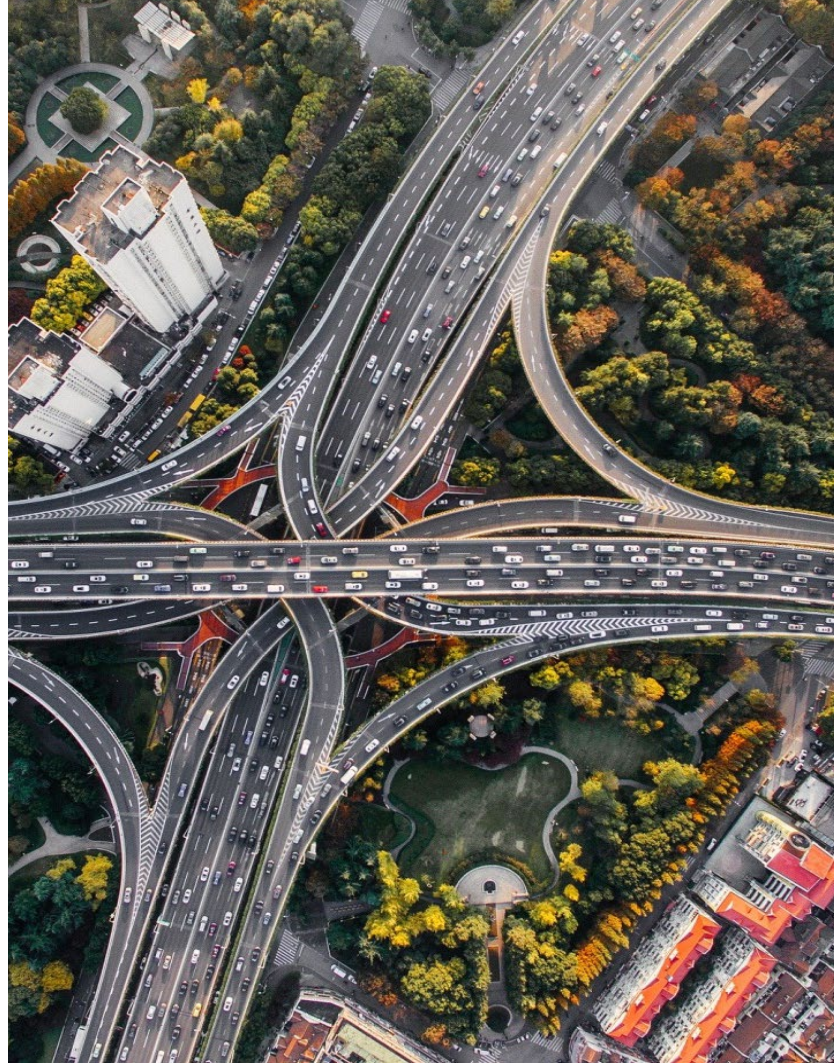


Endbericht



WiVer

Wirksamkeit strategischer
Verkehrsplanung
und Verkehrspolitik

Gefördert durch das Verkehrsministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen (Förder-
kennzeichen FöRi-MM 25.18) in Kooperation
mit dem Zukunftsnetz Mobilität NRW

Bearbeitung:

Europäische Planungskulturen

Verkehrswesen & Verkehrsplanung

Fakultät Raumplanung

TU Dortmund

Prof. Dr.-Ing. Christian Holz-Rau | christian.holz-rau@tu-dortmund.de

Prof. Dr. Joachim Scheiner | joachim.scheiner@tu-dortmund.de

Oliver Huber, M. Sc | oliver.huber@tu-dortmund.de

Martin Randelhoff, M. Sc. | martin.randelhoff@tu-dortmund.de

Isabelle Wachter, M. Sc. | isabelle.wachter@tu-dortmund.de

Unter Mitarbeit von: Sophie Wolter

Verkehrswesen und Verkehrsplanung

Fakultät Raumplanung

TU Dortmund

Prof. Dr. Karsten Zimmermann | karsten.zimmermann@tu-dortmund.de

Dr. Patricia Feiertag | patricia.feiertag@tu-dortmund.de

Laura Wächter, M. Sc. | laura.waechter@tu-dortmund.de

Unter Mitarbeit von: Daniel Napps und Paul Commandeur

Europäische Planungskulturen

Fakultät Raumplanung

TU Dortmund

Dortmund, 2023

Titelbild

Rechts oben: pixabay (<https://pixabay.com/id/photos/arsitektur-bangunan-mobil-kota-1837176/>)

Links unten: Uwe Grützner

Hinweis

Zur Vereinfachung und zu besseren Lesbarkeit wurde, soweit nicht geschlechtsneutrale Formulierungen gewählt wurden, die männliche Schreibweise (z.B. Bürger, Mitarbeiter) gewählt. Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass alle Aussagen dieses Berichtes für alle Geschlechter gelten.

Arbeitspapiere und Veröffentlichungen

Arbeitspapier 1: Der Untersuchungsansatz

Arbeitspapier 2: Verkehrsentwicklung als Untersuchungsrahmen

Arbeitspapier 3: Bewertung der Verkehrspolitik

Arbeitspapier 4: Auswahl der Untersuchungsstädte

Arbeitspapier 5: Verkehrsverhalten im Städtevergleich

Arbeitspapier 6: Verkehrssicherheit im Städtevergleich

Arbeitspapier 7: Pendlerverkehre und ihre Entwicklung im Städtevergleich

Arbeitspapier 8: Relative Erfolgsfälle strategischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik in Europa

Arbeitspapier 9: Motorisierung und ihre Entwicklung im Städtevergleich

Arbeitspapier 10: Analyse der verkehrspolitischen Ratsentscheidungen im Zeitraum 2014-2021

Holz-Rau, Christian; Heyer, Rabea; Schultewolter, Mirjam; Aertker, Johannes; Wachter, Isabelle; Klinger, Thomas (2022): Eine Verkehrstypologie deutscher Großstädte. In: *Raumforschung und Raumordnung* Jg. 80 Heft 2, 137-152. DOI: 10.14512/rur.95 .

Holz-Rau, Christian; Wachter, Isabelle; Feiertag, Patricia; Randelhoff, Martin; Scheiner, Joachim; Wächter, Laura; Zimmermann, Karsten (2022): Mobilitätswende – wider den lähmenden Optimismus. In: *Nachrichten der ARL* 1/2022 – Transformation. S. 16-21.

Wachter, Isabelle; Holz-Rau, Christian (2022): Verkehrsverhalten im Städtevergleich.
In: *Straßenverkehrstechnik* Jg. 66 Heft 05

Zimmermann, Karsten (2022): Entwicklungsmuster lokaler Verkehrspolitik. Die Perspektive des Policy Design. In: Detlef Sack, Holger Straßheim und Karsten Zimmermann (Hrsg.) *Renaissance der Verkehrspolitik*. Wiesbaden: VS-Verlag

Sachstandsbericht

Das Projekt WIVER: Wirksamkeit strategischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik (FÖRI MM 25.18) wurde am 20. Februar 2019 bewilligt. Die Bearbeitung erfolgte an den Lehrstühlen Verkehrswesen und Verkehrsplanung (Prof. Dr.-Ing. Christian Holz-Rau) und Europäische Planungskulturen (Prof. Dr. Karsten Zimmermann) an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Die Untersuchung endet mit Fertigstellung des anschließenden Forschungsberichtes (31. Mai 2023).

Die Untersuchung basierte vor allem auf einem Städtevergleich. Als Vorreiter einer Verkehrs- oder Mobilitätswende wurden die Großstädte (Bonn, Münster, Karlsruhe, Freiburg im Breisgau) ausgewählt. Die Stadt Darmstadt ergänzte die Vorreiterstädte als Stadt mit einem deutlich erkennbaren Schwenk der Verkehrspolitik. Die Städte Dortmund und Leverkusen galten als Nachzügler. Ergänzend wurden die Städte Lünen und Bocholt als Städte mit Fahrradtradition und die Gemeinde Alfter einbezogen. Lünen grenzt an Dortmund und Alfter an Bonn. Zusätzlich wurden Städte Wien und Zürich sowie Utrecht und Houten als Gute Beispiele aus dem Ausland untersucht.

Die Analysen bestätigen die erwarteten Unterschiede in der Verkehrsnachfrage zwischen den Vorreiter- und Nachzüglerstädten. In den Nachzüglerstädten sind die private Motorisierung und die Pkw-Nutzung wesentlich höher als in den Vorreiterstädten. Dies wird besonders deutlich in der Verkehrsmittelnutzung (Wegehäufigkeiten) bei kürzeren Wegen. Unter Einbeziehung längerer Wege und der zurückgelegten Distanzen nähern sich Vorreiter- und Nachzüglerstädten aber an.

Trotzdem steigt als Ausdruck fortschreitender Verkehrsexpansion in allen deutschen Untersuchungsstädten die Anzahl der zugelassenen Pkw und in fast allen die Motorisierungsquote (Pkw/1.000 Einwohner, Ausnahme Darmstadt). Dabei öffnet sich die Schere zwischen den Vorreiter- und Nachzüglerstädten sowie zwischen den Kernstädten und dem Umland.

Diese Unterschiede zwischen Vorreiter- und Nachzüglerstädten korrespondieren mit der unterschiedlichen Qualität der Angebote im ÖPNV und/oder Radverkehr und sind das Resultat unterschiedlicher Verkehrspolitiken in den letzten Jahrzehnten. Detaillierter betrachtet haben in den letzten Jahren vor allem die Vorreiterstädte Maßnahmen beschlossen und umgesetzt, die den Autoverkehr einschränken (Push-Maßnahmen). Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV oder Radverkehrs (Pull-Maßnahmen) beschließen dagegen Vorreiter wie Nachzügler.

Dabei mangelt es den Verkehrspolitiken von Bund, Ländern und Gemeinden trotz übereinstimmenden Bekenntnisses zu einer Verkehrs- und Mobilitätswende an Kohärenz. Die Bemühungen um eine Reduzierung des Autoverkehrs in vielen Städten ist unvereinbar mit einem Ausbau der Straßennetze außerhalb. In diesem inkohärenten Umfeld können sogar Erfolge der kommunalen ÖV- und Radverkehrsförderung (weniger Autoverkehr seitens der städtischen Bevölkerung) umschlagen in zunehmende Belastungen durch den Autoverkehr aus dem Umland in die Städte hinein. Denn die Bedingungen für den regionalen Autoverkehr verbessern sich durch den Ausbau der regionalen Straßennetze. Gleichzeitig schafft die reduzierte Autonutzung der städtischen Bevölkerung Platz für den regionalen Autoverkehr in der Stadt. So nehmen die regionalen Verflechtungen im Berufsverkehr der Vorreiterstädte besonders deutlich zu (Analysen der Verkehrsmittelnutzung nicht möglich).

Um die Erfolge von Pull-Maßnahmen abzusichern empfehlen wir eine kohärente Verkehrspolitik, die grundsätzlich Push- und Pull-Maßnahmen verknüpft. Auf kommunaler Ebene geht es um möglichst regional abgestimmte Push&Pull-Konzepte. Landesprogramme sollten als Fördervoraussetzung für Pull-Maßnahmen ergänzende Push-Maßnahmen fordern. Auf Ebene von Bund und Ländern setzt eine Mobilitäts- und Verkehrswende das Ende des Straßenausbaus voraus, der den Zielen einer Mobilitäts- und Verkehrswende grundsätzlich zuwiderläuft.

Inhaltsverzeichnis

Arbeitspapiere und Veröffentlichungen.....	ii
Sachstandsbericht	iii
Inhaltsverzeichnis	iv
Abbildungsverzeichnis	vi
Tabellenverzeichnis.....	vi
Abkürzungsverzeichnis.....	vii
1 Einleitung	1
2 Verkehrsentwicklung in Deutschland	1
3 Untersuchungsvorgehen.....	4
4 Verkehrsentwicklung – Unterschiede zwischen den Untersuchungsstädten.....	5
4.1 Verkehrsrelevante Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung.....	5
4.2 Verkehrsnachfrage und Verkehrsentwicklung im Städtevergleich.....	7
4.3 Zwischenresümee – Strukturen der Verkehrsnachfrage.....	15
5 Verkehrsangebote im Städtevergleich.....	16
5.1 Radverkehr.....	16
5.2 ÖPNV-Angebote.....	17
5.3 Parkraumbewirtschaftung	20
5.4 Integration von Stadtentwicklung und Verkehr	21
5.5 Zwischenresümee – Verkehrsangebote und Verkehrsnachfrage.....	22
6 Verkehrspolitische Prozesse im Städtevergleich	23
6.1 Die Pläne und ihre Inhalte	23
6.2 Entscheidungsvorgänge in den kommunalpolitischen Gremien	27
6.3 Zwischenresümee – Verkehrspolitische Prozesse	30
7 Handlungsempfehlungen für die Mobilitäts- und Verkehrswende	32
7.1 Zur Steuerungsfähigkeit der Kommunen: Was können Kommunen erreichen?	34
7.2 Steuerbarkeit der Kommunen: Wie können Bund und Länder unterstützen?.....	45
8 Zusammenfassung und Ausblick.....	49
8.1 Forschungsfragen und Ergebnisse	49
8.2 Erklärungsmuster und Schlussfolgerungen	52
8.3 Kommunale und regionale Erfolgsfaktoren.....	55
8.4 Schlussbemerkungen	58
Literaturverzeichnis.....	60
Datengrundlage.....	64
Anhang: Verkehrspolitiken der Untersuchungsstädte im Überblick.....	I
Dortmund	I
Karlsruhe	V

Münster.....	VIII
Bonn	XII
Freiburg i. B.....	XVI
Darmstadt.....	XIX
Leverkusen.....	XXII
Lünen	XXV
Bocholt.....	XXVIII
Alfter.....	XXXI
Abbildungsverzeichnis (Anhang).....	XXXVI
Literaturverzeichnis (Anhang)	XXXVII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wiederkehrende Unterschätzung des Verkehrswachstums: Motorisierungsprognosen und Motorisierungsentwicklung im Vergleich.....	3
Abbildung 2: Prognostizierte Entwicklung der Treibhausgasemissionen und Zielwerte des Klimaschutzgesetzes im Sektor Verkehr	4
Abbildung 3: Private Motorisierungsquote im Jahr 2021 in den deutschen Untersuchungs- und Vergleichsstädten	7
Abbildung 4: Entwicklung der privaten Motorisierungsquote (auf Basis Privat-Pkw/1.000 EW) in den deutschen Untersuchungsstädten.....	8
Abbildung 5: Wegehäufigkeiten nach Verkehrsmitteln in den deutschen Untersuchungs- und Vergleichsstädten	9
Abbildung 6: Ein- und Auspendelquoten (2020) in den deutschen Untersuchungs- und Vergleichsstädten	10
Abbildung 7: Entwicklung des Auto- und Fahrradverkehrs durch die innere Stadt und über die Stadtgrenze (Verkehrszählungen 1970 bis 2021).....	12
Abbildung 8: Unfallbelastungen durch schwere und tödliche Fahrradunfälle innerorts je Weg mit dem Fahrrad (Durchschnittswerte der Jahre 2010-2019).....	14
Abbildung 9: Unfallbelastungen durch schwere und tödliche Fahrradunfälle innerorts je Einwohner und Jahr mit dem Fahrrad (Durchschnittswerte der Jahre 2010-2019) ..	14
Abbildung 10: App-basierte Luftlinientarife für Hin- und Rückfahrt - die Verbundräume im Vergleich.....	19

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verkehrsentwicklung in Deutschland anhand ausgewählter Indikatoren	2
Tabelle 2: Verkehrsrelevante Eigenschaften der Untersuchungsstädte und der deutschen Vergleichsstädte.....	6
Tabelle 3: Wegehäufigkeiten in Münster – Stadtbevölkerung und Einpendler.....	11
Tabelle 4: Straßenraumaufteilung im innenstadtnahen Hauptverkehrsstraßennetz (eine Richtung)	16
Tabelle 5: Fahrgastzahlen und Jahreskarten der Wiener Linien und Einwohnerzahl der Stadt Wien.....	19
Tabelle 6: Eingebraachte und angenommene Ratsvorlagen mit und ohne Push-Charakter.....	28
Tabelle 7: Rangfolge der Unfall- und Motorisierungsentwicklung kreisfreier Städte aus NRW	48

Abkürzungsverzeichnis

BASt	Bundesanstalt für Straßenwesen
BMDV	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMVI	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
CATI	Computer Assisted Telephone Interview
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EW	Einwohner
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.
IQ	Innovativ und quervernetzt
KBA	Kraftfahrt-Bundesamt
Kfz	Kraftfahrzeug
KVV	Karlsruher Verkehrsverbund
Lkw	Lastkraftwagen
LSA	Lichtsignalanlagen
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MIV-F	Motorisierter Individualverkehr-Fahrer
MIV-M	Motorisierter Individualverkehr-Mitfahrer
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
Pkw	Personenkraftwagen
P+R	Park+Ride
SPNV	Schienen Personennahverkehr
StaBu	Statistisches Bundesamt
SUMP	Sustainable Urban Mobility Plan
SrV	System repräsentativer Verkehrsbefragungen
UBA	Umweltbundesamt
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
VRS	Verkehrsverbund Rhein-Sieg
ZNM	Zukunftsnetz Mobilität

1 Einleitung

Die kommunale Verkehrspolitik ist ein expansives Politikfeld mit einer Vielzahl, teils neuer Aufgabenstellungen (beginnend mit der Erhöhung der Kapazitäten der Verkehrsnetze, dann zusätzlich die Reduzierung der schweren Unfälle, der Luftschadstoffe, des Lärms sowie der Klimabelastungen), aber auch neuer Ideen und Vorschläge. Im Kern der verkehrspolitischen Diskussion steht inzwischen die Mobilitäts- und Verkehrswende, ein Begriffspaar, das mit sehr unterschiedlichen Bedeutungen verbunden wird.

Die Rede von der Mobilitäts- und Verkehrswende ist dabei inzwischen so weit verbreitet, dass man meinen könnte, diese Wende wäre bereits Realität. Die Verkehrsentwicklung in Deutschland zeigt das Gegenteil. Dies stellen wir einleitend anhand weniger bundesweiter Statistiken dar (Kapitel 2). Im Mittelpunkt des Forschungsprojekts „Wirksamkeit strategischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik“ (WIVER), auf das sich dieser Bericht wesentlich bezieht, steht dann die kommunale Verkehrsplanung und -politik. Betrachtet wurden neun Städte und eine Gemeinde aus Deutschland sowie vier Großstädte aus den Niederlanden, Österreich und der Schweiz. Das Untersuchungsvorgehen beschreiben wir in Kapitel 3. Anschließend stellen wir die Analyseergebnisse zu den Verkehrsentwicklungen (Kapitel 4), den Verkehrsangeboten (Kapitel 5) und den verkehrspolitischen Prozessen (Kapitel 6) dar. Wir ziehen daraus Schlussfolgerungen für die kommunale Verkehrsplanung und -politik eingebettet in die Verkehrspolitik der Stadtregionen, der Länder und des Bundes (Kapitel 7). In Kapitel 7 befinden sich mehrere Exkurse. Die Exkurse ergänzen die Analysen dieses Projektes, in dem sie weiterführende Ergebnisse und Überlegungen einbeziehen. Zum Abschluss fassen wir die Ergebnisse nochmals zusammen und geben einen Ausblick (Kapitel 8).

Der hier vorliegende Schlussbericht fasst die Ergebnisse eines vom Land Nordrhein-Westfalen geförderten Forschungsprojektes zusammen und setzt inhaltliche Prioritäten. Ergänzend finden sich ausführlichere Darstellungen zur Verkehrspolitik und Verkehrsentwicklung in den zehn untersuchten Fällen aus Deutschland und den vier Fällen aus den Niederlanden, Österreich und der Schweiz in Arbeitspapieren sowie in parallel erstellten Fachbeiträgen.

2 Verkehrsentwicklung in Deutschland

Betrachten wir einleitend die vergangenen Jahrzehnte, gegen die sich die Mobilitäts- und Verkehrswende abgrenzt, zeigen sich mehrere Entwicklungslinien, die sich unter dem Begriff der Verkehrsexpansion (immer schneller, immer weiter in immer leistungsstärkeren Fahrzeugen) zusammenfassen lassen. Der vorrangige Motor der Verkehrsexpansion ist das wirtschaftliche Wachstum. Aufgrund steigender Einkommen und des zunehmenden Wertes der transportierten Güter führt jede Beschleunigung zu einem immer höheren wirtschaftlichen Nutzen und jede Verlustzeit zu höheren wirtschaftlichen Einbußen. Gleichzeitig waren steigende Einkommen die Grundlage der privaten Motorisierung.

Dadurch getrieben wurden und werden im Widerspruch zu wesentlichen Zielen einer Mobilitäts- und Verkehrswende die Straßennetze ausgebaut und betrieblich optimiert. Die Kapazitäten und Geschwindigkeiten des Systems nehmen zu.¹ Dies gilt nicht nur auf der Angebotsseite der Netze und der verfügbaren Verkehrsträger, sondern auch für die Mobilitätsressourcen und -kompetenzen auf der Nachfrageseite. Im Personenverkehr stiegen und steigen vor allem die zurückgelegten Distanzen, der Verkehrsaufwand. Im Güter- und Wirtschaftsverkehr nahmen und nehmen Gewicht und Volumen der transportierten Güter (Verkehrsaufkommen) und auch hier die Distanzen zu (Tabelle 1). Aufgrund der vielfältigen Nutzervorteile eines höheren Verkehrsaufwandes (z. B. Ausschöpfung globaler Produkti-

¹ Wir gehen an dieser Stelle nicht auf die laufenden Diskussionen zu Planungsbeschleunigung, Mängel in der Erhaltung der Infrastrukturen und anhaltende Widerstände gegen den Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen ein. Es sollte aber erwähnt werden, dass das Wachstumsparadigma einerseits hinterfragt, andererseits im Netzausbau aber weiterhin verfolgt wird. Gleichzeitig stoßen Verkehrspolitik und -planung in der Bestandserhaltung bereits an ihre Grenzen.

onskostenunterschiede, Erweiterung des Arbeits- und Wohnungsmarktes) induzieren leistungsfähigere Angebote neuen Verkehr, so dass das System immer wieder die Grenze seiner verkehrstechnischen Leistungsfähigkeit erreicht. Dabei begründen das Erreichen der Kapazitätsgrenzen und die steigenden Wertsätze der Reisezeit immer wieder den Ausbau der Infrastruktur.

Tabelle 1: Verkehrsentwicklung in Deutschland anhand ausgewählter Indikatoren

	Fahrzeuge			Distanzen					negative Folgen Straßenverkehr		Ein- wohner in 1.000
	Pkw- Bestand je EW	Pkw-Neu- zulassg. >180km/h in 1.000	angelieferte Fahrräder* je TEW	Pkw km/EW	Lkw km/EW	Lkw tkm/Ew	Bahn Pkm/EW	Bahn tkm/EW	CO ₂ -Emis- sionen t/EW	Verkehrs- tote je Mio EW	
1970	0,23		37,2	3.316	440	1.286	750	1.200	1,16	316,4	60.651
1980	0,38		77,0	4.831	547	2.021	775	1.071	1,71	211,8	61.566
1990	0,49	1.062	90,7	6.302	640	2.661	694	982	2,35	124,1	63.726
2000	0,52	1.834	61,6	6.802	870	4.210	917	1.005	2,09	91,2	82.260
2010	0,51	1.844	37,7	7.327	949	5.389	1.026	1.313	1,80	44,6	81.752
2019	0,57	2.206	42,8	7.754	1.050	5.995	1.227	1.554	1,90	36,6	83.167
Entwicklung: 1990=1,00											
1970	0,47		0,41	0,53	0,69	0,48	1,08	1,22	0,49	2,55	0,95
1980	0,77		0,85	0,77	0,85	0,76	1,12	1,09	0,73	1,71	0,97
1990	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2000	1,06	1,73	0,68	1,08	1,36	1,58	1,32	1,02	0,89	0,74	1,29
2010	1,04	1,74	0,42	1,16	1,48	2,03	1,48	1,34	0,76	0,36	1,28
2019	1,15	2,08	0,47	1,23	1,64	2,25	1,77	1,58	0,81	0,30	1,31

* Fahrrad Inlandsanlieferungen

Bis zum Jahr 1990 alte Bundesländer, ab dem Jahr 2000 Bundesrepublik in den heutigen Grenzen

Pkw-Bestand ab dem Jahr 2010 ohne vorübergehend abgemeldete Fahrzeuge

EW: Einwohner; TEW: 1.000EW; tkm: Tonnenkilometer

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Basis von BMDV 1991, 2012, 2022

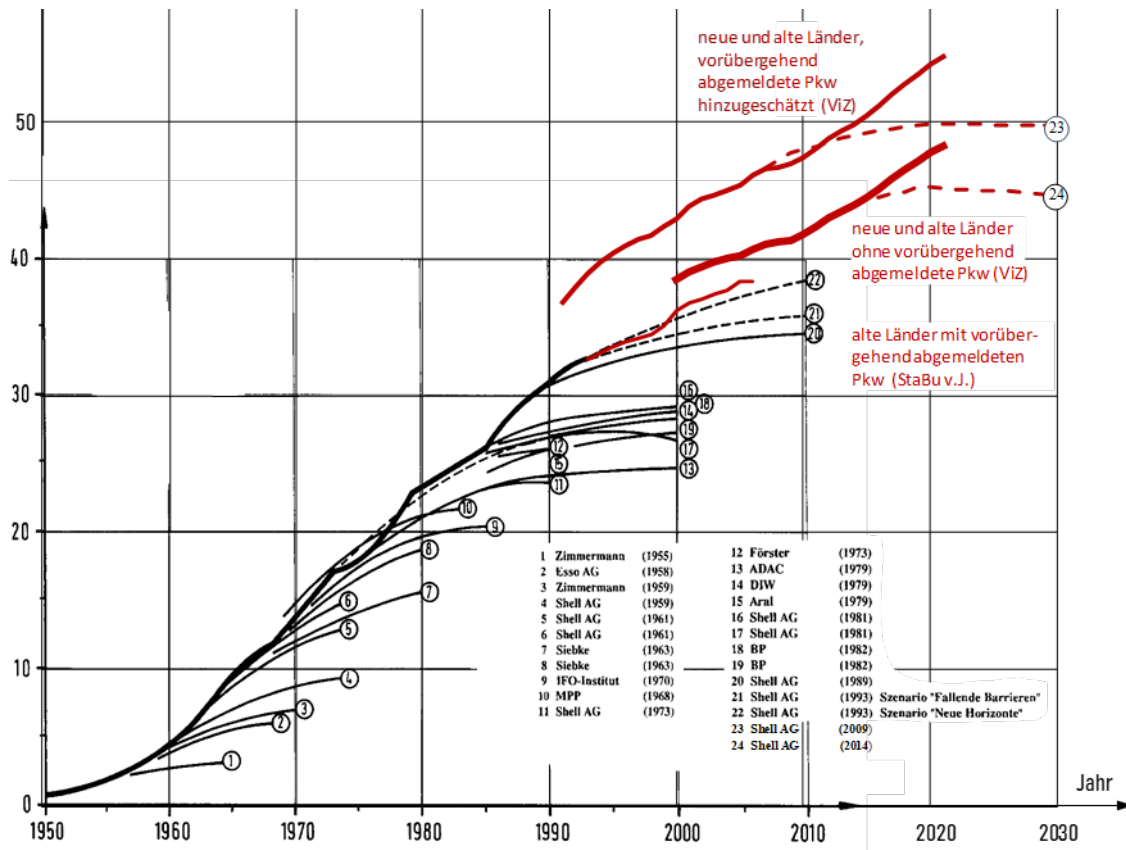
Die wiederkehrende Fehleinschätzung der Verkehrsexpansion zeigt sich besonders deutlich in der Gegenüberstellung der Motorisierungsprognosen und der tatsächlichen Motorisierungsentwicklung seit den 1950er Jahren. Die Prognosen rechneten zwar mit einem deutlichen Anstieg des Pkw-Bestandes, dabei aber mit deutlich sinkenden Zuwachsraten in den Folgejahrzehnten, teilweise sogar mit einer bereits mittelfristig abnehmenden Motorisierungsquote. Tatsächlich stieg die Anzahl der Pkw seit den 1950er Jahren praktisch linear (Abbildung 1).

Parallel wurden die Pkw und Lkw immer größer, leistungsstärker, schneller und bequemer, dabei aber auch sicherer, leiser und sauberer. So sind trotz zunehmenden Kfz-Verkehrs die Zahl der Verkehrstoten und die Schadstoffbelastungen gesunken, wenn auch letzteres nicht überall so stark wie erwartet und nach den jeweils gültigen Immissionsgrenzwerten erforderlich. Besonders deutlich verfehlt der Verkehrssektor aber die Zielwerte des Klimaschutzes. Auf das Maximum um das Jahr 1990 folgte eine Abnahme der CO₂-Emissionen (t CO₂/EW) in den beiden Folgejahrzehnten, seitdem aber wieder eine Zunahme. Auch die Entlastung besonders verkehrsbelasteter Bereiche bleibt auf der Agenda. Dies betrifft vor allem die verdichteten Bereiche der Städte.

Dabei kennzeichnen widerstreitende Interessen die verkehrspolitischen Diskussionen:

- Die Interessen der Verkehrsteilnehmer an einem störungsfreien, zuverlässigen und sicheren Verkehrsablauf zu geringen Kosten zumindest auf ihren eigenen Wegen und mit dem von ihnen bevorzugten Verkehrsmittel und
- die Schutzinteressen von Anwohnern, anderen Nutzungen und der Natur an geringen Lärm-, Schadstoff- und Klimabelastungen sowie ebenfalls einer hohen Verkehrssicherheit.

Abbildung 1: Wiederkehrende Unterschätzung des Verkehrswachstums:
Motorisierungsprognosen und Motorisierungsentwicklung im Vergleich

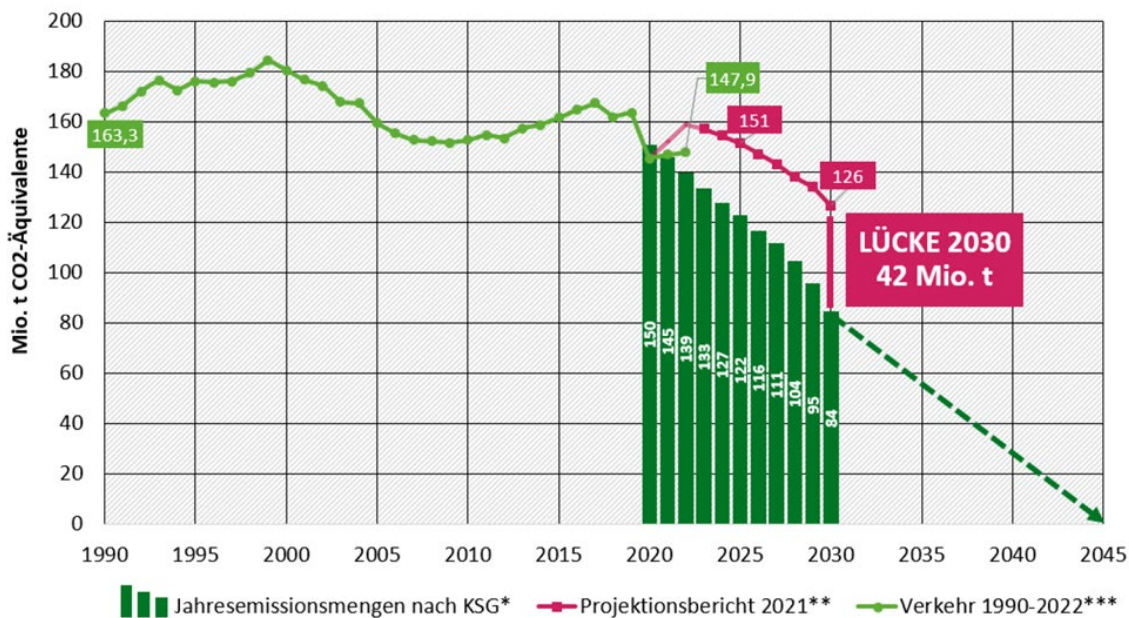


Quelle: Schühle 1986: 415 mit eigenen Ergänzungen

Der Widerstreit zwischen den Schutz- und Nutzerinteressen macht den Verkehrssektor zu einem nicht nur drängenden, sondern zu einem besonders umstrittenen Politikfeld. Der Gegenentwurf einer Mobilitäts- und Verkehrswende bleibt bisher relativ unspezifisch und wird mit unterschiedlichen Erwartungen verknüpft. Teilweise beschränken sich die Zukunftsbilder auf geringere negative Folgen der Verkehrsexpansion (verträglichere Abwicklung des Verkehrs einschließlich technischer Fortschritte: aktueller Begriff der Antriebswende, Digitalisierung). In anderen Diskussionen spielt die Verlagerung des Personenverkehrs auf das Fahrrad und den ÖPNV eine zentrale Rolle oder auch die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Bahn und das Binnenschiff (Verkehrsverlagerung). Teilweise soll unter dem Stichwort der Verkehrsvermeidung die Verkehrsexpansion selbst verlangsamt, gestoppt oder umgekehrt werden. Erfolge beschränken sich allerdings weitgehend auf eine verträglichere Abwicklung, auf eine steigende Verkehrssicherheit und auf sinkende Luftschadstoffemissionen. Der CO₂-Ausstoß ist seit 1990 zeitweilig zwar gesunken, dann wieder gestiegen und entfernt sich seit 2020 und nach den Prognosen des Umweltbundesamtes immer weiter von den Zielwerten des Klimaschutzgesetzes (Abbildung 2). Bis zum Jahr 2030 ergibt sich dabei eine kumulierte Überschreitung um mehr als 300 Mio. t CO₂. Diese summierte Überschreitung bis zum Jahr 2030 entspricht bereits mehr als der Hälfte des Restbudgets der Jahre 2031 bis 2045 (eigene Berechnungen anhand (UBA 2022)).

So wird die aktuelle Debatte um eine Mobilitäts- und Verkehrswende in einem Umfeld geführt, in dem die bisherige und fortgesetzte Wachstumsdynamik des Verkehrssektors wiederkehrend unterschätzt wird. Dies betrifft insbesondere die klimaschädigenden Emissionen im Verkehrssektor.

Abbildung 2: Prognostizierte Entwicklung der Treibhausgasemissionen und Zielwerte des Klimaschutzgesetzes im Sektor Verkehr



* Angepasste Ziele aufgrund von Zielüberschreitung ** Berechnete Werte des „Projectionsbericht 2021“ weichen teilweise von später veröffentlichten offiziellen IST-Werten ab. *** Für 2022 nur vorläufige Emissionsdaten.

Quelle: UBA 2022

3 Untersuchungsvorgehen

Das Projekt WIVER untersucht mit kommunalem Schwerpunkt, wie und wie weit Verkehrsplanung und Verkehrspolitik zu einer Mobilitäts- und Verkehrswende beitragen können. Dazu vergleichen wir neun Städte und eine Gemeinde (im Weiteren nur als zehn Städte bezeichnet) aus Deutschland und vier Städte aus dem benachbarten Ausland. Wir formulierten im Vorfeld Erwartungen zu den Verkehrsstrukturen und den Verkehrspolitiken der in eine engere Auswahl einbezogenen Städte und unterschieden auf einem Kontinuum Vorreiterstädte und Städte, die in den letzten Jahren ambitionierte Ziele formuliert haben, aber in der Umsetzung erst am Anfang stehen oder auf Hemmnisse stoßen. Auf Basis der Literatur, Eindrücken aus zahlreichen Fachdiskussion, einer Online-Erhebung, der Datenverfügbarkeit und Kooperationsbereitschaft wählten wir als Vorreiterstädte in Deutschland die Städte Münster, Karlsruhe, Freiburg im Breisgau und Bocholt sowie im angrenzenden Ausland Wien, Zürich, Utrecht und Houten aus. Eher im Mittelfeld ordneten wir die Städte Bonn und Darmstadt ein, als Nachzüglerinnen Dortmund und Leverkusen. Die Stadt Lünen und die Gemeinde Alfter, die jeweils an die Großstädte Dortmund bzw. Bonn angrenzen, ergänzen das Untersuchungsfeld.

Diese Vorab-Einordnung hat sich weitgehend bestätigt. Bonn und Darmstadt rechnen wir allerdings inzwischen ebenfalls zu den Vorreiterstädten. Die Häufung in Nordrhein-Westfalen ergibt sich aus der Verankerung und Förderung des Projektes durch das Land Nordrhein-Westfalen (NRW). Gleichzeitig wurde vereinbart, keine der vier Millionenstädte in Deutschland zu untersuchen (s. Arbeitspapier 4).

Wir untersuchen nach Maßgabe verfügbarer Daten die (Entwicklung der) Verkehrsnachfrage und der Verkehrsangebote sowie die (Entwicklung der) institutionellen und politischen Prozesse, um die Handlungs- und Wirkungsspielräume kommunaler Verkehrsplanung und -politik auszuloten. Als strategische Ziele der Mobilitäts- und Verkehrswende sehen wir die Reduzierung der Pkw-Nutzung (Fahrten und Distanzen), des Pkw-Bestandes, eine verträglichere Verkehrsabwicklung und Technikentwicklung bei gleichzeitig guten Erreichbarkeitsbedingungen. Dabei befassen wir uns mit den generellen Unterschieden der Verkehrsstrukturen, deren Rahmenbedingungen und spiegeln diese an den verkehrspolitischen Diskussionen und Entscheidungen in den Städten.

Eingangskarakterisieren wir dazu die Städte im Hinblick auf wichtige Rahmenbedingungen des städtischen Verkehrs. Im nächsten Schritt untersuchen wir, ob sich das Verkehrsverhalten der Wohnbevölkerung zwischen den Untersuchungsstädten deutlich unterscheidet und ob die Unterschiede den Erwartungen entsprechen (Kapitel 4). Wir betrachten im Anschluss die Verkehrsangebote in den Städten als den engeren Rahmen der Verkehrsnachfrage (Kapitel 5), die gleichzeitig die Manifestation bisheriger Verkehrsplanung und -politik bilden. Zum Abschluss des analytischen Teils untersuchen wir die politischen Prozesse (Kapitel 6). Der engere Zeitrahmen der Untersuchung beträgt etwa zehn Jahre. Teilweise gehen wir darüber hinaus. Die empirischen Grundlagen bilden Verkehrserhebungen und -statistiken, Interviews mit Akteuren der lokalen Verkehrspolitik, Pläne und Konzepte sowie Ratsprotokolle. Auf dieser Basis werden am Ende Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen gegeben (Kapitel 7 und 8).

4 Verkehrsentwicklung – Unterschiede zwischen den Untersuchungsstädten

Auf Basis der Literatur und eigenen Analysen befassen wir uns als Interpretationskontext mit der Frage, welche verkehrsrelevanten Eigenheiten von Städten außerhalb des Einflussfeldes von Verkehrsplanung und Verkehrspolitik liegen (Kapitel 4.1). Im Anschluss vergleichen wir, soweit mit Daten der MiD 2017 möglich, Kenngrößen des Verkehrsverhaltens zwischen den Untersuchungsstädten sowie zwischen den Untersuchungsstädten und weiteren Städten. Wir ergänzen diese Analysen um Analysen der Motorisierungsquote (Basis KBA) und der Berufspendlerverflechtungen (Daten BA) sowie der Unfallbelastungen (Daten BASt) (Kapitel 4.2). Abschließend ziehen wir ein Zwischenresümee (Kapitel 4.3).

4.1 Verkehrsrelevante Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung

Städtevergleiche des Verkehrsverhaltens liegen vielfältig vor (z. B. Nobis et al. 2020; Gascon et al. 2020; Buehler et al. 2017). Auf Basis der Literatur und eigener Analysen spielen neben den jeweiligen Verkehrsangeboten zahlreiche Rahmenbedingungen jenseits des direkten Handlungs- und Einflussfeldes der Verkehrsplanung und -politik eine wichtige Rolle (s. Arbeitspapiere 5 und 9; Holz-Rau et al. 2022; Wachter und Holz-Rau 2022). So korrespondieren folgende Merkmale der Städte in der Regel mit einer *geringeren Motorisierungsquote und MIV-Nutzung der Wohnbevölkerung*:

- Hohe Einwohnerzahlen, damit verbunden eine hohe Dichte und besonders gute ÖPNV-Angebote,
- ein hoher Anteil von Studierenden an der städtischen Bevölkerung,
- geringe Höhenunterschiede und damit höhere Attraktivität des Fahrrads,
- steigende Einwohnerzahlen (steigende Flächenkonkurrenz und neue urbane Milieus mit geringerer MIV-Orientierung).

Diese Rahmenbedingungen beeinflussen nicht nur die Motorisierung und die Verkehrsmittelnutzung der Wohnbevölkerung selbst, sondern auch Wahlentscheidungen und damit verkehrspolitische Entscheidungsprozesse. So ist der Anteil der Partei *Die Grünen* in besonders universitär geprägten Städten in der Regel besonders hoch.

Die ausgewählten Untersuchungsstädte entsprechen als Vorreiter- wie als Nachzüglerstädte diesen Merkmalen (Tabelle 2). So sind die Vorreiterstädte Bonn, Münster, Karlsruhe, Freiburg und Darmstadt (gereiht nach Stadtgröße) stark universitär geprägt, wirtschaftlich prosperierend und verzeichnen einen deutlichen Anstieg der Einwohner und der Einpendler. Die Fahrradstädte Münster, Bocholt und Lünen sind besonders eben. Dagegen spielen in den Nachzüglerstädten Leverkusen und Dortmund die Universitäten keine oder eine deutlich geringere Rolle, die Einwohnerzahlen sind in etwa stabil und der Anteil der Arbeitslosen hoch. Die Einpendlerzahlen steigen unterdurchschnittlich. Entsprechend haben die von uns untersuchten Vorreiterstädte also einen strukturellen Vorsprung, während den Nachzüglerstädten eine Mobilitäts- und Verkehrswende strukturell besonders schwerfallen dürfte.

Vor diesem Hintergrund genügt es also nicht, die Vorreiter- mit den Nachzüglerstädten zu vergleichen. Vielmehr wurden zusätzlich soweit möglich jeder Stadt Vergleichsstädte zugeordnet, die sich in Gemeindegröße, universitärer Prägung und Topografie ähneln. Es stellen sich also jeweils die Fragen:

- Spielt in den Vorreiterstädten das Auto eine geringere Rolle als in Städten ähnlicher Größe, universitärer Prägung und Topografie, also in ihren jeweiligen Vergleichsstädten?
- Spielt in den Nachzüglerstädten das Auto eine größere Rolle als in Städten ähnlicher Größe, universitärer Prägung und Topografie, also in ihren Vergleichsstädten?

Insbesondere ein solcher Unterschied würde die Städte jeweils als Vorreiterin oder Nachzüglerin identifizieren.

Tabelle 2: Verkehrsrelevante Eigenschaften der Untersuchungsstädte und der deutschen Vergleichsstädte

	Fläche	Siedlungs- u. Verkehrsfläche (SuV)		davon Verkehrsfläche	Bevölkerung	Bevölkerungsdichte		Jugendquotient ¹	Altenquotient ²	Studierende am Studienort ³	Studierendenquotient ⁴
	qkm	qkm	%	qkm		EW / qkm	EW / qkm SuV			WS 2018/19	
Städte mit 1 - 3 Mio. EW											
Wien ⁵	414,9	219,5	53	63,1	1.897.491	4.574	8.645	0,30	0,26	196.112	0,10
3 dt. Vergleichsstädte	490,3	308,5	63	71,0	1.466.117	2.990	4.752	0,28	0,28	105.280	0,07
Städte mit 400.000 – 649.999 EW											
Dortmund	280,7	167,7	60	41,2	587.010	2.091	3.501	0,30	0,33	52.647	0,09
Zürich ⁶	91,9	57,0	62	12,7	434.008	4.724	7.614	0,25	0,23	64.620	0,15
9 dt. Vergleichsstädte	245,7	141,8	58	34,2	567.124	2.308	3.999	0,29	0,32	34.704	0,06
Städte mit 250.000 – 399.999 EW											
Utrecht ⁷	99,3	42,1	42	9,6	357.719	3.602	8.497	0,33	0,16	~75.000	0,21
Bonn	141,1	71,9	51	17,0	327.258	2.320	4.549	0,32	0,29	40.815	0,12
Münster	303,3	100,7	33	26,2	314.319	1.036	3.120	0,27	0,26	60.945	0,19
Karlsruhe	173,4	81,1	47	21,9	313.092	1.805	3.862	0,25	0,28	40.846	0,13
6 dt. Vergleichsstädte	171,7	84,0	49	20,9	289.790	1.688	3.449	0,31	0,32	20.065	0,07
Städte mit 200.000 – 249.999 EW											
Freiburg i. B.	153,0	49,4	32	14,7	230.241	1.504	4.664	0,28	0,25	32.414	0,14
13 dt. Vergleichsstädte	163,0	75,7	46	19,0	228.058	1.399	3.012	0,28	0,36	16.719	0,07
Städte mit 125.000 – 174.999 EW											
Leverkusen	78,9	46,3	59	9,8	163.838	2.077	3.536	0,32	0,37	811	0,00
Darmstadt	122,1	42,9	35	12,8	159.207	1.304	3.709	0,28	0,27	46.163	0,29
17 dt. Vergleichsstädte	96,9	44,0	45	11,1	147.480	1.522	3.355	0,29	0,31	11.262	0,08
Städte mit 75.000 – 99.999 EW											
Lünen	59,4	28,6	48	6,2	86.449	1.456	3.027	0,32	0,37	-	-
31 dt. Vergleichsstädte	95,4	32,9	35	8,4	85.529	897	2.596	0,30	0,36	5.212	-
Städte mit 50.000 – 74.999 EW											
Bocholt	119,4	31,9	27	8,5	71.099	595	2.227	0,32	0,35	-	-
Houten ⁸	99,3	8,8	9	2,2	50.177	505	5.702	0,45	0,24	-	-
77 dt. Vergleichsstädte	88,6	25,8	29	7,1	60.098	679	2.332	0,31	0,38	6.597	-
Gemeinden mit 20.000 – 49.999 EW											
Alfter	34,8	8,4	24	1,8	23.622	679	2.822	0,34	0,32	-	-
507 dt. Vergleichsgem.	82,5	16,9	20	5,2	30.109	365	1.782	0,32	0,39	2.994	-

¹ Jugendquotient: Verhältnis der Anzahl der Personen unter 20 Jahren zu Anzahl der Personen zwischen 20 und 64 Jahren

² Altenquotient: Verhältnis der Anzahl der Personen über 64 Jahren zu Anzahl der Personen zwischen 20 und 64 Jahren

³ Studierendenzahlen für deutsche Städte auf Ebene kreisfreier Städte oder Kreise

⁴ Anzahl Studierende (am Studienort) je Einwohner

⁵ Studierendenzahlen für 2019

⁶ Flächenangabe für 2017

⁷ Flächenangaben für 2015, Bevölkerungsstand 2020

⁸ Flächenangaben für 2015

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf CBS 2018, 2020; Magistrat der Stadt Wien 2019; Stadt Zürich 2019, 2020; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020b, 2020c; Gemeinde Houten 2020; Gemeinde Utrecht 2020

4.2 Verkehrsnachfrage und Verkehrsentwicklung im Städtevergleich

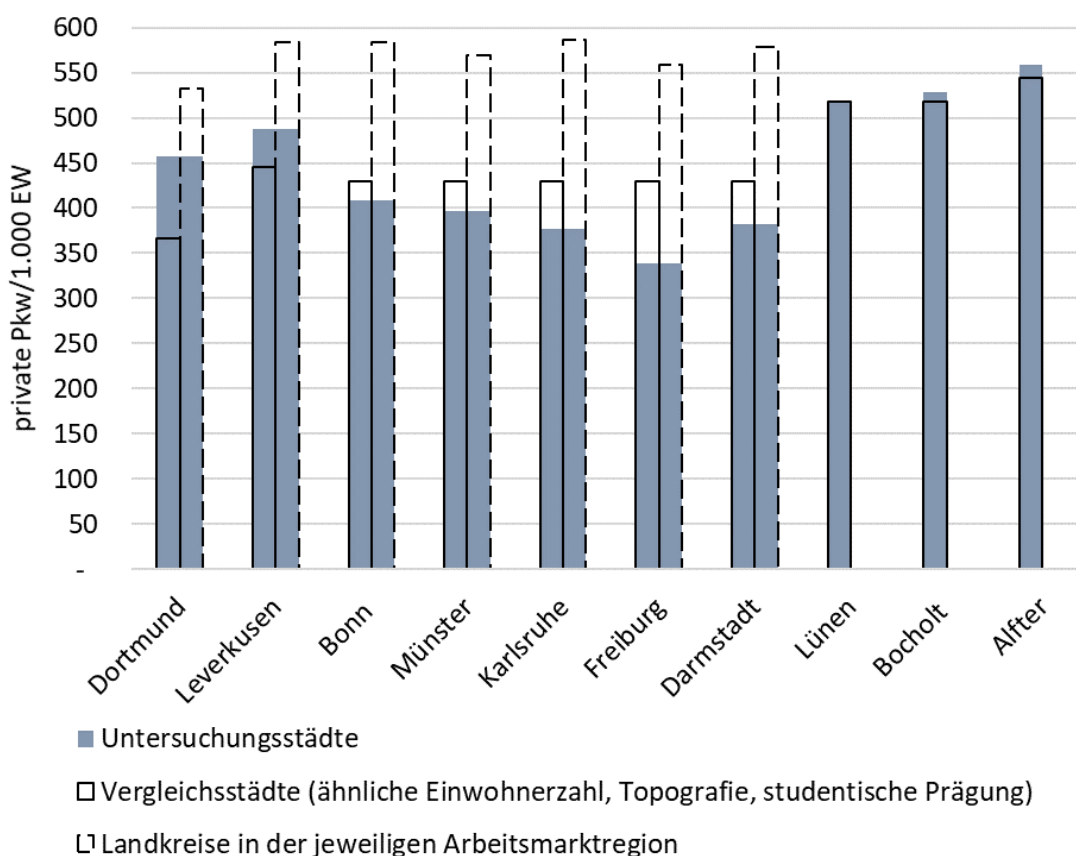
Die meisten vorliegenden Städtevergleiche des Verkehrsverhaltens stützen sich auf die Anteile der Verkehrsmittel an den zurückgelegten Wegen (prozentualer Modal Split) anhand von Haushaltsbefragungen der Wohnbevölkerung. Wir betrachten anstelle des relativen Modal Splits die verkehrsmittel-spezifischen Wegehäufigkeiten und Distanzen pro Einwohner und Tag basierend auf der MiD 2017 (zur Begründung s. (Holz-Rau et al. 2020) und ergänzen die Motorisierungsquoten für die Städte und ihr Umland (Daten des KBA) sowie die Ein- und Auspendlerströme (Daten der BA).

Wir vergleichen dabei die deutschen Untersuchungsstädte untereinander und mit den Durchschnittswerten ihrer jeweiligen Vergleichsstädte (Kapitel 3.1), so z. B. die Werte für Dortmund mit dem Durchschnitt der Städte Stuttgart, Essen und Dresden². Sofern es die Datenlage zulässt, werden die Analysen der deutschen Städte um Analysen der ausländischen Beispiele ergänzt.

Motorisierungsquote und Pkw-Bestand

Die Bestandsdaten der Privat-Pkw stellen als Vollerhebungen eine besonders verlässliche Datengrundlage dar. Sie ermöglichen im Gegensatz zur MiD 2017 Analysen von Zeitreihen (hier 2013 bis 2021) und auf regionaler Ebene (ausführliche Darstellung der Ergebnisse im Arbeitspapier 9). Danach sind die Motorisierungsquoten in Dortmund und Leverkusen unter den untersuchten Großstädten besonders hoch (graue Säulen in Abbildung 3). Sie sind auch höher als in den ihnen entsprechenden Vergleichsstädten (graue Säulen im Vergleich zu den schwarz gerahmten Säulen). Dagegen unterschreiten die als

Abbildung 3: Private Motorisierungsquote im Jahr 2021 in den deutschen Untersuchungs- und Vergleichsstädten



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf BBSR Bonn 2022; IT.NRW 2022; KBA 2021; Landesamt für Statistik Niedersachsen 2022; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2022; TU Dresden 2022

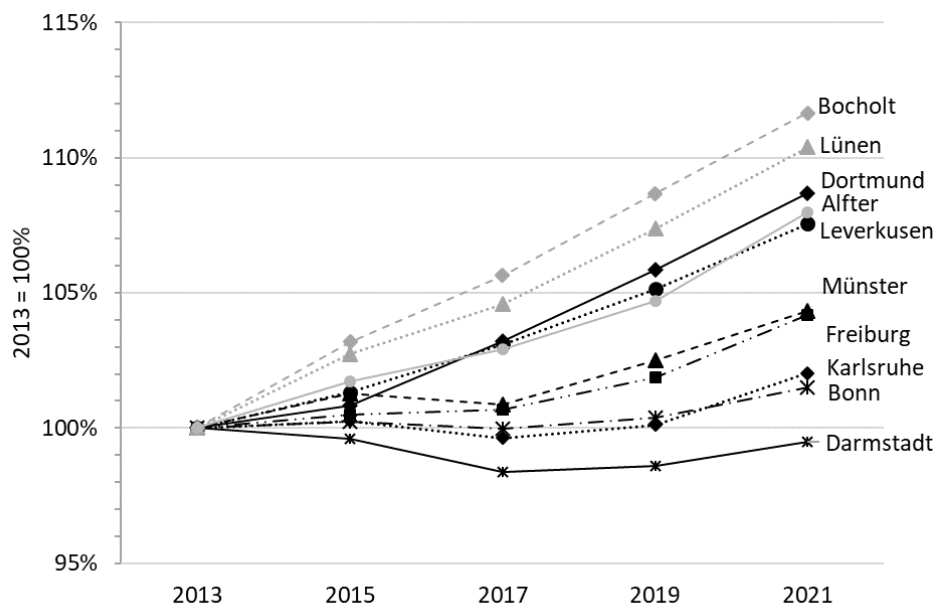
² Leverkusen wird mit den Durchschnittswerten von Mannheim, Augsburg, Lübeck, Rostock, Ingolstadt, Fürth, Offenbach a. M. verglichen, Münster, Karlsruhe und Darmstadt mit den Durchschnittswerten von Potsdam, Oldenburg, Regensburg und Erlangen. Die Vergleichsstädte von Freiburg sind Bielefeld, Aachen, Kassel, Heidelberg, Würzburg, Ulm und Koblenz.

Vorreiterstädte eingeordneten Großstädte die Motorisierungsquoten ihrer jeweiligen Vergleichsstädte. Die geringste Motorisierungsquote verzeichnet die Stadt Freiburg. Sie unterschreitet auch die Werte der zugeordneten Vergleichsstädte am deutlichsten. Die Motorisierungsquote in Lünen und Alfter sowie Bocholt liegen auf dem Niveau ihrer jeweiligen Vergleichsstädte.

In den Landkreisen der jeweiligen Arbeitsmarktregionen (jeweils rechte gestrichelte Säulen in Abbildung 3), im „Umland ohne weitere kreisfreie Städte“, sind die Motorisierungsquoten erwartungsgemäß deutlich höher als in den großen Untersuchungsstädten.³ Es zeigen sich aber keine systematischen Unterschiede zwischen den „Umlandkreisen“ der Vorreiter- und Nachzüglerstädte. Dies gilt auch für die Wachstumsraten der Motorisierung (s. Arbeitspapier 9).

In allen Untersuchungsstädten nahm die Anzahl der Privat-Pkw zu, in fast allen auch die Motorisierungsquote (Ausnahme Darmstadt in den Jahren 2013 bis 2017, Abbildung 4). Dabei stieg die Motorisierungsquote in den Städten Dortmund und Leverkusen stärker als in den kreisfreien Vorreiterstädten (Abbildung 4) und stärker als in den eigenen Vergleichsstädten (s. Arbeitspapier 9). In den kreisfreien Vorreiterstädten ist der Anstieg der Motorisierung dagegen geringer als in den eigenen Vergleichsstädten. Die Schere zwischen den kreisfreien Vorreiter- und Nachzüglerstädten öffnet sich also weiter. Das gilt auch für den Vergleich zwischen den Vorreiterstädten und den Landkreisen „ihres Umlandes“ und den beiden Mittelstädten. Dabei verzeichnen die Städte Bocholt und Lünen höhere Anstiege als ihre Vergleichsstädte. In Alfter entspricht der Anstieg der Motorisierungsquote dem Durchschnitt der Vergleichsgemeinden (s. Arbeitspapier 9).

Abbildung 4: Entwicklung der privaten Motorisierungsquote (auf Basis Privat-Pkw/1.000 EW) in den deutschen Untersuchungsstädten



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf KBA 2021 und Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2022

Gegenüber den deutschen Untersuchungsstädten weisen die untersuchten Städte aus dem Ausland deutlich geringere und teils deutlich sinkende Motorisierungsquoten auf (Zürich von 400 im Jahr 2002 auf 320 Pkw/1.000 EW im Jahr 2019). Trotz leicht sinkender Motorisierungsquote sogar im Züricher Umland führte die in Stadt und Umland steigende Einwohnerzahl zu einer erheblichen Zunahme der Pkw-Anzahl in der Region, während der Pkw-Bestand in der Stadt Zürich etwa konstant blieb (s. Ar-

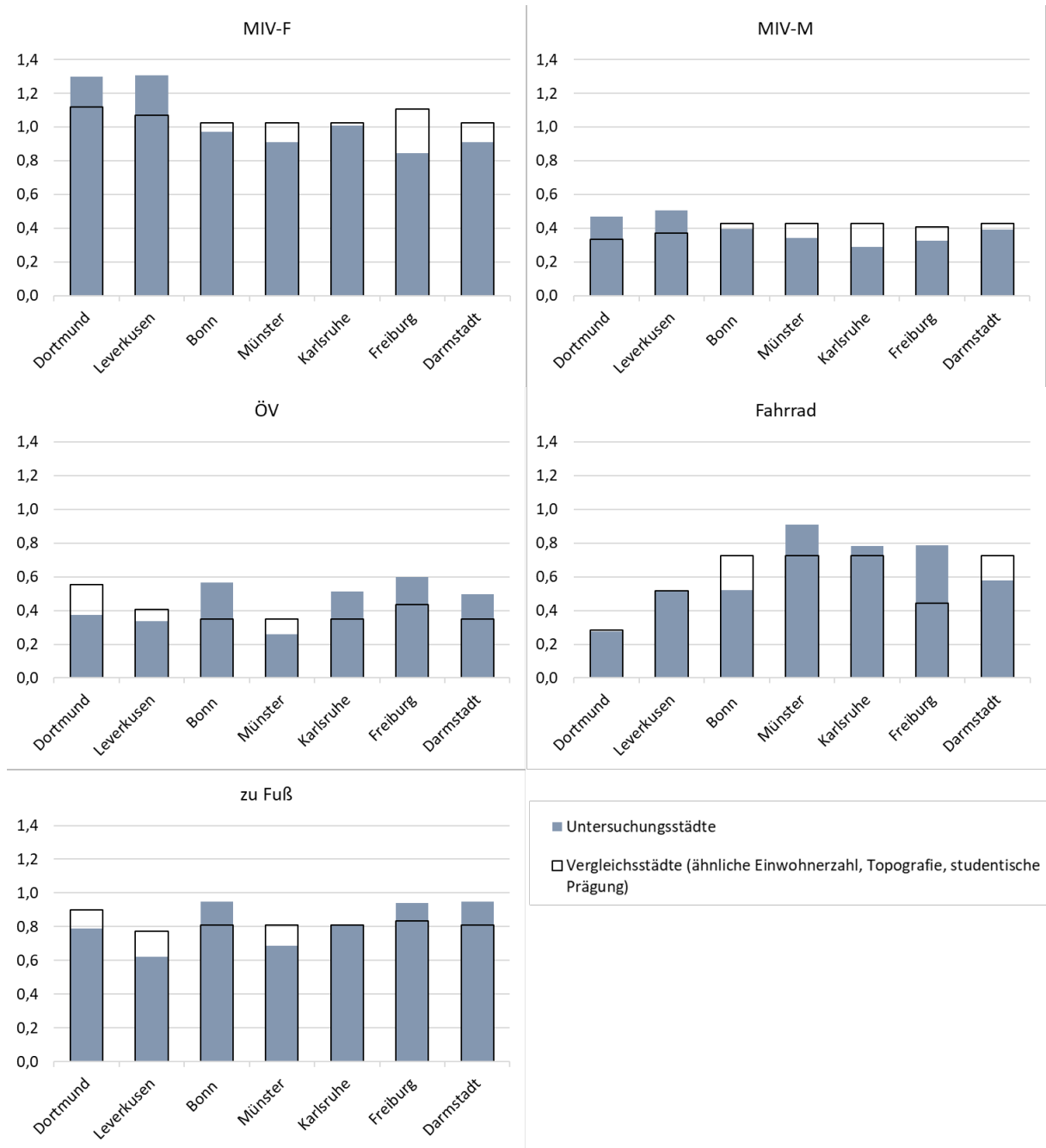
³ Ein „klassischer Stadt-Umland-Vergleich“ ist hier nicht sinnvoll, da sich im Umfeld von Dortmund, Bonn, Karlsruhe und Leverkusen weitere, teilweise sogar größere Großstädte befinden. Daher werden hier die Motorisierungsquoten der zugehörigen Landkreise betrachtet.

beitspapier 8). Auch in den Städten Wien und Utrecht sanken die Motorisierungsquoten bei gleichzeitig steigenden Einwohnerzahlen. In Utrecht nehmen die Motorisierungsquote und die Anzahl der Pkw im Umland allerdings deutlich zu.

Verkehrsmittelnutzung

Die Analysen der MiD 2017 zeigen ähnliche Unterschiede im Verkehrsverhalten wie die Analysen der Motorisierung und unterstreichen die vorab formulierten Einordnungen der Untersuchungsstädte. In den Städten Dortmund und Leverkusen stehen einem starken MIV-F (motorisierten Individualverkehr als Fahrer) und MIV-M (als Mitfahrer) ein schwacher ÖV und Fußverkehr gegenüber (Abbildung 5).

Abbildung 5: Wegehäufigkeiten nach Verkehrsmitteln in den deutschen Untersuchungs- und Vergleichsstädten



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf BBSR Bonn 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2022; MiD 2017

Die Stadt Karlsruhe liegt im MIV-F auf dem Niveau der eigenen Vergleichsstädte bei deutlich höherer ÖV- und niedrigerer MIV-M-Nutzung. In Bonn und Darmstadt wird das Vergleichsniveau des MIV-F etwas unterschritten, bei schwachem MIV-M und Radverkehr sowie starkem Fußverkehr. Dagegen ist

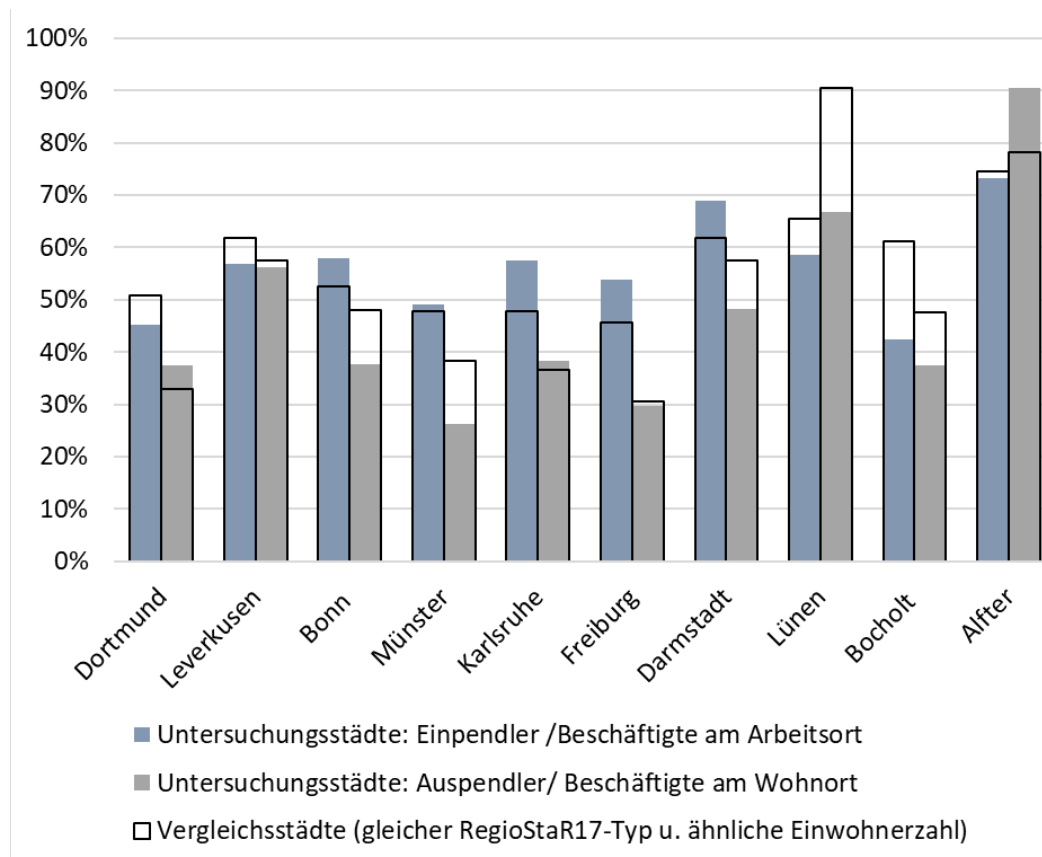
die Stadt Münster besonders fahrradaffin, bei jeweils geringerem MIV-F, MIV-M, Fußverkehr und ÖV. In der Stadt Freiburg unterschreitet die MIV-F-Nutzung das Niveau der eigenen Vergleichsstädte am deutlichsten. Auch der MIV-M ist unterdurchschnittlich. Dagegen werden alle Verkehrsmittel des Umweltverbundes besonders häufig genutzt.

Die Unterschiede der verkehrsmittelspezifischen Wegehäufigkeiten sind allerdings stark durch die Verkehrsmittelnutzung auf kurzen Wegen geprägt. Betrachtet man die für die Emissionen relevanteren Distanzen verwischen diese Unterschiede. So liegt die MIV-F-Wegehäufigkeit der Freiburger um 55 % unter der der Dortmunder Bevölkerung. Bei den MIV-F-Distanzen beträgt die Differenz nur noch -17 %. Gegenüber den eigenen Vergleichsstädten liegt Dortmund in der MIV-F-Wegehäufigkeit bei +50 %, bei den MIV-F-Distanzen bei nur +7 %. In der Stadt Freiburg sind die Differenzen gegenüber ihren Vergleichsstädten der MIV-F-Distanzen (-8 %) ebenfalls wesentlich geringer als bei den MIV-F-Wegen (-30 %). (s. Arbeitspapier 5)

Berufspendler

Anders als zum Verkehrsverhalten der Wohnbevölkerung der großen Untersuchungsstädte liegen für die Umlandbevölkerung keine Daten zur Verkehrsmittelnutzung vor. Die Daten der Bundesagentur für Arbeit geben aber Auskunft zum Berufspendleraufkommen und der Berufspendlerentwicklung. Danach weisen die Vorreiterstädte unter den Großstädten einen besonders starken Bedeutungsüberschuss auf (im Jahr 2020 1,45 bis 1,66 Beschäftigte am Arbeitsort/Beschäftigten am Wohnort), der in jedem Fall durch Einpendler ausgeglichen werden muss. Dieser besonders hohe Bedeutungsüberschuss zeigt sich sowohl gegenüber den eigenen Vergleichsstädten wie gegenüber den Städten Dortmund und Leverkusen (im Jahr 2020: 1,14 bzw. 1,02 Beschäftigte am Arbeitsort/Beschäftigten am Wohnort). Entsprechend ist in den Vorreiterstädten der Anteil der Einpendler (Anzahl der Einpendler/Anzahl der Beschäftigten am Arbeitsort) besonders hoch (Abbildung 6). Dies gilt auch für den Verkehrsaufwand der Einpendler.

Abbildung 6: Ein- und Auspendelquoten (2020) in den deutschen Untersuchungs- und Vergleichsstädten



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf BMVI 2020; Bundesagentur für Arbeit 2020; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020a

Beides spricht aufgrund der Dominanz des MIV im Berufsverkehr sowie den höheren Motorisierungsquoten im Umland für besonders hohe MIV-Belastungen durch Einpendler (verkehrsmitteldifferenzierte Daten liegen nicht vor). Dagegen liegen die Auspendlerquoten (Anzahl der Auspendler/Anzahl der Beschäftigten am Wohnort) auf dem Niveau der jeweiligen Vergleichsstädte (Karlsruhe, Freiburg) oder darunter (Bonn, Darmstadt, Münster). So steht in den Vorreiterstädten der geringeren MIV-Nutzung der Wohnbevölkerung eine hohe Intensität des übergemeindlichen Pendelns gegenüber, die in den MiD-Analysen fehlen. In den Nachzüglerstädten Dortmund und Leverkusen ist das Gegenteil der Fall. Dies relativiert den „Vorsprung“ der Vorreiterstädte in der Verkehrswende. Eine vollständige Bilanz der regionalen Verkehre wäre auf Basis regionaler Verkehrsbefragungen möglich, die leider nicht zur Verfügung stehen. Eine weitere Alternative besteht in der Verwendung von Floating-Car-Data mit imputierten Daten zur Verkehrsmittelnutzung. Der Kauf dieser Daten war im Rahmen des Projektes nicht vorgesehen. Auch Verkehrszählungen im Netz versprechen zusätzliche Informationen. Unsere Recherchen haben hierzu aber gezeigt, dass entsprechende Daten bisher kaum systematisch erhoben und aufbereitet werden.

Die Pendlerentwicklung zeigt in allen Städten zunehmende Ein- und Auspendlerzahlen. Dabei wird in den geführten Interviews der starke prozentuale Zuwachs der Auspendler betont, der in fast allen Städten stärker als bei den Einpendlern ist (am deutlichsten in Karlsruhe und Freiburg: von 2013 bis 2020 Einpendler +8 % und +13 %, Auspendler +35 % und +28 %). In Absolutzahlen haben aber nur in Karlsruhe die Auspendler stärker zugenommen als die Einpendler (+12.300 Auspendler gegenüber +7.300 Einpendler). In Freiburg überwiegt dagegen, wie in den anderen Großstädten auch, die Zunahme der Einpendler (+8.200) gegenüber der Zunahme der Auspendler (+5.500). Auch hier kann die Verwendung prozentualer Kenngrößen wie beim Modal-Split zu Fehleinschätzungen führen.

Anhand einer älteren Untersuchung der Stadt Münster lassen sich dagegen Absolutdaten einer Haushaltsbefragung in der Stadt mit einer Befragung von Berufseinpendlern verbinden (Tabelle 3).

Tabelle 3: Wegehäufigkeiten in Münster – Stadtbevölkerung und Einpendler

Verkehrsaufkommen (Wege/Tag)	Veränderung 1982 bis 2007				
	1982	1990	2007	relativ	absolut
Verkehr der Wohnbevölkerung (Datengrundlage Haushaltsbefragung)					
zu Fuß	233.314	208.285	165.998	-29%	-67.316
Rad	272.511	333.060	400.097	+47%	+127.586
ÖPNV	61.595	64.843	110.665	+80%	+49.070
Umweltverbund	567.420	606.188	676.760	+19%	+109.340
MIV	365.836	376.289	387.328	+6%	+21.492
Summe	933.256	982.477	1.064.087	+14%	+130.831
Hin- u. Rückwege der Einpendler nach Münster (Pendlerbefragung, Verkehrszählungen)					
zu Fuß	nicht erhoben	nicht erhoben	nicht erhoben	-	-
Rad	2.870	1.743	nicht erhoben	-	-
ÖPNV	46.090	59.522	71.035	+54%	+24.945
Umweltverbund	48.960	61.265	71.035	+45%	+22.075
MIV	152.649	218.059	300.361	+97%	+147.712
Summe	201.609	279.324	371.395	+84%	+169.786
Bewohner- und Einpendlerverkehr (Summe der Befragungen)*					
zu Fuß	233.314	208.285	165.998	-29%	-67.316
Rad	275.381	334.803	400.097	+45%	+124.716
ÖPNV	107.685	124.365	181.700	+69%	+74.015
Umweltverbund	616.380	667.453	747.795	+21%	+131.415
MIV	518.485	594.348	687.689	+33%	+169.204
Summe	1.134.865	1.261.801	1.435.482	+26%	+300.617

* Nicht erhobene Pendleraufkommen zu Fuß oder mit dem Rad werden nicht berücksichtigt.

ÖPNV öffentlicher Personennahverkehr

MIV motorisierter Individualverkehr

Quelle: eigene Darstellung, teilweise eigene Berechnungen nach Stadt Münster 2009b: 26 ff.

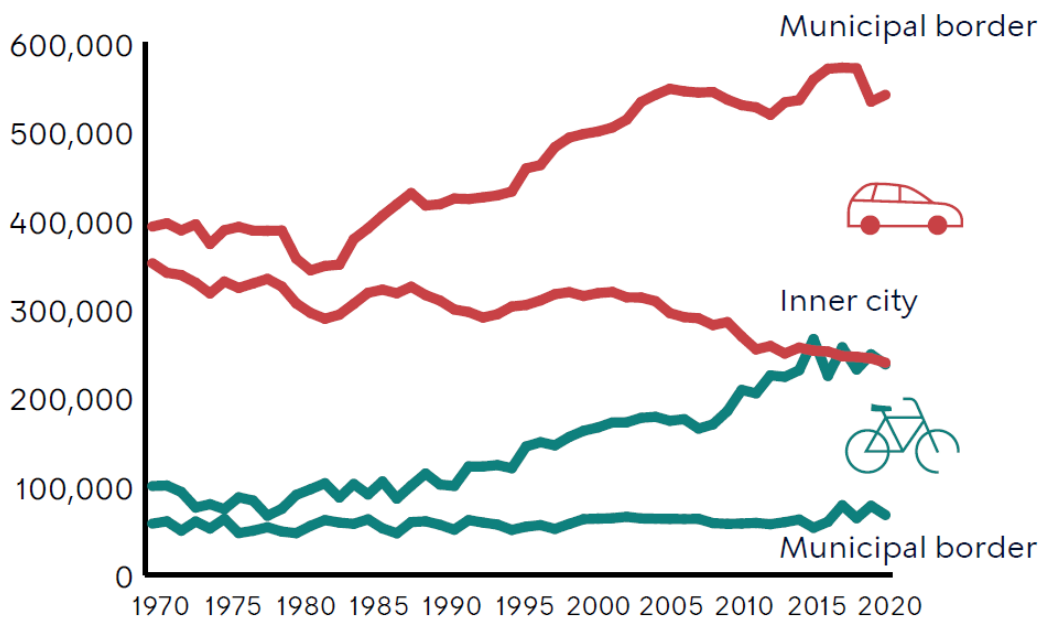
Dabei wird die Dominanz der MIV-Einpendler für die MIV-Entwicklung im städtischen Netz sehr deutlich. So ist im Betrachtungszeitraum das MIV-Aufkommen in der Stadt bzw. in die Stadt hinein und hinaus um knapp 170.000 Fahrten gestiegen. Von diesem Plus entfielen knapp 150.000 MIV-Fahrten auf den Verkehr der Einpendler. Für die Belastungen vor Ort spielen diese Einpendler aber eine noch größere Rolle. Denn die innerörtlichen Strecken der Einpendler sind im Durchschnitt wohl länger, als die MIV-Fahrten im Binnenverkehr.

Verkehrsaufkommen anhand von Zählungen

Konsistente Zeitreihen auf Basis von Verkehrszählungen liegen in den Städten in der Regel nicht vor. Nur die Stadt Darmstadt wertet nach unserem Eindruck die Daten der Lichtsignalsteuerung systematisch aus. Dies ist in den Fallbeispielen aus dem Ausland teilweise anders. In den Städten Wien, Zürich und hier ergänzend Kopenhagen liegen systematisch aufbereitete Zählergebnisse in unterschiedlicher Differenzierung vor.

Danach nehmen innerhalb der Städte Wien (Kfz) und Zürich (Pkw) die Belastungen an Kfz-Zählstellen ab. An den Stadtgrenzen von Wien bleiben sie dagegen weitgehend konstant und steigen in Zürich (nur) leicht an. In beiden Fällen hat die Bevölkerung in der Kernstadt und im Umland dagegen deutlich zugenommen (s. Arbeitspapier 8). Eine ergänzende Betrachtung der Stadt Kopenhagen zeigt seit den 1980er Jahren dagegen eine deutliche Zunahme der Pkw-Belastungen an den Stadtgrenzen, die die Abnahme am Innenstadtrand deutlich übertrifft – eine Entwicklung, die unseres Wissens am Beispiel Kopenhagen kaum thematisiert wird, aber wie in unseren Vorreiterstädten auch auf eine besondere Zunahme der Distanzen mit dem MIV hinweist (Abbildung 7).⁴

Abbildung 7: Entwicklung des Auto- und Fahrradverkehrs durch die innere Stadt und über die Stadtgrenze (Verkehrszählungen 1970 bis 2021)



Quelle: City of Copenhagen 2022: 10

In den deutschen Beispielstädten ist es uns dagegen nicht gelungen, schlüssige Zeitreihen für Kordons zu bilden. Dies ist mit Blick auf ein Monitoring der Entwicklungen bedauerlich. Es zeigen sich aber Ansätze (gute Aufbereitung der Zählstellen in NRW über die Straßeninformationsdatenbank NRW, Nutzung von Daten der Verkehrssteuerung in Darmstadt), die dies zukünftig ermöglichen sollten.

⁴ Den Einbruch im Jahr 2020 deuten wir als Corona-Effekt. Der letzte Messwert betrifft das Jahr 2021 und nicht 2020, wie es die Beschriftung der horizontalen Achse vermuten lässt.

Verkehrsunfälle

Ein weiterer Aspekt der Verkehrsentwicklung ist die Unfallbelastung. Die geringsten Unfallbelastungen mit Personenschäden (Verletzte + Getötete/100.000 EW) im Jahr 2019 weisen Dortmund, Leverkusen und Karlsruhe auf (369 bis 385 V+G/100.000 EW). In Freiburg, Münster und Bonn liegt dieser Indikator etwa ein Drittel höher, in Freiburg bei 535 V+G/100.000 EW. Allerdings steigt die Anzahl der besonders schweren Unfälle mit Schwerverletzten und Getöteten in Leverkusen seit 2015 deutlich an, vermutlich infolge der Teilspernung der Leverkusener Brücke (A1). Nach diesem Indikator war Leverkusen im Jahr 2019 sogar die Stadt mit dem höchsten Risiko. Die einzige Stadt mit deutlichen Fortschritten in den letzten Jahren war die Stadt Karlsruhe. Das Risiko besonders schwerer Unfälle ist dort von 2012 bis 2019 kontinuierlich gesunken und hat sich in diesem Zeitraum fast halbiert.

Ein erheblicher Teil dieser Unterschiede ist auf die Unfallbelastungen im Radverkehr zurückzuführen, die stark mit der Nutzungshäufigkeit des Fahrrads zusammenhängen. So ist die Wegehäufigkeit mit dem Fahrrad in Münster rund dreimal so hoch wie in Dortmund (s.o.) die Unfallbelastung (V+G/100.000 EW) im Radverkehr sogar viermal so hoch. In allen Städten weist die Unfallbelastung im Radverkehr nach oben, in Münster und Freiburg in den letzten Untersuchungsjahren sogar besonders stark. Bei den besonders schweren Unfällen zeigt sich ein Anstieg vor allem in Freiburg und Leverkusen, während Karlsruhe hier deutliche Erfolge erzielt hat.

Nach einem Städtevergleich ist die Unfallkostenrate schwerer Radverkehrsunfälle der Stadt Dortmund je Einwohner deutlich geringer als in den meisten Städten mit ähnlich geringer Fahrradnutzung. Dagegen sind die Unfallbelastungen in Karlsruhe und Freiburg besonders hoch (Abbildung 9). Besonders gering sind die Unfallbelastungen in der hier nicht näher untersuchten Stadt Heidelberg (s. Arbeitspapier 6).

Exkurs: Safety in Numbers

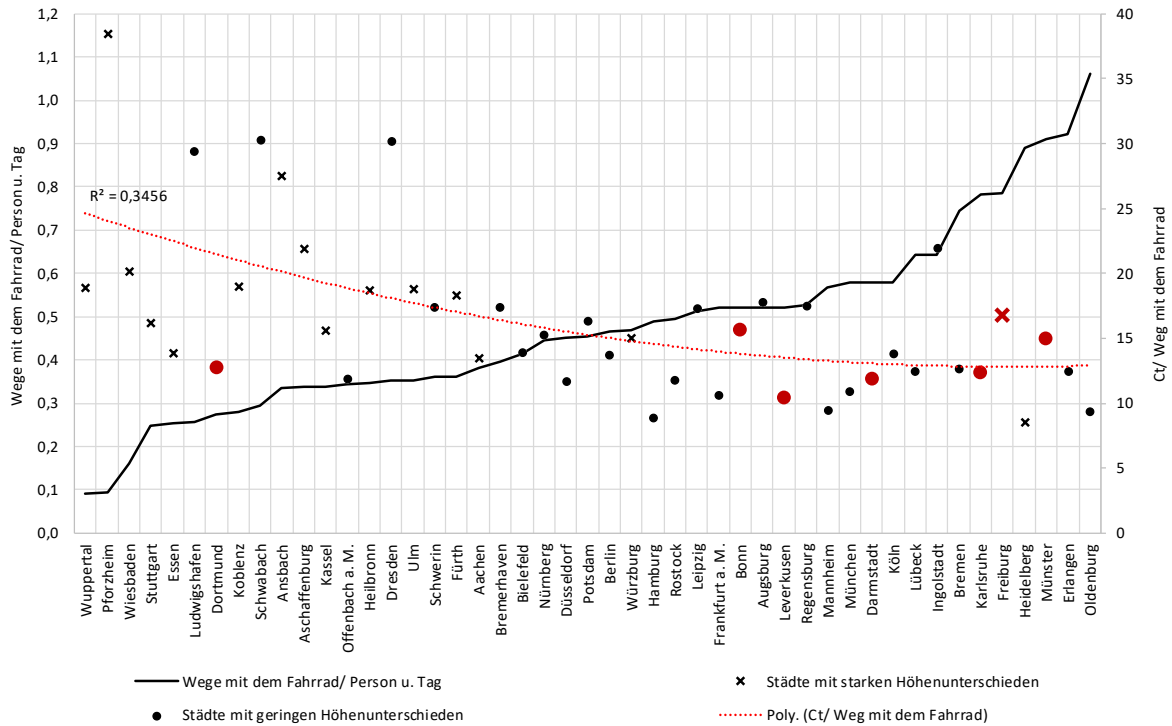
Im Gegensatz zu der sinkenden Anzahl schwerverletzter und getöteter Pkw-Insassen und Fußgängern nimmt die Anzahl schwerverletzter und getöteter Radfahrer in den letzten Jahren zu, obwohl die Hypothese *Safety in Numbers (SiN)* besagt, dass bei starkem Radverkehr weniger Radverkehrsunfälle pro Weg oder km geschehen.

Der Nachweis erfolgt anhand einzelner Netzelemente (Leden 2002), anhand von Städtevergleichen (Jacobsen 2003) und von Staaten (Robinson 2005)(Jacobsen 2003). In einer umfangreichen Metaanalyse betonen Elvik und Bjørnskau die hohe Stabilität der Befunde über die Einzelstudien hinweg. Allerdings ist dieser SiN-Effekt unterproportional zum Aufkommen bzw. zu den Distanzen im Radverkehr. Bei doppelten Radverkehrsaufkommen sind die Unfallzahlen trotz des SiN-Effekts im Mittel um 40 % erhöht (2017: 280). Ähnliches zeigen unsere Analysen der Radverkehrsunfälle im Städtevergleich.

In Abbildung 8 sind die deutschen Städte nach der Fahrradnutzung der Wohnbevölkerung gereiht. Die rote Linie zeigt eine abnehmende Unfallbelastung (Schadenkosten von Unfällen mit Schwerverletzten und Getöteten in ct/Weg) mit dem Fahrrad. Gleichzeitig zeigt die Abbildung deutliche Abweichungen der Städte von diesem Verlauf (unter den Untersuchungsstädten nach oben in Freiburg, Münster und Bonn sowie nach unten vor allem in Dortmund und Leverkusen). Betrachtet man statt der Belastungen je Weg die Unfallbelastungen der Bevölkerung (in €/Einwohner und Jahr), so zeigt sich eine zunehmende Tendenz mit höherem Radverkehrsaufkommen (Abbildung 9).

Der Mengeneffekt überwiegt also den Safety in Numbers-Effekt. Die gewünschte Zunahme des Radverkehrs lässt eine Zunahme der Radverkehrsunfälle erwarten und verpflichtet zu einem besonderen Schutz von Radfahrern im Rahmen der Radverkehrsförderung. Ergänzende Analysen zeigen, dass die Unfallbelastung in der Summe aller Verkehrsmittel unabhängig vom Radverkehrsaufkommen ist. Denn in den Fahrradstädten stehen einer höheren Unfallbelastung im Radverkehr geringere Unfallbelastungen im Fußverkehr und/oder MIV gegenüber.

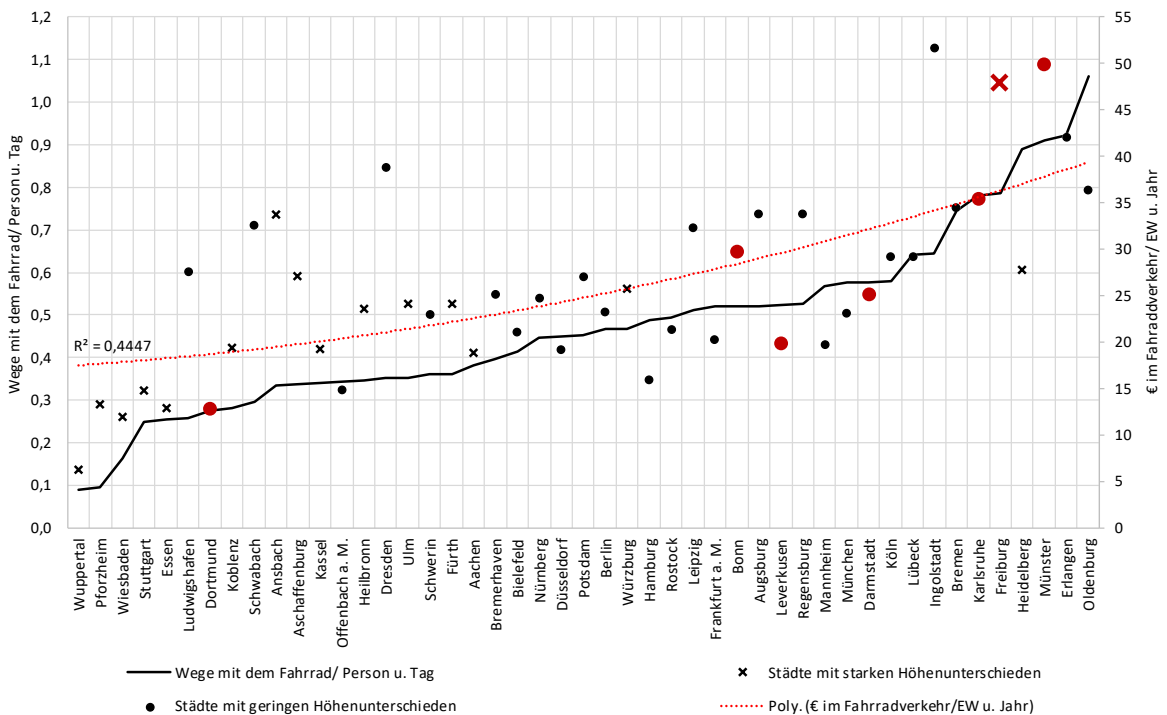
Abbildung 8: Unfallbelastungen durch schwere und tödliche Fahrradunfälle innerorts je Weg mit dem Fahrrad (Durchschnittswerte der Jahre 2010-2019)



Unfallkosten: 1.121.888 €/Getötete, 112.570 €/Schwerverletzte

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung auf Datengrundlage der MiD 2017 und BASt 2019, 2020

Abbildung 9: Unfallbelastungen durch schwere und tödliche Fahrradunfälle innerorts je Einwohner und Jahr mit dem Fahrrad (Durchschnittswerte der Jahre 2010-2019)



Unfallkosten: 1.121.888 €/Getötete, 112.570 €/Schwerverletzte

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung auf Datengrundlage der MiD 2017, BASt 2019, 2020 und Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020b

4.3 Zwischenresümee – Strukturen der Verkehrsnachfrage

Die Verkehrsnachfrage der Wohnbevölkerung unterscheidet sich teils deutlich und in erwarteter Richtung zwischen den untersuchten Großstädten. Dies gilt sowohl für die Motorisierungsquote als auch für die mit dieser Quote eng verbundenen Nutzungshäufigkeit des MIV. So liegt die Motorisierungsquote in Leverkusen und Dortmund deutlich höher als in Freiburg. In den kleineren Städten sind die Motorisierungsquoten deutlich höher. Die Wegehäufigkeit mit dem MIV-F ist in Dortmund und Leverkusen am höchsten, in Freiburg deutlich am geringsten.

Diese vorab erwarteten, aus anderen Untersuchungen in der Tendenz bekannten und hier an aktuellen Daten bestätigten Unterschiede im Verkehrsverhalten der Wohnbevölkerung erklären sich zunächst aus spezifischen Ausgangsbedingungen der Städte, die die städtische Planung und Politik nicht oder kaum beeinflussen können. So haben größere Großstädte besonders gute Voraussetzungen für ein hochwertiges ÖPNV-Angebot, stark universitär geprägte Städte gute Voraussetzungen für den Fuß- und Radverkehr sowie den ÖPNV, Städte mit geringen Höhenunterschieden für das Fahrrad. Berücksichtigt man dies, so liegen Dortmund und Leverkusen trotzdem im Pkw-Besitz und MIV-Nutzung deutlich höher als Städte ähnlicher Struktur. Umgekehrt unterschreiten die als Vorreiter ausgewählten Großstädte jeweils die Motorisierung und MIV-Nutzung anderer Städte ähnlicher Struktur. Dies ist in Freiburg am deutlichsten. Es gibt also Unterschiede zwischen den Vorreiter- und Nachzüglerstädten, die über die jeweils spezifischen Rahmenbedingungen hinausgehen und als Resultat unterschiedlicher Verkehrsangebote erscheinen. Diese resultieren aus einer teils seit Jahrzehnten spezifischen Verkehrspolitik, in der die Anpassung an den MIV eine höhere oder geringere Rolle gespielt hat. Wobei uns außerdem wichtig erscheint: Die spezifischen Ausgangsbedingungen von universitär geprägten Städten erleichtern zusätzlich eine Verkehrspolitik, in der der MIV einen geringeren Stellenwert besitzt als in anderen Städten.

Gleichzeitig zeigen unsere Analysen aber weitere einschränkende Punkte, die vor allem für die Klimaschutzdebatte relevant sind:

- Die Unterschiede der Verkehrsmittelnutzung sind besonders groß, wenn man die Verkehrsmittelnutzung der Wohnbevölkerung bei kurzen Wegen betrachtet. Analysiert man dagegen die klimaschädigenden Personenkilometer mit dem MIV-F, sind die Unterschiede zwischen Vorreiter- und Nachzüglerstädten deutlich geringer. Wir halten diesen Befund für plausibel, da sich die jeweilige Verkehrspolitik auf das eigene Stadtgebiet beschränkt und daher vor allem für den Binnenverkehr wirksam ist.
- Andererseits weisen die Vorreiterstädte hohe Belastungen durch die Einpendler und damit erhöhte Flächenkonkurrenzen auf. Dies senkt vor allem für die Wohnbevölkerung die Attraktivität des Autos und steigert insbesondere im Binnenverkehr die Konkurrenzfähigkeit von Fahrrad und/oder ÖPNV. Dies zeigt sich auch in einer unterdurchschnittlichen Motorisierungsquote in diesen Städten.
- Hinzu kommt in den Vorreiterstädten ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum der letzten Jahrzehnte. Auch dies erhöht die Flächenkonkurrenz im Verkehrsraum und die relative Attraktivität des Umweltverbundes. Städte mit starkem Wachstum weisen eine unterdurchschnittliche Zunahme der Motorisierungsquote auf, die sich in der Tendenz als eine durch Flächenknappheit begrenzte Motorisierungsentwicklung auffassen lassen. Besonders deutlich erscheint uns das in der Stadt Zürich, die trotz erheblicher Bevölkerungszunahme die Anzahl der öffentlichen Stellplätze nicht erhöht hat und inzwischen sogar senkt (s. Arbeitspapier 8).

In der Summe weisen die Verkehrsstrukturen der Vorreiterstädte also eine geringere MIV-Nutzung der Wohnbevölkerung auf kürzeren Wegen und gleichzeitig stärkere regionale Verflechtungen auf. Mit Blick auf den Klimaschutz ist (bei aktuell fehlenden regionalen Daten zur Verkehrsmittelnutzung) also nicht zu entscheiden, ob die Verkehrsstrukturen der Vorreiterstädte unter Einbeziehung der regionalen Verkehre tatsächlich vorteilhaft sind. Sie weisen aber darauf hin, dass die Bedeutung der regionalen Verkehre besonders hoch sind und stärkere Beachtung finden sollten.

Mit Blick auf die Ziele einer Mobilitäts- und Verkehrswende sind die Unterschiede im Verkehrsverhalten der Wohnbevölkerung zwischen Vorreiter- und Nachzüglerstädten also deutlich. Es ist aber bisher

in keiner der Städte zu einer Abkehr vom Auto gekommen. Auch in fast allen guten Beispielen aus Deutschland nehmen die Motorisierungsquoten zu. Nur die Stadt Darmstadt weist eine weitgehend stabile Motorisierungsquote auf. Im Zeitraum von 2013 bis 2021 haben sich dabei die Abstände zwischen den Vorreiter- und Nachzüglerstädten vergrößert. Ein- und Auspendlerquoten steigen in allen Städten. Dabei überwiegt (nur) in Karlsruhe die absolute Zunahme der Auspendler sogar die der Einpendler. Ansonsten ist in absoluten Zahlen der Zuwachs der Einpendler höher als der der Auspendler. Mit Blick auf die Pendlerströme beobachten wir besonders hohe Einpendlerquoten und damit einen besonders hohen Verkehrsaufwand gerade in die Vorreiterstädte hinein.

5 Verkehrsangebote im Städtevergleich

Für die beobachteten Unterschiede in der Verkehrsnachfrage kann es eine Vielzahl von Gründen geben. Dazu gehören neben kaum beeinflussbaren stadtstrukturellen Merkmalen (Kapitel 3.1) auch planerisch und politisch zugängliche Eigenschaften der Raumstruktur und der Verkehrsangebote. Betrachten wir daher die Verkehrsangebote in den Städten als mögliche Erklärung für die beobachteten Unterschiede der Verkehrsnachfrage.

5.1 Radverkehr

Die Städte Karlsruhe, Münster, Freiburg und Bocholt wurden unter anderem ausgewählt, weil sie seit Langem den Radverkehr fördern. Dies schlägt sich nicht nur in überdurchschnittlichen Bewertungen im Fahrradklimatest des ADFC nieder, sondern zeigt sich auch anhand der verkehrspolitischen Entscheidungen und Strategien. In Freiburg, Münster und Karlsruhe ist die Fahrradnutzung (deutlich) höher als in den jeweiligen Vergleichsstädten (Abbildung 5, Seite 10).

Analysen der innenstadtnahen Hauptverkehrsstraßen (überschlägige Bestandsaufnahmen im Radius von etwa 2,5 km um das Stadtzentrum, in Dortmund bis zu 5 km, Erhebungen in studentischen Abschlussarbeiten) zeigen zunächst unterschiedliche Breiten der Straßenräume. Über die breitesten Straßenräume verfügen Dortmund und Münster (Tabelle 4). Davon entfallen in Dortmund besonders viele Flächen auf den MIV. Die Parkflächen sind etwa doppelt so groß wie in Münster, Freiburg oder Darmstadt. Auf der anderen Seite stechen in Münster die Flächen für den Radverkehr hervor (Radwege einschließlich der Abstandsflächen gegenüber dem MIV). Auffällig waren dabei lückenhafte Radverkehrsführungen geringer Breite in Leverkusen und Dortmund sowie die Anordnung von Quer- und Schrägparkständen an Hauptverkehrsstraßen bei Schutzstreifen und Radfahrstreifen, die wir nur in Dortmund vorgefunden haben.

Tabelle 4: Straßenraumaufteilung im innenstadtnahen Hauptverkehrsstraßennetz (eine Richtung)

	Mittelstreifen	Straba+ Bus	Fahrgasse	Parken	Radverkehr m. Trennstreifen	gem. Geh- u. Radweg	Grünstreifen	Gehweg	Breite	Untersuchungsstrecke
Dortmund	0,8	0,6	5,9	1,7	1,2	0,3	0,3	2,4	13,2	57 km
Bonn	0,4	0,7	4,3	1,0	1,2	0,7	0,6	1,6	10,5	39 km
Münster	0,5	0,2	5,2	0,9	2,3	0,1	0,6	2,6	12,3	35 km
Freiburg	0,9	1,2	4,3	0,8	0,9	0,4	0,3	1,9	10,8	21 km
Leverkusen	0,2	0,3	4,7	0,5	0,9	1,7	1,3	1,0	10,5	32 km
Darmstadt	0,3	1,3	4,9	0,8	0,8	0,5	1,0	2,1	11,7	28 km
Alfter	0,0	0,0	3,5	0,7	0,0	0,1	0,0	0,9	5,1	26 km

Quelle: eigene Erhebung

In Utrecht und Houten steht das Fahrrad seit Langem im Mittelpunkt der Stadtentwicklung und Verkehrsplanung. Entsprechend sind die niederländischen Untersuchungsstädte infrastrukturell wesentlich besser aufgestellt und das Fahrrad ist im höchsten Maße im Verkehrsverhalten der Bevölkerung verankert. Die Städte Wien und Zürich haben dagegen dem Radverkehr lange wenig Beachtung geschenkt und bemühen sich erst in den letzten Jahren Anschluss zu finden.

5.2 ÖPNV-Angebote

Die ÖPNV-Angebote der Städte unterscheiden sich ebenfalls deutlich. Die Unterschiede betreffen mehrere Aspekte des Angebots:

- Die Grundtakte liegen im Hauptnetz der meisten Großstädte bei 10 Minuten. Die Straßen- und Stadtbahnen in der Stadt Freiburg fahren dagegen mit Takten von 6 bzw. 7,5 Minuten deutlich häufiger. In den Mittelstädten ist die Bedienungshäufigkeit deutlich geringer. Die Gemeinde Alfter hat aufgrund ihrer Größe kein relevantes innergemeindliches ÖPNV-Angebot.
- Die Großstädte Dortmund, Bonn, Karlsruhe, Darmstadt und Freiburg verfügen über Straßen- und Stadtbahnsysteme. Diese reichen in Karlsruhe weit in die Region. Auch das Bonner Netz hat regionale Äste. Vor allem ist es mit dem Netz der Stadt Köln verbunden. Besonders hoch ist die Stationsdichte der Straßen- und Stadtbahnen (je qkm Siedlungs- und Verkehrsfläche) in den Städten Karlsruhe, Freiburg und Darmstadt. Die Großstädte Münster und Leverkusen und die beiden Mittelstädte verfügen dagegen über keine städtische Straßen- oder Stadtbahn. Die Gemeinde Alfter ist mit der Stadtbahn an Bonn angebunden, ein Stadtteil von Lünen an Dortmund. In der einwohnerstärksten Untersuchungsstadt Dortmund hat das innörtliche Schienenangebot eine deutlich geringere Bedeutung als in den anderen Straßen-/Stadtbahnstädten.
- Hervorzuheben ist das Karlsruher Modell, das seit Ende der 1970er Jahre mit Zweisystemfahrzeugen ein immer weiter ausgedehntes regionales Netz vor allem auf Gleisen der DB bedient. Eine Tunnellösung im Stadtzentrum ging erst im Jahr 2021 in Betrieb und sollte bestehende Kapazitätsengpässe im Stadtbahnnetz abbauen. Das Stadtbahnnetz der Stadt Bonn reicht ebenfalls in die Region und ist mit dem Kölner Netz verbunden.
- Die kleineren Großstädte Darmstadt und Freiburg haben auf unterirdische Führungen verzichtet, führen das oberirdische Straßenbahnnetz weitgehend auf eigenem Gleiskörper und haben das Streckennetz verlängert. Die Stadt Dortmund hat sich auf den Umbau der Straßenbahn zur Stadtbahn mit eigenem Gleiskörper und unterirdischer Führung in der Innenstadt konzentriert. Zu einer Erweiterung des Stadtbahnnetzes in das Dortmunder Umland ist es bis auf die Modernisierung der Strecke nach Lünen-Brambauer nicht gekommen. Im Mittelpunkt der letzten Jahrzehnte stand die unterirdische Führung in der Innenstadt, auch um die Behinderungen des MIV durch die Straßenbahn zu reduzieren. Entsprechend hat die Stadt Dortmund den mit Abstand höchsten Anteil unterirdischer Streckenabschnitte und Stationen. Gleichzeitig ist die Haltestellendichte des Gesamtnetzes aber nur etwa halb so hoch wie in den Städten Karlsruhe, Freiburg und Darmstadt.
- In der Stadt Zürich kam es, nachdem der Umbau zur Tieftram (unterirdische Führung der Straßenbahn) abgelehnt wurde, sowie in einer zweiten Phase als Reaktion auf das starke städtische Wachstum zu einer umfangreichen und fortlaufenden Erweiterung des Straßenbahn- und Busnetzes, die in dichtem Takt bedient werden. Seit der Eröffnung der S-Bahn 1990 erfolgte bis 2018 die vierte Teilergänzung. Im Jahr 2019 wurden weitere Investitionsmittel für den Ausbau der S- und Regionalbahnen bis 2035 zur Verfügung gestellt. Die Stadt Wien hat gefördert durch den Bund ebenfalls ein U- und S-Bahnsystem eingerichtet und damit die ÖPNV-Qualität deutlich erhöht. Parallel wurden das Straßenbahn- und Bus-Netz umfangreich erweitert. In der Stadt Utrecht kam es bisher nur zu geringen Angebotsausweitungen. Die stark belastete Buslinie zur Universität wurde auf die Stadtbahn umgestellt. Umfangreiche Erweiterungen des ÖPNV sind geplant, jedoch umstritten. Kennzeichnend sind die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, nach denen sich Wien und Zürich bisher vor allem durch ihren ÖPNV-Ausbau, Utrecht und Houten durch ihre Radverkehrsförderung auszeichnen. Sie weisen im jeweils anderen Bereich Schwächen auf und sehen dort selbst Nachholbedarf.

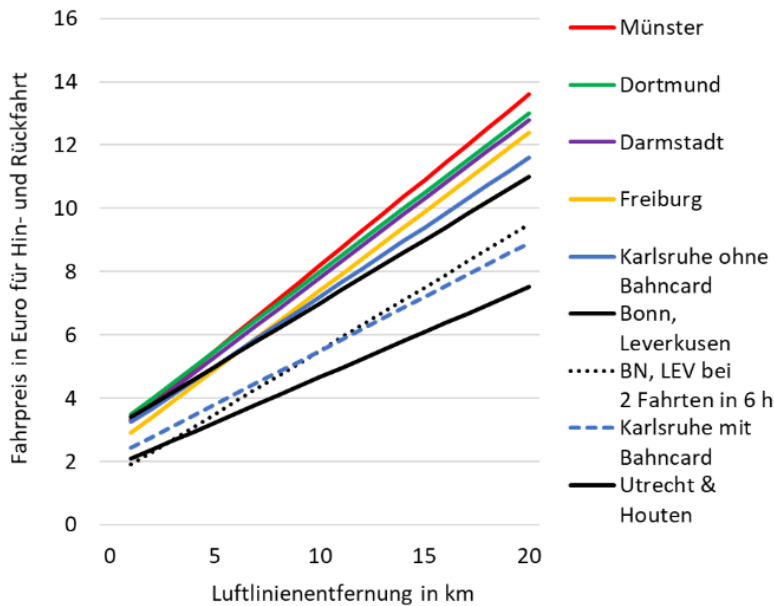
- Die ÖPNV-Tarife und Tarifmodelle differieren zwischen den Untersuchungsstädten deutlich. Mit Blick auf die Stammkunden stellen Zeitkarten das Regelangebot dar. In der Region Freiburg sind die ÖPNV-Zeitkarten besonders günstig, obwohl es keine stadtweite, sondern nur eine regionsweit gültige RegioKarte gibt (Stand 3/2023: Jahresabo 745,20 €, Gültigkeitsbereich ausgehend von der Innenstadt von Freiburg 25 bis 50 km). Gleichzeitig ist die Karte im Abo übertragbar. In den Großstädten NRWs sind die Zeitkarten erheblich teurer. So kosten die nicht übertragbaren, nur stadtweit gültigen Abos für die Städte Bonn 1073 €/Jahr, Dortmund 854 €/Jahr und Leverkusen 817 €/Jahr. Für die Strecke von Euskirchen nach Bonn (Entfernung ca. 30 km) sind 2.420 €/Jahr fällig, von Gelsenkirchen nach Dortmund (Entfernung ca. 30 km 1655 €/Jahr), also das 3,6- bzw. 2,5-fache der RegioKarte in Freiburg. Sehr teuer kann der ÖPNV für die Bewohner der Gemeinden an den Grenzen der Verbundgebiete auch auf kurzen Strecken sein. Als Extrembeispiel: Die drei Kilometer lange Strecke vom Bahnhof Preußen in Lünen über die Stadtgrenze zur nächsten Station Dortmund Derne kostet 6,10 € als Einzelfahrt, im Jahresabo 1.224 €/Jahr.
- Die auf den Tarifen basierenden Fahrgasterlöse decken einschließlich der Ausgleichzahlungen der öffentlichen Hand für gemeinwirtschaftliche Leistungen die Kosten der Leistungserbringung durch die Verkehrsunternehmen nur teilweise. Hinzu kommen Zuschüsse der öffentlichen Hand (für die Leistungserbringung und die Infrastruktur). Höhere Zuschüsse ermöglichen niedrigere Tarife oder die Verbesserung des Angebots.⁵ Die geplante Einführung des Deutschlandtickets zeigt den erheblichen Spielraum der Verkehrspolitik (hier von Bund und Ländern). Kommunen können daneben in Abstimmung mit den Verkehrsverbänden durch eigene Zuschüsse Zusatzangebote oder Sondertarife (z. B. Sozialtickets, Tarife für Stadtbussysteme) einführen.
- Mit der voraussichtlichen Einführung des Deutschlandtickets zum 1. Mai 2023 ändert sich die Tariflandschaft vor allem für den regionalen ÖPNV. Die bundesweite Gültigkeit vereinfacht das Tarifsystem und reduziert die Zeitkartentarife über mittlere und größere Entfernungen teils deutlich. Gegenüber Zeitkarten für kleinere Gebiete oder in Regionen mit bereits unterdurchschnittlichen Tarifen sind die Preissenkungen eher gering (RegioKarte in der Region Freiburg von 680 € auf 588 €). In Nordrhein-Westfalen dagegen reduziert das Deutschlandticket die Kosten teilweise sogar gegenüber nur stadtweit gültigen Monatskarten (s. o.). Besonders stark ist die Preisreduzierung aber gegenüber regionalen Monatskarten. So liegen die Kosten eines Jahresabos, das die Beziehung von Dortmund nach Düsseldorf umfasst, bisher bei 2.133 €/Jahr, von Dortmund nach Gelsenkirchen 1.721 €/Jahr.⁶ Darüber hinaus ermöglicht die monatliche Kündbarkeit des Deutschlandtickets quasi ein Abo auf Probe.
- Die Unterschiede zwischen den Untersuchungsstädten bei den Einzel- und Mehrfahrtenkarten als Angeboten für Gelegenheitsfahrgäste sind deutlich geringer als bei den Jahresabos. Erneut erweisen sich aber die stadtweiten Tarife in den NRW-Städten als besonders hoch.
- Eine Alternative sind App-basierte Luftlinientarife. Sie können die ÖPNV-Nutzung vor allem bei großräumiger Gültigkeit (in NRW landesweit gültig) vereinfachen, setzen aber entsprechende Kenntnisse über das Angebot und die Technik voraus. Die Luftlinientarife bestehen aus einem Grundpreis (1,20 €/Fahrt bis 1,50 €/Fahrt) und einem Kilometertarif (0,20 €/km bis 0,27 €/km). Die günstigsten Tarife bieten hier der Karlsruher Verkehrsverbund (KVV) und der Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS), zu dem die Untersuchungsstädte Bonn, Leverkusen und die Gemeinde Alfter gehören (Abbildung 10). Besonders günstig sind im Verbundraum Karlsruhe die Luftlinientarife für Bahncard-Inhaber. Im VRS sind sie dann besonders günstig, wenn Hin- und Rückfahrt (oder mehrere Fahrten) innerhalb von sechs Stunden unternommen werden. Dann wird anders als in den anderen

⁵ Bei der Festlegung der ÖPNV-Tarife spielen Zuschüsse der Öffentlichen Hand eine wichtige Rolle. Dies erfolgt z. B. in NRW durch Beschlüsse der Verkehrsverbände und Genehmigung der Regierungspräsidien. Regional unterscheidet sich dabei die Verfasstheit der politischen Akteure.

⁶ Daneben bestehen unterschiedliche Jobticket-Modelle. Im VRR werden die Monatskarten je nach Anzahl abgeschlossener Jobtickets um 8 bis 12 % reduziert. Die Preise liegen aber weiter deutlich über denen des Deutschlandtickets.

Räumen der Grundpreis nicht für jede Fahrt, sondern nur einmal abgerechnet. Unter diesen Bedingungen sind die Luftlinien-Tarife in Münster und Dortmund um rund 50 % höher als im VRS und KVV.

Abbildung 10: App-basierte Luftlinientarife für Hin- und Rückfahrt - die Verbundräume im Vergleich



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Tarifinformationen

- Die Entwicklung der Fahrgastzahlen im ÖPNV der Stadt Wien weist über die letzten 25 Jahre deutlich nach oben. Der Zuwachs ist in der Periode 1995 bis 2011 stärker als der Einwohnerzuwachs, seit 2011 dagegen etwas schwächer. Im Jahr 2012 wurde das 365 Euro-Ticket eingeführt (vorher 449 €/Jahr). Dies wurde inzwischen ähnlich von anderen Bundesländern Österreichs übernommen und stellt eine deutliche Tarifvereinfachung dar. Das Ticket kostet etwa das 150-fache des stadtweiten Einzelfahrscheins. In den deutschen Städten liegt dieser Quotient zwischen ca. 200 in Münster und 350 in Bonn.⁷ Nach Einführung des 365 Euro-Tickets am 01.05.2012 haben sich die Abonentenzahlen in Wien mehr als verdoppelt, während die Fahrgaststeigerungen nur der Einwohnerentwicklung gefolgt sind (Tabelle 5). Starke Fahrgaststeigerungen wurden dagegen in den Jahren zuvor erreicht. Diese sind vor allem durch die kontinuierlichen Angebotsverbesserungen im ÖPNV, aber auch durch Einschränkungen vor allem im Parken zu erklären. Ein weiteres interessantes Detail der Wiener Tarife ist ein 8-Tage-Klimaticket (eine Mehrfach-Tageskarte) für 40,80 €, also für 5,10 €/Tag, das an voneinander unabhängigen Tagen nutzbar ist.

Tabelle 5: Fahrgastzahlen und Jahreskarten der Wiener Linien und Einwohnerzahl der Stadt Wien

	Absolutzahlen (in Tsd.)			Unterschiede gegenüber 2011 (2001=1)			je Einwohner	
	Fahrten	Jahres-karten	Einw.	Fahrten	Jahres-karten	Einw.	Fahrten	Jahres-karten
1995	687.500		1.543	0,95		1,00	446	
2005	699.000	303	1.542	0,96	0,81	1,00	453	0,20
2011	724.900	373	1.549	1,00	1,00	1,00	468	0,24
2019	746.800	852	1.633	1,03	2,28	1,05	457	0,52

Quelle: eigene Berechnung, Daten: (Wiener Linien 2018) und entsprechende Vorjahrespublikationen

⁷ Mit der voraussichtlichen Einführung des Deutschlandtickets zum 1. Mai verändern sich auch diese Quotienten.

5.3 Parkraumbewirtschaftung

Die Parkraumpolitik gilt häufig als wichtigstes Instrument der kommunalen Verkehrsplanung (Kuss & Nicholas 2022). Preis- und Mengenpolitik können Einfluss auf die Verkehrsmittelnutzung, auf die private Motorisierung sowie auf die Entscheidung über ausgewählte bzw. abgelehnte Wohnorte und Ziele nehmen. Gleichzeitig spielt die Reduzierung von Stellplätzen bei Maßnahmen der Radverkehrsförderung oder bei anderen Umgestaltungen des Straßenraums eine wichtige Rolle. Es zeigen sich auch hier im Städtevergleich deutliche Unterschiede in erwarteter Richtung. Vergleichende Aussagen zur Anzahl der Stellplätze sind aufgrund der Datenlage allerdings nicht möglich.

Die vorrangigen Aspekte der städtischen Parkraumbewirtschaftung sind die Gebührenhöhe für das Parken im Straßenraum und das Bewohnerparken sowie die Ausweitung bewirtschafteter Bereiche. Eine Reduzierung von Stellplätzen wird eher projektbezogen debattiert, zum Beispiel als Wegfall von Stellplätzen zugunsten von Radverkehrsanlagen. Dabei gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den untersuchten Städten.

- In den Städten Nordrhein-Westfalens sind die Parkgebühren im öffentlichen Raum deutlich geringer als in Karlsruhe (4,00 €/h) und Freiburg (3,50 €/h). Dortmund und Leverkusen bilden unter den Großstädten die Schlusslichter (1,50 bzw. 1,80 €/h). Münster und Bonn befinden sich gemeinsam mit Darmstadt im Mittelfeld. Kontinuierliche Gebührenerhöhungen sind unseres Wissens nur in Freiburg vorgesehen (alle zwei Jahre Beschlussvorlage der Verwaltung für den Stadtrat). Teilweise blieben die Parkgebühren über lange Zeiträume unverändert (in Dortmund inzwischen seit 30 Jahren).⁸ Dagegen verschlechterten die Tarifierhöhungen im ÖPNV, die in NRW (VRR und VRS) die allgemeinen Teuerungsraten der letzten Jahrzehnte deutlich überstiegen, die Konkurrenzsituation des ÖPNV gegenüber dem Pkw erheblich.
- Die Gebühren für die Bewohnerbevorrechtigung wurden in Freiburg (gestaffelt nach Fahrzeuggröße 240 bis 480 €/Jahr), Karlsruhe (180 €/Jahr) und Darmstadt (120 €/Jahr) als Folge der aktualisierten Länderregelungen deutlich angehoben. In der Stadt Bonn liegt die Gebühr seit März 2023 bei 180 €/Jahr und soll ab 2024 auf 360 €/Jahr erhöht werden (Bundesstadt Bonn 2022b). Auch andere Städte planen Anhebungen, Düsseldorf auf 360 €/Jahr, Münster auf 380 €/Jahr.⁹ Die Städte Dortmund und Leverkusen verharren dagegen zunächst auf dem ursprünglichen Niveau (ca. 30 €/Jahr).
- Räumlich ist die Parkraumbewirtschaftung im öffentlichen Raum der deutschen Untersuchungsstädte bislang auf die Innenstädte, Stadtteilzentren und einzelne Bereiche mit hohem Besucheraufkommen (u. a. Klinik Bonn, Badeseer Lünen) begrenzt. Eine Ausdehnung hat in jüngster Zeit in Darmstadt, Dortmund, Freiburg und Karlsruhe stattgefunden. In Darmstadt und Dortmund liegen Konzepte zur schrittweisen Ausweitung von Bewohnerparkzonen auf alle citynahen Stadtviertel vor. Dies ist ein mehrjähriger Prozess, für den in Darmstadt ein konkreter Zeithorizont bis 2025 beschlossen wurde, während in Dortmund Realisierungsstufen festgelegt wurden und von den 21 geplanten Zonen jährlich zwei bis drei realisiert werden sollen.
- Die Parkraumbewirtschaftung in Zürich gilt inzwischen stadtweit. In Zürich spielte der über Jahrzehnte gültige Stellplatzdeckel in der Innenstadt (historischer Parkraumkompromiss) eine wichtige Rolle, nach dem keine zusätzlichen Stellplätze errichtet werden durften, aber auch keine Reduzierung stattfinden sollte. Im Jahr 2021 beschloss der Stadtrat, dass oberirdische Stellplätze aufgehoben werden können, ohne diese unterirdisch zu ersetzen. Eine Reduzierung der oberirdischen Stellplätze zur Förderung des Radverkehrs ist beschlossen. (s. Arbeitspapier 8)

⁸ Am 23.03.2023 hat der Rat der Stadt Dortmund eine Anhebung der Parkgebühren in der Innenstadt und entlang des Walls von 1,50 €/h auf 2,50 €/h beschlossen. Der Beschluss liegt aber unterhalb der Preissteigerungen des ÖPNV in den letzten 30 Jahren und sogar unter der allgemeinen Teuerungsraten. Das Parken bleibt also gemessen an der Kaufkraft billiger als vor 30 Jahren.

⁹ In Münster lag die Gebühr mit 20 €/Jahr bisher besonders niedrig.

- Auch die Stadt Wien hat eine stadtweite Parkraumbewirtschaftung. Dabei gilt grundsätzlich eine Parkdauerobergrenze von zwei Stunden (außer mit Bewohnerparkausweis in der Nähe des Wohnorts). Die Stadt hat bereits seit längerem die Anzahl der Stellplätze im Straßenraum reduziert und dies nur teilweise durch Parkbauten kompensiert. (s. Arbeitspapier 8)
- In beiden Städten basiert der Push-Effekt der Parkraumbewirtschaftung nach unserer Einschätzung weniger auf besonders hohen Preisen (Wien 2,20 €/h, Zürich 3,00 CHF/h, alternativ 3,00 €/h), die nicht höher sind als in Freiburg oder Karlsruhe, sondern vor allem auf der stadtweiten Bewirtschaftung, den damit verbundenen Zeitbegrenzungen (Wien 2 h, Zürich 1 h) sowie der (relativen) Reduzierung des Angebots.
- Utrecht hat bei gleichzeitig restriktiver Mengenpolitik die höchsten Gebühren im Innenstadtbereich (5,88 €/h) und angrenzenden Gebieten (4,53 €/h und 3,22 €/h). Zusätzlich gibt es Tages- und Abendkarten. Die quartalsweisen Bewohnerparkausweise kosten etwa 100 bis 500 € im Jahr. Dabei ist eine starke Ausweitung des bewirtschafteten Bereichs und die weitere stadtweite Reduzierung der Stellplätze im Straßenraum geplant, um die Pkw-Pendler noch stärker zur Nutzung der P+R-Parkplätze zu drängen.

Auch wenn sich erneut die Vorreiterrolle der Städte Freiburg und Karlsruhe bestätigt, sind auch diese mit ihren vor allem auf den inneren Stadtbereich beschränkten Bewirtschaftungskonzepten deutlich entfernt von gesamtstädtischen Konzepten wie in Wien oder Zürich oder der Höhe der Gebühren in Utrecht. Gleichzeitig wurde die Anzahl der öffentlichen Stellplätze zugunsten von Aufenthalt und Radverkehr in Wien, Zürich und Utrecht bereits deutlich reduziert. Neben diesen Ansätzen einer flächenhaften Parkraumbewirtschaftung vor allem im Bestand spielen Festsetzungen zur Errichtung von Stellplätzen im Neubau eine weitere Rolle. Diese werden in Kapitel 5.4 vertieft.

5.4 Integration von Stadtentwicklung und Verkehr

Eine mit der Verkehrsplanung abgestimmte Stadtentwicklung wird als weiteres Element einer integrierten Verkehrsplanung angesehen. Nutzungsgemischte und kompakte Strukturen im Neubau sowie Nachverdichtungen im Bestand sollen die Grundlage einer Stadt der kurzen Wege oder einer 15-Minuten-Stadt bilden. Eine an Nähe und/oder am ÖPNV orientierte Flächennutzungs- und Bebauungsplanung ermöglicht eine hochwertige ÖPNV-Anbindung. Bei Gewerbegebieten, die einen starken Lkw-Verkehr erwarten lassen, kann umgekehrt die Autobahnnähe belastende Lkw-Verkehre durch empfindliche Stadtgebiete vermeiden. Die Bebauungsplanung kann durch begrenzte Stellplatzschlüssel und weitgehend autofreie Erschließungen Anreize für ein Leben ohne oder mit weniger Autos setzen. Ansätze des standortbezogenen Mobilitätsmanagements können dies unterstützen.

- Die Berücksichtigung der ÖPNV-Anbindung bei der Neuausweisung von Wohngebieten scheint weitgehender Standard und führt vor allem in Städten mit höherer ÖPNV-Qualität zu einer besseren Angebotsqualität in den Neubauvorhaben.
- Dabei spielt bei größeren Vorhaben die frühzeitige ÖPNV-Anbindung mit Straßen-, Stadt- oder U-Bahn eine wichtige Rolle. So wurde bei der Entwicklung in Freiburg Rieselfeld die Straßenbahnverlängerung zum Erstbezug fertiggestellt. Bei der Umnutzung der Lincoln-Kaserne in Darmstadt sichert eine zusätzliche Haltestelle die ÖPNV-Anbindung. Streckenerweiterungen spielen in den Randbereichen eine besondere Rolle und wurden in Freiburg, Zürich und Wien bereits bei Bezug der ersten Wohnungen in Betrieb genommen. In kleineren Städten können besondere Angebote für den Radverkehr realisiert werden, in der Stadt Lünen z. B. die Bereitstellung von Abstellanlagen mit Lademöglichkeiten, in der Stadt Bocholt gegenüber dem Pkw direktere Rad- und Fußwegverbindungen in die Innenstadt.
- Reduzierte Stellplatzschlüssel bei Neubauvorhaben kommen in vielen Städten zur Anwendung, in unserer Untersuchung z. B. in Freiburg, Darmstadt, Wien und Zürich. Die Stellplatzsetzungen der Städte Bonn und Münster lassen eine Reduzierung des allgemeinen Stellplatzschlüssels zu (z. B.

durch Nutzungsüberlagerung in Bonn, bei guten ÖPNV-Anbindung oder ergänzenden Mobilitätskonzepten in Münster)

- In der Umnutzung und Erweiterung des Quartiers Lincolnsiedlung (Darmstadt) werden ergänzende Verkehrsangebote (Mobilitätsstationen, Sharing Mobility) mit einem deutlich reduzierten Stellplatzschlüssel (0,65 Stellplätze pro Wohneinheit) und deren Vergabe nach Kriterien des Mobilitätsbedarfs erprobt. Bei Erfolg soll dies den neuen Standard für weitere Stadtentwicklungsvorhaben bilden. Ähnlich ging die Stadt Wien in der Entwicklung der Seestadt Aspern vor, in der mit unterschiedlichen Angeboten experimentiert wurde. Diese Experimentierbereitschaft, Angebote anzupassen oder auch wieder aufzugeben, erscheint uns besonders hervorzuheben.
- Die Städte Bonn und Münster knüpfen eine Reduzierung des Stellplatzschlüssels an gute ÖPNV-Anbindungen oder die Vorlage projektbezogener Mobilitätskonzepte, sofern diese den Stellplatzbedarf nachweisbar verringern. So wurde im Freiburger Quartier Kleineschholz auf Basis eines Mobilitätskonzepts der Stellplatzschlüssel auf 0,3 Stellplätze/Wohneinheit reduziert (Stadt Freiburg im Breisgau o.J.).
- In Zürich begrenzt das Fahrtenmodell die Anzahl der von gewerblichen Vorhaben ausgehenden Pkw-Fahrten. Werden diese überschritten, müssen die angesiedelten Unternehmen je überzähliger Fahrt Strafe bezahlen und bei anhaltender Überschreitung verkehrsreduzierende Maßnahmen ergreifen. Dies umfasst auch den Rückbau der Parkraumkapazität, um die Nutzung des Pkw zu erschweren.
- In den Städten Utrecht und Houten steht dagegen das Fahrrad absolut im Mittelpunkt. Über die Erschließungsplanung wird der MIV so geführt, dass er die Gebiete möglichst wenig belastet und gleichzeitig im Vergleich zum Fahrrad unattraktiv ist (ähnlich auch in der Seestadt Wien zugunsten von Fahrrad und ÖPNV). Im regionalen Verkehr dominiert dagegen auch in den Niederlanden das Auto.

Auch in diesem Bereich treten die Vorreiterstädte in Deutschland und im Ausland mit unterschiedlichen Schwerpunkten hervor. Sie kombinieren in vielfältiger Weise Bausteine einer integrierten Stadtentwicklung und Verkehrsplanung.

5.5 Zwischenresümee – Verkehrsangebote und Verkehrsnachfrage

Die Verkehrsangebote der untersuchten Städte unterscheiden sich erheblich. In fast allen untersuchten Aspekten zeigen sich Unterschiede zwischen Vorreiterstädten und Nachzüglerstädten. Dies zeigt, welche breite Ansätze für eine Mobilitäts- und Verkehrswende möglich sind.

Die Unterschiede des ÖPNV-Angebots korrespondieren dabei gut mit den Unterschieden der ÖV-Nachfrage (Abbildung 5, S. 10). Die Straßen- und Stadtbahnstädte Bonn, Karlsruhe, Freiburg und Darmstadt weisen eine deutlich höhere ÖV-Nutzung als ihre jeweiligen Vergleichsstädte auf. In den beiden Großstädten ohne Stadtbahn, Leverkusen und Münster (letztere bei guten Bedingungen für den Radverkehr) und in der Stadt Dortmund, in deren Netz die Stadtbahn anteilig eine geringere Rolle spielt, ist die ÖV-Nachfrage unterdurchschnittlich. Hinzu kommen Unterschiede in den Tarifstrukturen, aufgrund derer ÖPNV-Fahrten gerade in NRW besonders teuer sind.

Auf der Nachfrageseite ist die Spanne der MIV-Nutzung zwischen Freiburg und Dortmund bzw. Leverkusen erheblich und passt plausibel zu den Unterschieden der Rahmenbedingungen (Bevölkerungsstruktur, Stadtentwicklung, Topografie) und der Verkehrsangebote. Erkennbar sind aber auch eine „Kannibalisierung“ zwischen dem Fuß-, Fahrrad- und Öffentlichen Verkehr sowie erhebliche Unterschiede in der Bedeutung des MIV als Fahrer und Mitfahrer. Aus Letzterem lässt sich schließen, dass bei guten Angeboten der Verkehrsmittel des Umweltverbundes proportional mehr MIV-Mitfahrer als Fahrer umsteigen. Die nach Distanzen differenzierten Analysen zeigen ergänzend, dass sich die Unterschiede der Verkehrsmittelnutzung vor allem auf kürzere Wege zurückführen lassen. Die Unterschiede der verkehrsmittelspezifischen Distanzen verschwimmen zunehmend, wenn auch längere Wege einbezogen werden.

Gleichzeitig verdeutlichen die Analysen, dass auch die Vorreiterstädte bestenfalls am Anfang einer Mobilitäts- und Verkehrswende stehen. Denn in allen Städten nimmt die private Motorisierung zu. Nur Darmstadt hatte zwischenzeitlich eine Phase mit einer konstanten Motorisierungsquote. Gleichzeitig stehen in den Vorreiterstädten einer geringeren MIV-Nutzung der Wohnbevölkerung besonders starke Berufspendlerverflechtungen gegenüber.

Blickt man an dieser Stelle auf den Stand der Forschung zurück, so werden in der Regel Maßnahmen, die Einschränkungen des MIV (Push) mit einer Förderung des ÖPNV, Rad- und Fußverkehrs (Pull) verbinden, als besonders wirksam angesehen (aktueller Überblick in: (Kuss und Nicholas 2022)). Wir führen dabei den Zuwachs regionaler Verflechtungen auch auf den fortschreitenden Ausbau regionaler Straßennetze zurück. Verstärkend können kommunale Pull-Maßnahmen die innerörtlichen Kapazitäten für den regionalen MIV erhöhen. Entsprechend erwarten wir, dass die Förderung des ÖPNV und Radverkehrs *ohne* parallele Einschränkungen des MIV in der Gesamtbilanz sogar zu einer Zunahme des MIV gerade über längere Strecken führen.

Denn die Verlagerung vom MIV auf das Fahrrad erfolgt vor allem auf kurzen Wegen. Dies reduziert innerstädtische Kapazitätsengpässe des MIV (beim Parken und an den Knoten) und schafft so Vorteile für längere MIV-Fahrten aus der Region in die Stadt, für die das Rad keine Alternative darstellt. Für die Förderung des ÖPNV, neue Sharing-Angebote und Apps gilt dies sinngemäß. Erst die Kombination mit Zuwachsbegrenzungen des MIV, vor allem des aus der Region in die Stadt strömenden MIV, stabilisiert die entlastenden Wirkungen modaler Verlagerung. Eine konsequente Mobilitäts- und Verkehrswende erfordert aber noch weiterreichende Einschränkungen, die die regionalen MIV-Ströme tatsächlich reduzieren. Dies unterstreicht die Bedeutung der regionalen Verkehre und von auf längeren Strecken wirksamen Push-Maßnahmen in der Verkehrsplanung und -politik.

Auch in der Region Utrecht tragen die regionalen Umland-Stadt-Verkehre deutlich zur MIV-Belastung in der Kernstadt bei. Daher ist eine deutliche Verschärfung der Parkraumbewirtschaftung in Utrecht geplant. In der Stadt Zürich ergibt sich die Notwendigkeit von Push-Maßnahmen indirekt. Die kommunalen Abstimmungen zum Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur, teilweise auch des ÖPNV „erzwingen“ dort quasi aus Platzgründen Push-Maßnahmen. Die Parkraumreduzierung in Wien war dagegen von Beginn an mit Umgestaltungen des Straßenraums verbunden, auch um die Aufenthaltsqualitäten zu verbessern. Dabei erscheint uns die Akzeptanz von Push-Maßnahmen in ihrer aus Platzgründen zwingenden Verbindung zum Pull des Stadtbahnausbaus oder der Verbesserung von Radverkehrsangeboten in den Vorreiterstädten in Deutschland und im Ausland höher als in den Nachzüglerstädten. Trotzdem sehen wir auch hier Bewegung. In Dortmund entfallen aktuell für eine bessere Radverkehrsführung am Innenstadtring mehr als 200 Stellplätze. Fahrradstraßen in Wohngebieten treffen dagegen vor Ort und in der Politik auf stärkere Widerstände.

6 Verkehrspolitische Prozesse im Städtevergleich

Blicken wir nun auf die verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse und Agenden der Untersuchungsstädte und fragen, ob und wie sich diese unterscheiden. Wir betrachten dabei zwei Aspekte: die Pläne und ihre Inhalte (Strategien, Ziele und Handlungsfelder, Kapitel 6.1) sowie die Entscheidungsprozesse in den kommunalpolitischen Gremien (Kapitel 6.2). Der Betrachtungshorizont beträgt etwa acht Jahre (April 2014 bis September 2021). Damit gehen die vorangehend beschriebenen Verkehrsangebote, insbesondere der baulichen Infrastruktur, überwiegend auf Entscheidungen aus früheren Zeiträumen zurück. Gleichzeitig sind nicht alle Beschlüsse bereits realisiert. Die Analysen basieren vor allem auf den vorangegangenen Wahlperioden (letzte Kommunalwahl in NRW im September 2020, in Baden-Württemberg im Mai 2019 und Hessen im März 2021).

6.1 Die Pläne und ihre Inhalte

Die Mehrzahl der von uns betrachteten Städte hat in den letzten fünf Jahren (oder früher) strategische Verkehrspläne erarbeitet, der Politik vorgelegt und verabschiedet. In einigen Städten läuft der entsprechende Prozess gerade (Darmstadt, Lünen) oder wird durch Teilkonzepte nach und nach konkretisiert

(Dortmund). Ergänzt werden diese strategischen Pläne durch weitere Dokumente wie Parkraumstrategien, Radverkehrskonzepte oder Verkehrssicherheitskonzepte (Karlsruhe, Münster, Darmstadt, Freiburg). Strategische Pläne wie Verkehrsentwicklungspläne, (integrierte) Mobilitätskonzepte oder Masterpläne sind in den Großstädten also weitgehend Standard. Allerdings sind die zeitlichen Abstände, nach denen neue Pläne aufgestellt werden, sehr unterschiedlich. Insgesamt ähneln sich die Strategien und Handlungsfelder der Pläne stark. Im Mittelpunkt der Pläne steht der Personenverkehr. Der Güter- und Wirtschaftsverkehr wird dagegen kaum behandelt.

Die Stadt Freiburg hat ein zusätzliches Strategiepapier zum Thema Verkehrs- und Mobilitätswende sowie Klimawandel veröffentlicht, das politische Standortbestimmungen enthält und Handlungsnotwendigkeiten aufzählt (Horn 2020). Dieses Papier erlangt Aufmerksamkeit über die Freiburger Stadtpolitik hinaus. Auch dies unterstreicht die Vorreiterrolle Freiburgs.

Leitbilder und Ziele

Alle Pläne der letzten Jahre formulieren explizit oder implizit das strategische Ziel den MIV zu reduzieren und sehen die Rad- und Fußverkehrsförderung, die Stärkung des ÖPNV und die stärkere Regulierung des ruhenden Verkehrs als geeignete Ansätze. Sofern die Reduzierung des MIV als Ziel konkretisiert wird, erfolgt dies über den Modal Split, den Anteil der Verkehrsmittel an den Wegen der Wohnbevölkerung, ohne die einpendelnden Verkehre einzubeziehen. Dabei wird der Modal Split unterschiedlich und teilweise unvollständig differenziert. Erstaunlich ist, dass trotz der angestrebten Reduzierung des MIV die Städte Karlsruhe und Freiburg keine Angaben zum angestrebten MIV-Anteil, wohl aber zu anderen Verkehrsmitteln machen. Damit lässt sich zwar in der Differenz der MIV-Anteil berechnen. Aber die angestrebte Reduzierung des MIV tritt in den Wahrnehmungshintergrund.

Die Städte Dortmund und Darmstadt differenzieren zwischen MIV und Umweltverbund, die Stadt Bonn zwischen dem MIV, ÖV, Rad- und Fußverkehr. Keine der Städte unterscheidet zwischen dem MIV als Fahrer und Mitfahrer, obwohl eine erhöhte Besetzung der Fahrzeuge zu sinkenden Belastungen durch den MIV führen würde. Die hohe Bedeutung des Radverkehrs und die Hoffnung auf relativ schnelle Erfolge wird dadurch unterstrichen, dass nahezu alle Städte (Ausnahme Dortmund und Leverkusen) eine konkrete Zielvorgabe zum Radverkehrsanteil beschlossen haben.

Keine der Städte thematisiert die inhaltlichen Schwächen des Indikators (keine Berücksichtigung von Einpendlern und zunehmenden Distanzen, teure und fehleranfällige Erhebungen in großem zeitlichem Abstand). Systematische Unterschiede zwischen Vorreiter- und Nachzüglerstädten sind in der Verwendung des Modal Split nicht zu beobachten. Die jeweils angestrebten Zielniveaus lassen sich aufgrund der unterschiedlichen Datengrundlagen nicht zwischen den Städten vergleichen. Wir haben an dieser Stelle den Eindruck, dass zumindest aus politischer Sicht die Unschärfe des Indikators vorteilhaft erscheint, da eine kontinuierliche Erfolgskontrolle so ausscheidet. Dagegen dienen die teilweise, wenn auch nicht systematisch vorliegenden Verkehrszählungen nicht als Zielwert, obwohl diese kontinuierlich verfügbar wären oder mit relativ geringem Aufwand verfügbar gemacht werden könnten.

Hinzu kommen die Verkehrssicherheit oder die Schadstoff- oder Lärmimmissionen als weitere Zieldimensionen. Während Leverkusen und Dortmund hierzu in ihren weiteren Zielformulierungen vage bleiben, konkretisieren Münster, Karlsruhe und Bonn diese zumindest zur Sicherheit im Radverkehr:

- Die Stadt Münster hat sich im Jahr 2009 vorgenommen, die Anzahl der Radverkehrsunfälle mit verunglückten Personen jährlich um 10 % zu reduzieren (Stadt Münster 2009c).
- Die Stadt Bonn wollte die Zahl der verunglückten Radfahrer bis 2020 um 25 % von ca. 480 auf höchstens 350 reduzieren. Gleichzeitig wollte die Stadt Bonn die Zahl der Unfallhäufungsstellen von sieben auf null senken (Bundesstadt Bonn 2014).
- Das Verkehrssicherheitskonzept (2014: 9) der Stadt Karlsruhe gab vor, die Unfälle mit Personenschäden bis 2020 um 15 % sowie die Anzahl der Schwerverletzten bis 2020 um 25 % zu verringern. Zudem sollten zehn Unfallhäufungsstellen pro Jahr behoben werden.

Allerdings erreichte keine der Städte diese Ziele. Die Anzahl der verunglückten/schwer verletzten oder getöteten Radfahrer ist in den Städten im Gegensatz zu den Zielen sogar deutlich gestiegen (von 2010

bis 2019 in Münster +43 %/+6 %, Karlsruhe +35 %/-7 %, Bonn +30 %/+52 %, Auswertung basierend auf BASt 2020).

Die Reduzierung der MIV-Nutzung erscheint bei Vorreitern wie bei Nachzüglern als Leitgröße der aktuellen kommunalen Verkehrsplanung. Die Vorreiterstädte konkretisieren eher zusätzliche Ziele als die Nachzügler, ohne dass dies eine Gewähr dafür ist, diese auch zu erreichen.

Ergänzend formulieren die Städte Bonn und Karlsruhe operative Ziele. Die Stadt Karlsruhe wollte jährlich zwei Radrouten realisieren, eine Formulierung, die im Rahmen der Zwischenevaluation modifiziert wurde (s. u.). Die Stadt Bonn hat noch konkreter 107 Fahrradstraßen mit einer Gesamtlänge von 50 km beschlossen, die bis zum Jahr 2020 realisiert werden sollten. Ebenso wie die jährliche Behebung von Unfallstellen handelt es sich um Ziele, die sich zum Nachsteuern eignen, weil sie engmaschig überprüft werden können. Kaum prüfbar ist dagegen die ergänzende Zielformulierung der Stadt Bonn, „Fahrradhauptstadt“ werden zu wollen.

Evaluation und Zwischenbilanzen

Die Evaluation strategischer Verkehrspläne ist eine hochkomplexe Aufgabe, die im alltäglichen Verwaltungshandeln kaum zu leisten ist. Sie wird in den vorliegenden Beispielen zusätzlich erschwert, da das zentrale strategische Ziel einer Reduzierung des MIV teils unvollständig und durchgängig anhand des schlecht geeigneten Indikators Modal Split formuliert wird (s. Exkurs Finger weg vom Modal Split). Entsprechend befassen sich vorliegende Zwischenbilanzen der Städte eher mit der grundsätzlichen Orientierung sowie mit den Erfolgen und Hemmnissen der Umsetzung, als mit den Wirkungen der Verkehrspolitik. Derartige Zwischenbilanzen liegen für die Vorreiterstädte Bonn, Karlsruhe, Freiburg und Darmstadt vor.

- Die Stadt Bonn formuliert in ihrer Halbzeitbilanz (2016), dass Haushaltsengpässe zu einer Diskussion, aber keiner grundsätzlichen Revision der Ziele geführt haben. Gleichzeitig stellt der Bericht fest, „dass mit einem stark reduzierten Maßnahmenbündel das Ziel „Fahrradhauptstadt 2020“ aller Voraussicht nach nicht erreicht wird. Die kontinuierliche Verbesserung der Bedingungen des Radfahrens in Bonn wird aber allein schon aus Umweltgesichtspunkten insbesondere in der Innenstadt für dringend erforderlich gehalten.“ (Bundesstadt Bonn 2016) So scheint der Radverkehrsanteil gegenüber der Zielformulierung bis 2017 auch nur geringfügig gestiegen (MiD Auswertung Bonn 2019). Gleichzeitig führt die Halbzeitbilanz zu den realisierten Maßnahmen aus: „Es sind insgesamt 107 Fahrradstraßen mit einer Gesamtlänge von rund 50 km im Rahmen des Fahrradstraßenkonzeptes beschlossen worden und sollen bis 2020 markiert sein. 25 Fahrradstraßen sind bisher eingerichtet worden. 26 weitere werden in diesem Jahr folgen“ (Bundesstadt Bonn 2016).
- Die Fortschreibung des 20-Punkte-Programms in Karlsruhe hat den Charakter einer Evaluation. Bisher umgesetzte Maßnahmen werden betrachtet sowie deren Wirkung bzw. ausbleibende Wirkung beleuchtet. Ein Monitoring zum Stand der Umsetzung des Verkehrsentwicklungsplans (VEP) wurde 2014 und 2016 vorgenommen (Stadt Karlsruhe 2014a, 2016). Dabei wurden tabellarisch die einzelnen Maßnahmen des VEPs dem Umsetzungsstand gegenübergestellt. Im Rahmen der Fortschreibung wurde das Ziel von zwei Radrouten pro Jahr pragmatisch angepasst und lautet jetzt, dass 10 km Radrouten pro Jahr fertig gestellt werden sollen. Die angestrebte Streckenlänge entspricht der vorangehenden Zielformulierung, berücksichtigt aber, dass eine zusammenhängende Realisierung sich immer wieder an einzelnen Punkten verzögert.
- Im Jahr 2009 war neben Karlsruhe die Stadt Freiburg Teil einer Wirkungskontrolle der Radverkehrsförderung in Baden-Württemberg. Die Stadt Darmstadt veröffentlicht regelmäßig Quartalsberichte zur Radverkehrsförderung und informiert so über durchgeführte Maßnahmen.

Bisher begleiten die Städte ihre verkehrspolitischen Ziele und Konzepte nur vereinzelt oder unvollständig über Umsetzungsberichte und Indikatoren. Eine Wirkungsevaluation im engeren Sinne beschränkt sich auf Modellprojekte und geförderte Maßnahmen, bei denen dies vom Mittelgeber eingefordert wird (insbesondere Radverkehr in Baden-Württemberg). Dabei besteht der Druck des Nachweises einer sinnvollen Mittelverwendung, der einer ergebnisoffenen Evaluation entgegenstehen kann.

Teils sogar vorliegende Zählungen des Kfz-Verkehrs werden in den strategischen Plänen kaum genutzt. Dagegen wird mit Zählstellen des Radverkehrs (Darmstadt, Leverkusen und Dortmund, teils auch über moderne Lichtsignalanlagen in Darmstadt) zunehmend die Radverkehrsentwicklung beschrieben, als Erfolgsmessung und zum Radverkehrsmarketing. Allerdings sagt dabei ein Anstieg des Radverkehrs zunächst nichts über eine Verringerung des MIV aus. Ob diese Zunahme aus einer veränderten Routenwahl oder längeren Fahrradfahrten, aus dem Fußverkehr, dem ÖPNV, von MIV-Mitfahrern oder tatsächlich von MIV-Fahrern stammt, ist so nicht zu belegen.

Zeitliche und intersektorale Kohärenz

Die Verkehrsplanung und Verkehrspolitik der Vergangenheit ist immer die Ausgangssituation neuer Pläne und Konzepte. Der Bezug zu vorangehenden und thematisch verwandten Plänen und Konzepten sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Sie ist Ausdruck zeitlicher und intersektoraler Kohärenz und ermöglicht einerseits das Lernen aus Fehlern und sichert andererseits die Kontinuität erfolgreicher Entwicklungen.

In den Städten Freiburg und Karlsruhe nehmen die aktuellen Konzepte und Beschlüsse besonders häufig Bezug auf vorherige Dokumente, setzen Initiativen fort und stabilisieren auf diese Weise ihren Pfad. Planung und Politik erscheinen zeitlich kohärent. Dies bedeutet aber nicht, dass eine inhaltliche Stabilität auf lange Frist gelten muss. Vielmehr setzt eine Mobilitäts- und Verkehrswende gerade voraus, dass es zu einem inhaltlichen Bruch in den Zielen und Konzepten kommt. So bezeichnete das erste Gutachten zur Stadt- und Verkehrsentwicklung in der Stadt Münster das Fahrrad noch als das am meisten störende Element des Stadtverkehrs. Bereits der Generalverkehrsplan in den 1960er Jahren äußerte dann Zweifel, ob das Straßennetz in der Innenstadt durch Ausbau den steigenden Kfz-Strömen angepasst werden könnte. Und nach dem Generalverkehrsplan von 1974 sollte bereits mehr für den Radverkehr getan werden. (Stadt Münster 2009b)

In Leverkusen und Alfter markieren die neuen Mobilitätskonzepte (aus den Jahren 2020 und 2018), sowie die Gründung eines interfraktionellen Arbeitskreises einen Wandel. Das heißt auch, dass man sich aktiv von vorangehenden Phasen der Verkehrspolitik abgrenzt. Die Einrichtung des Aufgabenbereichs für Mobilitätsmanagement sowie die Integration von Monitoring und Evaluation als wesentliche Bausteine des Mobilitätskonzepts sind in Leverkusen deutliche Hinweise darauf. In Alfter wurde die Planungs- und Prozesskultur stark modifiziert. In Verbindung mit der dauerhaften Verankerung eines *kommunalen Mobilitätsmanagements* wurden durch die Teilnahme an dem Projekt „Kommunales Mobilitätsmanagement“ (begleitet durch das Zukunftsnetz Mobilität NRW (ZNM) und das Land NRW) neue Möglichkeiten für die Verkehrsplanung und -politik geschaffen. Dabei bezieht sich ein kommunales Mobilitätsmanagement auf die notwendigen politischen, prozessualen und kommunikativen Rahmenbedingungen, mit denen die Mobilitätswende auf kommunaler Ebene angegangen werden kann. Die Verantwortung für ein nachhaltiges Mobilitätsverhalten ist dabei eine gemeinwohlorientierte Aufgabe der Kommune.¹⁰ Das kommunale Mobilitätsmanagement setzt also da an, wo die bisherigen Bemühungen für eine Mobilitäts- und Verkehrswende häufig ins Stocken geraten, in den verwaltungsinternen und den politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen. Es implementiert als Grundlage der kommunalen Mobilitäts- und Verkehrswende neue Formen der Zusammenarbeit. Der Begriff des kommunalen Mobilitätsmanagements darf dabei nicht mit dem Ansatz des standortbezogenen Mobilitätsmanagements (betriebliches, schulisches oder wohnstandortbezogenes Mobilitätsmanagement) verwechselt werden. Diese entwickelt mit den Akteuren vor Ort (Unternehmen, Beschäftigte, Schüler, Bewohner) lokal spezifisch Ansätze, die Erreichbarkeit zu verbessern und den MIV zu verringern.

Denn Verkehrsplanung und Verkehrspolitik stehen immer im Zusammenhang mit anderen Sektoren der Planung und Politik, zum Beispiel der Stadtentwicklung, der städtischen Umweltpolitik oder den städtischen Finanzen. So ist die wechselseitige Bezugnahme zwischen den Zielen und Maßnahmen un-

¹⁰ <https://www.zukunftsnetz-mobilitaet.nrw.de/wie-wir-arbeiten/schwerpunkte/kommunales-mobilitaetsmanagement>

terschiedlicher Pläne und Politiken Ausdruck intersektoraler Kohärenz. Solche Bezüge sind in den Untersuchungsstädten besonders zwischen Verkehr, Klimaschutz, Luftreinhaltung und Lärminderung erkennbar. In Bonn sind besonders enge Bezüge zwischen Verkehr und Klimaschutz zu beobachten, während in Freiburg diverse Sektoren durch eine gemeinsame Zielsetzung (Steigerung der Lebensqualität in der Stadt) verbunden sind.

6.2 Entscheidungsvorgänge in den kommunalpolitischen Gremien

Betrachten wir dazu die verkehrspolitischen Prozesse anhand einer Dokumentenanalyse und anhand von Expertengesprächen möglichst konkret. Danach liegen die Anzahl der verkehrsbezogenen kommunalpolitischen Vorgänge im Zeitraum Mai 2014 bis September 2021 zwischen 150 in Darmstadt und 67 in Freiburg, ohne dass sich hierbei systematische Unterschiede der Stadtgröße oder zwischen Vorreiter- und Nachzüglerstädten zeigen. Die Stadt Freiburg hat die höchste Annahmequote (85 %), während in Leverkusen (46 %), Münster (28 %) und Karlsruhe (32 %) weniger als die Hälfte der Anträge angenommen werden (ausführliche Darstellung der Ergebnisse im Arbeitspapier 10).

Die Handlungsfelder

Quantitativ betrachtet haben Vorgänge zum ÖPNV und Radverkehr den höchsten Stellenwert sowie Anträge, die keinem der Verkehrsmittel eindeutig zuzuordnen sind.

Der ÖPNV ist ein wesentliches Element der Verkehrspolitik (insbesondere in Bonn, auch Darmstadt, Münster und Freiburg). Die Vorgänge betreffen vor allem Ausweitungen des Service (z. B. Nachtverkehr, verbesserte Takte, weitere Buslinien), Infrastrukturmaßnahmen (neue Straßenbahnlinien in Darmstadt und Freiburg) sowie die Herstellung der Barrierefreiheit.

Nahezu den gleichen Stellenwert (gemessen an den Vorgängen) hat der Radverkehr. Dies resultiert in Darmstadt aber aus der Dominanz von Maßnahmen der Radverkehrsförderungen im Anschluss an den (nicht einmal erfolgreichen) Radentscheid (2019). In den meisten anderen Städten liegt die Anzahl der Radverkehrsvorgänge dagegen unter denen des ÖPNV.

Dabei ist die Zustimmung zu den Radverkehrsanträgen meist ähnlich hoch wie bei den ÖPNV-Anträgen, und reicht bis zu 90 % (Darmstadt, Freiburg und Dortmund). Auffallend niedrig ist die Zustimmung dagegen in Münster (26 %) und Karlsruhe (15 %), was aus einem hohen Anteil an verwiesenen Anträgen resultiert. In absoluten Zahlen sticht neben Darmstadt die Stadt Bonn mit 26 angenommenen Anträgen zum Radverkehr hervor; allerdings handelt es sich vielfach um Maßnahmen wie Leihsysteme, Abstellanlagen und die Teilnahme am Stadtradeln, nicht aber den Ausbau des Radwegenetzes, was die ursprüngliche Zielsetzung, Fahrradhauptstadt werden zu wollen, relativiert.

Mit Blick auf den ruhenden Verkehr zeigt sich die politische Relevanz der Thematik in Darmstadt, Freiburg, Bonn und Karlsruhe. In den Städten Karlsruhe, Freiburg und Darmstadt wird der ruhende Verkehr zunehmend reguliert.

Die Kontroversen zu Push & Pull

Da sich kontroverse Diskussionen in der kommunalen Verkehrspolitik häufig an Maßnahmen entzünden, die den MIV einschränken (z. B. Rückbau von Fahrstreifen, Stellplätzen, Reduzierung der Geschwindigkeiten, Erhöhung von Parkgebühren), diese aber als besonders wirksam gelten, betrachten wir diese Push-Maßnahmen etwas detaillierter. Wir stellen insbesondere die Frage, ob sich die Bedeutung von Push-Maßnahmen zwischen den Vorreiter- und Nachzüglerstädten unterscheidet. Wir betrachten dazu die Bedeutung von Push-Maßnahmen in den Ratsvorgängen sowie deren Annahme in den Ratsbeschlüssen.

Danach ist der Anteil der *eingebrachten Vorgänge* mit Push-Charakter in den Vorreiterstädten Karlsruhe, Freiburg und Darmstadt mit etwa 25 % besonders hoch, in der Vorreiterstadt Münster (10 %) sowie den Nachzüglerstädten Leverkusen (13 %) und Dortmund (15 %) dagegen besonders niedrig (Tabelle 6). Die Push-Maßnahmen im Bereich Parkraummanagement lassen eine große Polarisierung und

Politisierung erkennen, können aber dennoch vor allem in Freiburg, Darmstadt und Karlsruhe durchgesetzt werden. Generell wurden in den Untersuchungsstädten NRW Anträge mit Push-Charakter seltener eingebracht und in drei der vier Städte nochmals seltener angenommen.

Dagegen liegt der Anteil der Push-Maßnahmen unter den *angenommenen Vorlagen* in Freiburg und Darmstadt auf dem Niveau der eingereichten Vorlagen, in Karlsruhe sogar deutlich höher. So bestätigen diese Auswertungen im Großen und Ganzen die Unterschiede zwischen Vorreiter- und Nachzüglerstädten, mit der Ausnahme der eher „push-aversen“ Stadt Münster. Dabei scheint in den untersuchten Städten aus NRW die Akzeptanz von Push-Maßnahmen insgesamt geringer. Denn auch die Ergebnisse zu den kleineren Untersuchungsstädten, die jeweils in NRW liegen, entsprechen etwa denen der Großstädte NRW.

Tabelle 6: Eingebrachte und angenommene Ratsvorlagen mit und ohne Push-Charakter

	Anzahl der eingebrachten Vorlagen	davon mit Push-Charakter	ohne Push-Charakter	Anzahl der angenommenen Vorlagen	davon mit Push-Charakter	ohne Push-Charakter
Dortmund	115	15%	85%	82	11%	89%
Leverkusen	101	13%	87%	46	13%	87%
Bonn	133	19%	81%	93	14%	86%
Münster	135	10%	90%	43	7%	93%
Karlsruhe	149	26%	74%	47	40%	60%
Freiburg	67	25%	75%	57	26%	74%
Darmstadt	150	23%	77%	99	23%	77%
Lünen	40	13%	88%	27	15%	85%
Bocholt	51	8%	92%	23	9%	91%
Alfter	107	16%	84%	55	13%	87%
Summe/ Durchschnitt	1048	18%	82%	572	18%	82%

Quelle: eigene Erhebung

Der Zeitverlauf

Ergänzend halten wir den Zeitverlauf der Beschlüsse für einen geeigneten Indikator, um einen beginnenden Prozess der Mobilitäts- und Verkehrswende zu identifizieren. So ist die Zahl der verkehrsbezogenen Beschlussvorlagen in den großen Städten in den Jahren 2018, 2019 und zum Teil auch 2020 besonders hoch. Dies ist zum einen mit der Verabschiedung von Mobilitätskonzepten zu erklären. Insbesondere in Leverkusen hat, so unser Eindruck, die regelmäßige Berichterstattung zum Sachstand des Mobilitätskonzepts zahlreiche Debatten und Entscheidungsvorlagen ausgelöst. Zum anderen drohten Fahrverbote als Folge der Luftverschmutzung (Diesel-Skandal). Dies gilt insbesondere für Leverkusen, Bonn und Darmstadt, spielt aber auch in Freiburg und Dortmund eine Rolle.

Dabei haben auch die Beschlussvorlagen mit Einschränkungen des MIV (Push-Maßnahmen) zugenommen. So nahm die Zahl der verkehrsbezogenen Vorgänge in Darmstadt von 17 im Jahr 2018 auf 30 im Jahr 2019 zu. 2018 wurden drei Push-Maßnahmen verhandelt, in 2019 neun. In Bonn wurden im Jahr 2018 lediglich zwei Push-Maßnahmen verhandelt (1 vertagt). Im Jahr 2019 waren es acht (davon 2 abgelehnt, 3 vertagt) und 2020 zwölf Push-Maßnahmen (davon 5 vertagt, 1 abgelehnt). Auch in Karlsruhe nahm im Zeitlauf 2017 – 2020 die Zahl der Vorgänge zu: von 14 in 2017, 17 in 2018 auf 30 in 2019 und 37 in 2020. Dabei stieg die Anzahl der Vorgänge mit Einschränkungen des MIV von zwei über vier auf jeweils acht in den Jahren 2019 und 2020. Hier ist von einem Einfluss der Diskussion um die Fahrverbote, den Diesel-Skandal, aber auch der Zunahme der Förderprogramme des Bundes und der Länder auszugehen. Dagegen blieb in Dortmund die Zahl der Vorgänge im Zeitraum 2017 – 2020 nahezu konstant (2017: 16, 2018: 17, 2019: 19, 2020: 16). Dies gilt auch für die Push-Maßnahmen, die in diesem Zeitraum zwischen 2 und 4 schwanken. Auch in der Stadt Leverkusen bleibt die Anzahl der Push-Maßnahmen gering, so dass sich die Politiken der Vorreiter- und Nachzüglerstädte noch weiter voneinander entfernen. Die Zunahme von Push-Maßnahmen in den meisten Vorreiterstädten bestätigen

auch die Interviewaussagen, nach denen in Karlsruhe und Freiburg von Pull-Maßnahmen keine wesentlichen Steigerungen in den Anteilen des Umweltverbunds mehr erwartet werden.

Ergänzend bleibt die Hypothese einer Aufweichung von ursprünglich ambitionierten verkehrspolitischen Zielen im Verlauf des Entscheidungsprozesses zumindest bis 2017 – 2018 plausibel. Auffällig viele Entscheidungen mit Push-Charakter wurden in den früheren Jahren vertagt, in Ausschüsse verwiesen, abgelehnt oder zunächst in Form von Prüfaufträgen verzögert (vorrangig in Leverkusen). Oder sie wurden noch in der Ratssitzung geändert, z. B. in Teilabstimmungen zerlegt. Stadtteilvertretungen spielen dabei in einigen Städten eine wichtige Rolle (Leverkusen, zum Teil auch Dortmund).

So gewinnen wir zusammenfassend den Eindruck, dass die Ratsmehrheiten in den Nachzüglerstädten den Bürgern weniger zumuten möchten als in den Vorreiterstädten. In Leverkusen beispielsweise war im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Mobilitätskonzeptes die Rede davon, dass die Bürger erst langsam an restriktive Maßnahmen gegen den MIV gewöhnt werden müssen. Dies kann mit der Befürchtung eines Akzeptanzverlusts für das Projekt Mobilitätswende und/oder mangelnder politischer Rückendeckung seitens der kommunalpolitischen Spitze zu tun haben.

Parteilpolitische Positionen

Die verkehrspolitischen Positionen der Parteien bestätigen größtenteils das Spektrum der Positionen der Bundesparteien (Thiele und Hartung, Ulrich, Tosun, Jale 2018). So sind die FDP und AfD in den Diskussionen um die lokale Mobilitäts- und Verkehrswende selten aktiv und bringen kaum entsprechende Anträge ein. Eher handelt es sich um Änderungsanträge (meist zum Parken).

Demgegenüber nimmt Die Linke in vielen Kommunalparlamenten die Rolle einer progressiven verkehrspolitischen Partei ein und stellt aus der Opposition heraus weitreichende Anträge (kostenloser ÖPNV, Tempo 30 stadtwweit), die aber kaum Durchsetzungs- und Umsetzungschancen haben. Dies geschieht häufig in Kombination mit klimapolitischen Positionen.

Wenig überraschend sind Die Grünen die Partei, die klar für eine Mobilitäts- und Verkehrswende steht. Die SPD ist zumeist konstruktiv und aktiv, auch dort, wo sie in der Rolle der Oppositionspartei agiert (wie in Darmstadt). Eine Ausnahme ist Dortmund, wo die SPD seit vielen Jahren die Mehrheit stellt und als Bremserin der Mobilitäts- und Verkehrswende gilt. Anträge der SPD beziehen sich häufig auf den ÖPNV (z. B. Sozialticket).

Die CDU-Fraktionen in den Kommunalparlamenten positionieren sich nicht grundsätzlich gegen eine Mobilitäts- und Verkehrswende. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie Teil einer Regierungskoalition sind. Allerdings werden Push-Maßnahmen überwiegend abgelehnt und nur Pull-Maßnahmen unterstützt (E-Mobilität, Verkehrssicherheit, ÖPNV). So wird beispielsweise die Förderung des Radverkehrs unterstützt, wenn diese nicht auf Kosten des MIV realisiert wird. Dies setzt aber der Radverkehrsförderung selbst enge Grenzen und verhindert relevante Verlagerungen vom MIV aufs Fahrrad.

Die Lokalen Wählergruppen sind eine heterogene Gruppe. In der Tendenz vertreten diese Gruppen eher Positionen, die sich gegen eine Mobilitäts- und Verkehrswende richten. Eine Sondersituation finden wir in der Stadt Freiburg, wo von kleineren Parteien verkehrspolitische Positionen vertreten werden, die sich jenseits der Positionen der Grünen befinden (Parkraummanagement, Tempolimits). Derartige kleine Parteien und Wählergruppen kommen außerhalb von Freiburg, Karlsruhe und Darmstadt kaum zum Zug und dies schadet der inhaltlichen Breite der Diskussion und damit der Innovationsfähigkeit. Eine Ausnahme bildet Bonn mit der Koalitionsbeteiligung von Volt (seit 2020).

Maßnahmen und Konzepte

Die Mobilitäts- und Verkehrswende erfordert Maßnahmen in vielen Handlungsfeldern und damit einen Policy-Mix. Dies spiegelt sich in allen zentralen verkehrspolitischen Dokumenten. Unterschiede zeigen sich eher in der Umsetzung des Policy-Mix, der in der Breite nicht immer gelingt. Die beschlossenen oder auch abgelehnten Maßnahmen zeigen im Zeitverlauf zwar Schwerpunkte, ohne dass diese aber jeweils stadtspezifisch erscheinen. Dies wurde auch auf Nachfrage in den Interviews bestätigt. Zu diesen Schlüsselprojekten gehören – mit unterschiedlicher Reichweite und Tiefe der Intervention – das

Förderprogramm 4x4 Radverkehrsförderung in Darmstadt, das 20-Punkte-Programm zur Radverkehrsförderung in Karlsruhe, deutliche Personalaufstockungen in der Verkehrsplanung u. a. in Dortmund, Definition von Qualitätsstandards für Fahrradstraßen und Implementierung stadtderegionaler Velorouten in Münster, die Aufnahme der Position „Fahrradverkehr“ in der Bauleitplanung bei Begründungen zu B-Plänen und FNP-Änderungen in Leverkusen, das Pilotprojekt Tempo 30 und der Ausbau des Fahrradstraßen-Netzes in Bonn, das Pilotprojekt kostenlose Stadtbuslinien an Samstagen in Bocholt, die Ost-West-Radtrasse in Lünen sowie zahlreiche weitere Einzelprojekte.

Der erforderliche Policy-Mix gelingt in Freiburg unserer Auffassung nach am besten. Die Stadt betreibt seit Jahrzehnten eine konsistente Verkehrspolitik, in der zeitweise der Ausbau des ÖPNV, zeitweise der Radverkehr an erster Stelle stand.

Das Beispiel Darmstadt zeigt aktuell die Vielzahl und Breite möglicher Maßnahmen. Zu den derzeit laufenden Maßnahmen gehören Parkraummanagement, adaptive Verkehrssteuerung in Echtzeit und Sensorik (Lichtsignalanlagen), die Einrichtung eines Mobilitätsamtes als organisatorisches Zentrum, der Ausbau der Straßenbahn (Anbindung Campus Lichtwiese), Fahrverbot (wenn auch wider Willen), sukzessive flächendeckende Einführung von E-Bussen, öffentliches Ridehailing-System (Heinerliner),¹¹ Radverkehrsförderung, Mobilitätsberatung, autoarme Modellquartiere (Kranichstein, Lincoln und zukünftig Ludwigshöhe) als neuer Standard sowie Nahverkehrsgipfel mit dem Landkreis und den Umlandkommunen.

Auffällig ist in allen Städten, dass Maßnahmen im Bereich Kommunikation, Qualitätsmanagement und Evaluation zwar vorgeschlagen, dann aber nachrangig behandelt werden. Ein wesentlicher Grund sind fehlende personelle Ressourcen.

Weitreichende organisatorische Veränderungen in der Verwaltung bleiben die Ausnahme (Darmstadt und Münster). Zu erwähnen ist die Einrichtung des Mobilitätsamtes in der Stadt Darmstadt. Dieses war zunächst dem OB zugeordnet und bündelt eine ganze Reihe von Kompetenzen im Bereich der strategischen Stadt- und Verkehrsplanung, dem Tiefbau, dem Straßenverkehrsamt sowie der ÖPNV-Koordination. In Karlsruhe werden seit einigen Jahren IQ-Leitprojekte definiert, die eine besondere Bedeutung haben und eine intensive Abstimmung der verschiedenen Fachbereiche erfordern. Die Mobilitäts- und Verkehrswende gehört zu diesen IQ-Leitprojekten. Auch in den anderen Städten wurden neue Stellen geschaffen und dort in die bisherigen Strukturen einbezogen. Ob damit „nur“ vorangehende Stellenstreichungen kompensiert werden oder neue Impulse gesetzt werden, muss die Zukunft zeigen.

Wir konnten in den meisten Städten, vor allem aber in NRW, einen Personalmangel ausmachen. In vielen Fällen haben sich die Verwaltungen durch Entscheidungen oder Ereignisse (Radentscheid, bestimmte Förderprogramme usw.) die Einrichtung mehrerer Stellen erhofft. Häufig haben die Räte dann aber deutlich weniger Stellen beschlossen. Aus den Interviews leiten wir ab, dass die Politik den Arbeitsaufwand für die Umsetzung strategischer Pläne, aber auch durch Prüfaufträge, Förderanträge, Monitoring und kleinere Aufgaben deutlich unterschätzt. Dies wird noch problematischer durch kurzfristig angelegte Antragsfristen für Förderprogramme. Hinzu kommt die zunehmend problematische Haushaltslage.

6.3 Zwischenresümee – Verkehrspolitische Prozesse

Die Dokumentenanalysen und Expertengespräche vor Ort zeigen Unterschiede der

- Genauigkeit und Quantifizierung der Ziele,
- räumlichen und inhaltlichen Schwerpunkte,

¹¹ Im Jahr 2021 wurde mit zunächst 25 elektrisch betriebenen Kleinbussen (7 Sitze) ein on demand-System durch das lokale Nahverkehrsunternehmen aufgebaut. Die Buchung erfolgt per App, eine Kombination mit Tickets des ÖV ist möglich. Das Projekt wird mit Bundesmitteln gefördert. Preisstruktur: 2 € Grundpreis + 0,35€ /km (erster km frei, www.heinerliner.de). Eine Ausweitung ist geplant.

- Kohärenz der verkehrspolitischen Programme über verschiedene (sektorale) Dokumente und Zeiträume,
- Evaluationsorientierung,
- Anteile der angenommenen Anträge an den gestellten Anträgen,
- Anteile der Push-Maßnahmen an allen Maßnahmen (vorgeschlagen und beschlossen),
- thematischen Schwerpunkte.

Diese passen plausibel zur Einordnung als Vorreiter- und Nachzüglerstädte und damit zu den beobachteten Unterschieden der Verkehrsangebote und der Verkehrsnachfrage. Insbesondere spielten im Untersuchungszeitraum Push-Maßnahmen in den Vorreiterstädten eine größere Rolle als in den Nachzüglerstädten. Besonders deutlich wird dies im Vergleich der Entwicklung von Parkgebühren und ÖPNV-Tarifen. So ist in den meisten Vorreiterstädten Parken absolut und im Vergleich zum ÖPNV teurer als in den Nachzüglerstädten. So sind in der Stadt Dortmund die Parkgebühren seit 1992 nicht mehr erhöht worden, während die ÖPNV-Tarife (stadtweites Einzelticket) im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt wurden. In Freiburg sind die Parkgebühren dagegen etwa doppelt so hoch wie in Dortmund und in der Vergangenheit stärker gestiegen als die ÖPNV-Tarife. Insgesamt sind die ÖPNV-Angebote in NRW teurer *und* schlechter als in Freiburg und Karlsruhe (s. Kapitel 5.2).

Die strategischen Pläne der Vorreiter sind sektoral wie zeitlich kohärenter, definieren häufiger Ziele über den Modal Split hinaus, beschließen ein breiteres Maßnahmenset und schrecken seltener vor Push-Maßnahmen zurück. In den meisten Vorreiterstädten werden die fachlichen Vorlagen im Rat häufiger beschlossen. Dabei ist die Evaluationsorientierung im politischen Prozess höher, wenn auch noch immer lückenhaft. Verkehrsplanung und -politik werden häufiger in Zwischenbilanzen überprüft. Dies erleichtert sachgerechte Anpassungen. Da sich diese Unterschiede zwischen Vorreitern und Nachzüglern auch in der Verkehrspolitik der letzten Jahre zeigen, in denen die Push-Maßnahmen vor allem in den Vorreiterstädten zugenommen haben, ist mit einem weiteren Auseinanderdriften der Verkehrspolitik und Verkehrsentwicklung zu rechnen.

Dabei korrespondieren die unterschiedlichen Verkehrspolitiken mit der Zusammensetzung der Räte und den Mehrheitsverhältnissen. In den universitär geprägten Vorreiterstädten spielt die eher auto-kritische Partei Die Grünen eine größere Rolle als in Dortmund und Leverkusen. Insbesondere in Dortmund stellt eine verkehrspolitisch bisher besonders konservative SPD seit Langem den Oberbürgermeister. Im Vergleich der Bundesländer finden wir Aussagen zur Stellung des Bürgermeisters sowie zum Unterschied von konkurrenz- und konkordanzpolitischen Mustern in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen als beeinflussende Variablen auf den Politikprozess bestätigt. So gilt der Bürgermeister in Baden-Württemberg als institutionell vglw. stark und kann seine Agenda umsetzen, auch wenn fragmentierte Mehrheitsverhältnisse im Rat herrschen. In Nordrhein-Westfalen wird der Oberbürgermeister stärker durch den Rat kontrolliert (Egner 2018). Konkurrenzpolitische Handlungsmuster im politischen Wettbewerb der Ratsfraktionen erschweren hier die Konsensbildung (Bogumil et al. 2014). D. h. hier verstellt der politische Wettbewerb der Parteien (parteilpolitische Profilierung) die konstruktive Zusammenarbeit der Fraktionen (am Beispiel der kommunalen Haushaltskonsolidierung: (Bogumil et al. 2014)).

Aus Sicht der politischen Entscheidungsprozesse belegen die Analysen der Ratsentscheidungen sowie die Interviews förderliche und hinderliche Faktoren, die i. d. R. kombiniert auftreten.

- Das Vorhandensein von auslösenden Ereignissen ist förderlich (z. B. drohende Fahrverbote, Radentscheid, Großprojekte wie die gescheiterte Nord-Ost-Umgehung in Darmstadt, die Erneuerung der A1 Brücke in Leverkusen oder das Innenstadtprojekt in Karlsruhe, schlechtes Abschneiden im ADFC-Fahrradklimatest oder anderen Rankings)
- Förderprogramme beeinflussen die Planung und die politischen Entscheidungen. Es gibt zunehmend Förderprogramme, die eine Mobilitäts- und Verkehrswende unterstützen wollen. Die aktuelle Förderpraxis bringt allerdings sachliche und administrative Belastungen mit sich, die die Erfolgsaussichten einschränken. Dazu gehören kurze Antragsfristen, Programmüberschneidungen,

Unübersichtlichkeit uvm. auf Seiten der Förderprogramme gepaart mit dem Mangel an Fachpersonal in den Kommunen (siehe auch dazu die Ergebnisse der Transparenzkommission NRW: (Junkernheinrich et al. 2022)).

- Fragmentierte politische Strukturen im Rat sind hinderlich, in Baden-Württemberg aufgrund der starken Stellung des politisch eher unabhängigen Bürgermeisters aber weniger problematisch (Bogumil et al. 2014). So zählt das Leverkusener Stadtparlament bei insgesamt 52 Sitzen 10 Parteien bzw. Fraktionen. CDU und SPD sind die stärksten Fraktionen (14 und 13) gefolgt von den Grünen (9 Sitze). Der Oberbürgermeister ist SPD Mitglied.
- Die langjährige Dominanz der Großparteien (Kohabitation und/oder große Koalitionen) ist eher hinderlich.
- Das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure (ADFC, Radentscheid, Verkehrsforum Freiburg) und die Offenheit der Planung und Politik für deren Engagement sind förderlich.
- Förderlich bzw. einschränkend sind aber auch Rahmenbedingungen, die außerhalb des kommunalen Handlungsrahmens liegen – die Größe der Städte, ihre Topografie, die Bedeutung ihrer Universitäten und damit verbunden häufig die wirtschaftliche Prosperität.

7 Handlungsempfehlungen für die Mobilitäts- und Verkehrswende

Auf allen räumlichen Ebenen wird in Deutschland über eine Mobilitäts- und Verkehrswende diskutiert. Vorliegende Verkehrsstatistiken und unsere Analysen zeigen aber: Die Verkehrsexpansion schreitet weiter voran. Trotzdem erkennen wir in den Verkehrsstrukturen und der Verkehrsentwicklung deutliche Unterschiede zwischen unseren Untersuchungsstädten. In den Vorreiterstädten nutzt die Wohnbevölkerung den Pkw deutlich seltener und die Motorisierungsquote ist niedriger als in den Nachzüglerstädten und gegenüber den bei einigen Analysen ergänzend betrachteten Vergleichsstädten. Aber auch in den Vorreiterstädten ist die Motorisierungsquote stabil oder steigt sogar. Gleichzeitig weisen die Vorreiterstädte meist besonders starke Einpendlerverkehre auf, die in den häufig verwendeten Analysen des Bewohnerverkehrs nicht einbezogen sind. So beobachten wir in diesen Städten auf der einen Seite die Erfolge verkehrspolitischer Programme und können festhalten, dass diese Städte die bereits vor mehreren Dekaden eingeschlagenen Pfade politisch und administrativ stabilisieren konnten. Auf der anderen Seite können aber auch die Vorreiterstädte die Zunahme der regionalen und überregionalen Verkehre nicht verhindern, die Verkehrsexpansion nicht grundsätzlich stoppen oder umkehren. Zusammenfassend, das heißt in Bezug auf alle Städte sehen wir also, dass:

- die generelle Stabilität des bisherigen Wachstumsprozesses nicht infrage gestellt wird,
- die Bedeutung kaum beeinflussbarer Rahmenbedingungen (z. B. der Topografie und Studentenquote) in vergleichenden Untersuchungen wenig thematisiert wird,
- die Komplexität und die Grenzen kommunaler Politik in ihrer regionalen Einbindung schwer zu adressieren sind (interkommunale Kooperation),
- die Umsetzungsperspektive strategischer Pläne überschätzt wird, insbesondere die bindende Wirkung nur ungefähr formulierter Ziele und die unklare Finanzierung,
- die Annahmen zur Wirksamkeit von Verkehrsmaßnahmen in Planung und Forschung von (über)großem Optimismus getragen sind,
- die Aufmerksamkeit häufig auf einzelne Projekte oder einen Verkehrsträger und weniger auf die strategische Entwicklung gerichtet wird und dabei

- Rebound- und Backfire-Effekte¹² kaum thematisiert werden (Mehrverkehr im auf die Stadt gerichteten regionalen MIV).

Im Folgenden ziehen wir daraus unsere Schlussfolgerungen für Verkehrsplanung und Verkehrspolitik. Dabei thematisieren wir keine fachplanerischen Konzepte und Maßnahmen, formulieren also keinen Maßnahmenkatalog. Es geht nicht um das Für und Wider von Radfahrstreifen, protected bike-lanes¹³ oder Halteverbotszonen, sondern um aus unseren Analysen abgeleitete Leitlinien für Planung und Politik sowie um die strategische Ausrichtung und Konsistenz des kommunalen Handelns im Mehrebenensystem.

Wir diskutieren damit ein komplexes Planungs- und Politikfeld. In diesem komplexen Feld wird aktuell mit der Mobilitäts- und Verkehrswende der Anspruch formuliert, die seit Jahrzehnten durch Gesellschaft und Wachstum getragene sowie planerisch und politisch unterstützte Entwicklung zu immer höheren Distanzen mit immer mehr und größeren Fahrzeugen umzukehren – aus kommunaler Perspektive zugunsten kürzerer und barrierefreier Wege, zugunsten des Fuß-, Rad- und öffentlichen Verkehrs sowie des Einsatzes verträglicherer Fahrzeuge (kleiner und mit alternativen Antrieben) und des Sharings.

Wir betonen dazu die Aspekte, die uns für eine solche Wende besonders relevant erscheinen und bisher zu wenig Beachtung gefunden haben. Wir betonen aber auch, dass diese *Wende allein oder vorrangig auf den Schultern der Kommunen nicht möglich* ist. Kommunen sind wichtige Akteure einer Mobilitäts- und Verkehrswende, aber gegenüber einer weiterhin expansiven Verkehrspolitik auf übergeordneten Ebenen weitgehend machtlos. In diesem Verständnis beschreiben wir, was Kommunen richtigmachen können, was aber erst richtig wirksam wird, wenn alle Ebenen und Sektoren an einem Strang ziehen.

Die Empfehlungen gehen von den *Prinzipien einer integrierten Verkehrsplanung* aus, wie sie der Verkehrsentwicklungsplanung oder der Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP) verfolgt. Dieser integrierten Verkehrsplanung liegt ein komplexes Zielsystem mit zahlreichen Ziel- und Interessenkonflikten zugrunde. Diese deutlichsten und aus unserer Sicht nicht auflösbaren Konflikte bestehen zwischen den Ansprüchen von Verkehrsteilnehmern und Wirtschaft nach einer möglichst reibungslosen Verkehrsabwicklung (Nutzbarkeit, Zuverlässigkeit, Geschwindigkeit und Kosten) und den Schutzinteressen von Mensch, Natur und Umwelt, die mit den Strategien der Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung und verträglichen Abwicklung verbunden sind.

Wir betrachten dabei ein Mehrebenensystem und setzen aufgrund des Untersuchungsthemas den Schwerpunkt auf die Ebene der Städte und Gemeinden als potenziellen und notwendigen Agenten dieses Wandels. Auch in der Mobilitäts- und Verkehrswende lassen sich (ähnlich wie in der Klima- und Energiewende) von Bund und Ländern formulierte Ziele nur dann erreichen, wenn die Kommunen einen aktiven Teil übernehmen. Umgekehrt müssen aber auch Städte und Gemeinden scheitern, wenn Bund, Länder und Regionen einen eigenen Beitrag aber verweigern oder den kommunalen Bemühungen sogar entgegenwirken. Wir unterscheiden daher:

- die Steuerungsfähigkeit der Kommunen – wie weit können Kommunen durch Verkehrsplanung und Politik das Verkehrsangebot, die Verkehrsstrukturen, deren Entwicklung und Folgen verändern?
- die Steuerbarkeit der Kommunen – welche institutionellen Rahmenbedingungen und Anreize können dafür sorgen, dass möglichst viele Städte eine Mobilitäts- und Verkehrswende politisch priorisieren und betreiben?

¹² Unter Rebound-Effekten versteht man unerwünschte Anpassungseffekte, die die gewünschte Wirkung einer Maßnahme abschwächen, z. B. ein Mehr an Beleuchtung nach der Einführung sparsamerer Leuchtmittel. Bei Backfire-Effekten übersteigen die unerwünschten Anpassungseffekte sogar die erwünschten Effekte.

¹³ Es handelt sich hierbei um Radfahrstreifen mit baulichem Schutz, z. B. durch Poller. Sie sind meist besonders breit ausgeführt.

- die Konsistenz des Handelns im Mehrebenensystem – wie weit können Bund, Länder und Regionen sowie die EU durch ihre Verkehrsplanung und -politik diese Entwicklungen fördern oder auch behindern?

Dabei gehen wir davon aus, dass auf allen Ebenen die Komplexität der Problemlagen grundsätzlich komplexe Antworten erfordert. Denn die (kommunale) Verkehrspolitik ist – auch aus der Sicht der Steuerung – ein komplexes Feld. Wir folgen daher dem Prinzip der erforderlichen Vielfalt (requisite variety, Ross Ashby 1956) nach dem ein System, das ein anderes System steuert, eine Vielfalt an Möglichkeiten benötigt, um die Variabilität des zu steuernden Systems abbilden und variabel reagieren zu können. Dabei sind vorübergehende Schwerpunktsetzungen – auch angesichts knapper Ressourcen – opportun. Auch der Wunsch nach wenigen zentralen Maßnahmen liegt nahe, wie beispielsweise die Einführung einer streckenabhängigen City-Maut (Sachverständigenrat der Umweltfragen 2020) oder noch allgemeiner die Forderung nach Kostenwahrheit im Verkehrsbereich. Aber Komplexität lässt sich nur mit Komplexität begegnen. Es gibt keinen „Königsweg“, der gesellschaftliche und politische Akzeptanz fände. Dies gilt für alle Handlungs- und Politikebenen. So stellt sich aus unserer Sicht vor allem folgende Frage: Welche Akteure (und Zielgruppen) haben für welche Ziele ein besonderes Gewicht?

Der Einfluss der kommunalen Verkehrsplanung und -politik richtet sich vor allem auf die Probleme vor Ort, auf die Verkehrssicherheit, die Aufenthaltsqualität, den Lärm und die Barrierefreiheit. Das Thema des Klimaschutzes hängt dagegen von der Häufigkeit und vor allem der Länge der Fahrten mit Pkw- und Lkw und den dabei genutzten Fahrzeugen ab. Diese Themen werden in erster Linie durch die Politik des Bundes und der EU reguliert, über die Zulassungsvorschriften für Neufahrzeuge, über die Kostenstrukturen und über die Straßennetze des Fernverkehrs.

7.1 Zur Steuerungsfähigkeit der Kommunen: Was können Kommunen erreichen?

Die lokale Mobilitäts- und Verkehrswende setzt voraus, dass Kommunen überhaupt in der Lage sind, das Verkehrsgeschehen so umfassend zu beeinflussen, dass sich spürbare Veränderungen ergeben. Dazu folgende Anmerkung: Die realisierte Verkehrsnachfrage in Städten und Regionen ergibt sich aus der Summe von Entscheidungen der Bevölkerung und Wirtschaft im Raum. Wie oft, warum, wann und wohin sind sie unterwegs? Welche Verkehrsmittel und Fahrzeuge nutzen sie und wie nutzen sie diese? Die Mobilitäts- und Verkehrswende setzt voraus, dass diese Entscheidungen anders getroffen werden als bisher, zugunsten von weniger und kürzeren Wegen, einer geringeren und verträglicheren Nutzung von Pkw und Lkw, aber auch zugunsten der Nutzung verträglicherer Fahrzeuge. Diese Entscheidungen werden getroffen aufgrund verkehrsrelevanter Rahmenbedingungen und individueller Vorlieben und Handlungszwänge. Einen Teil dieser Rahmenbedingungen setzen die Städte und Gemeinden in ihrer Verkehrsplanung und -politik, aber eben nur einen Teil! Die Rahmenbedingungen werden zusätzlich geprägt durch andere Politiken, zum Beispiel durch die Stadtplanung und Wirtschaftsförderung der Kommune, aber auch stabile Rahmenbedingungen wie die Topografie. Relevante Akteure sind Nachbarkommunen, die Aufgabenträger des ÖPNV, Bund, Länder und die EU, Arbeitgeber und andere Institutionen sowie nicht zuletzt die Fahrzeughersteller (Fahrzeuggröße und Antriebe). Und dabei sind die Änderungsraten städtischer Strukturen sowie der Verkehrsangebote und die kommunalen Ressourcen für Planung und Umsetzung – bei allen Unterschieden auch im Vergleich der Länder - gemessen am Bestand gering. Dies unterstreicht, dass der Einfluss der kommunalen Verkehrsplanung und Verkehrspolitik begrenzt ist, unserer Einschätzung nach wesentlich stärker begrenzt als die Hoffnungen auf diese. Die Verkehrsplanung und -politik von Städten und Gemeinden entscheidet also „nur“ über einen (kleinen) Teil der verkehrsrelevanten Bedingungen, vor allem über die Verkehrsangebote in kommunaler Zuständigkeit. Steuerungsfähigkeit setzt neben Ressourcen und instrumentellen Handlungsmöglichkeiten auch einen politischen Willensakt voraus und es ist keinesfalls gesichert, dass sich stets Mehrheiten für eine Politik der Mobilitäts- und Verkehrswende finden.

Die kommunale Verkehrsplanung und -politik hat also eine doppelte Grenze, die Grenze der eigenen Gestaltungsmacht (territoriale und institutionelle Zuständigkeiten, Instrumente, Änderungsraten und verfügbare Ressourcen, politischer Wille) sowie die begrenzte Wirksamkeit dieser Angebote für das

Verkehrverhalten der Nutzer. Kommunale Verkehrspolitik ist vor diesem Hintergrund von Kontingenz geprägt: vieles ist möglich aber kaum etwas ist zwingend.

Unsere Analysen der kommunalen Ratsentscheidungen zeigen eine erhebliche Bandbreite verkehrspolitischer Maßnahmen. Diese reichen von Hol- und Bringzonen vor Schulen über komfortable Radabstellanlagen und die Regulierung von E-Scootern bis zum Parkraummanagement, der Einrichtung von Fahrradstraßen, dem betrieblichen Mobilitätsmanagement oder den ÖPNV-Ticketpreisen. Dahinter stehen unterschiedliche Rechtskontexte und Akteurskonstellationen, so dass die lokale Verkehrspolitik als disparat oder auch als wenig strategisch erscheint. Diesbezüglich zeigen sich zwischen den untersuchten Städten jedoch deutliche Unterschiede, die wir als Ausdruck langfristiger Weichenstellungen und Strategien interpretieren.

So sehen wir in Freiburg eine langfristige integrierte Strategie zugunsten des Fahrrads und des ÖPNV mit einer deutlichen Distanz zum MIV. Stadtentwicklung und Verkehrsplanung erscheinen eng verzahnt bis hin zur gemeinsamen Entwicklung neuer Quartiere und Verlängerungen der Stadtbahn. Das Stadtbahnnetz wurde ausgebaut und im ÖPNV agiert die Stadt erfolgreich über die Stadtgrenzen hinaus. Auch Einschränkungen des MIV finden Mehrheiten im Stadtrat, nach Ansicht der Verwaltung sogar eher zu oft. Dagegen war und ist die Verkehrsplanung der Stadt Dortmund wesentlich stärker am MIV orientiert. Die Stadtbahnentwicklung seit den 1970er Jahren favorisierte die unterirdische Führung, auch um Behinderungen des MIV zu reduzieren. Aufgrund der hohen Kosten dieser Varianten wurde dabei das Straßenbahnnetz ausgedünnt. Der Radverkehr hat lange keine Rolle gespielt. Entsprechend sind die Voraussetzungen für den MIV deutlich besser. Einschränkungen des MIV und auch Maßnahmen, die als Einschränkungen empfunden werden (z. B. eine Anpassung der Parkgebühren zumindest an die Teuerung) finden politisch kaum Akzeptanz. So sehen wir nicht nur deutliche Unterschiede zwischen diesen Städten, sondern ein weiteres Auseinanderdriften. Die kommunalen Handlungsspielräume wurden in der Vergangenheit in unterschiedlichem Umfang genutzt.

Umgekehrt haben diese Handlungsspielräume aber auch Grenzen. Viele Maßnahmen einer Mobilitäts- und Verkehrswende, die sich Städte wünschen, können sie angesichts entgegenstehender Regelungen, z. B. in der StVO, nicht oder nur schwer realisieren. Dazu gehören ein flächendeckendes Tempo 30 oder die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptverkehrsstraßen über kurze Streckenabschnitte hinaus, die stadtweite und vereinfachte Ausweisung von Bewohnerparkzonen, oder – zumindest bis 2020 – eine deutliche Erhöhung der Gebühren für Bewohnerparkausweise. Für einen stärkeren Ausbau der Stadtbahn, eine deutliche Ausweitung des Angebots oder Senkung der Tarife fehlen vor allem in NRW die finanziellen Mittel, auch eine Folge der hohen Belastungen durch die unterirdischen Stadtbahnen. Und nicht zuletzt bilden die Gemeindegrenzen die Grenzen der Zuständigkeit, nicht aber die Grenzen der Verkehrsbeziehungen.

Betrachten wir vor diesem Hintergrund den Prozess der (kommunalen) Verkehrsplanung und -politik und formulieren einige Leitlinien.

7.1.1 Strategische und operative Ziele formulieren und kontrollieren

Flüssigkeit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs haben bisher eine hohe Bedeutung und stehen bei Einzelentscheidungen häufig im Widerspruch zu den strategischen Zielen der Verkehrsverlagerung und Aufenthaltsqualität, der Minderung von Schadstoff- und Lärmimmissionen, der Barrierefreiheit und des Klimaschutzes. Umso wichtiger ist in der strategischen Verkehrsplanung die differenzierte und begründete Ausformulierung der kommunalen Ziele.

Die strategischen Ziele sollten auf der spezifischen Situation der Stadt (und Region) aufbauen. Denn jede Stadt und Region ist anders. Die Topografie, die Größe und die langfristig entstandenen materiellen Strukturen, die Bedeutung von Universitäten oder großen Unternehmen sind wichtige und dabei weitgehend stabile Rahmenbedingungen der städtischen und regionalen Verkehrsstruktur. Diese erfordern lokal spezifische Ziele - nicht als Rechtfertigung mangelnder Ambitionen, sondern als Reaktion auf die spezifischen Ausgangsbedingungen. So ist die Bedeutung des Radverkehrs in Münster kein geeignetes Vorbild für die Stadt Leverkusen, vielleicht aber für Bonn. Die Radverkehrsförderung der Stadt Leverkusen könnte sich dagegen an Ingolstadt orientieren. Im Gegensatz zum aktuellen Fahrrad-

Mainstream können auch andere Schwerpunktsetzungen sinnvoll sein, zugunsten des Fußverkehrs oder ÖPNV. Denn ansonsten werden entsprechende Ziele in der politischen oder öffentlichen Diskussion nicht ernst genommen.

Dabei gehört es zu den Steuerungsproblemen in der lokalen Verkehrspolitik, dass Ziele häufig unklar oder als pauschale Absichtsbekundungen formuliert werden. So heißt es im Mobilitätskonzept der Stadt Leverkusen: „Leitziel ist die „Stärkung der Stadt- und Lebensqualität in Leverkusen durch eine vielfältige und zukunftsfähige Mobilitätsentwicklung“. (2020: 21) Anhand einer solchen Zielformulierung sind Erfolg und Misserfolg kaum zu belegen. Aber auch konkretere Zielwerte können in der verkehrspolitischen Diskussion abstrakt bleiben, wenn sie sich nicht in kürzeren Abständen kontrollieren lassen. „Ein Modal Split der Darmstädter Bevölkerung von 25 % MIV – motorisierter Individualverkehr (gegenüber 35 %) und 75 % Umweltverbund – ÖPNV, Rad- und Fußverkehr (gegenüber 65 %) wird als mindestens zu erreichendes Zielszenario bezeichnet.“ (Urban Catalyst GmbH 2020)

So sind konkrete Ziele mit kontinuierlich messbaren oder besser noch verfügbaren Indikatoren und zeitlich eng getaktete Zwischenziele die Voraussetzung einer Nachsteuerung, die bei strategischen und langfristigen Plänen eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein sollte. Diese haben wir kaum beobachten können, sehen aber die Festlegungen der Stadt Karlsruhe zur Zahl der zu realisierenden Fahrradrouten pro Jahr sowie im Bereich Verkehrssicherheit als Schritt in die richtige Richtung.

Statt des weit verbreiteten, aber kaum kontrollierbaren Modal Splits sollten die strategischen Ziele wie bspw. in Zürich konkreter formuliert, beschlossen und mit einfachen, auch kurzfristigen Kontrollmechanismen (s.u.) verbunden werden. Da die Reduzierung des MIV den Kern der kommunalen Mobilitäts- und Verkehrswende ausmacht, sollte dieser auch im Mittelpunkt der strategischen Ziele stehen. Entsprechende Zielformulierungen können sich zum Beispiel auf dessen Entwicklung beziehen. *Der Kfz-Bestand soll in der Stadt bis zum Jahr 2030 um 10 % sinken. Die Kfz-Belastungen am Stadtrand sollen bis zum Jahr 2030 um 10 % zurückgehen, im Bereich der Innenstadt um 40 %. Bis zum Jahr 2030 soll die Anzahl der Schwerverletzten und Getöteten halbiert werden, die der Radfahrer dabei mindestens um ein Drittel reduziert werden.* Alternativ lassen sich Ziele als Benchmarks formulieren: *Die Stadt will bis zum Jahr 2030 das Sicherheitsniveau der Stadt X erreichen und die Motorisierungsquote auf das Niveau der Stadt Y senken.* Dabei sollten solche mittel- und langfristigen Entwicklungsziele durch Zwischenziele ergänzt werden, um der Umsetzung Nachdruck zu verleihen, eine kontinuierliche Kontrolle durchzuführen und um Zielabweichungen frühzeitig zu erkennen.

Solche gestuften Zielformulierungen bzw. programmiertes Entscheiden schaffen Erwartungsstabilität und Planungssicherheit. Die Indikatoren der Erfolgskontrolle sollten eng mit den Zielen verbunden sein, idealerweise bereits vorliegen oder mit geringem Aufwand zu erheben sein (s. u. Empfehlungen für das Land). Wir empfehlen zum Monitoring der Mobilitäts- und Verkehrswende mindestens drei Bereiche: den Pkw-Bestand, die Kfz-Belastungen im Netz sowie die Anzahl schwerer und tödlicher Unfälle. In den meisten Städten liegen Daten zum Pkw-Bestand und zu Kfz-Belastungen an zahlreichen Zählstellen vor (wenn auch häufig noch nicht systematisch aufbereitet). Zukünftig wird sich dies durch Daten aus der Verkehrssteuerung noch verbessern (Beispiel Darmstadt). Eine erfolgreiche Mobilitäts- und Verkehrswende wäre dann an einem sinkenden Pkw-Bestand und abnehmenden Kfz-Belastungen im Netz erkennbar. Wir empfehlen einen jährlichen Belastungsspiegel, der zwischen Zählstellen am Stadtrand (möglichst als Kordon) und in der Nähe der Innenstadt unterscheidet, bei größeren Großstädten möglicherweise an einem weiteren Ring. Auch die Anzahl schwerer und tödlicher Unfälle nach Verkehrsmitteln wird in jeder Stadt erfasst, kaum aber in Zeitreihen oder Städtevergleichen aufbereitet. Als Ergänzungen können Zählungen für den Radverkehr und der Fahrgäste im ÖPNV dienen, da sich mit diesen die Verkehrsentwicklung besser einschätzen lässt, ohne deren Bedeutung zu überschätzen. Denn im Kern der Mobilitäts- und Verkehrswende geht es nicht um die Erhöhung der Fahrrad- oder ÖPNV-Nutzung, sondern um die Reduzierung des Kfz-Verkehrs, und zwar in absoluten Zahlen.

Dabei erlebt das Fahrrad unabhängig von der heute propagierten Radverkehrsförderung bereits seit längerem einen deutlichen Aufschwung, kann mit relativ geringen finanziellen Mitteln öffentlichkeitswirksam gefördert werden und lässt auf schnelle Erfolge hoffen. Am Beispiel der Radverkehrsförderung zeigt sich aber auch, wie schwierig sich insgesamt Wirkungsprognosen und -kontrollen gestalten.

So umfassen viele Radverkehrskonzepte breite Maßnahmenkataloge, ohne konkrete Wirkungsaussagen zu treffen und ohne diese nach unserer Einschätzung treffen zu können. So werden Ziele auch verfehlt, weil Wirkungszusammenhänge unklar bleiben oder Wirkungsprognosen der strategischen Pläne zu optimistisch waren. Dies unterstreicht nochmals die Bedeutung konkret formulierter Ziele und Zwischenziele sowie deren kontinuierliches Monitoring. Die Unsicherheit erhöht aber auch die Gefahr, Erfolgskontrollen zu unterlassen, da diese möglicherweise das Scheitern belegen („blame avoidance“).

Operative Ziele sollten die strategischen Ziele ergänzen, z. B. bis zum Jahr 2030 Entwicklung von fünf verkehrarmen Quartieren, Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung auf die Gesamtstadt, 50 km neue und 100 km modernisierte und sanierte Radverkehrsanlagen, Reduzierung der Stellplätze im Straßenraum um jährlich 2 %. Ein solches Vorgehen erkennen wir vor allem in den Städten Freiburg und Karlsruhe, während andere Städte eher von Projekt zu Projekt bzw. Förderprogramm zu Förderprogramm planen. So hat die Stadt Karlsruhe beispielsweise zunächst die Anzahl der zu realisierenden Fahrradrouen pro Jahr festgelegt. Nach einer Zwischenevaluation wurde die Anzahl der zu realisierenden Fahrradrouen nachjustiert und sieht nun die Realisierung von 10 km Radweg (durchschnittliche Länge von 2 Radrouen) pro Jahr vor.

Dagegen sind Umsetzungsbilanzen deutlich einfacher durchzuführen, bilden (unseres Erachtens durchaus zu Recht) einen ersten Erfolgsausweis kommunaler Politik und bieten die Möglichkeit Fortschritte und Verzögerungen zu erkennen und auf diese angemessen zu reagieren. Umfangreichere Berichtspflichten werden seitens der Stadtverwaltungen dagegen in vielen Fällen als Belastung und nicht als Nachsteuerungsmechanismus gesehen, der bei ohnehin knappem Personal die Kapazitäten für die Konzeption und Umsetzung reduziert. Daher plädieren wir für ein Monitoring mit geringem Aufwand anhand des oben beschriebenen, sehr einfachen Indikatorensets begleitet durch kurze Umsetzungsberichte anhand möglichst konkreter Maßnahmen- und Umsetzungslisten in den strategischen Verkehrsplänen.

Exkurs: Leitbilder und Ziele

Da es bisher kein einheitliches Verständnis einer Mobilitäts- und Verkehrswende gibt, sollte zu Beginn eines strategischen Prozesses ein Leitbild entwickelt und begründet werden. Dieses Leitbild sollte mit anderen kommunalen und regionalen Leitvorstellungen verbunden sein. Hilfreich erscheint uns ein positives Narrativ, das sich auch nach außen kommunizieren lässt. Dies darf aber nicht in allgemeine Wunschvorstellungen ableiten, die es allen recht machen und Zielkonflikte verschleiern.

Als zentrale Ziele kommunaler Verkehrsplanung sehen wir auf der einen Seite die Sicherung von Erschließung und Erreichbarkeit, verbunden mit auf der anderen Seite möglichst geringen negativen Auswirkungen. Zwischen diesen beiden Perspektiven bestehen in der Regel Ziel- und Interessenkonflikte, die offen dargestellt werden sollten. Die folgende Systematisierung eines Zielsystems ist in diesem Umfang in der Praxis sicher nicht anwendbar. Die Praxis erfordert eine fall- und problembezogene Auswahl:

- Verkehr ist Mittel zum Zweck und dient der Ausübung von Aktivitäten, die an anderen Orten durchgeführt werden. Eine gute Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen, Schulen, Einkaufsgelegenheiten und weiteren Orten des Alltags ist ein Oberziel der Verkehrsplanung. Dabei umfasst eine gute Erreichbarkeit aus der Perspektive der Nachfrage geringe Reisezeiten und Nutzerkosten, hohe Zuverlässigkeit und Sicherheit, aus der Perspektive des Angebots die Höhe der Kosten, den Kostendeckungsgrad oder die Auslastung.
- Gleichzeitig verursacht Verkehr unerwünschte Folgen, vor allem Lärm, Abgase, Klimabelastungen und Unfälle. Verkehr beansprucht Flächen, entzieht diese anderen Nutzungen und entwertet angrenzende Räume. Aus dieser Perspektive leiten sich Schutzziele ab, die teilweise in verbindlichen Grenzwerten geregelt sind (z. B. Luftschadstoffkonzentration, zulässige Lärmpegel) oder im Planungsprozess festgelegt werden sollten (z. B. Reduzierung der Unfallbelastungen).

- Ergänzt werden sollten Ziele durch Fristen oder besser noch durch angestrebte Entwicklungsverläufe sowie über die Messzeitpunkte und Messverfahren eines Monitorings.

Als teils strittig erscheint die Frage: Lassen sich die Ziele allein durch bessere Technik erreichen oder erfordern sie eine Reduzierung des Pkw- und Lkw-Verkehrs? Zumindest auf Grundlage der Dokumente lässt sich folgern: In allen untersuchten Städten wird die technische Lösung (Antriebswende) allein als unzureichend erachtet. Die Reduzierung des MIV gilt als zentrales strategisches Ziel, auch wenn dies teils nur indirekt als Stärkung des ÖPNV, Fuß- und Radverkehrs benannt wird. Dabei begründet sich dieses Reduktionsziel *nicht allein* aus dem Klimaschutz: Eine (bisher nicht absehbare) vollständige Umstellung der Fahrzeugflotte auf emissionsfreie Antriebe würde zwar theoretisch die klimaschädigenden Belastungen auf null reduzieren, ist aber im verbleibenden Zeitraum bis 2045 nicht mehr plausibel. Außerdem und mindestens genauso wichtig würden alternative Antriebe keine neuen Flächen für attraktives städtisches Leben schaffen oder die Verkehrssicherheit erhöhen.

Die Mobilitäts- und Verkehrswende zielt auf einen neuen Ausgleich zwischen den Nutzen des Verkehrs und den Schutzzielen: dem Klimaschutz, der Verkehrssicherheit, der Reduzierung von Lärm und Abgasen. Dies ist verbunden mit einem neuen Ausgleich zwischen den Ansprüchen des Personen- und Güterverkehrs (kaum diskutiert), der verschiedenen Verkehrsmittel sowie zwischen den Raumansprüchen des Verkehrs und den Raumansprüchen anderer Nutzungen.

Teilweise werden aber Konflikte auch dadurch verkannt, dass die Untersuchungsräume zu eng abgegrenzt werden (z. B. Interessenkonflikte zwischen Stadt und Umland). Daher sollte der Untersuchungsraum in der Regel über den eigentlichen Planungsraum hinausgehen.

Für den weiteren Planungsprozess und die spätere Evaluation sind die Zielvorstellungen möglichst konkret zu formulieren, in Indikatoren abzubilden und regional zu erfassen. Es gilt von Beginn an die für eine spätere Evaluation erforderlichen Daten zu erheben und kontinuierlich zu ergänzen. Umgekehrt lohnt eine Analyse der vorherigen Planungen. Welche Maßnahmen wurden realisiert oder verworfen, welche Wirkungen wurden erwartet und sind eingetreten? Woran sind Vorschläge gescheitert? Wie erklären sich Unterschiede zwischen erwarteten und eingetretenen Entwicklungen?

Exkurs: Finger weg vom Modal Split

Bisherige Pläne orientieren sich vorrangig an der Verkehrsmittelnutzung der Wohnbevölkerung. Als zentraler Indikator dient der Modal Split, der Anteil der Verkehrsmittel an allen Wegen. Von dieser Verwendung des Modal-Splits als Ziel- oder Kontrollgröße raten wir grundsätzlich ab.

Denn der relative Modal-Split verdeckt die zentrale Dynamik der Verkehrsexpansion, die Zunahme des Verkehrsaufwandes (Distanzen je Weg und pro Person) und bei kommunalen Befragungen die Zunahme der regionalen Verflechtungen. Besser geeignet sind (statt der relativen Anteile) nach Verkehrsmitteln differenziert die absoluten Wegehäufigkeiten und Distanzen pro Person und der Bevölkerung in Stadt und Region.

Aber auch für diese Indikatoren gilt: Veränderungen der Erhebungsmethoden (postalisch, telefonisch, CATI, Methodenmix und Veränderungen der Fragestellungen) und Veränderungen im Erhebungsumfeld (z. B. sinkende Akzeptanz von Erhebungen, sinkende Ausschöpfung und unterschiedliche Witterungsverhältnisse in verschiedenen Erhebungsjahren wie in der Stadt Dortmund) erschweren die Bildung konsistenter Zeitreihen und Städtevergleiche (Ausnahme sind Städtevergleiche anhand bundesweit oder in vielen Städten einheitlich durchgeführter Erhebungen wie MiD oder SrV). Außerdem führen die hohen Kosten zu einem großen Abstand der Messzeitpunkte. Haushaltsbefragungen zum Verkehrsverhalten behalten grundsätzlich ihre Berechtigung, um das Verkehrsverhalten der Bevölkerung zu untersuchen. Sie sollten dann aber mindestens regional durchgeführt (s. u. Empfehlungen für das Land), im Rahmen von Forschungsprojekten analysiert und in Städtevergleichen aufbereitet werden.

Eine fundierte Wirkungs- und Akzeptanzforschung komplexer Konzepte sehen wir dagegen nicht als kommunale Aufgabe. Dies können Kommunen weder personell noch finanziell und methodisch leisten. Auch Wirkungskontrollen für geförderte Maßnahmen durch die Kommunen, also den Förderempfänger, widersprechen den Prinzipien einer unabhängigen Evaluation. Dies gilt auch für Wirkungskontrollen durch andere Akteure, die die zu evaluierenden Maßnahmen selbst vorbereitet oder umgesetzt haben.

Größere Aufmerksamkeit als bisher sollten in der strategischen Verkehrsplanung aber die Verkehrsmengen im Netz auf Basis ohnehin durchgeführter Zählungen, aus Daten der Verkehrssteuerung oder auf Basis von Floating Car Data erhalten. So lässt sich die Verkehrsentwicklung kontinuierlich oder in kurzen Abständen und zuverlässig beobachten.¹⁴ Bezogen auf ein Zählstellennetz lassen sich Reduktionsziele konkret formulieren und kontrollieren (z. B. Reduzierung der Kfz-Belastungen um 20 % innerhalb von 10 Jahren).

Weitere Daten für ein Verkehrsmonitoring stehen in Unfalldaten, Lärmkarten und Immissionsmessungen zur Verfügung. Konzeptionelle Indikatoren können den Fortschritt in der Umsetzung beschreiben (z. B. die Anzahl barrierefreier ÖPNV-Haltestellen, die Netzlänge hochwertiger Radverkehrsanlagen, die Fläche mit Parkraumbewirtschaftung, die Anzahl der Lichtsignalanlagen mit konfliktfreien Schaltungen für den Fuß- und Radverkehr, die Anzahl der Unternehmen mit einem betrieblichen Mobilitätsmanagement, ...).

7.1.2 Maßnahmen schlüssig herleiten

Der wiederkehrende Verweis auf Vollzugs- und Implementationsdefizite als Steuerungsversagen erscheint uns zu kurz gegriffen, denn die meisten untersuchten Städte haben – trotz zum Teil widriger Haushaltsbedingungen – strategische Pläne erarbeiten lassen, diese beschlossen und erste Maßnahmen ergriffen. Dabei erweist sich die Herleitung von Maßnahmen aus längerfristig und übergreifend formulierten Zielen und Konzepten strategischer Verkehrsplanungen in der politischen Diskussion als hilfreich (Stadt Karlsruhe). Dies gilt auch für die konkrete Begründung von Maßnahmen aus lokalen Problemlagen (z. B. Schulwege, Lücken im Radverkehrsnetz), aus gültigen Regelwerken (z. B. der FGSV) oder aus in der Stadt selbst beschlossenen Regelwerken (z. B. Standards für Fahrradstraßen der Stadt Münster). Auch kann es hilfreich sein, mit temporären und beispielhaften Umsetzungen die Vor- und Nachteile lokaler Maßnahmen zu erproben und Erfahrungen für eine breitere Umsetzung zu sammeln (Stadt Münster, Fassstraße in Stadt Dortmund).

Dabei fallen Grundsatzbeschlüsse meist einfacher als deren spätere Konkretisierung und Umsetzung. So hängt die Umsetzung von Maßnahmen von der weiteren Haushaltsentwicklung ab und kann zusätzlich durch wechselnde Mehrheiten erschwert werden (Stadt Bonn). Gerade Push-Maßnahmen, Maßnahmen die den MIV einschränken oder als Einschränkungen empfunden werden, treffen in späteren Phasen immer wieder auf politische Widerstände. Bisweilen entsteht der Eindruck, Maßnahmen würden weitgehend unabhängig von ursprünglichen strategischen Plänen aus Opportunitäts- und Kostengründen umgesetzt, wobei temporäre Förderprogramme eine große Rolle spielen. Auch kurze Antragsfristen erschweren eine strategische Planung.

Als wichtige Voraussetzung einer Mobilitäts- und Verkehrswende erscheint uns die Verankerung der Reduktionsziele innerhalb aller beteiligten Verwaltungen. Die Verkehrsplanungsabteilungen können eine Mobilitäts- und Verkehrswende nicht im Alleingang umsetzen. Sie müssen mit den Tiefbauämtern, den für die Lichtsignalisierung zuständigen Abteilungen, mit den Straßenverkehrsbehörden, den Ordnungsämtern, dem ÖPNV und der Stadtplanung an einem Strang ziehen, um zumindest innerhalb der Städte und Gemeinden konsistent planen und umsetzen zu können. Die Schaffung von Mobilitätsäm-

¹⁴ In Zählungen bilden sich steigende Wegelängen zumindest teilweise ab, da bei längeren Fahrten mehr Zählstellen überfahren werden. Dies gilt insbesondere für regionale Zählstellennetze.

tern kann das gewährleisten. Auch gemeinsame Fortbildungen, Workshops bis hin zu Exkursionen können einen Beitrag leisten. Es erscheint uns weiterhin als eine wichtige Aufgabe des Zukunftsnetzes Mobilität NRW, diese Zusammenarbeit zu initiieren und zu unterstützen.

7.1.3 In die Pushen kommen

Der Radverkehr (und auch der ÖPNV) wird in der Regel vorrangig über Pull-Maßnahmen gefördert. Dabei wird die Zunahme des Radverkehrs häufig als Verlagerung vom MIV interpretiert. Verlagerungen vom ÖPNV, Fußverkehr und eine Reduzierung des Besetzungsgrades werden dagegen kaum thematisiert, die Tendenzen der Verkehrsexpansion eher übersehen.

Dabei verlagert die Förderung des Radverkehrs vor allem relativ kurze MIV-Fahrten in den innenstadtnahen Bereichen mit geringer Pkw-Geschwindigkeit und/oder mit Parkraumknappheit auf das Fahrrad und schafft damit umgekehrt „neue“ MIV-Kapazitäten im Bestand, die sich ohne ein Gegensteuern erneut mit Autos füllen können. Diese Fahrten sind in der Regel länger, als die zuvor vom MIV auf Rad verlagerten Fahrten. Die Beispiele Münster und Kopenhagen zeigen auf Basis von Verkehrsbefragungen bzw. Verkehrszählungen solche Entwicklungen. Die starke Zunahme des regionalen Berufspendelns in den Vorreiterstädten weist in die gleiche Richtung. Rückblickend lässt sich also ergänzen, dass den positiven Entwicklungen im Bewohnerverkehr starke Zunahmen des regionalen Pendelns gegenüberstehen, die über die kommunalen Pull-Maßnahmen kaum adressiert werden können (Stadt Münster 2015).

So können auch Angebotsverbesserungen im Rad- oder öffentlichen Verkehr (Pull-Maßnahmen) Pkw-Verkehr induzieren und erfordern daher abgestimmte und zeitlich koordinierte Konzepte des Push&Pull. Hier sehen wir einen besonders starken Diskussionsbedarf zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik, teilweise auch einen weiteren Forschungsbedarf.

Von großer Bedeutung ist dabei die zeitliche Parallelität von Push&Pull. Push-Maßnahmen sichern die Erfolge von Pull-Maßnahmen. Aussagen wie in der Stadt Leverkusen, dass Push-Maßnahmen erst nach einem mehrjährigen Gewöhnungsprozess an die Radverkehrsförderung Akzeptanz finden, lassen eher das Gegenteil erwarten: Nach einigen Jahren ist das höhere Radverkehrs- und das höhere MIV-Niveau die neue Normalität, die erneut gegen Restriktionen spricht. Auch in den Vorreiterstädten wie Freiburg und Karlsruhe haben Pull-Ansätze lange Zeit dominiert. Push-Maßnahmen kommen jetzt aber verstärkt zum Einsatz mit der Begründung, dass sich mit Pull-Maßnahmen keine weiteren Verbesserungen mehr erzielen lassen.

Exkurs: Push und Pull genauer betrachten und kommunizieren

Das Spektrum der auf eine Verkehrsverlagerung zielenden Push-Maßnahmen ist wesentlich enger als das der Pull-Maßnahmen. Gleichzeitig ist, wie bei allen als Einschränkung empfundenen Interventionen, die Akzeptanz gegenüber Pull-Maßnahmen deutlich geringer. Einschränkungen benötigen daher für die Politik und die Öffentlichkeit immer eine besondere Begründung, ggfs. auch ein Kommunikationskonzept. Dabei gilt es zwei Varianten zu differenzieren:

- Push-Maßnahmen ohne begleitende Angebotsverbesserungen verringern die bisherige Nachfrage durch reduzierte Kapazitäten oder höhere Preise. Hierbei handelt es sich um Einschränkungen bisheriger MIV-Nutzer, die weitgehender zu begründen sind: Welche Ziele sollen erreicht werden? Bestehen Alternativen geringerer Eingriffstiefe? Entstehen durch die Maßnahmen besondere Betroffenheiten und soziale Schiefen? Wie lassen sich diese abfedern?
- Daneben stehen abgestimmte Push&Pull-Konzepte. Hier dienen die Push-Maßnahmen als Schutzschirm für Verlagerungseffekte der verbundenen Pull-Maßnahmen. So schränken die Push-Elemente den bisherigen Verkehr nicht ein, sondern unterbinden nur die unerwünschten Induktionseffekte der Pull-Elemente. Ob dies bereits das Niveau ist, das den kommunalen Zielen entspricht, wird von Fall zu Fall unterschiedlich sein.

In beiden Varianten werden Push-Maßnahmen strittig bleiben aber ohne entsprechende Einschränkungen bleibt eine Mobilitäts- und Verkehrswende Illusion. Möglicherweise helfen Hinweise an die

Politik und Öffentlichkeit auf Einschränkungen, die in der Vergangenheit ähnlich strittig waren, aus heutiger Sicht aber selbstverständlich sind. Dazu zählen die in jeder Stufe umstrittene Einführung und Verschärfung von Alkoholgrenzwerten in den Jahren 1953 auf 1,5 Promille, 1966 auf 1,3 Promille, 1973 auf 0,8 Promille, 1998 auf 0,5 Promille und von 0,0 Promille für Fahranfänger im Jahr 2003, die Einführung von Tempo 50 innerorts im Jahr 1957, die zunächst befristete, dann endgültige Einführung von Tempo 100 außerorts im Jahr 1975, die Anschnallpflicht in den Jahren 1976 (Vordersitze) und 1979 (Rückbank) sowie das damit verbundene Bußgeld ab 1984 oder das Handyverbot am Steuer im Jahr 2001, mit Bußgeld ab 2004... Auch im kommunalen Bereich sind inzwischen viele Push-Maßnahmen realisiert, die kaum noch als solche wahrgenommen werden: Verkehrsberuhigte Bereiche seit 1980, Busfahrstreifen seit 1981, Tempo 30 Zonen seit 1983...

Bei einigen Maßnahmen scheinen sich Push&Pull-Effekte quasi selbst miteinander zu verbinden, z. B. bei der Reduzierung von Pkw-Stellplätzen oder Fahrstreifen zugunsten von Anlagen des Radverkehrs. Allerdings setzen Push-Effekte eine hohe Stellplatznachfrage voraus, denn bei geringer Stellplatznachfrage entfällt der Push-Effekt. Auch die Reduzierung von Fahrstreifen an Hauptverkehrsstraßen besitzt unter Umständen keine oder nur geringe Push-Effekte. Denn vor der Beschlussfassung wird häufig zunächst geprüft, ob die verbleibenden Kapazitäten für den fließenden Verkehr (ähnlich auch für das Parken) nachher ‚ausreichen‘ oder die Maßnahmen höchstens geringfügige Einschränkungen mit sich bringen (Stadt Dortmund, anders dagegen aktuell in der Stadt Bonn). Auch dann handelt es sich ‚nur‘ um eine Pull-Maßnahme, um den sinnvollen und wünschenswerten Rückbau einer überdimensionierten Anlage, nicht aber um Einschränkungen des Kfz-Verkehrs. Anders wäre dies, wenn sich die Bemessungsverkehrsstärken für diesen Qualitätsnachweis aus den Reduktionszielen für den Kfz-Verkehr ergibt (bei einem Kfz-Reduktionsziel von -30 % wäre der Qualitätsnachweis für eine Kfz-Belastung von 70 % zu führen).

Exkurs: Kostenwahrheit und Kostenentwicklung

Kostenwahrheit im Verkehr gilt als wichtiger, teilweise als der einzige oder zumindest beste Ansatz für eine Mobilitäts- und Verkehrswende. Gemeint ist damit die verursachergerechte Anlastung externer Effekte des Verkehrs, die bisher keinen oder einen zu geringen Preis haben (z. B. die zukünftigen Folgen der klimaschädigenden Emissionen), *und* die verursachergerechte Anlastung von Kosten, die bisher nicht von den Nutzern, sondern von (Teilen) der Allgemeinheit getragen werden (z. B. für das Parken im öffentlichen Raum). Wichtige Stellschrauben liegen auf der Bundesebene (z. B. CO₂-Abgabe). Kommunen in Deutschland erheben Gebühren für das Parken im öffentlichen Raum und für Bewohnerausweise in sehr unterschiedlicher Höhe.

Dabei werden preispolitische Maßnahmen häufig dafür kritisiert, dass sie Personen und Haushalte mit geringen Einkommen besonders stark treffen (können). Je unterschiedlicher Einkommen und Vermögen verteilt sind, umso berechtigter ist diese Kritik (solange man die unterschiedliche Verteilung akzeptiert). Wie stark sich dieses Argument durchsetzt, zeigte nicht zuletzt die Debatte um die Einführung einer CO₂-Abgabe im Jahr 2020, die sich im Beschluss nicht an den Schadenssätzen der Emissionen, sondern an politisch empfundenen Schwellen der Zumutbarkeit orientierte und kaum mehr als einen Inflationsausgleich der Energiesteuer darstellte. Diese ist seit dem Jahr 2003 konstant und war damit im Jahr 2021 real um 23 % gesunken (Februar 2023 um 32 %, berechnet mittels Wertberechnungsrechner des StaBu 2023). Dabei wurde die zunächst vorgeschlagene pauschale Rückverteilung der Einnahmen pro Kopf durch eine Erhöhung der Kilometerpauschale ersetzt. Diese entlastete wegen höherer Steuersätze, entgegengesetzt zum Argument sozialen Ausgleichs, die Bezieher hoher Einkommen besonders. So bildet die Kostenanlastung im Grundsatz einen wichtigen, aber schwierigen und für die Kommunen nur begrenzt verfügbaren Hebel der Verkehrspolitik, der je nach Ausgestaltung sozial abgefedert, aber nicht ausgeschlossen werden sollte.

Daneben ist, wenn die Klimaschutzziele im Verkehr erreicht werden, in Zukunft mit deutlichen Einnahmeausfällen durch die Energiesteuer zu rechnen. Dies legt die Einführung einer streckenabhängigen Maut auf allen Straßen nahe, um die Einnahmeausfälle im Verkehrsbereich auszugleichen.

Neben der Höhe der Kosten sind die jeweiligen Kostenrelationen und Kostenentwicklungen relevant. So sind Fahrten mit dem ÖPNV gerade mit mehreren Personen auch bei mehrstündigen Aufenthalten häufig teurer als die Parkgebühren und die ÖPNV-Tarife sind abgesehen vom Jahr 2022 in der Vergangenheit stärker gestiegen als die Benzinpreise.

Exkurs: Gebühren als kommunaler Hebel

Die Parkraumpolitik gilt als zentraler Hebel einer kommunalen Mobilitäts- und Verkehrswende (Kuss und Nicholas 2022). Häufig werden höhere Parkgebühren gefordert, aufgrund ihrer Verteilungswirkungen aber auch kritisiert. Denn um über Parkgebühren Veränderungen des Verkehrsverhaltens zu erreichen, müssen diese in der Regel erheblich erhöht werden und wirken dann in erster Linie auf Personen und Haushalte mit geringen Einkommen, sofern diese über einen Pkw verfügen bzw. diesen für entsprechende Fahrten nutzen. Gleichzeitig hängt die Verteilungswirkung aber auch davon ab, wie die eingenommenen Mittel verwendet werden. So ist die zusätzliche Finanzierung des ÖPNV aus den Parkgebühren in Wien ein Beitrag zum sozialen Ausgleich, der gleichzeitig die Alternativen zum MIV verbessert. Die Verhaltenswirksamkeit der (nahezu) stadtweit ausgedehnten Parkraumbewirtschaftung basiert in der Stadt Wien weniger auf der Höhe der Parkgebühren als auf der stadtweiten Parkdauerbeschränkung (außer im Bewohnerparken) und der Reduzierung bzw. Begrenzung der Stellplatzzahlen. Diese Aspekte wirken einkommensunabhängig. Dabei sind zwei Anwendungen zu unterscheiden. So können Städte Gebühren für das Parken im öffentlichen Raum erheben (im Weiteren Parkgebühren). In der Regel werden diese nicht für die Bewohner der bewirtschafteten Gebiete erhoben. Die Bewohner erhalten Bewohnerparkausweise, für die ebenfalls Gebühren (im Weiteren Gebühren für Bewohnerparkausweise) festgesetzt werden.

Die *Gebühren für Bewohnerparkausweise* sind ein besonders aktuelles Thema, da deren bisherige Deckelung durch eine Änderung des Straßengesetzes durch den Bund und folgende Anpassungen der Landesgesetze¹⁵ inzwischen entfallen ist. So können Kommunen diese nun erheblich erhöhen, nach Fahrzeuggröße staffeln (wie in Freiburg) und die Anzahl der Ausweise pro Person (Dortmund, Leverkusen, Bocholt) oder pro Haushalt begrenzen. Zur Festlegung der Gebührenhöhe hat die Stadt Karlsruhe untersuchen lassen, welche Kosten für Stadt je Stellplatz entstehen („249 Euro ermittelte Gebühr über Bodenrichtwert, 79 Euro ermittelte Gebühr über die Herstellungs- und Unterhaltungskosten sowie 36,50 Euro Verwaltungsgebühr“ (Stadt Karlsruhe 2021). Mit dem Ziel einer Versachlichung der Diskussion stellt das ZNM in einem Hinweispapier verschiedene Berechnungsansätze dar und gibt Hinweise für deren Einbettung in verkehrsplanerische und stadtplanerische Ziele (Zukunftsnetz Mobilität NRW 2022).¹⁶

Gleichzeitig gehören Beschlüsse über Tarifsteigerungen im ÖPNV zum Alltagsgeschäft regionaler Politik. Die Tarifsteigerungen ergeben sich aus nachvollziehbaren Kostensteigerungen auf Seiten der Verkehrsunternehmen und werden häufig ohne großen Widerstand beschlossen. Anhebungen von Parkgebühren erfolgen dagegen auf kommunaler Ebene und werden meist kontrovers diskutiert. Die mit dem Parkraumbewirtschaftungsangebot verbundenen Kosten und Kostensteigerungen sind dabei weniger augenscheinlich als im ÖPNV. Das auffälligste Beispiel ist dazu die Stadt Dortmund, in der die Parkgebühren über 30 Jahre nicht angehoben wurden. Im Sinne einer Mobilitäts- und Verkehrswende erscheint eine Kopplung von kommunalen Parkgebühren an die Entwicklung der ÖPNV-Tarife sinnvoll, z. B. in Form eines Beschlusses: ‚Die Parkgebühren sollen zukünftig doppelt so stark steigen wie die ÖPNV-Tarife.‘ Gleichzeitig kann mit dem Beschluss über Gebührenerhöhungen für das Parken

¹⁵ Die Gebühren für Bewohnerparkausweise waren durch das Straßengesetz bundesweit lange Zeit gedeckelt. Seit dem Jahr 2020 können Bundesländer einen eigenen Rahmen beschließen. In Baden-Württemberg erfolgte dies im Jahr 2021, in Nordrhein-Westfalen Anfang 2022.

¹⁶ gemeinsam mit dem Städtetag NRW, dem Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen und der Arbeitsgemeinschaft fußgänger- und fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise Nordrhein-Westfalen e. V. (AGFS)

auch über die Mittelverwendung der Zusatzeinnahmen entschieden werden, z. B. für die Finanzierung zusätzlicher Fahrradständer im bewirtschafteten Bereich oder zur Finanzierung von Verbesserungen im ÖPNV (Stadt Wien).

Die Kosten des MIV, auf kommunaler Ebene die Gebühren für das Parken, und die Tarife des ÖPNV stehen für die Verkehrsteilnehmer im Verhältnis zueinander. Daher empfehlen wir diese politisch auch gemeinsam zu behandeln. Als Impuls zur Mobilitäts- und Verkehrswende sollten die Kosten des MIV stärker steigen als die Tarife im ÖPNV. Da dies im ÖPNV (fast) jährlich geschieht, sehen wir hier einen entsprechenden Handlungsbedarf auf Seiten der Kommunen. So soll die Verwaltung der Stadt Freiburg alle zwei Jahre eine Ratsvorlage erstellen, um die Parkgebühren um 10 % anzuheben. Alternativ ließen sich die Parkgebühren auch an die Tarife im ÖPNV koppeln – z. B. die Parkgebühren doppelt so stark zu erhöhen wie die Tarife des ÖPNV.

Exkurs: Die neuen Angebote – E-Scooter, Sharing ...

Parallel zu den klassischen Themen der kommunalen Verkehrsplanung kommen neue Angebote auf, mit denen sich die kommunale Verkehrsplanung auseinandersetzen muss. In der Regel werden diese als ein Beitrag zur Mobilitäts- und Verkehrswende betrachtet. Sie stellen aber zumindest teilweise eine Konkurrenz zum Fuß-, Rad- und öffentlichen Verkehr und einen Beitrag zur Verkehrsexpansion dar. Denn Pedelecs, E-Scooter und Sharing-Angebote sind schneller als der Fußverkehr, häufig auch schneller oder billiger als der konventionelle Radverkehr bzw. der öffentliche Verkehr. Dagegen sind sie auf längeren Strecken dem klassischen MIV deutlich unterlegen. Diese Angebote werden sich aufgrund der Nutzervorteile in jedem Fall verbreiten. Kommunale Planung und Politik sollten aber Grenzen setzen, und diese Angebote möglichst verträglich integrieren.

Gleiches gilt für technische Entwicklungen im MIV. Navigationssysteme und aktuelle LSA-Steuerungsstrategien erhöhen die Kapazität des Netzes und steigern so die Geschwindigkeit des MIV. Durch die Navigationssysteme verlieren städtische und regionale Verkehrslenkungsmaßnahmen an Wirksamkeit. Denn Kommunen haben keinen Einfluss auf die Algorithmen und Netze der Systeme. Bei der LSA-Steuerung sieht dies anders aus. Hier können Kommunen den ÖPNV priorisieren und stärker als bisher die Interessen des Fuß- und Radverkehrs beachten. Mit einer verkehrabhängigen LSA-Steuerung besteht die Möglichkeit zur Zuflussdosierung (Stadt Zürich, teilweise auch im Kanton) und letztlich zu einem netzweit abgestimmten Push und Pull, z. B. mit der Reduzierung der MIV-Kapazitäten und Erhöhung der Sicherheit von Fußgängern und Radfahrern durch eine Trennung der Phasen für abbiegende Kfz-Ströme und den Fuß- und Radverkehr. Dagegen steht bisher die Spitzenstundenorientierung in den Richtlinien der FGSV, die Vorstellungen vieler für die Lichtsignalisierung zuständigen Verwaltungen oder der beauftragten Büros.

7.1.4 Umsetzung im Spannungsfeld von Politik, Verwaltung und bürgerschaftlichem Engagement

Verwaltung und Politik arbeiten zusammen. Die Fachverwaltung erarbeitet im Auftrag der Politik Lösungsvorschläge, die wiederum von der Politik beschlossen oder auch abgelehnt werden. Von zentraler Bedeutung ist dabei die strategische Verkehrsplanung (VEP oder SUMP), die die Leitlinien, Strategien und Prioritäten der Verkehrspolitik umfasst. Die Analysen zeigen, dass VEP oder SUMP die Zusammenarbeit von Verwaltung und Politik wesentlich voranbringen, wenn die darin enthaltenen und beschlossenen Prioritätensetzungen beibehalten und gute Argumente geliefert werden.

So setzen die IQ Leitprojekte in der Stadt Karlsruhe verwaltungsintern Prioritäten und legen Mechanismen der sektorübergreifenden Abstimmung fest. Eine verkehrspolitische Prioritätensetzung kommt auch in neu gegründeten Mobilitätsämtern wie in Darmstadt zum Ausdruck, da diese wichtigen Handlungsfelder bündeln. In Darmstadt gehören dazu das Tiefbauamt, die konzeptionelle Verkehrsplanung und die Straßenverkehrsbehörde, allerdings nicht die Überwachung des ruhenden Verkehrs. Hilfreich

erscheint auch die Übersetzung strategischer Planungen in konkrete Standards. So hat die Stadt Münster eigene Standards für Fahrradstraßen beschlossen. Diese bilden erfolgreiche Leitplanken in den wiederkehrenden Diskussionen über die Reduzierung von Stellplätzen bei der Anlage von Fahrradstraßen. Für die langfristige Umsetzung strategischer Konzepte sind daran orientierte Budget- und Maßnahmenentscheidungen von großer Bedeutung, auch entsprechende Personalbudgets. So hat die Stadt Dortmund in den letzten Jahren den Bereich des Radverkehrs personell deutlich verstärkt. Gleichzeitig verzögert der Personalmangel das Aufstellen von Schildern und damit die Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung.

Da die strategische Verkehrsplanung und auch viele Maßnahmen mit längeren Planungshorizonten verbunden sind, ist eine breite Zustimmung oder sogar ein fraktionsübergreifender verkehrspolitischer Konsens hilfreich. Problematisch sind dagegen von Wahlperiode zu Wahlperiode wechselnde Mehrheitsverhältnisse, wenn dabei die Verkehrspolitik ein wesentliches Abgrenzungsthema der Parteien darstellt und Planungsverfahren wieder komplett neu aufgerollt werden (Stadt Bonn). Auf der anderen Seite kann der Wechsel hin zu einer Koalition, die Push-Maßnahmen mitträgt und den Umweltverbund stärker fördert auch einen Impuls setzen.

Bei restriktiven Maßnahmen gegenüber Autofahrern sind die Fachplaner in vielen Verwaltungen aufgeschlossener als die Stadtpolitik, da diese eine geringe Akzeptanz bei den Wählern fürchtet oder den verkehrspolitischen Entscheidungen das eigene, häufig autoorientierte Verhalten zugrunde legt. Aus Sicht der Verwaltung kann das Antragsverhalten der Stadtpolitik aber auch umgekehrt blockieren, wenn die antragsstellenden Fraktionen inhaltlich das Ziel der Stärkung des Umweltverbundes unterstützen, aber mit sehr weitreichenden Forderungen die Politisierung der Debatte befördern (Stadt Freiburg). Kritisch erscheinen dann auch kleinteilige oder ideologisch motivierte und auf Trends setzende Anträge, die zu wenig fachlich fundiert und nicht strategisch ausgerichtet sind.

Dabei folgen viele verkehrspolitische Diskussionen und Beschlüsse auf externe Anstöße. Dies waren in den letzten Jahren von Kommune zu Kommune unterschiedlich (Radentscheide, drohende Fahrverbote und eine verstärkte Klimadebatte). Diese Anstöße gilt es für eine Mobilitäts- und Verkehrswende seitens Politik und Verwaltung zu erkennen und zu nutzen.

Unsere Erfolgsfälle zeigen, dass es gar nicht so sehr auf die Umsetzung jener Ansätze ankommt, die auch im Sinne von Moden gerade die Diskussion bestimmen (z. B. Superblocks in Barcelona), um den Weg in Richtung einer Mobilitäts- und Verkehrswende einzuschlagen. Es gibt keinen Mangel an guten Ideen, viele davon sind seit Jahren oder gar Jahrzehnten Bestandteil der fachlichen Diskussion. Es gibt innerhalb der Fachcommunity einen intensiven Austausch dazu. Wichtiger ist offenbar Überzeugungsarbeit (sowohl in Richtung der Bürger als auch der Kommunalpolitik), Kontinuität und klare Programmatik. Dazu gehört auch das Kontextualisieren, also die genaue Einschätzung dessen, was lokal als machbar eingeschätzt wird oder durch die kommunale Ebene eben nicht zu erreichen ist.

Unserer Einschätzung nach besteht in weiten Teilen der Bevölkerung eine stärkere Bereitschaft als von der Politik angenommen, eine Mobilitäts- und Verkehrswende mitzutragen, was sich nicht zuletzt an der Zunahme des Radverkehrs zeigt. Ein besonders starkes Engagement, hohe Fachkompetenz und die Unterstützungsbereitschaft für Verwaltung und Politik bestehen seitens aktiver Radfahrer. Dies kommt in Runden Tischen und in den Radentscheiden der letzten Jahre zum Ausdruck, die höhere und steigende Ansprüche an die Qualität und Kapazität der Radverkehrsinfrastruktur formulieren (z.B. in Darmstadt und Freiburg). Die Einbindung dieses bürgerschaftlichen Engagements eröffnet Chancen, muss aber auch relativiert werden, wenn sich entsprechende Vorschläge vor allem an den Ansprüchen erfahrener Radfahrer orientieren. Denn eine Steigerung des Radverkehrs setzt voraus, dass Menschen mit geringen Fahrrad-Erfahrungen für das Rad gewonnen werden.

7.1.5 An Grenzen stoßen, über Grenzen kooperieren

In den Gesprächen zeigen sich zahlreiche Kooperationen zwischen den Städten und Umlandgemeinden. Hier geht es vor allem um Verbesserungen des regionalen ÖPNV und Radschnellwege, also typische Pull-Ansätze. Regionale Push-Maßnahmen sind uns dagegen nur in den Beispielen aus dem Ausland, vor allem in Zürich begegnet. In den Kernstädten besteht hier grundsätzlich ein Hebel zur

Reduzierung des MIV, die Zuflussdosierung durch Pfortneranlagen. Andererseits sehen Kernstädte und Umlandgemeinden beiderseitige wirtschaftliche Vorteile einer guten Erreichbarkeit der Stadt, meist auch mit dem MIV. Dies mit den Anliegen einer Mobilitäts- und Verkehrswende in Einklang zu bringen, erscheint uns als die schwierigste Herausforderung einer regional und sektoral integrierten Verkehrsplanung.

Insgesamt ist es für uns dabei verblüffend, wie wenig Niederschlag die seit den 1990er Jahren anhaltende Diskussion zu Regionalisierung und Regional Governance in der Verkehrspolitik gefunden hat, obwohl diese im Verkehrsbereich besondere Bedeutung haben müsste. Tatsächlich sind sogar Rückschritte zu beobachten, etwa im Jahr 2000, als durch das Ballungsraumgesetz dem Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main die Kompetenz für die regionale Verkehrsentwicklungsplanung entzogen wurde. Dabei sind gerade die regionalen Verflechtungen durch den MIV geprägt und aufgrund der wesentlich längeren Distanzen aus Sicht des Klimaschutzes besonders wichtig. Fuß- und Radverkehr spielen fast keine Rolle. Auch die Bedeutung des ÖPNV ist gegenüber dem MIV meist gering. Die Motorisierungsquote außerhalb der Städte ist deutlich höher als innerhalb. Entsprechend ist im Umland die Akzeptanz von Push-Maßnahmen nochmals geringer als in größeren Städten.

Die institutionalisierte regionale Zusammenarbeit beschränkt sich im Verkehrssektor auf den ÖPNV, insbesondere den SPNV. Dabei ist in der Regel das Interesse in den Kernstädten stärker auf den ÖPNV gerichtet als in den Umlandgemeinden, da der ÖPNV die Erreichbarkeit städtischer Standorte verbessert und gleichzeitig zur Entlastung des Straßennetzes beiträgt. Aber auch für die Umlandgemeinden kann das ÖPNV-Angebot ein Standortfaktor für das Wohnen oder für Betriebe sein. Entsprechend ist die institutionalisierte Kooperation im ÖPNV zwar nicht konfliktfrei (Mehrausgaben oder Einsparnotwendigkeiten, Kostenaufteilung, Flächenbereitstellung zum Beispiel für P+R), aber eingespielt und funktionsfähig. Als wesentliche regionale Aufgabe sehen wir hier neben dem allgemeinen Bemühen um Angebotsverbesserungen vor allem die Tarifgestaltung. So zeigen sich in Lünen und Alfter erhebliche Tarifsprünge an den Stadtgrenzen zu Dortmund und Bonn, während Zeitkarten in der Region Freiburg grundsätzlich regionsweit gültig, übertragbar und deutlich preiswerter sind. Dabei lassen sich in monozentrischen Regionen auf radialen Beziehungen ÖPNV-Angebote mit geringeren Umsteigenotwendigkeiten realisieren (z. B. in Freiburg und Münster, in kleinerem Maßstab auch in Bocholt) als in polyzentrischen Regionen mit ihrer räumlich komplexeren Nachfragestruktur (z. B. im Ruhrgebiet).

Daneben bestehen informelle Kooperationen, die vor allem regionale Fahrradrouen vorantreiben. Auch hier gibt es ein gemeinsames Interesse besserer Erreichbarkeit, auch wenn das Fahrrad regional eine geringere Rolle spielt als der ÖPNV. Konflikte gibt es zum Teil beim Trassenverlauf u.a. bei der Frage, ob stillgelegte Bahntrassen genutzt werden sollen, um die Umsetzung zu beschleunigen oder als Option für die Reaktivierung des Bahnverkehrs freigehalten werden sollen (Beispiel Bocholt). Planungs- und Umsetzungsverzögerungen treten sowohl außerorts als auch innerorts auf. Außerorts sind die wechselnden Zuständigkeiten bei Kreis-, Landes- und Bundesstraßen ein Hemmnis. Insbesondere der Ausbau an Landesstraßen ging in NRW in der Vergangenheit langsamer und mit geringen Standards bei der Breite der Radwege voran als von den Kommunen gewünscht.

Im Gegensatz zu den Push- und Pull-Ansätzen einer Mobilitäts- und Verkehrswende werden, anders als in den Städten, aber die Straßennetze in den Regionen nach wie vor ausgebaut. Dies betrifft vor allem regional und überregional bedeutsame Straßen. Unabhängig von den Positionen der Großstädte zu diesen Ausbaumaßnahmen (zum Beispiel Kritik seitens der Stadt Bonn am weiteren Ausbau des Tausendfüßlers, eines Autobahnteilstücks A 565, dagegen Zustimmung seitens der Stadt Lünen zu den Ausbaumaßnahmen der B54 und B236) lässt sich grundsätzlich feststellen: Der weitere Ausbau regionaler und überregionaler Straßennetze steht einer Mobilitäts- und Verkehrswende entgegen. Er wird zu zunehmenden MIV-Belastungen durch Pendlerverkehre vor allem in den Großstädten führen und sich kaum durch die kommunale Verkehrsplanung abfangen lassen.

7.2 Steuerbarkeit der Kommunen: Wie können Bund und Länder unterstützen?

Vor dem Hintergrund der Verkehrsexpansion, die durch die Verkehrsverlagerung innerhalb der Städte und Gemeinden und die dadurch neugeschaffenen Kapazitäten für den MIV aus der Region sowie dem

Straßennetzausbau in der Region vorangetrieben werden, werden Städte und Gemeinden keine grundsätzliche Mobilitäts- und Verkehrswende betreiben können. Daher ist der erste Schritt für Bund und Länder die Einstellung des Straßenausbaus zugunsten des Straßenerhalts, des Ausbaus überörtlicher Netze des Radverkehrs und von Verbesserungen im ÖPNV. Darüber hinaus können Bund und Länder Kommunen dabei unterstützen, den Prozess der Verkehrsexpansion verträglicher zu gestalten, mit einem geringeren Pkw- und Lkw-Verkehr-Zuwachs und einem verträglicheren Pkw- und Lkw-Verkehr. Ob dies den Begriff der Mobilitäts- und Verkehrswende rechtfertigt, sei dahingestellt. Wir sehen hier vor allem die Punkte regulatorischer Freiheiten für die Kommunen und einer kohärenten Verkehrspolitik über alle Ebenen.

7.2.1 Regulatorische Freiheiten

Unsere Analysen haben gezeigt, dass die Städte in den Jahren 2018 und 2019 verkehrspolitisch besonders aktiv waren. Die Diskussionen um die Luftqualität, die angedrohten Fahrverbote und der Dieselskandal haben Wirkung gezeigt. Im Fall der Luftreinhaltung basierten diese auf klaren umweltrechtlichen Vorgaben und den Abbau von Vollzugsdefiziten, auch durch Klagen der Deutschen Umwelthilfe. Dabei wollten die meisten Kommunen vor allem MIV-Fahrverbote verhindern, weil sie in diesen die größeren Einschränkungen als in den alternativen Interventionen sahen. Nüchtern betrachtet signalisiert dies eher die Ablehnung einer Mobilitäts- und Verkehrswende, aber auch die Beweglichkeit, die für eine Mobilitäts- und Verkehrswende notwendig wäre. In diesem Sinne nehmen klare Vorgaben und Rahmenbedingungen Einfluss auf das Handeln der Kommunen. Grundsätzlich können also Bund und Länder entsprechende Prozesse anstoßen, über Förderprogramme oder über verschärfte Grenzwertsetzungen. Die Zuspitzung der klimapolitischen Diskussion (Fridays for Future) kann dies unterstützen. Die Aufhebung bisheriger Gebührengrenzen für das Bewohnerparken durch den Bund ist als erstes in Baden-Württemberg (Juli 2021) in Landesrecht umgesetzt worden und hat zu teils deutlichen Gebührenerhöhungen für das Bewohnerparken geführt (Freiburg, Karlsruhe). Hessen und Nordrhein-Westfalen beschlossen im Februar und Januar 2022 ähnliche Regelungen. Darmstadt hatte bereits zuvor bereits bestehende Spielräume genutzt und Parkräume zurückgebaut (in Kombination mit einer Studie zu Stellplätzen auf privaten Grundstücken). Diese Beispiele zeigen, dass Stadtpolitik und Verwaltung bei gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen bereit sein können, auch konfliktträchtige Push-Maßnahmen zu ergreifen und sich die Vorreiterstädte hier besonders schnell entscheiden.

- So vermuten wir, dass größere regulatorische Freiräume für die Kommunen den Abstand zwischen Vorreitern und Nachzüglern zunächst noch vergrößern. Städte wie Freiburg, die durch ihre jahrzehntelange Verkehrspolitik über gute Ausgangsbedingungen verfügen, werden neue Spielräume nutzen. Städte wie Dortmund, in denen dagegen die Parkgebühren seit 30 Jahren konstant sind, werden sich politisch sehr viel schwerer tun, die Bewohnerparkgebühren von 30 € pro Jahr auf Freiburger oder Karlsruher Niveau zu erhöhen. So grenzt sich auch der Planungsdezernent der Stadt Dortmund, Ludger Wilde, in einem Interview (29.4.2022) von dem Gebührevorschlag der Deutschen Umwelthilfe von 360 €/Jahr ab. Er führt vielmehr aus, dass die Bewohnerparkgebühren in Dortmund von bisher 30,70 €/Jahr nur moderat erhöht werden sollen. Ein Zeitplan ist bisher nicht bekannt.¹⁷
- Bund und Länder sollten also regulatorische Freiheiten schaffen, die voraussichtlich in den Vorreiterstädten zuerst genutzt werden, längerfristig aber Diffusionseffekte und Policy-Nachahmer erwarten lassen, so wie das in der kommunalen Klimapolitik auch der Fall war. Neben den regulatorischen Freiheiten sollten gerade die Nachzüglerstädte unterstützt werden, diese zu nutzen. Hierzu können zum Beispiel Fortbildungen beitragen, aber ggfs. auch die Kopplung von Förderprogrammen an entsprechende kommunale Beschlüsse. So könnte eine zusätzliche ÖPNV-Förderung an kostendeckende Parkgebühren gebunden sein.

¹⁷ <https://www.radio912.de/artikel/dortmund-anwohner-parken-wird-teurer-1294175.html>

7.2.2 Kohärente Politik

Es bleibt aber auch festzuhalten, dass eine *kohärente Politik der Mobilitäts- und Verkehrswende* über die Ebenen Bund, Länder und Kommunen (sowie der EU) hinweg derzeit nicht existiert. Dies würde eine engere Abstimmung und Koordination der Ziele sowie von neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen, Förderprogrammen sowie inhaltlicher Schwerpunkte voraussetzen. Derzeit sehen wir hier viele Widersprüche (z. B. anhaltender Ausbau von Autobahnen und Bundes- und Landesstraßen) und Inselösungen. Den Kommunen bleibt die Rolle der auf das Lokale begrenzten nachgelagerten Koordination unter zum Teil widrigen Bedingungen.

Bisher gewähren Bund und Länder den Kommunen Fördermittel, die meist projektbezogen mit relativ kurzen Förderperioden, Antrags- und Umsetzungsfristen verbunden sind. Strategische Verkehrsplanung aber benötigt Zeit - Zeit zur gesellschaftlichen Debatte, Zeit zur Konzeption und Zeit zur Umsetzung. Mehr *Verlässlichkeit, Kontinuität, Integration und Berücksichtigung der lokalen Kontexte* können die Steuerungsfähigkeit der Kommunen erhöhen und eine strategische Ausrichtung unterstützen. Dies könnte ein Bund-Länder-Programm „Verkehrliche Sanierung von Stadtregionen“ leisten, das ähnlich der städtebaulichen Sanierung bzw. der Städtebauförderung funktioniert. Die Prinzipien der Städtebauförderung lassen sich auf eine verkehrliche Sanierung übertragen: Integration der Konzepte (hier auf regionaler Ebene), anteilige Finanzierung der drei Ebenen, Involvierung der Stakeholder, Evaluationspflicht und langjährige Kontinuität der Förderung. Es geht also nicht um eine Neuauflage des auf einzelne infrastrukturelle Maßnahmen bezogenen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes aus der Zeit vor der Föderalismusreform. Anregung kann eher die Agglomerationspolitik der Schweiz bieten, die seit einigen Jahren auch verkehrliche Maßnahmen in Schweizer Stadtregionen fördert (Radwege, Straßenbahnen, Erschließung von neuen Siedlungsgebieten mit ÖPNV, multimodale Hubs, Verkehrssicherheit) (Schweizerischer Bundesrat 2015).

Bund und Länder fördern bisher in erster Linie Pull-Maßnahmen. Pull-Maßnahmen allein können aber keinen wesentlichen Beitrag zu einer Mobilitäts- und Verkehrswende leisten. Unter Umständen fördern sie sogar die weitere Verkehrsexpansion. Förderprogramme von Bund und Ländern sollten daher nur *aufeinander abgestimmte Push- und Pull-Konzepte* fördern. Dabei sollte in der Antragsstellung nachgewiesen werden, dass die vorgeschlagenen Push-Komponenten zu tatsächlichen Einschränkungen des MIV führen (also nicht nur Rückbau überdimensionierter Straßenräume). Dies dürfte innerhalb der Kommunen die politische Akzeptanz von Push-Maßnahmen erhöhen, da Bund und Länder dies als ‚Strategie der Wahl‘ verlangen und Fördermittel ansonsten ausbleiben. Neben einer Förderung von Maßnahmen und Projekten unterstützt das Land Baden-Württemberg die Umsetzung von Konzepten durch zusätzliches Personal und nimmt damit ein zentrales Problem der städtischen Verwaltungen auf.

Eine über Bundes- oder Landesrecht eingeführte Pflicht zur Aufstellung von Verkehrsentwicklungsplänen oder SUMPs wird immer wieder vorgeschlagen (SRU 2020). Vermutlich wäre der Effekt gering, denn die meisten Städte haben in der Vergangenheit bereits Verkehrsentwicklungspläne beschlossen. Eine entsprechende Pflicht zur Aufstellung regionaler Pläne würde dagegen die Planungsstrukturen zielgerichtet verändern, erscheint aber gegenüber der kommunalen Planungshoheit als Pflicht kaum durchsetzbar. Eine *Förderung regionaler (statt kommunaler) VEPs* erscheint uns dagegen sinnvoll und möglich. Auch andere Förderprogramme könnten regionale VEPs als Voraussetzung verlangen.

Dabei wird den VEPs insgesamt eine gewisse Umsetzungsschwäche unterstellt (Arnd und Drews 2019). Wir halten außerdem die Wirkungsannahmen vieler Pläne für sehr optimistisch. Teilweise fehlt sogar ein quantifizierter Zusammenhang zwischen den formulierten Zielen und den beschlossenen bzw. realisierten Maßnahmen. Insofern ist eine *intensivere Umsetzungs- und Wirkungskontrolle* vonnöten. Diese sollte auf möglichst einfach verfügbaren Indikatoren basieren, die landesweit von den Ländern (oder bundesweit durch den Bund) zur Verfügung gestellt werden können. Dazu gehören Daten des Pkw-Bestandes, des Pendleraufkommens und der Pendlerentwicklung, Daten aus Verkehrszählungen, Fahrgast- und Unfallstatistiken. Mit diesen *zentral aufbereiteten Daten* können Städte und Gemeinden mit geringem Aufwand ihren Stand und ihre Entwicklung mit anderen Städten und Gemeinden vergleichen sowie Erfolge und Misserfolge ihrer Verkehrsplanung und -politik kontrollieren (s. auch zu Wettbewerben und Preise).

Ergänzend empfehlen wir, Haushaltsbefragungen als *Aufstockung der bundesweiten MiD* zu fördern und nicht als kommunale Einzelerhebungen, da nur eine methoden- und zeitgleiche Erhebung Städte- und Regionsvergleiche ermöglicht. Dies sollte zu einem Stichprobenumfang führen, der auch regional differenzierte Auswertungen ermöglicht, die das Land beauftragen sollte.

7.2.3 Beratung und Unterstützung für Kreise und (kleine) Kommunen

Die zuvor genannten Punkte verweisen auf das Verhältnis der Ebenen, insbesondere der Länder und der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung. Neben Förderprogrammen scheinen uns Beratungsinfrastrukturen gerade für kleine Kommunen ein wichtiger Baustein zu sein. Hessen unterstützt mit Fach- und Kompetenzzentren die Kommunen bei der Umsetzung der Verkehrs- und Mobilitätswende (Fachzentrum nachhaltige Mobilitätsplanung Hessen). NRW ist einen anderen Weg gegangen und hat das ZNM geschaffen. Das ZNM ist ein durch das Land NRW gefördertes Netzwerk, das die Mobilität, die Mobilitätswende auf kommunaler Ebene unterstützt. Das ZNM wird von den Zweckverbänden und Verkehrsverbänden in NRW getragen. Inzwischen sind mehr als 300 Kommunen und Kreise Mitglieder, die durch die regionalen Beratungs- und Koordinierungsstellen im Prozess der Mobilitäts- und Verkehrswende beraten und unterstützt werden können. So kann der häufig pauschalen Ablehnung von Push-Maßnahmen durch differenzierte Konzepte und Erläuterungen begegnet werden (auch wenn dies im politischen Prozess immer wieder schwerfällt). Dabei erscheint uns das ZNM eine geeignete Institution, solche differenzierten Debatten in den Kommunen anzustoßen und zu begleiten. Es handelt sich um eine angebotsorientierte Form der Unterstützung, die aber aus unserer Sicht notwendig ist, gerade vor dem Hintergrund unserer Beobachtungen zu Evaluation und Wirkungskontrolle (Möglichkeit der peer to peer Evaluation).

Exkurs: Anerkennung und Wertschätzung

Zu einer Mehrebenen-Governance gehört auch eine *Kultur der Anerkennung und Wertschätzung* kommunaler Bemühungen seitens des Bundes oder der Länder. Dies sollten nicht nur projektbezogene Best-Practice Wettbewerbe sein, sondern auch Auszeichnungen anhand von Erfolgsindikatoren. Wir schlagen Auszeichnungen für Städte und Kreise mit einer besonders guten Unfallentwicklung vor (Rückgang der Getöteten und Schwerverletzten/100.000 Einwohner, Rückgang der getöteten und schwerverletzten Radfahrer/100.000 Einwohner) sowie für Städte und Kreise mit einem Rückgang oder einem besonders geringen Anstieg der Motorisierungsquote. Die dafür erforderlichen Daten sind einfach verfügbar (s. o.) und in Tabelle 7 beispielhaft zusammengestellt. Die Darstellung zeigt über die ‚Preisträger‘ hinaus die Spanne, die zwischen den kreisfreien Städten zu beobachten ist.

Tabelle 7: Rangfolge der Unfall- und Motorisierungsentwicklung kreisfreier Städte aus NRW

Rang	Entwicklung	2014 bis 2019		2015 bis 2019		
		SV+GT/ TEW	Bonn	Radf./ TEW	Pkw/ TEW	
1	Solingen	-35,1	Bonn	-8,0	Bonn	-1,5
2	Münster	-21,6	Düsseldorf	-5,6	Münster	6,4
3	Düsseldorf	-21,3	Münster	-5,3	Stadt Aachen	7,6
21	Bottrop	14,9	Hagen	5,2	Oberhausen	27,7
22	Leverkusen	16,0	Stadt Aachen	5,7	Bielefeld	27,7
23	Mönchengl.	17,2	Mönchengl.	6,4	Solingen	27,9

SV: Schwerverletzte

GT: Getötete

TEW: 1.000 Einwohner

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf BAST 2020, KBA 2019 und Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020a

8 Zusammenfassung und Ausblick

Die negativen Folgen des Autoverkehrs von den lokalen Belastungen vor Ort bis zu den globalen Klimabelastungen prägen die verkehrspolitischen Debatten immer stärker. Sie finden Ausdruck im Begriffspaar der Mobilitäts- und Verkehrswende und sind verkehrspolitisch nahezu allgegenwärtig auf den Ebenen der EU, des Bundes, der Länder und Kommunen. Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung und verträglichere Abwicklung gelten als die relevanten strategischen Ansätze, und das schon seit Jahrzehnten.

Trotzdem schreitet der Prozess der Verkehrsexpansion voran. Die Motorisierung steigt, der Verkehrsaufwand nimmt im MIV und insgesamt zu. Dieser Prozess wird von den Vorteilen getrieben, die ein höherer Verkehrsaufwand oder die Nutzung des Pkw bieten: mehr Auswahl auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, mehr Freizeit- und Urlaubsmöglichkeiten, höhere Geschwindigkeiten, Unabhängigkeit von Fahrplänen, mehr Privatheit und Bequemlichkeit. Ähnliches gilt für den Güter- und Wirtschaftsverkehr - von der schnelleren Zulieferung an Endverbraucher bis zur Globalisierung der Produktion und der Märkte.

In diesem Konflikt zwischen den Vorteilen von mehr Verkehr auf Seiten der Nutzer und den Nachteilen stärkerer Belastungen durch den Verkehr, also im Konflikt von Nutzer- und Schutzinteressen, stellte das Projekt WIVER die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer strategischen Verkehrsplanung und Verkehrspolitik. Der Schwerpunkt lag auf der kommunalen Ebene. Denn die Kommunen gelten – nicht zuletzt in Dokumenten der EU – als wichtige oder sogar wichtigste Agentinnen des Wandels. Im Zentrum der Untersuchung stand ein Städtevergleich zwischen deutschen Städten, die wir tendenziell für Vorreiter einer Mobilitäts- und Verkehrswende halten (Bonn, Münster, Karlsruhe, Freiburg im Breisgau und Bocholt), und Nachzüglerstädten (Dortmund und Leverkusen). Hinzu kamen eine Stadt und eine Gemeinde im städtischen Umland (Lünen zu Dortmund und Alfter zu Bonn) sowie die Stadt Darmstadt, die uns verkehrspolitisch besonders aktiv erschien. Dabei wurden die Motorisierungsquoten, Verkehrsmittelnutzung (Wege und Distanzen), Pendlerverflechtungen und Unfallbelastungen der Untersuchungsstädte untereinander und mit anderen deutschen Städten verglichen, für die entsprechende Daten verfügbar waren. Gute Beispiele aus dem Ausland (Wien, Zürich, Utrecht und Houten) sowie zu einem Aspekt die Stadt Kopenhagen ergänzten das Untersuchungsfeld.

8.1 Forschungsfragen und Ergebnisse

Die Untersuchung sollte aus Städtevergleichen auf die Wirkungen strategischer Verkehrsplanungen und Verkehrspolitiken von Kommunen schließen. Die Untersuchung trifft also keine Aussagen zu den Wirkungen einzelner Maßnahmen, sondern befasst sich mit den großen Linien. Im Projekt haben wir dazu vor allem folgende Fragen gestellt:

- Welche Ziele und Strategien verfolgen Verkehrsplanung und Verkehrspolitik in den Vorreiter- und Nachzüglerstädten?
- Wir unterscheiden sich die politischen Prozesse zwischen den Städten?
- Wie groß sind die Unterschiede in den Verkehrsangeboten?
- Wie groß sind die Unterschiede in der Verkehrsnachfrage?
- Holen die Nachzüglerstädte auf oder fallen sie weiter zurück?
- Was können die Nachzüglerstädte tun, um das Niveau der Vorreiterstädte zu erreichen?
- Wie können die Vorreiterstädten weiter voranschreiten?
- Wie weit reicht der kommunale Wirkungshorizont?

Ziele und Strategien der kommunalen Verkehrsplanung und Verkehrspolitik

Alle untersuchten Großstädte, also Vorreiter- wie Nachzüglerstädte, wollen den MIV reduzieren, um die Umwelt- und Klimabelastungen zu senken und die Lebensqualität vor allem für die Wohnbevölkerung zu verbessern. Daneben stehen aber auch Zieldimensionen, die weitgehend unabhängig vom Umfang des MIV sind, z. B. die Verkehrssicherheit,¹⁸ die Barrierefreiheit der Stadt, eine höhere Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit des ÖPNV sowie bessere Bedingungen für Fußgänger und Radfahrer. Diese werden allerdings nur teilweise benannt und quantifiziert. Nur die Städte Bonn, Münster und Karlsruhe formulieren konkrete Reduktionsziele für die Unfallbelastungen, die allerdings deutlich verfehlt wurden.

Teilweise wird anstelle der MIV-Reduzierung nur die gewünschte Zunahme von Alternativen quantifiziert (z. B. Verdopplung des Radverkehrsanteils), in der impliziten, aber falschen Annahme, dass dies der Reduzierung des MIV entspricht. Häufig bleiben das gewünschte Ausmaß und der angestrebte Zeithorizont der Reduzierung des MIV vage. Weit verbreitet ist dabei der problematische Indikator des Modal Splits (s. Exkurs Finger weg vom Modal Split).

Dabei verfolgen die meisten Vorreiterstädte ihre Ziele und Strategien seit mehreren Jahrzehnten, die Nachzügler dagegen erst seit Kürzerem – die Stadt Dortmund immerhin schon im Masterplan Mobilität aus dem Jahr 2004. Die Planwerke formulieren die Strategien der Verkehrsverlagerung und verträglicheren Abwicklung, am Rande auch der Verkehrsvermeidung. Es wird ein breites Feld an Maßnahmen vorgeschlagen. Umgekehrt wird in den aktuellen Debatten fast jeder Vorschlag im Verkehrsbereich als Beitrag zur Mobilitäts- und Verkehrswende begründet, vor allem als Beitrag zum Klimaschutz. Eine realistische Wirkungsabschätzung bleibt zumeist auf der Strecke.

Unterschiede der Verkehrsangebote und der Verkehrspolitik

Da die Vorreiterstädte schon seit Jahrzehnten den Radverkehr und/oder den ÖPNV fördern, unterscheiden sich die Verkehrsangebote der Vorreiter- und Nachzüglerstädte deutlich voneinander. In den Vorreiterstädten sind die Angebote im ÖPNV und/oder im Radverkehr meist besser. Dazu gehören engere Takte im ÖPNV und besonders günstige regionale Tarife (Freiburg, Wien) und die Entwicklung und der Ausbau regionaler Stadtbahn- und Schnellbahnsysteme (Karlsruhe, Zürich, Wien). Die Infrastruktur des Radverkehrs ist besser ausgebaut, die Netze weisen weniger Lücken auf (Bonn, Karlsruhe, Freiburg, Utrecht, Houten), die Standards sind in den aktuellen Vorhaben höher (Fahrradstraßen in Münster, Infrastruktur in Utrecht, Houten, Kopenhagen), neue Möglichkeiten werden eher erprobt (Fahrradstraßen in Bonn, fußgänger- und radfahrerfreundliche Lichtsignalsteuerungen in Münster). Insgesamt ist das Tempo der Veränderungen höher (vor allem in Darmstadt). Hinzu kommt eine besonders enge Verzahnung zwischen Vorhaben der Stadtentwicklung und der Verkehrsplanung (Freiburg und Darmstadt).

Gleichzeitig ist die Politik in den Vorreiterstädten eher zu Einschränkungen des MIV, zu sogenannten Push-Maßnahmen, bereit. So sind die Parkgebühren höher und die bewirtschafteten Bereiche im Vergleich zum Stadtgebiet größer (Bonn, Karlsruhe, Freiburg, Darmstadt, Zürich, Wien, Utrecht). Maßnahmen für den Radverkehr und den ÖPNV werden eher umgesetzt, auch wenn sie mit Einschränkungen des MIV verbunden sind (Bonn, Karlsruhe, Freiburg, Darmstadt, Zürich, Wien, Utrecht).

Die Vorreiterstädte schreiten auf dem Pfad geringerer MIV-Orientierung weiter voran, stabilisieren diesen und vergrößern ihren Vorsprung zu den Nachzüglern. Relativ schnell hat die Stadt Darmstadt, die ergänzend ausgewählt wurde, zu den Vorreiterstädten aufgeschlossen. Als auslösende Impulse sehen wir u.a. den Radentscheid und die Fahrverbote ab dem Jahr 2019 verbunden mit einer veränderungsbereiten Verwaltung und Kommunalpolitik. Veränderungen benötigen Zeit, sind aber in überschaubaren Zeiträumen möglich.

¹⁸ Analysen der Unfallbelastungen deutscher Großstädte zeigen keinen relevanten Zusammenhang mit der MIV-Nutzung durch die Wohnbevölkerung.

Unterschiede der Verkehrsnachfrage

Während in anderen Untersuchungen der Modal Split als Indikator der Verkehrsnachfrage oder Verkehrsentwicklung dominiert, betrachteten wir Motorisierungsquoten und Pendlerverflechtungen in Zeitreihen sowie Wegehäufigkeiten und Distanzen nach Verkehrsmitteln pro Einwohner und Tag (für das Jahr 2017). Systematische Verkehrszählungen im Straßennetz sollten als zusätzliche Indikatoren dienen, liegen aber bei den meisten deutschen Städten nicht oder nicht entsprechend aufbereitet vor.

Die Motorisierungsquoten und Wegehäufigkeiten nach Verkehrsmitteln bestätigen die Auswahl der Vorreiter- und Nachzüglerstädte. Die Motorisierungsquoten sind in den Vorreiterstädten niedriger als in den Nachzüglerstädten. Diese Unterschiede sind aber auch darauf zurückzuführen, dass die Vorreiterstädte stark durch ihre Universitäten geprägt sind. Andererseits nahm die Motorisierung im Beobachtungszeitraum 2013 bis 2018 auch in den Vorreiterstädten zu (Ausnahme Darmstadt), dies allerdings schwächer als in Dortmund und Leverkusen. Damit öffnet sich die Schere zwischen den Vorreiter- und Nachzüglerstädten weiter.

In den Vorreiterstädten haben das Fahrrad und/oder der ÖPNV eine jeweils höhere Bedeutung. Dies geht deutlich (wenn auch nicht eins zu eins) zu Lasten des MIV als Fahrer und damit zu Lasten der Verkehrsbelastung durch den Pkw-Verkehr. Teilweise ist ein starker Radverkehr auch das Ergebnis eines schwachen ÖPNV (vor allem Münster).

Die Unterschiede zwischen den Städten zeigen sich vor allem, wenn man die Wegehäufigkeiten pro Person und Tag betrachtet. Analysiert man dagegen die Distanzen sowie die Pendlerverflechtungen, verschwimmen die Unterschiede zwischen den Städten. Die kommunale Verkehrsplanung und -politik hinterlässt also deutliche Spuren im Verkehrsverhalten der Wohnbevölkerung, vorrangig aber auf kürzeren Wegen. In der Kilometerbilanz sind die Unterschiede zwischen Vorreiter- und Nachzüglerstädte im MIV geringer. Entsprechend leistet auch eine erfolgreiche Verkehrspolitik und -planung von Kommunen nur einen relativ geringen Beitrag zum Klimaschutz. Umgekehrt unterstreicht dies, wie wichtig die Verkehrssicherheit, hohe Qualitäten für die bisher eher vernachlässigten Fußgänger, die Barrierefreiheit und andere Ziele in der strategischen Verkehrsplanung sein sollten.

Entwicklungen im Umland

Auch die untersuchten Umlandkommunen Lünen und Alfter und die Stadt Bocholt als Oberzentrum einer ländlich geprägten Region bemühen sich um Verbesserung der lokalen Bedingungen für Fußgänger und Radfahrer. Sie betonen gleichzeitig die Autoabhängigkeit der Standorte, die gegen Einschränkungen des MIV spricht. Die regionale Zusammenarbeit im Verkehr beschränkt sich auf Verbesserungen im ÖPNV und im Radverkehr (sofern nicht zu teuer). Regional verankerte Einschränkungen des MIV haben wir nicht gefunden.

Daneben stehen in allen Regionen Ausbauprojekte der Straßennetze vor allem des Bundes und der Länder. Teilweise werden auch in den Kernstädten solche Vorhaben durch den Bund verfolgt (z. B. Ausbau einer Bundesstraße in Freiburg und einer Bundesautobahn in der Stadt Bonn). Erweiterungen der regionalen Straßennetze werden in der Regel von den Umlandgemeinden befürwortet. Teilweise unterstützen auch die Kernstädte diese Projekte, obwohl sie im grundsätzlichen Widerspruch zu den Zielen einer Mobilitäts- und Verkehrswende stehen. Denn der Blick der Städte auf den einpendelnden Verkehr ist zwiespältig. Auf der einen Seite belastet er die Lebensqualität in den Städten, auf der anderen Seite stärkt er die städtische Wirtschaft.

Nach den verfügbaren Daten¹⁹ sind die Motorisierungsquoten in den umgebenden Regionen generell höher als in den Kernstädten, ohne dass sich die Regionen mit Vorreiter- und Nachzüglerstädten systematisch voneinander unterscheiden. Gleichzeitig nimmt im Umland die Motorisierungsquote stärker zu als in den Kernstädten. Besonders stark öffnet sich die Schere in den Regionen der Vorreiterstädte,

¹⁹ Die Datengrundlagen für die Kommunen Bocholt, Lünen und Alfter sind wesentlich schlechter als in den größeren Kernstädten. Die Daten beschränken sich auf die Motorisierungsquote sowie auf die Pendlerverflechtungen (ohne Kenntnis der Verkehrsmittelnutzung). Aussagen zur Verkehrsmittelnutzung auf Basis der MiD 2017 sind stichprobenbedingt nicht möglich.

da die Vorreiterstädte selbst einen unterdurchschnittlichen Anstieg der Motorisierung verzeichnen. Dies unterstreicht die lokal begrenzte Wirksamkeit kommunaler Verkehrsplanung und -politik.

Die Pendlerdaten zeigen generell hohe und zunehmende Verflechtungen zwischen den Kernstädten und ihrem Umland, besonders stark zwischen den Vorreiterstädten und ihrem Umland. Dies betrifft sowohl die einpendelnden als auch die auspendelnden Verkehre. Aufgrund der besseren Datenlage in den Untersuchungsstädten aus dem Ausland, lässt sich die Entwicklung dort nach Verkehrsmitteln differenzieren. In Zürich und Wien gelingt es, den Zuwachs vor allem mit dem ÖPNV zu bewältigen. In Utrecht nimmt dagegen auch der einpendelnde MIV zu. Am Rand der Stadt Kopenhagen zeigen Verkehrszählungen seit den 1980er Jahren eine kontinuierliche Zunahme der Pkw-Ströme, die etwa dreimal so hoch ist, wie die Abnahme des Pkw-Verkehrs in der Innenstadt.

8.2 Erklärungsmuster und Schlussfolgerungen

Höhere Geschwindigkeiten und größere Entfernungen kennzeichnen die Verkehrsentwicklung. Diese werden realisiert durch die zunehmende Nutzung des MIV, aber auch des Fahrrads und ÖPNV. Wir beschreiben diesen Prozess der Verkehrsexpansion und unterscheiden vier Phasen der Verkehrsplanung und -politik seit den 1950er Jahren. Wir betrachten dabei die Verkehrsentwicklung und Verkehrspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden anhand der alten Bundesländer, deren Entwicklung in den neuen Bundesländern zeitversetzt nachvollzogen wurde. Wir betrachten die generellen Linien und werden damit sicher nicht jedem Einzelfall gerecht.

Der Prozess der Verkehrsexpansion

Die Verkehrsentwicklung über die hier betrachteten Jahrzehnte ist vor allem charakterisiert durch die Zunahme der zurückgelegten Entfernungen, durch die Zunahme des Pkw-Verkehrs sowie des hier nicht näher betrachteten Lkw- und Luftverkehrs. Wie erklärt sich dieser Prozess der Verkehrsexpansion?

In größeren Aktionsräumen lassen sich vielfältige Nutzervorteile realisieren, zum Beispiel eine größere Auswahl im Wohnungs- und Arbeitsmarkt oder die Ausschöpfung globaler Produktionskostenunterschiede. Die Ausdehnung der Aktionsräume setzt höhere Geschwindigkeiten voraus, denn ‚Zeit ist Geld‘. Mit der Zunahme von Einkommen, Produktivität und Wert der transportierten Güter sinken die relativen Verkehrskosten. Das wirtschaftliche Wachstum bildet die wichtigste Triebfeder dieser Entwicklung. Damit verbundene gesellschaftliche Entwicklungen unterstützen die Verkehrsexpansion. So führen die zunehmende berufliche Spezialisierung und Qualifizierung, die Erwerbstätigkeit von Frauen die stärkere Karriereorientierung, zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse, steigende Wohnflächen sowie differenziertere Ansprüche in fast allen Lebensbereichen ebenso zu längeren Wegen wie die räumliche Spezialisierung, Konzentration und zunehmende Flächenansprüche in fast allen Bereichen der Wirtschaft.

Im Personenverkehr wird ab den 1950er Jahren der Besitz eines eigenen Autos mehr und mehr zum Standard und gleichzeitig zum Maßstab der Verkehrsplanung und -politik. Im Urlaub kommt später das Flugzeug hinzu. Die Seeschifffahrt trägt die Globalisierung, ebenfalls ergänzt durch das Flugzeug. Die Verteilung hochwertigerer Güter in kleineren Losgrößen erfolgt mit dem Lkw. Der bahnaffine Massentransport verliert an Bedeutung. Verkehrsplanung und -politik begleiten diese Entwicklung durch den Ausbau vor allem des Straßennetzes, durch die Deregulierung des Straßengüterverkehrs und die Vernachlässigung der Schiene.

Im Personenverkehr gilt für den Alltag die Regel eines konstanten Reisezeitbudgets von gut einer Stunde. Das Auto und der Infrastrukturausbau ermöglichten in diesem zeitlichen Rahmen immer längere Fahrten. Belastungsgrenzen zeigten sich als erstes in den Großstädten, die mit dem ergänzenden (Wieder-)Ausbau des ÖPNV reagierten. Später erlebte das Fahrrad seine Renaissance, in letzter Zeit auch teilmotorisiert und ergänzt um E-Scooter. Dynamische Informationssysteme und Sharing-Angebote sind auf der Angebotsseite weitere Beschleunigungsfaktoren. Multi- und intermodales Verhalten ergänzen dies auf der Seite der Nachfrager. Ergänzend wird durch mobile Angebote zunächst des Telefonierens und später der Internetnutzung aus den Verlustzeiten des Unterwegsseins produktive Zeiten und Zeiten der Freizeit. Dies macht eine zukünftige Ausdehnung des Reisezeitbudgets und damit der Distanzen wahrscheinlich.

In wenigen Zahlen: Auch wenn der Anteil des MIV an allen Wegen bundesweit seit dem Jahr 2000 (84,7 %) bis 2019 (80,2%)²⁰ leicht gesunken ist (nach (BMDV 2014) und (BMDV 2022) jeweils S. 221), sind die zurückgelegten Distanzen bei allen Verkehrsmitteln gestiegen. Der jährliche Verkehrsaufwand im MIV stieg zwischen den Jahren 2000 und 2019 um +186,2 Mrd. Personenkilometer und damit um das 4,4-fache der Zunahme in Bus und Bahn, Fuß- und Radverkehr (in der Summe +42,3 Mrd. Personenkilometer, berechnet nach (BMDV 2014) und (BMDV 2022) jeweils S. 224 f.).

Phase 1: Straßenausbau – weder Push noch Pull

Die erste Phase, ein später als Anpassungsplanung kritisiertes Vorgehen, umfasst die Verkehrsplanung etwa der 1950er bis 1970er Jahre. Mit steigendem Wohlstand nahm die private Motorisierung zu. Die Wachstumsprognosen des Pkw- und Lkw-Verkehrs dienten als Grundlage des Straßenausbaus, der von Bund, Ländern und Gemeinden einvernehmlich betrieben wurde. Auch der ÖPNV wurde den Entwicklungen angepasst – reduzierte Angebote bei sinkender Nachfrage. Viele Städte ersetzten Straßenbahnen durch Busse. Die Infrastruktur des „altmodischen“ Radverkehrs wurde vernachlässigt und Fußwege wurden zum Parken freigegeben. Die Zunahme des Pkw- und Lkw-Verkehrs übertraf meist die Prognosen. Bereits in dieser Phase wurden negative Folgen dieser Entwicklung diskutiert, zuvorderst die rapide steigende Anzahl der Verkehrstoten und Schwerverletzten. Tempolimits, Gurtpflicht und Alkoholgrenzwerte, sicherere Fahrzeuge und teilweise auch sicherere Straßen reduzierten die Anzahl der Verkehrstoten von 1970 bis 2021 fast um 90 %. Viele der Maßnahmen waren als Einschränkungen sehr umstritten, wurden nicht immer wie vorgeschlagen beschlossen, aber im Nachhinein nie wieder ernsthaft infrage gestellt. Dies gilt auch für Regularien zum Schutz der Umwelt (Einführung bleifreien Benzins, Verbot bleihaltiger Kraftstoffe, mehrmals verschärfte Abgasgrenzwerte).

Phase 2: Anreize und alternative Angebote – Pull ohne Push

Seit den 1970er Jahren stieß der Ausbau der Straßennetze in den dichten Städten an die Grenzen der verfügbaren Flächen und der Akzeptanz. Der (Aus)bau von U- und S-Bahnen sowie von P+R-Angeboten sollte die Attraktivität des ÖPNV erhöhen, insbesondere für die Berufseinspendler. Innerhalb der Städte wurden die Pläne zum (Aus)bau von Stadtautobahnen oder autobahnähnlichen Straßen reduziert. Der Ausbau setzte sich trotzdem fort, vor allem außerorts. In den 1980er und 1990er Jahren begann die *ergänzende* Renaissance des Fahrrads, zunächst auf der Nachfrageseite durch die Umweltbewegung, dann auch Schritt für Schritt und von Kommune zu Kommune unterschiedlich, in der Planung und Politik vor Ort. Die Förderung des Radverkehrs mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Intensitäten gilt inzwischen als wichtiges Ziel der Verkehrspolitik der meisten Kommunen sowie von Bund und Ländern. Statt der erhofften Reduzierung des MIV nahmen in den entsprechend aktiven Städten zwar der ÖPNV und/oder der Radverkehr zu, die Belastungen im Pkw- und Lkw-Verkehr aber nicht ab. So fährt die Wohnbevölkerung in einigen Großstädten seltener mit dem Auto (nachgewiesen in kommunalen Verkehrsbefragungen). Das Auto im Umland gewinnt dagegen weiter an Bedeutung, auch auf Wegen in die Städte (in kommunalen Verkehrsbefragungen meist nicht erfasst).

Phase 3: Neue Möglichkeiten und erste Einschränkungen – Politik mit leichtem Push

Ab den 1980er Jahren verbreiteten sich in der verkehrswissenschaftlichen Debatte die Begriffe der Verkehrswende, der Verkehrsvermeidung und Verkehrsverlagerung sowie von Push&Pull. Die ersten Städte gingen kommunalpolitisch hoch umstritten dazu über, die Verbesserungen der Alternativen

²⁰ Hierin enthalten ist eine statistische Revision mit einem leichten Sprung zwischen 2016 und 2017 von 82,5 auf 80,6 %. Die bereits verfügbaren Daten für 2020 und 2021 sind aufgrund der Corona-Pandemie für eine Zeitreihe nicht aussagekräftig, veranschaulichen aber nochmals einen Teil des Modal Split-Problems. Zwischen 2019 und 2020 ist der MIV-Anteil an allen Wegen von 80,2 auf 83,6 % gestiegen (BMDV 2022: 221). Gleichzeitig sind die MIV-Distanzen von 52.350 auf 44.609 Mrd. Personenkilometer gesunken (BMDV 2022: 223).

zum Pkw mit Einschränkungen des Pkw-Verkehrs zu verbinden.²¹ Dagegen verfolgen Bund und Länder bis heute vorrangig eine Politik parallelen Ausbaus.

Dabei reduzieren kommunale Maßnahmen auch des Push&Pull vor allem die Pkw-Nutzung der Wohnbevölkerung. Dieser Umstieg im Binnenverkehr kann je nach Umfang der Push-Maßnahmen sogar zusätzliche Kapazitäten für den regionalen Pkw-Verkehr schaffen, freie Parkplätze in den Zielgebieten, kürzere Wartezeiten an den Knotenpunkten. Die Verkehrsexpansion schreitet auf diesem Pfad von Pull und leichtem Push vor allem regional weiter voran, selbst wenn die Stadtbevölkerung das Auto seltener nutzt.

Phase 4: Mobilitäts- und Verkehrswende – zu jedem Pull ein Push und Push ohne Pull

So stehen die Städte im Prozess der Verkehrswende vor der Aufgabe, die durch Verbesserungen des Radverkehrs oder ÖPNV angestoßene Reduzierung der Pkw-Nutzung durch die eigene Bevölkerung durch Einschränkungen des Pkw-Verkehrs zu begleiten. Die Reduzierung der Pkw-Nutzung, zunächst im Binnenverkehr und im weiteren Schritten zwischen näherem Umland und der Kernstadt, darf in den Zielgebieten der Städte keine freien Pkw-Kapazitäten schaffen. Erst ein Gleichgewicht zwischen Push&Pull-Maßnahmen verhindert eine weitere regionale Verkehrsexpansion und sichert die Verlagerungseffekte im Binnenverkehr.

Als fiktives Beispiel: Die Verbesserung des ÖPNV erhöht in einer Stadt die ÖPNV-Nachfrage um 20.000 Fahrten pro Tag. Davon entfallen vielleicht 10.000 Fahrten auf den MIV-F. Die andere Hälfte stammt aus vorherigen Fahrten mit dem Rad, als Mitfahrer im Pkw sowie aus Wegen zu Fuß.²² In der Folge entstehen neue Kapazitätsreserven im Straßennetz, vor allem in den Bereichen, die bisher an den Kapazitätsgrenzen lagen. Denn dort sind die Vorteile des verbesserten ÖPNV besonders deutlich und die Verlagerungseffekte besonders stark. Busspuren, an Lichtsignalanlagen verringerte Freigabezeiten für den MIV zugunsten einer sichereren Führung von Fußgängern und Radfahrern *und* die Reduzierung von Pkw-Stellplätzen zugunsten von Fahrradständern, Bäumen, Spielgeräten, Bänken, Außengastronomie oder Versickerungsflächen erhalten diesen Verlagerungseffekt dauerhaft und sind gleichzeitig ein Beitrag zu einer attraktiveren Stadt, einer Stadt mit weniger Unfällen, einer Stadt mit mehr Platz zum Aufenthalt und besserem Mikroklima...²³

Dies bedeutet im Übrigen keine Einschränkungen des bisherigen Pkw-Verkehrs. Das Minus von 10.000 Pkw-Fahrten ist eine Reaktion auf das bessere ÖPNV-Angebot, auf die Pull-Komponente des Konzepts. Die Push-Elemente, wie die Reduzierung von Freigabezeiten und Stellplätzen, verhindern, dass die Verlagerung zu unausgelasteten MIV-Kapazitäten führt. Im engeren Sinne ist es bis hierhin kein Push&Pull, sondern nur ein Pull ohne induzierende Wirkungen. Sollen die Effekte über diese Pull-Wirkungen hinausgehen, müssen die Einschränkungen die Pull-Effekte übertreffen, durch weitere Einschränkungen der Kapazitäten des fließenden und ruhenden Verkehrs.

Die Stadt kann durch Push-Ansätze den regionalen Zielverkehr reduzieren (Parkraumpolitik, Reduzierung der Zufluss- und Netzkapazitäten), kann allein aber keine Alternativen für den Verkehr aus dem Umland entwickeln. Verbesserungen des regionalen ÖPNV, regionale Radverkehrsverbindungen und zusätzliche P+R-Angebote liegen in der Hand regionaler Gebietskörperschaften oder der einzelnen Um-

²¹ Diese Push-Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung gehen über Verkehrsberuhigungsmaßnahmen hinaus, die vor allem zu einer verträglicheren Abwicklung führen.

²² Bei diesen Angaben handelt es sich um aus unserer Sicht pauschale, aber grundsätzlich plausible Schätzungen. Eine Quantifizierung der tatsächlichen Effekte lässt sich nur durch Vorher-Nachher-Erhebungen oder ex-ante-Modellrechnungen vornehmen.

²³ Überschlägig für dieses Beispiel: Es entfallen in den Zielgebieten rund 5.000 Parkvorgänge, die bei zwei gebietsfremden Parkvorgängen je Stellplatz und Tag eine Reduzierung um etwa 2.500 Stellplätze in den Zielgebieten begründet. Bei sechs LSA-geregelten Radialen und einem Spitzenstundenanteil von 10 % reduziert sich die Spitzenbelastung je Straßenzug um etwa 170 Pkw-Fahrten, davon etwa 100 Pkw-Fahrten in Hauptrichtung. Bei einem Fahrstreifen je Richtung lässt sich die Freigabezeit um 200 Sekunden pro Stunde reduzieren.

landgemeinden. Die Mobilitäts- und Verkehrswende benötigt also nicht nur engagierte Städte, sondern engagierte Städte und Gemeinden in engagierten Regionen, benötigt regionale Verkehrs- und Mobilitätsstrategien des miteinander verbundenen Push&Pull.

Und umgekehrt braucht es keine Erweiterungen der verfügbaren Straßennetze, wie von Bund und vielen Ländern vorangetrieben. Der weitere Ausbau der (über)regionalen Straßennetze ist mit den Strategien der Verkehrsvermeidung und Verkehrsverlagerung unvereinbar und konterkariert lokale Bemühungen um eine Mobilitäts- und Verkehrswende. Dieser Ausbau erscheint noch unsinniger, wenn man sich vor Augen führt, dass Bund und Länder personell und finanziell nicht in der Lage sind, die bestehenden Verkehrsnetze Instand zu halten.

8.3 Kommunale und regionale Erfolgsfaktoren

Die Analysen zeigen teils deutliche Unterschiede zwischen den Vorreiter- und Nachzüglerstädten in den Verkehrsangeboten, der Verkehrsnachfrage und den politischen Entscheidungen, gerade auch in der Akzeptanz von Push-Maßnahmen. Wir sehen in den Vorreiterstädten also die lokalen Erfolge der Verkehrsplanung und -politik, aber auch die Grenzen (Wirkungen vor allem bei kurzen Wegen) sowie die Risiken von Rebound- und Backfire-Effekten (Zunahme langer MIV-Fahrten bei Pull-Maßnahmen ohne begleitende Push-Maßnahmen). Dazu einleitend drei Punkte:

- Es gibt ein deutliches Akzeptanzdefizit und daraus resultierend ein Umsetzungsdefizit bei Push-Maßnahmen, bei Einschränkungen des MIV. Gleichzeitig fehlt eine differenziertere Auseinandersetzung mit der spezifischen Ausgestaltung, den spezifischen Wirkungen und der Vermittelbarkeit von Push-Ansätzen. Die wiederholt ausbleibende Umsetzung von Push-Maßnahmen ist auch das Resultat eines Wissens- und Methodendefizit der Prozessgestaltung.
- Die Dynamik der Verkehrsexpansion wird unterschätzt und damit verbunden werden die erhofften Wirkungen überschätzt. Dies reicht bis zur Fehleinschätzung langfristiger Wirkungsrichtungen, wenn Pull-Maßnahmen (Radverkehrs- oder ÖPNV-Förderung) in den Städten zur „Reaktivierung von Kapazitäten“ im Straßennetz führen, die als Rebound- oder Backfire-Effekt zu längeren Fahrten mit dem Pkw führen können.
- Damit verbunden und verstärkend besteht ein Kohärenzdefizit zwischen der Planung und Politik, insbesondere der Vorreiterstädte, die auch Push-Maßnahmen realisieren, und der regionalen und überregionalen Planung und Politik, die Push-Maßnahmen weitgehend ablehnt und noch immer die MIV-Kapazitäten erweitert. Je erfolgreicher die Vorreiterstädte in der Verlagerung des Binnenverkehrs sind, umso größer wird bei mangelnder Kohärenz das Risiko der Rebound- oder Backfire-Effekte.

In der Gesamtbetrachtung halten wir die folgenden acht Punkte für besonders wichtige *Erfolgsfaktoren* oder umgekehrt *Hemmnisse* einer Mobilitäts- und Verkehrswende.

Stadtstruktur und Mobilitätskultur

Die Vorreiterstädte haben einige ‚Vorteile‘, die ihren frühzeitigen Aufbruch und ihr weiteres Fortschreiten erleichtert haben. Teilweise handelt es sich um besonders große Städte (Paris, Berlin, Wien, München, Zürich),²⁴ in denen der ÖPNV zur städtischen Identität gehört. Viele Städte haben geringe Höhenunterschiede und daher gute Voraussetzungen für den Radverkehr (Münster, Darmstadt, Karlsruhe, Bonn) oder im Vergleich zur Einwohnerzahl große Universitäten, die eine ÖPNV- oder fahrradorientierte Mobilitätskultur und eine MIV-kritische Politik begünstigen (Darmstadt, Münster, Freiburg, Karlsruhe, Bonn). Viele stehen unter starkem Einpendler- und Wachstumsdruck, der die Nutzung des Pkw in der Stadt erschwert (Darmstadt, Freiburg, Karlsruhe, Münster). Teilweise gibt es länger zurückreichende Mobilitätskulturen (Münster, Utrecht, Houten mit dem Fahrrad, Karlsruhe, Zürich mit der Straßenbahn, Freiburg mit gleichzeitiger Orientierung an Fahrrad und Straßenbahn). Trotzdem ist

²⁴ Diese wurden bis auf die Stadt Wien hier nicht betrachtet.

die Verkehrsplanung und -politik selbst in diesen Städten kein Selbstläufer, sondern auch dort für die Akteure anstrengend und umstritten.

Dabei zeigt das Beispiel Darmstadt, dass ein Aufholen möglich ist, während der Abstand der Städte Dortmund und Leverkusen zu den Vorreiterstädten bisher noch wächst. Planung und Politik müssen sich in der Aufbruchzeit auf größere Widerstände einstellen und sollten die Vorbilder, an denen sie sich orientieren, besonders sorgfältig wählen.

Rahmenbedingungen des Planungsprozesses

Ein zentraler Erfolgsfaktor sind die Akteure in der Politik, der Verwaltung und Öffentlichkeit, die eine Mobilitäts- und Verkehrswende anstoßen und tragen wollen. Planungsprozesse und ihre Umsetzung benötigen personelle Ressourcen, Zeit und Finanzen. Defizite sehen wir in der personellen Ausstattung vieler Verwaltungen. Mit der Entscheidung für einen strategischen Planungsprozess sollten die Mittel auch für das zusätzlich erforderliche Personal und für die Prozessbausteine der Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerbeteiligung, Evaluierung und Monitoring bereitgestellt werden.

Strategische Planungsprozesse erfordern eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den politischen Gremien und der Verwaltung, zwischen unterschiedlichen Aufgabenbereichen in der Verwaltung, zwischen Kommunen und ggfs. externen Partnern wie beauftragten Planungsbüros. Dazu können gemeinsame Fortbildungen, Diskussionsrunden oder Exkursionen beitragen, unterstützt durch einen möglichst unabhängigen Akteur wie in Nordrhein-Westfalen das ZNM. Insbesondere sollten die politischen Gremien (oder Mehrheiten in diesen) die Verwaltung für ihre Fachkompetenz schätzen und umgekehrt sollte die Verwaltung das politische Primat der Gremien akzeptieren. Dabei sollte ein Austausch darüber stattfinden, welchen Aufwand auch kleinere Aufträge an die Verwaltung bedeuten und welche Auswirkungen dies auf die Erfüllung anderer Aufgaben hat.

Mit Blick auf die langen Vorbereitungs- und Umsetzungszeiträume strategischer Pläne sollten diese möglichst von einer breiten politischen Mehrheit getragen werden. Erschwert wird dies, wenn der Verkehrsbereich als Feld zur abgrenzenden Profilierung in der Kommunalpolitik dient. Moderierte parteiübergreifende Arbeitskreise könnten einen geschützten Raum zur Kompromissfindung bieten. Eine Erfolgsgarantie ist dies jedoch nicht.

In einigen Städten haben wir konkrete Auslöser für einen Schwenk in der lokalen Politik ausgemacht. Die Stadt Karlsruhe hatte im Fahrradklimatest eine extrem schlechte Bewertung, die sie überwinden wollte. In der Stadt Darmstadt trafen ein Fahrradentscheid (ohne Erreichen des Quorums) und drohende Fahrverbote auf eine änderungsbereite politische Führung und Verwaltung. Solche Auslöser lassen sich auch schaffen, z. B. im Rahmen eines strategischen Planungsprozesses, der Erarbeitung eines VEPs oder eines SUMP.

Leitbilder, Ziele und ein Narrativ

Die Mobilitäts- und Verkehrswende ist ein strategischer Prozess, der mit der Formulierung eines Leitbildes und differenzierter Ziele beginnt. Als zentrale Ziele kommunaler Verkehrsplanung sehen wir auf der einen Seite die Sicherung von Erschließung und Erreichbarkeit, auf der anderen Seite möglichst geringe negative Auswirkungen des Verkehrs.

Die Verankerung dieser Ziele und Strategien sollte sich auf einen Dialog innerhalb der Politik sowie zwischen Politik und Verwaltung gründen. Hilfreich erscheint eine externe Unterstützung zu den fachlichen Zusammenhängen, aber auch zur Gestaltung entsprechender Veränderungsprozesse. Dazu können übergreifende Institutionen ohne eigene wirtschaftliche Interessen beitragen, z. B. in Nordrhein-Westfalen das ZNM und die Arbeitsgemeinschaft fußgänger- und fahradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise (AGFS) oder in Baden-Württemberg das „Kompetenznetz Klima mobil“.

Das Leitbild und die Ziele sollten nachvollziehbar begründet, mit vertretbarem Aufwand messbar sein und politisch beschlossen werden. Hilfreich erscheint die Formulierung eines positiven Narrativs. Dies darf aber nicht in allgemeine Wunschvorstellungen ableiten, die es allen recht machen und Zielkonflikte verbergen. Vielmehr sollten bereits in dieser Phase Ziel- und Interessenkonflikte thematisiert

werden. Wir empfehlen daher, zunächst ein breites Zielsystem (Erreichbarkeit, Sicherheit, Lärm-, Umwelt- und Klimaschutz, Verkehrs- und Aufenthaltsqualität) zu entwickeln und sich nicht auf das strategische Ziel einer Reduzierung des MIV zu beschränken. Die Ziele sollten möglichst genau gefasst werden, auch um Zielkongruenzen und Zielkonflikte zu identifizieren.

Indikatoren, Evaluation und Monitoring

Die Leitbilder und Ziele münden in ein Indikatorenset, in angestrebte Zielniveaus und Zeitkorridore. Dazu gehört auch ein Konzept zu Evaluierung und Monitoring, das die zeitnahe Erfassung der Ausgangssituation und regelmäßige Fortschrittsberichte umfasst.

Anstelle des bisher dominanten Modal Splits sollten dabei die Verkehrsbelastungen betrachtet werden, z. B. die Reduzierung der Kfz-Belastungen an den Stadtgrenzen um 10 % innerhalb von fünf Jahren, um 20 % innerhalb von zehn Jahren. Dazu eignen sich (teils ohnehin durchgeführte) Verkehrszählungen an Querschnitten, möglichst an Kordons wie in Kopenhagen, Wien oder Zürich. Neben der Verkehrsentwicklung selbst sollten Indikatoren für die Verkehrssicherheit (Halbierung der Anzahl schwerer Unfälle innerhalb von 10 Jahren), für die Barrierefreiheit (barrierefreie Umgestaltung von zwei Buslinien pro Jahr, Realisierung von 10 km Radverkehrsanlagen hoher Qualität pro Jahr) stehen.

Datenverfügbarkeit

Als *zusätzliche Erfolgsfaktoren* sehen wir eine gute Datengrundlage, die eine Erfolgskontrolle erst möglich macht. Daten zur Motorisierung, zur Verkehrssicherheit und zum Berufspendeln stehen im Grundsatz als Zeitreihen zur Verfügung. Eine zentrale Aufbereitung der Motorisierungs-, Unfall- und Pendlerdaten durch das KBA, die BASt oder die statistischen Ämter der Länder können die Städte unterstützen. Die Publikation der Resultate erhöht den Anreiz für die Städte diese zu berücksichtigen. Außerdem sollten die Länder und Kommunen durchgeführte Verkehrszählungen für Zeitvergleiche aufbereiten und nutzen.

In längerem zeitlichen Abstand und auf regionaler Ebene bieten Haushaltsbefragungen tiefere Einblicke in die Verkehrsnachfrage. Wir plädieren für eine möglichst einheitlich und zeitlich stabile Durchführung der Befragungen, z. B. durch die Aufstockung der Befragungen MiD – Mobilität in Deutschland – oder SrV – Mobilität in Städten. Diese Befragungen sollten zukünftig mit entsprechendem Stichprobenumfang jeweils regional durchgeführt werden, da die interkommunalen Verflechtungen einen wesentlichen Teil der Verkehrsexpansion ausmachen.

Handlungsansätze und das Prinzip von Push&Pull

Die Vorstellungen von geeigneten bzw. notwendigen Handlungsansätzen liegen weit auseinander. Sie reichen von der ausschließlichen Antriebswende (wir haben noch immer eine technische Lösung gefunden), über Pull-Strategien (wir setzen auf neue Möglichkeiten statt auf Einschränkungen oder Verbote) bis zu Push&Pull (Anreize sind gut, aber ohne Einschränkungen wirkungslos oder sogar kontraproduktiv). Die Notwendigkeit der Antriebswende scheint zwar anerkannt, wird aber seitens des Bundes immer wieder aufs Neue verzögert. Gleichzeitig ist klar, dass die Antriebswende allein zum Erreichen der Klimaziele im Verkehr nicht ausreichen wird und nur einen Teil der kommunalen Verkehrsprobleme adressiert. Eine Mobilitäts- und Verkehrswende umfasst daher auch die Reduzierung des MIV. Dies findet Ausdruck in allen untersuchten strategischen Verkehrsplänen.

Die Wohnbevölkerung der Vorreiterstädte ist deutlich seltener mit dem MIV unterwegs als die Wohnbevölkerung der Nachzüglerstädte - mit größeren Unterschieden in der Wegehäufigkeit als bei den Distanzen mit dem MIV-F. Die Motorisierungsquoten und der Verkehr der Ein- und Auspendler nehmen aber praktisch überall zu. Ohne Einschränkungen sind alle Anstrengungen um eine Mobilitäts- und Verkehrswende zum Scheitern verurteilt. Denn Pull-Ansätze allein sind in Realisierbarkeit und Wirksamkeit eng begrenzt. Bereits die Förderung des Radverkehrs trifft ohne Reduzierung von Fahrstreifen oder Parkständen schnell an die räumlichen Grenzen des vorhandenen Straßenraums. Gleichzeitig können Pull-Konzepte die Verkehrsexpansion befördern, wenn sie durch die Reduzierung des MIV auf kurzen Strecken neue Kapazitäten für den regionalen und überregionalen MIV schaffen. In den

untersuchten Städten, vor allem in den Vorreiterstädten, zeigt sich eine zunehmende Anzahl beschlossener Push-Maßnahmen in den letzten Jahren. Die Nachzüglerstädte tun sich hier deutlich schwerer.

Langer Atem und Sofortmaßnahmen

Eine Mobilitäts- und Verkehrswende benötigt Einsatz und einen langen Atem. Der Vorsprung der Vorreiterstädte im Radverkehr und ÖPNV basiert auch auf lange zurückliegenden Entscheidungen. Ein vergleichbarer Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur in den Nachzüglerstädten lässt sich nicht innerhalb weniger Jahre realisieren. Gleichzeitig sollten die Nachzüglerstädte aus den Erfahrungen der Vorreiter lernen, erfolgreiche Ansätze übernehmen und an die lokale Situation und neue Standards anpassen. Die Mindeststandards für Fuß- und Radverkehrsanlagen aus alten Richtlinien sollten nicht mehr zur Anwendung kommen.

Neben den langfristigen Strategien benötigt eine Mobilitäts- und Verkehrswende gleichzeitig schnelle Erfolge zur Motivation der Beteiligten und für die öffentliche Akzeptanz. Auch wenn diese nicht ‚die Wende bringen‘, befürworten wir ein Programm kleinerer Kurzfristmaßnahmen. Dazu gehören auch „Sowieso-Maßnahmen“ im Bereich der Instandhaltung, wenn diese strategisch z. B. zur Markierung von Radfahrstreifen genutzt werden. Umgekehrt sollte zur strategischen Planung die Auseinandersetzung mit den längerfristig erforderlichen Instandhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen gehören.

Regionale Kooperation und das Handeln höherer Ebenen

Außerhalb der Untersuchungsstädte ist die Motorisierungsquote höher und nimmt stärker zu als in den zentralen Städten. Die Pendlerverflechtungen zwischen Umland und allen Kernstädten steigen. Trotzdem oder deshalb folgen die Verkehrsplanung und Verkehrspolitik noch immer den Prinzipien der Anpassungsplanung. Prognosen lassen eine Zunahme des Pkw- und Lkw-Verkehrs erwarten. Demnach „lohnt“ sich nach Nutzen-Kosten-Analysen der Ausbau des Straßennetzes. Entsprechend gibt es praktisch überall (teilweise auch in den Städten) Straßenausbaumaßnahmen durch den Bund und die Länder, die im Gegensatz zu einer Mobilitäts- und Verkehrswende stehen. Es gibt einige Beispiele des Ausbaus regionaler Radverkehrsnetze und des ÖPNV. Push-Ansätze, die auf kommunaler Ebene durchaus zu finden waren, sind uns auf regionaler Ebene nicht begegnet.

Eine strategische Neuausrichtung der Verkehrsplanung zeigt sich bisher vor allem auf kommunaler Ebene. Hier bestehen in NRW und Baden-Württemberg sogar umfangreiche Förderprogramme, in erster Linie aber für Pull-Ansätze. Ohne ein Push&Pull auf kommunaler und regionaler Ebene und den Stopp des Straßenausbaus in den Regionen werden kommunale Bemühungen erheblich geschwächt. Durch eine grundsätzliche Verbindung von Pull- mit Push-Maßnahmen in Förderprogrammen könnten die Länder die Kommunen im Sinne der Mobilitäts- und Verkehrswende wirksamer unterstützen und die kommunalpolitische Akzeptanz von Push-Ansätzen erhöhen. Dazu gehört auch eine langfristig stabile Förderkulisse wie die der Städtebauförderung, die es den Kommunen ermöglicht ihre strategischen Pläne Schritt für Schritt zu verfolgen und nicht mit kurzen Antragsfristen von Förderprogramm zu Förderprogramm springen zu müssen.

8.4 Schlussbemerkungen

Alle untersuchten Städte wollen in ihren strategischen Verkehrsplänen (VEP oder SUMP) den MIV reduzieren und formulieren dazu überwiegend das Push-&Pull-Prinzip. Allerdings dominieren in den Plänen und den verkehrspolitischen Beschlüssen die Pull-Maßnahmen, in den Nachzüglerstädten deutlicher als in den Vorreiterstädten. Wir möchten daher zum Abschluss vier Punkte betonen:

- Eine strategische Verkehrsplanung und Verkehrspolitik verfolgt ein breites Zielsystem und verfügt über vielfältige Handlungsmöglichkeiten. Verkehrsplanung und -politik sollten sich nicht auf den Aspekt einer Reduzierung des MIV beschränken (lassen), auch wenn dieser in der Diskussion um eine Mobilitäts- und Verkehrswende zu Recht große Bedeutung hat.

- Zu den wichtigen Aufgabenfeldern auf kommunaler Ebene gehören (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) die Verkehrssicherheit, die Barrierefreiheit, die Aufenthaltsqualität, der Lärm- und Umweltschutz, aber auch die Erreichbarkeit und Qualität der Verkehrsabwicklung (zu Fuß, mit dem Rad, dem ÖV und MIV).
- Der Beitrag der Städte zum Klimaschutz im Verkehr bleibt insbesondere dann gering, wenn die anderen Akteure (von den kleineren Gemeinden bis zum Bund) die Autoabhängigkeit als unverrückbaren Maßstab betrachten, wenn Einschränkungen abgelehnt und das (über)regionale Straßennetz sogar weiter ausgebaut wird.
- Eine Mobilitäts- und Verkehrswende basiert auf kohärentem Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden gestützt auf das Push&Pull-Prinzip der Anreize für verträglicheres und der Einschränkungen für unverträglicheres Handeln.

Ob sich eine Mobilitäts- und Verkehrswende durch Interventionen allein der Verkehrsplanung und – politik vollziehen lässt, ohne das Wachstumsparadigma aufzugeben, bleibt dabei offen.

Forschungsprojekt „Wirksamkeit strategischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik“



Verkehrswesen & Verkehrsplanung



Europäische Planungskulturen

Prof. Dr.-Ing. Christian Holz-Rau

christian.holz-rau@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2270

Prof. Dr. Joachim Scheiner

joachim.scheiner@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-4822

Prof. Dr. Karsten Zimmermann

karsten.zimmermann@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2426

Isabelle Wachter, M. Sc.

isabelle.wachter@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-4150

Oliver Huber, M. Sc.

oliver.huber@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-6932

Dr. Patricia Feiertag

patricia.feiertag@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2401

Martin Randelhoff, M. Sc.

martin.randelhoff@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2298

Laura Wächter, M. Sc.

laura.waechter@tu-dortmund.de
Tel. 0231-755-2478

Literaturverzeichnis

ADFC Lünen (2020): Wahlprüfsteine zur Kommunalwahl. Lünen.

Arnd, Wulf-Holger; Drews, Fabian (2019): Mobilität nachhaltig planen. Erfolge und Hindernisse in deutschen Städten. Ergebnisse einer Umfrage zu kommunalen Verkehrsentwicklungsplänen. Berlin (Difu Sonderveröffentlichung).

BMDV (Hg.) (2014): Verkehr in Zahlen 2014/2015. Hamburg. Online verfügbar unter https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen_2014-pdf.pdf?__blob=publicationFile.

BMDV (Hg.) (2022): Verkehr in Zahlen 2022/2023. Hamburg. Online verfügbar unter https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2022-2023-pdf.pdf?__blob=publicationFile.

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Junkernheinrich, Martin; Wagschal, Uwe (2014): Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. In: *PVS* 55 (4), S. 614–664.

Buehler, Ralph; Pucher, John; Gerike, Regine; Götschi, Thomas (2017): Reducing car dependence in the heart of Europe. Lessons from Germany, Austria and Switzerland. In: *Transport Reviews* 37 (1), S. 4–28.

Bundesstadt Bonn (Hg.) (2012): Verkehrsentwicklungsplan Bonn. VSU GmbH; Intraplan Consult GmbH; AB Stadtverkehr. Online verfügbar unter <https://www.bonn.de/themen-entdecken/verkehr-mobilitaet/verkehrsentwicklungsplan-2020.php>, zuletzt geprüft am 08.12.2019.

Bundesstadt Bonn (Hg.) (2013): INTEGRIERTES KLIMASCHUTZ- UND KLIMAANPASSUNGSKONZEPT. ENDBERICHT: TEILBEREICHE ENERGIE UND MOBILITÄT. Unter Mitarbeit von Gertec GmbH Ingenieurgesellschaft.

Bundesstadt Bonn (2014): Drucksache 1010498NV5.

Bundesstadt Bonn (2016): Halbzeitbilanz Fahrradhauptstadt Bonn. Bonn.

Bundesstadt Bonn (2018): Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesstadt Bonn. Umsetzung der Agenda 2030 in Bonn, zuletzt geprüft am 12.11.2019.

Bundesstadt Bonn (2022a): Luftreinhaltung. Lead City. Modellstadt für Luftreinhaltung. Hg. v. Bundesstadt Bonn. Online verfügbar unter <https://www.bonn.de/themen-entdecken/umwelt-natur/modellstadt-fuer-luftreinhaltung.php>, zuletzt aktualisiert am 2022, zuletzt geprüft am 22.08.2022.

Bundesstadt Bonn (2022b): Rat beschließt neue Gebührenordnung für Bewohnerparkausweise. Hg. v. Bundesstadt Bonn. Online verfügbar unter <https://www.bonn.de/pressemitteilungen/oktober-2022/rat-beschliesst-neue-gebuehrenordnung-fuer-bewohnerparkausweise.php>.

Egner, Björn (2018): Die institutionellen Beziehungen der Bürgermeister in Deutschland zum Rat und zur kommunalen Verwaltung. In: Hubert Heinelt, Björn Egner, Timo Alexander Richter, Angelika Vetter, Sabine Kuhlmann und Markus Seyfried (Hg.): *Bürgermeister in Deutschland Problemsichten - Einstellungen - Rollenverständnis*. Baden-Baden: Nomos, S. 19–24.

Elvik, Rune; Bjørnskau, Torkel (2017): Safety-in-numbers: A systematic review and meta-analysis of evidence. In: *Safety Science* 92, S. 274–282. DOI: 10.1016/j.ssci.2015.07.017.

Fachzentrum nachhaltige Mobilitätsplanung Hessen: Startseite. Hg. v. Hessisches Wirtschaftsministerium. Online verfügbar unter mobilitaetsplanung-hessen.de.

Gascon, Mireia; Marquet, Oriol; Gràcia-Lavedan, Ester; Ambròs, Albert; Götschi, Thomas; deNazelle, Audrey et al. (2020): What explains public transport use? Evidence from seven European cities. In: *Transport Policy* 99, S. 362–374.

Heidenreich, Jürgen (2016): 25 Jahre ADFC in Lünen. In: *FahrRad ADFC-Fahrradzeitung für den Kreis Unna*, S. 23–27. Online verfügbar unter https://www.adfc-nrw.de/uploads/media/FahrRad-Sonderausgabe-2016_Web.pdf, zuletzt geprüft am 02.03.2020.

Holz-Rau, Christian; Heyer, Rabea; Schultewolter, Mirjam; Aertker, Johannes; Wachter, Isabelle; Klinger, Thomas (2022): Eine Verkehrstypologie deutscher Großstädte. In: *Raumforsch Raumordn.* DOI: 10.14512/rur.95.

Holz-Rau, Christian; Zimmermann, Karsten; Follmer, Robert (2020): Der Modal Split als Verwirrspiel. In: *Stadtforschung und Statistik* 33 (2), S. 54–63.

Horn, Burkhard (2020): Strategiepapier "Klimaschutz und Mobilität". Hg. v. Stadt Freiburg im Breisgau. IT.NRW (Hg.) (2020): Pendlerrechnung Nordrhein-Westfalen. Methodenbeschreibung. Düsseldorf.

Jansen, Theo; Märker, Jana; Dr.-Ing. Mühlenbruch, Iris; Wimbert, Chantal; Wissmann, Christian; Woelert, Lutz (2020): Kommunales Mobilitätsmanagement als Change-Management-Prozess. Handbuch des Zukunftsnetz Mobilität NRW. Hg. v. Zukunftsnetz Mobilität NRW. Online verfügbar unter <https://www.zukunftsnetz-mobilitaet.nrw.de/media/2022/5/16/9392899e384b3506e48d582adb269b37/znm-handbuch-komm.pdf>, zuletzt geprüft am 12.07.2022.

Jung Stadtkonzepte Stadtplaner & Ingenieure Partnerschaftsgesellschaft, Köln; Gertec GmbH Ingenieurgesellschaft (2017): Masterplan 100% Klimaschutz. Münster Klimaschutz 2050. Hg. v. Stadt Münster. Köln.

Junkernheinrich, Martin; Ebinger, Falk; Klieve, Lars Martin; Oebeck, Jand Bernd; Welge, Karin (2022): Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Berlin: Analytica.

Kaulen, Ralf (2012): Radverkehrsnetz Nordrhein-Westfalen. Grundlagen, Realisierung und Mehrwerte des landesweiten Radverkehrsnetzes und seine Bedeutung zur Verwirklichung einer nachhaltigen selbsterklärenden multimodalen Mobilität. Dissertation. Universität Trier, Trier. Fachbereich VI (Geographie/Geowissenschaften). Online verfügbar unter https://ubt.opus.hbz-nrw.de/opus45-ubtr/frontdoor/deliver/index/docId/541/file/dissertation_kaulen.pdf, zuletzt geprüft am 23.04.2020.

Korn, Peter (2010): "Jamaika plus" hält im Rat - Wutrede von Mende. In: *Rheinische Post Online*, 08.02.2010. Online verfügbar unter https://rp-online.de/nrw/staedte/leverkusen/jamaika-plus-haelt-im-rat-wutrede-von-mende_aid-9357059.

Korn, Peter (2014): Neues Jamaika-Plus-Bündnis nimmt langsam Gestalt an. In: *Rheinische Post Online*, 12.06.2014. Online verfügbar unter https://rp-online.de/nrw/staedte/leverkusen/neues-jamaika-plus-buendnis-nimmt-langsam-gestalt-an_aid-20347263.

Kreis Unna (2013): Radverkehrskonzept Kreis Unna. Handlungsprogramm. Hg. v. Kreis Unna, zuletzt geprüft am 24.11.2020.

Kuss, Paula; Nicholas, Kimberly A. (2022): A dozen effective interventions to reduce car use in European cities. Lessons learned from a meta-analysis and transition management. In: *Case Studies on Transport Policy* 10 (3), S. 1494–1513.

Leden, L. (2002): Pedestrian risk decrease with pedestrian flow. A case study based on data from signalized intersections in Hamilton, Ontario. In: *Accident Analysis & Prevention* (34), S. 457–464.

LK Argus Kassel GmbH; in Zusammenarbeit mit Burkhard Horn Mobilität & Verkehr - Strategie & Planung (2018): Expertise "Vorzeitige Gestaltung des Zukunftsprozesses Masterplan Mobilität Münster 2035+. Masterplan für die Gestaltung nachhaltiger und emissionsfreier Mobilität im Rahmen des Förderprogramms "Fonds nachhaltiger Mobilität für die Stadt" des BMVI. Hg. v. Stadt Münster, Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung.

Nobis, Claudia; Oberstelle, Denise; Klein-Hitspaß, Anne; Viertel, Fritz R. (2020): Städte in Bewegung. Zahlen, Daten Fakten zur Mobilität in 35 deutschen Städten. Hg. v. Agora Verkehrswende.

PGV Planungsgemeinschaft Verkehr (2012): BYPAD-Verfahren Stadt Lünen. Qualitätsmanagement für den Radverkehr 2012. Auditbericht und Qualitätsplan. Hannover.

Planersocietät (2018): Integriertes Mobilitätskonzept – Gemeinde Alfter. Unter Mitarbeit von Christian Bexen und Christian Schipplack. Hg. v. Gemeinde Alfter und Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH - Koordinierungsstelle Rheinland. Online verfügbar unter https://alfter.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZTcoQ9ytOMZxlyi2sllxIHekOU1-u1rOm0jHt-faQvFiH/Mobilitaetskonzept_Alfter_Teil-1_nicht_drucken.pdf, zuletzt geprüft am 02.03.2020.

Planersocietät (2019): Mobilitätskonzept Leverkusen 2030+ (Zwischenbericht). Hg. v. Stadt Leverkusen.

Planersocietät (2020a): Mobilitätskonzept 2030+ Stadt Leverkusen. Endbericht. Hg. v. Stadt Leverkusen.

Planersocietät (2020b): Stadt Bocholt. Integriertes Mobilitätskonzept 2035. Endbericht zum integrierten Handlungskonzept. Dortmund.

Planungsbüro STADTKINDER GmbH (2018): Mehr Freiraum für Kinder - Ein Gewinn für alle! Beratung der Gemeinde Alfter. Hg. v. Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH, zuletzt geprüft am 16.10.2019.

Robinson, Dorothy L. (2005): Safety in numbers in Australia: more walkers and bicyclists, safer walking and bicycling. In: *Health promotion journal of Australia : official journal of Australian Association of Health Promotion Professionals* 16 (1), S. 47–51. DOI: 10.1071/HE05047.

Schühle, Ullrich (1986): Verkehrsprognosen im prospektiven Test - Grundlagen und Ergebnisse einer Untersuchung der Genauigkeit von Langfristpognosen verkehrswirtschaftlicher Leitvariablen. (Schriftreihe des Instituts für Verkehrsplanung und Verkehrswegebau- Technische Universität Berlin, 18).

Schweizerischer Bundesrat (Hg.) (2015): Agglomeratonspolitik des Bundes 2016+. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Bern.

SRU (2020): Umweltgutachten.

Stadt Freiburg (2019): Auszeichnungen der letzten Jahre für die Stadt Freiburg, bei denen die Verkehrsplanung eine Rolle gespielt hat. Online verfügbar unter <https://www.freiburg.de/pb/1263728.html>, zuletzt geprüft am 13.09.2022.

Stadt Freiburg (2020): Arbeitsgruppe Mobilität 2030. Klimaneutral Mobil in Freiburg und Verbesserung im Fuß- und Radverkehr. Drucksache G-20/258.

Stadt Freiburg (Hg.) (2022): Behördenwegweiser. Dezernat V. Online verfügbar unter <https://www.freiburg.de/pb/-/205348/dezernat-v/oe6010310>, zuletzt geprüft am 20.10.2022.

Stadt Freiburg im Breisgau (o.J.): Mobilität. Das Mobilitätskonzept für Kleineschholz. Online verfügbar unter <https://www.freiburg.de/pb/1675294.html>.

Stadt Karlsruhe (2014a): Monitoringbericht 2014 zum Verkehrsentwicklungsplan (VEP) Karlsruhe.

Stadt Karlsruhe (2014b): Verkehrssicherheitskonzept. Hg. v. Stadt Karlsruhe, zuletzt geprüft am 22.01.2020.

Stadt Karlsruhe (2016): Monitoringbericht 2016 zum Verkehrsentwicklungsplan (VEP) Karlsruhe 2016. Online verfügbar unter https://www.karlsruhe.de/securedl/sdl-eyJ0eXAiOiJKV1QiLCJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJpYXQiOiJlE2ODA2NDc2MjUslmV4cCI6MzMyMTc2MjY0NTYsInVzZXIiOiJAsIm-dyb3VwcyI6WzAsLTFdLCJmaWxlIjojZmls-ZWFkbWluL3VzZXJfdXBsb2FkLzA1X01vYmlsaXRhZXRfU3RhZHRiaWxkLzA1MV9Nb2JpbGI0YVWV0LzhfVmVya2VocnNwbGFudW5nX0tvcnplcHRIL1ZlcmthHjZlZW50d2lja2x1bmdzcGxhbi9WRVBfTW9uaXRvcmluZ2JlcmljaHR-fMjAxNi5wZGYiLCJwYVdlIjozMTQwfQ.0lRQqsqp4PBt-MEVixMxxcI21_AGWAD-u0dzJzi8h_E/VEP_Monitoringbericht_2016.pdf.

Stadt Karlsruhe (2021): Ratsvorlage 2021/1313. Satzung über das Ausstellen eines Bewohnerparkausweises.

Stadt Münster (2009a): 1. Zwischenbericht Verkehrsentwicklungsplan Münster 2025. Baustein I: Analyse. Hg. v. Stadt Münster, zuletzt geprüft am 03.12.2019.

Stadt Münster (Hg.) (2009b): Fahrradhauptstadt Münster. Alle fahren Rad: gestern, heute, morgen. überarbeitete Neuauflage.

Stadt Münster (2009c): Verkehrssicherheitskonzept der Stadt Münster 2025, zuletzt geprüft am 31.01.2020.

Stadt Münster (2015): Bürgersymposium Radverkehr - Münster 2025. Dokumentation. Münster.

Stadt Münster (2016): Radverkehrskonzept Münster 2025. Öffentliche Beschlussvorlage. 22.09.2016 Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wohnen Entscheidung. Hg. v. Stadt Münster. Münster.

Stadt und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH (2018): Bundesstadt Bonn-Bad Godesberg. Ergebnisse des Leitbildprozesses für den Stadtbezirk und Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept für die Innenstadt von Bad Godesberg. Entwurf.

StadtUmBau GmbH (2019): Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK) Ortskern Alfter, zuletzt geprüft am 09.03.2020.

Stadtverkehr GbR (2010): Fahrrad-Hauptstadt 2020 Bonn. Strategiekonzept zur ganzheitlichen Förderung des Radverkehrs. Online verfügbar unter file:///C:/Users/laura/AppData/Local/Temp/silo.tips_strategiekonzept-zur-ganzheitlichen-frderung-des-radverkehrs-ab-stadtverkehr-gbr-bro-fr-stadtverkehrsplanung-w-angenendt-a.pdf, zuletzt geprüft am 12.10.2020.

Thiele, Johannes; Hartung, Ulrich, Tosun, Jale (2018): Wer steuert die Verkehrswende? Eine Analyse von Parteipositionen und Regierungshandeln. In: *Umweltpolitik und Umweltrecht* (3), S. 365–384.

UBA (2022): Klimaschutz im Verkehr. Umwelt Bundesamt (UBA). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/klimaschutz-im-verkehr>, zuletzt aktualisiert am 15.03.2023.

Urban Catalyst GmbH (2020): Masterplan DA 2030+. Räumliche Entwicklungsstrategie für Darmstadt. Hg. v. Wissenschaftsstadt Darmstadt. Darmstadt. Online verfügbar unter https://www.darmstadt.de/fileadmin/PDF-Rubriken/Rathaus/Aemter_und_einrichtungen/61-Stadtplanungsamt/Masterplan2030/Buergerforum__5/DA2030_Abschlussbericht_End_oeff.pdf.

Wachter, Isabelle; Holz-Rau, Christian (2022): Verkehrsnachfrage im Städtevergleich. In: *Straßenverkehrstechnik* (5).

Wiener Linien (Hg.) (2018): 2018 Zahlen, Daten, Fakten.

Winning, H.-H.; Streichert, E.; Brög, W. (1990): Verkehrsentwicklungsplanung Lünen. Kurzfassung des Teils Planung. Hg. v. AGV Arbeitsgruppe Verkehrsentwicklungsplanung. Bochum.

Wolter, Peter (2021): ADFC vor Ort - KV Münsterland. Vorstellung - Fahrradbüro Münster. Hg. v. Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club, Kreisverband Münsterland e.V. Online verfügbar unter <https://kreisverbaende.adfc-nrw.de/kv-muenster/radverkehr/radverkehrsnachrichten/article/vorstellung-fahrradbuero-muenster.html>, zuletzt aktualisiert am 18.02.2021, zuletzt geprüft am 11.07.2022.

Zukunftsnetz Mobilität NRW (Hg.) (2022): Ansätze zur Festlegung der Gebühren für Bewohnerparkausweise. Gemeinsames Hinweispapier von Städtetag NRW, Städte- und Gemeindebund NRW, AGFS NRW und Zukunftsnetz Mobilität NRW.

Datengrundlage

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020): Gemeindedaten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wohn- und Arbeitsort

Bundesamt für Straßenwesen (BASt) (2019): Volkswirtschaftliche Kosten von Straßenverkehrsunfällen in Deutschland.

Bundesamt für Straßenwesen (BASt) (2020): Datensatz Verkehrsunfallzahlen in kreisfreien Städten für die Jahre 2010 bis 2019

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2022): INKAR. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Studierende an wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen je 1.000 Einwohner. Bonn.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) (1991): Verkehr in Zahlen 1991.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) (2012): Verkehr in Zahlen 2012/2013.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) (2022): Verkehr in Zahlen 2022/2023.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2020): Referenzdateien zu RegioStaR-Typisierung.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2018): Bodemgebruik: uitgebreide gebruiksvorm, per gemeente.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2020): Banen van werknemers naar woon – en werkregio.

City of Copenhagen (2022): Copenhagen City of Cyclists: The Bicycle Account 2022.

Gemeente Houten (2020): Bevolkingsteller.

Gemeente Utrecht (2020): Totaal aantal inwoners.

IT.NRW (2022): Anzahl der Studierenden nach Hörerstatus, Geschlecht und Hochschulen – Land – Wintersemester (ab WS 1998/1999).

Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) (2018): Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern am 1. Januar 2018 nach Zulassungsbezirken und Gemeinden mit vorangestellter Postleitzahl.

Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) (2021): Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Gemeinden, 1. Januar (FZ 3).

Landesamt für Statistik Niedersachsen (2022): Studierende und Studienanfänger/-innen nach Hochschulen ab 2015.

Magistrat der Stadt Wien (2019): Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2019.

Mobilität in Deutschland (MiD) (2017): Eine Studie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. Durchgeführt von infas, DLR, IVT und infas 360.

Statistisches Bundesamt (StaBu) (2023): Wertsicherungsrechner

Stadt Münster (2009b): Verkehrssicherheitskonzept der Stadt Münster 2025.

Stadt Zürich (2019): Siedlungsgebiet.

Stadt Zürich (2020): Bevölkerung nach Stadtquartier, seit 1970.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020a): Bevölkerung nach Geschlecht. Stichtag 30.06. – regionale Tiefe: Gemeinden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020b): Bevölkerung nach Geschlecht. Stichtag 31.12. – regionale Tiefe: Gemeinden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020c): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Stichtag 31.12. – regionale Tiefe: Gemeinden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022): Bevölkerung nach Geschlecht. Stichtag 31.12. – regionale Tiefe: Gemeinden. Fortschreibung des Bevölkerungsstandes.

Statistische Landesamt Baden-Württemberg (2022): Studierende an Hochschulen seit Wintersemester 2007/08 nach Geschlecht und Nationalität.

TU Dresden (2012): Anteil der Hauptstraßen mit >5% Neigung. Methodische Erläuterungen in Ahrens et al. (2013).

Umweltbundesamt (UBA) (2022): Klimaschutz im Verkehr.

Wiener Linien (2018): 2018 Zahlen, Daten, Fakten.

Anhang: Verkehrspolitiken der Untersuchungsstädte im Überblick

Für jede der 10 Untersuchungskommunen sind im Folgenden Ergebnisse zur Verkehrspolitik zusammengefasst. Inhaltlich wurden Ziele und Maßnahmen, die Organisation der Verkehrsplanung innerhalb der Verwaltung, Personalveränderungen, verkehrspolitische Arbeitskreise mit Akteur*innen außerhalb der Verwaltung und die kommunalpolitische Konstellation untersucht. Methodisch basiert die Zusammenstellung auf einer Inhaltsanalyse von

- Interviews mit Akteur*innen aus den Kommunalverwaltungen, Kreisen, der Politik und Interessenverbänden,
- Kommunalpolitischen Entscheidungen (s. auch Arbeitspapier 10) und
- Dokumenten, insbesondere Konzepten der strategischen Verkehrsplanung.

Dortmund

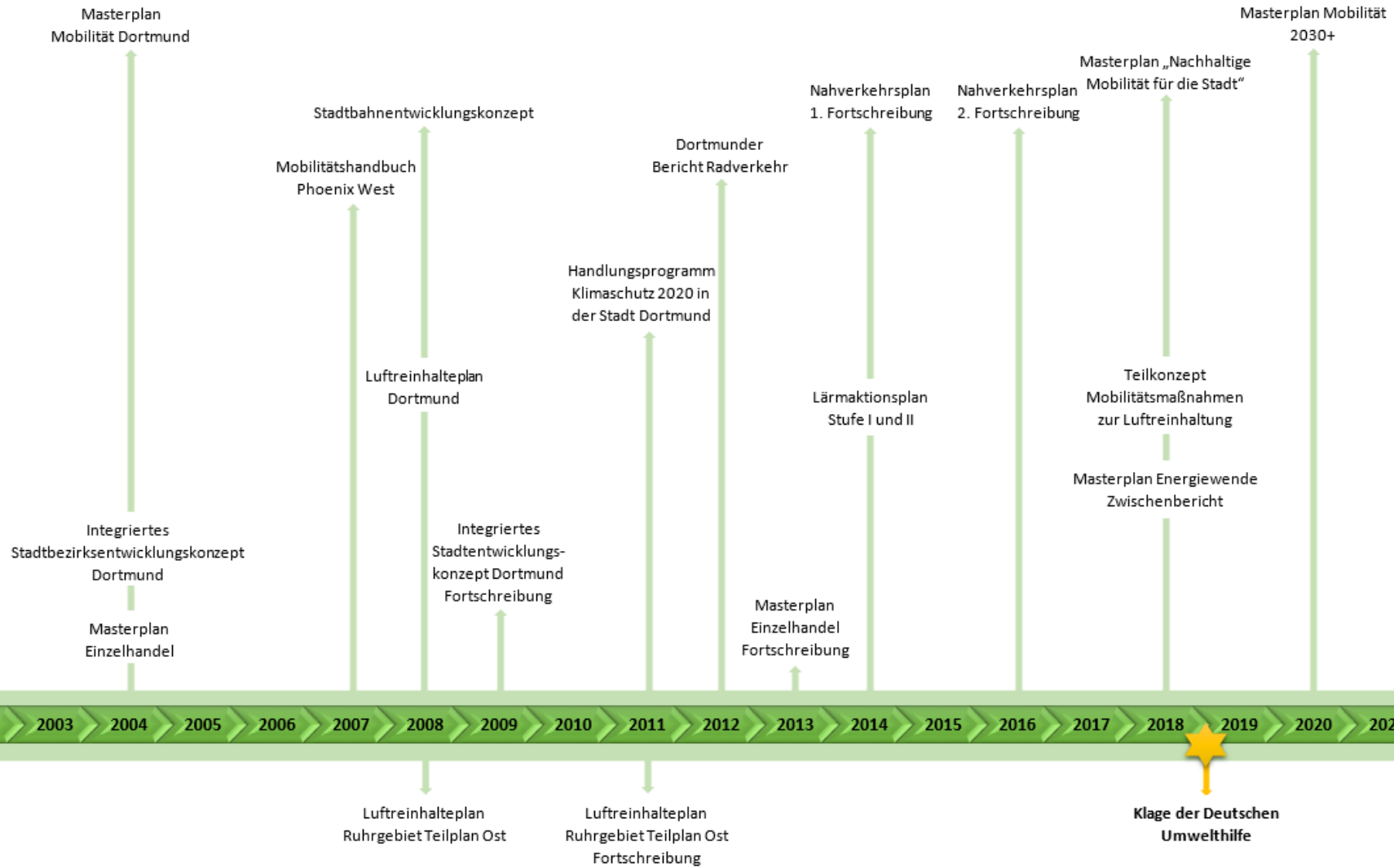
Verkehrspolitische Ziele und deren Nachverfolgung

In Dortmund wird seit 2016 der *Masterplan Mobilität Dortmund* aus dem Jahr 2004 in Form des *Masterplans Nachhaltige Mobilität für die Stadt 2030* fortgeschrieben. Der Masterplan setzt sich aus mehreren Teilkonzepten zusammen, die einem gemeinsamen Zielkonzept untergeordnet sind. Die Teilkonzepte *Mobilitätsmaßnahmen zur Luftreinhaltung*, *Elektromobilität in Dortmund* (beide Herbst 2018) und der *Masterplan Nachhaltige Mobilität für die Stadt* (Februar 2019) wurden bereits fertig gestellt. Weitere Teilkonzepte wurden erst mit deutlichem Abstand veröffentlicht. Die Radverkehrsstrategie wurde im Mai 2022 beschlossen. Der Beschluss der drei Strategien Radverkehr und Verkehrssicherheit, Fußverkehr und Barrierefreiheit, Öffentlicher Raum und Ruhender Verkehr steht noch aus. Die Teilkonzepte enthalten Maßnahmen mit Umsetzungsbeispielen aus anderen Städten. Mit Ausnahme der Radverkehrsstrategie fehlen Priorisierung, Zeithorizont und Kostenabschätzung jedoch überwiegend, so dass zur Umsetzung noch Konkretisierungsschritte und weitere politische Beschlüsse nötig sind.

In den vorliegenden Plandokumenten sind zahlreiche Ziele für die Stadt Dortmund formuliert. Auch die Luftreinhaltepläne und Stadtentwicklungskonzepte enthalten viele Zielformulierungen mit Verkehrsbezug. Allerdings können nur zwei der 46 Ziele mit Verkehrsbezug konkrete Zielwerte vorweisen. Zum einen wird im *Masterplan Mobilität Dortmund 2004* eine Radverkehrsförderung verfolgt, die zu einer Steigerung des Radverkehrsanteils am Modal Split auf 12% führen soll. Zum anderen strebt die Zielvorgabe des *Masterplans Nachhaltige Mobilität für die Stadt 2030* (2018) an, den Anteil des Umweltverbundes am Modal Split auf zwei Drittel zu erhöhen und den MIV-Anteil auf ein Drittel zu reduzieren. Die Radverkehrsstrategie (2022) enthält darüber hinaus nachverfolgbare Zielvorgaben zur Maßnahmenumsetzung (9 radiale Velorouten in 10 Jahren; bis 2025 10.000 neue Fahrradbügel, 100 Radhäuschen und 10 zentrale Abstellanlagen sowie 10 Dauerzählstellen für den Radverkehr).

Zur Zielerreichung lässt sich sagen, dass der Radanteil gesteigert werden konnte, allerdings nicht im gewünschten Umfang. Zudem ist dafür der Anteil beim Fußverkehr zurückgegangen. Das Radwegenetz wurde im Zeitraum von 20 Jahren sowohl für den Freizeitverkehr (Beispiel Emscher Radweg) als auch für Alltagsradwege (insbes. an Hauptverkehrsstraßen) deutlich verbessert. Die Schutzstreifen sind nach heutigem Standard allerdings zu schmal und werden nicht als sicher wahrgenommen. Berichte zur Umsetzung der Masterpläne oder ein Monitoring der Maßnahmen sind nicht zu finden.

Abbildung 1: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Dortmund



Quelle: eigene Darstellung

Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen

Die Dortmunder Verkehrspolitik umfasst alle Verkehrsträger und beinhaltet neben dem Umweltverbund, den Regelungen zum ruhenden Verkehr, der Straßenerneuerung und –umgestaltung auch E-Mobilität, Digitalisierung, Sharing und Logistik. Mit Blick auf die Maßnahmenschwerpunkte hat - wie in allen Städten beobachtbar - die Radverkehrsförderung an Gewicht gewonnen. Zwischen Sommer 2014 und Sommer 2021 wurden vom Rat Maßnahmen zur Verbesserung des Radwegenetzes (Konzept, Verbesserung der Oberfläche, Sanierung und Ausbau der Radwege) inkl. Radschnellweg und Fahrradstraßen, der Beschleunigung an Knotenpunkten, Radstationen und Fahrradparken (Abstellanlagen, Bügel) beschlossen. Auch der ÖV bildet weiterhin einen wichtigen Schwerpunkt der Verkehrspolitik, wobei der barrierefreie Ausbau der Haltestellen im Vordergrund stand. Hinzu kamen beharrliche Forderungen von Taktverbesserungen bei der S-Bahn und Planungen zur Verlängerung der Stadtbahn. Erfolge bei der Stärkung des Umweltverbunds beruhen aus Sicht der Interviewpartner auf einer Vielzahl kleiner Maßnahmen, die ineinandergreifen. In den letzten Jahren konnten Schritte in diese Richtung getan werden, viele Maßnahmen sind aber auch noch in der Planung oder Umsetzung. Zentrale Maßnahmen sind aktuell für den Radverkehr u.a. eine Fahrradachse in die östliche Innenstadt und der Radschnellweg 1, beide als Fahrradstraßen mit Zurücknahme von Parkständen geplant, sowie das Projekt Radwall.

In Dortmund fällt auf, dass sehr viele Maßnahmen im Projekt *Emissionsfreie Innenstadt* gebündelt sind (Förderprogramm der Landesregierung). Besonders hervorzuheben ist, dass bei dieser Förderung auch Kommunikation und Marketing miteingeschlossen sind. Die EU-Richtlinie zur Luftreinhaltung und der Diesel-Skandal haben somit Impulse für die Dortmunder Verkehrsplanung gegeben, da in Reaktion auf drohende Fahrverbote zusätzliche Förderprogramme aufgelegt wurden. Die beiden wichtigen Maßnahmen Taktverbesserung bei der S-Bahn und Radschnellweg sind interkommunal angelegt und nicht allein von der Stadt Dortmund initiiert. Bisher setzt die Stadt vor allem auf Angebotsverbesserungen. Die Pkw-Erreichbarkeit wird weiterhin gewährleistet und angestrebt. Die Stadtverwaltung sieht Push-Maßnahmen als wichtigen Baustein an, um Stadträume attraktiver gestalten zu können und sieht auch in der Bürgerschaft und Politik eine wachsende Bereitschaft, in diese Richtung zu denken. Bemerkbar macht sich dies bei der vereinzelt Umgestaltung von Straßenräumen, wo ein Umdenken stattfindet und es seit wenigen Jahren auch eher möglich wird, dem MIV zugunsten des Fuß- und Radverkehrs Flächen wegzunehmen (Beispiel Faßstraße in Hörde, mit Verkehrsversuch zur Akzeptanzsteigerung). Für den Lkw-Verkehr wurden moderate Einschränkungen beschlossen, um Lärm- und Schadstoffbelastungen zu verringern.

Verwaltungsstruktur

Die Organisation der Verkehrsplanung innerhalb der Verwaltung folgt in Dortmund einer klassischen Zweiteilung zwischen strategischer Verkehrsplanung im Stadtplanungsamt, das u.a. federführend beim *Masterplan Nachhaltige Mobilität für die Stadt 2030* ist sowie der Detailplanung und Umsetzung im Tiefbauamt. Die Schnittstelle zwischen Stadtplanung, Tiefbau, Grünflächen und Stadterneuerung wird durch eine Planungsbesprechung auf Leitungsebene hergestellt. Aufgrund der Vielzahl der Themen wurde der Takt dabei von 12 auf 8 Wochen verringert. Hinzu kommen gesonderte verwaltungsinterne Runden zu Radverkehr, ÖPNV und Lärm. Für die Belange des Fuß- und Radverkehrs gibt es eine Koordinierungsposition (Fuß- und Fahrradbeauftragter), die im Tiefbauamt angesiedelt ist. Zu den Aufgaben gehört unter anderem, die Abteilung für Straßenplanung bei Neugestaltungen des Straßenraums zu beraten, für die Belange der Fußgänger und Radfahrer zu sensibilisieren und konkrete, umsetzungsorientierte Vorschläge in die Straßenplanung einzubringen. Die Position musste mehrfach neu besetzt werden.

Personal

Wie in den meisten Städten wurde die Verkehrsplanung in den letzten Jahren personell gestärkt, sowohl in der Stadtplanung (dort u.a. über das Programm *Emissionsfreie Innenstadt*) als auch im Tiefbauamt. Seit 2017 ist das Team Fuß- und Radverkehr im Tiefbauamt von zwei (Radbeauftragter plus ½ Stelle) auf acht Personen angewachsen, darunter drei Radverkehrsplaner. In der Stadtplanung wurde

2018 eine zusätzliche Stelle für Mobilitätsmanagement geschaffen, die auch zur Fördermittelakquise genutzt wurde. Der Rat hat am 4. Juli 2019 zusätzliche Stellen beschlossen, die 2020/2021 nach und nach besetzt wurden. Dennoch ist fehlendes Personal für die Verkehrsplanung nach wie vor ein zentraler Engpass, um Maßnahmen umsetzen und Fördermittel beantragen zu können. So sind die Aufgaben deutlich gestiegen, das Team in Relation zur Stadtgröße nicht besonders groß („Um alle Anträge abzuarbeiten könnte man im Grunde für jeden Bezirk so viele Leute beschäftigen.“) und die drei Planerstellen, teils mit Zeitverzug, teils mit Berufsanfängern in der Einarbeitung besetzt. Verzögerungen bei der baulichen Umsetzung ergeben sich auch daraus, dass die Stadt größere Maßnahmen an externe Firmen vergeben muss, die aktuell jedoch stark ausgelastet sind.

Arbeitskreise, Beteiligungsformat und Netzwerke

Die Stadt Dortmund zeichnet sich durch regelmäßige Beteiligungs- und Beratungsformate aus, bei denen Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung zu Wort kommen. Diese sind auch in die Erarbeitung der strategischen Konzepte eingebunden. Inhaltlich stellt der Radverkehr dabei einen Schwerpunkt dar. Der *Agenda Arbeitskreis Nachhaltige Mobilität* besteht seit 2001 und hatte von Beginn an den Schwerpunkt Radverkehr. Involviert sind Bürger sowie Vertreter themenrelevanter ortsansässiger Verbände und Vereine, von politischen Parteien und verschiedenen Fachbereichen der Stadtverwaltung. Es handelt sich um ein niederschwelliges, offenes Austauschformat, zu dem jeder Bürger ohne Voranmeldung kommen und seine Themen einbringen kann. Die Impulse werden von der Verwaltung protokolliert und weitergetragen. Üblicherweise kommt er etwa alle 6 Wochen zusammen.

Der Beirat Nahmobilität ist ein Instrument der Politikberatung. Er besteht seit 2016 und setzt sich aus Vertretern der Ratsfraktionen und der Verwaltung, Interessenvertretungen und Verbänden, der Wissenschaft und den Verkehrsbetrieben zusammen. Anlassbezogen wird bei örtlichem Bezug auch ein Vertreter der betroffenen Bezirksvertretung mit eingeladen. Der Beirat hat eine beratende Funktion und soll Empfehlungen abgeben, oft auf Anfrage von Politik und Verwaltung. Beispielsweise wurde er 2018 beauftragt, besonders gefährliche Stellen und Situationen für Radfahrer in der Stadt und in den Stadtbezirken zu definieren und zu analysieren. Die vorgeschlagenen Maßnahmen wurden anschließend im Rat beraten und führten zu einer Bereitstellung von konsumtiven Mitteln (Ratssitzung vom 13.12.2018). Die Debatten im Beirat finden hauptsächlich zwischen Verwaltung und Fachverbänden statt, während die Vertreter der Fraktionen sehr zurückhaltend sind.

Politische Strukturen

Die politische Situation ist in Dortmund von den großen Parteien dominiert. Kleine Parteien und Wählergruppen treten nicht durch innovative verkehrspolitische Anträge hervor. Die SPD stellt seit Jahrzehnten die Mehrheit im Rat und den Oberbürgermeister. Allerdings ist ihr Stimmenanteil bei der letzten Kommunalwahl 2020 sichtbar geschrumpft, während die Grünen zulegen konnten und erstmals zweitstärkste Kraft vor der CDU wurden. Die SPD ist in Dortmund als langjährige Mehrheitspartei allerdings eher als Bremser denn als Vorreiter der Mobilitäts- und Verkehrswende zu sehen und bringt nur wenige verkehrspolitische Anträge ein. Sie unterstützt den Ausbau des ÖV (Verlängerung Stadtbahn). Allgemein ist in Dortmund sowohl anhand der Ratsbeschlüsse als auch in den Plandokumenten eine Schwerpunktsetzung auf den ÖPNV zu erkennen. Aus Sicht des ADFC war die Politik der SPD für lange Zeit autoorientiert, da der eigene PKW für jeden Arbeiter als erstrebenswertes Ziel und Symbol des Wohlstandes gesehen wurde. Dafür spricht auch die Tatsache, dass nur wenige restriktive, den MIV einschränkende Maßnahmen zu finden sind und vorrangig durch Lärmaktions- und Luftreinhalteplanung (drohende Fahrverbote) motiviert sind. Dennoch ist die Radverkehrsförderung (13), mit Blick auf die Anzahl der angenommenen Anträge im Stadtrat, dem ÖPNV (18) dicht auf den Fersen. Eine Problematik der Radverkehrsförderung sind die mangelnden Kenntnisse vieler Dezernenten und Ratsmitglieder zur Situation von Radfahrenden im Dortmunder Stadtverkehr, da diese selbst kaum oder gar kein Fahrrad fahren. Dieses fehlende Alltagswissen wirkt sich auf die Debatten in den zuständigen Ausschüssen aus. Im Stadtrat gibt es jedoch aktuell eine neue Generation, die selbst mehr Rad im Alltag fährt.

Aufgrund der Stadtgröße spielen die Bezirke bei politischen Entscheidungen zur Umsetzung von Maßnahmen eine wichtige Rolle. Sie bringen vermehrt Anträge zur Förderung des Radverkehrs ein. Die Bezirksvertretungen haben stärker kleinteilige Forderungen für ihren Bezirk als gesamtstädtische Netze im Blick, so dass der Masterplan Mobilität für die strategische Ausrichtung als Referenz dienen kann. Im Beteiligungsprozess für den Masterplan bekommen die Bezirksvertretungen die Teilkonzepte vorgelegt und haben die Möglichkeit, darauf Einfluss zu nehmen.

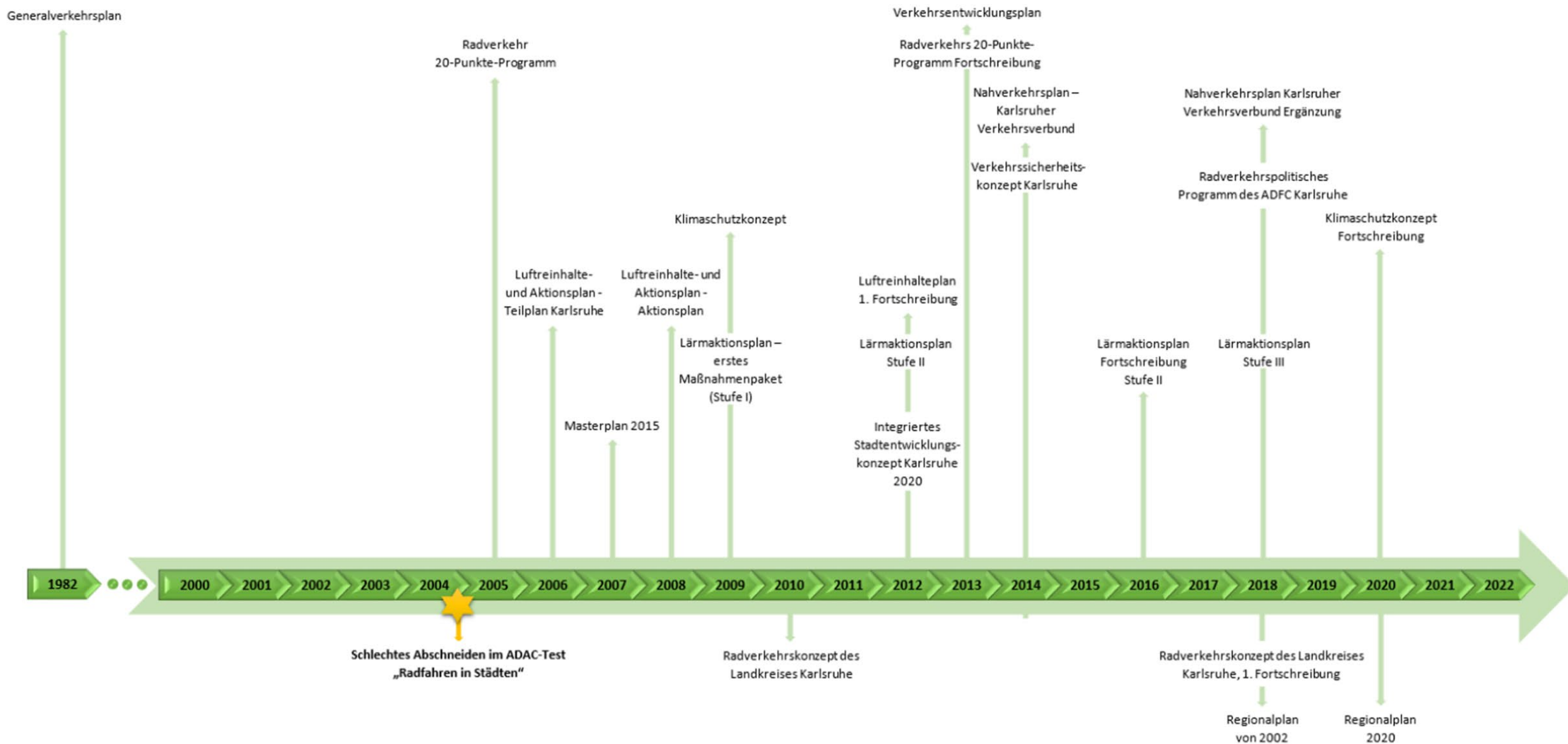
Dortmund hat insgesamt eher hinderliche Ausgangsbedingungen mit Blick auf die Verkehrs- und Mobilitätswende (Haushaltssituation) und ist stark autoorientiert. Zu den Hemmnissen gehören eine fehlende Selbstverständlichkeit der Förderung von Fuß- und Radverkehr, sowohl beim Mitdenken der Belange in der Straßenverkehrsplanung als auch als politische Priorität der Ratsmehrheit. Die Organisation des ÖPNV wird durch die polyzentrale Struktur des Ruhrgebiets und die schlechte Haushaltslage erschwert. In Hinblick auf die Nahmobilität hat sich in Dortmund in den letzten Jahren allerdings etwas getan: mehr beschlossene Anträge aus der Politik ab 2019 und mehr Personal für die Radwegeplanung. Programmatisch gab es bereits 2004 in der strategischen Planung die Zielsetzung, den Umweltverbund zu stärken. Dort ist es erstmalig gelungen, Straßenbauprojekte zurückzunehmen, die seit Jahrzehnten im Flächennutzungsplan dargestellt, aber noch nicht realisiert waren (Beispiel Süd-Ost-Umgehung Aplerbeck). Auch die Maßnahmenbereiche Mobilitätsmanagement, Radverkehr und Verkehrssicherheit gab es bereits, waren aber nicht ausreichend mit finanziellen Mitteln und Personal unterlegt und konnten daher nur teilweise umgesetzt werden. Im aktuellen *Masterplan Nachhaltige Mobilität für die Stadt 2030* werden Radverkehr, Fußverkehr und ruhender Verkehr sowie die Aufteilung des öffentlichen Raumes noch stärker berücksichtigt. Dem *Masterplan Nachhaltige Mobilität für die Stadt 2030* mit seinen teils noch in Arbeit befindlichen Teilkonzepten wird von der Verwaltung die Funktion beigemessen, besser gegenüber anderen Fachabteilungen, dem Rat, Bezirksvertretungen und Bürgern argumentieren zu können und die Prioritäten an einer gesamtstädtischen Strategie auszurichten. Da die Arbeitskapazitäten knapp sind kommt es darauf an, möglichst wirkungsvolle und sinnvoll miteinander verzahnte Maßnahmen zu ergreifen.

Karlsruhe

Verkehrspolitische Ziele und deren Nachverfolgung

Die Verkehrspolitik in Karlsruhe zeichnet sich durch viele Zielformulierungen aus, die vglw. konkret formuliert werden und im Zeitverlauf (seit 2005) nach Fortschritten angepasst wurden. Zunächst ist das *20-Punkte-Programm* der Radverkehrsförderung zu erwähnen, mit dem die Stadt Karlsruhe bis 2015 Fahrrad-Großstadt Nr. 1 in Süddeutschland werden wollte. Der Radverkehrsanteil sollte von 16% auf 23% steigen, Unfälle mit Schwerverletzten um 25% reduziert werden sowie zwei Radrouten jährlich geplant und umgesetzt werden, um ein Netz mit 20 Hauptrouten zu realisieren. Im *Integrierten Stadtentwicklungskonzept 2020* von 2012 wird von 30% Radverkehrsanteil im Jahr 2020 gesprochen. Das *Verkehrssicherheitskonzept* (2014) gibt vor, Unfälle mit Personenschäden um 15% bis 2015 zu senken sowie die Anzahl der Schwerverletzten um 25% bis 2020 zu reduzieren. Zudem sollten 10 Unfallhäufungsstellen beseitigt werden. Das Konzept „*So wird Karlsruhe zur Fahrradstadt!*“ hatte folgende Zielsetzungen: Vision Zero (Verkehrssicherheit), Radverkehrsanteil bis 2050 auf 40% erhöhen, 10km Radrouten pro Jahr fertigstellen. Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung nehmen im Rahmen ihrer Zielsetzungen keinen direkten Bezug zu den üblichen Zielsetzungen im Verkehr (Veränderung der Modal Split Anteile). Schwerpunkt in den Zielsetzungen ist der Radverkehr.

Abbildung 2: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Karlsruhe



Quelle: eigene Darstellung

Der *Verkehrsentwicklungsplan* aus dem Jahr 2013 verfügt über ein Zielsystem mit folgenden Komponenten:

- Verbesserung der Verkehrsabwicklung des motorisierten Verkehrs (IV, ÖPNV)
- Stärkung des Umweltverbundes
- Steigerung der Umweltqualität
- Erhöhung der Verkehrssicherheit
- Erhöhung der Attraktivität der Innenstadt und Stadtquartiere
- Verbesserung der Situation im Wirtschaftsverkehr

Im Jahr 2021 wurde eine Fortsetzung des Radverkehrskonzepts mit dem Titel „*Karlsruher Programm für Aktive Mobilität*“ beschlossen. Die Ziele lauten wie folgt: „Bis 2030 soll der Anteil der Verkehrsarten der Aktiven Mobilität von 55% im Jahr 2018 auf 65% am Gesamtverkehrsaufkommen zu Lasten des MIV steigen. Bis 2035 stellen die Verkehrsarten der Aktiven Mobilität 70% des Verkehrsaufkommens dar. [...] Der Anteil der Fahrleistung der Verkehrsarten des Umweltverbundes an der Gesamtverkehrsleistung steigt auf deutlich über 50% bis 2030 und auf ca. 70% bis 2035 bei Sicherung einer Basis-Mobilität für den MIV.“ (Stadt Karlsruhe 2021: 3f.)

Evaluation und Monitoring, insbesondere der Radverkehrsförderungen haben in Karlsruhe einen großen Stellenwert (Fortschrittsberichte etc.). Vorangehende Programmatiken wie das *20-Punkte Programm* zur Radverkehrsförderung aus dem Jahr 2005 wurde im *Verkehrsentwicklungsplan 2012* aufgenommen und fortgeschrieben.

Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen

Karlsruhe hat sich seit vielen Jahren der Verkehrs- und Mobilitätswende verschrieben, was in den oben genannten Zielen und entsprechenden Dokumenten zum Ausdruck kommt. Dabei ist die Karlsruher Verkehrspolitik breit aufgestellt und lässt sich kaum auf einige wenige Maßnahmen oder Projekte reduzieren. Gleichwohl nehmen in den kommunalpolitischen Diskussionen die Radverkehrsförderung (Radroutennetz, Sicherheit) und das Parken (Vermeidung des Gehwegparkens, Umsetzung des Parkraummanagements mit erhöhten Bewohnerparkgebühren) viel Raum ein. Das darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass deutlich mehr Maßnahmen im Bereich ÖPNV beschlossen wurden, während Maßnahmen der Radverkehrsförderung und des Parkraummanagements häufiger vertagt oder in Ausschüsse verwiesen werden. Auffällig ist für Karlsruhe der zunehmende Anteil der Push-Maßnahmen seit 2018/19. Das Programm zur Radverkehrsförderung aus dem Jahr 2005 ist nach und nach abgearbeitet worden, allerdings waren im Jahr 2019 noch nicht alle Routen realisiert. Auch aus diesem Grund hat der ADFC Karlsruhe im Jahr 2018 ein eigenes radverkehrspolitisches Programm mit Zielhorizont 2025 vorgelegt, das in der Arbeitsgemeinschaft Radverkehrspolitik erarbeitet wurde (ADFC Karlsruhe 2018).

Verwaltungsstruktur

Derzeit gilt in Karlsruhe noch die KGST Systematik²⁵, bei der Stadtplanung, konzeptionelle Verkehrsplanung und Tiefbau Teil eines Dezernats sind, während das Straßenverkehrsamt (Verkehrssicherheit und Verkehrsführung), Ordnungsamt sowie der ÖPNV bei anderen Dezernaten angesiedelt sind. D.h.

²⁵ Das KGST-Modell sieht eine Gliederung der Verwaltung nach Aufgabengruppen vor:

1. Allgemeine Verwaltung,
2. Finanzen,
3. Recht, Sicherheit und Ordnung (Parkraumüberwachung, Verkehrsüberwachung),
4. Schule und Kultur,
5. Soziales, Jugend und Gesundheit,
6. Bauwesen, (Stadtplanung, Verkehrsplanung, Tiefbau)
7. Öffentliche Einrichtungen,
8. Wirtschaft und Verkehr (Verkehrsbetriebe, Verkehrsverbände).

die Verkehrsentwicklungsplanung und die Planung von Verkehrsanlagen ist Teil des Stadtplanungsamts (im Dezernat 6 Planen und Bauen). Umwelt- und Klimapolitik und Verkehrsordnung sind in anderen Dezernaten. Die konzeptionelle Verkehrsplanung hat aber einen eigenen Internetauftritt. Über ein Mobilitätsamt wurde nachgedacht, weil es tatsächlich interne Koordinationsschwächen gibt. So wurde in 2019 eine Parkraummaßnahme durchgesetzt, die aber von der Umweltverwaltung unter Klimaschutz Gesichtspunkten initiiert wurde. Auch der Rückhalt wäre durch ein Mobilitätsamt vielleicht insgesamt größer. Zu koordinieren wäre Stadt- und Verkehrsplanung, Tiefbau, Ordnungsamt und ÖPNV sowie Verkehrsbetriebe. Diese Situation wird von der Verkehrsplanung jedoch nicht grundsätzlich als Hindernis gesehen, da so eine gewisse Freiheit zum strategischen Denken gegeben ist. Ein Mobilitätsamt sei von Vorteil, wenn die Amtsleitung eindeutig auf nachhaltige Mobilität ausgerichtet ist.

In Karlsruhe kommt zur Bewältigung der Koordinationsdefizite seit einigen Jahren das Verfahren der IQ-Leitprojekte zur Anwendung. Damit werden übergreifende Projektprioritäten ausgeflaggt, die eine intensive Abstimmung der verschiedenen Fachbereiche erfordern. Die Verkehrs- und Mobilitätswende gehört zu diesen IQ-Leitprojekten.

Karlsruhe ist federführend im Rahmen der EU Urban Agenda im thematischen Schwerpunkt bzw. der Partnerschaft Urban Mobility aktiv.

Personal

Ein Personalmangel im Bereich der Radverkehrsplanung wurde seitens des ADFC angesprochen. Wie viele andere Städte hat auch Karlsruhe mit einer angespannten Personalsituation zu kämpfen. Das Team der Verkehrsplanung ist eher klein, nennenswerte Veränderungen hat es nicht gegeben.

Arbeitskreise, Beteiligungsformat und Netzwerke

Karlsruhe hat mehrfach das BYPAD-Verfahren zur Moderation von Planungsprozessen im Bereich der Radverkehrsplanung genutzt. Die Beteiligung des ADFC ist selbstverständlich, auch wenn es zu Meinungsverschiedenheiten kommt. Erwähnenswert ist das Projekt „Faires Parken in Karlsruhe“, das im Jahr 2016 ins Leben gerufen wurde, als der Versuch der Stadtverwaltung, das unzulässige Gehwegparken zurückzudrängen, auf erhebliche Widerstände der Bürger traf. Das Projekt eröffnete einen Dialog, um für Verständnis zu sorgen und das Machbare für jede einzelne Straße auszuloten.

Politische Strukturen

Die Politik der Verkehrs- und Mobilitätswende trifft - trotz der Erfolge - auch in Karlsruhe auf politische Widerstände, insbesondere der CDU-Fraktion im Rat. Dieser Widerstand ist aber nach den letzten Kommunalwahlen im Jahr 2019 geringer geworden (spürbar bei den jüngsten Entscheidungen zum Parkraummanagement). Seitdem sind die Grünen mit 30% die größte Fraktion (gefolgt von CDU 18,7% und SPD 14,3%). In der vorherigen Legislatur (2014-2019) war die CDU noch die größte Fraktion (26,7%), gefolgt von der SPD (21,9%) und den Grünen (19,9%). Verkehrspolitisch relevant sind aber auch die lokalen Parteien (KAL, Für Karlsruhe und die Freien Wähler). Der SPD-Oberbürgermeister wurde im Dezember 2020 klar im Amt bestätigt (Die Grünen hatten keinen Kandidaten aufgestellt). Der für die Verkehrsplanung zuständige Dezernent ist parteilos.

Münster

Verkehrspolitische Ziele und deren Nachverfolgung

Die Stadt Münster gilt als eine der Fahrradstädte in Deutschland und national als gutes Beispiel für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung (s. Arbeitspapier 4). Der historische Stellenwert des Fahrrads zeigt sich u.a. in der frühen Anlage eines primären Radwegenetzes im Rahmen des *Gesamtverkehrsplan 1948*. In den 1980er Jahren wurde dessen Ergänzung durch ein Sekundärnetz – ein von dem Straßenverkehr unabhängiges und gut befahrbares Wegenetz für Fußgänger und Radfahrer – verfolgt. Die Radverkehrsförderung hat einen entsprechenden Stellenwert in der Stadt. Dennoch wird der Verwaltung vorgeworfen, dass sie sich lange auf den Erfolgen in der Radverkehrsplanung und den guten Ergebnissen im ADFC-Fahrradklimatest ausgeruht hat. Dazu kommt, dass der hohe Radverkehrsanteil im Modal Split den hohen Anteil an einpendelnden Pkws kaschiert.

Fakt ist, dass Münster auf eine langjährige Erfahrung in der Radverkehrsplanung, eingebettet in die Gesamtverkehrsplanung, zurückschauen kann. Im Jahre 1993 wurde im Rahmen des *Verkehrsberichts* (Fortschreibung des Gesamtverkehrsplans 1986) beschlossen, die Verkehrsplanung künftig nur noch sektoral nach Verkehrsarten fortzuschreiben. Gut 15 Jahre später revidierte die Verwaltung den Beschluss im *Verkehrsentwicklungsplan 2025* mit der Begründung, dass eine rein sektorale Betrachtung nicht mehr ausreiche, um die gewünschte Entwicklung zu erreichen (Stadt Münster 2009a). Dem *Verkehrsentwicklungsplan 2025* (2010) liegt außerdem ein Bewusstsein für die negativen Folgen des steigenden Kfz-Aufkommens in Münster zu Grunde. Nicht nur die Beeinträchtigungen des Hauptverkehrsnetzes durch Stauungen und eingeschränkte Erreichbarkeiten, sondern auch eine sinkende Verkehrssicherheit und verkehrsbedingte Umweltbelastungen sind Folgen. Daher zielt der *Verkehrsentwicklungsplan 2025* darauf ab, die Gesamtverkehrsplanung wieder in die Richtung einer dauerhaft stadt- und sozialverträglichen Verkehrsentwicklung zu lenken. (Stadt Münster 2009a)

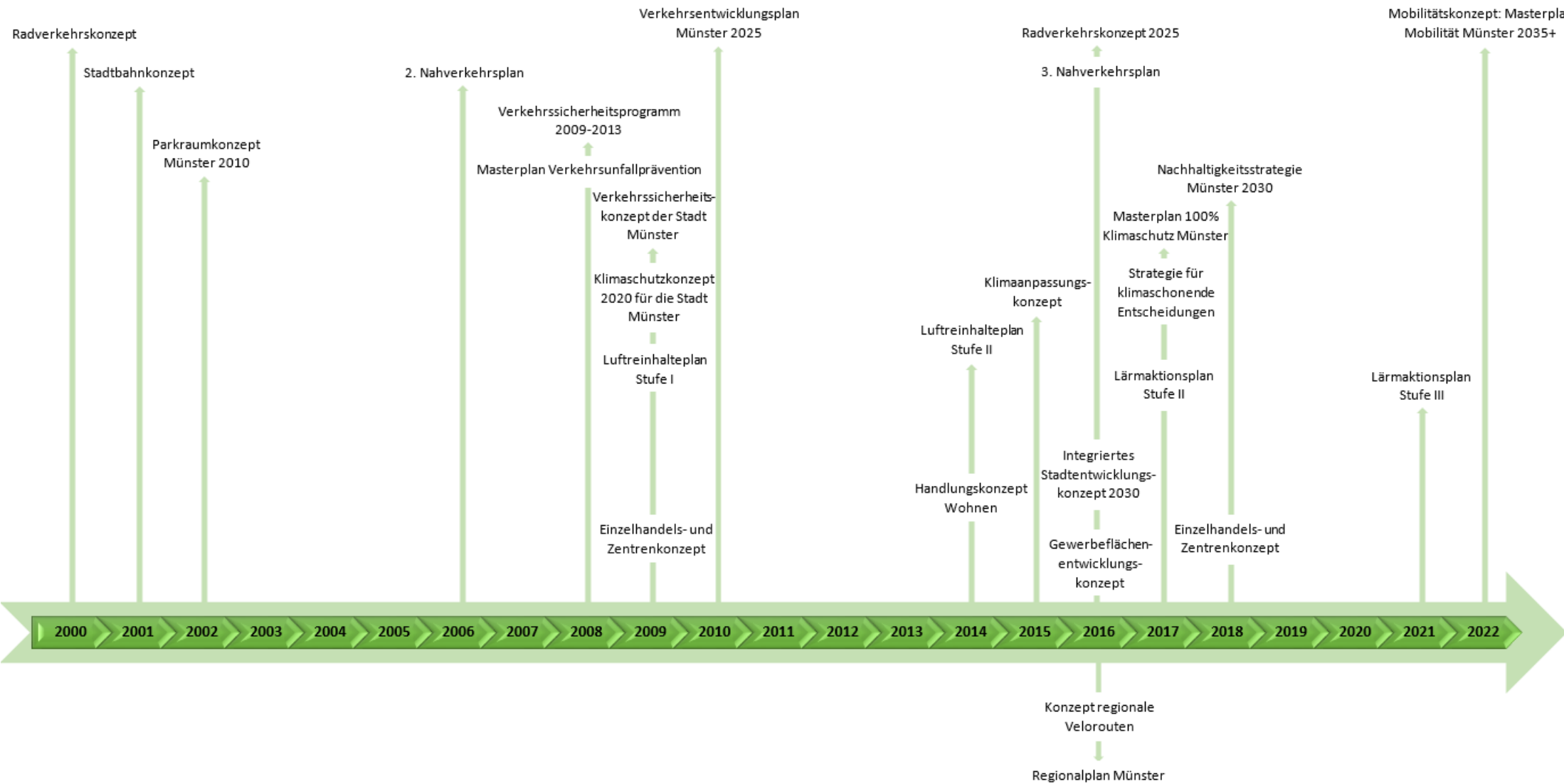
In den parallel oder nachfolgend erarbeiteten Plandokumenten ist ebenfalls eine Ausrichtung der Ziele hin zu einer nachhaltigen Entwicklung zu erkennen. Messbare Zielvorgaben gibt es jedoch kaum. Eine Ausnahme stellen u.a. das *Radverkehrskonzept Münster 2025* von 2016 (Erhöhung des Radverkehrsanteils am Modal Split von 39% auf 50% bis 2050) und der *Masterplan 100% Klimaschutz* von 2017 (Steigerung des Anteils des Umweltverbundes am Modal Split bis 2050 von 71% auf 80%) dar. Beide Zielformulierungen gehen in die gleiche Richtung, sind aber bezüglich der Zielwerte nicht ganz aufeinander abgestimmt. Denn der gewünschte Anstieg des Radverkehrsanteils (11%) ist höher als der vorgegebene Anstieg des Anteils des gesamten Umweltverbundes (9%). Das bedeutet, dass entweder der Anteil des Umweltverbundes auf 82% gesteigert werden muss oder der Radverkehr zu Lasten des Fußverkehrs oder des ÖPNV weiter gesteigert werden müsste. (Stadt Münster 2016; Jung Stadtkonzepte Stadtplaner & Ingenieure Partnerschaftsgesellschaft, Köln und Gertec GmbH Ingenieurgesellschaft 2017; LK Argus Kassel GmbH und in Zusammenarbeit mit Burkhard Horn Mobilität & Verkehr - Strategie & Planung 2018) Weitere Zielwerte sehen eine jährliche Reduktion der Unfälle mit verunglückten Personen um 10% (Stadt Münster 2009c), sowie die 100 %ige Bedienung der Elektromobilität durch regenerative Stromquellen (Jung Stadtkonzepte Stadtplaner & Ingenieure Partnerschaftsgesellschaft, Köln und Gertec GmbH Ingenieurgesellschaft 2017), vor.

Die Zielformulierungen des jüngsten Plandokuments, dem *Masterplan Mobilität 2035+*, sind noch nicht veröffentlicht. Laut Expertise steht der *Masterplan Mobilität 2035+* in einem engen Zusammenhang mit der Luftreinhaltung und priorisiert die Reduzierung der CO₂- und NO_x-Werte (LK Argus Kassel GmbH und in Zusammenarbeit mit Burkhard Horn Mobilität & Verkehr - Strategie & Planung 2018).

Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen

Ein tatsächlicher Wandel lässt sich etwa ab 2017/2018 anhand der Ratsbeschlüsse, dem Umbau der Verwaltungsstruktur (2020), sowie der Handlungs- und Strategieansätze in der Verkehrsplanung beobachten. So ist in den Jahren 2018 und 2019 ein deutlicher Anstieg der Antragszahlen zu beobachten. (s. Textblock: Politische Strukturen) Auch Push-Maßnahmen sind im Vergleich zu den Jahren davor häufiger bzw. überhaupt Bestandteil der Anträge. Die Verwaltung selbst spricht von einer neuen strategischen Aufstellung mit einer noch stärkeren Ausrichtung hin zu einer nachhaltigen und integrierten Verkehrsplanung. Diese soll im *Masterplan Mobilität 2035+* und ergänzenden Projekten gefestigt werden, der 2019 in Auftrag gegeben wurde. Vorboten der wiederkehrenden Bedeutung der Radverkehrsförderung sind das *Radverkehrskonzept Münster 2025* (2016) und das *Konzept der stadtreionalen Vektorouten*. Als Auslöser des *Radverkehrskonzeptes Münster 2025* wird neben den Klimaschutzzielen und dem derzeitigen Unfallbild, auch das schlechte Abschneiden im ADFC-Fahrradklimatest aufgezählt. So vermutet der ADFC einen Zusammenhang zwischen den steigenden Bemühungen in der Radverkehrsförderung seit 2018 und dem schlechteren Abschneiden in den vergangenen ADFC-Fahrradklimatests (2016, 2018 und 2020).

Abbildung 3: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Münster



Quelle: eigene Darstellung

Das *Radverkehrskonzept Münster 2025* soll die Stadt Münster dabei unterstützen, die hart erarbeitete Spitzenposition im Radverkehr zu behaupten und den künftigen Herausforderungen mit einer zukunftsweisenden Planung gerecht zu werden. Die stadtreionalen Velorouten sind ein Gemeinschaftsprojekt der zwölf Kommunen der Stadtregion Münster. Es ist als Anti-Stau-Programm gedacht, das „alltagstaugliche Routen von der Promenade in die Außenstadtteile und weiterführend in die Umlandgemeinden der Stadtregion Münster entwickelt“ (Stadt Münster 2016). Dadurch soll das Umsteigen vom Auto auf das Fahrrad oder Pedelec besonders für Berufspendler attraktiv gemacht werden (Stadt Münster 2016).

Verwaltungsstruktur

Im April 2019 wurde auf Initiative des neuen Stadtbaurats das Dezernat für Planung, Bau und Wirtschaft umstrukturiert. Für einen reibungsloseren Ablauf und die Stärkung gemeinsamer Prioritäten wurde die Verkehrsplanung gebündelt dem Tiefbauamt angegliedert. Die vorherige Spaltung in Hochbau (Konzeptionierung, Vorentwurfsplanung und Signalplanung im Amt für Stadtentwicklung) und Tiefbau (Entwurfsplanung, Ausführungsplanung, Bau und Betrieb im Tiefbauamt) hatte besonders im Bereich der Radinfrastruktur zu Komplikationen geführt.

Neuer Antrieb für die Radverkehrsförderung ging auch aus der Gründung des Fahrradbüros hervor, das im Zuge der Modifizierung der Verwaltungsstrukturen neu gegründet wurde. Der Arbeitsschwerpunkt des Fahrradbüros, als Teil der Verwaltung, liegt vor allem auf Kommunikation rund um den Radverkehr (Erarbeitung von Vorlagen, Vorbereitung von Projekten, sowie Teilnahme an Ausschuss-/Bezirksvertretungssitzungen und Bürgerveranstaltungen).

Personal

Durch ein enormes Arbeitsaufkommen im neuen Fahrradbüro wurden die drei dafür eingerichteten Stellen innerhalb kürzester Zeit durch zwei weitere Stellen ergänzt. Der Aufgabenbereich einer der beiden neu geschaffenen Stellen wurde um die Themenbereiche E-Mobilität und Car-Sharing erweitert. (Wolter 2021)

So konnten innerhalb der letzten vier Jahre insgesamt fünf neue Stellen für den Radverkehr geschaffen werden. Dazu kamen zwei weitere Stellen für Projektleitung und Kommunikation im Zusammenhang mit dem *Masterplan Mobilität 2035+*. Wie in vielen anderen Städten verzögert sich die Besetzung der Stellen jedoch. Dennoch ist die Verwaltung fortwährend um die Bewilligung weiterer Stellen im Bereich Verkehrsplanung bemüht.

Arbeitskreise, Beteiligungsformate und Netzwerke

In einer Stadt wie Münster, die für ihre Fahrradkultur bekannt ist, ist die Radverkehrsentwicklung und -planung nicht nur in der Verwaltung ein großes Thema. Auch Interessensverbände, wie der ADFC und der Fahrradverband Fahrradstadt Münster MS wollen Einfluss nehmen, teilhaben und sind über mehrere Formate eingebunden, äußern ihre Positionen aber auch über Anträge, schriftliche Stellungnahmen und Leserbriefe.

Im Jahr 2014 wurde der Runde Tisch Radverkehr einberufen. Die knapp 30 ausgewählten Akteure sollten die Erarbeitung des *Radverkehrskonzepts 2025* begleiten. Mit Beendigung des Konzeptes (2016) wurden die Tätigkeiten dieser Runde faktisch eingestellt, da eine konstruktive Arbeit auf Maßnahmenebene in einer solch großen Gruppe kaum möglich ist. Auf Drängen des ADFC richtete die Verwaltung im Jahr 2020 den informellen Arbeitskreis Radverkehr ein. Die Beteiligung wurde auf die Fahrradverbände und die Verwaltung beschränkt. Durch den persönlichen Austausch im informellen Arbeitskreis konnte Vertrauen aufgebaut und die Zusammenarbeit intensiviert werden, dient aus ADFC-Sicht aber eher der Information mit begrenzten Einflussmöglichkeiten der Interessenverbände auf die Planung.

Das dritte Format „Ordnungspartnerschaft Sicher durch Münster“ widmet sich der Verkehrssicherheit. Verwaltung und Polizei sind in diesem Format die federführenden Akteure, alle anderen Beteiligten sind in themenspezifische Arbeitskreise aufgeteilt. Die Fahrradverbände beispielsweise sind dem Arbeitskreis für Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet, der für Kampagnen und Informationsvermittlung zu-

ständig ist. Der ADFC sieht auch hier zu wenig Einflussmöglichkeiten, so dass der Austritt aus der Ordnungspartnerschaft intern immer wieder ein Thema ist. Zur Polizei selbst pflegt der ADFC allerdings engen Kontakt.

Politische Strukturen

Lange Zeit war die CDU die stärkste Partei in Münster. Diese kommunalpolitische Erfahrung spiegelt sich auch in der Vielzahl an verkehrspolitischen Antragstellungen wider. Die CDU ist im Untersuchungszeitraum Sommer 2014 bis Sommer 2021 die aktivste Fraktion, dicht verfolgt von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL. Seit 2017 haben beide Fraktionen gemeinsam 11 Anträge zum Thema Verkehr eingereicht. Seit den Kommunalwahlen 2020 ist die Fraktion der Grünen im Stadtrat zweistärkste Partei und hat damit die SPD, die Jahrzehnte lang die Kommunalpolitik neben der CDU geprägt hat, verdrängt. Die Grünen stellten 2020 auch einen Bürgermeisterkandidaten, der in der Stichwahl nur knapp dem CDU-Mann Lewe (dritte Amtszeit) unterlag.

Mit Blick auf die letzten vier Jahrzehnte setzen sich CDU, SPD und Grüne in Münsters Kommunalpolitik durch. Kleinere Fraktionen wurden von der FDP, der Linken (seit 1999), der AfD (seit 2014) und Volt (seit 2020) gestellt.

Mit Blick auf die Tätigkeit des Stadtrates ist in Münster eine Vorliebe für das Verweisen der Anträge in die entsprechenden Ausschüsse zu erkennen (89 von 135 Anträgen). Der Anteil der angenommenen (43) und abgelehnten Anträge (2) fällt dementsprechend gering aus. Ähnliche Verhältnisse lassen sich auch bei den beantragten Push-Maßnahmen beobachten. Allerdings ist die Anzahl der insgesamt gestellten Anträge mit Push-Maßnahmen (14) ohnehin vglw. gering. Zudem wurden in Münster Push-Maßnahmen lange Zeit nicht thematisiert. Erst im Jahr 2017 wurde die erste Push-Maßnahme innerhalb unseres Untersuchungszeitraums beantragt. Mit Blick auf die Anträge insgesamt ist besonders in den Jahren 2018 und 2019 eine steigende Anzahl an Anträgen zu beobachten. Dies ist auf eine starke Zunahme von Anträgen zum ÖPNV und zum Radverkehr zurückzuführen.

Bonn

Verkehrspolitische Ziele und deren Nachverfolgung

Die ehemalige Bundeshauptstadt Bonn ist besonders im Klimaschutz und in der Stärkung des Umweltverbundes aktiv. Klimaschutz und Verkehr werden oft zusammengedacht. Die Stadt ist Teil von zahlreichen Netzwerken, Programmen und Projekten, wie Lead City, Emissionsfreie Innenstadt, Klima-Bündnis, Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundlicher Städte, Kreise und Gemeinden in NRW oder dem Zukunftsnetz Mobilität NRW. Dennoch kommt es in Bonn, wie in vielen anderen deutschen Städten, zur Überschreitung der Grenzwerte für die Stickstoffdioxid-Immissionen. Damit war auch die Stadt Bonn Gegenstand der Klage der Deutschen Umwelthilfe gegen das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2021. Durch die Klage stieg der Druck drohender Fahrverbote in den jeweiligen Städten enorm, auch in Bonn. (Bundesstadt Bonn 2022a)

Die Verkehrspolitik der Stadt Bonn war lange Zeit autoorientiert. Bis heute gibt es eine Autolobby um die IHK und den Einzelhandelsverband. Gleichzeitig hat sich eine stark engagierte und gut vernetzte Szene entwickelt, die sich für den Klimaschutz stark macht. Dies spiegelt sich auch in der Kommunalpolitik wider.

Im Laufe unserer Analysen zeigten sich in Bonn, wie in keiner anderen unserer Untersuchungsstädte, zwei konträre Seiten. Zum einen die Bundesstadt, die mit ambitionierten Zielsetzungen und starken Engagement in den Themen Klimaschutz und umweltverträglicher Verkehr der Rolle einer Vorreiterstadt gerecht werden möchte. Aktivitäten, Zielsetzungen und Erfolge werden dementsprechend auf unterschiedlichen Wegen stark nach außen getragen. Zum anderen gilt, dass ambitionierte Ziele und ein starker Austausch in verschiedenen Formaten nicht automatisch zu einer veränderten Verkehrsentwicklung führen. Unstimmigkeiten im Verhältnis von Politik und Verwaltung stellen Hürden für eine erfolgreiche und nachhaltige Verkehrsentwicklung dar.

Im Rahmen der Dokumentenanalyse hat sich der *Verkehrsentwicklungsplan 2020* (2012) als Schlüsseldokument herauskristallisiert. Er berücksichtigt in seinen Planungen ein großes Spektrum an anderen

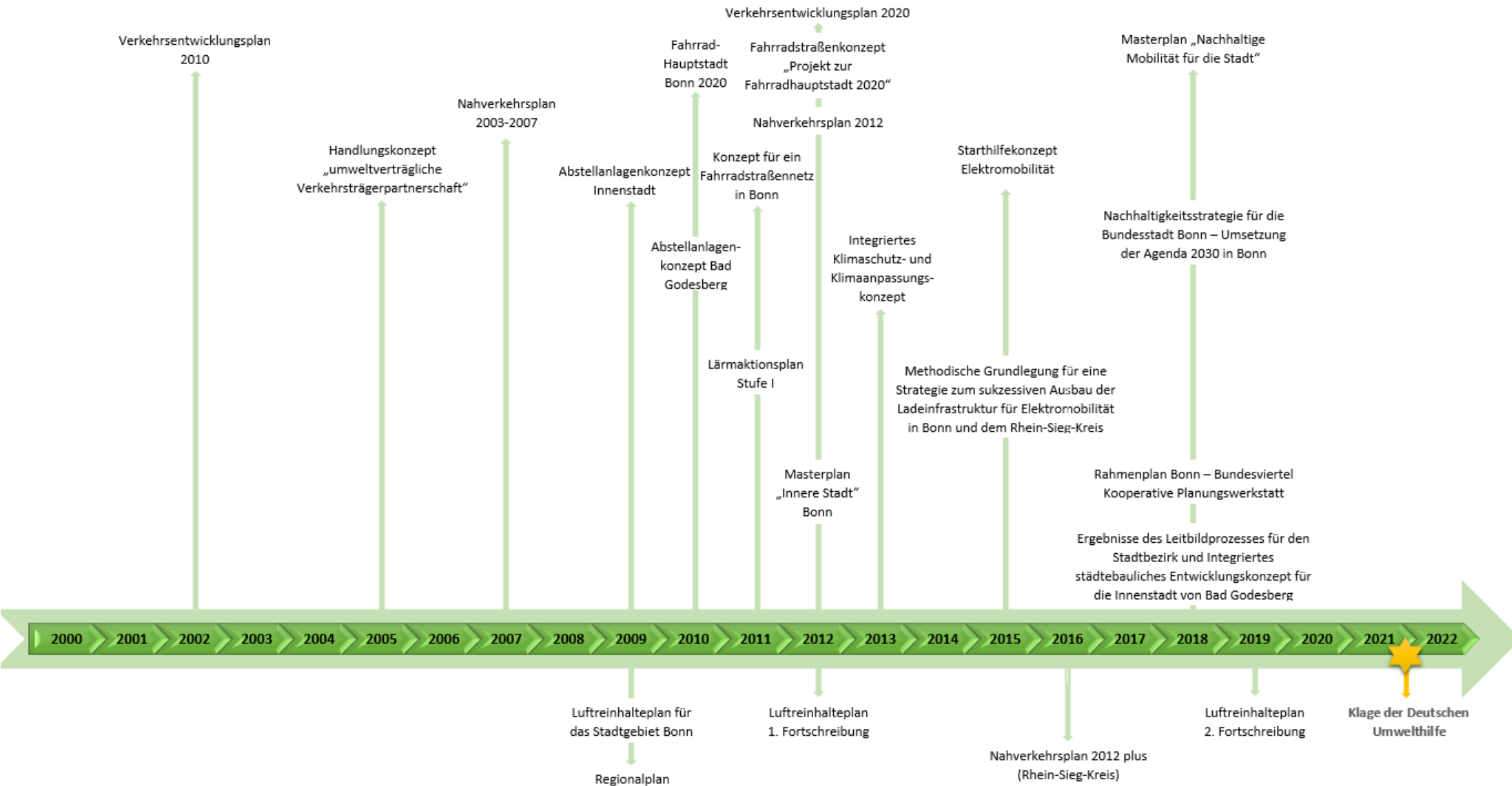
Plänen und Programmen und wird selbst auch in diversen Planwerken der Stadt genannt und berücksichtigt. Im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung verfolgt er neben Verkehrsvermeidung und einer verträglicheren Abwicklung des Verkehrs besonders die Verkehrsverlagerung. Dies ist dem grundsätzlichen Ziel einer verbesserten Aufenthaltsqualität, einer höheren Verkehrssicherheit und auch der Luftreinhaltung geschuldet. Mit Blick auf die berücksichtigten Verkehrsmittel fällt jedoch auf, dass nicht nur der Umweltverbund, sondern auch der MIV im Fokus des Verkehrsentwicklungsplans steht. So wird die Reduktion des MIV, gleichzeitig aber auch der Ausbau der Pkw-Infrastruktur gefordert. Diese Widersprüchlichkeit ist für einige Plandokumente der Stadt Bonn charakteristisch. Zudem konnte der *Verkehrsentwicklungsplan 2020* in der Umsetzung aufgrund einer zu großen Fülle an Maßnahmen und fehlender Prioritätensetzung eine eher begrenzte Steuerungswirkung entfalten. Auch einige zentrale Maßnahmen wie die Stadtbahnverlängerung konnten bislang nicht umgesetzt werden oder sind im Falle des Ausbaus eines Autobahnringes zur Entlastung der Innenstadt nicht mehr zeitgemäß.

Die Reduktion des MIV ist in vielen kommunalen Dokumenten Teil der Zielsetzung. Im *Verkehrsentwicklungsplan 2020* geschieht dies entweder vor dem Hintergrund der Luftreinhaltung oder einer Verbesserung von Verkehrssicherheit und städtischer Lebensqualität. Gleichzeitig wird immer wieder betont, dass der MIV kaum bzw. keine Einschränkungen zu befürchten hat. Unnötiger MIV soll beispielsweise durch das Konzept „Stadt der kurzen Wege“ vermieden werden (Bundesstadt Bonn 2012) und die Verlagerung auf den Umweltverbund über Pull-Maßnahmen erreicht werden (Bundesstadt Bonn 2013). Als Gründe für die kritische Haltung gegenüber restriktiven Maßnahmen gegenüber dem MIV werden u.a. mögliche Steigerungen der Fahrleistung durch lokale Reduktionen im Verkehrsnetz (Bundesstadt Bonn 2013), sowie der Erhalt der Konkurrenzfähigkeit der innerstädtischen Zentren gegenüber Einkaufszentren im Umland (Stadt und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH 2018) genannt.

Die kommunalen Zielsetzungen im Verkehrssektor sind teilweise durch die Mitgliedschaften in den unterschiedlichen Formaten, wie dem Klima-Bündnis und dem Europäischen Konvent der Bürgermeister für Energie und Klima geprägt. Denn die Mitgliedschaft ist häufig mit der Selbstverpflichtung zu ambitionierteren Zielsetzungen, als die von Bund und Ländern, verbunden. Dementsprechend ambitioniert sind die kommunalen Zielsetzungen für den Verkehr in Bonn: 50% der innerstädtischen Wege werden bis 2030 mit dem Fahrrad zurückgelegt (Bundesstadt Bonn 2018), Radverkehrsanteil bis 2020 auf 25% steigern, Zahl der getöteten und schwerverletzten Radfahrer um 50% senken und Unfallhäufigkeitsstellen beseitigen (Stadtverkehr GbR 2010). Verkehrssicherheit, Radverkehr und Umweltverbund sind besonders präsent in den Zielsetzungen.

Im Jahr 2010 formulierte der Hauptausschuss der Stadt Bonn das Ziel Fahrrad-Hauptstadt 2020 in NRW werden zu wollen. Dabei handelte es sich um eine ambitioniert klingende Formulierung, die jedoch nicht ausreichend konkretisiert wurde und politisch nicht breit genug mitgetragen wurde. In den folgenden zwei Jahren wurden mehrere Konzepte zur Radverkehrsförderung erarbeitet. Es fehlte allerdings an ausreichenden finanziellen Mitteln, sowie personellen Kapazitäten, um dieser Zielsetzung gerecht werden zu können.

Abbildung 4: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Bonn



Quelle: eigene Darstellung

Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen

Grundlegend lässt sich in den Plandokumenten und Zielformulierungen der Stadt Bonn eine Ausrichtung auf den Radverkehr erkennen. Zentrale Maßnahmen für den Radverkehr waren in den letzten 10 Jahren bessere Fahrradabstellmöglichkeiten und ein Fahrradleihsystem. Zudem wurden basierend auf dem *Fahrradstraßenkonzept* (2012) vermehrt Fahrradstraßen ausgewiesen. Bonn hat mit 68 Fahrradstraßen, die zusammen eine Strecke von 26 km ergeben (Stand 2020, weitere in der Umsetzung) deutlich mehr Fahrradstraßen als andere Städte und strebt ein Netz an. Bisher ist der Qualitätsstandard allerdings gering (nur Piktogramm und Schild, überwiegend ohne Vorfahrt). In den Anträgen im Stadtrat wurde im Auswertungszeitraum Sommer 2014-2021 vorrangig der ÖPNV thematisiert. Besonders Straßenbahn und S-Bahn waren häufig Bestandteil der Anträge. Seit 2015 gewinnt die Elektromobilität an Aufmerksamkeit.

Ein Wandel im Verkehrssektor ist erst seit wenigen Jahren Thema in Bonn. Im Zusammenhang mit einer, von der im Jahr 2020 neu gewählten Oberbürgermeisterin zum Schlüsselthema erklärten, Verkehrswende, wird ein stadtweites Tempo 30 diskutiert. Laut der Verwaltung ist innerhalb der letzten 10 Jahre ein Umdenken zu beobachten. So ist der Ausbau der Pkw-Infrastruktur in den Hintergrund gerückt und die Ablehnung von restriktiven Maßnahmen, wie dem Parkraummanagement, zumindest in den zentralen Vierteln gesunken. Bis 2015 war die Parkraumbewirtschaftung noch ein Tabuthema in Bonn. Mittlerweile nutzt die Verwaltung sie als Anreiz zum Umstieg für die eigenen Mitarbeiter (Kosten für Stellplatz/Monat: 90 €; Kosten für Jobticket/Monat: 30 €). Das Umdenken wird eng mit dem Klimaschutz und der Luftreinhaltung in Verbindung gebracht. Die drohenden Fahrverbote sollen selbst autoaffine Interessensgruppen zum Umdenken angestoßen haben. Allein Einzelhandel, Handwerker und Arbeitgeber sind immer noch kritisch gegenüber einem Wandel im Verkehrssektor, sind aber für die Umsetzung von großer Bedeutung.

Als aktuelles Hemmnis für eine zügige und erfolgreiche Einleitung einer Mobilität- und Verkehrswende sieht die Verwaltung den Aktionismus der neuen kommunalpolitischen Spitze und die weiterhin fehlende Schwerpunktsetzung. Es soll zu viel auf einmal umgesetzt werden. Dies führt zu Verzögerungen, denn auch kleinere Einzelmaßnahmen erfordern einen gewissen Personalaufwand.

Verwaltungsstruktur

Der Bereich Verkehrsplanung war bis 2020 ganz klassisch im Stadtplanungsamt und Tiefbauamt angesiedelt. Im Jahr 2020 wurde die Vorentwurfsplanung vom Stadtplanungsamt an das Tiefbauamt abgegeben. Ziel der Aufgabenumverteilung war nicht realisierbare Maßnahmen möglichst früh erkennen zu können. Ergänzend sollte in Form von einheitlichen Koordinationsgruppen die Abstimmung zwischen den Abteilungen effizienter gestaltet werden. Drei themenspezifische Gruppen (Runde für Sofortmaßnahmen Radverkehr, Projektgruppe komplexe Verkehrsprojekte und Mobility Board) bringen seitdem bei Bedarf die jeweils wichtigsten Akteure der Verwaltung zusammen.

Personal

Ebenfalls im Jahr 2020 meldete die Abteilung Verkehr und Mobilität eine deutliche Überlastung. Eine Organisationsuntersuchung legte daraufhin eine Unterbesetzung von sechs Stellen offen. Die Politik reagierte darauf mit der Bewilligung von drei neuen Stellen – eine davon für den Bereich Radverkehr. Insgesamt ist der Bereich Radverkehr aktuell mit zwei Stellen besetzt. Die Abteilung Mobilität und Verkehr sieht allerdings einen Bedarf von mindestens zehn Mitarbeitern. Der erhoffte positive Einfluss des Radentscheids auf die Personalsituation in der Radverkehrsförderung blieb aus. Die interne Versetzung eines oder einiger Mitarbeiter aus dem Tiefbauamt in den Bereich Radverkehr erzeugten Unverständnis innerhalb des Tiefbauamtes. Dadurch sank die Kooperationsbereitschaft gegenüber anderen Abteilungen stark und die Mobilitätsabteilung musste bei Radverkehrsmaßnahmen alle Aufgaben mit Ausnahme der baulichen Ausführung übernehmen. Unabhängig davon erschwert die konservative Position der Straßenverkehrsbehörde die Planung und Umsetzung innovativer und von der bisherigen Praxis abweichenden Maßnahmen in Bonn.

Die von der neuen Koalition angekündigten personellen Verbesserungen sind allerdings u.a. wegen der Haushaltsengpässe durch Abfederung der Folgen der Corona-Pandemie in der Schwebe.

Arbeitskreise, Beteiligungsformate und Netzwerke

Ähnlich wie in der Kommunalpolitik ist die Verkehrspolitik auch in der Bonner Bevölkerung ein strittiges Thema. Der bereits erwähnten Autolobby steht eine gut organisierte zivilgesellschaftliche Szene gegenüber, die sich für eine nachhaltige Entwicklung einsetzt. Fridays for future und andere zivilgesellschaftliche Gruppen (z.B. ADFC) sorgen für einen Stimmungsumbruch. Die Szene übt starken Druck auf die Politik aus. Fridays for future beispielsweise ist für den Radentscheid im Jahr 2021 verantwortlich. Über 28.000 Unterschriften für den Radentscheid und die Ergebnisse der letzten Kommunalwahlen lassen auf ein Umdenken der Bonner Bürger schließen. Der ADFC hat während des Untersuchungszeitraums besonders durch das Konzept zu Standards von Fahrradstraßen auf sich aufmerksam gemacht.

Politische Strukturen

Die Kommunalpolitik der Bundesstadt Bonn war in der Vergangenheit eher instabil. Häufige Wechsel und Neubildungen von Koalitionen brachten Unruhe in das lokale Politikgeschehen und wirkten sich negativ auf langfristige Planungen und Vorhaben aus. Das Thema Verkehr und Mobilität ist in Bonn stark politisiert und sehr strittig. Von Seiten der Verwaltung heißt es, dass zu diesen Themen auch in der Politik selbst große Uneinigkeit herrscht. Weiterhin wird beklagt, dass es zu Machtkämpfen und Politisierung kommt, die in unrealistischen und nicht zielführenden Beschlüssen enden.

Diese Situation in der Stadtpolitik hat Folgen für das Verhältnis von Kommunalparlament und Verwaltung. Dies zeigt sich in Prüfaufträgen, deren Umsetzung aber abgelehnt wird, häufigen Änderungen in laufenden Planungen und mangelnder Anerkennung der fachlichen Einschätzung der Verwaltung.

Die Verkehrswende war eines der zentralen Themen im Wahlkampf für die Kommunalwahlen 2020. In der Folge hat die neu ins Amt gewählte Bürgermeisterin (Die Grünen) die Verkehrswende für Bonn zu einem Schlüsselthema erklärt. Auch die neue Koalition unterstützt dies und strebt einen Wandel im Verkehrssektor an. Allerdings führen aus Sicht der Verwaltung viele parallele Projekte und Prüfanträge zu Verzögerungen in der Planung und Umsetzung, insbesondere bei fachlich noch nicht ausgereiften Anträgen, die eher der politischen Profilierung der antragstellenden Fraktion dienen. Die Umsetzung kleinerer Ad-hoc-Maßnahmen erhöht den Personalaufwand und erschwert die Begründung gegenüber der Öffentlichkeit. Daher wäre es zielführender, sich auf zentrale Maßnahmen zu konzentrieren, die durch Gesamtkonzepte vorbereitet werden und personelle, finanzielle und rechtliche Restriktionen berücksichtigen.

Freiburg i. B.

Verkehrspolitische Ziele und deren Nachverfolgung

Freiburg i. B. kann auf eine lange Tradition konzeptioneller umweltorientierter Verkehrsplanung zurückblicken. Zwischen den Jahren 1969 und 1989 wurden der *Generalverkehrsplan* (1969), sowie eine Fortschreibung (1979), der *Radwegeplan* (1970) und die *Gesamtverkehrskonzeption* (1989) veröffentlicht. Kurz vor der Jahrtausendwende wurde dann der Verkehrsentwicklungsplan (1998) erarbeitet, der im Jahre 2008 fortgeschrieben wurde. Der *Verkehrsentwicklungsplan 2020* (2008) ist weiterhin aktuell. Seit 2012 ergänzt das *Radverkehrskonzept 2020* den *Verkehrsentwicklungsplan 2020*. Als aktuelle Dokumente mit dem Schwerpunkt Verkehr sind das *Konzept zur ausreichenden Verkehrsbedienung der Stadt Freiburg* (2017) und der *Masterplan Green-City der Stadt Freiburg* (2018) zu nennen. Das *Strategiepapier Klimaschutz und Mobilität* aus dem Jahr 2021 wurde vom Büro Burkhard Horn (Mobilität & Verkehr – Strategie & Planung, Berlin) erarbeitet. Es handelt sich um eine Erweiterung des Klimaschutzkonzepts der Stadt aus dem Jahr 2019, hat aber eher strategischen Charakter (weniger Maßnahmen, eher Handlungsfelder). Bei der Betrachtung der kommunalen Planwerke fällt auf, dass nicht nur die Verkehrspläne, sondern auch fast alle anderen Pläne den Themenbaustein Verkehr aufgreifen und in diesem Zusammenhang auch direkt oder indirekt eine nachhaltige Verkehrsentwicklung thematisieren. Möglicherweise ist ein Grund dafür die Konstanz einzelner Grundsätze und Zielsetzungen. Diese werden nicht nur in einem Konzept berücksichtigt, sondern in mehreren Planwerken aus unterschiedlichen Sektoren.

In Freiburg sind vor allem die Ziele des Klimaschutzes mit konkreten Zielwerten versehen. Die einzige weitere Zielsetzung mit einem konkreten Zielwert gehört zum *Radverkehrskonzept Freiburg 2020* aus dem Jahr 2012. Darin wird eine Steigerung des Anteils des Radverkehrs im Modal-Split auf über 30% als Zielwert gesetzt. Zudem sollten die Unfallzahlen gesenkt werden. Die Ziele der Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung haben keinen direkten Verkehrsbezug, wirken aber indirekt. In den Zielsetzungen wird vor allem die Stärkung des ÖPNV stark thematisiert. Im *Verkehrsentwicklungsplan 2020* und *Masterplan Green-City Freiburg im Breisgau* ist der Abbau von Unverträglichkeiten des Kfz-Verkehrs Teil des Ziels. Im Zusammenhang mit dem Radverkehr werden Sicherheit, Gesundheit und Umwelt immer wieder in den Zusammenhang gesetzt.

Aktuell ist Freiburg i. B. eine von fünf Pilotkommunen, die durch die Landesregierung Baden-Württemberg bis Ende 2022 bei der Erstellung eines *Klimamobilitätsplans* unterstützt werden. Mit Hilfe dieses neuen Plantyps sollen die durch den Verkehr erzeugten CO₂-Emissionen bis 2030 um 40% gesenkt werden (Referenzjahr 2010).

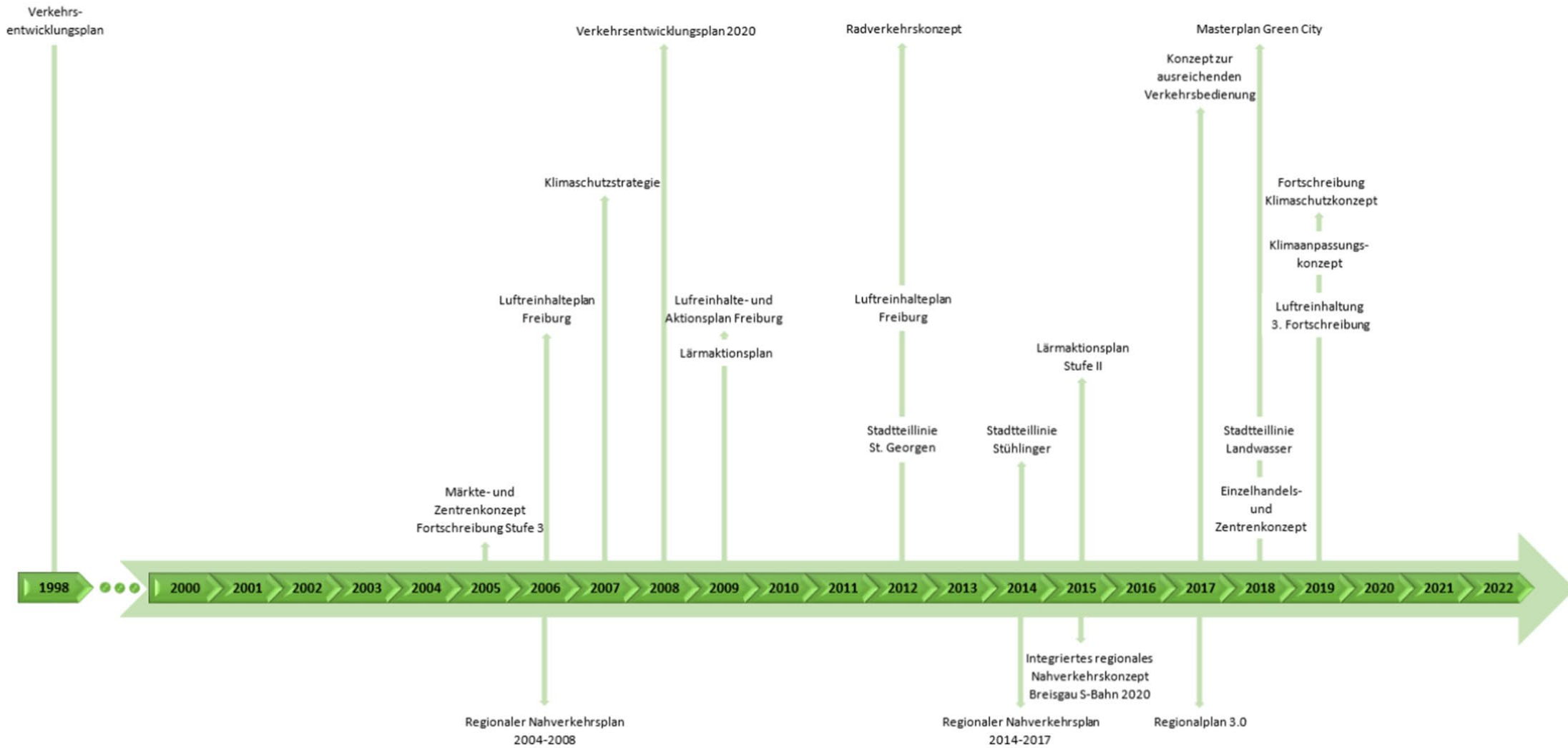
Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen

Die Förderung des Radverkehrs hat eine hohe Relevanz (s. Radverkehrskonzept aus dem Jahr 2012). Allerdings blicken wir auch auf eine Phase zurück, in der aufgrund von politischen Prioritätensetzungen die Förderung des ÖPNVs hohe Bedeutung hatte (Straßenbahn, S-Bahn). Dies führte zu einer phasenweisen Reduzierung der Radverkehrsförderung aus Kostengründen und Personalmangel und provozierte Kritik (s. Schwarzbuch (2015) und Weißbuch Nachhaltiger Verkehr in Freiburg (2016), beides veröffentlicht von ADFC, Greenpeace, VCD, Fahrgastverband Pro Bahn als Veranstalter des Freiburger Verkehrsforums). Das Schwarzbuch verweist insbesondere auf hohe Unfallzahlen. Freiburg hat im Vergleich unserer Städte einen etwa gleich hohen Bestand an Fahrradstraßen wie Karlsruhe und Münster. Im Hinblick auf die Gesamtlänge und Netzbedeutung wird der Abstand allerdings etwas größer. Ähnlich wie in Bonn sind die Fahrradstraßen in Freiburg recht kurz.

Eine Ausweitung des Parkraumanagements ist ebenfalls seit längerer Zeit Thema der Freiburger Verkehrspolitik. Im Gemeinderat wurde im Zeitraum von 2014 bis 2021 sechsmal die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung diskutiert und beschlossen. Dabei handelte es sich um die Anpassung der Parkgebühren, bzw. die Parkgebührensatzung (also bewirtschaftete Stellplätze). Der letzte Beschluss zur Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung (14.12.2021) war jedoch wegweisend, da er neben der Ausweitung von Zonen mit Parkraumbewirtschaftung die Änderung der Gebühren für Bewohnerparken vorsah. Diese sollen jetzt bei 30 € pro Fahrzeug pro Monat liegen, also 360 € im Jahr (Im Einzelfall bei längeren Fahrzeugen sogar bis 480 €). Freiburg war eine der ersten Städte, die diesen Schritt gingen und die Kosten für Bewohnerparken deutlich erhöhten. Ermöglicht wurde dies durch eine Gesetzesänderung des Landes Baden-Württemberg. In Freiburg existiert eine Vielzahl an Bewohnerparkzonen (34), die sehr kleinteilig einen Großteil der innenstadtnahen Quartiere abdecken. Dennoch ist das Bewohnerparken nicht gesamtstädtisch angelegt, sondern wird augenscheinlich nach Bedarf ausgewiesen.

Die Liste der Preise und Auszeichnungen, die die Stadt Freiburg i. B. für ihre Umwelt- und Verkehrspolitik erhalten hat, ist lang (Stadt Freiburg 2019). Freiburg bleibt dabei selbstkritisch: „Trotz aller anerkannten Erfolge, wie z. B. einem der deutschlandweit geringsten Anteile im motorisierten Individualverkehr, ist auch die Stadt Freiburg von einer klimaneutralen Mobilität aktuell noch deutlich entfernt. Der Kfz-Besitz und auch die Nutzung nehmen an vielen Orten in der Stadt weiter zu. Es wird deutlich, dass die Strategien der Vergangenheit richtig waren, aber nicht ausreichen werden, wenn die Klimaschutzziele erreicht werden sollen.“ (Stadt Freiburg 2020)

Abbildung 5: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Freiburg i. B.



Quelle: eigene Darstellung

Verwaltungsstruktur

Das Garten- und Tiefbauamt, das auch die Verkehrsplanung beinhaltet, ist dem Dezernat V zugeordnet. Die für die Verkehrspolitik relevanten Bereiche in diesem Amt sind Regionaler Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Verkehrsmanagement, Verkehrsplanung, Verkehrsprojekte und Verkehrswegebau. (Stadt Freiburg 2022) Die aktuell laufende Erstellung eines *Klimamobilitätsplans* wird durch eine Arbeitsgruppe Mobilität 2030 begleitet. Dabei handelt es sich um eine verwaltungsinterne Maßnahme, die eine verbesserte Koordination und strategische Orientierung gewährleisten soll. Der aktuelle Prozess wird durch eine Stabsstelle Mobilität im Dezernat V begleitet.

Personal

Auch Freiburg i. B. hatte in der Vergangenheit immer wieder mit knappen Ressourcen gerade im Personalbereich zu tun. Die Gründung der Arbeitsgruppe Mobilität 2030 geht allerdings mit einer Personalaufstockung im Verkehrsbereich einher: laut Beschlussvorlage geht es um 1 Stelle Leitung (Stabsstelle), 1 Stelle fachliche Projektleitung (50%, allerdings aus bereits bestehenden Bereichen), 1 Stelle Verkehrsplanung und 1 Stelle Verwaltungsassistenz. Zudem werden im Garten- und Tiefbauamt (Bereich Verkehrsplanung) 4 neue Stellen für den Fuß- und Radverkehr geschaffen (Stadt Freiburg 2020).

Arbeitskreise, Beteiligungsformat und Netzwerke

Das Freiburger Verkehrsforum ist ein Zusammenschluss der lokalen Gruppen des ADFC, Greenpeace, Fahrgastverband Pro Bahn und des Verkehrsclubs Deutschlands. Das Verkehrsforum begleitet die Freiburger Verkehrspolitik kritisch, wird aber auch aktiv seitens der Stadtverwaltung und Politik einbezogen.

Politische Strukturen

Im Freiburger Gemeinderat sind die Grünen schon seit geraumer Zeit (seit 2004) stärkste Fraktion (2004 zusammen mit der CDU). Zudem existieren neben den Grünen noch weitere kleinere Parteien und Gruppierungen wie „Eine Stadt für alle“ (Linke Liste-Solidarische Stadt/Grüne Alternative Freiburg/Unabhängigen Frauen Freiburg), JUPI (jung, urban, polarisierend und inklusiv) und Freiburg Lebenswert, die die Ziele der Verkehrs- und Mobilitätswende mittragen. Von 2002 – 2018 war der Grünenpolitiker Dieter Salomon Oberbürgermeister. Seit der Kommunalwahl 2019 ist die Bereitschaft gestiegen, auch Push-Maßnahmen verstärkt anzugehen. Diese betreffen in erster Linie das Parkraummanagement. Das neue Stadtparlament setzt sich wieder aus einer Vielzahl an Parteien zusammen und erweckt den Eindruck einer starken Fragmentierung. Programmatisch stehen sich Die Grünen (Mehrheit mit 26,5%) sowie die kleineren Gruppierungen Grüne Alternative Freiburg, Urbanes Freiburg, Junges Freiburg, Freiburg Lebenswert und Linke Liste – Solidarische Stadt allerdings eher nahe, sodass fast von einer strukturellen Mehrheit gesprochen werden kann. In der Tat wurde nach Änderung der bundesweiten Regelung zu den Parkgebühren schnell eine deutliche Erhöhung der Parkgebühren beschlossen.

Darmstadt

Verkehrspolitische Ziele und deren Nachverfolgung

Darmstadt verfügt derzeit über keinen aktuellen Verkehrsentwicklungsplan. Nach dem *Verkehrsentwicklungsplan 2006* (2006) trat eine Phase konzeptioneller Ruhe ein, die erst mit dem *Klimaschutzkonzept* (2013) beendet wurde. Dieses enthält auch einen Abschnitt zum Verkehr mit einem umfangreichen Maßnahmenkatalog. Zudem können die häufigen Fortschreibungen des Luftreinhalteplans sowie die Aufstellung von Aktionsplänen als Treiber der Verkehrspolitik gesehen werden kann.

Zielformulierungen zur Verkehrs- und Mobilitätswende finden sich daher in anderen Dokumenten und Beschlüssen wie z. B. den *Masterplan Darmstadt 2030*. Der Großteil der Zielformulierungen steht im Zusammenhang mit der Verkehrsverlagerung auf den Umweltverbund. Ebenfalls thematisiert werden die Sicherung bzw. Verbesserung von Lebens-, Wohn- und Aufenthaltsqualität. Mehrmals wird in den Zielsetzungen gewünscht, den MIV soweit wie möglich, nötig und vertretbar in der Stadt zu reduzieren. Dabei sollen die Wirtschaft und die Bedeutung von Darmstadt als regionales Oberzentrum nicht be-

einträchtig werden. Zudem wird im *Masterplan der Stadtentwicklung* aus dem Jahr 2020 eine Veränderung der Modal Split Anteile zugunsten des Umweltverbunds auf 25% MIV und 75% Umweltverbund als *Zielszenario* formuliert (Status Quo 2018: 35% zu 65% gemäß SrV-Daten). Ein umfassendes *Mobilitätskonzept „Darmstadt 2035+“* ist in Vorbereitung. Die *Radstrategie* aus dem Jahr 2019 formuliert eine konkrete Zielsetzung (Steigerung des Radverkehrsanteils auf 30%) bis 2030 (zuletzt - Erhebung von 2013 - lag die Quote bei 17%). Die zweite Zielsetzung mit konkretem Zielwert ist Teil des *Integrierten Klimaschutzkonzeptes* der Stadt und bezieht sich auf die Reduktion der CO₂-Emissionen. Der *Green-City Plan* enthält die quantitative Zielvorgabe: Erhöhung des Anteils des ÖPNV im Modal Split auf 25% von 17% (Bezugsjahr ist 2017) bis 2030. Die quantifizierten verkehrspolitischen Ziele beschränken sich somit auf Anteile am Modal Split.

Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen

Seit 2019 wird das *Investitionsprogramm Radmobilität 4x4* als Folge des Radentscheids umgesetzt (vier Jahre vier Millionen pro Jahr, 34 Einzelprojekte, Einstellung von mehr Personal). Zu den Projekten gehören Fahrradstraßen, Schutzstreifen, Sanierung von Radwegen (bessere Beleuchtung), Abstellanlagen, Zählstellen, uvm. Darmstadt verfolgt im Hinblick auf den Policy-Mix allerdings einen vglw. breiten Ansatz. Zu den derzeit laufenden Maßnahmen gehören: Parkraummanagement, adaptive Verkehrssteuerung in Echtzeit und Sensorik (Lichtsignalanlagen), Einrichtung eines Mobilitätsamts, Ausbau der Straßenbahn (Anbindung Campus Lichtwiese), streckenweise Fahrverbote für ältere Dieselfahrzeuge (wenn auch wider Willen), sukzessive Umstellung auf E-Busse, öffentliches Ridehailing-System mit aktuell 30 E-Fahrzeugen (Heinerliner), Radverkehrsförderung, Mobilitätsberatung, autoarme Quartiere (Kranichstein, Lincoln-Siedlung, zukünftig Ludwigshöhviertel) sowie regionale Kooperation (Nahverkehrsgipfel mit dem Landkreis und den Umlandkommunen). Der Radschnellweg Darmstadt – Frankfurt ist zu mehr als 40% realisiert und die Route Darmstadt – Heidelberg ist in Planung.

Die sukzessive Einführung des Parkraummanagements in verschiedenen Quartieren (von den Innenstadtquartieren ausgehend) erfolgt seit 2015, wurde verzögert, wird aber stringent umgesetzt. Dabei geht es prinzipiell um eine Verteuerung des Parkens, den teilweisen Rückbau von Parkflächen sowie die Vermeidung des Gehwegparkens. Im Jahr 2019 wurden streckenweise Fahrverbote für ältere Dieselfahrzeuge verhängt (Hügelstraße, Heinrichstraße). Der Policy-Mix umfasst somit neben Angebotsverbesserungen beim Radverkehr und ÖPNV auch Push-Maßnahmen.

Verwaltungsstruktur

Neben den Plänen sind auch organisatorische Maßnahmen innerhalb der Stadtverwaltung zu erwähnen. Im Jahr 2019 wurde ein dem Oberbürgermeister zugeordnetes Mobilitätsamt geschaffen, das als Schnittstelle zwischen Stadtplanung und Verkehrsplanung fungieren soll. Die Leiterin wurde neu eingestellt. Im Jahr 2020 wurde das Tiefbauamt und damit die technische Verkehrsplanung diesem Mobilitätsamt zugeordnet, das damit eine Schlüsselstellung innerhalb der Kommunalverwaltung einnimmt.

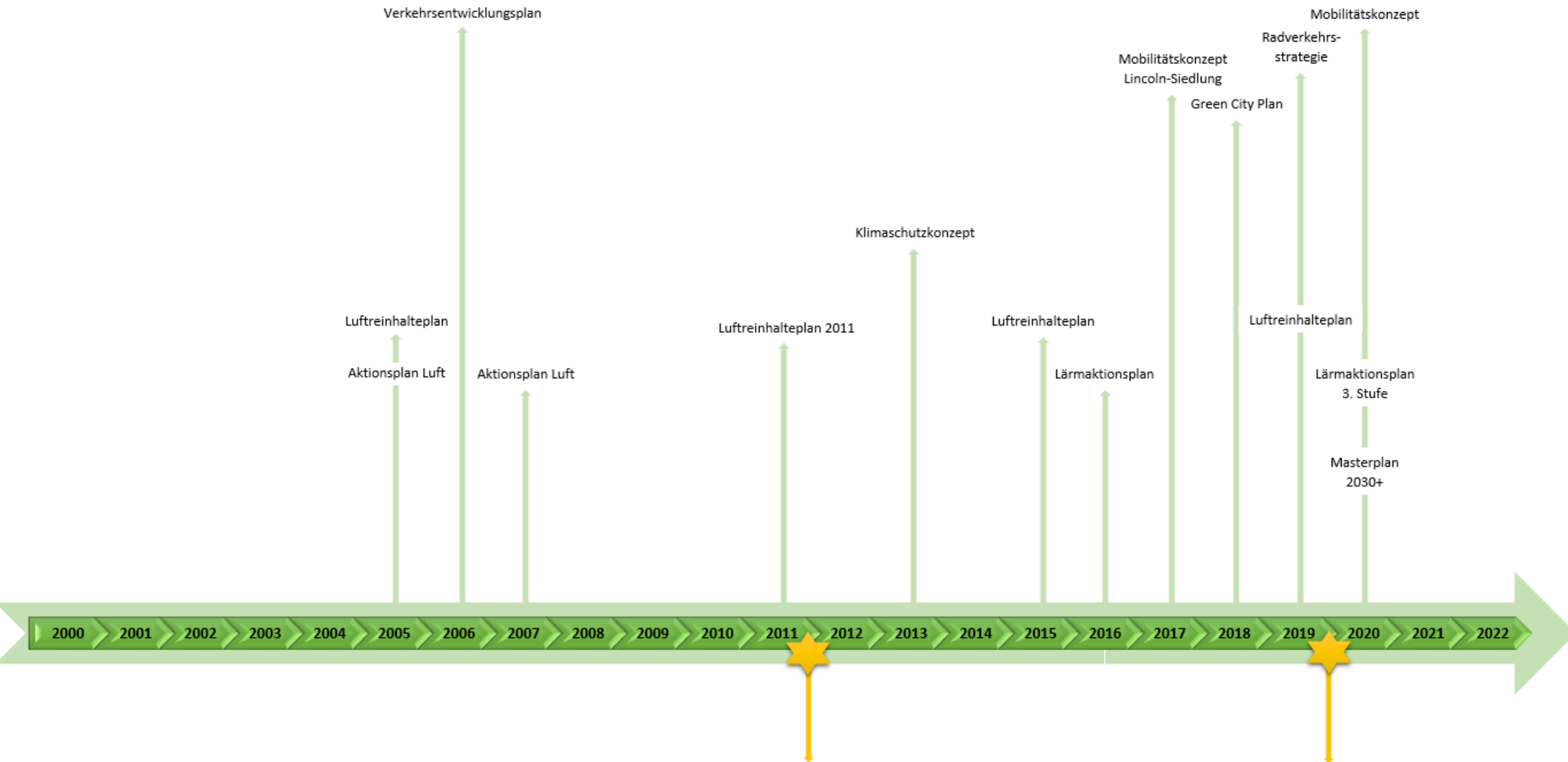
Personal

Im Zuge des *Investitionsprogramms 4x4* Radmobilität wurden vier Radverkehrsplaner eingestellt.

Arbeitskreise, Beteiligungsformat und Netzwerke

Nach Aussage lokaler Akteure war die Stadtverwaltung früher nicht gut zu erreichen. Das hat sich in den letzten Jahren geändert. So wurden gesellschaftliche Akteure zum Nahverkehrsgipfel 2019 eingeladen, auch beim *Mobilitätskonzept 2035+* ist man involviert, wenn auch häufig nicht systematisch. Allerdings wurde aktuell beim Mobilitätskonzept seitens der Stadt argumentiert, dass man dem ADFC angesichts der vielen anderen Gruppen (z.B. Radentscheid) keine Sonderbehandlung zukommen lassen darf. Früher gab es einen Runden Tisch Radverkehr, eine Expertenrunde, die abgeschafft und dann informell wiedereingesetzt wurde.

Abbildung 6: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Darmstadt



Quelle: eigene Darstellung

Politische Strukturen

Interessanterweise wurde eine wichtige politische Weichenstellung durch eine verkehrspolitische Entscheidung provoziert. Die Nord-Ost-Umgehungsstraße war lange Zeit ein Kernprojekt der Darmstädter Verkehrspolitik. Diese wurde allerdings nach einem Referendum 2011/2012 gestoppt. Zwar erreichte das Referendum nicht das nötige Quorum, aber die damalige rot-grüne Koalition zerbrach, da die SPD an der Umgehung festhielt, die Grünen sich aber distanzieren. In dieser Phase bestimmte ohnehin schon die Luftreinhaltung die Agenda der Darmstädter Verkehrspolitik. In der Folge wurde ein grüner Oberbürgermeister ins Amt gewählt, der mit einer schwarz-grünen Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung regierte und wiedergewählt wurde. Die CDU-Beteiligung führte allerdings zu einer Dämpfung von Maßnahmen, die Einschränkungen für den MIV bedeuteten. Erst durch den Radentscheid konnten die Grünen vermehrt in diesem Bereich investieren, was die Koalition aus sich heraus nicht geschafft hätte.

Leverkusen

Verkehrspolitische Ziele und deren Nachverfolgung

Die Stadt Leverkusen hat sich mit dem *Mobilitätskonzept 2030+* aus dem Jahr 2020 neue Ziele in der Verkehrspolitik gesetzt. Während der ältere Verkehrsentwicklungsplan noch als sehr autozentriert galt, verknüpfen die neueren Dokumente zumindest dem Anspruch nach Verkehrs- und Klimapolitik und beziehen sich auf die Reduzierung von Emissionen und Energiebedarfen (*Integrierte Klimaschutzkonzept der Stadt Leverkusen 2017; Strukturkonzept Klimafolgenanpassung der Stadt Leverkusen 2018*). Auslöser für ein Umdenken war die Sperrung der Rheinbrücke für den LKW-Verkehr (ab 2014). Die damit einhergehende Umlenkung der Verkehrsströme hat durch Verkehrsüberlastungen in der Stadt, Staus und anhaltende Schlagzeilen in der Presse für ein Problembewusstsein in der Politik gesorgt, wodurch Handlungsdruck entstand. Den Beginn dieser Phase eröffnete 2014 die Broschüre *mobilev* – eigentlich kein Planwerk, sondern eine Information über das Angebot an Verkehrsmitteln für Neubürger in Leverkusen. Luftreinhaltung war aufgrund überschrittener Grenzwerte und drohender Fahrverbote ebenfalls ein akutes Thema, was zu Maßnahmen geführt hat, wie z. B. Filter bei Bussen (s. Masterplan Green City 2018).

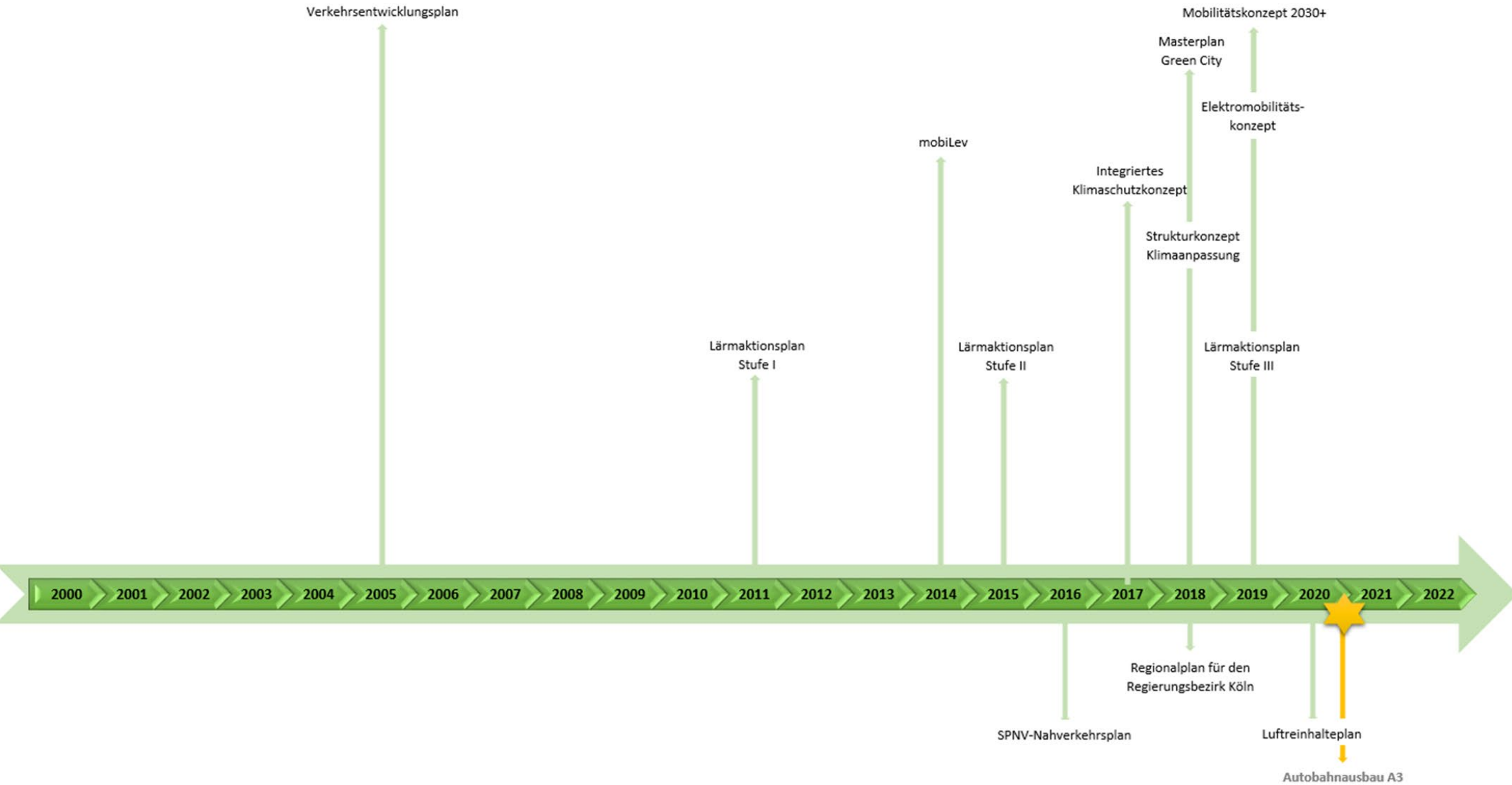
Es fällt auf, dass die Zielsetzungen teilweise sehr allgemein und grob formuliert sind. Die Stadtpolitik verfolgt ein Szenario mit einer angestrebten Kombination aus Verkehrsverlagerung und Verkehrsoptimierung (Planersocietät 2019). Dieses Leitziel wird durch insgesamt sechs Oberziele und 24 Unterziele ergänzt (Planersocietät 2019). Veränderungen in den Anteilen des Modal Split werden angestrebt, aber nicht in Prozentzahlen konkretisiert. Allerdings werden die Ober- und Unterziele vglw. konkret mit Maßnahmen hinterlegt. Das *Integrierte Mobilitätskonzept* enthält ein Evaluationskonzept (Planersocietät 2020a). Darin werden die beschlossenen Oberziele vom Planungsbüro mit möglichen Indikatoren und möglichen quantifizierten Zielkriterien operationalisiert.

Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen

Bereits der *Zwischenbericht: Mobilitätskonzept 2030+* (2019) zeigt eine ganze Reihe von Handlungsfeldern auf, insbesondere bezogen auf den Fuß- und Radverkehr und den ÖPNV. Das *Elektromobilitätskonzept* als Teil des *Mobilitätskonzeptes 2030+* wurde im Jahr 2019 veröffentlicht.

Radverkehr ist derzeit der Schwerpunkt der Verkehrspolitik und der Motor des Mobilitätskonzepts. In diesem Bereich wurden bereits parallel zur Erarbeitung des Mobilitätskonzepts Maßnahmen angestoßen, u. a. verbesserte Abstellmöglichkeiten (Bügel, Boxen und Parkhäuser) und ein Fahrradleihsystem (seit März 2019). Die Gründe für diese Priorisierung sind die vglw. einfache Umsetzung mit moderaten Kosten und die positive Resonanz in Öffentlichkeit und Politik. Zu den geplanten Maßnahmen gehören auch Fahrradstraßen, breitere Radwege und Radschnellwege für Pendler. Aktuell wird an einer verbesserten Kommunikationsstrategie gearbeitet. Aus Sicht des Mobilitätsmanagers ist es für den Erfolg essentiell, Aufmerksamkeit für Angebotsverbesserungen zu schaffen, damit die Bürger sie überhaupt wahrnehmen und nutzen. Die Öffentlichkeitsarbeit zu einzelnen Maßnahmen wie Reparatursäulen oder dem Radbeauftragten hat nach Interviewaussagen sehr gut funktioniert.

Abbildung 7: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Leverkusen



Das *Mobilitätskonzept 2030+* enthält darüber hinaus 90 Einzelmaßnahmen über alle Verkehrsträger hinweg und ist auf ein Jahresbudget von 8 Mio. € ausgelegt. Digitalisierung wird angegangen, ist aber eher schwierig in der Umsetzung, da Daten fehlen. Es müssten zunächst Untersuchungen zu Verkehrsströmen gemacht werden. Im Bereich des ÖV besteht großer Nachholbedarf, da es keine Straßen- oder U-Bahn in Leverkusen gibt. Die priorisierten Maßnahmen sind Schnellbusse für Pendler nach Köln und ins Bergische Land. Bisher wurde bei vier bestehenden Linien dichter getaktet und beschleunigt, indem Haltestellen ausgelassen werden. Diese Angebotsverbesserungen sind aber im Vergleich zum Radverkehr sehr kostenintensiv (über 1 Mio. €). Darüber hinaus wurden Busspuren in der Stadt geschaffen, um den ÖV zu beschleunigen. Bei der E-Mobilität sind derzeit fehlende Lademöglichkeiten das größte Hindernis.

Radstraßen wurden im Einklang mit der Priorisierung im *Mobilitätskonzept* als eine der ersten Maßnahmen von der Stadt angegangen. Zur Umsetzung hat die Verwaltung zunächst fünf Fahrradstraßen und zwei Fahrradzonen vorgeschlagen und dem Rat vorgelegt (Vorlage Nr. 2020/0148). Die Kosten sind mit 50.000 € veranschlagt und sollen aus dem bereits im Haushalt enthaltenen Budget für Maßnahmen aus dem *Mobilitätskonzept 2030+* beglichen werden. Es ist lediglich die Beschilderung und ein Piktogramm vorgesehen, jedoch keine bauliche Veränderung. Die Straßen werden für den Kfz-Verkehr freigegeben. Zuvor gab es bereits einzelne Fahrradstraßen. Die älteste wurde 1995 ausgewiesen und drei weitere Mitte der 2010er Jahre. Der Rat hat in seiner Sitzung vom 25.01.2021 die Einrichtung weiterer Fahrradstraßen und Fahrradzonen einstimmig beschlossen. Über die genaue Ausgestaltung wurde jedoch „eingehend und kontrovers“ diskutiert und die Prüfung der vorgeschlagenen Fahrradstraßen den drei betroffenen Bezirksvertretungen übertragen.

Push-Maßnahmen wurden zwar von der Politik als Teil des *Mobilitätskonzepts 2030+* beschlossen, die Umsetzung erweist sich aber als schwierig. So muss sich noch zeigen, ob beispielsweise die Bezirksvertretungen bereit sind Parkplätze in Radwege umzuwandeln. Aus Sicht des ADFC ist das Thema Parken bislang politisch sehr schwierig in Leverkusen und eine Neuaufteilung des Straßenraums zugunsten des Radverkehrs muss gegen Widerstände erkämpft werden (s. auch Analyse der Ratsbeschlüsse).

Verwaltungsstruktur

In Leverkusen wurde 2017 eine Stabsstelle Mobilität eingerichtet, die die Erstellung des neuen Mobilitätskonzepts begleiten sollte. Zunächst war die Stelle im Dezernat 5 (Planen und Bauen) angesiedelt, wurde aber im Jahr 2020 im Zusammenhang mit der Wiederwahl der Baudezernentin stattdessen dem Dezernat 3 Bürger, Umwelt, Soziales zugeordnet (SPD geführt). Die Stabsstelle besteht mittlerweile aus zwei Personen (Mobilitätsmanager und seit Januar 2021 Fahrradbeauftragter), ist für das *Mobilitätskonzept 2030+*, das Anstoßen von Maßnahmen, Monitoring und Kommunikation zuständig und übernimmt im Grunde auch die strategische Verkehrsplanung. Die strategische Verkehrsplanung war zuvor im Stadtplanungsamt angesiedelt. Seit einigen Jahren hat die Stadt kein Modell für die Verkehrssimulation mehr. Die Idee für eine Stabsstelle Mobilität ist in Kooperation mit dem Zukunftsnetzwerk Mobilität entstanden und wurde sowohl von der Dezernentin als auch dem Oberbürgermeister mitgetragen. Der Mobilitätsmanager ist langjähriger Mitarbeiter der Stadtverwaltung und war zuvor Fachbereichsleiter Tiefbau. Der Radbeauftragte fungiert als sichtbarer Ansprechpartner für Presse und Bürger.

Personal

Darüber hinaus gab es im Tiefbauamt eine moderate Personalaufstockung mit zwei zusätzlichen Stellen für die Radwegeplanung.

Arbeitskreise, Beteiligungsformate und Netzwerke

Die Erarbeitung des *Mobilitätskonzept 2030+* wurde durch einen eigens eingerichteten fraktionsübergreifenden Arbeitskreis Mobilität des Leverkusener Stadtparlamentes sowie Stakeholdern u.a. aus der IHK, den Verkehrsbetrieben und dem ADFC begleitet. Dieser Arbeitskreis besteht fort und fungierte wie ein Ausschuss: Er übernahm die Rolle einer Clearingstelle, da viele strittige Sachverhalte aus dem Rat der Stadt zur weiteren Diskussion in den Arbeitskreis verwiesen wurden.

Es gibt seit 2018 einen Arbeitskreis ADFC-Stadt mit dem Mobilitätsmanager und jetzt auch dem Radbeauftragten sowie drei Mitgliedern des ADFC.

Politische Strukturen

Die CDU stellt im Gemeinderat die größte Fraktion, ist jedoch seit der Kommunalwahl 2004 kontinuierlich geschrumpft, ebenso wie die zweitstärkste Fraktion SPD. Die Grünen konnten ihren Anteil ausbauen und stellen seit 2020 9 von 52 Ratsmitgliedern. Aktuell sind 10 Parteien im Rat vertreten. Es handelt sich somit um einen stark fragmentierten Gemeinderat. Für das Mehrheits-Bündnis nutzt die Lokalpresse die Formulierung Jamaika-Plus (CDU, Grüne, FDP und Unabhängige Wählergemeinschaft (bis 2014)/Wählergemeinschaft OP Plus (seit 2014)) (z.B. (Korn 2010, 2014))

Obwohl die CDU die größte Fraktion stellt, gab es nur von 2009 – 2015 einen CDU-Oberbürgermeister. Davor und danach regierte ein SPD-Oberbürgermeister. Diese politische Konstellation führt zu vielen Änderungsanträgen und Teilabstimmungen mit wechselnden Mehrheiten. Trotz des zersplitterten Kommunalparlaments wurde das Mobilitätskonzept im Juni 2020 aber im breiten politischen Konsens beschlossen.

Beim Abstimmungsverhalten im Rat der Stadt Leverkusen 2019 – 2021 fällt auf, dass es viele einstimmige Beschlüsse, im Detail dann aber wechselnde Mehrheiten gibt. 2019 hat die SPD viele Anträge eingebracht, die z.T. von der CDU abgelehnt wurden (Mobilitätsstation, Fahrradreparatursäulen). Insgesamt ist die Menge der beratenen verkehrspolitischen Maßnahmen überschaubar, seit Beschluss des *Mobilitätskonzepts 2030+* ist aber mehr in Bewegung gekommen. Im Zeitraum Januar 2019 - März 2021 wurden nur Pull-Maßnahmen beschlossen (Verbesserung ÖPNV, Ladesäulen, Radverkehr). Der Schwerpunkt lag auf dem Radverkehr (Machbarkeitsstudie RadPendlerRouten, Fahrradreparatursäulen, Aktion Stadtradeln, Ausbau Fahrradleihsystem, Aufbau eines Lastenradverleihsystems, Ladesäulen für E-Räder, Fahrradstraßen). Restriktive Vorschläge wurden z.T. von der Linken eingebracht (Geschwindigkeitsbegrenzung auf Stadtautobahnen), waren aber nicht mehrheitsfähig.

Lünen

Verkehrspolitische Ziele und deren Nachverfolgung

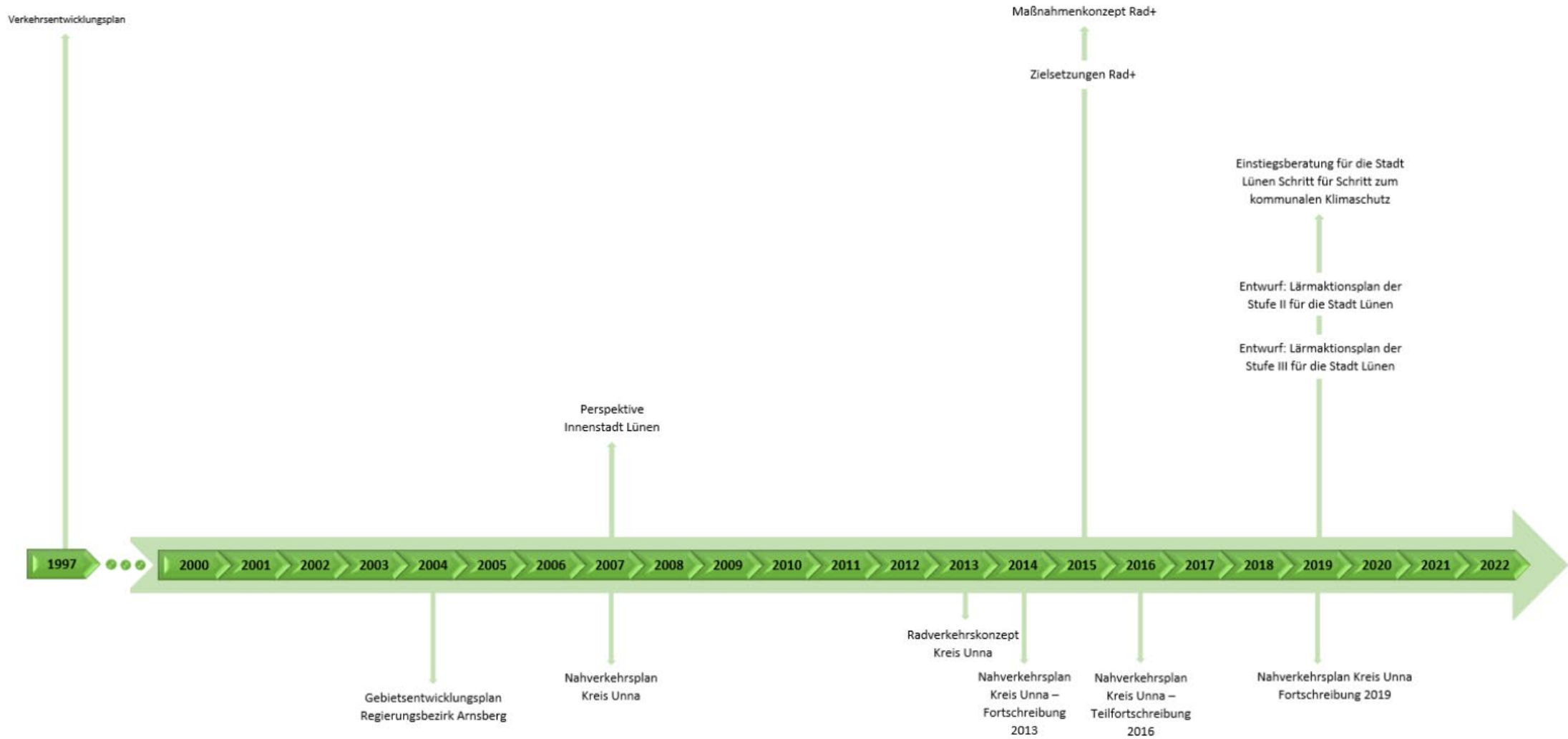
Gut die Hälfte der Zielsetzungen in den betrachteten Dokumenten der Stadt Lünen (s. Abbildung 8) nehmen Bezug auf Verkehr & Mobilität. Insgesamt sind die Zielsetzungen zum Verkehr recht breit aufgestellt. Sie beziehen sich auf Radverkehr, Multimodalität, Verkehrssicherheit, ÖPNV und auch Fußverkehr. Konkrete Zielwerte werden dabei nicht formuliert. Für den Radverkehr formuliert das *Maßnahmenkonzept Rad+* von 2015 qualitative Zielsetzungen und Standards bezüglich der Mindestbreite von Radwegen, der Gestaltung von Knotenpunkten, Wegeoberflächen, Abstellanlagen und der Wegeweisung. Ein *Integriertes Mobilitätskonzept* befindet sich in der Aufstellung (Stand Sommer 2022).

Die Nachverfolgung von strategischen Konzepten, sowie die Wirkungsmessung im Sinne eines Monitorings ist in Lünen bislang kaum vorhanden. Zum *Maßnahmenkonzept Rad+* gab es keine Umsetzungsberichte. Als Indikator für die Verkehrspolitik wird primär die Entwicklung des Modal Split ausgewertet und als Zielmarke verwendet (25% Radverkehr), sagt aber auch aus Sicht der Verwaltung wenig über einzelne Maßnahmen aus.

Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen

Insgesamt waren die verkehrspolitischen Maßnahmen der letzten Jahre moderat, was sich sowohl in der Anzahl als auch der Art der beschlossenen Maßnahmen zeigt. Inhaltlich ist der Radverkehr ein Schwerpunkt für die Verkehrspolitik in Lünen, aktuell besonders die Instandhaltung des Bestandes sowie der weitere Ausbau von komfortablen Radwegeverbindungen (Ost-West-Achse sowie Anbindung an Dortmund und RS1). Bereits in den 1990er Jahren wurde die Radinfrastruktur deutlich ausgebaut (Winning et al. 1990; Kaulen 2012). Die Ergebnisse dieser Bemühungen sind allerdings veraltet und entsprechen nicht mehr den aktuellen Ansprüchen an ein Radverkehrsnetz. Eine der großen Maßnahmen war der „Leezenpatt“, d.h. eine Radwegeverbindung von Nord nach Süd mit Bevorrechtigung an Knotenpunkten in Wohngebieten. Es gab zu Beginn eine eigene Beschilderung mit Wiedererkennungswert und hoher Außenwirkung, diese wurde aber mittlerweile ersetzt.

Abbildung 8: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Lünen



Quelle: eigene Darstellung

Es gibt kaum Akzeptanz für restriktive Maßnahmen zum ruhenden Verkehr. Im Corona-Jahr 2020 wurde sogar eine temporäre Aussetzung der Parkraumbewirtschaftung aus Gründen der Wirtschaftsförderung beschlossen. Vereinzelt Push-Maßnahmen beziehen sich u.a. auf Maßnahmenvorschläge für Tempo 30-Zonen im Rahmen des Lärmaktionsplans (2020) sowie die bedarfsgerechte Bevorzugung von Fußgängern (Schülerklassen) an einem Knotenpunkt (2017).

Die Umsetzung von Angebotsverbesserungen wird durch die Haushaltslage erschwert. Auch Eigenanteile für Förderanträge sind schwer zu finanzieren, zudem fehlt es an personellen Kapazitäten für die Beantragung. Dennoch ist es gelungen, die konsumtiven Mittel für die Instandhaltung aufzustocken.

Der Rat hat sich u.a. für die bessere Anbindung von Gewerbegebieten im Stadtgebiet eingesetzt. Zentrales Thema ist in Lünen zudem der Schülerverkehr. Beim ÖPNV hat Lünen als kreisangehörige Kommune begrenzten Einfluss, da die Nahverkehrsplanung auf Kreisebene erfolgt. Hier konnten mit Hilfe von Fördermitteln zwei neue Schnellbuslinien eingerichtet werden. Die weitere Angebotsverbesserung wird jedoch durch die finanziellen Mittel begrenzt, da der ÖPNV ohnehin hohe Defizite verursacht.

Verwaltungsstruktur

In Lünen wurde 2017 eine Abteilung Mobilitätsplanung und Verkehrslenkung gegründet, in der alle Stellen zusammengefasst wurden, die sich mit Verkehrsplanung oder –lenkung beschäftigen. Ziel war, dem Thema Mobilität durch die eigene Organisationseinheit innerhalb der Stadtplanung mehr Gewicht zu geben, auch nach außen hin. Die Abteilung ist für die strategische Verkehrsplanung und die ersten Leistungsphasen zuständig. Im Tiefbauamt gibt es ebenfalls eine Verkehrsabteilung, die nicht umstrukturiert wurde und für die letzten Leistungsphasen und die Baubegleitung zuständig ist. Die Abstimmung zwischen den Abteilungen erfolgt in der Regel direkt durch ein Telefonat auf der Arbeitsebene. Die personelle und strategische Neuaufstellung wurde durch einen Leitungswechsel auf Dezernentenebene angestoßen.

Personal

Aufgrund der Stadtgröße hat die Verwaltung weniger Personal zur Verfügung als Großstädte, so dass die Mitarbeiter viele Themen bearbeiten müssen. Mit Einrichtung der Abteilung Mobilitätsplanung und Verkehrslenkung wurde die strategische Verkehrsplanung auch personell gestärkt, da die Position des Abteilungsleiters neu geschaffen wurde und zwei zusätzliche Stellen geschaffen werden konnten. Dennoch reicht das vorhandene Personal nicht für die anstehenden Aufgaben aus und ist mit dem Alltagsgeschäft und den Aufträgen aus der Politik voll ausgelastet. Erschwerend kommt hinzu, dass es in den letzten Jahren eine hohe Fluktuation gab und Stellen aufgrund von Fachkräftemangel nicht immer nahtlos nachbesetzt werden konnten.

Arbeitskreise, Beteiligungsformate und Netzwerke

Die Stadt Lünen hat mehrere Austauschformate zur Radverkehrsförderung. Seit vielen Jahren gibt es einen Arbeitskreis Radverkehr, bei dem zwei Mitglieder des ADFC und verschiedene Abteilungen aus der Verwaltung (Straßenbau, Grünflächen, Planung) regelmäßig zusammenkommen. Bei den Treffen wird detailbezogen über anstehende Maßnahmen gesprochen. Der ADFC bringt Vorschläge ein, die teilweise auch umgesetzt werden können.

Ein breiterer Kreis wurde im Jahr 2012 im Rahmen eines moderierten Audits zum Stand der Radverkehrsförderung einbezogen. Die ausgewählten Akteure bewerteten in einem standardisierten Verfahren (BYPAD) anhand eines Fragebogens qualitativ die administrativen und politischen Strukturen, Maßnahmen sowie deren Wirkungen. Beteiligt waren insgesamt 20 Akteure aus Politik, Verwaltung, Polizei NRW, ADFC, der Verkehrswacht, der Verkehrsgesellschaft des Kreises Unna und dem Seniorenbeirat (PGV Planungsgemeinschaft Verkehr 2012). Der Prozess wurde relativ allgemein gehalten, auch gingen keine konkreten Maßnahmen aus ihm hervor. Allerdings wurde die Verwaltung beauftragt aus den im Ausschuss für Stadtentwicklung vorgestellten Ergebnissen, Maßnahmen zu entwickeln. Dies mündete im 2015 beschlossenen *Maßnahmenkonzept Rad+*. Aktuell erarbeitet die Stadt Lünen ein *integriertes Mobilitätskonzept*. Im Rahmen dieses Prozesses findet ebenfalls eine Akteurs- und Bürgerbeteiligung statt, die thematisch alle Handlungsfelder der Mobilitätspolitik umfasst.

Lünen gehört zu den Gründungsmitgliedern der Arbeitsgemeinschaft fußgänger- und fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise in NRW (AGFS). Dadurch verstand die Stadt sich in den 1990er Jahren als Vorreiterin beim Thema umweltfreundliche Nahmobilität. Im Jahr 2007 hat der Rat beschlossen, den Verein zu verlassen, um die Mitgliedsgebühr zu sparen und ist 2009 auf Drängen des ADFC wieder eingetreten. Aus Sicht des ADFC hat die Mitgliedschaft für positive Impulse gesorgt, u.a. für die nächtliche Öffnung der Fußgängerzone für den Radverkehr und das Audit BYPAD (Heidenreich 2016, S. 24). 2010 sind auch der Kreis Unna und die Nachbarstädte Kamen und Bergkamen beigetreten²⁶. Im Falle des Kreises war der Beitritt Anlass für ein Radverkehrskonzept, das 2013 verabschiedet werden konnte (Kreis Unna 2013). Das kreisweite Radverkehrskonzept trägt dazu bei, die Übergänge zwischen den kommunalen Radnetzen zu verbessern. Es wurde in enger Abstimmung mit den Kommunen erarbeitet und umfasst Kreisstraßen und Verbindungsachsen.

Politische Strukturen

Im Rat hat die SPD mit 19 von 56 Sitzen die Mehrheit und bildet seit längerem eine große Koalition mit der CDU. Die lokale Wählergruppe GFL (Wählergemeinschaft Gemeinsam Für Lünen) kommt auf 8 Sitze, ebenso wie die Grünen²⁷. Der Bürgermeister ist seit 2015 im Amt und wurde 2020 knapp vor dem SPD-Kandidaten im Amt bestätigt. Er war selbst zunächst SPD-Mitglied, wechselte aber 2013 zur Wählergemeinschaft Gemeinsam für Lünen (GFL). Der Bürgermeister spricht dem Thema Mobilität große Bedeutung zu und hat die Radverkehrsförderung im letzten Kommunalwahlkampf in den Vordergrund gestellt.

Im Rat gibt es eine starke Autolobby, was sich auch in den politischen Entscheidungen niederschlägt. Es wurden kaum Ratsentscheidungen getroffen, die eine restriktive Wirkung auf den MIV haben (Push). Die SPD hat zwar im Vergleich zur klar autoorientierten CDU ein eher fahrradfreundliches Programm, allerdings nicht zu Lasten des MIV (z.B. Ampelschaltung, Parkraum) (ADFC Lünen 2020). Insbesondere die GFL-Fraktion hat seit 2019 vermehrt Anträge zur Stärkung des Umweltverbundes eingebracht.

Bocholt

Verkehrspolitische Ziele und deren Nachverfolgung

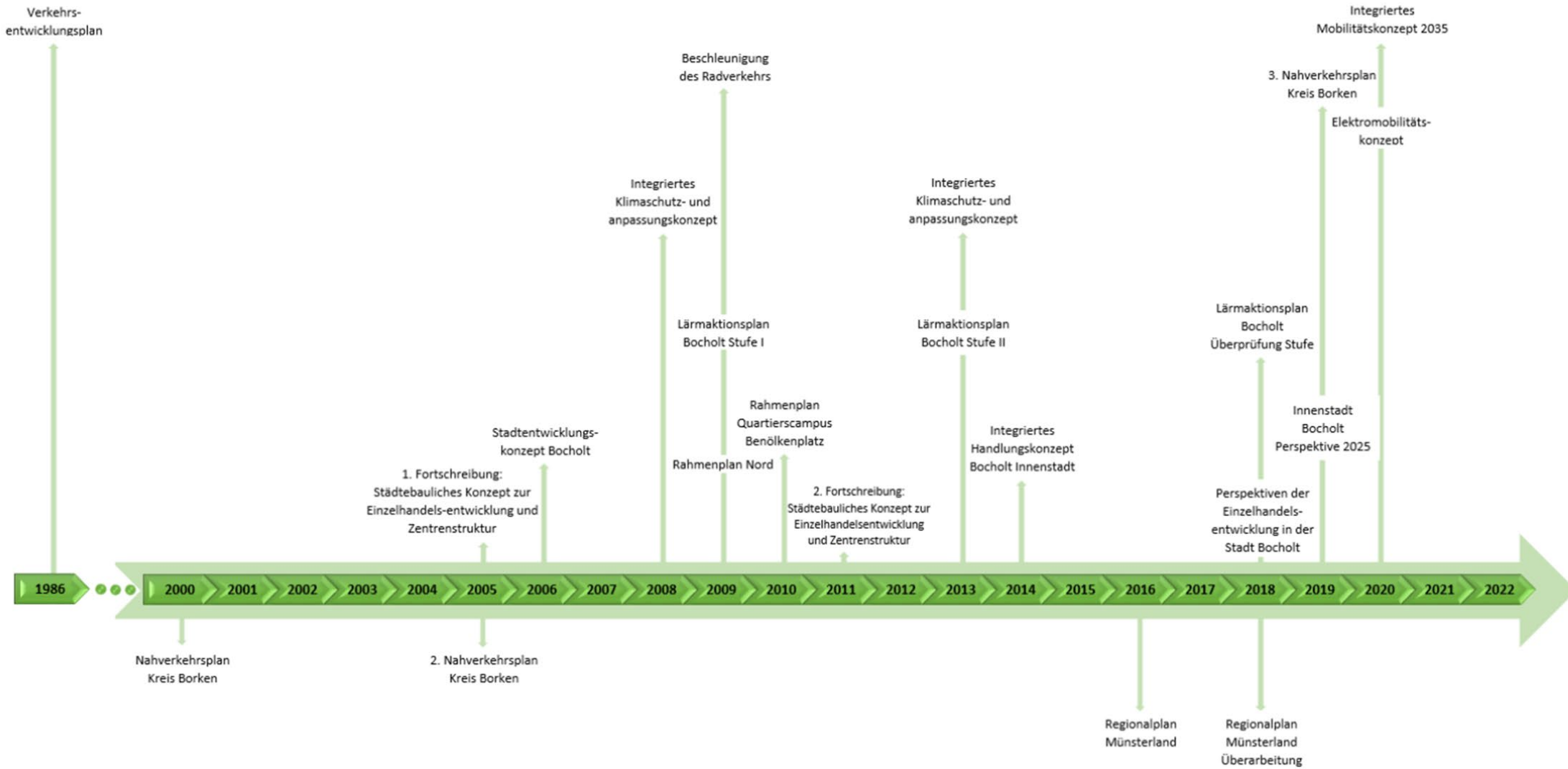
Die Stadt Bocholt hat ein aktuelles *Integriertes Mobilitätskonzept 2035* mit dem Leitziel, durch eine vielfältige und zukunftsfähige Mobilitätsentwicklung die Stadt- und Lebensqualität zu stärken. Dieses Leitziel wird in einem Zielsystem mit Ober- und Unterzielen ausdifferenziert, dabei jedoch nicht mit quantifizierten Zielwerten oder Zeitangaben hinterlegt. Bezüglich des Kfz-Verkehrs liegt der Schwerpunkt auf einer stadtverträglichen Abwicklung mit reduzierten Umweltbelastungen. Zwar wird eine „schrittweise Reduktion des MIV-Anteils“ angestrebt, zugleich gehört aber auch die Optimierung der Erreichbarkeit inkl. MIV zu den Zielen. (Planersocietät 2020b)

Das *Integrierte Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzept* von 2013 hat als einziges Plandokument Zielsetzungen mit konkreten Zielwerten für die Verkehrsentwicklung (50% Radverkehr am Modal Split und 10% vom MIV auf Umweltverbund in 10 Jahren). Innerhalb des Bereichs Stadtentwicklung werden zwar keine konkreten Zielwerte angestrebt, aber Mobilität und Verkehr sind Bestandteil der Ziele und das im Sinne einer Mobilitätswende. So soll im Zuge des *Rahmenplans Quartiercampus* aus dem Jahr 2010 der Rad- und Fußverkehr gestärkt werden. Die beiden *Integrierten Handlungskonzepte Innenstadt* aus den Jahren 2015 und 2019 sehen eine umweltverträgliche und sozial gerechte Gestaltung der innerstädtischen Mobilität vor. In vielen Zielsetzungen spielt die Stärkung der Innenstadt als Lebens- und Wirtschaftsraum eine Rolle.

²⁶ <https://www.agfs-nrw.de/agfs-partner/unsere-mitglieder>

²⁷ Ergebnisse Kommunalwahl 2020, Quelle: https://wahlen.kreis-unna.de/Kommunalwahl2020/05978024/html5/Ratswahl_NRW_16_Gemeinde_Stadt_Luene.html

Abbildung 9: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Bocholt



Quelle: eigene Darstellung

Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen

Bocholt ist eine Fahrradstadt, in der Radfahren eine Selbstverständlichkeit ist und viele Bürger mehr als ein Rad besitzen. Zugleich bleibt der MIV wichtig angesichts der Lage im ländlichen Raum und einem schwach ausgeprägten ÖV-Angebot. Dies spiegelt sich auch in den Schwerpunkten der Verkehrspolitik wider.

Zu den zentralen Maßnahmen des *Mobilitätskonzepts 2035* gehört eine innerstädtische Entlastungsstraße (Nordring), die bereits seit Jahrzehnten in den Verkehrsplänen steht, aber nie umgesetzt wurde und politisch hochgradig umstritten ist. Aus Sicht der Verwaltung ist sie auch nach neuerlicher Überprüfung als fachlich sinnvoll anzusehen und sollte zügig umgesetzt werden, um die Innenstadt zu entlasten und Vorteile für den Fuß- und Radverkehr sowie die Aufenthaltsqualität zu erzielen. Beim ruhenden Verkehr liegt der Schwerpunkt darauf, die Nachfrage auf die Parkbauten zu lenken, u.a. durch Attraktivitätssteigerung. Beim ÖV geht es angesichts geringer Nachfrage darum, ein Grundangebot für Menschen ohne Auto zu schaffen. Die Stadt ist Aufgabenträgerin für den städtischen Busverkehr und hat in den 2000ern einen 30 Minutentakt eingeführt, der als akzeptabel eingeschätzt wird. Die regionale Schienenverbindung Richtung Düsseldorf, Ruhrgebiet und Münster ist ein zentrales Anliegen insbesondere in Hinblick auf die Verlagerung des Pendlerverkehrs, für das sich Politik und Verwaltung einsetzen (Taktverbesserungen, Wiedereinrichtung der Achse Bocholt – Borken – Münster), jedoch mit begrenzten Einflussmöglichkeiten. Die Kreise im Münsterland (Borken, Coesfeld, Steinfurt und Warendorf) und die Stadt Münster haben im Dezember 2019 gemeinsam mit dem Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL) ein Konzept zur Verbesserung des S-Bahn Verkehrs vorgestellt, dessen Realisierung noch einige Jahre in Anspruch nehmen wird.

Auch beim Radverkehr gibt es regionale Kooperationen innerhalb des Münsterlandes zu Velorouten (Konzept des Kreises) und einem Radschnellweg Westliches Münsterland, dessen Projektidee auf die REGIONALE 2016 zurückgeht. Umsetzungshindernisse bestehen darin, dass der landeseigene Betrieb Straßen.NRW bislang nur in Ausnahmefällen breitere Radwege baut und dass die am schnellsten realisierbare Trasse für einen Radschnellweg über eine ehemalige Bahntrasse verläuft, so dass sich ein Konflikt zur möglichen Reaktivierung der Bahnstrecke ergibt, die nach bisherigen Machbarkeitsstudien jedoch keinen ausreichenden Kosten-Nutzenfaktor erreicht. Innerhalb des Stadtgebiets wird weiter in den Ausbau der Radinfrastruktur investiert. Als größere Maßnahme konnte die Radachse zwischen innerstädtischem Erholungsgebiet (Aasee, östlich vom Zentrum) und Innenstadt verbessert werden, insbesondere durch eine Brücke für den Fuß- und Radverkehr sowie eine Unterführung unter dem Ring. Zudem wurden die Fahrradabstellanlagen weiter ausgebaut, da die Nachfrage sehr hoch ist (inkl. abschließbaren Abstellmöglichkeiten mit Witterungsschutz).

Angesichts der über Jahrzehnte entstandenen umfangreichen Radinfrastruktur hat allerdings für die Verwaltung insbesondere die Instandhaltung Priorität (Erneuerung des Straßenbelags, Schäden durch Baumwurzeln und Erneuerung der Markierungen). Diese Kosten müssen vollständig von der Kommune getragen werden und stehen in Konkurrenz zu vielen anderen kommunalen Ausgaben. So ist beispielsweise der Ausbau von Radrouten attraktiv, weil hohe Förderanteile erreicht werden können.

Verwaltungsstruktur

In Bocholt sind bereits seit etwa 20 Jahren nahezu alle mobilitätspolitischen Anliegen und Aufgaben in einem Fachbereich gebündelt, der im Juni 2021 von „Tiefbau, Verkehr, Stadtgrün und Umwelt“ zu „Mobilität und Umwelt“ umbenannt wurde (bei gleichbleibender inhaltlicher Zuständigkeit). In der Stadtplanung gibt es keine eigene Abteilung für strategische Verkehrsplanung, so dass der Fachbereich „Mobilität und Umwelt“ die Stadtplanung bei Bedarf zu verkehrsplanerischen Themen berät. Beide Fachbereiche sind unter Leitung des Stadtbaurats im Vorstandsbereich 3 zusammengefasst.

Personal

Von 2017-2021 gab es insbesondere auf Leitungsebene Personalwechsel durch Pensionierungen (Stadtbaurat, Fachbereichsleiter), die in Kombination mit der Neuaufstellung des Mobilitätskonzepts zu einer konzeptionellen Neuaufstellung geführt haben. Als neuer Abteilungsleiter für den Verkehrs-

bereich konnte der Mitarbeiter des Planungsbüros, der federführend für das Mobilitätskonzept zuständig war, gewonnen werden. Personell konnten leichte Aufstockungen erreicht werden. Diese können die Personalstreichungen zu Beginn der 2000er kompensieren, werden dem eigentlichen Personalbedarf jedoch nicht gerecht.

Arbeitskreise, Beteiligungsformate und Netzwerke

In Bocholt wurde ein interfraktioneller Arbeitskreis für die Aufstellung des Mobilitätskonzepts eingerichtet und in dieser Phase als sinnvolle Ergänzung zu den Ausschüssen erachtet, jedoch nicht darüber hinaus. Da der Radverkehr bereits ein Schwerpunkt der Verkehrsplanung ist, wird kein Bedarf für einen Radbeauftragten als Koordinierungsposition gesehen. Der ADFC bringt sich über Stellungnahmen zu Projekten ein; es gab auch vereinzelt gemeinsame Gesprächstermine, jedoch keine regelmäßige Arbeitsrunde.

Die Stadt ist ebenso wie der Kreis Mitglied im AGFS und im Zukunftsnetz Mobilität NRW. Darüber hinaus ist die Stadt im globalen Netzwerk „Cities for Cyclists“ aktiv (seit 2017). In den deutschen Netzwerken sieht sich die Stadtverwaltung Bocholt in der Rolle des Vorreiters als Beispiel für andere Kommunen, da die Stadt seit Jahrzehnten kontinuierlich Radverkehrsförderung betreibt.

Politische Strukturen

Im Gemeinderat ist die CDU als stärkste Fraktion aus den Kommunalwahlen 2009, 2014 und 2020 hervorgegangen (zuletzt 23 von 48 Sitzen). Trotz geringerem Stimmenanteil der SPD wurde 2009 und 2014 ein SPD-Bürgermeister im Amt bestätigt. Das *Mobilitätskonzept 2035+* wurde wenige Wochen vor dem Amtsantritt des neuen CDU-Bürgermeisters beschlossen, der sich jedoch inhaltlich zu dem von seiner Partei mitbeschlossenen Konzept bekannt hat. Wie schnell und in welchem Umfang die Maßnahmen umgesetzt werden können, hängt maßgeblich von den bereitgestellten Mitteln und haushaltspolitischen Prioritäten der Ratsmehrheit ab. Dabei konkurriert die Verkehrspolitik mit anderen Infrastrukturausgaben, die viele Mittel binden, u.a. die Rathaussanierung und Schulsanierungen. Der Handlungsdruck in der Verkehrspolitik wird dabei als eher gering eingeschätzt. Dies hat sich in den letzten Jahren auch durch externe Impulse nicht geändert und spiegelt sich in einer geringen Anzahl von Ratsentscheidungen zu verkehrspolitischen Themen wider.

Einige verkehrspolitische Maßnahmen werden in Bocholt politisch sehr kontrovers diskutiert, insbesondere der Bau des Nordrings sowie die Nutzung einer ehemaligen Bahntrasse als Radschnellweg, anstelle diese für die potenzielle Wiederaufnahme des Bahnverkehrs freizuhalten (s. Textbaustein: Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen). Uneinigkeiten bei der umstrittenen innerstädtischen Entlastungsstraße haben zu Verzögerungen beim Mobilitätskonzept, Gegenstimmen und Enthaltungen geführt. Eine Ratsmehrheit bestehend aus CDU, Stadtpartei und FDP unterstützt das Projekt, während sich die SPD im Kommunalwahlkampf 2020 dagegen positioniert hat. Insgesamt zeigt sich am Abstimmungsverhalten im Rat jedoch, dass viele der beschlossenen Maßnahmen von einer breiten Mehrheit mitgetragen wurden. Abgelehnte Anträge bezogen sich im Zeitraum 2014-2021 vor allem auf das Thema Parken. Dies betraf sowohl Anträge auf kostenfreies Parken als auch die Entfernung von Parkplätzen. Fast alle abgelehnten Anträge sind von der seit 2015 bestehenden „Fraktion Liberales Bündnis Bocholt“ eingereicht worden, die sich aus der FDP und ehemaligen AfD-Mitgliedern zusammensetzt.

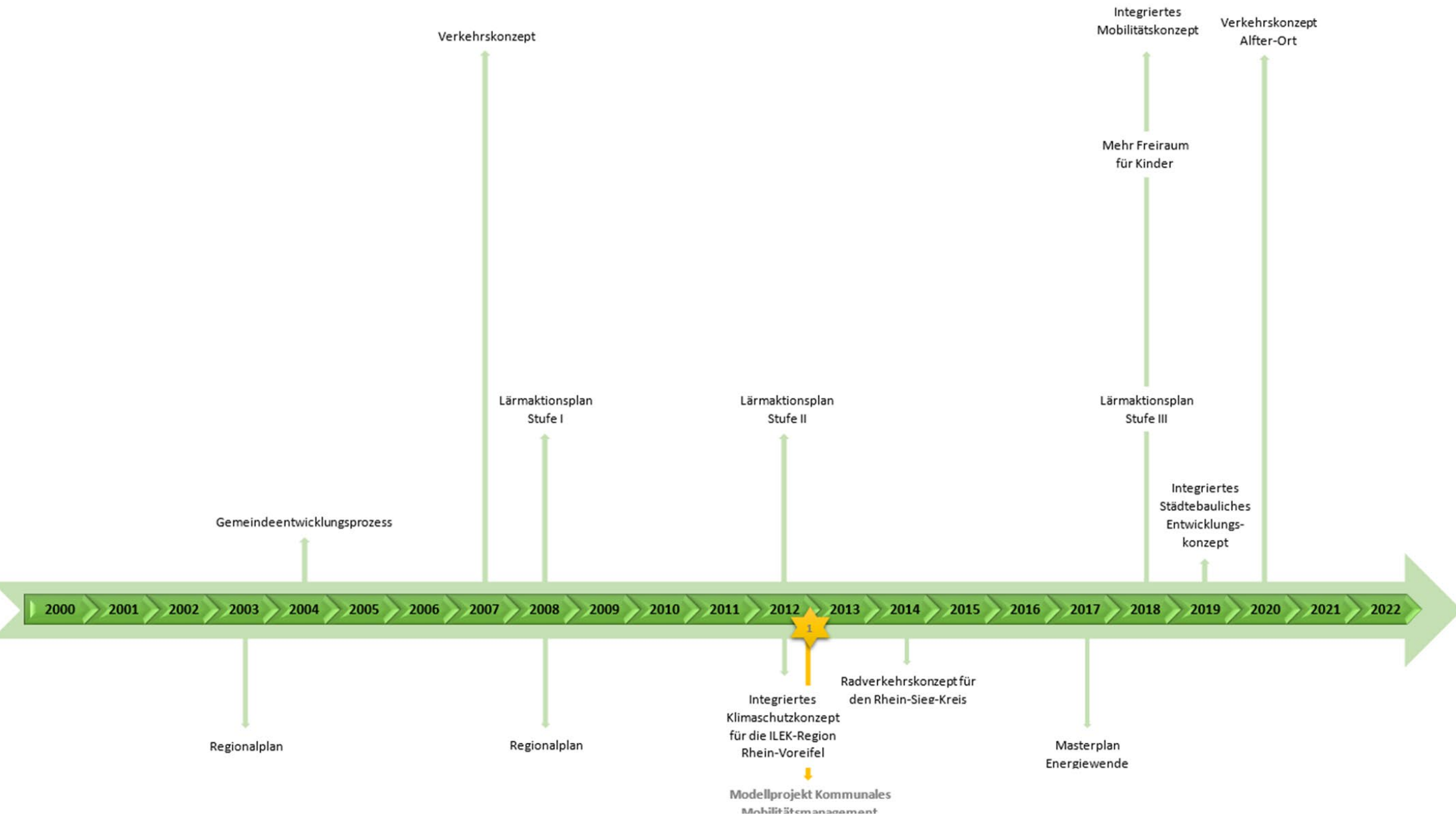
Alfter

Kommunale Voraussetzungen/Besonderheiten

Die Gemeinde Alfter ist die kleinste Untersuchungskommune in unserem Forschungsprojekt. Als eine der beiden Modellkommunen des Projekts *Kommunales Mobilitätsmanagement* wurde Alfter bei dem Aufbau eines dauerhaften Mobilitätsmanagements unterstützt. Zu diesem Zweck begleiteten der Verkehrsverbund Rhein-Sieg und weitere Projektpartner den Aufbau und die Verankerung geeigneter Organisationsstrukturen in Alfter über einen Zeitraum von fünf Jahren. Teil des Projektes war auch die Erarbeitung eines kommunalen Mobilitätskonzeptes. (Jansen et al. 2020)

Der Ortskern in Alfter ist von einer engen Straßenrandbebauung, sowie von schmalen und verwinkelten Gassen geprägt. Dadurch ist der Verkehrsraum stark begrenzt und bietet nur wenig Platz für Fuß-

Abbildung 10: Berücksichtigte Planwerke der Gemeinde Alfter



und Radverkehr. Gehwegbereiche sind im Ortskern kaum vorhanden, während der Platz für separate Radwege oder Radschutzstreifen gänzlich fehlt. (StadtUmBau GmbH 2019; Planersocietät 2018) Das stark autozentrierte Denken in der Vergangenheit verstärkte die schlechten Verkehrssicherheitsbedingungen für den Fuß- und Radverkehr. Zusätzlich erschwerten die engen Verkehrsräume die Einhaltung der Vorgaben der StVo für Maßnahmen zu Gunsten einer höheren Verkehrssicherheit für Fuß- und Radverkehr.

Die Einleitung eines Wandels im Verkehrssektor wird in Alfter durch die finanzielle Lage der Gemeinde erschwert. Alfter befindet sich in der Haushaltssicherung, wodurch die Finanzierung von freiwilligen Aufgaben kaum möglich ist und die Vorfinanzierung größerer Investitionen erschwert wird.

Verkehrspolitische Ziele und deren Nachverfolgung

Der Impuls sich in Alfter mit der Thematik kommunales Mobilitätsmanagement auseinanderzusetzen kam im Jahr 2012 aus der Verwaltung. Dies wurde mit der Teilnahme als Modellkommune an dem Projekt Kommunales Mobilitätsmanagement gefestigt und kann als Einleitung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung eingeordnet werden. So sind bis 2018 kaum Plandokumente, die verstärkt Mobilität und/oder Verkehr thematisieren, zu finden (allein das Verkehrslenkungskonzept 2007 und regionale Plandokumente). Und das obwohl insbesondere der Pendlerverkehr eine große Rolle in Alfter spielt, denn die Gemeinde liegt mit einer Auspendlerquote von 84% auf dem ersten Rang in NRW (Planersocietät 2018; IT.NRW 2020).

Mit Beginn des Erarbeitungsprozesses des *Integrierten Mobilitätskonzeptes* kann eine wachsende Präsenz von Mobilitäts- und Verkehrsthemen in der Kommunalpolitik, aber auch in der lokalen Presse beobachtet werden. Seit 2018 sind die Bemühungen um ein kommunales Mobilitätsmanagement auf Konzeptebene sichtbar: Das *Integrierte Mobilitätskonzept* ist als Rahmenkonzept zu verstehen, das ein Umdenken bei den lokalen Akteuren (Politik, Verwaltung und Bürger) anstoßen soll.

Das Leitziel „Nachhaltige Entwicklung von Verkehr und Mobilität in der Gemeinde Alfter“ des Mobilitätskonzeptes gilt als planerische Basis für Verkehrsplanung und Stadtentwicklungsplanung (Planersocietät 2018). Das Leitziel umfasst dementsprechend auch die Aufwertung der Lebensqualität und damit inbegriffen eine bessere Luftqualität. Durch die unmittelbare Nähe zur Stadt Bonn und die starken Pendlerverflechtungen dorthin, waren die Fahrverbote auch in Alfter ein Thema.

Dennoch gibt es weder für das Leitziel, noch für die untergeordneten Oberziele quantifizierbare Zielwerte. Solche konnten auch in den früheren Konzepten mit Ausnahme des *regionalen Masterplans Energiewende* nicht gefunden werden.

Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen

Eine grundlegende Problematik in Alfter ist die mangelnde Verkehrssicherheit von Fußgängern und Radfahrern: „Häuserzeilen entlang von engen Straßen, die bis an schmale Gehwege grenzen, führen zu Nutzungsbeeinträchtigungen für Fußgänger und zu unübersichtlichen Situationen, die mit Gefährdungen für den fußläufigen Verkehr einhergehen.“ (Planungsbüro STADTKINDER GmbH 2018) „Parkende Kfz sowie hohe Kfz-Belastungen und –Geschwindigkeiten führen gerade auf vielen Hauptverkehrsstraßen zu einer geringen Verkehrssicherheit.“ (Planersocietät 2018)

Diese Problematik wurde u.a. im Rahmen der Kampagne „Mehr Freiraum für Kinder“ aufgegriffen. Kern dieser Kampagne war die Entwicklung von Maßnahmen und Strategien zur Stärkung einer sicheren und eigenständigen Teilnahme von Kindern am Verkehr. Die Ergebnisse wurden im *Integrierten Mobilitätskonzept* aufgenommen und berücksichtigt.

Während des Modellprojektes *Kommunales Mobilitätsmanagement* stand neben den Inhalten die Prozesskultur im Vordergrund. Durch die beratenden Akteure gab es viel Input und Anregungen für die Integration von Partizipation und Evaluation in die Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Verwaltungsstruktur und Personal

Auch wenn der Impuls für einen Wandel im Verkehrssektor von der Verwaltung selbst ausging, wurde das kommunale Mobilitätsmanagement sehr lange von zwei Verwaltungsmitarbeiterinnen neben ih-

ren anfallenden Verwaltungstätigkeiten abgewickelt. 2015 absolvierten sie die Fortbildung zur Mobilitätsmanagerinnen und begleiteten in dieser Funktion den Erarbeitungsprozess des *Integrierten Mobilitätskonzeptes*. Die Aufgaben des Mobilitätsmanagements waren aber letztendlich bis zum Jahr 2020 in keiner Stellenbeschreibung verankert. 2020 änderte sich das und die Aufgaben des Mobilitätsmanagements sind im Fachbereich Regionale und Nachhaltige Entwicklung angesiedelt - in Kombination mit Klimaschutz und Umweltplanung. Die Umsetzung verkehrsplanerischer Maßnahmen ist dagegen weiterhin im Tiefbauamt im Fachbereich Planen, Bauen, Infrastruktur angesiedelt.

Arbeitskreise, Beteiligungsformat und Netzwerke

Im Textbaustein Inhaltliche Schwerpunkte und Maßnahmen wurde bereits erläutert, dass die Prozessgestaltung und besonders die Integration von Partizipationsformaten und Evaluationsprozessen einen wichtigen Baustein des Modellprojektes Kommunales Mobilitätsmanagement darstellten. Beispielsweise wurde ein interfraktioneller Arbeitskreis eingerichtet, Lösungen gemeinsam im Dialog erarbeitet und Ansätze für mehr Transparenz, frühzeitige Information und Kommunikation, sowie für eine effektivere Gestaltung der Partizipation entwickelt.

Nach Aussagen aus der Verwaltung machen sich die neuen Formate und Abläufe bereits in einer einfacher und direkter gestalteten Kommunikation zwischen Verwaltung und Politik bemerkbar. So möchte die Verwaltung beispielsweise das Format der verwaltungsinternen fachübergreifenden Arbeitstreffen in Form einer Mobilitätsrunde über den Erarbeitungsprozess des *Integrierten Mobilitätskonzeptes* hinaus aufrechterhalten. Ein Beispiel für eine enge Zusammenarbeit mit betroffenen Akteuren ist die Kampagne „Mehr Freiraum für Kinder“, in der Kinder Jugendliche und Eltern einbezogen wurden.

Auch der ansässige Ortsverband des ADFCs ist sehr um Mitgestaltungsmöglichkeiten in der Radverkehrsentwicklung bemüht. In jährlich stattfindenden Treffen mit der Politik werden vereinbarte Schwerpunkte und Maßnahmen überprüft. Zusätzlich trägt der ADFC dem Rat immer wieder Ideen vor und organisiert regelmäßige Radelrunden mit dem Bürgermeister, die für *commitment* sorgen sollen. Trotzdem bemängelt der ADFC konzeptionell zu wenig einbezogen zu werden. Auch während des Entstehungsprozesses des *Integrierten Mobilitätskonzeptes* konnte der Fahrradverband nicht so viel Einfluss auf Planung und Entwicklung nehmen, wie erhofft.

Neben dem ADFC engagieren sich der Heimatverein und die Bürgerinitiative zu Kleinbussen für die Gestaltung von Mobilität und Stadtgestalt.

Über die kommunalen Grenzen hinaus sind die Bürgermeister der sechs linksrheinischen Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises gut vernetzt. Sie treffen sich regelmäßig und tauschen sich zu unterschiedlichsten Themen aus, auch zur Verkehrsthemen. Die Zusammenarbeit mit der Stadt Bonn erfolgt dagegen eher auf Kreisebene.

Politische Strukturen

Laut Verwaltung herrscht in der Politik eine gewisse Grundeinigkeit. Unstimmigkeiten sind auf individuelle Schwerpunktsetzungen (Herzenthemen) der einzelnen Politiker und weniger auf verschiedene ideologische Grundeinstellungen zurückzuführen. So wurde der Impuls zum Wandel in der Verkehrsentwicklung ausnahmslos von der Politik mitgetragen. Weder die grundlegende Einleitung dieses Wandels noch der spätere Beschluss des *Integrierten Mobilitätskonzeptes* verlangten Überzeugungsarbeit im Rat. Diese Grundeinigkeit zeigt sich auch in der gemeinsamen Entscheidung aller beteiligten Akteure den Erarbeitungsprozess des *Integrierten Mobilitätskonzeptes* während des Wahlkampfes der Kommunalwahlen 2020 zu unterbrechen, um den Prozess nicht zu gefährden. Allerdings begünstigen die hohen Förderanteile von bis zu 80% sicherlich auch die starke politische Einigkeit.

Aufgrund der Größe der Gemeinde herrscht zwischen Bürgern und Politik, sowie zwischen Bürgern und Verwaltung ein engeres Verhältnis, als es in vielen Großstädten der Fall ist. Denn die lokalen Akteure kennen sich, wodurch Ideen und Kritik der Bürger einfacher und direkter im Rat oder der Verwaltung ankommen.

Die Inhalte der Anträge im Rat zeigen, dass die Kommunalpolitik in Alfter vorrangig kleinteilig und örtlich begrenzt denkt. Es werden viele kleinere Anliegen im Rat besprochen, wie zum Beispiel die Absenkung eines bestimmten Bordsteins, Verkehrsinseln oder einzelne Piktogramme zur Verdeutlichung von Parkverboten.

Abbildungsverzeichnis (Anhang)

Abbildung 1: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Dortmund.....	II
Abbildung 2: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Karlsruhe	VI
Abbildung 3: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Münster.....	X
Abbildung 4: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Bonn	XIV
Abbildung 5: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Freiburg i. B.....	XVIII
Abbildung 6: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Darmstadt.....	XXI
Abbildung 7: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Leverkusen.....	XXIII
Abbildung 8: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Lünen	XXVI
Abbildung 9: Berücksichtigte Planwerke der Stadt Bocholt.....	XXIX
Abbildung 10: Berücksichtigte Planwerke der Gemeinde Alfter.....	XXXII

Literaturverzeichnis (Anhang)

ADFC Lünen (2020): Wahlprüfsteine zur Kommunalwahl. Lünen.

Bundesstadt Bonn (Hg.) (2012): Verkehrsentwicklungsplan Bonn. VSU GmbH; Intraplan Consult GmbH; AB Stadtverkehr. Online verfügbar unter <https://www.bonn.de/themen-entdecken/verkehr-mobilitaet/verkehrsentwicklungsplan-2020.php>, zuletzt geprüft am 08.12.2019.

Bundesstadt Bonn (Hg.) (2013): INTEGRIERTES KLIMASCHUTZ- UND KLIMAANPASSUNGSKONZEPT. ENDBERICHT: TEILBEREICHE ENERGIE UND MOBILITÄT. Unter Mitarbeit von Gertec GmbH Ingenieurgesellschaft.

Bundesstadt Bonn (2018): Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesstadt Bonn. Umsetzung der Agenda 2030 in Bonn, zuletzt geprüft am 12.11.2019.

Bundesstadt Bonn (2022): Luftreinhaltung. Lead City. Modellstadt für Luftreinhaltung. Hg. v. Bundesstadt Bonn. Online verfügbar unter <https://www.bonn.de/themen-entdecken/umwelt-natur/modellstadt-fuer-luftreinhaltung.php>, zuletzt aktualisiert am 2022, zuletzt geprüft am 22.08.2022.

Heidenreich, Jürgen (2016): 25 Jahre ADFC in Lünen. In: *FahrRad ADFC-Fahrradzeitung für den Kreis Unna*, S. 23–27. Online verfügbar unter https://www.adfc-nrw.de/uploads/media/FahrRad-Sonderausgabe-2016_Web.pdf, zuletzt geprüft am 02.03.2020.

IT.NRW (Hg.) (2020): Pendlerrechnung Nordrhein-Westfalen. Methodenbeschreibung. Düsseldorf.

Jansen, Theo; Märker, Jana; Dr.-Ing. Mühlenbruch, Iris; Wimbert, Chantal; Wissmann, Christian; Woelert, Lutz (2020): Kommunales Mobilitätsmanagement als Change-Management-Prozess. Handbuch des Zukunftsnetz Mobilität NRW. Hg. v. Zukunftsnetz Mobilität NRW. Online verfügbar unter <https://www.zukunftsnetz-mobilitaet.nrw.de/media/2022/5/16/9392899e384b3506e48d582adb269b37/znm-handbuch-komm.pdf>, zuletzt geprüft am 12.07.2022.

Jung Stadtkonzepte Stadtplaner & Ingenieure Partnerschaftsgesellschaft, Köln; Gertec GmbH Ingenieurgesellschaft (2017): Masterplan 100% Klimaschutz. Münster Klimaschutz 2050. Hg. v. Stadt Münster. Köln.

Kaulen, Ralf (2012): Radverkehrsnetz Nordrhein-Westfalen. Grundlagen, Realisierung und Mehrwerte des landesweiten Radverkehrsnetzes und seine Bedeutung zur Verwirklichung einer nachhaltigen selbsterklärenden multimodalen Mobilität. Dissertation. Universität Trier, Trier. Fachbereich VI (Geographie/Geowissenschaften). Online verfügbar unter https://ubt.opus.hbz-nrw.de/opus45-ubtr/frontdoor/deliver/index/docId/541/file/dissertation_kaulen.pdf, zuletzt geprüft am 23.04.2020.

Kreis Unna (2013): Radverkehrskonzept Kreis Unna. Handlungsprogramm. Hg. v. Kreis Unna, zuletzt geprüft am 24.11.2020.

LK Argus Kassel GmbH; in Zusammenarbeit mit Burkhard Horn Mobilität & Verkehr - Strategie & Planung (2018): Expertise "Vorzeitige Gestaltung des Zukunftsprozesses Masterplan Mobilität Münster 2035+. Masterplan für die Gestaltung nachhaltiger und emissionsfreier Mobilität im Rahmen des Förderprogramms "Fonds nachhaltiger Mobilität für die Stadt" des BMVI. Hg. v. Stadt Münster, Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Verkehrsplanung.

PGV Planungsgemeinschaft Verkehr (2012): BYPAD-Verfahren Stadt Lünen. Qualitätsmanagement für den Radverkehr 2012. Auditbericht und Qualitätsplan. Hannover.

Planersocietät (2018): Integriertes Mobilitätskonzept – Gemeinde Alfter. Unter Mitarbeit von Christian Bexen und Christian Schipplick. Hg. v. Gemeinde Alfter und Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH - Koordinierungsstelle Rheinland. Online verfügbar unter https://alfter.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFDfFcExjZTcoQ9ytOMZxlyi2sllxIHekOU1-u1rOm0jHt-faQvFiH/Mobilitaetskonzept_Alfter_Teil-1_nicht_drucken.pdf, zuletzt geprüft am 02.03.2020.

Planersocietät (2019): Mobilitätskonzept Leverkusen 2030+ (Zwischenbericht). Hg. v. Stadt Leverkusen.

Planersocietät (2020a): Mobilitätskonzept 2030+ Stadt Leverkusen. Endbericht. Hg. v. Stadt Leverkusen.

Planersocietät (2020b): Stadt Bocholt. Integriertes Mobilitätskonzept 2035. Endbericht zum integrierten Handlungskonzept. Dortmund.

Planungsbüro STADTKINDER GmbH (2018): Mehr Freiraum für Kinder - Ein Gewinn für alle! Beratung der Gemeinde Alfter. Hg. v. Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH, zuletzt geprüft am 16.10.2019.

Stadt Freiburg (2019): Auszeichnungen der letzten Jahre für die Stadt Freiburg, bei denen die Verkehrsplanung eine Rolle gespielt hat. Online verfügbar unter <https://www.freiburg.de/pb/1263728.html>, zuletzt geprüft am 13.09.2022.

Stadt Freiburg (2020): Arbeitsgruppe Mobilität 2030. Klimaneutral Mobil in Freiburg und Verbesserung im Fuß- und Radverkehr. Drucksache G-20/258.

Stadt Freiburg (Hg.) (2022): Behördenwegweiser. Dezernat V. Online verfügbar unter <https://www.freiburg.de/pb/-/205348/dezernat-v/oe6010310>, zuletzt geprüft am 20.10.2022.

Stadt Münster (2009a): 1. Zwischenbericht Verkehrsentwicklungsplan Münster 2025. Baustein I: Analyse. Hg. v. Stadt Münster, zuletzt geprüft am 03.12.2019.

Stadt Münster (2009b): Verkehrssicherheitskonzept der Stadt Münster 2025, zuletzt geprüft am 31.01.2020.

Stadt Münster (2016): Radverkehrskonzept Münster 2025. Öffentliche Beschlussvorlage. 22.09.2016 Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wohnen Entscheidung. Hg. v. Stadt Münster. Münster.

Stadt und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH (2018): Bundesstadt Bonn-Bad Godesberg. Ergebnisse des Leitbildprozesses für den Stadtbezirk und Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept für die Innenstadt von Bad Godesberg. Entwurf.

StadtUmBau GmbH (2019): Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK) Ortskern Alfter, zuletzt geprüft am 09.03.2020.

Stadtverkehr GbR (2010): Fahrrad-Hauptstadt 2020 Bonn. Strategiekonzept zur ganzheitlichen Förderung des Radverkehrs. Online verfügbar unter file:///C:/Users/laura/AppData/Local/Temp/silo.tips_strategiekonzept-zur-ganzheitlichen-frderung-des-radverkehrs-ab-stadtverkehr-gbr-bro-fr-stadtverkehrsplanung-w-angenendt-a.pdf, zuletzt geprüft am 12.10.2020.

Winning, H.-H.; Streichert, E.; Brög, W. (1990): Verkehrsentwicklungsplanung Lünen. Kurzfassung des Teils Planung. Hg. v. AGV Arbeitsgruppe Verkehrsentwicklungsplanung. Bochum.

Wolter, Peter (2021): ADFC vor Ort - KV Münsterland. Vorstellung - Fahrradbüro Münster. Hg. v. Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club, Kreisverband Münsterland e.V. Online verfügbar unter <https://kreisverbaende.adfc-nrw.de/kv-muenster/radverkehr/radverkehrsnachrichten/article/vorstellung-fahrradbuero-muenster.html>, zuletzt aktualisiert am 18.02.2021, zuletzt geprüft am 11.07.2022.