



WISO
DISKURS

12/2019

Mira Ball, Hermann Blümel, René Bormann, Stephan Daubitz,
Helmut Holzapfel, Arno Klare, Jörg Knieling, Nino Notz,
Alexander Rammert, Roman Ringwald, Oliver Schwedes, Martin Stuber,
Wasilis von Rauch, Dirk von Schneidemesser, Paul Wittenbrink

HÜRDEN AUF DEM WEG ZUR ZUKUNFTSSTADT

Strategien für eine integrierte
Stadt- und Verkehrspolitik

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Über die Autor_innen

Mira Ball, ver.di Bundesverwaltung, Fachbereich Verkehr

Hermann Blümel, Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V. – IKEM

René Bormann, Leiter des Büros Shanghai der Friedrich-Ebert-Stiftung

Stephan Daubitz, Institut für Land- und Seeverkehr, TU Berlin

Prof. Dr. Helmut Holzapfel, Zentrum für Mobilitätskultur Kassel

Arno Klare, Mitglied des Deutschen Bundestages

Prof. Dr. Jörg Knieling, Stadtplanung & Regionalentwicklung, HafenCity Universität Hamburg

Nino Notz, Hoffmann-Leichter Ingenieurgesellschaft mbH

Alexander Rammert, wissenschaftlicher Mitarbeiter Prof. Oliver Schwedes

RA Dr. Roman Ringwald, Sozietät Becker Büttner Held PartGmbH

Prof. Dr. Oliver Schwedes, Technische Universität Berlin

Martin Stuber, Bundesvorstand Deutscher Gewerkschaftsbund

Wasilis von Rauch, ehemaliger VCD-Bundesvorsitzender

Dr. Dirk von Schneidmesser, IASS Potsdam

Prof. Dr. Paul Wittenbrink, Duale Hochschule Baden-Württemberg

Mitdiskutant_innen

Dr. Jutta Deffner, Mobilität und urbane Räume, ISOE – Institut für sozial-ökologische Forschung

Prof. Dr. Heike Flämig, Institut für Verkehrspolitik & Logistik, TU Hamburg

Dr. Andrej Holm, Humboldt-Universität zu Berlin

Folkert Kiepe, Beigeordneter Deutscher Städtetag a.D.

Lukas Lang, aspern Die Seestadt Wiens

Werner Linnenbrink, Stadtwerke Osnabrück

Dr. Jan Schilling, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V., Geschäftsbereich ÖPNV

Heinrich Strößenreuther, Geschäftsführer der Agentur für Clevere Städte UG

Wigand von Sassen, Gruppenleiter Radverkehr, Berliner Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz

Harald Wolf, Senator für Wirtschaft, Technologie und Frauen a.D.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

René Bormann, Leiter des Büros Shanghai der Friedrich-Ebert-Stiftung, zuvor Leiter des Arbeitsbereichs Stadtentwicklung, Bau und Wohnen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Mira Ball, Hermann Blümel, René Bormann, Stephan Daubitz,
Helmut Holzapfel, Arno Klare, Jörg Knieling, Nino Notz,
Alexander Rammert, Roman Ringwald, Oliver Schwedes, Martin Stuber,
Wasilis von Rauch, Dirk von Schneidmesser, Paul Wittenbrink

HÜRDEN AUF DEM WEG ZUR ZUKUNFTSSTADT

Strategien für eine integrierte Stadt- und Verkehrspolitik

2	1	EINLEITUNG
2	1.1	Die lebenswerte Stadt – Visionen und Handlungsbedarfe
3	1.2	Eine Gegenwart der Hürden
6	2	POLITIK & VERWALTUNG
6	2.1	Politische Hürden auf dem Weg zur lebenswerten Stadt
8	2.2	Administrative Hürden integrierter Stadtentwicklung
11	2.3	Zusammenfassung: gestaltungsfähige Verwaltung ermöglichen
12	3	GESETZE & VERORDNUNGEN
12	3.1	Rechtliche Hürden
16	3.2	Zusammenfassung: öffentliches Verkehrsinteresse rechtlich präzisieren und stärken
18	4	WIRTSCHAFT & FINANZEN
18	4.1	Finanzierung des öffentlichen Verkehrs
21	4.2	Städtischer Wirtschaftsverkehr
22	4.3	Zusammenfassung: klare Rahmenbedingungen schaffen
24	5	MENSCH & GESELLSCHAFT
24	5.1	Stadt und Mobilität
26	5.2	Stadt und Wohnen
27	5.3	Zusammenfassung: staatliche Verantwortung erneuern
28	6	TRANSFORMATION & PARTIZIPATION
28	6.1	Neue Mobilitätskultur
31	6.2	Zusammenfassung: integrative Gestaltungsprozesse entwickeln
32	7	FÜNF HANDLUNGSPERSPEKTIVEN
36		Abbildungs- und Tabellenverzeichnis
36		Abkürzungsverzeichnis
37		Literaturverzeichnis

1

EINLEITUNG

Nach langer Stagnation wachsen Deutschlands Städte wieder. Ihre Renaissance stimuliert auch Einzelhandel, Bürodienstleistungen, Kultur und Freizeit (vgl. Grischa/Altrock 2009). Für die Städte ergeben sich mit dieser Entwicklung aber auch neue Herausforderungen. Sie müssen Lösungen finden, um die veränderten Wohn- und Mobilitätsbedarfe zu befriedigen und für alle Bewohner_innen eine hohe Lebensqualität zu ermöglichen.

Dabei entstehen längst neue Wohn- und Mobilitätsangebote. Sie treffen auf eine sich verändernde Stadtkultur und bieten das Potenzial für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt. Doch während die Mobilitätsangebote immer vielfältiger werden und sich dynamisch weiterentwickeln, passt sich das individuelle Mobilitätsverhalten der Menschen nur langsam den veränderten Rahmenbedingungen an. Diese Diskrepanz zwischen den multimodalen Anforderungen eines nachhaltigen Stadtverkehrs und der Realität des zu meist motorisierten Individualverkehrs (MIV) zu überwinden ist eine der dringendsten Aufgaben von Politik und Stadtplanung.

Angesichts der hohen sozialen Ungleichheit¹ bedrängt das Wachstum der Städte inzwischen aber auch viele Menschen in ihren Quartieren. Die steigende Attraktivität zentraler Stadtviertel führt auf einem fast vollständig privatisierten Wohnungsmarkt zu rasant steigenden Mieten. Diese Mieterhöhungen treffen wiederum zuerst die Menschen, die wenig Geld zur Verfügung haben. In der Folge werden sie aus den Stadtzentren verdrängt. Für gesellschaftliche Teilhabe sind Wohnen und Mobilität aber unverzichtbare Voraussetzungen. Sie müssen konsequent zusammengedacht und dauerhaft so gestaltet werden, dass Umwelt und Klima weniger belastet werden, der Ressourcenverbrauch sinkt und das gute Leben in der Stadt für alle Menschen möglich bleibt.

Wie die aktuellen Diskussionen zeigen, sind die Stadtregerungen oftmals nur begrenzt in der Lage, diesem Anspruch gerecht zu werden. Auch in diesem Fall lässt sich eine starke Diskrepanz zwischen dem politischen Auftrag, die Zukunft lebenswert und nachhaltig zu gestalten, und der Wirk-

lichkeit konkreter Maßnahmen zur Beeinflussung des Wohnumfelds und Mobilitätsverhaltens feststellen (vgl. Kronauer/Siebel 2013). Politik und Verwaltung reagieren eher auf externe Einflüsse, anstatt die Zukunft selbst aktiv zu gestalten. Diese aktive Gestaltungsrolle ist jedoch für eine integrierte Stadt- und Verkehrspolitik notwendig, wenn es darum geht, den gesamtgesellschaftlichen Mehrwert zu sichern und nachhaltige Stadtstrukturen zu erhalten.

In den aktuellen Veränderungen unserer Städte liegt die Chance, den Anspruch einer lebenswerten Stadt Wirklichkeit werden zu lassen. Es ist jetzt an der Politik, die industriegetriebenen Innovationen und zivilgesellschaftlichen Initiativen für eine integrierte Stadtentwicklung auch tatsächlich nutzbar zu machen. Mit diesem Beitrag wollen wir Orientierung geben, was zu tun ist, damit das gelingen kann.

1.1 DIE LEBENSWERTE STADT – VISION UND HANDLUNGSBEDARFE

Das Leitbild einer lebenswerten Stadt ist keineswegs neu. Eine Grundlage dafür ist die Leipzig Charta aus dem Jahr 2007. Sie benennt die weithin akzeptierten Voraussetzungen einer lebenswerten und nachhaltigen Stadt in Europa (vgl. BBSR 2007). Durch den HABITAT-III-Prozess der UN, an dessen Ende die New Urban Agenda steht, wurde das Leitbild 2017 noch einmal mit dem klaren Bekenntnis der unterzeichnenden Nationen bekräftigt, den Transformationsprozess hin zu lebenswerten Städten aktiv zu gestalten: „We commit ourselves to [...] adopt sustainable, people-centred, age- and gender-responsive and integrated approaches to urban and territorial development by implementing policies, strategies, capacity development and actions at all levels, based on fundamental drivers of change“ (UN 2017: 8). Dieser Gestaltungsprozess umfasst (1) die Entwicklung und Implementierung von Maßnahmen für eine integrierte Stadtentwicklung, (2) die Stärkung städtischer Entscheidungsfähigkeit mit soliden Institutionen unter Einbezug sozialer Akteursgruppen, (3) die Optimierung langfristiger Stadt- und Raumplanung entlang lebensweltlicher

¹ Zur steigenden sozialen Ungleichheit in Städten vgl. u. a. die Ergebnisse der Umweltgerechtigkeitsanalyse im Umweltatlas Berlin (SenStadt-Um 2017).

Räume² und (4) die Unterstützung wirksamer Finanzierungssysteme für eine gerechte Wohlstandsverteilung in den Städten.

Die deutsche Bundesregierung bekennt sich in vollem Umfang zu den im HABITAT-III-Prozess entwickelten Zielen und will sich weltweit für die nachhaltige Stadtentwicklung und die Umsetzung der New Urban Agenda einsetzen (vgl. BBSR 2016: 8). Drei Kernaufgaben sind aus deutscher Sicht dabei von zentraler Bedeutung:

1. Städte als Entwicklungsakteure anerkennen und befähigen;
2. lebenswerte Städte für Menschen schaffen;
3. integrierte Stadtentwicklung verwirklichen.

Mit diesen Ansätzen will die Bundesregierung die Städte und Gemeinden befähigen, die Herausforderungen zu bewältigen und den Transformationsprozess zu einer nachhaltigen und lebenswerten Stadt aktiv mitzugestalten. Das Leitbild der lebenswerten Stadt wurde somit bereits für Deutschland adaptiert, die Wirklichkeit deutscher Städte hingegen bleibt hinter den gemeinsam formulierten Ansprüchen zurück.

Städte – Zentren des Wandels, aber auch sozialer Ungleichheit und des Ressourcenverbrauchs

Unsere Städte sind Zentren für ökonomischen, technischen, sozialen, politischen und kulturellen Wandel. Es ist unverzichtbar, sie in dieser Verantwortung auch wahrzunehmen und als wichtige Akteure gesellschaftspolitischer Entwicklungen anzuerkennen. Denn unsere Städte verursachen gleichzeitig auch einen großen Teil des Ressourcenverbrauchs und sind Schwerpunkte für soziale Ungleichheit und schädlichen Emissionsausstoß (vgl. BBSR 2016: 8ff.). Während die Urbanisierung global weiter zunimmt, wächst damit auch die Bedeutung der Städte für nachhaltige Entwicklung. Sie werden zu Schlüsselfiguren einer zukunftsfähigen Klimapolitik. Deshalb ist es richtig, unsere Städte zu befähigen, die wesentlichen Voraussetzungen einer lebenswerten Stadt auch umsetzen zu können. Gesellschaftliche Teilhabe, Partizipationsmöglichkeiten oder gerechte Ressourcenverteilung sind dafür entscheidend. Auf allen föderalen Ebenen stehen die öffentlichen Akteure daher in der Verantwortung, mit materiellen wie immateriellen Ressourcen die Daseinsvorsorge sicherzustellen und mitzuhelfen, die Zukunft nachhaltig und lebenswert zu gestalten.

Die ganzheitliche Gestaltung der Stadt erfordert eine integrierte Mobilitätspolitik

Zentraler Faktor einer lebenswerten Stadt ist die Mobilität der Menschen. Sie ermöglicht soziale und kulturelle Teilhabe, Aus- und Weiterbildung, politische und gesellschaftliche Partizipation ebenso wie die Erreichbarkeit von Erwerbsmöglichkeiten. Die Sicherstellung nachhaltiger und sozial gerechter Mobilität für alle Bewohner_innen ist eine grundlegende Voraussetzung lebenswerter Städte. Dazu gehört die gleichberechtigte Aufteilung des öffentlichen Raumes, die Berücksichtigung

unterschiedlicher sozialer Interessen sowie die Sicherstellung der Erreichbarkeit im Sinne der Daseinsvorsorge. Verschiedene Nutzungsansprüche wie die Aufenthaltsfunktion der Straße, aber auch die Erreichbarkeit von Grundversorgungsmöglichkeiten mit Verkehrsmitteln des Umweltverbands müssen garantiert werden. Nur so können regionale Wertschöpfungsketten und diversifizierte Wirtschaftsstrukturen entstehen, welche langfristig eine ökonomisch nachhaltige Stadtentwicklung unterstützen (vgl. WBGU 2017).

Eine zielorientierte Gestaltung von Stadt, Umwelt und Wirtschaft macht eine Politik integrierter Stadtentwicklung erforderlich. Ihr muss es gelingen, das segregierte Denken, Planen und Entscheiden, das heute noch viele Gestaltungsprozesse dominiert und letztlich blockiert, aufzubrechen und eine ganzheitliche Gestaltung der Stadt zu realisieren. Sie ist gefordert, alle Akteure der Gesellschaft in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen, um sektorübergreifende Lösungen für die Herausforderungen lebenswerter Städte zu erarbeiten.

Das zukünftige Ziel ist eine Stadt der kurzen Wege mit einladenden öffentlichen Räumen, die aktive Mobilität durch geringe Reichweiten begünstigt. Die in ihr lebenden Menschen, sowohl im innerstädtischen Bereich als auch in der städtischen Peripherie, sollen dazu befähigt werden, ihren persönlichen Bedürfnissen vor Ort nachkommen zu können. Der Verkehr ist dementsprechend ökologisch verträglich, sozial gerecht und ökonomisch effizient, ermöglicht allen Bewohner_innen, in vollem Maße an der Gesellschaft teilzuhaben. Politik und Verwaltung sind hierbei durch die Verwendung von partizipativen Erhebungsmethoden ermächtigt, die Menschen und ihre Mobilitätsbedarfe besser zu verstehen und in der Planung angemessen zu berücksichtigen. Ermöglicht wird dies durch eine ressortübergreifende Kooperation der Fachbereiche Gesundheit, Umwelt sowie Soziales, eine gute Vernetzung von Stadt- und Verkehrsplanung sowie die Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen. In dieser Vision einer lebenswerten Stadt ist für alle Menschen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben abgesichert und die Mobilität in allen Stadtquartieren unabhängig von Geschlecht, Alter und Mobilitätsbeeinträchtigungen sowie individuell verfügbarer Verkehrsmittel garantiert. Dabei sind Klima- und Umweltschutzbelange ebenso berücksichtigt wie umweltgerechte Verhältnisse zwischen den einzelnen Quartieren. Insbesondere die Verbesserung der Fuß- und Radverkehrsinfrastruktur sowie eine Neuverteilung des Straßenraums fördern die Gesundheit der Menschen durch aktive Bewegung. Luftschadstoffe und Lärmbelastungen werden reduziert, Barrierefreiheit ermöglicht und eine höhere Verkehrssicherheit gewährleistet. Kurz: Die Stadt der Zukunft ist gerecht, umweltverträglich und lebenswert.

1.2 EINE GEGENWART DER HÜRDEN

Die praktizierte Stadt- und Verkehrsplanung in Deutschland ist noch weit von dem selbst gesetzten Leitbild entfernt. Stadtverwaltung und -politik reagieren auf die externen Einflüsse, anstatt sie selbst aktiv zu gestalten. Die darauffolgenden Anpassungsstrategien sind zumeist Ad-hoc-Reaktionen, wenig zielorientiert und isoliert von benachbarten Handlungsfeldern konzipiert. Zwar existieren regionale Leitbilder für die

² Lebensweltlich orientierte Räume sind im Gegensatz zu politisch-administrativen Räumen nicht durch geografische oder historische Abgrenzung definiert, sondern durch die Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort.

Gestaltung der Stadt- und Verkehrsentwicklung in Deutschland, im tagtäglichen Verwaltungsgeschäft rücken sie jedoch meist in den Hintergrund und weichen realpolitischen Abwägungen und Partikularinteressen. Bis heute ist in der Verwaltungspraxis eine fehlende Sektorenkopplung zu diagnostizieren – sowohl in den Kommunen als auch in Bund und Ländern. Diese segmentierte Denkweise der Verwaltungen setzt sich von der Politik angefangen bis zur Ausbildung der Fachkräfte fort. Dadurch erhöht sich das Risiko weiter, dass auch zukünftig der akademische Nachwuchs den Herausforderungen einer integrierten Stadt- und Verkehrsplanung nicht gerecht werden kann. Besonders die Verkehrsplanung ist dabei noch immer von einem starken ingenieurwissenschaftlichen Fokus geprägt, welcher die spezifischen Bedürfnisse der Menschen in Bezug auf die Mobilität nur unzureichend abbildet (vgl. Schwedes et al. 2018: 10). Deshalb muss ergänzend auch die sozialwissenschaftliche Perspektive auf Stadt, Mobilität und Verkehr in Wissenschaft, Verwaltung und Politik langfristig verankert werden, um effektiv eine lebenswerte und nachhaltige Stadtentwicklung erreichen zu können.

Starre Verwaltung und Richtlinien bremsen Innovationen

Auch die Verwaltungskultur spielt für die Implementierung innovativer und leitbildorientierter Konzepte eine zentrale Rolle. In Deutschland existiert zumeist noch eine große Richtlinientreue bei Planung und Entscheidung mit dem Effekt, dass die bestehenden Beharrungskräfte der segregierten Verwaltungshierarchien immer wieder bestätigt werden. Für Projekte, die Stadt und Verkehr neu denken wollen, stellt das eine kaum zu überwindende Hürde dar. Technokratische Richtlinien und intransparente Entscheidungsprozesse dominieren die praktizierte Stadt- und Verkehrsplanung und führen dazu, dass die Strategien und Maßnahmen auf Konzepten basieren, die den heutigen Anforderungen einer nachhaltigen Stadt- und Verkehrsentwicklung nicht mehr gerecht werden. In der Praxis werden so Konzepte wie Shared-Space, autofreies Wohnen oder Generationenquartiere häufig mit dem Verweis auf fehlende Verkehrsflächen abgelehnt. Dabei bleibt meist unhinterfragt, auf welcher Logik oder Rationalität die entsprechenden Regelungen basieren. Ihre Niederschrift in einer der zahlreichen Richtlinienhefte oder Verkehrsverordnungen genügt, um eine Stadt- und Verkehrspolitik fortzusetzen, die den Herausforderungen der Gegenwart nicht gewachsen ist und zukunftsfähige Lösungen blockiert. Aus gesellschaftlicher Sicht ist hier besonders problematisch, dass es keine demokratischen Entscheidungsprozesse über städtebauliche und verkehrliche Richtlinien gibt. So werden – wie beispielsweise bei der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen – die Richtlinien in technokratischen Beschlussprozessen von sich selbst legitimierenden Expertengremien beschlossen. Trotz dieser fehlenden Transparenz und Beteiligungsmöglichkeit werden die Richtlinien zumeist als „sakrosankt“ von Verwaltung und Politik adaptiert.³

³ Einen Gegenentwurf bildet das Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung (HKV), das sich seit 25 Jahren mit innovativen Konzeptideen gegen das Leitbild einer autogerechten Stadt- und Verkehrsentwicklung richtet und die bestehenden Richtlinien hinterfragt.

Ökonomische Hürden zementieren Fehlentwicklungen

Darüber hinaus erschwert eine Vielzahl ökonomischer Hürden die Planung von Stadt- und Verkehrsentwicklung. Selbst wenn Politik und Verwaltung engagiert und proaktiv gestalten wollen, sind deren Bemühungen nicht immer ausreichend. Beispielsweise erzeugen finanzielle Barrieren – wie im Falle der extremen Sparreform in Berlin in der Nachwendezeit – über Jahrzehnte hinweg große Einschränkungen für die aktive Stadt- und Verkehrsgestaltung. Fehlendes Personal in den Verwaltungseinrichtungen, vor allem in den Kommunen, ist die Folge, und niedrige Tarifstufen sorgen bis heute dafür, dass die Personallücken nicht mit qualifizierten neuen Fachkräften aufgefüllt werden. Aber gerade sie wären nötig, um die bestehende Verwaltungskultur zu erneuern und Mut zu machen, Richtlinien und Regeln neu zu denken.

In Deutschland ist zudem noch ungeklärt, ob die Kommunen zukünftig bereit sind, auf kurzfristige finanzielle Gewinne aus den privaten Verkäufen öffentlicher Grundstücke zu verzichten, um langfristig eine nachhaltigere und beeinflussbare Stadtentwicklung zu erreichen. Besonders bei klammen öffentlichen Kassen ermöglichen Grundstücksverkäufe und Privatisierungen einen finanziellen Vorteil im Wettbewerb um attraktive Wirtschaftsstandorte. Dieses Dilemma bestimmt bis heute die Maxime kommunaler Bodenpolitik und führt dazu, dass verkehrliche Effekte erst sekundär in der Planung mit einbezogen werden. Wenn beispielsweise ein neues Gewerbegebiet auf der grünen Wiese besonders hohe Zusatzeinnahmen für die kommunale Kasse verspricht, werden Fragen nach der verkehrlichen und räumlichen Wirkung in Bezug auf das übergeordnete Leitbild in der Regel vernachlässigt. Immer wieder werden auf diese Weise konkrete Maßnahmen und Ziele in der politischen und planerischen Praxis miteinander verwechselt. Die Erschließung des peripheren Gewerbegebiets oder der Erhalt des Verkehrsflusses stellen aber kein eigenständiges Ziel dar, sondern fungieren nur als Mittel zur Fortsetzung verkehrsabhängiger Wirtschaftsentwicklung. Alternative Lösungen müssen aber diskutierbar bleiben und auf Basis gemeinsamer Zielkonzepte miteinander verglichen werden.⁴ Das Erarbeiten eines gemeinsamen Leitbildes mit klaren Zielformulierungen hilft deshalb, nicht nur um effizient gestalten, sondern auch um angewandte Instrumente vergleichen zu können.

Modernisierung erfordert, Konflikte gemeinsam anzugehen

Im Rahmen von dynamischen Modernisierungsprozessen zeigt sich dann schnell, was sonst meist unter der Oberfläche verborgen bleibt: Es existiert eine Vielzahl an Zielkonflikten zwischen den Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Diese Konflikte aufzudecken, anzuerkennen und in einem gemeinsamen Prozess aufzulösen, ist ein wichtiger Ansatz integrierter Stadtentwicklung. Denn nur die offene und transparente Diskussion auf dem Fundament gemeinsamer Leitbil-

⁴ Ein aktuelles Negativbeispiel stellt der Bundesverkehrswegeplan dar, der nur innerhalb der Verkehrsträger Kosten-Nutzen-Vergleiche durchführt, jedoch die Verkehrsträger untereinander keiner vergleichenden Bewertung unterzieht.

der kann nachhaltige Lösungen für eine lebenswerte Stadt hervorbringen.

Wie also können wir einen nachhaltigen Transformationsprozess erreichen, wenn doch offensichtlich so starke Beharrungskräfte existieren? Ist es überhaupt möglich, die existierenden Pfadabhängigkeiten aufzubrechen und den Entwicklungspfad von Stadt, Verkehr und Mobilität neu zu justieren? Um diese wichtigen Fragen zu beantworten und Handlungsmöglichkeiten zu erarbeiten, haben wir das komplexe Wirkgefüge von Stadt- und Verkehrsentwicklung mit dem Ziel untersucht, wesentliche Barrieren und Hürden auf dem Weg zur lebenswerten Stadt zu identifizieren. Schritt für Schritt haben wir politische, rechtliche, ökonomische, soziale und kulturelle Hindernisse analysiert und mögliche Lösungspfade skizziert. Die aus unserer Sicht wichtigsten Handlungsbedarfe, -pfade und -ansätze haben wir am Ende jedes der folgenden Kapitel in einer Übersicht zusammengestellt. Sie sind das Ergebnis unseres intensiven und umfassenden Diskussionsprozesses. Nicht auf alle Punkte können wir hier ausführlich eingehen – das ist im Rahmen dieses Papiers leider nicht möglich. Sie erklären sich aber in der Regel aus unseren vorangehenden Analysen der zentralen Hürden. Fünf richtungsweisende Handlungsperspektiven für eine integrierte und nachhaltige Stadtentwicklungspolitik konnten wir so erarbeiten, die wir noch einmal kompakt im abschließenden Kapitel vorstellen.

Unser erklärtes Ziel des Diskussionsprozesses war es, auf Basis des gemeinsamen Leitbilds von UN, der EU und der Bundesregierung für die Stadt der Zukunft einen konkreten politischen Entwicklungspfad aufzuzeigen. Denn fest steht, ein Bekenntnis zum Leitbild der lebenswerten und nachhaltigen Stadt reicht nicht aus, um existierende Trägheitsmomente zu überwinden und drohende Herausforderungen zu bearbeiten: Darüber hinaus ist ein aktives und zielorientiertes Gestalten von Politik, Verwaltung und Gesellschaft erforderlich. Nur gemeinsam können die Risiken von Ressourcenverbrauch, Demografie und Urbanisierung zu Chancen für lebenswerte und zukunftsfähige Städte transformiert werden.

2

POLITIK & VERWALTUNG

Politik und Verwaltung sind die zentralen Kristallisationspunkte einer zukunftsfähigen Stadt- und Verkehrsentwicklung. Hier entscheiden sich die Strategien, Maßnahmen und Leitbilder, welche die Zukunft der Stadt gestalten und dessen Bevölkerungen langfristig prägen. Zunächst kleinteilige und kurzfristige verkehrspolitische Entscheidungen können dabei über die Zeit zum Umbau ganzer Städte führen oder, wie beispielsweise bei der Entfernungspauschale, langfristige Auswirkungen auf die Verteilung der Bevölkerung im Raum haben. So führte die Vergünstigung der Pendelkosten für Menschen nicht etwa dazu, dass weniger der Haushaltsausgaben für das Pendeln aufgewendet wurde, sondern stattdessen Arbeitnehmer_innen noch weitere Pendelwege in Kauf nahmen und sich in Folge die Bevölkerung weiter zersiedelte. Im Kontrast zu diesem sehr starken Einfluss verkehrspolitischer Entscheidungen auf Gesellschaft und Raum, nehmen die Entscheidenden selbst diesen Einfluss als unattraktiv und wirkungsschwach wahr (vgl. Schwedes 2016). In der Praxis führt diese Diskrepanz zwischen Wahrnehmung und Wirkmacht dazu, dass mehrheitlich keine klaren verkehrspolitischen Konzepte in Politik und Verwaltung existieren und das gesamte Politikfeld Verkehr eher indirekt von externen Sektoren wie der Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltpolitik gestaltet wird. Dies führt zu großen Verwerfungen zwischen den leitbilddominierten Ansprüchen und der verkehrsplanerischen Praxis – besonders in den Städten. Es ist deshalb von besonderer Bedeutung, (1) die Wirkmacht der Verkehrspolitik auf den (Stadt-)Raum und die Gesellschaft klar zu kommunizieren und (2) Politik und Verwaltung mit Handlungskonzepten zu befähigen, ihr großes Einflusspotenzial auszuschöpfen und zielorientiert einzusetzen. Nur dann kann die Verkehrspolitik wieder zum primären Treiber von gesellschaftlichen Innovationen und nachhaltigen Entwicklungen werden.

Wieweit wir in Deutschland von dieser skizzierten Vorreiterrolle des verkehrspolitischen Feldes entfernt sind, zeigt sich beispielhaft anhand der CO₂-Emissionen, die nur im Verkehrssektor weiter steigen (vgl. BMUB 2016). Der Verkehrssektor hat es nicht nur nicht geschafft, annähernd so umfangreiche CO₂-Einsparungen wie in den Bereichen Energie, Gebäude, Industrie und Landwirtschaft zu erreichen, sondern seine schädlichen Emissionen sogar noch weiter gesteigert. Hinzu kommen wei-

tere verkehrsinduzierte Belastungen durch Lärm und Feinstaubemissionen, die neben der Natur insbesondere auch den Menschen stark belasten. Dieses Problem potenziert sich in den Städten und Ballungszentren, da hier die Versäumnisse der vergangenen Verkehrspolitik mit ganzer Wucht zutage treten. Eine Trendwende in der Verkehrsentwicklung ist damit das dringlichste gesellschaftspolitische Ziel, wenn Entscheidungstragende das skizzierte Leitbild ernst nehmen und eine nachhaltige und lebenswerte Zukunft in Städten ermöglichen wollen. Wir haben deshalb dezidiert die Bereiche Politik und Verwaltung in Hinblick auf Hürden und mögliche Handlungspfade für eine zielorientierte Stadt- und Verkehrsplanung untersucht.

2.1 POLITISCHE HÜRDEN AUF DEM WEG ZUR LEBENSWERTEN STADT

Politische Entscheider_innen stehen vor der großen Herausforderung, die direkten Bedürfnisse der Bevölkerung mit den langfristigen Interessen der Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt abzuwägen. In diesem komplexen System zwischen der Langfristigkeit strategischer Richtungsentscheidungen und dem Druck ständiger Selbstlegitimation in demokratischen Institutionen müssen Entscheidungen getroffen werden, welche die Zukunft der Gesellschaft bestimmen. Gesamtgesellschaftliche Leitbilder helfen dabei, Entwicklungskorridore über Legislatur- und Wahlperioden hinaus festzulegen und damit langfristige Strategien bei gleichzeitig demokratischer Flexibilität verfolgen zu können. Entsprechend beider Ansprüche, der demokratischen Legitimation und der langfristigen Ausrichtung, haben sich im Konstrukt des politischen Exekutivprozesses zwei Ebenen herausgebildet, welche die institutionelle Verfasstheit dieser Grundideen garantieren sollen: die demokratiegebundene Politik (Gubernative) und die weisungsgebundene Verwaltung (Administrative).

Intransparente Entscheidungsprozesse – widersprüchliche Umsetzung

Die Praxis des politischen Alltags ist jedoch durch eine Vielzahl an Hürden charakterisiert, die den kooperativen Ent-

scheidungsprozess zwischen Politik und Verwaltung an vielen Stellen erschweren. Beispielsweise verläuft innerhalb der Verwaltungsinstitutionen eine Grenze der Befugnisse zwischen Politik und Verwaltung, die immer wieder neu ausgehandelt werden muss.⁵ Dadurch kommt es zu Machtverschiebungen hin zur normativen oder zur technokratischen Entscheidungsebene innerhalb der Exekutivorganisationen (in der Regel innerhalb der Ministerien). Dieses Phänomen lässt sich insbesondere durch eine ausgeprägte Diskrepanz zwischen programmatischem Anspruch und tatsächlicher Praxis beobachten. In diesen Fällen schaffen es die progressiven politischen Vertreter_innen nicht, die richtlinienorientierte Verwaltung im Sinne des normativen Leitbildes zu aktivieren, der Status quo wird weiter „verwaltet“. Umgekehrt gibt es auch Beispiele, in denen die Expertenrolle der Verwaltungen durch eine starke politische Führung marginalisiert wurde. Die Beratungsfunktion der Administrative ist damit stark eingeschränkt und die normativen Leitbilder können ungehindert durchgesetzt werden. Beide Zustände sind aus demokratietheoretischer Sicht problematisch, weshalb es in der Exekutive immer einen gleichberechtigten Aushandlungsprozess zwischen diesen beiden Polen braucht.

Beobachten lassen sich die Hürden und Trägheiten dieses Exekutivprozesses zunächst einmal nur in der Diskrepanz zwischen der öffentlichen Kommunikation – besonders in Bezug auf die politischen Leitbilder und Ziele – und der tatsächlichen Umsetzung. Beispielsweise bestimmt die Problematik des steigenden Flächenverbrauchs seit Jahren den Diskurs der Raumpolitik und -planung. Der reale Verbrauch in der Praxis hingegen bleibt weiterhin hoch und die tatsächlich beschlossenen Maßnahmen und Gesetze widersprechen den vorher kommunizierten Absichten (vgl. BSUV 2018). Erklären lässt sich diese Diskrepanz durch eine der Öffentlichkeit verborgene Agenda, die im Rahmen des Entscheidungsprozesses Einfluss nimmt, aber nicht im politischen Kontext kommuniziert wird. Solche Intransparenzen im politischen Entscheidungsprozess lassen sich im Politikfeld Stadt und Verkehr besonders häufig beobachten. Das gilt für die genannte Problematik des Flächenverbrauchs ebenso wie für das Dienstwagenprivileg, das im Widerspruch zur Förderung der Luftreinhaltung steht (vgl. Die Bundesregierung 2018: 13), oder die Entfernungspauschale, die nicht mit dem Leitbild der kompakten Stadt vereinbar ist (vgl. Die Bundesregierung 2018: 111).

Fehlende Bereitschaft zu notwendigen Push-Maßnahmen

Dass besonders die Verkehrspolitik ein empfindliches Thema für politisch Entscheidende darstellt, zeigen immer wieder aktuelle Beispiele aus dem gesellschaftspolitischen Diskurs. Gerade das Problem hoher Belastungen deutscher Innenstädte durch Stickoxide zeigt angesichts des gravierenden Fehlverhaltens der Automobilindustrie im Skandal um manipulier-

te Abgaswerte, wie notwendig verkehrspolitisches Handeln wäre, dass am Gemeinwohl orientiert ist. Die Realität sieht leider anders aus. Der nationalen Judikative und supranationalen Organen wie der Europäischen Kommission wird es überlassen, geltendes Recht durchzusetzen und lebensfreundliche Zustände in den Städten zu schaffen. Das aber reicht nicht aus, und so wurden trotz des immensen Problemdrucks vonseiten der Kommunen, Medien, gesellschaftlicher Interessensvertretungen und selbst der EU keine konkreten und nachgewiesenen effektiven verkehrspolitischen Maßnahmen auf Bundesebene beschlossen.

Besonders bezüglich Push-Maßnahmen – also Maßnahmen, die über Regulierungen oder Verbote wirken – lässt sich ein klares Defizit im verkehrspolitischen Feld beobachten. Die vorgeschlagenen Maßnahmen der Bundesregierung zur Behebung der Stickoxidproblematik sind dafür sinnbildlich. Sie stellen allesamt angebotsorientierte Instrumente dar: Mobilitätsfonds, Softwareupdates, kostenloser ÖPNV, Elektrifizierung öffentlicher Verkehrsflotten etc. (vgl. Die Bundesregierung 2017). Eine wichtige Erkenntnis ist deshalb, dass vonseiten politischer Entscheidungsträger_innen eine besondere Abneigung gegenüber Regulierungs- und Beschränkungsmaßnahmen (push) besteht. Im Kontrast dazu existiert in den Verkehrs- und Raumwissenschaften Einigkeit darüber, dass nur in Kombination mit Push-Maßnahmen die Pull-Maßnahmen ihre volle Wirkung erzielen. Sind politische Entscheidungsträger_innen auch künftig nicht bereit, auch Regulierungs- und Verbotsmaßnahmen als ernsthafte Handlungsoption in Betracht zu ziehen, wird die Stadt- und Verkehrspolitik weiterhin von starken Ineffizienzen gekennzeichnet sein.

Doch auch ein solider und rechtlich umfassender Regulierungsrahmen reicht nicht aus, wenn auf ordnungspolitischer Seite die Maßnahmen weder durchgesetzt noch kontrolliert werden. Das betrifft in besonderem Maß die Verkehrsinfrastruktur, die durch einen umfangreichen Rechtsrahmen gekennzeichnet ist. Trotz der vielen Richtlinien und Verordnungen existiert kein Automatismus, der die gesetzten Push-Maßnahmen durchsetzt und ihre Effektivität als steuerndes Element sicherstellt. Gerade in der Parkraumbewirtschaftung, bei der Geschwindigkeitsbegrenzung, der fälschlichen Nutzung von Infrastrukturen oder der möglichen Kontrolle von Emissionsgrenzen ist eine finanziell und personell stark aufgestellte Ordnungsinstitution unverzichtbare Voraussetzung. Um Verkehr und Stadt aktiv und effektiv gestalten zu können, müssen die politischen Entscheidungsträger_innen für den Bereich Verkehr die Ordnungspolitik als zentrales Steuerungselement wiederentdecken.⁶

⁵ Beispielsweise ist nicht formell geregelt, auf welcher Ebene in den Verwaltungen die politische Besetzung beginnt bzw. aufhört. Formal gesehen sind nach den Minister_innen nur die Staatssekretär_innen durch die Politik zu besetzen und bei einem entsprechenden Wechsel auszutauschen. In der Praxis der Bundesministerien findet dieser Personalaustausch jedoch bis weit in die unteren Hierarchieebenen der Abteilungsleiter_innen und Unterabteilungsleiter_innen statt.

⁶ Dabei hilft ein Blick zurück in die Geschichte der Verkehrspolitik, als Anfang der 1970er Jahre in Anbetracht von jährlich 21.000 Verkehrstoten, die Politik entschieden hat, die Überschreitung der damals schon bestehenden Geschwindigkeitsbegrenzungen nun auch konsequent zu ahnden. Weitere restriktive Maßnahmen wie die Sanktionierung alkoholisierten Fahrens bis hin zur Anschnallpflicht, haben zu einer starken Reduktion der jährlichen Verkehrstoten auf heute rund 3.000 geführt. Diese Maßnahmen wurden gegen teilweise massive Widerstände aus der Bevölkerung durchgesetzt, die sich in ihrer Freiheit beschnitten sah.

Verwaltungen als gestaltende Partner verstehen

Stadtpolitik stellt ein besonders komplexes Politikfeld dar. Viele unterschiedliche Bedürfnisse, verschiedene Interessen und Konflikte treffen hier aufeinander. Trotzdem oder gerade deshalb braucht es besonders im Bereich der Städte langfristige Entwicklungskorridore, um die skizzierten Leitbilder in die Wirklichkeit übersetzen zu können. Die Verwaltungen können den politischen Entscheidungstragenden wertvolles Wissen und Unterstützung bereitstellen, müssen dafür jedoch auch als aktive und gestaltende Akteure des gesamten politischen Entscheidungsprozesses begriffen werden. Werden die Ziele sowie der Gestaltungsanspruch von Politik und Gesellschaft ambitionierter, müssen auch die administrativen Organe, inklusive der ordnungspolitischen Exekutivorgane, mit entsprechenden personellen, finanziellen Ressourcen und rechtlichen Befugnissen ausgestattet werden. Ergänzend muss auch der Kommunikationsprozess zwischen Politik und Verwaltung strukturiert und institutionalisiert stattfinden, um mögliche Hürden und Bedenken in Bezug auf stadt- und verkehrspolitische Maßnahmen aufzulösen – etwa mit einem Mobilitätsgesetz (vgl. SenUVK 2018). Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung und Parkhäusern, um ein weiteres Beispiel zu nennen, stellen einen wesentlichen Teil der kommunalen Haushalte dar. In deutschen Stadtgebieten wird das Potenzial, flächendeckende Parkraumgebühren zu institutionalisieren, bisher aber nur ansatzweise ausgeschöpft.⁷

2.2 ADMINISTRATIVE HÜRDEN INTEGRIERTER STADTENTWICKLUNG

Die föderalen Verwaltungsinstitutionen sind der maßgebliche Akteur bei der Umsetzung der politisch gesetzten Ziele (vgl. Steierwald et al. 2005). Ihnen kommt zum einen die Aufgabe zu, die politischen Entscheidungsträger_innen strategisch zu beraten, indem sie langjährige Erfahrungen und themenspezifische Expertise institutionell bündeln. Zum anderen müssen die Verwaltungen den Operationalisierungsprozess begleiten und anhand der politisch definierten Ziele effektive und effiziente Maßnahmen zu deren Durchsetzung entwickeln. Hier zeichnen sich bereits die ersten Konfliktlinien im (Selbst-)Verständnis der Administrative ab – einerseits vonseiten der politischen Entscheider_innen, andererseits im internen Rollenverständnis. Auf bundespolitischer Ebene, beispielsweise, wird die Verwaltung in der Regel als reines Exekutivorgan angesehen, dessen Daseinsberechtigung die Operationalisierung politischer Strategien ist. Aufgabenfelder, wie die aktive Politikberatung und Mitspracherecht im Strategiefindungsprozess sowie der Zieldefinition, betreffen demnach nicht mehr originär die Verwaltungsinstitutionen. Umgekehrt finden sich auf kommunaler Ebene viele Beispiele von Verwaltungen, welche die operative Expertise im Konzeptionieren und Umsetzen von Maßnahmen mehr und mehr an private Beratungs- und Planungsbüros ausgelagert haben. Im ungünstigsten Fall hat das zur Folge, dass die Administrative weder die Aufgabe der

Politikberatung noch die der Operationalisierung wahrnehmen kann und im politischen Entscheidungsprozess marginalisiert wird. Aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht ist das unbedingt zu verhindern. Deshalb unterziehen wir hier die internen Strukturen der Verwaltungen auf den verschiedenen föderalen Ebenen einer genauen Betrachtung.

Kommunikationsprozesse zwischen Politik und Verwaltung institutionalisieren

Schnell zeigt die Analyse des internen und externen Rollenverständnisses der Verwaltungen unterschiedliche Ansichten über die Aufgaben und Befugnisse administrativer Institutionen. Das muss nicht gleich zur Barriere für einen effektiven Planungsprozess werden, sondern stellt einen üblichen Teil des internen Aushandlungsprozesses dar. Problematisch wird das divergierende Rollenverständnis erst dann, wenn es über einen längeren Zeitraum besteht, nicht verhandelt wird und dadurch Blockadehaltungen in den Personalstrukturen der Institutionen befördert. Verfestigt sich das divergente Rollenverständnis, ist es Ausdruck gravierender Kommunikationsprobleme zwischen dem politischen und administrativen Teil der Exekutive. Demgegenüber zeigt sich in Institutionen mit einem kongruenten Rollenverständnis zwischen Politik und Verwaltung, dass in der Regel ausgeprägte und zum Teil institutionalisierte Kommunikationskanäle zwischen den Akteuren bestehen. Ein institutionalisierter Kommunikationsprozess zwischen den politisch Entscheidungstragenden und den Verwaltungen trägt also dazu bei, ein gemeinsames Rollenverständnis zu fundieren und damit potenzielle Blockaden mithilfe kommunikativer Prozesse abzubauen.

Expertise zurück in die Verwaltungen holen

Ein weiteres Phänomen, welches sich in verkehrs- und stadtpolitischen Verwaltungsorganen im bundesdeutschen Raum beobachten lässt, ist die bereits angesprochene Externalisierung operationeller Kompetenzen. Die Auslagerung planungspraktischer Prozesse und der damit einhergehenden langfristigen Reduktion der verwaltungsinternen Expertise betrifft vornehmlich die Verwaltungen in den Kommunen. Beispielhaft lässt sich der Berliner Stadtbezirk Pankow hier nennen, der 2018 zum ersten Mal nach langer Zeit wieder einen Verkehrsplaner für eine Bevölkerung von knapp 400.000 Menschen eingestellt hat. Die Gründe für diesen Prozess sind vielfältig und liegen zum Teil Jahrzehnte zurück. Zu den Ursachen gehören unter anderem die Verbeamtung von Verwaltungsangestellten bis in die 90er Jahre, die personelle Überbesetzung der Verwaltungen in Zeiten vor der Digitalisierung, gefolgt von einer strikten Sparpolitik in den Kommunen im Zuge der Privatisierung öffentlicher Güter mit der daraus resultierenden aktuellen Generationsproblematik, bei der jüngere und mittelalte Kohorten in Verwaltungen unterrepräsentiert sind (vgl. Abbildung 1). Aus aktueller Sicht lässt sich die Problematik in den kommunalen Verwaltungen damit hauptsächlich auf den Faktor Personal zurückführen. Das wiederum hängt stark mit der finanziellen Vergütung einerseits und der ideellen Attraktivität andererseits zusammen. Hierbei muss sich der gesamte Exekutivkomplex auf gemeinsame Ansprüche einigen: Können Administrativorgane auch Inno-

⁷ Ein Beispiel für eine effektive und flächendeckende Parkraumbewirtschaftung, also die Einführung von Kosten für das Parken, um die Nachfrage zu reduzieren, ist die Stadt Wien (vgl. hierzu Stadt Wien 2018).

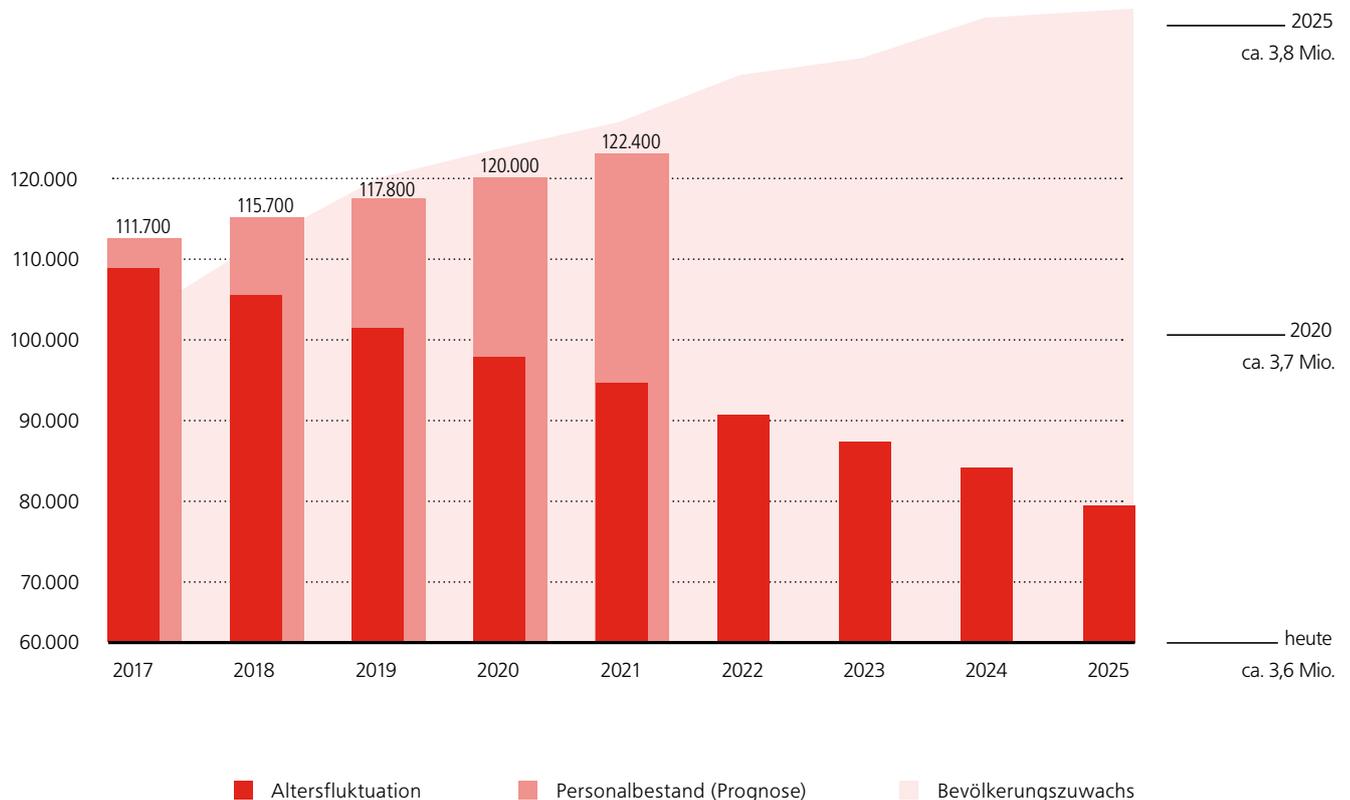
vation vorantreiben oder sollen sie lediglich den Status quo – im wahrsten Sinne des Wortes – verwalten? Fällt die Entscheidung für eine gestaltungsmächtige und innovationsoffene Verwaltung, muss dies auch vonseiten der Politik, insbesondere der Bundespolitik, mit entsprechenden Finanzmitteln unterstützt werden. Andernfalls sind die politischen Entscheider_innen auch zukünftig darauf angewiesen, private Dienstleistungen teuer einzukaufen.

Doch erhöhte finanzielle Personalmittel allein verwandeln Verwaltungsinstitutionen nicht in attraktive Arbeitgeber von morgen. Besonders in den Bereichen Mobilität und Stadt sehen sich die Verwaltungen mit einer Vielzahl konkurrierender privater Akteure konfrontiert, welche die Relevanz der Themen für die zukünftige Gesellschaft erkannt haben und die Nachfrage nach kompetentem Fachpersonal weiter in die Höhe treiben. Dabei befinden sich die stadt- und verkehrspolitischen Verwaltungen im direkten Wettbewerb auf dem Personalmarkt und sind gezwungen, sich mit Themenfeldern des Personalmarketings und der Unternehmenskultur zu beschäftigen. In der Öffentlichkeit, aber auch im eigenen Selbstverständnis (vgl. Prätorius 2002) wird die Verwaltungskultur als nicht mehr zeitgemäß wahrgenommen. Deswegen ist es gut, dass die Reform des administrativen Personalmanagements zunehmend als eine wichtige Voraussetzung für zukunftsorientierte und effektive Stadt- und Verkehrspolitik erkannt wird.

Aktive Gestaltungsrolle erfordert interdisziplinäre und vernetzte Strukturen

Um dem Anspruch einer integrierten Stadt- und Verkehrsplanung gerecht werden zu können, bedarf es besonders in den Verwaltungen interdisziplinärer und vernetzter Strukturen. Die klassischen Verwaltungsinstitutionen sind jedoch nach wie vor stark segregiert konzipiert, Ressortzuschnitte bestimmen über Zuständigkeit und Befugnisse. Besonders in Bezug auf die Handlungsfelder Stadt und Verkehr braucht es für eine aktive und nachhaltige Gestaltung ressortübergreifende Strukturen, da die Politikfelder von vielen Interdependenzen gekennzeichnet sind. Beispielsweise müssen bei der Gestaltung eines neuen Stadtquartiers Aspekte der Mobilität, der Umwelt sowie der Wirtschaft von Beginn an mitgedacht und mitgeplant werden, um dem Anspruch einer lebenswerten Stadt gerecht zu werden (vgl. UN 2017). Dabei zeigt sich in der Verwaltungspraxis, sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene der Länder und Kommunen, dass die starren Zuschnitte der einzelnen Referate den Herausforderungen an eine moderne und integrierte Stadtgestaltung nicht gewachsen sind. Die zum Teil sehr langwierigen und ressourcenaufwendigen Abstimmungsverfahren schaffen zusätzliche Ineffizienzen und führen dazu, dass die Administrative sich noch weiter vom Ideal einer aktiven Gestaltungsrolle entfernt. Versuche,

Abbildung 1
Pensionswelle durch starke Überalterung, Entwicklung der Bevölkerung, des Personalbestands und der Altersfluktuation der Verwaltung in Berlin



wie die Bildung von referatsübergreifenden Projektgruppen und übergeordneten Stabstellen, sind erste Beispiele, eine flexible und themenübergreifende Verwaltungsorganisation zu verwirklichen. Um in Zukunft eine stärkere Integration der Verwaltungen zu erreichen, sind jedoch weitergehende Schritte notwendig, die bis über die Verwaltung hinaus in die Bereiche der Ausbildung und des Arbeitsrechts reichen. Ein gutes Beispiel sind die angestoßenen Verwaltungsmodernisierungen im Land Berlin, in denen es neben einer Organisations- und Prozessreform auch um eine Modernisierung des Personalmanagements geht (vgl. SVV 2018).

Rechtsrahmen und Dienstrecht für mehr lokale Handlungsspielräume flexibilisieren

Mit dem Arbeitsrecht findet sich eine weitere Hürde, die aktuell großen Einfluss auf den Handlungsspielraum der Verwaltung nimmt: der nationale Rechtsrahmen. Gerade im Verkehrsbereich existiert eine Vielzahl nationaler Gesetze und Regulierungen, die fundamentale Auswirkungen auf die Gestaltung von Stadt und Verkehr haben. Zu nennen sind hier unter anderen das verkehrsbezogene Steuerrecht (Entfernungspauschale, Dienstwagenprivileg, Dieselprivileg), das Straßen- und Verkehrsrecht, das Finanzrecht (Zweckbindung bei der Parkraumbewirtschaftung) oder das Bodenrecht. Auf die rechtlichen Barrieren gehen wir im folgenden Kapitel ein. Hier aber ist schon festzuhalten, dass aktuell eine Vielzahl rechtlicher Zwänge den Gestaltungsspielraum kommunaler Verwaltungen einschränkt, während umgekehrt kaum Einfluss auf die bundesweite Legislative ausgeübt werden kann.⁸ Zugespißt besteht das Problem darin, dass die Gesetze nicht dort verfasst werden, wo sie ihre Wirkung entfalten (Städte). Aus verwaltungsseitiger Sicht würden beispielsweise Experimentierklauseln helfen, benötigte Handlungsspielräume zu eröffnen und Platz für Innovationen zu schaffen.

Unabhängig vom Politikfeld sind die Verwaltungen zusätzlich noch durch ein starres und vormodernes Arbeits- und Dienstrecht beschränkt. Es verhindert unkonventionelle oder querliegende Berufungen von Fachpersonal in die öffentlichen Verwaltungen, welches – wies bereits beschrieben – doch dringend nötig wäre. Es ist ein grundsätzliches Missverständnis anzunehmen, dass Verwaltungen fortschrittliche Entwicklungen automatisch blockieren, zeichneten sich die öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen in der Vergangenheit doch durch große Innovationskraft aus (vgl. Ambrosius 2016). Integrierte Stadtentwicklungspolitik muss auch dieses Potenzial wieder aktivieren.

MODERNE MOBILITÄTSKONZEPTE IN OSNABRÜCK

Dass politische Entscheidungsträger_innen zusammen mit den Verwaltungen und den öffentlichen Unternehmen Stadt und Verkehr zielorientiert umgestalten können, zeigt das Beispiel der Stadt Osnabrück. Ehemals Fahrradunfall-Hauptstadt Deutschlands hat sich Osnabrück zu einer lebenswerten und multimodalen Stadt der Zukunft entwickelt. Maßgeblich an diesem Wandel beteiligt sind die Stadtwerke von Osnabrück, die neben den klassischen Aufgabenfeldern der Grundversorgung auch den Nahverkehr betreiben und damit den operationellen Möglichkeitsraum der Verwaltungen entscheidend erweitern. Dabei integrieren die Stadtwerke neben den klassischen Aufgaben der Nahverkehrsunternehmen bereits innovative Mobilitätskonzepte wie stationsgebundenes und -ungebundenes Car-Sharing oder Mobilitätsmanagement. Zusätzlich finden Überlegungen statt, über die städtischen Wohnungsbauunternehmen auch den Immobilienbereich zu erschließen und dort passende Mobilitätsdienstleistungen anzubieten. Die Stadtwerke treten dabei als integrierender Akteur auf und verkörpern gleichzeitig den Organisator, Betreiber und Plattformer der städtischen Versorgungsleistung. Die öffentlichen Nahverkehrsangebote sind auf einer digitalen Plattform vernetzt und mit einem einheitlichen Tarifsystem ausgestattet. Die Strategien und Maßnahmen werden in einem gemeinsamen Abstimmungsprozess zwischen Politik, Verwaltung und Stadtwerken beschlossen und in einer Roadmap festgehalten. Dieser Stadtentwicklungsplan ist gekennzeichnet durch Meilensteine, deren Evaluation verpflichtend ist und alle beteiligten Akteure zu einer regelmäßigen und evidenzbasierten Selbstreflexion zwingt.

Als Erfolgsfaktor für diese integrierte und evidenzbasierte Stadtentwicklung hat sich die enge Kooperation und Kommunikation zwischen den Institutionen der städtischen Exekutiven erwiesen. Besonders personelle Schlüsselfiguren in der Kommunalpolitik, der Verwaltung und den Stadtwerken konnten auf Basis einer gemeinsamen Vision und eines kongruenten Rollenverständnisses wesentliche Barrieren abbauen. Die dadurch ermöglichte integrierte und zielorientierte Gestaltung von Osnabrück steht stellvertretend für die Potenziale kommunaler Stadtentwicklung und zeigt, welche Handlungsspielräume kommunale Verwaltungen haben, trotz der skizzierten personellen, kulturellen und rechtlichen Hürden. Die Rollenverteilung der Akteure ist dabei keinesfalls in Stein gemeißelt und muss in den jeweiligen Kommunen explorativ erforscht werden. Hierfür bedarf es mutiger und gestaltungswilliger Personen, die auch bereit sind, Risiken einzugehen und eventuelle Fehlentscheidungen in Kauf zu nehmen. Ziel muss es sein, integriert und kooperativ eine am Menschen orientierte Stadtentwicklung zu erreichen und dafür mit Motivation und einem Stück Kreativität die spezifischen Barrieren in Politik und Verwaltung zu überwinden.

⁸ Die theoretische Möglichkeit der Bundesländer, über den Bundesrat Einfluss auf legislative Prozesse zu nehmen, existiert in der Wirklichkeit nur marginal. Am Beispiel der blauen Plakette zur Abwendung der Diesel-Fahrverbote zeigt sich beispielhaft, wie machtlos die Länder gegenüber der Bundespolitik sind, wenn die Forderungen nicht kongruent mit bundespolitischen Interessen sind.

2.3 ZUSAMMENFASSUNG: GESTALTUNGSFÄHIGE VERWALTUNG ERMÖGLICHEN

Unsere Untersuchung zum Bereich Politik und Verwaltung konnte eine Reihe an Hürden für die lebenswerte Stadt der Zukunft identifizieren. Die Gründe für diese Hürden sind vielfältig und lassen sich, wie wir sehen werden, zum Teil auch in den anderen Untersuchungsfeldern verorten. Doch einzelne Städte, wie beispielsweise Osnabrück, zeigen, dass jede einzelne dieser Barrieren überwunden werden kann, wenn – und das ist eine fundamentale Voraussetzung – der politische Wille dafür existiert. Besonders auf kommunaler Ebene können die entscheidungstragenden Akteure nur gemeinsam die Realisierung der lebenswerten Zukunftsstadt verwirklichen.

HÜRDEN IN POLITIK & VERWALTUNG

- fehlendes Bewusstsein dafür, dass Verkehrspolitik auch Gesellschaftspolitik ist
- fehlende politische Entwicklungskorridore für Stadt und Verkehr
- kurzfristiges Agieren und Planen von Politik aufgrund von Legislaturperioden
- fehlende ordnungspolitische Unterstützung
- Selbstverständnis der Verwaltungen/ überholte Verwaltungskultur
- ungeklärte Rollenverteilung zwischen Verwaltung und Politik
- unzureichende Kommunikationsprozesse zwischen Politik und Verwaltung
- Säulendenken in der Politik und segregierte Ressortzuschnitte in den Verwaltungen
- Dienstrecht und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst
- Fachkräftemangel in den Verwaltungen aufgrund niedriger Tariflöhne
- Abhängigkeit von Schlüsselfiguren in Politik und Verwaltung
- fehlende Evaluation und fehlendes Verständnis für Korrigierbarkeit und Fehlertoleranz
- fehlende Bereitschaft, finanzielle Risiken einzugehen und Experimentierräume zu schaffen

3

GESETZE & VERORDNUNGEN

Die Entwicklung von Stadt und Verkehr in Deutschland wird maßgeblich auch von rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt, beeinflusst und begrenzt. In diesem Kapitel befassen wir uns mit der Frage, inwiefern rechtliche und ordnungspolitische Faktoren aktuell die Entwicklung lebenswerter Städte einschränken. Uns ist bewusst, dass Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen deutlich langwieriger und aufwendiger ausfallen als gesellschaftspolitische oder verwaltungsorganisationelle Reformen. Beispiele aus benachbarten juristischen Feldern wie etwa die überfällige Reform der Grundsteuer zeigen aber leider, welche fatalen Folgen zu langes Herausögern gesetzlicher Reformen nach sich zieht (vgl. BVerfG 2018). Deshalb ist es aus unserer Sicht unerlässlich, unmittelbar problematische Gesetze und Verordnungen aufzuzeigen, um die benötigten Debatten und den juristischen Transformationsprozess frühzeitig einzuleiten.

3.1 RECHTLICHE HÜRDEN

Drei Gesetze, die den Verkehr im bundesdeutschen Raum juristisch abstecken, stehen hier im Fokus: das Personenbeförderungsgesetz (PBefG), das Straßenverkehrsgesetz (StVG) und die Straßenverkehrsordnung (StVO). Aber auch benachbarte juristische Felder, wie das Bodenrecht und das Grundsteuerrecht, beziehen wir in unsere Analyse ein, deren Ziel zunächst darin besteht, die Rahmenseetzungen der Gesetze und ihre spezifischen Einflüsse auf die Politikfelder Stadt und Verkehr offenzulegen. Von dort aus identifizieren wir bestehende Barrieren für die Entwicklung lebenswerter Städte und formulieren mögliche Lösungsstrategien.

Personenbeförderungsgesetz – Anspruch der Daseinsvorsorge auf Verkehr insgesamt ausweiten

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) regelt in Deutschland „die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Oberleitungsbussen (O-Bussen) und Kraftfahrzeugen. Als Entgelt sind auch wirtschaftliche Vorteile anzusehen, die mittelbar für die Wirtschaftlichkeit einer auf diese Weise geförderten Erwerbstätigkeit

erstrebt werden“ (§1 PBefG). Bisher deckt das Gesetz nur die klassischen Verkehrsformen ab (Linienverkehr, Taxiverkehr und Mietwagen), neue Mobilitätsformen fehlen in der Klassifikation. Eine Möglichkeit, diese neuen Mobilitätsformen (Car-Sharing, Ride-Pooling, Ride-Sharing etc.) gesetzeskonform zu etablieren, bietet die „Experimentierklausel“ (§2 Abs. 7 PBefG). Diese regelt die Erprobung neuer Mobilitätsinnovationen über einen Zeitraum von maximal vier Jahren. Der Vorteil der Experimentierklausel des PBefG ist das Ermöglichen individueller und spezifischer Lösungen, ohne vorher eine standardisierte Mobilitätsform definieren zu müssen. Eine andere Möglichkeit, neue Mobilitätsformen nicht gänzlich neu zu definieren, sondern den bereits bestehenden Verkehrsformen zuzuordnen, bietet die sogenannte „Flexibilisierungsklausel“ (§2 Abs. 6 PBefG). Sie ermöglicht es, neue Mobilitätsformen den drei bestehenden Verkehrsklassen Linien-, Taxi- oder Mietwagenverkehr zuzuordnen. Da die drei Verkehrsklassen unterschiedlichen Besteuerungsstufen unterliegen, ist es für die Mobilitätsdienstleister aus finanzieller Sicht relevant, zu welcher Verkehrsart ein neues Mobilitätsangebot gezählt wird.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die bestehenden Regelungen ausreichend sind, um den neuen Mobilitätsformen gerecht zu werden, oder ob das PBefG erneut, nach der Novelle 2013 in Bezug auf die EU-weite Marktöffnung, geändert werden muss. Vielleicht ist auch – analog zur Entwicklung des Carsharinggesetzes (CsgG) – ein ganz neues Gesetz notwendig, das die Rahmenbedingungen des zukünftigen Mobilitätsmarktes festsetzt. Fest steht, dass zum aktuellen Zeitpunkt die meisten Innovationen und Angebote auf dem deutschen Mobilitätsmarkt mit den Formulierungen der Experimentier- und Flexibilisierungsklausel ermöglicht werden. Problematisch wird vonseiten der Mobilitätsdienstleister wahrgenommen, dass die Entscheidung vom Ermessensspielraum der Behörden abhängt und Entscheidungen damit nicht einheitlich vorherzusehen sind. Aufgrund der fehlenden Rechtssicherheit handeln private Investor_innen zögerlich, da sie nach Ablauf der vierjährigen Experimentierphase nicht damit rechnen können, das Geschäftsmodell fortzusetzen.

Auf der anderen Seite dient das Entscheidungsmonopol der Behörden dazu, die öffentlichen Interessen zu wahren

und die Mobilitätsangebote entsprechend zu regulieren. Im Einzelfall können sich Genehmigungsbehörden als besonders unaufgeschlossen und innovationsfeindlich darstellen. Das kann zu regionalen Unterschieden führen mit der Konsequenz eines unfairen Wettbewerbs für die Mobilitätsdienstleister. Auch die Genehmigungsprozesse der einzelnen Zulassungsbehörden können sich zum Teil über lange Zeiträume ziehen und damit ein Trägheitsmoment gegenüber schnellen Innovationen im Mobilitätsbereich bilden. Allerdings gestalten sich Entscheidungsprozesse immer komplex und multidimensional, wenn öffentliche Interessen und Aufgabenträgerrollen in Bezug auf die Mobilität geprüft werden. Deshalb ist hier gut abzuwägen zwischen schnellen wie effizienten Entscheidungsprozessen und dem Beachten komplexer Anspruchsstrukturen der Öffentlichkeit. Eine zu starke Liberalisierung des Mietwagenrechts würde beispielsweise den öffentlichen Steuerungsmöglichkeiten entgegenwirken und die Tür für einen unregulierten Mobilitätsmarkt öffnen, in dem der Anspruch der Daseinsvorsorge gegenüber marktwirtschaftlichen Interessen marginalisiert wäre. Deswegen sind grundsätzliche Überlegungen, wie der bisher nur für den öffentlichen Verkehr geltende Anspruch der Daseinsvorsorge auf das gesamte Verkehrswesen ausgeweitet werden kann, richtig (vgl. Gegner/Schwedes 2014). Das Berliner Mobilitätsgesetz ist ein erster zukunftsweisender Versuch, einen rechtlichen Ordnungsrahmen für alle Verkehre zu schaffen.⁹

Straßenverkehrsgesetz – monomodale Perspektive überwinden

Das Straßenverkehrsgesetz (StVG) beinhaltet insbesondere die Grundlagen des Straßenverkehrsrechts in Deutschland. Gemeinsam mit der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV), der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV), der Straßenverkehrsordnung (StVO) und der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) regelt das Straßenverkehrsgesetz den Rechtsrahmen auf Straßen. Wie das Personenbeförderungsgesetz ist das Straßenverkehrsgesetz ein Bundesgesetz und kann somit nur durch den Bundesgesetzgeber angepasst werden. Das Straßenverkehrsgesetz bildet die Grundlage für eine Reihe von Verordnungen, aus denen besonders die Straßenverkehrsverordnung wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung von Stadt und Verkehr in Deutschland hat. Die Gründe hierfür finden sich auch im Straßenverkehrsgesetz und seiner Entstehung.

Seinem Namen nach ist das Gesetz für den gesamten Straßenraum zuständig. Bei der näheren Betrachtung fällt aber die Fixierung auf den Kraftfahrzeugverkehr ins Auge (vgl. StVG §1). Alternative Bewegungsformen – unabhängig ob bewährt (Fuß, Fahrrad) oder innovativ (E-Roller, E-Tretroller) – finden in dem Gesetz keine Beachtung. In den nachgelagerten Verordnungen setzt sich diese monomodale Perspektive konsequent fort. Auch die Einbettungsstufen der Straße in den umgebenen Raum werden in dem Gesetz nicht weiter unterschieden. Dementsprechend kennt das Straßenverkehrsgesetz nur Schwarz-Weiß-Bestimmungen: Entweder es ist eine Straße oder es ist keine Straße. Spielraum für

Graubereiche und innovative Nutzungskonzepte sind damit schlicht nicht vorhanden. Am Beispiel der Shared-Space-Konzepte in deutschen Städten wird das deutlich: Wegen fehlender Rechtsgrundlage können sie nur unzureichend in Form von „Begegnungszonen“ umgesetzt werden (vgl. Thiemann-Linden 2012). Den Kommunen fehlt der notwendige Handlungsspielraum. Die grundlegende Problematik, um die es hier geht, besteht in der föderalen Trennung. Denn auf der einen Seite müssen in den Kommunen wesentliche Weichenstellungen für die Zukunft von Mobilität und Verkehr getroffen werden, auf der anderen Seite wird das maßgebliche Straßenverkehrsrecht jedoch auf Bundesebene entschieden. In der Konsequenz sind die Kommunen durch die Gesetzeslage in ihrem Handlungsspielraum stark eingeschränkt und darauf angewiesen, dass die Bundesverwaltung, allen voran das Verkehrsministerium, rechtzeitig die Handlungsbedarfe erkennt und entsprechend nachsteuert. Momentan ist das aber erst in Ansätzen zu erkennen.

Straßenverkehrsordnung – Parken im Sinne von mehr Lebensqualität umfassend neu regeln

Die Straßenverkehrsordnung (StVO) ist, wie bereits beschrieben, die nachgelagerte Verordnung zum Straßenverkehrsgesetz. Sie setzt den gesetzlichen Rahmen auf kommunaler Ebene um. Für das Leitbild der lebenswerten Stadt besonders folgenreich sind die Regelungen zum Halten und Parken in §12 StVO. Dieser Paragraf regelt, an welchen Orten das Abstellen eines Kraftfahrzeugs unzulässig ist. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass an allen Orten, die nicht in §12 erwähnt werden, das Parken im öffentlichen Raum in Deutschland erlaubt ist. Im Regelfall ist also das Parken von Kraftfahrzeugen prinzipiell überall möglich, solange es nicht speziell in der StVO verboten ist. Gerade in Städten führt diese Regelung zu einer ungerechten Verteilung des öffentlichen Raums zugunsten des Verkehrs und insbesondere für Kfz-Besitzer_innen (vgl. Tabelle 1).

⁹ Vgl. <https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/mobilitaetsgesetz/>.

Tabelle 1
Steigender Flächenverbrauch in Deutschland, Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der Nutzung

Nutzungsart	1992		2010		2011		2012		2013		2014		2015		Anstieg gegenüber dem Jahr 1992	
	km ²	%	km ²	%	km ²	%										
Gebäude- und Freifläche	20.733	51,4	24.589	51,5	24.770	51,4	24.869	51,4	24.904	51,2	24.942	51,1	25.077	51,1	4.344	21,0
Betriebsfläche ohne Abbauland	550	1,4	837	1,8	918	1,8	946	2,0	999	2,1	1.039	2,1	1.049	2,1	499	90,8
Erholungsfläche	2.255	5,6	3.985	8,4	4.192	8,5	4.257	8,8	4.333	8,9	4.412	9,0	4.455	9,1	2.200	97,6
Friedhöfe	327	0,8	361	0,8	369	0,8	372	0,8	376	0,8	377	0,8	377	0,8	50	15,4
Verkehrsfläche	16.441	40,8	17.931	37,6	17.884	37,5	17.932	37,1	17.985	37,0	18.072	37,0	18.108	36,9	1.660	10,1
Siedlungs- und Verkehrsfläche insgesamt*	40.305	100	47.702	100	48.133	100	48.368	100	48.597	100	48.843	48.843	49.066	100	8.761	21,7
davon Siedlungsfläche	23.846	59,2	29.771	62,4	30.249	62,8	30.444	62,9	30.612	63,0	30.770	63,0	30.958	0,6	7.094	29,7

* Siedlungs- und Verkehrsfläche und versiegelte Fläche können nicht gleichgesetzt werden, da in die Siedlungs- und Verkehrsfläche auch unbebaute und nicht versiegelte Flächen eingehen.

Quelle: DeStatis 2017a.

Eine weitere Problematik stellt die Formulierung „ruhender Verkehr“ dar. Mit ihr wird die Inklusion des Begriffs in der Straßenverkehrsordnung gerechtfertigt. Aus wissenschaftlicher Sicht ist diese Formulierung aber in sich widersprüchlich und sollte deshalb auch nicht eine identische rechtliche Normierung wie der fließende Verkehr für sich beanspruchen. Durch die existierende Rechtsnorm wurde diese widersprüchliche Kategorisierung allerdings weiter verstetigt und in Verordnungen institutionalisiert. So entschied das Bundesverfassungsgericht 1984 nach einem Präzedenzfall des Bundeslandes Hamburg, welches das Parken als Sondernutzung abweichend vom Gemeingebrauch deklarierte, dass das Parken von Fahrzeugen zum Bereich des Straßenverkehrs zählt (GG Art 74 Nr. 22) und auf Bundesebene abschließend geregelt wird (vgl. BVerfG 1984). Die Argumentationslogik lautet, dass wenn öffentlicher Raum der Allgemeinheit kostenfrei zur Verfügung steht, auch das Parken im öffentlichen Raum nicht kostenpflichtig sein darf. Ein Vergleich der Kosten eines Anwohnerparkausweises (~20 Euro/Jahr) in der Stadt Berlin (Service-Portal Berlin o. J.) mit den Kosten eines privaten Stellplatzes (~2.000 Euro/Jahr)¹⁰ gibt eine Vorstellung davon,

wie viel die Steuerzahler_innen jährlich für das „kostenfreie“ Parken im öffentlichen Raum aufbringen. Somit bleiben den Kommunen nur noch rechtliche Graubereiche oder komplexe Argumentationskonstruktionen als Instrument, um den Parkraum in Städten überhaupt in Ansätzen regulieren zu können. Auch die Parkraumbewirtschaftung ist von dieser föderalen Abhängigkeit betroffen. Anders als in Österreich oder der Schweiz, kann der öffentliche Parkraum in Deutschland nicht als generell kostenpflichtig deklariert werden. Es muss zunächst nachgewiesen werden, dass die Parkraumbewirtschaftung den ruhenden Verkehr entlastet und damit eine verkehrliche Positivwirkung erzeugt – dass also die Maßnahme zu einer Verbesserung des Verkehrsflusses bzw. zur Reduktion des Parksuchverkehrs führt. Maßgebend ist hier also weder die Erhaltung stadträumlicher Qualitäten noch sind es die Bedürfnisse der Bewohner_innen. Entscheidendes Kriterium ist die Aufrechterhaltung der verkehrlichen Funktionalität (im MIV) (vgl. Notz 2017).

Die Kombination aus StVG und StVO führt dazu, dass der Gestaltungsspielraum für Kommunen stark eingeschränkt ist. Das betrifft den Verkehr ebenso wie den öffentlichen Raum, Der Kraftfahrzeugverkehr wird sowohl im Fluss auf der Stra-

¹⁰ Realistische Bereitstellungskosten für einen öffentlichen Parkstand auf der Straße können mit etwa 1.500 bis 2.000 Euro p. a. angesetzt werden. Das entspricht in etwa den Sondernutzungsgebühren, die für eine entsprechend große Fläche (5,5 x 2,5 Meter) p. a. fällig würden. Jedoch

fehlen hierbei jegliche Opportunitätskosten, d. h. Kosten die der Gesellschaft dafür entstehen, dass die Flächen nicht mehr anderweitig nutzbar sind.

ße als auch beim Parken im benachbarten Straßenraum priorisiert und privilegiert. Kommunale und regionale Leitbilder, die auch von der Bundesebene unterstützt werden, für eine lebenswerte und nachhaltige Stadt werden dabei von den Bundesgesetzen und Verordnungen konterkariert.

Der Rahmen für ein reformiertes Straßen- und Parkrecht muss also auf Bundesebene geschaffen werden, genauer vonseiten des Bundesverkehrsministeriums. Solange innerhalb der Bundespolitik und -verwaltung jedoch dieser Reformbedarf nicht erkannt wird, ist davon auszugehen, dass die geltende Rechtsnorm weiterhin die juristischen Grundsätze zum Verkehr der 60er Jahre reproduzieren wird. Dabei steht Deutschland im europäischen Vergleich ziemlich isoliert in seiner juristischen Auslegung des fließenden und ruhenden Verkehrs (vgl. Shoup 2018). Andere europäische Städte wie Stockholm, Paris, London, Wien oder Zürich machen vor, dass dieses Rechtsmodell auch umgekehrt werden kann: Parken ist in diesen Städten prinzipiell nicht erlaubt, nur in speziell dafür ausgewiesenen Flächen. Dieses Verständnis würde auch in Deutschland zu der längst überfälligen öffentlichen Debatte über die Wertschätzung des öffentlichen Raums führen und eine juristische Neuordnung von Verkehr, Mobilität und Stadtraum ermöglichen.

Bodenrecht, Bodenverteilung und Raumordnung modernisieren

Die lebenswerte Stadt ist nur durch integrierte Politik und Planung zu erreichen, die Raumordnung, Stadtentwicklung, Wohnungs- und Verkehrspolitik und Steuerrecht gemeinsam denkt und gestaltet. Deshalb gilt es, neben dem verkehrsrechtlichen Rahmen auch die Handlungsfelder Bodenrecht (GG Art 74 Nr. 18), Bodenverteilung (GG Art 74 Nr. 30) und Raumordnung (GG Art 74 Nr. 31) und ihre Auswirkungen auf die Stadtgesellschaft mit zu betrachten. Bei der Mobilisierung städtischen Baulands sind vor allem diese vier Hürden zu nennen:

1. Bisherige Rahmenbedingungen erschweren den Städten die Mobilisierung von Bauland zu preiswerten Bedingungen.
2. Es fehlen Instrumente zur besseren Abstimmung der Flächenpolitik in der Region.
3. Es fehlt ein verbessertes strategisches Flächenmanagement in den Städten.
4. Instrumente zur verstärkten Mobilisierung vorhandenen Baulands werden benötigt, vor allem eine reformierte Grundsteuer.

Ein zentraler Kristallisationspunkt raum- und bodenrechtlicher Probleme ist das Grundsteuergesetz (GrStG). Das Gesetz ermächtigt die Gemeinden in Deutschland, die in ihrem Gebiet liegenden bebauten, unbebauten und landwirtschaftlich genutzten Grundstücke zu besteuern. Die Grundsteuer ist neben der Gewerbesteuer die zweitwichtigste Steuer, da sie direkt den Gemeinden zufließt. Ursprünglich stellte die Grundsteuer gleichwertig mit der Gewerbesteuer die Haupteinnahmequelle der Kommunen dar. Heutzutage sind die kommunalen Einnahmen aus der Gewerbesteuer viermal so hoch wie die Einnahmen aus der Grundsteuer. Sie hat also über die Jahrzehnte mehr und mehr an Bedeutung für die

Gemeindefinanzierung eingebüßt (vgl. DeStatis 2017b). Inzwischen führen die veralteten Rahmenbedingungen der Bewertung des Grundsteuersatzes zu gänzlich falschen Standortentscheidungen und erzeugen eine jährlich steigende Diskrepanz zwischen tatsächlichem Marktwert von Grundstücken und dem Grundsteuersatz. Dieser offensichtlich unzulängliche Rechtsrahmen wurde deshalb bereits mehrfach vom Bundesverfassungsgericht als unzulässig deklariert und soll von der Bundesregierung bis 2024 angepasst werden (vgl. BVerfG 2018). Durch das bereits lange anhaltende Aufschieben der Reform wurden die Widerstände und Barrieren für eine Neukonzeption immer größer, sodass mittlerweile ein erheblicher Mehraufwand darin besteht, eine gerechte Bewertung der Grundsteuer zu erstellen. Daher gilt für die anderen Rechtsfelder, diese Problematik durch rechtzeitige Reformen zu umgehen.

Bei der Umsetzung der beschlossenen Reform der Grundsteuer sollten nach Möglichkeit boden- und verkehrspolitische Ziele in die Bewertungsgrundlage mit einfließen. Grundstücke am Stadtrand und auf der grünen Wiese könnten wesentlich teurer für Eigentümer_innen besteuert werden, da sie immense verkehrliche und raumplanerische Konsequenzen für die Stadtentwicklung haben. Für eine nachhaltige Stadtentwicklung gilt es, zuerst stadtnahe Brachflächen zu nutzen, bevor auf der grünen Wiese neu gebaut wird. Eine neue Grundsteuer würde das unterstützen. Grundsätzlich haben Steuern und Subventionen einen immensen Einfluss auf Wohn- und Gewerbestandortsentscheidungen, die wiederum die Hauptursache für Verkehrsentscheidung sind. Deshalb ist es für integrierte Stadtentwicklung von zentraler Bedeutung, die finanzpolitischen Steuerungsinstrumente mit den verkehrs- und stadtpolitischen Zielen abzustimmen.¹¹ Um die Fehlanreize zur Zersiedelung und Verkehrsaufwendung zu überwinden, ist neben einer Reform der Grundsteuer ein gesamtstädtisches Handlungskonzept für die Verwertung von Grund und Boden notwendig (vgl. Bunzel et al. 2017). Dabei bildet insbesondere eine kluge Liegenschaftspolitik die wesentliche Voraussetzung dafür, dass Städte und Gemeinden zukünftig bodenpolitische Gestaltungsspielräume wiedererlangen, die sie in den vergangenen Jahrzehnten in vielen Fällen durch Grundstücksverkäufe aufgegeben haben.

¹¹ Der Name „Steuer“ verleitet immer wieder zu dem weit verbreiteten Missverständnis, dass Steuern der Politik dazu dienen, das Verhalten der Bürger_innen bzw. gesellschaftliche Entwicklung insgesamt gezielt zu steuern. Tatsächlich leitet sich der Begriff der Steuer vom mittelhochdeutschen *stiu(e)* ab, wobei es sich zunächst um eine Stütze bzw. Unterstützung im Sinne einer regelmäßigen Abgabe an die Obrigkeit handelte (vgl. Pfeifer 1995: 1.358f.). Auch heute gilt die Steuer vor allem als staatliche Zwangsabgabe neben anderen, um den allgemeinen Finanzbedarf zu decken. Neben der staatlichen Alimentation können Steuern in modernen Sozialstaaten allerdings auch als Lenkungsinstrument aktiver staatlicher Politik genutzt werden (vgl. Busch 1998: 621f.). Das Steuern als politisches Lenkungsinstrument verwendet werden, setzt jedoch voraus, dass der Staat einen Gestaltungsanspruch hat. Dieser war in den vergangenen 30 Jahren in Deutschland wenig ausgeprägt und hat sich in der Stadt- und Verkehrspolitik entsprechend negativ niedergeschlagen.

Ausnutzung rechtlicher Grauzonen hilft, Reformstau zu umgehen

In der Analyse zeigt sich die erhebliche Diskrepanz zwischen Rechtsgrundlage und Wirklichkeit in den Städten. Um sie zu überwinden, ist nicht nur das vom Bundesverfassungsgericht abgemahnte Grundsteuergesetz anzupassen, sondern auch das Personenbeförderungsgesetz sowie das Straßenverkehrsgesetz und insbesondere die Straßenverkehrsordnung müssen grundlegend reformiert werden. Allerdings sind in den zuständigen Bundesministerien, allen voran dem Bundesverkehrsministerium, bisher kaum Bemühungen zu erkennen, den Status quo der rechtlichen Rahmenbedingungen infrage zu stellen: Eine kurzfristige Novellierung des PBfG, der StVO und der StVG ist also nicht zu erwarten.¹² Wollen Länder und Kommunen systematisch das Leitbild der lebenswerten Stadt verfolgen, müssen sie unweigerlich rechtliche Sonderregelungen konstruieren, um die Bundesgesetze umgehen zu können. Beispiele aus vielen deutschen Städten zeigen, dass dies funktionieren kann. Ohne bestehende bundesgesetzliche Grundlage haben sie Shared-Space-Konzepte, Tempo-30-Zonen oder Parkplatzzumwidmungen umgesetzt. Die Ausreizung juristischer Grauzonen wird somit zum verkehrspolitischen Werkzeug gestaltungswilliger Kommunen.

Sharingangebote neu ordnen und Nutzungskonflikte auflösen

Eine weitere große Herausforderung für die Städte stellen die stationslosen Sharing-Angebote dar, die einen rechtlichen Graubereich ausnutzen (Klassifizierung als Gemeingebrauch), um unreguliert in den Mobilitätsmarkt einzudringen. Hier besteht ebenfalls rechtlicher Handlungsbedarf, damit juristisch klargestellt ist, dass die stationsungebundenen Fahrräder keinen Gemeingebrauch darstellen. Dabei könnten, äquivalent zum Carsharinggesetz, auch qualitative Vorgaben in Form gesetzlicher Normen definiert werden, um die Mobilitätsangebote wieder steuern und gestalten zu können. Die durch die Vielzahl der neuen Mobilitätsangebote und Verkehrsformen entstandenen Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum können nur die Kommunen auflösen. Kommunale und länderspezifische Regelungen sind hierbei punktuell schneller und einfacher umzusetzen. Langfristig muss aber auch die Bundesebene dafür sorgen, dass die schnellen Transformationen im Mobilitätsbereich nicht den aktuellen Rechtsrahmen noch weiter überholen. Nur eine einheitliche bundesgesetzliche Regulierung kann die öffentlichen Interessen im Verkehr langfristig wahren. Weil das viel Zeit beansprucht, muss die Reform der rechtlichen Grundlagen unmittelbar in Angriff genommen werden.

3.2 ZUSAMMENFASSUNG: ÖFFENTLICHES VERKEHRSINTERESSE RECHTLICH PRÄZISIEREN UND STÄRKEN

Politische Entscheider_innen stehen vor der Wahl: Soll sich der öffentliche Verkehr zukünftig weiterentwickeln, dann müssen auch entsprechende Gesetze und rechtliche Rahmenbedingungen reformiert werden. Es kann nicht das Ziel sein, den Großteil aller Verkehre in der Zukunft über die Experimentierklausel des PBfG abzudecken. Eine Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen ist unabdinglich, denn Innovationen und Wandel im Verkehr werden nicht in Deutschland entschieden. Entweder man gestaltet den Wandel frühzeitig mit oder man wird von den Transformationsprozessen überholt. Ziel muss es sein, einen guten verkehrspolitischen Ordnungsrahmen zu schaffen, der Innovationen integriert und erhaltenswerte Strukturen bewahrt. Schlüsselbegriff für die rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Wirkung auf neue Mobilitätsangebote bleibt das „öffentliche Verkehrsinteresse“. Hier wäre eine genauere Definition vonseiten des Gesetzgebers notwendig, um eine Eindeutigkeit der juristischen Grundlagen zu erzielen. Diese Definition sollte das „öffentliche Verkehrsinteresse“ über den öffentlichen Verkehr hinaus auch auf Stadt und Umwelt beziehen. Schutzgut gesetzlicher Regelungen muss wieder der Mensch werden und nicht der Verkehrsfluss. Daseinsvorsorge in diesem Sinne bedeutet nicht, dass der Staat alle Leistungen selbst übernimmt, sondern dass er einen geeigneten Rahmen schafft und grundlegende Werte sichert. Wenn jedoch der bundespolitische Legislativprozess sich weiterhin als träge erweist, wird es nicht möglich sein, die fortschreitenden Innovationen im Mobilitätsbereich gesetzlich im Sinne der Daseinsvorsorge zu steuern.

Kommunal- und Landesebene sind zwar an die Bundesgesetzgebung gebunden, haben aber Möglichkeiten, eigene Gesetze und Verordnungen zu beschließen. Diese können problemorientierter und praxisnäher konzipiert und zielgerichteter implementiert werden. Beispielsweise könnten Stadtentwicklungs-, Verkehrsentwicklungs- und Nahverkehrspläne regional verpflichtend eingeführt werden, um eine langfristige und wirkungsvolle Regulierung des Verkehrs zu ermöglichen. Konzepte wie das Berliner Mobilitätsgesetz zeigen, wie die verkehrs- und stadtpolitischen Ziele innerhalb eines gesetzlichen Rahmens institutionalisiert werden können. Regulierungen neuer Mobilitätsangebote und die Wahrung öffentlicher Verkehrsinteressen lassen sich so innerhalb von Landesgesetzen formulieren. Dabei privilegiert das neue Berliner Mobilitätsgesetz bestimmte Verkehrsarten, ebenso wie die StVO oder das StVG. Dies relativiert jedoch nicht den Anspruch einer integrierten Gestaltung, da Privilegien zunächst einmal nicht prinzipiell negativ sind, wenn sie im größeren Kontext des Leitbildes begründet werden.¹³ Zentrale Anforderung dabei ist nur, dass das Leitbild von einer Mehrheit der Gesellschaft mitgetragen wird. Dementsprechend gilt es,

¹² Bei der Initiative des Bundesverkehrsminister Scheuer handelt es sich einerseits um richtige, aber vergleichsweise marginale Reformen, andererseits ist deren Sinnhaftigkeit teilweise zweifelhaft, etwa wenn Fahrgemeinschaften erlaubt wird, mit dem Pkw auf dem Busstreifen zu fahren.

¹³ Ein klassisches Beispiel ist das Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (EEG), das eindeutig erneuerbare Energien gegenüber den klassischen Energieträgern privilegiert. Dies ist jedoch über das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung begründet und damit gesamtgesellschaftlich legitimiert.

in Städten Transparenz über die Ansprüche und Interessen der Bevölkerung herzustellen. Für viele Themen, welche sich im Leitbild der lebenswerten Stadt wiederfinden, existiert bereits großer Rückhalt in der Bevölkerung. Hier kann Politik anknüpfen, indem sie eine öffentliche Debatte initiiert und aktiv unterstützt. Langfristig orientieren sich Gerichte und juristische Entscheidungsträger_innen immer an den Mehrheitsinteressen der Gesellschaft: Hat also ein Umdenken von Verkehr und Mobilität in der Gesellschaft stattgefunden, wird auch die Judikative den Rechtsrahmen entsprechend anpassen. Diesen gesellschaftspolitischen Transformationsprozess gilt es mit öffentlichen Diskursen und fundierten Informationen zu unterstützen, um bundespolitisch den notwendigen politischen Druck zu erzeugen, die schwerfälligen Gesetzesreformen einzuleiten.

RECHTLICHE HÜRDEN

- fehlende Standardisierung des Innovationsprozesses im PbefG
- überholtes Verkehrs- und Straßenverständnis innerhalb des StVG und der StVO
- Recht auf unbegrenzt kostenloses Parken widerspricht grundsätzlich den städtischen Leitbildern und ökonomischer Rationalität
- föderale Entkopplung zwischen Problem- und Lösungsebene (Kommune und Bund)
- durch Gesetze institutionalisierte Fehlanreize (GStG);
- lange Reformprozesse in Bezug auf juristische Rahmenbedingungen
- steigende Reformbarrieren für Gesetze durch langes Hinauszögern

4

WIRTSCHAFT & FINANZEN

Verkehr und Stadt als Gesamtsystem sind zugleich Treiber und Getriebener finanzieller und wirtschaftlicher Faktoren. Eine Vielzahl ökonomischer Rahmenbedingungen beeinflusst direkt oder indirekt das Verkehrssystem und gestaltet auf diesem Weg die Stadt der Zukunft mit. Um sich dem Leitbild der lebenswerten Stadt weiter nähern zu können, bedarf es also auch einer genauen Betrachtung der ökonomischen Strukturen und Abhängigkeiten. Machen wir uns ihre Einflussnahme bewusst, wird auch eine zielorientierte Gestaltung dieser Rahmenbedingungen möglich. Im Gegensatz zu den politischen und rechtlichen sind die ökonomischen Rahmenbedingungen allerdings nicht einseitig durch legitimierte Entscheidungstragende zentralisiert beeinflussbar. Sie werden maßgeblich von privaten und dezentralen Strukturen bestimmt. Das aber sollte nichts daran ändern, dass in der staatspolitischen Hierarchie das demokratisch legitimierte Leitbild an erster Stelle steht und die Rahmenbedingungen der einzelnen Politikfelder dementsprechend zu gestalten sind. Aus dieser Perspektive heraus wollen wir die ökonomischen Rahmenbedingungen in Bezug auf Stadt und Verkehr identifizieren und orientiert am Leitbild der lebenswerten Stadt bewerten. Zwei wesentliche ökonomische Faktoren des städtischen Verkehrssystems werden wir dafür näher betrachten: die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs einerseits und den städtischen Wirtschaftsverkehr als zentrales Phänomen größerer Städte andererseits.

4.1 FINANZIERUNG DES ÖFFENTLICHEN VERKEHRS

Der öffentliche Verkehr in deutschen Städten ist ein fundamentaler Bestandteil der Daseinsvorsorge und gleichzeitig ein wichtiges Steuerungselement des Staates, um Einfluss auf die Entwicklung des Verkehrsmarktes zu nehmen. Der wiederum ist bestimmt durch konkurrierende Interessen, die zwischen gewinnorientierten und gemeinwohlorientierten Akteuren verteilt sind. Der Staat hat in diesem vielschichtigen Akteursgemenge die Aufgabe, gegenüber den wirtschaftlichen Interessen das Gemeinwohl der Bevölkerung durchzusetzen und zu sichern (vgl. Knauff 2004). Da diese Aufgabe in der Regel nicht gewinnwirtschaftlich zu bewältigen ist, ge-

nießen öffentliche Nahverkehrsunternehmen Privilegien der finanziellen Unterstützung durch Träger der öffentlichen Hand (vgl. §5 RegG). In diesem Sinne ist der gesamte öffentliche Verkehrsmarkt staatlich reguliert. Private Akteure, falls sie innerhalb des öffentlichen Verkehrs aktiv werden, müssen deshalb entsprechend der Regeln und Verordnungen handeln. In der Vergangenheit führte das immer wieder zu rechtlichen Disputen. Ein aktuelles Beispiel ist hier der Versuch des Unternehmens UBER, in den deutschen öffentlichen Verkehrsmarkt einzudringen. Durch die rechtlichen Rahmenbedingungen musste UBER nach kurzer Zeit allerdings einsehen, dass die klassische Marktdurchdringungsstrategie auf dem deutschen Markt nicht anwendbar ist (vgl. Kapitel 3). Nicht nur UBER, auch andere private Mobilitätsdienstleister versuchen seither, über verschiedene Wege den Rechtsrahmen maximal auszunutzen und zukünftige Regulierungen zu beeinflussen. Diese Entwicklung genau zu verfolgen, ist auch deshalb notwendig, da eine mögliche Liberalisierung des öffentlichen Verkehrsmarktes dem Staat die Möglichkeit entzieht, im Sinne des Gemeinwohls zu intervenieren.

Fehlanreize aufgrund falscher finanzieller Prioritäten

Wir kommen auf diese Diskussionen später noch mal zurück, wollen jetzt aber auf die verschiedenen Aspekte der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs näher eingehen, um einen ersten Überblick der möglichen Chancen und Hürden zu erhalten. Die wesentlichen Aspekte für den Finanzierungsbedarf im öffentlichen Verkehr sind:

1. Ersatzinvestitionen (Infrastruktur, Fahrzeuge);
2. laufende Kosten;
3. Stadtumbau in Richtung Klimafreundlichkeit;
4. Dekarbonisierung des Verkehrssektors;
5. Bewältigung von Vorgaben für die Verteilung des Transportaufkommens auf verschiedene Verkehrsmittel (Modal Split);
6. besondere Herausforderungen (Trassen- und Stationspreise, Qualität).

Priorisiert werden die Finanzierung des Bestands und die Verdichtung des Angebots vor dem Neuausbau von Infra-

strukturen. Dies kann unter Umständen dazu führen, dass das gesamte kommunale Finanzbudget maßgeblich in den Erhalt des Verkehrsangebots fließt und keine Mittel mehr für Angebots- und Infrastrukturerweiterungen übrig sind. Besonders bei durch befristete Bundeszuschüsse finanzierten Projekten wie U-Bahnen oder Brückenbauwerken können die Folgekosten die Kapazitäten der kommunalen Kassen gänzlich ausreizen. Auch die Stationspreise für die Infrastrukturen der Deutschen Bahn können nicht direkt durch die Kommunen beeinflusst werden. Sie richten sich nach Qualität, Größe und Benutzungsfrequenz der Anlagen, sodass ein viel genutzter Bahnhof mit gut erhaltener Infrastruktur die betroffene Kommune besonders viel kostet (vgl. Otte 2017). Aufseiten der Kommunen kann das zu dem Fehlanreiz führen, Finanzmittel einzusparen, indem eine schlechtere Bahnanbindung in niedriger Qualität vorgezogen wird.

Allein Investitionen in die Elektrifizierung des ÖPNV reichen nicht

Die Elektrifizierung des öffentlichen Nahverkehrs zieht ebenfalls immense Finanzierungsbedarfe nach sich, auch wenn von Bundesebene entsprechende Förderprogramme eingerichtet wurden. Weil die Elektrifizierung des öffentlichen Busverkehrs zudem nicht dieselbe Kosteneffizienz¹⁴ wie der Be-

trieb mit Dieselmotoren erreichen wird, werden auch hier im Nachgang die laufenden Kosten für den Erhalt des öffentlichen Verkehrs steigen. Solange das eigene Auto größter Verkehrsfaktor in den innerstädtischen Bereichen bleibt (vgl. Abbildung 2), ist fraglich, inwiefern die Elektrifizierung des öffentlichen Verkehrs überhaupt einen relevanten Beitrag zur klima- und umweltfreundlichen Ausgestaltung des Verkehrssystems leisten wird. Die Neuzulassungen von Fahrzeugen in Städten nehmen jedenfalls trotz der Problematiken weiterhin zu. Nur in Kombination technischer Lösungen und Verhaltensänderungen lässt sich dieser nach wie vor bestehende Trend zur individuellen Motorisierung umkehren. Eine reine Investition in die Elektrifizierung des öffentlichen Verkehrs ist dafür nicht ausreichend.

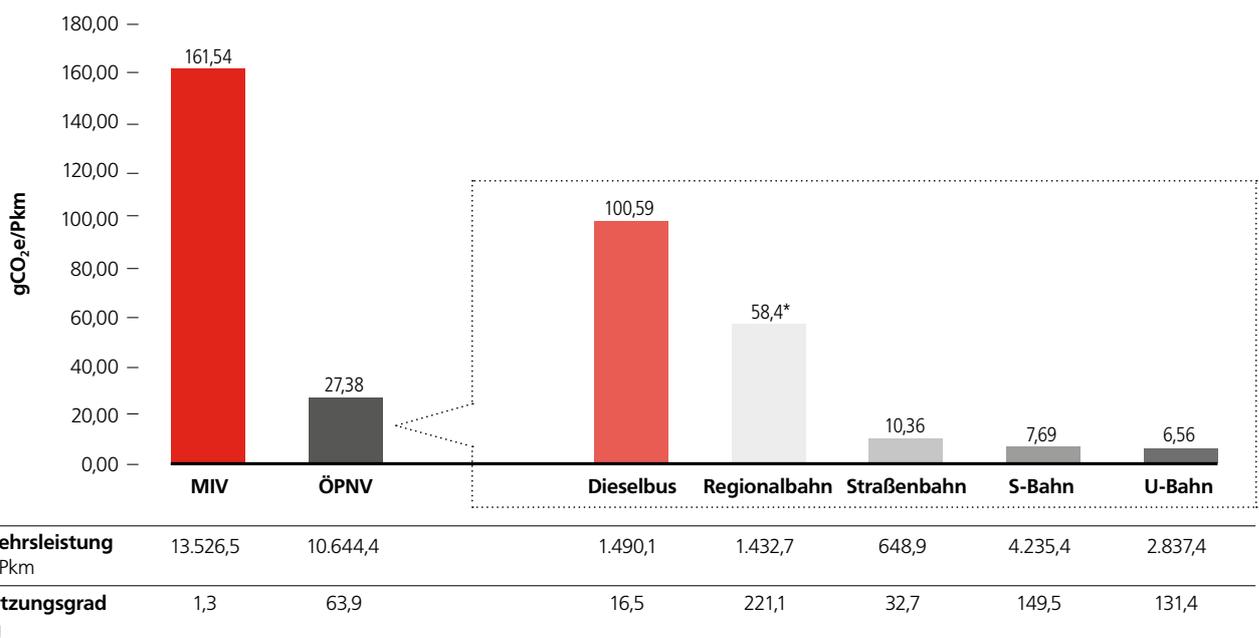
Der Finanzierungsbedarf im öffentlichen Nahverkehr verteilt sich also konkret auf Maßnahmen der angebots- und nachfrageorientierten Verbesserung, der Angebotserweiterung und der Investition in neue Technologien. Vier verschiedene Möglichkeiten bestehen für die Städte und Kommunen in der Regel, diese Finanzbedarfe zu decken:

1. Finanzierung über den öffentlichen Haushalt;
2. direkte Finanzierung durch die Nutzenden;
3. Umlagefinanzierung;
4. Nutznießendenfinanzierung.

Die ersten beiden Optionen stellen den Regelfall in Deutschland dar. Zunächst wird eine Finanzierung durch die Nutzenden über Ticketpreise und Abomodelle verfolgt. Die verbleibende

¹⁴ Beispielsweise können mit dem Konzept der streckengeladenen Elektrobusse Effizienzgrade von 1,1:1 im Vergleich zu Dieselmotoren erreicht werden.

Abbildung 2
Klimakiller Auto, CO₂-Ausstoß unterschiedlicher Verkehrsmittel je Personenkilometer in Berlin



* Für die Regionalbahn wurde der von der Deutschen Bahn angegebene Wert für den bundesweiten Schienenpersonennahverkehr als Grundlage verwendet.

Quelle: CNB aus Daten von: UBA, BMVI, SenUVK, VBB, BVG, S-Bahn-Berlin und DB AG. Für die elektrisch angetriebenen Fahrzeuge der S-Bahn Berlin und der BVG wird in der Berechnung die Verwendung von Ökostrom als Antriebsenergie berücksichtigt (Anteil von Neuanlagen nicht berücksichtigt). Verkehrsleistung/Besetzungsgrad: VBB-Erhebung 2016 (für den ÖPNV in Berlin), Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin, 2013 und SrV 2016 (für den MIV in Berlin).

Differenz zum Finanzierungsbedarf wird dann mit Mitteln aus dem öffentlichen Haushalt gedeckt. Innovativere Ansätze wie die Umlagefinanzierung oder die Nutznießendenfinanzierung finden sich nur selten. Anspruch dieser Finanzierungsformen ist es, nicht nur die Nutzenden und die öffentliche Hand, sondern auch andere Akteursgruppen in die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs einzubeziehen. Bei der Umlagefinanzierung werden alle Bewohner_innen einer Stadt zur zweckgebundenen Finanzierung des öffentlichen Verkehrssystems herangezogen, bei der Nutznießendenfinanzierung speziell Arbeitgeber_innen und Gewerbetreibende, die von den positiven Effekten des öffentlichen Nahverkehrs profitieren. In Deutschland sind aktuell beide Modelle mit finanzverfassungsrechtlichen Problemen behaftet und bedürften gegebenenfalls Gesetzesänderungen auf Bundesebene. Aufgrund solcher fehlenden Alternativen wird der Bedarf der öffentlichen Verkehrsfinanzierung über Haushaltszuschüsse in Zukunft weiterhin zunehmen. Hier gilt es, detaillierter zu untersuchen, welche Akteure vom öffentlichen Nahverkehr profitieren. Diese Informationen sind notwendig, um juristisch fundierte Umlage- oder Nutznießendenfinanzierungsmodelle zu konstruieren.

Langfristige Siedlungsentwicklungen mitdenken

Die exakte Struktur der Finanzierungsmöglichkeiten für den ÖPNV ist in Deutschland besonders unübersichtlich. Auch der Fiskalpakt und die Schuldenbremse (Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein) bestimmen den maximalen Rahmen, in dem Länder und Kommunen Investitionen tätigen können. Diese Faktoren erschweren zusätzlich transparente und standardisierte Formen der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Jedoch garantiert eine standardisierte Bewertung der Bedarfe, etwa auf Bundesebene, keine effiziente und effektive Verteilung von Finanzmitteln. So wird beispielsweise der Bundesverkehrswegeplan zweckmissbraucht als Instrument für politische Proporzauflagen und regionale Entwicklungsförderung, trotz eines umfassenden und standardisierten Bewertungsrahmens (vgl. Becker 2016). Fest steht, dass in der Gesamtheit die Menschen in urbanen Räumen signifikant weniger für ihre Mobilität zahlen als in ländlicheren Regionen. Das ist besonders auf die hohen Dichten des öffentlichen Nahverkehrs in den Städten zurückzuführen. Subventionen des motorisierten Individualverkehrs (Entfernungspauschale, Dienstwagenprivileg) sind wenig hilfreich. Sie führen zu Pfadabhängigkeiten, da auf ihrer Basis Wohnstandortsentscheidungen getroffen werden, die sich kurzfristig nicht rückgängig machen lassen und Fehlanreize gegen ein kosten- und umwelteffizientes Leben in verdichteten Stadträumen setzen. Das von der Bundesregierung beschlossene Baukindergeld, das die zuvor abgeschaffte Eigenheimzulage ersetzt, fungiert ebenfalls als eine Zersiedelungsprämie ohne Berücksichtigung verkehrlicher und städtischer Aspekte. Eine kluge Raumpolitik muss jedoch die langfristigen Siedlungsentwicklungen mitdenken und Neuerschließungen einzig entlang von ÖPNV-Verbindungen ermöglichen. Andernfalls werden wieder neue Autoabhängigkeiten geschaffen, die sowohl auf Kosten der Betroffenen als auch auf Kosten des Siedlungsraums gehen.

LERNEN AUS FINANZPOLITISCHEN FEHLERN DER STADT BERLIN

Die Berliner Politik konnte im Rückblick auf die Zeit nach der Wiedervereinigung zwei wesentliche Fehler in der Verkehrspolitik identifizieren:

1. Wegen fehlender finanzieller Mittel durch Misswirtschaft konnten lange Zeit keine Investitionen in Innovationen und Modernisierungen des öffentlichen Nahverkehrs erfolgen. Diese Investitionslücke beeinflusst auf lange Zeit, inwieweit der öffentliche Nahverkehr den sich ändernden Ansprüchen der Gesellschaft entsprechen kann.
2. Über Jahrzehnte wurde Verkehrspolitik „as usual“ betrieben. Die verschiedenen Verkehrsträger wurden parallel finanziert und kanibalisieren sich im Ergebnis wechselseitig. Die Folge waren immense Finanzierungskosten, ohne das städtische Leitbild effektiv voranzubringen.

Mittlerweile verfügt Berlin zwar über ausreichende finanzielle Mittel, aber die Planungskapazität in den Behörden fehlt (vgl. Kapitel 2). Größte Herausforderung ist somit die Anpassung der Verwaltungskapazitäten und die Realisierung des Wissenstransfers. Auch die regionale Koordination ist notwendig, um die Pendlerströme integriert planen zu können: Hier kooperieren Berlin und Brandenburg mittlerweile im Ausbau des Regionalverkehrs. Zentrale Frage bleibt aber, wie der Verkehr am Stadtrand ohne den motorisierten Individualverkehr organisiert werden kann.

Auch die hohe Umverteilung von Verkehrsraum im Zuge einer Verkehrswende kostet viel Geld. Beispielsweise kosten 800 Meter neugestaltete Infrastruktur in Berlin bereits bis zu 13,2 Millionen Euro. Für den öffentlichen Nahverkehr ist ebenfalls das Wiener Modell (365 Euro pro Jahreskarte) und die Nutznießendenfinanzierung aus Großbritannien und Frankreich ein Vorbild. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass zusätzliche Finanzmittel nötig sind, wenn die Maßnahmen den gewünschten Effekt erzeugen und mehr Fahrgäste auf den öffentlichen Nahverkehr umsteigen. Citymautmodelle, eine Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung auf kommunaler Ebene und die Reduktion der Dieselsubvention auf Bundesebene, würden sämtliche Finanzbedarfe einer Verkehrswende decken, unter der Voraussetzung, dass die Bundesebene die entsprechenden Rahmenbedingungen schafft. Unabhängig davon versucht Berlin, die Möglichkeiten der Landesebene auszunutzen und beispielsweise mithilfe eines Mobilitätsgesetzes Eigeninitiative in der Gestaltung der Verkehrswende zu übernehmen.

4.2 STÄDTISCHER WIRTSCHAFTSVERKEHR

Neben dem öffentlichen Verkehr ist der Wirtschaftsverkehr von zentraler Bedeutung für die Städte. Im Gegensatz zum öffentlichen Verkehr ist er fast vollständig privat organisiert und entzieht sich auch in seiner Ausgestaltung den klassischen Einflussmöglichkeiten öffentlicher Steuerungsmechanismen. Die genaue Zusammensetzung des Wirtschaftsverkehrs hat sich, besonders in den Städten, in den vergangenen Jahren stark verändert. Steigende Absätze im Onlinehandel, neue Geschäftsmodelle und flexiblere Dienstleistungsbeziehungen prägen heute den städtischen Wirtschaftsverkehr. Die öffentliche Diskussion ist in der Regel auf die Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP-Dienste) fokussiert. Diese machen jedoch nur einen Teil des tatsächlichen städtischen Wirtschaftsverkehrs aus (vgl. Gertz et al. 2018: 299ff.). Der Gestaltungsanspruch im Wirtschaftsverkehr sollte deshalb auf alle Gewerbe- und Wirtschaftsverkehre ausgeweitet werden. Für die Verkehrsplanung besteht die Herausforderung darin, ein integriertes Wirtschaftsverkehrssystem zu schaffen, das sowohl die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit, die Erfüllung der steigenden Anforderungen wie auch die Bereitstellung attraktiver Standorte garantiert. Dabei sind die Ansprüche, die für den Personenverkehr gelten, auf den Wirtschaftsverkehr zu übertragen (Nachhaltigkeit, Stadtverträglichkeit).

Für den Wirtschaftsverkehr existieren im Allgemeinen fünf mögliche Ansatzpunkte, um entlang der Transportkette steuernd einzuwirken:

1. Transportvermeidung;
2. Verkehrsvermeidung;¹⁵
3. Verkehrsverlagerung;
4. betriebliche Optimierung;
5. technische Optimierung.

Die ersten drei Ansatzpunkte sind in der Regel effektiver, aber auch mit höheren politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen behaftet. Politisch weniger riskant sind die letzten beiden Ansatzpunkte, weshalb die betriebliche und technische Optimierung einen Großteil der Maßnahmen und Untersuchungen zur umweltverträglichen Abwicklung des Wirtschaftsverkehrs darstellt. Jedoch steht fest, dass mit Effizienzsteigerungen alleine der CO₂-Ausstoß im Güterverkehr nicht zu reduzieren ist. Es werden auf allen fünf Ansatzebenen Optimierungsansätze benötigt, um effektiv den Wirtschaftsverkehr entsprechend des hier formulierten Leitbildes steuern zu können. Besonders die Transportvermeidung (Suffizienz) setzt ein komplettes Umdenken im Wirtschaftsverkehr voraus, das auf Basis von Freiwilligkeit allerdings eher unplausibel erscheint, da es betriebswirtschaftlich keinen Mehrwert für die privaten Akteure erzeugt. Im Wirtschaftsverkehr stellen klassischerweise die Mengenregressionseffekte, also die steigende Kosteneffizienz mit steigendem Transportvolumen, die maß-

gebliche Planungsgröße dar. Bei der Gestaltung des Wirtschaftsverkehrs muss zukünftig jedoch die gesamte Logistikkette betrachtet werden. Maßnahmen, die nur an einzelnen Stellen der Kette ansetzen, bewirken ausschließlich Verlagerungseffekte. Die Herausforderung für die öffentliche Hand besteht darin, in diesen fast gänzlich unregulierten Markt einzugreifen und gezielt die Interessen der Stadtgesellschaft durchzusetzen.

Innovationen vorhanden, aber Implementierung fehlt

Um Innovationen voranzutreiben, werden auch hohe Investitionsvolumen im Wirtschaftsverkehr notwendig sein. Trotzdem existieren bereits viele Konzepte und Maßnahmen – vor allem technischer, organisatorischer und infrastruktureller Art – für die Innovation innerstädtischer Logistikkonzepte. Jedoch mangelt es häufig noch an guten Umsetzungen und Beispielen. Dies lässt darauf schließen, dass der nötige Innovationsdruck von außen nicht groß genug ist, um die betroffenen Akteure zum Handeln zu bewegen. Innovation im Wirtschaftsverkehr kann somit nur vonseiten der öffentlichen Akteure erzwungen werden – die Innovationsresistenz der Branche in den zurückliegenden Jahrzehnten lässt keinen anderen Schluss zu. In Deutschland wird der Wirtschaftsverkehr jedoch kaum reguliert (auch die Lkw-Maut wird nicht als Steuerungsinstrument genutzt, sondern nur zur Infrastrukturfinanzierung herangezogen). Im europäischen Ausland ist ein steuerndes Eingreifen staatlicher Akteure weitaus üblicher, und es werden klare Rahmenbedingungen und Ziele für den Wirtschaftsverkehr gesetzt.¹⁶ Hier können sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene der Städte Logistikregulationen aufgestellt werden, die unabhängig von wirtschaftlichen Interessen klare Ziele und Rahmenbedingungen des städtischen Wirtschaftsverkehrs definieren.

Kommunale Lösungskonzepte für den Wirtschaftsverkehr präferieren

Langfristig müssen auch in Deutschland die Ver- und Entsorgung wieder als Daseinsvorsorge begriffen und die Möglichkeiten für staatliche Eingriffe erweitert werden. Größere Städte haben in der Regel mehr Optionen, die Wirtschaftsverkehre zu regulieren, da viele Gewerbe- und Logistikanbieter auf den Standort angewiesen sind. Über das Baurecht oder Gewerbevorschriften lassen sich aber auch für kleinere Städte und Kommunen mögliche Steuerungsansätze schaffen. Wichtig ist, dass bereits bei der Ausweisung von Gewerbeflächen entsprechende Vorschriften und Richtlinien festgesetzt werden. Dies führt wiederum zu dem Dilemma, dass die einzelnen Kommunen um Gewerbenutzer_innen konkurrieren und entsprechende Vorschriften einen Wettbewerbsnachteil darstellen. Eine bundesweite Lösung zur Beeinflussung des Wirt-

¹⁵ Die Transportvermeidung reduziert im Gegensatz zur Verkehrsvermeidung die gesamte Transportkette, beispielsweise bei dem Verzicht auf internationale Güter. Die Verkehrsvermeidung hingegen reduziert nur den entstandenen Verkehr, beispielsweise bei City-Logistik-Konzepten, bei denen unnötige Verkehrsbewegungen reduziert werden.

¹⁶ Als Beispiele sind hier auf der einen Seite schwedische Städte wie Göteborg zu nennen, die mit klaren Logistikkonzepten den gesamten städtischen Wirtschaftsverkehr regulieren, auf der anderen Seite nationale Regulierungen wie in Österreich und Frankreich, die klare Vorgaben und Richtlinien für den gesamten Güter- und Wirtschaftsverkehr im Land aufstellen.

schaftsverkehrs von kommunaler Seite ist somit zu präferieren, benötigt aber einen einheitlichen Bewertungsrahmen für den städtischen Wirtschaftsverkehr.

Besonders in den dicht besiedelten urbanen Räumen gilt es, Lösungskonzepte zu entwickeln, die zum einen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, zum anderen eine hohe Lebensqualität sichern. Hier bietet das Konzept der nutzungsdurchmischten Stadt Möglichkeiten, lange Zulieferwege zu reduzieren. Zugleich müssen Produktions- und Logistikstandorte innerhalb des Stadtraums Platz finden – eine Fragestellung, die aufgrund des aktuellen Platz- und Wohnraummangels in den Städten keinesfalls trivial zu lösen ist.

Das gleiche Dilemma eröffnet sich auch für Logistikknoten oder Paketboxen, die auf der einen Seite Lieferverkehre reduzieren können, auf der anderen Seite aber öffentlichen Raum belegen. Hier sind die Kommunen gefordert, mögliche Umwidmungsflächen frühzeitig zu sichern, um zukünftig stadtinterne Umschlagpunkte oder Produktionsstätten konzipieren zu können. Die Bereiche Wohnen und Gewerbe/Logistik müssen dabei nicht automatisch gegeneinander abgewogen werden, sondern können gemeinsam in einer durchmischten Quartiersentwicklung sowohl die Wohnraum- als auch die Verkehrsfrage nachhaltig lösen. Besonders ehemalige Verkehrsflächen wie Gleisanlagen oder Häfen bieten sich für eine innovative Neunutzung an.

BERLINS WESTHAFEN – INNOVATIV, MULTIMODAL, NACHHALTIG

Ein Beispiel, wie Logistik und Gewerbe gemeinsam auch im Innenstadtbereich verankert werden können, ist der Westhafen in Berlin. Hier schaffen ein stadtfreundlicher Verkehrsanschluss (Wasserstraße) zusammen mit einer diversifizierten Gewerbestruktur und einem kulturellen Angebot einen urbanen Raum, der zugleich eine Vielzahl stadtunverträglicher Verkehre vermeidet. Historisch als zentraler Binnenhafen für die Versorgung von Berlin zuständig, entwickelte sich das Hafengebiet über die Jahrzehnte mit der Stadt mit. Moderne Ansprüche an ein integriertes Gewerbe- und Logistikzentrum in Innenstadtnähe finden hier ebenso ihren Platz wie umweltfreundliche Lieferketten oder experimentelle Wirtschaftskonzepte. Der Westhafen in Berlin ist ein Positivbeispiel, wie ein innovativer Wirtschaftsstandort mit multimodalen Logistikkonzepten und nachhaltiger Stadtentwicklung zusammengedacht werden kann. Gewerbegebiete sollten nach diesem Vorbild grundsätzlich bi- oder trimodal ausgeschrieben werden, um eine reine Straßenabhängigkeit zu vermeiden. Der Erfolg solcher Konzepte hängt jedoch stark davon ab, ob eine solche Regelung bundesweit verpflichtend ist. Ansonsten besteht auch hier wieder die Gefahr, dass durch den kommunalen Konkurrenzdruck Unternehmen abwandern.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Wirtschaftsverkehr – besonders in den urbanen Räumen – Flächen benötigt bzw. verbraucht. Hier müssen Entscheidungstragende abwägen, inwiefern die Vorteile die Nachteile im Sinne des Gemeinwohls aufwiegen. Klar ist, dass vonseiten der privaten Unternehmen keine Kooperationen zu erwarten sind, da aus wirtschaftlicher Sicht keine Vorteile entstehen. Deshalb ist es umso wichtiger, dass die öffentliche Hand sowohl durch Anreizsysteme als auch durch Vorgaben und Restriktionen die Interessen der (Stadt-)Bewohner_innen sowie der Umwelt durchsetzt. So ist auf der einen Seite ein funktionierender Wirtschaftsverkehr wesentlicher Treiber erfolgreicher Städte, auf der anderen Seite ist dessen Menschen- und Umweltverträglichkeit grundlegende Voraussetzung langfristig lebenswerter Städte. Beide Facetten müssen Städte künftig erfüllen. Das zu ermöglichen ist die Aufgabe der Politik. Gerade die Kommunen sind hier gefordert voranzugehen und integrierte Logistikkonzepte zu entwickeln.

4.3 ZUSAMMENFASSUNG: KLARE RAHMENBEDINGUNGEN SCHAFFEN

Die Stadt von morgen muss sich nicht nur sozial und ökologisch, sondern auch ökonomisch nachhaltig aufstellen. Dazu gehört es, dass die positiven Effekte des Ökonomischen nicht auf Kosten der anderen beiden Nachhaltigkeitsdimensionen zustande kommen. Erst bei einer vollständigen Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum können Städte von zunehmender Wirtschaft profitieren, ohne dabei mehr umwelt- und sozialunverträglichen Verkehr zu erzeugen. Auf der anderen Seite müssen die Städte durch ausreichende Finanzierung dafür sorgen, dass der öffentliche Nahverkehr die sozialen und ökologischen Bedürfnisse adäquat erfüllen kann. Neben der Transformation des Nahverkehrs auf umweltfreundliche Antriebe gehört hierbei besonders ein gerechteres Finanzierungssystem zu den grundlegenden Anforderungen einer Zukunftsstadt. Die positiven Effekte des Nahverkehrs auf Stadt und Gesellschaft sind deshalb weiter auszubauen und die Kosten auch auf die Nutznießenden, wie Arbeitgeber_innen oder Gewerbetreibende, zu verteilen.

Die bis dato präferierte Effizienzstrategie zur umweltfreundlicheren Gestaltung des Wirtschaftsverkehrs reicht nicht aus, um die Nachhaltigkeitsziele für Stadt und Land zu erreichen. Im Gegenteil: Durch die reduzierten Transportkosten konnten immer mehr Verkehre differenzierter, kleinteiliger und kostengünstiger werden. Das hatte einen steigenden Anteil des Wirtschaftsverkehrs zur Folge. Durch den steigenden Konkurrenzdruck im Versandhandel werden die wahren Transportkosten zudem selten an die Käufer_innen weitergegeben. Damit nehmen Verbraucher_innen die Transportkosten nicht als relevanten Faktor wahr, sie sind für sie nicht handlungsleitend. Möglichen Kooperation zwischen Unternehmen, die Ineffizienzen zu Lasten der Wirtschaft, der Stadtumwelt und der Bewohner_innen reduzieren könnten, steht deren Konkurrenzverhältnis häufig im Wege. Diese Umstände sind die Folge fehlender Zugriffsmöglichkeiten der Politik. Es existieren in Deutschland – im starken Kontrast zu vielen Nachbarländern – kaum Möglichkeiten, gesetzlich oder ordnungspolitisch den Wirtschaftsverkehr zu beeinflus-

sen. Eine effektive Gestaltung des Wirtschaftsverkehrs nach Aspekten der ökonomischen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit braucht aber Restriktionen. Auch Anreizsysteme und Konzessionslösungen können bereits einen Beitrag zur Umgestaltung leisten. Hierfür fehlt neben gesetzlichen Grundlagen häufig auch der individuelle Gestaltungswille politischer Entscheidungsträger_innen.

Die ökonomischen Barrieren auf dem Weg zur lebenswerten Stadt betreffen sowohl die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs wie auch die Ausgestaltung des Wirtschaftsverkehrs. Umgekehrt existieren in diesen beiden Feldern aber auch enorm viele, noch ungenutzte Potenziale für eine effektive Gestaltung von Stadt und Verkehr. So kann eine Verknüpfung der beiden Felder – Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs und Gestaltung des Wirtschaftsverkehrs – Optimierungspotenziale für das Leitbild der lebenswerten Stadt erzeugen. Dabei können auf der einen Seite durch Finanzierungsmodelle und Konzessionslösungen neue Finanzmittel erwirtschaftet werden, die auf der anderen Seite für eine stadtgerechtere Gestaltung des Wirtschaftsverkehrs und eine umfassende Modernisierung des öffentlichen Nahverkehrs genutzt werden könnten. Zentraler Schlüssel ist die Schaffung klarer Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsverkehr und die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Diese Rahmenbedingungen, wie beispielsweise Lieferzonen nur für Elektrokleinstfahrzeuge oder die verpflichtende Nutzung von innerstädtischen Logistikknoten, geben privaten Akteuren die Möglichkeit, sich an den Ansprüchen des Gemeinwohls zu orientieren und Innovationspotenziale auszuschöpfen. Dementsprechend kann nur eine starke und gestaltungswillige öffentliche Hand es ermöglichen, die ökonomischen Barrieren zu überwinden und eine Grundlage für eine lebenswerte und prosperierende Stadt der Zukunft zu schaffen.

ÖKONOMISCHE HÜRDEN

- externe Kosten des Verkehrs werden nicht internalisiert
- fehlende staatliche Zugriffsmöglichkeiten beim Wirtschaftsverkehr
- steigende Verkehrsbelastung in Städten durch Kurier-, Express- und Paketdienste
- enge Kopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum
- fehlende Rahmenbedingungen und Anreize für Innovationen
- hohe Folgekosten von Infrastrukturinvestitionen (Pfadabhängigkeit)
- fehlende rechtliche Grundlage für neue Finanzierungsmodelle des ÖPNV
- verzögerte Wirkung von Investitionen im ÖPNV bis zu zehn Jahren
- Raumkonkurrenz in Städten von Logistik, Gewerbe, Verkehr und Wohnen

5

MENSCH & GESELLSCHAFT

Lebenswerte Städte sollen nicht nur prosperierend und nachhaltig sein, sie müssen auch einen menschengerechten Lebensraum bieten: Allen Bewohner_innen muss es möglich sein, uneingeschränkt an der Gesellschaft teilzuhaben. Die sozialen Rahmenbedingungen stellen damit den Entwicklungsstandard lebenswerter Städte dar, definieren Lebensqualität und Menschengerechtigkeit. Doch welche Stadt- und Mobilitätsstrukturen garantieren in Zukunft eine gerechte Stadt? Welche Rahmenbedingungen müssen existieren, damit eine Stadt als lebenswert wahrgenommen wird? Diese Fragen leiten unsere Diskussion in diesem Kapitel. Zunächst werfen wir wieder einen Blick auf Mobilität und die damit verknüpften Ansprüche der Menschen. Anschließend untersuchen wir das Wohnen aus der Perspektive einer sozialgerechten Stadt. In beiden Bereichen identifizieren wir mögliche Hürden und entwerfen Lösungsstrategien für eine integrierte Stadtentwicklung.

Die Qualität und Gerechtigkeit von Verkehrssystemen ergeben sich einerseits aus staatlichen infrastrukturellen Leistungen und regulativen Rahmenbedingungen. Andererseits sind es finanzielle und kulturelle Spielräume, die sich in spezifischen Mobilitätsanforderungen ausdrücken. Mobilität und Verkehr sind somit immer ein Spiegelbild der Gesellschaft und damit auch ein Abbild ihrer sozialen Verwerfungen und Ungleichheit. Besonders der Zugang zu Mobilitätschancen ist im deutschen Verkehrssystem schon heute ausgesprochen ungerecht verteilt. Gleiches gilt für die Betroffenheit durch die sogenannten externen Effekte, also Emissionen, Lärm, fehlende Verkehrssicherheit, Raumbedarf und Bodenversiegelung des Verkehrssystems. Die zweite soziale Dimension der Städte findet sich in der Verteilung des Wohnraums sowie der Ausgestaltung der Wohnverhältnisse. Wie beim Verkehr spiegelt sich auch im Wohnen die Gesellschaftsstruktur wider, befördern Ungleichheiten Segregation und Ausgrenzung. Mobilität und Wohnen sind damit entscheidend für lebenswerte Städte. Sie gerecht und nachhaltig zu transformieren ist der Anspruch integrierter Stadtentwicklungspolitik. Die lebenswerte Stadt der Zukunft muss in diesem Sinne eine ökonomisch erfolgreiche, ökologisch verträgliche und sozial gerechte Mobilität genauso garantieren wie eine inklusive mit hoher Lebensqualität verbundene Verteilung des Wohnraums.

5.1 STADT UND MOBILITÄT

Auch in urbanen Räumen spielt Mobilität eine herausragende Rolle, wenn es darum geht, gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und die begrenzten Flächen des öffentlichen Raums gerecht zu verteilen. Grundsätzlich lassen sich zwei unterschiedliche Typen sozialer Barrieren für Mobilität unterscheiden: (1) die sozial ungleichen Zugänge zu Verkehrssystemen und die damit einhergehenden ungerechten Nutzungschancen von Verkehrsmitteln; (2) die sozial ungleiche Betroffenheit durch die externen Effekte von Verkehrsprozessen im weitesten Sinne. Beide Barrieren führen gegenwärtig dazu, dass die Stadtgesellschaft sich immer stärker segregiert und eine gesellschaftliche Spaltung vorangetrieben wird. Damit die Stadt zu einem Ort gleich verteilter Chancen und gerechter Teilhabemöglichkeiten wird, sind also Entwicklungsstrategien erforderlich, die diese Hürden überwinden.

Menschen mit geringer Kaufkraft können bestimmte Verkehrsmittel entweder überhaupt nicht oder nur eingeschränkt nutzen. Sie sind auf die Angebote des öffentlichen Verkehrs oder die eigene Körperkraft angewiesen. Selbst wenn einkommensarme Haushalte absolut geringere Verkehrsausgaben haben, geben sie in der Relation zu einkommensstarken Haushalten immer noch einen wesentlich höheren Anteil ihres Haushaltseinkommens für den Erhalt ihrer Mobilität aus. Zudem sind die Verkehrskosten in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich gewachsen (vgl. DeStatis 2018). Einkommensarme Haushalte haben kaum die Möglichkeit, die steigenden Verkehrskosten zu kompensieren, da große Teile des Einkommens in festen Ausgaben für die Bereiche Wohnen, Ernährung, Kleidung und Hygieneartikel gebunden sind. Weil einkommensarme Menschen bereits jetzt vornehmlich nicht-motorisierte und öffentliche Verkehrsmittel nutzen (Altenburg et al. 2009), haben sie so gut wie keinen Spielraum, ihre Verkehrskosten zu reduzieren. In ländlichen Regionen kann es zudem vorkommen, dass aufgrund der schlechten Anbindungsqualität der öffentlichen Angebote das Auto – trotz hoher und oft dominierender Kostenanteile am Gesamtbudget – alternativlos ist.

In den USA spitzte sich diese Situation beispielsweise immer dann zu, wenn die Kosten für Rohöl stark stiegen.

Wegen der besonders schlechten Ausstattung mit öffentlichen Verkehrssystemen sind die Menschen dort auch in besonderem Maße von der Automobilität abhängig. Meist müssen lange Distanzen zurückgelegt werden, oft mit mehreren Jobs gleichzeitig, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. In solchen Situationen kann es deshalb vorkommen, dass die Benzinkosten den größten Einkommensanteil ausmachen und sogar an Essen zugunsten des Autos bzw. des täglichen Weges zur Arbeit gespart werden muss. Solche Entwicklungen müssen von Beginn an unterbunden werden, um die Menschen nicht in ruinöse Abhängigkeitsverhältnisse zu einzelnen Verkehrsmitteln zu treiben. Die Daseinsvorsorge aller Bürger_innen, unabhängig von Verkehrsmittel und Ressourcenverfügbarkeit, zu garantieren, ist Aufgabe des Staates. Die Stadt- und Verkehrspolitik in Deutschland wirkt dem aktuell jedoch entgegen.

Kommunen müssen Handlungsräume selbstbestimmt nutzen

Von der Bundesebene ist ein solcher Verkehrspolitikwandel für Deutschland in den kommenden Jahren nicht zu erwarten. Die möglichen Spielräume, auf kommunaler Ebene aktiv eine gerechtere und nachhaltige Mobilität zu gestalten, sind demgegenüber immerhin beachtenswert. Im Zentrum ihrer Möglichkeiten steht dabei zunächst der Ausbau der Alternativen zur privaten Automobilität. Also Ausbau, Vernetzung und digitale Modernisierung der öffentlichen Verkehrssysteme. Auch der Aufbau einer leistungsfähigen Radverkehrsinfrastruktur kann zu einer deutlichen Veränderung der Verkehrsmittelwahl beitragen, die nicht mehr auf Kosten einzelner Gesellschaftsgruppen geht. Mit der gemeinsamen Beschaffung beispielsweise von Elektrobussen und Elektroautos für die kommunalen Fahrzeugflotten könnte eine konzertierte Marktmacht der Kommunen aufgebaut werden, die langfristig die Transformation der städtischen Mobilität vorantreibt. Dazu gehört auch die Bereitstellung alternativer und kostenfreier Infrastrukturen, die es den Menschen ermöglichen, alternative Mobilitätsformen ohne Einschränkungen zu nutzen. Aktuell sind sowohl Elektrofahrzeugbesitzer_innen bei der Parkraumbeschaffung, aber auch Radfahrende bei der Verkehrslenkung gegenüber dem klassischen Autoverkehr in der Regel benachteiligt oder zumindest gleichgeschaltet.¹⁷ Kommunen sollten sich auch bundesweit auf harmonisierte Modal-Split-Anteile einigen und der Autoindustrie mit einheitlichen Standards klare Anforderungen für die Sozialverträglichkeit vorgeben: im Umgang mit der Infrastruktur für Elektromobilität beispielsweise, beim Flächenmanagement für Car- und Ridesharing oder bei der Frage des Parkraummanagements. Auch die Wirtschaft, das haben die vorherigen Kapitel gezeigt, braucht Planungssicherheit für die Einführung neuer Geschäftsmodelle. Dem-

¹⁷ Hierzu lässt sich beispielsweise konstatieren, dass Radfahrende sich an Lichtsignalanlagen an exakt dieselben Regeln halten müssen wie Autofahrende. Diese ordnungsrechtliche „Gleichberechtigung“ ist dabei logisch selten plausibel, beispielsweise bei der roten Ampel für rechtsabbiegende Fahrradfahrer_innen. Hier gilt es, wie in Kapitel 2 bereits besprochen, im Rechtsrahmen alle Verkehrsteilnehmer_innen mit ihren spezifischen Anforderungen zu berücksichtigen und den Autoverkehr nicht als ausschließliches Rechtsmaß anzusetzen (Parken, Verkehrsmanagement, Geschwindigkeitsbegrenzung).

entsprechend ist es wichtig für Städte, klare Ziele und Richtlinien für die Mobilität zu formulieren, die die Anforderungen der sozialen Gerechtigkeit mit dem städtischen Verkehrssystem verknüpfen.

Neben mehr rechtlichen Freiheitsgraden und Experimentierräumen braucht integrierte Stadtentwicklung eine gestaltungswillige Verwaltung, die die neue urbane Sharing-Mobility wie das Car- und Ridesharing operationalisiert. Das sollte nicht mittels unregulierter Mobilitätsmärkte geschehen, sondern verknüpft mit einer klaren Anspruchsdefinition, in der die gesellschaftliche Teilhabe sowie die Daseinsvorsorge basale Grundelemente darstellen. In guter Vernetzung mit dem öffentlichen Verkehr und dem Radverkehr könnte solch eine neue urbane Mobilität in Form eines intermodal vernetzten Verkehrssystems das Mobilitätsniveau für die einzelnen Menschen sogar noch weiter steigern, ohne dabei Umwelt- und Gesundheitsschutz zu vernachlässigen. Beispiele in der Praxis existieren mittlerweile überall auf der Welt: von Madrid, über Stockholm bis Singapur.

Mobilitätsbezogene Exklusionen durch neue Narrative und Strategien überwinden

Für die soziale Frage in Bezug auf Mobilität lässt sich zusammenfassend festhalten, dass bereits ein allgemeingültiges Leitbild sowie normative Ziele existieren, die den Handlungsrahmen für Entscheidungstragende klar abstecken (vgl. Kapitel 1). Bei den sozialen Rahmenbedingungen sind hier besonders zwei Grundprinzipien hervorzuheben: die Erreichbarkeit und die Gerechtigkeit (vgl. OECD 1996). Diese Prinzipien für alle Bewohner_innen einer Stadt zu wahren ist fundamentaler Anspruch einer zukunftsorientierten Stadtpolitik. Die angesprochenen Zusammenhänge zwischen Mobilität und sozialer Exklusion sind ebenfalls bekannt, und es existiert bereits eine Vielzahl an Veröffentlichungen zu dem Thema (vgl. FGSV 2015; Altenburg et al. 2009). Trotzdem lässt sich bis heute in Deutschland kein einheitlicher Ansatz identifizieren, der diese Problematiken systematisch angeht. Gründe hierfür sind unter anderen (1) die bereits untersuchte fehlende Verknüpfung zwischen den verschiedenen Fachplanungen in den Bereichen Gesundheit, Umwelt, Stadtentwicklung und Verkehr, (2) die fehlende Verknüpfung von Sozial- und Verkehrspolitik im politischen Raum, (3) eine große Zahl an „Bedenkenträger_innen“ in den Verwaltungen und (4) die Abwesenheit eines wirkmächtigen Narrativs, das in der Lage ist, die Verkehrspolitik als fundamentale Gesellschaftsgestaltung wiederzuentdecken. Dafür ist es erforderlich, den Diskussionsrahmen zu erweitern und normative Ansprüche gleichberechtigt mit legalistischen Fundamenten zu debattieren. Das Wissen und die Information über Benachteiligungen und Exklusion sind hierfür wichtige Grundlagen.¹⁸ Im Folgeschritt kann dann über das normative Ziel diskutiert und ein entsprechendes Leitbild definiert werden – ein Prozess, der mittlerweile auf UN-Ebene vollzogen ist. Im letzten Schritt, und hier zeigen sich die gegenwärtigen Defizite sozialpolitischer Operationalisierungen, müssen Lösungsansätze entwickelt werden, die strukturell

¹⁸ Ein Beispiel um die soziale Benachteiligung im Stadtraum messbar und bewertbar zu machen, ist der Umweltgerechtigkeitsatlas von Berlin (vgl. SenStadtUm 2017).

und dauerhaft verankert sind. Erst dann besitzen die Institutionen die Fähigkeiten, übergeordnete Strategien zu entwerfen und die mobilitätsbezogene Exklusion langfristig zu überwinden. Ziel muss es sein, die einzelnen Menschen zu befähigen, sozial- und umweltverträglich uneingeschränkt an der Gesellschaft teilzuhaben.

So existieren mittlerweile Positivbeispiele, wie Kommunen die subjektiven Belange der Menschen in Bezug auf die Mobilität erfassen und in der Planung berücksichtigen. Die Mobilitätsberichtserstattung im Berliner Bezirk Pankow ist einer dieser Ansätze, der die strategische Ausrichtung der kommunalen Verkehrspolitik dahingehend unterstützt, gemeinsam gesteckte Ziele transparent aufzuzeigen und zu verfolgen. Die Stärkung der Nahmobilität und gerechter Zugang zur Mobilität stehen im Fokus der Untersuchungen, um den Bezirk für die künftigen Herausforderungen wie das starke Bevölkerungswachstum besser aufzustellen (Bezirksamt Berlin Pankow o. J.). Dieses Instrument der Mobilitätsberichtserstattung¹⁹ muss zukünftig flächendeckend in deutschen Städten und Kommunen etabliert werden, wenn die tatsächlichen Ansprüche und Bedürfnisse der Menschen in Bezug auf die Mobilität zukünftig stärker berücksichtigt werden sollen.

5.2 STADT UND WOHNEN

Eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft ist darauf angewiesen, dass sie die gesellschaftliche Teilhabe ihrer Bürger_innen gewährleisten kann. Wo dies nicht gelingt, entstehen soziale Spannungen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die ökonomische Wohlfahrt gefährden (vgl. SOCOHO 2006; OECD 2018).

Laut Bundesverfassungsgericht sind zur Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe neben einem Mindestmaß an Mobilität angemessene Wohnverhältnisse erforderlich (vgl. BVerfG 2010). Im Sozialstaat besteht damit ein Grundrecht sowohl für Mobilität wie auch für Wohnen, beides als Voraussetzung dafür, ein menschenwürdiges Leben führen zu können (Abstiens et al. 2017). Diese basalen Grundlagen sind in den vergangenen Jahrzehnten im Zuge der Privatisierungswelle sukzessive erodiert. Zum einen sind die Preisbindungen im sozialen Wohnungsbau ausgelaufen und die Wohnungsbestände mit relativ günstigen Mieten von ehemals vier Millionen Wohnungen auf rund eine Million geschrumpft – Tendenz weiter sinkend. Zum anderen hat der bundesdeutsche Sozialstaat 1989 das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz abgeschafft und damit den sozialen Wohnungsbau weitgehend zum Erliegen gebracht. Schließlich haben in den zurückliegenden 20 Jahren viele Städte und Gemeinden ihre Wohnungsbauunternehmen an private Investoren verkauft, um die leeren

öffentliche Kassen zu füllen. In der Folge sind die Mieten bundesweit rasant gestiegen (vgl. Holm et al. 2017a; Helbig/Jähnen 2018).

Arme Haushalte sind überproportional belastet

Das Ergebnis dieser Entwicklung ist deutlich: Der Anteil des Haushaltseinkommens, den die unteren 20 Prozent der Einkommensbezieher_innen für das Wohnen ausgeben müssen, ist seit Anfang der 1990er Jahre von 27 auf 39 Prozent gestiegen (vgl. Dustmann et al. 2018). Immer mehr untere Einkommensbezieher_innen sind daher gezwungen, günstige Mieten außerhalb der attraktiven Innenstädte zu suchen. In Berlin beispielsweise wurden immer mehr Menschen aus den Innenstadtgebieten vertrieben und in die Randgebiete, insbesondere die Großsiedlungen, gedrängt (vgl. Helbrecht 2016). Das hat wiederum zur Folge, dass auch immer mehr Geringverdiener_innen dazu gezwungen sind, wachsende Pendlerdistanzen auf sich zu nehmen (vgl. Haas 2013). Für die Stadt München hat Lena Sterzer gezeigt, wie sich die prekäre Wohnsituation auf die Mobilität einkommensarmer Haushalte auswirkt (vgl. Sterzer 2019). In dem Maße, wie die Menschen durch explodierende Mieten in der Innenstadt aus den etablierten Nahbeziehungen gerissen werden und sich daraufhin günstige Mietwohnungen im Stadtumlauf suchen müssen, steigen die Ausgaben für den Verkehr, um die gesellschaftliche Teilhabe aufrechtzuerhalten.

Im Zuge solcher Prozesse städtischer Segregation bildet sich also ein Wirkgefüge von Mobilität und Wohnen mit der Folge immer weiter zunehmender Benachteiligung der betroffenen Menschen. Die unteren Einkommenschichten geben von ihrem Haushaltseinkommen nicht nur überdurchschnittlich viel für Wohnen aus, auch der Anteil für Mobilität wächst und beträgt schnell zwischen 20 und 30 Prozent. Insgesamt sind die armen Haushalte mit rund 50 Prozent ihres verfügbaren Budgets für die basalen Anforderungen Wohnen und Mobilität überproportional belastet und damit in ihren Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe stark eingeschränkt.

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit mit demokratischer Partizipation verbinden

Die Politik lebenswerter Städte muss sich auch gerade deshalb wieder stärker in den Bereichen Wohnungs- und Verkehrspolitik engagieren und diese systematisch miteinander verbinden. Während der Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWV 2018) angesichts der Wohnungsnot sowohl die Abschaffung des sozialen Wohnungsbaus wie auch die Aufhebung der Mietpreisbremse empfiehlt, um den Marktkräften freien Lauf zu lassen, ist eine zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik darauf angewiesen, den Wohnungsmarkt aktiv gestalten zu können (vgl. Unterzeichnenden 2018). Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, die notwendige rechtliche Grundlage wiederherzustellen, die mit dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz Ende der 1980er Jahre abgeschafft wurde (vgl. Kuhnert/Leps 2017). Zugleich kann das alte Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz nicht einfach reaktiviert werden, vielmehr waren wesentlich Kritikpunkte, die damals zu seiner Abschaffung angeführt wurden, durchaus berechtigt (Holm et al. 2016). Das gilt insbesondere für die autoritären Strukturen

¹⁹ Die Mobilitätsberichtserstattung befasst sich damit, wie die für das tägliche Leben benötigten Dinge erreichbar (Qualität der Naherreichbarkeit) und die negativen Effekte der Mobilität verteilt (Umweltgerechtigkeitsanalysen) sind. Damit beides bei der Planung berücksichtigt werden kann, müssen die dazu relevanten Daten erhoben werden. Die Mobilitätsberichtserstattung ist ein neues Konzept, das gerade in Berlin getestet und weiterentwickelt wird. Es soll aber auch berücksichtigt werden, welche Wege überhaupt täglich zurückgelegt werden. Im Ergebnis sind die Bedürfnisse der Menschen bekannt, und die Planung kann dementsprechend verbessert werden.

des sozialen Wohnungsbaus, der durch große Wohnungsgemeinnützigkeitsgesellschaften wie die Neue Heimat geprägt war, die sich über die spezifischen Anforderungen und Bedürfnisse der Menschen hinwegsetzten (vgl. Schöllner 2005). Neue Wohnungsgemeinnützigkeit muss sich deshalb gerade auch durch Möglichkeiten demokratischer Partizipation auszeichnen, die es den Bewohner_innen ermöglicht, ihr Zusammenleben selbstbestimmt zu gestalten (vgl. Holm et al. 2017b: 28ff.).

Dabei müssen die Städte und Gemeinden nicht auf den Bundesgesetzgeber warten, wie das Beispiel des Berliner Mobilitätsgesetzes zeigt. Vielmehr können sie auch auf Landesebene entsprechende Gesetzesinitiativen unterstützen bzw. zusammen mit den Bürger_innen erstreiten. Für ein neues Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz könnte das Berliner Mobilitätsgesetz sowohl mit Blick auf das Verfahren wie auch den vom Gesetzgeber verlangten Konkretionsgrad als Vorbild dienen. Laut dem Bundesverfassungsgericht sind die Grundrechte für Mobilität und Wohnen grundsätzlich unverfügbar und müssen eingelöst werden, allerdings bedürfen sie der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, „der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat“ (BverfG 2010). Im Rahmen des Berliner Mobilitätsgesetzes wurde der Konkretionsgrad auf politischen Druck der Bürger_innen im Rahmen partizipativer Aushandlungsprozesse weitergetrieben als bis dahin üblich. Das politisch erzwungene demokratische Beteiligungsverfahren bei der Entwicklung des Mobilitätsgesetzes wie auch der von den Bürger_innen in diesem Zusammenhang erstrittene Grad der Konkretisierung könnten bei der Erarbeitung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes Pate stehen. Beispielsweise könnte definiert werden, wie viel bezahlbare Wohnungen mit Belegungsbindung benötigt bzw. von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt werden sollen (vgl. Holm et al. 2017b).

Mietpreisbremse durchsetzen – Bodenpolitik neu ausrichten

Schließlich ist als eine weitere wichtige wohnungspolitische Maßnahme eine restriktive Mietpreisbremse durchzusetzen, verbunden mit einer effektiven politischen Kontrolle, deren Zuwiderhandeln an schmerzhafte finanzielle Sanktionen gekoppelt ist. Auf diese Weise wäre es möglich, den aktuellen Trend sich verteuender Mieten und die damit einhergehende soziale Segregation kurzfristig zu stoppen. Weitere konkrete Maßnahmen einer sozial gerechten Stadt- und Wohnungsbaupolitik wurden im Kleinen vor dem Hintergrund praktischer Erfahrungen von Projektinitiativen, selbstorganisierten Baugruppen, Genossenschaften und Stiftungen entwickelt, vielfach erfolgreich erprobt und müssen politisch nur noch im großen Maßstab umgesetzt werden (vgl. Wendt 2018; Vollmer 2018). Auch die Bodenpolitik muss entsprechend dem Leitbild einer lebenswerten Stadt angepasst werden. Hierzu müssen insbesondere die Zusammenhänge zwischen Verkehrsentwicklung und Bevölkerungsverteilung betrachtet werden. So gilt es für eine zukunftsorientierte Stadtgestaltung, neue Wohnquartiere immer im Zusammenhang mit sozial und ökologisch verträglicher Verkehrsinfrastruktur zu

denken. Fast alle der heutigen städtischen Verkehrsprobleme durch den Kfz-Verkehr lassen sich auf eine fehlerhafte bodenpolitische Anreizsetzung zur Zersiedelung zurückführen. Anreizsysteme, wie die Eigenheimzulage oder das Baukindergeld, tragen maßgeblich dazu bei, dass die Autoabhängigkeit von Menschen in der städtischen Peripherie weiter zunimmt und in dessen Folge die Belastungen durch den Kfz-Verkehr weiter steigen. Hier heißt es für politische Entscheidungsträger_innen vorausschauend zu agieren und die sozialen sowie ökologischen Vorteile innerstädtischer Quartiere mit guter ÖPNV-Anbindung stärker in den Blick zu nehmen.

5.3 ZUSAMMENFASSUNG: STAATLICHE VERANTWORTUNG ERNEUERN

Abschließend lässt sich festhalten, dass besonders die marktliberale Steuerungslogik den staatlichen Verantwortungsträger_innen viele Gestaltungsmöglichkeiten entzieht. Die Reduktion von öffentlichen Verkehren und die darauffolgende Reduktion von öffentlichen Wohnungsgesellschaften versetzt die Kommunen in die aktuell schwierige Lage, auf keine wirkmächtigen und effektiven Einflussmöglichkeiten zurückgreifen zu können, um lebenswerte und gerechte Städte sicherzustellen. Zu lange wurden die Steuerungsinstrumente der öffentlichen Hand privatisiert und für eine marktorientierte Innovationslogik aufgegeben. Den Preis hierfür zahlen mittlerweile die Städte und deren Menschen, die es sich nicht mehr leisten können, mobil zu sein und am reichhaltigen Stadtleben teilzuhaben. Ein grundlegender Widerspruch zum Leitbild der inklusiven Stadt. Verbindliche Regulierungen und Gesetze sind gefordert, die den Staat wieder als zentrale Verantwortungsfigur für die Mobilität und das Wohnen etablieren. Andernfalls bleiben die sozialen Rahmenbedingungen für Stadt und Mobilität immer abhängig von marktwirtschaftlichen Interessen und gewinnorientierten Handlungszwängen.

SOZIOÖKONOMISCHE HÜRDEN

- steigende Verkehrskosten als Barriere für gesellschaftliche Teilhabe
- Flächenungerechtigkeit zwischen den Verkehrsmitteln
- Abwesenheit eines wirkmächtigen Gerechtigkeitsnarrativs, dass einer neoliberalen Marktlogik im Verkehr entgegengesetzt werden kann
- steigende Wohnkosten als Barriere für soziale Teilhabe
- marktliberales Steuerungsverständnis auf Bundesebene
- fehlende Instrumente zur Regulierung des Verkehrs- und Wohnungsmarkts

6

TRANSFORMATION & PARTIZIPATION

Weltweit sind die Städte in einem Transformationsprozess begriffen, der alle Facetten der Stadtgesellschaft erfasst. Technologische, soziale und besonders kulturelle Rahmenbedingungen verändern sich in einer rapiden und prinzipiellen Form, sodass bis jetzt schwer abzuschätzen ist, wie die zukünftige Gesellschaft in den Städten strukturiert sein wird. Ein Phänomen wird von all diesen Wandlungsprozessen gleichzeitig beeinflusst: die Mobilität der Menschen. Technologische und digitale Innovationen erschaffen gänzlich neue Möglichkeiten, Verkehre zu bündeln und neue Mobilitätsformen zu verwirklichen. Der soziale Wandel der Stadtgesellschaft führt damit zu neuen Ansprüchen an die Finanzierbarkeit und Verfügbarkeit von Mobilitätsangeboten. Auch die Vernetzung zwischen Städten und Regionen intensiviert sich. Die kulturelle Transformation führt zu einem völlig neuen Verständnis von Mobilität und städtischem Leben.

Dieses neue urbane Kulturmilieu stellt Ansprüche an Verkehrsmittel und die Wohnumgebung, die sich von denen der klassischen Moderne deutlich unterscheiden. Waren die gesellschaftlichen Leitbilder der klassischen Moderne noch der private Pkw und das eigene Haus im Grünen, werden mittlerweile Lebensstil und Lebensqualität zu den neuen Maßstäben, an denen Mobilitätsformen sowie Stadtquartiere gemessen werden und die darüber entscheiden, ob eine Stadt als attraktiv und lebenswert empfunden wird. Wollen Städte also zukünftig zentrale Orte für Innovation, Lebensqualität und gesellschaftlichen Austausch sein, müssen sie die Transformationsprozesse mit durchlaufen – besonders den kulturellen Wandel. Dementsprechend machen die kulturellen Wandlungsprozesse nicht vor Politik, Verwaltung oder Wirtschaft halt, sondern erfassen die gesamte Gesellschaft. Diese Veränderungen zu antizipieren und aktiv mitzugestalten ist Aufgabe von Politik und Verwaltung.

In diesem Kapitel diskutieren wir die sich wandelnden kulturellen Rahmenbedingungen in Bezug auf Mobilität. Barrieren für die Transformation hin zu lebenswerten Städten existieren einerseits in den Köpfen der Bewohner_innen, andererseits in den institutionalisierten Strukturen von Politik und Verwaltung. In Kapitel 2 sind wir schon näher auf den Bereich Politik und Verwaltung eingegangen. Deshalb untersuchen wir jetzt ausdrücklich die Interaktion zwischen (Zivil-)

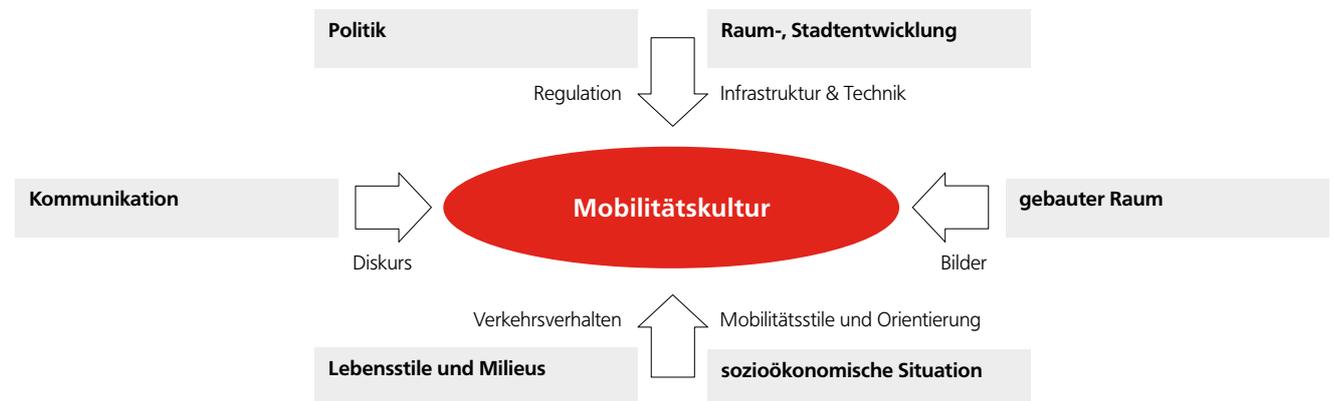
Gesellschaft und Politik beziehungsweise Verwaltung unter Berücksichtigung kultureller Aspekte. Wir wollen so einerseits die kulturellen Wandlungsprozesse in Bezug auf Mobilität und Stadt besser verstehen und andererseits konkrete Lösungsstrategien entwerfen, damit die politischen Akteure und Institutionen endlich als Treiber und nicht länger als Bremsklotz mobilitätsbezogener Transformationsprozesse agieren.

6.1 NEUE MOBILITÄTSKULTUR

Es ist offensichtlich, dass ein Wandel der Mobilitätskultur weltweit im Gange ist. Doch was bedeutet Mobilitätskultur genau? Was sind Elemente der Mobilitätskultur, und wie werden diese beeinflusst? In der Mobilitätskultur kommen rationale, symbolische und materielle Faktoren zusammen. Demnach bestimmen verhaltensbezogene Faktoren ebenso das individuelle Mobilitätsverhalten wie gesellschaftliche Normen und gebaute Strukturen. Der Wandel einer dominierenden Kulturform kann somit durch viele Faktoren angestoßen und beeinflusst werden (vgl. Abbildung 3). Hinzu kommt, dass Kulturen niemals statisch, sondern immer dynamisch sind. Die Mobilitätskultur befindet sich demnach in einem ständigen Transformationsprozess, der beschleunigt oder verlangsamt, niemals aber gänzlich zum Stillstand gebracht werden kann (vgl. Schwedes et al. 2018). Kulturen können niemals direkt gesteuert oder geplant werden. Allenfalls können sie langfristig gestaltet werden. Für die Gestaltung der Mobilitätskultur wiederum müssen harte und weiche Faktoren zusammengedacht werden, da sowohl die gebaute Struktur als auch gesellschaftliche Normen und Sozialisationsmodelle Einfluss auf die Mobilitätskultur nehmen.

Der Kulturbegriff beschreibt, wie wir als Gesellschaft Werte zuschreiben. Bezogen auf die Mobilität bedeutet dies, dass bestimmte Mobilitätsformen positiv oder negativ bewertet werden. Dieser Wertungsprozess ist immer dynamisch und die Bewertungen verschiedener Mobilitätsformen wandeln sich somit über die Zeit. In der Stadtgesellschaft führt eine erhöhte Wertzuschreibung gleichzeitig zu einem erhöhten Platzanspruch. Einfach gesagt: Die Aufteilung des begrenzt-

Abbildung 3
Die Mobilitätskultur ist Abbild von Gesellschaft und Politik, Einflussfaktoren der Mobilitätskultur



Quelle: Götz et al. 2016.

ten öffentlichen Raums in Städten zeigt, welche Mobilitätsformen und Aktivitäten eine Gesellschaft als wertvoll empfindet. Nun vollzieht sich ein kultureller Wandel in der Regel schneller als ein struktureller Wandel. Es bilden sich somit unweigerlich räumliche und symbolische Verteilungskonflikte in den Städten. Bezogen auf die Mobilität finden sich auf der einen Seite die Treiber, welche die Transformation der Mobilitätskultur beschleunigen. Dazu zählt das veränderte Mobilitätsverhalten der jüngeren Generationen (vgl. MiD 2018) und, getrieben durch einen Imagewandel aktiver Mobilitätsformen, auch in der älteren Generation. Gleichzeitig steigt das Angebot neuer und innovativer Mobilitätsdienstleistungen – besonders in Städten – flankiert von einer breiten öffentlichen Debatte über die Verkehrswende. Auf der anderen Seite finden sich die Hürden, welche die kulturell gewachsene Hegemonie des Bestehenden erhalten und als Trägheitsmoment gegenüber dem Transformationsprozess wirken. Dazu gehören die bereits angesprochene Flächenverteilung als Ausdruck der Raumwahrnehmung sowie die Gewohnheitsrechte der hegemonialen Mobilitätskultur – das private Kraftfahrzeug in Deutschland. Verstärkt werden diese Hürden durch fehlende Initiative und den mangelnden Gestaltungsanspruch politischer Entscheidungsträger_innen (vgl. Kapitel 2), die den Status quo der Mobilitätskultur weiter bewahren.²⁰ Die Schere zwischen gesellschaftskulturellem Anspruch und baukultureller Wirklichkeit wird in den Städten somit immer größer.

Kulturwandel erfordert ein offenes Planungs- und Politikverständnis

Dabei sind es gerade die Wechselwirkungen zwischen sozialen Verhältnissen und gebauten Raum, die zur Aktivierung von Transformationsprozessen führen. Entspricht beispielsweise die gebaute Struktur für Mobilität nicht mehr dem gesamtgesellschaftlichen Bild, kommt es unweigerlich zu Span-

nungen. Dieses Spannungsfeld entsteht zwischen der Zivilgesellschaft, die die veränderte Mobilitätskultur vertritt, und den Verwaltungen, die die gebauten Strukturen verantworten. Politik im eigentlichen Sinne hat die Aufgabe, diesen Austauschprozess zu moderieren und zwischen den Seiten zu vermitteln. Dementsprechend benötigt es zusätzlich auch eine politische Kultur, welche mit formeller und informeller Partizipation die Zivilgesellschaft an hoheitlichen Planungsprozessen teilhaben lässt. Ist dies nicht der Fall, kommt es unweigerlich zur Konfrontation zwischen Gesellschaft und Exekutive: ein Kulturkampf. Das ist für die aktuelle Situation in den Städten Deutschlands relevant. Denn die paternalistische Politik- und Verwaltungskultur hat in Deutschland eine lange Tradition (vgl. Häußermann 1977). Tatsächlich ist es auch heute noch unüblich, vonseiten politischer und administrativer Entscheidungsträger_innen die zivilgesellschaftlichen Vertreter_innen als vollwertige Gestaltungsakteur_innen anzuerkennen. Deshalb gleichen oftmals die in der Praxis angewandten Partizipations- eher Kommunikationsverfahren, in denen die Zivilgesellschaft besänftigt und ihr möglicher Einfluss auf Planungen minimiert werden soll. Ein offenes Planungs- und Politikverständnis wie in den Vereinigten Staaten oder den Niederlanden ist in der deutschen Exekutive noch nicht etabliert. Umgekehrt hat der Kulturwandel aufseiten der Zivilgesellschaft bereits stattgefunden: Sie fordert lautstark Mitsprachrechte und Gestaltungskompetenzen.

VON DER BÜRGERBEWEGUNG ZUM MOBILITÄTSGESETZ – DER VOLKENTSCHEID FAHRRAD IN BERLIN

Am Beispiel des Fahrradvolkentscheids in Berlin lassen sich sehr anschaulich die Treiber und Hürden eines Mobilitätskulturwandels zeigen, da über den gesamten Prozess – der bis heute andauert – die Dynamik in der Interaktion zwischen Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik gut zu beobachten war.

>

²⁰ Beispiele hierfür sind die in Kapitel 3 diskutierten rechtlichen Rahmenbedingungen, die den motorisierten Individualverkehr priorisieren, und die in Kapitel 4 diskutierten ökonomischen Fehlanreize, die mit Subventionen den motorisierten Individualverkehr attraktiver machen.

>

Am Anfang stand eine Initiative von Radaktivist_innen, die der jahrzehntelange Stillstand der Berliner Radverkehrspolitik mobilisierte (vgl. Strößenreuther 2018). Die Frage jeder Bürgerinitiative, welche Aktionen man durchführen sollte, um auf sein politisches Anliegen aufmerksam zu machen, wurde Ende 2015 mit dem Volksentscheid beantwortet. Der Volksentscheid ist ein Instrument direkter Demokratie und ermöglicht es den Bürger_innen, sofern sie genügend Unterstützung aus der Bevölkerung erhalten, politische Maßnahmen zu erzwingen. Dazu müssen von den Initiator_innen insgesamt drei Hürden genommen werden: Im ersten Schritt muss ein Antrag auf ein Volksbegehren eingeleitet werden, indem innerhalb von sechs Monaten 20.000 Stimmen für den Fahrradvolksentscheid gesammelt werden. Wenn das gelungen ist, wird im zweiten Schritt das Volksbegehren durchgeführt, bei dem in vier Monaten 170.000 Stimmen gesammelt werden müssen. Sollte auch dies erfolgreich sein, erfolgt schließlich an einem festgelegten Stichtag die eigentliche Wahl zum Fahrradvolksentscheid, an der sich ein Viertel der wahlberechtigten Berliner Bevölkerung beteiligen muss. Sollte sich davon die Mehrheit für den Fahrradvolksentscheid aussprechen, gilt dieser als erfolgreich.

Das Ziel des Fahrradvolksentscheids war es, ein Fahrradgesetz zu erwirken, das eine rechtsverbindliche Grundlage für eine progressive Radverkehrspolitik mit konkreten Zielvereinbarungen bilden sollte. Mitte 2016 hatte der Fahrradvolksentscheid die erste Hürde mit über 100.000 Stimmen spielend genommen und mit dem großen Erfolg ein deutliches politisches Zeichen gesetzt. Kurz darauf fand die Berliner Landtagswahl statt, die zur Regierungsbildung von SPD, den Grünen und der Linken führte und die Vorgängerregierung von SPD und CDU ablöste. Dabei ging das Verkehrsressort an die Grünen, die Kontakt zu den Radaktivist_innen aufnahmen und Verhandlungen anboten. Der überwältigende Erfolg des Fahrradvolksentscheids erzeugte einen politischen Druck, der diese Verhandlungen erzwang. Andernfalls hätte aus Sicht der Politik die Gefahr bestanden, dass der Fahrradvolksentscheid auch die beiden nächsten Hürden genommen hätte, ohne dass politischer Einfluss hätte geltend gemacht werden können.

Im Rahmen eines partizipativen Aushandlungsprozesses einigte man sich darauf, statt einem Fahrradgesetz ein Mobilitätsgesetz zu entwickeln, das eine Rechtsgrundlage für alle Verkehrsmittel bilden sollte. Dementsprechend wurde ein Mobilitätsgesetz formuliert, dass auf dem schon bestehenden Nahverkehrsgesetz aufbaut und im ersten Schritt durch ein Fahrradgesetz ergänzt wurde. Als Nächstes wurde ein Fußverkehrsgesetz erarbeitet, gefolgt von einem Wirtschaftsverkehrsgesetz und einem Gesetz für die neuen Mobilitätsdienstleistungen wie etwa Sharing-Angebote. Am 28. Juni 2018 wurde das Ber-

>

>

liner Mobilitätsgesetz vom Abgeordnetenhaus mehrheitlich beschlossen. Damit verfügt das Land Berlin erstmals und bundesweit einmalig über eine Gesetzesgrundlage für alle Verkehrsmittel, die den Ausgangspunkt einer Verkehrswendepolitik bilden kann.

Der Berliner Fahrradvolksentscheid steht exemplarisch für eine neue verkehrspolitische Kultur, die sich durch eine Orientierung an den konkreten Anforderungen und Bedürfnissen der Bürger_innen orientiert.²⁰ Verkehrspolitik und -planung werden sich zukünftig darauf einstellen und im Rahmen der neuen Mobilitätskultur innovative Verfahren politischer Teilhabe entwickeln müssen.

Zivilgesellschaftliche Akteure gleichberechtigt einbeziehen

Am Beispiel der sich wandelnden Mobilitätskultur wird offensichtlich, dass nicht nur seitens der Gesellschaft, sondern auch in Politik und Verwaltung ein Kulturwandel erforderlich ist, um das Leitbild lebenswerter Städte – das grundlegend auf einer stadtkulturellen Transformation beruht – Realität werden zu lassen. Das erfordert von den politischen Entscheidungsträger_innen nicht, das Rad neu zu erfinden, sondern die bereits existierenden zivilgesellschaftlichen Initiativen zu nutzen und innerhalb eines systematischen Prozesses in die Gestaltung von Stadt und Verkehr miteinzubeziehen. Der formale Überbegriff für diesen Einbeziehungsprozess lautet Partizipation. Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, in welcher Form staatliche Aufgabenträger zivilgesellschaftliche Akteure in den Gestaltungsprozess einbeziehen können. In Deutschland dominieren dabei die Invited Spaces, also formalisierte Partizipationsverfahren vonseiten der Verwaltungen, bei denen Bürger_innen die Möglichkeit haben, ihre Meinung oder ihre Wünsche zu äußern. Jedoch existiert keine Garantie, wie und ob überhaupt die Hinweise der Bürger_innen im Rahmen des Umsetzungsprozesses miteinbezogen werden. Das hierarchische Machtverhältnis der Expert_innen gegenüber der Zivilgesellschaft bleibt weiterhin bestehen. Die Expert_innen entscheiden, was und wie Hinweise verwendet werden, die Partizipation reduziert sich damit zumeist auf Verfahren folgenloser Konsultation. Demgegenüber stehen die Claimed Spaces, die ohne formale Grundlage und vonseiten der Zivilgesellschaft initiiert werden. Ein Beispiel für diese Claimed Spaces sind die Volksentscheide, wie der oben beschriebene Fahrradvolksentscheid in Berlin. Hier zeigt sich auch direkt, dass die Wirkung dieser Claimed Spaces im Gegensatz zu den Invited Spaces um ein Vielfaches größer sein kann, da keine formalen Vorgaben für Reichweite und Entscheidungskompetenz der partizipierenden Akteure existieren.

²¹ Zum Fahrradvolksentscheid in Bamberg vgl. Hader et al. (2019).

Trotz formaler Ansprüche in Planungsleitfäden (vgl. FGSV 2018) gestaltet sich die zivilgesellschaftliche Partizipation in der Planungs- und Politikpraxis bis heute keineswegs selbstverständlich. Immer noch ist die deutsche Verwaltungskultur maßgeblich von einem hierarchischen Organisationsprinzip geprägt, das den Staat „im Großen“ und die Expert_innen „im Kleinen“ als oberste Deutungsinstanz festmacht (vgl. Sommer 2017). Besonders bei der Planung von gebauten Strukturen hat diese „Expertifizierung“ lange Tradition und bestimmt nach wie vor die Planungssicht auf Stadt und Mobilität. Jedoch geht es gerade bei der Stadtgestaltung um die subjektiven Wahrnehmungen ihrer Einwohner_innen, die Zivilgesellschaft ist hierbei der Experte. Somit ist ein gleichberechtigter Mitbestimmungsprozess der Gesellschaft grundlegende Voraussetzung, um die Stadt überhaupt menschenorientiert gestalten zu können. So zeigt sich auch für die Mobilität, dass Konzepte, die auf Basis zivilgesellschaftlicher Partizipation entstanden sind, ungleich mehr wahrgenommen und akzeptiert werden als klassische Verkehrskonzepte, die auf reinen Berechnungen basieren (vgl. Krause 2017). Diese Planungsmodelle suggerieren eine objektive Wirklichkeit, die nicht der tatsächlichen Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort entspricht und somit häufig zu starken Konfrontationen und Auseinandersetzungen besonders in Städten führt.

Synergien für systematische Transformationskonzepte nutzen

Neben dem gesellschaftlichen Kulturwandel wird deshalb auch ein Wandel der Politik- und Verwaltungskultur gebraucht. Erst dann können adäquate Partizipation und zukunftsorientierte Stadttransformationen realisiert werden. Dafür muss zunächst einmal erkannt werden, welchen Mehrwert die Zivilgesellschaft und deren Partizipation für die künftige Gestaltung lebenswerter Städte erzeugen kann. Ein Umdenken, das besonders in den Verwaltungen noch nicht stattgefunden hat. Bottom-up-Bewegungen müssen dabei nicht zwangsläufig Top-down-Strukturen entgegenstehen. Hier sind intelligente Konzepte politischer und administrativer Entscheidungsträger gefragt, die Bottom-up-Initiativen aufzugreifen und in systematische Transformationskonzepte zu überführen. Energien, die momentan noch für die Verteidigung von Kompetenzen in der Konfrontation mit der Zivilgesellschaft aufgewendet werden, könnten dann zielführend für Synergien genutzt werden.

6.2 ZUSAMMENFASSUNG: INTEGRATIVE GESTALTUNGSPROZESSE ENTWICKELN

Konflikte, oft unvermeidlich, dürfen nicht als Schwäche, sondern sollten als Stärke eines regen politischen Diskurses begriffen werden. Verkehrs- und Stadtpolitik ist immer eine Verteilungsfrage, Konflikte sind somit vorprogrammiert – besonders innerhalb einer aktiven und politisierten Stadtgesellschaft. Der Konflikt ist der stärkste Kommunikationsfaktor, der intensiv und polarisierend wirkt. Gleichzeitig schafft der Konflikt Transparenz über die Interessen der verschiedenen Akteursgruppen und ist damit ein wichtiges Instrument einer lebendigen Demokratie. Besonders vonseiten der Zivilgesell-

schaft können gezielte Tabubrüche Handlungsspielräume schaffen, die für eine Transformation der Kultur notwendig sind. Trotzdem muss am Ende des Konflikts auch irgendwann ein Konsens stehen, der auf Basis der divergierenden Interessen einen Kompromiss schafft, der allen Parteien gerecht wird. Sowohl Konflikt als auch Konsens sind somit wichtige Treiber einer zielführenden Partizipation. Dafür benötigt es aufseiten der Politik und Verwaltung auch eine Fehlerkultur. Offen Fehler zuzugeben und Probleme zu benennen sind wichtige Voraussetzung für einen aktiven Stadtgestaltungsdiskurs. Besonders die immer noch vorherrschende „Expertifizierung“ in den Verwaltungen steht einer offenen Fehlerkultur meist entgegen. Auch hier gilt es, ein neues Verständnis von Planungskultur zu etablieren und das noch stark ausgeprägte Top-down-Denken innerhalb administrativer Institutionen zu überwinden.

Unsere Diskussion der kulturellen Hürden konnte hoffentlich zeigen, warum es neben dem Wandel der Gewohnheitskultur aufseiten der Stadtbevölkerung auch in der Politik-, Verwaltungs- und Wissenskultur einen Wandel braucht. Vollwertige Partizipation stellt hierbei einen wichtigen Lösungsansatz dar, differenzierende Ansprüche der Mobilitätskultur zielführend zu vereinen. Die Partizipationsverfahren dürfen jedoch nicht über planerische Entscheidungsschwächen der handelnden Akteure hinwegtäuschen. Ein starkes Selbstbewusstsein der Verwaltung, auch ohne hierarchische Vormachtstellung, ist hier von besonderem Vorteil, um in einem konstruktiven Diskurs mit der Zivilgesellschaft zukunftsfähige Konzepte für die Stadt zu entwickeln. Es geht hierbei nicht darum, die Exekutive in ihren Befugnissen einzuschränken und der Zivilgesellschaft alle Kompetenzen zuzusprechen, sondern einen konstruktiven und integrativen Gestaltungsprozess zu entwickeln, der sowohl die Stärken institutionalisierter Verwaltung als auch informeller Partizipation nutzt – „Partizipation als Produktivkraft“ (vgl. Naschold 1972). Ziel muss es sein, eine konstruktive Konfliktkultur zwischen Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung zu etablieren, die Experimentierräume schafft und Fehler toleriert. Ist dieser Kulturwandel im politischen und planerischen Verständnis vollzogen, beschleunigt sich auch die bereits stattfindende Transformation der Mobilitätskultur – eine basale Voraussetzung für die Zukunft lebenswerter Städte. Diese Neuverhandlung des Normalen schafft hierfür die benötigte Beweglichkeit in Politik und Gesellschaft, indem Treiber gestärkt und Barrieren geschwächt werden.

KULTURELLE HÜRDEN

- Regelfixierung: Es braucht Fehlertoleranz und eine kreative Bürokratie
- Politik- und Verwaltungskultur: Probleme müssen offen benannt und Konflikte ausgetragen werden
- Wissenskultur: Zivilgesellschaft muss als Experte anerkannt werden
- Gewohnheitskultur: Verhaltensänderung braucht Motivation und Akzeptanz

7

FÜNF HANDLUNGSPERSPEKTIVEN

Wie die Stadt der Zukunft aussehen und funktionieren soll, ist eindeutig: lebenswerte und gerechte Stadträume sowie eine klima- und umweltverträgliche Mobilität (vgl. UN 2017). Die Entwicklung der verschiedenen politischen, rechtlichen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Faktoren zur lebenswerten Stadt ist aber kein Automatismus. Ganz im Gegenteil wirken einige Einflussfaktoren aktuell sogar als Hürden. Hier gilt es, als proaktiver Entscheidungsträger Gestaltungsverantwortung zu übernehmen und die Entwicklungen entsprechend der gesetzten Ziele politisch zu gestalten, auch wenn dies heißt gewohnte Pfade zu verlassen und Risiken einzugehen. Andernfalls drohen die dynamischen gesellschaftlichen, technologischen und ökonomischen Entwicklungsprozesse die Stadt so zu prägen, dass der Mensch am Ende die Kosten des Wandels trägt: Soziale Exklusion und umweltbelastete Lebensräume nehmen weiter zu. Es liegt in der politischen Verantwortung, diesen negativen Trends entgegenzuwirken und gemeinsam mit der Gesellschaft lebenswerte Städte zu schaffen, die dem selbst definierten Leitbild gerecht werden.

Wir haben uns auf die Suche nach den unterschiedlichen Hürden gemacht, die einer lebenswerten und gerechten Stadt im Wege stehen. Schnell hat sich gezeigt: Die Hürden für eine Transformation von Stadt und Mobilität finden sich in den verschiedensten Dimensionen wieder. Ein genauere Blick auf die politischen und administrativen Strukturen offenbart, dass diese in der Regel nicht für die aktuellen Herausforderungen von Stadt und Mobilität ausgelegt sind. Starre Hierarchien, fehlendes Strategiebewusstsein und ein veraltetes Verwaltungsverständnis, getrieben von einer proaktiven Zivilgesellschaft, erschweren gegenwärtig einen nachhaltigen Wandel. Verstärkt werden diese Blockaden von rechtlicher Seite mit einem überholten Verständnis von Verkehr und Straße sowie den langen Reformprozessen gesetzlicher Grundlagen, die erschwerend auf den städtischen Innovationsprozess wirken. Zudem existiert eine Vielzahl ökonomischer Fehlanreize für Mobilitätsformen und Bodenpreise, die dem Leitbild lebenswerter Städte sogar weiter entgegenwirken. All das führt zu zunehmenden sozialen und kulturellen Verwerfungen, indem die sozioökonomischen Fehlanreize den kommunizierten Ansprüchen an Lebensqualität und Nachhaltigkeit widersprechen. Es fehlt eine klare

politische Linie, wie der durch die Zivilgesellschaft initiierte städtische Transformationsprozess aufgegriffen und entsprechend des übergeordneten Leitbilds weiterentwickelt werden kann. Eine Überwindung dieser Blockaden ist unabdinglich, um die Diskrepanz zwischen gesetztem Anspruch und der Wirklichkeit in den Städten aufzulösen. Wird das Leitbild einer lebenswerten und nachhaltigen Stadt von Verantwortungsträgern tatsächlich als erstrebenswert angesehen, müssen diese auch bereit sein, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen und die benannten Blockaden anzugehen.

Politisches Verantwortungsbewusstsein

Die Politik muss stärker ihre Verantwortungsrolle für die Städte der Zukunft wahrnehmen. Basale Aufgabe des Staates ist es, die Daseinsvorsorge der Bürger_innen zu sichern und ihnen eine lebenswerte und gerechte Wohnumgebung zu bieten. Dafür müssen sowohl kurzfristige als auch langfristige Maßnahmen ergriffen werden, die effektiv die selbst gesteckten Ansprüche erreichen. Hierfür müssen auch manchmal risikobehaftete oder unpopuläre Entscheidungen getroffen werden, die die Zukunft der Städte und ihrer Bewohner_innen im Blick haben. Auch Gesetze sind nicht unveränderbar und müssen fortlaufend den wandelnden gesellschaftlichen und technischen Anforderungen angepasst werden – insbesondere bei der Mobilität. Dafür braucht es mutige und gestaltungswillige Entscheidungsträger, die die langfristigen Ziele mit kurzfristigen Verbesserungen der Lebensqualität zusammenbringen können.

- Neben populären Pull-Maßnahmen auch unpopuläre Push-Maßnahmen politisch durchsetzen
- Rechtliche Rahmenbedingungen weiterentwickeln und kurzfristig juristische Graubereiche ausnutzen
- Mut, bei gesellschaftlichen Transformationen auch ohne politische Mehrheit vorneweg zu gehen

Transformation zu einer modernen Verwaltung

Die Transformation von Stadt und Mobilität benötigt eine moderne Verwaltung. Dafür müssen die Verwaltungen ihr

klassisches Rollenverständnis überdenken und sich zu modernen Gestaltungsakteuren weiterentwickeln. Für die zukünftigen Herausforderungen der Gesellschaft reicht es nicht mehr aus, nur noch den Status quo zu verwalten, sondern die Zukunft muss proaktiv gestaltet werden. Eine Modernisierung der Verwaltungsstrukturen und Funktionsweisen ist hierfür grundlegende Bedingung. Die weiterhin noch stark hierarchisch und expertokratisch geprägten Verwaltungsprozesse müssen dafür neu gedacht und für kooperatives Handeln umstrukturiert werden. Die Menschen und Akteure in den Städten sind dabei wichtige Stakeholder, die es für einen erfolgreichen Transformationsprozess zu integrieren gilt. Die Verwaltung muss in diesem dynamischen Wandlungsprozess sowohl die langfristigen Ziele als auch die gesellschaftlichen Innovationen im Blick behalten und zwischen Politik und Zivilgesellschaft vermitteln.

- Neuordnung der klassischen Verwaltungsstrukturen hin zu einer integrierten Verwaltung
- Institutionalisierung von Austauschkanälen zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung
- Flexibilisierung des öffentlichen Personal- und Arbeitsrechts

Rekommunalisierung des Mobilitäts- und Wohnungsmarkts

Der Staat im Großen und die Kommune im Kleinen müssen ihre originäre Rolle als Daseinsversorger wiederentdecken. Wohnen und Mobilität sind dabei klassische Aufgabenfelder, die die öffentliche Hand kontrollieren und regulieren muss. Nur so können lebenswerte und gerechte Lebensräume geschaffen werden, die nicht von der kapitalistischen Marktlogik abhängig sind. Einzelne Kommunen in Deutschland machen bereits vor, wie eine Integration von Stadt- und Mobilitätsplanung funktionieren kann. Diese guten Beispiele gilt es, flächendeckend zu etablieren und auf Bundesebene stärker zu koordinieren. Dabei dürfen die staatlichen Anreize auf Bundesebene nicht den Anreizen auf kommunaler Ebene widersprechen, sondern müssen gemeinsam entsprechend des Leitbildes abgestimmt werden. Nur so können zukünftig gegensätzlich wirkende Maßnahmen vermieden und eine zielorientierte Gestaltung von Stadt und Mobilität gewährleistet werden.

- Kommunalisierung zentraler Träger der Daseinsvorsorge wie Wohnungsbaugesellschaften und Mobilitätsdienstleister
- Einbettung der für die Mobilität und Wohnen relevanten Akteure in einem verbindlichen Zielkonzept

Partizipativer Einbezug der Zivilgesellschaft

Die partizipative Integration der Zivilgesellschaft ist immer noch kaum mehr als eine Randnotiz in der deutschen Planungs- und Politikpraxis. Die vorherrschende Entscheidungskultur ist immer noch maßgeblich von einem hierarchischen Machtprinzip geprägt, das entweder den Staat oder die Expert_innen als oberste Deutungsinstanz festmacht. Doch gerade bei der Gestaltung von Stadt und Mobilität geht es um

die Menschen und deren Bedürfnisse. Ein gleichberechtigter Mitbestimmungsprozess der Zivilgesellschaft ist deshalb grundlegende Voraussetzung, um überhaupt eine menschengerechte Stadt von morgen gestalten zu können. Dafür müssen klassische Strukturen zur Entscheidungsfindung aufgebrochen und eine partizipative Planungskultur etabliert werden. Zivilgesellschaftliche Akteure müssen analog den Wirtschaftsvertretern als vollwertige Gestaltungsakteure anerkannt werden.

- Öffnung der klassischen planungs- und Entscheidungsstrukturen für Partizipation der Zivilgesellschaft
- Transparente Planungs- und Politikkultur, die es Außenstehenden ermöglicht, Entscheidungsprozesse nachzuvollziehen

Die soziale Frage lebenswerter Städte

Die Stadtgesellschaft entdeckt wieder die soziale Frage. Insbesondere in den zentralen Handlungsfeldern Mobilität und Wohnen zeichnen sich wachsende soziale Konfliktlinien ab, die immer weniger den sozialstaatlichen Ansprüchen genügen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt tendenziell gefährden. Sie bilden den Anlass, erneut darüber nachzudenken, wie der soziale Rechtsstaat sich unter veränderten Rahmenbedingungen weiterentwickeln kann, um auch zukünftig dem eigenen Anspruch gerecht zu werden, allen Bürger_innen eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe gewährleisten zu können. Dazu müssen die grundlegenden Gesetzestexte angefasst werden, um eine neue Rechtsgrundlage zu schaffen, die allen Beteiligten für die anstehenden Reformen in den Bereichen Mobilität und Wohnen die notwendige Rechtsverbindlichkeit und -sicherheit bietet.

- Die Stadt als Ort sozialer und ökologischer Innovation anerkennen und die Urbanisierung der Gesellschaft stärker fördern
- Soziale und ökologische Ungerechtigkeiten sichtbar machen und vor Ort bekämpfen
- Neue Konzepte für lebenswerte und verkehrssarme Stadtquartiere umsetzen

Fazit

Mit den fünf von uns formulierten Handlungsperspektiven möchten wir Orientierung geben, wie sich die analysierten Hürden zumindest teilweise überwinden lassen und wir gemeinsam dem Leitbild einer lebenswerten und menschengerechten Stadt näherkommen. Hierfür braucht es gestaltungswillige Personen in Politik und Planung, die auch abseits ausgetretener Pfade neue Wege beschreiten. Dazu benötigt es auch eine gewisse Portion Mut, sich politischen und gesellschaftlichen Diskursen zu stellen, unpopuläre Entscheidungen durchzusetzen oder unberechenbare Risiken für die eigene Laufbahn einzugehen. Es braucht eine Kultur in Politik und Verwaltung, die mit formeller und informeller Partizipation die Zivilgesellschaft an Planungsprozessen teilhaben lässt. Jedoch – und das zeigen die Beispiele aus anderen europäischen Städten wie Paris und Madrid – zahlt sich dieser Gestaltungswille in Verbindung mit einer Praxis der Partizipation

in der Regel aus: zum einen für die Entscheidungsträger selbst, die bewiesen haben, vorausschauend und zielorientiert die Zukunft gestalten zu können, zum anderen für die Städte, die nach langer Zeit dem unbändigen Verkehrswachstum ein Ende bereitet und stattdessen am Menschen orientierte Lebensräume erschaffen haben, so wie es die UN-Charta und bundespolitischen Leitbilder skizzieren. Wenn sich eine Prämisse aus diesen Beobachtungen ziehen lässt, dann ist es die: Der Wandel kommt nicht von alleine, die Hürden fallen nicht von selbst – vielmehr braucht es Leitungsfiguren, die die Hürden im Visier haben und, indem sie diese als politische Herausforderung begreifen, Verantwortung für die Zukunft übernehmen, um die Städte endlich zu sozial und ökologisch gerechten Orten des Lebens umzugestalten.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- 9 Abbildung 1
Pensionswelle durch starke Überalterung
- 19 Abbildung 2
Klimakiller Auto
- 29 Abbildung 3
Die Mobilitätskultur ist Abbild von Gesellschaft und Politik
- 14 Tabelle 1
Steigender Flächenverbrauch in Deutschland

Abkürzungsverzeichnis

CsgG	Carsharinggesetz
FeV	Fahrerlaubnis-Verordnung
FZV	Fahrzeug-Zulassungsverordnung
GrStG	Grundsteuergesetz
MIV	motorisierter Individualverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung

Literaturverzeichnis

- Abstiens, Lena; Bormann, René; Bodelschwingh, Arnt von 2017: Zukunft der Wohnraumförderung: Gemeinwohlorientierung und Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13606-20170830.pdf> (14.8.2019).
- Altenburg, Sven; Gaffron, Philine; Gertz, Carsten 2009: Teilhabe zu ermöglichen bedeutet Mobilität zu ermöglichen, Diskussionspapier des Arbeitskreises Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Ambrosius, Gerd 2016: Öffentlicher Verkehr und Gemeinwirtschaftlichkeit: Im Spannungsfeld von Eigenwirtschaftlichkeit, Wettbewerb und Regulierung, in: Schwedes, Oliver; Canzler, Weert; Knie, Andreas (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2007: Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, in: Informationen zur Raumentwicklung, BBSR-Heft 4 (2010), S. 315–319.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2016: New Urban Agenda Konkret: Fallbeispiele aus deutscher Sicht, BBSR-Sonderveröffentlichung 10 (2016).
- Becker, Udo 2016: Das Nutzen-Kosten-Verhältnis in der Bundesverkehrswegeplanung: Wissenschaftlicher Anspruch und Auswirkungen in der Praxis, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1 (87), Düsseldorf, S. 1–16.
- Bertram, Grischa; Altröck, Uwe 2009: Renaissance der Stadt: Durch eine veränderte Mobilität zu mehr Lebensqualität im städtischen Raum, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bezirksamt Berlin Pankow o. J.: MobilBericht, <https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/mobilbericht/projektuebersicht-689634.php> (31.10.2018).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2016: Klimaschutzbericht 2016: Zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung, Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2017: Bundesverkehrswegeplan 2030, Berlin.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018: Soziale Wohnungspolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-soziale-wohnungspolitik.html> (1.3.2019).
- BSUV – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz 2018: Daten und Fakten zum Flächenverbrauch, <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/daten.htm> (8.6.2018)
- Bunzel, Arno; zur Nedden, Martin; Pätzold, Ricarda; Aring, Jürgen; Coulmas, Diana; Rohland, Fabian 2017: Bodenpolitische Agenda 2020–2030: Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen, initiiert und begleitet durch das Deutsche Institut für Urbanistik und den Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html> (13.3.2019).
- Busch, Andreas 1998: Steuern, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 7, Politische Begriffe, Frankfurt a. M.; Wien, S. 621–622.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht 1984: Rechtsprechung vom 9. Oktober 1984 – 2 BvL 10/82.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht 2010: Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 - Rn. (1–220), http://www.bverfg.de/ls20100209_1bvl000109.html (25.2.19).
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht 2018: Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 - Rn. (1–181), http://www.bverfg.de/ls20180410_1bvl001114.html (26.6.2018).
- Destatis – Statistisches Bundesamt 2017a: Bodenfläche insgesamt nach Nutzungsarten in Deutschland am 31.12.2017, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/bodenflaeche-insgesamt.html> (3.7.2018).
- Destatis – Statistisches Bundesamt 2017b: Statistik über Steueraufkommen, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/Steuern/Steuerhaushalt/Tabellen/KassenmaessigeSteuereinnahmenVorSteuerverteilung.html> (3.7.2018).
- Destatis – Statistisches Bundesamt 2018: Konsumausgaben privater Haushalte, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/LebensunterhaltKonsum/Irleb03.html> (14.3.2019).
- Die Bundesregierung 2017: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Bundesministerin Hendricks, Ministerpräsident Haseloff, Regierender Bürgermeister Müller, Oberbürgermeister Reiter, Oberbürgermeister Kuhn und Oberbürgermeister Philipp, 28.11.2017, Berlin.
- Dustmann, Christian; Fitzenberger, Bernd; Zimmermann, Markus 2018: Housing Expenditures and Income Inequality, Centre for Research and Analysis of Migration, Discussion Paper Series 16, London.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen 2018: Empfehlungen für Verkehrsplanungsprozesse, Köln.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen 2015: Hinweise zu Mobilität und sozialer Exklusion, Köln.
- Gegner, Martin; Schwedes, Oliver 2014: Der Verkehr des Leviathan: Zur historischen Genese des städtischen Verkehrs im Rahmen der Daseinsvorsorge, in: Schwedes, Oliver (Hrsg.): Öffentliche Mobilität: Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, Wiesbaden, S. 47–68.
- Gertz, Carsten; Flämig, Heike; Gaffron, Philine; Polzin, Gunnar 2018: Stadtverkehr, in: Schwedes, Oliver (Hrsg.): Verkehrspolitik: Eine interdisziplinäre Einführung, Wiesbaden.
- Häußermann, Hartmut 1977: Die Politik der Bürokratie: Einführung in die Soziologie der staatlichen Verwaltung, Frankfurt a. M.
- Haas, Anette 2013: Zur wachsenden Bedeutung berufsbedingten Pendelns – neu gewonnene Freiheit oder Sachzwang?, in: Schwedes, Oliver (Hrsg.): Räumliche Mobilität in der Zweiten Moderne: Freiheit und Zwang bei Standortwahl und Verkehrsverhalten, Münster, S. 257–272.
- Hader, Christian; Kiesel, Verena; Ploog, Katharina; Graf, Laura 2019: Was möglich ist: Der Radentscheid Bamberg: Erfolgsgeheimnisse einer kreativen Bürgerinitiative, Röthenbach a. d. Pegnitz.
- Helbig, Marcel; Jähnen, Stefanie 2018: Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten, Discussion Paper, Berlin.
- Helbrecht, Ilse (Hrsg.) 2016: Gentrifizierung in Berlin: Verdrängungsprozesse und Bleibestrategien, Bielefeld.

- Holm, Andrej; Lebuhn, Henrik; Neitzel, Kevin; Junker, Stephan 2017a: Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Forschungsbericht, Hans-Böckler-Stiftung, https://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf (1.3.2019).
- Holm, Andrej; Horlitz, Sabine; Jensen, Inga 2017b: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte, Rosa-Luxemburg-Stiftung, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_5-17_Neue_Wohnungsgemeinnuetzigkeit.pdf (1.3.2019).
- Holm, Andrej; Hamann, Ulrike; Kaltenborn, Sandy 2016: Die Legende vom Sozialen Wohnungsbau, in: Berliner Hefte zur Geschichte und Gegenwart der Stadt, München.
- Knauff, Matthias 2004: Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge: Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Berlin.
- Krause, Juliane 2017: Partizipation und Beteiligung bei kommunalen Verkehrsprojekten, in: Bracher, Tilmann et al. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 3.2.2.1, Berlin; Offenbach.
- Kronauer, Martin; Siebel, Walter 2013: Polarisierende Städte: Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik, Frankfurt a. M.
- Kuhnert, Jan; Leps, Olof 2017: Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: Wege zu langfristigem und zukunftsgerechtem Wohnraum, Wiesbaden.
- MiD – Mobilität in Deutschland 2018: Kurzreport: Verkehrsaufkommen – Struktur – Trends, Berlin.
- Naschold, Frieder 1972: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: PVS, Sonderheft 4, S. 13–53.
- Notz, Jos Nino 2017: Die Privatisierung öffentlichen Raums durch parkende Kfz: Von der Tragödie einer Allmende – über Ursache, Wirkung und Legitimation einer gemeinwohlschädigenden Regulierungspraxis, IVP-Discussion Paper 1 (2017), Berlin.
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development 2018: Divided Cities: Understanding Intra-Urban Inequalities, Paris.
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development 1996: Towards Sustainable Transportation: The Vancouver Conference, 24. – 27. März 1996, Conference Highlights and Overview of Issues, Vancouver.
- Otte, Karsten 2017: Das neue EregG: Kontinuität und Wandel aus Sicht des Regulierers, in: Kühling, Jürgen (Hrsg.): Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XXII, Regensburger Schriften zur verkehrsrechtlichen Forschung Bd. 2., Regensburg, S. 65–76.
- Pfeifer, Wolfgang 1995: Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, München.
- Prätorius Rainer 2002: Verwaltungskultur, in: Greiffenhagen, Marting, Greiffenhagen, Sylvia (Hrsg.): Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Schwedes, Oliver 2016: Verkehrspolitik: Ein problemorientierter Überblick, in: Schwedes, Oliver; Canzler, Weert; Knie, Andreas (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden.
- Schwedes, Oliver; Daubitz, Stephan; Rammert, Alexander; Sternkopf, Benjamin; Hoor, Maximilian 2018: Kleiner Begriffskanon der Mobilitätsforschung, IVP-Discussionpaper 01 (2018), Berlin.
- Schöller, Oliver 2005: Die Blockstruktur: Eine qualitative Untersuchung zur politischen Ökonomie des westdeutschen Großsiedlungsbaus, Berlin.
- SenFin – Senatsverwaltung für Finanzen 2013: Alterspyramide der Berliner Verwaltung, Berlin.
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2017: Basisbericht Umweltgerechtigkeit (Ausgabe 2017), https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/umweltgerechtigkeit/download/umweltgerechtigkeit_broschue.pdf (13.3.2019).
- SenUVK – Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz 2018: Berliner Mobilitätsgesetz, <https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/mobilitaetsgesetz/> (8.6.2018).
- Service-Portal Berlin o. j.: Anwohner -/Bewohnerparkausweis- Antragstellung/Umschreibung/Verlängerung/Verlust, <https://service.berlin.de/dienstleistung/121721/> (14.8.2019).
- Shoup, Donald (Hrsg.) 2018: Parking and the City, New York; London.
- SOCOHO – Social Cohesion in Housing and Neighbourhood Research in Europe 2006: The Importance of Housing Systems in Safeguarding Social Cohesion in Europe, Final Report, Brüssel.
- SVV – Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung 2018: Berlin braucht eine leistungsstarke Verwaltung, Abschlussbericht, Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung Berlin, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.710823.php> (14.8.2019).
- Sommer, Jörg 2017: Kursbuch Bürgerbeteiligung, Berlin Institut für Partizipation, Berlin.
- Stadt Wien 2018: Parken in Wien, <https://www.wien.gv.at/verkehr/parken/> (8.6.2018).
- Steierwald, Gerd; Künne, Hans-Dieter; Vogt, Walter 2005: Stadtverkehrsplanung, Heidelberg.
- Thiemann-Linden, Jörg 2012: Shared Space: Begegnungszonen, in: Bracher, Tilmann et al. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 3.4.4.2, Berlin; Offenbach.
- Sterzer, Lena 2019: Wohnen und Mobilität im Kontext von Fremdbestimmung und Exklusion: Der Einfluss angespannter Wohnungsmärkte auf einkommensschwache Haushalte, Wiesbaden.
- Strößenreuther, Heinrich; Kiesel, Verena; Graf, Laura 2019: Der Berlin-Standard: Moderne Radverkehrspolitik Made in Germany: Ein Bildband über Deutschlands erstes Mobilitätsgesetz, Röthenbach a. d. Pegnitz.
- United Nations 2017: New Urban Agenda: HABITAT III, United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, New York.
- Unterzeichnenden, Die 2018: Für eine wirklich soziale Wohnungspolitik, in: sub|urban: Zeitschrift für Kritische Stadtforschung 6 (2/3), S. 205–222, <http://zeitschrift-suburban.de/sys/index.php/suburban/article/view/411> (1.3.2019).
- Vollmer, Lisa 2018: Strategien gegen Gentrifizierung, Stuttgart.
- Wendt, Matthias 2018: „Weil es nur zusammen geht“: Commonsbasierte Selbstorganisation in der Leipziger Hausprojekteszene, Frankfurt a. M.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2017: Stellungnahme: Umsetzung der New Urban Agenda jetzt kraftvoll angehen, Ausschussdrucksache 18(16)542 zum Fachgespräch am 22.3.2017, Deutscher Bundestag: WBGU, Berlin.

Impressum:

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149/D-53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-404-5

Titelmotiv: © steffne/Photocase

Gestaltung: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

Sozialdemokratische Verkehrspolitik – gestalten, entscheiden, umsetzen
WISO DIREKT – 17/2019

Smart City in der sozialen Stadt – Menschen in den Mittelpunkt stellen
WISO DISKURS – 11/2019

Stadtentwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik –
Zusammen denken, zusammen handeln
WISO DIREKT – 05/2019

Zuverlässig statt schnell – Infrastrukturplanung und
Verkehrspolitik neu denken
WISO DIREKT – 12/2018

Mobilität im ländlichen Raum sichern – Perspektive entwickeln,
Identität ermöglichen, Freiräume schaffen, Kostenwahrheit angehen
WISO DISKURS – 08/2018

Güterverkehr – Nachfrage ist gestaltbar
WISO DIREKT – 07/2018

Mobilität als Teil der Daseinsvorsorge – Mobilität verstehen,
steuern und allen ermöglichen
WISO DIREKT – 35/2017

Das Programm Soziale Stadt weiterentwickeln –
An aktuelle Herausforderungen anpassen und präventiv gestalten
WISO DIREKT – 17/2017

Umbau der Stadt nutzen und stadtgerechte Mobilität stärken
WISO DIREKT – 15/2017

Baukultur – Schlüssel zu mehr Lebensqualität in Stadt und Land
WISO DIREKT – 13/2017

Zukunft der Wohnraumförderung – Gemeinwohlorientierung
und Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt
WISO DISKURS – 13/2017

Das Soziale Quartier – Quartierspolitik für Teilhabe,
Zusammenhalt und Lebensqualität
GUTE GESELLSCHAFT – SOZIALE DEMOKRATIE #2017PLUS – 2016