken, Objekte und Sinnzuschreibungen, die – eingebettet in materielle Strukturen und gesellschaftliche Dispositionen – individuelle Möglichkeitsräume für Ortsveränderungen (re) präsentieren und (re)produzieren“ (Hoor 2020a, S. 24).

## 1.2 Was sind Mobilitätskulturen? Über konfliktreiche Aushandlungsprozesse

In der Tradition der angelsächsischen *Cultural Studies* muss Kultur immer als Feld verstanden werden, in dem „politische und soziale Identitäten produziert und reproduziert werden“, die „zwangsweise Ausschlüsse, sowie Verhältnisse von Dominanz und Unterordnung, die ihrerseits auf Widerstände treffen“, produzieren (Marchart 2008, S. 12). Kultur ist damit das Medium des Konflikts und Kampfs, in dem bestehende Machtstrukturen diskursiv und lebensweltlich normalisiert, verfestigt, angefochten und ausgehandelt werden.

### Der Kampf um Hegemonie

Diesen Zusammenhang zwischen Kultur, Macht und Gesellschaft beschreibt Don Mitchell sinnbildlich, indem er Kultur als „an incredibly powerful *idea* [that] is made real, as real as any other exercise of power“ (Mitchell 2000, S. 76 f.) beschreibt, in der ästhetische und symbolische Repräsentationen in materielle Strukturen umgewandelt werden. In den angelsächsischen *Cultural Studies* wird diese konzeptuelle Verbindung von Machtstrukturen und kulturellen Repräsentationen mit Antonio Gramscis (1992) Verständnis von Staatsmacht und Hegemonie vollzogen (z. B. Hall 2000, 2004; Williams 1981): In Gramscis Verständnis wird Kultur als „wesentliche[r] Austragungsort politischer Kämpfe um Hegemonie konzipiert“ (Marchart 2008, S. 76). Hegemonie ist dabei, verkürzt dargestellt, die weichere Seite gesellschaftlicher Machtausübung, die – neben klassischen staatlichen Zwängen in Form von Recht, Politik und Ökonomie – durch zivilgesellschaftlichen Konsens und freiwillige Zustimmung Herrschaft sichert und (re)produziert (Buckel und Fischer-Lescano 2007).

Hegemonie bedeutet, dass die Macht der dominanten Gesellschaftsgruppen sowohl legitimiert wird als auch, dass sie natürlich erscheint – Hegemonie als etwas, das *gelebt* und woran *geglaubt* wird. Dabei kommt insbesondere den harmlos anmutenden Handlungen im Alltagsleben von Bürger\*innen eine größere makropolitische Bedeutung zu, eben weil sie bestimmten Machtverhältnissen entspringen und diese fortlaufend (re)produzieren (Marchart 2008; Buckel und Fischer-Lescano 2007). Dies ist verkehrspolitisch von Interesse, da es hier erst einmal nicht um großangelegte bundes-, landes-, oder kommunalpolitische Entscheidungen geht, sondern die Politik im Kleinen im alltäglichen Leben auf der Straße stattfindet.

Eine kulturelle Hegemonie ist dabei zwar erst einmal konservierend und wirkmächtig – sie strebt ihr eigenes Bestehen an – aber nie unangefochten stabil

oder endgültig, sondern muss permanent gegen Herausforderungen verteidigt werden. In diesem Verständnis fungiert Kultur dann sowohl als Stabilisator dominanter Lebensweisen und Leitbilder, indem zum Beispiel bestimmte diskursive Setzungen wie „Deutschland als Autoland“ sowohl materiell wie auch ideologisch verstetigt und normalisiert werden. Aber auch als Motor des Wandels kann Kultur durch (sub)kulturelle Praktiken (z. B. deviante Fahrweisen<sup>1</sup> oder Rauman eignungen von Radfahrenden) oder veränderte Narrative und Leitbilder (z. B. menschengerechte und lebenswerte Städte) wirken (Müller-Funk 2010; Furness 2010). Dabei werden kulturelle Hegemonien häufig aufrechterhalten und oppositionelle Forderungen entschärft, etwa in Form von Zugeständnissen, durch die ursprünglich als subversiv verstandene Forderungen in die Mehrheitsgesellschaft inkorporiert und somit kommerzialisiert werden (Langemeyer 2009; Marchart 2008; Featherstone 2007; Boltanski und Chiapello 2006).

### **Kulturkämpfe als Beginn einer jeden Verkehrswende**

De Facto gibt es die mobilitätskulturelle Hegemonie des „Systems der Automobilität“ (Urry 2004), welches als „raumkonstituierendes Dispositiv der Moderne“ (Manderscheid 2012) zu verstehen ist und durch materielle und kulturell-symbolische Elemente gestützt wird. Dabei ist in Medien und Politik aber immer mehr von einem Kulturkampf die Rede, wobei grundsätzliche Fragen wie „Wem gehört die Straße?“ angesprochen werden und die angesprochene automobilen Hegemonie angegriffen wird. Schlagzeilen wie „Die Radfahrer spinnen. Sie treten, spucken, pöbeln. Sie rasen ohne Helm und Licht. Sie klauen uns die Straße“ (Drechsler 2017) aus der AutoBild-Ausgabe vom November 2017 zeigen eine emotionale Abwehrhaltung und Entrüstung, die deutlich macht, wie wichtig eine kulturelle Betrachtung sein kann, um aktuelle Tendenzen im Mobilitäts- und Verkehrsbereich angemessen verstehen zu können.

Diese symbolische und emotionale Aufladung von Alltagsverständnissen und -praktiken hat – mobilitätskulturell gefasst – ihren Ursprung in politischen und ökonomischen Entscheidungen sowie Pfadabhängigkeiten wie auch in hegemonialen Narrativen, Diskursen, Weltbildern und Mythen, die diese Machtstrukturen fortlaufend normalisieren, zementieren und (re)produzieren. Die Propagierung einer automobilen Gesellschaft, der Ruf ‚Freie Fahrt für freie Bürger‘ oder die Stigmatisierung von Radfahrenden als ‚Kampfradler‘ müssen

---

<sup>1</sup>Mit devianten Fahrweisen meine ich z. B. das Nicht-Einhalten der StVO wie Rotlichtmissachtungen, das Fahren ohne separate Bremsenrichtungen bei Fixed-Gears oder das Nicht-Befahren von ausgewiesenen Radwegen.

somit immer als ideologischer Ausdruck bestehender Machtverhältnisse gelesen werden. So wie Radfahrende aufgrund struktureller Subordination quasi dazu gezwungen sind, sich durch subkulturelle und teils deviante Praktiken überhaupt als gleichberechtigte Verkehrsteilnehmende zu konstituieren und im Straßenverkehr zu behaupten (Aldred und Jungnickel 2014; Furness 2010), wurden deren Strategien und Forderungen durch massenmediale Schlagzeilen, verkehrsrechtliche Sanktionen und eine jahrzehntelange politische wie planerische Nichtbeachtung fortlaufend delegitimiert, ausgeschlossen und subordiniert. Dass sich dieses Verständnis (medial, diskursiv, planerisch und politisch) in einem umfassenden Wandel befindet, ist ein deutliches Zeichen dafür, dass sich dem Radverkehr aber auch dem gesamten Umweltverbund ein historisches Möglichkeitsfenster im Kampf um kulturpolitische Deutungsmacht geöffnet hat, weshalb eine Förderung einer neuen Mobilitätskultur besonders hier auf fruchtbaren Boden fällt.

Der Literatur- und Kulturwissenschaftler Wolfgang Müller-Funk (2010, S. 284) schreibt: „Das Wort ‚Kulturkampf‘ ist zumeist negativ besetzt und hat einen üblen Beigeschmack, erweckt es doch Assoziationen an Repression. (...) Aber Kulturkampf als Streit um Bedeutung gehört zum Alltag von entwickelten zivilen und demokratisch organisierten Gesellschaften. (...) Was gelten soll, was ‚bedeutend‘ ist, muss ausgehandelt werden“. Dabei zeigt die fortwährend steigende Emotionalität in den verkehrspolitischen Debatten, dass bestehende Strukturen, Überzeugungen, Lebensweisen und Identitäten bereits entscheidend angegriffen wurden und der Kampf um Bedeutungen im vollen Gange ist. Ein ‚Kulturkampf‘ im Bereich Mobilität und Verkehr ist damit nicht als Problem, sondern als Zeichen einer öffentlichen Anerkennung und Stärkung subordinierter und alternativer Mobilitätskulturen zu lesen und somit notwendiger Bestandteil und Beginn einer jeden Verkehrswende.

### **1.3 Integration von Mobilitätskulturen in die Integrierte Verkehrsplanung und -politik**

Im deutschen, wie im angelsächsischen Raum wird ein grundlegender Paradigmenwechsel im Bereich der Verkehrsplanung gefordert (Schwedes und Hoor 2019; Litman 2013; Banister 2008). Aufgrund der Ähnlichkeit der Ansätze in ihrem Fokus auf eine zielorientierte und akteurszentrierte Nachfrageplanung werden diese hier unter dem Begriff Integrierte Verkehrsplanung subsumiert

(siehe den Beitrag von Schwedes in diesem Band). Die grundlegende Einsicht ist, dass die klassischen technischen und ingenieurwissenschaftlichen Verkehrsplanungsparadigmen (Angebotsplanung und Effizienzsteigerung im Verkehr durch Minimierung von Zeit und Kosten) nicht helfen werden den Verkehr nachhaltiger zu gestalten, sondern – im Gegenteil – den Status quo der autozentrierten Planung weiter zementieren. Ein neues Planungsparadigma der Verkehrsforschung muss deshalb die soziale Sphäre stärker integrieren, sich auf Menschen fokussieren, alternative Verkehrsträger und eine strategische Zielorientierung in die integrierte Betrachtung einbeziehen.

Die integrierte Verkehrsplanung ist somit als ein interdisziplinärer und evidenzbasierter Ansatz zu verstehen, mithilfe dessen die komplexen gesellschaftlichen Verhältnisse angemessen beschrieben und im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung gestaltet werden können. Dabei geht es verkehrspolitisch um eine Aushandlung der unterschiedlichen Interessen sowie einer normativen, politischen, fachlichen und räumlichen Integration, mit dem Ziel eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zu fördern (Schwedes und Rammert 2020). Insbesondere mit dem Fokus auf den Menschen, seine Bedürfnisse, Anforderungen und Routinen, sowie der forcierten Verhaltensänderung bei Verkehrsproduzenten und -konsumenten wird eine kulturelle Überarbeitung des bisherigen Planungsverständnisses wichtig (Hoor 2020a).

---

## **2 Konzeption – Grundlagen einer neuen Mobilitätskultur**

Auch wenn Nordeuropa gerne als Paradebeispiel für einen starken Umweltverbund bezeichnet wird, ist die städtische Mobilität auch hier maßgeblich durch das Automobil geprägt und eine Betrachtung der Öffentlichen Mobilität ohne Bezug darauf nur wenig zielführend. Schließlich geht es bei der Gestaltung einer öffentlichen Mobilitätskultur vor allem darum, das Dilemma aufzulösen, dass das privat genutzte Automobil ein Grundbedürfnis nach individueller Mobilität auf Kosten des Gemeinwohls befriedigt (Schwedes 2017; Knoflacher 2009). Während sich im Bereich des Radverkehrs sowie der Radverkehrspolitik die bislang hoffnungsvollsten Veränderungen zeigen, gelang es insbesondere dem öffentlichen Verkehr (ÖV) bislang nicht, sich auf die neuen Mobilitätsbedürfnisse einzustellen und eine grundsätzliche Strukturveränderung herbeizuführen.



## 2.1 Notwendigkeit einer neuen Mobilitätskultur

Die Gründe, warum es eine neue Mobilitätskultur braucht, sind vielfältig und begründen sich vor allem mit Blick auf die vielfältigen negativen Auswirkungen des MIV. Zu nennen sind u. a. Umweltauswirkungen des Verkehrs in Bezug auf Lärm, Luft, Klima und Flächenverbrauch; Auswirkungen auf die räumlich-zeitliche Organisation von Leben, Arbeit und Freizeit; die Gliederung und Fragmentierung von Städten oder auch die Überführung von öffentlichem Raum in monofunktionale Verkehrsflächen (Becker 2018; SRU 2005; Sheller und Urry 2000; Augé 1995; Illich 1974; Jacobs 1961). Dabei kann vielem durch verkehrliche, wirtschaftliche und politische Entscheidungen und Maßnahmen entgegengewirkt werden, z. B. durch die Internalisierung externer Effekte sowie durch umfassende Umverteilungs- und Umbaumaßnahmen. Um aber auch das Mobilitätsverhalten nachhaltig zu verändern, müssen unterschiedliche Handlungsdimensionen des Menschen betrachtet werden. Dies ist zwingend notwendig, denn während der Anspruch einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung gesellschaftlich, politisch, wie planerisch vielfach gewünscht ist, zeigen sich bei der konkreten Umsetzung und Akzeptanz noch Widersprüche: Während beispielsweise ein Großteil der deutschen Bevölkerung findet, dass eine Stadt- und Verkehrsentwicklung mit weniger Autos und mehr Platz für Fuß- und Radverkehr zu einem guten Leben beitragen kann, stehen sie restriktiven Maßnahmen dennoch ablehnend gegenüber (Umweltbundesamt 2017b).

Dabei sind verkehrspolitisch insbesondere die Strategien der Verkehrsverlagerung und -vermeidung bedeutsam für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, wobei technische Maßnahmen der Verkehrseffizienz (z. B. Förderung der Elektromobilität) oft wirtschaftsfreundlicher und politisch opportuner sind und deshalb den verkehrspolitischen Diskurs dominieren (Umweltbundesamt 2019; Schwedes 2018). Hat die Vermeidungsstrategie einen schlechten Ruf, bedarf sie doch eben dieser Restriktionen und eines umfassenden Strukturwandels von Mensch und Gesellschaft, so scheint die Verkehrsverlagerung hingegen mit einer Förderung von ÖV, Rad- und Fußverkehr oder der gemeinschaftlichen Nutzung von Fahrzeugen auszukommen. Allerdings darf man sich auch hier nichts vormachen – eine ‚Förderung‘ hört sich zwar harmlos an, kann unter den gegebenen Bedingungen aber auch nur durch umfangreiche strukturelle wie mentale Transformations- und Umverteilungsprozesse (z. B. durch umfangreiche Push- und Pull-Maßnahmen) erreicht werden, in dem die bestehende Hegemonie des Automobils massiv eingeschränkt wird (Holz-Rau 2018). Dies wird bereits am Berliner Mobilitätsgesetz sowie dessen konfliktreicher Entstehungsgeschichte

deutlich (siehe die Beiträge von Dirk von Schneidmesser und Jens-Holger Kirchner in diesem Band).

Denn gerade in Städten, die innerstädtisch mit einer dichten und kompakten Bauweise über ideale Bedingung für Rad-, Fuß- und öffentlichen Verkehr verfügen, führt die Dominanz des motorisierten Individualverkehrs zwangsläufig zu einer Diskriminierung anderer Transportmittel. So hat Berlin in Bezug auf den Radverkehr von Außenstehenden betrachtet häufig das Image einer fahrradfreundlichen Stadt. Doch während der Radverkehrsanteil in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist, wurden die fahrradnahen Infrastrukturen und Dienstleistungen nicht entsprechend ausgebaut. Aufgrund der umfangreichen Arbeit radverkehrspolitischer Initiativen steht die Stadt nun vor einem großen infrastrukturellen Wandel, der im neuen Berliner Mobilitätsgesetz politisch beschlossen worden ist. Dennoch ist das Radfahren in Berlin wegen des langsamen Ausbaus, dem fortwährenden Mangel an sicherer und komfortabler Radinfrastruktur sowie der bestehenden automobilen Dominanz noch immer als eine untergeordnete Praxis zu bewerten, die immer wieder Mut, Geschick und Erfahrung erfordert, was sich u. a. in den schlechten Ergebnissen in Studien zur Radverkehrsfreundlichkeit widerspiegelt (ADFC 2019). Darüber hinaus ist Berlin aber mit seinen hunderten Fahrradläden, den genannten Initiativen, bekannten Messen und Rennen sowie lebhaften und heterogenen Szenen einer der europäischen Hotspots urbaner Radkultur, die bereits einen umfassenden Wandlungsprozess durchlaufen hat. Diese soll im Folgenden kurz skizziert werden, um aus der urbanen Fahrradkultur Anknüpfungspunkte für die Öffentliche Mobilität herzuleiten.

## **2.2 Anknüpfungspunkte – Der Radverkehr als Vorreiter der Öffentlichen Mobilität**

Der Radverkehr hat in den letzten 15 Jahren insbesondere in den Städten einen starken Bedeutungswandel erlebt (Nobis 2019). Aus verkehrsplanerischen Gesichtspunkten ist dies verständlich. Im Kontext urbaner Transformationen und den Anforderungen des Klimawandels ist das städtische Radfahren als Form der nachhaltigen Mobilität für die Steigerung/Erhaltung der Lebensqualität und für die Erfüllung von individuellen Bedürfnissen unerlässlich (Pucher und Buehler 2012). Dabei ist das Fahrrad gleichzeitig eines der einfachsten und minimalistischsten Verkehrsmittel, die es überhaupt gibt, aber auch ein technisch hochentwickeltes, vielfältiges und individualisiertes Objekt, das für sehr viele verschiedene Nutzungen und Nutzer\*innengruppen geeignet ist (Cox 2015, 2019; Hutchinson 2017; Hadland und Lessing 2016; Vivanco 2013; Horton et al. 2007).

Menschen fahren aus unterschiedlichsten Gründen Fahrrad, z. B. aus Notwendigkeit, Spaß, Gesundheit, Sport, Überzeugung, aus praktischen Gründen oder um ihre Zugehörigkeit zu einer bestimmten Lebensstilgruppe zu zeigen. Mindestens genauso viele Gründe gibt es, das Rad nicht zu nutzen. All diese unterschiedlichen Bedeutungen sind dabei im Objekt Fahrrad sowie der alltäglichen Praxis des Radfahrens eingeschrieben und werden in Kulturprodukten (z. B. Bücher, Filme, Erzählungen) kommuniziert, ausgehandelt und verfestigt.

Dabei zeichnet sich bei der gesellschaftlichen Normalisierung und den damit einhergehenden Ausprägungen des städtischen Radfahrens ein Wandel ab: Galt das Fahrrad lange Zeit nur als Spiel- und Sportgerät, so ist es heute auch ein Distinktionsmittel großstädtischer Bevölkerungsschichten, Symbol der Verkehrswende und geht mit veränderten Vorstellungen eines guten städtischen Zusammenlebens einher. Der Ursprung dieser Entwicklung ist vor allem in verschiedenen städtischen fahrradbezogenen Subkulturen zu finden wie z. B. der in den 1980er Jahren aufkommenden Fahrradkurier-Szene, die sich stark durch bestimmte Zugehörigkeitssymbole (u. a. Fixed Gears, Kuriertaschen) und Praktiken (u. a. riskanter und selbstbewusster Fahrstil) auszeichnet. Stile und Praktiken von Fahrradkurierern haben in den Nuller-Jahren Eingang in urbane Moden gefunden und sind auch heutzutage noch für einen Großteil der Entwicklung weiterer fahrradbezogener Szenen, wie der aktuellen Fixie-, Rennrad-, oder Cyclocross/Gravel-Szene, relevant (Hoor 2020b; Kidder 2011; Furness 2010; Wehr 2009; Fincham 2007).

Obwohl diese subkulturellen Wurzeln genealogisch zumeist zutreffen, sind städtische Fahrradszenen mittlerweile viel heterogener, kommerzieller und massentauglicher geworden. Illustrieren möchte ich diesen umfassenderen Bedeutungswandel an drei Hollywood-Filmen, welche diese subkulturellen Wurzeln aufgreifen und das Fahrrad als Distinktion und Lifestyle-Element inszenieren: Der Film *Premium Rush* zum Beispiel handelt von einem Fahrradkurier, der versehentlich in einen Kriminalfall verwickelt wird und spektakulär auf seinem Fahrrad vor Autos durch New York City fliehen muss. Ebenfalls zu nennen ist *Tomb Raider*, in dem die ausgiebige Eröffnungsszene eine Art Fahrradkurier-Rennen zeigt. Während im Film *Quicksilver* von 1986 die Figur des Fahrradkuriers den sozialen Abstieg eines ehemals erfolgreichen Bankiers illustriert, werden Fahrradkuriere in *Premium Rush* und *Tomb Raider* schließlich zum Helden/ zur Heldin und das Fahrrad zu ihrem mächtigen Werkzeug, analog zum schnellen Auto in den meisten Actionfilmen.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass sich in vielen urbanen Fahrradszenen eine starke Ästhetisierung und Lebensstilisierung des Fahrrads zeigt (Hoor 2020b). Subkulturen, die ehemals nur von Profisportler\*innen oder

Fahrradkurier\*innen gepflegt wurden, sind heute Teil der Popkultur und gehen mit einer starken Kommerzialisierung einher, z. B.:

- Hipster, die Fixie fahren, Messenger Bags tragen oder sich schicke Rennräder, Gravelbikes und Radklamotten leisten.
- Leute, die sich ihr Fahrrad ins Wohnzimmer hängen, anstatt es auf der Straße stehen zu lassen.
- Produkte aus Fahrradindustrie und Mode, die den modernen Design-Stil mit einer fahrradspezifischen Funktionalität verbinden.
- Fahrradläden, die nicht nur Fahrräder verkaufen, sondern auch als hippestes Café, Treffpunkt, Restaurant oder Bar fungieren.
- Medienbeiträge in Zeitungen, Film und Werbung in denen das Fahrrad als cooles und nachhaltiges Fortbewegungsmittel gefeiert und mit neuen Geschichten belegt wird.

Dies sind alles Entwicklungen die nicht radverkehrspolitisch gefördert wurden, sondern sich parallel aus subkulturellen sowie hedonistischen und kommerziellen Interesse gebildet haben und das Fahrrad fortwährend mit neuen Attributen belegen, die immer neue Menschen dafür begeistern.

### **2.3 Kritisches Potenzial – Alltagspraktiken und Raumproduktionen**

„Surely it is the supreme illusion to defer to architects, urbanists or planners as being experts or ultimate authorities in matters relation to space.“ (Henri Lefebvre 1991, S. 95)

Den Alltagspraktiken des Radfahrens und zu Fuß Gehens kommt in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Bedeutung für eine öffentliche Mobilitätskultur zu: Neben seinen positiven Effekten für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung ist es einerseits als performative Kritik an bestehenden automobilen Raum- und Verkehrsstrukturen zu verstehen, andererseits ist es eine eigene Art der Raumaneignung und -produktion. Etwas idealisiert kann von einer Belebung und Aneignung von Nicht-Orten im Sinne von Marc Augé (1995) und Michel de Certeau (1988) gesprochen werden: Städtische Räume – wie monofunktionale Verkehrsräume – werden durch die Praktiken des Radfahrens und des zu Fuß Gehens, ihrer spezifische Wahrnehmung und die damit einhergehenden Erfahrungen neu bespielt

und konstituiert. Dies wird besonders bei den Critical-Mass-Veranstaltungen<sup>2</sup> deutlich: „By taking action which temporarily transforms the cityscape to one dominated by bicycles, pedestrians and the sound of human voices, an alternative, sustainable society is being, however temporarily, brought into existence“ (Horton 2006, S. 55). Dabei ist die Critical Mass als eine kurzfristige und flüchtige Umsetzung einer Utopie zu lesen, in der sich die Machtverhältnisse auf den Straßen zugunsten des Radverkehrs verschieben (Furness 2005).

Des Weiteren erlauben Radfahren, zu Fuß Gehen und die ÖV-Nutzung einen direkten Kontakt und Austausch mit der städtischen Umwelt und anderen Menschen. Dies wird nicht nur intensiver und sinnlicher wahrgenommen, es wird auch intensiver und sinnlicher genutzt. Radfahrende, die sich mithilfe eigener Muskelkraft weitestgehend ungeschützt fortbewegen, sind deutlich weniger gegenüber ihrer Umgebung abgeschottet als Autofahrer\*innen und werden durch die direkte Präsenz sowie der möglichen Interaktion wesentlich ‚menschlicher‘ wahrgenommen als das technische Objekt Automobil (Jensen 2009, 2010; Horton et al. 2007; Spinney 2006). Das Fahrrad produziert eine räumliche Nähe und begünstigt so auch die Wiederbelebung von Innenstädten und öffentlichen Räumen bis hin zur Konstitution von demokratischen Subjekten, die durchs Radfahren zu bürgerschaftlichen Engagement angeregt werden und sich verstärkt mit ihren Nachbarschaften und städtischen Räumen identifizieren (Aldred 2010).

Dabei besteht ein Dilemma der nachhaltigen Verkehrsentwicklung darin, dass sie als „öffentliches, unteilbares Gut kaum gewürdigt wird“ (Schwedes 2017, S. 112). Insbesondere zur Firmierung einer neuen Mobilitätskultur bedarf es einen umfassenden Wertewandel, in dem der öffentliche Raum wieder verstärkt als kollektives Allgemeingut – Urban Commons – verstanden wird, um dass sich von allen Seiten gekümmert werden muss. Dies bedarf allerdings einer verstärkten Identifikation mit dem öffentlichen Raum und ein darauf erwachsendes Verantwortungsbewusstsein seitens der Bevölkerung.

---

<sup>2</sup>Die Critical Mass ist eine seit 1992 weltweit stattfindende monatliche Veranstaltung zur Förderung des Radverkehrs. Dabei wird in einer großen Gruppe von Radfahrenden durch Städte gefahren und unter dem Motto „We´re not blocking Traffic. We ARE Traffic!“ für bessere Radverkehrsbedingungen demonstriert.

## 2.4 Zielbestimmung – Welche neue Mobilitätskultur?

Die Begriffe *multimodale Mobilitätskultur*, *postfossile Mobilitätskultur*, *nachhaltige Mobilitätskultur*, *öffentliche Mobilitätskultur* oder auch *neue Mobilitätskultur* beschreiben alle mehr oder minder dasselbe. Dabei möchte ich aber vor einer ideologischen Homogenisierung warnen: Wenn bereits kleinteiligere Begriffe wie Radverkehr und Radfahren der Vielfalt an Nutzer\*innen(gruppen), Praktiken und Bedeutungszuweisungen nicht gerecht werden (siehe Abschn. 3.2), dann wird insbesondere bei Begrifflichkeiten wie Nahmobilität, Umweltverbund, Öffentliche Mobilität sowie den oben genannten von einer Homogenität des Ganzen ausgegangen, welche vermeintliche Gemeinsamkeiten überbetont und schwerwiegende Unterschiede außer Acht lässt. Denn ein Großteil des Selbstverständnisses entspringt aus einem dialektischen und konstitutiven Verhältnis zur aktuellen automobilen Dominanz, welche die inneren Unterschiedlichkeiten fortwährend nivelliert. Die Visionen einer „Radverkehrsinfrastruktur für Alle!“ (ADFC 2018, S. 11), der „Stadt für Morgen“ (Umweltbundesamt 2017a) oder einer umfassenden „öffentlichen Mobilitätskultur“ sind vielleicht als wünschenswerte Zielsetzung zu verstehen, lassen sich aber durch eine simple sozial- und kulturwissenschaftliche Erkenntnis kritisieren: Jeder Einschluss produziert neue Ausschlüsse!

Darüber hinaus werden der Ausbau von Radinfrastruktur sowie die übergeordneten Leitbilder der ‚nachhaltigen Mobilität‘ bzw. ‚lebenswerten Stadt‘ insbesondere im US-amerikanischen Raum aus einer Perspektive der sozialen Gerechtigkeit stark kritisiert. Radverkehrsförderung sowie die Revitalisierung des öffentlichen Raumes gehe mit einer Wiederentdeckung und Aufwertung der Innenstädte einher und kommt somit insbesondere den ohnehin schon privilegierten Schichten zugute – Verkehrspolitik als eine moderne Form der Klassenpolitik, die bestehende soziale Ungleichheiten (z. B. entlang der klassischen Diskriminationslinien wie Rasse, Klasse und Geschlecht) verfestigt und unter der Legitimation einer vermeintlichen Inklusivität weiter ausweitet. Auch der oben beschriebene Bedeutungsgewinn des Radverkehrs geht mit diesen Problemen einher und reproduziert insbesondere männlich dominierte Sichtweisen aufs Radfahren (MAMILS, ‚Strong and Fearless‘ etc.), wodurch auch eine inklusive Radverkehrsentwicklung aber auch eine sozialgerechte Stadtentwicklung behindert werden kann (Stehlin 2019; Lugo 2018; Lam 2018; Hoffmann 2016; Sheller 2015).

So kann eine Konzeption einer neuen Mobilitätskultur, die ihren eigenem Anspruch gerecht werden möchte, nur gelingen, „wenn es mit einer handlungsleitenden normativen Gerechtigkeitskonzeption verknüpft ist und den

Zusammenhang von Mobilität und sozialer Exklusion thematisiert“ (Daubitz 2018; siehe auch den Beitrag von Daubitz in diesem Band). Eine Aufgabe wird es u. a. sein, eine gemeinsame Zielorientierung hinzubekommen, welche den bildungsbürgerlichen Diskurs mit seiner ‚Wünsch Dir was!‘-Rhetorik übersteigt und auch bislang marginalisierte und nicht am Diskurs teilnehmende Gruppen einbezieht – egal ob potenzielle Verlierer\*innen oder Gewinner\*innen der Verkehrswende.

Dabei lohnt sich ein Blick auf bisherige Entscheidungsfindungsprozesse – insbesondere was eine öffentliche Meinung angeht, in der bereits stellvertretend um politische Entscheidungen gerungen wird. Die öffentliche Meinung wird durch Resonanz und Zustimmung der Bevölkerung legitimiert, und ist die „Meinung, auf die sich viele öffentlich geeinigt haben“ (Hannah Ahrend, zitiert in König 2012, S. 15). So konnte z. B. der Volksentscheid Fahrrad in Berlin auch nur deshalb so erfolgreich sein, weil er dem Berliner Abgeordnetenhaus innerhalb kürzester Zeit über 100.000 Unterschriften für seinen Antrag auf ein Volksbegehren vorlegen konnte – sein politischer Auftrag war damit untermauert, auch wenn es natürlich lautstarke Gegenstimmen gab. Bisherige Umfragen und Partizipationsansätze zur Verkehrswende oder zum Umweltbewusstsein zeigen bereits, dass von einer öffentlichen Meinung gesprochen werden kann, welche das grundsätzliche Ziel der nachhaltigen Verkehrsentwicklung politisch begründet – dies ist durchaus als Erfolg anzusehen, an dem angeknüpft werden kann (Böhm und Herzberg 2020; Umweltbundesamt 2017b).

---

### 3 Prozess – Wege zur Öffentlichen Mobilitätskultur?

*„Es ist leichter, Unkraut auszurotten als den Sexismus. Eine ganze Kultur zu transformieren wäre erheblich mühsamer, als einen Fluß zu stauen oder einen Berg abzutragen.“* (Terry Eagleton 2009, S. 132)

Vielen Äußerungen im Bereich der Verkehrspolitik und -planung liegt implizit die Annahme zugrunde, dass ‚weiche‘ Faktoren wie z. B. die Veränderung von soziokulturellen Verhaltensweisen, Einstellungen und Werte leichter zu verändern seien als die ‚harten‘ Faktoren, wie z. B. Infrastrukturen oder Gesetze. Beim Vergleich dieser Einschätzung mit dem obenstehenden Zitat des Literaturtheoretikers Terry Eagleton zeigt sich die Diskrepanz in den jeweiligen Einschätzungen: Aus kulturtheoretischer Sicht sind Kulturen sehr widerstandsfähig, kontingent und nur ungewiss zu beeinflussen, während Kultur aus Sicht der Mobilitäts- und Verkehrsforschung zumeist eine abgeleitete Größe darstellt. Dabei teile ich die

kulturtheoretisch fundierte Annahme, dass sich die materielle Seite von Kultur (zum Beispiel die Verkehrsinfrastruktur) leichter bearbeiten lässt als die Geistige. Gerade deshalb ist ein fundiertes Verständnis der geistigen Kulturdimensionen in ihrem Zusammenspiel mit der materiellen Dimension unerlässlich, um den Transformationsprozess zu gestalten.

Dies begründet eine spezifische Förderung des Umweltverbunds durch die zielgerichtete Kombination von restriktiven wie fördernden Maßnahmen bei einem gleichzeitigen Fokus auf Informations-, Evaluations-, Beteiligungs- und Kommunikationsstrategien. Ohne den Einbezug von Letzterem, mit dem Ziel der langfristigen Veränderung dominanter gesellschaftlicher Bilder, Diskurse und Erzählungen, kann – hegemonietheoretisch gesprochen – zwar zentralisierter Zwang (z. B. Fahrverbote), aber niemals anhaltender zivilgesellschaftlicher Konsens geschaffen werden.

### 3.1 Verlagerung und Motive der Verkehrsmittelwahl

Obwohl der Radverkehr einen wichtigen Teil neuer Mobilitätskulturen darstellt, wird an ihm m. E. besonders deutlich, was anderen Verkehrsträgern des Umweltverbundes noch fehlt. Denn der beschriebene Bedeutungswandel des Radfahrens, insbesondere in seinen Zuschreibungen unter jungen Großstädter\*innen, ist nicht unbedingt für andere Formen der Öffentlichen Mobilität ersichtlich, auch wenn die Öffentlichkeitskampagnen der BVG der letzten Jahre ein positives Beispiel darstellen. Um letzten Endes dem Automobil den Rang abzulaufen, ist dies aber umso bedeutsamer und müsste von mehreren Akteuren ebenso konsequent umgesetzt werden. Denn „Automobile sind also nicht nur technische Vehikel und Objekte zweckrationalen Handelns und des ökonomischen Kalküls, sondern wesentlich auch sozial und kulturell geprägt“ (Schmidt 2018, S. 374). Dabei galt es „lange Zeit als Symbol für Freiheit und Unabhängigkeit, das sich in die Routinen jedes Einzelnen eingeschrieben hat“ (Canzler und Radtke 2019) – das „Auto im Kopf“, wie Andreas Knie (2005) es bezeichnet hat.

Dabei existiert eine große Diversität an verschiedenen Automobilkulturen, wobei das Auto einen Wandel von einem Statussymbol der Bourgeoisie über ein Massenprodukt hin zu einem Produkt differenter Lebensstile der (post) modernen Konsumgesellschaft vollbracht hat (Miller 2001; Featherstone 2004; Schmidt 2018). Zur Einordnung dieser eher sozio-kulturellen Beharrungskräfte auf das individuelle Mobilitätsverhalten hilft ein Blick auf umwelt- und sozialpsychologische Motive der Verkehrsmittelwahl. So lässt sich die Wahl des Verkehrsmittels nämlich nicht nur nach rationalen Gesichtspunkten (z. B. Kosten,



Geschwindigkeit, Verfügbarkeit, Zeitersparnis) erklären, sondern hängt von komplexeren affektiven und symbolischen Motiven ab (Jakobsson 2007; Steg 2005). Unter affektiven Motiven werden negative Gefühle wie Stress, Unsicherheit oder Anstrengungen aber auch Positive wie Begeisterung, Vergnügen oder Aufregung verstanden. Demgegenüber subsumieren symbolische Motive die Möglichkeiten zur Statusgenerierung und Identifikation. Symbolische Motive erfüllen somit zwei Funktionen: Sie bilden eine Referenz für die soziale Einordnung in eine gesellschaftliche Position und bieten darüber hinaus Möglichkeiten, persönliche Identitäts- und Wertvorstellungen durch unterschiedliche Lebensstile auszudrücken. So kann die Wahl eines bestimmten Verkehrsmittels sowohl aus Prestige- und Statusgründen getroffen werden, als auch Ausdruck eines bestimmten, z. B. umweltfreundlichen Lebensstils sein und Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder Wertvorstellungen ausdrücken (Gatersleben 2013; Steg 2005; Steg et al. 2001).

Geht es also um eine Abkehr vom Auto hin zu anderen Verkehrsmitteln der Öffentlichen Mobilität, dann müssen entweder die Gründe der Autonutzung hinfällig werden oder dieselben Attribute durch andere Verkehrsmittel erfüllt werden. Aus meiner eigenen Forschung kenne ich z. B. Personen, die ehemals der Auto-tuning-Szene angehörten, dieser nun den Rücken gekehrt haben und begeistert dasselbe mit Fahrrädern tun – es ist cooler und billiger. Das Fahrrad hat es bereits zum Statussymbol junger Großstädter\*innen geschafft und in manchen Bereichen das Auto abgelöst, nun muss das Radfahren nur noch bequemer und sicherer werden. Eine Ausweitung dieser affektiven und symbolischen Motive auf das zu Fuß Gehen und die ÖV-Nutzung scheint also gewissermaßen notwendig, damit auch diese Verkehrsmittel es mit dem Automobilität aufnehmen können.

### 3.2 Symbolisches Kapital und kulturelle Intermediäre

Dafür muss sich der ÖV aber zu allererst um die eigene Klientel bemühen und sein eigenes symbolisches Kapital stärken. Der sprachliche Ausdruck der *Beförderungsfälle* für Fahrgäste im öffentlichen Verkehr wurde lange Zeit für Personen genutzt, die eben keine andere Wahl der privaten Verkehrsmittelnutzung haben (sog. Captives). Dies zeigt das irrtümliche Selbstverständnis, dass der ÖV nur als Rückfallebene für diejenigen funktioniert, die keine Wege und Mittel zur individuellen Mobilität aufbringen können und man sich nicht um weitere Zielgruppen bemühen muss (Dziekan und Zistel 2018).

Auch hat der zeitgenössische Schienenverkehr eher ein eingestaubtes Image: „Beliebt ist sowohl die romantische Wochenendfahrt mit der Tram aus dem

letzten Jahrhundert wie auch der Ausflug ins Grüne mit der Dampflokomotive oder gar der ‚abenteuerliche‘ Betriebsausflug mit der Draisine“ (Schwedes 2014, S. 241). Dieser historische Technikfetischismus scheint jedoch nicht massenkompatibel zu sein. Grobschlüchtig gesagt, taugt technisches Fachwissen zum ÖV nicht unbedingt als kulturelles Kapital: Zeugt die Kenntnis und Unterscheidung von *Standert*, *8 bar* und *Schindelhauer* oder von *Dura Ace* und *Ultegra* von Stil und Fachwissen unter sportiven (Berliner) Radfahrer\*innen, so erscheint mir die Kenntnis über unterschiedliche S-Bahn-Baureihen (z. B. ‚Cola-Dose‘ und ‚Taucherbrille‘) dagegen ziemlich nerdig. Um nicht falsch verstanden zu werden: Nerdig wirkt technisches Fachwissen für Außenstehende ab einem bestimmten Punkt immer, der Unterschied liegt darin, dass das Fachwissen über Fahrräder in einem größeren Maßstab Gegenstand von Alltagsgesprächen und -beobachtungen, Lifestyle-Entscheidungen, Werbekampagnen oder Kulturprodukten ist und somit stärker verbreitet, normalisiert und verstanden wird. Das Fahrrad fungiert dabei häufig als Anzeiger für etwas anderes, beispielsweise eines nachhaltigen, urbanen Lebensstils oder für den Ausflug ins Grüne. Mit Fahrrädern können sich Leute identifizieren, ihre Geschmackspräferenzen ausdrücken und sich von anderen abgrenzen. So ist es beispielsweise ein Unterschied im Statement sowie in der Außenwahrnehmung ob ich Fixie oder Hollandrad fahre – diese kulturelle Distinktion gelingt mir aber nicht, wenn ich die Regionalbahn anstatt der S-Bahn nehme.

Für diese Bedeutungszuschreibungen sind insbesondere bestimmte kulturelle Intermediäre wichtig, eben um kulturelle Veränderungsprozesse frühzeitig aufzuspüren und für eine breitere Gesellschaft kommerziell aufzubereiten. Am Fallbeispiel des städtischen Radverkehrs wird deutlich, wie bestimmten Akteur\*innen in der Fahrradszene (z. B. Kurier\*innen, Hobby- und Amateursportler\*innen, Hipster) durch ihre Produktion, Distribution und Vermarktung von Produkten, Dienstleistungen und Lebensstilen eine Funktion als „neoliberale Rolemodels“ zugeschrieben werden kann, wie Sebastian Schweer (2014, S. 167) sie auch Skateboard-Fahrer\*innen attestiert. Grundlage hierfür ist ein Schwebезustand „zwischen urbaner Rebellion und neoliberalem Selbstentwurf“ (ebd.), zwischen Szene-Kennntnis und Marketing-Geschick (Engelmann 1999). Insbesondere hierfür sind aber die Möglichkeiten zur Individualisierung, zur Selbstdarstellung und zur Identifikation die wichtigsten Voraussetzungen, welche bei den Individualverkehrsmitteln augenscheinlich stärker ausgeprägt sind.

Eine neue Mobilitätskultur hat also nach meiner Beobachtung, abgesehen vom Radverkehr, ein gewisses Image- als auch Rolemodel-Problem: Der Öffentlichen Mobilität fehlt es bislang an diesen individuellen, wie kollektiven Ausgestaltungs- und Identifikationsmöglichkeiten, an symbolischen Kapital, sowie an jemanden,

der diese authentisch verkörpern und politisch, wirtschaftlich, planerisch, wie medial wirksam in Wert setzen kann. Dies ist einerseits als Defizit zu werten, eröffnet aber andererseits auch neue Möglichkeiten, eben weil bestehende Kodierungen noch nicht zu stark von bestimmten Gruppierungen vorbelastet sind (siehe Beispiel Fahrradkultur in Abschn. 3.2). Der ausstehende Imagewandel der Öffentlichen Mobilität könnte also noch dazu genutzt werden, ihn von vornherein inklusiver, nachhaltiger und gerechter zu gestalten.

### **3.3 Neue Narrative, Ästhetisierungen, Kulturprodukte und mediale Repräsentationen**

„Uns fehlen Bilder, positive Visionen und Geschichten einer neuen Mobilitätskultur. Es fehlt die innere Landkarte eines Kontinents zu dem wir uns hingezogen fühlen, weil seine Versprechen attraktiver sind als das Erleben der Gegenwart“ (Stephan Rammler 2018, S. 38)

In Rückbezug auf das Beispiel städtischer Fahrradkulturen (Abschn. 3.2) möchte ich auf folgende Punkte eingehen, die für den Bedeutungsgewinn des Radverkehrs von großer Wichtigkeit waren, die aber im Bereich der Öffentlichen Mobilität noch herzustellen sind: Neue Narrative, mediale Repräsentationen, Kulturprodukte und eine Ästhetisierung von Objekten und Praktiken. Um es in Anlehnung an das obenstehende Zitat von Stephan Rammler zu sagen, fehlt uns momentan noch die konkrete Vorstellung und Erfahrung, wie eine öffentliche Mobilitätskultur ausschauen könnte und wie sich das Leben dann anfühlen würde. Dabei gibt es viele einzelne Maßnahmen und Ideen, aber diese wirken allesamt noch etwas isoliert und reduktionistisch. Denn holistische Visionen einer neuen Mobilitätskultur müssen sowohl der Komplexität des Alltagslebens, als auch den divergierenden Zielgruppen, Interessen, Bedürfnissen und Zugängen gerecht werden: Die Gleichung ‚weniger Autos + mehr Radverkehr = lebenswerte Stadt‘ wie sie beispielsweise gerne von Radverkehrsinitiativen vollführt wird, wird dieser Komplexität nicht gerecht.

Dabei ist es durchaus fraglich, ob es solche verkehrsmittelübergreifenden, holistischen und wirkmächtigen Bilder, Narrative und Visionen für eine neue Mobilitätskultur überhaupt geben kann oder ob diese nicht zwangsläufig immer partiell, perspektivisch und spezifisch sein müssen. Um dies zu untersuchen und etwaige Veränderungen ablesen zu können, wäre ein Blick auf die unterschiedlichen Kulturprodukte und medialen Repräsentationen wichtig, die mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln in Verbindung gebracht werden und auch

unterschiedliche Mobilitätskulturen repräsentieren. Denn insbesondere diese Kulturprodukte und medialen Repräsentationen sind wichtig, um bestimmte Erzählungen, Lesarten, Bilder, Symbole und Verständnisweisen hervorzubringen, zu verbreiten und einem breiteren gesellschaftlichen Kontext zu verfestigen, sei es in Literatur, Film, Musik, Zeitung oder den Sozialen Medien: Sei es der VW Samba als Hippie-Ikone in Verbindung mit dem Woodstock-Sound oder das Fixed-Gear, die Kuriertasche und Punkrock-Musik für Fahrradkuriere – was wären die stereotypischen und unverkennbaren Darstellungen einer Öffentlichen Mobilität, resp. einer neuen Mobilitätskultur?

Bei alledem ist nicht zu vergessen, dass unsere Phantasie und Begierde vor allem durch ästhetische Zurschaustellungen angeregt werden. Durch den Überfluss an Bildern und Zeichen, welche die städtische Umwelt ästhetisieren, ist die Zeichenfunktion von Gebrauchsgegenständen oft wichtiger als ihre technische Funktion, also ihr Gebrauchswert (Chambers 1986; Jameson 1984; Baudrillard 1968). Ein klassisches Beispiel ist der Kauf eines teuren Fahrzeugs: Ein Teil des Wertes eines Automobils ist auf seine Funktionalität und seine Materialkosten zurückzuführen. Dennoch werden sehr teure Autos vor allem aus gesellschaftlichen Prestige Gründen – ihrem Zeichenwert – konsumiert. Diese individualistischen und symbolischen Motive, wie Sichtbarkeit, Selbstdarstellung, Distinktion und Lebensstile, sind wichtig für die Konstitution öffentlicher Mobilitätskulturen, insbesondere wenn es darum geht junge Menschen frühzeitig einzubeziehen (Umweltbundesamt 2019). Denn, um es mit der Automobilität aufzunehmen, müssen auch soziale Anerkennungskämpfe ausgefochten werden und dies funktioniert vor allem über die Ästhetisierung vornehmlich funktionaler Bereiche, wie es am Beispiel der Mode selbstverständlich ist, aber eben auch für die Automobilität und zunehmend für den Radverkehr gilt.

Um dies zu erreichen, muss einerseits der städtische Raum den (ästhetischen) Bedürfnissen und Eigenlogiken des Umweltverbundes angepasst werden (Forsyth und Krizek 2011; Gehl 2010). Andererseits bedarf es neuer Leuchtturmprojekte, welche analog zur Autobahn der autogerechten Stadt oder auch dem Boulevard bzw. dem Bahnhof für die Moderne, als Ikonen für eine öffentliche Mobilitätskultur gelten können, den Wandel symbolisch vorwegnehmen und uns die Richtung weisen. Betrachtet man aber Verkehrsmittel nur als reine Transportmittel, um schnell, sicher und bequem von A nach B zu kommen, dann verkennt man deren kulturellen Wert (Jensen 2009, 2010). Ohne diese identitätsstiftenden Funktionen (sei es für Städte, Gruppen oder Individuen) wird die notwendige Individualisierung und Attraktivierung des öffentlichen Kollektivverkehrs kulturell nur schwer zu erreichen sein.

Darüber hinaus müssen sich kulturelle Werte ändern: So könnte sich eine Kultur des Gefahren-Werdens, welche als ehemaliger bourgeoiser Luxus vom Narrativ der individuellen Mobilität, des Selber-Fahrens, abgelöst worden ist, vielleicht wieder neu firmieren. Die Idee gefahren zu werden und die Fahrzeit für sinnvollere Tätigkeiten zu nutzen wird nämlich als eines der wichtigsten Argumente fürs autonome Fahren gehandelt (Cyganski et al. 2015) – während es für ÖV-Nutzer\*innen schon heute zur Selbstverständlichkeit geworden ist.

### 3.4 Neue Kulturtechniken und Routinen

„Wir haben [fast] alle das Autofahren gelernt. Irgendwann einmal ist uns diese Kulturtechnik zur Selbstverständlichkeit geworden. Wir denken nicht daran, wie wir unsere Beine zwischen Gaspedal, Kupplung und Bremspedal hin- und herbewegen, wir schalten automatisch und schauen wie von selbst in den Rückspiegel.“ (Wolfgang Müller-Funk 2010, S. 17)

Wie in der obenstehenden Beschreibung ersichtlich, vollzieht sich ein Großteil von dem, was wir unter Kultur verstehen, nicht bewusst oder explizit, sondern unbewusst und implizit. Es ist eine zutiefst verborgene, internalisierte und habitualisierte Kulturtechnik, die nur deshalb funktioniert, weil sie eben automatisch abläuft und keine mentale, sensorische und körperliche Überforderung hervorruft. Eine Veränderung von gewohnten Verkehrsregeln und -infrastrukturen (z. B. durch Baustellen) aber eben auch der Wechsel zu anderen Verkehrsmitteln besitzt deshalb ein so großes Irritations- und Überforderungspotenzial, weil das kulturell Unbewusste dann aktiv angepasst und überarbeitet werden muss (Müller-Funk 2010, S. 17 f.).

Um neue Mobilitätskulturen erfolgreich im Alltagshandeln von Menschen zu verankern, müssen die gewünschten Mobilitätspraktiken nämlich von Grund auf erlernt, gelebt und zur Selbstverständlichkeit werden. Ich möchte dies an einem einfachen Beispiel verdeutlichen. Wenn man seinen Arbeitsweg vorher noch nie mit dem Fahrrad bestritten hat, und nun damit beginnt, dann wird man zwangsläufig mit bestimmten Herausforderungen konfrontiert werden, wie z. B.:

- Einem fehlt die realistische Vorstellung davon, wie lange ein Weg dauert, wo man am besten lang fahren muss, wie man sich unterwegs navigiert, was man bei welchem Wetter anzieht.
- Man wird sich unweigerlich verfahren, zu spät oder verschwitzt zur Arbeit erscheinen, sich einen Platten fahren oder sich gar verletzen.

- Man wird sich über die unangemessene und stückhafte Radinfrastruktur sowie die für den Autoverkehr optimierten Verkehrsprozesse ärgern.
- Man wird in Konflikt mit anderen Verkehrsteilnehmenden treten – wie von Autos angehupt, bedrängt oder geschnitten zu werden – atmet Abgase ein, schlängelt sich zwischen Autos hindurch oder weicht irgendwann genervt auf den Gehweg aus.

Solche oder ähnliche Erlebnisse sind unausweichlich und werden immer wieder als Universalien des Radfahrens beschrieben (Fournel 2019). Um dennoch ein gewünscht multimodales und flexibles Mobilitätsverhalten zu ermöglichen und Leute langfristig aus dem Auto zu holen, müssen bestimmte Praktiken und Routinen bereits frühzeitig in den Sozialisationsprozess von Kindern und Jugendlichen verankert werden (viele Kinder wissen nicht, wie man Bus oder Fahrrad fährt oder kennen ihren eigenen Schulweg nicht). Zudem müssen auch die unausweichlichen Probleme und Konflikte offen angesprochen, thematisiert und gemildert werden, damit sich neue Routinen einstellen können. Dafür muss die Verkehrsplanung ihren ingenieurs- und wirtschaftswissenschaftlichen Stand weiter aufbrechen sowie verstärkt inter- und transdisziplinär mit anderen Fachbereichen wie der Bildungs- und Sozialisationsforschung, der Stadtentwicklung und Wohnungspolitik, der Gesundheitsforschung, aber auch mit Kultureinrichtungen und Sportvereinen zusammenarbeiten. Denn eines scheint mir offensichtlich: Einmal Nutzer\*in eines bestimmten Verkehrsmittels, immer Nutzer\*in dieses Verkehrsmittels – es muss darum gehen, diese Beharrungskräfte im Falle der Automobilnutzung aufzubrechen, den Übergang zur Nutzung anderer Verkehrsmittel zu gestalten und die ersten Hürden auf dem Weg zu neuen Routinen aus dem Weg zu räumen.

### **Fazit**

An dieser Stelle möchte ich betonen, dass Kultur nie referenzlos oder ahistorisch ist. Insbesondere für einen kulturellen Wandel braucht es Ursprünge und Bruchlinien wie bestimmte Alltagspraktiken und Bedeutungen, die bereits heute gelebt, produziert und verfeinert werden. Das bedeutet, dass diese erkundet und verstanden werden müssen, was wiederum die Notwendigkeit einer verstärkten qualitativen und möglicherweise auch ethnographisch oder kulturwissenschaftlich fundierten Mobilitätsforschung betont, welche subjektive Wahrnehmungen, kollektive Bedeutungszuschreibungen, mediale Repräsentationen und alltägliche Praktiken zu erkunden und verstehen versucht.

Aus genannten Gründen kann es nicht Ziel dieses Beitrages sein, eine konkrete Vorstellung zu konstruieren, wie eine neue Mobilitätskultur aussehen könnte. Dies können z. B. wissenschaftliche Methoden der Zukunftsforschung eruiieren und verschiedene Entwicklungspfade aufzeigen (siehe den Beitrag von Christina Wolking in diesem Band). Stattdessen möchte ich lieber noch einmal die Kontingenz, Pluralität und Widersprüchlichkeit gesellschaftlicher Prozesse und Entwicklungen betonen, die eine verkehrsplanerische Steuerung immer wieder überraschen und konterkarieren können. Dabei muss eine neue Mobilitätskultur mehrere gegenläufige und vermeintlich unvereinbare Tendenzen zusammendenken: Solidarität und Kollektivität genauso wie Eigensinn und Individualität; Nutzen wie Besitzen; Regulierung des Autoverkehrs ebenso wie eine Attraktivierung des Umweltverbundes; eindeutige politische Setzungen ebenso wie die Beteiligung der Bevölkerung etc.

Denn jeden Tag werden neue Bilder, Narrative und Ideen produziert, wie eine nachhaltige Mobilität der Zukunft aussehen könnte. Sei es von Bürger\*innen, Initiativen, Unternehmen, Wissenschaft oder Politik. Sei es eine überdachte Radstrecke, eine rigorose Umverteilung des Straßenraumes oder Technikvisionen von autonomen Autos und Flugtaxis. Und ebenso vielfältig unser Leben ist, so unterschiedlich sind auch unsere Vorstellungen einer neuen Mobilitätskultur. Wir müssen bereit sein, diesen neuen Vorstellungen und Ideen einen Platz zu geben, sie gemeinschaftlich auszuhandeln, zu legitimieren und zu tragen – materiell wie symbolisch.

Auf beiden Ebenen bedarf es einer umfassenden Kehrtwende von der Automobilität: Im extremen Fall das Auto als ‚the new tobacco‘, dem man sich kollektiv entledigen muss, welches mit Warnhinweisen versehen wird und für dessen Nutzung man sich eigentlich schämen sollte.<sup>3</sup> Stattdessen bedarf es einer Kultur der Öffentlichkeit, des Miteinanders, der Verantwortung und der Solidarität. Das heißt aber nicht, dass es keinen Platz mehr für Individualität, Abgrenzung und Autonomie geben wird – diese Bedürfnisse können weiterhin erfüllt werden, wie der Bedeutungsgewinn des Fahrrads eindrücklich zeigt. Und auch zukünftig werden Menschen ihr Auto lieben und ihre Autokultur pflegen, problematisch wird erst die strukturell verankerte und unhinterfragte Rationalität und Normalisierung mit welcher der Automobilität einseitig – auch in Städten – gerechtfertigt wird.

---

<sup>3</sup>Dies soll nicht schmälern, dass das Auto insbesondere im ländlichen Raum faktisch eine essentielle und notwendige Zugangsmöglichkeit zu Bereichen der Grundversorgung und gesellschaftlicher Teilhabe darstellt (Kutter 2016).

Zusammenfassend gesagt ist die Firmierung einer neuen Mobilitätskultur als gesamtgesellschaftliche Aufgabe anzusehen, die meines Erachtens eine Art der doppelten (Re)Regulierung erfordert: Einerseits die strikte öffentliche Verwaltung und Regulierung der Automobilität durch infrastrukturelle und ordnungspolitische Maßnahmen, wie einer flächendeckenden Geschwindigkeitsbegrenzung, dem Parkraummanagement oder einer Flächenumverteilung, wie auch der symbolischen und emotionalen Degradierung – Autofahren im städtischen Alltag muss auf allen Ebenen unattraktiv werden. Gleichzeitig ist eine stärkere Förderung und Regulierung des Umweltverbunds notwendig, wie eine Entkriminalisierung des Schwarzfahrens, digitale Ticketinglösungen oder am besten direkt den kostenlosen ÖPNV; eine radikale Überarbeitung der StVO, um den Bedürfnissen und Alltagspraktiken von Radfahrenden und zu Fuß Gehenden gerecht zu werden etc. – dies alles gepaart mit infrastrukturellen Maßnahmen, wie eine flächendeckende Barrierefreiheit zum ÖV sowie ausreichend breite und attraktive Fuß- und Gehwege. Dabei können Mut und Fehlertoleranz, aber auch eine partizipative Einbindung, sowie Reallabore als Versuchsorte dabei helfen, öffentliche Mobilitätskulturen vor Ort konkret erfahrbar und plastisch zu machen, Akzeptanz zu schaffen und die betroffenen Menschen sowie andere Stakeholder langfristig an Bord zu holen.

Dazu kann auch die Verkehrsplanung und Mobilitätsforschung einen großen Beitrag leisten, indem sie einerseits ziel- und akteursorientierte Maßnahmen aufdeckt, moderiert, operationalisiert und umsetzt, sowie andererseits nach aktuellen Anknüpfungspunkten und Veränderungen forscht – denn wer nicht nach einer neuen Mobilitätskultur sucht, der wird sie auch nicht finden.

---

## Literatur

- ADFC. 2019. *Auswertung Stadtgrößenklasse: >500.000 Einwohner. ADFC Fahrradklima-Test*. Berlin: Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e. V.
- ADFC. 2018. *So geht Verkehrswende – Infrastrukturelemente für den Radverkehr*. Berlin: Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e. V.
- Ahrend, Christine, S. Daubitz, O. Schwedes, U. Böhme, M. Herget. 2013. *Kleiner Begriffskanon der Mobilitätsforschung. IVP Discussion Paper 1 (Alte Version)*, Berlin.
- Aldred, Rachel und K. Jungnickel. 2014. *Why culture matters for transport policy: the case of cycling in the UK. Journal of Transport Geography* 34: 78–87.
- Aldred, Rachel. 2010. *„On the outside“: constructing cycling citizenship. Social & Cultural Geography* 11 (1): 35–52.
- Augé, Marc. 1995. *Non-Places. Introduction to an Anthropology of Supermodernity*. London/New York: Verso Books.
- Banister, David. 2008. *The sustainable mobility paradigm. Transport Policy* 15: 73–80.



- Baudrillard, Jean. 1968. *The System of Objects*. London: Verso Books.
- Becker, Udo. 2018. Verkehr und Umwelt. In *Verkehrspolitik: Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes. Wiesbaden: Springer.
- Böhm, Birgit und C. Herzberg. 2020. *Bürgergutachten „Mehr Kiez – Weniger Auto: Neue Mobilitätskonzepte für Stadtviertel in Berlin“*. Berlin: Mobility2Grid.
- Boltanski, Luc und E. Chiapello. 2006. *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Buckel, Sonja und A. Fischer-Lescano. 2007. *Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Canzler, Weert und J. Radtke. 2019. Der Weg ist das Ziel: Verkehrswende als Kulturwende. Oder: Zur schwierigen Entwöhnung vom Auto. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43: 33–38.
- Certeau de, Michel. 1988. *Kunst des Handelns*. Berlin: Merve Verlag.
- Chambers, Ian. 1986. *Popular Culture. The Metropolitan Experience*. London/New York: Routledge.
- Cox, Peter. 2019. *Cycling: A Sociology of Velomobility*. London: Routledge.
- Cox, Peter. 2015. *Cycling Cultures*. Chester: University of Chester Press.
- Cyganski, Rita, E. Fraedrich und B. Lenz. 2015. Travel-time valuation for automated driving: A use-case-driven study. *Proceedings of the 94th Annual Meeting of the Transportation Research Board*, 11–15. Januar 2015, Washington, USA.
- Daubitz, Stephan. 2018. Mobilität und Exklusion. In *Verkehrspolitik: Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes. Wiesbaden: Springer.
- Deffner, Jutta, K. Götz, S. Schubert, C. Potting, G. Stete, A. Tschann und W. Loose. 2006. *Schlussbericht zu dem Projekt „Nachhaltige Mobilitätskultur“*. Entwicklung eines integrierten Konzepts der Planung, Kommunikation und Implementierung einer nachhaltigen, multioptionalen Mobilitätskultur. Frankfurt am Main: ISOE.
- Divall, Colin und G. Revill. 2005. Cultures of transport: representation, practice and technology. *Journal of Transport History* 26 (1): 99–111.
- Drechsler, Tom. 2017. Die Radfahrer spinnen. Sie treten, spucken, pöbeln. Sie rasen ohne Helm und Licht. Sie klauen uns die Straße. *AutoBild* 40.
- Dziekian, Katrin und Meinhard Zistel. 2018. Öffentlicher Verkehrs. In *Verkehrspolitik: Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes. Wiesbaden: Springer.
- Eagleton, Terry. 2009. *Was ist Kultur?* München: Verlag C.H. Beck oHG.
- Engelmann, Jan. 1999. Think different. Eine unmögliche Einleitung. In *Die kleinen Unterschiede. Der Cultural Studies Reader*, Hrsg. Jan Engelmann. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Featherstone, Mike. 2007. *Consumer Culture and Postmodernism*. Los Angeles/New Dehli/Singapore: Sage Publications.
- Featherstone, Mike. 2004. Automobilities. An Introduction. *Theory, Culture & Society* 21 (4–5): 1–24.
- Fincham, Ben. 2007. Bicycle Messengers: Image, Identity and Community. In *Cycling and Society*, Hrsg. Dave Horton, P. Rosen and P. Cox, 179–195. Hampshire: Ashgate Publishing.
- Forsyth, Ann und K. Krizek. 2011. Urban Design: Is there a Distinctive View from the Bicycle? *Journal of Urban Design* 16 (4): 531–549.

- Fournel, Paul. 2019. *Need for the Bike*. London: Pursuit Books.
- Furness, Zack. 2005. Biketivism and Technology: Historical Reflections and Appropriations. *Social Epistemology* 19 (4): 401–417.
- Furness, Zack. 2010. *One Less Car*. Philadelphia, Pennsylvania: Temple University Press.
- Gatersleben, Birgitta. 2013. Psychological Motives for Car Use. In *Handbook of Sustainable Travel*, Hrsg. Tommy Gärling, D. Ettema und M. Friman, 85–94. Dordrecht: Springer.
- Gehl, Jan. 2010. *Cities for People*. Chicago: Island Press.
- Götz, Konrad, Jutta Deffner und Thomas Klinger. 2016. Mobilitätsstile und Mobilitätskulturen – Erklärungspotenziale, Rezeption und Kritik. In *Handbuch Verkehrspolitik*, Hrsg. Oliver Schwedes. Wiesbaden: Springer.
- Grieger, Manfred. 2019. Kleine Geschichte des Automobils in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43: 19–26.
- Gramsci, Antonio. 1992. *Gefängnishefte. Band 4*. Hamburg: Argument.
- Hadland, Tony und H.-E. Lessing. 2016. *Bicycle Design: An Illustrated History*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hall, Stuart. 2004. *Ideologie, Identität, Repräsentationen. Ausgewählte Schriften 4*. Hamburg: Argument.
- Hall, Stuart. 2000. *Cultural Studies. Ein politisches Theorieprojekt. Ausgewählte Schriften 3*. Hamburg: Argument.
- Hoffmann, Melody L. 2016. *Bike Lanes Are White Lanes*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Hoor, Maximilian. 2020a. *Mobilitätskulturen. Über die Notwendigkeit einer kulturellen Perspektive der Verkehrsplanung. IVP Discussion Paper 2020 (1)*, Berlin.
- Hoor, Maximilian. 2020b. The bicycle as a symbol of lifestyle, status and distinction. A cultural studies analysis of urban cycling (sub)cultures in Berlin. *Applied Mobilities*.
- Holz-Rau, Christian. 2018. Verkehr und Verkehrswissenschaft. In *Verkehrspolitik: Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes. Wiesbaden: Springer.
- Horton, Dave, R. Rosen, P. Cox. 2007. *Cycling and Society*. Hampshire/Burlington: Ashgate Publishing Limited.
- Horton, Dave. 2006. Environmentalism and the bicycle. *Environmental Politics* 15 (1): 41–58.
- Hutchinson, Michael. 2017. *Re:Cyclists: 200 Years on two wheels*. London/New York: Bloomsbury.
- Illich, Ivan. 1974. *Energy and Equity*. New York: Harper & Row.
- Institute for Mobilities Research (ifmo). 2013. *Megacity Mobility Culture: How Cities Move on in a Diverse World*. Wiesbaden: Springer VS.
- Jacobs, Jane. 1961. *The death and life of great American cities*. New York: Random House.
- Jakobsson, Cecilia. 2007. Instrumental motives for private car use. In *Threats to the Quality of Urban Life from Car Traffic: Problems Causes, and Solutions*, Hrsg. Tommy Gärling und L. Steg, 205–217. Amsterdam: Elsevier.
- Jameson, Frederic. 1984. "Postmodernism, or the Cultural Logic of Late Capitalism," *New Left Review* 146: 53–92.
- Jensen, Ole B. 2010. Negotiation in Motion: Unpacking a Geography of Mobility. *Space and Culture* 13 (4): 389–402.

- Jensen, Ole B. 2009. Flows of Meaning, Cultures of Movements – Urban Mobility as Meaningful Everyday Life Practice. *Mobilities* 4 (1): 139–158.
- Kidder, Jeffrey L. 2011. *Urban Flow: Bike Messengers and the City*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Klinger, Thomas, J., R. Kenworthy und M. Lanzendorf. 2013. Dimensions of urban mobility cultures – a comparison of German cities. *Journal of Transport Geography* 31: 18–29.
- Knie, Andreas. 2005. Das Auto im Kopf. Die Auswirkungen moderner Verkehrsinfrastruktur auf die Mobilität der Bevölkerung im ländlichen Raum. *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie* 1: 59–69.
- Knoflacher, Hermann. 2009. *Virus Auto. Die Geschichte einer Zerstörung*. Wien: Verlag Carl Ueberreuter.
- König, Tim. 2012. *In guter Gesellschaft? Einführung in die politische Soziologie von Jürgen Habermas und Niklas Luhmann*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kutter, Eckhard. 2016. Siedlungsstruktur und Verkehr: Zum Verständnis von Sachzwängen und individueller Verkehrserreichbarkeit in Stadtregionen. In *Handbuch Verkehrspolitik*, Hrsg. Oliver Schwedes. Wiesbaden: Springer.
- Langemeyer, Ines. 2009. Antonio Gramsci: Hegemonie, Politik des Kulturellen, geschichtlicher Block. In *Schlüsselwerke der Cultural Studies*, Hrsg. Andreas Hepp, F. Krotz, T. Thomas, 72–82. Wiesbaden: Springer VS.
- Lefebvre, Henri. 1991. *The production of space*. Oxford and Cambridge, MA: Blackwell.
- Litman, Todd. 2020. Autonomous Vehicle Implementation Predictions. *Implications for Transport Planning*, Victoria Transport Policy Institute, <https://www.vtpi.org/avip.pdf>. Zugegriffen: 19. Juni 2020
- Litman, Todd. 2013. The New Transportation Planning Paradigm. *ITE Journal* 8 (6): 20–27.
- Lugo, Adonia. 2018. *Bicycle/Race. Transportation, Culture, & Resistance*. Portland, Oregon: Microcosm Publishing.
- Lam, Tiffany. 2018. *Cycling London: An Intersectional Feminist Perspective*. Masterarbeit. LSE Cities, London.
- Manderscheid, Katharina. 2012. Automobilität als raumkonstituierendes Dispositiv der Moderne. In *Die Ordnung der Räume*. Henning Füller und B. Michel, 145–178. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Marchart, Oliver. 2008. *Cultural Studies*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Miller, Daniel. 2001. *Car Cultures*. Oxford: Berg Publisher.
- Mitchell, Don. 2000. *Cultural Geography. A Critical Introduction*. Oxford/Malden, Mass: Blackwell Publisher Inc.
- Müller-Funk, Wolfgang. 2010. *Kulturtheorie*. Tübingen: Narr Francke Attempto Verlag.
- Nobis, Claudia. 2019. *Mobilität in Deutschland – MiD Analysen zum Radverkehr und Fußverkehr*. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360. Bonn, Berlin: Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur.
- Nünning, Ansgar und Vera Nünning. 2008. Kulturwissenschaften: Eine multiperspektivische Einführung in einen interdisziplinären Diskussionszusammenhang. In *Einführung in die Kulturwissenschaften*, Hrsg. Ansgar Nünning und V. Nünning, 1–18. Stuttgart/Weimar: J.B. Metzler.
- Pucher, John und R. Buehler. 2012. *City Cycling*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Rammler, Stephan. 2018. Verkehr und Gesellschaft. Verkehrspolitik als Mobilitätsdesign. In *Verkehrspolitik: Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes. Wiesbaden: Springer.
- Reents, Edo. 2019. Wider den Fetisch Auto. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43: 08–11.
- Rudolph, Frederic, T. Koska und C. Schneider. 2018. *Verkehrswende für Deutschland. Der Weg zur CO<sub>2</sub>-freier Mobilität bis 2035*. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie im Auftrag von Greenpeace.
- Schmidt, Gert. 2018. Automobil und Automobilismus. In *Verkehrspolitik: Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes. Wiesbaden: Springer.
- Schwedes, Oliver und Alexander Rammert. 2020. Was ist Integrierte Verkehrsplanung. Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen orientierten Planung. *IVP Discussion Paper 2020 (2)*.
- Schwedes, Oliver und M. Hoor. 2019. Integrated Transport Planning: From Supply- to Demand-Oriented Planning. Considering the Benefits. *Sustainability* 11, Special Issue "Sustainable Mobility: Interdisciplinary Approaches".
- Schwedes, Oliver, Stephan Daubitz, Alexander Rammert, Benjamin Sternkopf und Maximilian Hoor. 2018. Kleiner Begriffskanon der Mobilitätsforschung (Neuaufgabe). *IVP Discussion Paper 1*, Berlin.
- Schwedes, Oliver. 2020. *Zur Governance von MaaS: Mobilität erfolgreich steuern*. Vortrag auf der Dortmunder Konferenz Raum- und Planungsforschung 2020, Track 6 Mobilität und Verkehr. 17. Februar 2020.
- Schwedes, Oliver. 2018. Statt einer Einleitung. In *Verkehrspolitik: Eine interdisziplinäre Einführung*, Hrsg. Oliver Schwedes. Wiesbaden: Springer.
- Schwedes, Oliver. 2017. *Verkehr im Kapitalismus*. Münster: Dampfboot Verlag.
- Schwedes, Oliver. 2014. Fazit: Vom Öffentlichen Verkehr zur Öffentlichen Mobilität. In *Öffentliche Mobilität*, Hrsg. Oliver Schwedes, 241–251. Wiesbaden: Springer VS.
- Schweer, Sebastian. 2014. Skateboarding – Zwischen urbaner Rebellion und neoliberalen Selbstentwurf. Bielefeld: Transcript.
- Sheller, Mimi. 2015. Racialized Mobility Transitions in Philadelphia: Connecting Urban Sustainability and Transport Justice. *City & Society* 27 (1): 70–91.
- Sheller, Mimi und J. Urry. 2000. The City and the Car. *International Journal of Urban and Regional Research* 24: 737–75.
- Spinney, Justin. 2006. Cycling the City: Non-Place and the Sensory Construction of Meaning in a Mobile Practice. In *Cycling and Society*, Hrsg. Dave Horton, P. Rosen and P. Cox. Hampshire: Ashgate Publishing.
- SRU – Sachverständigenrat Umwelt. 2005. *Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr*. Sondergutachten. Berlin: Sachverständigenrat für Umweltfragen.
- Steg, Linda. 2005. Car use: lust and must. Instrumental, symbolic and affective motives for car use. *Transportation Research A* 39: 147–162.
- Steg, Lina, C. Vlek, G. Slotegraaf. 2001. Instrumental-reasoned and symbolic-affective motives for using a motor car. *Transportation Research Part F* 4: 151–169.
- Stehlin, John. 2019. *Cyclespaces of the unequal city. Bicycle infrastructure and uneven development*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Umweltbundesamt. 2019. *Veränderungen im Mobilitätsverhalten zur Förderung einer nachhaltigen Mobilität. Abschlussbericht*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.

- Umweltbundesamt. 2017a. *Die Stadt für Morgen: Umweltschonend mobil – lärmarm – grün – kompakt – durchmischt*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt. 2017b. *Umweltbewusstsein in Deutschland*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Urry, John. 2004. The 'System' of Automobility. *Theory, Culture & Society* 21 (4-5), 25–39.
- Vivanco, Luis. 2013. *Reconsidering the Bicycle: An Anthropological Perspective on a New (Old) Thing*. London: Routledge.
- Wehr, Kevin. 2009. *Hermes on Two Wheels: The Sociology of Bicycle Messengers*. Lanham et al.: University Press of America.
- Williams, Raymond. 1981. *Culture*. Glasgow: Fontana.
- Williams, Raymond. 1976. *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. London: Fourth Estate Ltd.
- Williams, Raymond. 1961. *The Long Revolution*. London: Chatto & Windus.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



---

# **Aktuelle Entwicklungen Öffentlicher Mobilität: Neue Instrumente zur Gestaltung eines menschengerechten Verkehrs**



# Öffentliche Mobilität legitimieren: Das Berliner Mobilitätsgesetz

Jens Holger Kirchner

## **Einführung: Über allem Stand die Ungeduld oder ‚Am Anfang war das Rad‘**

Seit vielen Jahren hat in Berlin der Fahrradverkehr zugenommen – absolut und auch relativ. Einige behaupten, wegen der kommunalpolitischen Bemühungen, Andere behaupten, trotz dessen. In einigen Gegenden der Stadt nimmt der Radverkehr schon gefühlt einen Anteil von 50 % auf der Fahrbahn, d. h. gegenüber dem Kfz-Verkehr, ein. Lange Fahrradkolonnen und Pulkbildungen an Kreuzungen in Spitzenzeiten sind das Bild dieser Entwicklung. Selbst Fahrradstaus an der Ampel sind zu beobachten, weil nicht bei jeder Grünphase alle Fahrradfahrenden über die Kreuzung kamen. Fahrradfahren ist in Berlin zweifelsfrei attraktiv geworden – aus gesundheitlichen, Praktikabilitäts-, sicherlich auch ökologischen, mit Sicherheit Lebensstil- und, wie ich beobachten konnte, vor allem aus zeitökonomischen Gründen. Mensch möchte einfach schnell in der Stadt unterwegs sein.

Unstrittig wird auch sein, dass die Diskrepanz zwischen der für einen sicheren Radverkehr vorhandenen Infrastruktur und den tatsächlich im öffentlichen Raum fahrradfahrenden Verkehrsteilnehmenden in Berlin immer größer wurde. Sicherer ist Fahrradfahren in Berlin in den vergangenen Jahren nun leider nicht geworden.

---

Jens Holger Kirchner war von 2006 bis 2016 Bezirksstadtrat für Öffentliche Ordnung, Verkehr und Stadtentwicklung im Berliner Bezirk Pankow, in den Koalitionsverhandlungen in der AG Verkehr, von 2016 bis 2018 als Staatssekretär für Verkehr in der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz maßgeblich an der Erarbeitung des Mobilitätsgesetzes beteiligt.

---

J. H. Kirchner (✉)

Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: [jens-holger.kirchner@senatskanzlei.berlin.de](mailto:jens-holger.kirchner@senatskanzlei.berlin.de)

© Der/die Autor(en) 2021

O. Schwedes (Hrsg.), *Öffentliche Mobilität*,

[https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_8)

## 1 Die Zeit war reif, aber es begann schon früher

Es war nicht so, dass zur Förderung des Radverkehrs in Berlin bei Null angefangen werden musste. Bereits im November 2004 wurde die erste Radverkehrsstrategie für Berlin durch den Senat beschlossen. Strategisch fügte sie sich in das Konzept der Verkehrsentwicklungsplanung für eine stadtverträgliche, nachhaltige und sozial gerechte Mobilität ein. Die – wenn auch schleppende – Umsetzung der Strategie zeigte ihre Wirkung. Mit der Neufassung des Stadtentwicklungsplans Verkehr im März 2011 wurde über einen modifizierten und erweiterten Maßnahmenkatalog die Radverkehrsstrategie quasi fortgeschrieben. Dennoch öffnete sich die Schere zwischen strategischer Absicht, planerischem Willen und baulicher Umsetzung – gepaart mit höherem Sicherheitsanspruch und deutlich höherem Verkehrsanteil immer mehr. So ging es nicht weiter.

---

## 2 Volksentscheid Fahrrad: Gesetzentwurf vorgelegt

In einer Zeit, da gesellschaftliche Konflikte von Bürgerinitiativen und -bewegungen immer lautstarker, polarisierender und emotionaler auf Montagsdemos und Brüllkundgebungen vorgetragen wurden und der gesellschaftliche Diskurs unter immer mehr Vorwurfs- und Unterstellungskultur litt, legte die Initiative für einen Volksentscheid Fahrrad mit einem detailliert ausgearbeiteten Gesetzentwurf einen konstruktiven Vorschlag auf den Tisch und spielte virtuos die Klaviatur der direkten Demokratie (siehe den Beitrag von Schneidmesser in diesem Band). Das muss man erst mal hinbekommen, innerhalb von wenigen Tagen weit über 100.000 gültige Unterschriften zu sammeln. Diese Geschwindigkeit zeigte mehr als deutlich, wie präsent dieses Thema in der Stadt war und wie dringend Lösungen gebraucht wurden. Auch zeitstrategisch passte die Initiative gut in die verkehrspolitischen Zyklen – rechtzeitig vor den nächsten Wahlen, aber nicht zu früh, um wieder in Vergessenheit oder Wiederholungsschleifen zu geraten.

Die damals verantwortliche Politik und Verwaltung reagierten nicht sonderlich souverän. Der Eindruck war nicht ganz zu vermeiden, dass der damalige Verkehrssenat die Initiative eher als Bedrohung ansah, die Forderungen der Initiative als zu weitgehend und falsch eingeschätzt wurden, sich auf die Darstellung des (unstrittig) bisher Erreichten und Begonnenen beschränkt wurde und der Umgang miteinander schließlich eskalierte. Die Kostenschätzungen für die Umsetzung des



Gesetzes wich beispielsweise deutlich voneinander ab und gab Anlass zu gegenseitigen Unterstellungen und Vermutungen. Von gegenseitiger Wertschätzung, die natürlich Jjede\*r vom Anderen zwar einforderte, aber offenbar nicht zu geben bereit war, fehlte jede Spur.

In dieser Gemengelage – Grüne und Linke waren in der Opposition und unterstützten den Volksentscheid Fahrrad – vermischten sich die Rollen. Gerade die Grünen kritisierten lautstark und prononciert die Politik des Verkehrssenators. Dabei vergaßen sie wohl, dass Bürgerinitiativen aus der Stadtgesellschaft heraus entstanden eine andere Rolle haben als eine Partei im Abgeordnetenhaus in der Opposition. Gerade die Grenzüberschreitungen, zu der sich selbst eine Bürgerinitiative nicht hinreißen lassen sollte (auch wenn Provokation und Übertreibung leider zum Handwerkszeug einer heutigen Bürgerinitiative zu gehören scheinen), sind für eine Partei im parlamentarischen Kontext erst recht nicht akzeptabel. Die persönlichen Angriffe durch Vertreter\*innen des Volksentscheids Fahrrad auf den damaligen Verkehrssenator Geisel und seinen Staatssekretär Gaebler, aber auch auf führende Vertreterinnen und Vertreter der Verkehrsverwaltung z. B. im Zusammenhang mit tödlichen Verkehrsunfällen wurden mehr oder minder offen unterstützt. Sie mochten mediale Aufmerksamkeit erzeugt haben, führten aber mit Sicherheit zu mehr Konfrontation und Polarisierung – und verbauten mit ebenso großer Sicherheit die Möglichkeit, bei allen unterschiedlichen Auffassungen an einem nur gemeinsam durchzusetzenden Projekt zu arbeiten. Die Stimmung war versaut und die Bereitschaft, aufeinander zuzugehen, tendierte gegen Null. Die Autofahrer\*innenlobby und diejenigen, die keine Veränderungen für ‚mehr Radverkehr‘ wollten, kamen als Sieger\*innen hervor, weil genauso sich eben nichts bewegt hat.

Ungeachtet dessen haben alle Parteien in ihren Wahlprogrammen mehr oder weniger konkrete Aussagen für eine andere Mobilität mit mehr oder weniger konkreten räumlichen Bezügen für Berlin selbst bzw. für die Metropolregion Berlin-Brandenburg gemacht – sicherlich auch ein Ergebnis der öffentlichen Debatte um den Volksentscheid Fahrrad.

---

### **3 Koalitionsverhandlungen unter dem Zeichen einer modernen Mobilität**

Nach der Berliner Landtagswahl am 18. September 2016 war relativ schnell klar, dass es zu Koalitionsverhandlungen zwischen der (geschwächten) SPD; der (erstarkten) LINKEN und dem (ebenfalls geschwächten) Bündnis 90/Die Grünen

kommt. Während die SPD und die LINKE schon mal 10 Jahre zusammen regiert hatten, sie sich also kannten, war für die Grünen die Situation in der neuen Rolle neu und ungewohnt, zumal das Wahlergebnis nach den Prognosen überraschend schwach ausfiel – demokratietheoretisch war das Mandat für eine konsequente, mutige Verkehrswende nun nicht so eindeutig abzuleiten.

Auffällig ist, dass der Verkehrsteil im Koalitionsvertrag<sup>1</sup> sehr ausführlich und detailliert einzelne Projekte aufführt – sicherlich ein Ausdruck eines nicht gerade vorhandenen Vertrauensverhältnisses unter den künftigen Koalitionspartnern, sicherlich aber auch Ergebnis vorhandener genauer, bereits erarbeiteter und in der Stadtgesellschaft diskutierter Vorstellungen. Das Ringen um Konkretisierung bis hin zu kleinteiligen Festlegungen war Ergebnis einer Sehnsucht, die Verkehrspolitik nun endlich möglichst weit voranzubringen und keine Zeit mehr mit wohlfeilen Absichtserklärungen und unpräzisen Prüfaufträgen zu verlieren. Die guten Vorbereitungen z. B. aus dem Bündnis Pro Straßenbahn mit deren Zielnetzplanungen haben dazu geführt, dass zwölf namentlich aufgeführte Straßenbahn-Projekte direkt in den Koalitionsvertrag aufgenommen wurden – inklusive Planungs-, Bau- und Fertigstellungszeiten. Konkreter geht es fast nicht.

Für das künftige Mobilitätsgesetz gab es zwei thematische Zugänge, die damals aber noch nicht miteinander verknüpft waren. Einerseits wurde vereinbart, dass das vorhandene ÖPNV-Gesetz zu einem integrierten Mobilitätsgesetz weiterentwickelt wird – wobei ironischerweise im Vertrag selbst ‚Mobilitätsgesetz‘ noch in Anführungsstrichen aufgeführt wird, als ob man sich der Ernsthaftigkeit noch nicht so sicher war. Hier wird schon Bezug genommen auf das Ziel, den Fuß- und Radverkehr umfassend neu zu regeln. Aber auch strategische Ziele wie Umweltverbundgedanken, Digitalisierung, Sharing- oder Diversity-Kriterien werden aufgeführt. Auch finanzielle Rahmenfestlegungen, wie die Zweckbindung der Mittel aus dem Entflechtungsgesetz oder dem Gemeindefinanzierungsgesetz, wurden festgehalten.

Es folgten dann in einem eigenen Abschnitt qualitative Zielorientierungen für den Fußverkehr – ohne einen Zusammenhang zum Mobilitätsgesetz herzustellen.

In einem weiteren umfangreichen Abschnitt wurde dann allerdings – mit Sicherheit der vorangegangenen Diskussion in der Stadt um das Radgesetz geschuldet – unter der Überschrift „Neue Impulse für einen großstadtgerechten Radverkehr“ dezidiert aufgeführt, wie die Koalition in einem ersten Schritt bis zum Frühjahr 2017 (sic! das war im Dezember 2016 und nicht nur sehr

---

<sup>1</sup><https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/>

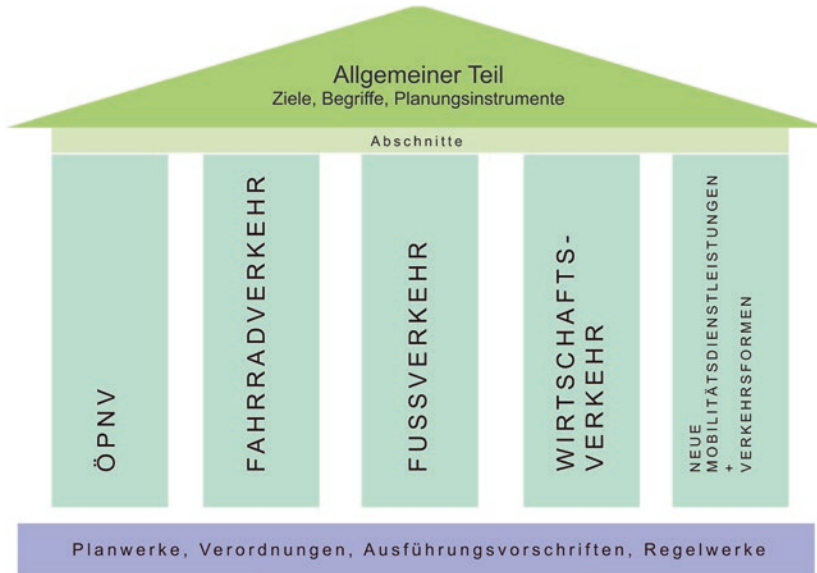
ambitioniert, sondern auch völlig in Ignoranz von sorgfältigen Gesetzgebungsprozessen in einem demokratischen Gemeinwesen, wie sich schnell herausstellte) einen Gesetzentwurf für den Radverkehr vorlegen und einbringen wird, wie der Dialog mit der Stadtgesellschaft dazu geführt werden soll und welche Rahmenbedingungen zum Ausbau der Fahrradinfrastruktur geschaffen werden müssen:

1. ein Bündnis für den Radverkehr
2. die InfraVelo GmbH, ein städtisches Unternehmen als Koordinierungsstelle Radverkehr
3. Mindestbereitstellung zusätzlicher Personal- und finanzieller Ressourcen für die Umsetzung auf Landes- und Kommunalebene (Bezirk)
4. zusätzlich 40 Mio. EUR für 2018 und ab 2019 dann 50 Mio. EUR ausschließlich für die Radinfrastruktur

Darüber hinaus wird in einem weiteren Abschnitt genau aufgeführt, welche Bausteine für eine sichere Radinfrastruktur vorzusehen sind (u. a. Radwegenetze, sichere Kreuzungen, physische Trennung des Radverkehrs vom übrigen Verkehr). Diese Präzisierungen in den Vereinbarungen sollten sich später auszahlen, da innerhalb der Fraktionen darauf Bezug nehmend Verbindlichkeit eingefordert werden konnte. Umgekehrt war es aber umso schwieriger, einzelne Punkte durchzusetzen, die nicht im Koalitionsvertrag festgelegt waren.

Anfang Dezember 2016 wurde der Koalitionsvertrag unterzeichnet und die neue Regierung konstituierte sich. Schnell wurde in der neu gebildeten Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (SenUVK) die Umsetzung des Koalitionsvertrags auf die Agenda gesetzt und die organisatorischen und strategischen Weichen gestellt. Dazu musste – neben der Neuorganisation des Hauses – auch formal entschieden werden, wer an der Verhandlungsgruppe teilnimmt und wie die Prozesse der Erarbeitung und der Beteiligung/Rückkopplung in die Stadtgesellschaft umgesetzt werden. Es lag ein enormer Erwartungsdruck auf der nunmehr von den Grünen geführten Verkehrs-Senatsverwaltung. Die Grünen mussten plötzlich liefern und ihre eigenen (unrealistischen) zeitlichen Forderungen erfüllen. Das lief auch parteiintern nicht ohne Verwerfungen ab.

Die Festlegungen aus dem Koalitionsvertrag konnten sinnvoller Weise nur durch eine Verknüpfung erfüllt werden. Das Konstrukt des künftigen Mobilitätsgesetzes nach dem Bild eines griechischen Tempelportals (siehe Abb. 1) drängte sich quasi von selbst auf: ein allgemeiner Teil für Zielformulierungen einer nachhaltigen, sicheren, sozialen, barrierefreien, stadtverträglichen, ökologischen (wahlweise klimaneutralen) und menschengerechten Mobilität in der Metropolregion, Begriffsbestimmungen und die Beschreibung der Planungsinstrumente



**Abb. 1** Die fünf Säulen des Berliner Mobilitätsgesetz. (Quelle: Eigene Darstellung)

als Rahmen und Überbau. Daraus abgeleitet die fünf tragenden Säulen als Abschnitte für den ÖPNV, den Fahrradverkehr, den Fußverkehr, den Wirtschaftsverkehr und nicht zuletzt für Neue Mobilitätsdienstleistungen und Verkehrsformen (wobei letzterer Teil alleine durch die fortlaufenden Überlegungen und bundesweit geführten Debatten um eine Antriebswende, autonomes Fahren, vernetzte Mobilitätsdienstleistungen usw. mehrfach den Namen änderte). Als Basis für dieses Gesetzeswerk sind in diesem Konstrukt die Planwerke, Verordnungen, Ausführungsvorschriften, Regelwerke und sonstigen Bestimmungen zu sehen, deren solide Fundamentierung es zwangsläufig für die Umsetzung bedarf, um das Gebäude dauerhaft rechtlich standsicher zu machen und nicht zum Einsturz zu bringen.

Unstrittig, wenn auch nicht ohne Kritik, wurden in dieser Gemengelage gesetzliche Regelungen für den ÖPNV wegen der auslaufenden Befristung des bestehenden ÖPNV-Gesetzes und gesetzliche Regelungen für den Radverkehrsteil wegen dem enormen öffentlichen Erwartungsdruck zuerst erarbeitet – ergänzt durch den allgemeinen Teil. Die gesetzlichen Regelungen für den Fußverkehr, den Wirtschaftsverkehr und die neuen Mobilitätsdienstleistungen

und Verkehrsformen sollten dann in den Folgejahren das Gesetz ergänzen – aus Kapazitätsgründen, aber auch, weil damals noch das Integrierte Wirtschaftsverkehrskonzept in Erarbeitung war und gesetzlicher Regelungsbedarf erst nach Vorliegen desselben abgeleitet werden sollte. Von verschiedenen Interessenseiten wurde im gesamten Gesetzgebungsprozess gefordert, auch einen Abschnitt zum motorisierten Individualverkehr einzufügen. Dem wurde nicht entsprochen. Zum einen, weil Aspekte der privaten Pkw-Nutzung Gegenstand in dem kommenden Baustein zu neuen Mobilitätsdienstleistungen und Verkehrsformen (beispielsweise Carsharing oder autonomes Fahren) behandelt werden. Zum anderen, weil im Abschnitt Wirtschaftsverkehr unternehmerische Aspekte z. B. des Lieferverkehrs berücksichtigt werden. Zudem ist der Autoverkehr umfassend in der Straßenverkehrsordnung, im Berliner Straßengesetz und in bundesweit geltenden Richtlinien geregelt. Es wurde immer wieder daran erinnert, dass das Mobilitätsgesetz u. a. ein neues Gleichgewicht zwischen den Verkehrsträgern schaffen soll und für den Radverkehr und den ÖPNV gesetzlich das regelt, was für den Automobilverkehr schon lange selbstverständlich ist.

Bereits im Februar 2017 konstituierte sich die Verhandlungsgruppe auf Einladung der Senatorin für Verkehr, durchgängig geleitet und moderiert vom damaligen Staatssekretär für Verkehr und organisatorisch und redaktionell begleitet von Kolleg\*innen des Center Nahverkehr als externem Dienstleister. Teilnehmende dieser Verhandlungsgruppe waren neben Vertreter\*innen der Verkehrsabteilung von SenUVK und der Senatskanzlei Vertreter\*innen vom Volksentscheid Fahrrad, vom Berliner ADFC und vom BUND-Landesverband Berlin. Vom Abgeordnetenhaus waren jeweils zwei Vertreter\*innen der Regierungsfractionen SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen in der Verhandlungsgruppe. Die Verhandlungsgruppe tagte zwischen März und Juni insgesamt zwölfmal, teilweise im Wochentakt und bis tief in die Nacht. Es wurde verabredet, Leitlinien/Eckpunkte auf der Basis des vom Volksentscheid Fahrrad vorgelegten Gesetzentwurfs zu erarbeiten und darauf aufbauend den Gesetzentwurf zu erarbeiten. Ausgesprochen hilfreich war die Installation von verschiedenen Arbeitsgruppen in kleinerer Besetzung, die jeweils zur nächsten Sitzung der Verhandlungsgruppe Vorschläge erarbeitet haben.

Wie ein roter Faden zog sich durch die Verhandlungen in der Gruppe das fehlende Vertrauen der Initiativen und Verbände gegenüber der Verwaltung und Teilen der Politik (wenn auch unterschiedlich ausgeprägt) – gepaart mit einer ausgeprägten Unkenntnis über Planungs-, Bau- und Verwaltungsverläufe, aber auch mit einer wenig ausgeprägten Bereitschaft, bundesgesetzliche Regelungen anzuerkennen. Die nicht sehr ausgeprägte Bereitschaft der Verwaltung, die Verbände und Initiative als Partner auf Augenhöhe zu akzeptieren wurde ergänzt durch eine

Fremdheit gegenüber der Diskussionskultur und dem Kommunikationsstil der Initiative und den Verbänden. Auch das fehlende Vertrauen der Koalitionspartner untereinander gepaart mit dem Überprüfen eines jeden Vorschlags, ob dieser nur geäußert wurde, um dem Adressaten oder der Adressatin zu schaden, ergänzte die Atmosphäre. Vor diesem Hintergrund war es mitunter mehr als einmal nötig, die Verhandlungsgruppe an das gemeinsame Ziel zu erinnern, professionelle Distanz und Konstruktivität einzufordern und dafür zu werben, dass jede\*r Teilnehmende nicht nur inhaltlich Verantwortung zum Gelingen der Gesetzesinitiative beiträgt, sondern auch zur Einhaltung des vorgegebenen Zeithorizonts. Dieser Widerspruch blieb bis zuletzt eminent prägend – lautstark die wiederholten Verzögerungen kritisieren, aber stundenlang libidinös eine Angelegenheit diskutieren, wobei die Gleichung ‚Bedeutung des Details im umgekehrt proportionalen Verhältnis zur Behandlungsdauer‘ oft zutraf.

Die gesamte Gesetzesinitiative – nicht nur die Phase der Beratungen in der Verhandlungsgruppe – standen unter dem Druck der im Koalitionsvertrag verankerten zeitlichen Vorgaben. Diesem Druck standzuhalten und solide Arbeit abzuliefern – auch wenn es länger dauert als vorgestellt – war nicht einfach. Und es sollte sich herausstellen, dass die Erarbeitung eines solchen Gesetzes ohne anwendbares Vorbild, ohne inhaltliche Blaupause, aber auch ohne Verfahrensbلاpause, inklusive einer breiten Beteiligung der Stadtgesellschaft und inklusive der seriösen Behandlung durch die Verfassungsorgane des Landes Berlin eben seine Zeit braucht und von Mitte Februar 2017 bis Mitte Juli 2018 – nüchtern betrachtet – in einem Zeitraum von nicht mal 1,5 Jahren ausgesprochen intensiv und schnell erfolgte. Schneller ging es nicht und wenn es schneller gegangen wäre, wäre das Verfahren oder gar das Gesetz selbst angreifbar gewesen. Es war immer wieder feststellbar, dass aus offensichtlicher Unkenntnis über Fristen, Verläufe und zwingend zu Beteiligende die Gleichung aufgemacht wurde: Leitlinien fertig, Gesetzentwurf kein Problem, Beschluss morgen, Umsetzung auf der Straße ab heute. So mussten teilweise die Beteiligten daran erinnert werden, dass es ein Gebot der Sorgfalt und der Rechtsfolgeprüfung einzuhalten gilt, dass es Verbändebeteiligung, Mitzeichnungserfordernisse, einen Rat der Bürgermeister\*innen gibt sowie eine gesetzgebende Versammlung – Berliner Abgeordnetenhaus genannt.

Interessanterweise wurde ab Mitte 2017, also schon ein Jahr zuvor, vielfach in der Stadt gefordert, dass doch die sich abzeichnenden Regelungen aus dem Mobilitätsgesetz anzuwenden sind. Dieser faktische Vorgriff einer normativen Kraft zeigte auch, wie dringend diese gesetzlichen Regelungen erwartet wurden – und welch hohen Stellenwert das Gesetz schon hatte, bevor es überhaupt in Kraft getreten war.

Fachlich war eine der Hauptaufgaben der Verhandlungsgruppe, die vielfältigen, fast unüberschaubaren, teilweise sehr detaillierten Vorschläge und Vorstellungen daraufhin zu sortieren, ob sie im Gesetz verankert sein müssen bzw. können, im Radverkehrsplan oder anderen Planwerken geregelt werden können, oder in Verordnungen bzw. Ausführungsvorschriften aufgenommen werden sollten – oder ob es einer Bundesratsinitiative bedarf, um z. B. die StVO zu ändern. Hierfür brauchte es einige Zeit, um alle am Tisch davon zu überzeugen. Um jeden Zentimeter, jede konkrete qualitative, insbesondere aber auch jede quantitative Vorgabe wurde leidenschaftlich gestritten. Gerade hier wurden die sehr unterschiedlichen Vorstellungen von verbindlichen Vorgaben (10 sichere Kreuzungen im Jahr, in den Folgejahren pro Jahr 20–30 umbauen, Mindestbreite von Radverkehrsanlagen von 2 m in einem gebauten städtischen Umfeld, 100 km (geschützte) Radwege im Jahr bauen, 100.000 Fahrradbügel aufstellen usw. usw.) – in einem Gesetz verankert – deutlich und nur schwer vereinbar. Auch über bestimmte Definitionen – z. B. über ein Vorrangnetz für den Radverkehr – wurde intensiv und ausdauernd gestritten – teilweise auch aneinander vorbeigeredet, weil die einen darunter ein Netz von Verkehrswegen mit Vorrang für den Radverkehr verstanden, andere eher ein Netz von Verkehrswegen, welches für den Radverkehr vorrangig umzubauen ist, weil es derzeit in besonders schlechtem Zustand bzw. besonders unsicher ist. Das kostete Zeit.

Andere Punkte wie die Verankerung der *Vision Zero* als strategisch-normatives Ziel, das Verfahren nach besonders schweren Unfällen, Strukturen wie die gesetzliche Verankerung des FahrRates als beratendes Gremium, einer Koordinierungsstelle Radverkehr oder des Bündnisses für Radverkehr, aber auch solch praktische Angelegenheiten wie die Berechtigung der BVG selbst auf zugeparkten Busspuren abschleppen zu dürfen, waren dagegen schnell unstrittig. Und es war ein Lernprozess für die gesamte Verhandlungsgruppe, aus dem durch die Vorgeschichte stark vorgeprägten Fokus auf den Radverkehr ein Gesetz für alle Verkehrsteilnehmenden zu machen, worin der Radverkehr ‚nur‘ noch als ein Abschnitt vorkommt.

Wiederum andere Punkte, wie die Verankerung auch einer individuell gefühlten Verkehrssicherheit als planerisches Ziel waren inhaltlich unstrittig, allerdings wie der allseits unterstützte formulierte Prüfanspruch an jede planerische Maßnahme, konzentriert auf die Frage: ‚Würden Sie hier Ihr achtjähriges Kind alleine fahren/laufen lassen?‘ in ein Gesetz verankern kann, blieb lange unklar. Deutlich wurde bei diesem Themenkomplex, dass die besten technischen und räumlichen Verkehrssicherheitsstandards nicht viel taugen, wenn die Verkehrsteilnehmenden sich trotzdem unsicher fühlen.

## 4 Beteiligung macht besser

Die Leitlinien wurden im eigens für die Erarbeitung des Mobilitätsgesetzes erweiterten Mobilitätsbeirat vorgestellt und diskutiert. Der Beirat besteht schon seit Jahren und berät in seiner sehr breiten Zusammensetzung (Mobilitätsverbände, BVG, IHK, Polizei, verschiedene Senatsverwaltungen, einige Bezirke, Fraktionen des Abgeordnetenhauses ...) die Senatsverwaltung für Verkehr z. B. bei der Erarbeitung des Stadtentwicklungsplanes Mobilität und Verkehr – StEPMoVe. Da lag es nahe, durch eine Erweiterung mit Behinderten- und Seniorenverbänden dieses Format für eine intensive Kommunikation, eine präzise Information und breite Beteiligung zu nutzen.

Danach wurden die ersten Bausteine für einen Referentenentwurf formuliert, wobei dieser Prozess nicht linear verlief, sondern die einzelnen Abschnitte und Paragraphen fragmentarisch zusammengestellt wurden, ohne die Querbezüge und Zusammenhänge aus den Augen zu verlieren. Der sog. Referentenentwurf wurde in einer kleineren Gruppe redaktionell fertiggestellt und nach ‚Freigabe‘ der Verhandlungsgruppe in eine informelle Beteiligungsrunde eingespeist, in der verschiedenen Senatsverwaltungen um Stellungnahme und Hinweise gebeten wurden. Auch wurde der Referentenentwurf in seinen Grundzügen nochmals im Mobilitätsbeirat vorgestellt und diskutiert. Ebenfalls wurde eine (vorgezogene) Verbände-beteiligung durchgeführt. Die daraus resultierenden zahlreichen (knapp 800) Stellungnahmen und Hinweise aus allen fach- und parteipolitischen Himmelsrichtungen wurden in diversen Einzelgesprächen mit den Einreichenden erörtert, übernommen, modifiziert, abgewogen. Das Gesetz ist dadurch besser sortiert, diskriminierungsfreier, präziser in den Formulierungen und praxisorientierter für die Anwendung geworden. Die Regelung, bei schweren Unfällen mit Radfahrenden ein Verfahren zur Beseitigung der Unfallursachen durchzuführen, ist z. B. verallgemeinert worden für alle Verkehrsteilnehmende und in den allgemeinen Teil verschoben worden.

Nach einer erneuten Überarbeitung und Abwägung der eingegangenen Hinweise mit einer angepassten Neuordnung der inneren Logik konnte der Gesetzentwurf vor Einbringung in den Senat in das offizielle Mitzeichnungsverfahren gebracht werden. Bei diesem werden alle Senatsverwaltungen um Mitzeichnung gebeten, was mit oder ohne Hinweise erfolgt. Parallel dazu fanden wiederum diverse Einzelgespräche mit den involvierten Behördenabteilungen statt, um die Belange aus diesen Häusern möglichst konfliktfrei aufzunehmen oder anderweitige Verabredungen zu vereinbaren (z. B. eine parallele Bundesratsinitiative für höhere Bußgelder).



Da die meisten Punkte schon vorab geklärt waren, konnte die Vorbereitung der Senatsbefassung inklusive eines Chefgespräches zwischen dem Regierenden Bürgermeister und der Senatorin zur abschließenden Entscheidung über einige wenige strittige Punkte (z. B. die Verankerung des Verbandsklagerechtes oder die BVG-Ermächtigung zum Räumen zugesperrter Busspuren) sehr schnell – innerhalb von 2–3 Wochen – erfolgen, sodass die 1. Befassung im Senat zwar mediale Aufmerksamkeit erzeugte, aber de facto ‚nur‘ noch eine Formsache war.

Durch die Einbringung in den Rat der Bürgermeister\*innen wurde im Gesetzgebungsverfahren die nächste Stufe eingeleitet. Die Berliner Bezirke haben sich bei der Behandlung des Gesetzentwurfes (leider oder zum Glück?) nicht zu einer gemeinsamen Stellungnahme durchringen können, sodass es aus jedem Bezirk teils umfangreiche, aber auch sich widersprechende Stellungnahmen gegeben hat. Auch hier folgten wiederum diverse Einzelgespräche mit den Bezirken, um deren Hinweise zu verstehen, zu erörtern und ggf. mit in den Gesetzentwurf aufzunehmen. In einer 2. Lesung im Rat der Bürgermeister\*innen wurde die nun nochmals geänderte Fassung des Gesetzentwurfs vorgestellt und über die übernommenen und abgelehnten Änderungen informiert.

Diese angepasste Fassung des Gesetzentwurfs ist dann in der 2. Lesung vom Senat beschlossen und an das Abgeordnetenhaus zur Behandlung und Beschlussfassung übergeben worden. Trotz allen zeitlichen Drucks, der ja auch aus den Reihen des Parlaments selbst kam, nahm sich das Parlament durchaus Zeit, um in zwei Ausschuss-Anhörungen (Verkehr und Wirtschaft) den Vertretenden der verschiedenen ‚Lager‘ noch einmal die Möglichkeit zu geben, ihre Positionen darzulegen. Alle Angehörten würdigten den bis dahin ausgesprochen intensiven Beteiligungsprozess, auch wenn in der Sache den (bekannt) Positionen nichts hinzugefügt wurde. Auch in der dann folgenden Debatte in der jeweils nächsten Ausschuss-Sitzung wurden die bis dato bekannten Positionen der Regierungs- und Oppositionsparteien dargelegt, die eingereichten Änderungsanträge der Regierungsfraktion angenommen und die Änderungsanträge der Opposition allesamt abgelehnt. Ein wirklicher Austausch oder gar eine konstruktive Debatte fand nicht mehr statt, was auch sicherlich einiger Anträge der AfD geschuldet war, die z. B. mit einem der Änderungsanträge die gesamte Streichung des ÖPNV-Abschnitts vorschlugen, weil es ja ein ÖPNV-Gesetz gäbe.

Der Gesetzentwurf wurde dann in einer weiteren Sitzung des Hauptausschusses behandelt, ehe er am 28. Juni 2018 in der 2. Lesung in der Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses mit großer Debatte, in der die bekannten Positionen noch mal öffentlich kundgetan wurden, erneut erörtert und dann mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen mehrheitlich beschlossen wurde. Dem voraus gingen eher diskrete Verhandlungen

zwischen einigen wenigen Vertretenden der Regierungskoalition, in der die bis dahin noch strittigen Punkte abschließend besprochen und entschieden wurden: Eine Kompromissformel für die angemessene Berücksichtigung des Autoverkehrs in der Präambel, die Verankerung des Verbandsklagerecht blieb weiterhin außen vor. Dafür kam die BVG-Ermächtigung für das Abschleppen von Falschparkenden auf Bus-Spuren wieder rein.

Für die ganz Ungeduldigen schien nunmehr der Gesetzgebungsprozess abgeschlossen zu sein. Dennoch dauerte es nochmals etliche Wochen, bis das Gesetz in Kraft trat. Es wurde am 5. Juli ausgefertigt, am 9. Juli verkündet und trat am 17. Juli 2018 dann endlich mit der Veröffentlichung im Amtsblatt als „Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung“ (so etwas können nur Juristen formulieren) in Kraft.

---

## 5 Blick zurück nach vorn

In der Rückschau, nunmehr zwei/drei Jahre später, war die gesamte Entwicklung von der Initiative für einen Volksentscheid Fahrrad über den vorgelegten Gesetzesentwurf bis zu den Koalitionsverhandlungen und den Gesetzgebungsprozess für ein Berliner Mobilitätsgesetz ein Musterbeispiel für lebendige, konstruktiv gestaltete demokratische Aushandlungsprozesse. Das schließt Streit ausdrücklich mit ein und ist ein Beweis für die gesellschaftsverändernde Kraft, die demokratisch geführte Diskurse entfalten können. Immer wenn es gelingt, sich auf ein gemeinsames Ziel zu verständigen, einen halbwegs anständigen Umgang miteinander zu pflegen, Abwägung zuzulassen und in die Stadtgesellschaft transparent zu kommunizieren, können nicht nur parlamentarische Mehrheiten entstehen, sondern sich im besten Fall auch die realen Bedingungen in der Stadt ändern – selbst und vielleicht auch nicht ohne Grund gerade in Berlin.

Gesetzgebungsverfahren mit solch einer Beteiligungstiefe kosten Zeit, Kraft und Ressourcen. Welten treffen aufeinander. Dabei kommt der Erarbeitung einer vertrauensvollen Atmosphäre große Bedeutung zu – zeitlich, kräftemäßig und organisatorisch. Es gelang, die anfängliche Konfusion in eine Kernfusion umzuwandeln. Somit wurde viel Energie frei und hat ein Gesetz erschaffen, was es so noch nicht gab. Die Atmosphäre ist stets fragil gewesen und bedurfte besonderer Aufmerksamkeit. Verhandlungen bis zur Erschöpfung, emotionale Ausrutscher, Missverständnisse, Vertrauensbrüche, ‚klärende Gewitter‘ aber auch geniale Momente begleiteten den Verhandlungs- und Gesetzgebungsprozess und sind vom Aufwand und ihrer Bedeutung für das Gelingen eines solchen Unterfangens nicht zu unterschätzen – Beziehungsarbeit pur.

Dabei haben alle Beteiligten einen Wandlungsprozess durchschritten – vor allem in den jeweiligen Rollenverständnissen. Oppositionsparteien waren auf einmal in der Regierungsverantwortung und mussten plötzlich (in Erfüllung ihrer eigenen Forderungen) liefern oder ihre Regierungspositionen rechtfertigen. Die Initiative war plötzlich Teil des Systems und musste den gemeinsam erarbeiteten Entwurf gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit verteidigen. Ihre eigenen Vorstellungen von Transparenz und Öffentlichkeit führten zu einem Enthüllungsaktivismus und führten in eine schwere Vertrauenskrise, die zeitweise den gesamten Gesetzgebungsprozess infrage stellte. Und die Verwaltung sah sich oft in dem Zwiespalt, viele Regelungen des Gesetzes zwar inhaltlich mitzutragen oder für gut zu befinden, aber die vielen Umsetzungskonkretionen mit dem Wissen um die bisherigen knappen Ressourcen, aber auch um die Wirkungsmacht der bundesrechtlichen Straßenverkehrsordnung eher für überzogen einschätzen zu müssen.

### **Fazit: Und die Ungeduld bleibt notwendig**

Für die Einschätzung, was ein solches Gesetz nun in Praxis bewirkt, ist es fast noch zu früh. Sämtliche laufenden Straßenbauplanungen wurden überarbeitet. Die im Koalitionsvertrag vereinbarten 50 Mio. EUR jährlich aus dem Koalitionsvertrag wurden zur Verfügung gestellt und können gar nicht so schnell umgesetzt werden. Einiges ist begonnen worden, wie die farbliche Markierung vorhandener Radwege oder die Planung der Radschnellwege durch die neu gegründete InfraVelo GmbH. Die Konstituierung und Besetzung der Koordinierungsstelle Radverkehr ist erfolgt. Etliche Bausteine in den Umsetzungsstrukturen sind noch offen, konnten noch nicht oder nur teilweise umgesetzt werden. Die bezirklichen Radverkehrsplanenden-Stellen sind noch immer nicht in allen Bezirken komplett besetzt. Einige Bezirke haben Fahrradstraßen-Netzpläne entwickelt. Der Radverkehrsplan, die Netzplanungen, die Regelpläne sind noch nicht fertig. Auch das Bündnis für Radverkehr als *das* Koordinierungs- und Arbeitsgremium zur Beschleunigung der Baumaßnahmen selbst steckt noch in den Anfängen. Immerhin ist der Abschnitt Fußverkehr jetzt ins Verfahren gegangen. Noch offen sind die beiden anderen Abschnitte. Das Gesetz hat den Rahmen geschaffen. Die Umsetzung in der gesamten Metropolregion, und das dürfte jeder/m klar sein, wird nicht in eineinhalb Jahren erfolgen können. Aber etwas mehr Ungeduld und Tempo braucht es schon. Das Gesetz allein reicht dazu nicht.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Öffentliche Mobilität finanzieren: Plädoyer für ein neues Verständnis der Mobilitätsfinanzierung im öffentlichen Verkehr

Oliver Mietzsch

---

## 1 Einleitung

Mit der Herausbildung integrativer Planungsansätze zur besseren Erfassung des Phänomens stellt sich nicht nur die Frage nach geeigneten Messinstrumenten zur Beschreibung der Komplexität der Bewegung von Menschen in Raum und Zeit. Vielmehr ergeben sich daraus auch gänzlich neue Anforderungen an den Bereich der Governance, d. h. die immateriellen und materiellen Rahmenbedingungen von Mobilität. Zu den immateriellen Rahmenbedingungen gehören die im historischen Kontext verorteten ethischen Begründungen für die Organisation von Mobilität ebenso wie die daraus entstandenen Handlungsmuster und Routinen, d. h. die Mobilitätskultur (siehe den Beitrag von Hoor in diesem Band). Davon nicht losgelöst sind die materiellen Rahmenbedingungen, d. h. die rechtliche Verfasstheit, organisatorische Zuständigkeitsverteilung und das daraus abgeleitete Finanzierungsinstrumentarium von Mobilität. Im Folgenden sollen diese Zusammenhänge am Beispiel der Öffentlichen Mobilität näher beleuchtet und daraus schlussfolgernd Vorschläge für eine andere Finanzierung von öffentlichem Verkehr unterbreitet werden.

---

## 2 Mobilität und Verkehr

Die öffentliche Hand ist der Hauptfinanzier der urbanen Mobilität. Dies gilt hinsichtlich des Betriebs (insbesondere beim öffentlichen Verkehr) und in noch weit größerem Umfang im Hinblick auf die Verkehrsinfrastruktur. Während die

---

O. Mietzsch (✉)

Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig, Leipzig, Deutschland

E-Mail: [mietzsch@zvn.de](mailto:mietzsch@zvn.de)

© Der/die Autor(en) 2021

O. Schwedes (Hrsg.), *Öffentliche Mobilität*,

[https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_9)

211

Finanzierung der Betriebskosten von Straßenbahnen, U- und Stadtbahnen oder Bussen häufig im Rahmen des kommunalwirtschaftlichen Querverbands (Verrechnung der Gewinne und Verluste der öffentlichen Versorgungsunternehmen) stattfindet, werden die Verkehrswege (Straßen, Gleis- und Betriebsanlagen des ÖPNV) direkt aus dem Steueraufkommen von Bund (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz), Ländern (Entflechtungsmittel) und Kommunen (z. B. im Rahmen des kommunalwirtschaftlichen Querverbands) finanziert. Der Anteil der Finanzierung durch die Nutzer\*innen der kommunalen Straßeninfrastruktur ist in Deutschland sehr übersichtlich (neben Einnahmen aus Anwohner\*innenparkregelungen sind hier vor allem Sondernutzungsgebühren für die Nutzung von Gehwegen sowie Parkgebühren zu nennen.<sup>1</sup> Demgegenüber liegt die Zahl der Fahrgeldeinnahmen der Fahrgäste des ÖPNV im Durchschnitt bei rund 75,6 % (VDV 2018). Dies führt jedoch nicht unbedingt zu einer geringeren finanziellen Beteiligung der zuständigen Gebietskörperschaften, da es mehrere Förderinstrumente gibt, die wie z. B. die Ausgleichsleistungen für den rabattierten Schüler- und Ausbildungsverkehr, die Schwerbehindertenfreifahrt, ermäßigte Tickets für sozial Benachteiligte oder zum Ausgleich von Einnahmeverlusten der Verkehrsunternehmen im Rahmen der Tarifintegration innerhalb von Verkehrs- und Tarifverbänden, weitgehend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Für die Betriebskosten der Regionalzüge zahlt der Bund jährlich einen Ausgleich von derzeit rd. 8,4 Mrd. € an die Länder, die selbst entweder direkt oder über lokale oder regionale Verkehrsorganisationen die Bahnbetreiber im Wege der öffentlichen Ausschreibung beauftragen. Infolgedessen ist das System der öffentlichen Finanzierung des ÖPNV hierzulande im internationalen Vergleich eher intransparent und komplex.

Allzu oft wird von Mobilität gesprochen, gemeint ist aber der Verkehr. Während der Mobilitätsbegriff die Möglichkeiten adressiert, die einem Individuum zur Überwindung von Raum und Zeit zur Verfügung stehen können, beschreibt der Begriff Verkehr die tatsächlich realisierten Ortsveränderungen. Damit stellt der Verkehr die abhängige Variable dar, d. h. ohne die konkrete Möglichkeit zur Überwindung von Raum und Zeit bleibt der Mobilitätsbegriff

---

<sup>1</sup>30,70 € darf ein Parkausweis für ein Auto in Deutschland pro Jahr lt. GebOST höchstens kosten. Der Blick ins Ausland zeigt, dass die deutschen Parkgebühren sehr moderat sind. So bezahlen Anwohner\*innen in Paris 45 € pro Jahr (und für drei Jahre 90 €). Elektroautos oder gasbetriebene Fahrzeuge sind davon ausgenommen. In London beträgt diese Gebühr (165 €), in Amsterdam (535 €) und in Stockholm (827 €). Vgl. [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Parkraummanagement/Parkraummanagemet-lohnt-sich\\_Agora-Verkehrswende\\_web.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Parkraummanagement/Parkraummanagemet-lohnt-sich_Agora-Verkehrswende_web.pdf). Zugegriffen: 11.08.2020.

eine hohle Floskel. Umgekehrt gilt jedoch, dass eine Fixierung auf die realisierten Ortsveränderungen ohne eine Betrachtung des Kontextes, indem diese stattfinden, nur eine weitere Facette des Positivismus darstellt.<sup>2</sup> Sinnfällig wird dieser Widerspruch in der tagespolitischen Debatte um die Verteilung der begrenzten finanziellen Ressourcen. Die Vertreter\*innen eines umfassenden Mobilitätsbegriffs verweisen unter Bezugnahme auf die Herausforderungen, die der Klimawandel sowie die demographische Entwicklung an die Organisation und Finanzierung von Verkehr stellt, darauf, dass die Verkehrsträger des öffentlichen Verkehrs, d. h. vor allem Bus und Bahn, gestärkt werden müssen zu Lasten des motorisierten Individualverkehrs (MIV). Demgegenüber beharren die Apologeten des „Juste Millieus“<sup>3</sup> auf den derzeit vorherrschenden Mobilitätsmustern mit der Dominanz des Kfz als allein entscheidender Allokationsregel. Unbeachtet bleibt dabei aber allzu oft die Frage, woher überhaupt die Mittel kommen, die zur Sicherung der Mobilität, ob nun individuell oder kollektiv, benötigt werden. So wie das geflügelte Zitat vom Strom, der aus der Steckdose kommt, nur die halbe Wahrheit widerspiegelt, so wenig stammt die gesamte Finanzierung des Verkehrs nur aus Steuermitteln. Und selbst wenn das gesamte Steueraufkommen von Bund, Ländern und Kommunen ausreichen würde, um alle Mobilitätsbedarfe zu befriedigen, so stellt sich immer noch die Frage, ob dies auch so sein sollte. Wer Mobilität und Verkehr kategorial trennt, erkennt den Unterschied: Bei der Mobilitätsfinanzierung handelt es sich um die materielle Absicherung von Handlungsmöglichkeiten, d. h. verkehrlichen Optionen, während die Finanzierung des Verkehrs, d. h. die zu seiner Abwicklung erforderliche Infrastruktur und Betriebsmittel, bereits eine Wahlentscheidung für einen bestimmten Verkehrsträger

---

<sup>2</sup>Bezeichnung für eine Position, der zufolge sich die Realwissenschaften auf die Erforschung der beobachtbaren Sachverhalte („Positiva“) beschränken sollen. Begründer ist Hume; der Name selbst geht auf Comte zurück, der *das Drei-Stadien-Gesetz* der wissenschaftlichen Entwicklung formulierte: 1) Theologische Stufe: Reale Erscheinungen werden auf das Wirken eines Gottes oder mehrerer Götter zurückgeführt. 2) Metaphysische Stufe: Erfassung des allg. Wesens der Dinge (Essentialismus). 3) Positive Stufe (höchste): Beschreibung von Tatsachen. Als naiv-positivistische Position kann ein radikaler *Empirismus* interpretiert werden; seine Merkmale bestehen in der bloßen Akkumulation von Fakten und der Formulierung erfahrungsnaher Hypothesen, während die Suche nach allg. Theorien vernachlässigt wird. Vgl. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/positivismus-46391>. Zugegriffen: 03.08.2020.

<sup>3</sup>Zum Bedeutungswandel des Begriffs aus aktuellem Anlass vergleiche Bednarz, L. ‚Wie die Moralkritik zur Pose wird‘ *Der Tagesspiegel*, <https://causa.tagesspiegel.de/kolumnen/liane-bednarz/wie-die-moralkritik-zur-pose-wird.html>. Zugegriffen: 01.08.2020.

voraussetzt. Letzteres nur aus Steuern zu finanzieren, bedeutet einer ökonomisch und ökologisch ineffizienten Angebotsplanung das Wort zu reden, ohne Rücksicht darauf, ob die von allen finanzierten Verkehrswege auch wirklich allen nützen.

---

### **3 Nutznießerfinanzierung als neuer Ansatz – politische und theoretische Begründung**

Im MIV ist das Instrument der Nutznießerfinanzierung bereits seit langem bekannt: Bei Gemeinde- und Stadtstraßen können die Kommunen zur erstmaligen Herstellung (Erschließung) sowie zum Ausbau bzw. der Verbesserung oder grundhaften Erneuerung bzw. nachmaliger Herstellung Beiträge nach den Bestimmungen des § 127 BauGB bzw. den Kommunalabgabengesetze der Länder (KAG) erheben. Anknüpfungspunkt ist in beiden Fällen das Grundstück, d. h. in dem Umfang, in dem das Grundstück eines Anliegers einer solchen Straße an den Erschließungs- bzw. Ausbaumaßnahmen partizipiert, erfolgt auch die finanzielle Beteiligung. Die rechtliche Begründung dafür findet sich im sog. Gemeingebrauch<sup>4</sup>, d. h. in dem Recht von jedermann zur Nutzung der Straße: „Der Inhalt des Gemeingebrauchs im Einzelnen unterliegt im Laufe der Zeit einem fortwährenden Wandel. Außer auf die Widmung kommt es auf die Gemeinüblichkeit an; die Gemeinverträglich dagegen, d. h. die Gewährleistung des störungsfreien Mitgebrauchs anderer, wird nicht als Element des Gemeingebrauchs gesehen, sondern als Begriff des Straßenverkehrsrechts“ (Hegelau 1994, S. 16). M. a. W., zur Finanzierung eines Straßenneu- oder -ausbaus in einer Gemeinde können auch diejenigen herangezogen werden, die überhaupt kein eigenes Kfz besitzen oder dieses führen, da allein das Vorhandensein der Infrastruktur zu deren Nutzung befähigt.

Wenn das für die Nutzung der Straße gilt, warum dann nicht auch für die Nutzung von Bussen und Bahnen? Die Antwort ist simpel: Der kommunale

---

<sup>4</sup>Der Gemeingebrauch ist ein auf römisches Recht zurückgehender Rechtsbegriff (*usus publicus*), der heute noch vor allem im Straßenrecht Anwendung findet. Unter Gemeingebrauch ist das Recht einer Vielzahl von Menschen zur Benutzung solcher Sachen zu verstehen, die der Nutzung durch die Öffentlichkeit dienen – im Gegensatz zum Eigentums- und Besitzrecht, das die Nutzung von Sachen nur durch bestimmte einzelne Personen regelt. Im Gegensatz zum Eigentum ist er also kein Individualrecht, sondern ein Kollektivrecht. Das hat vor allem zur Folge, dass der zum Gemeingebrauch Berechtigte keinen anderen von der Nutzung ausschließen kann, der ebenfalls zum Gemeingebrauch berechtigt ist. Im Straßenrecht legt die Widmung den Rahmen der Benutzung fest.



ÖPNV<sup>5</sup> fehlt schlicht in der Definition von Erschließungsanlagen. Warum das so ist, darüber kann nur spekuliert werden. Wahrscheinlich fehlte Anfang der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts, als der Gesetzgeber erstmals auf die Automobilisierung und den damit einhergehenden sinkenden Fahrgastzahlen im öffentlichen Verkehr mit dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG als einem mineralölsteuerbasierenden Finanzierungsinstrument zum Ausbau der kommunalen Verkehrsinfrastruktur auch für den ÖV reagierte (Deutsch et al. 2016, S. 3), schlicht das Problembewusstsein bezüglich der Notwendigkeit einer dauerhaften Finanzierungsgrundlage für den kommunalen Verkehr. Diese fehlende Weitsicht, die sich übrigens auch in einem Ausblenden der mit der steuerfinanzierten Infrastrukturfinanzierung verbundenen Senkung des Raumwiderstands und als Reaktion hierauf dem Verlust von wohnungsnahen Zielen zeigt, „was sich beispielsweise im Rückgang der Nahversorgungsmöglichkeiten besonders außerhalb der hochverdichteten Bereiche großer Städte widerspiegelt“ (ebd.), veranlassten bereits Apel et al. (1995, S. 13) zu der Forderung, u. a. durch eine Erweiterung der Erschließungspflicht für den ÖPNV, die Abschaffung der Stellplatznachweispflicht für Kfz sowie weiteren wohnungspolitischen Maßnahmen und nicht zuletzt die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe und die Änderung des Bundesverkehrswegeplans zu einer Flächensparenden und Verkehrsreduzierenden Siedlungs- und Verkehrsentwicklung beizutragen.

Während bis zur Mitte des 20. Jh. eher der Staat als ‚natürlicher‘ Infrastrukturbereitsteller angesehen wurde, ist mit dem Aufkommen des sog. New Public Managements die staatliche Bereitstellung von Infrastruktur zunehmend unter Rechtfertigungsdruck geraten. Verantwortlich hierfür sind auch in Europa die sinkenden fiskalischen Handlungsmöglichkeiten der Staaten im Rahmen der Einhaltung der sog. Maastricht-Kriterien sowie generell die zunehmende Wettbewerbsorientierung im Europäischen Binnenmarkt (vgl. die Einleitung von Schwedes in diesem Band). Es ist allerdings kritisch zu hinterfragen, ob sich Infrastruktursysteme überhaupt eindeutig bestimmten Güterkategorien wie öffentlichen, d. h. von jedermann nutzbaren, oder privaten Gütern und somit proprietärem Gebrauch zuordnen lassen. Das Konzept des ‚Klubguts‘ als

---

<sup>5</sup>In Abgrenzung zum Schienenpersonennahverkehr (SPNV), der die Verkehrsträger der schweren Schiene (heavy rail) umfasst und einem völlig anderen Rechts- und Finanzregime unterliegt, finanziert sich der kommunale straßengebundene ÖPNV (ÖSPV), hierzu gehören auch die spurgebundenen Systeme Straßen-, Stadt- und U-Bahnen sowie O-Busse, neben den Nutzerbeiträgen der Fahrgäste (Fahrgeldeinnahmen) primär aus dem allgemeinen Steueraufkommen.

Mischform mit Eigenschaften aus privaten und öffentlichen Gütern beschreibt daher zutreffender leitungsgebundene (Verkehrs-)Infrastruktursysteme, die sich in sog. Netzeffekten wie der Erreichbarkeit der Haltepunkte, Wartezeiten sowie der Transportdauer manifestieren und denen hinsichtlich der Zahlungsbereitschaft sowie Konkurrenzfähigkeit im intermodalen Wettbewerb eine große Bedeutung zukommt. Vor diesem Hintergrund zeigt sich die Relevanz der Klubgütertheorie insbesondere bei der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (Lehmann und Rodi 1997, S. 11 ff.).

Der von der Nutzungselastizität abhängige Rivalitätsgrad bei Klubgütern lenkt den Blick auf die Bereitstellungskosten der Verkehrsinfrastruktur, welche wiederum die im ÖPNV-Markt vorhandenen positiven und negativen externen Effekte widerspiegeln. In der Finanzwissenschaft haben sich hierfür ‚normative Grundsätze‘ herausgebildet. Als Stellschrauben zur Ausrichtung des Angebotes an ÖPNV-Verkehrsinfrastruktur an die Nutzungsintensität dienen vor diesem Hintergrund Preis (Nutzer-/Nutznießerentgelt), Klubgröße und/oder Bereitstellungsmenge (Kapazität) bzw. -güte (Qualität). Aufgrund des Umstandes, dass bei der schienengebundenen ÖPNV-Infrastruktur in Städten bis zur Erreichung einer bestimmten Kapazitätsgrenze keine Rivalität bei der Nutzung gegeben ist<sup>6</sup>, ist eine Kombination verschiedener Abgaben aus pauschalisierten Fixkostenbeiträgen und grenzkostenbasierten, von der individuellen Nutzung abhängigen Kostendeckungsbeiträgen sinnvoll. Diesem Mix aus fixen und flexiblen ÖPNV-Infrastrukturbeiträgen entspricht im Bereich des (Straßen)beitragsrecht der Gemeindeanteil, d. h. der Anteil, der dem Durchgangsverkehr zugeschrieben wird und der daher nicht in die Beitragsfestsetzung einfließt. Hinsichtlich der ökonomischen Bedingungen führt die Ineffizienz eines Ausschlusses vom Gebrauch der ÖPNV-Infrastruktur automatisch zu der Frage der Erhebung von Nutzungsentgelten, d. h. deren Finanzierung über Zwangsabgaben. Hierfür bedarf es schon aus demokratietheoretischen Gründen einer staatlichen Regulierung (vgl. den Beitrag von Schwedes und Ringwald in diesem Band). Hierfür eignen sich in besonderer Weise die kommunalen Gebietskörperschaften.

---

<sup>6</sup>Sprungfixe Kosten sind Kosten, die innerhalb eines bestimmten Wertebereichs einer Kosteneinflussgröße konstant bleiben und sich diesseits und jenseits des Intervalls in ihrer Höhe sprunghaft ändern. Sie werden auf Änderungen der betrieblichen Kapazitäten zurückgeführt. So erhöhen sich z. B. durch die Erweiterung des Maschinenparks die Abschreibungen sprunghaft. <https://www.wirtschaftslexikon24.com/d/sprungfixe-kosten/sprungfixe-kosten.htm>. Zugegriffen 07.08.2020.

„Betrachtet man die Allokationsaufgaben der öffentlichen Hand und überlegt man, welche Finanzierungsmittel jeweils eingesetzt werden, kommt man zu einem erstaunlichen Ergebnis: Der Staat benötigt für diese Aufgaben – also vor allem die Bereitstellung der Infrastruktur – keine Steuern ..., sondern lediglich zweckgebundene Zwangsabgaben mit unterschiedlichen Adressatenkreisen“ (Grossekettler 1991, S. 18). Für Sander (1987, S. 151) liegt der Kernbereich der kommunalen Betätigung heutzutage in der Bereitstellung von Klubkollektivgütern und Gütern natürlicher Monopole. Dem entspricht der finanzverfassungsrechtliche Vorrang der Äquivalenzfinanzierung (Gebühren und Beiträge) vor einer Finanzierung der Kommunalaufgaben aus Steuern. In diesem Sinne dienen Gebühren bzw. im Falle des ÖPNV die Fahrgeldeinnahmen der Abgeltung der Zusatzkosten einer Nutzung, und decken daher in erster Linie die (betriebswirtschaftlichen) Grenzkosten der Bereitstellung ab. Gebühren, die über diese Grenzkosten hinausgehen, sind wohlfahrtsökonomisch Unsinn, weil dann Nutzer vom Gebrauch des Klub(kollektiv)gutes abgeschreckt würden, obwohl dieser grenzkostenfrei erzielbare Vorteile mit sich brächte. Allerdings ist der volkswirtschaftliche Kostenbegriff breiter gefasst als der betriebswirtschaftliche, sodass bei der Bepreisung des Klub(kollektiv)gutes schienengebundene ÖPNV-Infrastruktur auch der Nutzenverzicht in Form von Überfüllung, Überlastung bzw. Verdrängung berücksichtigt werden muss. Daher sind bei der Bepreisung der Infrastruktur sowohl die Nutzungselastizität, d. h. die freien Bedienungskapazitäten, als auch die Mengenelelastizität, d. h. die sich aus der Unteilbarkeit der Infrastrukturanlagen ergebenden Kostendegressionen, zu berücksichtigen. Daraus kann in Anlehnung an Grossekettler (1991, S. 9) die Schlussfolgerung gezogen werden, dass von den Klubmitgliedern immer dann ein ergänzender (nutzungsabhängiger) Kostenbeitrag erhoben werden sollte, wenn der (betriebswirtschaftliche) Grenzkostenpreis nicht die vollen Kosten pro Mitglied deckt: „Dieser Beitrag kann als ein Optionspreis dafür angesehen werden, das jeweilige Gut zum Grenzkostenpreis nutzen zu dürfen (ebd.)“. Diesem Grundgedanken entspricht finanzverfassungsrechtlich der Beitrag, der der Finanzierung der übrigen, d. h. der Fixkosten dient, da er auf den Optionsnutzen abstellt. Auf den ÖPNV bezogen bedeutet dies, dass die Fahrgeldeinnahmen in erster Linie die Kosten der Infrastrukturbewirtschaftung abdecken, während die Beiträge der Nutznießer\*innen von schienengebundenen ÖPNV-Infrastrukturanlagen vor allem der Deckung der Infrastrukturvorhaltekosten dienen. Knieps (2002, S. 11) spricht sich dafür aus, die Erträge aus der Nutzung der Netzkapazitäten zur Finanzierung der Netzinfrastruktur zu verwenden: „Es ist daher durchaus ökonomisch sinnvoll, das Allokationsproblem knapper Kapazitäten und das Problem der Finanzierung der Netzinfrastruktur in einem Zusammenhang zu stellen. Dies darf allerdings nicht

zu dem Umkehrschluss verleiten, auf Infrastrukturen mit geringer Nachfrage die Kosten der Infrastruktur nutzungsabhängig zu allozieren, weil hierdurch die verbleibende Nachfrage völlig abgeschreckt würde.“

---

## 4 Beiträge als Finanzierungsinstrument

Im Unterschied zu Steuern – deren finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlagen sich in Art. 105 ff. GG finden mit der überwiegenden Zuständigkeit beim Bund; die Länder haben eine Gesetzgebungskompetenz nur im Hinblick auf die örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern – enthält das Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung für Gebühren und Beiträge, die auch als Vorzugslasten bezeichnet werden. „Aufgrund des Entgeltcharakters der Gebühren und Beiträge wird das Gebühren- und Beitragsrecht seither von Rechtsprechung und Literatur als ‚Annexrecht‘ angesehen“ (Klusemann 1998, S. 29). Kompetenzgrundlage für die Vorzugslasten ist die jeweilige Sachmaterie. Die Kommunen sind somit auf die gesetzlich vorgeschriebenen Kommunalabgabenarten beschränkt, mithin dürfen nur Abgaben erhoben werden, die gesetzlich bestimmt oder bestimmbar sind. Ein eigenständiges kommunales Steuerfindungsrecht findet sich gemäß Art. 105 Abs. 2 A GG sowie dem darauf basierenden § 3 AO lediglich im Hinblick auf die sog. kleinen Gemeindesteuern bzw. Bagatellsteuern, die sich auf den örtlichen Aufwand bzw. Verbrauch beziehen.

Der Gesetzesvorbehalt für Kommunalabgaben konkretisiert sich z. B. bei Erschließungs- und Straßenbaubeiträgen dahin gehend, dass die Gemeinden eine Erhebungspflicht haben, m. a. W.: eine beitragsfähige Straßenbaumaßnahme darf nicht beschlossen werden, ohne dass zuvor die für die Beitragserhebung erforderliche Beitragssatzung erlassen wurde. Nach der am 3. Oktober 1990 vollzogenen staatlichen Wiedervereinigung Deutschlands setzten Bundestag und Bundesrat Ende 1991 eine Gemeinsame Verfassungskommission ein, die gemäß Art. 5 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 über notwendige bzw. wünschenswerte Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes beraten und Vorschläge unterbreiten sollte. Im Zusammenhang mit der schon damals geforderten, aber nur ansatzweise umgesetzten Föderalismusreform wurde das Erschließungsbeitragsrecht explizit aus dem Kanon der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 74 GG ausgenommen und somit der Gesetzgebungskompetenz der Länder zugeordnet, gleichzeitig wurde aber mit Art. 125a GG statuiert, dass Recht, welches als Bundesrecht erlassen worden ist, jedoch wegen nachträglicher Änderung des Grundgesetzes nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden kann,

weiterhin als Bundesrecht gilt. Es kann aber durch Landesrecht aufgehoben und ergänzt werden.

Strittig ist in diesem Zusammenhang, ob der Bund mit Wirkung für die Länder, die noch keine eigenen landesgesetzlichen Regelungen zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen durch die Kommunen erlassen haben, das Erschließungsbeitragsrecht weiterhin verändern kann, z. B. im Hinblick auf eine Erweiterung des Anlagenbegriffs um den öffentlichen Personenverkehr. Einige Autoren vertreten die Auffassung, dass eine nachträgliche Änderung der diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorschriften wegen einer faktischen Versteinerungswirkung, die durch die Überführung der §§ 127–135 BauGB, die bislang der konkurrierenden Gesetzgebung unterlagen, in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder einträte, nicht mehr möglich sei (Hilgers 2012, S. 5.) In der Konsequenz könne der Bundesgesetzgeber selbst eine diesbezügliche Erweiterung des Anlagenbegriffs nicht mehr vornehmen. Und die in § 127 Abs. 4 BauGB als Option ausgestaltete Möglichkeit der Kommunen, Abgaben für Anlagen zu erheben, die nicht Erschließungsanlagen im Sinne dieses Abschnittes des BauGB seien, stelle keine eigenständige Rechtsgrundlage für eine Abgabenerhebung dar. Diese könne sich nur aus einem anderen Gesetz, insbesondere den allgemeinen Kommunalabgabengesetzen ergeben (Grziwotz 2012, § 127 Rdnr. 25).

Diese Sichtweise konfligiert jedoch mit der Bestimmung des Art. 125a Abs. 1 GG, die dem Bund über den Wortlaut hinaus die Möglichkeit der Fortschreibung der als Bundesrecht fortgeltenden Vorschriften in den Fällen eröffnet, in denen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes u. a. wegen der Änderung des Art. 74 Abs. 1 GG nicht mehr besteht. Die Kompetenz des Bundes endet demnach erst, wenn ein Land von seiner neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat – und zwar nur in Bezug auf dieses Land (Jarass und Pieroth 2007, Rdn. 7 zu Art. 125a GG). Diese Sichtweise entbehrt nicht einer gewissen Logik, da in den Fällen, in denen ein Land aus welchen Gründen auch immer von seinen neuen Kompetenzen (noch) keinen Gebrauch gemacht hat, der Bund ansonsten nicht in der Lage wäre, z. B. bei einer Änderung der Verhältnisse eine Anpassung der Gesetzeslage vorzunehmen. Insofern wird die Auffassung vertreten, dass – solange keine abweichenden landesgesetzlichen Regelungen getroffen worden sind – auch der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit besitzt, den Anlagenbegriff des § 127 BauGB zu verändern. Den Ländern bliebe es allerdings unbenommen, davon nach Erlass einer eigenen gesetzlichen Regelung des Erschließungsbeitragsrechts wieder Abstand zu nehmen (Heckmann 1997, S. 284 f.).

## 5 Verkehrliche Erschließungs- und Erreichbarkeitsparameter als Äquivalent zum straßenrechtlichen Gemeingebrauch

Wenn der Gemeingebrauch als rechtliche Voraussetzung für die Erhebung von Straßenbeiträgen losgelöst von der konkreten Nutzung anerkannt ist, stellt sich die Frage, warum das im schienengebundenen ÖPNV nicht auch so sein kann. Der wesentliche Unterschied liegt in der Zugangsmöglichkeit. Eine Straße ist grundsätzlich von jedermann nutzbar, neben der Bedeutung als Verkehrsweg für den Individualverkehr dient sie u. a. auch dem Gütertransport und kann je nach Widmung auch eine Aufenthaltsfunktion innehaben. Demgegenüber nutzt eine Gleisanlage bzw. Trasse ohne einen Betrieb auf derselben niemandem, sodass schon aus sicherheitstechnischen Gründen ein Zugang nur an hierzu bestimmten baulichen Anlagen (Haltepunkte, Verkehrsstationen) möglich ist. Weiterhin ist zu beachten, dass im Vergleich zum Straßenbau bei der Erschließung mit ÖPNV mit einem weitaus höheren Anteil laufender Kosten und damit höheren Folgekosten für die Gemeinde und – im Gegensatz zu Erschließungsanlagen der Ver- und Entsorgung – bei einer Ausweitung der Erschließungspflicht auf den ÖPNV nicht mit einer gesicherten Nutzung der zusätzlich geschaffenen Angeboten gerechnet werden kann (Apel et al. 1995, S. 93). Apel et al. (1995, S. 94) plädieren daher dafür, dass Erschließungsanlagen für den ÖPNV und den MIV nicht getrennt voneinander betrachtet werden und dabei auch berücksichtigt wird, dass Mehraufwendungen für den ÖPNV a priori zu Lasten der Gemeinde gehen, „während damit gleichzeitig verbundene Einsparungen beim motorisierten Individualverkehr zumindest in Bezug auf verminderten Stellplatzbedarf und geringere Kfz-Betriebskosten die Privaten begünstigen“.

Aber auch dann ist die Nutzbarkeit der ÖV-Anlage ohne ein konkretes Verkehrsangebot noch nicht automatisch gegeben.

„Der Anschluss an das öffentliche Nahverkehrsnetz ist für denjenigen nutzbringend, dem dadurch eine adäquate verkehrliche Alternative bei der Bewältigung seiner regelmäßig zurückzulegenden Wegstrecken geboten wird. Dieser Fall tritt jedoch nicht automatisch mit der Errichtung eines Haltepunktes (o. ä.) in Wohnortnähe ein. Ein solcher ‚Anschluss‘ an den öffentlichen Verkehr reicht für sich genommen als Beförderungsoption nicht aus, da es sich beim Verkehr nicht um eine standortbezogene, sondern eine *vektorielle* (gerichtete) Größe handelt“ (Maak 1998, S. 147).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Der Autor bezieht sich dabei auf den Abdruck des Vortrags von Gerd Steierwald; Aspekte der regionalen Verkehrsentwicklung, bei der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Stuttgart am 17.04.1991, S. 16.

Demnach zeichnen sich alle regelmäßig zu bewältigenden Wegstrecken sowohl durch einen Ausgangs- (Quelle) als auch einen Endpunkt (Ziel) aus. Nur wenn beide Punkte über eine adäquate direkte Verbindung vom öffentlichen Verkehr angefahren werden, kann von einer zusätzlichen, nutzbringenden Verkehrsalternative gesprochen werden. „Der Anschluss des Wohnortes an das öffentliche Verkehrsnetz deckt zunächst nur die Verkehrsquelle ab. Liegt jedoch der regelmäßige Zielort außerhalb des bedienten Bereichs, tendiert der Wert der Verkehrseinrichtung für den konkreten Fall gegen Null. Die potentielle Nutzung des öffentlichen Verkehrs hängt also nicht nur vom Wohnstandort, sondern auch im selben Maße vom Fahrziel ab“ (ebd). Darin unterscheidet sich der öffentliche Verkehr und allzumal der schienen- bzw. spurgebundene ÖPNV wesentlich vom Individualverkehr. „Wesentliches Merkmal der Eisenbahn (diese gilt hier als pars pro toto für alle spurgeführten Verkehrssysteme, O.M.) ist [...] die technische Einheit von Fahrweg und Verkehrsmittel. Dieses ‚maschinelle Ensemble‘, das keine spontanen Ausweichmöglichkeiten bietet, ist nur sehr eingeschränkt für den Individualverkehr geeignet“ (Schmitz 2001, S. 35).

Es bedarf somit sowohl quantitativ zu messender Parameter der Erreichbarkeit im Sinne der Zugänglichkeit zum ÖPNV-System z. B. in Form der fußläufigen Entfernung zum nächsten ÖPNV-Haltepunkt als auch qualitativ zu beschreibender Parameter im Hinblick auf die Güte einer bestimmten Erschließung, die sich von diesem Haltepunkt im öffentlichen Nahverkehrsnetz bietet (Köhler 2011, S. 666).<sup>8</sup> Beide Parameter beziehen sich auf die Überwindung von Raum und Zeit und sind daher im Kontext der gesellschaftlichen und Siedlungsentwicklung zu beleuchten. Interessanterweise haben sich dabei das Reisezeitbudget, also die zur Raumüberwindung erforderliche Menge an Zeit, nicht wesentlich verändert, sondern insbesondere die Entfernungen. In der Verkehrswissenschaft wird dies als „Konstanz des Reisezeitbudgets“ bezeichnet (Knoflacher 2016, S. 630).

Vor diesem Hintergrund kommt Schmitz (2001, S. 189) zur Definition von verkehrlich wirksamen Handlungsmustern, die sich aus der Erweiterung der

---

<sup>8</sup>Der Autor beschreibt die Erreichbarkeit eines Zielortes von einem Quellort aus sowohl über die Reisezeit mit einem bestimmten Verkehrsmittel als auch über die Zahl der Aktivitätengelegenheiten. Zur Messung der Qualität der Erreichbarkeit werden mindestens zwei Verkehrsmittel (i. d. R. ein individuelles und ein öffentliches Verkehrsmittel) hinsichtlich der Reisezeit miteinander verglichen. Die Bewertung der Erreichbarkeitsqualität erfolgt dann über den Vergleich der absoluten Reisezeiten beider Verkehrsmittel zwischen Quell- und Zielort, dem Reisezeitverhältnis der beiden Verkehrsmittel zueinander sowie der relativen Ausstattung des Zielortes mit Gelegenheiten.

Aktionsreichweiten infolge höherer Geschwindigkeiten bei gleichbleibendem Reisezeitbudget ergeben. Die erste Kategorie besteht demzufolge in der Wahl der Aktionsräume (Haushalte) und Marktgebiete (Unternehmen) sowie der damit zusammenhängenden räumlichen Interaktionen, wodurch sich die Wahlfreiheit sowohl im Hinblick auf längerfristig angelegte Aktivitätsorte wie z. B. Wohn- und Arbeitsstandorte als auch mit Bezug auf spontane Ereignisorte und Marktbeziehungen wie Kultur- und Freizeiteinrichtungen vergrößert: „Eine Ausweitung der Reichweite bei *individueller* Betrachtung bedeutet gleichzeitig aber auch eine Ausweitung der Einzugsbereiche bei *kollektiver Betrachtung*“. Diesem Zusammenhang gilt es bei der Detailbetrachtung der einzelnen verkehrlichen Parameter Rechnung zu tragen. Holz-Rau (1997, S. 22) weist in diesem Kontext auf den Zusammenhang von kompakten Siedlungsstrukturen und einer ÖV-affinen Verkehrsmittelnutzung hin: „Dichte Bauweisen können die innerörtlichen Distanzen reduzieren. Sie schaffen gleichzeitig Nachfragekonzentrationen, die wohnungsnahen Einrichtungen tragen und ein attraktives ÖV-Angebot finanzierbar machen. Linear steigt mit der Einwohnerdichte das Nachfragepotenzial im Einzugsbereich einer Haltestelle bzw. linear sinken die Anzahl der erforderlichen Haltestellen, die zur ÖV-Bedienung zurückzulegende Strecke und damit die Fahrzeit und die Kosten“.

---

## 6 Vorschläge für ein konkretes Erreichbarkeitsmodell

Die Erhebung eines ÖPNV-Infrastrukturbeitrages ist – unter der Voraussetzung einer entsprechenden Rechtsgrundlage – nur dann möglich, wenn der potenzielle Nutzen für die Anlieger einer schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur in Städten auf kleinräumiger Ebene nachgewiesen werden kann. Zu diesem Zweck gilt es, bereits bekannte Erreichbarkeitsmodelle auf ihre Eignung zur Messung der durch eine spurgebundene ÖPNV-Infrastruktur erschlossenen Anlieger\*innen auf ihre Tauglichkeit zu untersuchen und ggfs. um ein besser geeignetes Erreichbarkeitsmodell zu ergänzen.

### 6.1 Erreichbarkeitsklassen der Europäischen Kommission

Eine neue Methode zur Messbarkeit von Erreichbarkeit im ÖPNV als Voraussetzung für eine vergleichende Erreichbarkeitsanalyse europäischer Großstädte



hat die Europäische Kommission in Rahmen ihrer Kohäsionsförderung entwickelt (European Commission 2015). Anlass für die Entwicklung der neuen Methode war die Beobachtung, dass fehlende Datenverfügbarkeiten hinsichtlich der Bevölkerungsverteilung sowie der Lage der Zugangsstellen eine vergleichende Analyse im Bereich der ÖPNV-Erreichbarkeit europäischer Großstädte erschweren. Von einer vergleichenden Erreichbarkeitsanalyse verspricht sich die Europäische Kommission einen besseren Überblick über die tatsächlichen Investitionsnotwendigkeiten als Voraussetzung für einen effizienteren Fördermitteleinsatz.

Die Europäische Kommission geht in ihren Überlegungen von fünf Erreichbarkeitsklassen aus, die sich unterscheiden je nach Bus- und Straßenbahnbindung oder Zug- und Metroanschluss. Die höchste Erreichbarkeitsklasse (Very high frequency) wird für Haltestellen mit mehr als 10 Abfahrten/h jeweils für Busse und Straßenbahnen sowie Zug- und Metroanschluss angenommen. Alle anderen Erreichbarkeitsklassen gelten entweder für Bus und Straßenbahn oder Zug und U-Bahn. Eine hohe Erreichbarkeit (High frequency) findet sich demnach im Bereich von mehr als 10 Abfahrten, eine mittlere Erreichbarkeit (Medium frequency) gilt im Bereich von vier bis 10 Abfahrten/h und eine geringe Erreichbarkeit (Low frequency) für bis zu 4 Abfahrten/h. Keine Erreichbarkeit (No services) ist dort gegeben, wo weder eine Bus- oder Straßenbahnhaltestelle noch ein Bahnhof bzw. eine Metrostation in fußläufiger Entfernung (für Bus- bzw. Straßenbahnhaltestellen werden hier 5 min bzw. 417 m und bei Metro- und Zugstationen 10 min bzw. 833 m unterstellt). vorhanden sind. Unter Zugrundelegung dieser Erreichbarkeitsklassen hat die Europäische Kommission die ÖPNV-Erreichbarkeitsklassen von jeweils 14 europäischen Groß- sowie Mittelstädten miteinander verglichen.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Die Klassifizierung der Städte beruht auf der Grundlage einer neuen gemeinsamen Definition von OECD und EU. Diese identifiziert 828 (größere) urbane Zentren mit mindestens 50.000 Einwohnern in der EU (incl. Kroatien), der Schweiz, Island und Norwegen. Grundlage der Identifikation als urbanes Zentrum ist eine Bevölkerungsdichte von mehr als 1500 Einwohner\*innen/qm in Siedlungen mit mindestens 50.000 Einwohner\*innen, welche diese Voraussetzung erfüllen. Auf dieser Grundlage werden diejenigen urbanen Zentren als Städte klassifiziert, in denen neben einer entsprechenden politischen Zuschreibung mindestens die Hälfte der Bevölkerung innerhalb des so definierten urbanen Zentrums und wenigstens 75 % der Bevölkerung des urbanen Zentrums in der Stadt lebt. Vgl. European Commission Hrsg. *Cities in Europe. The new OECD-EC Definition*. RF 01/2012, S. 1, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/regional-focus/2012/cities-in-europe-the-new-oecd-ec-definition](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/regional-focus/2012/cities-in-europe-the-new-oecd-ec-definition). Zugegriffen 22.11.2017.

Die höchsten ÖPNV-Erreichbarkeitsanteile (Very high und high frequency) finden sich demnach in Brüssel, Marseille und Turin mit jeweils einem Anteil von mindestens 80 % der Bevölkerung, die innerhalb des urbanen Zentrums lebt. Als einzige deutsche Großstadt findet sich Berlin innerhalb einer Bandbreite von über 60 % und unter 80 % Bevölkerungsanteil im urbanen Zentrum. In mittelgroßen Städten finden sich die höchsten Erreichbarkeitsanteile (Very high and high frequency) erst oberhalb eines Bevölkerungsanteils von 60 %, der innerhalb des urbanen Zentrums lebt. Dies sind Malmö, Utrecht und Tallinn. Deutsche Städte finden sich in letzterer Kategorie überhaupt nicht (European Commission 2015, S. 4). Dieser Umstand spricht jedoch nicht gegen die beschriebene Klassifizierung von Erreichbarkeiten bzw. Erschließungsqualitäten im bzw. mit spurgebundener ÖPNV-Infrastruktur in Städten als Voraussetzung für die Einführung einer Beitragspflicht. Vielmehr erlaubt eine solche Vorgehensweise gerade die für die Einführung einer Beitragspflicht erforderliche Maßstabsbildung.

## 6.2 ÖV-Güteklassen in der Schweiz

Ein konkretes Anwendungsbeispiel für die Ermittlung und Bewertung von Erreichbarkeiten im ÖPNV als Grundlage letztlich auch für Finanzierungsentscheidungen findet sich in den vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) veröffentlichten ÖV-Güteklassen (Bundesamt für Raumentwicklung 2011).

Seit einigen Jahren erfolgt die Ermittlung der ÖV-Güteklassen in einem automatisierten Prozess aus den Daten des elektronischen Fahrplans der Schweizerischen Transportunternehmungen (HAFAS). Dabei wird zunächst aus der Art des Verkehrsmittels – hierbei wird unterschieden in die drei Verkehrsmittelgruppen A (Bahnknoten), B (Straßenbahnen, Busse, Postautos, Rufbusse und Schiffe) sowie C (Seilbahnen) – und der Taktfolge die Haltestellenkategorie bestimmt. Anschließend wird diese mit der Entfernung zur Haltestelle zu ÖV-Güteklassen kombiniert. Auf dieser Grundlage wird jede im HAFAS-Fahrplan integrierte Haltestelle einer ÖV-Gütekategorie zugeordnet. Die Bestimmung der Taktfolgen erfolgt stichtagsbezogen (dabei handelt es sich um einen Werktag außerhalb der Ferienzeit und der touristischen Hochsaison) zwischen 6.00 Uhr und 20.00 Uhr; zwecks Ermittlung der durchschnittlichen Abfahrten pro Haltestelle und Richtung wird die Anzahl der Abfahrten halbiert – unter Korrektur von Endhaltestellen sowie nur in einer Richtung angefahrenen Haltestellen. Im Anschluss daran werden für die Verkehrsmittelgruppen A und B jeweils getrennt

die Taktfolgen berechnet und diese danach zu fünf Haltestellenkategorien verknüpft, „wobei die Qualität der Erschließung mit steigender Kategoriennummer abnimmt“ (Bundesamt für Raumentwicklung 2013, S. 19). Als zusätzlicher Erreichbarkeitsparameter wird dann die Luftliniendistanz zur nächstgelegenen Haltestelle gemessen und auf dieser Grundlage die ÖV-Güteklasse bestimmt. Die Entfernungsradien betragen dabei 300 m, 500 m, 750 m und 1000 m. Insgesamt entstehen so fünf ÖV-Güteklassen, die sich aus der Haltestellenkategorie und der Haltestellendistanz ergeben: Die Güteklasse A steht für eine sehr gute Erschließung, die Güteklasse B für eine gute, die Güteklasse C für eine mittelmäßige und die Güteklasse D für eine geringe Erschließung. Keine Güteklasse bedeutet eine marginale oder keinerlei ÖV-Erschließung (Bundesamt für Raumentwicklung 2013, S. 20).

### 6.3 Mainzer Stellplatzsatzung mit ÖPNV-Bonus

Ein weiteres Anwendungsbeispiel zur Bewertung von ÖPNV-Erreichbarkeiten mit finanzwirksamen Auswirkungen findet sich in der Stellplatzsatzung der rheinland-pfälzischen Landeshauptstadt Mainz (2015). Ausgehend von der Feststellung eines sowohl insgesamt rückläufigen Kfz-Stellplatzbedarfs für Wohnnutzungen als auch im Hinblick auf einzelne Stadtgebiete hat der Stadtrat beschlossen, bei der Ermittlung des notwendigen Stellplatzbedarfs künftig auch für Wohnnutzungen einen ÖPNV-Bonus zu gewähren.<sup>10</sup> Nachdem die Landesbauordnung Rheinland-Pfalz seit 2015 in § 88 den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, durch Satzung Vorschriften über die Zahl der notwendigen Stellplätze zu treffen, hat die Stadt Mainz mit dem Erlass der Stellplatzsatzung 2015 und insbesondere für den Regelungsbereich der Fahrradstellplätze davon in einer Weise Gebrauch gemacht, die den Anspruch auf Förderung der Verkehrsträger des Umweltverbundes mit der Vermeidung von unnötigen Baukosten sowie von Flächenverbrauch verbindet. Demnach wird ein nach Gebietszonen gestaffelter ÖPNV-Bonus gewährt, um den die Anzahl der notwendigen Stellplätze zu verringern ist. Dieser Bonus beträgt in der Gebietszone I 30 %, in der Gebietszone II 20 % und in der Gebietszone III 10 %. Die parzellenscharfen Gebietszonen unterteilen sich je nach der Erschließungsqualität mit ÖPNV und hier insbesondere mit Straßenbahnen (Tab. 1).

---

<sup>10</sup>In der Satzungsdrucksache wird zur Begründung für die beabsichtigte Reduzierung der Kfz-Stellplatzverpflichtung auf die Erkenntnisse aus der Erhebung der SrV verwiesen.

**Tab. 1** Mainzer Stellplatzsatzung mit ÖPNV-Bonus

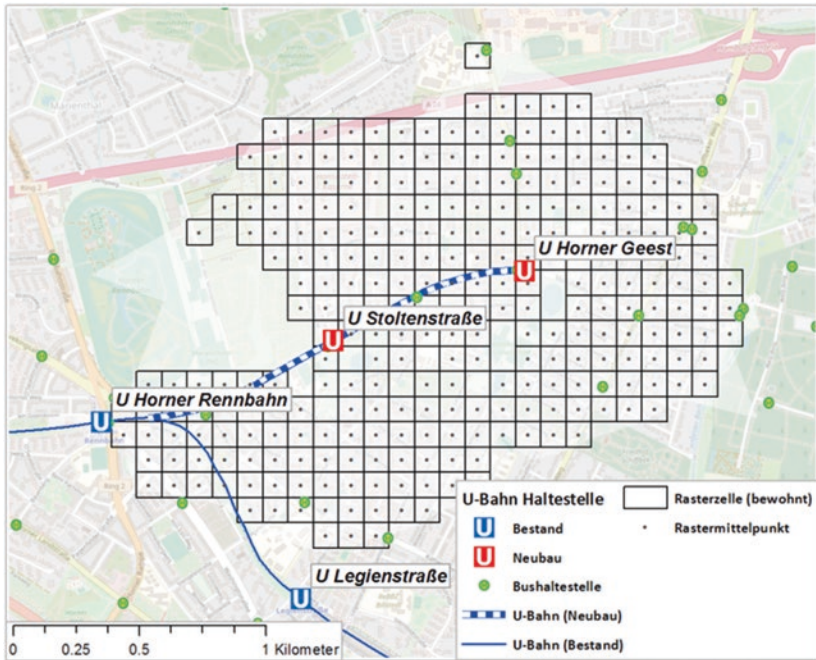
ÖPNV-Bonus	Nur Bus		Nur Straßenbahn (Tram)	
30 %	$\geq 12$ Abfahrten HVZ <b>oder</b>	<b>und</b> $\leq 10$ min Entfernung HBF	$\geq 12$ Abfahrten HVZ <b>oder</b>	<b>und</b> $\leq 5$ min Entfernung HBF <b>oder</b>
	$\leq 6 - \geq 11$ Abfahrten HVZ <b>oder</b>	<b>und</b> $\leq 5$ min Entfernung HBF <b>oder</b>	$\leq 6 - \geq 11$ Abfahrten HVZ <b>oder</b>	<b>und</b> $\leq 10$ min Entfernung HBF <b>oder</b>
	Fußläufige Erreichbarkeit Römisches Theater (600 m)	<b>und</b> $\leq 10$ min Entfernung HBF	$\geq 6$ Abfahrten HVZ	<b>und</b> $\leq 5$ min Entfernung HBF
20 %	$\geq 12$ Abfahrten HVZ <b>oder</b>	<b>und</b> $\geq 11 - \leq 15$ min Entfernung HBF	$\geq 12$ Abfahrten HVZ <b>oder</b>	<b>und</b> $\geq 6 - \leq 20$ min Entfernung HBF <b>oder</b>
	$\leq 6 - \geq 11$ Abfahrten HVZ <b>oder</b>	<b>und</b> $\geq 6 - \leq 10$ min Entfernung HBF <b>oder</b>	$\leq 6 - \geq 11$ Abfahrten HVZ <b>oder</b>	<b>und</b> $\geq 11 - \leq 15$ min Entfernung HBF <b>oder</b>
	$\geq 6$ Abfahrten HVZ	<b>und</b> $\leq 5$ min Entfernung HBF	$\geq 6$ Abfahrten HVZ	<b>und</b> $\leq 10$ min Entfernung HBF
10 %	Alle übrigen ÖPNV-Angebote (Bus/Straßenbahn (Tram)) liegen in einem Einzugsradius von 300 m um die ÖPNV-Haltestellen			

Quelle: Eigene Darstellung, abgedruckt in: Mietzsch 2019

In analoger Anwendung dieses Modells auf das Anliegen der vorliegenden Arbeit könnten somit alle drei mit einem ÖPNV-Bonus in der Stadt Mainz versehenen Erreichbarkeits- bzw. Erschließungskategorien die Grundlage für eine entsprechende Beitragssatzung bilden. Diese könnte dann – ebenfalls in Analogie zur Vorgehensweise bei der Mainzer Stellplatzsatzung – je nach Qualitätsstufe (unterschieden nach Bedienungshäufigkeit, Reisezeit und Umsteigeerfordernisse) gestaffelt werden.

## 6.4 ÖV-Erreichbarkeitsindex nach Mietzsch/Peter

Zum Zwecke einer vergleichenden Bewertung verschiedener Erreichbarkeitsmodelle, um daraus Schlussfolgerungen für das aus Sicht des Verfassers am besten geeignete Modell zur Festsetzung eines ÖSPV-Infrastrukturbeitrages



**Abb. 1** Verlängerung der U4 in die Horner Geest (Planung). (Quelle: Marcus Peter, abgedruckt in: Mietzsch und Peter 2019)

ziehen zu können, erfolgt im Folgenden eine Adaption der verschiedenen Erreichbarkeitsmodelle auf die Bedingungen der Verlängerung der U4 in Hamburg.<sup>11</sup>

Im Hamburger Osten soll die bestehende U-Bahn-Linie 4 um die Haltestellen Stoltzenstraße und Dannerallee verlängert werden und etwa 15.000 Einwohner\*innen erschließen<sup>12</sup>. Begründet wird das Vorhaben insbesondere mit einer wesentlichen

<sup>11</sup>Dieses Kapitel geht auf den Beitrag von Mietzsch, Oliver und Peter, Marcus. Festsetzung von Infrastrukturbeiträgen zur Finanzierung des schienengebundenen ÖPNV in Städten auf der Basis von Erreichbarkeitsindikatoren. Verkehr und Technik (1) 2019: 3–7, (2) 2019: 59–64 und (3) 2019: 93–96 zurück.

<sup>12</sup>Fortschreibungsdaten auf Rasterebene; Primärquelle Zensus (2011): [https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Ergebnisse/DemografischeGrunddaten.html;jsessionid=686F0AA66CB3DFA747B7D9CAFB2B0578.1\\_cid380?nn=3065474](https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Ergebnisse/DemografischeGrunddaten.html;jsessionid=686F0AA66CB3DFA747B7D9CAFB2B0578.1_cid380?nn=3065474). Zugegriffen: 21.11.2018.

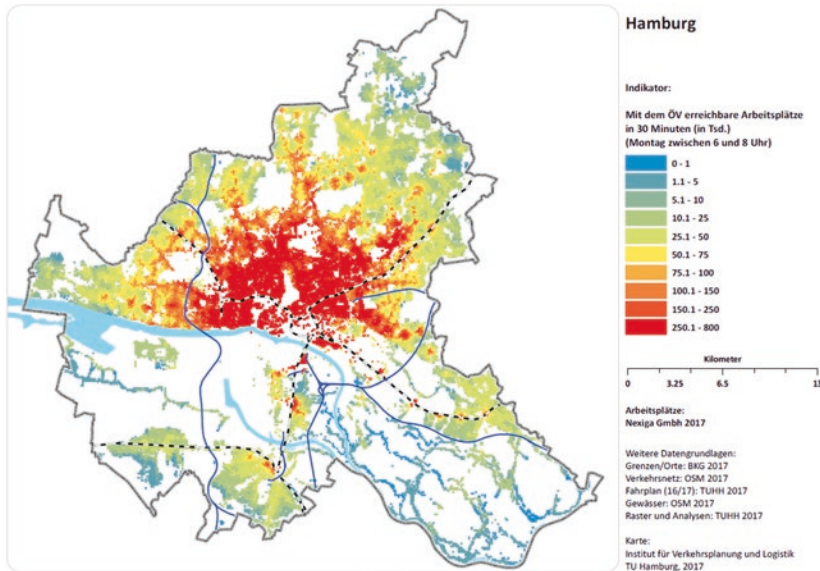
Verbesserung des ÖPNV-Angebotes im Planungsraum. Geplant ist eine Ausfädelung hinter der Station Horner Rennbahn und eine Gesamtlänge von 1,6 km (Abb. 1). Zwischen den Stationen Jungfernstieg und Horner Rennbahn werden die U-Bahn-Linien 2 und 4 weiterhin gemeinsam geführt. Über die neue Linie werden die Stationen Stoltenstraße und Dannerallee direkt an die zentralen Umsteigeknoten Berliner Tor, Hauptbahnhof und Jungfernstieg angebunden. Daraus ergeben sich Verbindungen mit maximal einem Umstieg in das gesamte Hamburger Schienennetz. Zum Hamburger Hauptbahnhof wird die Fahrzeit 10 bis 13 min betragen. Zumindest in der Hauptverkehrszeit ist eine Taktfolge von 5 min geplant. Für die Investition werden insgesamt 465 Mio. € veranschlagt<sup>13</sup>.

Erreichbarkeit wird allgemein über die Leichtigkeit definiert, mit der unterschiedliche Personen unterschiedliche Ziele erreichen können (Dalvi und Martin 1976). In diesem Zusammenhang wird implizit auch der moderne Mobilitätsbegriff adressiert. Hier wird Mobilität als die antizipierte Möglichkeit verstanden, die individuellen Bedürfnisse außerhalb der Wohnung mithilfe von Ortsveränderungen zu befriedigen. Eine realisierte Ortsveränderung wird als Verkehr bezeichnet. Folglich kann der Umfang an Mobilität jenen des messbaren Verkehrs deutlich übersteigen. Dieses Begriffsverständnis macht es auch notwendig, die Reisezeiten zu konkreten Zielen zu berücksichtigen und nicht nur die Zugänglichkeit zum öffentlichen Verkehrssystem. Ziel von Erreichbarkeitsindikatoren ist es somit, den Umfang an Mobilitätsoptionen an einem Standort zu bewerten. Folglich sind neben den sog. einfachen Erreichbarkeitsparametern, die die Entfernung zur nächsten Haltestelle oder das Fahrtenangebot an dieser bewerten, auch sog. integrierte Erreichbarkeitsparameter erforderlich, die zur Messung zusätzlicher Mobilitätsoptionen geeignet scheinen. Denn nur diese zusätzlichen Mobilitätsoptionen eignen sich als Ausgangspunkt zur Bestimmung des ÖPNV-Infrastrukturbeitrages und ermöglichen deren Rechtfertigung unter der Voraussetzung einer entsprechenden Rechtsgrundlage.

Da die dargestellten Ansätze der Europäischen Kommission, des Schweizerischen Bundesamts und der Landeshauptstadt Mainz Reisezeiten zu Aktivitätsgelegenheiten nur teilweise berücksichtigen, wird ein eigenes Bewertungsmodell erstellt, welches eine genauere Quantifizierung des Zusatznutzens nach Bau der neuen U-Bahn-Linie ermöglicht. Es wird davon ausgegangen, dass die Reisezeiten und Umsteigehäufigkeiten zu konkreten Zielen entscheidend für das Mobilitätsniveau der anliegenden Wohnbevölkerung und

---

<sup>13</sup>Alle Angaben vgl. <https://dialog.hochbahn.de/u-bahn-heute-und-morgen/das-kostet-die-u4-verlaengerung-auf-die-horner-geest> (Zugegriffen: 21.11.2018).



**Abb. 2** Mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbare Arbeitsplätze in 60 min. (Quelle: Institut für Verkehrsplanung und Logistik TU Hamburg 2017, abgedruckt in: Mietzsch und Peter 2019)

somit als Indikatoren der Erreichbarkeit besser in der Lage sind, den Zusatznutzen abzubilden. Häufig werden Kumulationsindikatoren verwendet, um den Umfang an Mobilitätsoptionen zu bestimmen, die ein konkretes ÖPNV-Angebot bietet (Boisjoly und El-Geneidy 2016). Es wird davon ausgegangen, dass ein größerer Umfang erreichbarer Ziele die Wahrscheinlichkeit erhöht, die einem Reisezweck zugrunde liegenden Bedürfnisse in einer akzeptablen Zeit zu befriedigen. Gleichwohl können auch Umstiege oder Bedienungshäufigkeiten als Raumwiderstände sowie beliebige andere Aktivitätsgelegenheiten berücksichtigt werden. Je mehr Arbeitsplätze innerhalb von 30 min erreicht werden können, als umso wahrscheinlicher wird angenommen, dass eine Person innerhalb von diesen 30 min ihren Arbeitsplatz erreichen kann (Abb. 2). Und je mehr Arbeitsplätze erreicht werden, je attraktiver ist ein Standort für Personen und Unternehmen, da von diesem Standort viele Ziele erreicht werden können. Diese verbesserte Lagegunst gegenüber Zielen drückt sich auch in steigenden Immobilienpreisen aus. Der vorgeschlagene ÖV-Erreichbarkeitsindex basiert primär auf solchen Kumulationsindikatoren. Neben Kumulationsindikatoren wird auch die



**Tab. 2** Zusammensetzung des ÖV-Erreichbarkeitsindexes. (Quelle: Marcus Peter/Oliver Mietzsch, abgedruckt in: Mietzsch und Peter 2019)

Gewichtung (%)	Erreichbarkeitsindikator
50	Entfernung zur nächsten Bahnhofststelle
7	Erreichbare Arbeitsplätze in 30 min
8	Erreichbare Arbeitsplätze in 60 min
8	Erreichbare Arbeitsplätze ohne Umstieg
3	Erreichbare Einwohner in 30 min
3	Erreichbare Einwohner in 60 min
3	Erreichbare Einwohner ohne Umstieg
4	Erreichbare Freizeitgelegenheiten in 30 min
4	Erreichbare Freizeitgelegenheiten in 60 min
4	Erreichbare Freizeitgelegenheiten ohne Umstieg
2	Erreichbare Einkaufsgelegenheiten in 30 min
2	Erreichbare Einkaufsgelegenheiten in 60 min
2	Erreichbare Einkaufsgelegenheiten ohne Umstieg
100	

Entfernung zur nächstgelegenen Bahnhofststelle berücksichtigt, um auch die räumliche Nähe zum neuen Angebot in das Erreichbarkeitsmodell zu integrieren.

Dem vorgeschlagenen ÖV-Erreichbarkeitsindex liegen insgesamt 13 Kenngrößen bzw. Einzelindikatoren zu Grunde, diese wurden jeweils im Null- und Analysefall berechnet<sup>14</sup>. In Tab. 2 findet sich ein Überblick der je Bewertungsmethode verwendeten Einzelindikatoren. Bei der Gewichtung wird der Maximalwert jedes Einzelindikators im Untersuchungsgebiet mit 100 % gewertet. Alle weiteren Indikatorwerte werden anteilig am Maximalwert berücksichtigt und anschließend anteilig in den Gesamtindikator überführt. Wenn im Untersuchungsraum maximal 500 Arbeitsplätze innerhalb einer halben Stunde erreicht werden, wird dieser Wert mit 100 % gewichtet. Wenn in einer anderen Analysezelle 400 Arbeitsplätze erreicht werden, wird der Einzelindikator in dieser Zelle mit 80 % gewichtet. Die hohe Gewichtung der Haltestellenentfernung reflektiert deren Bedeutung für die Attraktivität des ÖV-Angebotes.

<sup>14</sup>Nullfall = Ist-Zustand; Analysefall = Nach Verlängerung der U4.



Die Realdistanzen zu den Haltestellen wurden radiziert<sup>15</sup>, um die relativen Abweichungen zu verringern. Anschließend wurde für jede Zelle das Vielfache vom Minimalwert berechnet und zu 100 % ins Verhältnis gesetzt. Eine Realdistanz von 500 m bei einer minimalen Distanz von 100 m entspricht folglich dem fünffachen Wert bzw. 20 %. Der finale ÖV-Erreichbarkeitsindex ist eine metrische Zahl und demnach für alle Standorte unterschiedlich.

## 6.5 Vergleichende Darstellung unterschiedlicher Erreichbarkeitsmodelle

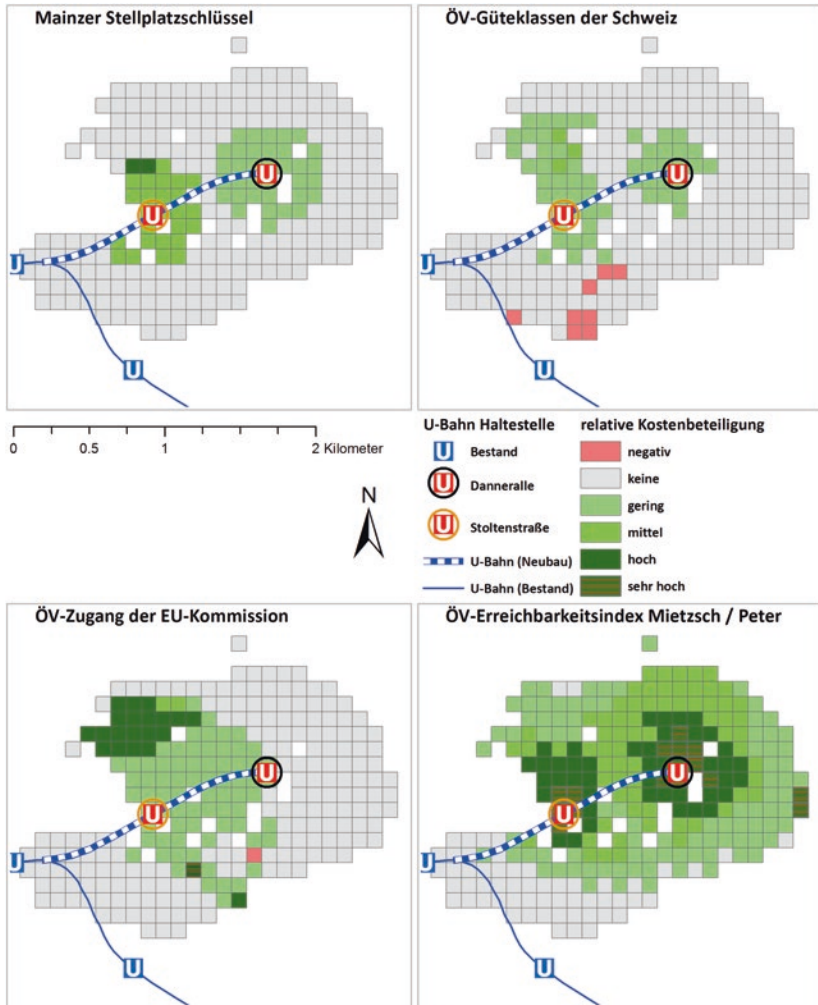
In Abb. 3 wird die Verteilung relativer Infrastrukturbeiträge räumlich dargestellt. Eine konkrete Beitragsschätzung wurde nicht vorgenommen. Gleichwohl zeigen die Ergebnisse deutlich, dass die zu erhebenden Beiträge ganz entscheidend vom verwendeten Messverfahren abhängen. Da die ÖPNV-Infrastrukturbeiträge von den Grundstückseigentümer\*innen an der Strecke zu entrichten wären und keine Angaben über Anzahl und Ausstattung der Immobilien im Untersuchungsgebiet vorliegen, konnte eine Beitragszuordnung ebenfalls nicht erfolgen.

Der ÖV-Bonus nach der Mainzer Stellplatzsatzung würde eine Erhöhung der Infrastrukturbeiträge im Verlauf der neuen Strecke aufweisen, da mit der U-Bahn ein als höherwertig klassifiziertes Verkehrsmittel eingeführt würde und sich die Reisezeiten zum Hauptbahnhof erheblich verringern. Aufgrund der Berücksichtigung der Reisezeit zum Hamburger Hauptbahnhof nimmt der ÖV-Bonus mit zunehmender Reisezeit bzw. in Richtung der Endhaltestelle Dannerallee etwas ab. Insgesamt würde sich die Finanzierungsbasis dadurch verringern, dass eine Entfernung von 300 m zu Haltestellen deutlich unterhalb der etwa 1000 m liegen, wie sie auf Wegen zu Bahnhaltstellen üblicherweise maximal zurückgelegt wird (FGSV 2010).

Eine ähnliche Finanzierungsbasis ergäbe sich unter Berücksichtigung der Schweizer ÖV-Güteklassen. Es zeigt sich, dass auch Gebiete mit einer bereits sehr guten Busanbindung keine Erreichbarkeitsverbesserungen erzielen können, nachdem die U4 verlängert worden wäre. Dies betrifft die Gebiete südlich und

---

<sup>15</sup>Radizieren = Wurzel ziehen. Realdistanzen von 1000 und 2000 m ergeben radizierte Werte von 31,6 und 14,0. Vor der Radizierung lag die Realdistanz von 1000 m fünffach über dem Vergleichswert, nach dem Radizieren nur noch in etwa zweifacher Höhe. Entsprechend erfolgt eine Glättung der Unterschiede zwischen den einzelnen Realdistanzen.



**Abb. 3** Relative Finanzierungsbeiträge auf Basis unterschiedlicher Berechnungsgrundlagen. (Quelle: Marcus Peter, abgedruckt in: Mietzsch und Peter 2019)

östlich der Station Dannerallee. Diese werden durch die Metrobuslinien 23 und 27 bereits gut erschlossen. Dies würde zu der Situation führen, dass Grundstückseigentümer im direkten Stationsumfeld nicht an der Finanzierung beteiligt

würden. Dem steht jedoch eine Beitragserhebung bei Besitzern in deutlich entfernten Lagen im Umkreis der Station Stoltenstraße gegenüber. Nördlich der Station Stoltenstraße existieren außerdem drei Bereiche mit einem größeren Zuwachs als im direkten Haltestellenumfeld. Dies liegt daran, dass bei einer U-Bahn-Haltestelle längere Gehstrecken als akzeptabel angesehen werden als bei Bus-Haltestellen. Im südlichen Einzugsgebiet befinden sich zusätzlich einzelne Standorte, die aufgrund der Angebotsverschlechterung an der Legienstraße eine negative Entwicklung der Erreichbarkeitskennwerte aufweisen.

Die geplante U-Bahn-Verlängerung in Hamburg wird nach den Vorstellungen der EU-Kommission als Eisenbahn verstanden, die Zugänge entsprechend als Bahnhöfe deklariert. Auf Bemessungsgrundlage des ÖV-Zugangs der EU würde sich insbesondere für das Umfeld der Stoltenstraße eine Angebotsverbesserung ergeben. Die größten Zuwächse sind in relativ großer Distanz zur Haltestelle Stoltenstraße vorhanden. Im Busverkehr werden Maximaldistanzen von 417 m berücksichtigt, im Schienenverkehr von 833 m. Dies bedeutet, dass Gebiete, die vor Einführung der U4 außerhalb des Einzugsgebietes einer Bushaltestelle lagen, nach Einführung der U-Bahn-Linie im Einzugsbereich einer Bahnhaltestelle liegen. Entsprechend deutlich erhöht sich das Erreichbarkeitsniveau. Gleichwohl wäre es vermutlich nicht möglich, auf Basis solcher Annahmen Finanzierungsbeiträge zu erheben. Zumal jene Eigentümer relativ am höchsten belastet wären, deren Immobilien vergleichsweise entfernt zur neuen Bahnstrecke liegen. Erschwerend kommt hinzu, dass die scharfe Begrenzung auf 833 m zur Schwellenbildung führt. So liegen Immobilien, deren Eigentümer einen hohen Beitrag zu entrichten hätten, direkt neben jenen, deren Besitzer keine Beiträge entrichten müssten.

Der ÖV-Erreichbarkeitsindex nach Mietzsch/Peter weist demgegenüber für die Gebiete im Umkreis der Stationen Dannerallee und Stoltenstraße umfangreiche Erreichbarkeitsgewinne aus. Alle Gebiete im Umkreis der neuen Haltestellen profitieren von der Verlängerung der U 4. Der Einfluss der Entfernung zur Haltestelle ist jedoch deutlich erkennbar. Nicht erkennbar sind die etwas geringere Reisezeit zum Hamburger Hauptbahnhof und die Innenstadt ausgehend von der Stoltenstraße. Da die Reisezeitersparnisse jedoch bei lediglich zwei Minuten liegen, muss diese Einsparung ohnehin als vernachlässigbar angesehen werden. Wesentlich bedeutsamer ist hier der deutliche Einfluss der Haltestellenentfernung sowie der größere räumliche Umfang der zu beteiligenden Nutznießer. Ein entsprechend ausgestalteter ÖSPV-Infrastrukturbeitrag wäre somit sowohl in der Lage, für viele Anrainer\*innen von spurgebundener ÖPNV-Infrastruktur in Städten eine Bemessungsgrundlage für deren Finanzierungsbeteiligung zu schaffen und diese darüber hinaus in ein realistisches Verhältnis zum

tatsächlichen Nutzen zu setzen. Mithilfe dieses ÖV-Erreichbarkeitsindex ist es möglich, differenzierter darzustellen, welchen Mehrwert das zusätzliche Angebot bietet. Dies wiederum dürfte eine nicht nur hinreichende, sondern vielmehr notwendige Voraussetzung für die gerichtsfeste Anwendung eines entsprechend ausgestalteten Finanzierungsinstrumentes sein unter der Voraussetzung einer diesbezüglichen Rechtsgrundlage.

---

## 7 Fazit

Ob die vorgestellten Erreichbarkeitsmodelle ausreichen, um die hohen rechtlichen Anforderungen an ein adäquates Verhältnis von Kosten und Nutzen als Voraussetzung für die Einführung einer Nutznießerbeteiligung bei der spurgebundenen ÖPNV-Infrastruktur zu erfüllen oder ob es anderer Erreichbarkeitsmodelle bedarf, bleibt so lange ungeklärt, wie es keine praktische Anwendung des vorgeschlagenen neuen Finanzierungsinstrumentes gibt. Voraussetzung hierfür ist eine gesicherte Rechtsgrundlage für die Kommunen z. B. in Form der Erweiterung des Anlagenbegriffs um den ÖPNV im BauGB, um den Neu- und Ausbau von spurgebundener ÖSPV-Infrastruktur anteilig über Beiträge der Nutznießer\*innen mitfinanzieren zu können. Angesichts historisch überholter, verkehrspolitisch unausgewogener und finanztechnisch einengender Rahmenbedingungen für die Verkehrsfinanzierung ist es höchste Zeit, neue Wege zu gehen. Die Verkehrswende bedarf einer Entsprechung nicht zuletzt in rechtlicher und administrativer Hinsicht, die Mobilität und Verkehr nicht länger als Gegensätze begreift, sondern mithilfe eines integrierten Finanzierungs- und Planungsansatzes erst die Voraussetzungen dafür schafft, dass mehr Mobilität mit weniger Verkehr möglich wird (vgl. den Beitrag von Schwedes in diesem Band).

---

## Literatur

- Apel, Dieter. et. al. *Flächen sparen, Verkehr reduzieren*. Difu-Beiträge zur Stadtentwicklung. 1995 Berlin.
- Bednarz, Liane ‚Wie die Moralkritik zur Pose wird‘. *Der Tagesspiegel*. <https://causa.tagesspiegel.de/kolumnen/liane-bednarz/wie-die-moralkritik-zur-pose-wird.html>. Zugegriffen: 01.08.2020.
- Boisjoly, G. und El-Geneidy, A. M. Daily fluctuations in transit and job availability: A comparative assessment of time-sensitive accessibility measures. In *Journal of Transport Geography*, Bd. 52, 2016: 73–81.

- Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.) *ÖV-Güteklassen*. Berechnungsmethodik ARE (Grundlagenbericht für die Beurteilung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung, 11.2011 Aktualisierung 02.2017, <https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/oev-gueteklassen-berechnungsmethodikare.pdf.download.pdf/oev-gueteklassen-berechnungsmethodikare.pdf>, <https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/oev-gueteklassen-berechnungsmethodikare.pdf.download.pdf/oev-gueteklassen-berechnungsmethodikare.pdf>. Zugegriffen: 22.11.2017.
- Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.) *Reisezeiten und ÖV-Güteklassen*. Aktualisierung der Geodaten und Karten, 08.2013, [https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/reisezeiten\\_und\\_oev-gueteklassen.pdf.download.pdf/reisezeiten\\_und\\_oev-gueteklassen.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/reisezeiten_und_oev-gueteklassen.pdf.download.pdf/reisezeiten_und_oev-gueteklassen.pdf). Zugegriffen: 22.11.2017.
- Dalvi, M. Q. und Martin, K M.: The measurement of accessibility: Some preliminary results. In *Transportation. Planning – Policy – Research – Practice*, Bd. 5, (1) 1976, S. 17–42.
- Deutsch, Volker et. al. 2016. *Integration von Stadtplanung und ÖPNV für lebenswerte Städte*. Difu-Papers, Juni 2016.
- European Commission Hrsg. *Cities in Europe. The new OECD-EC Definition*. RF 01/2012, S. 1, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/regional-focus/2012/cities-in-europe-the-new-oecd-ec-definition](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/regional-focus/2012/cities-in-europe-the-new-oecd-ec-definition). Zugegriffen 22.11.2017.
- European Commission Hrsg. *Study on urban mobility – Assessing and improving the accessibility of urban areas*, [https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/news/2017-04-07-study-urban-mobility-%E2%80%93-assessing-and-improving-accessibility-urban\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/news/2017-04-07-study-urban-mobility-%E2%80%93-assessing-and-improving-accessibility-urban_en). Zugegriffen: 22.11.2017.
- European Commission Hrsg. *Measuring access to public transport in European cities*. Regional Working Paper 2015 WP, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/work/2015\\_01\\_publ\\_transp.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2015_01_publ_transp.pdf) Zugegriffen 22.11.2017.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), Arbeitsgruppe Verkehrsmanagement (2010)(Hrsg.): Richtlinien für Lichtsignalanlagen (RiLSA); aktualisiert 2015.
- Grziwotz, Herbert. In Ernst, Werner et.al. *BauGB 103*. EL. 2012.
- Grossekettler, Heinz. *Die Versorgung mit Kollektivgütern als ordnungspolitisches Problem*. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Universität Münster. Bd. 135. Manuskript eines Beitrages zum Eucken-Gedenkband des Jahrbuchs ORDO (vorläufige Fassung). Münster 1991.
- Heckmann, Dirk. *Gestaltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen*. Tübingen 1997.
- Hegela, Hans Joachim. *Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe*. Institut Finanzen und Steuern e. V. Nr. 39. Bonn 1994.
- Hilgers, Hans Anton (Bearbeiter). *Erschließungsbeiträge zur Finanzierung des ÖPNV*. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2012) Hrsg. WD 7–3000–217/12.
- Holz-Rau, Christian. Siedlungsstruktur und öffentlicher Personennahverkehr. Zur Integration des Nahverkehrsplans. Vereinigung für Stadt-, Regional und Landesplanung (SRL) Hrsg. *Der Nahverkehrsplan – Neue Chance für Stadtentwicklung und Verkehrsplanung?* Berlin 1997, S. 16–25.
- <https://www.d-copernicus.de/landueberwachung>. Zugegriffen: 22.11.2017.
- <https://www.wirtschaftslexikon24.com/d/sprungfixe-kosten/sprungfixe-kosten.htm>. Zugegriffen: 07.08.2020.

- [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Parkraummanagement/Parkraummanagemet-lohnt-sich\\_Agora-Verkehrswende\\_web.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Parkraummanagement/Parkraummanagemet-lohnt-sich_Agora-Verkehrswende_web.pdf). Zugegriffen: 11.08.2020.
- <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/agglomerationsprogramme-verkehr-und-siedlung.html>. Zugegriffen: 22.11.2017.
- <https://dialog.hochbahn.de/u-bahn-heute-und-morgen/das-kostet-die-u4-verlaengerung-auf-die-horner-geest/> Zugegriffen: 21.11.2018.
- <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/positivismus-46391>. Zugegriffen: 03.08.2020.
- [https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Ergebnisse/DemografischeGrunddaten.html?jsessionid=686F0AA66CB3DFA747B7D9CAFB2B0578.1\\_cid380?nn=3065474](https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Ergebnisse/DemografischeGrunddaten.html?jsessionid=686F0AA66CB3DFA747B7D9CAFB2B0578.1_cid380?nn=3065474). Zugegriffen: 21.11.2018.
- Jarass, Hans D. und Pieroth, Bodo. *Kommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*. 9. Aufl., München 2007.
- Klusemann, Georg-Friedrich. *Kommunalabgaben – Drama ohne Ende?* Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung. Kommunalpolitische Texte Band 18. Bonn 1998.
- Knieps, Günter. *Knappheitsprobleme in Netzen: Was leistet die Ökonomie?* Diskussionsbeiträge des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Nr. 83. Freiburg im Breisgau 2002, <https://www.econstor.eu/handle/10419/47624>. Zugriff 13.10.2018.
- Knoflacher, Hermann. Ingenieurwissenschaft und Verkehrstechnologie: Analyse eines Herrschaftszusammenhangs. In: Schwedes, O. et al. 2016 Hrsg. *Handbuch Verkehrs politik*. 2. Aufl., Wiesbaden 2016.
- Köhler, Uwe. Erreichbarkeit im Personenverkehr. In. *Straßenverkehrstechnik* 10 2011. Landeshauptstadt Mainz. *Satzung über die Herstellung und Bereitstellung von Kfz-Stellplätzen und Fahrradabstellplätzen vom 02.12.2015*, Drucksache-Nr.: 1843/2015; vgl. [https://Bi.mainz.de/vo0050.php?\\_kvonr=16807](https://Bi.mainz.de/vo0050.php?_kvonr=16807). Zugegriffen: 22.12.2017.
- Lehmann, Carsten und Rodi, Hansjörg. *ÖPNV in der Marktwirtschaft. Ein Ordnungsentwurf mit kritischer Würdigung der jüngsten Reformen*. Diskussionspapier Nr. 5, Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 1997.
- Maak, Eckhard. *Verkehrslenkende Abgabenmodelle. Gebühren und Beiträge im Dienst der Verkehrssteuerung*. Dissertation. Tübingen 1998.
- Mietzsch, Oliver. *Nichtsteuerliche Instrumente schienengebundener ÖPNV-Infrastruktur*. Dissertation, Chemnitzer Schriften für Wirtschaftsrecht Nr. 76, Lößnitz 2019.
- Mietzsch, Oliver und Peter, Marcus. Festsetzung von Infrastrukturbeiträgen zur Finanzierung des schienengebundenen ÖPNV in Städten auf der Basis von Erreichbarkeitsindikatoren. *Verkehr und Technik*(1) 2019: 3–7, (2) 2019: 59–64 und (3) 2019: 93–96.
- Sander, Ludger. *Aufgaben und Einnahmen der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland*. Münster 1987.
- Schmitz, Stefan. *Revolutionen der Erreichbarkeit. Gesellschaft, Raum und Verkehr im Wandel*, Wiesbaden 2001.
- VDV-Statistik 2018, <https://www.vdv.de/statistik-jahresbericht.aspx> (Zugegriffen: 11.08.2020).

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





# Öffentliche Mobilität bewerten: Ansprüche an mobilitätsbezogene Mess- und Vergleichsverfahren

Alexander Rammert

## Einleitung

Mobilität hat sich in den letzten Jahrzehnten vom ungeliebten Stiefkind zum ‚Posterchild‘ einer modernen Verkehrspolitik und -planung gewandelt. Statt Verkehr zu planen wird jetzt Mobilität ‚gemanagt‘, die Verkehrsunternehmen werden zu Mobilitätsdienstleistern, es wird ein Grundrecht auf Mobilität gefordert und eine Vielzahl an Akteuren bietet jetzt sogar ‚mobility as a service‘ an. Mobilität hat im öffentlichen Diskurs ebenso wie in planungspolitischen Debatten den Verkehr als zentrales Narrativ abgelöst. Moderne verkehrspolitische Leitbilder erheben individuelle Möglichkeiten und Lebensqualitäten zu neuen Zielgrößen; Verkehrsflussstärken und Infrastrukturausbaupläne verschwinden im Hintergrund: der Anspruch einer Öffentlichen Mobilität entsteht (siehe den Beitrag von Wolking). Mittlerweile hat die Mobilität in Deutschland sogar ihr erstes eigenes Gesetz (siehe den Beitrag von Kirchner in diesem Band) und läutet damit auch auf legislativer Ebene den Wandel ein. Jedoch – und dies ist kennzeichnend für jeden gesellschaftlichen Transformationsprozess – entsteht eine immer größer werdende Diskrepanz zwischen den Ansprüchen einer menschenorientierten Mobilitätsplanung und der tatsächlich praktizierten sowie institutionalisierten Verkehrsplanung (Schweddes 2018, S. 5). Sie beruht insbesondere in Deutschland noch immer auf den Normen der nachkriegszeitlichen Generalverkehrsplanung, dominiert von damaligen Leitbildern wie der autogerechten Stadt oder dem Verkehr als Wirtschaftstreiber (Steierwald et al. 2005, S. 403 ff.). Dementsprechend befinden sich die aktuelle Politik und Planung in der unbefriedigenden Situation, dass die Mobilität zwar allseits als zentrale Planungsdimension

---

A. Rammert (✉)

Technische Universität Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: [alexander.rammert@tu-berlin.de](mailto:alexander.rammert@tu-berlin.de)

© Der/die Autor(en) 2021

O. Schwedes (Hrsg.), *Öffentliche Mobilität*,

[https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_10)

239



anerkannt wird, es jedoch an Institutionen und Instrumenten fehlt, diese evidenzbasiert zu gestalten. So ist es nicht möglich, mit den klassischen Verfahren der Wirkungsabschätzung und -berechnung die Mobilität adäquat abzubilden. Ja selbst die erlernten ingenieurwissenschaftlichen Kompetenzen der Verkehrsplanenden stoßen bei der Mobilität an ihre Grenzen, wenn Mensch und Umwelt statt Straße und Ampel zum Ansatzpunkt der Planung werden. Dies hatte zur Folge, dass in vielen Verwaltungen Deutschlands gänzlich neue Stellen für Mobilitätsmanager oder Mobilitätsbeauftragte durch das Forschungsministerium geschaffen wurden (BMBF 2019). Neue Kompetenzen sind gefragt, wie Mobilität zu untersuchen ist und wie mobilitätsbezogene Maßnahmen partizipativ umgesetzt werden können, denn andernfalls bleibt deren Wirkung auf die Mobilität zumeist eingeschränkt. Die Mobilitätsplanenden von morgen bauen nicht mehr lediglich Infrastrukturen oder programmieren Signalanlagen, sondern sie gestalten die Mobilität von Menschen und beeinflussen ihr Handeln. Doch nicht nur Ausbildung und Personal sind von diesem Wandel betroffen, auch die herkömmlichen Instrumente der Verkehrsplanung, wie Nutzen-Kosten-Analysen, Verkehrsflusszählungen oder Verkehrssystemmodellierungen, sind ungeeignet, um die Mobilität für Politik und Planung zielorientiert gestaltbar zu machen. Viel mehr braucht es neue Instrumente, die dezidiert die Mobilität messbar und planbar machen. Nur so kann die Mobilität ebenbürtig dem Verkehr und der Infrastruktur als Teil einer integrierten Politik und Planung institutionalisiert werden. Andernfalls bleibt die Mobilität als unkonkrete Gestaltungsgröße weiterhin eine Black Box für die Planungspraxis. Es benötigt also Instrumente, welche die Komplexität der Mobilität auflösen können, indem sie Transparenz über lokale Verhältnisse und normative Ansprüche herstellen. Was bedeutet eine ‚hohe Mobilität‘? Wann ist ein Mindestmaß an Mobilität gewährleistet und wie kann der Planende dies ermitteln? Die Mobilitätsforschung bietet hierfür mittlerweile ein breites Portfolio von zum Teil sehr aufwendigen Verfahren an, um die Mobilität der Menschen adäquat zu erfassen (Wilde et al. 2017) oder diese mit passenden Maßnahmen des Mobilitätsmanagements zu gestalten (Schwedes und Rammert 2020b). Was fehlt, ist ein großräumiges Bewertungsinstrument, das analog zur Erreichbarkeitsanalyse oder Gesundheitsberichtserstattung die Mobilität von Kommunen und Städten messbar und vergleichbar macht. Wie sonst sollen Zielkriterien, wie eine hohe Mobilität oder ein Mindestmaß für Mobilität, systematisch überprüft werden? Die Herausforderung besteht also darin, die sozialen und damit qualitativen Ausprägungen von Mobilität quantitativ und aggregiert darstellbar zu machen (siehe auch den Beitrag von Mietzsch in diesem Band). Dafür bietet die klassische Verkehrs- und Mobilitätsforschung bis jetzt noch keine Lösung, weshalb ein Blick auf benachbarte Disziplinen hilfreich

erscheint. So existiert beispielsweise in der vergleichenden Politikwissenschaft eine Methodik, die es ermöglicht, komplexe soziokulturelle Zusammenhänge simplifiziert und aggregiert auf globaler Ebene darzustellen: der Index. Er dient als sozialwissenschaftliches Instrument um komplexe Zusammenhänge sichtbar zu machen und in Folge dessen auch politische und gesellschaftliche Veränderungen anzustoßen. Die Indexkonstruktion könnte am Ende auch ermöglichen die Mobilität, ebenso wie Bildung, Demokratie oder Gerechtigkeit, transparent und damit bewertbar zu machen. Eine Eigenschaft, die der praktizierten Mobilitätsplanung bis heute fehlt.

Im Folgenden wird skizziert, wie der Weg zu einem wissenschaftlichen Mobilitätsindex aussehen muss: Angefangen vom Verständnis, wie Mobilität überhaupt als adäquate Planungsgröße aufgefasst werden kann, hin zu einer detaillierteren Betrachtung von Indizes als politisches und planerisches Bewertungsinstrument. Damit grenzt sich der hier vorgestellte Ansatz für eine Indizierung von Mobilität explizit von bereits existierenden, reduktionistischen ‚Mobilitätsindizes‘ ab, deren wesentlicher Inhalt darin besteht, verkehrsträger-spezifischen Aspekte (Mobilitätsindex der Allianz pro Schiene) oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen (Urban Mobility Index) abzubilden, mit jeweils nur ein Bruchteil des komplexen wissenschaftlichen Mobilitätsverständnisses erfasst wird. Arrondiert werden diese Erkenntnisse in den Ansprüchen an die wissenschaftliche Mobilitätsmessung. Hier wird detailliert dargestellt, welche Faktoren es in solch einer Messung einzubeziehen gilt, welche Gütekriterien gelten und mit welchen Einschränkungen umgegangen werden muss. Ein Mobilitätsindex, so die These dieses Textes, kann im Ergebnis sowohl für den planungspolitischen Anspruch einer Öffentlichen Mobilität als auch für die Selbstermächtigung der Zivilgesellschaft genutzt werden. Damit bietet der Mobilitätsindex Planung und Politik ein längst überfälliges Werkzeug, die Mobilität bewertbar zu machen und vergleichbar darzustellen.

---

## 1 Mobilität als Planungsgröße

Zunächst wollen wir uns die Mobilität als sozialräumliches Phänomen näher anschauen, um zu klären, in welcher Form sie überhaupt als Planungsgröße genutzt werden kann. So existiert der Mobilitätsbegriff zwar seit über 100 Jahren, in der ingenieurwissenschaftlichen Planungspraxis spielte er jedoch lange Zeit für die Planenden eine ähnlich nachgeordnete Rolle wie ‚Wohlbefinden‘ oder ‚Ästhetik‘. Dieser Zusammenhang lässt sich über die Geschichte der Verkehrsplanung in Deutschland auch nachvollziehbar nachzeichnen. So bestand

zunächst die Aufgabe der nachkriegszeitlichen (Straßen-)Verkehrsplanung maßgeblich darin, Infrastrukturen für die wachsenden Verkehrsströme ausreichend zu dimensionieren (Mäcke 1964). Der Mensch wurde unter den Verkehrsmitteln subsumiert und so transformierten die Planenden menschliche Bewegungsmuster zu objekthaften Verkehrsflüssen, analog der Fließbandlogistik in den wachsenden Industrieanlagen. Entsprechend spielten bei der Infrastrukturplanung verkehrstechnische Größen wie Geschwindigkeit, Durchflusskapazität und Materialabnutzung eine maßgebende Rolle; der Mensch galt allenfalls als Störfaktor, der den gleichgeschalteten Verkehrsfluss durch seine Irrationalität behinderte (Knoflacher 2009, S. 71).<sup>1</sup> Mit zunehmendem Verkehrswachstum und steigender Verkehrsbelastung für Städte in den 1970er und 1980er Jahren brauchte die Verkehrsplanung neue Instrumente, um gestalterisch in das System eingreifen zu können. Mit der zunehmenden Computerisierung ergaben sich für die damaligen Ingenieure neue technische Möglichkeiten das Verkehrssystem zu beeinflussen, ohne großflächige, bauliche Maßnahmen ergreifen zu müssen. Neben Bauingenieuren gesellten sich so mit der Zeit immer mehr Informationstechniker zur Verkehrsplanung und entwarfen mit dem Verkehrsmanagement eine völlig neue Planungsdimension für den Verkehr (Vallée 2008). Neuartige Regelungsschaltungen und komplexe Verkehrsleitsysteme dominierten schon bald sämtliche Verkehrsanlagen und versuchten die weiterwachsenden Verkehrsströme möglichst effizient zu organisieren. Mittlerweile wurde die Irrationalität des Menschen als gegeben hingenommen und in Form von mathematischen Konstanten, wie ‚Befolungsraten‘ oder ‚Zufallsfaktoren‘, in verkehrstechnischen Formeln und Modellen operationalisiert. Grüne Wellen, dynamische Seitenstreifenfreigabe oder systematische Verkehrsfunkmeldungen eröffneten der Verkehrsplanung neue Maßnahmenfelder, den Verkehr und seine Effekte in neuartiger Weise gestalten zu können: vergeblich. Heute – 70 Jahre nach Beginn der Generalverkehrsplanung und vielzähligen Innovationen in baulichen, organisatorischen und informationstechnischen Maßnahmen – befinden wir uns weiterhin am temporären Maximalpunkt des Verkehrsaufkommens und den damit einhergehenden negativen Effekten (Schwedes und Rammert 2020b, S. 5–13). Infrastruktur- und Verkehrsmanagement vermochten es nicht, dem ungebändigten Wachstum des Verkehrs auf Kosten von Mensch und Natur Einhalt zu gebieten.

---

<sup>1</sup>Interessanterweise taucht dieses historische Verständnis von Mensch und Verkehr auch wieder im Zusammenhang mit autonomen Verkehrssystemen auf. Aus technischer Sicht ist auch hier der Einfluss des Menschen möglichst zu minimieren, um eine höhere Transporteffizienz zu erreichen (Schlag 2016).

Einzig das wirtschaftliche Wachstum wies kontinuierlich eine positive Bilanz auf und gilt damit bis heute als wesentliches Begründungsargument der klassischen Verkehrsplanung. Doch die Narrativen haben sich geändert: Mensch und Umwelt rücken in das Zentrum internationaler Leitbilder (FES 2019, S. 5 ff.) und auch die Verkehrsplanung kann mit wirtschaftlichen Mehrwerten nicht mehr die negativen Auswirkungen auf Mensch, Natur und Klima kaschieren. Und so rückte mit der Zeit die Mobilität zunehmend in den Blick der Verkehrsplanung und mit ihr die Sozialwissenschaften.

Betrachten wir diese Entwicklung der deutschen Verkehrsplanung in der Retrospektive, wird schnell offensichtlich, weshalb die Mobilität als neuste Dimension einer integrierten Verkehrsplanung (Schwedes et al. 2018) es bis heute so schwer hat, als vollwertige Planungsgröße in der Praxis zu fungieren. Die jahrzehntelange Ausrichtung von Verfahren, Prozessen und Strukturen an den ingenieurs- und technikwissenschaftlichen Anforderungen der Verkehrssysteme hat dazu geführt, dass ein vollständiges Unverständnis der klassischen Verkehrsplanung gegenüber mobilitätsbezogenen Belangen herrscht. Belege hierfür sind unter anderem die Lehrcurricula der größten deutschen Verkehrsplanungsstudiengänge in Dresden, Berlin, Braunschweig und Aachen sowie die schwerfällige Integration von Mobilitätsmanagement in der Verwaltungspraxis (Schwedes et al. 2017, S. 61 ff.). Auch die Regelwerke und die Konstitution der deutschen Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) bringt dieses Defizit zum Ausdruck (siehe Abb. 1).

Dies hat zur Folge, dass die Mobilität lange Zeit anderen Disziplinen wie der Geographie, der Stadtplanung oder der Soziologie überlassen wurden. Dies ist insofern problematisch, da weder die sozialwissenschaftlich geprägten noch die ingenieurwissenschaftlich geprägten Disziplinen sich um eine adäquate Operationalisierung der Mobilität und Mobilitätsplanung bemühten (Wilde und Klinger 2017). Daraus folgt die heute paradoxe Situation, dass Mobilität auf der einen Seite als zentrale Planungsgröße beschworen wird und quer durch die Republik neue Verwaltungsstellen zu dessen Gestaltung entstehen, auf der anderen Seite es aber weder ein klares Verständnis davon gibt, was Mobilität überhaupt ist, noch adäquate Regelwerke und Planungsleitfäden bestehen, wie sie zu gestalten wäre (Schwedes und Rammert 2020b). An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass dieses Paradox ein spezifisches Phänomen für Deutschland ist. In fast allen europäischen Nachbarländern existieren entweder Adaptionen der europäischen *Sustainable Urban Mobility Plans* (Kiba-Janiak und Witkowski 2019) oder eigene Planungsinstrumente, wie die Mobilitätspläne in den Niederlanden oder Frankreich (Wulfhorst und Wolfram 2010). Weshalb insbesondere Deutschland so resistent gegenüber einer umfassenden Integration von Mobilität



Organigramm der FGSV

**Abb. 1** Kennzeichnend für die monothematische Ausrichtung ist das Organigramm der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, welche de facto alle relevanten deutschen Regelwerke zur Planungsintegration von Mobilität und Verkehr erstellt (FGSV 2020)

in der Planung ist, muss zukünftig noch untersucht werden. Fest steht jedoch, dass die hier dominierenden Verkehrsentwicklungspläne sowie die *Gatekeeper*-Funktion der FGSV in Bezug auf Regelwerke und Planungsinstrumente wesentliche Faktoren diesbezüglich darstellen (Schwedes und Rammert 2020a). Die aktuell entstehenden Mobilitätspläne<sup>2</sup> und Mobilitätsgesetze, sowie die Hinweise zu Mobilität und sozialer Exklusion der FGSV (2015), sind erste Lichtblicke für den ansonsten im Dunkeln tappenden deutschen Mobilitätsplanenden. So bleibt festzuhalten, dass aus historischen, strukturellen und kulturellen Gründen die Mobilität in Deutschland als Planungsgröße weiter marginalisiert bleibt. Gleichzeitig steigt der Bedarf vonseiten der Planung und Politik, Mobilität evidenzbasiert gestalten zu können. Es braucht also neben einem klaren Verständnis, was Mobilität eigentlich ist, Verfahren und Instrumente diese messen und bewerten zu können.

<sup>2</sup>Positive Beispiele für Mobilitätspläne finden sich unter anderem für die Städte München, Kassel, Osnabrück, Düsseldorf und die Region Frankfurt.

Bevor wir uns im Folgenden die Indizes als planungspolitisches Instrument näher anschauen, gilt es die Mobilität als Planungsgröße klar abzugrenzen. Andernfalls ist es für jegliches Planungsverfahren kaum möglich, zielorientiert und evidenzbasiert ein Phänomen wie die Mobilität zu gestalten.

Zunächst lässt sich festhalten, dass selbst in der Wissenschaft bis heute keine Einigkeit darüber herrscht, was genau die Mobilität beschreibt. Vielmehr verfügen die verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen jeweils über ihr eigenes Mobilitätsverständnis, wodurch eine integrierte Zusammenführung ingenieurs-, planungs- und sozialwissenschaftlicher Aspekte erschwert wird. Solch eine Zusammenführung erscheint jedoch sinnvoll, da Mobilität – und hierin sind sich die unterschiedlichen Disziplinen einig – von vielen unterschiedlichen Faktoren beeinflusst werden kann. Dazu gehören räumliche und verkehrliche Strukturen, die klassisch in den Raum- und Verkehrswissenschaften untersucht werden, soziale und kulturelle Strukturen, welche in der Soziologie eine Rolle spielen, soziodemografische Faktoren, die häufig in den Geographischen Wissenschaften beforscht werden, oder subjektive Wahrnehmungen, die in der Psychologie und Verhaltensforschung von zentraler Bedeutung sind. Wir sehen: Mobilität ist ein interdisziplinäres Phänomen und kann deshalb auch nur disziplinübergreifend für die Planungspraxis operationalisiert werden.

Ausgehend vom Verständnis, dass Mobilität die subjektiven Möglichkeiten für Ortsveränderungen und Bedürfniserfüllung beschreibt (Schwedet et al. 2018, S. 5), können wir in den unterschiedlichen Disziplinen mit der Suche nach möglichen Einflussfaktoren für diesen individuellen Möglichkeitsraum beginnen. Ziel ist es, alle mobilitätsrelevanten Indikatoren zu identifizieren, um diese später in ihrer Gesamtheit für mögliche Planungsinstrumente nutzbar zu machen. Hierfür bieten Raum- und Verkehrswissenschaften mit der Erreichbarkeitsanalyse bereits ein funktionierendes Planungsinstrument, um räumliche Strukturen in Bezug auf die Erreichbarkeit von Grundversorgungseinrichtungen, wie Lebensmittelgeschäften, Arztpraxen oder Bildungseinrichtungen, messbar zu machen (Schwarze 2015). Bezogen auf die Mobilität, als subjektive Möglichkeit für Ortsveränderung und Bedürfniserfüllung, ist somit eindeutig, dass die räumlichen Rahmenbedingungen, welche in den Erreichbarkeitsanalysen verwendet werden, auch für die Untersuchung von Mobilität eine Rolle spielen müssen. Aber die Erreichbarkeit hat nicht nur eine räumliche, sondern auch eine individuelle Komponente (Altenburg et al. 2009). So ist beispielsweise die fußläufige Erreichbarkeit von einem Lebensmittelgeschäft nur gegeben, wenn das Individuum zu Fuß gehen kann. Ebenso wie die MIV-Erreichbarkeit (BBSR 2020) nur für diejenigen gilt, die sich einen privaten Pkw leisten können. Insofern gibt es auch eine individuelle Komponente, die darüber entscheidet, ob die räumlichen

und verkehrlichen Strukturen überhaupt genutzt werden können. Für diese sogenannten individuellen Handlungsvoraussetzungen existieren in Deutschland bereits Messinstrumente. In den großen deutschen Querschnittstudien *Mobilität in Deutschland – MiD* (Nobis und Kuhnimhof 2017) und *Mobilität in Städten – SrV* (Ahrens et al. 2014) werden viele dieser soziodemografischen Faktoren, wie Haushaltseinkommen, Verkehrsmittelzugänge oder gesundheitliche Einschränkungen, erfasst. Jedoch greift beispielsweise die Messung von Mobilität der MiD zu kurz, wenn die Mobilitätsquote einzig über den „Anteil der Personen, die an einem Tag mindestens einmal aus dem Haus gehen“ (Nobis und Kuhnimhof 2017, S. 25) definiert wird. Diese Reduktion der Mobilität auf tatsächlich durchgeführte Ortsveränderungen, also Verkehr, wird in der anschließenden Analyse der Daten weiter verstärkt, indem zwischen „mobilen“ und „nicht mobilen“ Menschen unterschieden wird, die sich einzig dadurch unterscheiden, ob diese am Stichtag aus dem Haus gegangen sind (ebd., S. 25 ff., 131). Es zeigt anschaulich, wie rudimentär das Mobilitätsverständnis bei einer der größten deutschen Querschnittstudien ist, da die gemessene ‚Außerhäusigkeit‘ nur einen winzigen Bruchteil der tatsächlichen Mobilität der Menschen darstellt. Trotzdem erfasst die Studie viele wichtige soziodemografische Faktoren, die es für eine adäquate Messung von Mobilität zu beachten gilt. Sie verpasst es aber leider, diese mit den individuellen Möglichkeitsräumen zu kontextualisieren. Doch nicht nur die Erreichbarkeit, sondern auch die Umweltstrukturen sind relevante Faktoren, die in den Verkehrswissenschaften zwar wenig Beachtung finden, in anderen Disziplinen aber maßgeblich die Möglichkeitsräume der Menschen beeinflussen. Eine hohe Luftbelastung, ein erhöhter Lärmpegel oder eine starke thermische Belastung können ebenso auf die individuellen Möglichkeiten einwirken wie die Entfernung zur Bushaltestelle (Becker 2018, S. 75). Hierzu haben die Umweltwissenschaften mit der Umweltgerechtigkeitsanalyse ebenfalls ein Instrument entwickelt, das bereits erfolgreich in der Berliner Verwaltung integriert werden konnte (SenStadtUm 2017). Hier zeigt sich mitunter, wie zwar viele mobilitätsrelevante Faktoren von unterschiedlichen Fachdisziplinen gemessen und in der Fachplanung verwendet werden, die Anwendung jedoch immer dispers und segregiert stattfindet. Eine Mobilitätsmanagerin müsste demnach, unter anderem, all diese Verfahren beherrschen und anwenden können; ein entsprechend integriertes Ausbildungsprogramm existiert bis heute an den deutschen Universitäten aber noch kaum.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Eine Ausnahme stellt der Studiengang „Mobilitätsmanagement“ an der Hochschule Rhein-Main dar.

Doch neben den räumlichen und soziodemografischen Faktoren konnten andere Disziplinen noch weitergehende Einflüsse identifizieren, welche die individuellen Möglichkeiten zur Ortsveränderung und Bedürfniserfüllung beeinflussen. So entdeckten die Raumwissenschaften schon sehr früh, dass die Mobilität und die daraus resultierenden Entscheidungen für Wohnstandort und Arbeitsplatz stark mit den sozialökonomischen Strukturen zusammenhängen (Jarass 2012; Scheiner 2016). Dies bedeutet, dass beispielsweise ein attraktiver Arbeitsplatz im Nachbarort oder die Vergünstigung des Arbeitswegs durch die Entfernungspauschale selbstverständlich die individuelle Mobilität verändern können (Holz-Rau 2019). Weiterhin zeigt uns die Armutforschung, dass sozialstrukturelle Elemente, wie eine Mindestsicherung oder Sozialtickets, wichtige Komponenten sind, um die Möglichkeitsräume der betroffenen Menschen nicht unter ein Mindestniveau fallen zu lassen (Daubitz 2017). Auch hierfür hat die Armutforschung mit der Lebenslagenuntersuchung bereits ein Instrument entwickelt, wie diese Indikatoren auf Bundesebene in der Planung operationalisiert werden können (Voges et al. 2003). Neben diesen sozialstrukturellen Einflüssen konnten aber auch auf individueller Ebene Faktoren identifiziert werden, welche die Mobilität nachhaltig beeinflussen. Insbesondere die Humangeographie hat hier durch ihre kultur- und sozialwissenschaftlichen Perspektiven wichtige Zusammenhänge aufgezeigt. So lassen sich mit den Lebensstilen und den sozialen Milieus zwei wesentliche Untersuchungsgrößen identifizieren, die Einfluss auf die individuellen Möglichkeitsräume nehmen (Beckmann et al. 2006). Bezüglich dieser soziokulturellen Handlungsvoraussetzungen mangelt es noch am ehesten an funktionierenden Operationalisierungen für die Planungspraxis, auch wenn mit den Mobilitätsstilen (Götz et al. 2016) und Untersuchungen zu Mobilitätsmilieus (Dangschat 2018) erste Ansätze existieren, diese Erkenntnisse für eine Mobilitätsplanung nutzbar zu machen. Zusammenfassend zeigt sich ein weites Feld an unterschiedlichen Perspektiven auf die Mobilität und den damit verbundenen Fachdisziplinen. Einige der Erkenntnisse konnten bereits isoliert in disziplinspezifischen Planungsinstrumenten operationalisiert werden, ein integriertes Planungsmodell für Mobilität fehlt jedoch weiterhin. Insbesondere fehlt all diesen Ansätzen ein zentrales Element, was die Mobilität grundlegend konstituiert: die subjektive Wahrnehmung.

Ausgehend von der Annahme, dass die Mobilität die subjektiven Möglichkeiten für Ortsveränderung und Bedürfniserfüllung beschreibt, müssen selbstverständlich bei einer adäquaten Operationalisierung auch die subjektiven Wahrnehmungen und Empfindungen der Menschen berücksichtigt werden. So ist die Subjektivität das zentrale Unterscheidungsmerkmal, welches Mobilität von Verkehr, Erreichbarkeit oder der Lebenslage unterscheidet (Busch-Geertsema et al. 2016, S. 762). Zumindest in diesem Punkt sind sich die meisten Sozial- und Planungswissenschaften einig, auch wenn die Auffassung divergiert, ob und



wie diese subjektiven Komponenten von Mobilität in der Praxis operationalisiert werden können (Kutter 2010; Wilde und Klinger 2017, S. 17). Auch wird deutlich, dass die subjektiven Komponenten von Mobilität weitaus schwieriger auf diskrete Indikatoren aufzuteilen sind als beispielsweise soziodemografische Faktoren, wie Alter, Einkommen und Berufsstand. Dieser Zusammenhang lässt sich als einer der Hauptgründe anführen, weshalb Mobilität bis heute in der Planungspraxis so schwerfällig gehandhabt wird, bzw. breite Untersuchungen der Mobilität, wie die MiD, reduktionistisch nur räumliche und individuelle Faktoren mit einbeziehen: sie lassen sich einfach besser quantifizieren. Auch deshalb wurde im Zuge einer Ausweitung von Mobilitätsmanagement immer wieder gefordert, eine quantitative Betrachtung der tatsächlichen Mobilität zu ermöglichen (Schwedes et al. 2017, S. 165 ff.).

Insbesondere im deutschsprachigen Raum lassen sich hierzu kaum Beispiele identifizieren, sehr wohl aber im internationalen Bereich. So wurden beispielsweise subjektive Mobilitätsfaktoren in Form der unterdrückten Nachfrage von Mobilität (Hine und Grieco 2003), der Untersuchung zur Zufriedenheit mit der individuellen Erreichbarkeit (Currie et al. 2010) sowie einer Untersuchung der Zufriedenheit mit der eigenen Mobilität (Spinney et al. 2009) operationalisiert. Hierbei wird in der Regel von der „subjektiven Erreichbarkeit“ (Scheepers et al. 2016, S. 96) oder den „selbstberichteten Schwierigkeiten bei Ortsveränderungen“ (Delbosc und Currie 2011, S. 172) gesprochen. Weiterhin gibt es bereits mit der „Perceived Accessibility Scale“ in Schweden (Lättman et al. 2016, S. 257) oder den „Transport Disadvantage“-Untersuchungen in Australien (Currie et al. 2010) Versuche, diese beiden Begrifflichkeiten in der Praxis der Mobilitätsplanung zu operationalisieren und damit messbar zu machen. In den Untersuchungen konnten verschiedene Frage-Items identifiziert werden, welche valide Aussagekraft bezüglich der wahrgenommenen Erreichbarkeit und des daraus resultierenden Möglichkeitsraums haben (Delbosc und Currie 2011, S. 172; Lättman et al. 2016, S. 261). Aber auch weitere Faktoren, wie die individuelle Lebenszufriedenheit oder die Wahrnehmung des familiären und sozialen Umfelds, spielen für die persönliche Mobilität eine wichtige Rolle (Nordbakke und Schwanen 2015). Auch hierzu gibt es im Rahmen der Exklusionsforschung verschiedene Beispiele, wie diese Phänomene durch Indikatoren operationalisiert werden können. Zu nennen sind Instrumente wie der „Personal Wellbeing Index“ (DeVos et al. 2013, S. 425) oder der „Social Exclusion Index“ (Stanley et al. 2011, S. 796), welche die subjektive Wahrnehmung von soziokulturellen Faktoren über Befragungssitems für die praktische Forschung operationalisieren. Damit zeigen insbesondere die internationalen Sozialwissenschaften auf, welche Möglichkeiten existieren, auch

subjektive Wahrnehmungen von Raum und Gesellschaft für die Planung messbar zu machen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Mobilität in ihrer Komplexität durch vielfältige Einflussgrößen bestimmt wird. Passend dazu haben sich eine Vielzahl an wissenschaftlichen Disziplinen mit der Erforschung und Messung einzelner Einflussdimensionen beschäftigt. In Hinblick auf eine Integration der Mobilität als Planungsgröße für die Praxis erscheint es demnach naheliegend, all diese verschiedenen Einflussdimensionen in einem systemischen Modell für Mobilität zusammenzuführen. Dieses Mobilitätsmodell stellt die Grundlage dar, um im Anschluss unterschiedliche Mess-, Bewertungs- oder Beeinflussungsinstrumente für die Planungspraxis zu entwerfen. Nach einer interdisziplinären Meta-Analyse deutscher und internationaler Mobilitätsforschungen<sup>4</sup> lässt sich zunächst festhalten, dass zwei Ebenen zu unterscheiden sind: *Erstens* die objektiven Möglichkeiten für Individuen, sich im Raum zu bewegen und Bedürfnissen nachzugehen. *Zweitens* die subjektiv wahrgenommenen Möglichkeiten, welche die objektive Ebene mit den individuellen Wahrnehmungen und Erfahrungen kontextualisiert. Anschaulich wird das Zusammenspiel dieser beiden Ebenen anhand von verkehrsplanerischen Beispielen wie Bushaltestellen oder Fußgängerunterführungen. Die objektive Verfügbarkeit dieser Infrastrukturen gibt nur teilweise Aufschluss über die tatsächliche Erreichbarkeit. Menschen, denen das Wissen um die Haltestellen fehlt, deren Ziele von dem Bus nicht angesteuert werden, oder Ängste sie vom Nutzen der Fußgängerunterführungen abhalten, haben subjektiv eine viel geringere Erreichbarkeit, als auf objektiver Ebene suggeriert wird. Ihre Mobilität ist also eingeschränkt und kann in diesem Fall nicht ausschließlich durch verkehrsstrukturelle Maßnahmen erhöht werden.

Weiterhin muss auf objektiver Ebene zwischen strukturellen Rahmenbedingungen und individuellen Handlungsvoraussetzungen unterschieden werden. Dies bedeutet, dass bereits die objektive Ebene individuell kontextualisiert werden muss, um den tatsächlichen objektiven Möglichkeitsraum von Menschen zu bestimmen. Deutlich wird dies beispielsweise anhand der Barrierefreiheit. So ist es offensichtlich, dass ein junger Student und eine geheimeschränkte Seniorin aufgrund ihrer individuellen Voraussetzungen bereits aus objektiver Sicht komplett unterschiedliche Möglichkeitsräume besitzen. Die subjektiven Wahrnehmungen der Personen können diese Unterschiede noch weiter verstärken, aber

---

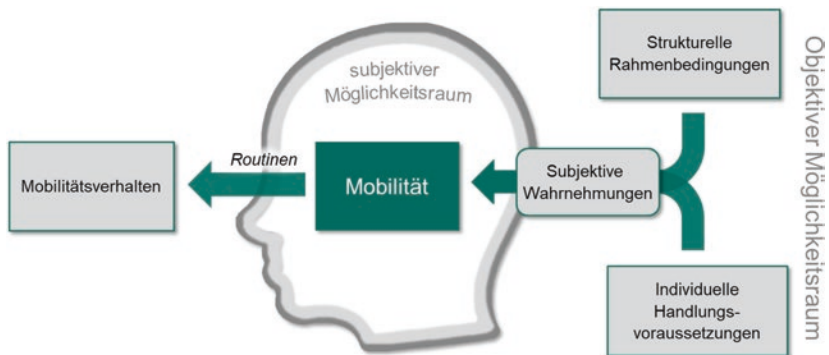
<sup>4</sup>Die besagte Meta-Analyse wurde im Rahmen des Promotionsvorhabens zum Mobilitätsindex durchgeführt und ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht veröffentlicht.

auch reduzieren. Die individuelle Mobilität setzt sich also im Ganzen aus drei zentralen Einflussdimensionen zusammen:

1. Die strukturellen Rahmenbedingungen
2. Die individuellen Handlungsvoraussetzungen
3. Die subjektiven Wahrnehmungen

Zusätzlich gilt für alle drei Teildimensionen der Mobilität, dass diese sowohl von räumlichen Faktoren als auch von soziokulturellen Faktoren beeinflusst werden. Es reicht also nicht die alleinige Betrachtung der Verkehrsverbindung zum Arbeitsplatz, des verfügbaren Haushaltseinkommens oder der wahrgenommenen Erreichbarkeit, sondern auch die bestehenden Subventionsstrukturen, die individuellen Lebensstile sowie die Wahrnehmung kultureller Normen müssen für eine vollwertige Betrachtung der Mobilität einbezogen werden. Erst dann kann die Planung den Anspruch erheben, tatsächlich Mobilitätsmanagement, Mobilitätsplanung oder Mobilitätsberichterstattung zu betreiben. Leider ist dies, bis auf wenige Ausnahmen in Deutschland (siehe den Beitrag von Hausigke und Kruse in diesem Band), bisher nicht gelungen, obwohl mit der „nachhaltigen urbanen Mobilitätsplanung“ (SUMP) ein starkes europäisches Leitnarrativ existiert, dies alsbald zu ermöglichen (Rupprecht Consult 2020).

Für eine erfolgreiche Operationalisierung der Mobilität in Politik und Planung müssen somit alle drei Einflussdimensionen mit einbezogen werden (siehe Abb. 2). Erst im Anschluss sind evidenzbasierte Aussagen zur Mobilität, den daraus resultierenden Routinen und dem zu beobachtenden Mobilitätsverhalten



**Abb. 2** Modell der Einflussdimensionen von Mobilität. (Eigene Darstellung)

möglich. Dies ist bis dato innerhalb der existierenden Mobilitätsmessungen weder bei den Querschnittsumfragen noch bei den Erreichbarkeitsuntersuchungen in Deutschland der Fall. Wir benötigen also ein praxistaugliches Instrument, das es ermöglicht, eine Vielzahl dieser zum Teil sehr unterschiedlichen Indikatoren in einem Verfahren zusammenzuführen.

---

## 2 Indizes als politisches Bewertungsinstrument

Eine Methode, die es erlaubt komplexe soziokulturelle Phänomene, wie beispielsweise die menschliche Entwicklung, Meinungsfreiheit oder Demokratie, zu messen und normativ zu bewerten ist die Indexbildung. Ursprünglich eher dem politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Bereich zuzuordnen, kommt der Index als sozialwissenschaftliche Methodik immer häufiger bei der Darstellung struktureller und kultureller Faktoren zur Anwendung (Pickel und Pickel 2012, S. 7). Zu seinen bekanntesten Vertretern gehört der *Human Development Index*, der von den Vereinten Nationen weltweit erhoben und ausgewertet wird (UN 2018). Aber auch andere Indexformen, wie der *Bertelsmann Transformation Index*, der *Corruption Perception Index* oder der *Better Life Index* der OECD, werden international genutzt, um komplexe Phänomene quantifizieren zu können und eine Planungsgrundlage zu deren Beeinflussung zu schaffen. Dies macht den Index zu einer geeigneten Methode für die Bewertung von Mobilität, da es sich ebenfalls, wie bereits zuvor dargestellt, um ein soziales, strukturelles und kulturelles Phänomen handelt. Der Begriff des Index beschreibt „die Zusammenfassung mehrerer Einzelindikatoren zu einer neuen Variablen nach festgelegten Vorschriften“ (Latcheva und Davidov 2014, S. 745). Diese ‚neue Variable‘ zeichnet sich besonders dadurch aus, dass sie selbst nicht direkt beobachtbar und damit nicht messbar ist – ein wesentliches Merkmal von Mobilität. Es erscheint also zielführend auch die Mobilität mithilfe eines Index zu operationalisieren, um damit Politik und Planung die Möglichkeit zu geben, Mobilität großräumig messbar zu machen.

Die Indexkonstruktion ist zunächst ein Auswertungsverfahren und kein eigenständiges Erhebungs- oder Messverfahren. Nichtsdestotrotz spielen die Erhebung und Validierung von Daten im Rahmen der Indikatorauswahl eine tragende Rolle, die maßgeblich über Aussagekraft und Qualität des anschließenden Index entscheiden. Ein Index ist in diesem Sinne eine Maßzahl für das relative Verhältnis mehrerer Indikatoren im Zeitverlauf oder im gegenseitigen Vergleich (Atteslander 2010, S. 227). So besitzt ein einzelner Index ohne Kontext nur begrenzte Aussagekraft, entfaltet er doch erst im Vergleich seine wahre Funktion

als Bewertungsinstrument. Hierbei ist zu beachten, dass Bewertungsinstrumente immer eine normative Komponente besitzen. So ist innerhalb der jeweiligen Indexmethodik chiffriert, was eine gute menschliche Entwicklung, eine gute Demokratie oder eben eine hohe Mobilität ausmacht. Dadurch bietet sich der Index durch seine Konstitution vor allem als politisches Benchmarkingtool für die Performance von Regionen und Ländern an (OECD 2008, S. 13); besitzt also immer einen räumlichen oder zeitlichen Bezug. Indizes ermöglichen uns Erkenntnisse über Syndrome, also der multikausalen Kollektion von Phänomenen, gesellschaftlicher und politischer Zustände (Pickel und Pickel 2012, S. 2), welche durch einzelne Indikatoren oder Messwerte nicht abgebildet werden können. Zentrales Element eines Index ist die Aggregation verschiedener Indikatoren zu einer Größe nach festgelegten Regeln. Diese sogenannten Aggregationsregeln definieren den quantitativen Prozess mit Rechenoperationen und Gewichtungen, welcher die Einzelindikatoren zu einer Zielvariablen zusammenführt.

Der Vorteil von Indizes gegenüber reinen Gruppierungen von Indikatoren sind neben der besseren Übersichtlichkeit auch die Erhöhung der Messgenauigkeit durch die Kombination mehrerer Variablen zur Messung eines theoretischen Begriffs (Latcheva und Davidov 2014, S. 748). Dies wird dadurch erreicht, dass verschiedene Messgenauigkeiten bei den einzelnen Indikatoren gegeneinander aufgewogen werden, wodurch im Indexkonstrukt eine Reduktion der Messfehler stattfindet (Kromrey et al. 2016, S. 171 ff.). Bereits der Einbezug von zwei verschiedenen Indikatoren reduziert den zufälligen Messfehler, der Einbezug von drei Indikatoren reduziert sogar systematische Messfehler (Latcheva und Davidov 2014, S. 749). Ein weiterer Vorteil des Index, der sich durch eine Verdichtung von Informationen und einer damit einhergehende Komplexitätsreduktion ergibt, ist die Vermeidung von Multikollinearität (Pickel und Pickel 2012, S. 1). Multikollinearität bedeutet, dass zwei oder mehr Indikatoren eine starke Korrelation miteinander aufweisen. Beispielweise ist zwischen den Indikatoren ‚durchschnittliche Lebenserwartung‘ und ‚Ausprägung des Gesundheitssystems‘ von einer starken Korrelation auszugehen, weshalb sie in einer reinen, nicht aggregierten Indikatorenliste nicht auf gleicher Ebene für beispielsweise den menschlichen Entwicklungsstand stehen sollten. Der Index bietet hierbei die Möglichkeit korrelierende Indikatoren entsprechend zu gewichten oder ganz zu exkludieren und damit eine Multikollinearität vollständig auszuschließen. Dies zeigt eindrücklich das Beispiel des *Human Development Index*, der am Ende die gesamte Facette der menschlichen Entwicklung auf nur vier Kernindikatoren reduziert (UN 2018).

Neben den genannten Vorteilen ist eine Indexkonstruktion aber auch mit Risiken beziehungsweise Nachteilen verbunden, welche mit dem quantitativen Simplifizierungsprozess einhergehen (OECD 2008, S. 13 f.). Das erste Problem

von Indizes besteht darin, dass der Nutzende sich in der Regel nicht über die zugrundeliegenden Methoden und Informationen bewusst ist. Sie werden im Aggregationsprozess zwangsläufig verkürzt und bieten somit Platz für Interpretationsspielräume. So wissen beispielsweise die meisten Leserinnen und Leser über die Aussagelogik eines *Human Development Index* oder eines ‚*Glücksindex*‘ Bescheid, welche Informationen und Indikatoren in welcher Art und Weise in deren Konstruktionen einfließen, ist aber den Wenigsten bekannt. Dementsprechend muss ein besonderes Augenmerk auf die Transparenz der Indexkonstruktion sowie die Kommunikation der beinhalteten Informationen und Methoden gelegt werden. Nur so kann einem späteren Missbrauch des Index als Politikinstrument vorgebeugt werden. Ein Mobilitätsindex muss also neben seiner reinen Berechnung auch immer aufklären, welche Indikatoren seinen Wert beeinflussen. Nur so ist es überhaupt möglich Indizes in Planungsprozessen als vollwertiges Bewertungsverfahren zu integrieren. Das zweite Risiko eines Index besteht darin, dass er durch die Simplizität des quantitativen Werts eine objektive Wahrheit suggeriert, die so tatsächlich gar nicht existiert. Besonders bei der Indizierung von sozialen oder kulturellen Phänomenen, die zu großen Anteilen durch qualitative Kriterien geprägt sind, ist eine Quantifizierung zwangsläufig eine Verkürzung der Realität und wird von einigen Vertretern dieser Disziplinen deshalb strikt abgelehnt (Wilde 2014, S. 33). Problematisch hierbei stellt sich besonders die Suggestion von Objektivität dar, die ubiquitär mit quantitativen Werten assoziiert wird. Deswegen gilt es insbesondere bei der Indexkonstruktion exakt den Qualitätskriterien der Wissenschaft im Allgemeinen und den Ansprüchen der empirischen Sozialforschung im Speziellen zu entsprechen. Anforderungen, denen bisherige Indizes zur Mobilität in keiner Weise gerecht werden.<sup>5</sup>

## 2.1 Ansprüche und Qualitätskriterien einer adäquaten Indexkonstruktion

Für die Indexkonstruktion gelten die grundlegenden wissenschaftlichen Gütekriterien, besonders hervorzuheben sind aber Validität, Reliabilität und Transparenz (Pickel und Pickel 2012, S. 4). Die Validität eines theoretischen oder

---

<sup>5</sup>Hierbei sind insbesondere auf den *Bundesländerindex Mobilität* der Allianz pro Schiene und den *Urban Mobility Readiness Index* der Berkley Universität hinzuweisen, welche beide weder den Ansprüchen der Mobilitätsforschung noch der Indexkonstruktion gerecht werden.

empirischen Modells stellt sicher, dass es de facto auch das abbildet, was es vorgibt abzubilden. Beispielsweise sollte ein Index für Mobilität auch tatsächlich alle Teildimensionen von Mobilität abbilden und nicht nur das Verkehrsaufkommen oder die Erreichbarkeit. Für die Indexkonstruktion gilt es hierfür zwei Validitätsebenen zu beachten (Kromrey et al. 2016, S. 186). Erstens die semantische Gültigkeit: Wird eine Begriffsdefinition in adäquate Indikatoren übersetzt? Zweitens die empirische Gültigkeit: Wird auch wirklich ein bestimmter Indikator gemessen?

Die Reliabilität in der empirischen Sozialforschung steht für die Stabilität der Messwerte beziehungsweise dem Ausmaß der Streuung bei wiederholtem Messen (Atteslander 2010, S. 229). Prüft die Validität die adäquate Verknüpfung von Theorie und Empirie, so stellt die Reliabilität die Adäquanz der Messverfahren sicher. Besonders bei einem Index, der eine allgemeingültige und langfristige Auswertungsmethode darstellt, ist es wichtig, dass er immer wieder zuverlässige Aussagen generiert. Die Reliabilität spielt damit besonders bei der Operationalisierung der Indikatoren eine zentrale Rolle und sollte in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

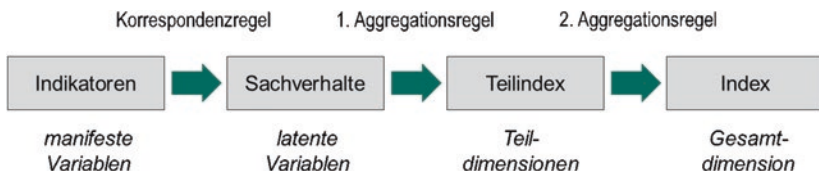
Das mit Abstand elementarste Gütekriterium bei der Indexkonstruktion ist die Transparenz. Besonders, da es sich um kein objektiv-statistisches Auswertungsverfahren handelt, ist es von umso größerer Bedeutung den argumentativ-konstruktiven Prozess in seiner Vollständigkeit offenzulegen. Jede Indexbildung stellt eine Datenreduktion dar, weshalb die Aussagekraft eines Index immer stark von der verwendeten Methodik abhängt (Rohwer und Pötter 2002, S. 65 ff.). Um einen Index nach wissenschaftlich Gütekriterien bewerten zu können, braucht es deshalb Einblick in die verwendeten Methoden und Daten. Neben der theoretischen Fundierung ist die Transparenz damit eine zentrale Anforderung an die wissenschaftliche Indexbildung (Latcheva und Davidov 2014, S. 752).

Können die Gütekriterien der Validität, Reliabilität und Transparenz in der Regel erst bei der Umsetzung geprüft werden, existieren auch allgemeine Ansprüche aus den erfahrungswissenschaftlichen Theorien, welche den Rahmen der Indexkonstruktion abstecken. Helmut Kromrey et al. (2016, S. 163) formulieren hierfür vier fundamentale Anforderungen, die es auch für einen Mobilitätsindex zu beachten gilt:

1. Die Theorie braucht einen empirischen Bezug und muss überprüfbar sein.
2. Die Begriffe in der Theorie müssen präzise definiert sein.
3. Die Begriffe müssen mit entsprechenden Indikatoren verknüpft sein.
4. Die Begriffe müssen operationalisierbar sein bzw. Beobachtungsoperationen angegeben werden.

Übertragen auf den Mobilitätsindex bedeutet dies, dass zunächst die identifizierten Einflussdimensionen auf Mobilität mit praktischen Untersuchungen belegt werden müssen. Hierzu muss klar definiert werden, was der Begriff Mobilität genau bedeutet und weitergehend was eine hohe und was eine niedrige Mobilität ausmacht. Erst auf Basis dieses normativen Konstrukts von Mobilität kann im Anschluss eine Indexbildung durchgeführt werden. Zentrale Anforderung für die wissenschaftliche Validität des Index ist anschließend, dass die normative Definition immer transparent mit dem Index zusammen kommuniziert wird. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Index seine eigentliche Zielfunktion weiterhin erfüllt. Umgekehrt können Politik und Planung dann entscheiden, inwieweit sie diese normative Definition von Mobilität mittragen und infolgedessen den Index als Methodik nutzen wollen oder nicht. Neben dem Mobilitätsbegriff müssen aber ebenfalls auch die Teildimensionen präzise definiert und mit latenten und messbaren Indikatoren verknüpft werden. Nur dann ist es überhaupt möglich vom komplexen Konstrukt der Mobilität bis hin zu einzelnen Messindikatoren, wie der fußläufigen Entfernung zum Supermarkt oder der Zufriedenheit mit der Wohnungsbau, eine kausal-analytische Zusammenhangsbeziehung zu erstellen (siehe Abb. 3). Diese Zusammenhangsbeziehung gilt es transparent in Form von Indikatoren-Sets, Korrespondenz- und Aggregationsregeln darzustellen. Die Korrespondenzregeln stellen in diesem Sinne die normativen Chiffren dar, welche die Indikatoren-Sets mit dem darzustellenden Phänomen verknüpfen. So könnte beispielsweise die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Bevölkerung in positiver oder negativer Weise mit einem nationalen Produktionsindex korrespondieren, je nachdem welche normativen Vorstellungen sich dahinter verbergen. Auch die Aggregationsregeln stellen durch die Nutzung eines spezifischen statistischen Berechnungsverfahren, beispielsweise der geometrischen Mittelung (UN 2018, S. 33), eine weitere normative Komponente von Indizes dar.

Zu erwähnen bleibt noch, dass bei der Indexkonstruktion weniger allgemeingültige Konstruktionsregeln eine Rolle spielen als vielmehr das theoretische



**Abb. 3** Kausalitätsprinzip bei der Konstruktion eines mehrdimensionalen Indizes. (Eigene Darstellung)



Konzept und die Modellierung dieses Konzeptes (OECD 2008, S. 14). Dies bedeutet, dass abhängig vom Untersuchungsgegenstand gänzlich unterschiedliche Aggregations- und Bewertungsregeln genutzt werden können, je nachdem ob Bildung, Glück oder Mobilität indiziert werden sollen. Dementsprechend liegt die Rechtfertigung eines Indizes am Ende auch in der Wahrnehmung und Akzeptanz seines Publikums. Besonders deshalb gilt es, die Gütekriterien der Validität, Reliabilität und Transparenz in besonderem Maße zu beachten und den allgemeinen Ansprüchen an die empirische Sozialforschung jederzeit zu genügen.

---

### **3 Ansprüche an wissenschaftliche Mobilitätsindizes**

Mobilität ist ein komplexes soziales Phänomen, darin besteht Disziplinen übergreifende Einigkeit. Weiterhin sind Indizes eine geeignete Methodik um komplexe, nicht messbare Phänomene darstellbar und vergleichbar zu machen. Es liegt also nahe, auch die Mobilität in Form eines Index darzustellen, insbesondere da es der bisherigen Mobilitätsplanung an konkreten Planungsinstrumenten fehlt. Doch was sind die Ansprüche, um die Mobilität in Form eines Index zu operationalisieren? Welche Indikatoren können dafür genutzt werden und in welcher Form sind diese zu erheben? Diese und weitere Fragen sollen im Folgenden ausführlich diskutiert werden. Dabei werden die Ansprüche an einen wissenschaftlich validen Mobilitätsindex skizziert, der im Gegensatz zu den bereits existierenden Verkehrs- und Mobilitätsindizes sowohl das gesamte Spektrum der Mobilitätsforschung wie auch die Gütekriterien der Indexbildung abdeckt. Ziel ist es, auch für die Mobilität ein Bewertungsverfahren zu erhalten, das analog zu etablierten Indizes für menschliche Entwicklung oder Demokratie, eine umfassende Analyse und Vergleichbarkeit der Mobilität erlaubt.

#### **3.1 Mobilitätsspezifische Anforderung an Indikatoren**

Zunächst einmal muss bei einer Operationalisierung der Mobilität für Indizes, aber auch für alle anderen mobilitätsbezogenen Planungsinstrumente, der Vielschichtigkeit und Interdependenz von Mobilität Rechnung getragen werden. Dies bedeutet, dass die Erkenntnisse der unterschiedlichen Disziplinen, was Mobilität darstellt und wie diese beeinflusst wird, mit aufgenommen werden müssen. So müssen jegliche Mess- und Analyseverfahren zur Mobilität strukturelle Rahmenbedingungen, individuelle Faktoren und subjektive Wahrnehmungen erfassen.

Andernfalls stellen solch reduzierte Verfahren nur unzureichend die komplexe Ausgestaltung der individuellen Möglichkeitsräume dar und sollten nicht für eine adäquate Analyse der Mobilität verwendet werden (siehe Fußnote 5). Die mobilitätsspezifischen Anforderungen für eine Operationalisierung lassen sich auf drei zentrale Punkte herunterbrechen.

#### 1. Untersuchung der strukturellen Rahmenbedingungen von Mobilität

Für die Analyse und Beeinflussung individueller Möglichkeitsräume ist die Untersuchung der strukturellen Rahmenbedingungen fundamental. Diese Strukturen legen in physischer und sozioökonomischer Form fest, welche Orte ein Individuum erreichen kann oder nicht. Hierzu gehört insbesondere die gebaute Umwelt, mit ihren Versorgungs- und Verkehrsstrukturen. Zudem beeinflussen auch ökologische Faktoren, wie Luft- und Lärmbelastung oder eine hohe Verkehrsunsicherheit die individuellen Möglichkeiten. Weiterhin entscheiden ökonomische Faktoren, wie die Kosten für unterschiedliche Verkehrsmittelnutzungen oder die Verfügbarkeit der Arbeitsplätze, darüber, welche Orte ein Individuum aufsuchen kann oder muss. Zur Erfassung dieser strukturellen Rahmenbedingungen existieren bereits unterschiedliche Verfahren, wie die Erreichbarkeitsanalyse (Schwarze 2015), die Umweltanalyse (SenStadtUm 2017) oder Pendelerhebungen (Dauth und Haller 2016). Zusammengenommen bieten diese Verfahren einen umfassenden Einblick in die strukturellen Rahmenbedingungen individueller Mobilität und bilden damit eine zentrale Anforderung mobilitätsspezifischer Untersuchungen.

#### 2. Untersuchung der individuellen Handlungsvoraussetzungen

Wenn es darum geht, die Möglichkeitsräume der Menschen zu beschreiben, spielen zudem die individuellen Voraussetzungen für das eigene Handeln eine zentrale Rolle. Analog zum Verkehrssystem, bei dem eine Schienenverbindung nur von einer Eisenbahn verwendet werden kann und nicht von einem Pkw, so gilt auch für die räumliche Struktur, dass diese nur unter bestimmten individuellen Voraussetzungen, wie einer ausreichenden Gesundheit, der Fähigkeit zum Führen eines Fahrzeugs oder der Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln, genutzt werden kann. Die individuellen Handlungsvoraussetzungen sind sozusagen der Schlüssel, der benötigt wird, um sich bestimmte Orte ‚erschließen‘ zu können. Dementsprechend müssen, neben den strukturellen Rahmenbedingungen auch die individuellen Handlungsvoraussetzungen der Menschen vor Ort untersucht werden, um tatsächlich eine Aussage über die Mobilität treffen zu können. Hierzu gehören soziodemografische Faktoren, wie Alter, Einkommen und Haushaltsstruktur, aber auch soziokulturelle Faktoren, wie das Milieu oder das soziale Netzwerk. All diese

Einflussfaktoren bestimmen, wie wir uns bewegen und welche Möglichkeiten uns zur Verfügung stehen. Eine vollständige Erfassung der Mobilität bedarf also einer ausführlichen Analyse der individuellen Handlungsvoraussetzungen. Klassische Beispiele aus der Praxis sind hierfür die Querschnitterhebungen, wie das sozioökonomische Panel, Mobilität in Deutschland oder SrV (Ahrens et al. 2014; Britzke und Schupp 2017; Nobis und Kuhnimhof 2017).

### 3. Untersuchung der subjektiven Wahrnehmungen

Die wohl am häufigsten vernachlässigte Anforderung an eine umfassende Mobilitätsanalyse ist schließlich die Untersuchung der subjektiven Wahrnehmungen. Erst ihre Betrachtung ermöglicht einen Einblick in die tatsächliche Ausgestaltung der individuellen Möglichkeitsräume und offenbart häufig unvorhergesehene Barrieren und Hürden, die Menschen auf Grund spezifischer Wahrnehmungen in ihrem Möglichkeitsraum einschränken (siehe den Beitrag von Daubitz in diesem Band). Ganz wichtig hierbei ist die subjektive Erreichbarkeit, welche die strukturellen Rahmenbedingungen und die individuellen Handlungsvoraussetzungen mit der eigenen Selbstwahrnehmung kontextualisieren. Aber auch die Zufriedenheit mit der Wohnumgebung oder die individuelle Lebenslage stellen wichtige Faktoren dar, welche die Möglichkeiten einschränken oder erweitern können. Zuletzt spielt auch die Wahrnehmung der sozialen Umgebung, wie der Familienkontakt und das Gemeinschaftsgefühl in der Lebensumgebung, eine nicht zu vernachlässigende Rolle dahingehend, welche Möglichkeiten für Ortsveränderungen überhaupt wahrgenommen werden können. Es zeigt sich, dass die subjektive Wahrnehmung von Menschen die objektiven Verhältnisse völlig umkehren kann (Wilde 2014, S. 149 ff.), beispielsweise dann, wenn ein neuer Radstreifen auf der Fahrbahn bestimmte Nutzergruppen ausschließt, da Ängste sie von der Nutzung dieser neuen Infrastruktur abhalten. Dementsprechend können wir die tatsächliche Mobilität der Menschen nur untersuchen, wenn neben den strukturellen Rahmenbedingungen und individuellen Handlungsvoraussetzungen auch die subjektiven Wahrnehmungen analysiert werden. Da dies aber nicht durch quantitative Messverfahren oder Studien in seiner Genauigkeit erfasst werden kann, finden sich bis heute nur wenig Beispiele, die erfolgreich die subjektiven Wahrnehmungen in der praktizierten Planung operationalisieren. Ein Beispiel zur systematischen Erfassung solcher Faktoren ist die ‚Vermächtnis-Studie‘ in Deutschland (Allmendinger 2017) oder die Untersuchungen zur sozialen Exklusion in Australien (Currie et al. 2010). Auch wenn dies eine Herausforderung für die klassische quantitativ geprägte Planung darstellt, ist die Erfassung der subjektiven Wahrnehmungen ein zentrales Element, das die Mobilitätsplanung von der Verkehrs- oder Raumplanung unterscheidet.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass für jedwede Operationalisierung der Mobilität drei zentrale Dimensionen betrachtet werden müssen: die Strukturen, die Individuen und ihre Wahrnehmungen. Nur wenn alle drei Dimensionen in Erhebung, Analyse und Auswertung einbezogen wurden, kann von einer vollwertigen Mobilitätsplanung gesprochen werden. Insofern gilt auch für Verfahren, welche die Mobilität messbar oder bewertbar machen, dass alle drei Dimensionen untersucht werden müssen. Ein Mobilitätsindex benötigt also Indikatoren zu den strukturellen Rahmenbedingungen, den individuellen Handlungsvoraussetzungen sowie zu den subjektiven Wahrnehmungen.

## **3.2 Indexspezifische Anforderung an Indikatoren**

Wie bereits im Abschnitt zur Indexmethodik angedeutet, bringt auch die Konstruktion eines Index spezifische Anforderungen mit sich. So ist die Indexkonstruktion ein Auswertungsverfahren, das bereits gemessene Indikatoren regelbasiert zusammenführt. Die Funktionsweise eines Index liegt insbesondere in der großräumlichen Anwendbarkeit und entfaltet seine Wirkung erst, wenn ausreichend Vergleichsräume einbezogen werden können. Weiterhin enthält jeder Index auch eine normative Komponente dahin gehend, dass durch seine Korrespondenz- und Aggregationsregeln festgelegt wird, welche Indikatoren eine positive oder eine negative Wirkung auf den Indexwert entfalten. Insofern nimmt ein Index immer auch eine normative Klassifizierung aller enthaltenen Indikatoren vor. Auf Basis der sozialwissenschaftlichen Gütekriterien für die Indexmethodik lassen sich folgende vier Anforderungen für die Indikatoren identifizieren:

### **1. Relevanz**

Indikatoren, die in irgendeiner Form zur Erklärung von Syndromen oder Phänomenen herangezogen werden, müssen einen relevanten Einfluss auf die zu erklärende Größe haben. Dies bedeutet, dass für die jeweiligen Indikatoren aufgezeigt werden muss, dass sie eigenständig auf die zu erklärende Größe einwirken und dabei keine Multikollinearität besteht. Nur wenn ein Indikator unabhängig von anderen Indikatoren einen positiven oder negativen Einfluss auf die Indexgröße entfaltet, ist dieser als relevant einzustufen. Bevor ein Indikator also für einen Index verwendet werden kann, muss zuvor in Praxisuntersuchungen, beispielsweise mit Hilfe von Regressionsanalysen, nachgewiesen werden, dass dieser relevant und ohne signifikante Korrelation auf die zu erklärende Größe einwirkt.

## 2. Messbarkeit

Ein weiterer Anspruch an Indikatoren, die innerhalb eines Index verwendet werden sollen, ist die Messbarkeit und die daran anschließende Quantifizierbarkeit. Insbesondere da Indizes in der Regel komplexe, nicht naturwissenschaftlich messbare Phänomene beschreiben, ist es wichtig, dass die konstituierenden Größen eindeutig quantifizierbar sind und damit das nicht messbare Phänomen auch tatsächlich indizieren können. Dies bedeutet, dass qualitative Methoden und Indikatoren nur für die Indexberechnung verwendet werden können, wenn die Informationen in einem Schritt reliabel zu quantifizieren sind. Nur wenn die Indikatoren nach dem Anspruch der Reliabilität wiederholt messbar sind, können sie für einen Index verwendet werden.

## 3. Aggregierbarkeit

Der Anspruch der Aggregierbarkeit ist ein typisches Charakteristikum von Indexindikatoren, da die Indexmethodik maßgeblich in der Zusammenführung von Daten und Informationen besteht. Dies bedeutet, dass die Indikatoren großflächig erfassbar sein müssen, um ausreichend Informationen für eine Aggregation zur Verfügung zu stellen. Auch dieses Kriterium erschwert es, aufwendig zu erhebende qualitative Indikatoren für einen Index zu nutzen, da ihre Aggregierbarkeit nur durch übermäßigen Erhebungsaufwand zu realisieren ist. Ein Indikator gilt also nur als aggregierbar, wenn er in großer Anzahl (teil-)repräsentativ erhoben werden kann.

## 4. Bewertbarkeit

Die vierte und zentralste Anforderung an Indikatoren bei der Indexkonstruktion ist ihre Bewertbarkeit. Hierin kommt die Normativität des Verfahrens zur Geltung, in dem transparent den einzelnen Indikatoren eine positive oder negative Wirkung auf die zu erklärende Größe zugeteilt wird. Diese Zuteilung muss selbstverständlich transparent und nachvollziehbar, aber auch evidenzbasiert erfolgen. Dies bedeutet, dass in Praxisuntersuchungen nachgewiesen werden muss, weshalb der jeweilige Indikator neben seiner Relevanz auch ordinal oder metrisch bewertet werden kann. Die ordinale Bewertbarkeit von Indikatoren äußert sich dahin gehend, dass bei mindestens zwei Messwerten eindeutig bestimmt werden kann, welcher ‚besser‘ und welcher ‚schlechter‘ in Bezug auf die Indexgröße ist. Erst durch diese normative Chiffrierung der Indikatoren ist eine Nutzung im Rahmen von Indizes möglich. Bevor ein Indikator also für einen Index verwendet werden kann, muss seine Bewertbarkeit transparent aufgezeigt und nachvollziehbar dargelegt werden.

Diese vier indexspezifischen Anforderungen an die Operationalisierung mit Indikatoren führen dazu, dass mitunter eine große Zahl von Einflussgrößen auf Syndrome oder Phänomene nicht in das Indikatoren-Set mit aufgenommen werden kann. Dies begründet sich damit, dass Indizes immer nur Modellkonstruktionen sind, sie also nicht präzise messbare Phänomene beschreiben, wie menschliche Entwicklung, Demokratie oder eben Mobilität. Diese Simplifizierung geht mit einer rigorosen Indikatorenreduktion einher – insbesondere für qualitative Faktoren –, die dazu führt, dass am Ende nur wenige Indikationsgrößen, welche den vier dargestellten Anforderungen entsprechen, für einen möglichen Index verwendet werden können.

### **Fazit**

Ausgehend von der Frage, inwiefern uns die Indexmethodik dabei unterstützen kann, eine systematische Messung von Mobilität besser in der deutschen Planungspraxis zu integrieren und damit das Leitbild einer öffentlichen Mobilität auch methodisch mit Leben zu füllen, wurden die Anforderungen von Mobilität und von Indizes hinsichtlich einer Operationalisierung diskutiert. Dabei wurde gezeigt, dass sowohl die Mobilität als auch die Indexmethodik klare Ansprüche an die auszuwählenden Indikatoren stellt. Diese Ansprüche gilt es zukünftig für einen möglichen Mobilitätsindex zusammenzuführen, um den bereits kursierenden Mobilitätsindizierungsverfahren eine wissenschaftlich valide Methode entgegenzusetzen. Hierzu muss die Interdisziplinarität der Mobilität mit den Qualitätskriterien der Indexkonstruktion zusammengeführt werden. Solch einen komplexen Index an dieser Stelle bereits vorzulegen, würde den Rahmen dieses Artikels sprengen. Vielmehr spielen zunächst nur die wissenschaftlichen Ansprüche einer indexbasierten Mobilitätsmessung im Allgemeinen eine Rolle. Die konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Mobilitätsindex bleiben – abhängig von Erkenntnisinteresse, Vergleichsraum und Datenverfügbarkeit – an dieser Stelle offen. So könnte ein Mobilitätsindex auf der einen Seite genutzt werden, um großflächige Vergleiche zwischen den Gemeinden und Städten in Europa zu ermöglichen, analog zum *Human Development Index*. Ziel eines solchen Index wäre die Mobilität zu einer politischen Zielgröße zu erheben und somit eine starke normative Optimierungsdynamik zu forcieren. Auf der anderen Seite könnte ein möglicher Mobilitätsindex kleinräumlich auf kommunaler Ebene genutzt werden, um mögliche ‚Brennpunkte‘ in der eigenen Kommune zu identifizieren. In dieser Form könnte der Index stärker partizipativ konzipiert werden, indem beispielsweise die Bürgerinnen und Bürger vor Ort über die relevanten Indikatoren entscheiden.

Für alle Operationalisierungsmöglichkeiten gilt, dass alle drei konstituierenden Ebenen der Mobilität in der Untersuchung einbezogen werden. Dazu zählen die strukturellen Rahmenbedingungen in Raum und Gesellschaft, die individuellen Handlungsvoraussetzungen der Menschen sowie die subjektiven Wahrnehmungen der eigenen Möglichkeitsräume. Erst wenn Indikatoren aus allen drei Dimensionen in der Analyse einbezogen werden, lässt sich von einer vollwertigen Mobilitätsmessung sprechen. Dies gilt in gleicher Form für jegliche praktizierte Mobilitätsplanung: Verfahren und Methoden, die dabei unterstützen sollen, eine öffentliche Mobilität adäquat zu etablieren, müssen also räumliche und soziale Strukturen, demografische und soziokulturelle Handlungsvoraussetzungen sowie subjektive Wahrnehmungen einbeziehen.

Die vorgestellte Methodik der Indexkonstruktion stellt einen Ansatz dar, wie diese Mobilitätsindikatoren innerhalb einer Bewertungsmethodik zusammengeführt werden können. Ein wissenschaftlich valides Indexverfahren bietet uns die Möglichkeit, Ansprüche und Leitbilder, wie die einer öffentlichen Mobilität, transparent nachzuverfolgen und Handlungsbedarfe oder Entwicklungspotenziale aufzuzeigen. Hierfür gilt es jedoch, die Qualitätsansprüche bezüglich des zugrunde liegenden Indikatoren-Sets zu beachten, damit ein Mobilitätsindex den Ansprüchen wissenschaftlicher Verfahren nach Transparenz, Reliabilität und Validität entspricht. Die Indikatoren für einen Mobilitätsindex müssen demnach alle relevant, messbar, aggregierbar und bewertbar sein. Nur dann kann von einem wissenschaftlichen Mobilitätsindex gesprochen werden. Führen wir diese indexspezifischen Ansprüche mit denen der Mobilitätsforschung zusammen, erhalten wir eine Checkliste für das Indikatoren-Set zur Mobilitätsmessung (siehe Abb. 4). Diese Checkliste gibt Mobilitätsplanenden einen Hinweis darauf, wie sie einen eigenen Mobilitätsindex konstruieren können und welche Indikatoren hierfür zu untersuchen sind.

Auswahlkriterien Indikatoren-Set Mobilitätsmessung				
Indikatoren für die...	relevant	messbar	aggregierbar	bewertbar
strukturellen Rahmenbedingungen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
individuellen Handlungsvoraussetzungen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
subjektiven Wahrnehmungen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

**Abb. 4** Beispielhafte Checkliste für die Erfassung valider Indikatoren zur Mobilitätsmessung. (Eigene Darstellung)

Abschließend zeigen diese Betrachtungen zu einem Mobilitätsindex anschaulich, mit welchen Herausforderungen die Messung der Mobilität innerhalb standardisierter Planungs- und Bewertungsverfahren konfrontiert ist. Insbesondere die Vielschichtigkeit von Mobilität bringt eigene Anforderungen mit sich, die mobilitätsbezogene Verfahren berücksichtigen müssen. Damit unterscheidet sich die Mobilitätsplanung grundlegend von bereits etablierten Verfahren aus der Raum- oder Verkehrsplanung. Mobilität bringt strukturelle Faktoren zusammen mit individuellen Voraussetzungen und subjektiven Wahrnehmungen. Damit erhöht sich auf der einen Seite zwar die Komplexität des Planungsfelds, dies ermöglicht aber auf der anderen Seite neue Handlungsspielräume, um die Mobilität zielorientiert zu beeinflussen und eine Öffentliche Mobilität zu operationalisieren. Indizes bieten sich hierbei als passende Verfahren an, Licht in die Black Box der individuellen Möglichkeitsräume zu bringen und die Mobilität damit evidenzbasiert gestaltbar zu machen. Fest steht, dass sowohl die Mobilität als auch mögliche Verfahren ihre spezifischen Anforderungen an eine Operationalisierung mitbringen. Diese Anforderungen müssen akribisch bei der Konzeption neuer Planungsverfahren berücksichtigt werden. Ansonsten steht die Mobilität weiterhin nur als leere Worthülse vor reduktionistischen Verfahren der Verkehrs- und Raumplanung, in denen weder individuelle Belange noch subjektive Wahrnehmungen eine Rolle spielen.

---

## Literatur

- Ahrens, Gerd-Axel, F. Ließeke, R. Wittwer, S. Hubrich und S. Wittig. 2014. Methodenbericht zum Forschungsprojekt „Mobilität in Städten–SrV 2013“. In: *Im Auftrag von Städten, Verkehrsunternehmen, Verkehrsverbänden und Bundesländern, bearbeitet durch die Technische Universität Dresden, Lehrstuhl Verkehrs-und Infrastrukturplanung.*
- Allmendinger, Jutta. 2017. *Das Land, in dem wir leben wollen. Wie die Deutschen sich ihre Zukunft vorstellen.* München: Pantheon.
- Altenburg, Sven, P. Gaffron, C. Gertz. 2009. *Teilhabe zu ermöglichen bedeutet Mobilität zu ermöglichen. Diskussionspapier des Arbeitskreises Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.*
- Atteslander, Peter. 2010. *Methoden der empirischen Sozialforschung.* Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- BBSR. 2020. Erreichbarkeitsmodell des BBSR. Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumeobachtung/UeberRaumeobachtung/Komponenten/Erreichbarkeitsmodell/erreichbarkeitsmodell\\_node.htm](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumeobachtung/UeberRaumeobachtung/Komponenten/Erreichbarkeitsmodell/erreichbarkeitsmodell_node.htm). Zugegriffen 20.07.2020.
- Becker, Udo J. 2018. Verkehr und Umwelt. In: Schwedes, Oliver (Hg.): *Verkehrspolitik.* Wiesbaden: Springer VS, S. 71–88.



- Beckmann, Klaus J., M. Hesse, C. Holz-Rau, M. Hunecke. 2006. *StadtLeben – Wohnen, Mobilität und Lebensstil. Neue Perspektiven für Raum und Verkehrsentwicklung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- BMBF. 2019. *Karliczek: Wir gestalten Mobilität nachhaltig – mit Städten und Gemeinden gehen wir in der Forschung voran. Im Rahmen des Wettbewerbs „MobilitätsWerkStadt 2025“ nehmen 50 Mobilitätsmanager Arbeit auf*. Berlin.
- Britzke, Janina, J. Schupp. 2017. SOEP Wave Report 2017. [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.592826.de/wave\\_report\\_2017.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.592826.de/wave_report_2017.pdf) Zugegriffen 20.07.2020.
- Busch-Geertsema, Annika, M. Lanzendorf, H. Müggenburg, M. Wilde. 2016. Mobilitätsforschung aus der nachfrageorientierten Perspektive: Theorien, Erkenntnisse und Dynamiken des Verkehrshandelns. In: Schwedes, Oliver, W. Canzler, A. Knie (Hg.): *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 755–774.
- Currie, Grahama, T. Richardson, P. Smyth, D. Vella-Brodrick, J. Hine, K. Lucas, J. Stanley, J. Morris, R. Kinnear, J. Stanley. 2010. Investigating links between transport disadvantage, social exclusion and well-being in Melbourne – Updated results. In: *Research in Transportation Economics* 29(1), S. 287–295.
- Dangschat, Jens S. 2018. Soziale Milieus in der Mobilitätsforschung. In: Barth, Bertram, B. Flaig, N. Schäuble, M. Tautscher (Hg.): *Praxis der Sinus-Milieus®. Gegenwart und Zukunft eines modernen Gesellschafts- und Zielgruppenmodells*. Wiesbaden: Springer VS, S. 139–153.
- Daubitz, Stephan. 2017. Mobilität und soziale Exklusion: Ein Plädoyer für ein zielgruppenspezifisches Mobilitätsmanagement. In: Wilde, Mathias, M. Gather, C. Neiberger, J. Scheiner (Hg.): *Verkehr und Mobilität zwischen Alltagspraxis und Planungstheorie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 53–64.
- Dauth, Wolfgang, P. Haller. 2016. The valuation of changes in commuting distances. An analysis using georeferenced data. IAB-Discussion Paper. <https://hdl.handle.net/10419/148861>. Zugegriffen 20.07.2020.
- Delbosc, Alexa, G. Currie. 2011. Transport problems that matter – social and psychological links to transport disadvantage. In: *Journal of Transport Geography* 19(1), S. 170–178.
- DeVos, Jonas de, T. Schwanen, V. van Acker, F. Witlox. 2013. Travel and Subjective Well-Being: A Focus on Findings, Methods and Future Research Needs. In: *Transport Reviews* 33(4), S. 421–442.
- FES (Hg.). 2019. *Hürden auf dem Weg zur Zukunftsstadt. Strategien für eine integrierte Stadt- und Verkehrspolitik*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. 2015. *Hinweise zu Mobilität und sozialer Exklusion. Forschungsstand zum Zusammenhang von Mobilitäts- und Teilhabechancen*. Köln: FGSV Verlag GmbH.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. 2020. Organigramm der FGSV. <https://www.fgsv.de/organigramm.html>. Zugegriffen 20.07.2020.
- Götz, Konrad, J. Deffner, T. Klinger. 2016. Mobilitätsstile und Mobilitätskulturen – Erklärungspotentiale, Rezeption und Kritik. In: Schwedes, Oliver, W. Canzler, A. Knie (Hg.): *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 781–804.
- Hine, Julian, M. Grieco. 2003. Scatters and clusters in time and space. Implications for delivering integrated and inclusive transport. In: *Transport Policy* (4), S. 299–306.
- Holz-Rau, Christian. 2019. CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Entfernungspauschale. In: *Internationales Verkehrswesen* (4), S. 10–12.

- Jarass, Julia. 2012. *Wohnstandortpräferenzen und Mobilitätsverhalten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kiba-Janiak, Maja, J. Witkowski. 2019. Sustainable Urban Mobility Plans: How Do They Work? In: *Sustainability* 11(17), S. 4605.
- Knoflacher, Hermann. 2009. *Stehzeuge-Fahrzeuge: der Stau ist kein Verkehrsproblem*. Böhlau Verlag Wien.
- Kromrey, Helmut; J. Roose, J. Strübing. 2016. *Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung mit Annotationen aus qualitativ-interpretativer Perspektive*. Konstanz/München: UVK Verlagsgesellschaft mbh; UVK/Lucius.
- Kutter, Eckhard. 2010. Mobilitätsforschung – wenig Hilfreich für die Problemlösung im Stadtverkehr. In: *Verkehr und Technik*, S. 3–7.
- Latcheva, Rossalina, E. Davidov. 2014. Skalen und Indizes. In: Baur, Nina, J. Blasius (Hg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 745–756.
- Lättman, Katrin, M. Friman, L. Olsson. 2016. Perceived Accessibility of Public Transport as a Potential Indicator of Social Inclusion. In: *Social Inclusion* 4(3), S. 36.
- Mäcke, Paul Artur. 1964. *Das Prognoseverfahren in der Straßenverkehrsplanung*. Gekürzte Fassung d. Habil.-Schr. Aachen, RWTH u.d.T.: Mäcke, Paul Arthur: Algorithmus der Verkehrsprognose. Wiesbaden/Berlin: Bauverl.
- Nobis, Claudia, T. Kuhnimhof. 2017. *Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*. Bonn/Berlin.
- Nordbakke, Susanne, T. Schwanen. 2015. Transport, unmet activity needs and wellbeing in later life: exploring the links. In: *Transportation* 42(6), S. 1129–1151.
- OECD. 2008. *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*. OECD Publishing.
- Pickel, Susanne, G. Pickel. 2012. Die Messung von Indizes in der Vergleichenden Politikwissenschaft – methodologische Spitzfindigkeit oder substantielle Notwendigkeit. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6(S1), S. 1–17.
- Rohwer, Götz, U. Pötter. 2002. *Methoden sozialwissenschaftlicher Datenkonstruktion*. Weinheim: Juventa-Verl.
- Rupprecht Consult. 2020. *Decision makers summary for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*. Trialog Publishers.
- Scheepers, C. E., G.C.W. Wendel-Vos, E.E.M.M. van Kempen, E. L. de Hollander, H. J. van Wijnen, J. Maas, F.R.J. den Hertog, B.A.M. Staatsen, H. L. Stipdonk, L.L.R. Int Panis, P.J.V. van Wesemael, A. J. Schuit. 2016. Perceived accessibility is an important factor in transport choice – Results from the AVENUE project. In: *Journal of Transport & Health* 3(1), S. 96–106.
- Scheiner, Joachim. 2016. Verkehrsgenese: Wie entsteht Verkehr? In: Schwedes, Oliver, W. Canzler, Weert, A. Knie (Hg.): *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 679–700.
- Schlag, Bernhard. 2016. Automatisiertes Fahren im Straßenverkehr – Offene Fragen aus Sicht der Psychologie. In: *Zeitschrift für Verkehrssicherheit* 62, S. 94–98.
- Schwarze, Björn. 2015. *Eine Methode zum Messen von Naherreichbarkeit in Kommunen*. TU Dortmund: Dissertation.

- Schwedes, Oliver. 2018. Verkehrspolitik als Gesellschaftspolitik. In: *ders.* (Hg.): *Verkehrspolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 3–24.
- Schwedes, Oliver, A. Rammert. 2020a. Was ist Integrierte Verkehrsplanung? Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen orientierten Planung. IVP-Discussion Paper. 2/2020. Berlin.
- Schwedes, Oliver, A. Rammert. 2020b. *Mobilitätsmanagement. Ein neues Handlungsfeld integrierter Verkehrspolitik und -planung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schwedes, Oliver, S. Daubitz, A. Rammert, B. Sternkopf, M. Hoor. 2018. *Kleiner Begriffskanon der Mobilitätsforschung*. Berlin. TU Berlin: Discussion Paper.
- Schwedes, Oliver, A. Rammert, B. Sternkopf, 2017. *Mobilitätsmanagement. Möglichkeiten und Grenzen verkehrspolitischer Gestaltung am Beispiel Mobilitätsmanagement*. Berlin. TU Berlin: [https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/Mobilit%C3%A4tsmanagement/Endbericht\\_MobMan.pdf](https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/Mobilit%C3%A4tsmanagement/Endbericht_MobMan.pdf), Abschlussbericht. Zugegriffen 20.07.2020.
- SenStadtUm 2017. Basisbericht Umweltgerechtigkeit. Grundlagen für die sozialräumliche Umweltpolitik. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt: [https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/umweltgerechtigkeit/download/umweltgerechtigkeit\\_broschuere.pdf](https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/umweltgerechtigkeit/download/umweltgerechtigkeit_broschuere.pdf) Zugegriffen 20.07.2020.
- Spinney, Jamie E.L., D. Scott, K.B. Newbold. 2009. Transport mobility benefits and quality of life: A time-use perspective of elderly Canadians. In: *Transport Policy* 16(1), S. 1–11.
- Stanley, John K., D.A. Hensher, J.R. Stanley, D. Vella-Brodrick. 2011. Mobility, social exclusion and well-being: Exploring the links. In: *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 45(8), S. 789–801.
- Steierwald, Gerd, H. D. Künne, W. Vogt. 2005. *Stadtverkehrsplanung*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- UN. 2018. *Human Development Indices and Indicators 2018*. United Nations.
- Vallée, Dirk (Hg.). 2008. *Mobilität und Verkehr managen – aus der Forschung für die Praxis. Tagungsband zum 9. Aachener Kolloquium „Mobilität und Stadt“, AMUS 2008*. Aachen: Inst. für Stadtbauwesen und Stadtverkehr.
- Voges, Wolfgang, O. Jürgens, A. Mauer, E. Meyer. 2003. *Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. Endbericht*. Bremen.
- Wilde, Mathias. 2014. *Mobilität und Alltag*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Wilde, Mathias, M. Gather, C. Neiberger, J. Scheiner (Hg.). 2017. *Verkehr und Mobilität zwischen Alltagspraxis und Planungstheorie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Wilde, Mathias, T. Klinger. 2017. Integrierte Mobilitäts- und Verkehrsforschung: zwischen Lebenspraxis und Planungspraxis. In: Wilde, Mathias, M. Gather, C. Neiberger, J. Scheiner, Joachim (Hg.): *Verkehr und Mobilität zwischen Alltagspraxis und Planungstheorie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 5–23.
- Wulfhorst, Gebhard, M. Wolfram. 2010. Lernen von Frankreich? Die „Plans de Déplacements Urbains“ als Beispiel inkrementeller Steuerung. In: *IÖR Texte* (Steuerung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklungsplanung in Deutschland), S. 23–26.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





# Öffentliche Mobilität gestalten – Die Mobilitätsberichterstattung

Sven Hausigke und Carolin Kruse

## Einleitung

Wie mobil eine Person ist, wird bestimmt von der Anzahl und Qualität ihrer Möglichkeiten – dem Möglichkeitsraum. Die Mobilität von Menschen ist daher von den äußeren, öffentlichen Einflussfaktoren abhängig, die sich aus dem Verkehrssystem selbst als auch den räumlichen, gesellschaftlichen und ökonomischen Einflussfaktoren ergeben (Schwedes et al. 2018, S. 5). Um Mobilität für alle zu gestalten, sind somit die Bedarfe der Bevölkerung und ihre bestehenden Möglichkeitsräume in der Verkehrsplanung zu berücksichtigen.

Auch wenn es zunächst so scheint, dass mit dem sukzessiven Ausbau des Straßennetzes – „bis ins kleinste Dorf“ (Gall 2005) – der Mobilitätsbedarf der Menschen gedeckt wird, ist festzustellen, dass hierdurch auch ein limitiertes Angebot geschaffen wurde: Eine monomodale Abhängigkeit vom Straßennetz und dem Auto. In den Nachkriegsjahren wurden in Städten der Bundesrepublik durch eine autoorientierte Verkehrsplanung Straßen für das individuelle Fahrzeug geschaffen und gleichzeitig der öffentliche Verkehr vernachlässigt oder gar abgebaut. Dies ist am Beispiel von Berlin gut zu erkennen. In Westberlin wurde die bestehende Straßenbahninfrastruktur demontiert und dafür Straßen und Autobahnen errichtet; in Ostberlin hingegen wurde die bestehende Straßenbahninfrastruktur weiter betrieben. Die negativen Folgen hieraus sind bekannt: schlechte Luft,

---

S. Hausigke (✉) · C. Kruse  
Technische Universität Berlin, Berlin, Deutschland  
E-Mail: [sven.hausigke@ivp.tu-berlin.de](mailto:sven.hausigke@ivp.tu-berlin.de)

C. Kruse  
E-Mail: [carolin.kruse@aem-institute.de](mailto:carolin.kruse@aem-institute.de)

Treibhausgase, Ressourcenverbrauch, Stress und Übergewicht, um nur einige zu nennen. Die Straßenbahn fand erst in der Verkehrspolitik der Nachwendezeit Einzug in das Westberliner Stadtbild.

Mit dem ansteigenden Motorisierungsgrad (BMVI 2019; UBA 2020) hat die Verkehrsplanung vor allem die Bedarfe der ‚neuen‘ Autofahrenden gedeckt, ohne zu hinterfragen, ob die Menschen tatsächlich das Auto bevorzugen, weil sie es möchten oder weil sie nicht mehr anders können. Nach nun über 80 Jahren der Förderung des Kfz und der noch immer häufig vorgenommenen Anpassungsplanung im Verkehr ist es überfällig, alle Bedarfe der Bevölkerung in der Verkehrsplanung endlich in den Mittelpunkt zu rücken und eine bedarfsorientierte Verkehrsplanung anzuwenden (Schwedens und Hoor 2019). Wichtig ist aber, sie nicht isoliert zu betrachten, sondern im Kontext aktueller politischer Felder wie die Transformation hin zu einer ökologisch-verträglichen sowie sozial-gerechten Zukunft in Einklang zu bringen, d. h., einen integrierten Ansatz zu verfolgen. Dies bedarf der Einbindung aller Stakeholder, um eine gemeinsame Basis für die Ansprüche an eine öffentliche Mobilität auszuhandeln. Die Mobilitätsberichterstattung kann eine solche diskursive und integrierte Entwicklung unterstützen, indem sie dazu beiträgt, die Verkehrspolitik strategisch neu auszurichten und eine nachhaltige Verkehrsentwicklung kompetent zu gestalten.

Eine strategische Ausrichtung impliziert einen integrierten, interdisziplinären Ansatz in der Planung (siehe den Beitrag von Schwedens in diesem Band). Dadurch sind die Konsolidierung und die Abstimmung der Ziele in allen Fachbereichen vonnöten, um nicht weitere politische Ziele in anderen Ressorts zu konterkarieren und die lokale Planung in sich widersprüchlich zu machen. Die strategische Ausrichtung leitet sich daher aus den Bedarfen der Menschen, der Interessen verschiedener Akteure und den gesellschaftlichen Zielen ab.

Der vorliegende Artikel befasst sich mit dem Instrument der Mobilitätsberichterstattung, mit den Zielen, Akteuren sowie Verankerungsmöglichkeiten in der Planungskultur. Die in der Praxis gesammelten Erkenntnisse entstammen dem Forschungsprojekt MobilBericht<sup>1</sup>, in dem erstmalig die Mobilitätsberichterstattung entwickelt und in Berlin-Pankow angewandt wurde.

---

<sup>1</sup>Gefördert durch die Initiative Zukunftsstadt vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) als Verbundvorhaben (TU Berlin, TU Dresden, Stadtentwicklungssamt Pankow).

## 1 Ziele der Mobilitätsberichterstattung

Die Mobilitätsberichterstattung dient der Mobilitätsplanung. Sie ist ein Verkehrsplanungsinstrument, das als Ergänzung zur herkömmlichen Verkehrs- und Infrastrukturplanung zu sehen ist und auf eine menschengerechtere Mobilitätsplanung hinwirkt. Hierdurch wird das System Verkehr integriert gestaltet. Das derzeitige Defizit der Verkehrsplanungsinstrumente besteht in der Fokussierung auf quantitative Daten des Verkehrs, also auf die zeitliche Ausprägung von Ortsveränderungen, die den Menschen und seine Motive für die Erzeugung des Verkehrs vernachlässigt (Schwedes et al. 2018, S. 17). Durch reines „Zählen“ von Verkehr wird nicht ersichtlich, warum Menschen verkehrsrelevante Entscheidungen treffen – sei es in ihrer Verkehrsmittelwahl oder Streckenplanung. Um die Mobilität der Menschen gestalten zu können, bedarf es einer am Menschen und ihren Lebenswelten orientierten Planung. Die Mobilitätsbedarfe der Menschen – also die Anforderungen an den Möglichkeitsraum, welche zur Erfüllung der spezifischen Bedürfnisse eines Menschen oder einer Zielgruppe nötig sind – rücken dadurch in den Fokus der Mobilitätsplanung (Schwedes et al. 2018, S. 34 ff.).

Im Sinne der nachhaltigen Mobilität dienen die soziale Gerechtigkeit und ökologische Verträglichkeit (§ 1 Abs. 1 MobG BE) als normativ-leitende Ziele für die Berichterstattung. Soziale Nachhaltigkeit kann nur geschaffen werden, wenn die soziale Gerechtigkeit gestärkt wird (siehe den Beitrag von Daubitz in diesem Band). Als Bemessungsgrundlage für Gerechtigkeit in der Mobilität wird der Befähigungsansatz (capability approach) angewendet<sup>2</sup>, der anstrebt, dass alle Menschen mit und ohne Benachteiligungen zur Selbstbestimmung in der solidarischen Gemeinschaft gemäß ihren Fähigkeiten ein gutes Leben führen können (Sen 2012; Nussbaum 2010, 2012). Diese Teilhabe in der Planung soll die Verwirklichungschancen der Menschen und den sozialen Zusammenhalt erhöhen. Die Voraussetzungen zur Vermeidung sozialer Exklusion liegen in der Gestaltung der Öffentlichen Mobilität, die gleiche Zugangschancen zu Orten der Daseinsvorsorge und Teilhabe am öffentlichen Leben für alle bieten soll. Die Erreichbarkeit von Orten der Daseinsvorsorge erhält durch gesetzliche Festlegungen einen rechtlichen Anspruch (siehe den Beitrag von Schwedes und Ringwald in diesem Band), sodass die Mobilität zum meritorischen Gut in der Planung wird (Litman 2014). Das bedeutet, dass staatliches Handeln die Bereitstellung der

---

<sup>2</sup>Eine Übersicht über weitere Gerechtigkeitsansätze und deren Operationalisierung für die Verkehrsplanung bieten Creutzig et al. (2020).

Verkehrsangebote und Orte der Daseinsvorsorge fördern soll und somit nicht rein marktwirtschaftlichen Prinzipien von Angebot und Nachfrage überlässt, um den unterschiedlichen Mobilitätsbedarfen aller Menschen gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang kann gleichzeitig ein Beitrag zu einer gesteigerten Lebensqualität geleistet werden.

Das Instrument der Mobilitätsberichterstattung verfolgt das Ziel, die Politik und die Verwaltung zu befähigen, die Verkehrsplanung strategisch auszurichten. Hierdurch haben einerseits diese Akteure die Möglichkeit, ihre politischen Ziele – bspw. Klimaziele, Luft- und Lärmreinhaltung sowie die Veränderung des Modal Splits – zu erreichen. Auf der anderen Seite wenden sich Akteure aus der Zivilgesellschaft insbesondere auf lokaler Ebene immer öfter gegen die dort von der öffentlichen Hand praktizierte Anpassungsplanung, um eine angemessene Berücksichtigung aller Verkehrsteilnehmenden im Straßenraum zu fordern (siehe den Beitrag von Schneidmesser in diesem Band). Die aufkommenden Bemühungen der Legislative in Berlin, diese Missstände durch klar definierte, gesetzlich festgeschriebene sowie ambitionierte Strategien und Maßnahmen künftig zu beheben und den Verkehr zu reorganisieren, müssen in der Exekutive ankommen (siehe den Beitrag von Kirchner in diesem Band; SenUVK 2020). Politik und Verwaltung benötigen Instrumente, mit denen auf Grundlage umfangreicher Mobilitätsuntersuchungen angemessene, lokalspezifische Maßnahmen entwickelt und in der Praxis kurz- und langfristig umgesetzt werden können. Die öffentliche Hand kann die Öffentliche Mobilität durch die Angebote an Qualität und Quantität der Verkehrsträger, des öffentlichen Verkehrs, der Stadtplanung und somit der Infrastrukturen zur Daseinsvorsorge aktiv zielorientiert gestalten.

Die Mobilitätsberichterstattung ist ein fortwährender Politikzyklus (s. Abb. 1). Am Anfang stehen die Problemdefinition und die Untersuchungen, die in die Ziel- und Bedarfsbestimmung münden (Agenda Setting). Das Ziel ist es, auf der einen Seite durch Operationalisierung der Einflussfaktoren die Mobilität im Untersuchungsgebiet zu erfassen (siehe den Beitrag von Rammert in diesem Band) und sie auf der anderen Seite leitbildgerecht zu gestalten. Dies geschieht durch Aufstellung verkehrspolitischer Strategien aus dem Leitbild und der Bewertung des Status Quo mithilfe von Erhebungen und der Auswertung in einer SWOT-Analyse, deren Ergebnis wiederum ein abgeleitetes Maßnahmenkonzept ist (siehe Abschn. 2.2). Nach der Implementation in Form von umgesetzten Maßnahmen folgt die Evaluation der Mobilitätssituation, was wiederum Ausgangspunkt für einen neuen Zyklus ist. Die Umsetzung sollte in der Qualitätssicherung anhand von Evaluationskriterien bewertet werden, um in einem nachfolgenden Bericht die Zielerreichung beurteilen zu können (Schwedes et al.





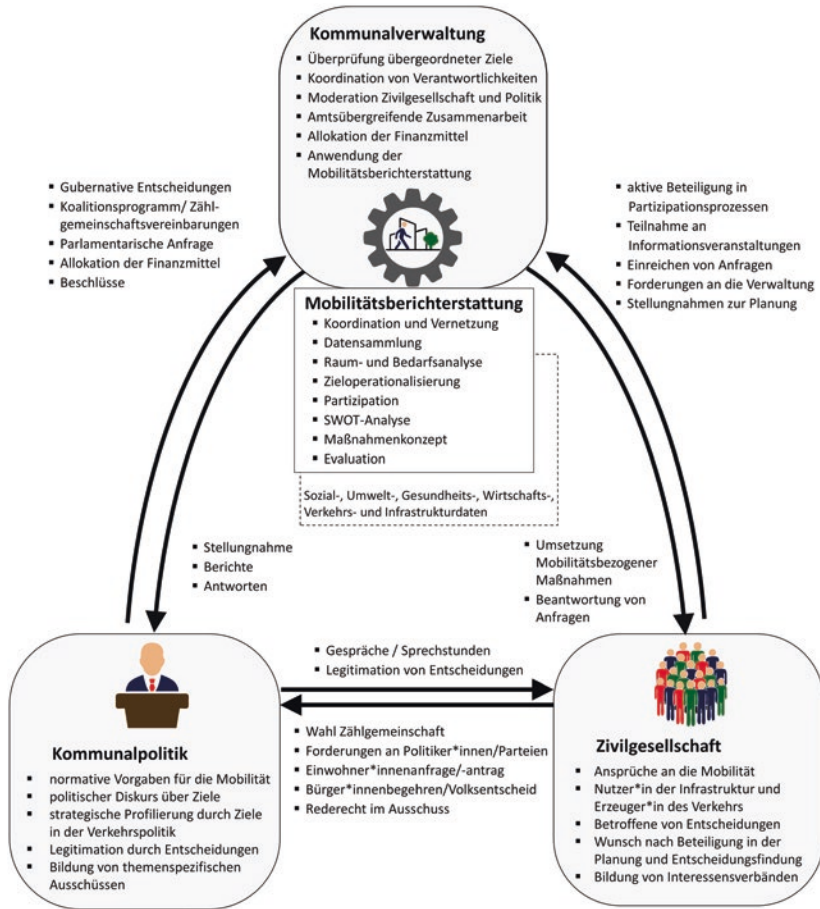
## 2 Die Einbindung von Akteuren in den Planungsprozess

Für den partizipativen Erarbeitungs- und Planungsprozess der Mobilitätsberichterstattung müssen vielfältige Akteure involviert werden: Die Zivilgesellschaft mit ihren Bedürfnissen und daraus abgeleiteten Mobilitätsbedarfen, die Politik mit ihrer normativen Entscheidungsmacht und die Verwaltung sowie städtische Unternehmen mit der Umsetzung von politischen Entscheidungen mittels Planungen. Das Dreieck der Akteure mit ihren Aufgaben, Interessen und Kommunikationsmöglichkeiten ist in der Abb. 2 überblicksweise dargestellt.

Neben der Möglichkeit des Wahrnehmens von politischen Wahlen, dem Stellen von Einwohner\*innenanfragen und -anträgen an die kommunalen Politiker\*innen besteht durch die Mobilitätsberichterstattung zusätzlich die Möglichkeit, die Zivilgesellschaft aktiv in den Planungsprozess einzubeziehen. Die Distanz, die zwischen der aktuellen hoheitlichen Verkehrsplanung und den Bedarfen der Bevölkerung besteht, soll durch die aktive Mitarbeit der lokalen Bevölkerung sowie deren Interessengemeinschaften im ergebnisoffenen Erhebungs- und Umsetzungsprozess aufgehoben werden. Die Menschen und ihre unterschiedlichen Mobilitätsbedarfe – also die Teilnehmenden im Verkehr – rücken damit in den Fokus der Planung. Ihre subjektive Wahrnehmung von Mobilität wird durch Aspekte der Infrastruktur, des Verkehrs sowie den räumlichen, physischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Mobilität beeinflusst (Schwedes et al. 2018, S. 5). Sie sind die Expert\*innen des Verkehrsalltags, sodass sie in die Erhebungen über den Zustand des Verkehrssystems aktiv eingebunden werden müssen (Rammert 2019b, S. 86). Durch das Empowerment des bürgerlichen Engagements zieht die Nutzer\*innenperspektive stärker in die Planung ein, womit die bemängelte Dissonanz zwischen Wünschen der Bevölkerung und der Planungspraxis reduziert werden soll. Die Bewertung der Mobilität setzt sich aus der Wahrnehmung in der Bevölkerung und den Einschätzungen der Expert\*innen in Politik, Verwaltung und Wissenschaft zusammen<sup>3</sup>, wodurch die Planenden die vielen Interdependenzen und zielgruppenspezifischen Handlungsmöglichkeiten besser nachvollziehen können. Die Transparenz im Planungsprozess und Mitwirkung der Menschen vor Ort kann zu einer höheren Legimitation der Planungsergebnisse führen, wie auch zur Akzeptanz der Maßnahmenumsetzung beitragen.

---

<sup>3</sup>Diese Konstellation wird als Multi-Akteurs-Partnerschaft bezeichnet (GIZ o. J.).



**Abb. 2** Übersicht über bisherigen Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Gestaltung des Verkehrs und die Einordnung der Mobilitätsberichterstattung (BezVwG 2011)

Die Bürger\*innen organisieren sich zunehmend in zivilgesellschaftlichen Initiativen, wie es am Beispiel von Berlin-Pankow deutlich wird. Durch Forderungen an die Politik, Vorschläge für Umbaumaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit geben unterschiedliche Bürger\*inneninitiativen ihre Bedürfnisse und Wünsche nach Veränderungen kund. Sie repräsentieren eine große Anzahl an Menschen mit ganz unterschiedlichen Interessen, wie z. B. Gruppen, die sich

gegen Schwerlastverkehr in ihrer Wohnstraße aussprechen (Verein für nachhaltige Verkehrsentwicklung e. V. 2019), die sichere Radverkehrsanlagen fordern (Changing Cities e. V. 2020), die sich einen besseren ÖPNV im suburbanen Gebiet wünschen (Bucher Bürgerverein e. V. 2020) und Eltern, die sich für sichere Schulwege ihrer Kinder einsetzen (Kargl 2020). Jedoch beteiligen sich nicht alle Personen in organisierten Gemeinschaften, haben aber trotzdem zielgruppenspezifische Forderungen zur Anpassung des Verkehrssystems. Insbesondere sozial benachteiligte Personen haben einen geringeren Zugang zu Beteiligungsformaten (Böhnke 2010). Im Rahmen der Mobilitätsberichterstattung werden diese Personengruppen aktiv angesprochen und eingebunden, sodass sie in der Evaluation und der Umgestaltung ihres Wohnumfeldes mitwirken (Schlosberg 2007). Durch die Integration einer Vielzahl von Zielgruppen mit unterschiedlichen Anforderungen an die Mobilität werden verschiedene subjektive Mobilitätsbedarfe eines großen Bevölkerungsquerschnitts erfasst. Dies ist notwendig, um die Öffentliche Mobilität ganzheitlich und integrativ zu gestalten. Durch die Nutzung von gleichen Methoden werden die Ergebnisse vergleichbar und können kontextualisiert werden.

## 2.1 Partizipation bei den Erhebungsmethoden der Mobilitätsberichterstattung

Durch partizipative Erhebungsmethoden können die subjektiven Möglichkeitsräume der Menschen in Interviews erfasst und geprüft werden. Vor allem durch die qualitativen Erhebungen können die Menschen an der Co-Produktion von Wissen zur reflektierten Bewertung des Status Quo beitragen (West et al. 2016)<sup>4</sup>. Gemeinsam kann der subjektive Möglichkeitsraum explorativ analysiert werden, um wichtige Einflussfaktoren zu Beschränkungen und Förderungen einer leitbildgerechten nachhaltigen Mobilität zu finden. Vor allem die qualitativen Methoden bieten einen Zugang zu Zielgruppen mit Mobilitätseinschränkungen, um potenzielle Benachteiligungen und Zugangsvoraussetzungen zu analysieren. Die Einschränkungen der Menschen können aus sozioökonomischen, räumlichen, physischen, psychischen oder sozialen Benachteiligungen resultieren. Davon sind z. B. Menschen mit (temporären) Behinderungen, Kinder, in Armut Lebende,

---

<sup>4</sup>Für eine ausführliche Beschreibung der qualitativen Erhebungsmethoden und der anschließenden SWOT-Analyse siehe Kruse et al. (2020).

Menschen mit Transportbedarf, Nicht-Muttersprachler\*innen oder Senior\*innen betroffen, denen nicht alle Verkehrsmittel und Infrastrukturen, die zeitliche Flexibilität, Orientierungsmöglichkeiten, digitalen Angebote oder Lösungen für alltägliche Konfliktsituationen im Verkehr vollumfänglich zur Verfügung stehen. Die lokalen Informationen der Anwohner\*innen werden durch diese Vorgehensweise für die Planung verfügbar.

Um die Mobilitätsbedarfe in Interviews angemessen zu erfassen, wurden die Methoden der Teilnehmenden Beobachtungen und des Community Mapping angewendet (Kruse et al. 2020). Bei der Teilnehmenden Beobachtung fahren oder laufen die Personen ihre alltäglichen Wege im Umweltverbund ab, zeichnen dies per Kamera auf und werden von den Interviewer\*innen begleitet. Darauf aufbauend wird im Interview die Fahrt reflektiert und neben allgemeinen Fragen zur Wahrnehmung der Mobilität ein Schwerpunkt auf individuellen Verhaltensweisen zur Bewältigung von Konfliktsituationen gelegt. In der Befragung wird auch nach einer qualitativen Bewertung des Verkehrs z. B. durch Zugänglichkeit des Verkehrsnetzes und der Verkehrsmittel sowie deren zeitliche Verfügbarkeit oder Zuverlässigkeit gefragt.

Beim Community Mapping ist die Karte das Medium, um umfangreiche Informationen zur Mobilität in den Interviews zu erhalten. Durch das Einzeichnen von Orten der Daseinsvorsorge, den Wegen dorthin und die dafür genutzten Verkehrsmittel gewinnen die Teilnehmenden ein Bild von ihrem eigenen Aktionsradius, den sie dadurch reflektieren können. Im Anschluss werden, wie bei der Teilnehmenden Beobachtung, in leitfadengeführten Interviews die Mobilität der Personen thematisiert, um möglichst viele Erkenntnisse aus den subjektiven Wahrnehmungen, verkehrsrelevanten Entscheidungen und der Verkehrspraxis zu generieren. Den Interviews können auch Anregungen für mögliche Handlungsempfehlungen entnommen werden.

Des Weiteren wurden quantitative Erhebungsmethoden eingesetzt, mit denen die bisherigen verkehrsbezogenen Erhebungen mit Aspekten der Mobilität ergänzt werden sollen. Die üblicherweise praktizierten Erreichbarkeitsanalysen sind oftmals autoverkehrsorientiert, sodass zwar für dieses Verkehrsmittel ein Einzugsbereich und schlecht erschlossene kommunale Gebiete ermittelt werden können, aber unberücksichtigt bleibt, dass das Verkehrsmittel nur einer begrenzten Zahl von Bürger\*innen zur Verfügung steht. Mit der Durchführung von Erreichbarkeitsanalysen für den Umweltverbund eröffnet sich eine breitere Einsicht in die Möglichkeitsräume der Menschen, die aufzeigt, in welchen Gebieten Zugangschancen insbesondere für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen verbessert werden müssen. Eine allgemeine Verbesserung der Erreichbarkeit im Umweltverbund wird durch die Förderung der Nahmobilität

unterstützt, die durch eine bewegungsfreundliche Gestaltung des Straßenraums, einem engmaschigen Wegenetz, einer Vielfalt an möglichen Zielen und einer hohen Wohn- und Arbeitsdichte gefördert wird (Transport for London 2005; Ewing und Cervero 2010).

Mit einer Umweltgerechtigkeitsanalyse werden zudem die Einflüsse von Verkehrsfolgen in Form von Emissionen auf die Bewohner\*innen untersucht. Der Staat hat die Aufgabe, die Menschen vor freiheitseinschränkenden, gesundheitsbeeinträchtigenden als auch umweltschädlichen Emissionen zu schützen und frühzeitig zu intervenieren, um negative Entwicklungen abzuwenden (Fürsorgepflicht durch Sozialstaatlichkeit, Art. 20 Abs. 1 GG). Die Emissionen des motorisierten Verkehrs haben erheblichen Einfluss auf die Gesundheit der Menschen und somit auf das subjektive Wohlbefinden (Wildavsky 1997), deshalb sind lokale Konzentrationsschwerpunkte vor allem jenseits von Grenzwerten zu identifizieren und die Belastungen zu reduzieren (Schultz 2009). Gleichzeitig wird dabei geprüft, inwieweit Menschen in sozioökonomisch prekären Lagen von den Emissionsbelastungen betroffen sind, um eine Verteilungsgerechtigkeit bei sozial-räumlichen Ungleichheiten anstreben zu können (Lippl 2003) und die Kumulation von Nachteilen zu verhindern (Preisendörfer 2002). In Armut lebende Menschen verfügen aufgrund eines eingeschränkten Möglichkeitsraums über weniger Ausweichoptionen und sind im Ergebnis besonders stark von gesundheitsschädigenden Emissionen betroffen (Schröder-Bäck 2012). Durch die Ermittlung von Emissionsquellen sollen dem Verursacherprinzip folgend insbesondere der dafür verantwortliche motorisierte Verkehr effizienter gestaltet und substituiert werden (Walker 2012).

Eine weitere Methode zur flächenhaften Messung der subjektiven Wahrnehmungen von Mobilität ist eine quantitative Befragung. Die Befragung wurde im Bezirk Pankow in Verknüpfung mit der turnusgemäßen SrV-Erhebung (System repräsentativer Verkehrsbefragungen) für Berlin durchgeführt und führt zu Erkenntnissen in den Bereichen der Wahrnehmung von Wohnumgebung, Erreichbarkeit, Mobilitätseinschränkungen und Wohlbefinden. Das Einbeziehen der SrV-Daten ermöglicht die Verknüpfung der Wahrnehmung von Mobilität mit der verkehrsrelevanten Entscheidung. Mit den Daten kann auch die bereits bestehende soziale Exklusion gemessen werden. Die Stärken und Schwächen für die Mobilität und Teilhabe der Bewohner\*innen sowie deren Einflussfaktoren können auf gesamtkommunaler Ebene erfasst werden, um Problemgebiete zu identifizieren, die prioritär umgestaltet werden müssen.

Die quantitativen und qualitativen Datenquellen sind Bestandteil eines Mixed-Methods-Ansatzes, in dem qualitative und quantitative Daten generiert, aufeinander abgestimmt und die Analyseergebnisse zusammengeführt werden (siehe

Abb. 3). Ergänzt werden die Daten durch Sekundärdaten zum Verkehrssystem, die bereits erhoben und für die Mobilitätsberichterstattung von Relevanz sind. Die quantitativen Methoden ermöglichen einen flächenhaften intrakommunalen Vergleich, um Schwerpunktgebiete für Problemlagen zu Themen der Mobilität ausfindig zu machen. Damit die Wahrnehmungen und Ursachen stichprobenartig erforscht, personengruppenspezifische Bedürfnisse erfasst und weitere potentielle Einflussfaktoren auf die Mobilität identifiziert werden können, werden die qualitativen Methoden angewendet. Umgekehrt können Hypothesen, die aus den qualitativen Daten abgeleitet werden, durch quantitative Daten validiert werden, um politischen Fehlinterpretationen vorzubeugen. Die beiden Methodentypen können also in einem Themenfeld komplementär wirken und die Untersuchungsdesigns aufeinander abgestimmt sein, um die Vorteile beider methodischer Ansätze zu nutzen. Somit können nicht nur Probleme aufgedeckt, sondern auch Ursachen ergründet werden. Von der Qualität der Daten sind die Ergebnisse der Analyse und des Planungsprozesses abhängig, daher sollte für einen plausiblen und umfassenden Mobilitätsbericht ein besonderer Wert auf den Arbeitsschritt der Datenerfassung gelegt werden. Entscheidungen, die den Straßenraum betreffen, werden in verschiedenen Medien, unter der Bevölkerung und in der Politik diskutiert, sodass es wichtig ist, dass sich die Daten durch wissenschaftliche Gütekriterien wie Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Fehlerfreiheit auszeichnen (Flick 2017, S. 490).

Die Methoden sind für eine effiziente Planung der Mobilitätsberichterstattung geeignet und bieten die Möglichkeit, Schwachstellen und Chancen frühzeitig zu erkennen. Somit müssen Politik und Verwaltung schon bei den ersten Überlegungen zu den grundlegenden Anforderungen an die Berichterstattung involviert werden. Dafür eignen sich Fokusgruppen, an denen, neben Politik und Verwaltung, auch Bürger\*innen und Interessenverbände teilnehmen. Es empfiehlt sich, die heterogenen Räume einer Kommune mobilitätsbezogen in homogene Räume zu separieren, um die Situation in den verschiedenartigen Raumtypen differenziert betrachten zu können. Hierdurch kann eine ganzheitliche Diskussion über Stärken, Schwächen und Visionen entstehen. In den Fokusinterviews und Gruppengesprächen wurde zudem das methodische Vorgehen des Planungsinstruments vorgestellt und diskutiert, um die Vorgehensweise zur Ermittlung der Mobilität der Bürger\*innen von den Teilnehmenden überprüfen und an die örtlichen Gegebenheiten anpassen zu lassen. Die frühzeitige Beteiligung ermöglicht es, potenzielle Widerstände zu Prozessbeginn aufzudecken und im gemeinsamen Diskurs aufzuheben.



## 2.2 Partizipation in der SWOT-Analyse zur Strategien- und Maßnahmenentwicklung

Es empfiehlt sich, basierend auf den Ergebnissen der Fokusgruppen ein Grundlagenpapier zu erarbeiten, in dem die Leitlinien zur Umsetzung des Instruments und der anzustrebenden normativen Ziele beschrieben werden. Ebenso konnten für den ersten Zyklus der Mobilitätsberichterstattung (Abb. 1) Fokusthemen zur intensiven Untersuchung festgesetzt werden. Im weiteren Verlauf ist der aktuelle Stand der Berichterstattung zur Transparenz des Erarbeitungsprozesses in Ausschüssen, Verwaltungsgremien sowie über die Öffentlichkeitsarbeit im Austausch mit der Bevölkerung zu berichten und zu diskutieren. Die Abstimmung mit Politik und Verwaltung ist besonders wichtig, da die Möglichkeiten des Instruments und die damit verbundenen Chancen von allen beteiligten Akteuren verstanden und verinnerlicht werden müssen, um die Fähigkeiten durch ausreichend personelle und finanzielle Ausstattung nutzen zu können.



**Abb. 3** Die qualitativen und quantitativen Methoden des Mixed-Methods-Ansatzes aus dem Projekt MobilBericht, deren Ergebnisse in die SWOT-Analyse fließen. (Eigene Darstellung)



Nach der Datenerhebung im Mixed-Methods-Ansatz werden die Daten mithilfe der SWOT-Analyse zusammengeführt (Rammert et al. 2019; Kruse et al. 2020). Diese Analysemethode ist ein standardisiertes Verfahren zur verbalargumentativen Bewertung der Informationen anhand eines übergeordneten Leitbilds und seinen Zielkriterien. Für die nachhaltige (urbane) Mobilität als Leitbild haben sich die Zielkriterien sozial gerecht, vielfältig und nah, umwelt- und ressourcenschonend, vielseitig erreichbar sowie gesund und sicher herauskristallisiert, mit denen strategisch-normativ das Leitbild gestaltet wird. In diesem Analyseverfahren werden nach der Bewertung des Status Quo und dem Vergleich dieses Ist-Zustands mit dem leitbildgerechten Soll-Zustand Strategien erarbeitet, um die zielorientierte Entwicklung des Verkehrssystems voranzubringen. Dafür wurden in Zusammenarbeit mit Stakeholdern aus Politik, Verwaltung und relevanten Betreiber\*innen von öffentlichen Infrastruktur- und Verkehrsangeboten die Ausarbeitung von Maßnahmen vorgenommen. Im Fall von Pankow sind dies:

- Politiker\*innen aus dem Bezirk
- durch die Verteilung der Verantwortlichkeiten im Verkehr Verwaltungsmitarbeitende auf Bezirks- und Landesebene
- die BVG als Nahverkehrsunternehmen und infraVelo als landeseigenes Unternehmen zur Verbesserung der Radverkehrsinfrastruktur – also städtische Unternehmen aus dem Umweltverbund

Auf Grundlage der identifizierten Strategien, werden in einem kreativen Diskurs in Form eines World Cafés konkrete Maßnahmen ausgearbeitet, priorisiert und Zuständigkeiten abgestimmt, um eine nachhaltige urbane Mobilität umzusetzen (Chang und Chen 2015).

Der politische Wille ist zum einen entscheidender Initiator zur Einführung des Instruments, darüber hinaus soll die Politik als wesentlicher Bestandteil im Erarbeitungsprozess des Mobilitätsberichts dauerhaft eingebunden werden. Grundsätzlich hat die Politik die Macht, Ziele für die Gestaltung der Öffentlichen Mobilität festzusetzen. Daher muss während der Etablierung und nachfolgend in der Umsetzung die kommunale Zählgemeinschaft beteiligt werden, damit Maßnahmen in Form von Anträgen und Beschlüssen bei politischen Versammlungen verabschiedet werden können. Die Politik erhält durch die Analyse der Untersuchungen fundierte Hinweise, auf deren beratender Grundlage Entscheidungen für leitbildgerechte Maßnahmen getroffen werden können. Die Politiker\*innen müssen sich die gemeinschaftlich erarbeiteten Maßnahmen zu eigen machen und Beschlüsse verabschieden, damit die bestehenden Schwachstellen zum Erreichen des Leitbilds einer nachhaltigen urbanen Mobilität

abgebaut werden. Die kommunale Verkehrspolitik kann nicht frei gestalten werden, sondern hat auch die Ziele der jeweiligen Landes-, Bundes- und EU-Verkehrspolitik zu berücksichtigen. Erst durch die Integration dieser Ziele erhält die verkehrspolitische Arbeit auf kommunaler Ebene ihre Legitimation. Die kommunale Mobilitätsberichterstattung ist die hierarchisch niedrigste, politisch-gestalterische Ebene und hat die Aufgabe, die vorgegebenen und selbstauferlegten Ziele final in der Praxis des Verkehrssystems umzusetzen.

Die kommunale Verwaltung hat als Exekutive die Aufgabe, Beschlüsse umzusetzen, zu koordinieren und zu kommunizieren. Sie ist zentraler Akteur bei der Entwicklung der Mobilitätsberichterstattung und wird damit befähigt, ihrer Aufgabe der Politikberatung nachzukommen (Brand und Michelsen 2007). Zentrales Element einer erfolgreichen Umsetzung ist eine mobilitätsbeauftragte Person oder Personengruppe, die die Aufgaben und Prozessschritte initiiert, koordiniert und alle Beteiligten aktiv involviert. Dafür sind weitere Verwaltungseinheiten als Träger öffentlicher Belange zur ämterübergreifenden Zusammenarbeit bei der Bedarfserfassung und Maßnahmenumsetzung zu beteiligen, um der integrierten Planung auf interdisziplinärer Ebene gerecht zu werden und den Umsetzungsprozess zu vereinfachen. Relevante Verwaltungseinheiten für die Öffentliche Mobilität sind u. a. die Ressorts Verkehr, Stadt, Gesundheit, Soziales und Umwelt.

Der Mobilitätsbericht soll als eines der Produkte der Mobilitätsberichterstattung von allen Akteursgruppen genutzt werden können. Um den Mobilitätsbericht allen Interessierten und Verantwortlichen auf geeignetem Weg zugänglich zu machen, sind neben einem anschaulichen und übersichtlichen Bericht auch digitale Möglichkeiten in verständlicher Sprache zu nutzen. Der Bericht soll sowohl von Politik und Verwaltung wie auch der Bevölkerung genutzt werden, um Handlungskonsequenzen für die Öffentliche Mobilität herauszustellen. Die Mobilitätsberichterstattung dient als transparente Evaluation, damit die Zivilgesellschaft den Umsetzungsprozess nachvollziehen und die Politik ihre Arbeit reflektieren und diskutieren kann. Dabei kommt die Verwaltung ihrer Aufgabe der Politikberatung nach und bezieht zugleich die Bürger\*innen beim Erarbeitungsprozess mit ein.

---

### **3 Einordnung der Mobilitätsberichterstattung in das Feld der Verkehrsplanungsinstrumente**

Es gibt bereits mehrere Verkehrsplanungsinstrumente, mit denen auf kommunaler Ebene eine verkehrsmittelübergreifende, integrierte Planung für das Verkehrssystem durchgeführt wird (SRL 2020). Allerdings haben die in den letzten Jahrzehnten gleichbleibenden CO<sub>2</sub>-Emissionswerte und erzwungene Fahr-

verbote gezeigt, dass sie nicht effektiv angewendet werden (BMU 2019, S. 61; Europäischer Rechnungshof 2020, S. 5). Um die Verwaltung auf kommunaler Ebene zu ermächtigen, die ausgehandelten verkehrspolitischen Ziele effizient umzusetzen, müssen den Planenden geeignete Instrumente sowie eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung zur Umsetzung zur Verfügung gestellt werden. Die Instrumente dienen der Politik als entscheidungsunterstützende, transparente Beratung, um fundiert und zielorientiert Abwägungen zwischen Maßnahmenoptionen zur Gestaltung von Öffentlicher Mobilität treffen zu können. Der Vergleich der Mobilitätsberichterstattung mit den bisher etablierten Verkehrsplanungsinstrumenten soll aufzeigen, wodurch sich die Instrumente voneinander unterscheiden, um zu verstehen, wieso die Mobilitätsberichterstattung ein geeignetes Instrument für Kommunen zur Verkehrsplanung mit dem Fokus der Mobilität ist.

### **3.1 Verkehrsentwicklungspläne und ihre Weiterentwicklung zu Sustainable Urban Mobility Plänen**

In der Planungspraxis bestehen bereits mehrere Verkehrsplanungsinstrumente wie die Verkehrsentwicklungspläne (VEP), die Sustainable Urban Mobility Pläne (SUMP) und die Klimaschutzteilkonzepte Verkehr. Das älteste Instrument sind die VEP, die sich im Laufe der letzten Jahrzehnte vom klassischen Planungsinstrument weiterentwickelt haben (FGSV 2001,2013; Ahrens 2008), um die geänderten Anforderungen an die Planung und insbesondere eine nachhaltige Entwicklung sowie gesellschaftliche Wahrnehmungsveränderungen zu integrieren (Wolfram 2009). Der VEP nimmt die auf EU-Ebene entwickelten Vorgaben für den SUMP auf und setzt diese in den Planungsschritten eines Policy Cycles um (GPSM 2015; Rupprecht Consult 2019; Arndt und Drews 2019) – d. h. in einem zirkulären Planungsprozess zur Gestaltung des Verkehrs durch eine integrierte und zielorientierte Planung (Rammert 2019a). Durch diese Übernahme fand ein Assimilationsprozess der methodologischen und inhaltlichen Gestaltung von VEP hin zu SUMP statt, sodass heutzutage aufgestellte VEP immer mehr die Gestaltungsdimension der Mobilität in den Fokus rücken<sup>5</sup> sowie eine ämter- und verkehrsmittelübergreifende, interdisziplinäre Betrachtungsweise anwenden. Für

---

<sup>5</sup>Siehe die Umbenennung des StEP Verkehr Berlin zu StEP Mobilität und Verkehr mit der dritten Fassung, § 16 MobG BE.

die Fortschreibung wird ein fünfjähriger Rhythmus empfohlen, um die Bewertung auf Grundlage der Analyse aktueller vorzunehmen (GPSM 2015), was dem zeitlichen Planungshorizont der Mobilitätsberichterstattung ähnelt. Durch das langjährige Monopol ist das Planungsinstrument etabliert und wird in verschiedenen Formen angewendet (Arndt und Drews 2019) wie z. B. beim StEP (Stadtentwicklungsplan) Verkehr in Berlin, der erstmals 2003 veröffentlicht wurde, derzeit im zweiten Fortschrittsbericht vorliegt (SenUVK 2011) und demnächst in der dritten überarbeiteten Fassung veröffentlicht wird. Die VEP bauen auf den Ergebnissen der formellen Fachpläne Luftreinhalteplan, Lärmaktionsplan und Nahverkehrsplan auf, sind aber selbst informelle Fachplanungen, die jedoch als Voraussetzung für Finanzierungen wie dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gelten. Sie haben eine hohe Bedeutung, da ihre Ergebnisse die verbindliche Grundlage für formelle Fachpläne wie dem Bebauungsplan und dem Flächennutzungsplan darstellen und auch als Schnittstelle zu weiteren informellen Fachplänen der integrierten Stadtentwicklungsplanung dienen (FGSV 2013).

Der VEP ist trotz alledem noch stark auf die Ziele der Kfz-Verkehrsleistungen, -fluss, -geschwindigkeit sowie -prognose und -Infrastrukturen fokussiert und bietet einen wenig integrierten Ansatz. Das übergeordnete Ziel der Nachhaltigkeit wird durch die mangelhafte Berücksichtigung der Autoverkehrsvermeidung oder umfangreichen Förderungen für den Umweltverbund wenig wirksam verfolgt. Der Zielkonflikt liegt darin, dass ein auf den Autoverkehr ausgerichtetes Verkehrssystem die Zugänglichkeit des Straßenraums für den Umweltverbund minimiert, die Nahmobilität durch Verlust von Dichte und Vielfältigkeit in der Land- und Gebäudenutzung sowie die Verkehrssicherheit senkt, die hohen Kosten und Ansprüche zur Fahrzeugführung eine Zugangsbarriere für Menschen darstellt, mehr MIV mit den Nebenfolgen höherer Emissionen entstehen lässt und demzufolge die Mobilität senkt (Litman 2011). Die VEP haben durch die Betrachtung des Verkehrs gegenüber der Mobilitätsberichterstattung den Vorteil einer besseren Skalierbarkeit, denn Verkehr lässt sich auch auf kleinerer Maßstabsebene wie Metropolregionen besser als die Mobilität einzelner Personengruppen messen, deren Bedarfe sich vor allem im Wohnumfeld ergeben. Quantitative Daten zu Verkehrsleistungen speisen den VEP, worauf aufbauend Verkehrsmodelle zur Prognose erzeugt werden. Kosten-Nutzen-Analysen für Bauprojekte sind zentraler Bestandteil der Bewertung von Projekten, was wirtschaftlich effizient ist, aber insbesondere beim zu quantifizierenden Bemessen des Nutzens kritisch zu hinterfragen bleibt. Des Weiteren werden viele Daten bezüglich des Verkehrs und der Mobilität der Menschen nur geschätzt, sodass eine Pseudoquantifizierung stattfindet, deren Aussagekraft insbesondere für eine zielorientierte Gestaltung ungewiss bleibt. Zwar wird das

Instrument bereits mit „Mobility Master Planning“ zur Annäherung an die SUMP übersetzt (GPSM 2015; FIS 2018), allerdings wird die Mobilität der Menschen bis auf quantitative Befragungen nach Verkehrszwecken inkonsequent untersucht, sodass die Ursachen für den Kfz-Verkehr wenig Beachtung finden. Verkehr wird – auch durch die gerichtliche Anfechtbarkeit verkehrsplanerischer Entscheidungen – durch den Status Quo und die vermeintlich daraus ableitbaren zukünftigen Entwicklungen legitimiert (GPSM 2015, S. 21 ff.), sodass eine zielorientierte, steuernde Planung – weg von der voraussichtlichen Verkehrsentwicklung hin zu gewünschten verkehrsrelevanten Entscheidungen – nicht möglich ist. Die Verkehrsmodelle stellen die zentrale Grundlage zur Verteilung der Straßenfläche für das Kfz dar, um die restlichen Verkehrsträger zu ergänzen und daraus den Straßenraum abzuleiten (Creutzig et al. 2020, S. 2). Dem Ziel einer nachhaltigen Mobilität folgend sollten die Verkehrsmodelle aber nur ergänzend zur Dimensionierung vor allem für Infrastrukturen des Umweltverbunds genutzt werden, nachdem alle Qualitätsanforderungen z. B. zur Sicherheit und zum Komfort durch die Nutzenden berücksichtigt worden sind, um den Mobilitätsbedarfen zu entsprechen. Die Verkehrsleistungen im Umweltverbund werden jedoch mangels umfangreicher Zählungen kaum berücksichtigt. Abschließend wird die Beteiligung bei der klassischen Verkehrsplanung eher als Informationsaustausch zur Akzeptanzhöhung der von Ingenieur\*innen getroffenen Entscheidungen verstanden (Rupprecht Consult 2019, S. 10), anstatt die Anwohner\*innen in der Problemanalyse als auch in der Erhebung von Daten zu involvieren und sie zur Einschätzung ihrer Mobilität zu befragen. Somit entsteht eher ein Überzeugungs- anstelle eines Aushandlungsprozesses zwischen den Verkehrsplanenden und den interessierten Bürger\*innen.

Das EU-geförderte Instrument der SUMP ähnelt in Inhalt, Ziel und Aufbau stark der Mobilitätsberichterstattung (Arndt und Drews 2019). Die SUMP verfolgen mit der Erreichbarkeit und Lebensqualität sowie Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit, Gesundheitsförderung und Umweltverträglichkeit dieselben Ziele wie die Mobilitätsberichterstattung (Rupprecht Consult 2019). Der einzige, geringfügige Unterschied ist es, dass die SUMP explizit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Ziel benennen und ein ganzheitliches Finanzierungskonzept als Prozessschritt fordern, während sich die Mobilitätsberichterstattung zusätzlich dem Ziel der vielfältigen Stadt widmet und die Stadtplanung explizit einbindet. Die gesamtheitliche Betrachtung der Nachhaltigkeit beider Instrumente fördert die Interdisziplinarität und fordert die ämterübergreifende Zusammenarbeit zur Bearbeitung des Plans, wodurch eine höhere Akzeptanz und umfassendere, integrative Betrachtung geschaffen wird. Der Umweltverbund profitiert in beiden Plänen durch den Fokus auf die Umweltverträglichkeit des Verkehrs. Beide

Planungsinstrumente sind in der Abgrenzung des Untersuchungsraums flexibel; doch sollten sich funktionelle und administrative Grenzen größtenteils decken, um verkehrspolitische und verwaltungshoheitliche Bezüge sowie eine Identifikation der Menschen mit dem Raum zur Bewertung ihrer lokalen Mobilität herstellen zu können. Die größte Differenz, welche die beiden Konzepte eines Verkehrsplanungsinstruments voneinander unterscheidet, ist der vorgeschriebene Ablauf mit umfangreichen inhaltlichen Anforderungen des SUMP (Rupprecht Consult 2019) gegenüber dem flexiblen, problemspezifisch angepassten Ablauf und Auswahl von Erhebungsmethoden der Mobilitätsberichterstattung. An den gut strukturierten Ablauf der Verfahrensschritte zur Umsetzung der SUMP kann sich die Mobilitätsberichterstattung orientieren, aber sie sollten keine Vorschrift und auch kein Bemessungskriterium zur Qualität des Plans sein, da die Voraussetzungen in den Kommunen sehr unterschiedlich sind. Die Planungspraxis der VEP zeigt, dass ohnehin nicht alle strategisch-konzeptionellen Verfahrensschritte angewendet werden (Thiele 2018), sodass ein flexiblerer Aufbau realitätsgetreuer ist. Mit dem geringeren Aufwand ist es potenziell eine niedrigere Starthürde, einen Mobilitätsbericht aufzustellen, anstatt allen Anforderungen eines SUMP zu genügen. Zwar postulieren die SUMP, auf den Menschen fokussiert zu planen (Rupprecht Consult 2019, S. 10), doch deren Datenakquise ist kaum auf die Erfassung der Mobilitätsbedarfe ausgerichtet. Durch den Fokus auf die Verkehrserfassung anstatt von Einflussfaktoren der Mobilität werden Modellierungs- und Szenariotechniken zur Verkehrsprognose angewendet (ebd., S. 81 ff.). Die Beeinflussung der verkehrsrelevanten Entscheidungen geht damit verloren. Des Weiteren nutzt die Mobilitätsberichterstattung das beratende Gremium einer regelmäßig stattfindenden Mobilitätskonferenz mit externen Planenden und Expert\*innen, um den Prozess zu begleiten, die ämterübergreifende Zusammenarbeit zu koordinieren und Umsetzungen zu evaluieren.

### **3.2 Klimaschutzteilkonzepte als Verkehrsplanungsinstrumente**

Die durch die Gründung der Nationalen Klimaschutzinitiative 2008 aufgenommenen und von der Bundesregierung geförderten integrierten Klimaschutzpläne haben die Möglichkeit der sektoralen Fachplanung von Klimaschutzteilkonzepten Verkehr, die auch als klimafreundliche Mobilitätskonzepte bezeichnet werden. Der Grund ihrer Einführung liegt im immer weiter steigenden Anteil des Verkehrs an den gesamten Treibhausgas (THG)-Emissionen in Deutschland durch das steigende Kfz-Verkehrswachstum und den

fehlenden verkehrsplanerischen Konzepten vor allem in kleineren Kommunen (DifU 2018). Ihr Aufbau ist nicht direkt dem Policy Cycle nach iterativ angelegt, sondern nimmt ihren Anfang beim Beschluss und endet bei der technisch-baulichen Maßnahmenumsetzung. Die klimaschutzorientierte Förderung ist zeitlich begrenzt, daher soll durch eine Verstetigungsstrategie die Kommune das Instrument selbstständig übernehmen. Die Mobilitätsberichterstattung und die Klimaschutzteilkonzepte ähneln sich im Aufbau, inhaltlich flexible Fokusthemen sowie eine dazu angepasste Erfassung und Bewertung wählen zu können. Ebenso kann bei beiden eine qualitative Ist-Analyse zur Bestandserhebung durchgeführt werden und die Ergebnisse werden im Rahmen einer SWOT-Analyse zusammengeführt. Zusätzlich zum Klimaschutzteilkonzept wird die Position der/des Klimaschutzmanagers/Klimaschutzmanagerin durch das Bundesprogramm gefördert, die sich auf den Verkehr spezialisieren kann, was mit dem Aufgabenprofil der/des Mobilitätsbeauftragten für die Mobilitätsberichterstattung korreliert (siehe Abschn. 4.1). Der Fokus der Klimaschutzteilkonzepte liegt in der Reduktion der THG (BMU 2017a; DifU 2018). Durch den Fokus auf den Klimaschutz fällt der Mobilität der Menschen zwar eine wichtige Rolle zu, allerdings sind die Ziele der sozialen Gerechtigkeit oder Gesundheitsförderung nur Nebeneffekt und nicht zentrales Zielkriterium. Dadurch werden verkehrsrelevante Entscheidungen und die partizipative Beteiligung der Bevölkerung in der Bewertung des Status Quo weniger stark berücksichtigt.

### **3.3 Bereicherung der Verkehrsplanungsinstrumente durch die Mobilitätsberichterstattung**

Alle untersuchten Verkehrsplanungsinstrumente sind informell und bedürfen einen politischen Willen zur Anwendung. In den Verfahrensabläufen und der Intention, mit einer Berichterstattung einen iterativen Planungszyklus zur dauerhaften, strategischen und anpassungsfähigen Verkehrspolitik zu initiieren, gibt es viele Überschneidungen zu den anderen Instrumenten. Die turnusmäßige Fortschreibung kann bei Allen einen mittelfristigen Planungshorizont von ca. fünf Jahren aufweisen, wobei die Zyklen der VEP tendenziell langfristiger mit bis zu 15 Jahren angelegt sind; während Klimaschutzteilkonzepte, SUMP und die Mobilitätsberichterstattung auch kurzfristiger ab zwei Jahren angelegt werden können. Die Mobilitätsberichterstattung folgt nur in der SWOT-Analyse zur normativen Integration (Schwedes und Rammert 2020, S. 26 ff.) einem vorgegebenen Ablauf, wodurch mehr Flexibilität in der Wahl von Datenerhebungsmethoden und Analyseelementen besteht. Insbesondere im zweiten Teil des

Politikzyklus – der Qualitätssicherung durch Maßnahmenumsetzung – können die vielen Ziele umgesetzt und der Prozess dabei unter Rücksprache aller Beteiligten auf der Mobilitätskonferenz evaluiert werden. Allerdings bestehen durch die bisher fehlende Untersuchung zur Mobilität Daten, die nun eigenständig unter erhöhtem Aufwand erhoben werden müssen. Quantitative Bewertungsmethoden wie Szenarienanalysen und Kosten-Nutzen-Analysen sind nicht vorgesehen, wodurch neoliberale Planungslogiken der ökonomischen Effizienz und Effektivität durchbrochen werden. Für die eigenständige Betrachtung des Wirtschaftsverkehrs oder die Berechnung von THG- Emissionseinsparungen müssen dadurch auf andere, bisher etablierte Verkehrsplanungsinstrumente zurückgegriffen werden. In der Betrachtung von Öffentlicher Mobilität stehen für die Mobilitätsberichterstattung daher weniger die kostenintensiven, infrastrukturenschaffenden Maßnahmen, sondern mobilitätsbeeinflussenden und verkehrsteuernden Maßnahmen im Fokus, die dem geringen finanziellen Spielraum der Verwaltungen angemessen sind. Dafür ist ein verändertes Verständnis von Öffentlicher Mobilität sowie deren Ziele vor allem in politisch-administrativen Akteursgruppen vonnöten. Die Mobilitätsberichterstattung folgt dabei den Empfehlungen zur Anforderung für die Ausgestaltung der Planungsinstrumente wie z. B. (langfristige) strategische Konzepte, intersektorale Konzepte wirksamer Fachpolitiken, Konzepte des Flächen-, Klima- und Umweltschutzes oder Konzepte der Organisation und des Managements (SRL 2020, S. 61).

Eine vergleichende Bewertung des neuen Verkehrsplanungsinstruments mit den bereits etablierten erfolgt abschließend aus der Perspektive der einzelnen Akteursgruppen:

*Aus Sicht der Bevölkerung:* Durch den Ansatz weg von der Verkehrsobjektzählung und hin zu der Erfassung subjektiver Mobilitätsbedarfe bilden die Menschen wieder den Untersuchungsschwerpunkt der Verkehrsplanung. Zwar zielen alle Planungsinstrumente auf die Mobilitätssuffizienz ab, aber kein Instrument betrachtet dafür fokussiert die Mobilität der Menschen. Die partizipative Einbindung der Bevölkerung und Interessengruppen bzw. -verbände in der Problem- und Zieldefinition, Status-Quo-Erhebung und Maßnahmenentwicklung ermöglicht der Planung eine höhere demokratische Akzeptanz und somit ein geringeres Konfliktpotenzial zu erlangen. Insbesondere das Einbringen der Nutzer\*innenperspektive von mobilitätseingeschränkten Personen in die Bewertung des Umweltverbands und der Nahmobilität kann einen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt leisten und soll die Nutzung dieser Verkehrsmittel fördern. Die Mobilitätsberichterstattung hebt die sozialen und ökologischen Ziele wieder in den Vordergrund, um sich von der ökonomisch-dominierten Denkweise lösen zu können und den gesellschaftlichen Diskurs der Art und Weise des Zusammenlebens wieder zu stärken.



*Aus Sicht der Verwaltung:* Der Verwaltung wird ermöglicht, mit der Mobilitätsberichterstattung ihre Aufgabe der Politikberatung und zielorientierten Verkehrsplanung umfangreich wahrzunehmen. Die ämter- und abteilungsübergreifende Zusammenarbeit bildet eine Chance der fachlichen Integration, die auftretenden Fragestellungen interdisziplinär angehen zu können und gemeinsam zu kreativen und geeigneten Lösungen zu kommen (Schwedde und Rammert 2020, S. 34 ff.). Allerdings sollten diese neuen Möglichkeiten und Kooperationen als Gewinn und nicht als zusätzliche Belastung verstanden werden, denn ansonsten sind Widerstände zu erwarten, die den Prozess der Zusammenarbeit weiter erschweren (Alt 2018, S. 10 ff.). Durch die Einstellung einer Person für das Mobilitätsmanagement kann die Vernetzung zentral organisiert und eine Ansprechperson für die Bevölkerung im Amt geschaffen werden, um andere Abteilungen zu entlasten. Die frühzeitige Einbindung von kommunalen Unternehmen in verkehrspolitische und -planerische Prozesse ermöglicht eine konfliktpräventive Betrachtung der Maßnahmenumsetzung, die in der Vergangenheit oftmals dadurch entstand, dass der Exekutive Vorgaben zur Umsetzung vorgesetzt wurden.

*Aus Sicht der Politik:* Die Politik erhält durch den Mobilitätsbericht eine umfassende Grundlage, auf der Abwägungen für verkehrspolitische Entscheidungen getroffen werden können. Dadurch, dass die Mobilität der Menschen wieder in den Fokus verkehrspolitischer Entscheidungen rückt, wird aus der Mobilitätspolitik unter der Berücksichtigung sozialer Gerechtigkeit eine Teilhabepolitik, die einen breiten gesellschaftlichen Diskurs ermöglicht. Die Beteiligung von Personengruppen mit Mobilitätseinschränkungen schafft eine inklusive Politik, welche die wahrgenommene Distanz zwischen Bevölkerung und Politik verringern soll und die Demokratie stärkt (Böhnke 2010). Durch die politisch und räumlich integrierte Verkehrsplanung kommen alle beteiligten Akteurs- und Interessengruppen der involvierten Planungsebenen zusammen, sodass politische Entscheidungen von einer größeren Gruppe und auf verschiedenen Ebenen politisch-administrativer Einheiten getragen werden (Schwedde und Rammert 2020, S. 30 ff.).

Zur Wahrnehmung und Umsetzung der Gestaltungsmöglichkeiten Öffentlicher Mobilität durch die Verwaltung und Politik bietet sich die Mobilitätsberichterstattung durch ihre Ziele, der Analyse von Mobilitätsbedarfen und eine gute Übersicht über die Handlungsfelder als geeignetes Instrument zur Politikformulierung und -implementierung an. Sie kompensiert die derzeit bestehenden Defizite der Planungsinstrumente, den Verkehr anstatt die Mobilität als Gestaltungsdimension im Verkehrssystem zu betrachten. Dies fordert einen entsprechenden verkehrspolitischen und

-planerischen Gestaltungswillen. Die nicht konsequente Umsetzung von verkehrspolitischen Zielen in Strategien und deren Maßnahmen soll durch den Einsatz von Pull- und Push-Maßnahmen behoben werden, wodurch die Lücke an Handlungsmöglichkeiten geschlossen wird.

---

## **4 Strukturelle Verankerung einer Mobilitätsberichterstattung**

Eine zentrale Herausforderung zur Etablierung eines neuen Verkehrsplanungsinstruments ist die Verankerung in die bestehende Planungspraxis und die Erhöhung der Akzeptanz für neue Impulse. Zunächst müssen die Zieladressaten aus Politik und Verwaltung davon überzeugt werden, dass Handlungsbedarf besteht, um die Verkehrspolitik strategisch neu auszurichten. Zudem muss die Planungspraxis den Umgang mit einem neuen Planungsinstrument erlernen, um es optimal anwenden zu können. Dies setzt voraus, dass Mobilität von Verkehr thematisch abgegrenzt und ein integrierter Ansatz zur Bewältigung des Problems angesetzt wird. Es gilt die Öffentliche Mobilität zu gestalten. Die Berichterstattung leistet für die Verkehrsplanung die Erhebung wichtiger und aktueller qualitativer und quantitativer Daten und Informationen zum Zustand des Verkehrssystems, überprüft und überarbeitet das Leitbild und deren Zielkriterien in Zusammenarbeit mit allen Akteuren und bringt abschließend Soll- und Ist-Zustand durch die Operationalisierung in Strategien und Maßnahmen zusammen. Die Verwaltung ist gefragt, die Ressourcenallokation zur Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Anpassung des Verkehrssystems an die leitbildgerechten Mobilitätsbedarfe der Bürger\*innen vorzunehmen.

### **4.1 Personelle und finanzielle Verankerung der Mobilitätsberichterstattung**

Den größten Bedarf zur erfolgreichen Umsetzung besteht in der personellen und finanziellen Ausstattung des Instruments als auch der daraus resultierenden Maßnahmen für das verkehrspolitische Handeln. Die Akzeptanz zur Gestaltung einer nachhaltigen Mobilität besteht bereits größtenteils, doch werden gleichzeitig immer wieder die Hindernisse deutlich, die den Prozess verlangsamen und die Wirkung entkräften (FES 2019). Eine Verpflichtung von allen Akteuren sowie finanzielle und personelle Zusagen aus der Politik zur Institutionalisierung dieser Planung ist notwendig, um die erfolgreiche Umsetzung auf allen Ebenen

zu gewährleisten (Europäischer Rechnungshof 2020, S. 5). Finanziell sollten neben den eigenen Ressourcen auch Fördermittel akquiriert werden. Neben maßnahmengebundenen Förderungen kann auch personell beispielsweise aus der Nationalen Klimaschutzinitiative ein\*e Klimaschutzmanager\*in mit Hauptaufgabengebiet Mobilität angeworben werden (BMU 2017b). Weitere nationale oder länderspezifische Fördermöglichkeiten zur Aufstellung und Betreibung der Mobilitätsberichterstattung sowie zur Umsetzung von Maßnahmen fördern die Umsetzung des Instruments und zeigen den politischen Willen zur Gestaltung der Mobilität.

Zur erfolgreichen Verankerung des Planungsinstruments in der Verwaltung bedarf es einer Person, die das neue Planungsinstrument beherrscht. Sie hat die Aufgabe, weitere Ansprechpartner\*innen, Initiator\*innen und Verantwortliche für die Belange der Mobilität in der Planung zu gewinnen und die Umsetzung des Instruments und seiner Maßnahmen zu koordinieren. Die Person verfolgt das Ziel, die im Mobilitätsbericht festgeschriebenen Maßnahmen umzusetzen, um hierdurch der Öffentliche Mobilität Gestalt zu geben. Hierfür gilt es, Kommunikationskanäle aufzubauen, um Verantwortlichkeiten, Budgets, Finanzierungsquellen und etwaige andere Hemmnisse zu thematisieren und zu lösen. Das neue Handlungsfeld der Mobilität sollte nicht in die bestehenden Amtshierarchien subordinativ eingeordnet werden, um dem Mobilitätsbeauftragten die interdisziplinären als auch ämterübergreifenden Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen zu geben, die benötigt werden, um eine kooperative Zusammenarbeit zu initiieren. Dementsprechend sollte der Bereich als Stabsstelle der Amtsleitung mit engen Beziehungen zur bisherigen Verkehrsplanungsabteilung eingerichtet werden. Die/Der Mobilitätsbeauftragte sollte in allen kommunalen Austauschformaten mit einem Bezug zur Mobilität eingebunden werden, um auf der einen Seite selbst einen Überblick über den Status Quo der Entwicklungen gewinnen und auf der anderen Seite Maßnahmen einbringen und Projektpartner\*innen einbeziehen zu können.

## **4.2 Rechtliche Verankerung der Mobilitätsberichterstattung**

Idealerweise ist die Mobilitätsberichterstattung rechtlich verpflichtend verankert, damit sie mit den notwendigen finanziellen Mitteln zur Umsetzung ausgestattet wird. Dadurch wird das Unterlassen der Einleitung notwendiger Schritte zur Umsetzung der Planungen rechtlich anfechtbar. Der öffentlichen Hand kommt eine wichtige Aufgabe in der Gestaltung der Mobilität zu, die in Form

der Daseinsvorsorge rechtlich bereits impliziert festgeschrieben wurde. Wenn das Instrument einklagbar ist, wird eine flächendeckende Anwendung möglich. Als Vorbild kann die Gesundheitsberichterstattung dienen, die in den föderalen Gesundheitsdienst-Gesetzen aller Bundesländer rechtlich verankert ist. Darin sind die inhaltlichen Anforderungen an den Umfang und die Prozessschritte der Berichterstattung festgesetzt. Die Grundlage dafür wurde aber bereits vor über 20 Jahren gelegt (SVRKAiG 2000).

In Berlin beispielsweise bildet das neue Mobilitätsgesetz (MobG BE) eine rechtliche Grundlage, welche die Verankerung der Mobilitätsberichterstattung ermöglicht. Im Mobilitätsgesetz wurde erkannt, dass das System Verkehr auf Grundlage der Mobilitätsbedarfe der Menschen gestaltet werden soll (§ 4 Abs. 1 MobG BE) – auch wenn ein Mobilitätsmanagement nicht Einzug in das Gesetzwerk gefunden hat. In § 1 Abs. 3 MobG BE wird bereits explizit erwähnt, dass innovative Mobilitätskonzepte erprobt und genutzt werden sollen, woraus die Durchführung der Mobilitätsberichterstattung hervorgehen kann. Eine explizite rechtliche Legitimation zur Anwendung des neuen Verkehrsplanungsinstruments ist § 16 Abs. 5 MobG BE, in dem Folgendes gesetzlich festgehalten ist: „Alle zwei Jahre ist ein Fortschrittsbericht zur Umsetzung vorrangiger Maßnahmen zu erarbeiten. Mit Vorliegen quantitativer Erkenntnisse aus regelmäßig durchzuführenden Befragungen der Wohnbevölkerung und Zählungen ist ein Evaluationsbericht zu fertigen, der über die Erreichung der mit dem StEP Mobilität und Verkehr beschlossenen Qualitäts- und Handlungsziele und die Umsetzung der in ihm enthaltenen Maßnahmen berichtet. [...] Die Fortschreibung hat spätestens nach zehn Jahren zu erfolgen.“ Die Aussage ist auf den auf Senatsebene erarbeiteten Berliner VEP – der StEP Mobilität und Verkehr – bezogen. Vor allem der neue gesetzlich festgelegte Fokus auf Mobilität kann durch die Mobilitätsberichterstattung gefördert werden. In Zukunft würde eine explizite Festsetzung der Planaufstellungspflicht zur Etablierung des neuen Planungsinstruments und der Umsetzung der in § 1 Abs. 1 MobG BE genannten Ziele beitragen. Zwar ist die Verkehrsplanung auf Bezirksebene in Berlin noch nicht verpflichtend, doch bietet sich die Möglichkeit, in Anknüpfung an §§ 4 Abs. 1 und 16 Abs. 5 MobG BE das Instrument zu legitimieren und durch Mittel des Senats zu unterstützen. Insgesamt wird im Mobilitätsgesetz mehrmals auf die Evaluierung verschiedener Einflussfaktoren der Mobilität hingewiesen:

- Verkehrssicherheit: §§ 17 Abs. 4, 21 Abs. 5 und zum Radverkehr 37 Abs. 5 MobG BE
- Zustand der Verkehrsträger des Umweltverbunds: §§ 22 Abs. 4 & 5 MobG BE
- Nahverkehr: § 28 Abs. 11 MobG BE

- Schienenverkehrsinfrastruktur: § 31 Abs. 2 MobG BE
- Radverkehr: §§ 39 Abs. 5 & 6 MobG BE
- Fußverkehr: § 52 Abs. 3 MobG BE

All diese Evaluierungserfordernisse bieten die Möglichkeit, die Mobilitätsberichterstattung als Verkehrsplanungsinstrument zur Erfüllung der gesetzlich festgeschriebenen Aufgabe einzusetzen.

### **4.3 Planungspolitische Verankerung der Mobilitätsberichterstattung**

Des Weiteren ist bei der Institutionalisierung darauf zu achten, dass unter Berücksichtigung einer vollwertigen Berichterstattung die Fortschreibung gewährleistet wird. Erst unter dieser Bedingung ist eine Evaluation möglich, wodurch eine transparente Bewertung der bisherigen Maßnahmen stattfinden kann. Durch das Fortschreiben wird aus einem Bericht eine dauerhafte Berichterstattung, die es ermöglicht, das Agenda Setting flexibel auf akute verkehrspolitische Themen auszurichten und Erhebungsmethoden dahin gehend anzupassen. Die Anpassungen verkehrspolitischer Ziele durch neue Entwicklungen lassen sich im nächsten Planungszyklus durch wieder durchzuführende Diskussionen darüber verständlich begründen und ermöglichen einen offenen Umgang des demokratischen Konsensfindungsprozesses. Erst durch die turnusgemäße Überprüfung und Überarbeitung wird ein Prozess ermöglicht, der die Planungsdynamiken ausreichend berücksichtigt und eine kontinuierliche, zielorientierte Umsetzung verkehrspolitischer Ziele ermöglicht. Voraussetzung dafür ist aber eine vollständige Institutionalisierung u. a. durch die Fortführung von Personalstellen, die ausreichend finanzielle Ausstattung sowie die Ausstattung mit den notwendigen Kompetenzen.

Die Mobilitätsberichterstattung wird bei der Planaufstellung und Umsetzung von Maßnahmen durch eine turnusmäßige Mobilitätskonferenz begleitet, die zur Beratung und Entscheidungsunterstützung im Prozess agiert. Die im Mobilitätsbericht erarbeiteten Maßnahmenkonzepte sollen in der Praxis umgesetzt werden, daher ist eine Aufgabe der Mobilitätskonferenz, die Handlungsempfehlungen zu bewerten und mit den Verantwortlichen über die Umsetzung zu diskutieren. Gleichzeitig dient sie als ämterübergreifende Informationsveranstaltung über den aktuellen Fortschritt im Politikzyklus. Neben den Amtsvertreter\*innen und Politiker\*innen sind weitere Vertreter\*innen anderer Kommunen eingeladen, die sowohl mit ihrer Expertise den Prozess und die Diskussionen weiterentwickeln sowie als Multiplikator\*innen in weiteren Kommunen wirken können.

## Fazit

Die Mobilitätsberichterstattung ermöglicht es, die Gestaltungsdimension der Mobilität erstmalig vollständig in den verkehrsplanerischen Fokus zu rücken. Das neue Verkehrsplanungsinstrument berücksichtigt alle Rahmenbedingungen der Mobilität. Die Gestaltungsdimension des Verkehrs wird nur als Folge der aus den individuellen Mobilitätsbedarfen heraus getroffenen verkehrsrelevanten Entscheidungen betrachtet und stellt damit nicht mehr den zu gestaltenden Untersuchungsschwerpunkt dar. Sie bricht mit der Maxime, die Planungen an aktuelle Verkehrsentwicklungen im Modal Split anzupassen. Diese Vorgehensweise unterscheidet das Instrument von den bisher angewandten Planungsinstrumenten wie den VEP, den SUMP oder den Klimaschutzteilkonzepten Verkehr. Die Verkehrsplanung wird damit befähigt, das übergeordnete Leitbild einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung nach allen Zielkriterien – neben den ökonomischen also insbesondere den sozialen und ökologischen – strategisch-zielorientiert umzusetzen und öffentliche Mobilität dementsprechend zu gestalten. Durch die partizipative Einbindung der Bevölkerung in die Planungsschritte und die Bewertung des Verkehrssystems aus der Nutzer\*innenperspektive sowie der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik wird die Mobilität in einer Multi-Akteurs-Partnerschaft interdisziplinär gestaltet. Damit können bestehenden Legitimations- und Kooperationsproblemen in der Verkehrsplanung wie z. B. Proteste der Bevölkerung oder Umsetzungsschwierigkeiten von Maßnahmen entgegengewirkt werden kann. Die Nutzung mobilitätsfokussierter Erhebungsmethoden zeigt neue Perspektiven auf, wie das Verkehrssystem von verschiedenen Personengruppen – mit und ohne Mobilitätseinschränkungen – wahrgenommen wird. Die Mobilitätsberichterstattung verfolgt eine am Menschen orientierte Verkehrsplanung, die den Befähigungsansatz dazu nutzt, gerechtere Verhältnisse zwischen den Verkehrsteilnehmenden zu schaffen und allen die Möglichkeit zu geben, am Verkehr teilzuhaben. Die Planenden rücken somit von ihrer Rolle ab, Vorgaben zu machen, wie das Verkehrssystem am besten funktioniert, sondern beziehen die Bürger\*innen als Verkehrsexpert\*innen des Alltags ein, das System gemeinsam mit allen Stakeholdern des Verkehrsplanungsprozesses zu gestalten.

Aber um diesen Paradigmenwechsel zu erreichen, bedarf es eines politischen Willens und der Offenheit der Verwaltung. Zwar ist das politische Klima der Verkehrswende derzeit für Veränderungsprozesse offen, aber die Verwaltung zeigt sich in ihren Vorschriften und Regularien wenig experimentierfreudig. Eingefahrene Prozesse und Strukturen müssen kritisch reflektiert werden, um die Verkehrsentwicklung in Richtung der Ziele auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zu lenken. Ein neues Verkehrsplanungsinstrument ist weniger

eine Belastungsprobe für den dynamischen, menschenverursachten Verkehr, sondern für die starren Prozesse der administrativen Exekutive. Als Herausforderung zur Initiierung eines neuen Instruments gilt die institutionelle Verankerung in Form von Personal und Haushaltsmittel, die dafür zur Verfügung gestellt werden müssen. Durch die ämter- und abteilungsübergreifende Zusammenarbeit müssen neue Formate erprobt werden, um die Mobilität interdisziplinär gestalten zu können. Vonseiten der Legislative gibt es durch das neu aufkommende Mobilitätsgesetz neue Anknüpfungspunkte, den Planungsprozess für neue Instrumente zu öffnen. Die Form der Berichterstattung im Rahmen eines Politikzyklus ist für eine dauerhafte, iterative, zielorientierte, evaluierbare, Integrierte Verkehrsplanung geeignet. Die Verwaltung kann vom partizipativen Ansatz profitieren, indem die Interessen von Bürger\*innen – für deren Wohl geplant wird – und Politiker\*innen – die sich für das Gemeinwohl einsetzen – gemeinsam transparent diskutiert werden und Entscheidungen für Veränderungen abgewogen werden.

Die Mobilitätsberichterstattung erfasst erstmalig vollumfänglich die Mobilität im System Verkehr mit für die Verkehrsplanung neuen Erhebungsmethoden und erweitert die Gestaltungsperspektive der Verwaltung, die Öffentliche Mobilität leitbildgerecht zu entwickeln. Obwohl die Mobilität den subjektiven Möglichkeitsraum der Menschen beschreibt, sind die öffentlichen Institutionen zentrale Akteure ihrer Ausprägung, da die Rahmenbedingungen von ihnen geschaffen und beeinflusst werden. Angesichts dieser Einflussmöglichkeiten ist es wichtig, alle Stakeholder einzubinden und gemeinsam die Gestaltung der Öffentlichen Mobilität auszuhandeln.

---

## Literatur

- Ahrens, G.-A. 2008. Integrierte VEP – Anspruch und Wirklichkeit. *Jubiläumsband „100 Jahre DVWG 1908 bis 2008“*, Sonderheft der Zeitschrift *Internationales Verkehrswesen*. 147–153. Berlin: DVV Media Group.
- Alt, H., Leiter der Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung, Hrsg. 2018. Berlin braucht eine leistungsstarke Verwaltung. Abschlussbericht der Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung. [https://www.berlin.de/rbmskzl/\\_assets/aktuelles/2018/juni/abschlussbericht\\_final\\_web2.pdf](https://www.berlin.de/rbmskzl/_assets/aktuelles/2018/juni/abschlussbericht_final_web2.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- Arndt, W.-H., F. Drews. 2019. Mobilität nachhaltig planen. Erfolge und Hindernisse in deutschen Städten – Ergebnisse einer Umfrage zu kommunalen Verkehrsentwicklungsplänen. Berlin: DIFU Sonderveröffentlichung. <https://difu.de/publikationen/2019/mobilitaet-nachhaltig-planen.html>. Zugegriffen: 08. April 2020.

- BezVwG – Bezirksverwaltungsgesetz in der Fassung vom 10. November 2011, zuletzt geändert durch Artikel 22 des Gesetzes vom 02.02.2018 (GVBl. S. 160).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Hrsg. 2017a. Merkblatt Erstellung von Klimaschutzteilkonzepten. Hinweis zur Antragstellung. [https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/KRL\\_MB\\_Teilkonzepte\\_Juli2017.pdf](https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/KRL_MB_Teilkonzepte_Juli2017.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Hrsg. 2017b. Merkblatt Förderung einer Stelle für Klimaschutzmanagement. Hinweis zur Antragstellung. [https://www.ptj.de/lw\\_resource/datapool/systemfiles/elements/files/45FA6CAAD11E45D1E0539A695E8620BB/live/document/iv\\_mb\\_foerderung\\_klimaschutzmanagement.pdf](https://www.ptj.de/lw_resource/datapool/systemfiles/elements/files/45FA6CAAD11E45D1E0539A695E8620BB/live/document/iv_mb_foerderung_klimaschutzmanagement.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Hrsg. 2019. Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Hrsg. 2019. Verkehr in Zahlen 2019/2020, [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2019-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2019-pdf.pdf?__blob=publicationFile). Zugegriffen: 06. Juli 2020.
- Böhnke, P. 2010. Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. <https://www.bpb.de/apuz/33571/ungleiche-verteilung-politischer-und-zivilgesellschaftlicher-partizipation?p=all>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- Brand, H., und K. Michelsen. 2007. Gesundheitsberichterstattung als Politikberatung. [https://www.researchgate.net/profile/Helmut\\_Brand/publication/265146585\\_Gesundheitsberichterstattung\\_als\\_Politikberatung/links/546a6e3d0cf20dedafd38889/Gesundheitsberichterstattung-als-Politikberatung.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Helmut_Brand/publication/265146585_Gesundheitsberichterstattung_als_Politikberatung/links/546a6e3d0cf20dedafd38889/Gesundheitsberichterstattung-als-Politikberatung.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- Bucher Bürgerverein e. V., Hrsg. 2020. Webseite des Bucher Bürgervereins. <https://www.bucher-buergerverein.de/>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- Chang, W.-L., und S.-T. Chen. 2015. The impact of World Café on entrepreneurial strategic planning capability. In *Journal of Business Research* 68: 1283–1290.
- Changing Cities e. V., Hrsg. 2020. Webseite des Netzwerks Fahrradfreundliches Pankow. <https://www.radpankow.de/>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- Claßen, T. 2016. Der Leitfaden Gesunde Stadt – Eine Unterstützungsleistung des LZG zur Mitwirkung an Planungen. *Fachtagung „Kommunale Gesundheitsberichterstattung in Nordrhein-Westfalen. Wie geht gute GBE? Daten. Methoden. Praxis.“, Dortmund.* [https://www.lzg.nrw.de/\\_php/login/dl.php?u=/\\_media/pdf/service/Veranst/161103\\_fachtagung\\_gbe/classen\\_fachtagung\\_gbe\\_03-11-2016.pdf](https://www.lzg.nrw.de/_php/login/dl.php?u=/_media/pdf/service/Veranst/161103_fachtagung_gbe/classen_fachtagung_gbe_03-11-2016.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- Creutzig, F., A. Javaid, Z. Soomaroo, S. Lohrey, N. Milojevic-Dupont, A. Ramakrishnan, M. Sethi, L. Liu, L. Niamir, C. Bren d'Amour, U. Weddige, D. Lenzi, M. Kowarsch, L. Arndt, L. Baumann, J. Betzien, L. Fonkwa, B. Huber, E. Mendez, A. Misiou, C. Pearce, P. Radman, P. Skaloud & J. M. Zausch (2020): Fair street space allocation: ethical principles and empirical insights, *Transport Reviews*, DOI: <https://doi.org/10.1080/0141647.2020.1762795>.
- Destatis – Statistisches Bundesamt, Hrsg. 2020. Sozialberichterstattung. [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/_inhalt.html). Zugegriffen: 25. Juni 2020.



- DifU – Deutsches Institut für Urbanistik, Hrsg. 2018. Klimaschutz in Kommunen Praxisleitfaden, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. <https://edoc.difu.de/edoc.php?id=D6P2318O>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- Ewing, R., und R. Cervero. 2010. Travel and the Built Environment. In *Journal of the American Planning Association*. <https://doi.org/10.1080/01944361003766766>.
- Europäischer Rechnungshof, Hrsg. 2020. Sonderbericht Nachhaltige urbane Mobilität in der EU: Ohne das Engagement der Mitgliedstaaten sind keine wesentlichen Verbesserungen möglich. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20\\_06/SR\\_Sustainable\\_Urban\\_Mobility\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_06/SR_Sustainable_Urban_Mobility_DE.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung, Hrsg. 2019. *Hürden auf dem Weg zur Zukunftsstadt. Strategien für eine integrierte Stadt- und Verkehrspolitik*. WISO Diskurs, 12/2019. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/15881.pdf>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V., Hrsg. 2001. Leitfaden für Verkehrsplanungen. Köln: FGSV Verlag.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V., Hrsg. 2013. Hinweise zur Verkehrsentwicklungsplanung. Köln: FGSV-Nr. 162.
- FIS – Forschungsinformationssystem, Hrsg. 2018. Verkehrsentwicklungsplanung. <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/414987/>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- Flick, U. 2017. *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. 8. überarbeitete Auflage. Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Gall, A. 2005. „Gute Straßen bis ins kleinste Dorf!“ Verkehrspolitik in Bayern zwischen Wiederaufbau und Ölkrise. Frankfurt/Main. New York.
- GIZ – Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, Hrsg. O. J. Was ist eine MAP? <https://www.partnerschaften2030.de/was-ist-eine-map/>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- GPSM – German Partnership for Sustainable Mobility, Hrsg. 2015. Recommendations for Mobility Master Planning. [https://www.german-sustainable-mobility.de/wp-content/uploads/2015/08/GPSM\\_Recommendations-for-Mobility-Master-Planning\\_english\\_final.pdf](https://www.german-sustainable-mobility.de/wp-content/uploads/2015/08/GPSM_Recommendations-for-Mobility-Master-Planning_english_final.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- Kargl, G., Hrsg. 2020. Sicher zur Schule. Elterninitiative Berliner Grundschulen. <https://sicherzurschule.berlin/>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- Kruse, C., S. Hausigke, O. Schwedes. 2020. Qualitative Methoden zur Erfassung individueller Mobilitätsbedarfe in der Verkehrsplanung. In *Mobilität, Erreichbarkeit, Raum – (selbst-)kritische Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis. Sammelband*, Hrsg. A. Appel, J. Scheiner und M. Wilde. Springer Verlag.
- Lippl, B. 2003. Soziale Gerechtigkeit aus der Sicht der deutschen Bevölkerung. Ergebnisse der empirisch-sozialwissenschaftlichen Gerechtigkeitsforschung. In *International Social Justice Project – Arbeitsgruppe für die Bundesrepublik, Institut für Sozialwissenschaften Humboldt-Universität zu Berlin, Arbeitsbericht Nr. 95*. Berlin.
- Litman, T. 2011, Measuring Transportation. Traffic, Mobility and Accessibility. <https://www.vtpi.org/measure.pdf>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- Litman, T. 2014, Evaluating Transportation Equity. Guidance for Incorporating Distributional Impacts in Transportation Planning. <https://www.vtpi.org/equity.pdf>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- MobG BE – Berliner Mobilitätsgesetz vom 5. Juli 2018, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464).

- Nussbaum, M. C. 2010. *Die Grenzen der Gerechtigkeit: Behinderung, Nationalität und Spezieszugehörigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nussbaum, M. C. 2012. *Gerechtigkeit oder Das gute Leben*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Preisendörfer, P. 2002. Kompensation statt Kumulation? Soziale Ungleichheit aus der Sicht des Theorems des Ausgleichs der Nettovorteile. *Zeitschrift für Soziologie Jg. 31 Heft 2*: 93–105.
- Rammert, A. 2019a. Barrieren für eine integrierte Verkehrsplanung in deutschen Kommunen. *Verwaltung & Management 25. Jg. Heft 3*: 142–150.
- Rammert, A. 2019b: Akteure des Mobilitätsmanagements: Zentrale Herausforderungen für die Gestaltung von Mobilität. In *Informationen zur Raumentwicklung 1/2019, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*, Bonn: 58–69.
- Rammert, A., S. Daubitz und O. Schwedes. 2019. Entwicklung von Mobilitätsstrategien auf Basis qualitativer Daten. *Internationales Verkehrswesen Heft 71, 2019 Nr. 4*: 86–90.
- RKI – Robert Koch Institut, Hrsg. 2020. Allgemeines zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. [https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/Allgemeines/allgemeines\\_node.html;jsessionid=F5F088DDCEB3DC0079B060DB7CD5CA1F.internet121](https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/Allgemeines/allgemeines_node.html;jsessionid=F5F088DDCEB3DC0079B060DB7CD5CA1F.internet121). Zugegriffen: 25. Juni 2020.
- Rupprecht Consult, Hrsg. 2019. Guidelines for developing and implementing a sustainable urban Mobility Plan, Second edition. [https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-2019\\_mediumres.pdf](https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-2019_mediumres.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- Schlosberg, D. 2007. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford: Oxford University Press.
- Schröder-Bäck, P. 2012. Ethische Kriterien der Gerechtigkeit für den Zusammenhang von Umwelt und Gesundheit. In *Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. 1. Auflage*. Hrsg. G. Bolte, C. Bunge, C. Hornberg, H. Köckler und A. Mielck, 51–60. Bern: Hans Huber.
- Schultz, J. 2009. Umwelt und Gerechtigkeit in Deutschland. Ein Beitrag zu einer Systematisierung und ethischen Fundierung. *Beiträge zur Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit, Band 4*. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Schwedes, O. und A. Rammert. 2020. Was ist Integrierte Verkehrsplanung? Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen orientierten Planung. [https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion\\_Paper/DP15\\_SchwedesRammert.pdf](https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion_Paper/DP15_SchwedesRammert.pdf). Zugegriffen: 07. Juli 2020.
- Schwedes, O., B. Sternkopf und A. Rammert. 2017. Mobilitätsmanagement: Möglichkeiten und Grenzen verkehrspolitischer Gestaltung am Beispiel Mobilitätsmanagement. [https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/Mobilit%C3%A4tsmanagement/Endbericht\\_MobMan.pdf](https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/Mobilit%C3%A4tsmanagement/Endbericht_MobMan.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- Schwedes, O., M. Hoor. 2019. Integrated Transport Planning: From Supply- to Demand-Oriented Planning. Considering the Benefits. In *Sustainability*. <https://doi.org/10.3390/su11215900>.
- Schwedes, O., S. Daubitz, A. Rammert, B. Sternkopf und M. Hoor. 2018. Kleiner Begriffskanon der Mobilitätsforschung. Discussion paper. [https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion\\_Paper/DPI-2\\_Schwedes\\_et\\_al.pdf](https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion_Paper/DPI-2_Schwedes_et_al.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- Sen, A. 2012. *Die Idee der Gerechtigkeit*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

- SenUVK – Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Hrsg. 2011. Stadtentwicklungsplan Verkehr Berlin. [https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik\\_planung/step\\_verkehr/download/Stadtentwicklungsplan\\_Verkehr\\_Berlin\\_gesamt.pdf](https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik_planung/step_verkehr/download/Stadtentwicklungsplan_Verkehr_Berlin_gesamt.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- SenUVK – Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Hrsg. 2020. Mobilitätswende. <https://www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/mobilitaetswende/verkehr-888873.php>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e. V./SRL-FMV-Arbeitskreis „Planungsinstrumente nachhaltiger Mobilität“, Hrsg. 2020. Planungsinstrumente für eine nachhaltige Mobilität. Ein Handlungsleitfaden für die Planungspraxis. <https://www.srl.de/dateien/dokumente/de/FMV-Planungsinstrumente-fuer-nachhaltige-mobilitaet-Juni2020.pdf>. Zugegriffen: 07. Juli 2020.
- SVRKaiG – Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Hrsg. 2000. Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit. Gutachten 2000/2001, Kurzfassung. [https://www.svr-gesundheit.de/fileadmin/user\\_upload/Gutachten/2000-2001/kurzfd00.pdf](https://www.svr-gesundheit.de/fileadmin/user_upload/Gutachten/2000-2001/kurzfd00.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- Thiele, I. 2018. *Optimierung von Verkehrsentwicklungsplänen. Ein Vergleich zwischen Theorie und Praxis unter der Betrachtung der FGSV Hinweise zur Verkehrsentwicklungsplanung*. Masterarbeit, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften. [https://opus.ostfalia.de/frontdoor/deliver/index/docId/984/file/Thiele\\_2018\\_Entwicklung\\_Verkehrsentwicklungspl%C3%A4nen.pdf](https://opus.ostfalia.de/frontdoor/deliver/index/docId/984/file/Thiele_2018_Entwicklung_Verkehrsentwicklungspl%C3%A4nen.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- Transport for London, Hrsg. 2005. Improving walkability. Good practice guidance on improving pedestrian conditions as part of development opportunities. [https://www.eltis.org/sites/default/files/case-studies/documents/improving-walkability0\\_3.pdf](https://www.eltis.org/sites/default/files/case-studies/documents/improving-walkability0_3.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- UBA – Umweltbundesamt. 2020. Mobilität privater Haushalte. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/mobilitaet-privater-haushalte#-hohermotorisierungsgrad>. Zugegriffen: 06. August 2020.
- Verein für nachhaltige Verkehrsentwicklung e. V., Hrsg. 2019. Verkehrspolitik in Pankow. <https://verkehr-pankow.de/>. Zugegriffen: 08. April 2020.
- Walker, G. 2012. *Environmental Justice: Concepts, evidence and politics*, First edition. London: Routledge Chapman & Hall.
- West, C., E. Marquardt und U. Gerhard. 2016. Co-design und co-production von Wissen für die nachhaltige Stadt: Das Reallabor Urban Office in Heidelberg. *GAI A – Ecological Perspectives on Science and Society* 26(1): 58–59. [https://www.researchgate.net/profile/Ulrike\\_Gerhard3/publication/315508206\\_Co-design\\_und\\_co-production\\_von\\_Wissen\\_fur\\_die\\_nachhaltige\\_Stadt\\_Das\\_Reallabor\\_Urban\\_Office\\_in\\_Heidelberg/links/5e1db44458515d2b46ad361/Co-design-und-co-production-von-Wissen-fuer-die-nachhaltige-Stadt-Das-Reallabor-Urban-Office-in-Heidelberg.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ulrike_Gerhard3/publication/315508206_Co-design_und_co-production_von_Wissen_fur_die_nachhaltige_Stadt_Das_Reallabor_Urban_Office_in_Heidelberg/links/5e1db44458515d2b46ad361/Co-design-und-co-production-von-Wissen-fuer-die-nachhaltige-Stadt-Das-Reallabor-Urban-Office-in-Heidelberg.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.
- Wildavsky, A. 1997. *But Is It True? A Citizen's Guide to Environmental Health and Safety Issues*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wolfram, M. 2009. Planung ohne Steuerung? Zur Qualität und Orientierung kommunaler Verkehrsentwicklungspläne in Deutschland. [https://www2.ioer.de/recherche/pdf/2009\\_wolfram\\_raumplanung147.pdf](https://www2.ioer.de/recherche/pdf/2009_wolfram_raumplanung147.pdf). Zugegriffen: 08. April 2020.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Fazit: Verkehrswissenschaft als Gesellschaftswissenschaft

Oliver Schwedes

Der verkehrspolitische Nachhaltigkeitsdiskurs ist geprägt von Hoffnungsträgern. Hoffnungsträger sind die säkularisierte Form des religiösen Heilsbringers, des von Gott gesandten Messias, von dem wir die Erlösung auf Erden erwarten. In den letzten Jahrzehnten gab es eine ganze Reihe solcher Hoffnungsträger, die damit angepriesen wurden, alle Verkehrsprobleme mit einem Schlag zu lösen. Das Carsharing etwa verspricht seit dreißig Jahren durch die kollektive Nutzung eines Autobausteins den privaten Pkw abzulösen und eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zu unterstützen, fristet aber bis heute ein Nischendasein und wird auch optimistischsten Prognosen zufolge auf absehbare Zeit keinen signifikanten Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung leisten (ifmo 2016). Es folgte in den 1990er Jahren die erste Welle der Elektromobilität, die nach wenigen Jahren ebenso schnell wieder verschwand wie sie gekommen war, bevor das Elektroauto 2009 wiederentdeckt wurde und ein zweiter e-mobility-Hype einsetzte (Schwedes 2020). Zehn Jahre später stehen wir noch immer am Anfang einer Entwicklung, von der wir schon jetzt wissen, dass sie keinen Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung leisten wird, wenn zukünftig alle mit einem privaten Elektroauto fahren werden, anstatt auf den privaten Pkw zu verzichten. In den 2000er Jahren erschien dann vielen Beobachtern die nachwachsende Generation junger Menschen als ein Hoffnungsträger, da sie angeblich weder einen Führerschein machen noch Autofahren wollten, was die Zahlen bis heute nicht hergeben. In jüngster Zeit wird die digitale Revolution im Verkehrssektor als Hoffnungsträger einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung begrüßt

---

O. Schwedes (✉)

Technische Universität Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: [oliver.schwedes@tu-berlin.de](mailto:oliver.schwedes@tu-berlin.de)

© Der/die Autor(en) 2021

O. Schwedes (Hrsg.), *Öffentliche Mobilität*,

[https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_12)

301

und jeder der Einwände etwa gegen das autonome Fahren formuliert als Ketzer geziehen. Der neueste Heilsbringer jedoch ist ein Produkt der sogenannten Plattformökonomie und nennt sich ‚Mobility as a Service‘. Seine Vertreter\*innen versprechen den Kundinnen und Kunden mit ihren privaten Business Modellen jedes gewünschte Mobilitätsangebot aus einer Hand und natürlich wieder nachhaltig (Docherty et al. 2018).

Heilsbringer zeichnen sich durch einen ambivalenten Charakter aus, einerseits verfügen sie zweifellos über ein reales Potential, die mit ihnen verbundenen Hoffnungen zu erfüllen. Darin unterscheidet sich die säkularisierte Form von ihren heiligen Vorgängern, an die man glauben musste. Andererseits verleiten die Hoffnungsträger dazu, dass man sich auf sie verlässt, ohne nach den gesellschaftlichen Voraussetzungen zu fragen, die erfüllt sein müssen, damit sie ihr reales Potential auch entfalten können. In dieser Hinsicht erfüllen sie noch ganz die Funktion der religiösen Heilsbringer, denen seinerzeit eine überirdische Wirkmacht unterstellt wurde. Indem die Erwartung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung auf die Hoffnungsträger übertragen wird, erfüllen sie eine gesellschaftliche Entlastungsfunktion. Die Politik muss keine unangenehmen Entscheidungen treffen, die Bürger\*innen müssen nicht ihren eigenen Lebensstil hinterfragen, der Hoffnungsträger wird es schon richten. Stattdessen wurde die Erwartung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung in den letzten Jahrzehnten immer wieder enttäuscht, ohne dass ernsthaft die Frage gestellt wurde, woran das liegt, lieber wenden sich alle Beteiligten dem nächsten Hoffnungsträger zu, von dem sie erwarten, dass er ihre Hoffnungen jetzt aber wirklich erfüllt.

Diese gesellschaftliche Konstellation haben Blühdorn et al. (2020) treffend als *nachhaltige Nicht-Nachhaltigkeit* bezeichnet und eindrücklich nachgezeichnet, warum die ökologische Transformation der Gesellschaft nicht stattfindet. Dabei haben sie sich von den großen Nachhaltigkeitserzählungen bewusst kritisch distanziert, die von der etablierten Wissenschaft allzu häufig zum Ausgangspunkt ihrer Überlegung gemacht wird, um an die entsprechenden Fördertöpfe zu gelangen.

„Dieser Abstand ist nicht zuletzt deshalb dringend geboten, weil der Verdacht besteht, dass deren soziologisch oft wenig plausiblen Aktivierungs- und Hoffnungserzählungen – ungewollt und unbewusst – vielleicht selbst zur Stabilisierung genau dessen beitragen, wogegen sie sich wenden. Denn entgegen solchen Mobilisierungsnarrativen sind moderne Konsum- und Digitalisierungsgesellschaften tatsächlich nicht bereits auf dem richtigen Weg! Die Wende zur Nachhaltigkeit hat nicht bereits begonnen! Nichts deutet darauf hin, dass die Logik der Nicht-Nachhaltigkeit wirklich ernsthaft angeschlagen wäre. Eine Gesellschaft der Nachhaltigkeit ist – trotz neuer Klimabewegung, Grüner Wahlerfolge und

vielfältiger ökologischer Modernisierungsprojekte – nirgends in Sicht. Und jede Behauptung, dass es doch so sei, spinnt gewissermaßen *das längst abgespielte Stück* fort und trägt zur Rechtfertigung des Weiter-So bei“ (ebd., S. 20 f.).

Für die Verkehrswissenschaft folgt daraus, die Rolle der Hoffnungsträger einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung kritisch im gesellschaftlichen Kontext zu betrachten und auf jene notwendigen Voraussetzungen hin zu befragen, die erfüllt sein müssen, damit sie die mit ihnen verbundenen Erwartungen erfüllen können. Dann zeigt sich beispielsweise, dass das Autoteilen (Carsharing) darauf angewiesen ist, die Nutzung des privaten Pkw einzuschränken. Stattdessen verteilen die deutschen Automobilkonzerne ihre neusten Modelle als Carsharing-Fahrzeuge getarnt werbewirksam und flächendeckend in den deutschen Innenstädten, dort also, wo sie am wenigsten benötigt werden, weil der öffentliche Verkehr gut ausgebaut ist. Im Ergebnis wird damit die Attraktivität der Autonutzung erhöht, ohne dass ein privater Pkw deshalb weichen muss. Nachdem die deutschen Automobilkonzerne die Elektrifizierung jahrzehntelang erfolgreich bekämpft haben, werden die Elektroantriebe jetzt in Verbrennungsfahrzeuge eingebaut, die immer größer und schwerer geworden sind und Batterien erfordern, die zunächst zwei Tonnen in Bewegung setzen müssen, bevor die Reise losgehen kann. In dem Maße wie das private Elektroauto dem alten Leitbild der ‚Rennreiselimousine‘ folgt, die vollbesetzt und ohne Stopp fünfhundert Kilometer mit einer Durchschnittsgeschwindigkeit von einhundert Stundenkilometern überwindet, trägt es nicht zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung bei. Auch die neue Generation junger Menschen wird nicht nachhaltig geboren, sondern in eine Autogesellschaft. Selbst die Aktivist\*innen von *Fridays for Future* sind angewiesen auf alternative Mobilitätskonzepte, die ihnen ein gutes Leben ermöglichen und falls das Autoteilen dabei eine Rolle spielen wird, werden auch sie gezwungen einen Führerschein machen. Sollten sie zukünftig ein autonomes Fahrzeug nutzen, werden sie unter den gegebenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mehr Verkehr erzeugen als zuvor, weil die Attraktivität steigt, weitere Strecken mit dem privaten Pkw zurückzulegen, während man zugleich anderen Tätigkeiten nachgeht (Agora Verkehrswende 2020). Schließlich sind die jungen technikaffinen Menschen schon heute die besten Kund\*innen jener Start-Ups, die neue Mobilitätsdienstleistungen wie e-Scooter, e-Kickroller oder e-Bikes anbieten. Ihr legitimes Partikularinteresse besteht darin, die Menschen anzuregen, ihre Fahrzeuge möglichst oft zu nutzen und dabei möglichst viele Kilometer zurückzulegen, was jedoch dem Gemeinwohlinteresse einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung fundamental widerspricht.

Spätestens an dieser Stelle begegnet der kritischen Verkehrswissenschaft der Vorwurf des Defätismus: Können wir auch sagen, wie eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zu erreichen ist? Die Beantwortung dieser Frage setzt ein Vorgehen voraus, das sich nicht an einzelnen Hoffnungsträgern abarbeitet, sondern von gesellschaftlichen Problemlagen ausgeht und sich an gemeinsam formulierten Zielen orientiert. Die genannten Hoffnungsträger müssen sich diesen Zielen unterordnen und in eine gesellschaftliche Gesamtstrategie einfügen (Schwedes und Rammert 2020). Unter der Voraussetzung, dass wir im weltweiten Ressourcenverbrauch, der damit einhergehenden Umweltzerstörung sowie dem globalen Klimawandel ein Problem erkennen und eine nachhaltige Verkehrsentwicklung als eine wesentliche Maßnahme begreifen, die dem zu begegnen, hat das für die genannten Hoffnungsträger ganz konkrete Folgen. Das Carsharing, die kollektive Nutzung des Autobausteins, leistet nur dann einen Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung, wenn zugleich der Besitz des privaten Pkw weitgehend aufgegeben wird. Die elektrisch betriebenen Fahrzeuge müssen so dimensioniert sein und auf eine Art eingesetzt werden, dass sie effektiv genutzt werden können. Das heißt, ihre Höchstgeschwindigkeit müsste deutlich gedrosselt werden, dann könnten sie auch unter Sicherheitsgesichtspunkten kleiner und leichter sein, schließlich sollte ein hoher Besetzungsgrad gewährleistet werden. Die neue Generation junger Menschen muss darin unterstützt werden, dass sie ihr Leben nachhaltig organisieren kann und dabei nicht mehr auf einen privaten Pkw angewiesen ist. Dabei könnten autonome Fahrzeuge im ländlichen Raum eine wichtige Rolle spielen, deren Algorithmen eine permanente Verfügbarkeit unabhängig von privaten Pkw gewährleisten und die Etablierung neuer Mobilitätsroutinen ermöglichen, die eine nachhaltige Verkehrsentwicklung unterstützen. Das ist nur ein Beispiel für eine Vielzahl neuer Mobilitätsdienstleistungen, die im Rahmen einer integrierten verkehrspolitischen Gesamtstrategie gebündelt werden, um im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu weniger Verkehr beizutragen.

Um zu diesen Einsichten vorzudringen, muss Verkehrswissenschaft als Gesellschaftswissenschaft praktiziert werden und sich als kritische Mobilitätswissenschaft etablieren. Eine kritische Mobilitätswissenschaft hat die Aufgabe, jene Macht- und Herrschaftsverhältnisse zu analysieren, die einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung entgegenstehen und sie öffentlich zur Diskussion zu stellen (FES 2019). Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass Wissenschaft die Aufgabe hat, die Gesellschaft immer wieder kritisch über ihre eigene Unvollkommenheit aufzuklären (Foucault 1992). Erst wenn dies gelingt, ist es der Wissenschaft möglich, angemessene gesellschaftliche Reformvorschläge zu entwickeln, die sich nicht in oberflächlichen Lippenbekenntnissen erschöpfen, sondern über



die bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse hinausweisen und damit die allenthalben im Munde geführte große Transformation überhaupt erst denkbar erscheinen lässt. In diesem Sinne haben wir in der kritischen Auseinandersetzung mit der aktuell nicht nachhaltigen Situation im Verkehrssektor, die Voraussetzungen für eine menschengerechte Verkehrsplanung identifiziert. Aus dieser wissenschaftlichen Gesellschaftskritik resultierte die Einsicht in die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des Verkehrssystems: Die Verkehrswende.

Eine kritische Mobilitätsforschung, die Verkehrswissenschaft als Gesellschaftswissenschaft praktiziert, begreift die Verkehrswende nicht als technologische Herausforderung, die mit einer neuen Ampelschaltung für Radfahrer und Fußgänger zu erreichen ist, sondern als Baustein eines gesamtgesellschaftlichen Transformationsprozesses, der das Zusammenleben der Menschen berührt und einen neuen Gesellschaftsvertrag erfordert (Pistor 2020). Hier sehen wir mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des öffentlichen Verkehrs hilfreiche Anknüpfungspunkte, die aufgenommen werden können, um ihn zu einer zeitgemäßen Öffentlichen Mobilität weiterzuentwickeln. Während der öffentliche Verkehr seinerzeit im Rahmen der Daseinsvorsorge mit seinem Beitrag für die soziale Integration der Gesellschaft staatlich legitimiert wurde, erfordert die Öffentliche Mobilität eine zivilgesellschaftliche Legitimationsgrundlage, der es gelingt, die soziale mit der ökologischen Frage zu verbinden. Dabei wandelt sich die Rolle des Staates, der sich stärker gegenüber der Gesellschaft öffnet, um den wachsenden Ansprüchen aktiver Teilhabe gerecht zu werden. Das bedeutet nicht, wie immer wieder behauptet wird, dass sich der Staat zurückzieht, vielmehr ist seit langem zu beobachten, dass seine Regelungsdichte in vielen gesellschaftlichen Bereichen zunimmt (Bahle 2003; Bonoli und Natali 2012). Auch die Entwicklung einer Öffentlichen Mobilität, die sich stärker als in der Vergangenheit an den Anforderungen und Bedarfen der Menschen orientiert, erfordert neue staatliche Regelungskompetenzen, die es der öffentlichen Hand erlauben, die politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Partizipation zu gewährleisten. Dementsprechend ist die Neubegründung staatlicher Daseinsvorsorge im Sinne einer Öffentlichen Mobilität besser als eine Neuordnung der ‚governance of welfare‘ zu beschreiben (Bode 2005; Hancké 2014).

Als Folge der Neuordnung staatlicher Wohlfahrtsregulierung sehen sich auch staatliche Steuerungsdisziplinen wie die Verkehrsplanung mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Damit Politik und Verwaltung den neuen Anforderungen entsprechen können, muss sich auch die Verkehrsplanung gegenüber der Gesellschaft öffnen und die ehemals ‚beplante‘ Bevölkerung aktiv in die Planungs- und Entscheidungsprozesse einbeziehen. In der Folge kann sich die

Verkehrspolitik stärker als in der Vergangenheit an den konkreten Anforderungen und Bedarfen der Menschen orientieren. Damit eröffnen sich neue Gestaltungsmöglichkeiten für eine gemeinwohlorientierte Mobilitätspolitik, die nicht auf die Organisation von wachsenden Verkehrsmengen gerichtet ist, sondern das Ziel verfolgt, gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten.

Das Konzept der Öffentlichen Mobilität könnte den Ausgangspunkt dafür bilden, der sich abzeichnenden großen Transformation im Verkehrssektor einen entsprechenden gesellschaftlichen Rahmen zu geben, innerhalb dessen eine nachhaltige Verkehrsentwicklung politisch gestaltet werden kann. Am Anfang sollte dabei die Einsicht stehen, dass der aktuelle Wandel von Verkehr und Mobilität äußerst konfliktreich verläuft und die politischen Ziele entsprechend umkämpft sind. Die vielfältigen neuen Mobilitätsdienstleistungen entfalten nicht gleichsam naturwüchsig nachhaltige Entwicklungspotentiale, vielmehr sind sie verbunden mit alten und neuen gesellschaftlichen Akteuren, die jeweils ganz unterschiedliche Partikularinteressen verfolgen. Hinzu kommt, dass die bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse im Politikfeld Verkehr zunehmend infrage gestellt und von Bürger\*innen aktiv bekämpft werden. Ob diese dynamische Gemengelage in einer nachhaltigen Verkehrsentwicklungsstrategie mündet, wird davon abhängen, wie die politischen Kämpfe ausgehen. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, dass Politik wie Wissenschaft politisch Stellung beziehen anstatt sich wie in der Vergangenheit auf vermeintlich neutrale verkehrspolitische Sachentscheidungen zurückzuziehen.

Die Öffentliche Mobilität in einer demokratischen Gesellschaft erfordert eine öffentliche Repräsentation. Sie muss sich im Recht des Staates ebenso wiederfinden wie in staatlicher Planung und Politik. Demgegenüber repräsentiert der demokratische Rechtsstaat – seine Planung wie auch seine Politik – aktuell vor allem die private Auto-Mobilität. Die anhaltende Schwäche des öffentlichen Verkehrs erklärt sich insbesondere durch seine schwache gesellschaftliche Repräsentation. In der Autogesellschaft ist der öffentliche Verkehr rechtlich ein historisches Relikt (Daseinsvorsorge), planerisch wird er als eine Restgröße behandelt (Mindestangebot) und politisch als ein notwendiges Übel wahrgenommen (Subventionsfall). Vor diesem Hintergrund sind wir der Frage nachgegangen, welche gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen, um erfolgreich eine Öffentliche Mobilität zu etablieren, mit der die angestrebte Verkehrswende politisch aktiv gestaltet werden kann. Darüber hinaus haben wir konkrete Hinweise gegeben, welche Bausteine eine Öffentliche Mobilität umfassen müsste, um den Ansprüchen eines reformierten öffentlichen Verkehrs gerecht zu werden. Während das weitreichende Konzept der Öffentliche

Mobilität vor dem Hintergrund der bescheidenen Rolle des öffentlichen Verkehrs heute noch als Utopie erscheinen mag, verweisen die von uns aufgezeigten neuen Instrumente zur Gestaltung eines menschengerechten Verkehrs auf einen gesellschaftlichen Entwicklungspfad, der politisch konkret entschieden werden kann. Dementsprechend begreifen wir die Öffentliche Mobilität als eine konkrete Utopie, deren Erfolg insbesondere davon abhängen wird, ob eine kritische Verkehrs- und Mobilitätsforschung gesellschaftlich nachgefragt wird.

---

## Literatur

- Agora Verkehrswende. 2020. Die Automatisierung des Automobils und ihre Folgen. Chancen und Risiken selbstfahrender Fahrzeuge für nachhaltige Mobilität. [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2020/Automatisierung\\_des\\_Automobils/Agora\\_Verkehrswende\\_Automatisierung\\_des\\_Automobils\\_und\\_ihre\\_Folgen.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2020/Automatisierung_des_Automobils/Agora_Verkehrswende_Automatisierung_des_Automobils_und_ihre_Folgen.pdf) (06.09.2020).
- Bahle, Thomas. 2003. The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany. Is the Welfare State on the Retreat? *Journal of European Social Policy* 13 (1): 5–20.
- Blühdorn, Ingolfur, Felix Butzlaff, Michael Deflorian, Daniel Hausknost, Mirijam Mock. 2020. *Nachhaltige Nicht-Nachhaltigkeit. Warum die ökologische Transformation der Gesellschaft nicht stattfindet*. Bielefeld: transcript.
- Bode, Ingo. 2005. Desorganisation mit System. Die Neuorganisation der ‚governance of welfare‘ in Westeuropa. *Berliner Journal für Soziologie* 15 (2): 219–239.
- Bonoli, Giuliano und David Natali, Hrsg. 2012. *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: University Press.
- Docherty, Iain, Greg Marsden, Jillian Anable. 2018. The Governance of Smart Mobility. *Transportation Research Part A* 115: 114–125.
- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung. 2019. *Hürden auf dem Weg zur Zukunftsstadt. Strategien für eine integrierte Stadt- und Verkehrspolitik*. WISO Diskurs 12. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/15881.pdf> (06.09.2020).
- Foucault, Michel. 1992. *Was ist Kritik?* Berlin: Merve.
- Hancké, Bob Hrsg. 2014. *Debating Varieties of Capitalism*. Oxford: University Press.
- Ifmo – Institut für Mobilitätsforschung. 2016. *CarSharing 2025 – Nische oder Mainstream?* <https://www.ifmo.de/publikationen.html?t=150> (06.09.2020).
- Pistor, Katharina. 2020. *Der Code des Kapitals. Wie das Recht Reichtum und Ungleichheit schafft*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Schwedes, Oliver. 2020: *Das Elektroauto. Mobilität im Umbruch*, 2. Aufl. Wiesbaden: Springer Vieweg.
- Schwedes, Oliver und Alexander Rammert. 2020. *Mobilitätsmanagement. Ein neues Handlungsfeld Integrierter Verkehrsplanung*. Wiesbaden: Springer VS.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

