

Positionspapier aus der ARL 144

# MOBILITÄT, ERREICHBARKEIT UND SOZIALE TEILHABE

Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung



Positionspapier aus der ARL 144

# MOBILITÄT, ERREICHBARKEIT UND SOZIALE TEILHABE

Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung

In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der *Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL*.

Geschäftsstelle der ARL:

Dr. Martina Hülz, [martina.huelz@arl-net.de](mailto:martina.huelz@arl-net.de)

Positionspapier aus der ARL 144

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)

Die PDF-Version ist unter <https://www.arl-net.de/shop> verfügbar (Open Access)

CC\_BY\_SA 4.0 International

Verlag der ARL – Hannover 2023

Sprachliches Lektorat: C. Burkhart

Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2023):

Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe – Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung.

Hannover. = Positionspapier aus der ARL 144.

URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01448>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Vahrenwalder Str. 247

30179 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de)

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

[www.arl-international.com](http://www.arl-international.com)

Dieses Positionspapier wurde von den Mitgliedern des Arbeitskreises „Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe“ der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft erarbeitet.

**Christoph Aberle**, Technische Universität Hamburg

*Dr. Annika Busch-Geertsema*, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Wiesbaden

*em. Prof. Dr. Jens Dangschat*, Technische Universität Wien

*Dr.-Ing. Melanie Herget*, Universität Kassel

**David Hölzel**, Technische Universität Dortmund (Geschäftsführer des Arbeitskreises)

*Dr. Martina Hülz*, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover

*Dr. Jessica Le Bris*, experience consulting GmbH, München

**Laura Mark**, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

*Dr.-Ing. Gesa Matthes*, HafenCity Hamburg GmbH

*Dr. Giulio Mattioli*, Technische Universität Dortmund

**Caroline Rozynek**, Goethe-Universität Frankfurt am Main

*Dr. Wladimir Sgibnev*, IfL - Leibniz-Institut für Länderkunde e. V., Leipzig

*Prof. Dr. Joachim Scheiner*, Technische Universität Dortmund (Leiter des Arbeitskreises)

*Dr. Kerstin Stark*, Changing Cities e. V., Berlin

### **Zum Gelingen einer sozial gerechten Verkehrswende bedarf es aus Sicht des Arbeitskreises**

- > entschiedener politischer Steuerung und effektiver Instrumente,
- > der Vermeidung und Überwindung von Mobilitätsarmut,
- > nähräumlicher Erreichbarkeit als zentraler Leitlinie der Stadtplanung, Verkehrspolitik und Verkehrsplanung,
- > des Abbaus von Subventionen und Privilegien für automobile und einkommensstarke Haushalte,
- > bundesweiter Mindestqualitätsstandards und einer ausreichenden Finanzierung für den ÖPNV,
- > größerer Gestaltungsspielräume für Kommunen und Anreizen für die regionale Zusammenarbeit und
- > der Teilhabe vulnerabler Gruppen an den Planungsprozessen.

# MOBILITÄT, ERREICHBARKEIT UND SOZIALE TEILHABE

## Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung

### Gliederung

- 1 Zum Gelingen der Verkehrswende bedarf es entschiedener politischer Steuerung und effektiver Instrumente
- 2 Die Verkehrswende muss sozial gerecht umgesetzt und Mobilitätsarmut vermieden werden
- 3 Nahräumliche Erreichbarkeit muss in Stadtplanung, Verkehrspolitik und -planung als zentrale Leitlinie etabliert werden
- 4 Die Privilegierung des Autos und die Subventionen für automobile und einkommensstarke Haushalte müssen abgebaut werden
- 5 Der ÖPNV als Rückgrat einer sozial gerechten Verkehrswende benötigt bundesweite Mindestqualitätsstandards und eine ausreichende Finanzierung
- 6 Kommunen sind zentrale Akteure für die Umsetzung einer sozial gerechten Verkehrswende – sie brauchen mehr Gestaltungsspielräume und Anreize für regionale Zusammenarbeit
- 7 Teilhabe an Planungsprozessen muss selbstverständlicher Bestandteil der Verkehrswende sein. Dabei ist der Fokus auf vulnerable Gruppen und ihre Bedürfnisse zu legen

Literatur

### Kurzfassung

Die Verkehrsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte ist hochgradig expansiv. Die zurückgelegten Distanzen nehmen zu, der Pkw-Bestand wächst, die Fahrzeuge werden größer, schwerer und schneller. Die politischen Ziele des Klimaschutzes wurden im Verkehrssektor in den letzten zwei Jahrzehnten daher weit verfehlt. Zum Gelingen der Verkehrswende bedarf es deshalb entschiedener politischer Steuerung und effektiver Instrumente. Dazu gehört die verursachergerechte Anlastung von Verkehrskosten einschließlich ihrer externen Kosten. Gleichzeitig ist der öffentliche Verkehr so auszubauen, dass er bezüglich Reisezeiten, Flächenerschließung und Komfort eine akzeptable Alternative zum privaten Pkw darstellt.

Maßnahmen zur Verkehrswende dürfen jedoch soziale Ungleichheiten nicht weiter verschärfen, sondern müssen bestehende Ungleichheiten abbauen, etwa durch Umverteilung von Einnahmen und ordnungspolitische Rahmensetzungen (Emissionsgrenzwerte). Eine sozial unverträgliche Verkehrspolitik kann Widerstand erzeugen und soziale Spaltungskräfte entfalten. Die Verkehrswende muss also sozial gerecht umgesetzt und Mobilitätsarmut vermieden werden.

Eine Verkehrswende muss an der Erreichbarkeit von grundlegenden Einrichtungen der Daseinsvorsorge für alle Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sein – und zwar ohne Pkw. Die aktive Mobilität zu Fuß und mit dem Fahrrad benötigt hierzu eine komfortable und sichere Infrastruktur. Zudem ist nahräumliche Erreichbarkeit als zentrale Leitlinie der Stadtplanung, Verkehrspolitik und -planung zu etablieren. Dagegen befördert eine zunehmende Autoabhängigkeit weitere Mobilitätsarmut und wirkt der sozialen Teilhabe derjenigen entgegen, die keinen oder nur eingeschränkten Zugang zu schnellen Verkehrsmitteln, insbesondere zum Pkw, haben.

Subventionen und Privilegien des Pkw wie die Pendlerpauschale, das Dienstwagenprivileg und das fehlende Tempolimit auf Autobahnen kommen in überproportionalem Maße einkommensstarken und hochmobilen Haushalten zugute und sollten abgebaut werden. Stattdessen sind zielgerichtet benachteiligte Haushalte zu unterstützen, die unter mobilitäts- und erreichbarkeitsbedingten Teilhabeproblemen leiden. Diese vulnerablen Gruppen, deren Bedürfnisse im Verkehrssystem nicht ausreichend berücksichtigt werden (etwa Personen mit niedrigem sozioökonomischem Status,

Mobilitätseingeschränkte, Kinder oder ältere Menschen) sollten im Fokus einer gemeinwohlorientierten Entwicklung der Verkehrssysteme stehen. Im Sinne demokratischer Prinzipien muss auch ihre Teilhabe an Planungsprozessen selbstverständlicher Bestandteil der Verkehrswende sein.

Für längere Wege und damit für die Teilhabe an Aktivitäten außerhalb des Nahraums spielt der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) eine zentrale Rolle. Gegenwärtig sind – abgesehen von wenigen gut ausgebauten Hauptrelationen – die ÖPNV-Fahrgäste gegenüber dem privaten Pkw-Verkehr durch einen stark erhöhten Zeitaufwand für Mobilität deutlich benachteiligt. Der ÖPNV als Rückgrat einer sozial gerechten Verkehrswende muss in seiner Qualität deutlich ausgebaut und finanziell abgesichert werden. Er braucht bundesweite Mindestqualitätsstandards, vor allem zur Sicherung des Angebots im suburbanen und ländlichen Raum.

Eine Vielzahl von Kommunen setzt sich inzwischen aktiv für eine Verkehrswende ein. Diese Bemühungen beschränken sich allerdings auf den jeweils eigenen kommunalen Hoheitsbereich. Regionale und überregionale Verkehrsverflechtungen werden so ausgeblendet. Die Kommunen bedürfen daher stärkerer Gestaltungsspielräume und Freiräume für Experimente, aber auch Anreize zur regionalen Zusammenarbeit, um interkommunaler Konkurrenz entgegenzuwirken.

### **Schlüsselwörter**

Mobilität, soziale Teilhabe, Gerechtigkeit, Raum- und Verkehrsentwicklung

### **Mobility, accessibility and social participation For more equitable spatial and transport development**

#### **Abstract**

Transport trends have been highly expansive in recent decades. Distances travelled have increased, the number of cars has grown, and vehicles have become larger, heavier and faster. The last two decades have therefore seen a thorough failure to achieve the political goals linked to climate change in the transport sector. Decisive political management and effective instruments are needed if the transport transition is to succeed. This includes the fair allocation of transport costs in line with the polluter-pays principle, including external costs. At the same time, public transport must be expanded so that it represents an acceptable alternative to the private car in terms of travel times, provision of accessibility and comfort.

However, measures related to the transport transition must not further exacerbate social inequalities, but must rather reduce existing inequalities, for example by redistributing revenues and setting regulatory frameworks (emission limits). Socially unacceptable transport policies may generate resistance and unleash forces of social division. The transport transition must therefore be implemented in a socially just manner and mobility poverty must be avoided.

The transport transition must ensure the accessibility of basic services of general interest for all population groups – without the use of cars. Active mobility on foot and by bicycle requires convenient and safe infrastructure. In addition, short-distance accessibility must be established as a central principle for urban planning, transport policy and transport planning. In contrast, increasing car dependency promotes further mobility poverty and further minimises the social participation of those who have no access or only limited access to fast means of transport, especially cars.

Subsidies and privileges related to the car such as commuter allowances, company car privileges and the lack of a speed limit on motorways disproportionately benefit high-income and highly mobile households and should be abolished. Instead, targeted support should be given to disadvantaged households that suffer from mobility-related and accessibility-related barriers to participation. These vulnerable groups, whose needs are not sufficiently catered for by the transport system

(e.g. people with low socio-economic status, mobility-impaired individuals, children and elderly people) should be the focus of a public welfare-oriented development of transport systems. Following democratic principles, their participation in planning processes must also be an integral part of the transport transition.

Public transport plays a central role for longer journeys and thus for participation in activities outside the local area. At present, apart from a few well-developed main routes, public transport passengers are at a significant disadvantage compared to those using private cars as they require much more time for their journeys. Public transport represents the backbone of a socially just transport transition and hence must be significantly improved and financially secured. Nationwide minimum quality standards are required, especially in order to secure services in suburban and rural areas.

A large number of municipalities are now actively working towards a transport transition. However, these efforts are limited to the municipal jurisdictions in question. Regional and supra-regional transport links are thus ignored. The municipalities therefore need more leeway and scope for experimentation, but also incentives for regional cooperation in order to counteract intermunicipal competition.

### **Keywords**

Mobility – social participation – justice – spatial and transport development

## **1 Zum Gelingen der Verkehrswende bedarf es entschiedener politischer Steuerung und effektiver Instrumente**

Der Verkehrssektor trägt in besonderem Maße zur Emission schädlicher Treibhausgase bei. Inzwischen ist der notwendige Beitrag des Verkehrssystems zum Klimaschutz politisch festgeschrieben. Im derzeit gültigen Klimaschutzgesetz des Bundes ist ein sektorübergreifendes Ziel zur Reduktion klimarelevanter Emissionen verankert (-65 % bis zum Jahr 2030 und -88 % bis 2040 gegenüber 1990)<sup>1</sup>. Der Verkehr ist neben der Landwirtschaft derjenige Sektor, in dem die schädlichen Treibhausgase bisher am wenigsten abgenommen haben.

Die Verkehrsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte ist hochgradig expansiv. Die Ausdehnung der Aktionsräume mit der entsprechenden Zunahme der zurückgelegten Distanzen ergibt sich aus der höheren Geschwindigkeit in Verbindung mit einem leicht anwachsenden Reisezeitbudget. Hier ist inzwischen nicht nur eine maßstäbliche Verlagerung von der lokalen auf die regionale Ebene zu beobachten, sondern auch von der regionalen.

Im Zusammenhang mit sozialer Teilhabe ist besonders der Personenverkehr relevant. Hier zeigt sich die Expansion des Verkehrs auch im weiterhin wachsenden Bestand an Pkw und in Bezug auf deren zunehmende Größe, Schwere, Motorleistung und Geschwindigkeit. Hierbei handelt es sich nicht nur um die SUV-Diskussion; vielmehr sind alle Fahrzeugklassen davon betroffen. Dies verstärkt die Flächenkonkurrenz im öffentlichen Raum, der keine marktmäßige Zuordnung der Bodenkosten zu den Verursachenden gegenübersteht. Der zunehmende Platzbedarf durch immer mehr und größere Autos hat Debatten darüber ausgelöst, wie der öffentliche Raum in Städten gerecht auf verschiedene Nutzungen und Verkehrsträger aufgeteilt werden kann (Agora Verkehrswende 2018). Zudem sorgt das Größenwachstum der Fahrzeuge zwar für mehr Verkehrssicherheit für die Pkw-Passagiere, aber auf Kosten der Sicherheit nichtmotorisierter Personen.

---

<sup>1</sup> Gegenwärtig steht zur Debatte, auf fest definierte Beiträge einzelner Sektoren zu verzichten.

In den wenigen Jahren, die bis zu möglichen ökologischen „Kipp-Punkten“ noch bleiben, wird ein Umbau des Verkehrssystems daher nicht ohne die verursachergerechte Anlastung von Verkehrskosten einschließlich ihrer externen Kosten funktionieren (etwa ökologische Schäden, Kosten des Klimawandels) (Blanck/Zimmer/Mottschall et al. 2021). Entstehende ungleiche Belastungen erfordern eine sorgfältige Gestaltung der Politik, vor allem im Hinblick auf die Umverteilung der Einnahmen, etwa aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung (Rammler/Thomas/Kollosche et al. 2022) und ordnungspolitische Rahmensetzungen (Emissionsgrenzwerte).

In der Forschung besteht kein Zweifel darüber, dass neue Antriebssysteme allein nicht ausreichen, um die Klimaziele im Verkehrssektor zu erreichen (FGSV 2022). Es ist von großer Bedeutung, den öffentlichen Verkehr so auszubauen, dass er bezüglich Reisezeiten, Flächenerschließung und Komfort eine akzeptable Alternative zum privaten Pkw auch in ländlichen Regionen darstellt. Gleichzeitig benötigt die aktive Mobilität zu Fuß und mit dem Fahrrad eine komfortable und sichere Infrastruktur. Mit der Förderung von E-Bikes und Pedelecs kann der Radverkehr auch auf mittleren Distanzen künftig weiter an Popularität gewinnen. Darüber hinaus gilt es, die nahräumliche Erreichbarkeit der Aktivitätsziele für alle Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Vor allen Dingen ist die bestehende Benachteiligung vulnerabler Gruppen, deren Mobilität aus körperlichen oder finanziellen Gründen eingeschränkt ist, abzubauen. Dies alles ist nur mit längerfristigen politischen Strategien und gezielten Investitionen erreichbar und erfordert entschiedenes Handeln.

## **2 Die Verkehrswende muss sozial gerecht umgesetzt und Mobilitätsarmut vermieden werden**

Maßnahmen zur Verkehrswende dürfen soziale Ungleichheiten nicht weiter verschärfen, sondern müssen bestehende Ungleichheiten abbauen. Dies ist auch wichtig, weil eine sozial unverträgliche Verkehrspolitik Widerstand erzeugen und soziale Spaltungskräfte entfalten kann, wie etwa die „Gelbwesten“-Proteste in Frankreich zeigen.

Mobilitätsarmut besitzt verschiedene Dimensionen und kann nicht auf Einkommensarmut oder soziale Exklusion reduziert werden. Zentrale Relevanz haben die Erreichbarkeit und Verfügbarkeit von Mobilitätsoptionen (Verkehrsmittel, verkehrliche Infrastruktur) und Aktivitätszielen (Orte zum Einkaufen, Arbeitsplätze, Sport, Freizeit usw.) sowie die Bezahlbarkeit der Verkehrsangebote. Oftmals ist nicht eine verhinderte oder verminderte Mobilität das Problem, sondern ein Zuviel an Mobilitätsaufwand. Darüber hinaus spielt die Verteilung von Risiken und Lasten des Verkehrs einerseits und des aus der Mobilität gezogenen Nutzens andererseits eine wesentliche Rolle – im Sinne einer Umweltgerechtigkeit. Einigkeit besteht dahingehend, dass Autoverkehr und Autoabhängigkeit einen wesentlichen Beitrag zur Mobilitätsarmut derjenigen leisten, die nicht über ein Auto verfügen. Umgekehrt kann ein eingeschränkter Zugang zum Auto in autoabhängigen, suburbanen oder ländlichen Siedlungsstrukturen ein wesentlicher Risikofaktor sein.

Als vulnerable Bevölkerungsgruppen in Bezug auf Mobilitätsarmut lassen sich zum einen jene bezeichnen, die vom Pkw abhängig sind und zugleich ein geringes Haushaltseinkommen aufweisen. Sie sind außerordentlich sensibel für Preissteigerungen im Energiesektor und werden auch als *forced car owners* bezeichnet (Mattioli/Wadud/Lucas 2018). Zum anderen lassen sich diejenigen als vulnerabel charakterisieren, für die der Zugang zu wesentlichen Orten des Alltags durch hohen Zeitaufwand, große Entfernungen oder hohe Mobilitätskosten eingeschränkt ist, weil sie *nicht* über einen Pkw verfügen. Entsprechend vulnerable Gruppen sind in Mobilitätsdaten häufig unterrepräsentiert; sie umfassen z. B. Personen mit geringem Einkommen, niedrigem Bildungsabschluss, alte Menschen, Kinder, Alleinerziehende, physisch oder psychisch Mobilitätseingeschränkte und Personen, die nicht fließend Deutsch sprechen. Oft treten Merkmale in Verbindung miteinander auf und verschärfen die Unsichtbarkeit dieser Personen in den Daten. Solche sich wechselseitig überlagernden und vielfach verstärkenden Effekte von Ungleichheit sind von großer Bedeutung

und bedürfen vertiefender Betrachtung. Die Erkenntnisse zum Mobilitätsverhalten dieser Gruppen sind wichtige Anhaltspunkte für Anforderungen an eine sozial gerechte Verkehrsplanung, die Ausrichtung stadt- und verkehrsplanerischer Maßnahmen und die Stärkung der Expertise entsprechender Akteure durch Sensibilisierung und (Fort-)Bildung.

In der jüngsten Vergangenheit zeichnet sich angesichts der aktuellen geo- und energiepolitischen Entwicklungen ein Wandel ab. Erkennbar ist dieser Wandel beispielsweise am 9-Euro-Ticket/Deutschlandticket – eine Maßnahme, die die Bundesregierung explizit als soziale Intervention umsetzte. Auch auf EU-Ebene werden Klima- und Sozialpolitik zunehmend gemeinsam gefasst. So führt die Europäische Kommission im Rahmen des Pakets Fit-for-55 begleitend zum Emissionshandel im Gebäude- und Verkehrsbereich den Klima-Sozialfonds ein, um Haushalte vor unverhältnismäßiger Belastung durch die steigenden Preise für fossile Energie zu schützen. Diese Entwicklungen gilt es, politisch fortzusetzen und fest zu etablieren.

### **3 Nahräumliche Erreichbarkeit muss in Stadtplanung, Verkehrspolitik und -planung als zentrale Leitlinie etabliert werden**

Teilhabe erfordert die Möglichkeit, außer Haus aktiv zu sein. Die Möglichkeit z. B. der Bildung, eigenständigen Versorgung, Erwerbsarbeit, des wirtschaftlichen und sozialen Austauschs, der Erholung, Begegnung und Konfrontation unterschiedlicher Gruppen ist für die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Funktionsfähigkeit von Gesellschaften von größter Bedeutung. Sie dient nicht zuletzt der sozialen Integration, dem „gesellschaftlichen Kitt“. Eine Verkehrswende muss demnach an der Erreichbarkeit grundlegender Einrichtungen der Daseinsvorsorge für alle Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sein – und zwar ohne Pkw. Dafür müssen in einer teilhabeorientierten Verkehrspolitik die Verteilung von Aktivitätszielen im Raum und die Verkehrsangebote zusammen gedacht werden, denn personenbezogene Erreichbarkeit ergibt sich aus Raumstrukturen, Verkehrsangeboten und individuellen Voraussetzungen.

In den letzten Jahrzehnten hat die zunehmende Motorisierung und die damit verbundene Ausweitung der Aktionsräume und autoorientierte Siedlungsentwicklung jedoch zu einer Autoabhängigkeit geführt, in der eine starke Pkw-Nutzung für soziale Teilhabe erforderlich ist. Dies zu ändern und eine kleinteilige Zentrenstruktur zu erhalten und weiterzuentwickeln, ist eine vordringliche Aufgabe der Stadt- und Regionalplanung.

Verkehrspolitik und -planung, die sich an der Automobilität orientieren und damit die Autoabhängigkeit weiter aufrechterhalten, statt sie einzudämmen, fördern hingegen die Abwanderung von Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen, Dienstleistungen, Arbeits- und Ausbildungsplätzen aus den kleinteiligen hierarchischen Zentren und Wohnquartieren. Eine zunehmende Autoabhängigkeit befördert weitere Mobilitätsarmut und Ungleichheit und wirkt der sozialen Teilhabe derjenigen entgegen, die keinen oder nur einen eingeschränkten Zugang zu schnellen Verkehrsmitteln und insbesondere zum (eigenen) Pkw haben. Die Pkw-Verfügbarkeit stellt sich deshalb als der „fundamentale modal split“ dar – sie bestimmt die modale Spaltung der Bevölkerung. Nahräumliche Erreichbarkeit alltäglicher Funktionen innerhalb von 15 Minuten ohne Pkw („15-Minuten-Stadt“) muss in der Stadtplanung, Verkehrspolitik und -planung als eine zentrale Leitlinie etabliert werden. Für ländliche Räume ist ein analoges Leitbild zu entwickeln. Damit dies gelingen kann, sind zum einen konkurrierende Erreichbarkeiten auf der regionalen Ebene insbesondere für grund- und mittelzentrale Funktionen einzudämmen (z. B. Einkaufszentren in autoorientierten Lagen am Stadtrand). Zum anderen müssen in ländlichen, aber auch suburbanen Räumen die Angebote des ÖPNV deutlich verbessert werden (Takt- und Betriebszeiten, Streckenreaktivierungen) sowie neue Mobilitätsangebote und neue Geschäftsmodelle entwickelt werden (Bedarfsverkehre, Sharing-Modelle, Lieferdienste etc.).

#### **4 Die Privilegierung des Autos und die Subventionen für automobiler und einkommensstarke Haushalte müssen abgebaut werden**

Auch in der Klimakrise wird Automobilität weiter durch Subventionen und Steuervorteile gefördert. Gleichzeitig mit der Einführung einer Abgabe für CO<sub>2</sub>-Emissionen wurde die Pendlerpauschale für Beschäftigte mit Berufswegen über zwanzig Kilometer Länge angehoben, um die höheren Kraftstoffpreise für Autofahrende auszugleichen. Die Anhebung entspricht überschlägig dem 80-fachen der zusätzlichen Belastung (Holz-Rau 2020)! Nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine wurde die Pauschale aufgrund der stark steigenden Kraftstoffpreise rückwirkend weiter angehoben. Dabei wurden wiederum die zusätzlichen Nutzerkosten überkompensiert. Die überhöhten Steigerungen der Pendlerpauschale wurde von politischer Seite damit gerechtfertigt, dass sie ärmeren Haushalten zugutekämen, obwohl das Gegenteil der Fall ist: Die Profiteure der Maßnahme sind vor allem Haushalte mit langen Pendelwegen. Dies sind primär Einkommensstarke, die aufgrund der Steuerprogression ohnehin stärkere Ersparnisse realisieren (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft 2016). Ähnlich stellt auch das Dienstwagenprivileg im Wesentlichen eine Subventionierung einkommensstarker Bevölkerungsgruppen dar. Besser wäre die Einführung eines „Mobilitätsgelds“, das allen Erwerbstätigen einkommensunabhängig und unabhängig vom Verkehrsmittel dienlich wäre.

Auch die staatliche Förderung des Kaufs von E-Fahrzeugen schreibt das Privileg der Automobilität fort und begünstigt vor allem zahlungskräftige Haushalte, die sich Neufahrzeuge oder „junge“ Gebrauchtwagen leisten können. Gleichzeitig bremst die fehlende öffentliche Ladeinfrastruktur die Verbreitung von E-Fahrzeugen aus, insbesondere in Gebieten des Geschosswohnungsbaus, wo es privaten Haushalten kaum möglich ist, eigene Ladesäulen zu installieren. Dies verstärkt die sozialräumliche Konzentration der Förderung auf Eigentümerhaushalte und Gebiete mit Einfamilien-, Doppel- und Reihenhäusern mit relativ wohlhabender Wohnbevölkerung. Zudem löst die Förderung von E-Autos nicht die zunehmende Flächenkonkurrenz im öffentlichen Raum, sondern kann diese durch die Verteilung der Ladestationen sogar noch verstärken.

Die Autoorientierung in großen Teilen der Politik wird auch im Widerstand gegen strengere Abgasnormen der EU und gegen Tempolimits auf Autobahnen und in Städten deutlich. Das fehlende Tempolimit auf Autobahnen produziert Wohlfahrtsverluste und stellt somit eine Subvention des Fahrens mit hoher Geschwindigkeit dar (Gössling/Kees/Litman et al. 2023). Dem gegenüber steht die Benachteiligung anderer Verkehrsmittel, wie etwa der überproportionale Anstieg der Fahrpreise im öffentlichen Verkehr zeigt (Bach/Kunert/Radke et al. 2019).

Zusammengefasst: Die Subventionen und Privilegien des Pkw kommen in überproportionalem Maße einkommensstarken und hochmobilen Haushalten zugute. Es kommt zu einer doppelten Gerechtigkeitslücke, die es zu schließen gilt. So sind vulnerable Gruppen, etwa Haushalte mit niedrigem Einkommen, am wenigsten für die negativen Folgen des Autoverkehrs verantwortlich, aber tendenziell stärker durch dessen negative externe Effekte wie Luftschadstoffe und Lärm betroffen. Daher sind vor allem benachteiligte Haushalte zu unterstützen, die unter mobilitäts- und erreichbarkeitsbedingten Teilhabeproblemen leiden. Hierzu gehört auch eine grundlegende Überarbeitung der Straßenverkehrsordnung, die gegenwärtig primär auf die Flüssigkeit des Verkehrs ausgerichtet ist und der Straße als öffentlichem (Aufenthalts-)Raum kaum Aufmerksamkeit widmet.

## 5 Der ÖPNV als Rückgrat einer sozial gerechten Verkehrswende benötigt bundesweite Mindestqualitätsstandards und eine ausreichende Finanzierung

Für längere Wege und damit auch für die Teilhabe an Aktivitäten, die sich weniger am Nahraum orientieren, spielt der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) eine zentrale Rolle etwa für Arbeit und Ausbildung. Während die Pkw-Nutzung einen Führerschein voraussetzt und die Fahrradnutzung ein Mindestmaß an körperlicher Fitness und Gleichgewichtssinn erfordert, ist der ÖPNV vergleichsweise niedrigschwellig – zumindest, wenn Ein- und Umstiege barrierefrei zu bewältigen sind und der Tarif verständlich und bezahlbar ist.

In der Vergangenheit sind die Nutzerkosten im ÖPNV deutlich stärker gestiegen als im Pkw-Verkehr, da Preissteigerungen bei den Bau-, Energie- und Personalkosten von den Verkehrsunternehmen und Tarifverbänden regelmäßig direkt an die Fahrgäste weitergereicht werden, während die Nutzung des öffentlichen (Straßen-)Raums mit dem Pkw aufgrund der Externalisierung der Kosten nach wie vor sehr günstig ist. Das „Deutschlandticket“ hat das Potenzial, diesen Trend zu durchbrechen. Allerdings fehlen bundesweite Sozialtarife für das Deutschlandticket, die aus Gerechtigkeitsperspektive notwendig wären. Zudem sind die Fahrgäste des ÖPNV gegenüber dem privaten Pkw-Verkehr durch einen weiteren Kostenfaktor deutlich benachteiligt, nämlich durch einen stark erhöhten Zeit(kosten)aufwand für Mobilität, bedingt durch Zu- und Abgangswege, Wartezeiten, fehlende Anschlüsse und nicht ausreichende Priorisierung (Schnellbus-Achsen, Busspuren, Ampel-Vorrangschaltungen etc.). Dieser Zeitnachteil ist in den Randbereichen und im Umland der Städte sowie im ländlichen Raum besonders stark ausgeprägt, während der ÖPNV auf gut ausgebauten Hauptrelationen mit hohen Taktdichten eher konkurrenzfähig ist.

Deshalb greift die mit dem 9-Euro-Ticket und dem Deutschlandticket als Nachfolgemodell in die Öffentlichkeit getragene Debatte über die Nutzerkosten im ÖPNV zu kurz, wenn nicht zugleich der ÖPNV in seiner Qualität deutlich ausgebaut und finanziell abgesichert wird. Denn bislang fehlen dem ÖPNV in Deutschland Mindestqualitätsstandards. So ist eine gewisse Mindesttaktung keine regionale oder kommunale Pflichtaufgabe. Damit steht die Qualität des ÖPNV in den Kommunen und Landkreisen neben anderen freiwilligen Aufgaben stets zur Disposition. Der ÖPNV besteht in vielen ländlichen Räumen lediglich aus einem alltagsuntauglichen Rumpfangebot, das sich im Wesentlichen an den Schulzeiten orientiert und in den Schulferien und an Wochenenden kaum Verbindungen bietet. Dass die Aufgabenträger nicht dazu verpflichtet sind, ihr Verkehrsangebot über die Verbund- oder Landkreisgrenzen hinweg aufeinander abzustimmen, erschwert die ÖPNV-Nutzung für so manche vielfrequentierte Strecke oder macht sie sogar ganz unmöglich.

Verbindliche bundesweite Mindestqualitätsstandards für das ÖPNV-Angebot, wie sie mit dem Begriff „Mobilitätsgarantie“ gefasst werden, könnten diese Entwicklung stoppen und umkehren. Erste Vorschläge und Modellrechnungen für Mindestqualitätsstandards für Deutschland gibt es bereits; demnach wäre eine Verdopplung bis Verdreifachung des ÖPNV-Anteils möglich (Gipp/Brenck/Schiffhorst 2020). Baden-Württemberg erprobt eine Mobilitätsgarantie in Form eines garantierten ÖPNV-Angebots zwischen fünf und 24 Uhr mit Abfahrten mindestens alle 30 Minuten zur Anbindung an die relevanten Zentren. Die Schweiz macht zudem seit vielen Jahren positive Erfahrungen mit einheitlichen Mindestqualitätsstandards und auch in Österreich werden solche Standards von der Politik in Angriff genommen.

Angesichts der stark steigenden Energiepreise ist zu befürchten, dass das ÖPNV-Angebot in naher Zukunft eher zurückgefahren als ausgebaut werden wird, wenn nicht politisch gegengesteuert wird. Für das Erreichen der Klimaschutzziele im Verkehr zeigen Modellrechnungen hingegen, dass nur eine wesentliche Erhöhung der ÖPNV-Betriebsleistung (mindestens 50%) in Kombination mit einschränkenden Maßnahmen im MIV zu einem nennenswerten Rückgang der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2030 führen können (Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg 2017).

## **6 Kommunen sind zentrale Akteure für die Umsetzung einer sozial gerechten Verkehrswende – sie brauchen mehr Gestaltungsspielräume und Anreize für regionale Zusammenarbeit**

Eine Vielzahl von Kommunen und Landkreisen setzt sich inzwischen stark für eine Verkehrswende auf kommunaler Ebene ein. Hierzu gehören die Bemühungen um Tempo 30 als Regelgeschwindigkeit in Städten und um mehr Spielraum zur Umnutzung von öffentlichem Raum (Fahrbahnen und Parkplätzen) für alternative Verkehrsmittel und/oder Zwecke. Gleichzeitig gibt es konträre Entwicklungen wie die Anpassung der Stellplatzmaße an größere Pkw und infrastrukturelle Großprojekte wie den Weiterbau der Stadtautobahn A100 in Berlin.

Die starken Bemühungen vieler Kommunen für eine Verkehrswende beschränken sich auf ihren eigenen Hoheitsbereich und blenden so die regionalen und überregionalen Verkehrsverflechtungen aus. Gleichzeitig wird die Förderung einer hervorragenden regionalen und überregionalen Erreichbarkeit mit allen Verkehrsträgern (Flugzeug, Straße, Bahn) gerade durch die großen Städte keinesfalls in Frage gestellt. Dies fördert wiederum lange Wege bzw. den Fernverkehr, an dem Bevölkerungsgruppen mit geringer Mobilität kaum partizipieren.

Nicht zuletzt unterstreicht die aktualisierte Leipzig-Charta die Bedeutung der integrativen Stadtentwicklungsplanung, denn aufgrund der abgegrenzten Zuständigkeiten herrscht oftmals innerhalb von Verwaltungen ein „Kirchturmdenken“ vor, was den Abstimmungsaufwand enorm erhöht. Aufgrund der meist stark hierarchisch organisierten Zuständigkeiten sind gemeinsame Entscheidungsprozesse langsam und mühsam und werden mitunter sogar von innen heraus blockiert.

Kommunen brauchen mehr Freiräume für Experimente im Sinne der Verkehrswende, etwa für Feldversuche zur Umgestaltung und Umnutzung des Straßenraums, zur Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel, zur Gestaltung nahräumlicher Erreichbarkeiten oder zur partizipativen Umsetzung der Verkehrswende. Gleichzeitig benötigen sie angesichts der zunehmenden Ausdehnung von Verflechtungen auf die regionale und überregionale Ebene Anreize zur regionalen Zusammenarbeit, um interkommunalen Konkurrenzen entgegenzuwirken. Die regionale Kooperation und die Stärkung regionaler Akteure (Regionen, Regionalverbände) sind ihrerseits als eigenes Handlungsfeld zu begreifen, das der übergeordneten Koordination etwa durch die Länder oder den Bund und der Sammlung und Evaluation von Erfahrungen bedarf. Die überregionale Einbindung (Fernverkehr) ist ein bisher ungelöstes Problem, das vor allem durch die nationale und supranationale Verkehrspolitik weiter verschärft wird und dringend einer Auseinandersetzung auch auf der regionalen und kommunalen Ebene bedarf.

## **7 Teilhabe an Planungsprozessen muss selbstverständlicher Bestandteil der Verkehrswende sein. Dabei ist der Fokus auf vulnerable Gruppen und ihre Bedürfnisse zu legen**

Die Integration partizipativer Elemente in Planungsprozesse hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungsprozessen wird vielfach über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus praktiziert. Bei genauerem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass sie sich oft auf einseitige Informationsvermittlung beschränkt. Bei Konsultationen, bei denen Meinungen und Perspektiven eingesammelt werden, ist häufig nicht klar, ob und inwiefern diese in die Entscheidungsprozesse aufgenommen werden. Grundsätzliche Fragen sind häufig bereits im Vorfeld entschieden worden. Ergänzend dazu haben sich in den letzten Jahren verstärkt Bottom-up-Initiativen im Verkehrsbereich herausgebildet, die das demokratische Format des Bürger- bzw. Volksbegehrens nutzen. Bekanntestes Beispiel war die Initiative „Volksentscheid Fahrrad“ aus Berlin, die in einem Mobilitätsgesetz für das Land Berlin mündete, aber auch in zahlreichen anderen Städten wurden Radentscheide umgesetzt.

Sowohl Bottom-up- als auch Top-down-Ansätze sind im Hinblick auf die Präsenz unterschiedlicher sozialer Gruppen meist sehr selektiv. So sind häufig Männer, Personen mit einem hohen Grad formaler Bildung und/oder mittleren Alters sowie hohem sozialem Kapital in Partizipationsprozessen überrepräsentiert. Das ändert sich auch durch Onlineformate nicht grundsätzlich, auch wenn Jugendliche auf diesem Weg besser erreicht werden können. Das bedeutet, dass in Beteiligungsprozessen oft nur die Interessen und Bedürfnisse eines bestimmten Teils der Bevölkerung vertreten sind. Dagegen finden beispielsweise Personen nichtmännlichen Geschlechts, Personen mit Migrationsgeschichte oder niedriger formaler Bildung oder begrenztem Einkommen weiterhin kaum Berücksichtigung.

Insbesondere diese Zielgruppen, deren Bedürfnisse im Verkehrssystem nicht ausreichend berücksichtigt werden, gilt es, gezielt über niedrigschwellige Formate anzusprechen. Das sind neben Personen mit niedrigem sozioökonomischen Status etwa auch mobilitätseingeschränkte Personen, Kinder oder ältere Menschen. Die Erfahrungen zeigen, dass es eigener Kommunikationsformen und Beteiligungsformate (einschließlich aufsuchender Formate) bedarf, um die relevanten Gruppen für Beteiligungsprozesse zu gewinnen. Bei Planungen im Quartier sind die Betroffenen und vor Ort Lebenden als Fachleute elementar, auf übergeordneter, strategischer Ebene (z. B. bei einem SUMP – sustainable urban mobility plan für die ganze Stadt) sollte dem Einbezug von unterschiedlichen Interessenvertretungen mehr Bedeutung zukommen. Dieses ehrenamtliche Engagement erfordert eine angemessene Wertschätzung, etwa in Form von bürokratiearmen Aufwandsentschädigungen.

---

## Literatur

- Agora Verkehrswende** (2018): Umparken – den öffentlichen Raum gerechter verteilen. Zahlen und Fakten zum Parkraummanagement. Berlin.
- Bach, S.; Kunert, U.; Radke, S.; Isaak, N. (2019): CO<sub>2</sub>-Bepreisung für den Verkehrssektor? Berlin: DIW.
- Blanck, R.; Zimmer, W.; Mottschall, M.; Göckeler, K.; Keimeyer, F.; Runkel, M.; Kresin, J.; Klinski, S. (2021): Mobilität in die Zukunft steuern: Gerecht, individuell und nachhaltig. Abschlussbericht zum UBA-Vorhaben „Fiskalische Rahmenbedingungen für eine postfossile Mobilität“. UBA-Texte 85/2021. Dessau.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen** (2022): E Klima 2022. Empfehlungen zur Anwendung und Weiterentwicklung von FGSV-Veröffentlichungen im Bereich Verkehr zur Erreichung von Klimaschutzziele. Köln.
- Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft** (2016): Entfernungspauschale reformieren – sozial und ökologisch. FÖS-Themenpapier 10/2016.  
<https://foes.de/publikationen/2016/2016-10-FOES-Themenpapier-Entfernungspauschale.pdf> (30.05.2023).
- Gipp, C.; Brenck, A.; Schiffhorst, G. (2020): Zukunftsfähige öffentliche Mobilität außerhalb von Ballungsräumen. Konzeption einer Angebots- und Organisationsmodernisierung.  
[https://assets.adac.de/image/upload/v1581494746/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/zukunftsfahige-oeffentliche-mobilitaet-ausserhalb-von-ballungsraeumen\\_ADAC\\_Studie\\_kkr955.pdf](https://assets.adac.de/image/upload/v1581494746/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/zukunftsfahige-oeffentliche-mobilitaet-ausserhalb-von-ballungsraeumen_ADAC_Studie_kkr955.pdf) (30.05.2023).
- Gössling, S.; Kees, J.; Litman, T.; Humpe, A. (2023): The economic cost of a 130 kph speed limit in Germany. In: Ecological Economics 209, 107850.
- Holz-Rau, C. (2020): Die Klimabeschlüsse der Bundesregierung: Wenn möglich, bitte wenden! Ein fiktives Interview. In: Appel, A.; Scheiner, J.; Wilde, M. (Hrsg.): Mobilität, Erreichbarkeit, Raum– (selbst-)kritische Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis. Wiesbaden, 29-46.
- Mattioli, G.; Wadud, Z.; Lucas, K. (2018): Vulnerability to fuel price increases in the UK: A household level analysis. In: Transportation Research Part A 113, 227-242.
- Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg** (2017): Ein Klimaschutzszenario für Baden-Württemberg. Verkehrsinfrastruktur 2030. Stuttgart.  
[https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/Brosch%C3%BCren\\_Publikationen/Klimaschutzszenario\\_10-2017\\_web.pdf](https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/Brosch%C3%BCren_Publikationen/Klimaschutzszenario_10-2017_web.pdf) (30.05.2023).
- Rammler, S.; Thomas, D.; Kollosche, I.; Flores, S. (2022): Mobilitätsgerechtigkeit als Leitkonzept der Verkehrspolitik. Die sozial-ökologische Transformation der Mobilität gerecht und inklusiv gestalten. Berlin.

### Verweise auf ARL-Publikationen zum Thema:

Ulrike Reutter, Christian Holz-Rau, Janna Albrecht, Martina Hülz (Hrsg.) (2020): Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext gesellschaftlichen Wandels. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 14.

Open Access verfügbar: <https://www.arl-net.de/de/shop/mobilitat-energie-klima/wechselwirkungen-mobiltat-raumentwicklung.html>



ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2019): Nachrichten der ARL 1/2019 – Mobilität. Hannover.

Open Access verfügbar: <https://www.arl-net.de/de/shop/mobilitat-energie-klima/nachrichten-arl-1-2019.html>



## Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

Nr.

- 144 **Mobilität, Erreichbarkeit und sozial Teilhabe – Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung.**  
Positionspapier von Mitgliedern des Arbeitskreises „Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe“ der ARL. Hannover, 2023.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01448>
- 143 **Handlungsempfehlungen für die planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland.**  
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen / Hamburg / Schleswig-Holstein / Niedersachsen der ARL. Hannover, 2023.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01437>
- 142 **Die Zukunft der Regionen in Nordrhein-Westfalen gestalten – Eine gemeinsame Aufgabe von Regionalplanung und Regionalentwicklung.**  
Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verhältnis von Regionalentwicklung und Regionalplanung“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2023.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01425>
- 141 **Ökosystemleistungen in der räumlichen Planung – Chancen und Handlungsoptionen.**  
Positionspapier von Mitgliedern des Arbeitskreises „Ökosystemleistungen in der räumlichen Planung“ der ARL. Hannover, 2022.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01412>
- 140 **Lignite planning, structural change and coal phase-out in Germany.**  
Position paper was prepared by members of the Information and Initiative Group on ‘Lignite regions’ at the ARL. Hanover, 2022.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01403>
- 139 **Mit Regionalplanung die Zukunft gestalten.**  
Positionspapier aus einer Arbeitsgruppe des Informations- und Initiativkreises „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2022.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01391>
- 138 **Risikobasierter Hochwasserschutz durch Regionalplanung.**  
Positionspapier von Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Hochwasserschutz und Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2022.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01386>
- 137 **COVID-19 pandemic: Lessons for spatial development.**  
Position paper from the ‘Pandemic and Spatial Development’ Ad hoc Working Group at the ARL. Hanover, 2022.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01370>
- 136 **Raumwirksamkeit der Digitalisierung.**  
Positionspapier aus der AG „Raumwirksamkeit der Digitalisierung“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Baden- Württemberg der ARL. Hannover, 2022.  
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01362>

