

## 3.1.2.1 Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Verkehrspolitik

Oliver Schwedes

### Zusammenfassung

Die Frage, welche verkehrspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene bestehen, wurde in der Vergangenheit immer wieder unterschiedlich beantwortet, wobei das Spektrum von viel bis keine reicht. Um diesbezüglich eine Einschätzung treffen zu können, werden zunächst die programmatischen Ziele dargelegt, an denen sich die Verkehrspolitik heute orientiert. Daraufhin wird das konzeptionelle Instrument einer integrierten Verkehrspolitik vorgestellt, mit dem die verkehrspolitischen Ziele umgesetzt werden sollen.

Die kommunale Verkehrspolitik muss im europäischen politischen Mehrebenensystem betrachtet werden. Daher werden eingangs kurz eine verkehrspolitische Bilanz auf europäischer Ebene, der Bundes- und der Länderebene skizziert, bevor sich der Beitrag intensiver mit den Möglichkeiten und Grenzen der kommunalen Verkehrspolitik befasst. Dabei wird anhand vereinzelter Erfolgsfälle gezeigt, dass auf kommunaler Ebene Gestaltungsmöglichkeiten bestehen und wie diese verkehrspolitisch erfolgreich genutzt werden können. Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass bis heute in den meisten Fällen die vorhandenen verkehrspolitischen Handlungsspielräume nicht im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung ausgeschöpft wurden.

### Abstract

In the past, the question of what possibilities exist for shaping transport policy at the municipal level has repeatedly been answered in different ways, with the spectrum ranging from a great deal to none. In order to be able to make an assessment in this regard, the programmatic goals that guide transport policy

today are first presented. Thereupon, the conceptual instrument of an integrated transport policy is presented, with which the transport policy goals are to be implemented.

The municipal transport policy has to be considered in the European political multi-level system. Therefore, a brief review of transport policy at the European, federal and state levels is outlined at the beginning, before the article deals more intensively with the possibilities and limits of municipal transport policy. Based on isolated success stories, it is shown that there are possibilities for action at the municipal level and how these can be used successfully in transport policy. The article comes to the conclusion that, in most cases, the existing scope for action in the field of transport policy has not been fully exploited in terms of sustainable transport development.

**Schlüsselwörter:** Verkehr, Politik, Planung, Integration, Nachhaltigkeit

## 1 Einleitung

Die Verkehrspolitik war lange Zeit bestimmt durch den Primat des Ökonomischen. Alle Überlegungen zur politischen Gestaltung der Verkehrsentwicklung orientierten sich überwiegend an den Erfordernissen einer erfolgreichen Wirtschaftsentwicklung. Während die arbeitsteilige Ausdifferenzierung des Produktionsprozesses ein stetiges Verkehrswachstum erzwingt, um die auseinanderstrebenden Produktionsstandorte miteinander zu verbinden, sollte das verfassungsrechtlich verbürgte Mindestmaß an Mobilität für jede Bürgerin und jeden Bürger die Menschen anfangs vor allem dazu befähigen, ihre immer weiter entfernten Arbeitsplätze zu erreichen. Damit beschränkte sich die soziale Teilhabe zunächst auf die Gewährleistung beruflicher Zugänge und wurde erst später durch einen umfassenderen Anspruch gesellschaftlicher Partizipation und Konsumtion erweitert, der auch individuelle Mobilitätsbedürfnisse einbezieht. Schließlich erfährt auch der Umweltgedanke in der Verkehrspolitik erst in jüngster Zeit wachsende Aufmerksamkeit. Dabei ist jedoch zwischen programmatischen und konzeptionellen Ansätzen einerseits und ihrer Umsetzung andererseits zu unterscheiden. Der Beitrag widmet sich der Frage, welche verkehrspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene bestehen, um die ökonomischen, sozialen und ökologischen

Ansprüche im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu beeinflussen.

## 2 Die neue Programmatik

Seit den 1970er-Jahren wird das konventionelle verkehrspolitische Verständnis, den Verkehrsfluss im Sinne einer positiven Wirtschaftsentwicklung unter allen Umständen aufrechtzuerhalten, ernsthaft infrage gestellt (Schmucki 2001). Der verkehrspolitischen Unterstützung einer sektoralen „Anpassungsplanung“, die an einzelnen Verkehrsträgern orientiert war und darauf zielte, die Erstellung der Infrastruktur für das entsprechend dem prognostizierten Wirtschaftswachstum notwendige Verkehrswachstum zu organisieren, wurde in den 1990er-Jahren das verkehrspolitische Programm der „Verkehrswende“ entgegengestellt (Hesse 1993). Der Verkehrswende lag die Einsicht zugrunde, dass der einseitige Wachstumspfad im Verkehrssektor zunehmend an ökologische Grenzen stößt und es deshalb einer grundlegenden Richtungsänderung im Verkehrswesen bedarf. Analog zum Energiesektor wurde eine Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum angestrebt. Dabei wurden drei bis heute besonders relevante Themenfelder identifiziert: *Erstens* die enge Wechselwirkung zwischen der Verkehrsentwicklung und der Stadt- bzw. Siedlungsentwicklung. Demnach erfordert die wachsende Zersiedlung im ländlichen Raum die Überwindung immer größerer Distanzen, wofür dementsprechend wachsende Verkehrsleistungen erforderlich sind. Das erklärte Ziel der Verkehrswende besteht in der Rückbesinnung auf gemischte städtische Nutzungskonzepte, die, entgegen der funktionalen Trennung von Wohnen, Arbeiten, Freizeitgestaltung, Kultur, Versorgung und Ausbildung, eine möglichst nahräumliche Organisation ermöglichen (Gertz & Werner 2022). *Zweitens* wurde eine verkehrssparende Unternehmenspolitik als bedeutendes verkehrspolitisches Handlungsfeld angesprochen. Die im Gefolge der fortschreitenden arbeitsteiligen Ausdifferenzierung zu verzeichnende wachsende räumliche Trennung verschiedener Produktionsstandorte erfordert ebenso einen gesteigerten Verkehrsaufwand wie ineffiziente Unternehmensstrukturen. Eine Verkehrswende in diesem Bereich setzt auf die verkehrspolitische Unterstützung neuer Produktionsräume mit regionalen Wertschöpfungsketten sowie ein umweltorientiertes Transportmanagement, das neben der Optimierung betrieblicher Transportabläufe die Entlastung des Stadtraums anstrebt (Flä-

mig 2023). *Drittens* schließlich zielt der Ansatz der Verkehrswende auf einen Wechsel von der angebots- zu einer nachfrageorientierten verkehrspolitischen Strategie. Das heißt, Verkehrspolitik orientiert sich nicht mehr überwiegend an der Herstellung vermeintlich oder tatsächlich notwendiger Verkehrsangebote, sondern richtet seine Handlungsstrategie stärker an den spezifischen Bedürfnissen der Nutzer:innen aus. Dazu zählt insbesondere die öffentliche Kommunikation verkehrspolitischer Maßnahmen im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Denn die von der Verkehrswendestrategie angestrebte grundlegende Richtungsänderung im Verkehrswesen erfordert insbesondere ein verändertes individuelles Verkehrsverhalten. Das wiederum ist nur möglich, wenn die Menschen an diesem Wandel beteiligt werden (Bruns et al. 2023).

Der bis heute gültige programmatische Anspruch einer neuen verkehrspolitischen Ausrichtung wurde konzeptionell in einer integrierten Verkehrspolitik gefasst.

### 3 Die integrierte Verkehrspolitik

Mit dem programmatischen Gegenentwurf der Verkehrswende zu dem konventionellen verkehrspolitischen Ansatz der sektoralen Anpassungsplanung wurde zunehmend die Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit im Politikfeld Verkehr problematisiert. Um dem umfassenden verkehrspolitischen Anspruch der Verkehrswende gerecht zu werden, der darauf gerichtet war, Verkehrspolitik als Gesellschaftspolitik zu begreifen, begegnete man der sich an einzelnen Verkehrsträgern orientierten sektoralen Verkehrspolitik mit dem Leitbild der integrierten Verkehrspolitik (Schwedde 2018). Dabei können fünf Integrationsmodi unterschieden werden: die technische, die politische, die soziale, die ökologische und die ökonomische Integration.

#### 3.1 Technische Integration

Durch eine technische Integration soll erreicht werden, dass die einzelnen Verkehrssysteme nicht mehr weitgehend losgelöst voneinander existieren, sondern so weiterentwickelt werden, dass sie technisch stärker ineinandergreifen. Das Ziel besteht darin, die oftmals erzwungene Fixierung auf ein

Verkehrsmittel, wie etwa das Auto, durch eine flexible Nutzung unterschiedlicher Verkehrsmittel zu relativieren und eine nachhaltigere Verkehrsmittelwahl zu unterstützen. Ein aktuelles Beispiel ist die von der Deutschen Bahn in verschiedenen Kommunen durchgeführte Einbindung von Fahrrädern und Carsharing-Autos in den öffentlichen Verkehr. Durch die Integration des Fahrrad- und Autobausteins in das öffentliche Verkehrssystem mithilfe neuer technischer Innovationen soll eine Mobilitätsdienstleistung angeboten werden, die insbesondere in urbanen Ballungsräumen den privaten Pkw im besten Fall überflüssig macht.

### 3.2 Politische Integration

Neben der technischen umfasst die integrierte Verkehrspolitik auch eine politische Integration. Damit ist die Einbindung unterschiedlicher politischer Ressorts in den politischen Entscheidungsprozess gemeint, deren Aktivitäten sich direkt oder indirekt auf die Verkehrsentwicklung auswirken. Das bezieht sich etwa auf die schon erwähnte Stadt- und Siedlungspolitik, die in den letzten Jahrzehnten eine disperse Raumstruktur unterstützt hat, welche in vielen Fällen nicht mehr anders als mit dem Auto erschlossen werden kann. Durch die enge Zusammenarbeit der einzelnen politischen Ressorts soll eine frühzeitige Verständigung über die jeweils angestrebten Maßnahmen und deren verkehrliche Auswirkungen erreicht werden. Auf diese Weise sollen mögliche negative Effekte vorher thematisiert und alternative Strategien diskutiert werden, sodass etwa Lärmemissionen nicht erst nachträglich durch teure Maßnahmen gemindert, sondern schon im Vorfeld so weit wie möglich vermieden werden.

### 3.3 Soziale Integration

Als dritter Integrationsmodus ist die soziale Integration zu nennen. Sie zielt darauf, möglichst alle von verkehrspolitischen Entscheidungen Betroffenen am Willensbildungsprozess zu beteiligen. Dementsprechend wurden in den letzten Jahren vor allem auf kommunaler Ebene bei der Entwicklung verkehrspolitischer Entwicklungsstrategien runde Tische oder Mediationsverfahren eingerichtet, zu denen alle interessierten gesellschaftlichen Gruppen eingeladen wurden. Oftmals verband die Politik damit die Erwartung, auf

diese Weise Konflikte zu vermeiden und für alle Beteiligten tragbare Kompromisse erzielen zu können. Das Ergebnis waren nicht selten faule Kompromisse, da sich in den Partizipationsverfahren mächtige Partikularinteressen durchzusetzen vermochten. In diesen Fällen hat die Politik ihre Aufgabe, kollektiv bindende Entscheidungen zu erwirken, verfehlt. Von politischen Entscheidungen kann nur dann gesprochen werden, wenn zwischen zwei sich wenigstens partiell widersprechenden Alternativen entschieden wird. In diesen Fällen kommt der Politik die genuine Aufgabe zu, eine Entscheidung herbeizuführen, die sich *für* die eine, aber zugleich *gegen* eine andere gesellschaftliche Gruppierung richtet. Mit anderen Worten, die soziale Integration im Verkehrssektor erfordert eine kontroverse Debatte, die Konflikte nicht aus dem Weg geht, sondern sie einem kollektiven Willensbildungsprozess aussetzt. Demgegenüber neigen die auf Konsens zielenden runden Tische dazu, widersprüchliche Positionen zu negieren, um Interessenskonflikte aus dem Weg zu gehen.

### 3.4 Ökologische Integration

Während die soziale Integration den Anspruch erhebt, die von verkehrspolitischen Entscheidungen tangierten Menschen einzubeziehen, zielt die ökologische Integration auf die systematische Berücksichtigung der natürlichen Umwelt bei verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen. Vor allem mit der wachsenden Beachtung des Klimawandels und seiner globalen Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Menschen hat in den letzten Jahren die Umweltfrage im Verkehrssektor rasant an Bedeutung gewonnen. Das hat dazu geführt, dass bei verkehrspolitischen Projekten neben den an ökonomischer Effizienz orientierten Kosten-Nutzen-Rechnungen zunehmend auch Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt werden, die als fester Bestandteil im verkehrspolitischen Entscheidungskalkül berücksichtigt werden sollen. Dafür werden die durch den Verkehr erzeugten Umweltschäden in Form sog. externer Kosten erfasst (Brenck et al. 2016). Als einer der größten CO<sub>2</sub>-Emittenten und als einziger Sektor, in dem die Kohlendioxidemissionen bis heute weiter steigen, kommt dem Verkehr bezüglich des Klimawandels eine besondere Bedeutung zu.

### 3.5 Ökonomische Integration

Die ökonomische Integration ist in den Verkehrswissenschaften bis heute der vorherrschende Integrationsmodus. Mit ihr verbindet sich die Vorstellung einer über den Markt vermittelten Wettbewerbslogik. Während die soziale, die ökologische, die technische und die politische Integration auf Formen der Kooperation angewiesen sind, gründet sich demgegenüber die ökonomische Integration auf der Idee der produktiven Konkurrenz. Damit liegt die ökonomische Integration gewissermaßen quer zu den anderen vier Integrationsmodi. Die auf dem Markt verfolgten Eigeninteressen münden demnach in einer dem Gemeinwohl dienenden Marktintegration. Da hier die Akteure aufgefordert sind, nicht miteinander zu kooperieren, sondern in wechselseitige Konkurrenz zueinander zu treten, wird in diesem Fall auch von einer negativen Integration gesprochen. Aus dieser Perspektive resultiert z. B. die verkehrspolitische Überzeugung, dass der Wettbewerb der Verkehrsmittel um die Gunst der Kunden zu einer optimalen Allokation der ökonomischen Ressourcen führt. Die Nachfrage bestimmt demnach das Angebot der verschiedenen Verkehrsmittel und trägt damit im Verkehrssektor zur gesellschaftlichen Wohlfahrt bei.

## 4 Die Auswirkungen – Policy Impact

Der Vergleich der Verkehrsentwicklung in Europa mit der in den USA wird aus europäischer Sicht immer wieder als Beleg für eine verkehrspolitische und -planerische Erfolgsgeschichte angeführt. Wie aber stellt sich die Situation dar, wenn die Verkehrsentwicklung in Europa an den eigenen Maßstäben gemessen wird und nicht an dem extremen Negativbeispiel? Fällt die verkehrspolitische Bilanz Europas dann immer noch positiv aus? Und welchen Einfluss übt die europäische Union auf die Nationalstaaten, die Bundesländer bzw. die Kommunen aus? Bevor die verkehrspolitischen Leistungen auf kommunaler Ebene bewerten werden, soll zunächst das politische Mehrebenensystem insgesamt in den Blick genommen werden, um die verkehrspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten auf den übergeordneten Politikebenen Europäische Union, Nationalstaat und Bundesländer abzuschätzen. Dabei ist zu prüfen, inwieweit die übergeordneten Politikebenen die verkehrspolitische Handlungskompetenz der Kommunen beschränken.

#### 4.1 Die Europäische Union

Der Europäischen Union wird seit Anfang der 1990er-Jahre eine wachsende verkehrspolitische Kompetenz attestiert (Frerich & Müller 2006). Vor allem der Einfluss der europäischen Rechtsprechung auf die einzelnen Nationalstaaten wird immer wieder angeführt und für den Verkehrssektor als besonders relevant betrachtet. Demgegenüber steht der verkehrspolitische Erfolg der europäischen Union, der, gemessen an den programmatischen Zielvorgaben des Weißbuchs Verkehr von 2001, bescheiden ausfällt. Die Europäische Kommission hatte dort erstmals einen integrierten verkehrspolitischen Ansatz formuliert mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Zehn Jahre später veröffentlichte die Europäische Kommission ihr zweites Weißbuch zur Zukunft des Verkehrs bis 2050, wo sie erneut zu dem Ergebnis kam, dass sich die europäische Verkehrsentwicklung noch nicht auf einem nachhaltigen Entwicklungspfad befindet (KOM 2011). Auch die darauffolgenden verkehrspolitischen Bilanzen konnten das negative Gesamtergebnis bisher nicht korrigieren, vielmehr müssten die Mitgliedsländer ihre politischen Rahmenbedingungen grundlegend verändern (EURH 2020). Auf diese unbefriedigende Situation hat die Europäische Kommission zuletzt im Rahmen des Aktionsplans ‚Der europäische Grüne Deal‘ mit einer weiteren ambitionierten Strategie für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung geantwortet (KOM 2020). Diese langjährige kritische Selbsteinschätzung bezüglich der geringen verkehrspolitischen Gestaltungsmacht auf europäischer Ebene lässt sich begründen mit dem geringen Formalisierungsgrad politischer Entscheidungsprozesse bzw. der hohen Bedeutung informeller Entscheidungsstrukturen, in denen vorwiegend die Partikularinteressen mächtiger Akteursgruppen zum Tragen kommen (Apeldoorn 2003).

#### 4.2 Die Nationalstaaten

Der verkehrspolitischen Schwäche auf europäischer Ebene entsprechen unterschiedliche Verkehrspolitiken der einzelnen europäischen Mitgliedsländer (Héretier et al. 2001). Demnach wird ein und dieselbe verkehrspolitische Maßnahme der Europäischen Kommission auf nationaler Ebene politisch ganz unterschiedlich umgesetzt. Das hat sich insbesondere an der seit den 1990er-Jahren vorangetriebenen Bahnreform gezeigt, wobei die jeweiligen verkehrs-



politischen Reformstrategien eng mit der spezifischen wohlfahrtsstaatlichen Verfassung korrespondierten (Schwedes 2010). Dementsprechend hat der liberale Wohlfahrtsstaat Großbritanniens eine marktradikale Reformstrategie im Eisenbahnsektor verfolgt, die eine vollständige Privatisierung zur Folge hatte. Demgegenüber hat sich der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat Schwedens für einen verkehrspolitischen Entwicklungspfad der kleinen Schritte entschieden, wobei der Einfluss durch die öffentliche Hand nie aufgegeben wurde. Der korporatistisch-konservative deutsche Wohlfahrtsstaat wiederum hat sich Reformen lange Zeit widersetzt, während die schließlich eingeleiteten Maßnahmen wohlüberlegt waren und so ausgewogen, dass sie einen Minimalkonsens darstellen. Während also die Europäische Union Impulse für eine Liberalisierung der nationalen Eisenbahnen aussendet und damit eine ökonomische Integration vorantreibt, haben die Nationalstaaten in den Integrationsfeldern Politik, Technik, Ökologie und Soziales weiterhin eine politische Gestaltungsmacht.

### 4.3 Die Bundesländer

Eine Untersuchung der Verkehrsentwicklung in den Bundesländern lässt im Gegensatz zu den Nationalstaaten keine spezifischen Handlungskompetenzen erkennen (Schwedes & Ruhrort 2016). Im Politikfeld Verkehr wirkten die Bundesländer bisher als Medium zwischen Bund und Kommunen. Einerseits versuchte der Bund, über sein finanzielles Engagement auf die Länder und Kommunen einzuwirken („Goldener Zügel“), andererseits wendeten sich die Kommunen mit verkehrspolitischen Forderungen an die Landesebene, die diese an den Bund weiterreichten. Die sich daraus ergebende wechselseitige Blockade ist schon früh als ‚Politikverflechtungsfalle‘ beschrieben worden (Fischer 2018). Während die Bundesländer bei der Verkehrsentwicklung von der staatlichen Finanzierung abhängig waren, erreichte der Bund durch sein immer weiter ausgedehntes finanzpolitisches Engagement das Gegenteil von dem, was er ursprünglich beabsichtigt hatte. Anstatt seinen Einfluss auszuweiten, verlor er zunehmend die Übersicht und die Kontrolle über die finanzierten verkehrlichen Maßnahmen. Auf diese Weise greift bis heute ein Finanzierungsmechanismus, der seit den 1970er-Jahren kritisiert wird und seitdem in vielen bundesdeutschen Städten zu überdimensionierten Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zugunsten des MIV geführt hat (Heuser & Reh 2016).

Die Länder sind damit bis heute gleichsam eingekeilt zwischen Bund und Kommunen und damit verkehrspolitisch weitgehend handlungsunfähig.

Damit stellt sich abschließend die Frage nach den verkehrspolitischen Handlungsspielräumen auf kommunaler Ebene.

#### 4.4 Die Kommunen

Als Beispiele für eine erfolgreiche kommunale Verkehrspolitik im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung werden immer wieder die Schweiz und die Niederlande angeführt; die Schweiz für ihren vorbildlichen Schienenverkehr und die Niederlande für ihre umfangreiche Förderung des städtischen Radverkehrs. In beiden Fällen wurde das verkehrspolitische Ziel verfolgt, den Autoverkehr durch attraktive Alternativangebote aus den Innenstädten herauszuhalten. Tatsächlich fahren die Schweizer insgesamt deutlich mehr mit der Bahn als die Deutschen und die Niederländer nutzen wesentlich häufiger das Fahrrad. Daraus sollte eine geringere Autonutzung resultieren und im Ergebnis eine positive Umweltbilanz. Umso erstaunlicher ist es, dass sich sowohl der Autobestand wie auch die Autonutzung der drei Länder kaum voneinander unterscheiden.<sup>1</sup> Diese überraschende Diskrepanz lässt sich mit Blick auf die verkehrspolitischen Aktivitäten der Kommunen erklären.

Bezüglich der kommunalpolitischen Handlungskompetenz gibt es eine weit zurückreichende kontroverse Debatte, die ein Meinungsspektrum umfasst, das von der Überzeugung, die Kommunen im deutschen Föderalismus befänden sich in weitgehender Abhängigkeit von der Hoheitsgewalt des Bundes, bis zu der Auffassung reicht, gerade auf kommunaler Ebene würden sich Handlungsspielräume eröffnen, die auf Landes- und Bundesebene nicht denkbar sind (Naßmacher & Naßmacher 2007). Dieses Meinungsspektrum spiegelt sich auch in den vorliegenden politikwissenschaftlichen Studien, die sich mit den verkehrspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene beschäftigen.

---

1 Der Pkw-Bestand pro 1000 Einwohner liegt in Deutschland bei 573 Fahrzeugen, in der Schweiz bei 525 und in den Niederlanden mit 458 Fahrzeugen im europäischen Mittelfeld, Tendenz steigend. Der Anteil der Verkehrsleistung des MIV beträgt in den Niederlanden und der Schweiz rund 75 % und in Deutschland 79 % (ausführlich Nobis et al. 2016).

Einerseits werden die unter den aktuellen Rahmenbedingungen bestehenden kommunalen Handlungsblockaden bezüglich einer umweltorientierten Verkehrspolitik beschrieben (Teschner & Retzko 1997, Klein 1999, Schäfer-Klug 1999). Die Studien zeigen, wie sich verkehrspolitische Entscheidungen auf kommunaler Ebene zumeist an wirtschaftspolitischen Strategien orientieren. Demnach wirken sich die im Zuge der globalen Arbeitsteilung wachsenden ökonomischen Zwänge auf die verkehrspolitischen Entscheidungen aus. Die Kommunen sehen sich immer stärker dem globalen Wettbewerb ausgesetzt und unterstützen ihre Wirtschaftsunternehmen, indem sie bestmögliche Wettbewerbsbedingungen schaffen. Dazu gehört insbesondere eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, die als wesentliche Voraussetzung für ein erfolgreiches Wirtschaftswachstum erachtet wird. Gleichzeitig hat sich in den Kommunen aber ein Problembewusstsein entwickelt, das die negativen Folgen eines wachsenden Verkehrsaufkommens für die städtische Lebensqualität und die Umwelt thematisiert. Während Verkehrspolitik bedeutet, kollektiv bindende Entscheidungen herbeizuführen, die sich für ein bestimmtes Ziel (Interessen) aussprechen und sich damit gleichzeitig gegen ein anderes Ziel (Interessen) wenden, sind die bundesdeutschen Kommunen in der Vergangenheit dezidiert verkehrspolitischen Entscheidungen immer wieder aus dem Weg gegangen, indem sie der vom Bund seit den 1970er-Jahren vorgegebenen Strategie der Doppelförderung von MIV und ÖV verlegt haben (Kopper 2007). Programmatisch verfolgen die Kommunen mittlerweile fast alle eine integrierte Verkehrspolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Tatsächlich, so etwa die Ergebnisse von Teschner & Retzko (1997), handelt es sich mehrheitlich um Symbolpolitik, die den Anschein erweckt, verkehrspolitisch zu gestalten, während faktisch eine Anpassung der Verkehrsentwicklung an die ökonomischen Erfordernisse erfolgt, um die kommunale Wohlfahrt zu sichern.

Während die verkehrspolitische Bestandsaufnahme auf kommunaler Ebene weitgehend geteilt wird, verweisen andere Studien dennoch anhand einzelner Beispiele auf mögliche verkehrspolitische Handlungsoptionen in Städten und Kommunen, die in der Vergangenheit jedoch nur selten ausgeschöpft wurden (Kallenbach 2021, Apel et al. 1997, Bratzel 1999, Rogge 1999, Flämig et al. 2001). Dabei sind es bis heute immer wieder dieselben Städte, die als Vorbild für eine nachhaltige Verkehrsentwicklungspolitik angeführt wer-

den. Neben den beiden deutschen Städten Freiburg und Münster sind es vor allem die schweizer Städte Basel und Zürich, die niederländischen Städte Amsterdam und Groningen sowie die Hauptstadt Dänemarks Kopenhagen. Allen Städten ist gemeinsam, dass sie zu einem Zeitpunkt, als die meisten anderen Städte noch auf große Infrastrukturmaßnahmen für den Straßenverkehr gesetzt hatten, die politische Entscheidung getroffen haben, ihre Stadtentwicklung zugunsten des ÖV und gegen den MIV auszurichten.<sup>2</sup> Im Ergebnis konnten diese Städte erreichen, dass der MIV in den Innenstädten auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau gehalten werden konnte, während in den meisten anderen Städten ein Wachstum zu verzeichnen ist (Tab. 1).<sup>3</sup>

Aber selbst die Befürworter einer kommunalen verkehrspolitischen Handlungs- und Gestaltungskompetenz sprechen im Falle der wenigen Vorbildstädte bewusst von „relativen Erfolgsfällen“ (Bratzel 1999). Denn in allen Fällen zeigt sich, dass die positiven Verkehrseffekte mit Blick auf die gesamtstädtische Ebene nachlassen und spätestens unter Berücksichtigung der Region gänzlich verschwinden. Das heißt, auch den politisch Verantwortlichen der ‚relativen Erfolgsfälle‘ ist es nicht gelungen, die regionale Stadt- und Verkehrsentwicklung zu gestalten (Randelhoff & Holz-Rau 2022). Mit der Raumdimension entgeht ihrem verkehrspolitischen Einfluss aber die für die Verkehrsentwicklung heute wesentliche strukturbildende Einflussgröße.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich die eingangs erwähnte Diskrepanz von intensiver Schienen- bzw. Fahrradnutzung in der Schweiz bzw. in den Niederlanden bei gleichzeitig hoher Autonutzung. So werden die verkehrspolitischen Teilerfolge auf städtischer bzw. kommunaler Ebene durch die auf dem Pkw fixierte, regionale Verkehrsentwicklung weitgehend aufgezehrt.

---

2 Die von den einzelnen Städten durchgeführten Maßnahmen sind in der angeführten Literatur ausführlich geschildert und werden in diesem Beitrag, in dem es um die verkehrspolitischen Handlungsmöglichkeiten geht, nicht vorgestellt.

3 Demgegenüber die Studie von Klein (1999), die mit einer kritischen Diskussion der verfügbaren Daten, im Falle von Freiburg (sowie Heidelberg und Mannheim), zu dem Ergebnis kommt, dass keine nennenswerten Effekte im Sinne einer rückläufigen MIV-Entwicklung nachgewiesen werden können.

*Tabelle 1: Modal Split (alle Wege) der Einwohner ausgewählter europäischer Städte (1990)*

<b>Große Städte (350.000 – 800.000 Einwohner)</b>				
	<b>MIV</b>	<b>ÖPNV</b>	<b>Rad</b>	<b>Fuß</b>
Zürich (1992)	<b>28</b>	37	7	28
Amsterdam (1989)	<b>31</b>	23	23	23
Stuttgart (1990)	<b>43</b>	23	6	28
Nürnberg (1990)	<b>44</b>	19	12	25
Essen (1992)	<b>54</b>	15	4	27
Bochum (1990)	<b>58</b>	10	5	27

<b>Mittelgroße Städte (100.000 – 349.000 Einwohner)</b>				
	<b>MIV</b>	<b>ÖPNV</b>	<b>Rad</b>	<b>Fuß</b>
Groningen (1990)	36	6	43	16
Freiburg (1992)	<b>42</b>	18	19	21
Salzburg (1990)	<b>45</b>	13	19	23
Kassel (1994)	<b>46</b>	19	7	28
Wiesbaden (1990)	<b>51</b>	17	4	21
Aachen (1990)	<b>52</b>	10	10	28

*Quelle: Bratzel (1999: 262)*

## 5 Die Ergebnisse – Policy Outcome

Die Ergebnisse vorliegender Studien über verkehrspolitische Handlungsspielräume auf kommunaler Ebene zeigen, dass die städtische Verkehrsentwicklung bis heute insgesamt nicht nachhaltig verläuft (Banister 2008). Vor diesem Hintergrund sind kritische Untersuchungen, die auf den unverbindlichen Charakter von Leitbildern wie dem ‚stadtverträglichen Verkehr‘ aufmerksam

machen, von hoher Bedeutung (Teschner & Retzko 1997). Sie decken auf, dass sich die verkehrspolitischen Programme auf kommunaler Ebene zumeist in Symbolpolitik erschöpfen und keine strategische Ausrichtung im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung erkennen lassen. Mit anderen Worten, die Verkehrswende lässt weiter auf sich warten und in Anbetracht dessen ist das Aufzeigen der Diskrepanz zwischen den verkehrspolitischen Ansprüchen der politisch Verantwortlichen und der realen Verkehrsentwicklung ein wissenschaftlicher Beitrag zur Aufklärung über die spezifischen Verhältnisse im Politikfeld Verkehr.

Dabei sollten freilich die vorhandenen und potenziellen verkehrspolitischen Handlungsmöglichkeiten der Städte und Kommunen nicht negiert werden. Auch wenn die Ergebnisse bisher bescheiden sind und keinen Einfluss auf die Gesamtbilanz haben, geben diese ‚relativen Erfolgsfälle‘ wichtige Hinweise für die erfolgreiche Umsetzung einer nachhaltigen Verkehrspolitik auf kommunaler Ebene (OECD 2002, Kindhäuser 2001). Dabei ruht der Erfolg einer nachhaltigen städtischen Verkehrspolitik auf vier Säulen (Kennedy et al. 2005): (1) einer regional integrierten Verkehrspolitik, (2) einem transparenten und nachhaltigen Finanzierungssystem, (3) einer strategischen Infrastrukturfinanzierung und (4) einer lokalen Anpassungsstrategie.

### **5.1 Die regional integrierte Verkehrspolitik**

Die Forderung nach einer regional integrierten Verkehrspolitik reagiert auf die jahrzehntelangen Erfahrungen mit der extensiven räumlichen Ausdehnung menschlicher Aktivitäten und dem damit verbundenen Verkehrswachstum. Gegen diese Entwicklungsdynamik können, wie gezeigt wurde, selbst erfolgreiche verkehrspolitische Strategien auf lokaler Ebene nichts ausrichten. Solange also keine regionale verkehrspolitische Strategie etabliert wird, die in der Lage ist, die regionale Stadt- und Verkehrsentwicklung zu beeinflussen, bleiben auch die lokalen Erfolgsfälle weitgehend wirkungslos (Kutter 2019).

## 5.2 Das transparente und nachhaltige Finanzierungssystem

Als weitere wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige städtische Verkehrspolitik wurde ein effizientes Finanzierungssystem identifiziert. Dabei ist der erfolgreiche Aufbau einer administrativen Organisation zur regionalen Stadt- und Verkehrsentwicklung eng verknüpft mit der Entwicklung einer dafür notwendigen Finanzierungsarchitektur. Wie gezeigt wurde, sind dazu grundlegende Strukturreformen des föderalen Regierungs- und Finanzierungssystems notwendig. Das Ziel muss es sein, stärker als bisher auf lokaler und regionaler Ebene am konkreten Bedarf ausgerichtete verkehrspolitische Finanzierungsentscheidungen treffen zu können. Aus verkehrspolitischer Sicht besteht eine zentrale Aufgabe darin, Ziele der Raumordnung und fiskalische Handlungsanreize in einem entsprechend ausgestalteten kommunalen Finanzsystem zukünftig besser aufeinander abzustimmen (Gutsche 2004).

## 5.3 Die strategische Infrastrukturfinanzierung

Mit dem Instrument einer gezielten Finanzierung können dann als dritte Säule strategische Infrastrukturinvestitionen entwickelt werden. Das könnten z. B. innovative Angebote im öffentlichen Verkehr sein, die heute aufgrund der intransparenten und durch etablierte Machtstrukturen geprägten Finanzierungsarchitektur nicht möglich sind. Eine Finanzierungsreform im öffentlichen Verkehr würde es ermöglichen, in attraktive, nachhaltige Alternativen zu investieren und damit den MIV systematisch zurückzudrängen (Mietzsch 2021). Das setzt freilich voraus, von der bis heute betriebenen Doppelförderung in ÖV und MIV, Abstand zu nehmen.

## 5.4 Die lokale Anpassungsstrategie

Als vierte Säule schließlich bedarf es einer Abstimmung der strategischen Infrastrukturinvestitionen mit den spezifischen lokalen Anforderungen. Dabei müssen auch die Raum- und Siedlungsstrukturen betrachtet und auf ihre nicht nachhaltigen Verkehrseffekte hin untersucht werden. Bei allen noch bestehenden Unwägbarkeiten bezüglich der Wirkungszusammenhänge zwischen der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung gibt es doch zentrale Einsichten, die auf kommunaler Ebene im Rahmen einer verkehrspolitischen Strategiebildung

genutzt werden können (Beckmann et al. 2006). Allerdings muss hier daran erinnert werden, dass lokale Maßnahmen ihr Potenzial einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung erst dann vollständig entfalten können, wenn sie in eine regionale verkehrspolitische Strategie eingebunden sind. Damit sind wir wieder bei der ersten Säule angelangt mit der Forderung nach einer regional integrierten Verkehrspolitik, womit sich der Kreis schließt.

## 6 Die Umsetzung – Policy Implementation

Eine integrierte Verkehrspolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung auf kommunaler Ebene erfordert, wie gezeigt wurde, einen paradigmatischen Politikwandel. Der Politikwissenschaftler Stefan Bratzel (1999) hat anhand verschiedener Beispiele gezeigt, wie sich ein solcher Wandel der Verkehrspolitik vollzieht. Demnach können drei Phasen unterschieden werden: In der *ersten Phase* geht es darum, die alten verkehrspolitischen Überzeugungen infrage zu stellen. So wurde etwa die einseitige Ausrichtung kommunaler Tiefbauämter an den Erfordernissen des Autoverkehrs zunehmend kritisiert und eine ausgeglichene Verkehrspolitik und -planung gefordert, die die Bedürfnisse aller Verkehrsteilnehmer:innen berücksichtigt. In dem Maße, wie es den neuen Akteuren gelingt, ihre Interessen zu artikulieren, verliert das alte politische Regime an Legitimation. Damit beginnt die *zweite Phase*, in der ein politischer Machtkampf um die richtige verkehrspolitische Strategie einsetzt. Dabei gelingt es einer neuen Akteurskoalition, das etablierte Akteursregime politisch herauszufordern und zu bekämpfen. Konkrete Anlässe, wie etwa ein schlimmer Autounfall, dienen auf kommunaler Ebene oftmals als Katalysator für einen politischen Regimewechsel. Ein politischer Regimewechsel kann aber nur dauerhaft erfolgreich sein, wenn dem neuen Akteursregime in der *dritten Phase* eine Institutionalisierung der eigenen programmatischen Ziele gelingt. Das bedeutet vor allem, dass eine Akzeptanz der neuen verkehrspolitischen Programmatik in den konservativen Kommunalverwaltungen erreicht wird, wozu in der Regel viel Zeit nötig ist. Erst wenn dies gelungen ist, kann von einem erfolgreichen Politikwandel gesprochen werden.<sup>4</sup>

---

4 Ein in diesem Sinne idealtypisches Beispiel bildet der Berliner Fahrradvolksentscheid, an dessen Ende das Berliner Mobilitätsgesetz stand (von Schneidmesser 2021).



Der paradigmatische Politikwandel ist die Voraussetzung für eine umweltorientierte kommunale Verkehrspolitik. Für die allermeisten bundesdeutschen Kommunen stellt er bis heute die zentrale Herausforderung für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung dar. Erst wenn dieser Schritt erfolgreich vollzogen wurde, können die schon seit vielen Jahren vorliegenden programmatischen Konzepte umgesetzt werden. Für den Fall, dass eine Kommune die Verkehrswende zu einer integrierten Verkehrspolitik erfolgreich vollzogen hat, haben Flämig et al. (2001) anhand kommunaler Fallstudien Faktoren identifiziert, die eine erfolgreiche Umsetzung verkehrspolitischer Maßnahmen unterstützen (Tab. 2).

Abschließend wird ein aktuelles Beispiel vorgestellt, bei dem sowohl der Verkehrspolitikwandel vollzogen wurde als auch eine kommunale verkehrspolitische Maßnahme erfolgreich etabliert werden konnte.

Der Berliner Bezirk Pankow hat in den letzten 20 Jahren einen tiefgreifenden sozialen Wandel vollzogen. Die neuen Bewohner:innen sind gut ausgebildete junge Menschen, oftmals mit Kindern, die das Leben in der Stadt aus unterschiedlichsten Gründen schätzen, den (Auto)Verkehr aber als eine Einschränkung ihrer Lebensqualität wahrnehmen. Die Aktivitäten einer Vielzahl von Bürgerbewegungen haben in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass sich Parteien durchsetzten, die eine andere Verkehrspolitik verfolgen. Anhand der Parkraumbewirtschaftung zeigt sich, wie innovative verkehrspolitische Maßnahmen erfolgreich durchgeführt werden können. Im Gegensatz zu anderen Berliner Bezirken, die die Parkraumbewirtschaftung vorher eingerichtet hatten und im Nachhinein auf den massiven Widerstand der Bevölkerung gestoßen sind, sodass in einem Fall die Maßnahme nach einem erfolgreichen Volksentscheid sogar zurückgenommen werden musste, wurde im Falle von Pankow die Bevölkerung in den Entscheidungsprozess einbezogen. Das Besondere war eine Bürgerinitiative, die sich für die Einführung der Parkraumbewirtschaftung einsetzte und zu öffentlichen Informationsveranstaltungen geladen hatte, um über die Vor- und Nachteile dieser verkehrspolitischen Maßnahme zu diskutieren. Im Ergebnis wurde die Parkraumbewirtschaftung in Pankow von der Bevölkerung, bei allen Differenzen, weitgehend akzeptiert, eine Protestwelle wie in den anderen Bezirken blieb aus.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Zu dem innovativen Ansatz der Pankower Mobilitätsberichterstattung: <https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/mobilbericht/> (05.05.2023)

Tabelle 2: Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung verkehrspolitischer Maßnahmen auf kommunaler Ebene

<p><b>Initiierungsphase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiierung verkehrspolitischen Handlungsdrucks</li> <li>• Ein Verkehrsproblem ist allgemein akzeptiert</li> <li>• Akteursinteressen wurden identifiziert</li> <li>• Fachleute sind eingebunden</li> <li>• Eine grobe Zielformulierung ist erfolgt</li> <li>• Ein Projektteam wurde gebildet</li> </ul>
<p><b>Konzeptionsphase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Bereitschaft für innovative Lösungskonzepte ist vorhanden</li> <li>• Die Politikarena wurde formiert: zivilgesellschaftliche Akteure, Politik und Verwaltung sind eingebunden</li> <li>• Schlüsselakteure und Verbündete wurden eingebunden</li> <li>• Ein schlüssiges Verkehrskonzept wurde erarbeitet</li> <li>• Praktizierung einer integrierten (interregionalen) Stadt- und Verkehrsplanung</li> <li>• Politik und Verwaltung haben sich auf neue verkehrspolitische Projekte verständigt</li> <li>• Finanzielle und personelle Ressourcen sind gesichert</li> <li>• Offensive Öffentlichkeitsarbeit findet statt</li> </ul>
<p><b>Detailplanungsphase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwortliche haben politischen und öffentlichen Rückhalt</li> <li>• Gute Fachleute sind eingebunden</li> <li>• Einbezug von Bevölkerung/Belegschaft</li> <li>• Wahltermine berücksichtigen</li> <li>• Rechtliche und organisatorische Ressourcen sind durch Beschluss gesichert</li> </ul>
<p><b>Umsetzungsphase</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schrittweises Vorgehen</li> <li>• Maßnahmen kontinuierlich umsetzen</li> <li>• „Kümmerer“ institutionalisieren</li> </ul>
<p><b>Prozessbegleitende Kontrolle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirkungsanalyse durchführen</li> <li>• Strategie- und Projektentwicklung zeitgleich durchführen</li> </ul>

Quelle: in Anlehnung an Flämig et al. (2001: 145)

## 7 Fazit

Die Beurteilung der kommunalen Verkehrspolitik ist schwierig und dementsprechend umstritten. So hat beispielsweise der Verkehrshistoriker Uli Haefeli (2008) anhand des Vergleichs der Entwicklung der kommunalen Verkehrspolitik in der Schweiz und Deutschland seit Ende des Zweiten Weltkriegs gezeigt, dass mittlerweile zwar signifikante Unterschiede in der Verkehrsentwicklung zu verzeichnen sind. Allerdings sind diese vor allem auf eine institutionelle Besonderheit des schweizer Finanzierungssystems zurückzuführen, das in den 1960/70er-Jahren, anders als in Deutschland, keine Subventionierung überdimensionierter Straßenverkehrsinfrastrukturen erlaubte. Es ist aber nicht das Resultat einer bewussten Entscheidung für eine nachhaltige Verkehrspolitik. Vielmehr betont Haefeli, dass sowohl die administrativen Leitbilder in den Städten der beiden Länder wie auch die Wünsche und Forderungen der Bevölkerung weitgehend übereinstimmen (Haefeli 2008: 314)<sup>6</sup>. Dennoch ist aus diesem und anderen Beispielen zu lernen, dass eine andere Verkehrsentwicklung unter bestimmten Rahmenbedingungen möglich ist. Es finden sich Hinweise darüber, wie durch gezielte verkehrspolitische Maßnahmen ein nachhaltiges Verkehrsverhalten unterstützt werden kann.

Insgesamt ergibt die Bestandsaufnahme der kommunalen Verkehrspolitik in Deutschland, dass das vor 30 Jahren formulierte Ziel einer Verkehrswende bis heute nicht erfolgt ist. Das mag eng damit zusammenhängen, dass auch das anspruchsvolle Instrument einer integrierten Verkehrspolitik kaum umgesetzt wurde. Anstatt das klare verkehrspolitische Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu verfolgen, haben sich die meisten Städte und Gemeinden auf eine Doppelförderung von MIV und ÖV verlegt. Das heißt, der ursprüngliche Push- und Pull-Ansatz, der im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung darauf zielte, die Attraktivität des MIV zu reduzieren, um die Nutzer vom Auto wegzubekommen (push) und zugleich den ÖV anzie-

---

6 Ähnlich verhält es sich im Fall von Berlin, wo der niedrige Autobestand von den politischen Verantwortlichen immer wieder als verkehrspolitischer Erfolg der letzten Jahre angeführt wird. Allerdings bewegt sich der Pkw-Bestand schon seit Anfang der 1990er-Jahre durchschnittlich bei 322 pro 1000 Einwohner. Es muss noch abschließend ergründet werden, welche Ursachen diesem bundesweit einmaligen Wert zugrunde liegen, sicher ist aber schon jetzt, dass es sich hierbei nicht um das Ergebnis einer nachhaltigen Verkehrspolitik handelt. Zwischen 2010 und 2023 ist der Pkw-Bestand in Berlin von 2 Mio. auf 2,2 Mio. angewachsen, Tendenz weiter steigend.

hender zu gestalten (pull), wurde auf eine reine Pull-Strategie verengt (Hekler et al. 2022). Der ÖV, der Fahrradverkehr und der Fußverkehr wurden ausgebaut, ohne auf die Förderung des Infrastrukturausbaus beim MIV zu verzichten oder gar zu beschneiden. Aus verkehrspolitischer Sicht ist die Wahl der Doppelförderung nachvollziehbar, so mussten sich die Kommunalpolitiker bei niemandem unbeliebt machen. Aus verkehrswissenschaftlicher Sicht handelt es sich um einen faulen Kompromiss, der im Ergebnis das Verkehrswachstum insgesamt unterstützt hat, ohne Akzente in Richtung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu setzen.

Daraus folgt, dass selbst die ‚relativen Erfolgsfälle‘ kommunaler Verkehrspolitik, sei es in der Schweiz, in den Niederlanden, Deutschland oder Dänemark, aufgrund ihres insgesamt bescheidenen Umfangs bisher keinen signifikanten Beitrag für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung leisten konnten. Die zentrale verkehrswissenschaftliche Einsicht aus den Erfahrungen mit der Doppelförderung lautet, dass alternative, nachhaltige Verkehrsangebote zum MIV noch so attraktiv sein können; wenn sie nicht flankiert werden durch Einschränkungen im MIV, entfalten sie keine nachhaltigen Verkehrseffekte. Das kann z. B. an der Einführung eines kostenlosen öffentlichen Verkehrs im internationalen Vergleich gezeigt werden (Gehrke & Groß 2014). In den Städten und Gemeinden, die ausschließlich die kostenlose Nutzung des öffentlichen Verkehrs eingeführt hatten, haben vor allem Verlagerungen vom Fuß- und Radverkehr auf den ÖPNV stattgefunden. Nur jene Städte- und Gemeinden, die zusätzlich restriktive Maßnahmen bezüglich der Pkw-Nutzung umgesetzt hatten, fand auch eine Verlagerung von Autonutzern zum ÖPNV statt.

Die in jüngster Zeit wachsende Aufmerksamkeit für verkehrspolitische Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, den MIV aus den Städten zu halten, weisen in die Richtung einer integrierten Verkehrspolitik, die der Push-Strategie wieder größere Bedeutung beimisst. Dazu zählt die City Maut ebenso wie die Parkraumbewirtschaftung. Dabei gilt es, die zweite wichtige verkehrswissenschaftliche Einsicht der letzten drei Jahrzehnte zu berücksichtigen, dass es auch bei der Push-Strategie nicht die eine verkehrspolitische Maßnahme gibt, um dem Straßenverkehr zu begegnen. Vielmehr gilt es, ganz im Sinne einer integrierten Verkehrspolitik, eine Vielzahl einzelner kommunaler verkehrspolitischer Ansätze ins Auge zu fassen und im regionalen Kontext zu betrachten. Erst das Zusammenwirken verschiedener verkehrsplanerischer Maßnahmen

trägt zu einer erfolgreichen Umsetzung der angestrebten verkehrspolitischen Ziele bei. Eine besondere Beachtung sollte dabei dem städtischen Wirtschaftsverkehr geschenkt werden (Flämig 2023).

Schließlich sollte als dritte zentrale verkehrswissenschaftliche Erkenntnis bevorzugt werden, auf verkehrspolitische Maßnahmen zu verzichten, die sich wechselseitig konterkarieren. Wenn das erklärte verkehrspolitische Ziel darin besteht, den MIV so weit wie möglich aus der Stadt herauszuhalten, indem etwa eine flächendeckende Einführung der Parkraumbewirtschaftung vorangetrieben wird, wirkt die Schaffung zusätzlicher Stellplätze durch den Bau von Parkhäusern in der Innenstadt kontraproduktiv. Wenn das verkehrspolitische Ziel darin besteht, den städtischen Wirtschaftsverkehr nachhaltig zu gestalten, wirkt der forcierte Ausbau der städtischen Straßeninfrastruktur dem entgegen (Duranton & Turner 2009). Eine integrierte Verkehrspolitik muss die Auswirkungen der verschiedenen verkehrspolitischen Maßnahmen auf das Wirkgefüge von Stadt- und Verkehrsentwicklung systematisch erfassen.

Abschließend sollen daher noch einmal die eingangs geschilderten fünf Dimensionen einer integrierten Verkehrspolitik aufgegriffen und mit den zentralen verkehrspolitischen Herausforderungen auf kommunaler Ebene zusammengeführt werden: Eine ökonomische Integration auf kommunaler Ebene müsste von den realen Verkehrskosten ausgehen, die heute noch zum allergrößten Teil von der öffentlichen Hand getragen werden, und sie entsprechend ihrem jeweiligen Anteil auf die einzelnen Verkehrsverursacher umlegen (Sommer & Leonhäuser 2016). Dabei sollten im Sinne einer ökologischen Integration die negativen Umwelteffekte mitberechnet werden. Unter gleichzeitiger Berücksichtigung der *sozialen Integration* sollte verkehrspolitisch darauf hingewirkt werden, dass sich aus der Verteuerung des Verkehrs keine sozialen Benachteiligungen ergeben. Alternative Mobilitätsdienstleistungen zu den sich verteuern den nicht nachhaltigen Verkehrsmitteln sollten durch eine *technische Integration* unterstützt werden. Schließlich ist ein solcher Ansatz nur durchführbar, wenn er von einer *politischen Integration* aller relevanten politischen Ressorts getragen wird.

Damit sind die Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Verkehrspolitik benannt, während ihre Realisierung erst noch politisch erkämpft werden muss.

**Literatur**

- Apel, Dieter, Michael Lehmbruck, Tim Pharoah, Jörg Thiemann-Linden (1997): *Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich*. Berlin.
- Apeldoorn, Bastiaan van (2003): *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. London/New York.
- Banister, David (2008): *Unsustainable Transport. City transport in the new century*. London/New York.
- Beckmann, Klaus J., Markus Hesse, Christian Holz-Rau, Marcel Hunecke (Hrsg.) (2006): *StadtLeben – Wohnen, Mobilität und Lebensstil. Neue Perspektiven für Raum- und Verkehrsentwicklung*. Wiesbaden.
- Bhatt, Kiran, T. Higgins, J. T. Berg (2009): U. S. and worldwide experience with congestion pricing. An overview. In: *TR News*, Heft 263, S. 8-15.
- Bratzel, Stefan (1999): *Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in Städten. Analysen zum Policy-Wandel in den ‚relativen Erfolgsfällen‘ Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg (i. Brsg.)*. Basel/Boston/Berlin.
- Brenck, Andreas, Kay Mitusch, Martin Winter (2016): *Die externen Kosten des Verkehrs*. In: Oliver Schwedes, Weert Canzler & Andreas Knie (Hrsg.): *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden, S. 401-429.
- Bruns, André, Armin Langweg, Christoph Overs (2023): *Mobilitätsmanagement – Konzept für die Umsetzung in der kommunalen Praxis*. In: Thilo Becker et al. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 3.1.3.4. Berlin & Offenbach.
- Duranton, Gilles & Matthew A. Turner (2009): *The Fundamental Law of Road Congestion: Evidence from US Cities*. Toronto.
- Eliasson, Jonas, Lars Hultkrantz, Lena Nerhagen, Rosqvist Smitfelt (2009): *The Stockholm congestion – charging trial 2006: overview of effects*. In: *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Issue 3, S. 240-250.
- EURH – Europäischer Rechnungshof (2020): *Nachhaltige urbane Mobilität in der EU: Ohne das Engagement der Mitgliedstaaten sind keine wesentlichen Verbesserungen möglich*. Sondergutachten. Luxemburg.
- Fischer, Carsten (2018): *Bundesverkehrswegeplanung als Produkt der Mehrebenenverflechtung. Eine Analyse anhand der Bundesverkehrswegepla-*

- nung von 1990 bis 2004 unter besonderer Berücksichtigung der Länder Brandenburg und Nordrhein-Westfalen. Dissertation Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften, Technische Universität Darmstadt.
- Flämig, Heike (2023): Das Wirtschaftsverkehrssystem in Stadtregionen. In: Thilo Becker et al. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 2.4.7.1. Berlin & Offenbach.
- Flämig, Heike, Stefan Bratzel, Wulf-Holger Arndt, Markus Hesse (2001): Politikstrategien im Handlungsfeld Mobilität. Politikanalyse von lokalen, regionalen und betrieblichen Fallbeispielen und Beurteilung der Praxis im Handlungsfeld Mobilität. Schriftenreihe des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) 156/01, Berlin.
- Frerich, Johannes & Gernot Müller (Hrsg.) (2006): Europäische Verkehrspolitik: Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union, Vol. 3. München/Wien.
- Gehrke, Marvin & Stefan Groß (2014): Fahrscheinfrei im ÖPNV. IVP-Discussion Paper, Heft 3. Berlin. [www.static.tu.berlin/fileadmin/www/10002265/Discussion\\_Paper/DP3\\_Gehrke.pdf](http://www.static.tu.berlin/fileadmin/www/10002265/Discussion_Paper/DP3_Gehrke.pdf) (01.06.2023).
- Gertz, Carsten & Lennard Werner (2022): Von der Stadt der kurzen Wege zur 15-Minuten-Stadt – Wandel und Umsetzung eines Leitbilds. In: Thilo Becker et al. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 3.3.9.6. Berlin & Offenbach.
- Gutsche, Jens-Martin (2004): Verkehrserzeugende Wirkungen des kommunalen Finanzsystems. Koblenz.
- Haefeli, Ueli (2008): Verkehrspolitik und urbane Mobilität. Deutsche und Schweizer Städte im Vergleich 1950-1990. Stuttgart.
- Hekler, Martina, Fabian Drews, Carsten Gertz, Oliver Schwedes (2022): Push & Pull. Aktueller Forschungsstand. In: Internationales Verkehrswesen, Heft 4, S. 20-24.
- Héretier, Adrienne, Dieter Kerwer, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Michael Teutsch, Anne-Cécile Douillet (2001): Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking. Lanham et al.
- Hesse, Markus (1993): Verkehrswende. Ökologisch-ökonomische Perspektive für Stadt und Region. Marburg.
- Heuser, Tilmann & Werner Reh (2016): Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes.

- In: Oliver Schwedes, Weert Canzler & Andreas Knie (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden, S. 237-264.
- ICLEI (Hrsg.) (2005): Hidden Subsidies for Urban Car Transportation. Public Funds for Private Transport. Freiburg i. Br.
- Kallenbach, Theresa (2021): Von Kopenhagen lernen: Erfolgreiche Narrative für eine nachhaltige urbane Mobilität; Ergebnisse einer repräsentativen Analyse des dänischen Zeitungsdiskurses der Jahre 1977 bis 1983. IASS Discussion Paper. [https://publications.iass-potsdam.de/rest/items/item\\_6000767\\_1/component/file\\_6000768/content](https://publications.iass-potsdam.de/rest/items/item_6000767_1/component/file_6000768/content) (01.06.2023).
- Kennedy, Christopher et al. (2005): The four pillars of sustainable urban transportation. In: Transport Reviews, Heft 4, S. 393-414.
- Kenworthy, Jeffrey & Felix Laube (2002): Do different cities share the same issues? In: Sustainable Transport in Sustainable Cities: the State of Play. Sydney.
- Kindhäuser, Anna (2001): Bedingungen und Faktoren nachhaltiger Verkehrspolitik. Drei kommunale Fallstudien. Dissertation, Fachbereich Geschichts-, Religions- und Sozialwissenschaften, Universität Gesamthochschule Essen.
- Klein, Stefan (1999): Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl im Personenverkehr. Ermittlung des kommunalen Handlungsspielraums im Städtevergleich. Bielefeld.
- KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2020): Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität. Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen. Brüssel.
- KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2011): Weißbuch. Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum. Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. Brüssel.
- Kopper, Christopher (2007): Die Bahn im Wirtschaftswunder. Deutsche Bundesbahn und Verkehrspolitik in der Nachkriegszeit. Frankfurt/M.
- Kutter, Eckhard (2019): Stadtstruktur und Erreichbarkeit in der postfossilen Zukunft. Berlin.
- Nobis, Claudia, Angelika Schulz, Katja Köhler, Fabian Bergk, Frank Dünnebeil (2016): Alltagsmobilität: Verlagerungspotenziale auf nicht motorisierte und öffentliche Verkehrsmittel im Personenverkehr. im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin.



- <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/MKS/Wissenschaftliche-Untersuchen/alltagsmobilitaet.html> (01.06.2023).
- Naßmacher, Hiltrud & Karl-Heinz Naßmacher (2007): Kommunalpolitik in Deutschland. Wiesbaden.
- Mietzsch, Oliver (2021): Öffentliche Mobilität finanzieren. Plädoyer für ein neues Verständnis der Mobilitätsfinanzierung im öffentlichen Verkehr. In: Oliver Schwedes (Hrsg.): Öffentliche Mobilität. Voraussetzungen für eine menschengerechte Verkehrsplanung. Wiesbaden, S. 211-237. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_9).
- OECD: Governance for Sustainable Development: Five OECD Case Studies. Washington DC.
- Randelhoff, Martin & Christian Holz-Rau (2022): Relative Erfolgsfälle strategischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik in Europa. Arbeitspapier 8 im Rahmen des Forschungsprojekts „Wirksamkeit strategischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik – WIVER“. Dortmund. <https://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/41022/1/AP%20%20Relative%20Erfolg%20%20strategischer%20Verkehrsplanung%20in%20Europa.pdf> (01.06.2023).
- Rogge, Ludger (1999): Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden umweltorientierter kommunaler Verkehrspolitik. Handlungsansätze der Städte Hamm/ Deutschland und Besançon/Frankreich im Vergleich. Schriftenreihe des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) 140/99. Berlin.
- Schäfer-Klug, Wolfgang (1999): De-Thematisierung und symbolische Politik. Grenzen der Durchsetzung einer umweltorientierten Verkehrspolitik auf lokaler Ebene. Münster.
- Schneidmesser, Dirk von (2021): Öffentliche Mobilität und neue Formen der Governance. Das Beispiel Volksentscheid Fahrrad. In: Oliver Schwedes (Hrsg.): Öffentliche Mobilität. Voraussetzungen für eine menschengerechte Verkehrsplanung. Wiesbaden, S. 139-163. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_6).
- Schwedes, Oliver & Lisa Ruhrort (2016): Länderverkehrspolitik. In: Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden, S. 209-232.

- Schwedes, Oliver (2018): Verkehrspolitik als Gesellschaftspolitik. In: Oliver Schwedes (Hrsg.): Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung. Wiesbaden, S. 3-24.
- Schwedes, Oliver (2010): Privatisierung im Verkehrssektor – Eine Bestandsaufnahme im europäischen Wohlfahrtsstaatsvergleich. In: Thomas Mager (Hrsg.): Quo Vadis Privatisierung. Rekommunalisierung kommunaler Leistungen – Königsweg oder Sackgasse? Köln, S. 37-56.
- SenStadt – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011): Stadtentwicklungsplan Verkehr. Berlin.
- Sommer, Carsten & Daniel Leonhäuser (2016): Methode zur Aufteilung der kommunalen verkehrsbezogenen Aufwendungen und Erträge nach Verkehrssystemen. In: Thilo Becker et al. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 2.5.3.1. Berlin & Offenbach.
- Teschner, Manfred & Hans-Georg Retzko (Hrsg.) (1997): Klimaschutz und Verkehrspolitik. Eine Fallanalyse der Stadtverträglichkeit und kommunalen Handlungsblockaden. Basel/Boston/Berlin.

#### **Autor**

Dr. **Oliver Schwedes** hatte von 2014 bis 2023 die Gastprofessur für Verkehrsplanung und -politik am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der Technischen Universität Berlin. [mail@oliver-schwedes.de](mailto:mail@oliver-schwedes.de);  
<https://oliver-schwedes.de>