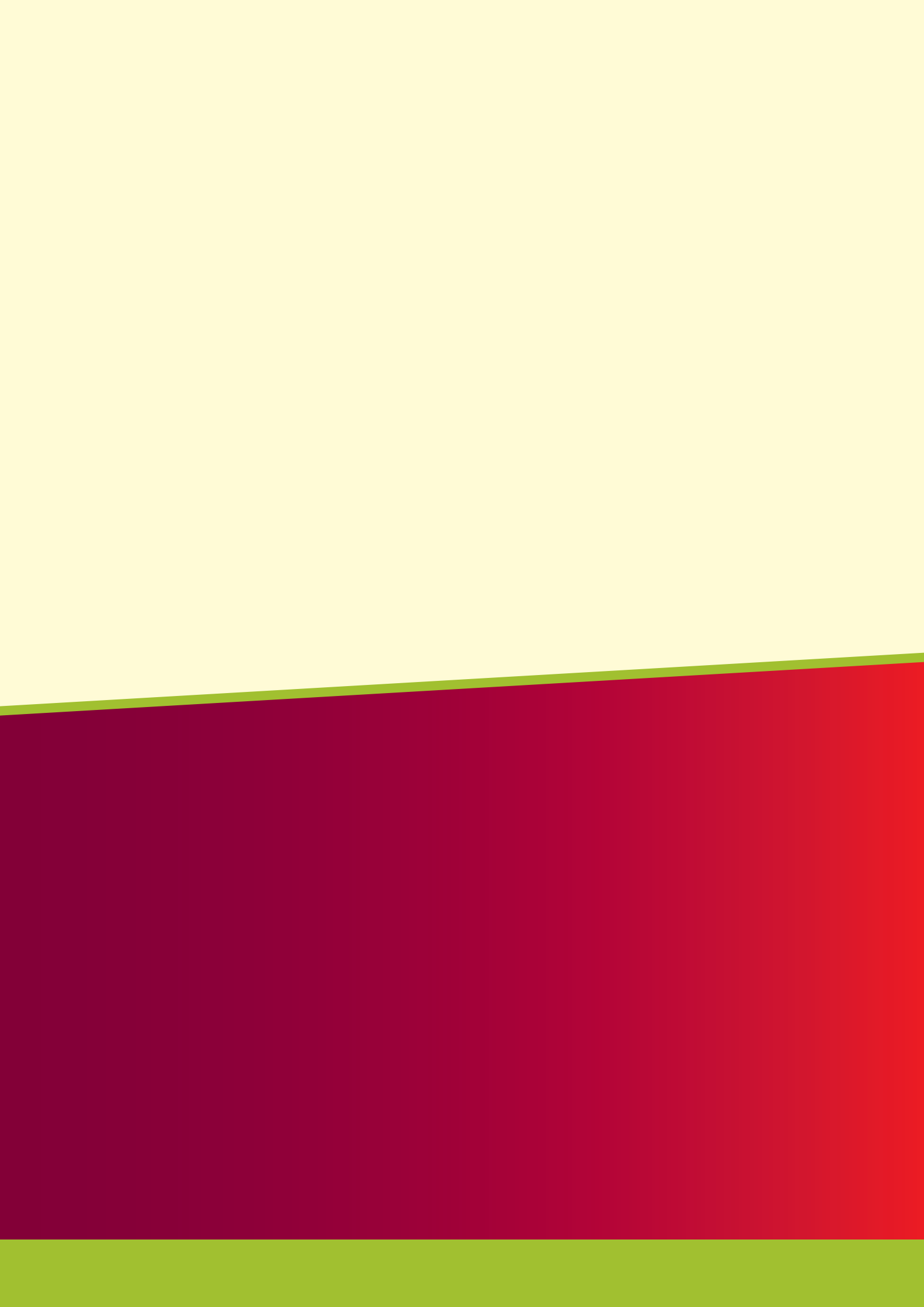




MOBILITÄT FÜR ALLE!

Gedanken zur Gerechtigkeitslücke in der Mobilitätspolitik

Stephan Rammler und Oliver Schwedes





MOBILITÄT FÜR ALLE!

**Gedanken zur Gerechtigkeits-
Lücke in der Mobilitätspolitik**

Stephan Rammler und Oliver Schwedes



INHALTSVERZEICHNIS

6	VORWORT
7	KURZFASSUNG
8	EINLEITUNG
10	DIE DOPPELTE GERECHTIGKEITSLÜCKE UNSERER VERKEHRSSYSTEME
10	DER UNGLEICHE ZUGANG ZU UND UNGERECHTE NUTZUNGSCHANCEN VON VERKEHRSSYSTEMEN
11	DIE UNGLEICHE SOZIALE BETROFFENHEIT DURCH DIE EXTERNEN EFFEKTE VON VERKEHRSPROZESSEN
14	WAS TUN?
14	PLÄDOYER FÜR EINE KOMMUNALE VERKEHRSWENDEPOLITIK
15	VON BERLIN LERNEN: DAS MOBILITÄTSGESETZ
15	VON WIEN LERNEN: DAS 365-EURO-JAHRESTICKET
16	ZUSAMMENFASSUNG
17	LITERATUR
18	ÜBER DIE AUTOREN

VORWORT

Die Diesel-Affäre, die Debatte über Fahrverbote und das gestiegene gesellschaftliche Bewusstsein für das Problem des Klimawandels haben der Forderung nach einer Verkehrswende Rückenwind verliehen. Zur Erreichung selbst gesteckter Klima- und Umweltziele ist grundsätzliches Umdenken gefragt. Auto-gerechte Städte müssen zurückgebaut und Fuß-, Rad- und öffentlicher Personennahverkehr massiv gefördert werden. Dass Mobilitätspolitik jedoch auch eine Frage sozialer Gerechtigkeit ist, kommt in der Debatte über progressive Konzepte oft zu kurz. Dabei stellte bereits 2016 das Hauptgutachten des wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderung fest, dass essenzieller Teil einer New Urban Agenda die Gewährleistung sozialer Teilhabe sein muss.

Das Land Berlin hat sich – angestoßen von der Zivilgesellschaft – auf den Weg gemacht, das Miteinander der Mobilität neu zu definieren. Mit seinem Mobilitätsgesetz unternimmt es seit 2018 den bundesweit ersten Versuch, in einem integrierenden Verkehrsrecht alle Verkehrsarten zusammen zu denken. Damit gilt Berlin als progressives Laboratorium für nachhaltige Verkehrspolitik und das Mobilitätsgesetz als Blaupause für zukunftsgewandte Politik. Es will die Hauptstadt sicherer, sauberer und klimafreundlicher machen.

Bisher wenig Beachtung fand in der Debatte jedoch die soziale Dimension von Verkehr. Dabei spielen Chancen und Risiken der Mobilität entscheidende Rollen bei der Gestaltung einer sozial gerechten Stadt: Ob und wie und zu welchem Preis Menschen sich in der Stadt bewegen können, definiert ihren sozialen Radius und entscheidet mit über die Teilhabechancen an Gesellschaft.

Mit dieser Publikation möchte die Friedrich-Ebert-Stiftung daher das Ökologische mit dem Sozialen zusammen denken. Stephan Rammler und Oliver Schwedes gehen darin der Frage nach, was Verkehr mit Teilhabe und sozialer Ausgrenzung zu tun hat und lenken den Blick darauf, wer von Verkehrsbelastungen und -risiken besonders betroffen ist. Die Autoren attestieren eine „Gerechtigkeitslücke in der Mobilitätspolitik“ und machen Vorschläge, wie diese social gap in der Mobilität geschlossen werden könnte.

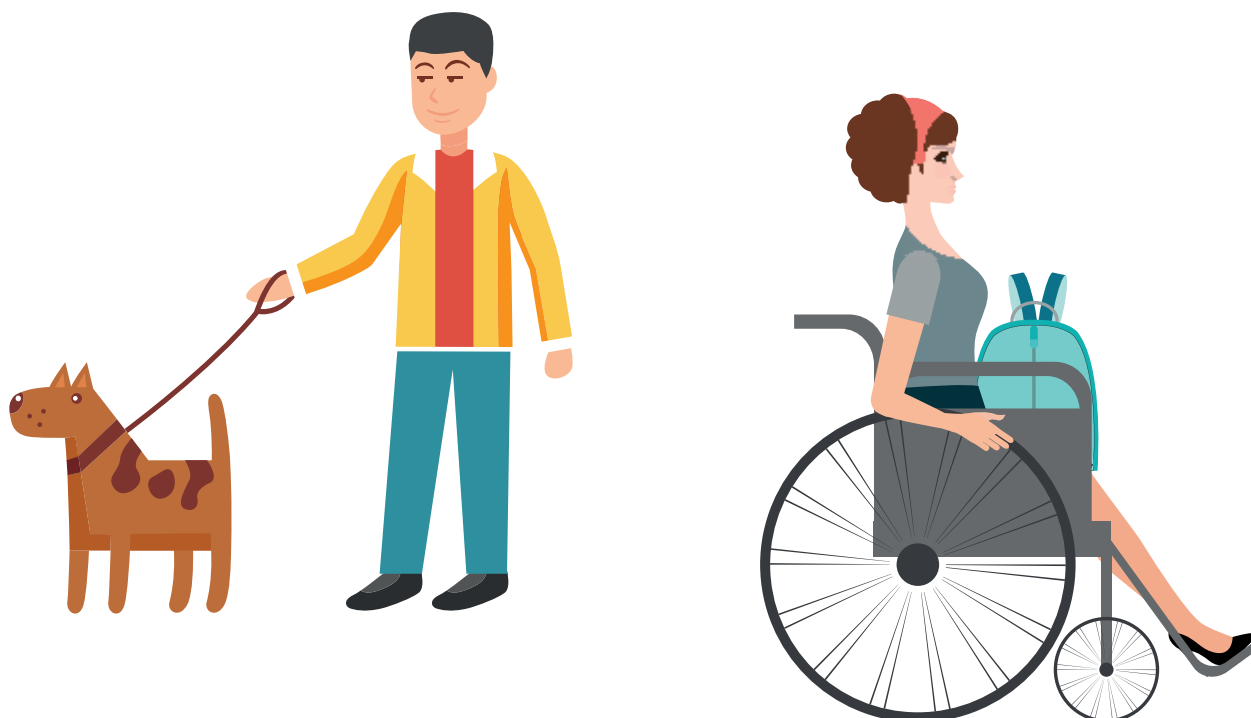
Dies ist die zweite Auflage einer Kurzstudie, die bereits 2018 veröffentlicht und vorgestellt wurde. Sie sind herzlich eingeladen, sich die Vorstellung durch die Autoren und die anschließende Diskussion mit Berliner Akteuren aus Politik und Zivilgesellschaft im Konferenzvideo unter <https://www.fes.de/forum-berlin/veranstaltung/mind-the-gap> anzusehen.

Dr. Nora Langenbacher

BerlinPolitik im Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung

KURZFASSUNG

Dieses Papier thematisiert die Frage der sozialen Gerechtigkeit in der Mobilität. Es zeigt, wie und warum die Art und Weise, wie Mobilität und Verkehr heute organisiert sind, ungerecht ist. Es zeigt darüber hinaus Wege zu einer gerechteren Mobilitätspolitik auf. Im Mittelpunkt stehen dabei die konkreten Politikansätze verdichteter Metropolen, wie etwa der Stadt Berlin. In den Kommunen leben die besten Experten in eigener Sache: die Bürgerinnen und Bürger. Und hier spielen die konkreten Belastungen durch lokale Emissionen eine dringlichere Rolle als die bislang offenkundig sehr wenig private Verhaltensänderungen aktivierende abstrakte Bedrohung des Klimawandels. Hoffnung besteht, dass auf diese Weise eine Art „Verkehrswende von unten“ möglich werden könnte, die über die anwachsenden Vorbild- und Verweisungseffekte ihrer Erfolge, Schritt für Schritt auch in die suburbanen und ländlichen Räume ausstrahlt.



EINLEITUNG

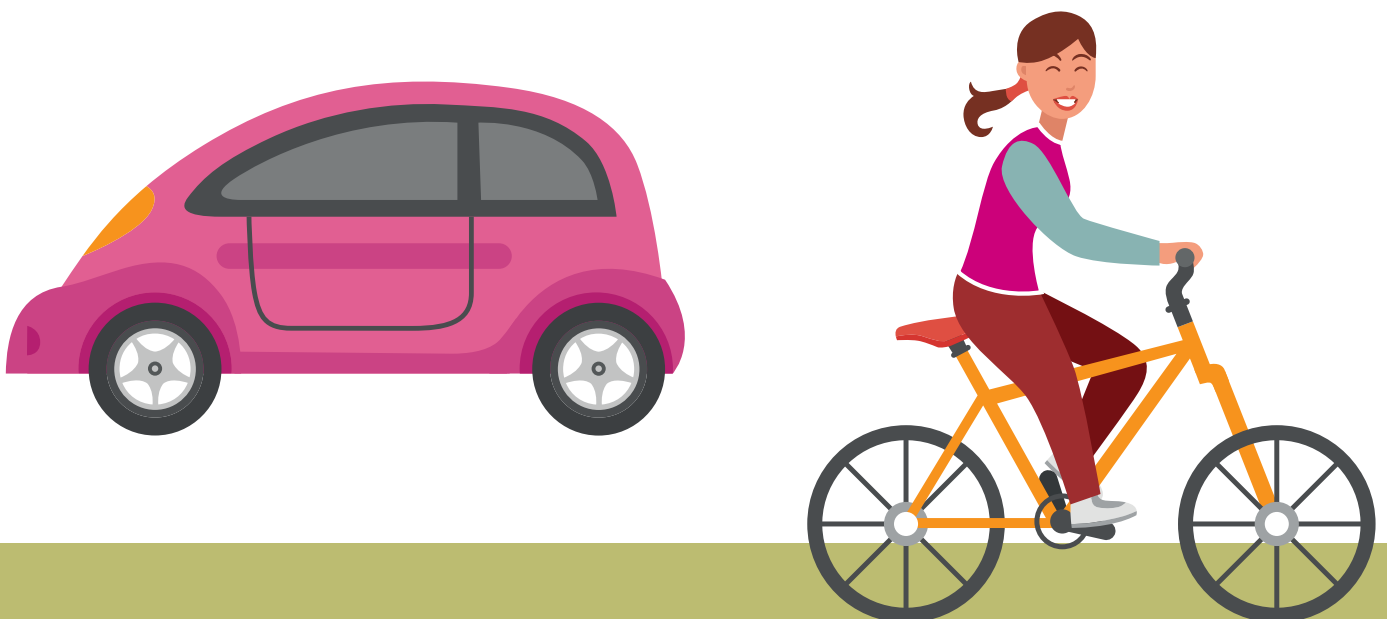
Verkehr – im Sinne der tatsächlich zurückgelegten Wege von A nach B – hat eine zentrale Funktion in allen modernen und arbeitsteiligen Wachstumsgesellschaften. Gleiches gilt für die Mobilität. Man kann sie definieren als die Möglichkeit von Menschen, an Orte zu gelangen, an denen sie für sie wichtige Tätigkeiten verrichten. Sei es, dass sie arbeiten, dass sie zur Schule oder Universität gehen, dass sie einkaufen oder in der Freizeit unterwegs sind, um Freunde zu treffen, Verwandte zu versorgen oder sich politisch zu engagieren. Mobilität und Verkehr ermöglichen es Menschen also, an ihrer Gesellschaft teilzuhaben. Sie sind damit „gesellschaftserzeugend“ und eine Gesellschaft ist aus diesem Blickwinkel betrachtet so gerecht bzw. so ungerecht wie diese Teilhabe garantiert oder verstellt ist.

Die Qualität, die Kosten, die Funktionalität und Effizienz und schließlich auch die Gerechtigkeit von Verkehrssystemen ergeben sich einerseits aus staatlichen infrastrukturellen Leistungen und regulativen Praktiken. Andererseits sind es finanzielle und kulturelle Spielräume, individuelle Fähigkeiten und die Bereitschaft des Einzelnen, auf eine bestimmte Art und Weise mobil sein zu können oder zu müssen, die sich in spezifischen Mobilitätsanforderungen ausdrücken. So sind Mobilität und Verkehr also immer ein Spiegelbild der Gesellschaft, in der sie stattfinden, und damit auch ein Abbild ihrer kapitalistischen Veränderungs- und Verwertungsdynamik, ihrer technologischen Modernität und sozialen Beschleunigungskraft, ein Abbild zugleich aber auch der grundsätzlichen – in Deutschland besonders ungerechten – Situation der sozialen Schichtung und den in dieser Hinsicht immer massiver werdenden sozialen Ungleichheiten, Verzerrungen und Externalitäten. Deutlich gesagt: Im Zugang zu Mobilitätschancen ist das deutsche Verkehrssystem schon heute ausgesprochen ungerecht gegenüber anwachsenden Personengruppen. Gleiches gilt für die Betroffenheit durch die „externen Effekte“ (Emissionen, Lärm, fehlende Verkehrssicherheit, Raumbedarf und Bodenversiegelung) des Verkehrssystems. Es ist deswegen auch nicht nachhaltig, im Sinne der ökonomisch erfolgreichen, ökologisch verträglichen und sozial gerechten Gestaltung und Gewährleistung der Erreichbarkeit von Orten, Einrichtungen und Kommunikationszugängen in einer globalen Gesellschaft.

Das ist die Ausgangsthese dieses Beitrags. Hinzu kommen weitere Entwicklungen, insbesondere die stetige Verknappung und Verdichtung urbaner Räume, die weitergehende soziale Segregation bzw. Entmischung von Wohnquartieren zwischen arm und reich, die ungebrochene Wachstumsdynamik des Verkehrs, das weitgehende strukturelle Markt- und Politikversagen in der Wohn-, Siedlungs- und Verkehrspolitik auf fast allen politischen Ebenen. Auch die sehr dynamisch und hinsichtlich ihrer sozialen Verwerfungseffekte wenig reflektierte „digitale Neuerfindung“ der Mobilität lässt keine Entspannung erwarten, eher eine weitere drastische Zuspitzung von sozialer Ungleichheit und Ungerechtigkeit in der Mobilität. So ist zum Beispiel die Verfügbarkeit und die Fähigkeit zur Nutzung eines Smartphones zentrale Zugangsvoraussetzung für alle Angebotsformate der digital vernetzten oder unterstützten neuen Mobilität, die bislang nicht von allen Verkehrsteilnehmern automatisch erwartet werden kann. Unserer Meinung nach ist es deswegen hohe Zeit, diese soziale Facette der Diskussion über die nach-

haltige Ausgestaltung zukunftsfähiger Verkehrssysteme noch sehr viel stärker zu betonen. Es geht dabei um prinzipielle Vorstellungen von Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Beteiligung in offenen demokratischen Gesellschaften. Es geht dabei aber in indirekter Weise auch um das ständig weiter wachsende Risiko der sozialen und politischen Destabilisierung durch soziale Ungleichheit und Ungerechtigkeit: Wo Lebenschancen und Lebensqualität von immer größeren Bevölkerungsgruppen im Sinne von prekären Wohnmöglichkeiten und Mobilitätschancen und einer besonderen Ausgesetztheit gegenüber den externen Effekten der fossilen Mobilität geringer werden, wächst – dadurch sicherlich mitbefeuert – auch das Unzufriedenheits- und Protestpotential. Gelingendes Wohnen und gelingende Mobilität in lebenswerten Quartieren sind also zwei Basisprämissen gesellschaftlicher Stabilität, sozialer Teilhabe und Partizipation an der Ausgestaltung öffentlicher Räume und Güter.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Papier im ersten Teil Entwicklungen und Begründungen des vorangehend postulierten „social gap“ in der Mobilitätspolitik dargestellt. Im zweiten Teil werden zwei Lösungsvorschläge ausgeführt, um insbesondere in den Städten schnell zu zielführenden Lösungen für mehr Gerechtigkeit in der Mobilität zu gelangen und eine sich zuspitzende Situation zu entspannen.



DIE DOPPELTE GERECHTIGKEITSLÜCKE UNSERER VERKEHRSSYSTEME

Grundsätzlich lassen sich für eine erste Orientierung zwei unterschiedliche Typen von sozialer Ungleichheit und Ungerechtigkeit in der Mobilität unterscheiden. Erstens die sozial ungleichen *Zugänge zu Verkehrssystemen* bzw. *die ungerechten Nutzungschancen* von Verkehrsmitteln. Zweitens die sozial ungleiche *Betroffenheit durch die externen Effekte* von Verkehrsprozessen im weitesten Sinne.

DER UNGLEICHE ZUGANG ZU UND UNGERECHTE NUTZUNGSCHANCEN VON VERKEHRSSYSTEMEN

Es gleicht einer Binsenweisheit, dass Menschen mit geringem Einkommen und geringeren Bildungsgraden oft auch schlechtere Chancen auf einen einfachen und für sie bezahlbaren Zugang zu Orten und Einrichtungen haben. Diesen Zugang erlangen sie über die Nutzung von Verkehrsinfrastrukturen im weitesten Sinne. Die Chancen und die Zugangsqualität variieren dabei im Kern in Abhängigkeit von den Variablen (a) Einkommen, Vermögen und mobilitätsbezogene Kaufkraft, (b) Wohnort und dessen Anbindungsqualität an das Verkehrssystem, (c) das Bildungsniveau und die damit verknüpfte, unterschiedlich ausgeprägte Kompetenz zur Nutzung komplexer Verkehrsangebote und (d) die grundsätzliche Angebotsqualität eines Verkehrssystems in einer betrachteten räumlichen Situation. Bei dieser letzten Variable spielen auch Aspekte des Universal Designs eine Rolle, bei dem es um die angemessene und gleichberechtigte Berücksichtigung der Qualitätsanforderungen *aller* Verkehrsteilnehmer geht. Die besonderen Anforderungen von körperlich oder geistig eingeschränkten Personengruppen sind hier ebenso im Blick wie die von Kindern oder Älteren.

Menschen mit geringer Kaufkraft können nun bestimmte Verkehrsmittel entweder überhaupt nicht oder nur mit einem eingeschränkten Qualitäts- bzw. Funktionsniveau nutzen. Sie nutzen meist die Angebote des öffentlichen Verkehrs oder die eigene Körperkraft, insbesondere wenn es sich um ein urbanes Quartier handelt. Auch wenn Einkommensarme Haushalte absolut geringere Verkehrsausgaben haben, geben sie im Vergleich zu einkommensstarken Haushalten einen wesentlich höheren Anteil ihres Haushaltseinkommens für Mobilität aus. Zudem sind die Verkehrskosten in den letzten Jahren überdurchschnittlich gewachsen. Einkommensarme Haushalte haben kaum die Möglichkeit, steigende Verkehrskosten zu kompensieren, da große Teile des Einkommens in festen Ausgaben für die Bereiche Wohnen, Ernährung, Kleidung, Hygieneartikel etc. gebunden sind. Schließlich können die Einkommensarmen ihre Verkehrskosten kaum reduzieren, da sie bereits jetzt vor allem nichtmotorisierte und öffentliche Verkehrsmittel nutzen (Altenburg et al. 2009). In ländlichen Regionen kann es zudem vorkommen, dass das Auto das günstigste Verkehrsmittel ist, aber die Anbindungsqualität der öffentlichen Angebote so schlecht ist, dass das Auto – trotz hoher und oft dominierender Kostenanteile an Gesamtbudget – alternativlos ist. Diese Situation trat beispielsweise sehr zugespitzt in den USA bislang immer dann auf, wenn die Kosten für Rohöl stark stiegen. Wegen der in den USA besonders schlechten Ausstattung mit öffentlichen Verkehrssystemen sind die Verbraucher dort auch in besonderem Maße „captive“ der Automobilnutzung. Meist müssen lange Distanzen zurückgelegt werden, oft mit mehreren Jobs gleichzeitig. In einer solchen Situation kann es vorkommen, dass die Benzinkosten den größten Einkommensanteil auffressen und sogar an Essen zugunsten des Autos bzw. des täglichen Weges zur Arbeit gespart werden muss.

Analog zu Kanalisation und Strom fungiert also aktuell der private Pkw durch die permanente Verfügbarkeit als eine Art verkehrspolitisch-konzeptionell dominierender „Hausanschluss für Mobilität“ in

Deutschland, wie in allen anderen westlichen Industriegesellschaften. Andererseits ist für Personen ohne eigenen Pkw der Hausanschluss der Mobilität nicht gewährleistet. Denn nicht vor jeder Haustür ist eine Haltestelle des ÖPNV eingerichtet. Auch kann man in der Regel nicht aus der Haustür treten, sich ein Leihrad nehmen und zur nächsten Haltestelle fahren, um dort schnell und zügig in den nächsten Verkehrsträger umzusteigen. Schließlich stehen im eigenen Wohnumfeld nur in den seltensten Fällen Carsharing-Autos zur Verfügung, geschweige denn vor der Haustür. Vielmehr fehlen sie gerade dort, wo sie am meisten gebraucht werden, in den Radbezirken der Städte ebenso wie im ländlichen Raum. In der Folge nimmt die soziale Ungerechtigkeit für einen wachsenden Teil der Bevölkerung in dem Maße zu, wie ihre Mobilität bzw. gesellschaftliche Teilhabe aus den verschiedensten Gründen eingeschränkt wird. Gleiches gilt schließlich für die zu beobachtende weitergehende Entdichtung, Entmischung und Dispersion des Raumes (Holz-Rau 2018). Gerade das fortschreitende Ausdünnen einer in dieser Situation immer schwierigeren flächendeckenden Versorgung mit Bussen und Bahnen im ländlichen Raum schließt Menschen ohne eigenes Auto zunehmend aus (vgl. Helbig/Jähnen 2018).

DIE UNGLEICHE SOZIALE BETROFFENHEIT DURCH DIE EXTERNEN EFFEKTE VON VERKEHRSPROZESSEN

Von Ulrich Beck stammt die Formel „Not ist hierarchisch, Smog ist demokratisch“ (Beck 1986: 47). Damit meint er, dass die modernen Risiken der Gesundheits- und Umweltgefährdung soziale Unterschiede und Grenzen relativieren und unter den von ihnen Betroffenen eine egalisierende Wirkung erzeugen. Becks Formulierung war schon damals so pointiert wie unzutreffend. Denn natürlich war und ist es auch heute noch so, dass die meisten Risiken und Beeinträchtigungen der Lebensqualität nach wie vor überwiegend entlang der Muster der Sozialstruktur, also schicht- oder klassenspezifisch verteilt sind. So wussten bereits die Projektentwickler der Gründerzeit, dass es klüger ist, die Quartiere der wohlhabenden Schichten in der windzugewandten Seite der stinkigen Städte und Industrieanlagen zu bauen. Die Geschichte der Risikoverteilung zeigt immer wieder auf, wie diese sich wie Reichtümer an das Klassenschema hält – nur eben umgekehrt: Reichtümer sammeln sich oben, Risiken unten. Insofern scheinen Risiken die gegebenen sozialen Ungleichheiten in einer Gesellschaft zu verstärken und nicht aufzuheben. Das gilt im besonderen Maße mit Blick auf die sozial ungleiche Betroffenheit durch die Risiken der fossilen Mobilität. Und es gilt nicht nur in unserer Gesellschaft, sondern für die Weltgesellschaft als Ganze.

Nachfolgend werden verschiedene Ebenen und Dimensionen der sozial ungleichen Betroffenheit durch die *externen Effekte* der Mobilitätswirtschaft unterschieden:

- **Luftschadstoffe und Lärm:** Risiken durch Wohnlagen in Quartieren, die durch die Luft- und Lärmemissionen des Verkehrs besonders betroffen sind. Die aktuelle Debatte über die Zukunft des Verbrennungsmotors zeigt auf, dass die Risiken durch die lokalen Verkehrsemissionen der urbanen Fahrzeugflotten in keiner Weise bewältigt sind. Gerade in der Mobilität gibt es in diesem Sinne bis heute „breite Überlappungszonen“ zwischen der Klassen- und der Risikogesellschaft“ (Beck 1986: 46ff), etwa wenn die bezahlbaren Sozialwohnungen sich viel häufiger entlang vielbefahrener Magistralen mit einer schlechten Luftqualität finden, während die bürgerlichen Grundstücke und Eigentumswohnungen sich in der luftigen Höhe oder im Grünen befinden. Auf dem Weg zur Arbeit sind es die SUVs der Reichen, die sich durch die Quartiere der Abgehängten schieben, die dann deren Emissionen einatmen.¹

[1] Das Land Berlin hat erstmals einen Umweltgerechtigkeitsatlas erstellt, in dem quartiersscharf Mehrfachbelastungen der betroffenen Bevölkerung abgelesen werden können. Demnach sind einkommensarme Bevölkerungsschichten zusätzlich überproportional von Luft- und Lärmemissionen betroffen und leben in Quartieren mit wenig Grünflächen sowie einem klimatisch belastenden Wohnumfeld. Vgl. <https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/umweltgerechtigkeit/>

- **Verkehrssicherheit:** *Risiken und Einschränkungen der Lebensqualität durch Verkehrsgefährdungen in Quartieren mit hohem Autoverkehrsaufkommen.* Nahräume und Spielräume für Kinder aus schwachen sozialen Lagen werden zerschnitten, eigene Wege der Kinder sind in solchen Quartieren tendenziell gefährlicher bzw. stärker eingeschränkt als in bürgerlichen Quartieren.

- **Raumnutzungskonkurrenz:** *Sozial ungleich verteilte Einschränkungen der Lebensqualität und Nutzungskonkurrenz (z.B. zwischen bezahlbarem Wohnraum und Parkraum) durch die räumliche Dominanz des Automobils im ruhenden wie im fließenden Verkehr.* Die Forschungsgesellschaft Mobilität – Austrian Mobility Research hat 2015 für die Stadt Graz eine Flächenaufteilung von verschiedenen Arten des ruhenden Verkehrs erhoben (FGM-AMOR 2015), die prinzipiell auf weite Teile Europas übertragbar sein dürfte. Demnach beanspruchen Radabstellflächen zwei Prozent der Flächen im öffentlichen Raum, drei Prozent entfallen auf den ruhenden Öffentlichen Verkehr (Haltestellen und Bahnhöfe), ebenfalls drei Prozent auf den ruhenden Fußgängerverkehr (Straßencafés, Parkbänke etc.) und letztlich 92 Prozent auf das Parken von Kraftfahrzeugen im Straßenraum von denen im Durchschnitt jedes etwa 12 qm benötigt. Darin ist der Straßenraum für den fließenden Verkehr noch gar nicht mit einbezogen. Auch dieser wird klar vom Auto dominiert, und zwar umso mehr, je höher die Geschwindigkeiten: Bei langsamer Fahrt benötigt ein Auto schon etwa 60 qm, um sicher zu verkehren, bei Tempo 50 sogar mehr als das Doppelte. Demgegenüber benötigt ein Radler nur etwa 40 qm. Hinzu kommt: Jeder motorisierte Europäer benutzt im Durchschnitt täglich zwei bis fünf Stellplätze. Im Durchschnitt steht ein Pkw dabei 23 Stunden am Tag im öffentlichen Raum oder auf privaten Grundstücken. Es ist also seinem eigentlichen Wesen nach genau genommen mehr ein Steh-Zeug als ein Fahrzeug (vgl. Shoup 2018). Angemessene Preise für die Nutzung des knappen öffentlichen Gutes Raum durch private Fahrzeuge sind politisch bis heute kaum gewollt. So kommt zur sozialen Ungleichheitsdimension der Nicht-Verfügbarkeit über ein eigenes Fahrzeug die zusätzliche Betroffenheit durch unfaire und historisch obsoletere Raumnutzungsmuster, die Autobesitzer bevorteilt und Nicht-Autobesitzer benachteiligt.

- **Quellenproblematik Rohstoffe:** Im Zusammenhang ungerechter weltwirtschaftlicher Verflechtungen sind auch die Beschaffungsstrategien für Rohstoffe und Halbprodukte der Automobilwirtschaft hinsichtlich der in ihren Effekten sozial ungleichen Risikoverteilung zu betrachten. Insbesondere die zunehmende Digitalisierung und Elektrifizierung erzeugt sowohl mit Blick auf die notwendigen Mengen, als auch mit Blick auf die durch die Mienenfirmen erzeugten sozialen Folgen für die Quellregionen hochproblematische Rohstoffbedarfe (Lithium, Koltan, etc.). *Gerade mit Blick auf den äußerst rohstoffreichen Kongo lässt sich zeigen, wie eng der Zusammenhang zwischen dem Rohstoffhunger der Industrie und dem sozialen Zerfall einer ganzen Gesellschaft ist.*

- **Quellenproblematik Treibstoffe:** Heute gehen etwa 60 Prozent, für 2030 erwartete 64 Prozent des weltweiten Verbrauchs von Erdöl auf das Konto des Transportsektors, in einigen Regionen sogar noch mehr. 98 Prozent des europäischen Transportsektors basiert auf Erdölnutzung. Bei näherer Betrachtung wird deutlich, wie eng die Verbindung ist zwischen unseren Automobilflotten und der jahrzehntelangen Destabilisierung des Morgenlandes durch eine neoimperiale Ressourcensicherungspolitik der westlichen Industrieländer. Selbst konservative Intellektuelle, wie der ehemalige Chef der amerikanischen Zentralbank Alan Greenspan, geben heute unverblümt zu, dass Erdöl der zentrale Grund für die Kriege im Irak und vielfältige weitere US-Interventionen im Nahen- und Mittleren Osten war. Ehemalige Generäle und Geheimdienstmitarbeiter sprechen es ähnlich offen aus: Erdöl war und ist nach wie vor eine weltpolitische Triebkraft erster Ordnung. Der zugespitzte Befund mit Blick auf globale soziale Mobilitätsgerechtigkeit lautet also: *Der schleunige Ausstieg aus der Ökonomie des Erdöls und der militärischen Sicherung des Zugangs zu den Quellen und der Transportwege ist*

die Minimalbedingung für eine Chance auf Frieden im Nahen und Mittleren Osten und den damit verbundenen globalen Ungleichheits-Konstellationen. Dieser Ausstieg setzt im Kern wiederum den Ausstieg aus der Technologie des Verbrennungsmotors voraus.

- **Senkenproblematik Klimagase:** Wenn Deutschland dem in Paris auch mithilfe des starken eigenen Engagements beschlossenen Stabilisierungs-Ziel des Weltklimas auf 1,5 Grad Celsius nicht nur applaudieren, sondern ernsthaft daran mitarbeiten will, braucht es dazu den sofortigen Start in eine konsequente Dekarbonisierung unserer Gesellschaft. Der Verkehrssektor ist jedoch bislang gegenüber allen Eingrenzungsversuchen resistent gewesen und heute eine der wichtigsten Quellen des klimaschädlichen Treibhausgases CO₂. Er ist heute für einen Anteil von etwa 24 % der energiebedingten globalen CO₂-Emissionen verantwortlich. 95% davon stammen aus dem Straßenverkehr. Die OECD geht davon aus, dass sich die Emissionen des Verkehrssektors unter der Annahme gleichbleibender Rahmenbedingungen bis 2050 sogar verdoppeln könnten (OECD 2011). Die durchschnittliche Motorleistung von neuzugelassenen Pkw ist deutlich angestiegen. Die Neuzulassungen hatten 2015 eine Motorleistung von durchschnittlich 105,7 Kilowatt. 2008 lag sie noch bei 96,4 kW. Dies führte zu einem Mehrverbrauch von 3,7 Milliarden Litern Kraftstoff und zu 9,3 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen. Insgesamt wurden 2015 durch deutsche Pkw 112,3 Millionen Tonnen CO₂ emittiert. Wäre die Motorleistung im Vergleich zu 2008 unverändert geblieben, wären trotz wachsender Fahrzeugflotte (2008 bis 2015 um 8,7 % angestiegen) und ansteigender Fahrleistungen CO₂-Einsparungen in Höhe von 9,3 Millionen Tonnen CO₂ (– 8,7 %) möglich gewesen. Real stiegen diese Emissionen um fast 5 Millionen Tonnen (+ 4,6 %). Dabei wurden 2015 von 44,5 Millionen Pkw 45,3 Milliarden Liter Kraftstoff verbraucht. Damit lag der Verbrauch um 3,6 % höher als im Jahr 2008. Der Mehrverbrauch geht dabei vor allem auf den Bereich der Sport Utility Vehicles (SUV) und Geländewagen zurück, dem Segment mit der höchsten Motorleistung und dem höchsten Verbrauch (Statistisches Bundesamt 2016). *Aufgrund der stärkeren Betroffenheit des globalen Südens sind diese ungebremsten verkehrsbedingten Klimaemissionen des globalen Nordens eine der besonders frappierenden und dringlichen Ungleichheitsdimensionen, hier im globalen Maßstab.*



WAS TUN?

Die Ausführungen zeigen vor allem eins: Die enge Verschränkung der Gerechtigkeitslücken in der Verkehrs- und Mobilitätspolitik über alle Handlungsebenen hinweg, angefangen von der lokalen bis zur globalen Perspektive. Gerade weil die globale Handlungsebene heute stärker unter Druck gerät, als jemals zuvor nach dem Zweiten Weltkrieg und supra- wie internationale Organisationen zunehmend an Handlungskompetenz einbüßen, sollte die lange Zeit vernachlässigte nationale Gestaltungsmacht wieder stärkere Beachtung finden. Nachdem zehn Prozent der Weltbevölkerung in den entwickelten Industrienationen jahrzehntelang erfolgreich einen Lebensstil vorgelebt haben, der wesentlich auf sozialer Ungleichheit im globalen Maßstab gebaut war (vgl. Brand/Wissen 2017), *besteht die Herausforderung heute darin, am Beispiel der deutschen Verkehrs- und Mobilitätspolitik eine gerechte Form des Zusammenlebens aufzuzeigen*, in der Hoffnung, dass die sich aktuell mobilisierenden neunzig Prozent der Weltbevölkerung zukünftig auch diesem Beispiel folgen.

PLÄDOYER FÜR EINE KOMMUNALE VERKEHRSWENDEPOLITIK

Von der nationalen Politik ist eine solche Verkehrswendepolitik für Deutschland in den kommenden Jahren nicht zu erwarten. Die möglichen Elemente der kommunalen Verkehrswende sind demgegenüber immerhin beachtenswert. Im Zentrum ihrer Möglichkeiten steht dabei zunächst der Ausbau der Verhaltensalternativen zur privaten Automobilität. Also Ausbau, Vernetzung und digitale Modernisierung der öffentlichen Verkehrssysteme. Auch der Aufbau einer leistungsfähigen Radverkehrsinfrastruktur kann zu einer deutlichen Veränderbarkeit der Verkehrsmittelwahl beitragen. Mit der gemeinsamen Beschaffung von Gas- und Elektrobussen und Elektroautos für die kommunalen Fahrzeugflotten könnte eine konzertierte Marktmacht der Kommunen aufgebaut werden. Sie könnten sich auf bundesweit harmonisierte Modal-Split-Anteile einigen und der Autoindustrie mit einheitlichen Standards etwa im Umgang mit der Infrastruktur für Elektromobilität, mit dem Flächenmanagement für Car- und Ridesharing, schließlich mit der Frage des Parkraummanagements Planungssicherheit für die Einführung neuer Geschäftsmodelle für geteilte Automobilität bieten. Auch braucht es mehr rechtliche Freiheitsgrade und Experimentierräume für die neue urbane Sharing-Mobility, wie das Auto- und Fahrtenteilen. In guter Vernetzung mit dem öffentlichen Verkehr und dem Radverkehr könnte eine solche, von den Fachleuten als intermodal vernetztes Verkehrssystem bezeichnete neue urbane (Auto-) Mobilität ein insgesamt sogar noch verbessertes Mobilitätsniveau für den einzelnen Konsumenten mit wachsender Lebensqualität und Umwelt- und Gesundheitsschutz verbunden werden. Empirische Beispiele dafür gibt es überall auf der Welt, von Stockholm bis Singapur.

Soweit gehen also die Möglichkeiten der Kommunen, unabhängig von der nationalen Politikebene zu agieren. Doch es gehört auch zu den Wahrheiten der Verkehrswende, dass eine reine Ausweitung von Alternativen zur Massenmotorisierung keineswegs automatisch zu raschen und tiefgreifenden Verhaltenswandel bei der Verkehrsmittelnutzung führt. Neben dem Zuckerbrot der Angebotsausweitung braucht die Verkehrswende deswegen eben auch eine Politik, die die marktverzerrenden Subventionen und enormen räumlichen Bevorteilungen des Automobils Schritt für Schritt zurücknehmen und die Mittel des Ordnungsrechts und der Abgabenpolitik anwendet, um zu einem neuen Gleichgewicht der urbanen Verkehrssysteme zu kommen.

Vor dem Hintergrund dieses grundsätzlichen Instrumentariums empfehlen wir für den Bereich Verkehr und Mobilität am Beispiel Berlins zwei schnell umsetzbare politische Ad-hoc-Maßnahmen mit langfristigen Wirkungen, die in der wenigen verbleibenden Zeit, etwa bevor wir auch die Klimaziele 2030 reißen, die

notwendigen Effekte erzielen, um auch die formulierte Gerechtigkeitslücke zu schließen. Es sind zwei Maßnahmen, die vor allem die lokale und kommunale Gestaltungsebene betreffen, entsprechend der Annahme, dass hier im Augenblick die größten politischen Handlungsspielräume bestehen.

VON BERLIN LERNEN: DAS MOBILITÄTSGESETZ

Der zentrale Hebel für gesellschaftliche Veränderung in einem Rechtsstaat – den politischen Willen vorausgesetzt – bildet das Gesetz. Der aktuelle Rechtsrahmen bevorzugt einseitig das Automobil, sei es durch steuerliche Vergünstigungen oder die privilegierte Nutzung des öffentlichen Raums. Während der öffentliche Verkehr als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge immer schon im Rahmen von Nahverkehrsgesetzen politisch geregelt war, gilt dies weder für den Autoverkehr, der bis heute von jedem privat organisiert wird, geschweige denn für den Rad- oder Fußverkehr, die weitgehend marginalisiert sind. Zwar kennt das Grundgesetz eine Sozialverpflichtung des Privateigentums (Art. 14/2), diese wurde aber bisher nicht auf das Automobil angewendet.

Das Land Berlin geht diesbezüglich experimentell und vorbildhaft neue Wege, indem es das bestehende Nahverkehrsgesetz ausbaut zu einem integrierten Mobilitätsgesetz.² Im ersten Schritt wurde das ÖV-Gesetz durch ein Fahrradgesetz ergänzt, in dem ambitionierte verkehrspolitische Ziele zugunsten des Radverkehrs formuliert wurden, die erstmals eine Rechtsverbindlichkeit haben. Dem werden weitere Gesetzestexte folgen, wie etwa ein Fußverkehrsgesetz, bis das Ziel eines umfassenden Mobilitätsgesetzes erreicht ist, dass allen Verkehrsmitteln ihren langfristigen Stellenwert im Rahmen einer integrierten Verkehrsentwicklungsstrategie zuweist. Dabei besteht das erklärte Ziel der Berliner Mobilitätspolitik darin, einen gerechten Ausgleich zwischen allen VerkehrsteilnehmerInnen anzustreben und die einseitige Dominanz des Automobils mit den damit verbundenen ungerechten Folgeerscheinungen zu korrigieren. Das Berliner Mobilitätsgesetz sollte als Blaupause dienen, um den Rechtsrahmen auf Bundesebene neu zu gestalten. Es ist ein lokal und regional unmittelbar wirksames politisches Instrument, gleichwohl mit universeller, langfristiger und globaler Wirksamkeit bezüglich der oben beschriebenen Ungerechtigkeitsfaktoren.

VON WIEN LERNEN: DAS 365-EURO-JAHRESTICKET

Unsere zweite Ad-hoc-Maßnahme zielt auf die kurzfristige Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Verkehrs. Die von den europäischen Mitgliedsstaaten vereinbarten Grenzwerte für Luftemissionen und die kriminellen Manipulationen der Abgaswerte durch die deutschen Automobilkonzerne, haben bei den Städten und Gemeinden einen gewaltigen Handlungsdruck aufgebaut. Die Frage lautet heute nicht mehr, ob das Fahrverbot kommt, sondern wie es zu managen ist (vgl. Schwedes/Rammert 2018). Deshalb schlagen wir für eine schnelle Entlastung, insbesondere unterer Einkommensschichten, die bundesweite Einführung des – in Europa zuerst in Wien sehr erfolgreich erprobten – 365-Euro-Tickets vor, das deutschlandweit in allen Nahverkehrssystemen genutzt werden kann. Diese Maßnahme ist besonders für die regionalen Pendlerverkehre von Bedeutung, die einen Großteil des gesamten Verkehrsaufkommens erzeugen. Die beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg sollten als Vorbilder das aktuelle Möglichkeitsfenster proaktiv nutzen, indem sie den Bund beim Wort nehmen, der eine finanzielle Förderung des öffentlichen Verkehrs zugesagt hat. Berlin und Brandenburg sollten mithilfe der gemeinsamen Landesplanung die beiden getrennten Verkehrsunternehmen zu einem machtvollen Gestaltungsinstrument fusionieren. Auf diese Weise könnte eine länderübergreifend integrierte Raum- und Mobilitätspolitik den öffentlichen Verkehr zur Gestaltung einer sozial gerechten Regionalentwicklung nutzen.

[2] Vgl. <https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/mobilitaetsgesetz/>

ZUSAMMENFASSUNG

Der Nachhaltigkeitsdiskurs wurde lange Zeit von der ökologischen Frage dominiert und hat den alten Widerspruch zwischen der Ökonomie und dem Sozialen überdeckt. Anhand der sozialen Bedeutung von Verkehr und Mobilität haben wir gezeigt, dass die basale gesellschaftspolitische Frage einer gerechten Vermittlung zwischen Kapital und Arbeit keinesfalls aus der Welt ist. Vielmehr wurde gezeigt, dass die Organisation von Verkehr und Mobilität heute ökonomisch ebenso irrational wie sozial ungerecht ist. Diesen in mehrfacher Hinsicht teuren Lebensstil konnte sich jahrzehntelang nur ein Zehntel der Weltbevölkerung leisten. Aufgrund der sich wandelnden Rahmenbedingungen auf globaler wie auf nationaler Ebene, gerät dieser exzessive Lebensstil aktuell in eine doppelte Zangenbewegung. Einerseits ist kaum denkbar und noch weniger zu wünschen, dass dieser gleichermaßen ökonomisch teure wie unsoziale Lebensstil im globalen Maßstab zu realisieren ist. Vielmehr muss das ungerechte Verhältnis zwischen dem großen Teil der Weltbevölkerung, der die Kosten des Lebensstils eines kleinen Teils der Weltbevölkerung getragen hat, politisch neu verhandelt werden. Andererseits vertiefen sich auch in den reichen Industrieländern neuerdings wieder alte soziale Spaltungslinien. Das drückt sich u. a. in einem wachsenden Teil geringverdienender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus, von denen immer mehr gezwungen sind, wachsende Pendlerdistanzen zu ihrem Arbeitsplatz zu überwinden. Dabei steht der damit verbundene Verkehrsaufwand in keinem Verhältnis zur dadurch erreichten gesellschaftlichen Teilhabe unterer Einkommensschichten. Vielmehr klaffen der zur ökonomischen Teilhabe notwendige Verkehrsaufwand einerseits und der die gesellschaftliche Teilhabe gewährleistende Grad der Mobilität andererseits, immer weiter auseinander.³

Vor diesem Hintergrund plädieren wir für die Wiederentdeckung der sozialen Frage und eine vor allem kommunale Mobilitätspolitik, die sich zum Ziel setzt, die wachsende Gerechtigkeitslücke zu schließen. Die beschriebenen Maßnahmen sind insgesamt noch nicht ausreichend, um von einer Verkehrswende zu sprechen, könnten aber erste schnelle Schritte sein, mit denen sich insbesondere die Hauptstadt Berlin – auch im Sinne einer symbolischen Vorbildfunktion für weitere deutsche Kommunen – in die Reihe der in Sachen Lebensqualität und Nachhaltigkeit international als fortschrittlich bezeichneten Städte katapultieren würde.



[3] Mit dem Thema Mobilität und soziale Ausgrenzung befasst sich erstmals das Forschungsprojekt MobileInclusion, das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wird: <https://mobileinclusion.projects.tu-berlin.de/mi/>

LITERATUR

Beck, Ulrich (1986): Die Risikogesellschaft. Frankfurt/Main.

Brand, Ulrich/Markus Wissen (2017): Imperiale Lebensweise: Zur Ausbeutung von Mensch und Natur in Zeiten des globalen Kapitalismus. München.

Forschungsgesellschaft Mobilität (FGM) – Austrian Mobility Research AMOR (2015): Push&Pull. 16 gute Gründe für Parkraumbewirtschaftung. Graz.

Helbig, Marcel/Stefanie Jähnen (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. Discussion Paper P 2018–001, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.

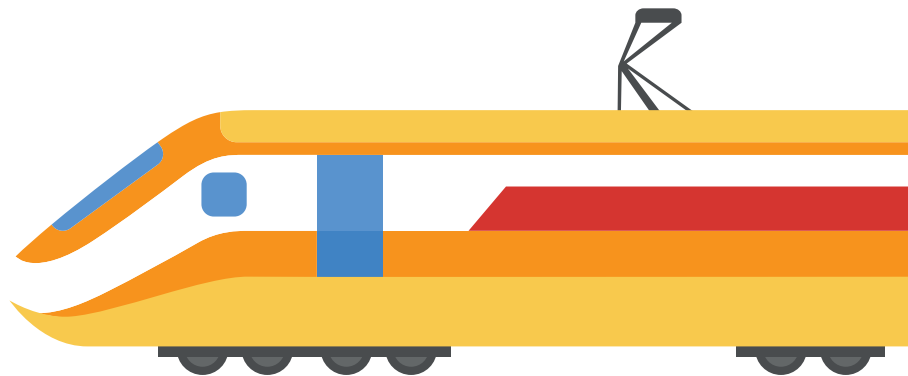
Schwedes, Oliver/Alexander Rammert (2018): Letzte Ausfahrt Mobilitätsmanagement: Ein wirkungsmächtiges Instrument zur aktiven Mitgestaltungen der Mobilitätswende. In: return: Magazin für Transformation und Turnaround, Heft 2.

Shoup, Donald (Hrsg.) (2018): Parking and the City. New York/London.

OECD/ITF (2015): Urban Mobility System Upgrade. How shared selfdriving cars could change city traffic. Corporate Partnership Board Report. Paris.

Statistisches Bundesamt (2016): Pressemitteilung Nr. 451 vom 14.12.2016.

[https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/ Pressemitteilungen/2016/12/PD16_451_85.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/12/PD16_451_85.html).



ANGABEN ZU DEN AUTOREN

Prof. Dr. Stephan Rammler ist Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT) in Berlin und Professor für Transformationsdesign und Zukunftsforschung an der Hochschule Bildende Künste Braunschweig.

Prof. Dr. Oliver Schwedes ist Professor an der Technischen Universität Berlin und leitet dort das Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Stadt- und Verkehrspolitik und -planung. Mit dem Thema Mobilität und soziale Ausgrenzung beschäftigt er sich aktuell in dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekt „MobileInclusion“, siehe https://www.ivp.tu-berlin.de/menue/forschung/aktuelle_forschungsprojekte/mobileinclusion_mobilitaet_und_soziale_exklusion/.

ANSPRECHPARTNERIN IN DER FES

Dr. Nora Langenbacher betreut den Arbeitsbereich BerlinPolitik im Forum Berlin der FES. Dieser begleitet mit verschiedenen Veranstaltungsformaten und Publikationen aktuelle gesellschaftspolitische Herausforderungen und politische Debatten im Land Berlin. Falls Sie die Aufnahme in unsere Einladungsverteiler wünschen oder unsere Publikationen bestellen wollen, wenden Sie sich bitte an: forum.sd@fes.de. Weitere Informationen online unter <https://www.fes.de/forum-berlin/berlinpolitik/>.

IMPRESSUM

ISBN 978-3-96250-156-3

2. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

HERAUSGEGEBEN von Dr. Nora Langenbacher für die Friedrich-Ebert-Stiftung, BerlinPolitik im Forum Berlin, Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

AUTOREN: Prof. Dr. Stephan Rammler und Prof. Dr. Oliver Schwedes

GESTALTUNG: Andrea Schmidt • Typographie im Kontext • Berlin

COVERBILD: iStock/macrovector

DRUCK: Druckerei Brandt • Gedruckt auf RecyStar Polar, 100% Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem blauen Umweltengel.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

© 2019 • Friedrich-Ebert-Stiftung • Abteilung Politischer Dialog • Forum Berlin
www.fes.de

