

Mut zur Zukunft

Der Wandel zur neuen Mobilitätsgesellschaft – Ansätze für einen Politikwechsel

Verkehrswende, Mobilität, Multimodalität, Verkehrspolitik

Die Partei Bündnis90/Die Grünen hat im Jahre 2015 einen wissenschaftlichen Beirat konstituiert, um gemeinsam mit Partei- und Fraktionsspitze sowie mit Fachministern der Länder darüber zu beraten, wie zukünftige Mobilitäts- und Verkehrspolitik aussehen könnte. Während bei der Energiewende bereits große Fortschritte erkennbar sind, erscheint dagegen eine „Verkehrswende“ noch in sehr weiter Ferne zu liegen. Partei und Beirat diskutieren daher die Frage, ob und in welcher Form Mobilität und Verkehr ein prominentes Politikfeld im Bundestagswahlkampf werden kann. – Der folgende Beitrag entstammt dieser Diskussion, stellt aber ausschließlich die Meinung der Autoren dar.

Autoren: Andreas Knie, Stephan Rammler, Wiebke Zimmer

Mobilität ist ein Strukturmerkmal moderner Gesellschaften. Der Verkehr von Menschen und Gütern ist eine Voraussetzung für soziale Teilhabe und wirtschaftliche Prosperität. Zu einer demokratischen Grundordnung gehört auch das Versprechen freier und ungehinderter Mobilität.

Ausgangslage

Doch mittlerweile empfindet die überwiegende Mehrzahl der Stadtbevölkerung den enorm angewachsenen Automobilverkehr als große und weiter zunehmende Belastung. Es ist daher Zeit für einen Wechsel, die auf das Auto konzentrierten Versprechen abzulösen, die Aussicht auf Wohlstand und Prosperität um soziale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit zu ergänzen, die Monomodalität zu einer Multimodalität weiter zu entwickeln.

Dies kann sicher nicht über Nacht gelingen. Um neue Räume und Möglichkeiten zu erschließen, muss Gewohntes verändert werden. Der Keim des Wandels ist aber längst erkennbar und es kann dann gelingen, wenn die Alternativen attraktiv, praktisch und Teil einer gelebten und damit auch weithin geteilten sozialen Praxis sind. Allerdings auch nur dann, wenn gleichzeitig der private PKW durch eine entsprechende Umgestaltung der regulatorischen Rahmenbedingungen an Dominanz verliert.

Viele Menschen in großen Städten sind mittlerweile weiter, als es die herrschende Verkehrspolitik tatsächlich wahr haben will. Denn es hat sich nicht nur die allgemeine Haltung gegenüber der Dominanz des Automobilverkehrs verändert. Nicht wenige ha-

ben damit begonnen, ihr Verhalten zu verändern: Mehr Menschen als früher wählen in den Ballungsräumen die Angebote des öffentlichen Verkehrs, das Fahrrad ist wieder Teil des Stadtverkehrs geworden und auch das Carsharing beginnt nach langen Jahren des Nischendaseins in ganz unterschiedlichen Formaten zu einer öffentlich sichtbaren Dienstleistung zu werden.

Mittlerweile leben in Deutschlands Großstädten zunehmend mehr Stadtbewohner in einer multimodalen Verkehrspraxis, d.h. sie haben kein „Hauptverkehrsmittel“ mehr, sondern nutzen je nach Verfügbarkeit, Gelegenheit und Notwendigkeit das Verkehrsmittel, das gerade passt. Das können die Füße, das Rad, Busse und Bahnen und auch das Auto sein. Immer wenn diese Alternativen auch vorhanden sind, geht der Anteil des Automobils an der Gesamtzahl der Wege zurück. In einigen Großstädten werden bereits mehr Wege mit dem Umweltverbund und den Füßen als mit dem PKW unternommen.

In ländlichen Gebieten – ohne die Angebote des Umweltverbundes – ist die Lage hingegen deutlich anders. Hier ist das Auto oft noch das einzige Verkehrsmittel, und der öffentliche Verkehr bietet in einer klassischen Ausprägung als Angebot von Bussen und Bahnen kaum attraktive Alternativen.

Ein besonders illustratives Beispiel des bereits stattfindenden Wandels ist der Fahrradverkehr. Der Anteil des Rades an den täglichen Verkehrswegen hat sich in den letzten Jahren vielerorts verdoppelt. Das Fahrrad hat sich von einem Verkehrsmittel für Arme und Ökopuristen wieder zu einem Mittel der Wahl von Vielen entwickelt und dies nicht nur in Europa, sondern auch in

Nordamerika. Es ist eine sichtbare gelebte Praxis, die jetzt mehr Verkehrsraum und höhere Sicherheit benötigt. Wie sich die Wertepreferenzen verschoben haben, zeigt sich auch daran, dass internationale Großbanken Fahrradverleihsysteme mit Millionenbeträgen sponsern, und dass sich immer mehr Konzerne und Unternehmen auch in Deutschland Fahrradflotten als Dienstfahrzeuge zulegen.

Die „Mobilitätsspioniere“, die mit den bereits vorhandenen Möglichkeiten und unter den gegebenen Umständen die Vielfalt der Verkehrsmittel für sich entdecken und diese kunstvoll entwickeln, sind gesamtgesellschaftlich gesehen immer noch eine deutliche Minderheit. Doch an dieser bereits gelebten Praxis kann man sich orientieren. Moderne Verkehrspolitik muss Verhältnisse schaffen, um immer mehr Menschen die Wahl in der Multimodalität zu ermöglichen: die Freiheit zu haben, das Verkehrsmittel zu wählen, das wirklich passt. Erst in den Städten, dann auch auf dem Land.

Bisher werden diese Veränderungen im Mobilitätsverhalten kaum politisch unterstützt: Sie entwickeln sich nicht aufgrund, sondern trotz der vorherrschenden Verkehrspolitik. Denn 60 Jahre automobilfixierte Politik hat deutliche Spuren hinterlassen. Der öffentliche Verkehr wird im Korsett der gesetzlichen Grundlagen kaum mehr auskömmlich finanziert und steht vor einer großen Sanierungsherausforderung. Er darf dabei nicht mehr länger reduziert werden auf den Transport für alle, die sich kein Auto leisten können oder keinen Zugang haben. Die Finanzierung erfolgt im Wesentlichen alleine auf Basis von bereitgestellten Transportgefäßen. Die Steuerpolitik und das Stra-

ßenverkehrsrecht sind genauso wie das Personenbeförderungsgesetz noch auf die Sicherung der Dominanz des privaten Automobils ausgerichtet und ermöglichen so kaum Spielräume für Alternativen. Die bestehenden Grenzwerte für CO₂ und Luftschadstoffe und Lärm bleiben stets hart umkämpft und reichen längst nicht aus, um die Dominanz der fossil getriebenen Verbrennungsmaschinen zu durchbrechen, obwohl es bereits jetzt Alternativen gibt. Spätestens seit dem Abgasskandal ist deutlich erkennbar, dass die Schadstoffgrenzwerte aufgrund einer Vielzahl von Ausnahmen keine ausreichende Wirkung haben. Mit Fahrzeugen, die nur oder sogar nicht einmal auf dem Prüfstand „sauber“ sind, haben Städte keine Chance bei ihren Bemühungen um Luftreinhaltung. In Städten bestehen bereits jetzt Möglichkeiten für den Wandel – in den Agglomerationsgebieten und im ländlichen Raum sind diese Übergänge natürlich langsamer und zunächst weniger optionsreich.

Um diese Wende einzuleiten, von der noch keiner weiß, wie sie am Ende konkret aussieht, von der aber jetzt schon klar ist, dass sie nicht ohne Brüche mit gewohnten Konventionen realisierbar ist, braucht es sehr viel Mut zur Gestaltung und sehr viel Durchhaltevermögen. Denn natürlich existieren die autoaffinen Gewohnheitsmuster immer noch und sind meinungswirksam. Überdies ist die Dominanz der Autolobby auch nach der Betrugsaffäre scheinbar ungebrochen.

Verkehrspolitik muss wieder wie bereits in der Nachkriegszeit zu einem zentralen Politikfeld werden, in der es diesmal aber nicht nur um Infrastrukturbereitstellung und Sicherung des Zugangs zu einem privaten Auto geht, sondern um eine neue, kluge Kombination aus staatlicher Gewährleistung, Innovationen und bürgerlichem Engagement sowie um eine neue Mobilitäts- und Verantwortungskultur: in der die digitalen Möglichkeiten mit den europäischen Kompetenzen der Zivilgesellschaft zu einer neuen, nachhaltigen Sharing-Ökonomie transformiert werden, sozial gerecht und nachhaltig organisiert. Das Versprechen der Moderne kann neu übersetzt werden in eine lebenswerte, sozial ausgeglichene und nachhaltige Mobilitätslandschaft, in der alle Verkehrsmittel in einer neuen Gleichgewichtigkeit effizient und effektiv zugleich funktionieren.

Hierzu ist ein Politikstil notwendig, der neue Beteiligungsformate ermöglicht. Denn die Allianz der Willigen ist gar nicht klein, aber vielfältig und kunterbunt. Es gibt bereits die erwähnten Mobilitätspioniere, es gibt eine Reihe von Menschen in Automobilfirmen und anderen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, die den Wer-

tewandel und die Herausforderungen der Zeit auch als Ansatz für eine neue Unternehmenspolitik erkennen. Und es gibt bereits Verkehrsunternehmen der öffentlichen Wirtschaft, die aus den gewohnten Bahnen ausbrechen möchten, um neue Geschäftsfelder zu erschließen. Sicherlich kann man nicht alles auf einmal ändern, aber der Wandel kann als ein Projekt der unterschiedlichen Beteiligung gelingen. Es gibt die Bürgergesellschaft, die auf die ersten Impulse wartet. Denn nichts ist „so mächtig wie die Idee, deren Zeit gekommen ist“.

Ansätze für Korrekturen

Um den Wandel einzuleiten, sind Korrekturen in bestehenden gesetzlichen Regelwerken unausweichlich. Dabei ist es denkbar, alle regulatorischen Vorgaben und Maßnahmen in einem „Artikelgesetz zur Einleitung und Verstetigung der Verkehrswende“ zusammenzufassen und dies mit klimapolitischen, sozialen und wirtschaftspolitischen Erfordernissen zu begründen. Zunächst müssen hierfür klare politische Ziele einer nachhaltigen Mobilitätsgesellschaft definiert werden, um darauf ausgerichtete Reformschritte in bestehenden Gesetzen abzuleiten und neue Vorgaben zu entwickeln. Dabei wird es an zahlreichen Stellen notwendig sein, dem Bund mehr „Richtlinienkompetenz“ zur Veränderung der herrschenden Verhältnisse verpflichtend einzuräumen, aber zugleich Ländern und Kommunen eine Palette von Instrumenten und mehr Spielraum für die lokale Ausgestaltung verfügbar zu machen. Mit einem solchen Gesetz kann man eine experimentelle Außerkraftsetzung von bestehenden Gesetzen möglich machen. Zunächst sollte es sich auf fünf unterschiedliche Themenfelder beziehen:

Rechtsrahmen für Fahrzeuge mit Verbrennungskraftmaschine

Alle verkehrs-, umwelt-, steuer- und finanzpolitischen Gesetze zur Dominanzverdrängung des Automobils mit Verbrennungskraftmaschine müssen auf den Prüfstand und in ihrem Kern neu ausgerichtet werden. Ziel ist es, die jahrzehntelange Bevorzugung und Förderung der Verbrennungskraftmaschine auslaufen zu lassen, und gleichzeitig maximale Effizienzsteigerung zu gewährleisten. Hierzu zählen u. a.:

- Abschmelzen aller Steuervorteile für Dieselfahrzeuge und von gewerblichen und privaten Anrechnungen des Erwerbs und des Betriebes von Verbrennungskraftmaschinen auf die Steuerschuld
- Im Lichte der Pariser Beschlüsse angepasste Fortschreibung der CO₂-Grenzwerte für PKW und LNF bzw. Einführung von CO₂-Grenzwerten für LKW

(ohne Schlupflöcher wie Supercredits oder Konformitätsfaktoren)

- Reform der Kennzeichnungspflichten für alle Fahrzeugklassen nach Schadstoffklassen (Fortschreibung der 35. BImSchV Kennzeichnungsverordnung mit Blauer Plakette) mit dem Ziel, emissionsfreie Umweltzonen in Innenstädten zu schaffen.

Neuausrichtung der Straßenverkehrsordnung

Die Grundregeln bei der Bewirtschaftung des öffentlichen Raumes gehören zu den ganz wesentlichen Stellschrauben. Offiziell gilt die Straßenverkehrsordnung zwar als „privilegienfeindlich“, im Kern ist diese aber klar auf den Besitz und damit die Privilegierung des privaten Automobils und seine Stellung im öffentlichen Raum ausgerichtet. Es ist notwendig, das Straßenverkehrsrecht völlig neu zu fassen und die Vielfalt und Pluralität aller Verkehrsmittel neu abzusichern:

- Neufassung des Straßenverkehrsrechtes mit klarer Festlegung der Bundeskompetenz in Richtungsfragen
- Tempo 30 als Regelgeschwindigkeit innerorts in Quartieren
- Festlegung von Mindeststellplätzen für Carsharing-Fahrzeuge
- Einführung einer großräumigen Parkraumbewirtschaftung
- Einführung von Fahrradwegen auf Straßenland

Öffentlicher Verkehr und Flugverkehr

Der öffentliche Nah- und Fernverkehr ist das Rückgrat der Verkehrswende. Doch in seiner jetzigen Verfassung ist er nicht in der Lage, diese Aufgabe angemessen zu erfüllen. Er braucht – neben der auskömmlichen finanziellen Sicherung der Grundversorgung – Anreize und Verpflichtung zur Modernisierung und Sanierung. Hierzu gehört auch, die öffentlichen Verkehrsbetriebe für eine attraktive Angebotsleistung zu ertüchtigen, etwa mit der Einführung von Zielvereinbarungen, weniger auf eine Bereitstellung von Kapazitäten und mehr durch Anreize zur Erhöhung von Fahrgastzahlen gekennzeichnet sind. Hierzu bedarf es grundlegende Änderungen in allen relevanten Finanzierungs- und Planungsgesetzen von Bund und Ländern:

- Neufassung des Regionalisierungsgesetzes mit einer neuen Wirkungskontrolle der eingesetzten Mittel
- Anpassung der ÖPNV-Gesetze der Länder mit der Einführung von Zielvereinbarung zur Setzung von Anreizen für mehr Fahrgäste
- Neufassung des Gemeindeverkehrswegefinanzierungsgesetz (GVFG) mit Eck-

punkten zur Sanierung, Modernisierung, Verknüpfung der Verkehrsträger

- Neuregelung des Personenbeförderungsgesetzes mit mehr unternehmerischen Spielräumen und einer Begrenzung des Geltungsbereiches im ländlichen Raum
- Einführung eines Investitionsmodernisierungsprogramms zur Digitalisierung des öffentlichen Verkehrs
- Einheitliche gesetzliche Vorgaben des Bundes zur Einführung neuer Instrumente der Nutzerfinanzierung für den Umweltverbund für Kommunen (City-Maut, Nahverkehrsabgaben etc.).

Es scheint darüber hinaus denkbar, eine schrittweise Eindämmung des innerdeutschen Flugverkehrs zu erreichen, wenn der Betrieb von Flughäfen nicht weiterhin wirtschaftlich unterstützt wird. Darüber hinaus sollte die Fortentwicklung der Luftverkehrssteuer schrittweise mit steigenden Tarifen ausgestaltet werden.

Infrastruktur

Die Finanzierung der Infrastruktur war bereits Gegenstand mehrerer Kommissionen. Im Ergebnis gibt es zwar mehr Finanzmittel, aber im Ziel hat sich wenig geändert; es bleibt bei einer politischen und wirtschaftlichen Klientelpolitik, die auf neue Füße gestellt werden muss. Dabei darf kein neues bürokratisches Monster entstehen, sondern eine schlanke Einrichtung, die über die bisherige föderale Verteilungslogik hinausgeht:

- Schaffung einer schlanken Mobilitätsinfrastruktur-Planungs-, Finanzierungs- und Betriebsgesellschaft, die über einen Bund-Länder-Fond finanziert wird und über alle Investitionen verkehrsträgerübergreifend bedarfsorientiert entscheidet
- Umstellung der herkömmlichen Nutzenbewertung von Verkehrsinfrastrukturprojekten (NKV) auf soziale und ökologische Ziele: z. B. Einbezug der Gesundheitskosten (wie in Dänemark) statt Fokus nur auf Wirtschaftlichkeit und Reisezeitgewinne
- Einführung einer fahrleistungsabhängigen PKW-Maut sowie einer Fernbus-Maut (Nutzerfinanzierung der Infrastruktur)
- Ausdehnung der LKW-Maut auf das Gesamtnetz und konsequente Anrechnung externer Kosten
- Zusätzliche finanzielle Mittel des Bundes zur Förderung des Radverkehrs und zur Steigerung der Sicherheit der Radfahrer
- Umbau der Bundesverkehrswegeplanung zu einer integrierten Verkehrsplanung

Begleitmaßnahmen

Verkehr und Mobilität sind kaum noch Gegenstand der öffentlichen Forschung, Lehre und Ausbildung. Das Vorausdenken wird vor allen Dingen in Konzernen der Autohersteller unter Ausschluss der Öffentlichkeit organisiert. Um neue digitale Optionen wie beispielsweise das „autonome Fahren“ für den multimodalen Verkehr zu erschließen und in gewünschte Richtungen zu lenken, müssen Gegengewichte und neue Allianzen geschaffen werden:

- Reform der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) zu einer neuen Bundesagentur für Mobilität mit einem multimodalen Unterstützungsauftrag sowie
- Einrichtung von Mobilitätsforschungs- und Beteiligungsprogrammen zur Evaluation und Beteiligungsverfahren der eingeleiteten Politikwende.

Erste Schritte zum Wandel: „Labore der Ermöglichung“

Um einen solchen Prozess im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erfolgreich einzuleiten und auch bestehen zu können, müssen Kommunikation sowie Bündnis- und Allianzbildung einen großen Stellenwert erhalten. Dies heißt, einen kontinuierlichen Dialog über die Zukunft der Mobilität und die damit verbundenen gesellschaftlichen und ökologischen Ziele zu führen. Weil Veränderungen auf Widerstände treffen, sind hier langer Atem und viel Mut notwendig. Es wird u.a. darauf ankommen, die Länder und Kommunen als Partner für eine nachhaltige Mobilitätspolitik zu gewinnen.

Ein erster Schritt zur Vorbereitung des angesprochenen Artikelgesetzes wäre, eine öffentliche Ausschreibung vorzunehmen. Städte und Gemeinden können sich bewerben und so in die Lage versetzt werden, für Teile Ihres Gebietes experimentelle Maßnahmen einzuleiten. Die Erfahrungen der „Schaufenster“-Programme im Rahmen der Förderprogramme zur Elektromobilität zeigen, dass die Städte und Kommunen in der Tat eine strategische Aufgabe bei der Neugestaltung des Verkehrsraumes zukommt. Allerdings müssen die Kommunen stärker und umfassender (als es im Elektromobilitätsgesetz der Fall ist) in ihrer Verantwortung Regeln verändern können. In solchen Stadtlaboren können dann die Autoindustrie sowie die Betreiber des öffentlichen Verkehrs zu neuer Zusammenarbeit kommen. Dazu könnte in einer Pilotphase die Parkraumbewirtschaftung geändert, die Umweltzone neu definiert und das Personenbeförderungsgesetz im Rahmen der Experimentierklausel in Teilen außer Kraft gesetzt werden, so dass Ride-Sharing beispielsweise über digitale Plattformen auch und gerade

in ländlichen Regionen ermöglicht und getestet werden kann.

Ziel der Stadtlabore ist es, den Fahrzeugbestand besser auszulasten und den öffentlichen Verkehr zu ertüchtigen sowie eine vorausschauende, digital gestützte Kapazitätsplanung nach dem Motto „Bürger fahren Bürger“ – organisiert vom örtlichen ÖV-Unternehmen – zu entwickeln.

Die so gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen sind die Bausteine bei der Entwicklung eines Artikelgesetzes auf Bundesebene. „Labore der Ermöglichung“ erlauben zeitlich begrenzt eine moderate Regelländerung, bieten sofort Aussichten auf neue Geschäftsoptionen im Sinne einer nachhaltigen Mobilitätskultur und könnten rasch zu einer unterstützenden Meinungsbildung für anstehende Korrekturen im bestehenden verkehrspolitischen Regelwerk beitragen.

Ausblick

Die Zeit scheint in der Tat reif zu sein für eine Verkehrswende. Die Mehrzahl der Menschen in den Städten hat die Autoabhängigkeit bereits aufgegeben und nutzt die ganze Vielfalt der Möglichkeiten. In den Agglomerationsgebieten und den ländlichen Räumen kann das Automobil intelligenter und vor allen Dingen effizienter eingesetzt werden. Es sind mittlerweile eine Reihe von technischen Möglichkeiten vorhanden, die ausprobiert werden können und die den Standort Deutschland auch in Verkehrsfragen zum Vorbild werden lassen. Neue Märkte mit neuen Dienstleistungen und Produkten können entstehen. Wenn es gelingt, das verkehrspolitische Regelwerk offener zu gestalten, Anreize für die Vielfalt zu setzen, sind diese Optionen bereits jetzt möglich. Dazu braucht es Mut, einen langen Atem und eine kluge Bündnispolitik. ■



Andreas Knie, Prof. Dr.
Geschäftsführer, Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel GmbH (InnoZ); Professor an der TU Berlin
andreas.knie@innoz.de



Stephan Rammler, Prof. Dr.
Direktor, Institut für Transportation Design, Hochschule für Bildende Künste, Braunschweig
st.rammler@hbk-bs.de



Wiebke Zimmer, Dr.
Stellv. Bereichsleiterin, Öko-Institut, Berlin
w.zimmer@oeko.de