

WISO

Jun 2009

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Teilhabe zu ermöglichen bedeutet
Mobilität zu ermöglichen



Arbeitskreis
Innovative Verkehrspolitik



Diskussionspapier des Arbeitskreises
Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Teilhabe zu ermöglichen bedeutet Mobilität zu ermöglichen

Sven Altenburg
Philine Gaffron
Carsten Gertz

Inhalt

Vorbemerkung	3
Verzeichnis der Abbildungen	4
Verzeichnis der Tabellen	5
Kurzfassung	6
1. Einleitung: Räumliche Mobilität als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe	8
2. Problematik aktueller Mobilitätsmuster	10
2.1 Bedeutung von Mobilität für die Teilhabe	10
2.2 Einfluss der Siedlungsstruktur auf Mobilitätsmuster	12
2.3 Einfluss individueller Haushaltsmerkmale auf Mobilitätsmuster	14
2.4 Synthese 1: Potenzielle Problemräume	18
2.5 Synthese 2: Potenzielle Risikogruppen	18
2.6 Fazit: Exklusionswirkung von eingeschränkter Mobilität	21
3. Konsequenzen von Preissteigerungen für die Mobilität	22
3.1 Veränderte Rahmensetzungen	22
3.2 Theoretische Reaktionsspielräume der Haushalte bei steigenden Mobilitätskosten	24
3.3 Potenzielle Betroffenheiten durch mobilitätsbedingte Exklusion	27
3.4 Fazit: Politischer Handlungsdruck	31
4. Instrumente zur Sicherung allgemeiner Teilhabechancen	32
4.1 Grundsätzliche Strategiepfade	32
4.2 Pfad A: Subventionierung von Mobilität	32
4.3 Pfad B: Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung	34
4.4 Vergleich und Bewertung	37
4.5 Fazit: Handlungsoptionen	40
Literaturverzeichnis	42
Autorin und Autoren	44

Dieses Diskussionspapier wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin und den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Mobilität ist in unserer arbeitsteiligen Gesellschaft die Voraussetzung für das Wirtschaften. Wie das vorliegende Diskussionspapier zeigt, ist Mobilität aber auch Voraussetzung für die Teilhabe am sozialen und ökonomischen Leben.

Der Anstieg der Kraftstoffpreise und der Unterhaltskosten eines Automobils sowie der Fahrpreise im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) führen dazu, dass ein immer größer werdender Teil des Einkommens für Mobilität aufgewendet werden muss. Die hohe Abhängigkeit des Verkehrs vom endlichen Öl wird Mobilität weiter verteuern, mit der Folge, dass mittel- und langfristig, selbst für Teile der Mittelschicht, Mobilität unerschwinglich wird. Da Mobilität aber Voraussetzung für die Teilhabe ist, kann dies nicht akzeptiert werden. Räumliche Mobilität muss für alle gleichberechtigt ermöglicht werden.

Steigt der Preis für Mobilität, sind mehrere Ausweichstrategien denkbar, von denen zwei unerwünschte Folgen haben. So kann das Auto sparsamer genutzt werden (effizientere Fahrzeuge, sparsamerer Fahrstil), auf ein anderes Verkehrsmittel (öffentlicher Verkehr, Radverkehr) umgestiegen werden oder eine räumliche Umorganisation (Wahl näher gelegener Ziele oder Wechsel des Wohnorts) erfolgen. Diesen positiv zu bewertenden Strategien stehen die Kürzung anderer Ausgaben und die Einschränkung von Aktivitäten als Optionen gegenüber, wodurch jedoch der Wohlstand der Person bzw. des Haushalts sinkt.

Vor dem Hintergrund der Begrenztheit des Mineralöls bei steigender Nachfrage und dem daraus resultierenden hohen Preis sowie den hohen negativen externen Kosten des Autos, sind die räumliche Umorganisation und der Umstieg auf alternative Verkehrsmittel die zu präferierenden Strategien. Zugleich sind diese Ausweichreaktionen strukturverändernd und helfen damit langfristig Mobilität für alle zu ermöglichen. Jedoch können nicht alle Personen auf die genannten positiven Optionen zurückgreifen.

Zur Sicherung der räumlichen Mobilität kann einerseits auf Subventionen zurückgegriffen wer-

den, sodass herkömmliche Mobilitätsmuster mittels Stabilisierung von Preisen bzw. durch Zuschüsse an die Nutzer sichergestellt werden. Hier bieten sich eine Pendlerpauschale, die Senkung der Mineralöl- bzw. Kfz-Steuer, ein Mobilitätsgeld und Mobilitätsgutscheine an. Solche Zuschüsse sind jedoch mit erheblichen staatlichen Kosten verbunden. Andererseits ist der Abbau raumstruktureller Defizite (Transformation) möglich, womit neue Mobilitätsmuster und verkehrsarme Siedlungsstrukturen entstehen würden. Das Beheben struktureller Probleme bedarf der Förderung des öffentlichen Verkehrs, der Stärkung der Nahversorgung, Vorgaben der Raum- und Siedlungsplanung zu Kompaktheit sowie Mindeststandards für die Versorgung. Da der öffentliche Personennahverkehr nicht überall in ausreichendem Maße vorhanden und die Transformation langfristig angelegt ist, erfordert die Gewährung regionaler Mobilität die Kombination beider Strategien, der langfristig angelegten Transformation, die kurzfristig mit Subvention begleitet werden muss.

Alle Elemente zur Sicherung räumlicher Mobilität müssen unter dem Gesichtspunkt von Effektivität, Zielgenauigkeit, Wirkungszeitraum, Kosten, Durchsetzbarkeit und Kompatibilität mit anderen Zielen betrachtet werden. Um maßgeschneiderte Angebote und Strategien entwickeln zu können, ist es notwendig zu klären, welche Gruppen besonders von den steigenden Mobilitätskosten betroffen sind und wie ihr konkreter Mobilitätsbedarf aussieht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass mit zunehmender Dichte der Siedlungsstrukturen die Ausgaben für Verkehr sinken und dass Personen mit geringem Einkommen vor allem auf den ÖPNV zurückgreifen. Folglich kann mit einem, auf die Bedürfnisse der Kunden zugeschnittenen, öffentlichen Personennahverkehr gerade Geringverdienern geholfen werden – auch weil sich mit einer steigenden Nutzung die Preise senken ließen.

René Bormann

Leiter des Arbeitskreises
Innovative Verkehrspolitik

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Dimensionen der Erreichbarkeit	8
Abbildung 2	Mobilität erfüllt vielfältige Bedürfnisse	9
Abbildung 3	Die meisten Wege dienen der Versorgung und Freizeit	11
Abbildung 4	Das Auto ist das dominante Verkehrsmittel	11
Abbildung 5	Die Autoverfügbarkeit nimmt mit steigender Siedlungsdichte deutlich ab	12
Abbildung 6	Die Qualität der ÖPNV-Anbindung steigt mit der Siedlungsdichte	13
Abbildung 7	Der ÖPNV in der Nische	13
Abbildung 8	Mit den Lebensumständen ändert sich die Verkehrsmittelwahl	14
Abbildung 9	Geringe Einkommen bedeuten geringe Verkehrsleistung bei hohem ÖPNV-Anteil	15
Abbildung 10	Mit dem Einkommen steigt die Autoverfügbarkeit	16
Abbildung 11	Raumstrukturelle Faktoren, sozioökonomische Faktoren und das Verkehrssystem beeinflussen sich gegenseitig	17
Abbildung 12	Mit der Siedlungsdichte sinken die Verkehrskosten	19
Abbildung 13	Armut konzentriert sich regional	20
Abbildung 14	Preise erreichen ungekannte Höhen	22
Abbildung 15	Der ÖPNV ist zunehmend günstiger	23
Abbildung 16	Theoretisch steht ein breites Spektrum an Anpassungsreaktionen zur Verfügung	25
Abbildung 17	Mit dem Einkommen steigen die Ausgaben für Mobilität, ihr Anteil sinkt jedoch	27
Abbildung 18	In der Stadt ist Mobilität günstiger als auf dem Land	28
Abbildung 19	Mit den Kraftstoffpreisen verteuern sich auch andere Grundbedürfnisse	29
Abbildung 20	Steigende Kraftstoffpreise werden deutlich wahrgenommen, Mobilitätsverhalten aber nur selten verändert	30

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Mögliche Ausweichreaktionen von Haushalten auf die Erhöhung von Mobilitätskosten und die Auswirkungen auf die Höhe der Verkehrsausgaben	26
Tabelle 2	Bewertung des Strategiepfades A	38
Tabelle 3	Bewertung des Strategiepfades B	39

Kurzfassung

Aufgrund räumlicher Distanzen zwischen den Orten, wo Menschen ihren Aktivitäten nachgehen, ist Mobilität die Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe, der Mangel an Mobilität kann zu eingeschränkten Aktivitäten und damit zu Exklusion führen. Bestimmte raumstrukturelle Faktoren (geringe Dichte, schlechte Ausstattung, unzureichender ÖPNV) können die Wahlmöglichkeiten bei der Mobilität einschränken. Dies äußert sich in der Regel in einer erhöhten Autoabhängigkeit. Auch sozioökonomische Faktoren (geringes Einkommen, gesundheitliche Beeinträchtigung, mangelnde Information) führen zu eingeschränkter Wahlfreiheit bei den Mobilitätsentscheidungen. Eine so eingeschränkte Wahlfreiheit wird dazu führen, dass nur unzureichend reagiert werden kann, wenn sich die Rahmenbedingungen der Mobilität (z. B. steigende Kosten) ändern. Diese Effekte werden überall dort am stärksten sein, wo sich räumliche und sozioökonomische Hemmnisse überlagern.

Die bereits heute abzusehenden Entwicklungen werden die Rahmenbedingungen im Verkehrssystem entscheidend verändern. Die Haushalte werden – bei aller Schwankungsbreite der Ölpreisentwicklung – zukünftig voraussichtlich mit erhöhten Kosten für die motorisierte Fortbewegung konfrontiert werden, wobei ein gesteigerter Ölpreis sich auch auf das Preisniveau im öffentlichen Verkehr auswirkt. Theoretisch stehen den Haushalten unterschiedliche Optionen zur Verfügung, um auf Preissteigerungen im Verkehrssektor zu reagieren. Davon stellen jedoch einige ein Verzichtsverhalten dar, wären mit einem z. T. erheblichem Verlust an Lebensqualität verbunden und sind aus sozialpolitischer Sicht nicht wünschenswert. Eine sozial gerechte Politik muss sich damit auseinandersetzen, wie in be-

stimmten (insbesondere peripheren und ländlichen, z.T. aber auch suburbanen) Räumen und für betroffene Haushalte eine Einschränkung an Mobilität und damit eine Exklusion mit all ihren volkswirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen vermindert werden kann.

Zur Sicherung der Teilhabechancen in der Gesellschaft durch Mobilität stehen der Politik im Wesentlichen zwei grundsätzliche Strategien zur Verfügung, die hier plakativ als „Subventionierung von Mobilität“ und „Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung“ bezeichnet werden. Eine Subventionierung von Mobilität würde darauf abzielen, die Teilnahme am Verkehr für alle Bevölkerungsgruppen bezahlbar zu halten. Traditionell steht der Pkw-Verkehr im Fokus der Maßnahmen, die sich über Steuerentlastungen und Prämien bis hin zu mobilitätsorientierten Transferzahlungen („Mobilitätsgelder“) erstrecken könnten. Auch die Pendlerpauschale ist in diesem Kontext zu nennen. Eine Umstrukturierung des Raum- und Verkehrssystems würde hingegen darauf abzielen, gewissermaßen krisenfesten Mobilitätsmuster z. B. durch kurze Wege und eine Nutzung von Alternativen zum Auto zu erreichen. Die denkbaren Maßnahmen erstrecken sich in diesem Fall von ÖPNV-Ausbau über eine verkehrssparsame Siedlungsentwicklung und Aufbau einer funktionierenden Nahversorgung bis hin zur Förderung alternativer Mobilitätsformen. Die beiden Strategien unterscheiden sich bezüglich Effektivität, Zielgenauigkeit, Wirkungszeitraum, Nachhaltigkeit, Kosten, Kompatibilität zum Klimaschutz und politischer Durchsetzbarkeit erheblich. Während eine Strategie der „Subventionierung“ von individueller Mobilität kurzfristig eine spürbare Entlastung für einen Großteil der betroffenen Haushalte bieten kann, liegen die

Vorteile der anderen Strategie darin, dass die Anpassungen langfristig den sich ändernden Rahmenbedingungen gerecht werden. Die Nachteile der Subventionsstrategie bestehen in dem Risiko, ein Mobilitätsverhalten zu konservieren, das dauerhaft nur noch durch Subventionen aufrechterhalten werden kann. Die Alternativstrategie hingegen ist aufgrund ihrer oft längerfristigen Wirkungszeiträume und indirekten Wirkungszusammenhänge im Hinblick auf politische Umsetzbarkeit weniger populär.

Eine Politik, die allgemeine soziale Teilhabe als Ziel definiert, muss allen Bevölkerungsgruppen die Erreichbarkeit der Orte sichern, an denen ihre jeweiligen Bedürfnisse befriedigt werden können. Daher wäre es ratsam, den politischen Rahmen zur Umstrukturierung hin zu einer neuen Mobilitätskultur zu setzen. Während eine Subventionierung nur die Symptome künftiger Entwicklungen überdeckt, würde eine Umstrukturierung zukunftsfähige Strukturen schaffen, die den veränderten Bedingungen Rechnung tragen.

1. Einleitung: Räumliche Mobilität als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe

Gesellschaftliche Teilhabe ist in den letzten Jahren zu einem Schlagwort in der sozialpolitischen Diskussion geworden. Durch die Vielfältigkeit der Bereiche, an denen Teilhabe gewährleistet werden soll (Arbeit, Bildung, Versorgung, Freizeit, kulturelles und soziales Leben) gewinnt dieses Konzept eine zentrale Bedeutung für die Lebensqualität im Alltag. Mit diesem Begriff werden oft auch demokratische Grundwerte wie Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit verknüpft. Gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, stellt demnach die Basis einer funktionierenden demokratischen und sozial gerechten Gesellschaft dar und ist somit von großer Bedeutung für die politische Entscheidungsfindung.

Dieses Diskussionspapier geht der Frage nach, welche Rolle räumliche Mobilität im Rahmen von Teilhabechancen spielt und welche Probleme entstehen können, wenn sich Fortbewegung für manche Bevölkerungsgruppen erschwert. Dazu soll zunächst das heutige Mobilitätsverhalten im Kontext von räumlicher Struktur und sozioökonomischen Faktoren charakterisiert werden. Im Anschluss wird diskutiert, wie sich bereits heute abzeichnende Entwicklungen auf das bestehende Mobilitätsverhalten auswirken. Nachdem der zu erwartende politische Handlungsbedarf identifiziert worden ist, sollen zwei verschiedene Strategieansätze gegenübergestellt werden, mit denen verminderter Teilhabe durch eingeschränkte Mobilität begegnet werden könnte. Diese beiden Strategien werden verglichen und in Hinblick auf diverse Kriterien (u. a. Effektivität, Kosten, Nachhaltigkeit) bewertet.

In diesem Diskussionspapier geht es um eine schlaglichtartige Thematisierung einer Diskussion, die noch am Anfang steht. Das Papier kann nicht in die Tiefe gehen und alle Facetten der bis-

herigen wissenschaftlichen Durchdringung darstellen. Vielmehr geht es um eine allgemeinverständliche Ableitung von Problemstellungen und Zusammenhängen, da zu erwarten ist, dass in diesem Themenfeld zunehmende politische Handlungserfordernisse entstehen werden.

Bei dem Thema Teilhabe geht es sehr oft um die Möglichkeit der Ortsveränderung. Insofern kommt dem Begriff Mobilität eine große Bedeutung zu. Häufig werden „Verkehr“ und „Mobilität“ synonym verwendet. Genau genommen bietet sich aber eine Differenzierung zwischen der realisierten Ortsveränderung sowie der Möglichkeit zur Ortsveränderung an. Wenngleich die wissenschaftliche Diskussion um eine exakte und allgemein verwendete Definition des Begriffes Mobilität noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden kann, sollte unterschieden werden zwischen:

- *Verkehr* als (realisierter) Ortsveränderung von Personen und Gütern
- *Mobilität* als die Möglichkeit zur Raumüberwindung
- *Erreichbarkeit* als die Möglichkeit/Leichtigkeit konkrete im Raum verteilte Aktivitätenstandorte aufsuchen zu können

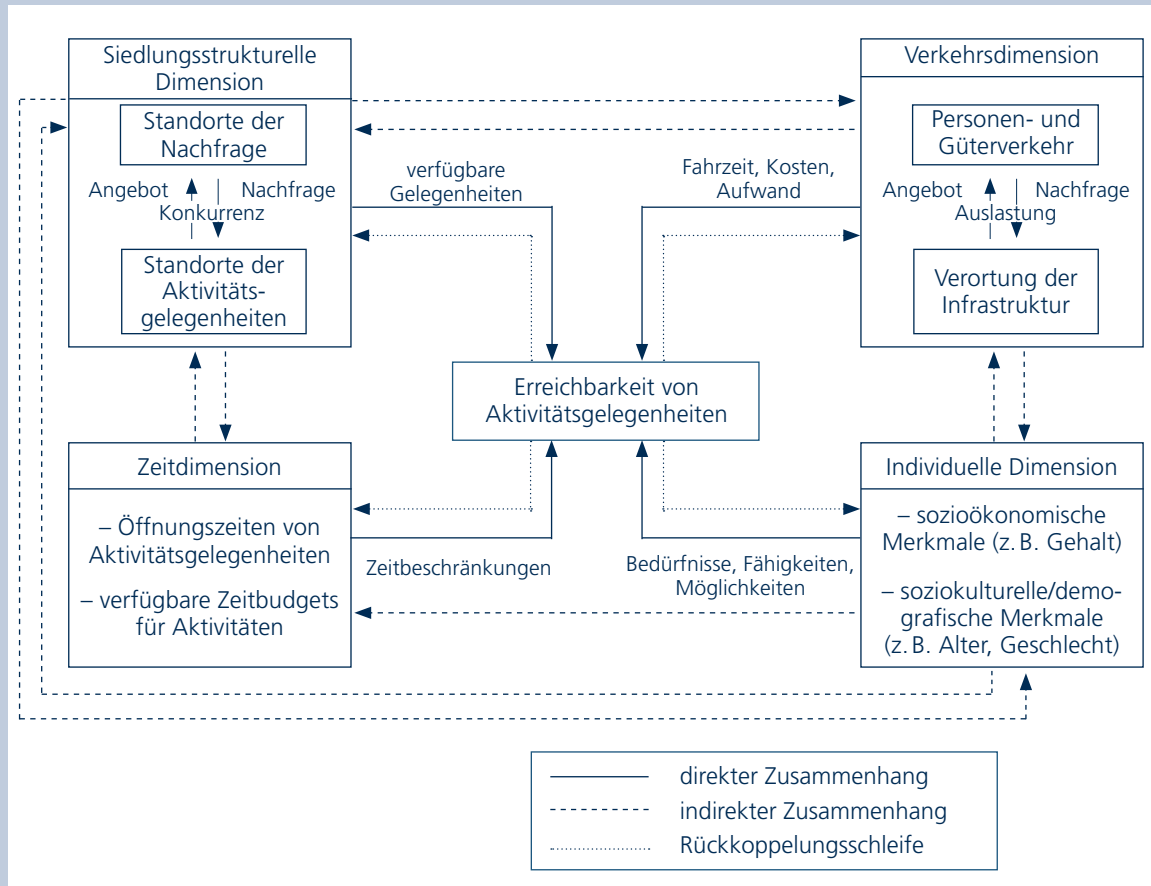
Die Erreichbarkeit von Gelegenheiten (Geschäfte, Schulen, Arbeitsstätten, Freizeitangebote) hat damit genau genommen nicht nur eine räumliche Dimension. Erreichbarkeit ist die Leichtigkeit, mit der ein Individuum eine gewünschte Aktivität, an einem gewünschten Ort, mit der gewünschten Verkehrsart zu einer gewünschten Zeit nachgehen kann (Bhat et al. 2000). Die unterschiedlichen Komponenten von Erreichbarkeit fasst Abbildung 1 zusammen.

In diesem Papier werden zwei weitere Begriffe von entscheidender Bedeutung sein: Exklu-

Abbildung 1:

Dimensionen der Erreichbarkeit

Erreichbarkeit ergibt sich nicht nur aus der Raumstruktur



Quelle: modifiziert nach Geurs, van Wee (2004: 129)

sion und Teilhabe, die gewissermaßen ein Gegensatzpaar bilden. Beide Begriffe beschreiben, inwiefern ein Individuum an bestimmten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens teilnehmen kann:

- Teilhabe entsteht durch Aktivitäten, die vor allem außerhalb der eigenen Wohnung an anderen Orten ausgeübt werden.
- Exklusion bedeutet, dass bestimmte Aktivitäten – wiederum vor allem außerhalb der eigenen Wohnung an anderen Orten – gar nicht oder beispielsweise nur in geringerem Umfang als zuvor ausgeübt werden können.

Armut ist ein entscheidender Faktor für Exklusion, aber Exklusion kann auch durch andere

Umstände entstehen (z. B. gesundheitliche Gründe, fehlende Informationen oder eben mangelnde Mobilität). Gerade wenn sich Teilhabechancen verschlechtern, stellt sich die Frage nach einem möglichen Bewertungsmaßstab für Exklusion (d. h. ab wann ist die fehlende Durchführung von Aktivitäten außer Haus als „kritisch“ zu bewerten). Wenn sich die mangelnden Teilhabechancen von Individuen kombinieren und gegenseitig verstärken (Beispiel: mangelnde Bildung → Arbeitslosigkeit → Armut), entsteht der Zustand der „Marginalisierung“ (für eine umfangreiche Definition von Exklusion siehe z. B. Engels 2006).

2. Problematik aktueller Mobilitätsmuster

Zunächst soll aufgezeigt werden, welche Faktoren heute das Mobilitätsverhalten eines Haushaltes beeinflussen. Eine Betrachtung, wie die Raumstruktur und sozioökonomische Faktoren zur Ausbildung von Mobilitätsmustern führen, soll erste Hinweise darauf geben, in welchen Regionen und bei welchen Haushaltstypen Gefahren von eingeschränkter Mobilität und somit von Exklusion bestehen.

2.1 Bedeutung von Mobilität für die Teilhabe

Mobilität ist Mittel zum Zweck und nur sehr selten ein Selbstzweck, bei dem keine Gelegenheiten aufgesucht werden (z.B. Spazierfahrten zur Ablenkung). In aller Regel geht es darum, den Weg zwischen zwei Orten mit unterschiedlichen Funktionen zurückzulegen.

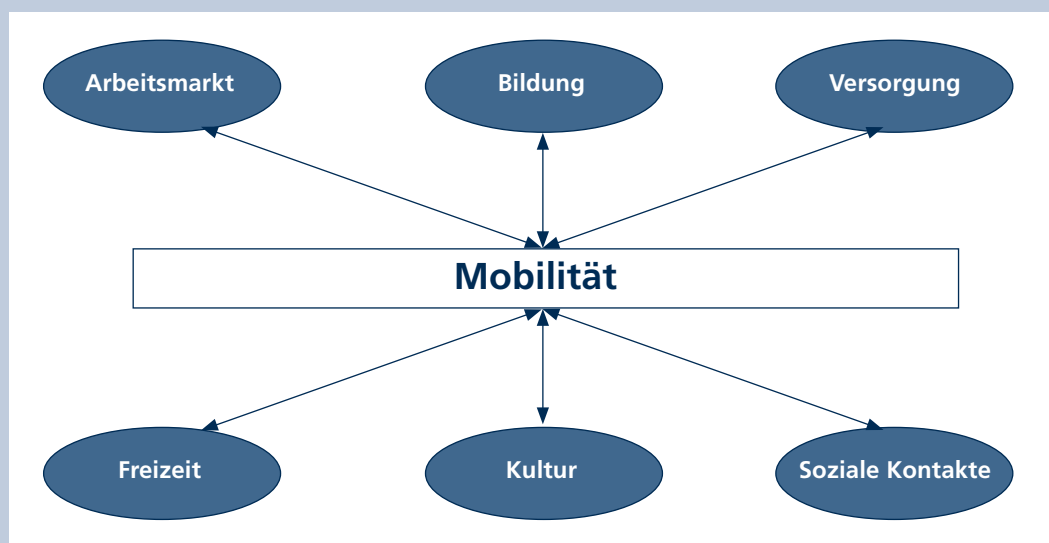
Abbildung 2 zeigt, welche Bedürfnisse am häufigsten mithilfe einer Ortsveränderung befriedigt werden. Wege, die der Freizeitgestaltung bzw. Versorgung dienen, machen Zweidrittel aller zurückgelegten Wege aus, während Wege mit beruflichen oder Ausbildungszwecken insgesamt einen Anteil von 25% am Verkehrsaufkommen haben (siehe Abbildung 3).

Abbildung 4 stellt die Bedeutung der einzelnen Verkehrsmittel (Modal Split) nach Wegezwecken dar. Der Autoverkehr weist eine besonders hohe Bedeutung bei den Funktionen Arbeit und Dienstwege auf, während die Funktionen Freizeit und Versorgung zu erheblichen Teilen nichtmotorisiert erledigt werden. Der öffentliche Verkehr (ÖV) spielt die größte Rolle beim Ausbildungsverkehr, was durch das geringe Alter sich in der Ausbildung befindender Menschen und der daraus resultierenden geringen Motorisierungsquote erklärt werden kann. Die Unterschiede der zweck-

Abbildung 2:

Mobilität erfüllt vielfältige Bedürfnisse

Funktionen von Mobilität

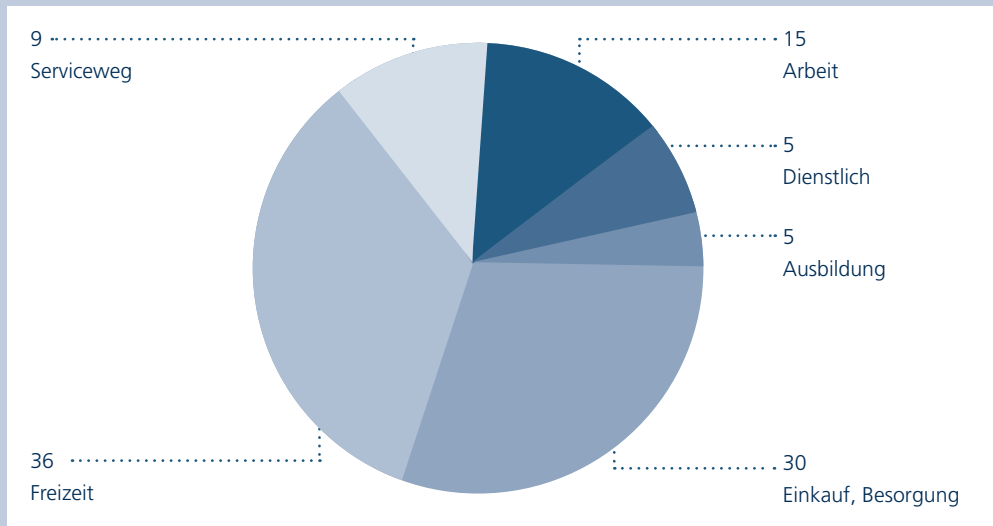


Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 3:

Die meisten Wege dienen der Versorgung und Freizeit

Wege nach Zwecken in Deutschland 2007, Anteile in Prozent

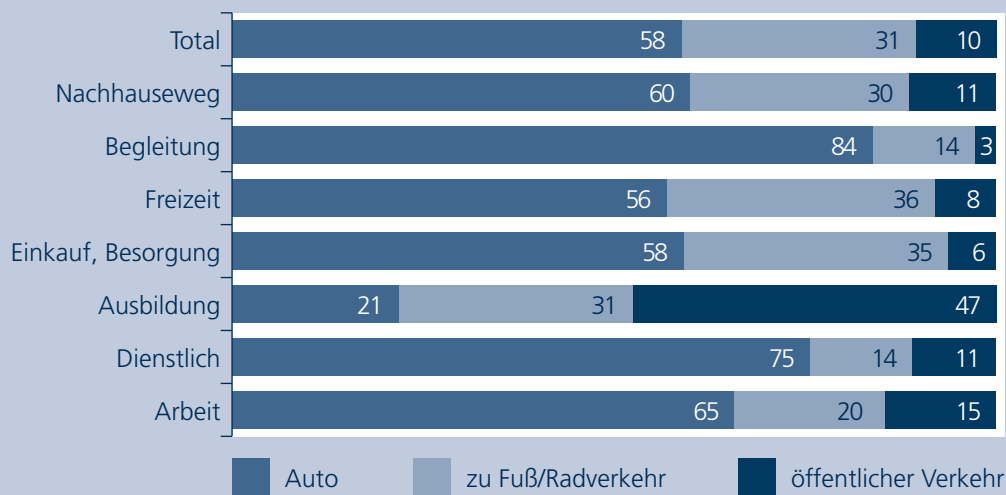


Daten: Mobilitätspanel 2007, Quelle: Zumkeller et al. 2008

Abbildung 4:

Das Auto ist das dominante Verkehrsmittel

Verkehrsmittelnutzung in Deutschland 2007 für ausgewählte Wegezwecke, Anteile in Prozent



Daten: Mobilitätspanel 2007, Quelle: Zumkeller et al. 2008

spezifischen Modal Splits sind durchaus auch ein Hinweis auf unterschiedliche Erreichbarkeiten der Orte, die für Aktivitäten aufgesucht werden. Im nächsten Abschnitt wird daher die Siedlungsstruktur und mit ihr die unterschiedliche räumliche Verteilung von Gelegenheiten betrachtet.

2.2 Einfluss der Siedlungsstruktur auf Mobilitätsmuster

Mit steigender Bevölkerungszahl pro Flächeneinheit nimmt die Zahl potenzieller Nutzer von Angeboten zu. Somit werden in Räumen hoher Siedlungsdichte auch Angebote hoher Zentralität möglich. Je höher die Siedlungsdichte, desto kürzer sind in der Regel die Distanzen zu z. B. den nächstgelegenen Versorgungs- und Freizeitangeboten. Mit steigender Siedlungsdichte wächst in der Regel auch die Auslastung und damit die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Angeboten des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Durch die dadurch ermöglichte engere Taktung und bessere Ausstattung steigt die Attraktivität des ÖPNV und damit seine Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Autoverkehr. Letztlich fördern kompakte

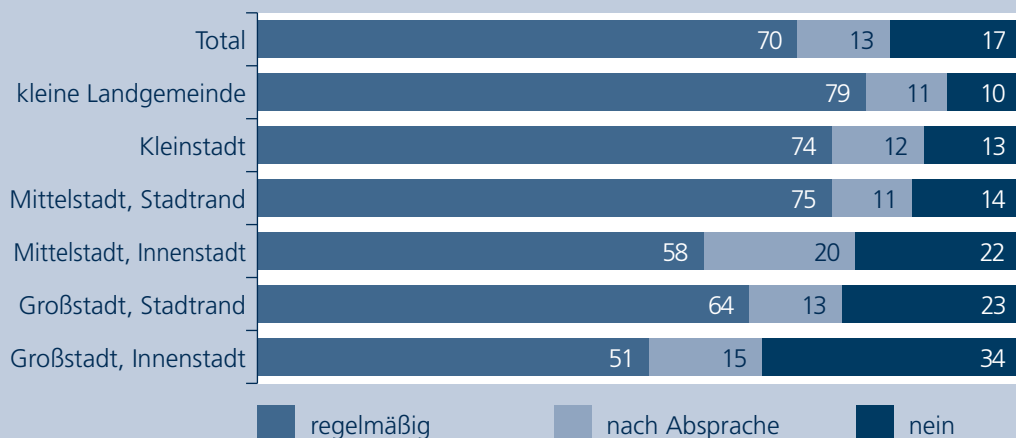
Siedlungen mit kurzen Wegen auch Erledigungen zu Fuß oder mit dem Rad. Abbildung 5 zeigt die Unterschiede der Autoverfügbarkeit in unterschiedlichen Stadtgrößen und im Vergleich Stadtrand (mit üblicherweise geringerer Dichte) und Innenstadt. Der Anteil der Haushalte ohne Autoverfügbarkeit ist in Großstädten am höchsten und sinkt bei kleineren Stadtgrößen bzw. tendenziell mit abnehmender Dichte.

Die Ausstattung des Raumes mit Verkehrsinfrastruktur spielt für die Erreichbarkeit mit verschiedenen Verkehrsmitteln eine entscheidende Rolle. Das Vorhandensein einer ÖPNV-Haltestelle mit dichtem Takt und attraktiven Verbindungen kann sich in einer veränderten Verkehrsmittelnutzung niederschlagen. Sehr gut ausgebaute Straßeninfrastruktur hingegen ist ein Faktor, der die Attraktivität des Pkw-Verkehrs steigern und gerade bei großen Reisezeitunterschieden die Wettbewerbschancen des ÖPNV mindern kann. Die Qualität des ÖPNV ist stark mit der Siedlungsdichte gekoppelt, da eine attraktive Erschließung dünn besiedelter Regionen wirtschaftlich kaum zu leisten ist. Fehlende oder ungenügende ÖPNV-Angebote zwingen die Haushalte regelrecht zum Autobesitz und machen sie in hohem Maße ab-

Abbildung 5:

Die Autoverfügbarkeit nimmt mit steigender Siedlungsdichte deutlich ab

Zugriff auf ein Auto für ausgewählte deutsche Siedlungsformen, 2007, Anteile in Prozent

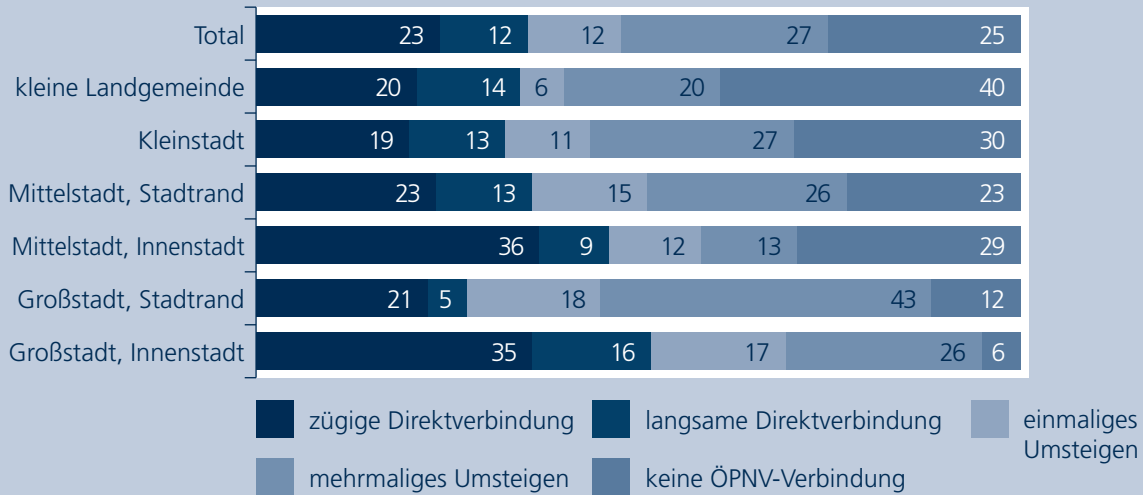


Daten: Mobilitätspanel 2007, Quelle: Zumkeller et al. 2008

Abbildung 6:

Die Qualität der ÖPNV-Anbindung steigt mit der Siedlungsdichte

Beschaffenheit des ÖPNV-Angebots* für ausgewählte deutsche Siedlungsformen, 2007, Anteile in Prozent



Daten: Mobilitätspanel 2007, Quelle: Zumkeller et al. 2008
* für das Beispiel Arbeit und Ausbildung

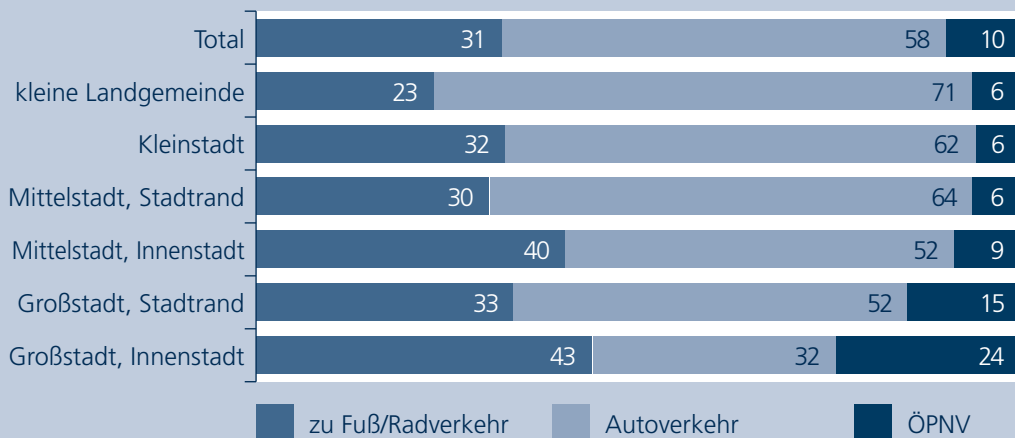
hängig vom Pkw-Verkehr. Abbildung 6 dokumentiert am Beispiel des Wegezwecks Arbeit und Ausbildung die räumlich differenzierte Qualität der ÖPNV-Anbindung. Tendenziell nimmt die ÖPNV-Qualität mit steigender Siedlungsdichte zu.

Abbildung 7 stellt die Konsequenz aus den Abbildungen 5 (räumlich differenzierte Autoverfügbarkeit) und 6 (räumlich differenzierte ÖPNV-Anbindung) dar. Die spezifischen Modal Splits unterscheiden sich deutlich, wobei die Bedeu-

Abbildung 7:

Der ÖPNV in der Nische

Zusammensetzung der Verkehrsmittelnutzung für ausgewählte Siedlungsformen, 2007, Anteile in Prozent



Daten: Mobilitätspanel 2007, Quelle: Zumkeller et al. 2008

tion des Autoverkehrs mit wachsender Stadtgröße bzw. Siedlungsdichte eindeutig zugunsten der anderen Verkehrsarten abnimmt.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass räumliche Faktoren die Mobilitätsmuster der Haushalte deutlich beeinflussen. Die hohe Siedlungsdichte, eine hochwertige Ausstattung und die Verfügbarkeit alternativer Verkehrsarten bei steigender Stadtgröße führt zu verminderter Autoanutzung. In ländlichen Räumen hingegen kann – wenig überraschend – eine starke Autoabhängigkeit und ein entsprechend hoher Motorisierungsgrad festgestellt werden. Regelmäßig unterschätzt wird in der verkehrspolitischen Diskussion die Bedeutung des nichtmotorisierten Verkehrs, die in allen Siedlungstypen hoch ist.

2.3 Einfluss individueller Haushaltsmerkmale auf Mobilitätsmuster

Personen nehmen am Verkehr teil, um Bedürfnisse zu befriedigen. Diese individuellen Bedürfnisse lassen sich teilweise aus der Haushaltsstruktur ableiten. Eine Reihe von sozioökonomischen

Faktoren prägen die Mobilität, indem sie beispielsweise Wahlmöglichkeiten im Verkehr einschränken. Dieses Kapitel stellt die sozioökonomischen Merkmale von Haushalten vor, die auf die Mobilität Einfluss haben.

Haushaltsstruktur

Zunächst ist die Haushaltsgröße bedeutend, da eine höhere Anzahl von Personen grundsätzlich ein höheres Maß an Mobilität für den Gesamthaushalt erfordert. Dabei gibt es wiederum deutliche Unterschiede in Abhängigkeit von der individuellen Lebensphase der einzelnen Haushaltsmitglieder, da durch bestimmte Lebenssituationen charakteristische Mobilitätsmuster entstehen. Rentner, Arbeitslose und Berufstätige beispielsweise unterscheiden sich deutlich bezüglich ihrer Bewegungsmuster und ihrer Verkehrsmittelnutzung (siehe Abbildung 8).

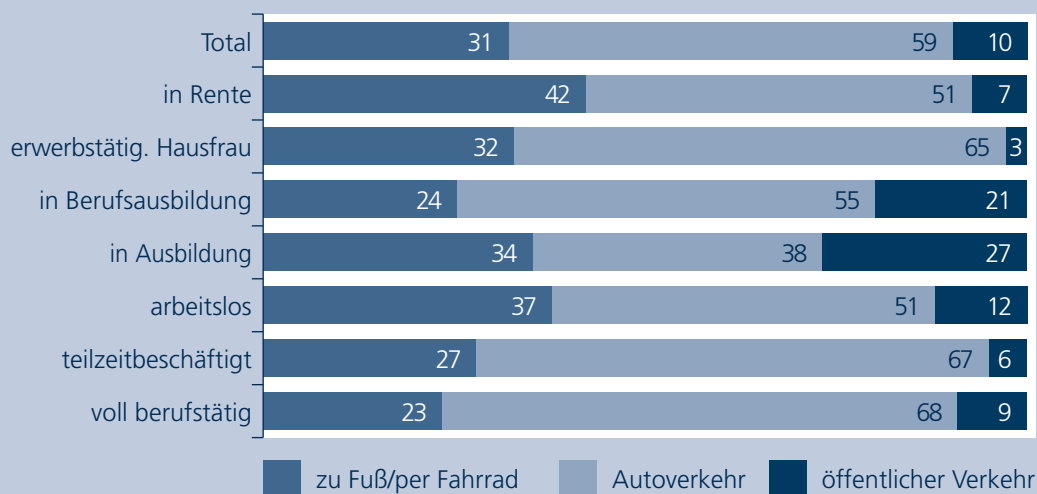
Einkommen

Eng an das Beschäftigungsverhältnis ist die Einkommenssituation eines Haushaltes geknüpft. Mit

Abbildung 8:

Mit den Lebensumständen ändert sich die Verkehrsmittelwahl

Zusammensetzung der Verkehrsmittelnutzung für ausgewählte Lebenssituationen in Deutschland, 2007, Anteile in Prozent



Daten: Mobilitätspanel 2007, Quelle: Zumkeller et al. 2008

steigendem Einkommen ist eine höhere Verkehrsleistung je Haushalt verbunden, die sich insbesondere bei der Pkw-Nutzung zeigt (Abbildung 9).

Motorisierungsgrad

Das Einkommensniveau beeinflusst (neben zahlreichen anderen Faktoren) stark die Autoverfügbarkeit und die Verkehrsmittelnutzung zugunsten des Autos. Die vorhandene Motorisierung eines Haushaltes hat wiederum großen Einfluss auf Mobilitätsmuster und -ausgaben. Einerseits stellt ein Auto eine sehr teure Anschaffung dar, andererseits belasten die laufenden Kosten (z. B. Steuern, Versicherung, Unterhalt) die Haushalte erheblich. Autobesitz hat aber auch einen direkten Einfluss auf die Entscheidung, welche Ziele aufgesucht werden. Motorisierte Haushalte nut-

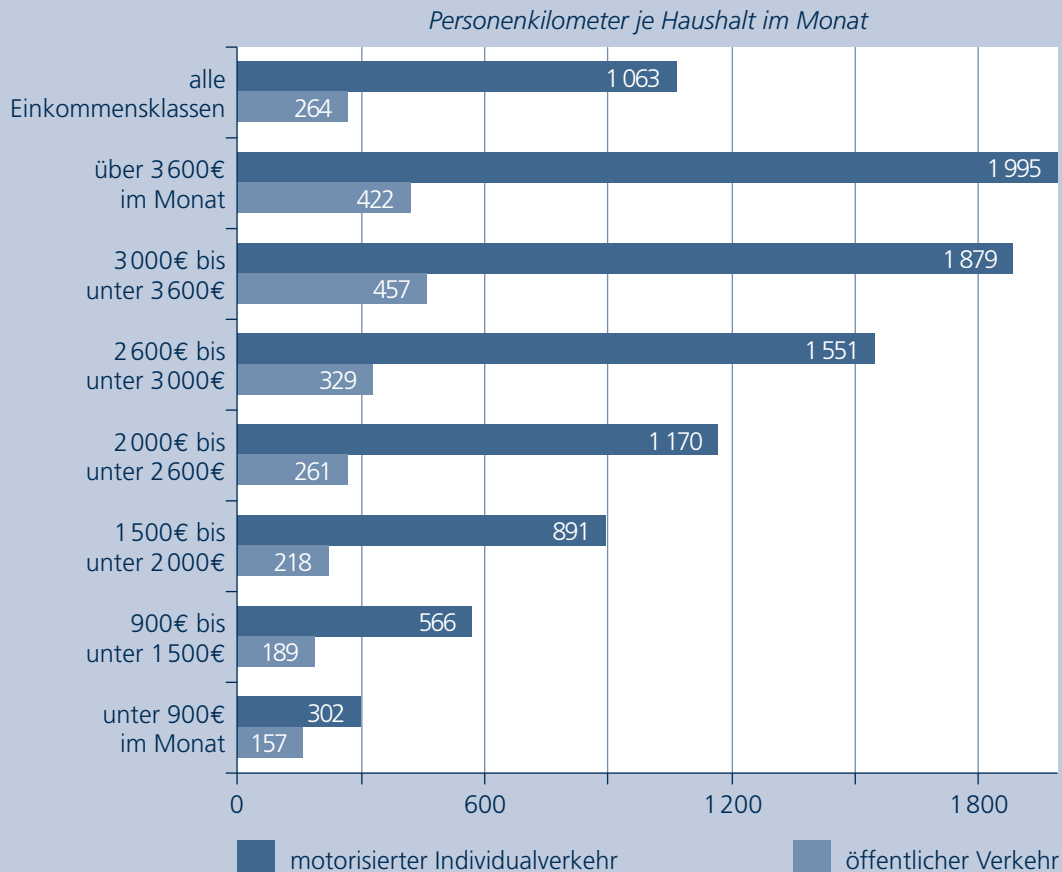
zen verstärkt ihr vorhandenes Auto, anstatt Alternativen in Betracht zu ziehen. Alleine schon die hohen zu leistenden Fixkosten ermutigen Autobesitzer zum häufigen Gebrauch ihres Fahrzeugs (vgl. z. B. Surface Transportation Policy Project 2000). Somit stellt ein vorhandenes Auto eine permanente Nutzungsaufforderung dar (Götz 1998). Diese Faktoren tragen zum bereits dargestellten Unterscheiden bei Modal Split sowie Verkehrsleistung bei.

Neben dem Einkommen hat auch die Haushaltsgröße einen deutlichen Einfluss auf den Motorisierungsgrad. Mit wachsender Personenanzahl wird es zunehmend schwieriger, die Mobilitätsbedürfnisse der einzelnen Haushaltsmitglieder zu koordinieren. Demnach gewinnen individuelle Formen der Mobilität stark an Attraktivität. Dies führt oft zum Besitz mehrerer Pkw.

Abbildung 9:

Geringe Einkommen bedeuten geringe Verkehrsleistung bei hohem ÖPNV-Anteil

Mit Auto und ÖPNV zurückgelegte Wegelänge nach monatlichem Haushaltsnettoeinkommen, 2003, in Kilometer pro Monat



Quelle: ifmo 2008

Gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen der Mobilität

Gesundheitlich beeinträchtigte Personen haben nur eingeschränkte Mobilitätsmöglichkeiten. Neben einer Verminderung von Wegelängen und -häufigkeiten ist auch zu erwarten, dass deutliche gesundheitsbedingte Einschränkungen bei der Verkehrsmittelwahl bestehen. Dies betrifft vor allem den nichtmotorisierten Verkehr (NMV), aber auch in hohem Maße die Fähigkeit zum Führen eines Pkw. Ein möglichst barrierefrei gestalteter ÖPNV kann hingegen auch gesundheitlich beeinträchtigten Menschen die Chance geben, mobil zu sein.

Gerade im Zuge des demografischen Wandels und der Überalterung der Gesellschaft in Deutschland wird die Frage, wie gesundheitlich beeinträchtigten Menschen ein angemessenes Maß an Mobilität garantiert werden kann, zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Individuelle Präferenzen und persönliche Erfahrungen

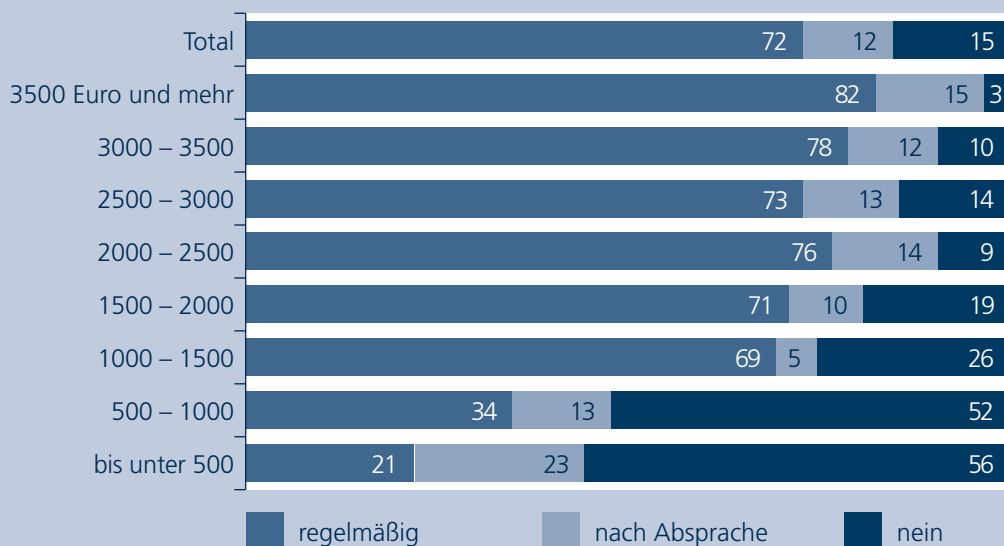
Schließlich wirkt auch die Persönlichkeitsstruktur der einzelnen Mitglieder eines Haushaltes prägend auf das Mobilitätsverhalten, insbesondere auf die Verkehrsmittelnutzung. Das weite Feld der individuellen Präferenzen und Einstellungen umfasst alle Faktoren der Persönlichkeitsstruktur, Wertvorstellungen und der politischen Einstellungen. Sie führen dazu, dass sich sozioökonomisch und räumlich vergleichbare Haushalte nicht unbedingt gleich verhalten. Verkehrssoziologie und -psychologie (vgl. u. a. Rammler 2001) liefern Erklärungsansätze, die über rein pragmatische Motive im Mobilitätsverhalten hinausgehen.

Persönliche Erfahrungen bilden beispielsweise individuelle Bewertungen der einzelnen Verkehrsmittel aus. Diese spielen bei der Verkehrsmittelwahl eine Rolle, bei der eine Person entscheidet, welche Mobilitätsart für sie subjektiv

Abbildung 10:

Mit dem Einkommen steigt die Autoverfügbarkeit

Zugriff auf ein Auto nach monatlichem Nettoeinkommen in Deutschland, 2007, Anteile in Prozent



Daten: Mobilitätspanel 2007, Quelle: Zumkeller et al. 2008

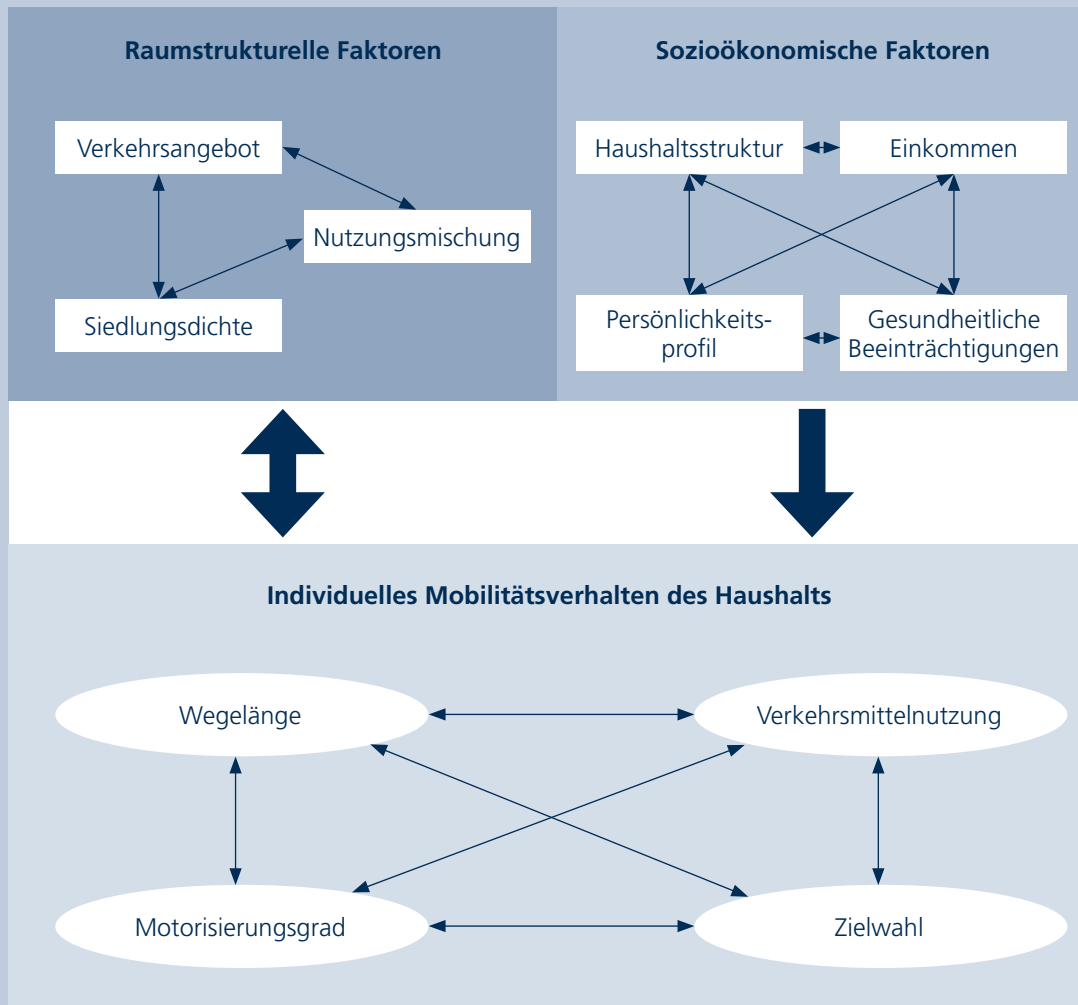
die attraktivste ist. Negative Erfahrungen können dazu führen, dass bestimmte Verkehrsmittel gemieden werden, positive können in einer besonderen Affinität münden. Auch die Menge und Art an Informationen, die einer Person über ein Verkehrsmittel zur Verfügung stehen, fließt in ihre Einstellung gegenüber dieser Verkehrsart mit ein.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass neben den räumlichen Faktoren auch vielfältige sozioökonomische Aspekte Einfluss darauf haben, welches Mobilitätsverhalten ein Haushalt aufweist. Abbildung 11 fasst die wesentlichen Faktoren, die auf das Mobilitätsverhalten einwirken, noch einmal zusammen.

Abbildung 11:

Raumstrukturelle Faktoren, sozioökonomische Faktoren und das Verkehrssystem beeinflussen sich gegenseitig

Prägende Faktoren des Mobilitätsverhaltens



Quelle: eigene Darstellung

2.4 Synthese 1: Potenzielle Problemräume

Kapitel 2.2 hat einen ersten Überblick zur Abhängigkeit des individuellen Mobilitätsverhaltens von raumstrukturellen Faktoren gegeben. Hier existieren erhebliche Unterschiede bezüglich des Mobilitätsverhaltens, was sich somit auch auf die gesellschaftlichen Teilhabechancen in Deutschland auswirken dürfte. Wichtige Aspekte in diesem Zusammenhang sind u. a. die unterschiedliche ÖPNV-Anbindung (und dadurch eingeschränkte Verkehrsmittelwahl) und die unterschiedlichen Wegelängen (längere Wege verursachen höhere Kosten) im regionalen Vergleich.

Um Räume mit verminderten Mobilitätsmöglichkeiten zu identifizieren, ist es sinnvoll, die Mobilitätsausgaben der Haushalte zu vergleichen. Eine schlechte räumliche Ausstattung (weite Wege, schlechtes ÖPNV-Angebot) führt in der Regel zu einer hohen Autoabhängigkeit. Verfügt ein Haushalt über einen eigenen Pkw, so weist er relativ zu vergleichbaren Haushalten ohne Pkw höhere Mobilitätsausgaben auf. Ein deutschlandweiter Vergleich der Mobilitätsausgaben der Haushalte kann daher einen Eindruck vermitteln, welche Regionen benachteiligt sind. Der Datensatz der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 bietet die Möglichkeit derartiger Auswertungen, wenn er um räumliche Variablen erweitert wird. Dieser Schritt wurde im Projekt „Chancen und Risiken steigender Verkehrskosten“ unternommen, auf das an dieser Stelle zurückgegriffen werden kann (BMVBS, BBSR 2009). In diesem Projekt wurden die Daten der EVS um räumliche Faktoren erweitert und deren Einfluss mittels Regressionen geschätzt. Abbildung 12 stellt die Ergebnisse dieser Berechnungen dar, bei denen für einen Beispielhaushalt die monatlichen Mobilitätsausgaben in Abhängigkeit vom Wohnstandort abgeschätzt wurden.

Der stark mobilitätskostendämpfende Effekt der Kernstädte sticht klar hervor. Räume in der Nähe der Zentren, die eine niedrige Zentralität und eine geringe Dichte aufweisen, sind die Regionen, in denen die höchsten Mobilitätsausgaben festzustellen sind. Der deutliche Unterschied beispielsweise zwischen Baden-Württemberg und

Bayern entsteht dadurch, dass in Baden-Württemberg ein wesentlich dichteres Netz von Mittelzentren existiert. Periphere Gebiete sind offenbar weniger stark betroffen als suburbane Räume, da die schlechtere Erreichbarkeit von Oberzentren wohl darin resultiert, dass dann eher näher gelegene Mittelzentren für Erledigungen aufgesucht werden. Insgesamt ist festzustellen, dass die Mobilitätsausgaben zwischen städtischen und ländlichen Regionen stark divergieren. Der Hauptgrund für diese Unterschiede liegt in den bereits erörterten regional unterschiedlichen Motorisierungsquoten. Haushalte, die über ein Auto verfügen, weisen ungleich höhere Mobilitätsausgaben auf als Haushalte ohne Auto.

Problemräume sind überall dort zu erwarten, wo Haushalte stark auf das eigene Auto angewiesen sind, auch wenn sie nur über ein sehr geringes Einkommen verfügen oder gesundheitlich beeinträchtigt sind. Unzureichende Anpassungsfähigkeit kann in diesen Räumen die Mobilität beeinträchtigen.

2.5 Synthese 2: Potenzielle Risikogruppen

Neben den beschriebenen räumlichen Faktoren können auch sozioökonomische Faktoren eines Haushaltes das Risiko erhöhen, von Exklusion durch mangelnde Mobilitätschancen betroffen zu sein.

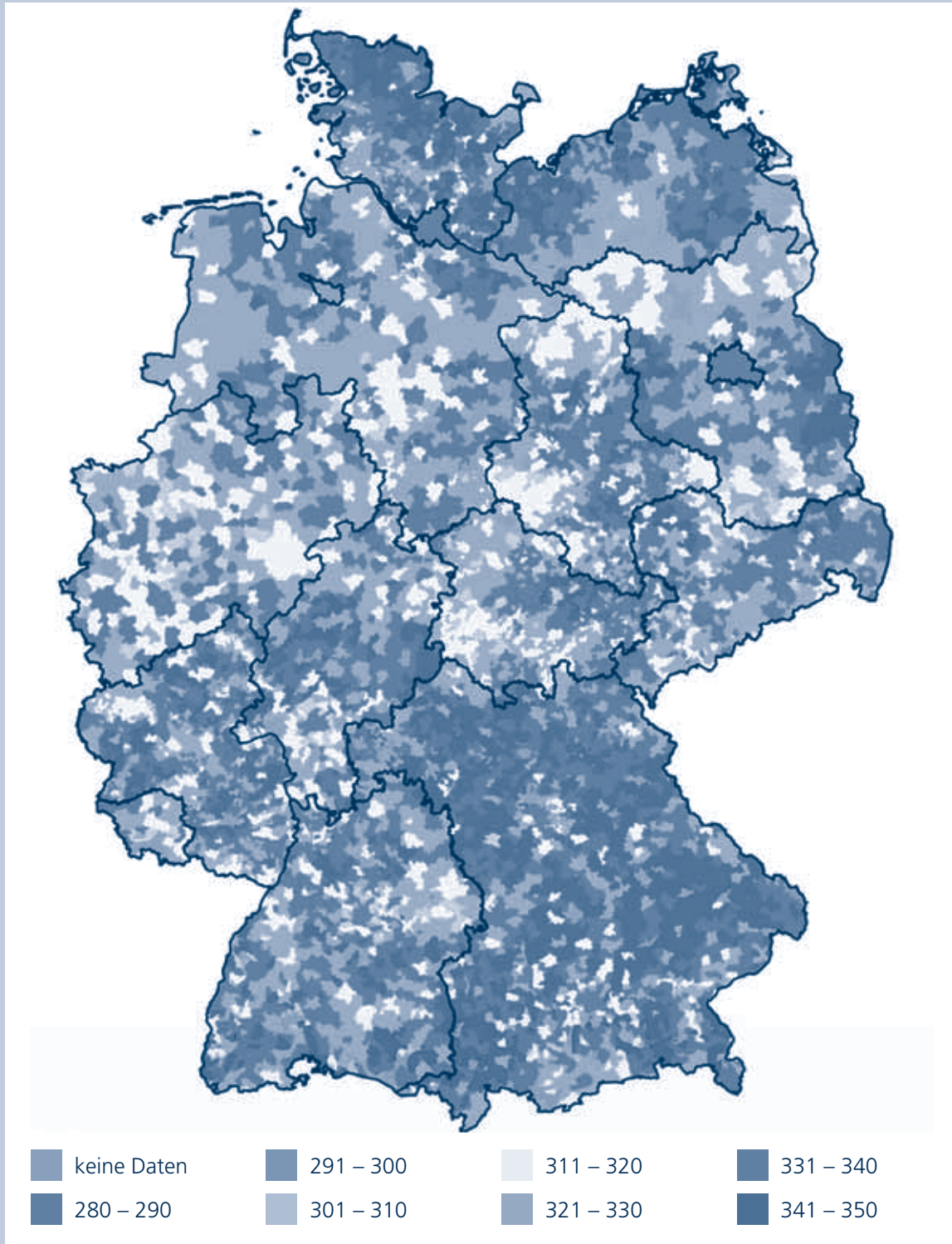
Für einen ersten Eindruck, wo Überlagerungen von hoher Autoabhängigkeit und geringem Einkommen existieren, sei auf den aktuellen Armutsatlas verwiesen, der gerade auch für ländliche Regionen (Mecklenburg-Vorpommern, Nordwest-Niedersachsen) besonders hohe Armutsquoten ausweist (Paritätischer Gesamtverband 2009). Abbildung 13 zeigt die Kernergebnisse dieser räumlichen Betrachtung aus den Jahren 2005–2007.

Als potenzielle Risikogruppe lassen sich u. a. Haushalte definieren, die auf ein relativ hohes Maß an Mobilität angewiesen sind, diese überwiegend mit einem eigenen Pkw abwickeln (müssen) und gleichzeitig ein geringes Einkommen aufweisen. Auch ungenügende Informationen über die Zugänglichkeit bzw. Verfügbarkeit ande-

Abbildung 12:

Mit der Siedlungsdichte sinken die Verkehrskosten

Monatliche Mobilitätsausgaben einer vierköpfigen Familie* nach Regionen, in Euro



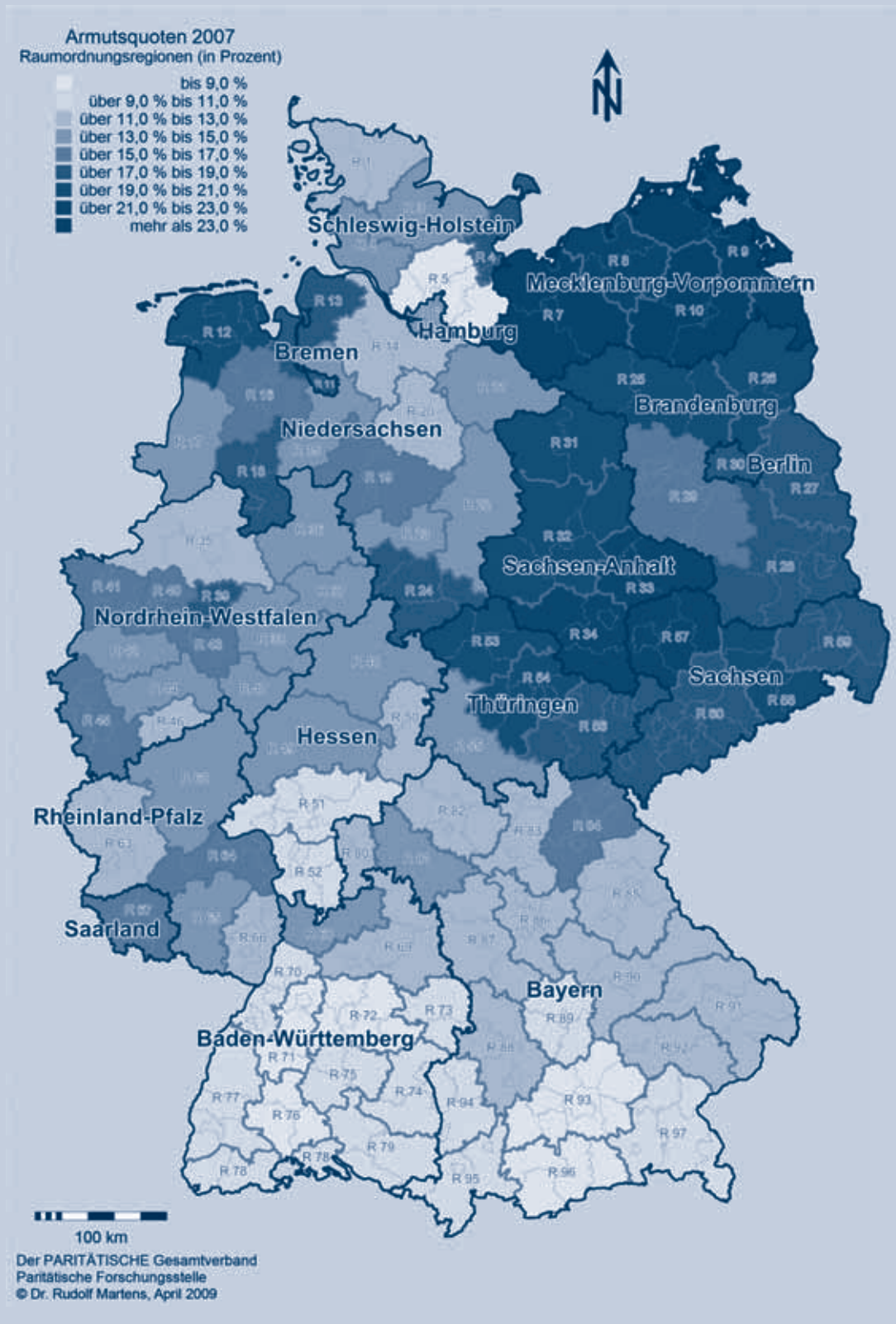
Quelle: BMVBS, BBSR 2009

* 2 Kinder, 2 Erwachsene, 1,5 Stellen und 2 700 Euro monatliches Haushaltsnettoeinkommen

Abbildung 13:

Armut konzentriert sich regional

Anteil der Personen, die in Armut leben, regional differenzierte Armutsquoten, 2007, in Prozent



rer Verkehrsarten kann von Bedeutung sein, insbesondere bei Menschen, die sprachliche Verständigungsschwierigkeiten haben. Diese Faktoren schränken die Wahlmöglichkeiten bezüglich der Abwicklung von Mobilität ein und machen die Haushalte unflexibel gegenüber sich

wandelnden Rahmenbedingungen im Verkehr. Somit besteht die Gefahr, dass derartige Haushalte ohne Unterstützung nicht angemessen auf sich ändernde Rahmenbedingungen im Verkehrssystem reagieren können und somit bezüglich ihrer Teilhabe beschnitten werden.

2.6 Fazit: Exklusionswirkung von eingeschränkter Mobilität

- Aufgrund räumlicher Distanzen zwischen den Orten, an denen Menschen ihre Aktivitäten ausüben, ist Mobilität die Voraussetzung für Teilhabe. Eine eingeschränkte Mobilität kann zu Exklusion führen.
- Bestimmte raumstrukturelle Faktoren (geringe Dichte, schlechte Ausstattung, unzureichender ÖPNV) schränken die Wahlmöglichkeiten bei der Mobilität ein. Dies äußert sich i. d. R. in einer erhöhten Autoabhängigkeit.
- Auch sozioökonomische Faktoren (geringes Einkommen, gesundheitliche Beeinträchtigung, mangelnde Information) können zu eingeschränkter Wahlfreiheit im Mobilitätsverhalten führen.
- Eine eingeschränkte Wahlfreiheit wird dazu führen, dass nur unzureichend reagiert werden kann, wenn sich die Rahmenbedingungen im Verkehr (z.B. durch steigende Kosten) ändern.
- Diese Effekte werden überall dort am stärksten sein, wo sich räumliche und sozioökonomische Hemmnisse überlagern.

3. Konsequenzen von Preissteigerungen für die Mobilität

Nachdem das vorherige Kapitel die Zusammenhänge von Siedlungsstruktur, Haushaltscharakteristika und Mobilitätsverhalten grob dargelegt hat und ein erster Eindruck vermittelt wurde, welche Risiken entstehen können, wenn sich die Rahmenbedingungen des Verkehrssystems ändern, soll nun der Frage nachgegangen werden, inwiefern sich die Rahmenbedingungen tatsächlich ändern könnten und welche Konsequenzen daraus zu erwarten sind.

3.1 Veränderte Rahmensetzungen

So komplex die auf das Mobilitätsverhalten einwirkenden Faktoren sind, so vielfältig sind auch die Entwicklungen, die einen Einfluss auf das künftige Verkehrssystem haben können. Nachfolgend werden vier Rahmensetzungen kurz charakterisiert, deren Veränderung für eingeschränkte Teilhabechancen relevant sein könnten.

Steigende Kosten im Verkehr

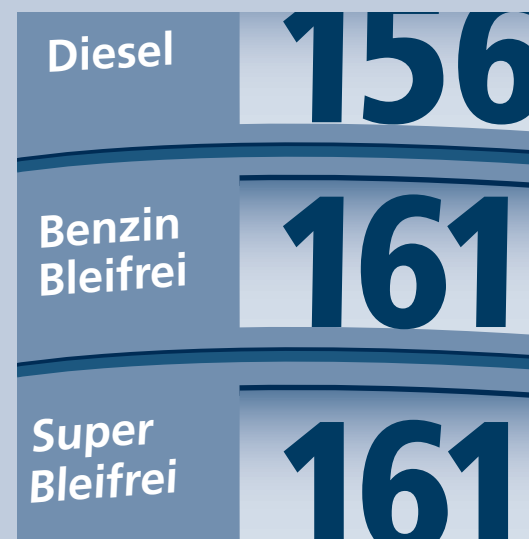
Von höchster Bedeutung für Mobilitätschancen sind die Kosten, die einem Haushalt durch Mobilität entstehen. Im Sommer 2008 stieg der Rohölpreis auf über 140\$ pro Barrel, was auch zu einer massiven Verteuerung der Treibstoffe führte.

Die Diskussion darüber, welche Ursachen der rasante Preisanstieg und der anschließende drastische Rückgang auf 50\$ pro Barrel im Frühjahr 2009 hat, kann an dieser Stelle nicht geführt werden. Es ist aber sehr wahrscheinlich, dass sich zumindest der Trend der letzten Jahre fortsetzen wird und sich die Kosten für motorisierten Verkehr (sowohl Autoverkehr als auch ÖPNV) im Mittel weiterhin erhöhen werden (Abbildung 15), auch wenn die derzeitige Wirtschaftskrise die Preise für Rohstoffe und somit für Kraftstoffe zu-

Abbildung 14:

Preise erreichen ungekannte Höhen

Deutsche Kraftstoffpreise im Sommer 2008, in Euro-Cent



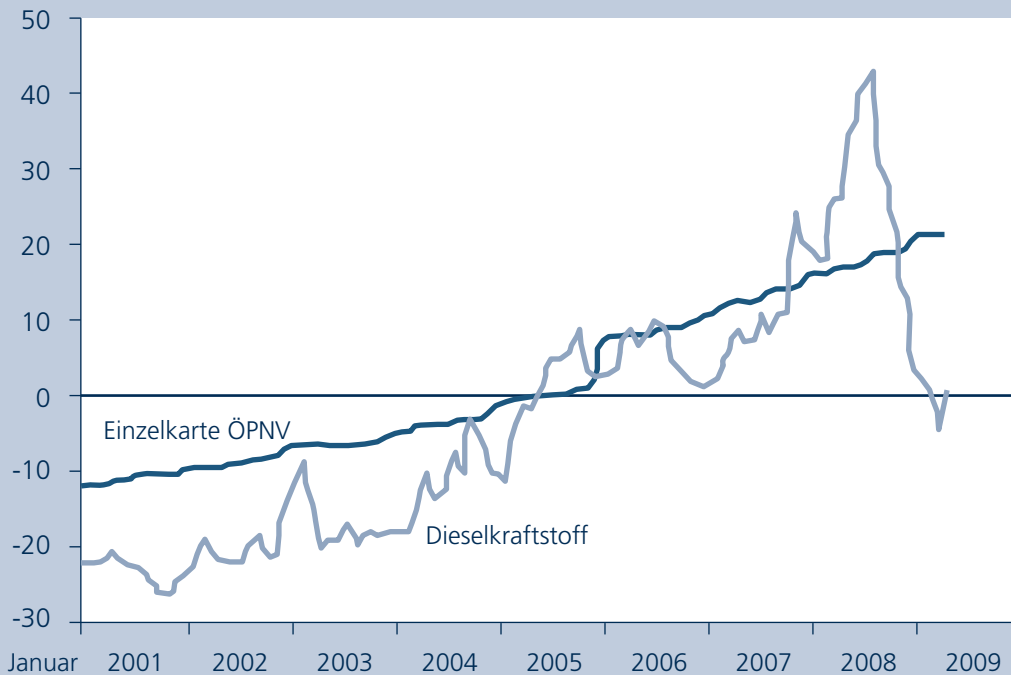
Quelle: www.spiegel-online.de 14.07.2008

nächst stark gedämpft hat. Bei aller Volatilität, die der Ölpreis auch künftig haben wird, ist es jedoch wahrscheinlich, dass wir uns eher auf ein höheres Preisniveau bei Treibstoffen einstellen müssen. Einerseits ist ungeachtet der derzeitigen konjunkturellen Entwicklung künftig mit einem weiterhin steigenden Verbrauch in Ländern wie Indien und China zu rechnen. Andererseits gibt es Anzeichen dafür, dass das globale Ölfördermaximum in absehbarer Zeit erreicht wird oder sogar bereits überschritten wurde (sog. Peak-Oil-Diskussion). Ungeachtet der Frage, wie viele Ölreserven es noch gibt und wie lange das Öl tatsächlich reicht, ist offensichtlich, dass Öl eine endliche Ressource ist und angesichts der Abhängigkeit des Verkehrssektors vom Öl eine Umorientierung gelingen muss. Sollten die Ausgaben für

Abbildung 15:

Der ÖPNV ist zunehmend günstiger

Entwicklung der Preise eines Einzelfahrscheins des ÖPNV und von Dieselkraftstoff in Deutschland, Basisjahr 2005, Änderungen in Prozent



Quelle: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/Preismonitor/AutoVerkehr/Ueberschrift__AutoVerkehr,templateld=renderPrint.psm1
Zugriff 15.05.09

Mobilität steigen und gleichzeitig die Realeinkommen stagnieren, würde dadurch ein wachsender Kostendruck auf die Haushalte entstehen, die wohl nur bei relativ hohen Einkommen ohne Anpassungsreaktionen auskommen würden.

Demografischer Wandel

Eine entscheidende Rolle werden in Zukunft die Entwicklungen spielen, die vom demografischen Wandel ausgelöst werden. Zwar werden alte Menschen in Zukunft mobiler sein als die heutigen Menschen der gleichen Altersgruppe. Andererseits scheiden bestimmte Aktivitäten und Wege aus gesundheitlichen Gründen mit zunehmendem Alter aus. Die Tatsache, dass Rentner in der Regel weniger Einkommen zur Verfügung haben als Berufstätige, kann zudem den Besitz eines

eigenen Pkw finanziell unmöglich machen. Zwar wird die kommende Generation der Rentner aufgrund ihrer Gewöhnung an den Autoverkehr und dem weiter verbreiteten Führerscheinbesitz der Frauen wohl länger über ein eigenes Auto verfügen wollen (Kohorteneffekt), dennoch kann davon ausgegangen werden, dass auch die künftigen Rentner mit steigendem Alter Fortbewegungsmöglichkeiten verlieren werden, da bei einem absehbar sinkenden Realrentenniveau das knappe Budget der Haushalte einen Autobesitz infrage stellt. Gerade in ländlichen Räumen wirft dies zwangsläufig eine entscheidende Frage auf: Wie können alte Menschen mit Gütern und Dienstleistungen versorgt werden, wenn sie selbst nicht mehr in der Lage sind, weite Strecken zurückzulegen?

Verschärfend wird sich die abzusehende Altersarmut auswirken. Die demografisch ausge-

löste Verschiebung der Anteile von arbeitender Bevölkerung und Rentnern lässt vermuten, dass es in Zukunft nur noch zu Rentensteigerungen unter dem Inflationsniveau und somit zu realen Kaufkraftverlusten kommen wird.

Entleerungstendenzen von Teilräumen

Die deutsche Bevölkerung wird nicht nur älter, sie nimmt auch in absoluten Zahlen ab. Zusätzlich finden starke regionale Umverteilungen statt. Die Siedlungen in Abwanderungsräumen „schrumpfen“ aber nicht gleichmäßig im Sinne einer „Zusammenballung“, sondern sie bekommen regelrechte Löcher (Gutsche, Kutter 2006). Bevölkerungsrückgang führt zu einer verminderten Tragfähigkeit einer Vielzahl von Einrichtungen (Geschäfte, Schulen, Krankenhäuser usw.) mit der Konsequenz von Schließungen. Dies führt zu vergrößerten Einzugsbereichen der verbleibenden Einrichtungen und entsprechend verlängerten Wegen. Dadurch wird vielen Strategien zum Aufbau verkehrssparsamer Siedlungsstrukturen die Grundlage entzogen. Diese Entwicklung führt zu verminderter Attraktivität der Räume, die in einem neuen Schritt der Abwärtsspirale zu verstärkter Abwanderung und verminderter gesellschaftlicher Teilhabe der bleibenden Bevölkerung führen kann.

Schrumpfende Regionen erleben auch Einbrüche im kommunalen Haushalt. Gleichzeitig belastet die Kostenremanenz bestehender Infrastruktur die Kommunen. Dies führt zu eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräumen (ARGE 2007), die jedoch zur Sicherung der Versorgung erforderlich wären. Dadurch besteht die Gefahr, dass besonders betroffene Regionen zu notwendigen Investitionen nicht in der Lage sein werden.

Klimawandel / Klimaschutz

Neben den schrumpfenden und sich verteuern den Reserven an fossilen Rohstoffen wird der Klimaschutz wohl den größten Einfluss auf das Verkehrsgeschehen haben. Das Ziel, möglichst wenig CO₂ im Verkehr auszustoßen, schlägt sich bislang hauptsächlich in der Strategie nieder, den

Schadstoffausstoß von Fahrzeugen zu reduzieren (vgl. dazu Meseberger Beschlüsse vom Oktober 2007). Daneben wird durch verschiedene Maßnahmen (z. B. Kfz-Steuer, Umweltzonen) versucht, den Besitz und Einsatz von Fahrzeugen günstigerer Emissionsklassen zu fördern, um auch auf der Nachfrageseite Effekte zu erzielen. Daneben werden – nicht nur aus Klimaschutzgründen – andere Preisinstrumente im Verkehr wie z. B. Citymaut diskutiert. Einkommensstärkere Haushalte verfügen über größere Spielräume und können auf Preisinstrumente im Verkehr bzw. fiskalische Rahmensetzungen einfacher reagieren (z. B. durch den Kauf eines verbrauchsgünstigeren Pkw). Einkommensschwache Haushalte können dies nur unter großen Anstrengungen leisten.

3.2 Theoretische Reaktionsspielräume der Haushalte bei steigenden Mobilitätskosten

Ein entscheidender Effekt der im vorigen Kapitel angesprochenen Entwicklungen wird voraussichtlich eine Steigerung der Kosten von Mobilität sein, die auf fossilen Brennstoffen basiert. Daher soll in diesem Kapitel diskutiert werden, welche Optionen den Haushalten theoretisch zur Verfügung stehen, um der Veränderung dieser entscheidenden Rahmenbedingung zu begegnen. Die in Abbildung 16 gezeigten Möglichkeiten werden im Weiteren näher erläutert.

Sparsamere Nutzung des eigenen Pkw

Es gibt mehrere Möglichkeiten, den Verbrauch eines Pkw zu reduzieren:

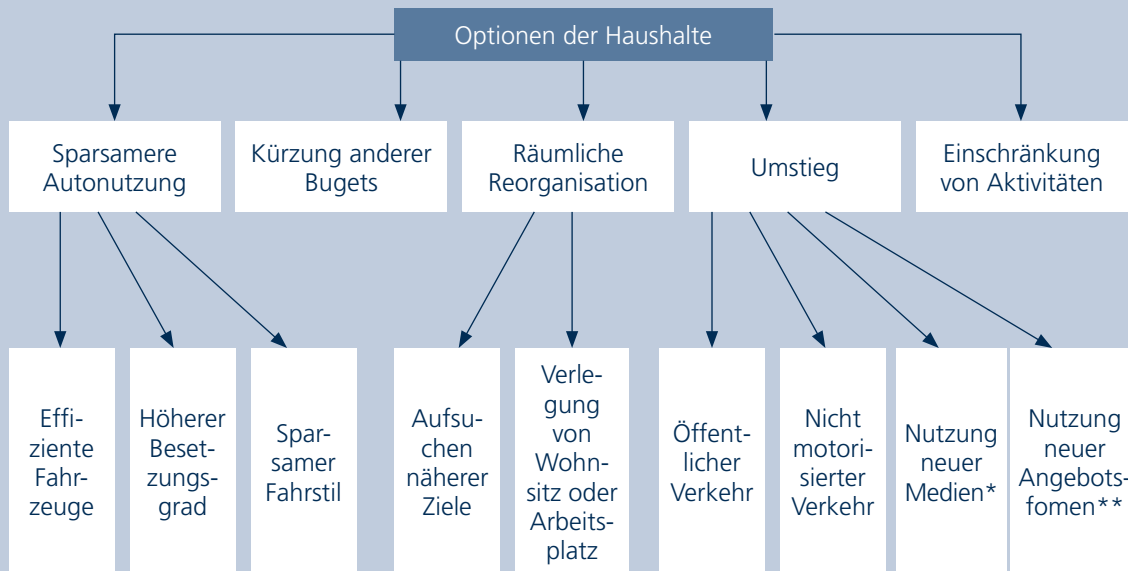
Effizientere Fahrzeuge: Der Kauf sparsamerer oder die Umrüstung vorhandener Autos bringt bei dauerhaft hohen Kraftstoffpreisen Vorteile bei den variablen Kosten, erfordert jedoch zunächst eine größere Investition für den Haushalt, die oft nicht ohne Einschränkung in anderen Bereichen zu finanzieren ist.

Höherer Besetzungsgrad: Das Organisieren von Fahrgemeinschaften ist eine weitere Möglichkeit, um die Kosten des Einzelnen zu reduzieren.

Abbildung 16:

Theoretisch steht ein breites Spektrum an Anpassungsreaktionen zur Verfügung

Anpassungsoptionen der Haushalte an steigende Mobilitätskosten



* verstärkter Einsatz digitaler Kommunikation (Internet, Teleshopping)

** z. B. Verkaufswagen im ländlichen Raum

Quelle: BMVBS, BBSR 2009

Sparsamer Fahrstil: Ein angepasster Fahrstil auf niedrigem Geschwindigkeitsniveau, rechtzeitiges Schalten usw. bieten ein Einsparpotenzial von üblicherweise bis zu 30 % bei Pkw (VCD 2006).

Kürzung anderer Ausgaben zugunsten von Mobilität

Es wird mehr Geld für Mobilität ausgegeben und es findet keine Einschränkung des Mobilitätsverhaltens statt. Der Haushalt ändert demnach nichts an seiner Fahrleistung, muss sich aber an anderer Stelle finanziell einschränken.

Räumliche Reorganisation

Diese beinhalten recht weitreichende Handlungsoptionen für einen Haushalt:

Aufsuchen näherer Ziele: Für die jeweilige Aktivität (z. B. Einkaufen, Freizeit) werden nähergelegene Ziele gesucht oder Wege verstärkt miteinander kombiniert.

Umzug oder Wechsel des Arbeitsplatzes: Eine Standortveränderung durch einen Umzug wäre die aufwändigste Form, um Entfernungen zu reduzieren. Bei Phasenwechseln im Lebenszyklus (z. B. Auszug von Kindern, Partnerwechsel, Wechsel von Arbeitsplatz, Renteneintritt) kann diese Option jedoch von Bedeutung sein. Theoretisch ist auch ein gezielter Wechsel des Arbeitsortes denkbar. Dies gilt aber nur für Bevölkerungsteile, die die Verfügungsgewalt über eine derartige Entscheidung haben (Freischaffende, Selbstständige u. ä.).

Veränderte Verkehrsmittelnutzung

Bei einem Umstieg vom Auto auf andere Verkehrsmittel werden die Ziele beibehalten, aber mithilfe anderer Verkehrsmittel aufgesucht.

Umstieg auf den öffentlichen Verkehr: Steigende Energiepreise werden auch die Fahrpreise im ÖPNV erhöhen, die Steigerungen werden jedoch im Vergleich zum Pkw-Verkehr moderater aus-

fallen. Voraussetzung für einen Umstieg ist das Vorhandensein eines entsprechenden ÖPNV-Angebotes.

Umstieg auf den nichtmotorisierten Verkehr: Bei Nahzielen können die Wege auch zu Fuß oder mit dem Rad zurückgelegt werden.

Internet und Telekommunikation bieten für Haushalte ebenso Potenziale. Telearbeit und Internetkontakte können bestimmte Wege überflüssig machen, sofern Haushalte über die nötige technische Ausstattung verfügen und diese zu bedienen wissen. Gerade bei einkommensschwachen Haushalten und älteren Menschen ist diese Voraussetzung nicht unbedingt erfüllt.

Neue Versorgungsformen: In einigen ländlichen Gebieten bestehen bereits alternative mobile Versorgungsangebote (Verkaufswagen u.ä.), die Waren zu den Kunden bringen.

Einschränkung von Aktivitäten

Die einschränkendste Reaktionsmöglichkeit für einen Haushalt besteht in einem Verzicht auf eine Aktivität und damit dem kompletten Wegfall des entsprechenden Weges.

Tabelle 1 fasst die Optionen bezüglich ihrer Wirkungen zusammen.

Innerhalb des Spektrums an Handlungsoptionen erscheinen die Reaktionen „Kürzung anderer Budgets“ und „Einschränkung von Aktivitäten“ aus sozialpolitischer Sicht besonders negativ, da sie ein Verzichtsverhalten widerspiegeln und mit Exklusion und einem Verlust an Lebensqualität gleichgesetzt werden müssen. Haushalte werden diese Maßnahmen zumeist nur dann ergreifen, wenn ihnen keine anderen Handlungsspielräume mehr bleiben.

Tabelle 1:

Mögliche Ausweichreaktionen von Haushalten auf die Erhöhung von Mobilitätskosten und die Auswirkungen auf die Höhe der Verkehrsausgaben

	Reduzierung Wegelänge	Modal-Split-Veränderung	Reduzierte Zahl von Wegen	Mobilitätskosten		
				je Fahrt reduzieren sich	je Fahrt entfallen	je Fahrt unverändert
Kauf und Nutzung, effiziente Fahrzeuge	■	■	■	●		
Höherer Besetzungsgrad	■	■	■	●		
Sparsamer Fahrstil	■	■	■	●		
Kürzung anderer Budgets	■	■	■			●
Aufsuchen näherer Ziele	●	◆	■	●		
Verlegung von Wohnsitz oder Arbeitsplatz	●	◆	■	●		
Öffentlicher Verkehr	◆	●	■	●		
Nichtmotorisierter Verkehr	◆	●	■		●	
Nutzung neuer Medien*	◆	◆	●		●	
Nutzung neuer mobiler Versorgungsformen**	◆	◆	●		●	
Einschränkung von Aktivitäten	◆	◆	●		●	

- direkter Effekt
- ◆ indirekter Effekt
- kein Effekt
- trifft zu

* verstärkter Einsatz digitaler Kommunikation (Internet, Teleshopping)

** z. B. Verkaufswagen im ländlichen Raum

Quelle: BMVBS, BBSR 2009

Im nächsten Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, in welcher Form mit solchem Verzichtverhalten gerechnet werden muss, weil Haushalte nicht anders auf die veränderten Rahmenbedingungen reagieren können.

3.3 Potenzielle Betroffenheiten durch mobilitätsbedingte Exklusion

Kapitel 2 hat die Auswirkungen räumlicher und sozioökonomischer Faktoren auf das Mobilitätsverhalten dargestellt. Daraus kann abgeleitet werden, welche Handlungsspielräume ein Haushalt bei sich verändernden Rahmenbedingungen hat. Einen der entscheidendsten Faktoren stellt das Haushaltseinkommen dar. Mit steigendem Einkommen nehmen die Ausgaben für Mobilität zwar zu, ihr Anteil am Nettoeinkommen sinkt aber stetig (Abbildung 17):

Auch wenn die Mobilitätsausgaben einkommensschwacher Haushalte nominal relativ niedrig sind, so stellen sie dennoch einen viel bedeutenderen Posten im Gesamtbudget dar als bei einem einkommensstärkeren Haushalt. Dies führt zu einem höheren Druck im Gesamtausgaben-

gefüge, was sich auch in eingeschränkten Reaktionsmöglichkeiten niederschlägt.

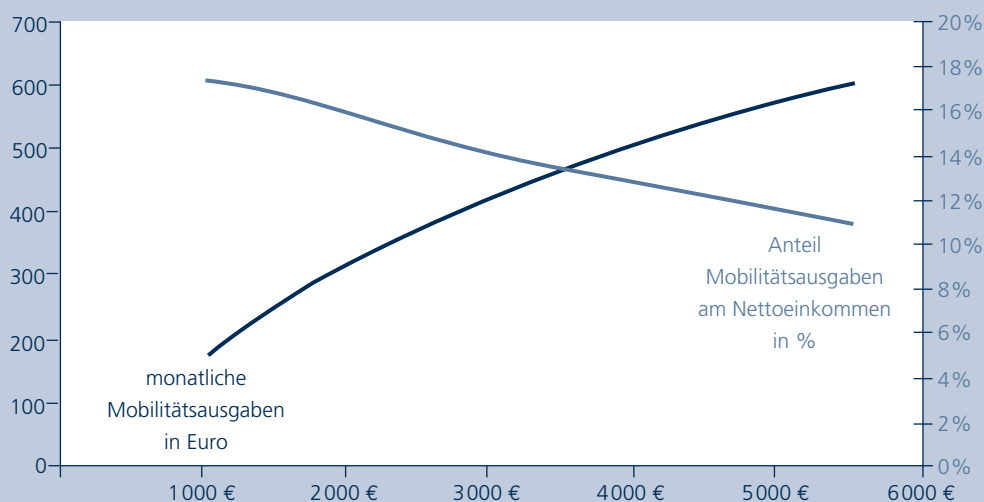
Ähnliches lässt sich anhand räumlicher Faktoren zeigen. Aufgrund der schlechteren verkehrlichen Rahmenbedingungen müssen Haushalte in ländlichen Regionen (vor allem durch ihre höhere Autoabhängigkeit) höhere Mobilitätsausgaben leisten als in urbanen Regionen. Vergleichbare Haushalte unterscheiden sich also bezüglich ihrer Mobilitätsausgaben eindeutig, je nachdem, in welchem Raumtyp sie leben.

Eine Kürzung anderer Budgets zugunsten der Mobilität ist insbesondere kurzfristig eine sehr wahrscheinliche Reaktion der Haushalte. Die (in der Vergangenheit beobachteten) niedrigen Elastizitäten (vgl. z.B. IVT 2004) deuten eine eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Haushalte auf steigende Kraftstoffpreise an. In der ersten Phase eines Preisanstieges werden die Mehrkosten hingenommen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn anderer Konsum oder Ausgaben für Altersvorsorge, Bausparen oder Geldanlagen eingeschränkt wird. Auch eine Reduzierung der Sparquote ist theoretisch möglich. Erst mittel- und langfristig werden die Haushalte möglicherweise auch andere Handlungsoptionen in Betracht zie-

Abbildung 17:

Mit dem Einkommen steigen die Ausgaben für Mobilität, ihr Anteil sinkt jedoch

Monatliche Ausgaben für Mobilität eines voll erwerbstätigen Singlehaushaltes ohne Kinder, Deutschland 2007

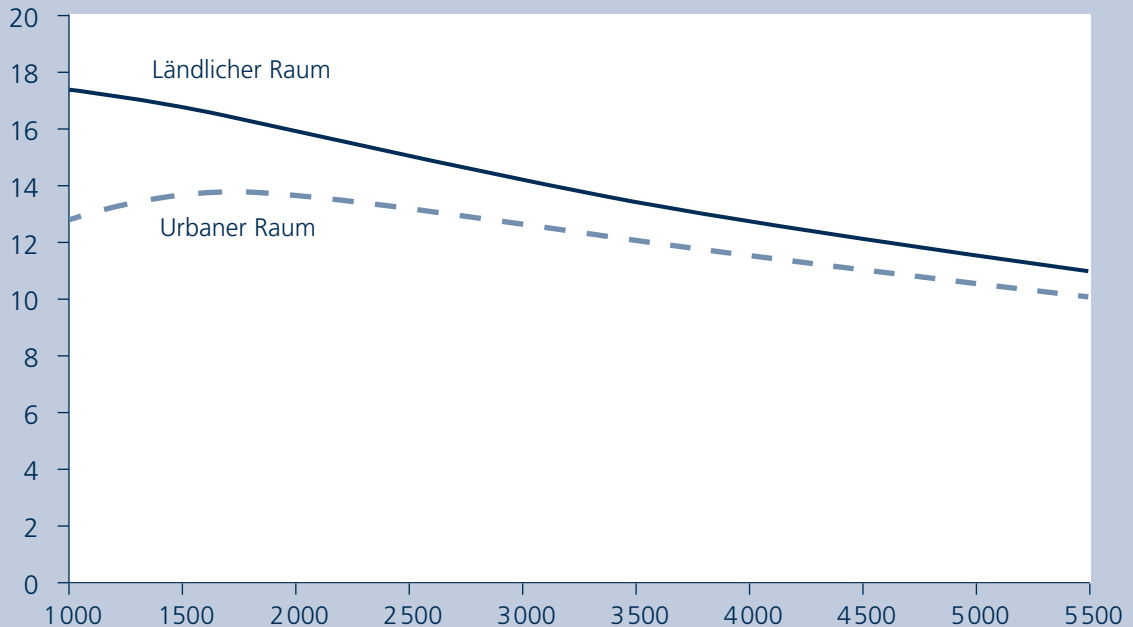


Quelle: BMVBS, BBFR 2009

Abbildung 18:

In der Stadt ist Mobilität günstiger als auf dem Land

Monatliche Ausgaben für Mobilität eines voll erwerbstätigen Singlehaushaltes ohne Kinder nach Nettoeinkommen, Deutschland 2003, in Prozent



Quelle: BMVBS, BBSR 2009

hen und reagieren danach „elastischer“ auf den Preisanstieg. Diese Elastizität dürfte aber abhängig vom Einkommen und der Raumstruktur sehr stark schwanken. Bei der Einschätzung darüber, ob Haushalte zugunsten von Mobilität auf andere Ausgaben verzichten, sollte bedacht werden, dass steigende Energiepreise nicht nur auf einen Haushaltsposten wirken. Auch andere wichtige Kostenarten verteuern sich im Falle steigender Preise für den Haushalt (Abbildung 19).

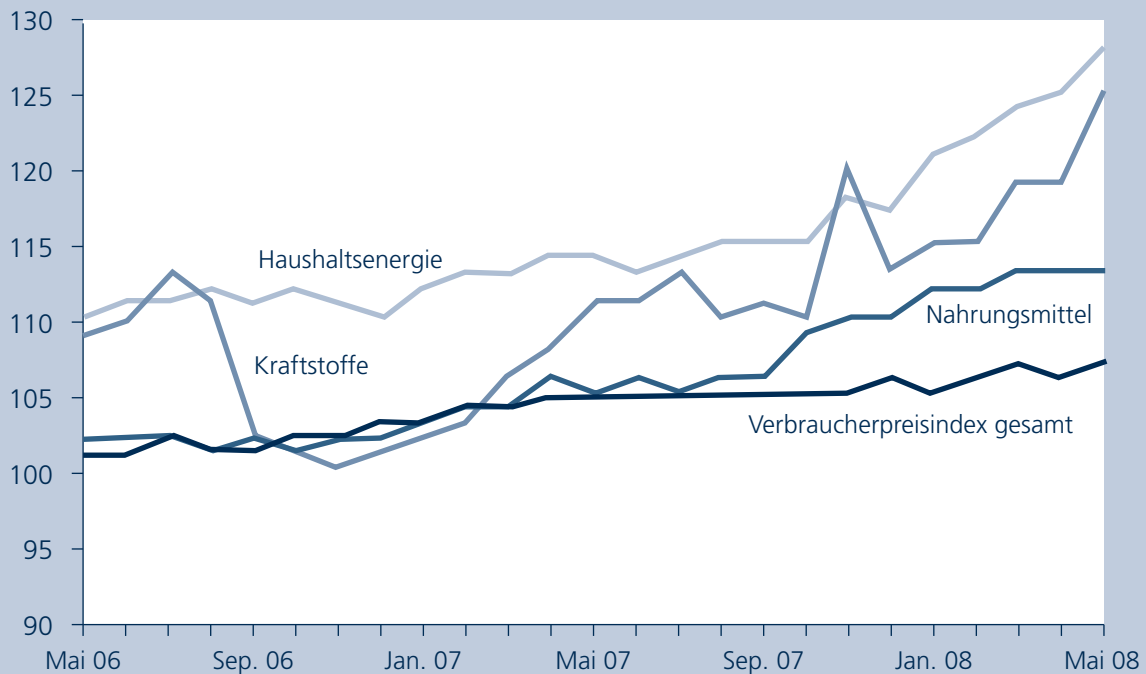
Vor allem die starke Verteuerung der Haushaltsenergie und der Nahrungsmittel ist von großer Bedeutung. Finden Verteuerungen in diesen Bereichen statt, so schränkt dies die Umverteilungsmöglichkeiten der Haushalte weiter ein. Haushalte werden vermutlich nur bei Freizeitausgaben und anderen Bereichen, die als nicht exis-

tenziell angesehen werden, Einsparungen vornehmen. Diese Bereiche sind für Lebensqualität und Teilhabe jedoch von entscheidender Bedeutung.

Wenn Haushalte andere Reaktionsmöglichkeiten zur Erhaltung ihrer Mobilität bei einem hohen Energiepreisniveau ausgeschöpft haben, könnten sie auf bestimmte Wege verzichten und damit Aktivitäten einschränken. Diese Option ist insgesamt am wenigsten erwünscht und dürfte vor allem Haushalte betreffen, deren Reaktionsspielräume durch ihre Gesundheit, ihr geringes Einkommen und/oder durch ihre ungünstige räumliche Situation eingeschränkt sind.

Einen interessanten Anhaltspunkt für die tatsächlichen Reaktionen auf die hohen Energiepreisteigerungen im ersten Halbjahr 2008 liefert

Abbildung 19:

Mit den Kraftstoffpreisen verteuern sich auch andere Grundbedürfnisse*Entwicklung ausgewählter Preisindizes, 2005 = 100*

Quelle: BMVBS, BBSR 2009

eine Studie, die das damalige Konsumklima untersucht hat. Im Juni dieses Jahres hat die Konsumforschungsgesellschaft GfK im Auftrag der WGZ Bank 1000 Konsumenten nach ihrem Verhalten der letzten Monate befragt. Dabei wurde zunächst deutlich, dass sich die Verbraucher des aktuellen Preisanstieges durchaus bewusst sind: 98,5% antworteten, dass sie den Anstieg der Verbraucherpreise gespürt haben (WGZ Bank 07.07.2008). Es zeigte sich, dass die Teuerungen in unterschiedlichen Budgetbereichen offenbar unterschiedlich deutlich registriert wurden. So werden die Kraftstoffverteuerungen deutlicher wahr-

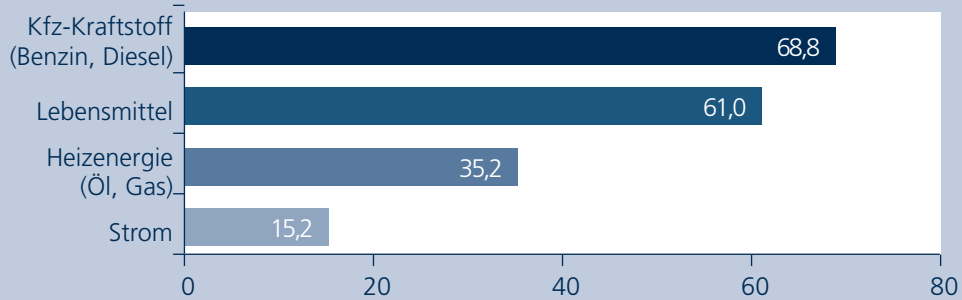
genommen als die stärker gestiegenen Wohnkosten (vgl. Abbildung 20). Über die Hälfte der Befragten hat ihr Konsumverhalten eingeschränkt. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang, dass zwar der Anstieg der Kraftstoffpreise am stärksten wahrgenommen wurde, bei der Änderung des Verhaltens aber andere Bereiche im Vordergrund stehen, während es bei der Mobilität vergleichsweise wenig Veränderungen oder Einschränkungen gibt. Dies kann durchaus als Zeichen dafür gewertet werden, dass die tatsächlich vorhandenen Reaktionsoptionen auf steigende Mobilitätskosten nicht ausreichend sind.

Abbildung 20:

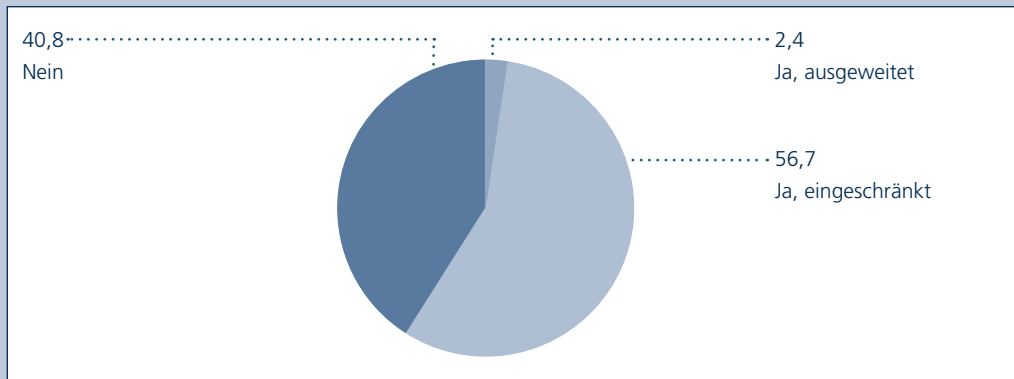
Steigende Kraftstoffpreise werden deutlich wahrgenommen, Mobilitätsverhalten aber nur selten verändert

Wahrnehmung des Anstiegs der Verbraucherpreise und Veränderung des Konsumverhaltens, Anteile in Prozent

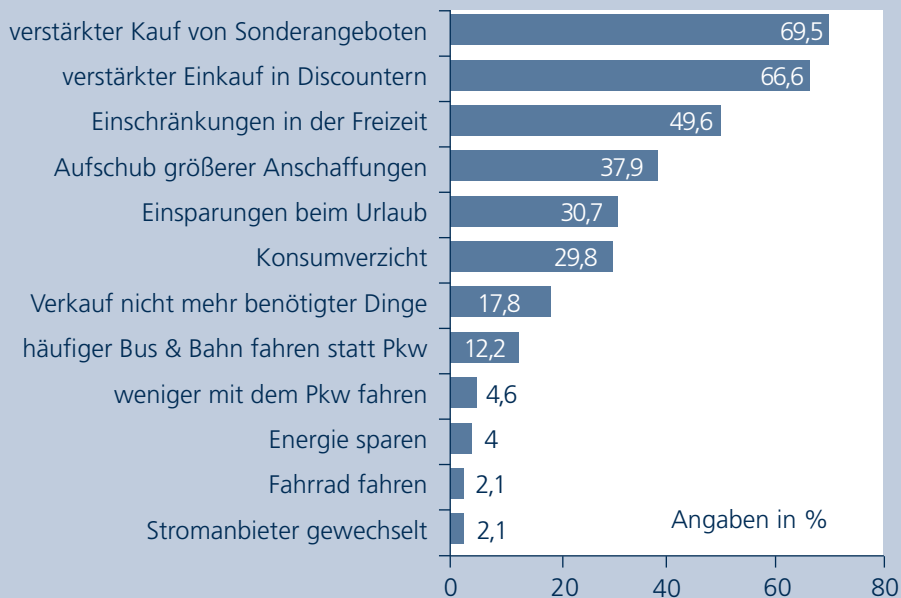
Wo haben Sie den Anstieg der Verbraucherpreise am stärksten gespürt?



Haben Sie Ihr Konsumverhalten in den letzten Monaten verändert?



Wie haben Sie Ihr Konsumverhalten eingeschränkt?



Quelle: Erhebung GfK bei 1 000 Konsumenten, Juni 2008, im Auftrag der WGZ Bank (WGZ Bank 07.07.2008), Mehrfachnennungen möglich

3.4 Fazit: Politischer Handlungsdruck

- Die Haushalte werden künftig voraussichtlich mit erhöhten Kosten und in vielen Regionen mit Erreichbarkeitsproblemen (demografischer Wandel und raumstrukturelle Prozesse) konfrontiert werden.
- Theoretisch stehen den Haushalten verschiedene Optionen zum Umgang mit Preissteigerungen zur Verfügung. Davon stellen aber einige ein Verzichtsverhalten dar oder wären mit einem erheblichen Verlust an Lebensqualität verbunden und sind somit aus sozialpolitischer Sicht nicht wünschenswert.
- Eine sozial verantwortliche Politik muss sich künftig mit der Frage auseinandersetzen, wie Exklusionseffekte für betroffene Regionen und Haushalte verhindert werden können.

4. Instrumente zur Sicherung allgemeiner Teilhabechancen

4.1 Grundsätzliche Strategiepfade

Wenn sich im Verkehrssektor die Rahmenbedingungen entscheidend ändern und Teile der Bevölkerung dadurch verminderten Teilhabechancen gegenüberstehen, liegt es im Sinne der Daseinsvorsorge durchaus in der Aufgabe des Staates, die mobilitätsabhängige Teilhabe der betroffenen Gesellschaftsteile mit geeigneten Maßnahmen zu gewährleisten. Dazu sind zwei unterschiedliche Strategiepfade denkbar:

- Über fiskalische Instrumente kann die öffentliche Hand Kostenerhöhungen im Verkehrssektor so weit dämpfen, dass Mobilität erschwinglich bleibt. Nachfrageseitige finanzielle Beihilfen an betroffene Haushalte können deren Mobilität sichern helfen, insbesondere, wenn die Zahlungen zweckgebunden sind.
- Vor allem über planerische und regulatorische Instrumente kann die öffentliche Hand das Verkehrssystem bzw. dessen räumliche Rahmensetzungen so anpassen, dass Erreichbarkeiten für alle Bevölkerungsgruppen verbessert werden. Damit werden Mobilitätskosten angebotsseitig vermindert, entweder direkt im Verkehrssystem (z. B. im ÖPNV) oder aber durch die Reduzierung räumlicher Distanzen.

Im Folgenden werden beispielhafte Maßnahmen für beide Pfade dargestellt.

4.2 Pfad A: Subventionierung von Mobilität

Im Umgang mit der Verschlechterung von Mobilitätschancen aufgrund steigender Preise stellt die finanzielle Subventionierung von Mobilität den eher klassischen Ansatz dar. Zunehmende Belastungen der Haushalte durch hohe Kraftstoffpreise führen in der Diskussion immer wieder zu Überlegungen, durch finanziell direkt

wirksame Maßnahmen zur Entlastung beizutragen. Oft diskutierte Instrumente sind beispielsweise die Pendlerpauschale, eine Reduzierung von Kfz- bzw. Energiesteuer oder auch direkte Finanzhilfen für besonders betroffene Haushalte („Sozialtarife“).

Energiesteuer (bis 2006 Mineralölsteuer)

Die Energiesteuer hat einen relativ hohen Anteil am vom Kunden zu zahlenden Kraftstoffpreis, wird jedoch als fester Steuersatz erhoben, sodass eine Reduzierung durch Preissteigerungen am Rohölmarkt negiert würde und diese auch nicht abfedern könnte. Es besteht auch keine Garantie dafür, dass die Kostensenkungen in vollem Umfang bzw. dauerhaft von der Mineralölwirtschaft an die Endverbraucher weitergereicht würden. Die gewünschten Effekte sind somit potenziell temporär und vom Staat nur indirekt steuerbar.

Auch im Rahmen der Bemühungen um Klimaschutz und Ressourceneffizienz wäre es daher notwendig, die politisch sehr viel schwierigere Diskussion zu führen, ob und wenn ja auf welchem Niveau ein vergleichsweise hoher Kraftstoffpreis zu halten wäre, um die daraus folgenden Anreize für Effizienzsteigerungen im Verbrauch aufrechtzuerhalten. Damit könnten (mittel- und langfristig ohnehin notwendige) Umstrukturierungen im Verkehrssystem vorzeitig angestoßen werden und somit einem zukünftigen und weniger regulierbarem Handlungsdruck „von außen“ (durch dauerhaft steigende Energiepreise am Weltmarkt) vorgegriffen werden. Ein solcher Schritt birgt jedoch hohes politisches Konfliktpotenzial, und aus Sicht der gesellschaftlichen Teilhabe müsste diskutiert werden, wie verhindert werden kann, dass die Teilhabechancen besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen in einem unsozialen Maße beeinträchtigt werden.

Zudem müssten Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die gewünschten Reorganisationen im Verkehrssystem zu ermöglichen (siehe auch Abschnitt 4.3).

Kfz-Steuer

Während eine Senkung der Energiesteuer die variablen, also verbrauchsabhängigen Kosten des Pkw-Verkehrs (und teilweise auch die des ÖPNV), beträfe, setzt eine Reduzierung der Kfz-Steuer auf Seiten der Fixkosten an. Der Besitz eines eigenen Autos wird dadurch für jeden Haushalt einkommensunabhängig billiger.

Da die Kfz-Steuer in ihrer derzeitigen Form aus ökologischen Gründen jedoch nach Schadstoffklasse und Verbrauch gestaffelt ist, müsste ein solcher Schritt so gestaltet werden, dass ressourcenschonendere Fahrzeuge weiterhin steuerlich begünstigt bleiben¹.

Abwrackprämie

Die im Rahmen des Konjunkturpaketes II von der Bundesregierung beschlossene Umweltprämie (besser bekannt als „Abwrackprämie“) wurde mit dem Ziel eingeführt, die Autoindustrie zu stützen und den Anteil neuer und schadstoffärmerer Fahrzeuge zu erhöhen. Als Instrument zur Mobilitätssicherung war sie nicht gedacht. Dennoch hat sie auch Auswirkungen auf den individuellen Autobesitz. Der Motorisierungsgrad (Pkw pro Kopf) dürfte zwar nicht beeinflusst werden, da nur Haushalte für die Prämie infrage kommen, die schon vorher über ein Auto verfügen. Da aber die Erneuerung des Fahrzeugbestandes subventioniert wird, können bei einem Neukaufverbrauchsärmere Fahrzeuge mit geringeren Betriebskosten gegenüber den Altmodellen favorisiert werden. Ob jedoch die einmalige Zahlung von 2500 € pro Fahrzeug ausreicht, um stark einkommensschwachen Haushalten den Kauf eines Neuwagens zu ermöglichen, ist zu bezweifeln. Die soziale Ge-

rechtigkeit dieser Maßnahme ist gerade angesichts der Tatsache, dass die Prämie bei Hartz-IV-Empfängern angerechnet wird, kritisch zu bewerten.

Pendlerpauschale

Die Ausgestaltung der sog. Pendlerpauschale bzw. Entfernungspauschale ist seit längerer Zeit ein intensiver Diskussionspunkt. Laut des BGH-Urteils vom 9.12.2008 gilt die Entfernungspauschale rückwirkend zum 1.1.2007 wieder ab dem ersten auf dem Weg zur Arbeit zurückgelegten Kilometer. Entsprechend können Arbeitnehmer 0,30 € pro km Arbeitsweg steuerlich absetzen. Es gilt eine Obergrenze von 4500 € pro Jahr, die aber bei der Nutzung eines eigenen Pkw überschritten werden darf.

Die Zielsetzung einer individuellen Entlastung gerade von Berufspendlern mit langen Distanzen zum Arbeitsweg ist in der öffentlichen Wahrnehmung hoch angesehen. Es muss jedoch hinterfragt werden, ob mit einem solchen Instrument langfristig das „richtige“ Preissignal gesetzt und tatsächlich ein Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit geleistet wird. Große Distanzen zwischen Wohnort und Arbeitsstätte ergeben sich häufig aus räumlichen oder beruflichen Konstellationen, die vom Arbeitnehmer nicht beeinflusst werden können. Andererseits ist es aber auch nicht zielführend, die räumliche Trennung von Wohnung und Arbeitsplatz finanziell zu unterstützen, wenn andererseits ein möglicherweise teurerer Wohnstandort in der Nähe des Arbeitsplatzes, der einen deutlich geringeren Verkehrsaufwand erzeugt, nicht begünstigt wird. Eine Pendlerpauschale subventioniert zumeist Besserverdienende und bestraft die, die ihre Mobilität vorbildlich planen (vgl. VCÖ 2009). Die Pendlerpauschale ist damit keineswegs ein Element der sozialen Gerechtigkeit, zumal die sich ergebenden steuerlichen Vergünstigungen ans Einkommen gekoppelt sind und Geringverdiener daher weniger von diesem Instrument profitieren.

¹ Da es sich hier um eine Übersicht möglicher Maßnahmen zur Senkung der Mobilitätskosten handelt, wird die Debatte um eine Abschaffung von Fixkosten für Kfz zugunsten einer Erhöhung der verbrauchsabhängigen Kosten an dieser Stelle nicht geführt.

Sozialtarife, Mobilitätsgeld

Sozialtarife sind in vielen Nahverkehrstarifsystemen bereits seit längerer Zeit enthalten. In der Diskussion liegt daher die Frage nahe, ob parallel eine gezielte finanzielle Förderung von individueller (motorisierter) Mobilität, z.B. im Sinne von „Benzingutscheinen“, für niedrige Einkommensgruppen sinnvoll und notwendig wäre – zumindest in Räumen, in denen das ÖPNV-Angebot zur Sicherung sozialverträglicher Mobilität nicht ausreicht. Als langfristige Lösung kann dieses Instrument jedoch nicht gelten, da es als einheitliche Maßnahme sehr teuer und in räumlich differenzierter Form zudem schwer umzusetzen wäre. Außerdem würden geförderte Bevölkerungsgruppen in eine nachhaltige Abhängigkeit von derartigen Zahlungen geraten, strukturelle Änderungen würden nicht gefördert werden, und ein solcher Schritt wäre politisch gesehen nicht leicht rückgängig zu machen.

4.3 Pfad B: Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung

Im Folgenden werden ausgewählte Maßnahmen mit einer eher langfristigen Perspektive skizziert. Dabei steht nicht die Konservierung der bestehenden Mobilitätsmuster zu möglichst konstanten Preisen im Vordergrund, sondern eher die Umstrukturierung dieser Muster gemäß veränderter und sich ändernder Rahmenbedingungen im Sinne der Erhaltung oder Schaffung vielfältiger Optionen. Kernelemente sind eine modifizierte Verkehrs- und Förderpolitik sowie die konsequente Umsetzung von Nachhaltigkeitsleitbildern in der Siedlungsplanung.

Unterstützung umweltfreundlicher Verkehrsträger, insbesondere des ÖPNV

In der Vergangenheit wurde Verkehrspolitik eher zugunsten des Pkw-Verkehrs betrieben. Die oben diskutierten Veränderungen der Rahmenbedingungen werden jedoch den Zugang zur Automobilität für weite Teile der Bevölkerung erschweren. Auch aus diesem Grunde muss eine Umori-

entierung in der Verkehrspolitik stattfinden. Derzeit zielt die Bundesverkehrswegeplanung auf einen „bedarfsgerechte[n] Ausbau“ der Bundesverkehrswege (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, 2003; S.70) – einhergehend mit einer prognostizierten fortlaufenden Steigerung dieses Bedarfs, gemessen in zurückgelegten Personenkilometern. Eine dezidierte Steuerungsabsicht, die diesem Trend ohne Wohlfahrtsverluste zumindest partiell entgegenwirken könnte, ist nicht zu erkennen.

Auf diese Weise wird eine wachsende räumliche Mobilität gefördert und somit mehr Verkehr. Bessere Erreichbarkeiten und soziale Teilhabe sind jedoch keine notwendige Konsequenz. Im Gegenteil, je weiter die Menschen und ihre Ziele räumlich voneinander entfernt und je disperser – also weniger konzentriert – somit auch Siedlungsstrukturen sind, desto geringer sind die Chancen des ÖPNV, mit dem Pkw zu konkurrieren. Der Grundstein für ein attraktives sowie wirtschaftlich tragbares ÖPNV-System sind verkehrssparsame Siedlungsstrukturen als Voraussetzung für die Förderung sozialverträglicher Mobilitätsmuster.

Attraktive Kernstädte, qualifizierte Dichte

Kompakte Siedlungsstrukturen sind durch eine hohe Dichte und kurze Wegelängen charakterisiert. Sie stellen eine wichtige Rahmenbedingung zum Erhalt und Aufbau eines tragfähigen ÖPNV, aber auch für Mobilität zu Fuß und per Fahrrad dar.

Bei der Planung kompakter Siedlungen ist besondere Sorgfalt bei der Gestaltung wichtig. Eine hohe Dichte ist hinsichtlich der Lebensqualität oft ein negativ besetzter Begriff. Zudem kann sich mangelnde Gestaltungsqualität negativ in Hinblick auf Freizeitverkehr auswirken, falls das eigene Wohnumfeld als wenig attraktiv empfunden wird. Architektonisch anspruchsvoll gestaltete Viertel von qualifizierter Dichte mit hoher Versorgungsqualität hingegen stellen eine ideale und stark nachgefragte Form urbanen Lebens dar (vgl. REFINA 2008).

Gerade den Innenstädten wird bei zukünftiger Planung eine entscheidende Bedeutung zu-

kommen müssen. Sie weisen eine überdurchschnittlich gute Erreichbarkeit auf und verfügen über viele Angebote aller Zentralitätsstufen. Es wird eine bleibende Herausforderung für die Stadtplanung sein, die Innenstädte (wieder) als Wohnräume hoher Qualität zu entwickeln und zu vermarkten. Dazu wäre ein Angebot an Wohnraum nötig, das es beispielsweise auch Familien erlaubt, in zentralen Stadtvierteln ausreichend große und bezahlbare Wohnungen in einem kinderfreundlichen Wohnumfeld zu finden – wozu wiederum eine Verringerung des motorisierten Individualverkehrs einen wichtigen Beitrag leisten kann. Ein großer Teil der Menschen, die aus der Stadt wegziehen, tun dies nicht freiwillig, sondern aus Mangel an geeignetem Wohnraum (Petschow 2007). Insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zeichnen sich auch zusätzliche neue Chancen für Innenstädte bzw. innenstadtnahe Stadtteile ab, da gerade auch für ältere Personen die räumliche Nähe zu Kultur- und Versorgungseinrichtungen ein wichtiger Aspekt sozialer Teilhabe ist.

Nahmobilität und nahräumliche Verteilung der Versorgungsinfrastruktur

Neben qualifizierter Dichte ist Nutzungsmischung das wichtigste Kriterium für eine Siedlungsstruktur der kurzen Wege. Eine große Vielfalt an Nutzungen und Angeboten bietet am ehesten die Chance für eine Minimierung erforderlicher Wegelängen und ermöglicht gleichzeitig eine attraktive und funktionierende Nahversorgung der Bevölkerung. Es ist somit Aufgabe der Kommunen einerseits jene Infrastrukturen und Angebote zu erhalten und zu fördern, auf die sie direkten Einfluss haben, dazu zählen beispielsweise Bildungs-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie Krankenhäuser. Andererseits muss kommunale bzw. regionale Planung dafür sorgen, dass sowohl Einzelhandelsangebote also auch Arbeitsstandorte eine möglichst hohe Erreichbarkeit haben und zudem nicht mit ausschließlich Pkw-affinen Angeboten „auf der grünen Wiese“ konkurrieren müssen.

Gerade in peripheren Räumen gestaltet es sich aufgrund der geringeren Nachfrage jedoch

oft schwierig, eine nahräumliche Versorgung mit Waren und Dienstleistungen aufrechtzuerhalten. Eine alternative Lösung stellen Mischbetriebe dar, deren Angebot sich über mehrere Sparten erstreckt wie z. B. die Kombination von postalischen Dienstleistungen und Einzelhandel, die vielerorts bereits zu beobachten ist. In ländlichen Räumen haben sich auch mobile Verkaufskonzepte als tragfähig erwiesen, die völlig ohne stationäre Filialen operieren. Diese Angebotsformen können gerade in peripheren Räumen erheblich zur Versorgungssicherung bei minimaler Kundenmobilität beitragen, sodass eine Förderung entsprechender Konzepte durch die öffentliche Hand sinnvoll sein kann. Dies sollte jedoch immer im Bewusstsein geschehen, dass der Aufbau verkehrersparsamer Siedlungsstrukturen Vorrang haben muss.

Mobilitätsmanagement

Der Begriff Mobilitätsmanagement bezeichnet eine Vielfalt von verschiedenen und zum Teil untereinander kombinierbaren Maßnahmen zu meist organisatorischer Art, die umwelt- und sozialverträgliche Mobilität erleichtern. Dazu zählen u. a.

- Neubürgerpakete – individuell abgestimmte Informationen zu ÖPNV-Angeboten sowie Rad- und Fußverkehr; oft auch Informationen zu Konsequenzen eigener Mobilitätsentscheidungen sowie Schnupperangebote für ÖPNV-Zeitkarten und Vergünstigungen für andere Mobilitätsdienstleistungen
- Jobtickets – verbilligte ÖPNV-Zeitkarten für Arbeitnehmer
- Förderung von Fahrgemeinschaften – z. B. Hilfestellung beim Bilden von Fahrgemeinschaften auf regionaler oder betrieblicher Basis (z. B. durch Internetplattformen); bevorzugte Bereitstellung von Betriebsparkplätzen für Fahrgemeinschaften
- „walking bus“ für Schulwege – Elterngemeinschaften, die in einem rotierenden System ihre Kinder auf dem Fußweg zur Schule begleiten
- Carsharing

Der Vorteil von Maßnahmen zum Mobilitätsmanagement besteht in einer Erweiterung des Akteurs-

kreises, da z. B. Unternehmen oder Schulen mit- einbezogen werden. Ein weiterer Vorteil dieses Maßnahmenansatzes sind die verhältnismäßig geringen Aufwendungen sowie die zielgruppenspezifische Orientierung. Zwar gibt es zahlreiche erfolg-

reiche Beispiele, erst in jüngster Zeit wächst jedoch das Bemühen, diesen Ansatz strategisch zu verbreiten. Im Vergleich zur Infrastrukturplanung werden die Maßnahmen des Mobilitätsmanagements jedoch häufig nicht richtig ernst genommen.

Exkurs: Accessibility Planning – Erreichbarkeitsplanung in Großbritannien

Es gibt bereits in verschiedenen Ländern Ansätze in der Verkehrsplanung, die der Erkenntnis Rechnung tragen, dass Verkehrspolitik auch ein Mittel zur Teilhabesicherung sein kann und somit auch als ein Element der Sozialpolitik begriffen werden sollte. Diese Herangehensweise ist im angelsächsischen Raum vergleichsweise weit verbreitet, wie z. B. in Neuseeland (vgl. Chapman, Weir 2008) und den USA (vgl. United States Department of Transportation 1998).

Ein besonders prominentes Beispiel in diesem Zusammenhang ist jedoch Großbritannien. Dort veröffentlichte die *Social Exclusion Unit* des *Department of Communities and Local Government*² im Jahre 2003 ihren Bericht zu Verkehr und (sozialer) Erreichbarkeit, *‘Making the Connections’*. Mit diesem Bericht wurde das Konzept des *accessibility planning* als eine neue Anforderung bei der Erstellung der kommunalen *Local Transport Plans* etabliert. In Großbritannien ist die Aufstellung solcher Pläne zwar nicht verpflichtend, aber seit 2001 muss jede Kommune, die für ihre Verkehrsinvestitionen Unterstützung von der Regierung beantragen möchte, einen solchen Plan, kurz LTP, aufstellen. Diese Pläne müssen klare Anforderungen erfüllen und Fortschritte in der Umsetzung geplanter Maßnahmen sowie die Entwicklung bestimmter Indikatoren bzw. Erreichung bestimmter Zielsetzungen werden regelmäßig überprüft.

Es wird erwartet, dass Verkehrsplanungsämter zum Zwecke des *accessibility planning* die Zusammenarbeit mit anderen relevanten Körperschaften vor Ort initiieren, wie z. B. Stadtplanungsämter, Bildungs-/Schulbehörden, Gesundheitsämtern und Arbeitsagenturen. Der Prozess beinhaltet:

- ein Erreichbarkeitsaudit (Welche Erreichbarkeitsbarrieren existieren?)
- ein Ressourcenaudit (Welche Ressourcen stehen zur Verfügung um diese Barrieren abzubauen? Könnten sie effektiver genutzt werden?)
- einen Aktionsplan (eine Liste gemeinsam entworfener Maßnahmen, die auch in die entsprechenden Strategien der jeweiligen Körperschaften mit einfließen müssen)
- die Evaluation (Erfassen und Überprüfen kommunaler Erreichbarkeitsindikatoren)

Die britische Regierung schreibt den Kommunen weder verpflichtende Maßnahmen noch bestimmte Erreichbarkeitsindikatoren vor, stellt aber detaillierte Informationen darüber zur Verfügung, welche Maßnahmen bei welchen Problematiken anwendbar sind und wie sinnvolle Indikatoren festgelegt und erfasst werden können. Maßnahmen und Indikatoren werden wie folgt klassifiziert:

- Zugangsmaßnahmen – ÖPNV-spezifische Maßnahmen; möglicher Indikator: *Anteil der Bevölkerung, der nicht mehr als 10 Fußminuten von einer ÖPNV-Haltestelle entfernt wohnt, an der mindestens viermal pro Stunde ein Bus/eine Bahn verkehrt*



2 Ministerium der Gemeinden und Kommunalverwaltung



- Schwellenmaßnahmen – Maßnahmen, die sich auf die Tür-zu-Tür-Distanzen zwischen Wohnort und bestimmten Angeboten, wie z. B. praktische Ärzte oder verschiedene Schultypen beziehen, dabei können sowohl räumliche Distanzen als auch Zeitkosten oder monetäre Kosten berücksichtigt werden; möglicher Indikator: *der Anteil älterer Menschen, die in höchstens 10 Minuten fußläufiger Entfernung zur nächsten Praxis eines Arztes für Allgemeinmedizin wohnen*
- durchgehende Maßnahmen – Maßnahmen, die sich auf die Erreichbarkeit einer Palette von Angeboten und Dienstleistungen beziehen; möglicher Indikator: *Erreichbarkeit weiterführender Schulen (Anzahl) per ÖPNV innerhalb einer Kommune in einer bestimmten Zeitspanne (also z. B. 20 Minuten) in der Hauptverkehrszeit an einem Wochentag*

Um Kommunen beim *accessibility planning* zu unterstützen, gab die britische Regierung die Entwicklung einer Software in Auftrag, die kommunale Verkehrsplanungsämter und ihre Partnerorganisationen zu vergünstigten Preisen erwerben können³. Prinzipiell sollen Verbesserungen im ÖPNV-Angebot und optimale Erreichbarkeiten ohne Auto Leitbilder der Siedlungs- und Verkehrsplanung sein.

Die LTPs haben eine Laufzeit von 5 Jahren (derzeit 2006/07-2010/11), und nach der Hälfte der Zeit müssen die Kommunen der Regierung gegenüber ihre Fortschritte dokumentieren, auch im Bezug auf die gewählten Indikatoren für Erreichbarkeit und andere Zielsetzungen der Verkehrsplanung.⁴

4.4 Vergleich und Bewertung

Vor einer Gesamtbewertung der beiden in Abschnitt 4.2 und 4.3 grob dargestellten Strategiepfade sollen einige prinzipielle Überlegungen stehen, die im Kontext sozialpolitischer Debatten von Bedeutung sind.

Der Besitz und das Führen eines eigenen Pkw ist an vielfältige Bedingungen geknüpft. Das Führen eines Pkw bedingt sowohl den Besitz eines Führerscheins als auch einen entsprechenden Gesundheitszustand. Der Besitz eines Pkw ist nur möglich, wenn die damit verbundenen Kosten getragen werden können. Und als Mitfahrer kann nur mit dem Pkw mobil sein, wer andere kennt, die die oben genannten Bedingungen erfüllen und zugleich zumindest ähnliche Wege zurücklegen. Es ist also nicht gerechtfertigt, Automobilität als allgemein verfügbar zu betrachten. Sie ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft und schließt dadurch bestimmte Gruppen aufgrund ihres Alters, ihres Gesundheitszustandes oder ih-

rer Vermögenssituation aus (vgl. z.B. VCÖ 2009). Im Falle einer Subventionierung der Automobilität führt dies dazu, dass sozioökonomisch besser gestellte Gruppen mehr profitieren, soziale Ungleichheiten somit unterstrichen und die Kosten der Subventionierung ungerecht verteilt werden.

Im Kontext der Genderdebatte ist festzuhalten, dass aufgrund fortdauernder Unterschiede in der sozialen Rollenverteilung Frauen durchschnittlich andere Mobilitätsmuster haben als Männer. Sie sind häufiger für Erledigungen wie Einkaufen und Hol- und Bringdienste unterwegs, kombinieren diese verschiedenen Mobilitätsw Zwecke häufiger im Rahmen von kleinteiligeren Wegeketten und legen durchschnittlich geringere Strecken zurück als Männer (Knoll 2008). Das Mobilitätsverhalten von Frauen wird also in vielen Fällen durch gute nahräumliche Erreichbarkeiten und Nutzungsmischungen sowie flexibel wählbare Verkehrsmittel besser unterstützt als durch die direkte Förderung von Pkw-Mobilität. Gleiches gilt

3 Mehr Informationen unter <www.accessiongis.com>; letzter Zugriff: 27.5.2009

4 Mehr Informationen unter <www.dft.gov.uk/pgr/regional/ltp/accessibility>; letzter Zugriff 27.5.2009

auch für Männer, die traditionell weibliche Aufgaben wie Kindererziehung, Haushaltsführung und die Pflege älterer Angehöriger übernehmen.

Da die Verkehrsträger Pkw und ÖPNV in der Gesamtsicht miteinander in Konkurrenz stehen,

können verschiedene Maßnahmenbündel nur eingeschränkt sinnvoll miteinander kombiniert werden. Die folgenden Tabellen geben eine Bewertung der einzelnen Pfade nach unterschiedlichen Kriterien wieder.

Tabelle 2:

Bewertung des Strategiepfades A

Bewertung des Strategiepfades „Subventionierung von Mobilität“	
Effektivität	Kurzfristig sind deutliche Entlastungen für die Zielgruppen zu erwarten. Langfristig dürften sich diese Effekte nahezu vollständig relativieren, da Subventionen gesamtgesellschaftliche bzw. globale Entwicklungen nicht dauerhaft kompensieren können.
Zielgenauigkeit	Je nach gewähltem Instrument ist die Zielgenauigkeit unterschiedlich zu bewerten. Entlastungen, die an das steuerpflichtige Einkommen gekoppelt sind, wirken bei einkommensstarken Haushalten stärker als bei einkommenschwächeren und bei nicht steuerpflichtigen überhaupt nicht. Eine Senkung der Energiesteuer auf Treibstoffe kommt am meisten Vielfahrern zugute, unabhängig von deren Einkommen. Die Gewährung von „Sozialtarifen“ und „Mobilitätsgeld“ hingegen könnte sehr zielgenau eingesetzt werden, ist aber bei einer räumlichen Differenzierung unter Umständen kompliziert in der Umsetzung.
Wirkungszeitraum	Die genannten Maßnahmen könnten kurzfristig umgesetzt werden und schnell Wirksamkeit entfalten.
Nachhaltigkeit	Wie oben bereits ausgeführt, wären die Maßnahmen zeitlich nur begrenzt wirksam. Demnach müssten langfristig weitere Maßnahmen ergriffen werden, um soziale Teilhabemöglichkeiten gerecht zu verteilen. Zudem fokussieren solche Maßnahmen auf den Aspekt der sozialen Verteilungsgerechtigkeit in der gegenwärtigen Generation, gehen mit hoher Wahrscheinlichkeit aber zu Lasten zukünftiger Generationen. Es handelt sich somit um ein Abfedern von Symptomen, nicht um eine Lösung der ursächlichen Probleme.
Kosten	Die Kosten ergeben sich aus den Steuerausfällen bzw. aus der Höhe der gewährten Zuschüsse und der Größe der Zielgruppen. Eine Abschaffung der Kfz-Steuer beispielsweise würde jährliche Einnahmeverluste von fast 8,9 Mrd. € bedeuten, eine komplette Abschaffung der Energiesteuer auf Treibstoffe würde den Bund bis zu 39 Mrd. € pro Jahr kosten (Statistisches Bundesamt 2006).
Kompatibilität mit Klimaschutzzielen	Eine generelle Subventionierung der Nutzung von Verbrennungsmotoren ist bei der derzeitigen Emissionssituation mit Zielen des Klimaschutzes nicht zu vereinbaren.
politische Durchsetzbarkeit	Einerseits sind Entlastungen für die Zielgruppen schnell spürbar, andererseits sind die direkten Kosten potenziell recht hoch. Bei kurzfristigen Maßnahmen, die helfen, akute Problemsituationen abzumildern, ist die politische Durchsetzbarkeit prinzipiell als hoch zu bewerten. Für mittel- und langfristige Anwendung ist die Durchsetzbarkeit aufgrund der Kosten eher als gering einzustufen.

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 3:

Bewertung des Strategiepfades B

Bewertung des Strategiepfades „Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung“	
Effektivität	Wirkungen sind schrittweise, zum Teil erst mit längerfristigen Horizont zu erwarten, die aufgrund komplexer Wirkungsgefüge nur schwierig auf einzelne Maßnahmen zurückführbar sind, sodass Erfolge kaum zu dokumentieren sind.
Zielgenauigkeit	Die Umstrukturierung würde vorrangig eher räumlich als sozioökonomisch differenzierte Effekte haben, von denen dann alle betroffenen Bevölkerungsgruppen auf ähnliche Weise profitieren können.
Wirkungszeitraum	Der Umbau der Siedlungsstrukturen vollzieht sich in langsamen Prozessen. Daher muss mit mehrjährigen Wirkungszeitspannen gerechnet werden.
Nachhaltigkeit	Es handelt sich um eine Strategie, um durch sich ändernde Rahmenbedingungen entstehende oder verschärfte Probleme zu lösen. Langfristig werden die Gründe für mangelnde Erreichbarkeit zunehmend abgebaut.
Kosten	Die direkten Kosten sind schwer abschätzbar. Sie verteilen sich über längere Zeiträume sowie verschiedene Politikfelder (Verkehrsplanung, Raumplanung, etc.) und Verwaltungsebenen. Demgegenüber stehen Einsparungen bei den sog. externen Kosten von Mobilität (z. B. durch Abgase, Lärm, Beitrag zum Klimawandel).
Kompatibilität mit Klimaschutzzielen	Diese ist grundsätzlich als hoch zu bewerten. Das Leitbild von kompakten Siedlungsstrukturen kann jedoch je nach Interpretation einer qualifizierten Dichte unter Umständen zu Effekten wie Wärmeinseln in städtischen Räumen führen, diese sind jedoch eher aus Sicht einer Anpassung an Folgen des Klimawandels als problematisch anzusehen.
politische Durchsetzbarkeit	Aufgrund der langen Wirkungszeitspannen sind die positiven Effekte der Maßnahmen nicht unbedingt im Zeitrahmen einer Legislaturperiode zu erwarten. Somit besteht die Gefahr, dass kurzfristig unpopuläre wie auch nicht direkt effektive Maßnahmen nicht beschlossen oder zu zögerlich umgesetzt werden, da einerseits die politische Verantwortung getragen werden muss, während andererseits langfristige positive Effekte unter Umständen nicht mehr machtrelevant sind.

Quelle: eigene Darstellung

Beide Strategiepfade haben unterschiedliche Vor- und Nachteile. Die politisch einfachere und direkter wirksame Subventionierung von Mobilität kann gegenwärtig akute Probleme zum Teil lösen oder zumindest soziale Benachteiligungen abmildern. Sie ist aber nicht geeignet, um langfristig

die skizzierten Problematiken zu lösen, da die über einen längeren Zeitraum anfallenden – und aller Voraussicht nach auch steigenden – Kosten vom Staat nicht dauerhaft getragen werden könnten. Weitere Anpassungen und zusätzliche Umstrukturierungen müssten daher zu einem späte-

ren Zeitpunkt ohnehin erfolgen, bringen dann aber mit großer Wahrscheinlichkeit höhere soziale und auch monetäre Kosten mit sich.

Eine früh begonnene (bzw. fortgeführte) Umstrukturierung des Raum- und Verkehrssystems bietet hingegen die Chance, eine langfristige und

nachhaltige Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen zu erreichen. Bezüglich der politischen Durchsetzbarkeit bereiten jedoch die teilweise längeren Wirkungszeiträume, kontraproduktiven Rahmensetzungen und komplexeren Wirkungsgefüge Probleme.

4.5 Fazit: Handlungsoptionen

- Zur Sicherung der Teilhabechancen in der Gesellschaft durch ausreichende Mobilität stehen der Politik bei Steigerung der Mobilitätskosten zwei grundsätzliche Strategien zur Verfügung: Subventionierung von Mobilität sowie eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung.
- Subventionierung von Mobilität zielt darauf ab, räumliche Mobilität innerhalb bestehender Strukturen für alle Bevölkerungsgruppen bezahlbar zu halten. Zumeist steht der Pkw-Verkehr im Fokus solcher Maßnahmen, die Steuerentlastungen (inklusive der Pendlerpauschale) sowie mobilitätsorientierten Direktzahlungen („Mobilitätsgelder“) beinhalten. Aber auch Sozialtarife für ÖPNV-Zeitkarten fallen in diese Kategorie.
- Maßnahmen der integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung hingegen haben zum Ziel, die Rahmenbedingungen für räumliche Mobilität dahingehend zu verändern, dass Teilhabechancen mittel- und langfristig verbessert werden. Die abzusehenden Entwicklungen bezüglich einer Ressourcenverknappung, des Klimaschutzes und im Zuge des demografischen Wandels machen es erforderlich, dass sich die Konkurrenzsituation zwischen dem Pkw und anderen Mobilitätsformen verändert. Hierfür notwendige Voraussetzungen sind eine verkehrssparsame Siedlungsentwicklung, verbunden mit Erhalt und Weiterentwicklung von Angeboten im und für den Umweltverbund (Fuß, Rad, ÖPNV) sowie die Förderung alternativer Angebote zur Nahversorgung in dispers besiedelten Räumen.
- Die beiden Strategien unterscheiden sich bezüglich Effektivität, Zielgenauigkeit, Wirkungszeitraum, Nachhaltigkeit, Kosten, Kompatibilität mit Klimaschutzziele und ihrer politischen Durchsetzbarkeit. Während Subventionierungen kurzfristig eine spürbare Entlastung für einen Großteil der Zielgruppenhaushalte bieten können, liegen die Vorteile einer Umstrukturierung darin, dass die Anpassungen langfristig den sich verändernden Rahmensetzungen für Mobilität gerecht werden. Die Nachteile der ersten Strategie liegen – je nach gewähltem Instrument – im Risiko verlagertes sozialer Ungerechtigkeiten sowie in der Gefahr, Mobilitätsmuster zu konservieren, die nur mittels Subventionen eine soziale Teilhabe für alle gewährleisten können. Eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung schafft Optionen, um auch langfristig mit Preissteigerungen und damit dem Risiko der eingeschränkten Teilhabe umgehen zu können.
- In einigen Ländern ist die Erkenntnis, dass Verkehrspolitik auch Sozialpolitik ist, bereits in die Planungspraxis eingeflossen. An Ländern wie Großbritannien kann beispielhaft gezeigt werden, wie das Prinzip der Erreichbarkeit auch in Deutschland in entsprechenden Planungsinstrumenten verankert werden könnte.

Den Autoren ist bewusst, dass der Vergleich der beiden Strategiepfade recht pauschal erfolgt und hier nicht alle denkbaren Argumente aufgeführt sind. In diesem Diskussionspapier ging es zunächst darum, die bislang verhältnismäßig wenig beachteten Zusammenhänge zwischen dem Thema soziale Exklusion und dem Verkehrssektor allgemein aufzuzeigen. Bezüglich der Handlungsoptionen – die hier nur ansatzweise dargestellt werden konnten – sollte vor allem verdeutlicht werden, dass bei einem künftig dauerhaft höheren Ölpreisniveau die aus politischer Perspektive naheliegendste Reaktionsform nicht unbedingt die dauerhaft sinnvollste Handlungsoption sein muss. Eine konsequente Umsetzung der schon lange diskutierten Maßnahmen einer

nachhaltigen aufeinander abgestimmten Siedlungs- und Verkehrspolitik ist dagegen nicht nur unter Umweltgesichtspunkten, sondern auch aus einer sozialen Perspektive erstrebenswert. In diesem Diskussionspapier standen die Folgen von steigenden Preisen für individuelle Fortbewegung im Vordergrund. Es sei abschließend nochmals betont, dass die Faktoren, die zu einer Exklusion führen können, insgesamt vielfältiger sind und z.B. gesundheitliche Einschränkungen oder Bildungsaspekte ebenso zu einer eingeschränkten räumlichen Mobilität beitragen können. Weitere Forschung ist zweifelsohne notwendig, dies darf aber kein Argument dafür sein, das Thema Teilhabe bzw. Exklusion in der verkehrspolitischen Debatte auszuklammern.

Literaturverzeichnis

- ARGE (2007): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion.
- Bhat, C. R., Handy, S., Kockelman, K., Mahmassani, H. S., Chen, Q., and Weston, L. (2000): Accessibility Measures: Formulation Considerations and Current Applications
- BMVBS, BBSR – Hrsg. – (2009): Chancen und Risiken steigender Verkehrskosten für die Stadt- und Siedlungsentwicklung unter Beachtung der Aspekte der postfossilen Mobilität, BBSR-Online-Publikation 06/2009, Auftragnehmer TU Hamburg-Harburg; Bearbeitung: Gertz, C.; Altenburg, S.; Hertel, C.; Bohnet, M.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2003): Bundesverkehrswegeplan 2003 – Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland. BMVBS. Berlin
- Chapman, Susan; Weir, Doug (2008): Accessibility planning methods. Wellington.
- Engels, Dietrich (2006): Lebenslagen und soziale Exklusion. In: Sozialer Fortschritt, Heft 5, Mai 2006, S. 109–117.
- Geurs, K. T.; van Wee, B. (2004): Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions. In: Journal of Transport Geography 12. S. 127–140.
- Götz, Konrad (1998): Mobilitätsstile. Ein sozial-ökologischer Untersuchungsansatz; Arbeitsbericht; Subprojekt 1: Mobilitätsleitbilder und Verkehrsverhalten. 7. Aufl. Unter Mitarbeit von Thomas Jahn und Irmgard Schultz. Freiburg Breisgau: Öko-Inst. (2., überarb. Aufl.).
- Gutsche, Jens-Martin; Kutter, Eckhard – Hrsg. – (2006): Mobilität in Stadtregionen. Akteursorientierte Planungsstrategien für verkehrseffiziente Ballungsräume. Berlin: Ed. Sigma.
- ifmo (2008): Mobilität 2025. Der Einfluss von Einkommen, Mobilitätskosten und Demografie. Berlin.
- IVT – Institut für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung (2004): Analyse von Änderungen des Mobilitätsverhaltens – insbesondere der Pkw-Fahrleistung – als Reaktion auf geänderte Kraftstoffpreise. Heilbronn.
- Knoll, Bente (2008): Gender Planning – Grundlagen für Verkehrs- und Mobilitätserhebungen. Vdm. Saarbrücken
- Paritätischer Gesamtverband (2009): Armutsatlas. Berlin.
- Petschow, Ulrich et al. (2007): Möglichkeiten der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehr. Berlin.
- Rammler, Stephan (2001): Mobilität in der Moderne; Geschichte und Theorie der Verkehrssoziologie. Berlin.
- REFINA (2008): Wege zum nachhaltigen Flächenmanagement – Themen und Projekte des Forschungsschwerpunkts REFINA. Berlin.

- Social Exclusion Unit (2003): Making the Connections: Final Report on Transport and Social Exclusion. London.
- Statistisches Bundesamt (2006): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Einkommensverteilung in Deutschland. Wiesbaden.
- Surface Transportation Policy Project (2000): Driven to spend. Pumping dollars out of our households and communities. Washington.
- United States Department of Transportation (1998): TEA 21 – Transportation Equity Act for the 21st Century. Washington.
- VCD – Verkehrsclub Deutschland (2006): Der Spritpreis steigt, sparsam fahren hilft. VCD Tipp „Ökologisch mobil!“. Berlin.
- VCÖ – Verkehrsclub Österreich (2009): Soziale Aspekte von Mobilität. Wien.
- WGZ Bank: Bundesbürger erwarten weiter steigende Inflation. Pressemitteilung vom 07.07.2008. Düsseldorf.
- Zumkeller, Dirk; Chlond, Bastian; Ottmann, Peter; Kagerbauer, Martin; Kuhnimhof, Tobias (2008): Paneldauswertung 2007. Deutsches Mobilitätspanel (MOP) – Wissenschaftliche Begleitung und erste Auswertungen. Universität Karlsruhe, Institut für Verkehrswesen. Karlsruhe.

Autorin und Autoren

Dipl.-Geograph Sven Altenburg

seit 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Verkehrsplanung und Logistik an der TU Hamburg-Harburg. Forschungsschwerpunkte u. a.: Nachhaltige Verkehrspolitik, soziale Aspekte des Verkehrssystems

Philine Gaffron PhD MLA BSc

seit 2005 Oberingenieurin am Institut für Verkehrsplanung und Logistik an der TU Hamburg-Harburg. Forschungsschwerpunkte u. a.: Interdependenzen in Personen- und Wirtschaftsverkehr, Erarbeitung und Bewertung von Konzepten für nachhaltigen Verkehr, Umsetzungsstrategien für die Verkehrsplanung

Prof. Dr.-Ing. Carsten Gertz

seit 2004 Leiter des Instituts für Verkehrsplanung und Logistik an der TU Hamburg-Harburg, Professor für Siedlungsstruktur und Verkehrsplanung. Forschungsschwerpunkte u. a.: Zusammenhänge von Siedlungsstruktur und Verkehr, Entwicklung von verkehrsträgerübergreifenden Mobilitätskonzepten



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

Deutschland 2020

Aus der Krise in eine soziale Zukunft

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Szenarioanalyse zur Zukunft des sozialen
Deutschland**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales
Deutschland**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Eine soziale Zukunft für Deutschland – Strategische
Optionen für mehr Wohlstand für alle**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Exporteuropameister Deutschland und die Krise

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Weltwirtschaftskrise 2009: Notwendige
wirtschaftspolitische Schritte zur Überwindung
einer Bilanzrezession**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Geld- oder Finanzsektorpolitik: Wer trägt
die Hauptschuld an der Finanzkrise?**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Mittelstandsförderung auf dem Prüfstand –
Erfolgskriterien gesucht**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Ethik – ein neuer Luxusartikel? Verantwortlicher
Konsum in Politik und Gesellschaft**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Renaissance der Stadt – Durch eine veränderte Mo-
bilität zu mehr Lebensqualität im städtischen Raum**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Mit gleichen Rahmenbedingungen zu einem fairen
Wettbewerb im Gesundheitssystem**

WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Gerechtigkeit für Generationen – Eine
gesamtwirtschaftliche Perspektive**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale
Ausgrenzung – Deutschland im internationalen
Vergleich**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Mit einem europäischen Produktionsmodell
und dem Ausbau der Mitbestimmung aus
der Krise – das Beispiel Opel**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Mehr Gesundheit wagen! Gesundheits- und
Pflegedienste innovativ gestalten**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Europäische Migrationspolitik – Bestandsaufnahme
und Trends**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

**Gender in der Pflege
Herausforderungen für die Politik**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso