

René Bormann, Tilman Bracher, Bert Leerkamp,
Ulrich Hatzfeld, Helmut Holzapfel, Ulrike Reutter,
Oliver Schwedes und Martin Stuber

WISO
DIREKT

4/2017

MOBILITÄT 2050 –

demokratisch, nachhaltig und digital vernetzt

AUF EINEN BLICK

Zwar ist zurzeit vieles in Bewegung beim Thema Mobilität – Ambitionen für dringend notwendige verkehrspolitische Neuorientierungen sind aber nicht erkennbar. Doch klar ist auch: Wenn es um die Zukunft der Mobilität in Deutschland geht, reicht es nicht aus, mehr Investitionen zu fordern und technologische oder systemische Innovationen zu fördern. Der nachfolgende Text stellt Eckpunkte einer längst überfälligen Verkehrswende zur Diskussion. Er konzentriert sich dabei auf „lange Entwicklungslinien“ und anstehende Richtungsentscheidungen.

Soziale Kontakte zu pflegen oder an Kulturveranstaltungen teilzunehmen sind menschliche Grundbedürfnisse. Öffentliche Einrichtungen sowie Arbeitsplätze müssen mit begrenztem Aufwand erreichbar sein. Die Wirtschaft ist auf zuverlässigen und effizienten Warentransport angewiesen. Mobilität ist also elementar für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Um dies zu garantieren, ist eine gestaltende Mobilitätspolitik erforderlich.

Mobilität sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltig gestalten

Mobilität muss dabei dauerhaft so gestaltet werden, dass Umwelt und Klima weniger belastet werden, der Ressourcenverbrauch sinkt und Mobilität für alle Menschen verfügbar und bezahlbar bleibt – unabhängig von Herkunft, körperlicher Konstitution, Alter und Geschlecht, mit oder ohne Kinder. Zur Teilhabegerechtigkeit gehört auch die Barrierefreiheit von Mobilitätsangeboten.

Die europäische Verkehrspolitik der Binnenmarktöffnung war und ist in erster Linie an ökonomischen Kriterien orientiert; soziale und ökologische Ziele hatten nur nachrangige Bedeutung. Faire Wettbewerbsbedingungen auf Basis von Qualitätsstandards versprechen hingegen doppelt Gewinn. Erstens gewährleisten sie wirtschaftlichen Erfolg für die Unternehmen und garantieren

zugleich gute Arbeitsbedingungen und angemessene Bezahlung der Beschäftigten: Wettbewerbsfähigkeit muss mit „Guter Arbeit“ statt mit einem Wettlauf zur Kostensenkung verknüpft werden. Zweitens beenden Qualitätsstandards den Missstand, dass intermodale Wettbewerbsverzerrungen fast immer zulasten solcher Verkehrsträger gehen, die für eine gute Daseinsvorsorge und hohe Umweltverträglichkeit stehen.

Die Beschlüsse der G7 und des UN-Klimagipfels von Paris erfordern eine Dekarbonisierung des Verkehrs bis 2050. Bereits 2030 muss das CO₂-Äquivalent im Verkehr nach dem „Klimaschutzplan 2050“ der Bundesregierung von 160 Millionen Tonnen (2014) auf 98 Millionen Tonnen (2030) sinken. Auch hier ist eine gestaltende Verkehrspolitik gefordert.

Kulturwandel im Verkehrsverhalten stärken

Moderne Mobilitätspolitik muss auch den beginnenden Kulturwandel im Verkehrsverhalten stärken. Ein Perspektivwechsel deutet sich an, der Lebensqualität nicht mehr mit „Freiheit durch Geschwindigkeit“ verbindet. Im Mittelpunkt stehen dabei die Neubewertung der aktiven Mobilität (zu Fuß oder per Fahrrad) und die Entlastung von negativen Effekten des Verkehrs wie Lärm, Abgase und Unfälle. Ein betont funktionaler Blick auf Mobilitätsangebote könnte auch rational geprägten Diskursen über Strategien der Verkehrsverlagerung oder -vermeidung den Weg bereiten.

>

VISION EINER MOBILITÄT IM JAHR 2050

Ziel einer zukunftsorientierten Mobilitätspolitik ist, Mobilität zu sichern, mit möglichst wenig Verkehr und negativen Effekten. Aber wie könnte eine langfristige lebenswerte Vision konkret aussehen? Wie wollen wir im Jahr 2050 leben? Welche Vision vom Leben in den Städten und Regionen könnte handlungsleitend sein? Welches Verkehrssystem stützt eine solche Vision?

Lebenswerte Städte und Regionen

Die Städte und Regionen im Jahr 2050 sind lebenswert. Sie garantieren allen Bewohner_innen ein nachhaltiges Leben in einer gesunden Umwelt, soziales Miteinander sowie Wohlstand und wirtschaftlichen Erfolg.

Durch eine kompakte und vielfältige Siedlungsstruktur gehen die Menschen in 33 Jahren mehr zu Fuß und fahren häufiger mit dem Fahrrad als heute. Öffentliche Verkehrsmittel auf Straße und Schiene, ergänzt durch kollektiv und geteilt nutzbare Fahrzeuge, komplettieren das städtische Verkehrssystem. Beides ermöglicht den Menschen Mobilität, die ökologisch verträglich, ökonomisch effizient, sozial gerecht und sicher ist. Flächen- und Gewinne im öffentlichen Straßenraum durch angepasste reduzierte Geschwindigkeiten und weniger notwendige Park- und Stellplätze für Privatfahrzeuge kommen Grün- und Aufenthaltsflächen zugute, die zu einem ausgeglichener Stadtklima beitragen und die Lebensqualität erhöhen.

Eisenbahnen als Rückgrat des Personenverkehrs

Im Fern- und Regionalverkehr bilden Eisenbahnen, mit erneuerbaren Energien betrieben, das Rückgrat des Personenverkehrs. Individualverkehre werden zunehmend durch multi- und intermodale Wegekette geprägt. Sharing-Konzepte, die aufgrund der fortschreitenden digitalen Vernetzung immer einfacher anzuwenden sind, ermöglichen den effizienten Einsatz individuell nutzbarer Fahrzeuge.

Güterverkehr – weniger und effizienter

Der Güterfern-, -regional- und -nahverkehr erfolgt über ein an die Produktions- und Verteilorte angepasstes hierarchisches Netz aus Schiene und Straße. Dabei kann er bis 2050 durch die Beseitigung von Engpässen und einen neuen gesetzlichen Rahmen für den Schienenverkehr deutlich auf die Schiene verlagert werden, wobei Lärmsanierungsmaßnahmen und neue Antriebe die Belastungen für die Bevölkerung mindern. Der Ausbau regionaler Wirtschaftskreisläufe sowie neue Produktionstechnologien der digitalen Industrie (Industrie 4.0) führen durch entsprechende Rahmenbedingungen zu einem stärkeren qualitativen Wachstum und zu einer Reduzierung des Güteraufkommens.

GESELLSCHAFTLICHE TRENDS, DIE MOBILITÄT VERÄNDERN

Fünf zentrale Trends werden die Mobilität der kommenden Jahre prägen. Wie verhalten sich diese Trends zur zuvor dargestellten Vision einer sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltigen Mobilität? Lassen die Trends die Vision von alleine Realität werden?

Ältere und buntere Gesellschaft

Mit dem demografischen Wandel Deutschlands Bevölkerung älter und bunter. Damit verändern sich die Anforderungen an öffentliche und private Verkehrsangebote. Zugleich verschieben sich mit der gestiegenen Lebenserwartung und niedrigen Geburtenzahlen die Gewichte innerhalb der Verkehrsnachfrage. Mit der steigenden Zahl von Senior_innen mit eingeschränkter körperlicher Leistungsfähigkeit nimmt der Bedarf nach barrierefreien Angeboten und Serviceleistungen für Pflegebedürftige zu. Mit der abnehmenden Zahl an Menschen im erwerbsfähigen Alter, immer mehr Einpersonenhaushalten und dem zunehmenden Anteil Alleinerziehender gewinnen preiswerte Angebote, Zeitmanagement und Begleitdienste an Bedeutung. Die Wanderungsbewegungen innerhalb Europas sowie aus den nicht-europäischen Ländern werden die Anforderungen an und die Nachfrage nach Mobilität verändern. Hier ist vor allem ein leicht nutzbarer, bezahlbarer und gut funktionierender öffentlicher Verkehr gefordert.

Wandel der Präferenzen bei Mobilität und Wohnort

Vor allem große Städte sind wieder Ziel von Zuwanderung. Die zunehmend heterogene räumliche Entwicklung, die sich im räumlichen Nebeneinander wachsender und schrumpfender Regionen ausdrückt, erfordert dynamische, flexiblere, preiswertere und räumlich differenzierte Antworten. Während Führerschein- und Pkw-Besitz in der Gesellschaft langsam an Bedeutung verlieren und die Bewohner_innen der großen Städte sich zunehmend fürs Radfahren und einen multimodalen Lebensstil entscheiden, ist für einen großen Teil der Bevölkerung, der ganz oder teilweise außerhalb der urbanen Zentren lebt, das Auto nach wie vor wichtigstes Verkehrsmittel.

Das Wachstum der Städte zulasten der ländlichen Räume bewirkt ein immer stärkeres Auseinanderklaffen von Lebens- und Mobilitätsbedingungen und infolge stark zunehmenden Pendlerverkehrs. So setzen sinkende Bevölkerungszahlen, Abwanderung, Arbeitsplatzrückgang, geringere Immobilienpreise und Leerstand vor allem in mittelgroßen und Kleinstädten auf dem Land Wirtschaft, Politik und öffentliche (Mobilitäts-)Angebote unter Druck. Dem stehen wachsende Ballungsräume mit attraktiven urbanen Lebens- und Mobilitätsstilen gegenüber, in denen grundlegend neue verkehrs- und städteplanerische Antworten notwendig sind.

Private und öffentliche Finanzen unter Druck

Die jahrzehntelange Fixierung auf Neubau hat zu hohem Instandhaltungsrückstand in der Verkehrsinfrastruktur geführt. Jedes „Weiter so“ und jeder Neubau erhöhen den späteren Bedarf für Instandhaltung und Ersatz, während sie gleichzeitig die Mittel für Zukunftsprojekte, Systeminnovationen und öffentliche (Mobilitäts-)Angebote reduzieren. Ohne einen Wechsel in der Verkehrspolitik werden private Haushalte und öffentliche Kassen zunehmend durch die Kosten der Mobilität belastet. Das kann auf individueller Ebene zu Verkehrsarmut oder auch Exklusion und damit fehlendem Zugang zum wirtschaftlichen und sozialen Leben führen. Davon betroffen sind vor allem Ältere, Geringverdiener_innen, Teilzeitbeschäftigte, Alleinerziehende und kinderreiche Familien.

Digitalisierung und Vernetzung

Die Vernetzung von Daten und die Automatisierung eröffnen Potenziale für neue Angebote und Betriebsformen der individuellen sowie öffentlichen Mobilität. Zugleich bieten sie Chancen, die Steuerung und Organisation des Verkehrs ressourceneffizienter zu gestalten. Mit neuen Plattformen und Apps lassen sich bestehende Angebote vernetzen und neue Sharing-Angebote organisieren. In den Zentren, Ballungsräumen und auf den Pendlerstrecken kann das helfen, die überfüllten Fahrzeuge des Nahverkehrs sowie die Straßen zu entlasten. In den ländlichen Räumen können flexiblere Angebote, die bessere Nutzung und Steuerung vorhandener Angebote sowie das Verbinden des individuellen bzw. privaten mit dem öffentlichen Verkehr das Mobilitätsangebot stabilisieren und möglicherweise sogar verbessern. Diese Entwicklungen können den öffentlichen Verkehr aber auch destabilisieren. Da Mobilität ein Teil der Daseinsvorsorge ist, muss Politik ein zufriedenstellendes Mobilitätsangebot gewährleisten.

Wandel von der Automobil- zur Mobilitätswirtschaft

Seit mehr als 80 Jahren prägt die Privilegierung der Automobilwirtschaft die Verkehrspolitik. Regelungen des Steuerrechts, der Straßenverkehrsordnung, des technischen Regelwerks des Straßenverkehrs, der Verkehrsfinanzierung und des Verkehrsrechts zementieren automobil orientierte Strukturen und behindern Veränderungen.

Digitalisierung und Elektrifizierung stellen die Automobilindustrie vor große Herausforderungen. Entwicklungen hin zu anderen Antriebsformen und Mobilitätsdienstleistungen verändern Arbeitsplätze und Wertschöpfungsketten. Die Politik muss darauf Einfluss nehmen, dass der Wandel hin zu Mobilitätsdienstleistungen und Elektromobilität Gute Arbeit und Wertschöpfung kompensiert und langfristig sichert.

BESTANDSAUFNAHME: VERKEHRSPOLITIK HAT IHRE ZIELE VERFEHLT

Angesichts der Visionen und Trends wirkt der Blick auf die aktuelle Verkehrspolitik ernüchternd. Gemessen an den eigenen Ansprüchen sind die deutsche und die europäische Verkehrspolitik der letzten 20 Jahre gescheitert. Statt CO₂-Emissionen zu senken, sind sie gleich hoch geblieben. Für den Fall, dass sich die Rahmenbedingungen nicht grundlegend ändern, prognostiziert die EU-Kommission eine schwierige Zukunft: „Geht alles seinen bisherigen Gang, dürfte die Ölabhängigkeit des Verkehrs weiterhin nur geringfügig weniger als 90 % betragen, und erneuerbare Energiequellen werden das Ziel von 10 % für 2020 nur unwesentlich überschreiten. Der CO₂-Ausstoß des Verkehrs würde bis 2050 ein Drittel höher ausfallen als nach dem Stand von 1990. Die überlastungsbedingten Kosten werden bis 2050 um rund 50 % steigen. Die Schere zwischen zentralen Regionen und Randgebieten wird sich weiter öffnen, was die Zugänglichkeit angeht. Die gesellschaftlichen Kosten von Unfällen und Lärmbelastung würden weiter steigen.“¹

Nicht nur bei ökologischer Nachhaltigkeit, sondern auch ökonomisch befindet sich der Verkehrssektor aktuell nicht auf einem nachhaltigen Entwicklungspfad. So sind die Infrastrukturentwicklung, aber auch die Finanzierung von Infrastruktur, Betrieb und Innovationen im Verkehrssektor bisher ungelöst. Obwohl schon die aktuellen Betriebs- und Instandhaltungskosten kaum

finanzierbar sind, werden weiter vor allem neue Straßen, Brücken und Tunnel gebaut. Eine integrierte Verkehrsplanung für alle Verkehrsträger von Fußgänger_innen und Radfahrer_innen bis hin zum Flugzeug, die Bund, Länder und Gemeinden einbezieht, fehlt.

Aus Sicht der sozialen Nachhaltigkeit besteht ebenfalls Handlungsbedarf. So leiden insbesondere Geringverdiener_innen unter hohen Lärm- und Schadstoffbelastungen des Verkehrs. Hinzu kommt, dass soziale Einrichtungen sowie Arbeitsplätze vielfach nur zu hohen Kosten und mit hohem Aufwand erreichbar sind.

ZUKUNFTSFÄHIGE MOBILITÄT BRAUCHT GESTALTENDE VERKEHRSPOLITIK

Die geschilderten Trends verdeutlichen, dass die Vision einer zukunftsfähigen, sozialen und ressourcensparsamen Mobilität nur mit einem Kurswechsel realisierbar ist: Verkehrspolitik muss sich an den Nachhaltigkeitszielen orientieren und aktiv gestalten.

Noch nicht absehbare technische, technologische und gesellschaftliche Entwicklungen werden die Mobilität zukünftig stark beeinflussen. Sie müssen politisch gestaltet und gesteuert werden. Die bisher unverbundenen sektoralen Entwicklungen, Denkweisen, Strukturen und Prozesse müssen im Sinne eines zukunftsfähigen, sozialen und ressourcensparsamen Mobilitätssystems koordiniert werden. Insgesamt muss der Kurswechsel hin zu einer zukunftsfähigen Mobilität mit einer umfassenden Transformation von Produktionen und Dienstleistungen im Verkehrssektor politisch unterstützt und gefördert werden, damit beim Umstieg auf Elektromobilität, aber auch durch neue Angebote und Dienstleistungen positive Beschäftigungseffekte erreicht werden.

Erforderlich ist ein breiter gesellschaftlicher Diskurs über sozialökologische Innovationen und entsprechende politische Rahmenseetzungen. Dabei gilt es, die Voraussetzungen für neue Entwicklungen und innovative Lösungen zu schaffen und so neue Perspektiven zu eröffnen.

Ordnungspolitische Gesamtstrategie zur Verkehrswende

Die bisherige Verkehrspolitik gehört auf den Prüfstand, schon allein deshalb, weil sie sich als unfähig erwiesen hat, verkehrsbedingte Emissionen signifikant zu senken. Eine Verkehrswende kann nur mithilfe konsequenter staatlicher Eingriffe erfolgreich umgesetzt werden. Erforderlich ist eine politische Strategie, die nicht nur auf positive Anreize setzt, sondern diese mit regulatorischen Maßnahmen kombiniert. Benötigt werden wesentlich stärkere Anreize zur Verkehrsvermeidung und -verlagerung auf emissionsarme Verkehrsträger und erhebliche Investitionen in Forschung und Entwicklung; das gilt insbesondere mit Blick auf postfossile Kraftstoffe sowie Antriebs- und Speichersysteme. Damit auch im Verkehrssektor aus Effizienzfortschritten tatsächliche Emissionssenkungen werden, ist hier eine stringente, ordnungspolitisch gestützte Strategie der Dekarbonisierung erforderlich.

Soziale Mindeststandards für Mobilität

Der im Rahmen der Daseinsvorsorge bisher auf den öffentlichen Verkehr beschränkte Anspruch auf ein Mindestmaß an Mobilität sollte mit dem Ziel weiterentwickelt werden, ähnlich wie bei Wasser oder Strom einen öffentlich gewährleisteten „Hausanschluss

Mobilität“ zu umfassen. Dazu muss das Konzept der Daseinsvorsorge im Sinne des Nachhaltigkeitsgedankens weitergedacht werden. Die Aufgabe der öffentlichen Hand besteht dann zukünftig darin, jeder Bürgerin und jedem Bürger ein Mindestmaß nachhaltiger Mobilität zu garantieren. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass jene Fördertatbestände der öffentlichen Hand, die eine nichtnachhaltige Mobilität unterstützen, gestrichen werden.

Güterverkehr: weniger und kürzere Strecken

Steigende Ressourcenverbräuche sowie Luft- und Lärmbelastungen durch den Güterverkehr können nicht allein durch innovative Fahrzeugtechnik und die Verlagerung auf Schiene und Binnenschiff vermieden werden. Der Güterverkehr wächst noch immer schneller als die Wirtschaftskraft. Die Entkopplung von der wirtschaftlichen Entwicklung ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass die Verkehrsnetze nicht überbeansprucht werden. Es sind Anreizsysteme zu entwickeln und zu implementieren, die zu weniger und kürzeren Transporten führen.

Lebensqualität steigern

Ein zentrales Merkmal von Lebensqualität sind attraktiv gestaltete und für alle nutzbare öffentliche Räume. Diese Lebensqualität erfordert in Städten einen leisen, sauberen und sicheren Stadtverkehr. Bei motorisierten Verkehrsmitteln sollten daher Immissionsschutz- und Emissionsgrenzwerte eingehalten, überwacht und ihre Überschreitung sanktioniert werden – und das bei regelmäßiger Prüfung, ob eine weitere Absenkung der Grenzwerte möglich ist. Tempo 30 innerorts als Regelgeschwindigkeit einzuführen und die Förderung des Radverkehrs sind Sofortmaßnahmen zur Verkehrssicherheit, Lärm- und Abgasreduktion sowie zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität. Um die Einhaltung ambitionierter Grenzwerte zu gewährleisten, ist ein neues, unabhängiges, transparentes Verfahren zur Kraftfahrzeugüberwachung aufzubauen. Zudem sind realitätsnahe Messverfahren einzuführen, die Fahrzeuge im Verkehr überprüfen und so reale Ausstoße ermitteln. Das erfordert die Unabhängigkeit und adäquate finanzielle Ausstattung entsprechender Behörden.

Neuverteilung der Finanzen

Um Zukunftsprojekte, Systeminnovationen und öffentliche Mobilitätsangebote finanzieren zu können und den sozialen, ökologischen und ökonomischen Strukturwandel voranzutreiben, ist ein verkehrsträgerübergreifender Finanzierungskreislauf zu schaffen, der auch die aus dem Straßenverkehr eingenommenen Maut- und Steuermittel umfasst und Kombinationsmaßnahmen ermöglicht.

Die Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, die in ihrer Verantwortung liegenden Zukunftsprojekte, Systeminnovationen und öffentlichen Mobilitätsangebote umzusetzen und ÖPNV-Anlagen und Straßen zu finanzieren. Der Bund sollte dies gemeinsam mit den Ländern durch ein Sonderprogramm unterstützen.

Bis zum Abbau des Instandhaltungsrückstands im Straßennetz sind die im Haushalt verfügbaren Straßenbaumittel zu mindestens 90 Prozent auf Instandhaltung und Erneuerung zu konzentrieren – maximal zehn Prozent für den Neu- und Ausbau vordringlicher Maßnahmen.

Qualitätsstandards für Beteiligung

Eine gute und frühzeitige Beteiligung der Bürger_innen an den Planungsverfahren verbessert die Planung, erhöht die Akzeptanz und kann Verfahrenszeiten verkürzen. Für jeden Entscheidungs- und Beteiligungsprozess sind die Möglichkeiten und Grenzen von Partizipation klar zu definieren und adäquate Beteiligungsformate einzusetzen. Dazu zählt, getroffene Vorentscheidungen, Entscheidungsrahmen und -spielräume offenzulegen. Alle Beteiligten müssen auf Basis gemeinsamer Regeln einen offenen und konstruktiven Dialog sicherstellen. Um dies zu erreichen, müssen generelle Qualitätsstandards für die Beteiligung der Öffentlichkeit in den Planungsverfahren entwickelt und realisiert werden. Dies setzt eine neue, offenere Planungskultur voraus.

Zuverlässigkeit statt Zeitersparnis

Da Reisezeit zunehmend aktiv genutzt wird und das deutsche Straßennetz ausreichend dicht ist, sollte in Bewertungsverfahren (z. B. im Bundesverkehrswegeplan und in der standardisierten Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs) das Kriterium „Reisezeitersparnis“ durch „Zuverlässigkeit“ ersetzt werden. Fertiggestellte Projekte sind regelmäßig zu evaluieren. Wenn die in der Begründung eines Projekts angemeldeten Wirkungen nicht erzielt werden, ist der Antragsteller zur Nachbesserung zu verpflichten.

Autoren

René Bormann, FES, **Tilman Bracher**, DIFU, **Bert Leerkamp**, Universität Wuppertal, **Ulrich Hatzfeld**, **Helmut Holzapfel**, Zentrum für Mobilitätskultur Kassel, **Ulrike Reutter**, Universität Wuppertal, **Oliver Schwedes**, TU Berlin, und **Martin Stuber**, DGB

Anmerkung

1 – Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2011: Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144> (1.1.2016).

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
René Bormann, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-748-3