

06/2020

MOBILITÄTSDIENSTLEISTUNGEN GESTALTEN

Beschäftigung, Verteilungsgerechtigkeit,
Zugangschancen sichern

WISO
DIREKT

AUF EINEN BLICK

Die autozentrierte Mobilitätslandschaft steht vor einer grundlegenden Transformation. Neue Mobilitätsdienstleistungen sollen in Verbindung mit dem öffentlichen Verkehr helfen, den motorisierten Individualverkehr zu reduzieren. Aber welche sozialen Folgeeffekte hat ihre Einführung? Anhand von drei Szenarien wird deutlich, dass Regulierung angepasst, neue und andere Anreize gesetzt und die Kommunen in ihrer Steuerungsfähigkeit gestärkt werden müssen, damit Mobilität für alle zugänglich wird, bezahlbar bleibt und eine Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse vermieden wird.

Box 1

MOBILITY AS A SERVICE

Mobility as a Service bezeichnet die Integration verschiedener Arten von Verkehrsdienstleistungen in einem einzigen Mobilitätsdienst, der bei Bedarf zugänglich ist. MaaS-Anbieter stellen ein vielfältiges Angebot an Transportmöglichkeiten bereit, sei es öffentlicher Nahverkehr, Fahrrad-, Car- oder Bike-Sharing, Taxi, Autovermietung oder -verleih oder eine Kombination davon.

„MOBILITÄTSGERECHTIGKEIT“: MOBILITÄT FÜR ALLE?

Kaum ein anderes gesellschaftliches System ist durch eine derartige rasante marktverändernde, disruptive Dynamik gekennzeichnet wie das Mobilitätssystem. Getrieben durch Megatrends wie Urbanisierung und Digitalisierung steht die gegenwärtige Mobilität vor einem grundlegenden Wandel. Die globale Klimakrise drängt zudem auf eine Transformation der autozentrierten Mobilitätslandschaft und fordert ein Aufbrechen jahrzehntelanger Pfadabhängigkeiten. In diesem Spannungsfeld bewegt sich das Konzept der „Mobility as a Service“ (MaaS), das mit seinem neuen, kollektiven Verständnis von Mobilität als Dienstleistung gegen das Freiheitsversprechen der Automobilbranche und der Idee des privaten Pkw für sämtliche Mobilitätszwecke antritt.

Potenziale neuer Mobilitätsdienstleistungen werden vor allem in der Verringerung des motorisierten Individualverkehrs und in einer Entlastung der Verkehrssysteme gesehen. In Verbindung mit dem öffentlichen Verkehr wird MaaS als ein Lösungsansatz für gesellschaftliche und verkehrspolitische Herausforderungen verhandelt.

Während verkehrs- und raumsystemische, ökologische sowie ökonomische Aspekte den derzeitigen Diskurs zu den neuen Mobilitätsdienstleistungen prägen, sind die sozialen Folgeeffekte neuer Mobilität wenig untersucht. Um mobilitätsbezogene Exklusion zu vermeiden und eine bezahlbare, bedürfnisorientierte Mobilität – als Teil der Daseinsvorsorge – zu gewährleisten, ist es notwendig, transformative Politikansätze zukünftig stärker im Hinblick auf ihre sozialen Gerechtigkeitsaspekte zu betrachten. Die vorliegende Studie gibt hierfür eine erste Bestandsaufnahme sozialer Effekte integrativer Mobilitätsdienstleistungen anhand der Dimensionen: Beschäftigung, Verteilung und Zugang.

>

Box 2

DIE „DOPPELTE GERECHTIGKEITSLÜCKE“ IN DER MOBILITÄT

Bereits heute ist Mobilität in Deutschland nicht gerecht: Menschen, die sich weder einen privaten Pkw noch das ÖPNV-Angebot leisten können, sind in ihrer Mobilität eingeschränkt. Darüber hinaus sind die Auswirkungen von Mobilität hinsichtlich der daraus entstehenden sozialen, ökologischen und ökonomischen Kosten ungerecht verteilt.

Mobilität ist dann gerecht, wenn es allen Menschen – unabhängig vom Alter, Einkommen, Geschlecht sowie körperlicher und geistiger Physis – möglich ist, von einem Ort zu einem anderen zu gelangen, um für sie wichtige Tätigkeiten zu verrichten.

Beschäftigung

- Beschäftigungseffekte beziehen sich auf das gesamte MaaS-Umfeld
- Mobilitätsplattformen ermöglichen neue Geschäfts- und Arbeitsmodelle (Selbstständigkeit, Teilzeit)
- im Kontext von MaaS etablieren sich neue Arbeitsformen durch die Beziehungen von etablierten Verkehrsträgern (ÖPNV, Taxi) und privaten Mobilitätsdienstleistern

Verteilung

- veränderte Einkommensverteilung durch neue qualitative und quantitative Beschäftigungsformen
- veränderte Kostenstrukturen durch die Einführung von MaaS
- Gewinnfokussierung gefährdet soziale Inklusion, verstärkt die „doppelte Gerechtigkeitlücke“
- zunehmende Bedeutung der Thematik Datensicherheit

Zugang

- Konzentration der Geschäftsgebiete auf dichte urbane Zentren (rentable Geschäftsgebiete)
- Nutzergruppe vorwiegend junge, einkommensstarke Bevölkerungsgruppen
- derzeit bestehen Zugangsbarrieren zu MaaS-Angeboten (physische und technische Barrieren)

DREI DIMENSIONEN VON „MOBILITÄTSGERECHTIGKEIT“ – BESCHÄFTIGUNG, VERTEILUNG, ZUGANG

MaaS-Anbieter eröffnen neue Möglichkeiten der Beschäftigung. Interessant sind die neuen Angebote jedoch vor allem für Personen, die auf einen Nebenjob angewiesen sind. Gerade wenn der Zusatzverdienst in einer selbstständigen Beschäftigung mündet, können sich daraus soziale Problemstellungen ergeben. Die Folgen sind fehlende Sozialversicherungen, schlechte Bezahlung und eine Zunahme atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse.

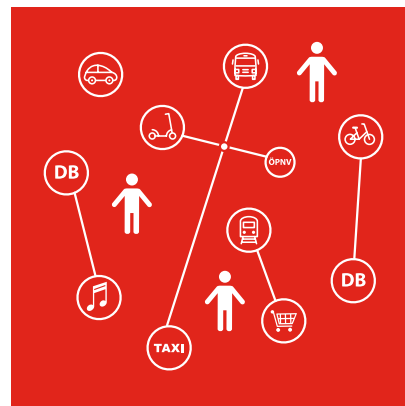
Generell kann die Integration von MaaS in das derzeitige Mobilitätssystem Auswirkungen auf Infrastruktur-, Gesundheits- und Umweltkosten und damit auf die Verteilungsgerechtigkeit haben. Ferner haben neue Mobilitätsdienstleistungen das Potenzial, soziale Exklusion zu verstärken. Privatwirtschaftlich organisierte MaaS-Konzepte, bei denen die Daseinsvorsorge kein Bestandteil des Geschäftsmodells ist und vielmehr die Gewinnmaximierung im Fokus steht, bergen das Risiko, einkommensschwache Gruppen auszuschließen. Zum einen geben diese Gruppen im Verhältnis zu ihrem Einkommen mehr für Mobilität aus, zum anderen sind sie stärker von Änderungen in den Kostenstrukturen betroffen. Im Kontext der wachsenden sozialen Segregation kann MaaS zu einer Verschärfung der Diskrepanz zwischen hochmobilen und mobileingeschränkten Bevölkerungsgruppen führen.

Die derzeitige Erweiterung der Mobilitätsoptionen weckt Hoffnungen auf eine bessere Erreichbarkeit. Jedoch ist der Zugang für Menschen mit Behinderungen, Ältere, Familien mit Kindern zu neuen Mobilitätsdienstleistungen nicht immer barrierefrei gestaltet. Die derzeitigen Geschäftsgebiete der MaaS-Anbieter und damit die räumliche Verteilung der meisten Angebote verdeutlicht: Die MaaS-Zielgruppe ist überwiegend einkommensstark, jung, agil sowie technisch versiert. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen sind einkommensschwache Gebiete für MaaS-Anbieter wenig attraktiv, und somit sind die neuen Dienstleistungen derzeit nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung zugänglich.

EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT VON MAAS

Die ambivalenten Entwicklungspfade neuer Mobilitätsdienstleistungen lassen sich mithilfe explorativer Zukunftsszenarien skizzieren, auf deren Basis sich die sozialen Herausforderungen sowie gesellschaftliche Konsequenzen diskutieren lassen.

SZENARIO 1: DIVERSITÄT EINER FRAGMENTIERTEN MOBILITÄTSLANDSCHAFT

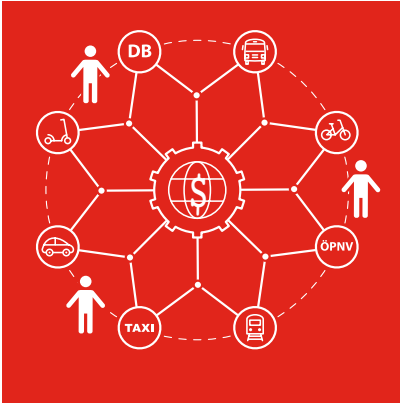


In einem marktliberalen System bieten verschiedene MaaS-Anbieter ihre vielfältigen, bedarfsorientierten Leistungen an. Durch das pluralistische Spiel der Marktkräfte ist Mobilität zu einem ökonomischen Gut geworden, das nicht jedem/jeder zugänglich, noch flächendeckend garantiert ist. Durch die hohe Anbieterdichte zeigt sich in Szenario 1 ein starker Wettbewerbsdruck, der zu einer Zunahme selbstständiger Arbeitsformen und Prekarisierung von Arbeitsplätzen führt. Gleichzeitig hat der neue Mobilitätsmarkt das Potenzial hoch qualifizierter Arbeit und damit verbundene Anforderungen an Ausbildungs- und Berufsqualifikationen (z. B. IT- und Marketingexpert_innen).

Zentrale Konsequenz des ersten Szenarios besteht in der Notwendigkeit einer politischen Regulierung. Die Regulie-

rungsfähigkeit ist aber erst sichergestellt, wenn die entsprechenden Instanzen dazu in der Lage sind, d. h. über entsprechende Kompetenzen und Ressourcen verfügen. Unter dem Stichwort „MaaS-Readiness von Kommunen“ müssen hier Programme und Maßnahmen aufgelegt werden.

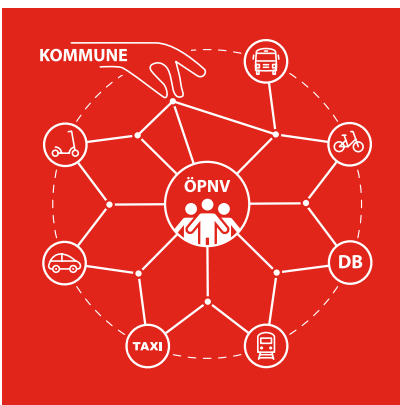
SZENARIO 2: MARKTDOMINANZ EINES AKTEURS



In einem marktliberalen Wettbewerb hat sich global ein Unternehmen als ganzheitlicher Mobilitätsanbieter durchgesetzt. Das Angebot erstreckt sich neben dem klassischen Shuttleservice von Tür zur Tür bis hin zum Nah- und Fernverkehr und schließt Essens- sowie medizinische Lieferungen ein. Als Hightechunternehmen kann der Monopolist zudem über Markteintrittsbarrieren und die Verwendung der Nutzer_innendaten entscheiden.

Dieses zweite Szenario verdeutlicht, wie die potenzierte Marktmacht eines globalen Unternehmens politische Regulierungsmöglichkeiten erschwert. In einer monopolistischen Struktur läuft das Mobilitätssystem Gefahr, hochgradig sozial ungerecht zu werden. Es ist in dieser Konstellation fraglich, wie Sozial- und Umweltstandards, gute Beschäftigung, Barrierefreiheit und Inklusion gesichert werden können.

SZENARIO 3: KOMMUNEN AM STEUER



Im Kontext einer erfolgreich umgesetzten Verkehrswende garantieren Städte und Kommunen eine Mobilität für alle. Auf Basis innovativer Mobilitätsdienstleistungen in Anbindung an einen starken öffentlichen Verkehr wird die Daseinsvorsorge gesichert.

Das dritte Szenario, das durch eine starke politische Regulierung geprägt ist, macht die Herausforderung der Gestaltung institutioneller Rahmenbedingungen deutlich. Das Zukunftsbild der Kommune am Steuer zeigt Kommunen eine Perspektive auf, selbstbestimmt Mobilität zu gestalten, Daseinsvorsorge zu sichern und einen Beitrag zu kommunaler Wertschöpfung zu leisten. Damit der hohe Anspruch an die politische Regulierung umgesetzt werden kann, bedarf es juristischer Weichenstellungen über das Personenbeförderungsgesetz, aber auch Investitionen in Kompetenzen und Ressourcen auf der Verwaltungsebene.

POLITISCHE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR EINE MOBILITÄT DER ZUKUNFT

Eine Basis für Mobilitätsgerechtigkeit ist, dass Kommunen selbstbestimmt MaaS-Konzepte gestalten können. Systemische Anreize seitens der Politik können helfen, die Potenziale von MaaS auszuschöpfen und soziale Inklusion als festen Bestandteil des Mobilitätsmanagements zu integrieren. Prämisse politischer Handlungsempfehlungen für eine Neugestaltung der Mobilität insgesamt und der Integration App-basierter Mobilitätsdienstleistungen ist, gute und sichere Einkommensverhältnisse mit geringen negativen externen Effekten zu sichern und ein gutes, zugängliches, bezahlbares Mobilitätsangebot zu schaffen. Eine sozial gerechte Mobilität stellt nicht nur einen Beitrag zur Erhöhung der Lebensqualität für alle dar, sondern unterstützt eine sozial-ökologische Transformation.

KOMMUNEN STÄRKEN

Wenn Kommunen und Städte die Kontrolle über MaaS-Systeme haben, können die externen Kosten gerecht verteilt, die Umwelt entlastet, mehr Lebensqualität geschaffen und soziale Inklusion gewährleistet werden. Insgesamt muss die Handlungskompetenz von Kommunen gestärkt werden. Das bedeutet Investition in Ressourcen (Finanzmittel, Personal und Infrastruktur), aber auch Organisationsinnovationen, personale Qualifikation und neue Formen der Kollaboration unter Kommunen. Folgende Maßnahmen tragen zur Stärkung von Kommunen bei:

- Verständnis von Mobilität als kommunale Managementaufgabe
- sektor- und kommunalübergreifende Verzahnung zum Beispiel mit der Immobilienwirtschaft und dem Ausbau interkommunaler Zusammenarbeit
- Mobilitätsberatung kommunaler Akteure
- Qualifizierung und Weiterbildung des kommunalen Personals und Innovationsimpulse durch neue Ausschreibeformen und Organisationsstrukturen
- Anstoß von Transformationsprozessen in den kommunalen Verwaltungen in Bezug auf Organisation, Prozesse, Planung
- Investitionen und Ressourcenaufbau in den Kommunen

REGULIERUNG ANPASSEN

Voraussetzung eines kommunalen Kompetenzaufbaus sind Veränderungen bestehender Regulierungen. Das betrifft die nationale Ebene, Landesregulierungen und kommunale Regulationen:

- Einbindung von MaaS-Konzepten in die kommunale Verantwortung
- Ausbau kommunaler Kompetenzen und rechtlicher Strukturen
- Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes u. a. durch eine Erweiterung der „Experimentierklausel“ auf zehn Jahre, Handhabung MaaS als Linienverkehr und Einschränkung der Eigenwirtschaftlichkeit von MaaS-Anbietern
- tarifliche Einbindung in das ÖPNV-Angebot und Förderung der Intermodalität
- interkommunale Mobilitäts- und Netzplanung u. a. durch eine dynamische Preis- und Tarifgestaltung über Verbund- und Ländergrenzen hinweg
- Innovationen im Vergaberecht und soziale Innovationen hinsichtlich Teilhabe der Nutzer_innen
- Schaffung institutioneller kommunaler Schnittstellen und Abstimmung über MaaS-Angebote, Tarife, Fahrpläne und Netze
- Transparenz in der gemeinwohlorientierten Verwendung und Auswertung von Nutzer_innendaten und Datenschutz
- Mobilitätsgesetz inklusive Monitoring
- Verschärfung des Vergaberechts im Sinne sozialer Kriterien und Umweltstandards sowie Barrierefreiheit

ANREIZE SETZEN

Um die neue Mobilität nachhaltig und sozial gerecht zu gestalten, müssen bestehende Anreizsysteme verändert bzw. Anreize in vielfältigen Dimensionen gesetzt werden. Dazu gehören:

- Stärkung des betrieblichen Mobilitätsmanagements u. a. durch Arbeitnehmer_innenzuschüsse zu Zeitabonnementskarten und MaaS-Systemen
- Einführung eines Mobilitätsbudgets bei Arbeitgeber_innen zur Förderung von im ÖPNV integrierten MaaS-Konzepten, Rad- und Fußverkehr
- steuerliche Absetzbarkeit bestimmter Verkehrsmittel als Stellschraube: Pkw verteuern über die Anpassung der Straßenraumregulierung, insbesondere die Umstrukturierung und Einpreisung des öffentlichen Raums
- Förderung und Integration von Mobilitätsbildung auf allen Bildungsniveaus
- Definition neuer Berufsbilder und Qualifizierungsprogramme von Ausbildungsstätten bis hin zu Fahrschulen, die digitale Kompetenz mit Mobilitätssachverstand kombinieren
- Ausbau der Nutzerfreundlichkeit und Attraktivität kommunaler Mobilitätskonzepte beispielsweise durch eine Mobilitätskarte, die ein einheitliches Ticketing sowie dynamisches Preissystem umfasst

Detaillierte Ausführungen finden sich im WISO Diskurs 04/2020 „Mobilitätsdienstleistungen gestalten – Beschäftigung, Verteilungsgerechtigkeit, Zugangschancen sichern“, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=16749&ty=pdf>

Autoren

Dr. Siegfried Behrendt, Forschungsleiter Technologie und Innovation, IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

René Bormann, Leiter des Büros Shanghai der Friedrich-Ebert-Stiftung
Werner Faber, Geschäftsführer Landesgruppe Ost, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV)

Stefan Jurisch, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag
Ingo Kollosoche, Forschungsleiter Mobilität, IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung und Lehrbeauftragter zum Thema Zukunftsforschung, Technische Universität Berlin

Dr. Ingo Kucz, Geschäftsführer, White Octopus GmbH, Arbeit zu Themen im Smart City- und Verkehrswende-Kontext

Detlef Müller, Mitglied des Deutschen Bundestages, stv. Sprecher der Arbeitsgruppe Verkehr und digitale Infrastruktur der SPD-Fraktion

Prof. Dr. Stephan Rammler, wissenschaftlicher Direktor, IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung und Professor für Transportation Design and Social Science, Hochschule für Bildende Künste Braunschweig

Unter Mitarbeit von

Anna Breitzkreuz, wissenschaftliche Mitarbeiterin, IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

Lisa Büttner, wissenschaftliche Mitarbeiterin, IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

Jakob Kluge, wissenschaftlicher Mitarbeiter, IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung

Impressum

© 2020

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
 Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,
www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
 Mareike Le Pelley, 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: 978-3-96250-552-3