

# InfrastrukturRecht

## Energie · Verkehr · Abfall · Wasser

### Geschäftsführende Herausgeber

Prof. Dr. Christian Theobald  
BBH

Dr. Andreas Zuber  
Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU)

### Herausgeber

RiBVerfG Prof. Dr. Gabriele Britz  
Bundesverfassungsgericht

Andreas Gentzsch  
Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.  
(BDEW)

Prof. Christian Held  
BBH, Europäischer Verband der unabhängigen Strom-  
und Gasverteilerunternehmen (GEODE)

Prof. Dr. Georg Hermes  
Universität Frankfurt a.M.

Folkert Kiepe  
Beigeordneter a.D. Deutscher Städtetag

Prof. Dr. Christian Koenig  
Universität Bonn

Holger Lösch  
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)

Prof. Dr. Jürgen Kühling  
Universität Regensburg, Mitglied der Monopol-  
kommission

Dr. Christiane Nill-Theobald  
TheobaldConsulting

Detlef Raphael  
Deutscher Städtetag

Prof. Dr. Jens-Peter Schneider  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Adolf Topp  
AGFW | Der Effizienzverband für Wärme, Kälte und  
KWK e.V.

Oliver Wolff  
Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV)

### Inhaltsverzeichnis

*Ch. Theobald:* Editorial 218

#### Beiträge

*K. J. Beckmann:* Neue Mobilitätspolitik für Klima, Umwelt und Stadtbewohner  
– Resümee 218

*Ch. Jung:* Der Rechtsrahmen der Verkehrswende – Appelle an den Gesetzgeber in  
Deutschland und Europa 220

*R. Loske:* Warum die Verkehrswende in Deutschland nicht gelingt 225

*H. v. Lojewski:* Verkehrswende und Mobilitätspolitik – der Beitrag der Städte und  
Regionen 229

*M. zur Nedden:* Alle reden von der Energiewende – wo bleibt die Verkehrswende? –  
Anmerkungen aus Sicht der Stadtentwicklung 232

*H. Monheim:* Hemmnisse und Perspektiven einer Verkehrswende (Teil 1) 236

In Zusammenarbeit mit der  
Neuen Juristischen Wochenschrift

Nr. 10 • 13. Oktober 2017

14. Jahrgang

Mit Internet-Volltext-Service [www.IR.beck.de](http://www.IR.beck.de) der besprochenen Entscheidungen

Verlag C.H.Beck München und Frankfurt a.M.

## Editorial

Dem geübten Leser wird sofort die von den sonstigen Gepflogenheiten der IR abweichende Titelseite nebst Inhaltsverzeichnis aufgefallen sein: Anders als sonst haben wir dieses Mal auf die aktuellen Nachrichten und Informationen aus den einzelnen Medien verzichtet; und zwar zugunsten von sechs ausführlichen Beiträgen, allesamt aus dem Verkehrsbereich. Anlass ist der 70. Geburtstag, den unser Mitherausgeber *Folkert Kiepe*, kürzlich begehen durfte. Anlässlich seines Ehrentages fand am 26.6.2017 in Berlin das Symposium „Alle reden von der Energiewende – Wo bleibt die Verkehrswende?“ statt. Sechs ausgewählte Vorträge dieser Veranstaltung sind von den Referenten freundlicherweise im Nachgang verschriftlicht und der IR zum Abdruck übermittelt worden. Einen hervorragenden Einstieg in die Thematik und die nachfolgenden Beiträge bietet *Klaus J. Beckmann*, der unter der Überschrift „Neue Mobilitätspolitik für Klima, Umwelt und Stadtbewohner – Resümee“ die Veranstaltung zugleich zusammenfasst.

Unser Jubilar *Folkert Kiepe* begleitet die IR als Herausgeber seit dem Jahr 2004 von Beginn an. Man kann ihn mit Fug und Recht als einen Pionier einer integrierten Stadt- und Verkehrsplanung bezeichnen, lange bevor das gegenwärtige Leitbild der „Energiewende“ die drei für die CO<sub>2</sub>-Entstehung und damit den Klimaschutz relevanten Infrastruktursektoren Energie, Verkehr und Wärme/Wohnen auf die politische Tagesordnung gehoben hat. Erklärlich wird dies vor dem Hintergrund seiner langjährigen Tätigkeit beim *Deutschen Städtetag* in Köln und Berlin, zu dem er nach siebenjährigem Wirken als Verwaltungsjurist bei der Stadt Köln im Jahr 1985 gewechselt war. Dort war er zunächst als Hauptreferent, seit 1991 als Beigeordneter für die Bereiche Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr zuständig. Seit seinem altersbedingten Ausscheiden aus dem *Deutschen Städtetag* im Jahr 2012 lässt *Folkert Kiepe* als Partner of Counsel der Sozietät Becker Büttner Held (BBH) insbesondere Kommunen sowie Aufgabenträger und Aufgabennehmer im ÖPNV und SPNV an seinem breiten Erfahrungsschatz in beratender Funktion teilhaben.

*Prof. Dr. Christian Theobald, Schriftleiter und geschäftsführender Herausgeber*

## Beiträge

### Neue Mobilitätspolitik für Klima, Umwelt und Stadtbewohner – Resümee

*Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann, Berlin\**

*Die Vielfalt, Tiefe und Breite der Referate, Statements und Diskussionsbeiträge zeigen gleichermaßen die Relevanz der Fragestellungen zur Verkehrswende, aber auch die vielfältigen Facetten der Handlungserfordernisse und der strategischen sowie operativen Handlungsansätze.*

## I. Einordnung

In der Diskussion bestand v. a. darüber Einigkeit, dass die örtliche Ebene – damit die Kommunen – wichtige Handlungsbereiche und Akteure für eine Mobilitätswende umfasst, da in Städten, Gemeinden und Regionen alltägliches Mobilitäts- und Verkehrsverhalten geprägt und eingeübt wird und daher v. a. hier verändert werden kann. Dabei geht es um physische Bewegungen und Beweglichkeit, aber auch um Veränderungsbereitschaft routinisierten Verhaltens der Menschen einschließlich der Verlagerer und Transporteure im Bereich Mobilität/Verkehr wie Kraftfahrzeugbesitz, eingesetzte Antriebstechniken, Verkehrsmittelwahl, (gemeinsame) Fahrzeugnutzung, Reaktionen auf rechtliche und finanzielle Regelungs- und Anreizsysteme.

Deutlich wurden in den Beiträgen aber auch die Vielzahl der Akteure und der zu berücksichtigenden unterschiedlichen Interessen und Rahmenbedingungen sowie die Erfordernisse von koordinierten und integrierten Handlungsansätzen sowie von Erfordernissen zur Anpassung von Rahmenbedingungen.

Handlungserfordernisse wurden einvernehmlich als „unabweisbar“ gekennzeichnet – nach dem Pariser Abkommen und dem Kabinettsbeschluss zum Klimaschutzplan 2050, einschließlich der vorgegebenen Sektorziele. Diese verdeutlichte Staatssekretär *Flasbarth (BMUB)* für den Klimaschutz mit dem Leitsatz „Vor der Kür zur Pflicht“ sehr prägnant. Ohne explizite Formulierung standen dahinter Forderungen nach Formulierung und Vereinbarung (erstmalig!) einer integrierten nationalen Mobilitätspolitik, die auf die Ebenen von Ländern, Regionen, Städten und Gemeinden runtergebrochen und dort spezifisch konkretisiert und in die europäische Verkehrs-/Mobilitätspolitik eingebunden werden müssen. Gerade auf europäischer Ebene gibt es mit dem „EU-Weißbuch zum Verkehr“ (KOM(2011) 144) einen Vorläufer einer entsprechenden strategischen Ausrichtung mit Konsequenzen bzw. Hinweisen für eine operative Umsetzung.

Wenn auch die Energiewende „läuft“ – zum Teil allerdings schleppend und nicht immer zielgenau und stringent –, wird in Deutschland deutlich, dass eine veränderte – bzw. überhaupt erstmalige – Mobilitätspolitik benötigt wird. Energiewende und Verkehrswende stehen somit in einem engen Wechselverhältnis, auch wenn diese nicht – wie häufig behauptet – zwei Seiten einer Medaille darstellen.

## II. Rahmenbedingungen für Energiewende und Mobilitäts-/Verkehrswende

Die veränderten Rahmenbedingungen für Mobilitäts- und Verkehrsentwicklung, aber auch für Raum- und Stadtentwicklung bedeuten zum Teil „Handlungszwänge“. Diese werden gesetzt durch

- die Abkommen von Paris und Marrakesch sowie den im *Bundeskabinett* beschlossenen „Klimaschutzplan

\* Der Autor führt die KJB.Kom – Prof. Dr. Klaus J. Beckmann Kommunalforschung, Beratung, Moderation und Kommunikation, Berlin.

2050“ mit sektoralen Selbstverpflichtungen (42–40 % für Verkehr bis 2050),

- das dynamische Städtewachstum mit verstärkten Anforderungen an die Transformationen der Städte – gerade auch in den Bereichen Mobilität, Verkehr und Transport sowie Energie,
- die verstärkte Globalisierung mit wachsendem sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Austausch – in digitaler, aber v. a. auch in physischer Form von Verkehr,
- die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft mit Konsequenzen für den räumlichen Austausch von Personen, Leistungen und Waren sowie den Betrieb von Infrastrukturen und Verkehrssystemen („Smart City“, „Smart Regions“).

Diese Rahmenbedingungen werden sektoral verstärkt durch Anforderungen der Luftreinhaltung („NOx“, „Partikel“) und die durch Verwaltungsgerichte gesetzten Maßnahmenerfordernisse bei gleichzeitig fehlender Autorisierung und Instrumentalisierung der für die Luftreinhaltungspläne zuständigen Behörden und die für die Umsetzung zuständigen Gemeinden durch das *Bundesverkehrsministerium (BMVI)*.

Diese „Handlungszwänge“ scheinen aber auch ein wachsendes Bewusstsein für Handlungserfordernisse und eine wachsende Handlungsbereitschaft im Sinne der Wahrnehmung eines „geöffneten Zeitfensters“ für koordiniertes Handeln zu eröffnen. Dies drückt sich bspw. aus in

- den Empfehlungen der Agora Verkehrswende „Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen gestalten“ (2017),
- der VDA-Initiative „Plattform Urbane Mobilität“ (2017) – gemeinsam mit ausgewählten deutschen Städten,
- dem Positionspapier des ADAC „Evolution der Mobilität gestalten“ (2017),
- der Erweiterung der Mobilitätsdienste von Automobilherstellern (z. B. „Car2Go“, „Drive Now“).

Der Blick auf die Erfordernisse bedingt neue Chancen, aber auch Risiken zur Ausgestaltung von Mobilitätsdiensten, von Sharing-Angeboten sowie zur Förderung von Inter- und Multimodalität, damit zur Mobilitäts-/Verkehrswende.

### III. Konsequenzen für eine Mobilitäts- und Verkehrswende

Ziele zur Gestaltung des Stadtverkehrs stellen den Handlungsrahmen dar mit Anforderungen an die

- Sicherung und Verbesserung der Teilhabe und der wirtschaftlichen Austauschprozesse,
- Verbesserung der Lebens- und Stadtqualitäten (analog den Qualitäten von Freiburg, München, Zürich, Ulm, Kopenhagen, Stockholm, Seattle etc.),
- Schaffung lebenswerter Stadtquartiere,
- Verbesserung der lokalen Umweltqualitäten (Schadgase, Schadstoffe, Lärm, Unfälle etc.).

Voraussetzungen sind über alle Handlungsebenen von EU, Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmte („integrierte“) Konzepte. Auch wenn dabei die Zuständigkeiten

des Bundes begrenzt sind, haben doch sowohl die Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes für Bundesverkehrswege (Autobahnen und Bundesstraßen, bundeseigene Schienenwege, Bundeswasserstraßen) durch die inhärente Priorisierung von Verkehrsträgern und von Neubau-, Ausbau- oder Erneuerungsvorhaben eine hohe Bedeutung als Rahmensetzung für eine Verkehrswende. Dies gilt auch für lokale Verkehrssysteme durch die Einbindung von großräumigen Netzen und Verkehrsangeboten sowie durch den Neubau von Ortsumgehungen – allerdings ohne Umbau von damit aufzugehenden Ortsdurchfahrten – und durch die Ausgestaltung der Zuwendungen für örtliche Verkehrsanlagen (Hauptverkehrsstraßen, Stadt-/Straßenbahnen, Busbahnhöfe, Betriebshöfe etc.) auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und dessen Nachfolgeregelungen im Entflechtungsgesetz. Hinzu kommt die Ausgestaltung der für Kommunen (untere Straßenverkehrsbehörden) umsetzbaren Instrumente des Straßenverkehrsrechts (StVG, StVO etc.) wie auch des öffentlichen Verkehrs (z. B. Regionalisierungsgesetz (RegG), PBefG).

Voraussetzung ist v. a. auf lokaler Ebene eine „integrierte Politik“ von

- Siedlungs- und Standortpolitik, z. B. punktaxiale Systeme, Siedlung an ÖV-Achsen („TOD transit oriented development“),
- Ausbau und Betrieb von Infrastrukturen des Umweltverbundes (S- und U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen, Busse; Fahrräder und Pedelecs, Fußgängeranlagen etc.) und deren Vernetzung (z. B. durch „Mobilitätspunkte“),
- vermehrter Integration von Sharing-Systemen in die städtischen Verkehrssysteme,
- Anforderungen an Fahrzeugtechnik (Antriebsformen: Elektro, Wasserstoff, Hybrid),
- Ausgestaltung der Anlastung von Kosten – einschließlich der Internalisierung von „externen“ Kosten wie Umweltkosten und soziale Kosten – und Ausgestaltung von Finanzierungssystemen (GVFG, RegG, Entflechtungsgesetz),
- differenziertem, d. h. auch Rebound-Effekte vermeidendem Umgehen mit technischen Weiterentwicklungen von Fahrzeugen, Verkehrsinfrastrukturen und Verkehrsleittechnik wie z. B. elektrisch angetriebenen oder automatisierten Fahrzeugen.

Erste Veränderungstendenzen deuten sich im Sinne einer Verkehrs-/Mobilitätswende an durch

- verringerten oder altersbezogen verzögerten Führerscheinwerb,
- leicht sinkenden Pkw-Besitz in jüngeren Altersgruppen,
- wachsende Angebote und Inanspruchnahmen von Sharing-Angeboten (Car-Sharing, Bike-Sharing),
- leichte Zunahmen der Inter- und Multimobilität,
- einen – aber sehr langsam – zunehmenden Einsatz von innovativen Antriebsformen (Elektro, Wasserstoff, Hybrid) und
- eine sich wandelnde Mobilitätskultur (z. B. Zürich, Wien etc.).

Die Erfordernisse sind anerkannt, Umsetzungsmöglichkeiten sind z. T. gegeben, aber nicht ausreichend flankiert

und gestützt – insbesondere nicht durch eine konsequente Bundesmobilitätspolitik.

#### IV. Weitere Handlungserfordernisse

Eine Mobilitäts- und Verkehrswende kann nur gelingen mit verbesserten und intensivierten Kooperationen aller Akteure (Bund, Länder, Kommunen, Wirtschaft, Automobil- und Transportwirtschaft, Zivilgesellschaft). Dazu müssen in Feldversuchen („Stadt-Laboren“) neue Techniken und Organisationsformen eingesetzt, getestet und auf Wirkungen untersucht werden – auch unter Beachtung „kontraproduktiver Effekte“ wie „Rebound-Effekte“. Dies setzt ein Denken in/für Gesamt-Mobilitäts- und Gesamt-Verkehrs-Systeme(n) voraus. Die gemeinsamen Vorbereitungs-, Entscheidungs-, Umsetzungsprozesse sowie Prozesse der Evaluation müssen v. a. durch Offenheit zur „Vertrauensbildung“ unter/zwischen allen Beteiligten beitragen.

Hier wäre eine „aktive(re) Rolle“ des *BMVI* anzustreben, das neben infrastrukturellen und straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen insbesondere eine öffentliche Plattform zur Koordination, zum Erfahrungsaustausch, zu neutralen Analysen und Interessendarstellungen, zur Integration und Vernetzung, zur Evaluation sowie zur Vertrauensbildung und zum Durchbrechen von „Denkschablonen“ bereitstellen könnte, um in diesem Zusammenhang auch Verabredungen bilateral sowie zwischen allen Akteuren (multilateral) vornehmen zu können.

### Der Rechtsrahmen der Verkehrswende – Appelle an den Gesetzgeber in Deutschland und Europa

*Dr. Christian Jung, LL.M. (S.M.U.), Berlin\**

*„Verkehrswende“ ist ein juristisch nicht definierter, nur teleologisch zu fassender Sammelbegriff für sämtliche Maßnahmen, die der Verwirklichung der damit erstrebten Ziele, insbesondere Schadstoffreduktion, Klimaschutz und Entlastung der Verkehrsflächen, dienen. Trotz der unbestritten wichtigen Rolle der konkurrierenden Bundeskompetenzen liegt die Hauptverantwortung für die tatsächliche Durchsetzung der Verkehrswende bei den Kommunen und den Ländern. Die Mobilitätswende lässt sich nicht mit repressiven Verboten, sondern nur mit verhaltensmotivierenden Angeboten einer integrierten Mobilitätsdienstleistung herbeiführen, die individuelle Fahrzeuge ersetzt. Dabei spielt der ÖPNV eine tragende Rolle. Die Aufwertung des ÖPNV zu einem MIV-äquivalenten integrierten Mobilitätsangebot kann jedoch nur gelingen, wenn das PBefG und die VO (EG) Nr. 1370/2007 den neuen Herausforderungen der Verkehrswende angepasst werden.*

#### I. Die Verkehrswende – zunehmend ein Gebot der Stunde

Spätestens seitdem die Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls zur Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen<sup>1</sup> die dort verbindlich vereinbarten Reduktionen von

Treibhausgasemissionen in nationale Maßnahmen umzusetzen versuchten, war klar, dass auch der Wirtschaftsbereich „Verkehr“ seinen Beitrag dazu leisten muss. Schließlich ist der Verkehr in all seinen Erscheinungsformen für etwa 23 % der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich. In Deutschland waren es im Jahr 2015 zwar nur 18 %. Allerdings ist der Verkehr der einzige Wirtschaftssektor, dessen Emissionsanteil kontinuierlich ansteigt – zwischen 1990 und 2014 um 0,6 %<sup>2</sup>. Gleichzeitig werden die begrenzten Flächen deutscher Städte durch eine immer größere Zahl von Pkw in Anspruch genommen. So stieg der Pkw-Anteil in Deutschland von 2000 bis 2017 um 1,6 %, und zwar auch in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.<sup>3</sup> Mit einem Bestand von 547 Pkw pro 1.000 Einwohner lag Deutschland im Jahr 2014 auf Platz 6 aller EU-Mitgliedstaaten.<sup>4</sup>

Schon diese wenigen Ausgangsdaten machen deutlich, dass ein weiterer, ungebremster Fortgang dieser Entwicklung der letzten Jahre eher früher als später zu unverträglich hohen CO<sub>2</sub>- und Schadstoffbelastungen der Atemluft sowie einer kontinuierlichen Überschreitung der Kapazitäten unserer städtischen Verkehrsflächen führen wird. Gerade in Ballungsräumen verlangt die Notwendigkeit, Mobilität nachhaltig zu sichern, deshalb nach einer umfassenden Verkehrswende – mehr noch als nach einer Energiewende.

So breit der Konsens über die Notwendigkeit einer Verkehrswende in unseren urbanen Lebensräumen aber auch sein mag, die Probleme beginnen mit ihrer Realisierung. Die Herbeiführung der Verkehrswende ist in erster Linie eine politische Gestaltungsaufgabe, und der Handlungsarm der Politik, die Exekutive, ist in einem Rechtsstaat an die Instrumente gebunden, die das geltende Recht zur Verfügung stellt. Analysiert man diese auf ihre Tauglichkeit, stößt man sehr schnell an traditionell oder systematisch bedingte Grenzen, und es drängt sich die Frage auf, ob der existierende Rechtsrahmen in Deutschland für eine Verkehrswende überhaupt ausreicht. Bei genauer Betrachtung sind Defizite und Nachbesserungsaufgaben für den Gesetzgeber unübersehbar. Davon sollen hier nur zwei – allerdings zwei wichtige – exemplarisch herausgegriffen werden.

\* Der Autor ist Rechtsanwalt und Partner der auf Infrastruktur- und Energierecht spezialisierten überörtlichen Partnerschaft Becker Büttner Held PartGmbH, Berlin.

1 Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11.12.1997, in Kraft getreten am 16.2.2005, United Nations Treaty Series, vol. 2303, p. 162.

2 *Umweltbundesamt*, Daten zur Umwelt zeigen: Verkehr beim Klimaschutz noch nicht auf Kurs, Pressemitteilung Nr. 28/2015 v. 4.8.2015.

3 *Statistisches Bundesamt*, Verkehr aktuell, Fachserie 8 Reihe 1.1, 30.8.2017, Tabellen 4.1 und 4.2. In Köln Zunahme der Pkw-Dichte zwischen 2005 und 2015 von 345 auf 356 Fahrzeuge je 1.000 Einwohner; vgl. Statistisches Jahrbuch Köln 2016, S. 156, Grafik 403.

4 *BMVI*, Verkehr in Zahlen 2016/2017, September 2016, Teil C 1 – Internationale Kennziffern.

## II. Die Verkehrswende – Versuch einer juristischen Begriffsbestimmung

Der Begriff „Verkehrswende“ beschreibt kein Rechtsinstitut, ja nicht einmal einen Sachverhalt mit feststehendem rechtlichen Definitionsgehalt. Vielmehr handelt es sich um einen abstrakten Sammelbegriff für bestimmte politische Maßnahmen, der kategorial ähnlich zu qualifizieren ist wie der Begriff „Politiken“ des Europarechts<sup>5</sup>. Der Begriff „Verkehrswende“ ist zielorientiert zu verstehen, als offene Denomination aller Maßnahmen in Bezug auf den Wirtschaftsbereich „Verkehr“, die der Erreichung rechtlich oder politisch vorgegebener Ziele dienen und sich im Rahmen allgemeiner Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen halten. Die Ziele der Verkehrswende sind vielfältig und komplex. Bei wertender Betrachtung lassen sie sich jedoch auf zwei wesentliche Motivationen und Stoßrichtungen konzentrieren. Erreicht werden sollen mit der Verkehrswende

- eine Reduktion der CO<sub>2</sub>- und Schadstoffemissionen in die Atmosphäre mit allen positiven Effekten für den Klimaschutz und die menschliche Gesundheit<sup>6</sup> sowie
- eine Entlastung der Verkehrsflächen in Städten von dynamischer und statischer Inanspruchnahme, insbesondere von Staus<sup>7</sup>.

Der abstrakte Oberbegriff „Verkehrswende“ steht somit für die Zusammenfassung aller Maßnahmen im Bereich des Verkehrs, welche der Verwirklichung dieser beiden Ziele dienen.

Wenn man alle diese gleichgerichtet zielorientierten Maßnahmen inhaltlich analysiert, zerfällt der Gesamtkomplex „Verkehrswende“, wiederum in zwei separate, wenn auch komplementäre Aktionskomplexe:

- Eine Gruppe von Maßnahmen betrifft unmittelbar die Umstellung der bisher verwendeten fossilen auf nachhaltige Primärenergieträger. Der Sache nach kann dieser Aktionskomplex beschrieben werden als die Herstellung der Energiewende im Verkehrssektor.<sup>8</sup>
- Die Verkehrswende erfasst jedoch viel mehr als nur den Austausch der Antriebsenergien. Es geht um einen grundlegenden Wandel im Mobilitätsverhalten je-

des Verkehrsteilnehmers. Dieser äußert sich zum einen in der Bereitschaft zu flexiblem Einsatz verschiedenartigster Verkehrsmittel nach Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen. Ein Beispiel dafür ist die partielle Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs („MIV“) auf das Fahrrad unter passenden Bedingungen. Zum zweiten spielt eine wichtige Rolle die Vernetzung und Integration traditioneller Formen des öffentlichen Personennahverkehrs („ÖPNV“) zu einer einheitlichen Mobilitätsdienstleistung. Auch dabei geht es um die Herstellung multimodaler Beförderungsketten. Diese Aspekte, die mit dem Mobilitätsverhalten zu tun haben, bezeichnet man als Mobilitätswende.<sup>9</sup>

## III. Die Bedeutung der Kommunen für die Verkehrswende

In beiden Aktionskomplexen der Verkehrswende genießen die Aktivitäten des Bundes zwar die größte Medienaufmerksamkeit. Rechtlich gesehen sind seine Gesetzgebungskompetenzen jedoch durchaus beschränkt. Seine legislatorischen Zuständigkeiten sind in jedem Fall nur konkurrierender Natur.

Hinsichtlich des Aspekts der „Energiewende im Verkehrssektor“ kennt das Grundgesetz in Art. 74 I Nr. 24 eine ausdrückliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nur für das Sachgebiet „Luftreinhaltung“. Diese ist konkurrierender Art und besteht ohne Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 II GG) und ohne Öffnung für abweichende Gesetzgebung der Länder (Art. 72 III GG). Darüber hinaus gibt es aber keine Zuweisung der allgemeinen Aufgaben „Umwelt- und Klimaschutz“ in die Sphäre der Bundeskompetenzen.<sup>10</sup> Die Begriffe „Naturschutz und Landschaftspflege“ in Art. 74 I Nr. 29 GG erfassen die Verhinderung von Schadstoffemissionen aus Verbrennungsmotoren oder die Umstellung von Fahrzeugen auf nachhaltige Primärenergieträger nicht. Zwar hat der Bund v. a. im BImSchG von seinen gegebenen Kompetenzen Gebrauch gemacht.<sup>11</sup> Dieses Gesetz alleine reicht aber als Grundlage für den Umweltschutzaspekt der Verkehrswende nicht aus. Das zeigen schon die verwaltungsgerichtlichen Urteile der letzten Jahre. Darin wurden die Länder Bayern und Baden-Württemberg zu effektiveren Luftreinhaltungsmaßnahmen verpflichtet<sup>12</sup>, wobei das *VG München* an zentralen Stellen über § 47 BImSchG hinaus unmittelbar auf europäische Richtlinien und richterrechtliche Grundsätze zurückgreifen musste, um ein europarechtskonformes Ergebnis zu erreichen.<sup>13</sup>

Bundesgesetze decken also bei weitem noch nicht alle Aspekte einer umfassenden „Energiewende im Verkehrssektor“ ab. Insoweit verbleibt vielmehr weiter Raum für die primäre Regelungszuständigkeit der Länder gem. Art. 70 und Art. 72 I GG.

Ähnlich sieht es auf der Seite der „Mobilitätswende“ aus. Lediglich für das Verhalten der DB AG existiert gem. Art. 73 I Nr. 6a GG ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Für alle Straßenbahnen, U-Bahnen und sonstigen nicht-bundeseigenen Schienenbahnen ist die Bundeskompetenz gem. Art. 74 I Nr. 23 GG wieder-

5 Vgl. Art. 12 lit. c) EUV; Art. 26 ff. AEUV.

6 *Agora Verkehrswende*, Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern – 12 Thesen zur Verkehrswende, März 2017, S. 8 ff., 14, 16.

7 *Agora Verkehrswende*, (o. Fn. 6), S. 25 ff., 26, 30.

8 *Agora Verkehrswende*, (o. Fn. 6), S. 13, 14, 51 ff.

9 *Agora Verkehrswende*, (o. Fn. 6), S. 13 ff., 14.

10 Vgl. *Degenhart*, in: *Sachs*, GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 99 (m.w.N.): „Der Bund hat [...] keine generelle ‚Umweltkompetenz‘.“

11 Das BImSchG war gestützt auf Art. 74 I Nr. 24 GG, daneben aber auch auf Art. 74 I Nr. 11, 20, 21 u. 22 GG; vgl. *Bundesregierung*, Entwurf Bundes-Immissionsschutzgesetz; BT-Drs. 7/179, 27 f.

12 Insbesondere *VG München*, Urt. v. 9.10.2012 – M 1 K 12.1046, BeckRS 2012, 60373; *BayVGH*, Beschl. v. 22.2.2017 – 22 C 16.1427, BeckRS 2017, 102838; *VG Stuttgart*, Urt. v. 26.7.2017 – 13 K 5412/15, BeckRS 2017, 12332.

13 *VG München*, (o. Fn.12), Ziff. 2.3. ff.

rum konkurrierender Natur. Ebenso nach Art. 74 I Nr. 22 GG für den ÖPNV und den Individualverkehr („IV“) auf Straßen, und zwar unter der weiteren Einschränkung gem. Art. 72 II GG, dass positiv ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht. Unterschätzen sollte man die Kompetenzen des Bundes gleichwohl nicht. In Anwendung der traditionell weit ausgelegten Kompetenzgrundlage „Recht der Wirtschaft“ in Art. 74 I Nr. 11 GG kann der Bundesgesetzgeber auch für die Verkehrswirtschaft den Marktzugang, die Marktordnung und die Einheitlichkeit der gewerberechtlichen Strukturen regeln und hat davon mit dem PBefG, dem AEG, dem ERegG und anderen verkehrsgewerberechtlichen Gesetzen weithin Gebrauch gemacht. Selbst das „Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing“ („CsgG“) vom 5.7.2017 hat der Bundesgesetzgeber primär auf Art. 74 I Nr. 11 GG gestützt.<sup>14</sup> Bei der Schaffung einer Mobilitätswende sind Marktordnungs- und Marktzugangsfragen jedoch nur Randaspekte. Schließlich geht es darum, die Grundeinstellungen der Verkehrsteilnehmer dahingehend zu verändern, dass Mobilität nicht als Funktion eigentumsgebundener Verkehrsmittelnutzung begriffen wird, sondern als gemeinwirtschaftliches Dienstleistungsangebot. Dieser Wandel im allgemeinen Verständnis von Verkehr und Mobilität kann nur durch eine koordinierte politische Planung und Umgestaltung der Verkehrsangebote herbeigeführt werden. Die Rahmenbedingungen für unternehmerische Betätigung, deren Festlegung dem Bund nach Art. 74 I Nr. 11 GG zusteht, spielen dabei nur eine untergeordnete Rolle.

Auch beim Aktionskomplex der „Mobilitätswende“ liegt also die Gesetzgebungszuständigkeit für die zentralen Maßnahmen, nämlich die Durchsetzung intermodaler Nutzung und Vernetzung von Verkehrsmitteln vor Ort, gem. Art. 70 und Art. 72 I GG bei den Ländern.

So ist insgesamt festzuhalten, dass in erster Linie die Länder aufgerufen sind, die zur Herbeiführung der Verkehrswende erforderlichen Gesetze zu erlassen. Maßnahmen zur administrativen Ausführung dieser Gesetze, auch wenn es sich um Bundesgesetze handelt, sind ohnehin Ländersache (vgl. Art. 84 I GG).

Mit der Länderzuständigkeit ist gleichzeitig die dritte Säule des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik angesprochen. Kommunen sind Gebietskörperschaften mit eigenen Rechten innerhalb der Ländersouveränität. Daher ist bei der Feststellung von Länderzuständigkeiten stets eine Abgrenzung der Staatsangelegenheiten zu den verfassungsmäßig garantierten Rechten und Pflichten der Kommunen vorzunehmen. Das ursprüngliche Recht der Kommunen, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln und zu verwalten, ist sowohl in Art. 28 II GG als auch sämtlichen Landesverfassungen<sup>15</sup> – mit Ausnahme der Stadtstaaten – anerkannt. Wiederholt wird diese Garantie kommunaler Selbstverwaltung auf einfachgesetzlicher Ebene in den Gemeindeordnungen<sup>16</sup> oder Kommunalverfassungen<sup>17</sup>, wobei dort häufig der Umfang der Selbstverwaltungsrechte gegenständlich präzisiert wird.<sup>18</sup> Der örtliche ÖPNV zählt stets zu den gesetzlich festgeschriebenen Selbstverwaltungsangelegenheiten, und zwar in jedem

Fall aufgrund der Landes-ÖPNV-Gesetze<sup>19</sup>, bisweilen zusätzlich aufgrund der Gemeindeordnungen<sup>20</sup>. In den Art. 14 AEUV i.V.m. Art. 4 II und I EUV hat das lokale öffentliche Verkehrsangebot als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit mit dem Vertrag von Lissabon sogar europarechtliche Anerkennung gefunden.

Daraus wird die besondere Rolle der Kommunen bei der Herbeiführung der Verkehrswende deutlich. Die Mobilitätswende betrifft in erster Linie den ÖPNV und den IV, und sie wird weniger durch normative Vorgaben herbeigeführt als vielmehr durch administrative Gestaltung der tatsächlich vorhandenen Rahmenbedingungen für Mobilität. Sobald und soweit es um den Einsatz des ÖPNV und andere Daseinsvorsorgeangebote geht, tragen in erster Linie die Kommunen die Verantwortung für die Umsetzung aller Maßnahmen, die zur Realisierung der Verkehrswende vor Ort geeignet und erforderlich sind. Die Länder, und erst recht der Bund, müssen bei ihren Aktivitäten in diesem Bereich die kommunale Selbstverwaltungshoheit von vornherein berücksichtigen und dürfen nur tätig werden, sofern wegen des Prinzips des Gesetzesvorbehalts eine neue gesetzliche Befugnisgrundlage erforderlich wird oder ein zwingendes Bedürfnis nach landeseinheitlicher Regelung auf abstrakt-genereller Ebene besteht.

#### **IV. Was kann der ÖPNV für die Verkehrswende leisten? – Postulat eines integrierten Mobilitätsangebots**

Entscheidend für die Herbeiführung der Verkehrswende, v. a. in ihrem Aspekt der Mobilitätswende, ist die Umgestaltung der Verhältnisse vor Ort durch den zur Daseinsvorsorge berufenen Aufgabenträger. Repressive Instrumente wie Verhaltensgebote und Handlungsverbote können dabei eine allenfalls flankierende Rolle übernehmen. Alleine sind sie völlig unzureichend. Mit Fahrverboten in bestimmten hochbelasteten Ballungsräumen oder der Erhebung von Entgelten für die Nutzung bestimmter Verkehrsflächen lässt sich kein Verkehrsteilnehmer dazu bewegen, sein Mobilitätsverhalten rein zweckgerichtet zu betrachten, auf die individuelle Nutzung eines privateigenen Fahrzeugs zu verzichten und die eigenen Fortbewegungsbedürfnisse nur noch mittels intermodaler Mobilitätsdienstleistungsangebote abzudecken. Um einen solchen Wandel in der Grundeinstellung zu bewirken, muss ein neues Angebot geschaffen werden, das eine echte Alternative zum Individualverkehrsmittel darstellt, weil es den Mobilitätsanforderungen der Verkehrsteilnehmer nahezu vollständig entspricht – jedenfalls soweit, dass Defizite als unwesentlich hingenommen werden.

14 *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing, BT-Drs. 18/11285, S. 20.

15 Exemplarisch Art. 11 II, Art. 83 I BayVerf.

16 Vgl. etwa Art. 1, 6, 57 I BayGO.

17 Vgl. etwa § 1 II, § 2 I Kommunalverfassung M-V.

18 Beispielhaft Art. 57 I BayGO; ebenso § 2 II Kommunalverfassung M-V.

19 Vgl. beispielhaft Art. 2 I 1, Art. 8 I BayÖPNVG; § 6 I ÖPNVG B-W; § 3 I ÖPNVG NRW; § 2 I 1, § 3 I Sächs. ÖPNVG.

20 Vgl. etwa Art. 57 I BayGO; ebenso § 2 II Kommunalverfassung M-V.

Nicht repressive, sondern konstruktive Instrumente sind also erforderlich, um die Mobilitätswende zu bewirken. Wer auf sein Individualfahrzeug verzichten soll, muss eine für die jeweiligen Zwecke gleichwertige Alternative angeboten bekommen, die ohne wesentliche Abstriche an Funktionalität für den Nutzer gleichwohl den eingangs dargestellten Zielen der Verkehrswende Rechnung trägt – also Verringerung der CO<sub>2</sub>- und Schadstoffemissionen sowie Entlastung der Verkehrsflächen. Eine wesentliche Funktion, die dieses äquivalente Mobilitätsangebot bieten muss, ist deshalb die Möglichkeit einer tageszeit-unabhängigen Punkt-zu-Punkt-Beförderung. Nur dann wird der Nutzen für den Nachfrager derselbe sein wie bei einem eigenen Fahrzeug. Gleichzeitig darf das neue, äquivalente Mobilitätsangebot nicht nur auf Individualfahrzeuge setzen, weil damit gegenüber dem bestehenden Zustand nichts gewonnen wäre. Um den Zielen der Verkehrswende näher zu kommen, müssen auch Massenverkehrsmittel zum Einsatz kommen, da sich nur so Entlastungseffekte gegenüber dem gegenwärtigen Ressourcenverbrauch generieren lassen.

Massenverkehrsmittel sind prägend für den ÖPNV in seiner überkommenen Erscheinungsform. Wegen der positiven Auswirkungen auf die Verkehrswendeziele, die sich daran knüpfen, ist die tragende Rolle des ÖPNV für die Herbeiführung der Verkehrswende jedenfalls in Ballungsräumen unbestritten.<sup>21</sup> Der ÖPNV bildet das Rückgrat der Verkehrswende. Er ist jedoch ergänzungsbedürftig durch Individualverkehrsmittel und „ride sharing“-Angebote, um seine ebenso unbestrittenen Nachteile zu kompensieren. Traditioneller ÖPNV ist liniengebunden, fahrplanabhängig und relativ kostenintensiv. Mit diesen überkommenen Strukturmerkmalen wird eine Punkt-zu-Punkt-Beförderung deshalb nie darstellbar sein, schon gar nicht in nachfrageschwachen Tagesrandlagen. Um diese ersten und letzten Meilen möglichst 24 Stunden am Tag abdecken zu können, was für die Äquivalenz mit dem privateigenen Fahrzeug unverzichtbar ist, bedarf die liniengebundene Kollektivbeförderung der Ergänzung durch Individualverkehrsmittel, die bedarfsabhängig mehreren Nutzern in

kontinuierlicher Folge zur Verfügung stehen müssen. Geradezu exemplarisch eignen sich dafür „car sharing“- oder „bike sharing“-Angebote. Sie bilden die ideale Ergänzung der liniengebundenen ÖPNV-Leistungen.

Wichtig ist allerdings, dass ÖPNV- und „vehicle sharing“-Leistungen nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern integriert aus einer Hand als einheitliche Mobilitätsleistung angeboten werden. Nur auf diese Weise kann für jeden Nutzer eine unterbrechungsfreie Beförderungskette, eine „seamless transportation“<sup>22</sup>, sichergestellt werden, die praktisch denselben Nutzeffekt vermittelt wie die Verwendung eines individuelleigenen Fahrzeugs. Der originär leistungsfähigste Anbieter dieser integrieren Mobilitätsdienstleistung ist der öffentliche Betreiber des örtlichen ÖPNV. Nur er ist in der Lage, eine optimale Verzahnung mit dem Rückgrat der Linienverkehre herzustellen, denn er gestaltet die Fahrpläne, er kennt die Fahrgastströme, die Beförderungsnachfrage, er betreibt die Haltestellen, und nur er kann gewährleisten, dass an den in Frage kommenden Haltestellen eine nachfragegerechte Zahl an „sharing“-Fahrzeugen zur Verfügung steht. Vor allem bietet nur der öffentliche ÖPNV-Betreiber die Gewähr dafür, dass die für die Ergänzung des Linienverkehrs erforderlichen „sharing“-Fahrzeuge unabhängig von der konkreten Rentabilität dieses Erweiterungsangebots auch tatsächlich und nachhaltig angeboten werden. Der ÖPNV-Betreiber ist nämlich aufgrund seines öffentlichen Dienstleistungsauftrags (Art. 3 I VO (EG) Nr. 1370/2007) und seiner Linienverkehrsgenehmigungen gem. §§ 21 I, 22 PBefG i.V.m. §§ 8 III, 9 I PBefG verpflichtet, während der gesamten Laufzeit seiner Genehmigungen das vom Aufgabenträger vorgegebene Verkehrsangebot aufrechtzuerhalten. Nach den ÖPNV-Gesetzen der Länder hat der Aufgabenträger dabei für ein bedarfsgerechtes und nachfrageorientiertes Verkehrsangebot zu sorgen.<sup>23</sup>

Der lokale öffentliche ÖPNV-Betreiber bietet somit die größte Sicherheit, dass das oben dargestellte integrierte Mobilitätsangebot auf Dauer als verlässliche Alternative zum MIV<sup>24</sup> zur Verfügung steht und deshalb von den Nutzern tatsächlich als Ersatz für ihr individuelleigenes Fahrzeug akzeptiert werden würde.

Fraglich ist nur, ob er dieses Potential hierzulande auch entfalten kann. Lässt das geltende Recht in Deutschland diese notwendige Verbindung individueller Punkt-zu-Punkt-Verbindungen in Gestalt von „car sharing“ oder „bike sharing“ mit dem liniengebundenen ÖPNV zu einem einheitlichen integrierten Mobilitätsangebot überhaupt zu?

Ausgangspunkt für eine Antwort auf diese Frage ist die Kommune als Aufgabenträgerin der örtlichen Daseinsvorsorge und des öffentlichen Verkehrsangebots auf ihrem Gebiet. Kommunen sind, wie oben dargelegt, ohnehin die Hoheitsträger im föderalen System, auf deren Schultern die Hauptlast der erforderlichen Maßnahmen zur Herbeiführung der Mobilitätswende ruht. Sie sind nach § 8 III PBefG i.V.m. den jeweiligen Landes-ÖPNV-Gesetzen<sup>25</sup> dazu aufgerufen, in ihren Nahverkehrsplänen

21 *Agora Verkehrswende*, (o. Fn. 6), S. 27; Universität Stuttgart, Modellerggebnisse geteilter autonomer Fahrzeugflotten des öffentlichen Nahverkehrs (sog. MEGAFON-Studie), 12.12.2006, S. 64; kritisch für den ländlichen Raum wegen abnehmender Bevölkerungsdichte *Blimel/Canzler/Knie/Ruhrort*, InnoZ-Bausteine Nr. 2, 2007, S. 3.

22 The World Bank, *Integrated Public Transport Systems Make Travel Easier and More Affordable*, Press Release, April 7, 2015, <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/04/07/integrated-public-transport-systems-make-travel-easier-and-more-affordable> (15.9.2017): „Public transport runs efficiently when it operates as a seamless, integrated system. This is particularly important in fast-urbanizing economies such as China and India, where public transport must increasingly compete with privately-owned cars.“

23 Vgl. etwa Art. 4 I, Art. 5 BayÖPNVG; § 1 ÖPNVG S-H.

24 So ausdrücklich die gesetzliche Anforderung an das öffentliche Personenbeförderungssystem in Art. 2 I 2 BayÖPNVG.

25 Vgl. etwa Art. 8 I BayÖPNVG; §§ 4–6 ÖPNVG B-W; §§ 2, 3, 8 ÖPNVG NRW und entsprechende Vorschriften der übrigen Länder-ÖPNV-Gesetze.

zu definieren, welche Form, welche Intensität und welche Qualität das öffentliche Personenbeförderungsangebot als Daseinsvorsorgeleistung in ihrem Zuständigkeitsgebiet haben soll. Rechtsverbindlich mit Außenwirkung werden diese Festlegungen im Nahverkehrsplan durch Aufnahme in eine Vorabkennzeichnung<sup>26</sup> zur Erteilung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags.<sup>27</sup> Dabei können die Kommunen ohne Weiteres auch ein integriertes Mobilitätsangebot unter Einbeziehung von „car sharing“ als maßgeblichen Verkehrsbedienstungsstandard i.S. ihrer maßgeblichen ÖPNV-Gesetze und von § 8 III 1 PBefG definieren. Allerdings wird ein Verkehrsangebot auf so hohem Qualitätsniveau in den meisten Fällen defizitär sein und nur durch permanenten Verlustausgleich aus öffentlichen Mitteln am Leben erhalten werden können. Damit dies ohne Notifizierung bei der *Europäischen Kommission* (vgl. Art. 108 III AEUV) beihilfenrechtskonform möglich ist<sup>28</sup>, muss das integrierte Mobilitätsangebot in den Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 1370/2007 (nachfolgend auch: „EG-Personenverkehrsverordnung“) gebracht werden.

Dafür aber muss es sich zumindest um „öffentlichen Personenverkehr“ i.S.d. Verordnung handeln, denn nur auf Dienstleistungen im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs findet sie gem. Art. 1 I und II Anwendung. „Öffentlicher Personenverkehr“ ist aber in Art. 2 lit. a) der VO (EG) Nr. 1370/2007 legaldefiniert als „Personenbeförderungsleistung[en]“, was Verkehrsmittel, die der Beförderte selbst zu bedienen hat, naturgemäß ausschließt. Gleiches gilt in noch stärkerem Maße für den Anwendungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes. Nach der Definition seines Anwendungsbereichs in § 1 I 1 gilt auch dieses nationale Gesetz nur für „[...] die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen [...]“. „Car sharing“ und „bike sharing“, bei denen Fahrzeuge den Nutzern zum Selbstfahren überlassen werden, liegen also von vornherein außerhalb des Anwendungsbereichs der maßgeblichen Normen für den ÖPNV in Deutschland. Sie können somit weder als ÖPNV beauftragt noch als ÖPNV öffentlich finanziert werden, und zwar auch dann nicht, wenn sie von dem örtlichen ÖPNV-Betreiber als integrale Ergänzung seines Linienverkehrs angeboten werden.

An diesem Punkt ist dringend eine Anpassung des geltenden Rechts an die Erfordernisse der Mobilitätswende erforderlich. Die Mobilitätswende verlangt mehr als traditionellen Linienverkehr und daneben stehende „sharing economy“-Angebote mit Pkw, Fahrrädern oder Rollern. Vielmehr muss den Nutzern eine Punkt-zu-Punkt-Beförderung aus einer Hand zur Verfügung gestellt werden, und dazu bedarf es in vielen konkreten Anwendungsfällen einer organischen Einbindung von „car sharing“ und „bike sharing“ in das traditionelle Leistungsspektrum des ÖPNV. Damit werden die zuletzt genannten Verkehrsqualitäten notwendigerweise zu einem Teil des ÖPNV, da sie i.S.d. Mobilitätswende als ungeteilte Mobilitätsdienstleistung von dem örtlichen ÖPNV-Betreiber erbracht werden sollen. Um diese neue Form des ÖPNV auch rechtlich als einheitliche Leistung behandeln zu können, muss der Begriff des ÖPNV so erweitert werden, dass er „vehicle sha-

ring“-Angebote ebenfalls umfasst, sofern sie als integrale Ergänzung des Linienverkehrs von dem jeweiligen Betreiber der öffentlichen Personenverkehrsdienste erbracht werden. Dazu ist eine zukunftsorientierte Ausweitung der ÖPNV-Definition sowohl in der VO (EG) Nr. 1370/2007 als auch im PBefG erforderlich.

Das deutsche Steuerrecht ist hier schon seit Jahrzehnten einen Schritt weiter. Bereits 1975 hat der *BFH* zur Frage des Umfangs einer Ausnahme von dem damals geltenden KVStG für „[...] Kapitalgesellschaften, die [...] dem öffentlichen Verkehr dienen [...]“<sup>29</sup>, entschieden, dass darunter alle Unternehmen fallen, deren Geschäftszweck unmittelbar der Gestaltung des öffentlichen Verkehrs durch die öffentliche Hand dient. Das beschränkt sich nach Ansicht des *BFH* ausdrücklich nicht nur auf Beförderungsvorgänge und schließt den Individualverkehr mit ein.<sup>30</sup>

## V. Rechtssicherheit für den Aufgabenträger

Zentrales Element der Mobilitätswende ist eine grundlegende Änderung im Mobilitätsverhalten der Verkehrsteilnehmer, und das erfolgversprechendste Instrument, um diese herbeizuführen, ist die Motivation durch ein MIV-äquivalentes, integriertes Mobilitätsangebot des örtlichen ÖPNV-Betreibers. Die Entscheidung, öffentliche Verkehrsleistungen auf diesem hohen Standard auszugestalten, trifft gem. § 8 III PBefG i.V.m. den Landes-ÖPNV-Gesetzen der jeweilige Aufgabenträger, d.h. ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt, für ihr Zuständigkeitsgebiet. Gestaltungsmittel sind der Nahverkehrsplan (§ 8 III 2 PBefG) und v. a. die Vorabkennzeichnung eines geplanten öffentlichen Dienstleistungsauftrags (Art. 7 II VO (EG) Nr. 1370/2007 i.V.m. § 8a II PBefG), mit der die Inhalte des Nahverkehrsplans Rechtsverbindlichkeit erlangen (§ 13 IIa 2 PBefG).

Die damit erreichbare Rechtsverbindlichkeit eines Nahverkehrsplans ist allerdings nicht vollständig gewährleistet, die politischen Vorgaben des Aufgabenträgers sind nicht absolut geschützt. Das Gesetz eröffnet ausdrücklich Freiräume für die Privatwirtschaft, sich darüber teilweise hinwegzusetzen, in Gestalt des traditionell anerkannten Vorrangs der Eigenwirtschaftlichkeit. Nach § 8 IV 1 und § 8a I 1 PBefG sind ÖPNV-Leistungen in erster Linie eigenwirtschaftlich zu erbringen, und Eigenwirtschaftlichkeit bedeutet unternehmerische Initiative und Gestaltungsbefugnis<sup>31</sup>, die sich nicht in jedem Punkt an die politischen Planentscheidungen und Vorgaben des Aufgabenträgers zu halten braucht. Insbesondere kann ein privat-

26 Rechtsgrundlagen: Art. 7 II VO (EG) Nr. 1370/2007 i.V.m. § 8a II PBefG.

27 Das zeigt sich insb. in der Regelung des § 13 IIa 2 PBefG. Die Sätze 1 und 2 von § 13 IIa PBefG sind das Ergebnis eines Kompromisses. Die Rechtsnatur des Nahverkehrsplans war bei der PBefG-Novelle 2012/2013 sehr umstritten.

28 Vgl. Art. 9 I VO (EG) Nr. 1370/2007.

29 § 7 I Nr. 2 KVStG, BGBl. 1959 I, 530.

30 *BFH*, Urt. v. 15.10.1975 – II R 144/72, HaufeIndex 71754.

31 St. Rspr.; vgl. etwa *BVerwG*, Urt. v. 29.10.2009 – 3 C 1/09, BeckRS 2010, 45870, Rn. 19.



wirtschaftlicher Interessent an der Bedienung eines öffentlichen Linienverkehrs in seinem Genehmigungsantrag gem. § 13 IIa 3 PBefG „unwesentlich“ von den Anforderungen des Aufgabenträgers in Vorabbekanntmachung und Nahverkehrsplan abweichen. Auch dann ist sein Antrag gem. §§ 8a I 1, 13 IIa 3 PBefG immer noch vorrangig zu genehmigen. Das bedeutet, der eigenwirtschaftliche Privatunternehmer kann seine eigenen Vorstellungen von Art und Qualität eines öffentlichen Personenverkehrsangebots innerhalb dieser „Unwesentlichkeitszone“ gegen die Vorstellungen des politisch legitimierten Aufgabenträgers durchsetzen.

Damit rückt die Frage ins Blickfeld, welche Abweichungen wesentlich und welche unwesentlich i.S.d. Gesetzes sind. Das PBefG enthält dazu in § 13 IIa 4 u. 5 eine Reihe von Regelbeispielen, die zu 100 % am traditionellen Linienverkehr orientiert sind und die Aspekte der Verkehrswende mit keinem Wort berühren. Die verbindliche Vorgabe von Umweltstandards und neuartigen intermodalen Verkehrsleistungen als wesentliche Elemente der politisch gewünschten Verkehrsqualität wird in § 13 IIa 6 PBefG sogar tendenziell erschwert, indem „[...] Anforderungen, die über das bisherige Verkehrsangebot hinausgehen, [...] nur dann [...]“ als „wesentlich“ gelten können, wenn der Bestandsunternehmer dazu angehört worden ist „[...]“ und diese Anforderungen für die ausreichende Verkehrsbedienung erforderlich sind.“ Selbst wenn man davon ausgeht, dass der Aufgabenträger die „ausreichende Verkehrsbedienung“ gem. § 8 III 1 und 2 PBefG in seinem Nahverkehrsplan selbst definieren kann, bleibt ein erhebliches Maß an Unsicherheit, ob sich diese eigenen Festlegungen in einem Verwaltungsrechtsstreit mit einem eigenwirtschaftlichen Genehmigungspetenten, der sich auf die Grundrechte der Berufs- und Gewerbefreiheit berufen kann, auch durchsetzen werden.

Die Verkehrswende braucht jedoch eine rechtssichere Basis. Sie ist mit genügend operativen und unternehmerischen Herausforderungen behaftet. Wenn sich eine Kommune als ÖPNV-Aufgabenträger entschließt, im Interesse der Schadstoffreduktion und der Entlastung ihrer Verkehrsflächen ein integriertes Mobilitätsangebot als Maßstab ausreichender Verkehrsbedienung in ihrem Gebiet vorzuschreiben, muss diese Vorgabe auch ohne langwierige verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzungen durchsetzbar sein. Die Herbeiführung der Verkehrswende ist zum überwiegenden Teil Verantwortung und Befugnis der kommunalen Aufgabenträger. Es wäre kontraproduktiv, wenn entsprechende kommunale Initiativen durch betriebswirtschaftlich motivierte<sup>32</sup> Interventionen eigenwirtschaftlicher Antragsteller in Frage gestellt werden könnten.

Wenn man am Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit festhalten möchte, bedarf es daher zumindest einer ausdrücklichen Verankerung solcher Vorgaben des Aufgabenträgers, die den Verkehrswendeziele dienen – also Umweltstandards, Luftreinhaltung, neuartige, MIV-ersetzende Mobilitätsangebote –, in dem gesetzlichen Wesentlichkeitskatalog des § 13 IIa 4 PBefG.

So bleibt abschließend festzuhalten: Das in Deutschland geltende Recht einschließlich des Europarechts ist auf

eine effektive Herbeiführung der Verkehrswende bisher nur unzureichend vorbereitet. Auf kommunaler Seite, insbesondere in den Großstädten, sind vielerorts innovative und vielversprechende Initiativen zu beobachten. Dabei spielt der ÖPNV eine zentrale Rolle. Ohne Unterstützung des Bundesgesetzgebers und des europäischen Verordnungsgebers werden schnelle und flächendeckende Erfolge jedoch noch lange auf sich warten lassen.

32 Vgl. zu den zulässigen Einnahmequellen eines eigenwirtschaftlich operierenden Verkehrsunternehmens § 8 IV 2 PBefG.

## Warum die Verkehrswende in Deutschland nicht gelingt

*Prof. Dr. Reinhard Loske, Witten\**

***Von den in Deutschland oft proklamierten „grünen“ Wenden, der Energiewende, der Agrarwende und der Verkehrswende, ist momentan nur die erstgenannte auf einem einigermaßen erfolversprechenden Pfad. Sicher, man kann manches an ihr kritisieren, etwa das zu geringe Tempo beim Kohleausstieg, die Vernachlässigung des Wärmesektors oder die Halbherzigkeit der Einsparanstrengungen, aber es lässt sich trotz der Defizite und Konflikte im Detail doch von einer alles in allem kohärenten Sektorpolitik sprechen.***

***Das ist bei der Agrarwende und der Verkehrswende überhaupt nicht der Fall. Im Gegenteil: Beide sind weit davon entfernt, in den Zielerreichungskorridor umwelt- und klimapolitischer Ziele zu gelangen, weil die Politik ganz anders handelt als sie redet. Die weiter zunehmende und politisch forcierte Industrialisierung der Landwirtschaft, v. a. die Massentierhaltung, der Energiepflanzenanbau in Monokulturen und der Einsatz von Pestiziden, bescheiden der Gesellschaft Güllefluten, Landschaftsverarmung, Artenschwund und hohe Nitratkonzentrationen im Grundwasser. Die Agrarwende ist aus einer Perspektive des Natur- und Wasserschutzes denn auch das wichtigste politische Projekt der kommenden Jahre, v. a. in der Europäischen Union, wo die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik ansteht.***

***Die Verkehrswende, um die es nachfolgend gehen soll, kommt politisch bislang nur äußerst schleppend voran. Woran das liegt, wird im Folgenden analysiert. Bevor dies jedoch geschieht, soll zunächst einmal der Begriff der Verkehrswende definiert werden, da momentan die ungute Tendenz besteht, selbige auf Kohlenstoffneutralität von Automobilantriebstechniken und optimale Verkehrsraumnutzung zu beschränken, woraus dann eindimensionale Politikvorschläge wie Elektroautos, selbstfahrende Autos, Verkehrsverflüssigung und „intelligenter“ Straßenbau abgeleitet werden.***

\* Der Autor hat die Professur für Politik, Nachhaltigkeit und Transformationsdynamik an der Universität Witten/Herdecke inne. Kontakt: [www.loske.de](http://www.loske.de) bzw. [reinhard.loske@uni-wh.de](mailto:reinhard.loske@uni-wh.de).

## I. Die Verkehrswende: Ein Überblick

Nimmt man die Verkehrswende ernst, so müsste sie eigentlich in Teilwenden zerlegt werden: die Raumordnungswende, die Stadtmobilitätswende, die Wirtschaftswende, die Infrastrukturwende, die Verhaltenswende und die Technikwende.

### 1. Raumordnung

Aus einer räumlichen Ordnungsperspektive ist es zentral, dass das Induzieren von Zwangsverkehren begrenzt wird. Das Prinzip der funktionalen Durchmischung von Räumen, also die weitgehende Integration der Lebensbereiche Wohnen, Arbeiten, Lernen, Einkaufen und Erholung bzw. Regeneration, sollte konsequent als Leitbild dienen, wobei Qualitätsziele wie der Lärmschutz natürlich angemessen zu berücksichtigen sind. Überflüssige Wege können so entfallen. Im Nahraum lassen sich Wege nicht oder schwach motorisiert zurücklegen. Letztlich geht es um die Frage, ob allein ökonomische Dynamiken sowie daraus resultierende Wanderungsbewegungen und Mobilitätsbedarfe die Raumordnung bestimmen oder ob politische Planung mindestens die Grobrichtung des gesellschaftlich Gewollten vorgeben kann. Wer letztgenannten Anspruch aufgibt oder erst gar nicht erhebt, kann den Verkehrsanfall nur noch so nehmen, wie er kommt, und versuchen, ihn irgendwie technisch und organisatorisch zu optimieren.

### 2. Stadtentwicklung

Die Frage der Gestaltbarkeit betrifft die ländliche wie die städtische Mobilität gleichermaßen, aber die urbanen Räume sind natürlich die Hotspots, in denen sich die Verkehrsprobleme ballen: vom Lärm über die Luftschadstoffe bis hin zu den Zerschneidungs- und Versiegelungseffekten des Straßenverkehrs. Die politische Prioritätenliste für die Stadtverkehrswende ist deshalb eindeutig: Stadt- und Bauleitplanung als Verkehrsminimierungsplanung, Stärkung und Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs als dem Rückgrat des städtischen Verkehrssystems, Verbesserung der Bedingungen für Fuß- und Radverkehre, Zurückdrängung des Autos in der Stadt durch Parkraumbewirtschaftung bei gleichzeitiger Schaffung von Alternativen, die vom ÖPNV über Car Sharing, Bike Sharing und Ride Sharing bis zur Schnittstellenoptimierung zwischen den einzelnen Verkehrsträgern reichen, um Übergänge zwischen ihnen zu erleichtern (z. B. Park & Ride, Car und Bike Sharing-Stationen an Bahnhöfen und ÖPNV-Haltestellen, Fahrradmitnahmemöglichkeiten in Bus und Bahn). Auch im Bereich der City-Logistik sind straßenverstopfende Kleintransporter und LKW sicher nicht der Weisheit letzter Schluss.

### 3. Wirtschaftliche Arbeitsteilung

Das führt zu der fundamentalen Frage nach dem Zusammenhang von Wirtschaft und Verkehr. Aus einer Nachhaltigkeitsperspektive rücken dabei drei Aspekte in den Vordergrund: die zunehmende Vertiefung industrieller und räumlicher Arbeitsteilung, die gesellschaftlichen Kosten des Verkehrssystems und die Folgen von Digitalisierung

und neuen Geschäftsmodellen für Wirtschaftsverkehre und deren immense Beschleunigung. Die Protagonisten der Verkehrswende plädieren schon seit langem dafür, die weitere Vertiefung der Arbeitsteilung, die sich verkehrsmäßig v. a. in Form explodierender Container- und Luftfrachtverkehre, lärmender Schienengüterverkehre bei Nacht sowie „rollender Warenlager“ auf den rechten (und zunehmend auch mittleren) Spuren unserer Autobahnen abbildet, zu begrenzen. Ihr Repertoire reicht dabei von Transportpreisen, die die „ökologische Wahrheit“ sagen, also die gesellschaftlichen Kosten durch Ökosteuern einschließen, bis zu strikten Lärmschutzregelungen durch Tempolimits oder zeitliche Verkehrsbeschränkungen (etwa Nachtflugverbote für Luftfrachtverkehre). Das Ziel ist eine Re-Regionalisierung und De-Globalisierung von Wirtschaftskreisläufen, die auch aus gesamtökologischer Perspektive für sinnvoll gehalten wird.

Das Gros der Wirtschaftsunternehmen und die Logistikbranche verfolgen hingegen keineswegs verkehrsvermeidende Strategien der Regionalisierung, sondern im Gegenteil verkehrsinduzierende Flexibilisierungs- und Globalisierungsstrategien. Sie verlangen nach neuen und „bedarfsgerecht“ ausgebauten Autobahnen, rund um die Uhr geöffneten Airports und Containerterminals, möglichst tief ausgebaggerten Flüssen und Häfen für die Containerriesen, der Zulassung von Gigalinern („Monstertrucks“), möglichst umfassenden Ausnahmen vom Wochenend-Fahrverbot für LKW und einem weitgehenden Verzicht auf Tempolimits. Hinzu kommen seit geraumer Zeit die Bedürfnisse der Unternehmen des Versandhandels und ihrer Kunden, die zu einer weiteren Zerfaserung von Verkehrsströmen und zu allseits erhöhtem Zeitdruck führen. Die Kollision dieser beiden Sichtweisen auf die Wirtschaftsverkehre, des Paradigmas „Einbettung/Entschleunigung/Regional- und Nachhaltigkeitsorientierung“ sowie des Paradigmas „Globalisierung/Flexibilisierung/Beschleunigung/Wettbewerbsorientierung“, ist eine sehr harte und durch Formelkompromisse kaum aufzuhebende. Bislang hat sich der deutsche Staat in seiner Güterverkehrspolitik fast ohne Einschränkung am letztgenannten Paradigma orientiert. Das kann nicht so bleiben, wenn die anspruchsvollen Klimaschutzziele erreicht werden sollen.

### 4. Infrastrukturen

Verkehr findet auf Infrastrukturen statt, auf Straßen, Schienenwegen, Flüssen, Flughäfen und in Seehäfen. Nimmt man zu diesen physischen Verkehren noch die unsichtbaren Flüsse von Strom und Daten durch die hierfür vorgesehenen Netze hinzu, welche für das Verkehrswesen immer relevanter werden, so lässt sich leicht erkennen, dass Infrastrukturpolitik in höchstem Maße nachhaltigkeitsrelevant ist. Wer die Verkehrswende will, muss sich also mit der nachhaltigen (Um-)Gestaltung von Infrastrukturen befassen. Die diesbezüglichen Hauptforderungen der Verkehrswende-Protagonisten lauten: Schwerpunktsetzung der öffentlichen Verkehrsinvestitionen im Bereich der schienengebundenen Verkehre und der Busverkehre; Umlenkung der Straßenverkehrsinvestitionen vom Neubau zur Bestandserhaltung und Sanierung; Schaffung von

leistungsfähigen Infrastrukturen für den Radverkehr und guten Bedingungen für den fußläufigen Verkehr; weitgehende Beendigung der Subventionierung von Flussvertiefungen und Regionalflughäfen; engere Kooperation der deutschen und europäischen Seehäfen, um ruinösen Wettbewerb zu vermeiden; angemessene Nachtruhe an Flughäfen; Sektorenkopplung zwischen dem Energie- und dem Verkehrssektor, um „grüne“ Elektrifizierungsstrategien im Verkehr zu fördern; Gestaltung der Digitalisierung auf eine Weise, die zur vollen Ausschöpfung ihrer Nachhaltigkeitspotenziale führt und Monopolisierungsstrategien von Google, Facebook & Co. bekämpft.

## 5. Verhaltensmuster

Freilich sind nicht alle Verkehre wirtschaftsinduziert, also das letztlich erzwungene Ergebnis von ökonomischen Dynamiken und Flexibilitätsanforderungen des Arbeitsmarktes. Ein großer, ja der größte Teil des Verkehrs ist der sog. Freizeitverkehr, der aufs Engste mit Lebensstilen und Konsumpraktiken korrespondiert. Es geht deshalb auch um einen Einstellungswandel in Sachen privater Mobilität. Politik kann diesen nicht verordnen, weshalb sie sich mit direkten Lebensstilempfehlungen vernünftigerweise zurückhält, aber sie kann zur Förderung einer maßvollen Mobilitätskultur einiges beitragen: Die Lebensqualität in Städten und Gemeinden so fördern, dass die Menschen sich vor Ort wohlfühlen und nicht bei jeder sich bietenden Gelegenheit in den Kurzurlaub aufbrechen, den „Konsumismus“ in seine Schranken weisen und entkommerzialiserte sowie beruhigte öffentliche Räume schaffen, den bereits in Gang befindlichen Wertewandel in Richtung nachhaltiger und nicht wachstumsfixierter Lebens- und Mobilitätsstile durch öffentliche Kampagnen aller Art fördern und bekräftigen, den Mut haben, dem motorisierten Individualverkehr Fläche wegzunehmen und sie öffentlicher Nutzung für alle zuzuführen; finanzielle Anreize zu umweltgerechter Mobilität geben.

## 6. Technik

Bleibt die Technikfrage. Sie ist wichtig, sogar sehr wichtig. Aber es ist ein großer Trugschluss, zu glauben, die Verkehrswende sei ausschließlich eine technische Angelegenheit. Wenn man den Hauptstrom der gegenwärtigen verkehrspolitischen Debatte verfolgt, dann könnte man leicht den Eindruck gewinnen, das selbstfahrende und von erneuerbaren Energien angetriebene Elektroauto sei die (Er-)Lösung. Selbst wenn die offenen Fragen zu selbstfahrenden Elektroautos einmal zurückgestellt werden, etwa die nach Batterie- und Ladetechnik, nach Stromverfügbarkeit und Ressourcenbeanspruchung, nach Fußgängersicherheit und Cyberattacken, so ist doch evident, dass auch diese Autos Straßen und Parkplätze brauchen, erhebliche (Roll-)Geräusche erzeugen und Unfälle verursachen können. Es mag ja sein, dass es in Richtung Elektromobilität und autonomes Fahren geht, obwohl es noch vor gar nicht langer Zeit hieß, dem Wasserstoffauto und der Brennstoffzelle gehöre die Zukunft. Aber bei der Verkehrswende müssen wir grundsätzlich Abschied nehmen von dem Glauben, es gebe die eine „Durchbrecher-Technologie“, die uns aller Sorgen entledigt. Es gibt sie

nicht. So gesehen ist die derzeitige Idealisierung von Elektroautos und selbstfahrenden Autos, die in Deutschland sogar schon die Grünen erfasst hat, eher der Versuch, die Dominanz des Automobils festzuschreiben, statt endlich einzusehen, dass Mobilitätspolitik mehr ist: praktische Lebensgestaltung, Technik und Gesellschaftspolitik.

## II. Gründe für das bisherige Scheitern der Verkehrswende

Nun also zu der Frage, warum die Verkehrswende in Deutschland nur so schleppend vorankommt und bislang alles in allem nicht gelingt. Die Gründe dafür sind ohne Zweifel vielfältig, jedoch sind einige besonders offenkundig, v. a. die Willfährigkeit großer Teile der Politik gegenüber den Interessen der Wirtschaft im Allgemeinen und der Automobilindustrie im Besonderen. Wer verfolgt hat, wie sich die Bundesregierungen aller Couleur in Brüssel stets dafür eingesetzt haben, die deutsche Automobilindustrie vor anspruchsvollen Emissionsstandards zu bewahren, der konnte auch nicht mehr wirklich erstaunt sein, mit welcher Selbstgewissheit und Selbstverständlichkeit diese Branche bei der Messung von Schadstoffemissionen betrogen hat. Wer sich sicher ist, die Politik stets auf seiner Seite zu haben und mit Lobbyinteressen fast unbegrenzt durchzudringen, der wähnt sich in einem Klima des allgemeinen Wohlwollens und neigt dazu, seine Gewinninteressen mit Gemeinwohlinteressen gleichzusetzen. Ähnliches kann über die autozentrierte Infrastrukturpolitik des Staates gesagt werden, der sich in seinen Verkehrswegeplanungen noch immer überwiegend an den Wünschen von Automobil-, Bau- und Logistikbranche ausrichtet.

Dabei ist die spannende Frage, ob die schützende Hand, die die Politik über die Automobilindustrie hält, dieser am Ende wirklich hilft. Vielleicht ist es ja auch so, dass die Weigerung der Politik, der Automobilindustrie ökologisch etwas abzuverlangen, dieser letztlich sogar schadet und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit schwächt, statt sie zu stärken. Reichliches Anschauungsmaterial für diese These bietet die jüngere Geschichte des Verhältnisses von Staat und Elektrizitätswirtschaft in Deutschland.

Auch die großen Stromkonzerne konnten sich lange Zeit sicher sein, dass der Staat seine schützende Hand über sie hält und sich ihre Interessen direkt zu eigen macht. Auch hier wurde ökologisch motivierter Protest lange unterschätzt, v. a. der Kampf gegen die Gefahren der Atomkraft, neue Tagebaue und neue Kohlekraftwerke. Und auch hier wurde die Entwicklung von echten Alternativen lange blockiert: Statt den Umbau von Energieversorgern zu Energiedienstleistern systematisch voranzutreiben, hat man diesen Weg lange Zeit für eine Marotte von Stadtwerken gehalten. Statt sich früh und umfassend mit dem Ausbau erneuerbarer Energien zu befassen, hat man lieber das EEG bekämpft und seine Kosten bejammert. Statt die neuen Schnittstellen zwischen Stromerzeugern und Stromverbrauchern in den aufziehenden „Prosumenten-netzwerken“ zu erkennen und zu gestalten, hat man lieber am „bewährten“ Geschäftsmodell des Stromverkaufs festgehalten. Man hat, in dem Irrglauben, die Politik werde daheim und in Brüssel schon einen Schutzzaun um

die eigenen Interessen ziehen, viel zu lange an eingefahrenen Strukturen festgehalten und Neues nicht rechtzeitig erkannt. Im Ergebnis stehen die großen Stromkonzerne heute mit dem Rücken zur Wand. Und es ist noch keineswegs ausgemacht, dass sie in den Strudeln der neuen Energiewelt nicht untergehen. Kurz: Genützt hat ihnen der vermeintliche Schutz durch die Politik am Ende gar nichts. Im Gegenteil: Ihr Unternehmenswert ist drastisch gesunken.

Ob der Automobilindustrie das gleiche Schicksal droht wie den großen Stromkonzernen, ist noch nicht ausgemacht. Manches deutete bislang darauf hin, dass sie lernfähiger ist, sich etwa dem Car Sharing, der Verkehrsträgerkooperation und der Elektromobilität öffnet, aber durch den Emissionsbetrug hat dieses Bild doch erhebliche Kratzer bekommen. Schaffen die Konzerne es, von Autobauern zu Mobilitätsdienstleistern zu werden? Schaffen sie es, sich gemeinsam mit den Kommunen an nachhaltige Stadtverkehrskonzepte zu machen, ohne ihre gewohnte Dominanz auszuspielen? Schaffen sie es, den für Deutschland schlicht zutreffenden Ausspruch zu akzeptieren, weniger Autos seien besser als mehr Autos, und neue Geschäftsmodelle zu entwickeln, die sich konsequent am Prinzip „nutzen statt besitzen“ ausrichten? Das sind offene Fragen. Jedenfalls sollte die Automobilindustrie nicht den gleichen Fehler machen wie die Stromkonzerne ihn gemacht haben und darauf setzen, dass die Politik die „alte Verkehrswelt“ auf immer und ewig bewahren kann. Sie kann es nicht. Und v. a.: Sie sollte es nicht.

Für das schleppende Vorankommen der Verkehrswende ist neben der anhaltenden Automobilfixierung der deutschen Politik auch die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Verkehrsträger und ihrer Infrastrukturen verantwortlich. Im unlängst verabschiedeten Bundesverkehrswegeplan 2030 etwa fließt immer noch deutlich mehr Geld in den Straßenbau (50 %) als in die Finanzierung der Schiene (40 %). Und das, obwohl allseits bekannt ist, dass für die Beseitigung der größten Engpässe bei den Bahnknoten erhebliche Zusatzmittel benötigt würden. Als verkehrspolitische Fehlentscheidung der *Bundesregierung* muss auch der Beschluss gelten, die Mittel im Rahmen der Gemeindeverkehrsfinanzierung bis 2025 einzufrieren. Es ist nicht glaubwürdig, im Klimaschutzprogramm die große Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs zu betonen, dessen Ausbau aber faktisch für die nächsten acht Jahre zu deckeln.

Neben dem Bundesverkehrswegeplan und der Gemeindeverkehrsfinanzierung lassen sich noch etliche Beispiele dafür finden, wie wenig die allgemeine Klimaschutzrhetorik sich bisher in praktischer Verkehrspolitik niederschlägt. Ein fast schon amüsantes Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit ist etwa der Koalitionsvertrag der neuen und vielgelobten *schleswig-holsteinischen Landesregierung*, die die stark verkehrsinduzierenden Milliardenprojekte A 20 und Fehmarnbeltquerung vorantreibt und zugleich stolz darauf verweist, dass „bis 2022 allein 10 Millionen Euro für den Radwegebau eingeplant sind“<sup>1</sup>. Das sind die

harten Realitäten zur politischen Bedeutungsrelation von Auto- und Radverkehr in Deutschland.

Als dritter und letzter und eher allgemeiner Grund für das vorläufige Scheitern der Verkehrswende soll hier der grassierende Mangel an politischem Mut genannt werden. Man fragt sich, warum „heiße Eisen“ wie eine Fortsetzung der ökologischen Steuerreform oder ein generelles Tempolimit auf Autobahnen nicht angefasst werden, obwohl sie doch einen großen Klimaschutzeffekt hätten und das Verkehrssystem „verschlanken“ könnten. Häufig ist dann das Argument zu hören, für solcherlei Zumutungen werde man vom Wahlvolk abgestraft und lande im politischen Abseits. Aber diese Ausrede ist wohlfeil, und v. a. ist sie sachlich falsch. Als die rot-grüne *Bundesregierung* 2002 zur Wiederwahl stand, lagen drei Jahre voll aggressivster Hasskampagnen gegen die Ökosteuer hinter ihr – und dennoch wurde sie mit klarem Vorsprung wiedergewählt, auch weil sie klimapolitisch etwas (wenn auch unzureichendes) vorzuweisen hatte. Mittlerweile treten sogar die *OECD* und die *Weltbank* für ein „carbon pricing“ ein, nur in Deutschland ruht die Debatte. Es herrscht eine Art Angststarre.

Und auch beim Thema Tempolimit wird gern die Mär kultiviert, „die Menschen“ wollten einen solchen Eingriff in ihr Recht auf „freie Fahrt“ nicht, obwohl Umfragen doch immer wieder ein sehr differenziertes Bild zeigen. Es gibt viele vernünftige Argumente für ein generelles Tempolimit, von der Verkehrssicherheit über den Klimaschutz bis zur Tatsache, dass Fahrzeuge, die auf niedrigere Spitzengeschwindigkeiten ausgelegt sind, wesentlich ressourcenleichter und energieeffizienter gebaut werden können als die heute dominierenden Kolosse, auch SUV genannt. Man kann als Politiker nicht sicher sein, dass die Auseinandersetzung über ein Tempolimit risikofrei ist. Mit Anfeindungen aller Art ist zu rechnen. Aber sich für den zivilisatorischen Fortschritt einer Befriedung des Verkehrssystems einzusetzen, ist ein sinn- und ehrenvoller Einsatz, selbst wenn man den Kampf mit den Lord-siegelbewahrern des Status quo verlieren sollte. Und man könnte die Sache ja auch mal ironisch angehen: Glaubt im Ernst jemand, dass es dann, wenn das selbstfahrende Elektroauto wirklich kommt, noch um quietschende Reifen, schnittige Überholmanöver und „freie Fahrt für freie Bürger“ geht?

### III. Fazit

Wir reden zwar viel von der Verkehrswende, haben aber noch gar nicht richtig mit ihr begonnen. Zwar gibt es gerade in den Städten vielversprechende und positive Beispiele, vom starken ÖPNV über hohe Radverkehrsanteile bis zu einladenden und verkehrarmen öffentlichen Räumen, aber bei den großen Stellschrauben geht die Politik noch immer den falschen Weg: Automobilfixierung, kritiklose Infrastrukturexpansion, Fehlallokation von Finanzmitteln, Nicht-Internalisierung gesellschaftlicher Kosten in die Mobilitätspreise und weitgehender Verzicht auf räumliche Planung und ordnungspolitische Instru-

1 Süddeutsche Zeitung v. 16.6.2017.

mente. Solange sich diese Grundorientierung nicht ändert, wird der Verkehrssektor keinen relevanten Beitrag zur Nachhaltigkeitswende leisten.

## Verkehrswende und Mobilitätspolitik – der Beitrag der Städte und Regionen

Hilmar von Lojewski, Berlin\*

*Der Beitrag stellt die Verkehrswende in den Zusammenhang ihrer ersten wissenschaftlichen Bearbeitung Anfang der 1990er Jahre und der über drei Jahrzehnte währenden Bemühungen zu einer nachhaltigen Mobilitätspolitik und verweist u. a. auf die sozialpsychologischen Ursachen dafür, dass bislang wenig zureichende Erfolge zu verzeichnen sind. Er stellt die strategischen Bemühungen des Deutschen Städtetages heraus, Bund und Länder zu einer Verkehrswende zu bewegen, und skizziert die maßgeblichen Voraussetzungen und Schritte zu einer gesamtgesellschaftlich und politisch verstandenen Mobilitätswende. Unbeschadet der Verpflichtungen von Bund und Ländern, die Voraussetzungen für eine umfassende Mobilitätswende zu schaffen und insbesondere für eine auskömmliche Gemeindeverkehrsfinanzierung zu sorgen, plädiert der Beitrag dafür, die vielen „Verkehrswenden“ in Quartieren, Städten und Regionen im Rahmen der kommunalen Möglichkeiten in Angriff zu nehmen und hierfür die Bereitschaft der kommunalen Entscheidungsträger zu gewinnen.*

### I. Zur Verkehrs- und Mobilitätswende

Wenden hat es schon zahlreiche gegeben, von „geistig-moralischer“ Wende über die andauernde Energiewende bis zur aktuell durch alle politischen Lager hindurch zunehmend propagierten „Verkehrswende“, oder im Sinne eines umfassenderen, gesamtgesellschaftlichen und politischen Ansatzes – der „Mobilitätswende“. Daran knüpfen sich zahlreiche Fragen, deren Beantwortung vom konkreten Tun nicht abhalten soll. Aber womöglich bereitet die Auseinandersetzung mit ihnen und ihre Beantwortung doch den Boden für eine schnellere und zielgerichtete Mobilitätswende. Und vielleicht kann darüber auch beantwortet werden, „warum wir nicht tun, was wir für richtig halten“. Unter diesem Titel hat im Oktober 2016 die vierte und letzte Konferenz des *Denkwerks Zukunft*<sup>1</sup> stattgefunden, die aufzeigt, dass der Orientierung auf gelebte Nachhaltigkeit in erster Linie mentale Prägnungen und psychologische Dispositionen entgegen-

stehen. Nun soll der Beitrag nicht ablenken von dem Erfordernis politischer Setzungen, rechtlicher Regulative, technischer Innovationen, planerischer Vorbereitungen und finanzieller Unterfütterung einer Mobilitätswende – aber es ist allemal wichtig zu wissen, dass Mentalität, Psychologie, kulturelles Wertegerüst und „der innere Schweinehund“ ein mindestens gleichwertiges Beharrungsvermögen gegenüber einer Mobilitätswende an den Tag legen können. Das könnte all das Ringen der anlässlich des 70. Geburtstags von *Folkert Kiepe* bei dieser Konferenz Versammelten um die richtigen Rahmenbedingungen für eine Mobilitätswende und die zielgerichtete Anwendung der seit Jahrzehnten hierfür identifizierten Instrumente Schall und Rauch sein lassen.

Moment einmal – seit Jahrzehnten identifizierte Instrumente? Können wir uns womöglich gar nicht damit schmücken, die Entdecker für das Erfordernis der Mobilitätswende und die fachlichen Chefprotagonisten für ihr Gelingen zu sein? – Keineswegs! Der Ruhm gebührt der Wissenschaft: Soweit ich es überblicke, haben *Markus Hesse* und *Rainer Lucas* vom *Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung* bereits 1990 erstmalig den Ansatz der „Verkehrswende“ zur Diskussion gestellt, umfassend über das Erfordernis einer Verkehrswende gearbeitet und versucht, ökologische und soziale Orientierungen für die Verkehrswirtschaft zu geben.<sup>2</sup> Dabei haben die Wissenschaftler einen „abgestimmten Zielkanon von Regionalorientierung (Verkehrsvermeidung) und Bedürfnisorientierung (Verkehrsverlagerung, Verkehrsoptimierung)“ verfolgt und auch die wirtschaftliche Dimension einer Verkehrswende nicht ausgespart. Die Wissenschaft hat geliefert, die Praxis hat die Erkenntnisse immerhin partiell rezipiert und versucht umzusetzen, die Politik schmückt sich aktuell mit dem „neuen“ Begriff Verkehrswende.

### II. Zur Rolle des Deutschen Städtetages in Richtung der Verkehrswende

Eine Sonderrolle bei der Rezeption des Erfordernisses einer neuen Verkehrspolitik hat allerdings stets *der Deutsche Städtetag* gespielt: Bereits 1989 hat der *Städtetag*, befördert durch *Folkert Kiepe*, ein Zehn-Punkte-Programm zur Verbesserung des Stadtverkehrs beschlossen, das zwar nicht von einer „Verkehrswende“ spricht, gleichwohl zahlreiche Themen, die Bestandteil der aktuell verfolgten Verkehrswende werden sollten, vorwegnimmt. Das Zehn-Punkte-Programm fokussiert auf

- i. eine „integrierte Wege- und Verkehrsplanung“, die „dem Autofahrer jeweils dort Raum gibt, wo er sich stadtverträglich bewegt“, und propagiert die Stadt der kurzen Wege und die Stärkung des Umweltverbunds,
- ii. den Ausbau der ÖPNV-Netze und eine konsequente Vorrangpolitik für Busse und Bahnen,
- iii. ein umfassendes Parkraummanagement in den Innenstädten und Ortsteilzentren,
- iv. flächenhafte Verkehrsberuhigung und ein integriertes Gesamtverkehrskonzept,
- v. die Verringerung der innerörtlichen Geschwindigkeiten im Wege eines „gespaltenen Tempolimits“ – 50 km/h auf dem Vorfahrtstraßennetz und abseits hiervon 30 km/h,

\* Der Autor ist Beigeordneter für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr des *Deutschen Städtetages* und des *Städtetages Nordrhein-Westfalen*.

1 Vgl. <http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/aktivitaeten/index/4.%20Konferenz>, zuletzt abgerufen am 16.9.2017.

2 [https://www.ioew.de/uploads/tx\\_ukioewdb/IOEW\\_SR\\_039\\_Verkehrswende.pdf](https://www.ioew.de/uploads/tx_ukioewdb/IOEW_SR_039_Verkehrswende.pdf), zuletzt abgerufen am 16.9.2017. Dieser Publikation folgten zahlreiche weitere, die neben der sozialen den Schwerpunkt auch auf die ökologisch-ökonomische Dimension legten.

- vi. wesentlich einschneidendere Maßnahmen (!) zur Reduzierung der verkehrsbedingten Schadstoffemissionen,
- vii. die Verringerung des Verkehrslärms an der Quelle,
- viii. umweltfreundliche Autotechnik mit Schwerpunkt auf Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs, Sicherung stadtverträglicher Geschwindigkeiten und Verkehrssicherheit,
- ix. mögliche Fahrverbote (!) infolge des zusehends erhöhten Anteils der Verkehrsimmissionen an den Gesamtemissionen im Wege von flächenbezogenen Eingriffsermächtigungen für die Kommunen, „um das Immissionsschutz- und Straßenverkehrsrecht im Rahmen einer systematischen Luftreinhalteplanung einsetzen zu können“,
- x. finanzielle Förderung des umweltfreundlichen ÖPNV durch steuerliche Maßnahmen, namentlich (a) Erhöhung der GVFG-Mittel und Erhöhung des für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zweckgebundenen Anteils an der Mineralölsteuer um zwei Pfennig/Liter, (b) Freistellung des ÖPNV von der Mineralölsteuerpflicht, (c) Überdenken der Kfz-Kilometerpauschale und Umwandlung in eine allgemeine Entfernungspauschale für alle Verkehrsarten und (d) vermehrte Transparenz der tatsächlichen Kfz-Betriebskosten durch Erhöhung der variablen Kosten zu Lasten der Festkosten.<sup>3</sup>

Diesem Programm folgten zahlreiche Beschlüsse des Präsidiums und des Hauptausschusses des *Deutschen Städtetages*, die versuchten, die vielen verschiedenen offenen Enden für einen ganzheitlichen Ansatz einer Verkehrs- und Mobilitätswende aufzunehmen. Es ist in vielen Punkten ein noch heute valides Handlungsprogramm für eine Verkehrswende. Allerdings erfordert es einen konzertierten Mehrebenenansatz auf kommunaler, Länder- und Bundesebene. Nicht zu vergessen ist die gesellschaftliche und politische Bereitschaft zu einer grundsätzlichen Umsteuerung und Transformation der Mobilität in Städten und Regionen. Selten war die umwelt- und verkehrspolitische Disposition und die gesellschaftliche Aufnahmefähigkeit für eine grundsätzliche Transformation der Mobilitätspolitik so günstig wie heute. Wir dürfen *Folkert Kiepe* zum 70. Geburtstag bescheinigen, dass die Positionen von 1989 von großer Hellsichtigkeit geprägt waren, und uns dazu aufgerufen fühlen, sie unter den heutigen Konstellationen weiterzutragen.

Der Umstand, dass es einmal mehr fast 30 Jahre dauert, bis ein wissenschaftlich und auch verbandspolitisch ziemlich erschöpfend durchdekliniertes Thema in den Mainstream der fachlichen und politischen Diskussion gelangt, muss einerseits beschämen. Andererseits bestätigt dies aber auch das systemische Beharrungsvermögen unseres politisch-administrativen Systems. Damit müssen wir umgehen. Denn nicht anders war es bei der Diskussion zur Energiewende, dem demografischen Wandel und der Erkenntnis, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist – die Diffusion bis hin zu politischen Schlussfolgerungen hat stets gut 30 Jahre gedauert. Das könnte selbst bei den intrinsisch-fachlich motivierten Protagonisten zu Formen lähmenden Fatalismus führen.

Aber auf der Habenseite steht immerhin, dass alle genannten Themen in dem letzten Jahrzehnt in Angriff genommen worden sind. Allerdings bedarf es erheblicher Beschleunigung, wenn diese im nächsten Jahrzehnt auch einer Lösung zugeführt werden sollen.

### III. Mobilitätswende – global denken, lokal handeln

Nun also zu den Fragen und den Versuchen ihrer Beantwortung: Ist die Zeit reif für den Terminus Mobilitätswende? Wird er richtig verstanden – etwa von den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt? Ist die Mobilitätswende eine 180-Grad-Wende oder eher eine Kurskorrektur oder – wissenschaftlicher ausgedrückt – ein Transformationsprozess? Und gewinnt diese Transformation mit Blick auf die selbst verschuldete Diskreditierung der Automobilindustrie endlich an Fahrt? Oder funktioniert sie nur mit den bisherigen Trägern von über 80 % der Verkehrsleistung in Deutschland, also mit der Automobilindustrie, v. a. aber den Nutzerinnen und Nutzern ihrer Produkte? Und finden Städte und Regionen angesichts der zunehmenden globalen Automobilisierung überhaupt eine Bresche für eine Mobilitätswende, in die sie sich werfen können?

Die letzte Frage soll zuerst beantwortet werden: Eine „Mobilitätswende“ muss von vielen Enden her gedacht werden. Fraglos ist ein globaler Ansatz hilfreich, wie er sich in der „Neuen Urbanen Agenda“ im Ergebnis der HABITAT III Konferenz 2016 in Quito<sup>4</sup> findet. Dort ist durchgängig von einer nachhaltigen Mobilität im Zusammenwirken von Siedlungs-, Wohnungs- und Wirtschaftspolitik und dem Zugang aller Bevölkerungsgruppen zu öffentlichem Verkehr die Rede. Das schließt fossil betriebenen motorisierten Individualverkehr ausdrücklich nicht mit ein. Auch auf europäischer Ebene gibt es Antworten: Die EU hat Ende Mai 2017 eine umfassende Mobilitäts-Strategie „Agenda für einen sozialverträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle“<sup>5</sup> vorgelegt. Dabei geht es u. a. um Nutzungsgebühren, Infrastrukturausbau, Kraftstoffstrategie.

Und auch die *Bundesregierung* lässt sich nicht lumpen: Sie propagiert immerhin ein „gesellschaftliches Leitbild bei der Verkehrspolitik. Unser Leitbild der Verkehrspolitik kann heißen, eine aktivierende Mobilitätspolitik in Deutschland zu gestalten.“ Kommt jetzt vielleicht noch etwas zum Beitrag der aktivierenden Mobilitätspolitik zur Nachhaltigkeit? – Keineswegs! Vielmehr „bedeutet [das], dass die Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen sich an der verkehrlichen Gesamtwirkung und dem volkswirtschaftlichen Nutzen orientieren müssen und an nichts anderem.“<sup>6</sup> Zum Trost angesichts dieser Breitseite

3 Vgl. Der Städtetag, 11/1989.

4 Vgl. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-German.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.9.2017.

5 Vgl. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-283-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>, zuletzt abgerufen am 16.9.2017.

6 Rede des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur, *Alexander Dobrindt*, zum Haushaltsgesetz 2014 vor dem *Deutschen Bundestag* am 11.4.2014 in Berlin, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2010-2015/2014/04/43-1-bmvi-bt.html>, zuletzt abgerufen am 16.9.2017.

des „Weiter so“ – auch Nachhaltigkeit trägt zum volkswirtschaftlichen Nutzen bei, auch wenn sich das noch nicht überall herumgesprochen haben mag.

Diese politische Haltung ließe sich auch auf den etwas boshafte Nenner bringen „Global denken, national abwarten, lokal handeln“. Tröstend kann da nur wirken, dass eine Mobilitätswende in praktischer Hinsicht nicht in Europa oder auf Bundesebene stattfindet. Sie entscheidet sich in den Regionen, Städten und Gemeinden und bei allen Einzelnen. Aber auch das kann die Bundes- und Länderebene nicht davon entheben, die erforderlichen fiskalischen, gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen für die Mobilitätswende zu schaffen. Zusätzlich aber ist die Mobilitätswende eine „Wende im Kopf“, im individuellen, persönlichen Verkehrsverhalten. Und sie ist fraglos auch eine emotionale und Haltungswende: Eine Verhaltensänderung aus dem überwiegenden Gefühl heraus, einen Beitrag für etwas Gutes leisten zu wollen. Dass der Teil der Gesellschaft, der am Guten wirkt und zum Guten beitragen will, meist die Minderheit darstellt – damit müssen die Fachleute wohl leben. Das bedeutet aber, dass zur Beförderung des Guten auch Anreize, Regeln und Pönalen – und zwar zeitlich eng gestaffelt und in dieser Reihenfolge – gehören müssen. Ohne europäische, Bundes- und Landesebene wird es daher allein durch „lokales Handeln“ für eine Mobilitätswende schwer.

Und dennoch müssen Regionen, Städte und Gemeinden den eingängigen Slogan vom globalen Denken und lokalen Handeln beim Wort nehmen. Denn es kann nicht mehr darauf gewartet werden, dass national gedacht und gehandelt wird. Sie müssen notgedrungen die vielen kleinen quartiersbezogenen, lokalen und regionalen Mobilitätswenden im Rahmen der kommunalen Möglichkeiten selber in die Hand nehmen. Dazu gehört ein breites Spektrum an Handlungsoptionen und -erfordernissen. Diese reichen, um nur einige zu nennen, von stadt-regionalen Mobilitäts-, Gewerbeflächen- und Wohnbaulandstrategien, von unterschiedener Nutzungsmischung, die unmissverständlich auf die Vermeidung, zumindest aber die Verringerung von motorisiertem Individualverkehr ausgerichtet sein müssen, über Angebote zum Umstieg auf post-fossile Formen der Mobilität bis hin zu einer gerechteren Verteilung des öffentlichen Raums zwischen den Nutzergruppen und eine deutlich kompromisslosere Förderung des Umweltverbunds. Dazu zählen auch innovative Angebote jenseits des Start-Zielgebundenen ÖPNVs, die Ausweitung von Sharing-Systemen und stadt-regionale Mobilitätsplattformen und ihre Einbindung in übergreifende Mobilitätsnetze.

#### **IV. Anforderungen an eine ganzheitliche Verkehrswende**

Eine Verkehrswende wird nicht als rein technikorientierte Strategie gelingen: „Wir rüsten um auf Elektromobilität und alles wird gut?“ Auch die Sektorenkopplung ist kein Allheilmittel, vernetztes und automatisiertes Fahren ebenfalls nicht und die Idee, automatisiertes Fahren könne gar den ÖPNV substituieren, zeugt allenfalls von einer aus der Kurve getragenen Hybris. Auch das Elektrofahrzeug ist ein Fahrzeug, mit Platz- und Infrastruktur-

bedarf, mit einem negativen Klimasaldo mindestens aus dem Herstellungsprozess und mit einem (zukünftigen) Ressourcen- und Entsorgungsproblem (Batterie). Über die Technik und die Diskussion um die Verkehrsmodi hinaus bedarf es einer lokal basierten aber breit angelegten Debatte über Form und Umfang notwendiger Mobilität für ein gutes Leben in Regionen, Städten und Gemeinden: „Müssen wir jede Einkaufsfahrt mit dem Auto machen, Kinder mit dem Auto zur Kita oder Schule bringen? Ist es je nach Gütern besser, selber unterwegs zu sein oder liefern zu lassen? Muss mein Fahrzeug 23h am Tag oder gar tage- und wochenlang ungenutzt im öffentlichen Verkehrsraum stehen?“

Fraglos brauchen die Menschen in Regionen, Städten und Gemeinden Freiräume für die notwendige Mobilität; sie sollen sich in fließendem Verkehr bewegen können und nicht im Stau stecken, sie sollen Mobilitätsanforderungen aber auch möglichst klimaneutral und umweltgerecht befriedigen. Dafür bedarf es in erster Linie eines bedarfsorientierten öffentlichen Personennahverkehrs, Schienenverkehrs und ergänzender Verkehrsmodi des Umweltverbunds. Automobile können komplementär sein, wenn sie umweltverträglich die Lücken schließen. Aber es bedarf keines quantitativen Ausbaus von mehr Straßen und mehr Verkehrsflächen. Gefragt sind vielmehr die effizientere Nutzung des bestehenden Verkehrsraums, der sukzessive Umbau der Verkehrsflächen für mehr Verkehrsgerechtigkeit zwischen den Verkehrsformen und das Zurückdrängen „toter“ öffentlichen Raums des ruhenden Verkehrs zugunsten der Wiederentdeckung dieser Flächen für alle Nutzer.

Die Technologieanbieter (Fahrzeughersteller, Telekommunikation) müssen den notwendigen Umbau für einen geänderten Individualverkehr zumindest ko-finanzieren und die finanziellen Lasten der dafür notwendigen technischen Infrastruktur dauerhaft tragen. Die auf autonome Fahrzeuge gerichteten Hoffnungen müssen auf ein realistisches Maß zurückgefahren werden: Die Fahrzeuge sind nur autonom, wenn sie wirklich autonom fahren und nicht wie auf einer „Carrera-Bahn“, die die Stadt erst bauen muss. Autonome und vernetzte Fahrzeuge sind nur dann ein Gewinn, wenn sie als effiziente Verkehrsmittel genutzt werden. Denn ansonsten säne die Besetzung der individuellen autonomen Fahrzeuge im Extremfall von heute 1,2 auf 0,5, nämlich eine Leerfahrt und eine Ein-Personen-Fahrt.

Die Verkehrswende ist keine Wende von etwas weg; sie ist eine Wende zu etwas hin: Zum Umweltverbund, zu mehr Fußwegen, mehr Radfahren und v. a. mehr ÖPNV, der effizient organisiert ist, nachfragegerechte Angebote macht und individuellen Anforderungen entsprechen kann. Zu den großen Fahrgefäßen, die auch in Zukunft nicht entbehrlich werden, muss eine Ergänzungsmobilität von der Endhaltestelle aus entwickelt und ausgebaut werden, die Menschen bezahlbar von Tür zu Tür befördert. Die mobile Zukunft liegt in einer vernetzten Mobilität mit Car- und Bike-Sharing-Systemen, E-Rollern und zu jeder Tages- und Nachtzeit sicheren Fußwegen. Ein qualifizierter ÖPNV muss als starkes Rückgrat des Systems Garant der mobilen Daseinsvorsorge bleiben.

## V. Rahmenbedingungen in Richtung einer Mobilitätswende

Die Mobilitätswende beginnt damit, die ÖPNV-Infrastruktur zu sanieren, zu modernisieren und zukunftsgerichtet umzugestalten. Der „Investitionshochlauf“ darf sich nicht nur auf die Bundesinfrastrukturen beschränken; Verkehrssysteme funktionieren nur zuverlässig und wirksam bei einer ganzheitlichen Betrachtung über Bundes-, Landes- und kommunale Zuständigkeiten und Aufgabenzuweisungen hinaus.

Die Kosten für die Qualifizierung des Verkehrsnetzes, den Erhalt des Verkehrsnetzes und der „systemrelevanten“ Verkehrsinfrastruktur auch auf kommunaler Ebene müssen Bund und Länder tragen. Den Ausbau des ÖPNV muss der Staat mit mehr Mitteln fördern, wenn Nachhaltigkeit und Mobilitätswende gelebt und der Verkehrssektor auf Klima- und Umweltschutz und gutes Leben in Regionen, Städten und Gemeinden einzahlen soll. Der Staat bleibt Garant für gleichwertige Lebensverhältnisse und Entwicklungschancen und die Versorgung aller Menschen in der Fläche mit allem was für ein qualitativvolles Leben notwendig ist.

Die Eckwerte für eine Mobilitätswende sehen nicht gut aus: Zwar haben Bund und Länder den Dauerstreit über die Gemeindeverkehrsfinanzierung bis auf Weiteres beigelegt. Aber eine Stärkung der Gemeindeverkehrsfinanzierung wurde über Jahre versäumt und im Zuge der Einigung auch nicht verfolgt. 1,3 Mrd. EUR Entflechtungsmittel, 0,3 Mrd. EUR für das GVFG-Bundesprogramm pro Jahr, also die Projekte mit einem Investitionsvolumen von mehr als 50 Mio. EUR – das ist dasselbe Volumen seit über 20 Jahren und damit ein ziemliches Unikum in der Förderlandschaft. Hinzu tritt eine schon fahrlässig zu nennende Selbstfesselung des *Deutschen Bundestages*, indem das Volumen des Bundesprogramms grundgesetzlich bis 2025 „versteinert“ wurde – aber einfachgesetzlich abgeschafft werden kann. Die Auswirkungen lassen sich aktuell besichtigen: Der Bund sucht händeringend nach Möglichkeiten, zusätzliche Mittel eines Fonds für nachhaltige (!) Mobilität in Höhe von 1 Mrd. EUR für die Einhaltung der Grenzwerte für Stickoxide in über 80 Städten durch Aufbohren bestehender aber sachfremder Programme bereitzustellen. Aber auch diese Anstrengungen können und dürfen eine nachhaltige und bedarfsgerechte Verkehrsfinanzierung nicht ersetzen.

Die Länder stehen jetzt in der Verantwortung, den Entflechtungsteil zu übernehmen und ihn bedarfsgerecht aufzustocken. Der Bayerische Innen- und Verkehrsminister *Herrmann* hat auf der Hauptversammlung des *Deutschen Städtetages* im Juni 2017 deutlich gemacht, dass sein Land bereit sei, die Verantwortung für den ÖPNV zu übernehmen. Dazu müssen jetzt Taten folgen – z. B. in Form der mittelfristigen Finanzplanung für 2020. Dies darf sich allerdings nicht auf Bayern beschränken, denn sonst driftet die Mobilitätsqualität in den Ländern noch weiter auseinander. Die aktuellen Bedarfe liegen auf der Hand: Über Investitionen in neue Systeme hinaus bedarf es v. a. der Sanierung und Modernisierung der bestehen-

den Systeme, so etwa der Modernisierung von Signaltechnik im SPNV, der Umrüstung von U-Bahnen in autonomen Betrieb, der erlaubt, im 2,5-Minuten-Takt zu fahren und der Neubeschaffung von Schienenfahrzeugen und Busflotten, die einen messbaren Beitrag zur Reduzierung von Luftschadstoffen leisten. Dazu finden sich erste Andeutungen von Staatssekretär *Ferlemann* auf der VDV-Jahreskonferenz 2017, über ein gesondertes Sanierungsprogramm nachdenken zu wollen. Aber auch die Ergebnisse der „Diesel-Gipfel“, die u. a. die Umrüstung von Busflotten und die Intermodalität von Verkehrsmitteln befördern sollen, stellen einen ersten Lichtstreif am Horizont dar.

Die Kommunen sind bereit für eine Mobilitätswende. Allerdings muss für diesen umfassenden kommunalen Ansatz auch die kommunale Politik gewonnen werden: Die Beratungs- und Entscheidungsgremien auf bezirklicher Ebene, die Ausschussmitglieder und die Räte der Stadt müssen bereit sein, einen solchen ganzheitlichen Ansatz langfristig zu verfolgen – und das in einer Situation, wo es fraglos konkurrierende Politikfelder wie Bildung, Wohnen, Soziales und Sicherheit gibt. Es wird schwer sein, der Mobilitätswende auf kommunaler Ebene den Weg zu bereiten, ohne dass Bund und Länder die Botschaft vermitteln, dass die Mobilitätswende auf allen Ebenen mitgetragen und mitfinanziert wird. Hinzu tritt, dass sich auch auf lokaler Ebene parteipolitisch natürlich trefflich über den Entfall von Parkplätzen, die Zurückdrängung des motorisierten Individualverkehrs und die Anzahl von Stellplätzen diskutieren lässt.

Die kommunale Familie diskutiert die notwendigen Veränderungen in Richtung einer Mobilitätswende – mit den Bürgerinnen und Bürgern, mit der kommunalen und privaten Wirtschaft, mit den Logistikern, mit Stiftungen und der Wissenschaft, mit Verkehrsverbänden, mit den häufig und überflüssigerweise für das Verkehrsordnungsrecht zuständigen Mittelbehörden, mit ihren Landesregierungen, mit der Automobilindustrie – und derzeit auch mit der Bundeskanzlerin. Für die Menschen in Regionen, Städten und Kommunen, Politik und Wirtschaft wird dabei auch die schmerzliche Erkenntnis stehen müssen, dass das Automobil – so wie wir es bislang kennen und für nahezu unverzichtbar halten – zukünftig nicht mehr im Zentrum der zukünftigen Ausgestaltung der Verkehrssysteme in den Städten stehen kann und wird. Die Städte sind bereit, neue Mobilität zu erproben. Wir müssen aber v. a. auch die bisherige verbessern.

---

## Alle reden von der Energiewende – wo bleibt die Verkehrswende? – Anmerkungen aus Sicht der Stadtentwicklung

*Prof. Dr. Martin zur Nedden, Berlin\**

**Die nachfolgenden Ausführungen benennen einige Aspekte der Wechselwirkungen von denkbaren Entwicklungsszenarien im Verkehrsbereich, insbesondere vor dem Hintergrund der Verfolgung von Nachhaltigkeits-**



zielen, der sich abzeichnenden technologischen Möglichkeiten der Mobilitätsabwicklung und der räumlichen Entwicklung. Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie gehen gleichzeitig bewusst über die „Stadtentwicklung“ im engeren Sinne hinaus. Eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Verkehrswende ist die Betrachtung des Raumes als Ganzes, also Stadt, Umland und Peripherie als Gesamtheit. Eine weitere Voraussetzung ist die Gesamtschau des Verkehrs selbst. „Verkehrswende bezeichnet den Prozess, Verkehr und Mobilität auf nachhaltige Energieträger, sanfte Mobilitätsnutzung und eine Vernetzung verschiedener Formen des Individualverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs umzustellen. Sie [...] bezieht auch den Güterverkehr ein“<sup>1</sup>.

Anzumerken ist weiter, dass die aktuellen Entwicklungstendenzen mit erheblichen Prognoseunsicherheiten belastet sind. Das gilt demzufolge auch für die nachfolgenden Ausführungen. Vor allem ist es aber daher erforderlich, Konzepte und Handlungsstrategien zu einer nachhaltigen Verkehrs- und Raumentwicklung während der Umsetzungsphasen kontinuierlich zu evaluieren und wenn erforderlich weiterzuentwickeln. Das heißt aber des Weiteren, dass diese Konzepte von vornherein nicht statisch, sondern als Prozess angelegt sein und Weiterentwicklungsmöglichkeiten bieten müssen.

## I. Verkehr und räumliche Entwicklung

Die Funktion „Verkehr“ war schon immer ein wesentlicher Faktor der räumlichen Entwicklung. Eine Kreuzung von Verkehrswegen war nicht selten Ausgangspunkt einer Stadtgründung, die verkehrliche Erreichbarkeit einer Stadt ist bis heute ein wesentlicher Standortfaktor und das Verkehrsnetz ist mitbestimmend für den Stadtgrundriss. Dabei kann sowohl ein vorhandenes Verkehrssystem die räumliche Entwicklung beeinflussen als auch die räumliche Entwicklung Auswirkungen auf das System und die Abwicklung des Verkehrs haben.

Auch mit dem Verkehr verbundene Umweltbelastungen sind keine neue Erscheinung oder erst mit der Erfindung und Verbreitung des Automobils entstanden, sondern sehr viel älter. So gab es temporäre Fahrverbote schon zu Zeiten Cäsars für Rom. Die Lex Iulia Municipalis enthielt

eine entsprechende Regelung. „Auf den Straßen, die in der Stadt Rom innerhalb der geschlossenen Bebauung angelegt sind oder werden, soll niemand nach den Kalenden (Monatsanfang) des Januar bei Tage nach Sonnenaufgang noch vor der zehnten Tagesstunde einen Lastwagen führen noch fahren lassen.“<sup>2</sup>

Zweifelsohne führte dann die zunehmende Automobilsierung zu einer signifikanten Erhöhung der Intensität. Was u. a. die Verfasser der aktuell viel kritisierten Charta von Athen dazu veranlasste festzustellen: „Angesichts der mechanischen Geschwindigkeiten erweist sich das Straßennetz als unrationell, da es ihm an Genauigkeit, an Anpassungsfähigkeit, an Differenziertheit und an Zweckmäßigkeit fehlt.“<sup>3</sup>. Das führte u. a. zu der Empfehlung: „Die Straßen müssen nach ihrer Funktion differenziert werden: Wohnstraßen, Straßen für Spaziergänge, Durchgangsstraßen, Hauptverkehrsstraßen“<sup>4</sup>. Viele „Stadtvisionen“ der Zwischenkriegszeit, so u. a. von *Le Corbusier*, sowie der fünfziger und sechziger Jahren zeigen die Faszination, die von diesem Verkehrsmittel ausging. Mit der Zunahme des Umweltbewusstseins spätestens in den siebziger Jahren rückten auch Fragen der umweltgerechten Abwicklung der Mobilität im Kontext der Stadtentwicklungsdiskussion verstärkt in den Blickpunkt. So schreibt *Gerd Albers*, einer der führenden Stadtplaner der Nachkriegszeit: „Mit dem privaten Kraftwagen [...] wird man weiter rechnen müssen; nicht sein Vorhandensein, sondern seine unvernünftige Verwendung schafft ja die Probleme für die heutige Stadt [...]. Als Alternative [...] braucht man leistungsfähige öffentliche Nahverkehrsmittel, auch sie vielleicht in neuen Formen“<sup>5</sup>. Seitdem sind durch die Wissenschaft zahlreiche Erkenntnisse gewonnen und Umsetzungsvorschläge für eine nachhaltige Mobilitätsabwicklung erarbeitet worden. Auch wenn einiges davon, insbesondere von Bund, Ländern und Kommunen, aufgenommen und realisiert worden ist, muss man feststellen, dass das Ausmaß der Umsetzung nach wie vor erheblich hinter den Möglichkeiten zurückbleibt und den Notwendigkeiten nicht ausreichend Rechnung trägt. Wir haben also weniger ein Erkenntnis- als ein Umsetzungsdefizit.

Die zwingende Notwendigkeit, eine Verkehrswende im Sinne der Nachhaltigkeit herbeizuführen, kann inzwischen nicht mehr ernsthaft bezweifelt werden. Allein schon das Faktum, dass laut *Umweltbundesamt (UBA)* z. B. im Jahr 2015 der Verkehr einen Anteil von 38 % an den Emissionen von Stickstoffoxiden (NO<sub>x</sub>) in die Luft hatte<sup>6</sup> zeigt, dass ohne eine erhebliche Steigerung der Klimaverträglichkeit der Mobilität ein Erreichen der bei der UN-Klimakonferenz in Paris 2015 (COP21) vereinbarten Ziele nicht möglich sein wird. Die europäischen Umweltregularien erfordern ebenfalls entschiedenes Handeln. Das zeigt die aktuelle Diskussion um den Verbrennungsmotor und insbesondere den Dieselantrieb. Der Handlungsdruck wird noch dadurch verstärkt, dass nach ohnehin nur geringen Reduktionen zwischen 1990 und 2015 aktuell sogar wieder eine Zunahme z. B. von CO<sub>2</sub>-Emissionen durch den Verkehr festzustellen ist<sup>7</sup>. Auch die räumliche Entwicklung ist gefordert, ihrerseits ihren Beitrag zur Unterstützung einer nachhaltigen Mobilität zu leisten.

\* Der Autor ist Wissenschaftlicher Direktor und Geschäftsführer Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin.

1 Wikipedia: Verkehrswende, abrufbar unter: [wikipedia.org/wiki/Verkehrswende](http://wikipedia.org/wiki/Verkehrswende); zuletzt abgerufen am 19.8.2017.

2 Tagesspiegel 2007, abrufbar unter <http://www.tagesspiegel.de/politik/geschichte/verkehr-fahrverbot-im-alten-rom/1129938.html>, zuletzt abgerufen am 28.8.2017.

3 *Hilpert*, *Le Corbusiers „Charta von Athen“* Texte und Dokumente, 2. Aufl. 1988, S. 147.

4 *Hilpert*, (o. Fn. 3), S. 150.

5 *Albers*, Was wird aus der Stadt? Aktuelle Fragen der Stadtplanung, 1972, S. 112.

6 UBA, [www.umweltbundesamt.de/umweltbelastungen-durch-verkehr#textpart-1](http://www.umweltbundesamt.de/umweltbelastungen-durch-verkehr#textpart-1); zuletzt abgerufen am 19.8.2017.

7 *Agora*, [www.agora-verkehrswende.de/presse/newsuebersicht/co2-emissionen-legen-im-ersten-halbjahr-2017-zu-1/](http://www.agora-verkehrswende.de/presse/newsuebersicht/co2-emissionen-legen-im-ersten-halbjahr-2017-zu-1/); zuletzt abgerufen am 19.8.2017.

## II. Neue Technologien mit Chancen und Risiken

Neue technologische Möglichkeiten können in ganz erheblichem Maß bei der Verkehrswende helfen, insbesondere die mit ungeheurer Dynamik fortschreitende Digitalisierung. Immer wieder haben neue Technologien die Mobilität und damit die räumliche Entwicklung beeinflusst. Als Beispiel seien die Erfindung der Eisenbahn und ihre Verbreitung im 19. Jahrhundert genannt, die neue Erreichbarkeiten ermöglichte. Sie führte zu einer neuen Bewertung von Standorten mit der Konsequenz, dass neue Siedlungsschwerpunkte entstanden, aber auch ehemals attraktive Standorte abgewertet wurden. Hatte schon die Eisenbahn mit ihrem zunehmend dichter werdenden Streckennetz die Suburbanisierung gefördert, so wurde diese Entwicklung noch verstärkt mit der zunehmenden Automobilisierung der Gesellschaft. Die Beispiele machen aber auch deutlich, dass solche Entwicklungen zwar positive Wirkungen entfalten, dass aber auch negative Effekte eintreten können. Auch aus diesem Grund ist eine umfassende Betrachtungsweise geboten.

### 1. Neue Antriebstechnologien

Das gilt auch für neue Antriebsmöglichkeiten. Eine Reihe umweltfreundlicher Antriebsmöglichkeiten existiert (z. B. batterieelektrisch, Brennstoffzelle, Wasserstoff etc.). Zurzeit bestimmt die batterieelektrische „Elektromobilität“ die Diskussion. Sollte diese Antriebsart tatsächlich einen nennenswerten Anteil am Mobilitätsgeschehen erreichen, wäre zweifellos eine signifikante Reduzierung von Luftschadstoffen zu erwarten, gleichzeitig könnten Lärminderungen in den Städten eintreten. Letzteres allerdings nur, wenn flächendeckend in den Städten „Tempo 30“ eingeführt wird, da sonst die Abrollgeräusche als Lärmquelle weiterhin maßgeblicher Lärmfaktor bleiben. Hier ist die Entscheidungskraft der Politik gefordert.

Sollte es gelingen, Luft- und Lärmbelastungen deutlich zu reduzieren, könnten bisher stark immissionsbelastete Stadtgebiete neue Lagequalitäten erhalten, gerade auch im Hinblick auf die Wohnfunktion. Auf diese Weise würden die Innenentwicklung und damit die Reduzierung von neuen Flächenversiegelungen gefördert. Die zu erwartende Minderung der Emissionen könnte außerdem das Ziel einer Stärkung der Umweltgerechtigkeit unterstützen, da derzeit häufig Angehörige sozial schwächerer Schichten in immissionsbelasteten Wohnbeständen anzutreffen sind. Der Effekt tritt allerdings nur ein, wenn rechtzeitig Vorkehrungen gegen eine Verdrängung dieser Gruppen durch einkommensstärkere Schichten aus den nun attraktiven Gebieten getroffen werden. Die Gefahr besteht v. a. in den von Wachstum gekennzeichneten Agglomerationen.

Aus dem Blickwinkel der Raumentwicklung sind im Zusammenhang mit dem batterieelektrischen Antrieb zwei weitere Aspekte zu beachten. Zum einen muss sichergestellt sein, dass nur regenerative Energien eingesetzt werden, aber gleichzeitig auch, dass diese raumverträglich, d. h. unter Beachtung anderer Funktionen des Land-

schaftsraumes, z. B. im Hinblick auf Nahrungsmittelproduktion, Natur- und Landschaftsschutz sowie Landschaftsbild erzeugt werden.

Des Weiteren hat die Errichtung der Ladestationen stadt-räumliche Konsequenzen. Die derzeitige Tendenz, Ladestationen überwiegend im öffentlichen Raum zu positionieren, führt dazu, dass ein Elektroauto noch mehr Fläche beansprucht als ein „konventionell“ betriebenes Kfz, dessen Tankstelle sich i.d.R. auf privatem Grund befindet. Angesichts der unterschiedlichen Vor- und Nachteile der diversen Antriebsarten, die o. g. Aspekte sind sicher nicht einmal die wichtigsten, sollten auch weiterhin Alternativen zum batterieelektrischen Antrieb ernsthaft weiterverfolgt werden.

Unter dem Blickwinkel der „Flächenbeanspruchung“ muss außerdem betont werden, dass der ÖPNV immer noch das (flächen-)effizienteste Verkehrsmittel ist. Diese Effizienz darf nicht gefährdet werden, z. B. durch das Recht für Elektroautos, Busspuren in den Städten mit zu benutzen. Die Straßenbahn ist zudem ein elektrisch angetriebenes Verkehrsmittel, das mit seiner Oberleitung den Vorteil hat, nicht die Reichweiten- und Ökobilanzprobleme des batterieelektrischen Antriebs zu haben und auf eine zusätzliche Ladeinfrastruktur verzichten zu können. Daran anknüpfend sollten auch die in einigen Städten zu beobachtenden Ansätze der Neu- oder Wiedereinführung von Oberleitungsbussen gestärkt werden. Auch dabei kann es allerdings Konflikte geben, z. B. in historischen Innenstädten mit dem Ortsbild aufgrund der erforderlichen Oberleitungen.

### 2. Digitalisierung

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des ÖPNV als einem Kernelement der Verkehrswende kann die Digitalisierung positive Beiträge leisten. Wichtige Anwendungsfelder sind

- Service- und Informationsbereich (Ticketing, Fahrplaninformation etc.),
- Optimierung der Betriebssysteme,
- Verknüpfung innerhalb des Umweltverbundes (Fahrrad (Pedelec)/ÖV, ergänzt um Car-Sharing).

Auch für den ländlichen Raum bietet die Digitalisierung Potenzial zur Stützung des ÖV und damit zur Verbesserung der Entwicklungschancen dieser Räume. So können bedarfsorientierte Verkehre optimaler gestaltet sowie Effizienzgewinne und damit Kostenreduzierungen erreicht werden. Ungeachtet dessen wird trotzdem der ÖV insgesamt, aber ganz besonders im ländlichen Raum, zusätzlicher Finanzmittel bedürfen. Nur bei ausreichender Finanzierung kann er in der Zukunft überhaupt noch die Flächenerschließung und damit insbesondere die Mobilität von Personen ermöglichen, die kein Auto bewegen können (auch aus finanziellen Gründen) oder wollen. Die Diskussion neuer Finanzierungswege wie Bürgerticket oder beitragsähnlicher Instrumente darf vor diesem Hintergrund kein Tabu sein. Nur so können die skizzierten Chancen Realität werden.

Erste Erfolge der Bemühungen um eine Erhöhung der Anteile des Umweltverbundes am Modal Split sind erkennbar. Für einen „Durchbruch“ sind aber neben Anstrengungen zur Attraktivitätssteigerung auch Restriktionen für den motorisierten Individualverkehr Voraussetzung für weitere Steigerungen. So dürfen die infolge fortschreitender Digitalisierung zu erwartenden Effizienzgewinne im motorisierten Individualverkehr nicht dazu dienen, mehr Kfz auf die Straße zu bringen. Die Flächengewinne müssen vielmehr dem Umweltverbund und den Bürgern für andere Nutzungen zugutekommen. So kann die Verkehrswende zur Rückgewinnung des öffentlichen Raumes als multifunktionalem Lebensraum und damit zur Stärkung der Qualitäten der europäischen Stadt führen.

Die im Internet vielfach anzutreffenden Visualisierungen unter dem Begriff „Smart City“ mit ihrer Dominanz von Hochhäusern und (Auto-)Verkehrsflächen knüpfen nahtlos an Stadtvisionen der 50er und 60er Jahre an. Aufgrund der heutigen technischen Möglichkeiten sind sie lediglich perfekter gestaltet und fallweise hat die grüne Farbe ein größeres Gewicht. Es scheint also (wieder) eine gewisse Faszination von solchen Ideen auszugehen. Angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit muss dem entgegen gewirkt werden. Statt Rückgewinnung von Stadt wäre deren Verlust die Folge.

Aufgrund der zunehmenden Digitalisierung werden sich auch die Wirtschaftsstrukturen weiterentwickeln mit Konsequenzen für das Verkehrsgeschehen und die Raumentwicklung. Entsprechend der Ziele der Strategie „Industrie 4.0“ der *Bundesregierung* soll die Digitalisierung nicht nur zu mehr Flexibilität in großen Betriebseinheiten führen, sondern auch neue Formen von Dienstleistungen durch kleinere Unternehmen sowie die Kooperation kleinerer Produktionseinheiten und damit stärker dezentrale Produktionsstätten ermöglichen und fördern. Bei gleichzeitiger Emissionsreduzierung der Produktionsprozesse könnte eine stärkere Durchmischung der Funktionen Wohnen und Arbeiten in den Quartieren die Folge sein. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Mit stärkerer Funktionsmischung werden häufig der Begriff der „Stadt der kurzen Wege“ und die Erwartung einer daraus resultierenden Verkehrsreduzierung verbunden. Inwieweit diese tatsächlich eintritt, ist schwer abzuschätzen. Zum einen unterliegt die Wohnstandortwahl zumindest derzeit noch Kriterien, bei denen die Nähe zum Arbeitsplatz nicht unbedingt ausschlaggebend ist. Zum anderen könnten stärker dezentrale Wirtschaftsstrukturen und kooperative Produktionsprozesse zu einem weiteren Anwachsen des Wirtschaftsverkehrs führen.

Digitalisierung kann also auch zu mehr Verkehr führen. Das zeigt aktuell der Online-Handel mit dem Anwachsen der Lieferverkehre, die in dicht bebauten städtischen Wohnquartieren zu Problemen beim Verkehrsablauf, aber auch zu steigenden Immissionen führen. Selbst wenn man berücksichtigt, dass innerstädtische Lieferverkehre prinzipiell gut geeignet für batterieelektrischen Antrieb sind, bleibt die Flächenproblematik. Die sich eigentlich ergebende Konsequenz, anknüpfend an frühere Überlegungen zur City-Logistik zu neuen Organisationsformen

für den Lieferverkehr zu kommen, wird bisher kaum verfolgt, obwohl gerade auch hier die Digitalisierung neue Möglichkeiten bietet.

### III. Integration von Verkehrs- und Siedlungsplanung

In der Zukunft muss die Siedlungsentwicklung stärker an den Hauptlinien des ÖV ausgerichtet werden. Vorrang bei der Baulandausweisung müssen Gebiete im Umfeld der Haltepunkte genießen. Im Interesse flächensparender Siedlungsstrukturen sind entsprechende Baudichten vorzusehen. Eine solche Strategie unterstützt das Ziel der Reduktion des Flächenverbrauchs und fördert gleichzeitig effiziente Betriebsstrukturen im ÖV sowie die Erhöhung seiner Attraktivität. Das ist ebenfalls keine neue Erkenntnis. So stellte schon das von dem Hamburger Oberbaudirektor *Fritz Schumacher* in den 1920er Jahren entwickelte „Hamburger Dichtemodell“ Linien des öffentlichen Verkehrs und Siedlungsentwicklung zueinander in Beziehung. Für eine solche nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ist eine erhebliche Stärkung von Bundesraumordnung, Landes- und Regionalplanung gegenüber dem aktuellen Status erforderlich. Komplementär dazu müssen ferner die Bemühungen um interkommunale Zusammenarbeit weiter intensiviert werden. Gerade im Bereich des ÖV gibt es bereits zahlreiche Kooperationen, da die Vorteile für alle Beteiligten aufgrund der technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen in diesem Sektor offenkundig sind. Im Bereich der räumlichen Planung und Entwicklung gibt es zwar ebenfalls gute Beispiele, doch nicht im selben Ausmaß wie im Verkehrsbereich. Ein positives Beispiel ist sicher die Region Hannover, neben anderen Aufgaben ist ihr auch die Trägerschaft von ÖPNV und Regionalplanung übertragen.

Eine stärkere Steuerung in diesen Bereichen ist für eine nachhaltige Verkehrs- und Raumentwicklung von erheblicher Bedeutung. Dies auch deswegen, da für den Fall, dass die zurzeit von der Wirtschaft produzierten und teilweise von Politik und Medien mit Begeisterung aufgenommenen Visionen des autonomen Fahrens Realität werden sollten, Distanzüberwindung sehr viel bequemer und einfacher würde. Konsequenz davon wäre die Gefahr einer erneuten autoorientierten Suburbanisierung und damit ein „Mehr“ an Verkehr.

Die Bereitschaft oder sogar der Wunsch, außerhalb der Großstädte zu wohnen, ist in nicht geringen Teilen der Bevölkerung durchaus gegeben. In Zusammenhang mit der Erstellung des Baukulturberichts 2016/2017 wurde im Rahmen einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage die Frage gestellt: „Wo würden Sie am liebsten wohnen unabhängig von Ihrer finanziellen Situation oder anderen Rahmenbedingungen und wenn Sie es sich aussuchen könnten?“. In den Altersgruppen der 30- bis 59-Jährigen nannten über 80 % die Landgemeinde und die Klein- oder Mittelstadt als bevorzugten Wohnort<sup>8</sup>. Das Ergebnis hat in Hinsicht auf das Ziel der Stabilisierung ländlicher Räume

8 *Bundesstiftung Baukultur*, Baukulturbericht 2016/2017, 2016, S. 37.

positive Aspekte. Gleichzeitig unterstreicht es aber die Notwendigkeit einer den Nachhaltigkeitszielen verpflichteten integrierten Verkehrs- und Siedlungsentwicklung.

#### IV. Fazit

Eine wirksame und rasche Verkehrswende im Sinne einer nachhaltigen Mobilität ist auch aus Sicht der räumlichen Planung zwingend erforderlich.

- Grundsätzlich bieten die aktuellen Entwicklungen Chancen für eine Verkehrswende.
- Verkehr und Raumentwicklung bedingen einander.
- Angesichts der Komplexität der Wirkungsgefüge und zur Bewältigung von Zielkonflikten ist interdisziplinäres Denken und Handeln erforderlich. Es müssen integrierte Konzepte als Grundlage erarbeitet werden.
- Das gilt für alle staatlichen Ebenen. Damit einhergehen muss eine Stärkung der Bundesraumordnung sowie der Landes- und Regionalplanung.
- Erste Effekte der Digitalisierung sind erkennbar. Damit diese Effekte im Sinne der Nachhaltigkeit wirksam werden und die Verkehrswende unterstützen können, ist ein klares Bekenntnis der Politik zur Förderung des Umweltverbundes im Sinne einer signifikanten Erhöhung seines Anteils am Modal Split und eine Umsetzung entsprechender begleitender Maßnahmen zwingend.
- Es sind daher sowohl Push- als auch Pull-Strategien erforderlich.
- Es darf nicht nur Effizienz angestrebt werden, sondern auch Suffizienz muss eine Rolle spielen.
- Die Resilienz der Systeme spielt bisher eine zu geringe Rolle in der Diskussion.
- Die Konzepte müssen vor dem Hintergrund erheblicher Prognoseunsicherheiten kontinuierlich überprüft und ggf. weiterentwickelt werden.
- Es besteht weniger ein Erkenntnisdefizit als ein Umsetzungsdefizit.
- Die kommunale Ebene ist vergleichsweise aktiv.

---

### Hemmnisse und Perspektiven einer Verkehrswende (Teil 1)

*Prof. Dr. Heiner Monheim, Trier\**

*Nach dem Vorbild der Energiewende wird – mit den zentralen Begriffen „Verkehrswende“ und „Nachhaltige Mobilität“ – seit einigen Jahren auch für den Verkehrsbereich ein grundlegender Paradigmenwechsel der Verkehrspolitik gefordert. Dessen Ziel soll eine massive Reduzierung der verkehrsbedingten Emissionen und der Flächenbeanspruchung durch Autoverkehr sowie eine Verringerung der Verkehrsunfälle und der Energieverbräuche für Autoverkehr sein. Dies ermöglicht eine parallele Steigerung der Effizienz des Stadtverkehrs, eine Zunahme flächeneffizienter Verkehrsarten wie Fuß- und Radverkehr und öffentlicher Verkehr. Weitere Ziele sind eine intensive Stadtbegrünung, Wohnumfeldverbesserung und schönere Gestaltung der Straßen.*

#### I. Gründe für eine Verkehrswende

Bei massenhafter Autonutzung hat der Verkehr eine geringe Effizienz, er landet im Stau. Autos brauchen viel Platz zum Fahren und Stehen. 160.000.000 leere Autositze werden täglich durch die BRD chauffiert, der Besetzungsgrad ist mit 1,3 Personen bei 5–6 Plätzen miserabel. Viele Lkw sind ebenfalls schlecht ausgelastet, oft mit Leerfahrten unterwegs. Am geringsten ist die Flächeneffizienz beim Parken, denn 160.000.000 Stell- und Parkplätze blockieren in Städten und Dörfern den öffentlichen Raum, die Gehwege und Radwege, die Busspuren und oft – beim Parken in zweiter Reihe – auch die Fahrbahnen.

Die Renaissance der Städte durch Rückeroberung des öffentlichen Raumes für urbane Funktionen klappt nur mit deutlich weniger und effizienterem Autoverkehr. Autos werden nur wenig bewegt und blockieren durchschnittlich vier öffentliche und private Parkplätze, den öffentlichen Raum und alle anderen Nutzungen.

Die Energieeffizienz des fossilen Autoverkehrs ist miserabel, 25 % der eingesetzten Energie gehen in den Antrieb, der Rest verpufft ungenutzt in der Umwelt, verpestet aber in Form heißer Abgase reichlich die Luft, am geringsten ist die Energieeffizienz bei den großen, schweren SUVs.

Große Umweltprobleme machen der Feinstaub, der sich zusätzlich zu den Abgasen aus Reifen-, Fahrbahn- sowie Bremsabrieb speist und der Autoverkehrslärm, der bei schnellem, hektischen und dichten Autoverkehr sehr hoch ist, weit jenseits gesundheitlich tolerabler Grenz- und Alarmwerte. Beide Emissionsprobleme machen das Leben an stark belasteten und schnell befahrenen Hauptverkehrsstraßen zur Hölle.

Der immense Flächenverbrauch überdimensionierter Fahrbahnen und Parkieranlagen zerstört die tradierte Stadtgestalt, produziert reine Verkehrsmaschinen mit vielen Fahrspuren, einem riesigen Schilderwald und wenig Platz für das, was Straßen schön macht: Bäume, Beete, Grünstreifen, kleingegliederte Oberflächen. Der Automaßstab vergrößert alles und verändert auch massiv die Architektur, die anstelle feingliedriger Fassaden nur noch grobe Raster und lange, lineare Fassadenelemente schafft („Hochgeschwindigkeitsstädtebau“). So gesehen bewirkt der Autoverkehr auch eine massive optische Umweltverschmutzung. Für den Fuß- und Radverkehr ist das besonders schlimm. Beide leiden an den vielen autobedingten Barrieren, den langen Umwegen und Wartezeiten und den schlimmen Unfallrisiken.

Am schwersten greifbar ist das Problem der Klimaerwärmung. Zwar hat die Weltgemeinschaft sich in Paris Ende 2015 zu einer völkerrechtlich verbindlichen Minderung der Klimagase verpflichtet, und der Autoverkehr ist der hartnäckigste Treiber. Trotzdem genießt er in den meisten

---

\* Der Autor, Jhg. 1946, war lange in der Raum- und Verkehrswissenschaft und in der Politikberatung tätig. Heute ist er Mitinhaber des raumkom – Institut für Raumentwicklung und Kommunikation Trier/Bonn/Malente, Kontakt: heinermonheim@yahoo.de, www.raumkom.de.

Ländern und Städten höchste politische Protektion. Deswegen droht weiter eine Globalisierung des Staus, da eine Welt mit viel weniger Autos als Angriff auf Wohlstand, Wachstum und Mobilität gilt.

Ein letztes großes Problem des bisherigen Autoverkehrs sind seine hohen Kosten. Sie werden leider immer wieder auf vielfache Weise verschleiert. Noch relativ klar ausgewiesen werden die Anlageinvestitionen für das klassifizierte Straßennetz. Schon die hohen Kosten für deren Unterhaltung bleiben dagegen meist im Dunklen. Erst recht gilt das für die Kosten des kommunalen Straßennetzes und des Parkraums, zumal beim Parken ja neben den öffentlichen Investitionen in starkem Maße private Stellplatzkosten der Bauherren (für die Erstellung und Unterhaltung) aufzuwenden sind. Neben diesen direkten Infrastrukturkosten sind dann auch noch die indirekten Kosten (ungedeckte Unfallkosten, Kosten für Umwelt-, Klima-, Gesundheits- und Gebäudeschäden, Schäden an Natur und Landschaft) mitzurechnen. Alle diese Kosten belasten in hohem Maße die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern, Kommunen, Bauherren und Wirtschaft. Leider gibt es bislang kein Gesetz, das die öffentlichen Hände dazu zwingt, entsprechende Kostentransparenz herzustellen. Weil es die nicht gibt, kann die Autolobby immer wieder kolportieren, die Autofahrer wären mit ihrer Mineralölsteuer plus Kfz-Steuer die „Melkkühe“ der Nation. Aber zu keiner Zeit haben die öffentlichen Einnahmen aus dem Autoverkehr seine direkten und indirekten Kosten für Bau und Unterhalt der Straßen und des Parkraums sowie die Verkehrsverwaltungen und die Polizei gedeckt. Schon gar nicht kommen die Kommunen, in denen sich ein Großteil des täglichen Autoverkehrs abspielt, auf ihre Kosten. Trotzdem zwingen sie viele Regelungen in den Straßengesetzen, im Baurecht, im Verkehrsrecht dazu, für ausreichend Straßen und Parkraum zu sorgen. Zu den Kosten hinzurechnen muss man die Subventionen (z. B. die sog. „Abwrackprämie“ von 2009 und E-Autoprämie von 2015 ff.), die Kosten für das Dienstwagenprivileg, die Pendlerpauschale und die Dieselsubvention.

## II. Ziele, Inhalte und Strategien einer Verkehrswende

Seit einigen Jahren wird nach dem Vorbild der Energiewende auch für den Verkehrsbereich ein grundlegender Paradigmenwechsel der Verkehrspolitik gefordert. Die zentralen Begriffe sind „Verkehrswende“ und „Nachhaltige Mobilität“. Die vorherrschende Dominanz des fossilen Autoverkehrs soll beendet werden, für eine massive Reduzierung der verkehrsbedingten Emissionen. Zudem soll eine massive Reduzierung der Flächenbeanspruchung durch Autoverkehr, der Verkehrsunfälle und der Energieverbräuche für Autoverkehr erreicht werden. Der bloße Austausch der Antriebe (E-Autos statt fossiler Autos) reicht nicht aus für eine Verkehrswende.

Moderne Siedlungsplanung soll Distanzen minimieren und Verkehrszwänge abbauen. Subventionierungen des Autoverkehrs sollen aufhören. Die kompakte Stadt der kurzen Wege mit sehr viel Nutzungsmischung macht viel bisherigen Autoverkehr entbehrlich. Möglichst viel Autoverkehr soll auf besser verträgliche Verkehrsmittel

(Fuß, Rad, ÖV) verlagert werden. Dafür müssen die Verkehrssysteme des Umweltverbundes aus Bus & Bahn, Paratransit (Car Sharing, Ride Sharing), Rad- und Fußverkehr in ihren Netzen, Kapazitäten und Qualitäten ausgebaut werden. Was dann an Autoverkehr übrig bleibt, muss verträglich, umweltschonend und verkehrssicherer abgewickelt werden, durch Verkehrsberuhigung, Shared Space, Tempo-Limits, Überholverbote und Parkraumregulierungen. Zu der Strategie gehört auch die Konstruktion „sanfterer Autos“: kleiner, leichter, smarter. Es gibt kein Gehwegparken mehr, Fahrbahnen werden auf das geringstmögliche Maß verschmälert. Autoverkehr wird auch durch angemessene, wahre Preise limitiert, in die alle direkten und indirekten Kosten der Infrastruktur, des Betriebs sowie Folgekosten im Bereich von Umwelt und Gesundheit eingepreist sind. Daneben regeln Knappheitspreise die Bemaßung von Straßen mit räumlichen und zeitlichen Differenzierungen. Schließlich werden auch Emissionsparameter bepreist nach Verschmutzungsklassen, Fahrzeuggröße und -gewicht. Umgekehrt wird die Tarifierung des ÖPNV vereinfacht, mit günstigen, attraktiven Tarifen nach dem Vorbild der Semesterickets auf der Basis eines umlagefinanzierten Bürgerickets. Zudem gibt es für das Gehen oder Radfahren Prämien und Vorteile bei den Krankenkassenbeiträgen.

## III. Fehlsteuerungen der bisherigen autoorientierten Politik

*Dominanz des Fernverkehrs:* Ca. 80 % aller öffentlichen Verkehrsinvestitionen fließen in den Fernverkehr, obwohl ca. 80 % aller Mobilität (in Zahl der Wege und Fahrten) Nahmobilität ist. Die Gemeinden haben aber viel zu wenig Geld, den Nahverkehr sowie ihre Fuß- und Radwegenetze angemessen auszubauen, weil sie fast keine eigenen Einnahmen aus dem Verkehr generieren können mangels kommunaler Maut und Nahverkehrsabgaben. Ihre Verkehrsnöte werden auch medial meist ignoriert. Wenn bspw. von maroden Straßen die Rede ist, werden immer kaputte Autobahnbrücken zitiert, dabei gibt es Tausende maroder kommunaler Brücken, an die die Medien aber nicht denken.

*Die Fahrbahn als Herrschaftsgebiet des Autoverkehrs:* Das Straßenverkehrsrecht und die Straßenverkehrsordnung teilen die Straßen nach dem Grundsatz der Separation in Herrschaftsbereiche. Vorherrschaft bekommt der Autoverkehr auf den sog. Fahrbahnen, wo er in den Genuss eines leichten, ungehinderten Verkehrsflusses kommen soll. Dass Fußverkehr und Radverkehr auch einen ungehinderten Verkehrsfluss haben wollen und dass dieser durch den Autoverkehr massiv behindert wird, interessiert Politik und Verwaltungen wenig. Der straßenverkehrsrechtliche Herrschaftsanspruch des Autoverkehrs wird umgangssprachlich dadurch unterstützt, dass Fahrbahnen „Straße“ genannt werden („Geh nicht auf die Straße“, sagen Eltern zum Kind). Dabei gehören auch die Gehwege, Pflanzbeete, Straßenbäume, die Parkstreifen etc. zur Straße, die den gesamten öffentlichen Raum zwischen den Grundstücksgrenzen bezeichnet. Fußgänger dürfen Fahrbahnen nur auf „kürzestem Wege“ überqueren, sie haben kein durchgängiges Netz.

*Tempo 30 als kleine Einschränkung des Herrschaftsanspruchs:* Spät genug folgte in den 1980er Jahren aus der Einsicht, dass man im Erschließungsstraßennetz ständig mit Fußgängern auf Fahrbahnen rechnen muss, die Einführung der Tempo 30-Zonenregelung. Begleituntersuchungen zu Tempo 30 haben belegt, dass Fußgänger schneller als vorher vorankommen, weil bei Tempo 30 die Autos generöser mit Fußgängern sind, sie eher mal rüberlassen und deutlich mehr Rücksicht nehmen als auf Tempo 50-Strassen. Das Sicherheitsniveau wurde in Tempo 30-Zonen deutlich verbessert. Trotzdem entsprach der Gesetzgeber bis heute nicht der Forderung des *Deutschen Städtetages* nach einer generellen Absenkung der Innerortshöchstgeschwindigkeit auf 30 km/h, Tempo 30 sollte Ausnahme bleiben. Das ergab sich allein schon aus den hohen baulichen Anforderungen an Tempo 30-Zonen und der Beschränkung ihrer Größe. Erst später wurde die Praxis liberalisiert und eine systematische Vorgehensweise der Kommunen mit vielen und auch größeren Tempo 30-Zonen empfohlen.

*Radverkehr als Fahrverkehr wird vielfach zulasten der Gehwege „bedient“:* Natürlich gehört auch der Radverkehr zum Fahrverkehr und war ursprünglich, in den Jahren von 1900 bis 1965, die weithin dominierende Verkehrsart auf den Fahrbahnen im sog. Mischverkehr. Erst danach begannen die Planer, den Radverkehr wegen des stark wachsenden Autoverkehrs auf den Verkehrs- und Hauptverkehrsstraßen von den Fahrbahnen zu verdrängen und bevorzugt im Seitenraum, also auf Bordsteinradwegen oder kombinierten Geh-/Radwegen unterzubringen. Das führte zu Konflikten zwischen Rad- und Fußverkehr und verschlechterte die Sichtbeziehungen zwischen Autofahrern und Radfahrern. Dadurch kam es oft zu einer starken Zunahme der Unfälle zwischen Radverkehr und ein- und abbiegendem Autoverkehr („Querverkehr“).

*Autogerechte Erschließung:* Als zweites rechtliches Prinzip wurde die ubiquitäre Autoerreichbarkeit aller Grundstücke baurechtlich postuliert. Ein Grundstück gilt nur als erschlossen, wenn man es mit Autos erreichen kann. Dafür gibt es Erschließungsbeiträge, die auch der Schaffung von Pkw-Abstellmöglichkeiten dienen. Das geschieht einmal durch private Stellplätze auf dem Grundstück (wenn es gewerblich ist, für die Beschäftigten, Kunden und Lieferverkehre; wenn es ein Wohngrundstück ist, für die dort wohnenden Haushalte und deren Besucher). Dafür definieren die Landesbauordnungen Richtwerte, wie viele Stellplätze man bei welchen Nutzungen und Zahlen von Arbeitsplätzen oder Wohneinheiten vorhalten muss.

Damit wird autofreies Wohnen ohne Stellplätze bauordnungsrechtlich erschwert. Lediglich der sog. „nicht befahrbare Wohnweg“ sah die Option einer Straße ohne Parkraum vor, beschränkte sie aber auf 50 m Länge (wegen Feuerwehr und Müllabfuhr und sonst angeblich unzumutbar langen Fußwegen zum Stellplatz, beim ÖPNV dagegen darf die nächste Haltestelle gern auch mal 300 m oder gar 600 m entfernt sein). Autofreie Gewerbegebiete ohne Parkplätze für Beschäftigte und Kunden sind sowieso bislang nicht statthaft. Deswegen muss man für Fußgängerzonen erst eine Entwidmung vornehmen und

die Autoerreichbarkeit durch eine sog. „rückwärtige Erschließung“ sicherstellen. Darum bleiben Wohngebiete oder Gewerbebestände ohne Autos in Deutschland immer noch eine extreme Ausnahme (z. B. die Inseln Hiddensee, Langeoog und Spiekeroog sowie einzelne Wohngebiete in Freiburg und Tübingen).

*Keine ÖPNV-Erschließungsstandards:* Der öffentliche Verkehr spielt dagegen in der Erschließung keine Rolle, man muss ihn nicht anbieten, man muss dafür keine Beiträge zahlen, man kann ihn vergessen. Deswegen gibt es so wenig feinerschließende Busnetze (Quartiersbus) und so wenig Haltestellen im Quartier. Daran ändern auch die seit der Bahnreform und den nachfolgenden Nahverkehrsgesetzen der Länder erforderlichen Nahverkehrspläne wenig, weil sie rechtlich nicht bindend und finanziell immer gedeckelt sind. Deswegen sind viele Gewerbegebiete ohne Gleisanschluss und vielfach selbst ohne Bushaltestelle.

*Geh- und Radwege als „Abfallprodukt“:* Um den Fuß- und Radverkehr kümmert sich die Erschließungsplanung wenig. In den Straßenbaurichtlinien werden zwar standardmäßig auch Gehwege gefordert, aber in der Regel nur mit Mindestmaßen und ohne durchgehende Netze. An jeder Querstraße endet der Gehweg und der Fußverkehr muss auf die Fahrbahn. In Bestandsgebieten der Gründerzeit sind die dortigen Gehwege seit den 1960er Jahren fast immer zum Gehwegparken freigegeben, mit den unterschiedlichen Varianten von Längs-, Schräg- und Querparken. Später wurde dann auch noch der Radverkehr auf die Gehwege gelenkt. Radwege gehören eben nicht zum „automatischen“ Regelbestandteil der Straßenplanung. Daher findet man sie – wenn überhaupt – am ehesten längs hochbelasteter Verkehrs- und Hauptverkehrsstraßen. Wegen der dort dann typischen Konflikte mit dem starken Autoverkehr und der psychischen Dominanz der Hauptverkehrsstraßen und großen Kreuzungen in der Wahrnehmung der Stadt hat sich in der Bevölkerung das Bild festgesetzt, Radfahren sei besonders gefährlich. Deswegen ist trotz des hohen Fahrradbestandes von 74 Mio. Fahrrädern und Fahrradbesitzes in 80 % aller Haushalte die Radverkehrsbeteiligung im Alltagsverkehr viel geringer als das Potenzial.

*Verkehrsberuhigter Bereich und Fahrradstraße als Ausnahmen:* Die Option, das Erschließungsstraßennetz automatisch mit einer Gestaltung als verkehrsberuhigter Bereich oder Fahrradstraße stärker fußgänger- und fahrradfreundlich zu machen, wird nur in wenigen Ausnahmefällen gewählt. Beide straßenverkehrsrechtlichen Lösungen werden nicht als netzbildende, sondern nur als punktuelle Elemente genutzt.

*Automatische Finanzierung des kommunalen Straßennetzausbaus über Erschließungsbeiträge und KAG:* Der gemeindliche Straßenbau bekommt aufgrund des antiquierten Erschließungskonzepts immer wieder neues Geld aus den sog. Erschließungsbeiträgen oder, wenn die Straße vorher schon da war und nur ausgebaut wird, aus entsprechenden Kommunalabgaben nach KAG. Und so wachsen das Gemeindestraßennetz und der Parkraum

längs der Straßen immer weiter in Deutschland. Und deswegen wächst auch der Autoverkehr immer weiter.

*Parken als „Grundrecht“ und Parkvorsorge als öffentliche Pflicht und Pflicht der Bauherren:* Im Zuge der Straßenplanung und Planung neuer Baugebiete bzw. Bauprojekte wird das Abstellen von Autos immer automatisch bedacht. Das BauGB und die LBOs definieren mit entsprechenden Richtzahlen je nach Art und Zahl der Wohneinheiten und Arbeitsplätze sowie Besucher, wie viele Stellplätze die Bauherren bauen müssen oder wie sie ihre Stellplatzverpflichtungen finanziell ablösen können. Dabei wird unterstellt, Mensch (Bewohner, Kunde, Beschäftigter) sei automatisch „Automensch“. Vergleichbar konkrete Regelungen und eine entsprechende Praxis für das Abstellen von Fahrrädern suchte man lange vergeblich, mittlerweile sind einige Länder hier „in der Theorie“ weiter, in der kommunalen Praxis allerdings bleibt das Fahrradparken immer noch ein Randthema. Viel wichtiger wären beim Autoparken Begrenzungsregelungen, die mit Blick auf die anderen Ansprüche an den öffentlichen Raum klären, wie viel öffentlicher und privater Parkraum verträglich ist.

*ÖPNV-Anbindung und Fahrradabstellen als „Kür“:* Gegenüber dem öffentlichen Verkehr und Fahrradverkehr ist das Bau-, Planungs- und Straßenrecht dagegen sehr viel zurückhaltender. Es besteht keine Verpflichtung der Bauherren, sich um den öffentlichen Verkehr zu kümmern und ggf. mit einer Nahverkehrsabgabe zu dessen Finanzierung beizutragen. Beim Gewerbegebiet muss er für die Anfahrbarkeit mit LKW sorgen, keineswegs aber für die Erreichbarkeit auf der Schiene. Die Verkehrsplaner müssen auch nicht an den öffentlichen Verkehr denken, er ist nicht ubiquitär Bestandteil der Straßenplanung sondern nur soweit, wie die sog. Aufgabenträger und deren Angebotsplaner ihn für erforderlich und finanzierbar halten und wo er Konzessionen besitzt.

*Autoorientierte Bau- und Planungspraxis:* Auch sonst sind die Bau- und Planungspraxis mit ihren rechtlichen Grundlagen stark autoorientiert. Ziel war Eigenheimförderung und sozialer Wohnungsbau mit entsprechenden Dichte- und Nutzungsregelungen nach dem Leitbild der aufgelockerten, weitläufigen, entdichteten und entmischten Stadt der weiten Wege. Das widersprach der Tradition der kompakten, dichten, nutzungsgemischten europäischen Stadt. Suburbane, periphere Baugebiete boten besonders viele Stellplätzen und breite Autostraßen. Für die Wohnnutzung wurde das mögliche Maß der baulichen Nutzung beschränkt, statt Mindestdichten vorzugeben, die für die Tragfähigkeit aller Folgeeinrichtungen wichtig sind. Das Baurecht sah die konfliktfreie Trennung der städtebaulichen Nutzungen vor, mit Abstandsflächen zum Gewerbe und dem Verbot störender Nutzungen. Heute aber ist emissionsarmes Produzieren in fast vielen Branchen möglich. Der einzige hartnäckig störende Emittent ist das Auto. Eine erste kleine Änderung des Rechtsrahmens ergibt sich endlich durch die 2016 eingeführte neue Kategorie „Urbane Gebiete“.

*Autoorientiertes Reisekosten- und Steuerrecht:* Im Reisekostenrecht können Pkw-Reisen privilegiert abgerechnet

werden mit einem pauschalierten Kilometerpreis von (derzeit) 0,35 EUR. Lange Zeit blieben Fuß- und Radverkehr aus dieser Logik ausgeschlossen, zwischenzeitlich können auch Fahrradfahrten mit einem pauschalierten Kilometersatz abgerechnet werden. Bei den ÖPNV-Reisen wird es komplizierter, weil nur Originalfahrtscheine abgerechnet werden können. Inhaber von Abos reisen aber fahrscheinlos. Hier müssten also – ebenfalls auf Treu und Glauben – die fiktiven Reisekosten berechnet und erstattet werden, was die Reisekostenregelungen meist ausschließen.

Im Steuerrecht subventioniert die sog. Pendlerpauschale die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz, wobei die Autonutzer am meisten bekommen und am einfachsten agieren können. Die Regelungen für gehende, radfahrende oder ÖPNV-nutzende Pendler sind weniger attraktiv und erfordern bei den ÖPNV-Nutzern den exakten Kostennachweis. Ohne die Zersiedlungsprämie würde das Standortverhalten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber deutlich distanzminimierender ausfallen.

*Dienstwagenprivileg und Sonderprämien als Anreiz zum Autokauf:* Mit dem Dienstwagenprivileg können Arbeitgeber und Arbeitnehmer Aufwendungen für auch dienstlich genutzte Kfz steuermindernd ansetzen. Da in der Wirtschaft aber v. a. leitende Mitarbeiter einen Dienstwagen erhalten, subventioniert diese Steuererleichterung Reiche bei der Anschaffung großer, schwerer und leider aktuell meist auch schmutziger und durstiger SUVs, der sog. Premiumfahrzeuge. Die Pkw-Flotte wird so staatlich in die falsche Richtung gelenkt, völlig in Widerspruch zu den umwelt- und klimapolitischen Zielen der *Bundesregierung*. 2008 gab es die sog. „Abwrackprämie“, mit der der Neuwagenkauf angekurbelt werden sollte, aktuell gibt es Prämien für den Kauf von Elektroautos.

*Massive Budget-Förderung des Autoverkehrs ohne Haushaltstransparenz:* Am deutlichsten wird natürlich die staatliche Autoförderung an den regelmäßigen Haushaltsausgaben für Autoverkehrsinvestitionen. Viele Autoverkehrsinvestitionen werden in der deutschen Haushaltssystematik subtil versteckt. Klare Haushaltsansätze gibt es nur für den Ausbau der klassifizierten Straßennetze (Autobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) und die Schienennetze des Bundes. Bei den Betriebskosten wird es schon ziemlich dünn hinsichtlich der Daten. Und die staatlichen Ausgaben für den Radverkehr kann man nur beim Bund explizit mit 80–100 Mio. EUR pro Jahr finden, neuerdings noch plus 25 Mio. EUR für die Mitfinanzierung von Radschnellwegen. Länder und Kommunen haben in der Regel keine eigenen Sammelhaushaltsansätze für Fuß- und Radverkehr. Nur wenige Länder haben spezielle Programme für die Förderung des kommunalen Radwegebbaus. In den Kommunalhaushalten tauchen Fuß- und Radverkehr selten auf.

*Ignorierte Kosten für Parkraum:* Am schwierigsten ist der Budgetnachweis bei den Investitionen und Betriebskosten für den Parkraum. Hier sind v. a. die Kommunen und Bauherren gefragt, weil der meiste Parkraum kommunal erstellt wird. Die Ausgaben der Bauherren, die bei

ihren Projekten ja immer auch Abstellanlagen errichten müssen, und die Ausgaben der Betriebe für ihren betrieblichen Parkraum findet man nirgends erfasst. Hinzu kämen noch die Ausgaben für Parkhäuser und Tiefgaragen durch kommunale oder private Parkgesellschaften.

**GVFG als untaugliche Korrektur:** Die größte Chance, schon früh den Fehlentwicklungen gegenzusteuern, wurde Ende der 1960er Jahre bei der Einführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) veran. Das GVFG sollte die Kommunen bei ihren Verkehrsinvestitionen unterstützen durch Zweckbindung des sog. „Mineralölpfennigs“ aus der Mineralölsteuer für den kommunalen Verkehrswegebau. Allerdings wurde das GVFG selten im Sinne einer Verkehrswende genutzt. Denn an das Geld kamen Kommunen nur im Rahmen entsprechender Förderanträge. Die Aufteilung des Geldes entfiel lange Zeit 50:50 auf Straße und Schiene. Gefördert wurden bis in die 1990er Jahre v. a. teure Großprojekte in den Ballungsräumen und Großstädten (im ÖPNV viele Tunnelprojekte des U-Bahn- und Stadtbahnbaus, im Straßenbau viele Straßentunnel und Stadtschnellstraßen). Der ländliche Raum mit seinen vielen Klein- und Mittelstädten ging weitgehend leer aus. Erst seit der Bahnreform und den damit verbundenen sog. „Regionalisierungsmitteln“ des Bundes für die Länder als neues Finanzierungsinstrument für den regionalen Schienenverkehr konnten auch verstärkt Schienenprojekte in ländlichen Regionen gefördert werden.

## Adressaufkleber

**Politische Priorisierung dank starker Autolobby und Automedien:** Der Autoverkehr hatte über viele Jahrzehnte prominente politische Protektion. Dies zeigen in der ersten Nachkriegszeit Änderungen in der StVO, die v. a. das Gehwegparken in den verschiedenen Erscheinungsformen legalisierten und den bis dahin geltenden Vorrang des öffentlichen Verkehrs außer Kraft setzten. In der DDR-StVO gab es bis zur Wende noch den ÖPNV-Vorrang. Viele Jahrzehnte hat die Autolobby auch großen Einfluss auf die deutsche Medienlandschaft genommen, direkt über eigene autoorientierte Publikationsorgane wie AutoBild oder die Motorwelt, indirekt über diverse Fernsehformate (z. B. 7. Sinn oder die typischen Vorabendsendungen, die regelmäßig dem Product-Placement neuer Automarken dienen, weil ihre Protagonisten ständig mit dem Auto unterwegs sind). Auf Druck der Autolobby haben Ende der 1960er Jahre die Rundfunkanstalten den Verkehrsfunk eingeführt, der mit den regelmäßigen Staunachrichten ein wichtiger Multiplikator für die Auto- und Straßenbauinteressen wurde. Im Laufe der Jahrzehnte hat die Autoindustrie mehrfach ihre Werbeschicht genutzt, autokritische Beiträge großer Zeitungen und Zeitschriften (Spiegel, Die ZEIT, Stern) durch Interventionen bei den Chefredaktionen zu unterbinden.

(Der Beitrag wird fortgesetzt.)

### Impressum

#### InfrastrukturRecht

**Schriftleitung:** RA Prof. Dr. Christian Theobald, Mag. rer. publ. (verantwortlich).

**Redaktion:** RA Dr. Christian Jung, LL. M. (Verkehr), RA Axel Kafka (Abfall, Telekommunikation), RA Dr. Sascha Michaels (Spartenübergreifendes, Vergabe), RA Daniel Schiebold (Wasser/Abwasser), RA Prof. Dr. Christian Theobald, Mag. rer. publ. (Energie), RA Stefan Wollschläger (Wärme).

**Redaktionsassistent:** Susanne Kitzmann, Ramona Bauer.

**Anschrift:** Redaktion InfrastrukturRecht  
Magazinstr. 15-16, 10179 Berlin,  
Tel.: 030/61 1077-88, Fax: 030/61 1077-89  
E-Mail: info@ir.beck.de

**Manuskripte:** Manuskripte sind an die Redaktion zu senden. Der Verlag haftet nicht für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigefügt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muss schriftlich erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag C.H.BECK an seinem Beitrag für die Dauer des gesetzlichen Urheberrechts das exklusive, räumlich und zeitlich unbeschränkte Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung in körperlicher Form, das Recht zur öffentlichen Wiedergabe und Zugänglichmachung, das Recht zur Aufnahme in Datenbanken, das Recht zur Speicherung auf elektronischen Datenträgern und das Recht zu deren Verbreitung und Vervielfältigung sowie das Recht

zur sonstigen Verwertung in elektronischer Form. Hierzu zählen auch heute noch nicht bekannte Nutzungsformen. Das in § 38 Abs. 4 UrhG niedergelegte zwingende Zweitverwertungsrecht des Autors nach Ablauf von 12 Monaten nach der Veröffentlichung bleibt hiervon unberührt.

**Urheber- und Verlagsrechte:** Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Das gilt auch für die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und ihre Leitsätze, denn diese sind geschützt, soweit sie vom Einsender oder von der Schriftleitung erarbeitet oder redigiert worden sind. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form vervielfältigt, verbreitet oder öffentlich wiedergegeben oder zugänglich gemacht, in Datenbanken aufgenommen, auf elektronischen Datenträgern gespeichert oder in sonstiger Weise elektronisch vervielfältigt, verbreitet oder verwertet werden.

**Verlag:** C.H.BECK oHG, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: 089/38189-0, Bankverbindung: Postbank München, IBAN: DE82 7001 0080 0006 2298 02, BIC: PBNKDE33XXX.  
Der Verlag ist oHG. Gesellschafter sind Dr. Hans Dieter Beck und Dr. h. c. Wolfgang Beck, beide Verleger in München.

**Internet-Volltext-Service:** www.IR.beck.de  
Hotline: Tel.: 089/38189-421  
Fax: 089/38189-134.

**Erscheinungsweise:** Monatlich.

**Bezugspreise 2017:** Normalpreis €185,- (inkl. MwSt.) inkl. Internet-Volltext-Service, Einzelheft €17,50 (inkl. MwSt.), jeweils zzgl. Versandgebühren. Fakturierung erfolgt zu Beginn des Bezugszeitraums. Abonnement und Bezugspreis beinhalten die Printausgabe sowie eine Lizenz für die Online-Ausgabe. Die Bestandteile des Abonnements sind nicht einzeln kündbar.

**Bestellungen:** Über jede Buchhandlung und beim Verlag.

**Abo-Service:** Tel.: 089/38189-750,  
Fax: 089/38189-358 (Kundenservice).  
E-Mail: kundenservice@beck.de

**Abbestellungen:** Mindestens 6 Wochen vor Jahresende.

**Adressenänderung:** Teilen Sie uns rechtzeitig Ihre Adressenänderungen mit. Dabei geben Sie bitte neben dem Titel der Zeitschrift die neue und die alte Adresse an. Hinweis gemäß § 4 Abs. 3 der Postdienst-Datenschutzverordnung: Bei Adressenänderungen des Beziehers kann die Deutsche Post AG dem Verlag die neue Anschrift auch dann mitteilen, wenn kein Nachsendeantrag gestellt ist. Hiergegen kann der Bezieher innerhalb von 14 Tagen nach Erscheinen dieses Heftes beim Verlag widersprechen.

**Druck:** NOMOS Druckhaus, In den Lissen 12, 76547 Sinzheim.

**ISSN 1612-7803**