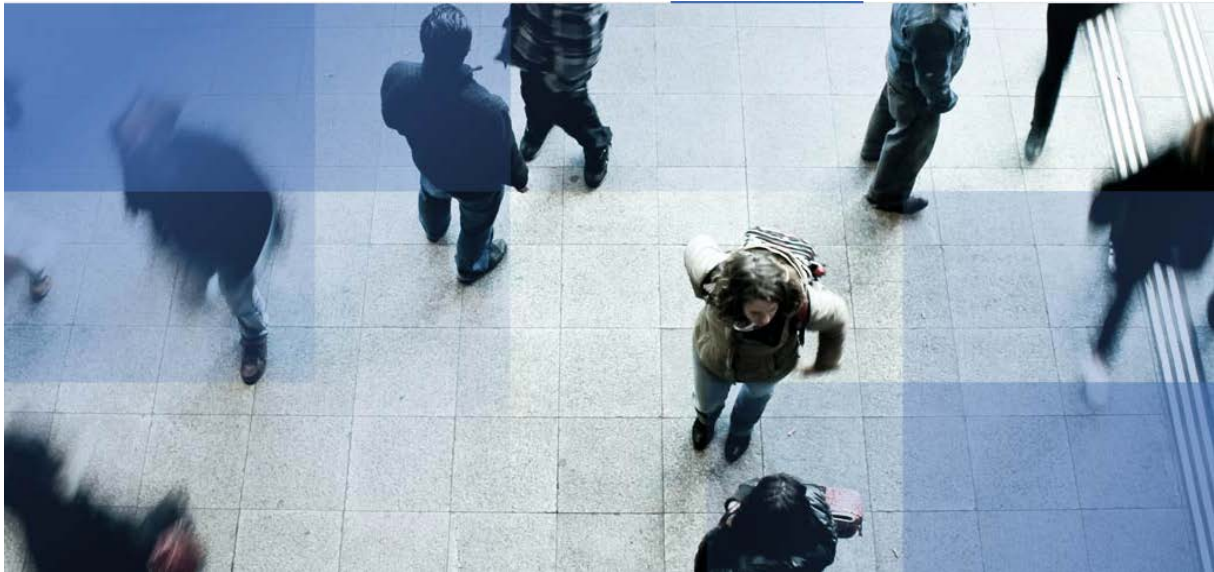


# ABSCHLUSSBERICHT

## VERKEHRSWENDEBÜRO

Stärkung einer nachhaltigen Verkehrswende in drei Beispielkommunen mittels einer Baukastenentwicklung und flankierender Qualifizierung kommunaler Akteure



Laufzeit: 01.04.2020 – 30.06.2021

AZ 35575/01-44

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Prof. Dr. Andreas Knie

Anke Borchering

Viktoria Scheidler

Reichpietschufer 50

10785 Berlin

gefördert durch



Deutsche  
Bundesstiftung Umwelt

[www.dbu.de](http://www.dbu.de)

<b>Projektkennblatt</b> der <b>Deutschen Bundesstiftung Umwelt</b>					
AZ	35575	Referat	01-44	Fördersumme	120.000 Euro
<b>Antragstitel</b>		<b>Verkehrswendebüro:</b> Stärkung einer nachhaltigen Verkehrswende in drei Beispielmunicipalitäten mittels einer Baukastenentwicklung und flankierender Qualifizierung kommunaler Akteure			
Laufzeit	Projektbeginn	Projektende	Projektphase(n)		
<b>1 Jahr, 3 Monate</b>	<b>01.04.2020</b>	<b>30.06.2021</b>	<b>XX</b>		
Zwischenberichte	30.Juni 2020 23.August 2020				
<b>Bewilligungsempfänger</b>	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH			Tel.: +4930 25491216	
	Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung			Fax: +4930 25491530	
	Reichpietschufer 50			Projektleitung	
	10785, Berlin			Prof. Dr. Andreas Knie	
<b>Kooperationspartner</b>		Allianz Verkehrswende			
<b>Zielsetzung und Anlass des Vorhabens</b>					
<p>Die Frage der zukünftigen Regelung des Verkehrs mit Menschen und Gütern gilt als eine der großen Herausforderungen moderner Gesellschaften. Der Kern des Problems liegt in einer zu langen Konzentration der Verkehrspolitik auf der Förderung des privaten Automobils. In den Kommunen spitzt sich diese Situation besonders zu, da hier einerseits „vor Ort“ der Problemdruck sehr stark ist, die Optionen zu Veränderungen der gesetzlichen Regelungen wie das Straßenrecht, das Straßenverkehrsrecht, die Straßenverkehrszulassung oder auch das Personenbeförderungsgesetz in der Verantwortung des Bundes liegen. Den Kommunen fehlen zudem die Kompetenz und Kapazität, bereits bestehende Alternativen zum privaten PKW zu etablieren. Genau hier setzte das Vorhaben des Verkehrswendebüros an: Kommunen sollten mit Hilfe des Verkehrswendebüros in die Lage versetzt werden, in ihrem unmittelbaren Einflussbereich Maßnahmen einleiten zu können, die die Zahl der zugelassenen Fahrzeuge, sowie die damit gefahrenen Personenkilometer um 50 Prozent innerhalb von 5 Jahren reduzieren. Mit dem übergeordneten Ziel, einen Beitrag zur Reduktion der KFZ-Flotte, sowie der gefahrenen Personenkilometer in Deutschland zu leisten, wurden während des Projektes Kommunen unterstützt Verkehrsmaßnahmen zu ergreifen. Zudem wurden am Ende des Projektes Bewertungen und Empfehlungen für Verkehrswende-Modellvorhaben in Kommunen generiert.</p>					
<b>Darstellung der Arbeitsschritte und der angewandten Methoden</b>					
<p>Das Projekt wurde in unterschiedliche Arbeitspakete (APs) unterteilt. In der Phase der Projektetablierung und –Definierung (AP 1) wurde ein Beirat (Allianz Verkehrswende) gegründet, der langjährige Erfahrungen aus unterschiedlichen Verkehrswende-Projekten und –Richtungen bündelt. Diese baten den Kommunen durch ihre geschulten Fertigkeiten eine unabhängige und operative Hilfestellung. Zudem</p>					

wurden drei Modellkommunen aus unterschiedlichen Raumtypen ausgewählt, die im Projekt Unterstützung erhielten, um die Dominanz des privaten Verbrennerfahrzeugs zu reduzieren: Bei den drei Vorhaben handelte es sich um die Gemeinde Gingst auf Rügen (ländlicher Raum), die Stadt Drolshagen sowie dessen Nachbarstadt Lennestadt (Zersiedlungsgebiet) und die Stadt Leipzig (Städtischer Raum). Hier begleitete das Verkehrswendebüro in einem iterativen Prozess die lokalen Akteure bei der Verfahrensaufbereitung und unterstützte sie mit Vorlagen und Beratungen u.a. bei Bewerbungen für Fördermittel, Bürgerbefragungen und Beteiligungsprozessen (AP 2.1 und 3.1). Dies wurde in drei Schritte unterteilt: Durch Interviews und Sondierung der jeweiligen Kontexte wurden Bestandsaufnahmen der größten kommunalen Probleme bei der Umsetzung von Maßnahmen für die Verkehrswende identifiziert (AP 2.1). Im zweiten Schritt (AP 3.1) wurden gemeinsam mit den Akteuren Lösungsvorschläge erarbeitet und abgestimmt. Die Lösungen wurden im dritten Schritt vorbereitet und die Akteure wurden bei der Umsetzung dieser unterstützt. Die Arbeit des Verkehrswendebüros stützte sich hierbei auf die Wichtigkeit eng mit lokalen Akteuren zusammenzuarbeiten und die spezifischen Kontexte mit einzubeziehen. Daher wurde der Prozess immer wieder an den Kontext angepasst und auch die Schwerpunkte in den Projekten änderten sich in den ersten Projektphasen dementsprechend. Des Weiteren wurde ein multimedialer „Baukasten“ (AP 3.2) mit spezifischen Werkzeugen für die Realisierung klimafreundlicher Realitäten in den drei unterschiedlichen Raumtypen erstellt. Für das letzte Arbeitspaket, das eigentlich einen Workshop zu bereits bestehenden Modellvorhaben der Elektromobilität und eine damit einhergehende Auswertung von Erfahrungsberichten beinhalten sollte, wurde (unter anderem bedingt durch die COVID-19 Pandemie) eine Übersicht über bereits durchgeführte Modell-Projekte bzw. Bundesförderprogramme (2011-2018) erstellt (AP 2.2).

Deutsche Bundesstiftung Umwelt ☒ An der Bornau 2 ☒ 49090 Osnabrück ☒ Tel 0541/9633-0 ☒ Fax 0541/9633-190 ☒ <http://www.dbu.de>

### ***Ergebnisse und Diskussion***

Das konkrete Ziel des Verkehrswendebüros war die Unterstützung der Kommunen. Zum einen sind der Baukasten und die Übersicht zu den Bundesförderprogrammen auf der Website des Projektes (<https://www.verkehrswendebuero.de>) zentrale Ergebnisse: Diese dienen dazu, den Kommunen zu helfen, lokale Lösungen zu realisieren. Die Maßnahmen sind auch über das Projekt hinaus für alle Kommunen hilfreich, die Verkehrswendemaßnahmen ergreifen wollen, und die Website, als auch die Daten selbst, sollen auch nach Projektschluss für interessierte Akteure weiterhin zugänglich bleiben. Der Baukasten wurde öffentlich für Kommunen zugänglich gemacht. Zusätzlich hierzu wurde das Verkehrswendebüro von weiteren Kommunen (u.a. Garmisch-Partenkirchen, Schondorf am Ammersee, Eisenach und Wartburgkreis, Gera) gebeten, sie bei der Projektplanung und -Umsetzung von Mobilitätsprojekten zu unterstützen. Die zusätzliche Erstellung eines rechtlichen Gutachtens zu dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes zum Klimaschutz (März 2021) konnte die Auswirkungen der Entscheidung auf den Verkehrssektor und den Verwaltungsspielraum in den Kommunen deutlich machen und folglich Kommunen weitere Möglichkeiten zum Umsetzen nachhaltiger Mobilität aufzeigen. Das Gutachten wurde im Anschluss auf einer Online-Veranstaltung an kommunale Akteure und die breite Öffentlichkeit weitergetragen (<https://wzb.eu/de/veranstaltungen/wie-veraendert-der-beschluss-des-bverfg-die-gestaltungsmoeglichkeiten-der-kommunen-im-bereich-der>). Zentrale Ergebnisse gingen zum anderen großteils aus der konkreten Unterstützung und Beratung der drei Modellkommunen hervor: Es wurden drei Verkehrswende-Konzepte ausgearbeitet, bei denen das Verkehrswendebüro die Kommunen zudem in der Umsetzung unterstützte. Somit wurde in Gingst die schlechte Radwegeinfrastruktur als Hauptproblem identifiziert und Unterstützung bei Förderanträgen zum Radwegausbau durch das Verkehrswendebüro gewünscht. In Lennestadt/Drolshagen wurde bei der Ausschreibung für eine Ridepooling-Plattform, als auch beim Aufbau eines (teil-)automatisierten Shuttles als Regelbetrieb des ÖPNV unterstützt. In der Stadt Leipzig wurde dem Wunsch für den Aufbau eines KFZ-armen Mobilitätskonzepts in einem neuen Quartier, als auch der Unterstützung bei der Akzeptanz der Leipziger Bevölkerung zum Thema nachgegangen. In allen drei Kommunen wurden Konzepte entwickelt, als auch die Diskussion und das Thema im lokalen politischen Diskurs etabliert. In fast allen Kommunen konnten bis Projektende Erfolge mit Aussicht auf langfristige Verstetigung verortet werden, welche sich auch nach Projektende weiter verfestigen. In Gingst wurde der ursprünglich angedachte Förderantrag aufgrund von Schwierigkeiten auf Verwaltungs- und kommunalpolitischer Ebene nicht finalisiert. Stattdessen konnte

auf der Nebeninsel Ummanz ein Antrag für den Ausbau von Radwegen eingereicht werden. Nach Projektende wurde der Antrag der Insel bewilligt, was einen Ausbau der dortigen Fahrradinfrastruktur garantiert. Lennestadt/Drolshagen gewann die Ausschreibung mit einer Ridepooling-App und ein autonomes Shuttle (SAM) konnte in den Probetrieb starten. Zusätzlich wurden dort durch die Unterstützung des Verkehrswendebüros weitere Kooperationen und Projektideen angestoßen, die auch nach Projektende weiterverfolgt werden: Gemeinsam mit Vertreter\*innen der lokalen Kommune, dem E.ON Konzern und Wissenschaftler\*innen aus dem Verkehrswendebüro soll z.B. ein nachhaltiges sektorengesetztes Quartier entwickelt werden. Leipzig konnte die Quartierspläne nicht fortsetzen, da das geplante Grundstück verkauft wurde und die aktiven Akteure vor Ort wechselten. Es wurden allerdings Bürgerbefragungen durchgeführt, die die Kommune dabei unterstützten die Bevölkerung zu verstehen und gemeinsam nach weiteren Lösungen für die Mobilitätswende zu suchen. Durch die Arbeit des Verkehrswendebüros wurden die Kommunen (und dies auch außerhalb der APs) bei konkreten Umsetzungs-Schritten unterstützt. Die gesetzten Ziele wurden demnach erreicht, der Arbeits- und Zeitplan konnte weitgehend eingehalten werden. Die Kosten waren angemessen kalkuliert. Inwiefern das übergeordnete Ziel –die Reduktion der PKWs und der gefahrenen Personenkilometer um 50%- erreicht wurde lässt sich erst bei langfristiger Verstetigung der Projekte in den nächsten Jahren sagen.

### **Öffentlichkeitsarbeit und Präsentation**

Das Projekt wurde medial durch eine eigene Website und einen Twitter-Account (<https://twitter.com/Verkehrswende>) repräsentiert. Dort finden sich neben den Projektdetails, dem Baukasten und den Kontaktdaten auf der Website auch monatliche Beiträge und Stellungnahmen zu vielen für die Verkehrswende relevanten Themen. Hierzu wurde eine Kooperation mit dem KLIMAREPORTER vereinbart (<https://www.klimareporter.de/tag/serie-kurswechsel>), welcher genau das Klientel im Umfeld der Kommunen anspricht und diese dadurch bei der Meinungsbildung unterstützen kann. Das Verkehrswendebüro hat sich zudem digital in zwei Veranstaltungen auf der micromobility (Hannover) präsentiert und an zahlreichen Vernetzungstreffen teilgenommen (u.a. mit Kompetenznetz Klima Mobil). Zudem wurde gemeinsam mit der DBU der DBU Online-Salon zum Thema Mobilität „Impulse und Umsetzungspraxis für eine nachhaltige, kommunale Verkehrswende“ veranstaltet ([https://www.dbu.de/550artikel38979\\_2440.html](https://www.dbu.de/550artikel38979_2440.html)), welcher eine große Reichweite hatte. Im Anschluss an das Projekt wird es auch eine Veröffentlichung in Form eines Diskussionspapiers geben. Dieses soll neben der Projektbeschreibung auch wertvolle Erkenntnisse aus der Arbeit mit den Modellkommunen für Kommunen und andere Projekte mit ähnlichen Vorhaben enthalten.

### **Fazit**

Das vorgesehene Arbeitsprogramm konnte inhaltlich umgesetzt werden und der praktische Nutzen der Arbeit des Verkehrswendebüros wurde erreicht. Allerdings hat sich vor allem durch die Arbeit mit den drei Kommunen gezeigt, dass die Verkehrswende trotz Unterstützung des Verkehrswendebüros in den Kommunen teilweise schwer umzusetzen war –vor allem, wenn gewisse Rahmenbedingungen nicht gegeben waren. Bezogen auf die Modellkommunen stehen alle drei Projekte beispielhaft dafür, dass Verkehrswende-Projekte auf kommunaler Ebene in unterschiedlichen Raumtypen schwierig zu realisieren sind und die politische Unterstützung der kommunalen Verantwortlichen benötigen. Zusätzlich sind die Verwaltungshürden weiterhin groß und Kommunen benötigen weit mehr Unterstützung als anfangs angenommen. Konkrete Beihilfe der Akteure der Zivilgesellschaft und der Verwaltung, wie die des Verkehrswendebüros, kann eine Anshubunterstützung sein, hilfreich für die Kommunen ist aber eine weitere punktuelle Begleitung und die Förderung von weiteren Projekten, durch die eine solche Unterstützung möglich ist.

# 1 INHALT

---

Abkürzungsverzeichnis .....	6
Abbildungsverzeichnis .....	7
Zusammenfassung .....	8
1. Anlass, Zielsetzung und Konzeptioneller Hintergrund des Vorhabens .....	10
1.1 Anlass und Zielsetzung des Verkehrswendebüros.....	10
1.2 Konzeptioneller Hintergrund des Projektes .....	11
2. Arbeitspakete .....	13
2.1 Überblick der Meilensteine (M) und Arbeitspakete (AP) mit Soll-Ist-Vergleich .....	14
2.2 Etablierung und Zusammensetzung des Projekts (AP 1) .....	17
2.3 Die Drei Modellregionen (AP 2.1 & 3.1) .....	18
2.3.1 <i>Vorgehen in den Modellregionen</i> .....	18
2.3.2 <i>Ergebnisse aus den Modellregionen</i> .....	20
2.4 Übersicht der Bundesförderprogramme für die Verkehrswende 2011-2018 (AP 2.2) .....	26
2.5 Baukasten und Leitfaden zur Qualifizierung kommunaler Akteure (AP 3.2) .....	29
2.6 Zusätzliche Beratungsleistungen .....	34
3. Öffentlichkeitsarbeit und Präsentation .....	35
4. Zusammenfassung der Ergebnisse aus den APs und Schlussfolgerungen .....	38
5. Fazit und weitere Schritte .....	40
6. Quellen .....	41
7. Anlagen .....	42

## Abkürzungsverzeichnis

BeNaMo – Begleitforschung Nachhaltige Mobilität  
BMWi - Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie  
BVerfG – Bundesverfassungsgericht  
CO<sub>2</sub> - Kohlenstoffdioxid  
DBU –Deutsche Bundesstiftung Umwelt  
EU –Europäische Union  
F&E –Forschung & Entwicklung  
MIV –Motorisierter Individualverkehr  
ÖPNV/ÖV –Öffentlicher (Personennah-)Verkehr  
PKW –Personenkraftwagen  
PBefG – Personenbeförderungsgesetz  
KFZ – Kraftfahrzeug  
RRI – Responsible Research and Innovation  
StVO –Straßenverkehrsordnung  
WZB –Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung  
ZWS – Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektprozess und –Vorgehen.....	18
Abbildung 2: Das (teil-)automatisierte Shuttle SAM.....	23
Abbildung 3: Beispielhafter Screenshot der Website zur Übersicht der Förderprogramme .....	24
Abbildung 4: Beispielhafter Screenshot der Website zum Baukasten (Konzeptionelle Ebene) .....	26
Abbildung 5: Beispielhafter Screenshot der Website zum Baukasten (Informative Ebene) .....	27
Abbildung 6: Beispielhafter Screenshot der Website zum Baukasten (Praktische Ebene) .....	28
Abbildung 7: Zusammenfassung der Klickzahlen der Verkehrswendebüro-Website.....	30
Abbildung 8: Artikelserie des Klimareporters in Kooperation mit dem Verkehrswendebüro.....	31
Abbildung 9: Titelbild der Veranstaltung #DBUdigital Online-Salon Mobilität.....	32

## Zusammenfassung

Im deutschen Verkehrssektor steigt der CO<sub>2</sub>-Ausstoß und auch die Zahl der zugelassenen KFZ weiterhin an. Der Kern des Problems liegt hier mitunter in einer zu langen Konzentration der Verkehrspolitik auf die Förderung des privaten Automobils. Die bundesweiten gesetzlichen Regelungen (wie das Personenbeförderungsgesetz oder das Straßenverkehrsrecht) machen es besonders auf kommunaler Ebene schwer, die in der Forschung erprobten innovativen Mobilitätslösungen zu implementieren, da es hier an Kompetenz und Erfahrung fehlt. Dabei sind es gerade die Kommunen und kleineren Verwaltungseinheiten, die bei der Umsetzung der Energie- und Verkehrswende eine bedeutsame Rolle spielen und diesen nachhaltigen Wandel aktiv gestalten könnten.

Hier setzte das Projekt Verkehrswendebüro an, das es sich, gefördert durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU), zur Aufgabe gemacht hat Kommunen, regionalen Verbänden und Organisationen eine unabhängige, erfahrene und operative Hilfestellung zu bieten und sie bei der Konzipierung und Umsetzung von ambitionierten Vorhaben der Verkehrswende zu unterstützen. Übergeordnetes Ziel war dabei die Reduktion der KFZ-Flotte und der gefahrenen Personenkilometer in den jeweiligen Regionen, als auch Bewertungen und Handlungsempfehlungen für das weitere Vorgehen der Verkehrswende in Kommunen zu generieren. Das Projektpersonal -unter anderem unterstützt durch den Beirat, der sich zur sogenannten *Allianz Verkehrswende* zusammenschloss, setzte sich aus Personen und Organisationen zusammen, die über eine hohe Expertise im Bereich Elektromobilität und Verkehrswende verfügen und in den letzten Jahren unterschiedliche Modellvorhaben in diesem Bereich konzipiert und mitgestaltet haben. Dieser Erfahrungsschatz mit Verwaltungshürden, als auch Ergebnissen aus F&E sollte für die Kommunen zugänglich gemacht werden. Dabei wurde das übergeordnete Ziel verfolgt, einen Beitrag zur Reduktion der KFZ-Flotte in Deutschland zu leisten.

Die Hilfestellung für die Kommunen erfolgte durch unterschiedliche Arbeitspakete. Die darin enthaltenen Maßnahmen wurden maßgeblich durch die COVID-19 Pandemie geprägt, somit mussten einige Projektinhalte dementsprechend angepasst bzw. abgeändert werden. Das vorgesehene Arbeitsprogramm konnte dennoch inhaltlich umgesetzt werden und der praktische Nutzen der Arbeit des Verkehrswendebüros wurde erreicht. Diese gliederte sich wie folgt:

In einer Projektlaufzeit von 12 Monaten (diese wurde auf 16 Monate verlängert) wurden nach einer Phase der Projekt-etablierung und -Definierung (AP1) drei Pilot-Projekte auf Kommunalebene aus unterschiedlichen Raumtypen (ländlicher Raum, (Zer-)Siedlungsgebiet & städtischer Raum) unterstützt (AP 2.1 und 3.1), in denen sich ein konkreter Handlungs- und Nachfragebedarf für eine Veränderung bestehender Mobilitätsstrukturen ergeben hatte. Bei den drei Vorhaben handelte es sich um die Gemeinde Gingst auf Rügen (ländlicher Raum), die Stadt Drolshagen sowie deren Nachbarstadt Lennestadt (Zersiedlungsgebiet) und die Stadt Leipzig (Städtischer Raum). Hier begleitete das Verkehrswendebüro die lokalen Akteure bei der Verfahrensaufbereitung und unterstützte sie mit Vorlagen und Beratungen bei Bürgerbefragungen und Beteiligungsprozessen. Durch die enge Zusammenarbeit mit den Partner\*innen vor Ort veränderte sich die anfängliche Schwerpunktsetzung der einzelnen Regionen während des Prozesses. Somit wurde in Gingst die schlechte Radwegeinfrastruktur als Hauptproblem identifiziert und Unterstützung bei Förderanträgen zum Radwegausbau durch das Verkehrswendebüro gewünscht. Lennestadt/Drolshagen wurde bei der



Ausschreibung für eine Ridepooling-Plattform, als auch beim Aufbau eines (teil-)automatisierten Shuttles als Regelbetrieb des ÖPNV unterstützt. In der Stadt Leipzig wurde dem Wunsch für den Aufbau eines KFZ-armen Mobilitätskonzepts in einem neuen Quartier, als auch der Unterstützung bei der Akzeptanz der Leipziger Bevölkerung zum Thema nachgegangen. In allen drei Kommunen wurden Konzepte entwickelt, als auch die Diskussion und das Thema im lokalen politische Diskurs etabliert. In fast allen Kommunen konnten bis zum Projektende Erfolge mit Aussicht auf langfristige Verstetigung verortet werden. Zusätzlich hat die Arbeit in und mit den drei Regionen Kooperationen und Projektplanungen losgetreten, die weit über das Projektende des Verkehrswendebüros hinausgehen. Des Weiteren wurde ein multimedialer „Baukasten“ (AP 3.2) mit spezifischen Werkzeugen für die Realisierung klimafreundlicher Realitäten in den drei unterschiedlichen Raumtypen erstellt. Dieser wurde öffentlich für Kommunen zugänglich gemacht. Das Arbeitspaket umfasst zusätzlich ein rechtliches Gutachten für das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Klimaschutz (März 2021) und zu den Auswirkungen der Beschlüsse auf den Verkehrssektor und den Verwaltungsspielraum in den Kommunen. Für das letzte Arbeitspaket, das eigentlich einen Workshop zu bereits bestehenden Modellvorhaben der Elektromobilität und eine damit einhergehende Auswertung von Erfahrungsberichten beinhalten sollte, wurde Corona-bedingt und aufgrund der unzugänglichen Informationen eine Übersicht über bereits durchgeführte Modell-Projekte bzw. Bundesförderprogramme (2011-2018) erstellt (AP 2.2). Zusätzlich zu den Arbeitspaketen beriet das Verkehrswendebüro Anfragen aus weiteren Kommunen unterschiedlicher Raumtypen bei konkreten Projektvorhaben der Verkehrswende. Das Projekt wurde zusätzlich durch eine gemeinsam mit der DBU organisierten Abschlussveranstaltung publik gemacht.

Durch die Arbeit des Verkehrswendebüros wurden Kommunen nicht nur konkret bei der Umsetzung der Verkehrswende unterstützt, sondern es ließen sich auch wichtige und interessante Erkenntnisse für den weiteren Ausbau der nachhaltigen Mobilität auf kommunaler Ebene gewinnen: Zusammenfassend zeigte sich, dass die ursprüngliche Zielstellung einer deutlich reduzierten KFZ-Flotte in allen drei Raumtypen nur schwer zu erreichen ist. Die kommunalen Verwaltungshürden, die bereits vor dem Projektstart identifiziert wurden, erschweren teilweise trotz Hilfestellung und kommunalem Engagement die Umsetzung der Verkehrswendevorhaben. Neben einzelnen Treiber\*innen vor Ort muss auch der politische Wille vorhanden sein, durch den wiederum Handlungsanleitung und -rahmen für die Verwaltung vorgeben und politische Verantwortung übernommen wird. Konkrete Unterstützung der Akteure der Zivilgesellschaft und der Verwaltung, wie die des Verkehrswendebüros, kann eine Anschubunterstützung sein, hilfreich für die Kommunen ist aber eine weitere punktuelle Begleitung.

## 1. Anlass, Zielsetzung und Konzeptioneller Hintergrund des Vorhabens

### 1.1 Anlass und Zielsetzung des Verkehrswendebüros

Die Frage der zukünftigen Regelung unserer Mobilität und eine damit einhergehende Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen gilt als eine der wichtigsten Herausforderungen für die Energiewende. Im deutschen Verkehrssektor steigt der CO<sub>2</sub>-Ausstoß und auch die Zahl der zugelassenen KFZ weiterhin an. So hat der PKW-Verkehr zwischen 1995 und 2018 um knapp 14 % zugenommen<sup>1</sup> und gilt weiterhin als zentrales Problem der Verkehrswende. Zwar gibt es schon eine Vielzahl von Forschungs- und Entwicklungsprojekten im Bereich nachhaltige Mobilitätslösungen, wie z.B. Sharing-Angebote, allerdings fällt es deutlich schwer diese zu etablieren. Hier spielt die Hürde der gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz, aber vor allem auch die dahinterstehende Verkehrspolitik eine große Rolle: Von Steuergesetzgebung über städtische Verkehrsinfrastruktur bis zur Straßenordnung –die Förderung des privaten Automobils stand immer an vorrangiger Stelle (Canzler, Knie & Ruhrort, 2019). Der Kern des Problems liegt also in einer zu langen Konzentration der Verkehrspolitik auf der Förderung des privaten Automobils. Im Ergebnis wächst die Zahl der zugelassenen KFZ daher weiter beständig an und erreicht alleine in Deutschland die Zahl von 47 Mio. Einheiten. Mehr als 99 Prozent des Bestandes sind Fahrzeuge, die mit Verbrennungskraftmaschinen ausgestattet sind. Im Sektor Verkehr können weder die Pariser Klimaziele, noch die Grenzwerte für die Stickoxidschadstoffe eingehalten werden. Die hohe Zahl von Fahrzeugen okkupiert zudem immer mehr öffentliche Flächen. Die bundesweiten gesetzlichen Regelungen (wie das Personenbeförderungsgesetz oder das Straßenverkehrsrecht) machen es besonders auf kommunaler Ebene schwer die in der Forschung erprobten innovativen Mobilitätslösungen zu implementieren, da es hier an Kompetenz und Erfahrung fehlt. Dabei sind es gerade die Kommunen und kleineren Verwaltungseinheiten, die bei der Umsetzung der Energie- und Verkehrswende eine bedeutsame Rolle spielen und diesen nachhaltigen Wandel aktiv gestalten könnten. Auf der einen Seite benötigt die Energie- und Verkehrswende auch einen gesellschaftlichen Wandel und eine Akzeptanz und Etablierung der neuen und nachhaltigen Mobilitätslösungen. Auf der anderen Seite fehlt den Kommunen aber die Kompetenz und Kapazität, bereits bestehende Alternativen zum privaten PKW zu etablieren.

Genau hier setzte das Vorhaben des Verkehrswendebüros an: Das Projekt hatte zum Ziel Kommunen, regionalen Verbänden und Organisationen eine unabhängige, erfahrene und operative Hilfestellung zu bieten und sie bei der Konzipierung und Umsetzung von ambitionierten Vorhaben der Verkehrswende zu unterstützen. Durch ein Projektpersonal und einen Beirat, der sich aus Menschen aus Wissenschaft und Wirtschaft mit langjähriger Erfahrung im Verkehrswendebereich zusammensetzte, sollten Kommunen in die Lage versetzt werden, in ihrem unmittelbaren Einflussbereich auf der Basis von Erfahrungen von Forschungsprojekten, Verkehrswende-Maßnahmen einleiten zu können und die Verwaltungshürden zu stemmen. Als übergeordnetes Ziel galt die Stärkung einer nachhaltigen Verkehrswende durch die Reduktion der zugelassenen Fahrzeuge, sowie die damit gefahrenen Personenkilometer um 50 Prozent innerhalb von 5 Jahren.

---

<sup>1</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#-das-mehr-an-pkw-verkehr-hebt-den-fortschritt-auf>

Mit dem übergeordneten Ziel, einen Beitrag zur Reduktion der KFZ-Flotte sowie der gefahrenen Personenkilometer in Deutschland zu leisten, wurden in einer Projektlaufzeit von 12 Monaten (diese wurde auf 16 Monate verlängert) drei Pilot-Projekte auf Kommunalebene aus unterschiedlichen Raumtypen (ländlicher Raum, (Zer-)Siedlungsgebiet & städtischer Raum) unterstützt, in denen sich ein konkreter Handlungs- und Nachfragebedarf für eine Veränderung bestehender Mobilitätsstrukturen ergeben haben. Bei den drei Vorhaben handelte es sich um die Gemeinde Gingst auf Rügen (ländlicher Raum), die Stadt Drolshagen mit der Nachbarstadt Lennestadt (Zersiedlungsgebiet) und die Stadt Leipzig (Städtischer Raum). Zudem entstanden am Ende des Projektes Bewertungen und Empfehlungen für Verkehrswende-Modellvorhaben in Kommunen. Möglichemacht wurde das Projekt durch die Unterstützung und Förderung der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU). Die Erfolgskriterien sollen auf drei unterschiedlichen Ebenen messbar werden: Gelingt es, in drei Kommunen Konzepte zu etablieren, die eine dauerhafte Reduktion von Fahrzeugen und Personenkilometern in der beschriebenen Form plausibel in Aussicht stellen? Gelingt es, mit den drei Kommunen einen Plan zu entwickeln, die Arbeit des Verkehrswendebüros in der Kommunalarbeit aussichtsreich zu verstetigen? Gelingt es, den Diskurs über die Verkehrswende als kommunale Aufgabe in den allgemeinen politischen Diskurs zu etablieren, gemessen an der Befassung des Themas in den beiden Verbänden (Städtetag, Gemeindebund) bzw. auch in der wissenschaftlichen Bearbeitungswelt?

## 1.2 Konzeptioneller Hintergrund des Projektes

Bevor das Vorgehen des Projektes beschrieben wird, muss kurz auf die konzeptionellen Hintergründe eingegangen werden, auf die sich das Projektvorgehen stützt, sowohl in Bezug auf den theoretischen Hintergrund im Bereich Mobilität, als auch in Bezug auf die Herangehensweise, Strukturierung und Umsetzung des Projektes um die Mobilitätswende zu unterstützen.

Das Projekt basiert auf dem Hintergrund, dass das allgemeine Mobilitätsverhalten eng mit der individuellen Lebensgestaltung und Alltagsbewältigung der Bürger\*innen verbunden ist. Ein Wandel im alltäglichen Mobilitätsverhalten kann nur stattfinden, wenn die Bürger\*innen sich bewusst gegen das Auto und für die Nutzung nachhaltiger Mobilitätsoptionen entscheiden. Hier spielt aber nicht nur die individuelle Entscheidung der Bürger\*innen eine Rolle, sondern auch vorherrschende Strukturen, wie z.B. die rechtlichen Rahmenbedingungen, oder größere soziale Praktiken und Vorstellungen. So gibt es z.B. laut Haas (2020) (basierend auf Gramsci) vier Dimensionen, die die „Hegemonie“, also die Vormachtstellung eines Regimes wie das des Autos in Deutschland bedingen: neben materiellen Dingen (wie z.B. die Autoindustrie, globale Wertschöpfungsketten oder existierende Infrastruktur wie Straßen und Tankstellen) gibt es sowohl die ideologischen Aspekte (z.B. das Auto als Symbol der Freiheit und des Wohlstands in Deutschland), die tägliche Praxis (z.B. das Auto als Möglichkeit der sozialen Teilhabe) und den integralen Staat (mit dem z.B. rechtliche Rahmenbedingungen und Policies gemeint sind), die dazu beitragen, dass das Auto in Deutschland weiterhin dominiert. Diese Strukturen gilt es zu verstehen und eine Mobilitätswende Hand in Hand mit der Gesellschaft und einem gesellschaftlichen Umdenken zu erreichen.

Denn die Arbeit des Verkehrswendebüros basiert zudem auf dem Ansatz, dass nachhaltige soziotechnische Veränderungen nur in und mit der Gesellschaft gemeinsam gemeistert werden können.

Sie lässt sich dadurch in den momentanen übergeordneten Diskurs der Innovationspraxis, als auch der Wissenschafts- und Technikforschung einordnen: Mehr denn je sind wir uns bewusst, dass gesellschaftliche Probleme wie der derzeitige Klimanotstand, als auch die lokale Umsetzung von lösungsorientierten Konzepten gemeinsam in und mit der Gesellschaft und den in den Regionen betroffenen Personen angegangen werden sollen. Während immer mehr dazu tendiert wird, Technologien „missionsorientiert“ zu entwickeln, um Probleme wie CO<sub>2</sub>-Emissionen nachhaltig zu reduzieren oder zu bewältigen, wird durch die Implementierung von Innovationen gleichzeitig in die bereits bestehenden gesellschaftlichen (oder soziotechnischen) Strukturen eingegriffen. Die Lebensrealität von Menschen kann sich dadurch verändern und das auch auf unvorhersehbare Weise.

Basierend auf diesen Erkenntnissen werden die momentanen Governance-Strukturen von Wissenschaft und Technik immer mehr dahingehend verändert, neue Innovationen vorausschauend und von Anfang an mit Einbezug unterschiedlicher Akteure in eine Richtung zu lenken, die nachhaltig ist und auch einen großgesellschaftlichen Mehrwert mit sich bringt (e.g. OECD, 2018). So gibt es z.B. Innovationsansätzen wie Responsible Research and Innovation (RRI) im EU-Kontext, die genau dieses Ziel verfolgen. Aber auch Innovationsansätze wie Modellregionen, Experimentierräume und Reallabore, basieren unter anderem auf diesen Hintergründen. Zwar unterscheiden sich die drei genannten Ansätze in ihrer Konzeptionierung und ihren Herangehensweisen, im Allgemeinen lässt sich aber sagen, dass hier Innovationen in einem realweltlichen Kontext „getestet“ und gemeinsam mit den Akteuren vor Ort an die dortigen Bedingungen angepasst werden. Gemeinsam wird hier nach Lösungen gesucht, die für den jeweiligen Kontext stimmig sind. Hier wird zusätzlich das gegenseitige Lernen aus unterschiedlichen Praxisbeispielen angeregt und die Akzeptanz der Bevölkerung durch das „greifbar machen“ neuer Technologien und damit einhergehender soziotechnischer Lebensrealitäten gesteigert.

Dem zugrunde liegt auch die Erkenntnis, dass (lokale) Lösungen zur Verkehrswende sich nicht alleinig durch Expert\*innen und wissenschaftliche Spezialist\*innen definieren lassen. Der Fokus liegt hier unter anderem immer mehr auf sogenanntem „sozial robusten Wissen“ (Nowotny, 2003): Es gilt die Grenzen der „Expertise“ zu überschreiten und zu erkennen, dass es auch andere Wissensformen gibt, wie z.B. die Erfahrungen der lokalen Bevölkerung und deren Wissen über die Region etc., welche aber für eine nachhaltige und akzeptierte Implementierung von neuen Technologien hilfreich und notwendig sind. Hier fordern unterschiedliche Herangehensweisen (wie z.B. transdisziplinäre<sup>2</sup> Ansätze) dazu auf, Wissenschaft und Expertise aus ihrem Elfenbeinturm heraus zu bringen und in und mit der Gesellschaft gemeinsam nach problemorientierten Lösungen zu suchen (Jahn & Keil, 2016). Gleichzeitig wird dadurch auch die Rolle der teilnehmenden Wissenschaftler\*innen neu definiert, da diese, wie z.B. in transdisziplinären Projekten, oft nicht nur die „stille“ Beobachterrolle einnehmen, sondern gemeinsam mit den lokalen Akteuren vor Ort, Personen aus der Wirtschaft und Expert\*innen aus unterschiedlichen Disziplinen aktiv zum Projektgeschehen beitragen.

Besonders Modellkommunen spielen hier eine wichtige Rolle, da hier nachhaltige Lösungen in und mit der Gesellschaft erprobt werden. Hier wird zusätzlich das gegenseitige Lernen aus unterschiedlichen und erfolgreichen Praxisbeispielen angeregt und die Akzeptanz der Bevölkerung gesteigert. Für den Projektkontext ist es aber zudem wichtig auf eine Spannung (Engels & Rogge, 2018) hinzuweisen, die

---

<sup>2</sup> Transdisziplinarität kann als Forschung beschrieben werden, die sich aus „ihren fachlichen, disziplinären Grenzen löst und ihre Probleme mit Blick auf außer-wissenschaftliche, gesellschaftliche Entwicklungen definiert, um diese Probleme disziplin- und fachunabhängig zu lösen“ (Mittelstraß, 1998).

oft in Reallaboren, Modellprojekten oder ähnlichen Ansätzen zu finden ist: Auf der einen Seite haben solche Projekte oft eine „hohe Gelingenserwartung“ (Schäpke et.al., 2017, p.7). Modellprojekte sollen zu „Schaufenster“<sup>3</sup> werden und zeigen wie die gesellschaftliche Zukunft und das Leben mit einer neuen Technologie aussehen kann. Da solche Projekte aber immer durch heterogene Akteursnetzwerke in spezifischen Kontexten definiert sind, ist es auch wichtig anzuerkennen, dass diese kaum je „nach Plan“ verlaufen können (Jahn & Keil, 2016, p.250) (oder sogar sollen). Möchte man dem Prinzip der engen Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren treu bleiben, wird der Prozess gemeinsam mit den Akteuren iterativ gestaltet und verändert sich oft je nach lokalen Dynamiken. Daher bedeuten Veränderungen in Projekten nicht, dass das Projekt nicht funktioniert hat. Es stellt sich auch die Frage, ob solche Projekte überhaupt „scheitern“ können (Jahn & Keil, 2016) oder ob sich durch „Schwierigkeiten“ nicht auch interessante und wichtige Erkenntnisse für die weitere Umsetzung der Verkehrswende gewinnen lassen. Dies hat sich auch in der Arbeit des Verkehrswendebüros herauskristallisiert und darf auch bei den „Erfolgskriterien“ und den Ergebnissen des Projektes nicht außer Acht gelassen werden.

Die Arbeit des Verkehrswendebüros ist an dieses Wissen geknüpft und baut hierauf auf. Im Rahmen des konzeptionellen Hintergrundes des Modellprojekts standen bei der Arbeit des Verkehrswendebüros die Bedürfnisse der Akteure vor Ort im Vordergrund, wodurch eng gemeinsam zusammengearbeitet wurde. Das Verkehrswendebüro nahm hier primär eine beratende Rolle ein. Durch die Zusammensetzung des Verkehrswendebüros aus dem Beirat, der primär aus Personen aus dem Verkehrswendebereich bestand, und den wissenschaftlichen Akteuren des WZBs, wurden hier zum einen unterschiedliche Expertisen zusammengeführt. Zum anderen spielte die Expertise der Akteure vor Ort eine genauso große (wenn nicht größere) Rolle. Zusätzlich ist in diesem Zusammenhang zu betrachten, dass die wissenschaftlichen Mitarbeiter\*innen, ähnlich wie in transdisziplinären Projekten, eine Doppelrolle einnahmen: Auf der einen Seite konnten sie durch ihre Expertise die Kommunen bei der Umsetzung unterstützen, auf der anderen Seite konnten aus den Projektkontexten auch wichtige wissenschaftliche Erkenntnisse gewonnen werden. Aufbauend auf dem oben angeführten Hegemonie-Begriff, setzte sich das Verkehrswendebüro hier mit den Dimensionen des integralen Staates, also mit der Verkehrspolitik und den damit einhergehenden gesetzlichen Regelungen, und der täglichen Praxis auseinander, um zu sehen was weiterhin Hürden auf kommunaler Ebene (sowohl gesellschaftlich, als auch auf Ebene der Politik und Verwaltung) sind und wie man diese im Namen der Verkehrswende überwinden kann.

## 2. Arbeitspakete

Das folgende Kapitel beinhaltet einen Überblick zu den einzelnen Arbeitspaketen (APs) und Meilensteinen mit einem Soll-Ist-Vergleich, als auch eine Beschreibung der jeweiligen APs und der darin

---

<sup>3</sup> Vergleiche Projekt SINTEG - Schaufenster Intelligente Energie die Energiewende in Deutschland in der Praxis des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi): <https://www.sinteg.de/aktuelles/nachrichten/detailseite/modellprojekte-beendet-auswertung-der-ergebnisse-in-vollem-gange>

durchgeführten Maßnahmen: Zuerst wird auf die Etablierung und die Zusammensetzung des Projektes eingegangen. Dann wird die Arbeit und Vorgehensweisen mit den drei Pilot-Projekten thematisiert und sowohl die Erstellung des Baukastens und ein rechtliches Gutachten zum Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Klimaschutz (März 2021), als auch die Übersicht der Fördermittel beschrieben.

Die Arbeit des Verkehrsbüros wurde maßgeblich durch COVID-19 Pandemie geprägt. Die zur Eindämmung des Virus getroffenen Beschränkungen haben nicht nur die Untersuchungsgemeinden für viele Wochen in ihren Aktivitäten stark eingeschränkt, sondern auch die Erhebung der Daten behindert. Geplante Treffen konnten gar nicht stattfinden oder nur als Video geführt werden, gemeinsame Aktivitäten sind verschoben oder gar ganz abgesagt worden. Insofern ist der geplante Arbeitsplan verändert worden, um den Kommunen trotz Pandemie eine engmaschige Unterstützung geben zu können.

## 2.1 Überblick der Meilensteine (M) und Arbeitspakete (AP) mit Soll-Ist-Vergleich

AP 1	Inhalt	Maßnahme	Beteiligte	Ergebnis
Etablierung des Projekts – Auftaktmeeting	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstimmung Arbeitsplan</li> <li>• Festlegung Ziele</li> <li>• Definition Maßnahmen</li> <li>• Abstimmung Zeitplan</li> <li>• Vorstellung drei Pilotvorhaben</li> <li>• Festlegung Beirat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Workshop</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DBU</li> <li>• Verkehrswendebüro</li> <li>• Beirat</li> </ul>	<p><b>Abgeschlossen</b></p> <p>Auftaktmeeting am 5. Februar 2020 in Hannover</p>
AP 2.1	Inhalt	Maßnahme	Beteiligte	Ergebnis
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung und Umsetzung ambitionierter Ziele im Verkehrsbereich – für drei Modellvorhaben</li> <li>• Bedarfe definieren, Grundlagen und Ideen ausarbeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedarfe, Ideen und Grundlagen definieren</li> <li>• Gemeinsame Lösungsentwicklung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorort Recherche</li> <li>• Gespräche</li> <li>• Interviews</li> <li>• Dokumentenanalyse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkehrswendebüro</li> <li>• Beirat</li> <li>• ausgewählte Expert*innen</li> <li>• Lokale Stakeholder</li> </ul>	<p><b>Abgeschlossen</b></p> <p>Siehe: <a href="https://www.verkehrswendebue.ro.de/modellkommunen/">https://www.verkehrswendebue.ro.de/modellkommunen/</a></p>
Soll	Ist			
Workshops	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Video-Interview Gingst mit Gerlinde Bieker - Bürgermeisterin Gingst, Kirsten Wiktör - Bürgermeisterin Trent und Dorothee Gerber - stellv. Vorsitzende Bauausschuss Gingst</li> </ul>			

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Video-Interview Drolshagen mit Ulrich Berghoff - Bürgermeister Drolshagen, Dieter Gastreich - Umweltschutz Drolshagen, Matthias Quast - Tiefbauamt Drolshagen und Günther Padt - Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd ZWS.</li> <li>• Interview Lennestadt mit Günther Padt - Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd ZWS</li> <li>• Interview Leipzig mit Torben Heinemann - Leiter Stadtplanungsamt Stadt Leipzig und Herrn Wagner - Mitarbeiter für Mobilitätsfragen</li> <li>• Weitere Interviews mit dem Amt für Wirtschaftsförderung sowie mit dem NEU e.V. und Fokusgruppen</li> </ul>			
<b>AP 2.2</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Maßnahme</b>	<b>Beteiligte</b>	<b>Ergebnis</b>
Überprüfung bisheriger Erfahrungen aus den Modellvorhaben und Schaufensterprojekten sowie andere internationaler Projekte	Auswertung Erfahrungen Modellvorhaben zur Förderung der Elektromobilität und neuer Verkehrskonzepte	Workshop (Corona-bedingt eigene Recherche)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkehrswende büro</li> <li>• Beirat</li> <li>• Experten</li> </ul>	<b>Abgeschlossen</b>  Siehe 1. Zwischenbericht
<b>Soll</b>		<b>Ist</b>		
Auswertung von Erfahrungen		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übersicht der Bundesförderprogramme für die Verkehrswende 2011-2018 erstellt</li> <li>• Keine Auswertung der Modellvorhaben und Schaufensterprojekte möglich, da kein öffentlicher Zugang zu Berichten vorhanden</li> </ul>		
<b>M 1</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Maßnahme</b>	<b>Beteiligte</b>	<b>Ergebnis</b>
Zwischenpräsentation der Ergebnisse auf der micromobility expo in Hannover 14.-16.5.2020	Teilnahme an zwei Online-Diskussionen	Veranstaltung wurde Corona-bedingt digital durchgeführt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allianz Verkehrswende</li> <li>• Verkehrswende büro</li> </ul>	<b>Abgeschlossen</b>  26./27.08.2020.
<b>Soll</b>		<b>Ist</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwischenpräsentation</li> </ul>		Micromobility fand online statt. (Teilnahme an zwei Podien)		
<b>AP 3.1</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Maßnahme</b>	<b>Beteiligte</b>	<b>Ergebnis</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung und Umsetzungsplanung der Ziele für die Modellvorhaben</li> <li>• Bedarfe definieren</li> </ul>	Sammlung der Ideen, Zusammenstellung der Planungsgrundlagen für die drei Raumtypen	3 Workshops in den jeweiligen Pilotregionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkehrswende büro</li> <li>• Expert*innen, insbesondere von Betreibern, Tiefbauamt sowie von</li> </ul>	<b>Abgeschlossen</b>  Siehe: <a href="https://www.verkehrswendebuero.de/modellkommunen/">https://www.verkehrswendebuero.de/modellkommunen/</a>

• Grundlagen und Ideen ausarbeiten			Aufgabenträger n	
Soll		Ist		
Unterstützung der Gemeinde Gingst beim Aufbau eines digitalbasierten Mobilitätsangebots in einer dörflichen Quartiersentwicklung in einer touristisch geprägten, aber wenig besiedelten Inselregion		Gingst will sich gemeinsam mit anderen Kommunen und mit Unterstützung des Verkehrswendebüros am BMU-Wettbewerb „Klimaschutz durch Radverkehr“ beteiligen. Während der Förderantrag in Gingst aufgrund unterschiedlicher Schwierigkeiten nicht geschrieben werden konnte, konnte ein Förderantrag für den selben Wettbewerb auf der Insel Ummanz eingereicht und gewonnen werden		
(Zer-)Siedlungsgebiete der Städte Drolshagen und Lennestadt: Unterstützung beim Aufbau eines (teil-)automatisierten Shuttles als Regelbetrieb des ÖPNV		Bewilligte Förderung NRW-Landeswettbewerb „Mobil. NRW-Modellvorhaben innovativer ÖPNV im ländlichen Raum“ für eine Ridepooling Plattform (Fördervolumen 950.000 €) durch ZWS		
Städtischer Raum Leipzig: Unterstützung der Stadt Leipzig bei dem Aufbau eines KFZ-armen Mobilitätskonzepts in einem neuen Quartier		Durchführung von Fokusgruppen zur Identifizierung von Hemmnissen für die Mobilitätswende. Die für das Quartier vorgesehene Fläche wurde zwischenzeitlich mehrfach verkauft, sodass dieses Vorhaben noch nicht begonnen werden konnte. Die Ansprechpartner haben zudem gewechselt und alte Vereinbarungen waren daher nicht mehr gültig. Die Vertreter des Stadtplanungsamtes haben sich daher für eine andere Schwerpunktsetzung entschieden		
AP 3.2	Inhalt	Maßnahme	Beteiligte	Ergebnis
Finalisierung und Verschriftlichung der Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenstellung der Baukastenelemente</li> <li>• Rücksprache mit Initiativen</li> <li>• Schlussfolgerungen</li> <li>• Festlegung der Meilensteine</li> <li>• Zielkriterien und Evaluationspunkte</li> </ul>	Klausurtagung Corona-bedingt als Online-Workshop	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkehrswendebüro</li> <li>• Beirat</li> <li>• DBU</li> <li>• Experten</li> </ul>	<p><b>Baukasten-Leitfaden abgeschlossen</b></p> <p>11/2020</p> <p>Siehe: <a href="https://www.verkehrswendebue.ro.de/baukasten/">https://www.verkehrswendebue.ro.de/baukasten/</a></p>
Soll		Ist		
Baukasten mit Leitfaden und Workshop		Baukasten mit Leitfaden online Rechtliches Gutachten zum Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) zum Klimaschutz vom 24. März 20221		
M 2	Inhalt	Maßnahme	Beteiligte	Ergebnis
Ergebnisvorstellung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Präsentation der Dokumentation</li> </ul>	Öffentliche Veranstaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allianz Verkehrswende</li> </ul>	<b>Abgeschlossen</b>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorschlag für die nächsten Schritte</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkehrswendebüro</li> <li>• Akteure aus den drei Modellvorhaben</li> <li>• Presse sowie Fachöffentlichkeit, (erwartet werden rund 50 Teilnehmer*innen)</li> </ul>	18. Mai 2021 Online
Soll		Ist		
Abschlussveranstaltung 12. März 2021 online		Abschlussveranstaltung (online) im Rahmen der Reihe DBU-Online Salon am 18.Mai 2021 mit über 250 Teilnehmer*innen ( <a href="https://www.youtube.com/watch?v=uWVCInx2FnY">https://www.youtube.com/watch?v=uWVCInx2FnY</a> )		

## 2.2 Etablierung und Zusammensetzung des Projekts (AP 1)

Das Auftaktmeeting fand bereits am 05.02.2020 in den Räumen der Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg in Hannover statt -vor dem Förderbeginn des Projektes.

Hier wurden die Inhalte und zeitlichen Rahmenbedingungen des Projektes diskutiert und beschlossen. Das Projekt wurde als Pilot mit einer Laufzeit auf 12 Monate angelegt. Die abgestimmten Maßnahmen, um die zu erreichenden Ziele wurden besprochen und in weitere APs unterteilt. Auch wurden die drei Pilotvorhaben ausgewählt, die jeweils für einen bestimmten kommunalen Typus (ländlicher Raum, (Zer-)Siedlungsgebiet & städtischer Raum) stehen: die Gemeinde Gingst auf Rügen, Drolshagen/Lennestadt und die Stadt Leipzig. Diese wurden ausersehen, da Mitglieder der Sitzung bereits mit den Gemeinden in Kontakt waren und diese Bedarf geäußert hatten. In der Sitzung wurden außerdem die Erfolgskriterien des Projektes abgestimmt.

Weitere Schwerpunkte der Sitzung waren die Festlegung der Strategien für die Kommunikation nach außen, als auch die Bestimmung der Mitglieder des Beirats (Raimund Nowak, Kurt Sigl, Thomic Ruschmeyer, Peter Lindlahr, Gernot Lobenberg, Wolfgang Fischer und Hermann Horster). Diese gründeten zusammen die *Allianz Verkehrswende* und setzten sich zusammen aus Akteuren aus Verbänden und Organisationen mit langjähriger Erfahrung aus unterschiedlichen Feldern im Verkehrswendebereich und die sich seit Jahren für die Förderung der Elektromobilität und die Verbindung von Verkehrs- und Energiewende engagieren<sup>4</sup>. Gemeinsam mit den wissenschaftlichen Mitarbeiter\*innen des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) wurden durch dieses

<sup>4</sup> Im Kontext des Projektes entwickelten diese zudem ein Konzept zur Förderung der Akzeptanz von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben. Der Beirat beschäftigte sich zudem mit der Entwicklung von Handlungsempfehlungen für Kommunen zur Schaffung guter Rahmenbedingungen für den Einsatz von Elektrofahrzeugen und für die Deckung des Fahrstrombedarfs der zugelassenen E-Fahrzeuge durch zusätzlich errichtete PV-Anlagen.

Projektkonsortium die langjährigen Erfahrungen der einzelnen Personen gebündelt, um den Kommunen nachhaltige Hilfe zu geben, Verkehrswende-Maßnahmen einleiten zu können und die Verwaltungshürden zu stemmen.

## 2.3 Die Drei Modellregionen (AP 2.1 & 3.1)

Wie bereits beschrieben wurden drei Regionen als Modelle für das Projekt ausgewählt: die Gemeinde Gingst, Drolshagen/Lennestadt und Leipzig. Die Arbeit in und mit den Modellprojekten wurde auf zwei Arbeitspakete (APs) aufgeteilt. Das AP 2.1 diente der Erarbeitung der Ziele und Maßnahmen in den jeweiligen Regionen. Hier wurden sowohl Bedarfe definiert, als auch Grundlagen und Ideen ausgearbeitet. AP 3.1 diente zur Auswertung der Erfahrungen in der Entwicklung und Umsetzung der jeweiligen Modellvorhaben. Allerdings haben die Partner vor Ort bei der Entwicklung entsprechender Konzepte jeweils eine etwas andere Schwerpunktsetzung in die Debatte eingebracht als anfangs angenommen, der sich das Verkehrsbüro nicht entziehen konnte. Vor allem die Veränderung der Schwerpunktsetzung, als auch die letztlich unterschiedlichen Ergebnisse in den einzelnen Regionen spricht für eine kontext-bezogene und konstruktive Kommunikation zwischen Projektleiter\*innen und Akteuren aus den Regionen. Das folgende Kapitel beschreibt zuerst das allgemeine Vorgehen in den APs und die Schwerpunktveränderung, bevor es die Details der einzelnen Pilotprojekte und das jeweilige Vorgehen aufführt.

### 2.3.1 Vorgehen in den Modellregionen

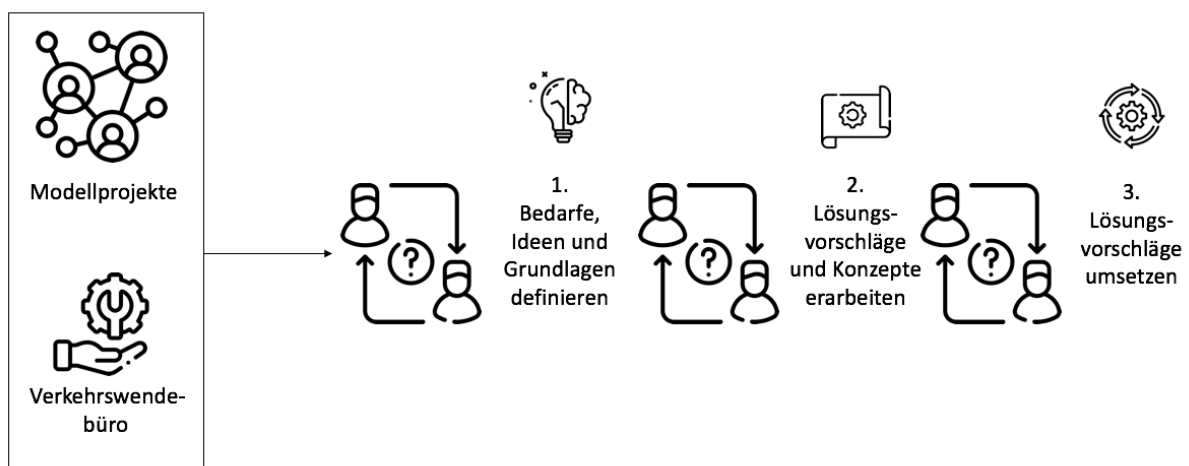


Abbildung 1 Projektstruktur und –Vorgehen © flaticon<sup>5</sup>

Übereinstimmend mit dem oben genannten Kriterium der partizipativen Prozess-Gestaltung (Kapitel 1.2) wurde im ersten Schritt des Projektes mittels Interviews mit den Akteuren der drei Modellregionen (in der Regel Funktionsträger\*innen aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft) eine

<sup>5</sup> Icons von Berics, Darius Dan und freepik von flaticon

Bestandsaufnahme der größten kommunalen Probleme bei der Umsetzung von Maßnahmen für die Verkehrswende identifiziert (AP 2.1). Die Interviews bzw. der Output der Interviews wurde(n) jeweils durch Online-Recherche, inoffizielle Gespräche und Dokument-Analyse gestützt. Im zweiten Schritt (AP 3.1) hat das Verkehrswendebüro Lösungsvorschläge prozesshaft mit den Akteuren erarbeitet und abgestimmt. Die abgestimmten Lösungen wurden im dritten Schritt vorbereitet und die Akteure bei deren Umsetzung begleitend unterstützt. Da jeder Kontext unterschiedlich ist, wurde zwar der Dreiklang der groben Vorgehensstruktur beibehalten, der Prozess und die Herangehensweisen jedoch an den spezifischen Kontext der Modellregionen und die jeweiligen Akteure angepasst.

Die Arbeit des Verkehrsbüros und das geplante Vorgehen wurden vor allem in der Arbeit mit den Modell-Kommunen durch die Pandemie geprägt. Die zur Eindämmung des Virus getroffenen Beschränkungen haben nicht nur die Untersuchungsgemeinden für viele Monate in ihren Aktivitäten stark eingeschränkt, sondern auch die Erhebung der Daten abgeändert. Geplante Treffen konnten meist nur im Video-Format ausgeführt werden, gemeinsame Aktivitäten sind verschoben oder gar ganz abgesagt worden. Insofern musste der Arbeitsplan grundsätzlich an die Bedingungen angepasst werden. Dies änderte aber nichts daran, dass die Kommunen durch die Arbeit des Verkehrswendebüros (und dies auch außerhalb der APs) bei konkreten Umsetzungs-Schritten unterstützt werden konnten.

Nichtsdestotrotz konnte eng mit den Akteuren vor Ort zusammengearbeitet werden und der jeweilige spezifische Kontext mit einbezogen werden. Dies äußerte sich unter anderem in der Veränderung der Schwerpunktlegung in den jeweiligen Kommunen, was auf die dynamischen Veränderungen im Umfeld, und Rahmenbedingungen, die außerhalb des Einflussbereiches des Verkehrswendebüros lagen, zurückzuführen sind, aber auch auf Wünschen der Regionen, die sich erst bei tieferer Zusammenarbeit herausstellten:

Für das Pilotvorhaben Ländlicher Raum war die Unterstützung der Gemeinde Gingst beim Aufbau eines digitalbasierten Mobilitätsangebots in einer dörflichen Quartiersentwicklung in einer touristisch geprägten, aber wenig besiedelten Inselregion geplant. Im Workshop mit der Gemeinde wurden von den lokalen Akteuren allerdings ein anderer Schwerpunkt gesetzt. Als Hauptproblem wurde die schlechte Radwegeinfrastruktur identifiziert und dabei Unterstützung durch das Verkehrswendebüro gewünscht. Für die (Zer-)Siedlungsgebiete der Städte Drolshagen und Lennestadt war die Unterstützung beim Aufbau eines (teil-)automatisierten Shuttles als Regelbetrieb des ÖPNV vorgesehen. Im Falle von Drolshagen fand ein Testbetrieb mit einem (teil-)automatisierten Shuttle im Zeitraum von Februar bis Juni sowie von Juli bis Dezember 2020 in Lennestadt statt. Die Überführung dieses Shuttles in einen Regelbetrieb erforderte deutlich mehr technische, organisatorische und regulatorische Voraussetzungen, als sie durch das Verkehrswendebüro in einem Jahr Projektlaufzeit geleistet werden können. Der Testbetrieb hat aber wichtige Hinweise und Erfahrungen für die weitere Erreichung dieses Ziels geliefert. Im Falle von Lennestadt wurde der Schwerpunkt für die Arbeit des Verkehrswendebüros auf ein digitales, in den ÖV integrierbares und flexibles Angebot für die Bedienung der letzten Meile in abgelegenen Ortschaften gelenkt. Für den Städtischen Raum Leipzig war die Unterstützung der Stadt Leipzig bei dem Aufbau eines KFZ-armen Mobilitätskonzepts in einem neuen Quartier vorgesehen. Die dafür vorgesehene Fläche wurde zwischenzeitlich mehrfach verkauft, sodass dieses Vorhaben noch nicht begonnen werden konnte. Obwohl Leipzig von außen als Vorreiter von nachhaltiger Mobilität gesehen werden kann, wünschten sich die Akteure vor Ort stattdessen Unterstützung bei einer Umfrage bezüglich gesellschaftlicher Hemmnisse gegenüber der Verkehrswende.

### 2.3.2 Ergebnisse aus den Modellregionen

#### Gingst

Der »ländliche Raum« belegt rund 60 Prozent der Fläche Deutschlands, rund 20 Mio. Menschen leben dort. Konkretes Beispiel für diesen Raumtyp ist die Gemeinde Gingst (1.200 Einwohner\*innen). Mit einer Fläche von ca. 21 Quadratkilometern sitzt die Gemeinde auf der Insel Rügen (im Amt Rügen-West) im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern. Rügen ist Deutschlands größte Insel. Sie liegt direkt an der Ostseeküste Vorpommerns und ihre Infrastruktur ist durch eine Vielzahl kleiner Gemeinden und Ortschaften gekennzeichnet. Im Allgemeinen ist die Insel zudem für den sommerlichen Tourismus und ihre außergewöhnliche und einzigartige Natur bekannt.

Typisch für den ländlichen Raum ist, dass der ÖV über keine hohe Bedienqualität verfügt und das private Auto das dominierende Verkehrsmittel ist. So auch auf Rügen: Ohne gut funktionierenden ÖPNV macht der saisonale Tourismus-Verkehr der Insel umso mehr zu schaffen.

#### AP 2.1

Das erste Video-Interview für Gingst fand am 25.05.2020 mit Gerlinde Bieker - Bürgermeisterin Gingst, Kirsten Wiktor - Bürgermeisterin Trent- und Dorothee Gerber - stellv. Vorsitzende Bauausschuss Gingst statt. In dem Interview wurden die Probleme bei der Umsetzung der Verkehrswende benannt. Hier wurde deutlich, dass die Unterstützung, die durch das Verkehrswendebüro gewünscht wurde, bei der Radwegumsetzungskonzeption und der Vernetzung der Akteure für gemeinsame Kooperationen liegen sollte und nicht, wie vorher lose besprochen, bei dem Ausbau eines nachhaltigen Quartiers.

In Gingst und auf der Insel Rügen wurden während des Interviews mehrere Mobilitäts-Probleme deutlich: fehlende attraktive ÖV-Angebote, der weiterhin bestehende Fokus auf das Auto und die mangelhaften und fehlenden Radstrecken bzw. die Radfahrsicherheit. Das Problem der mangelhaft ausgebauten Fahrradinfrastruktur wurde allerdings von den Vor-Ort-Akteuren als zentral angesehen. Rügen entwickelt sich seit der Wende zu einem touristischen Hotspot und seit Beginn der Corona-Krise kann die Insel einen weiteren starken touristischen Zulauf verzeichnen. Der Ostteil der Insel ist dabei für Touristen infrastrukturell gut erschlossen und das bisherige Touristenaufkommen konzentrierte sich dort. Durch den Boom des Fahrrads, besonders auch des Elektro-Rads, hat sich der Radius der Fahrtziele erweitert und der Westen der Insel - inklusive Gingst - wird zunehmend interessant. Dort sind die Radwege allerdings in einem besonders schlechten Zustand oder erst gar nicht vorhanden. Die Gemeinde Gingst und die umliegenden Dörfer sind finanziell nicht in der Lage, Eigenmittel für den Radwegbau oder den Eigenanteil bei Förderprogrammen aufzubringen. Das Haushaltseinkommen je Einwohner\*in in Mecklenburg-Vorpommern liegt mit 19.470 Euro (im Jahre 2019) weit unter dem deutschen Bundesdurchschnitt (22.620 Euro)<sup>6</sup>.

#### AP 3.1

Zur Identifizierung und Abstimmung dieser Problemlage wurden drei Abstimmungsgespräche (vor Ort und Online) mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, Vertreter\*innen der Gemeinden und der Verwaltung

---

<sup>6</sup> <https://www.deutschlandin zahlen.de/tab/bundeslaender/finanzen/einkommen-verdienste/haushaltseinkommen-je-einwohner>

durchgeführt. Die Vorbereitung, Moderation und Nachverfolgung dieser Termine hat das Verkehrswendebüro übernommen. Ein wichtiger Schritt für die Lösung des Problems schlechter Radwege war die Identifikation sowohl eines geeigneten Förderprogramms als auch der Radwege, die in Frage kämen. Ziel war dabei, Radwege zu identifizieren, die zu einem Lückenschluss innerhalb des Netzes beitragen und für die Förderung die nötigen formalen Voraussetzungen erfüllen.

In den Workshops zu den Themen Radwegebau und digitale Plattform wurde beschlossen, dass sich Gingst gemeinsam mit anderen Kommunen und mit Unterstützung des Verkehrswendebüros am BMU-Wettbewerb „Klimaschutz durch Radverkehr“ beteiligen wird<sup>7</sup>, durch welchen das Projekt zu 100% gefördert werden kann. Die Unterstützung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und des Landrats wurde gesichert<sup>8</sup>. Der ursprüngliche Gedanke, einen Antrag für einen Lückenschluss des gesamten Radwegenetzes zu stellen<sup>9</sup>, wurde im Laufe der Workshops zugunsten eines Antrags für West-Rügen verändert: Der Radweg von Bergen über Gademow, Willihof, Pansevitz und Güstin nach Gingst soll ausgebaut werden. Der Antrag sollte gemeinsam mit der Stadt Bergen verfasst und eingereicht werden. Während das Verkehrswendebüro sich um das Organisieren der Workshops, das Vernetzen der Akteure und die Identifikation eines Förderprogrammes kümmerte, gründete sich zudem eine Arbeitsgemeinschaft (AG) Radweg Bergen-Gingst, die sich um das in die Wege leiten des Förderantrags kümmerte.

#### Momentaner Stand

Trotz hohem Engagement von lokalen Akteuren, ist es bis zum Projektschluss nicht gelungen, den Förderantrag in Gingst zu schreiben und somit die Umsetzung des Vorhabens in die Wege zu leiten. Die erste Einreichungsfrist endete am 30.04.2021. Grund hierfür war unter anderem die Schwierigkeiten in der Kommunikation mit und zwischen den Verwaltungseinheiten, denn die Kommune hätte den Antrag nur mit einer anderen Kommune gemeinsam stellen müssen. Durch die Arbeit des Verkehrswendebüros auf der Insel wurde allerdings eine andere Kommune (Ummanz) auf den Förderantrag aufmerksam. Diese bewarben sich mit hohem Engagement und mit Unterstützung des Verkehrswendebüros für das Fördergeld zum Ausbau der Fahrradwege, welche sie letztendlich auch erhielten.

Die lokalen Schwierigkeiten bei dem ursprünglichen Vorhaben in Gingst tragen zu größeren wissenschaftlichen Erkenntnissen bei. Wie bereits beschrieben, wird in Bezug auf Wissenschaft, Technik und Innovationen immer deutlicher, wie wichtig der Einbezug der Gesellschaft in die Forschung und Umsetzung von Innovationen ist. Auch die Energie- und Verkehrswende wird nur gelingen, wenn die Innovationen gemeinsam mit gesellschaftlichen Akteuren und mit Einbezug des lokalen Kontextes implementiert werden. Zwar wurde während des Projektes eng mit den lokalen Akteuren zusammengearbeitet, hier stellte sich allerdings durch bilaterale Gespräche im Nachgang heraus, dass die Kommunen auf der Insel oft gegeneinander arbeiten und sich eine Zusammenarbeit untereinander daher teilweise als schwierig gestaltet. Demnach lassen sich Kommunen- und Inselübergreifenden

---

<sup>7</sup> <https://www.bmu.de/themen/forschung-foerderung/foerderung/foerdermoeglichkeiten/details/klimaschutz-durch-radverkehr/>

<sup>8</sup> Die Beantragung eines zweiten Projekts für innovative Projekte in dem gleichen Förderschwerpunkt NKL wurde überlegt, aber im Projektzeitraum nicht vorangetrieben. Hier beträgt die Förderobergrenze pro Projekt 10 Mio. €.

<sup>9</sup> Das Fördervolumen für den Radwegebau auf Gesamt-Rügen kann bis zu 20 Mio. € betragen.

Vorhaben, wie der Radwegeausbau zwischen Gingst und einer weiteren Kommune, schwer umsetzen und stoßen auf für die Insel Rügen typische Hürden.

Die Förderung von Ummanz und der damit einhergehende Ausbau der dortigen Fahrradinfrastruktur kann hier zudem als unmittelbarer Erfolg des Projektes und für die Verkehrswende gesehen werden.

### *Lennestadt und Drolshagen*

Die Stadt Drolshagen (ca. 12.000 Einwohner\*innen) und die Stadt Lennestadt (ca. 26.000 Einwohner\*innen) liegen im Kreis Olpe im Sauerland in Südwestfalen. Sie gelten als sogenannte (Zer-)Siedlungsgebiete.

Lennestadt wird dem Gemeindetyp »Kleine Mittelstadt« zugeordnet (Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept, 2018). Bestehend aus 43 Ortsteilen, (mit Altenhudem als zentralem Ort) ist Lennestadt die bevölkerungsreichste Stadt im Kreis Olpe (ebd.). Sie umfasst insgesamt 135 Quadratkilometer. Die kleinsten Siedlungen (bis 50 Einwohner) bestehen nur aus wenigen Gebäuden, welche landwirtschaftlich oder forstwirtschaftlich genutzt werden oder wurden. Größere Stadtteile, wie Altenhudem haben eher urbanen Charakter (ebd.). Die Stadt ist durch die Natur- und Kulturlandschaften des Rothaargebirges geprägt. So auch die Stadt Drolshagen, welche direkt eingebettet im Naturpark Sauerland-Rothaargebirge liegt. 58 abwechslungsreiche Ortschaften, umgeben von unbelasteter Natur, mit einer Fläche von 67,11 Quadratkilometern, davon über 28 Quadratkilometer Wald gehören zur ehemaligen Hansestadt (ebd.). Im Allgemeinen ist das Sauerland als Mittelgebirgsregion für seine Outdoor-Angebote, wie Wintersportgebiete, bekannt.

In beiden Ortschaften hat ein klassischer ÖV mit Bus- und Schienenverkehr aufgrund der Stadtgrößen und der vorgefundenen Siedlungsstruktur nicht die Bedienqualität des privaten Autos. Angebote für die „letzte Meile“ fehlen ebenso. Dies ist typisch für deutsche (Zer-)Siedlungsgebiete.

#### AP 2.1

Das Video-Interview Drolshagen fand am 19.05.2020 mit Ulrich Berghoff - Bürgermeister Drolshagen, Dieter Gastreich - Umweltschutz Drolshagen, Matthias Quast - Tiefbauamt Drolshagen und Günther Padt - Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd ZWS statt. Aus dem Interview ging hervor, dass das größte Problem der MIV ist. Die 58 Ortschaften der Gemeinde Drolshagen können nicht oder nur problematisch mit dem ÖV erreicht werden, welcher zudem primär für den Schülerverkehr ausgerichtet ist. Dementsprechend dominiert der MIV den Verkehr. Jeder Haushalt besitzt durchschnittlich 2-3 PKW. Das Auto wird als notwendig erachtet, es ist „das Maß aller Dinge“. Dies gilt auch für die Jugendlichen, welche alle einen Führerschein erwerben und dann sofort das Auto nutzen. Vorher nutzen sie in der Regel Mofas oder Roller, mit der entsprechenden Lärm- und Abgasbelastung der Umwelt. Es besteht zudem ein hoher Parkdruck, da die Erwartungshaltung besteht, dass z.B. direkt vor Geschäften geparkt werden muss. Das große, aber enge Verkehrsnetz lässt keinen Spielraum, keinen Platz für die Bevorzugung einzelner Verkehrsarten oder für deren Trennung. Der Radverkehr, vor allem mit e-Bikes, steigt, wobei die nötige Radinfrastruktur nicht ausreicht. Aus dem Interview ging hervor, dass Unterstützungsbedarf bei einem möglichen Neubaugebiet und der Verbindung von Energie, Mobilität und Klimaneutralität, einer Mobilitäts-App, einem Konzept für die Nutzung von

Wirtschaftswegen und generell von Push- und Pull-Konzepten für Maßnahmen der Verkehrswende gesehen wird.

Das zusätzliche Lennestadt-Interview fand am 20.8.2020 mit Günther Padt - Zweckverband Personennahverkehr Westfalen-Süd ZWS- statt. Hieraus ergab sich die nahezu gleiche Problemdefinition wie in Drolshagen. Ähnlich wie in Drolshagen, hat Lennestadt als ein zentrales Problem die mangelhafte Anbindung dezentraler Ortschaften an den ÖV benannt und als eine Lösung die Etablierung eines Ridepooling-Systems gewünscht.

### AP 3.1

Da grundsätzlich in Lennestadt und in Drolshagen die gleichen Problemlagen vorliegen, wurden in beiden Gemeinden dementsprechend ähnliche Schritte bezüglich der Lösungsvorschläge und der Umsetzung getätigt. Das Verkehrswendebüro unterstützte die beiden Städte beim Aufbau eines (teil-)automatisierten Shuttles SAM<sup>10</sup> („Südwestfalen -autonom und mobil“) mit dem langfristigen Ziel dieses als Regelbetrieb für den ÖPNV zu implementieren.



Abbildung 2 Das (Teil-)automatisierte Shuttle SAM<sup>11</sup> © ZWS/SAM

Das Verkehrswendebüro unterstützte die lokalen Akteure u.a. im Vorstand des Projektvorhabens, als auch bei der Suche geeigneter Partner: Zur Machbarkeitsstudie (Phase I) und Umsetzung bzw. Testung des Shuttle-Betriebs (Phase II) auf zwei Test-Strecken in beiden Orten wurde schlussendlich die NUTS One GmbH beauftragt. Zum Ende der Förderperiode des Verkehrswendebüros ist der Probetrieb (Phase II) abgeschlossen. Des Weiteren wurde hier eine Akzeptanz-Studie durchgeführt, als auch Kontakt und Kollaboration mit den regionalen Industrieunternehmen, die als wichtige Stakeholder gelten, hergestellt.

Mit Unterstützung des Verkehrswendebüros hat Lennestadt bzw. der regionale Verkehrs-Zweckverband (ZWS) zudem erfolgreich am Landeswettbewerb „Mobil.NRW-Modellvorhaben innovativer ÖPNV im

<sup>10</sup> Siehe auch: <https://www.sam-unterwegs.de>

<sup>11</sup> <https://omnibus.news/mit-sam-in-die-zukunft>

ländlichen Raum“ des NRW-Verkehrsministeriums teilgenommen. Das Verkehrswendebüro hat den ZWS bei der Antragstellung für den dementsprechenden Förderantrag unterstützt. Dieser erhielt letzten Endes den Förderbescheid für das Projekt „Mobilenn“<sup>12</sup>: Mobilenn ist ein einjähriger Pilotbetrieb eines digitalbasierten (App) Mitfahrangebotes von privaten Autofahrer\*innen für private Mitfahrer\*innen. Damit kann die Erreichbarkeit des zersiedelten, ländlichen Raumes durch private Fahrgemeinschaften (Ridepooling) vergrößert werden. Das Ziel des Projekts und die damit einhergehende verkehrspolitische Innovation ist es die Ausweitung und Flexibilisierung des ÖPNV-Angebots -auch und gerade für Menschen, die nicht selbst fahren wollen oder können, und die Zahl der privaten Fahrzeuge sowie die damit gefahrenen Personenkilometer zu reduzieren.

Das Bediengebiet befindet sich in der Stadt Lennestadt und wurde vorerst auf den Stadtteil Lennestadt-Altenhudem beschränkt. Menschen, die sich zuvor auf der digitalen Vermittlungs- und Bezahlplattform registriert haben, soll erlaubt werden, in Lennestadt-Altenhudem andere Personen gegen ein Entgelt von 35 ct pro Kilometer mitzunehmen. In einem zusätzlichen Schritt soll das Konzept auf weitere Stadtteile in Lennestadt und möglicherweise auf das gesamte ZWS-Verbandsgebiet ausgeweitet werden; dabei wird kein Flächenverkehr, sondern nur die Versorgung von und bis zum nächstgelegenen ÖPNV-Hub angestrebt<sup>13</sup>.

#### Momentaner Stand

Drolshagen und Lennestadt sind damit ein Experimentierraum für neue Shuttle-Systeme mit Perspektive der Verstetigung, da das Mobilitätsangebot für die Anforderungen aus dem demographischen Wandel passend erscheint. Die Überführung dieses Shuttles in einen Regelbetrieb erfordert deutlich mehr technische, organisatorische und regulatorische Voraussetzungen, als sie durch das Verkehrswendebüro in einem Jahr Projektlaufzeit geleistet werden können. Überlegungen, in einem zweiten Förderprojekt den weiteren Ausbau des SAM zu planen (Phase III), finden derzeit statt. Der Testbetrieb hat aber wichtige Hinweise und Erfahrungen für die weitere Erreichung dieses Ziels geliefert. Der Bürgermeister von Drolshagen kann hier als Kümmerer vor Ort gesehen werden: Durch sein Engagement sind auch weitere Pläne zum Ausbau der nachhaltigen Mobilität mit dem Verkehrswendebüro und der Kommune im Gespräch. Zudem wird für ein neu zu planendes Siedlungsgebiet Beratung zum Konzept eines autofreien/autoarmen Quartiers geleistet. Hier unterstützen Akteure aus dem Verkehrswendebüro die Kommune über das Projektende hinaus bei der Umsetzung und vernetzen die kommunalen Akteure mit Stromkonzernen und weiteren wichtigen Projektpartner\*innen. Das Projekt in Drolshagen soll zudem ein transdisziplinäres Vorhaben werden, bei dem die Umsetzung eines nachhaltigen autofreien Konzeptes auch wissenschaftlich begleitet werden soll. Neben dem expliziten Fokus auf den lokalen Kontext und die Einbindung regionaler Akteure, soll Drolshagen dabei auch als Experimentierraum mit Aussicht auf ein „Best Practice“ Beispiel für die Mobilitäts- und Energiewende fungieren.

---

<sup>12</sup> Siehe z.B.: <https://www.lokalplus.nrw/nachrichten/politik-lennestadt/projekt-mobilenn-lennestadt-ueberzeugt-beim-landeswettbewerb-40846>

<sup>13</sup> Förderantrag Mobilenn



## Leipzig

Leipzig ist die seit 10 Jahren am schnellsten wachsende Stadt in Deutschland, mittlerweile sind mehr als 600.000 Einwohner\*innen registriert, die Mehrzahl davon ziehen in die nördlichen und südlichen Randgebiete. Leipzig droht daher, seine Kompaktheit zu verlieren. Wachstum und Zersiedelung werden entsprechend als Probleme gesehen. Leipzig hatte 1998 noch rund 450.000 Einwohner\*innen, 20 Jahre später sind es bereits 600.000 mit weiter steigender Tendenz. Keine vergleichbare Stadt ist in Deutschland in den letzten Jahrzehnten so gewachsen wie Leipzig. Städte und Ballungsräume in dieser Größenordnung und mit dieser Wachstumsdynamik zeigen in der Regel eine deutlich höhere KFZ-Dichte auf wie beispielsweise Düsseldorf, Frankfurt oder Stuttgart. Eine genaue Analyse der Entwicklung der Stadt zeigt, dass Leipzig mit seiner kompakten Stadtstruktur und einer stark wachsenden Bevölkerungszahl bereits den Kern einer neuen Verkehrskultur lebt und als städtisches Labor der Zukunft funktioniert.

### AP 2.1

Das Interview Leipzig wurde am 03.07.2020 mit Torben Heinemann - Leiter Stadtplanungsamt Stadt Leipzig und Herrn Wagner - Mitarbeiter für Mobilitätsfragen unmittelbar im Amt geführt. Parallel ist das Amt für Wirtschaftsförderung – Herr Thomas Lingk – miteinbezogen worden, sowie Gespräche mit dem Kooperationsverbund „Neu e.V.“ am 03., 04.08. und 05.08.2020 geführt worden.

Man könnte mit Fug und Recht behaupten, dass Leipzig das Potential hätte, die Verkehrswende-Stadt in Deutschland zu werden. Eine solide ÖV-Infrastruktur, eine steigende Anzahl von Fahrradfahrenden, kombiniert mit einem wachsenden stationären und flexiblen Car- und Bikesharing, ergänzt durch digitale Ridepooling-Angebote sind die sichtbaren und gelebten Zeichen von Alternativen zum privaten Auto. Mit knapp 600 Carsharing-Fahrzeugen, davon 200 als Freefloating-Angebote, ist eine solide Grundlage bereits gelegt. Mit 150 Kilometer Straßenbahnnetz verfügt Leipzig über ein sehr gut ausgebautes und leistungsfähiges ÖV-Netz, das die Stadt sehr gut erschließt, allerdings noch gut gefüllt werden muss. Denn mit einer durchschnittlichen Auslastung von gut 16 Prozent über alle Strecken, Linien und Zeiträume ist noch jede Menge Luft nach oben.

Es wurde in den Gesprächen um Unterstützung beim Aufbau eines KFZ-armen Mobilitätskonzepts in einem neuen Quartier gesprochen. Zusätzlich stellte sich heraus, dass die Stadt sich Unterstützung bei der Verbreiterung der Mitmachenden wünschte. Dies wurde somit als zentralen Anliegen der Stadt an das Verkehrswendebüro weitergetragen: Seitens der Verwaltung gab es ein großes Unbehagen darüber, in welcher Weise Akzeptanz für die geplanten Maßnahmen besteht, obwohl Leipzig als Stadt über vergleichsweise sehr gute Bedingungen für eine Rücknahme der Autodominanz verfügt. Viele stehen einer Verkehrswende auch in Leipzig immer noch skeptisch gegenüber, nicht mehr aus ideologischen oder grundsätzlichen Erwägungen, sondern weil die Menschen kein Zutrauen mehr in den Wandel haben und nicht an den eigenen Erfolg glauben.

### AP 3.1

Bezüglich des anderen Unterstützungswunsches wurde mit dem Amt für Wirtschaftsförderung über die Fortsetzung einer Elektromobilitätsoffensive diskutiert und entsprechende Maßnahmen aufgesetzt. Parallel ist die Ausarbeitung eines Vorhabens zur Demonstration von Wasserstoff als zentrales Element

einer nachhaltigen Mobilität entstanden. Mit dem Stadtplanungsamt ist die Installation einer speziellen Fokusgruppe zur Identifizierung von Hemmnissen bei der Verkehrswende besprochen worden. Insgesamt konnten vier Fokusgruppen mit 20 Personen (12 Männer und 8 Frauen) organisiert werden, die aus unterschiedlichen Milieus und Berufsgruppen stammen und in der Stadt sowie am Stadtrand wohnen. Die Mehrzahl der Beteiligten ist in Leipzig geboren und aufgewachsen und repräsentiert eine Altersstruktur von 20 bis 75 Jahren. Die rund 10 Sitzungen konnten während der Sommermonate noch physisch vor Ort abgehalten werden, die Nacherhebungen fanden via Telefon und Videokonferenz statt.

Als ein wichtiges Ergebnis konnte die Einsicht entwickelt werden, dass die Dringlichkeit sowie die dafür diskutierten Maßnahmen immer noch sehr stark vom Sozialisationshintergrund bestimmt werden. Für Menschen, die in Ostdeutschland aufgewachsen sind und das 45. Lebensjahr überschritten haben, hat die Verkehrswendedebatte eher eine irritierende Wirkung. Der eigene Lebenswandel ist mehrheitlich um das private Auto herum gebaut, es spielt dabei weniger als Statusobjekt eine Rolle, sondern als Teil eines selbstverständlichen Lebens. Klimawandel oder auch Funktionsprobleme wie Parkplatzsuche und Staus werden als Begleiterscheinungen akzeptiert. Die Methode der Fokusgruppe erlaubte aber auch Reflektionen im Denk- und Handlungsdispositionen zu ermitteln. Dass dem Auto Privilegien genommen werden und andere Verkehrsmittel wie beispielsweise Fahrrad oder Sharing dafür ausgebaut werden würden, wird keineswegs abgelehnt, es hat nur schlicht keine große Relevanz. Bei Menschen unter 30 Jahren sind auch Ost- West Unterschiede nicht mehr zu finden. Das Auto spielt einfach keine große Rolle, die Hälfte der Teilnehmenden in dieser Altersklasse hatte noch gar keine Fahrerlaubnis.

#### Momentaner Stand

Die für das KFZ-freie Quartier vorgesehene Fläche wurde zwischenzeitlich mehrfach verkauft, sodass dieses Vorhaben noch nicht begonnen werden konnte. Die Ansprechpartner\*innen haben zudem gewechselt und alte Vereinbarungen waren daher nicht mehr gültig. Die Vertreter des Stadtplanungsamtes haben sich daher für eine andere Schwerpunktsetzung entschieden. Die Umfrage hat aufschlussreiche und hilfreiche Ergebnisse erzielt, da die Ansprechpartner\*innen auf kommunaler Ebene allerdings gewechselt haben, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht gesagt werden wie die Ergebnisse verstetigt werden. Mittlerweile arbeitet die Stadt rund um den Wilhelm-Leuschner-Platz an einer neuen Planung eines autoarmen Quartiers.

## 2.4 Übersicht der Bundesförderprogramme für die Verkehrswende 2011-2018 (AP 2.2)

Im AP 2.2 wurde eine Übersicht der Bundesförderprogramme für die Verkehrswende von 2011-2018 erstellt. Ursprünglich war eine Überprüfung und Auswertung bereits durchgeführter Modellvorhaben und eine Veranstaltung mit rund 20 Expert\*innen, die aus den Modellregionen berichten (und Vertreter\*innen der Wissenschaft), vorgesehen. Am Anfang der Durchführung von AP 2.2 zeigte sich allerdings recht schnell, dass dies nicht möglich ist, da die Projektergebnisse der Modellvorhaben über die üblichen Recherchewege im Internet nicht auffindbar sind. Die von uns durchgeführten Stichproben brachten weder für die Programme eine Übersicht der geförderten Projekte noch eine Ergebnisübersicht oder Auswertung. Da die einzelnen geförderten Projekte nicht dokumentiert sind, besteht auch keine Möglichkeit, gezielt nach (erfolgreichen und übertragbaren) Ergebnissen zu suchen. Recherchiert wurde durch eine Online Suche und durch Telefonate mit Expert\*innen und

Mitarbeiter\*innen z.B. aus der Verwaltung. Letztere bestätigten die Lage: In einem Telefongespräch mit dem Bayerischen Verkehrsministerium folgte z.B. auf die Frage nach der Darstellung (erfolgreich oder überhaupt) geförderter Projekte im Bereich Mobilität die Aussage „Dafür haben wir keine Zeit!“ Fundstücke zu Förderprogrammen wie z.B. zum Sofortprogramm Saubere Luft (2017-2020) dokumentieren dieses Dilemma:

*„In den Städten Stuttgart, Kiel, Frankfurt am Main und Ludwigsburg konnte die Luft deutlich verbessert werden. Die im Rahmen des Sofortprogramms geförderten Maßnahmen tragen erheblich zur Luftreinhaltung bei.“*

*„In Stuttgart wurden insg. acht Projekte gefördert: 500000 Euro fließt die größte Summe in das Verkehrsmanagement in Zuffenhausen. 300000 Euro gehen in die Modernisierung der sogenannten „Netzbeeinflussungsanlage“, Das Parkleitsystem in der Innenstadt soll mit 2,063 Millionen Euro ausgebaut werden (bis Mitte 2020- noch keine Berichte über den Erfolg des Ausbaus) und künftig auch an einen Datenmarktplatz angebunden werden, um die Daten für andere Anwendungen bereitzustellen. Gefördert wird darüber hinaus die digital vernetzte Haltestelle des Verkehrsverbunds Stuttgart, Dynamische Fahrgastinformationsanzeigen für verbesserte und einfachere Fahrgastinfos.<sup>14</sup>“*

*Kiel: Insgesamt sind 74 Dynamische Fahrgastinformationsanzeigen entstanden mit Informationen zu Echtzeitdaten, Sperrungen, Behinderungen und Veranstaltungen<sup>15</sup>*

*Frankfurt: Kritik am Förderprogramm: „Hahn kritisierte zum Beispiel die Maßnahme, E-Busse in den Städten zu fördern. „Wir haben nichts davon, denn die meisten Busse, die in Limburg unterwegs sind, kommen aus dem Umland und fahren in die Stadt. Deren Umrüstung oder Umstieg wird nicht gefördert.“ Für Limburg gilt noch kein Fahrverbot. Es droht aber.<sup>16</sup>“*

Diese Ausschnitte aus der Recherche machen deutlich, wie schwer es ist an einzelne Informationen zur Auswertung von Förderprogrammen zu kommen. Es ist natürlich möglich, dass einzelne Programme oder Bundesländer die Ergebnisse für die Öffentlichkeit verwertbar darstellen. Dies konnte im Rahmen der Recherche des Verkehrswendebüros allerdings nicht ausfindig gemacht und bestätigt werden. Dies zeigt zudem, wie groß der Arbeitsaufwand ist die Förderprogramme ausfindig zu machen. Kommunen können sich kaum um das Akquirieren von Förderanträge für den nachhaltigen Verkehr kümmern, da ihnen die zeitlichen Ressourcen fehlen. Aus diesem Mangel bzw. dieser Lücke heraus hat sich das Verkehrswendebüro entschlossen, den Inhalt des APs dynamisch an die herrschenden Bedingungen anzupassen und die Aufgabe zu übernehmen eine Übersicht über die Bundesförderprogramme für die Verkehrswende (2011-2018) zu erstellt.

---

<sup>14</sup> <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.foerderung-des-bundes-fuer-saubere-luft-millionen-fuer-bessere-luft.5d752989-91f3-437d-853b-daa54736e051.html>

<sup>15</sup> <https://www.bahnberufe.de/news/dynamische-fahrgastinfo-in-kiel/>

<sup>16</sup> <https://www.fnp.de/hessen/diesel-fahrverbote-bund-zahlt-eine-milliarde-saubere-luft-10795805.html>

## ÜBERSICHT ZU BUNDES- UND LANDESFÖRDERPROGRAMMEN FÜR DEN BEREICH NACHHALTIGE MOBILITÄT

Stand August 2020

Programm	Ministerium/Behörde (ggf. Projektträger)	Link
<i>Bund</i>		
Umwelbonus	BMWi (Projektträger: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA))	<a href="https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/umweltbonus-1692646">https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/umweltbonus-1692646</a>
Sofortprogramm Saubere Luft	BMWi	<a href="https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/sofortprogramm-saubere-luft-2017-2020.html">https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/sofortprogramm-saubere-luft-2017-2020.html</a>
Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld	BMU/NKI	<a href="https://www.klimaschutz.de/kommunalrichtlinie">https://www.klimaschutz.de/kommunalrichtlinie</a>
Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge in Deutschland	BMVI (Projektträger: Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen (BAV))	<a href="https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMVI/ladeinfrastruktur-elektrofahrzeuge-in-deutschland.html">https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMVI/ladeinfrastruktur-elektrofahrzeuge-in-deutschland.html</a>
Elektromobilität vor Ort	BMVI (Projektträger Jülich)	<a href="https://www.now-gmbh.de/de/bundesfoerderung-elektromobilitaet-vor-ort">https://www.now-gmbh.de/de/bundesfoerderung-elektromobilitaet-vor-ort</a>
Schwerlastenfahrräder	BMU (Projektträger: BAFA)	<a href="https://www.bafa.de/DE/Energie/Energieeffizienz/Kleinserien_Klimaschutzprodukte/Schwerlastenfahraeder/schwerlastenfahraeder_node.html">https://www.bafa.de/DE/Energie/Energieeffizienz/Kleinserien_Klimaschutzprodukte/Schwerlastenfahraeder/schwerlastenfahraeder_node.html</a>
Wasserstoff und Brennstoffzelle (NIP)	BMVI	<a href="https://www.now-gmbh.de/de/bundesfoerderung-wasserstoff-">https://www.now-gmbh.de/de/bundesfoerderung-wasserstoff-</a>

Abbildung 3 Ausschnitt der Übersicht zu Bundes- und Landesförderprogrammen auf der Website abrufbar unter: <https://www.verkehrswendebuero.de/foerdermoeglichkeiten-und-ihre-nutzung/>

Im Vordergrund stand hier die Nützlichkeit für die Kommunen selbst. Neben der erfolglosen Suche nach Förderprogramm-Übersichten haben Erfahrungen aus dem Projekt (und vorherige Erfahrungen) noch einmal mehr aufgezeigt, wie schwer sich Kommunen mit dem Förderprozess tun: Gerade für kleinere Kommunen stellt neben der Antragsstellung auch das Auffinden eines Förderprogramms eine hohe Hürde dar, da weder das erforderliche Personal noch die Erfahrung vorhanden ist. Viele Förderprogramme scheiden wegen des nicht darstellbaren Eigenanteils zudem für finanzschwache Kommunen aus. Nachdem es keine Übersicht gab und dadurch auch keine Expert\*innen aus Förderprogrammen gefunden werden konnten, wurde die Zusammenstellung der Bundes- und Landesförderprogramme zur Verkehrswende als elementaren Baustein in das AP aufgenommen. Es soll die Kommunen unterstützen diese Hürde zu verringern. Die Übersicht ist im Anhang angeheftet (Anhang 1) und befindet sich öffentlich zugänglich auf der Website im Baukasten<sup>17</sup> (siehe Kapitel 2.5). Somit können auch Kommunen profitieren, die nicht aktiv durch das Verkehrswendebüro beraten werden.

<sup>17</sup> <https://www.verkehrswendebuero.de/foerdermoeglichkeiten-und-ihre-nutzung/>

## 2.5 Baukasten und Leitfaden zur Qualifizierung kommunaler Akteure (AP 3.2)

Auf der Website [www.verkehrswendebuero.de/baukasten/](http://www.verkehrswendebuero.de/baukasten/) wurde zur Information konsolidiertes Wissen zur Stärkung einer nachhaltigen Verkehrswende in Form eines umfangreichen Baukastens bereitgestellt. Der Baukasten (und Leitfaden) dient zur Orientierung und Unterstützung der kommunalen Akteure mit Werkzeugen, die Hinweise und Grundlagen für die Planung und Durchführung von Projekten der Verkehrswende bereitstellen. Dabei soll der Baukasten kommunalen Akteuren, die nicht direkt vom Personal des Verkehrswendebüros unterstützt werden, eine Hilfestellung bei der Umsetzung von Verkehrswende-Projekten geben. Der Hintergrund ist hier die Hemmschwelle und Schwierigkeiten auf kommunaler Ebene weitreichender zu reduzieren. Die Inhalte sind in der Forschungsgruppe Digitale Mobilität des WZB breit diskutiert und auch mit anderen Vorhaben abgeglichen und gemeinsam kreiert worden (z.B. mit dem Forschungsprojekt „Begleitforschung Nachhaltige Mobilität“ (BeNaMo), das auch Teil der Forschungsgruppe Digitale Mobilität ist<sup>18</sup>). Ziel war es, das verfügbare Wissen zu konsolidieren und zu einem Produkt zu synthetisieren. Der Baukasten soll folgende Ziele erfüllen: ein Leitfaden für die Qualifizierung der kommunalen Akteure bei Maßnahmen zur Förderung der Verkehrswende sein, fachlich-informative und praktische Informationen anbieten, wissenschaftliche Expertise und Fachinformationen zu spezifischen Themen auf einem zugänglichen und anwendungsfreundlichen Niveau zur Verfügung stellen, über andere Praxisprojekte und mögliche Akteure in spezifischen Themenfeldern informieren, eine systemische Perspektive auf die Bearbeitung von Mobilitätsproblemen bieten und durch das Ausweisen von entsprechenden Praxisbeispielen bestärken.

Der Baukasten ist in die folgenden thematischen Bausteine gegliedert:

- On-Demand-Verkehr
- Autonome Shuttles
- Multimodale digitale Plattformen
- Hubs/Mobilitätsstationen
- Quartiersentwicklung/ Neubauquartiere
- Partizipative Umsetzung/ Methoden
- Betriebliches Mobilitätsmanagement
- Experimentierklauseln und ihre Nutzung
- Fördermöglichkeiten und ihre Nutzung

Die ausgewählten Bausteine gelten als wichtige Elemente in der momentanen Umsetzung der Verkehrswende in Bezug auf die Reduktion des PKWs und damit gefahrenen Personenkilometern. Sie enthalten u.a. unterschiedliche Lösungsansätze um die Nutzung des Automobils zu verringern (wie z.B. On-Demand Verkehr), aber auch Methoden, die als wichtig in der Umsetzung der Projekte gesehen werden (wie z.B. die partizipativen Methoden). Um eine möglichst gute und effiziente Übersicht über die einzelnen Bausteine zu ermöglichen, als auch den Transfer von bisherigen Praxiserfahrungen zu ermöglichen, ist der Baukasten als ein mehrstufiges Informationsangebot konstruiert. Jeder thematische Baustein enthält daher eine Kurzbeschreibung der Innovation, die Chancen des Bausteins und Verzahnungsmöglichkeiten, die Risiken bei der Einführung/Umsetzung, als auch mögliche

---

<sup>18</sup> <https://www.zukunft-nachhaltige-mobilitaet.de>

Anwendungsfelder und Best-Practice-Beispiele. Diese Informationen sind in drei Ebenen unterteilt: Es gibt dabei eine konzeptionelle Ebene, in der ein Lösungsansatz einführend kurz dargestellt wird, eine technisch-wissenschaftliche Ebene, die über Forschungsergebnisse in diesem Bereich informiert und eine praktische Ebene, die anhand von Beispielen illustriert, wie eine Anwendung dieser Lösungsansätze aussehen könnte. Nachfolgend werden die zentralen Elemente der drei Ebenen des Baukastens beschrieben:

### Konzeptionelle Ebene

Diese Ebene des Baukastens beinhaltet jeweils eine Darstellung und Kurzbeschreibung des Lösungsansatzes mit zentralen Begriffen. Weitere Informationen und kurze Definitionen der zentralen Begriffe werden im Glossar erläutert. Zudem beschreibt sie die Chancen und Probleme, die die einzelnen Bausteine zur Verkehrswende beitragen.



## ON-DEMAND-VERKEHR

### KONZEPTIONELLE EBENE

#### Definition und Ziele

Als On-Demand-Verkehr werden Mobilitätsangebote auf Bestellung bezeichnet. Beim On-Demand-Verkehr kommt der Fahrdienst nur auf Bestellung und wird in der Regel mit Pkw oder Kleinbussen betrieben. Die Abholung kann dabei fahrplan- oder haltestellengebunden oder über eine Tür-zu-Tür-Bedienung erfolgen (vgl. PTV Planung Transport Verkehr AG, 2019, S.8). Ziel ist es, durch flexible Mobilitätsangebote auf Bestellung Lücken im öffentlichen Nahverkehrsnetz zu schließen, insbesondere die „erste und letzte Meile“ sowie in dünn besiedelten Räumen und zu Tagesrandzeiten. „Die Fahrgäste rufen das Fahrzeug telefonisch oder per Smartphone-App und geben an, wohin sie gefahren werden möchten. Ein Algorithmus berechnet die optimale Route, um die Fahrgäste möglichst günstig an ihr Ziel zu bringen. Werden auch noch weitere Fahrgäste mit ähnlichen Wegen, die sonst einzeln gereist wären, im selben Fahrzeug befördert, spricht man von Pooling.“ (VCD Position, On-Demand-Ridesharing, S.2)

#### Probleme und Herausforderungen

Sinnvoll sind On-Demand-Angebote, wenn sie als Teil des Öffentlichen Verkehrs dazu beitragen, eine attraktive Alternative zum privaten Auto zu werden. Deswegen ist eine enge Verknüpfung mit dem klassischen ÖPNV notwendig. Flexible On-Demand-Angebote sind allerdings nur schwer in das Finanzierungssystem für den ÖPNV zu integrieren. Das gilt insbesondere für digital basierte Pooling-Dienste. Aufgabenträger sind äußerst zurückhaltend, diese auszuschreiben. Lediglich große Verkehrsunternehmen sind in der Lage – und manchmal auch bereit – innovative On-Demand-Angebote als zusätzliche Dienstleistungen zu offerieren. Sie begeben sich zudem in einen rechtlichen Graubereich, wenn sie Teil des öffentlichen Verkehrs werden und dann auf eine Anwendung und Genehmigung nach der Experimentierklausel des PBefG angewiesen sind. Die Herausforderung besteht darin, zum einen eine Novelle des PBefG mit dem Ziel einer größeren Rechtssicherheit für innovative digitale On-Demand-Angebote auf den Weg zu bringen. Zum anderen muss es eine Möglichkeit geben, die Finanzierung im Rahmen der durch Bundesmittel mit Überweisung an die Länder geleisteten Regionalisierungsmittel abzusichern. Denkbar ist beispielsweise ein „Ein-Prozent-Fond“, mit dem Regionalisierungsmittel und rund 90 Millionen Euro von den Aufgabenträgern und zuständigen Bestellern für diese Angebote ausgelobt werden können.

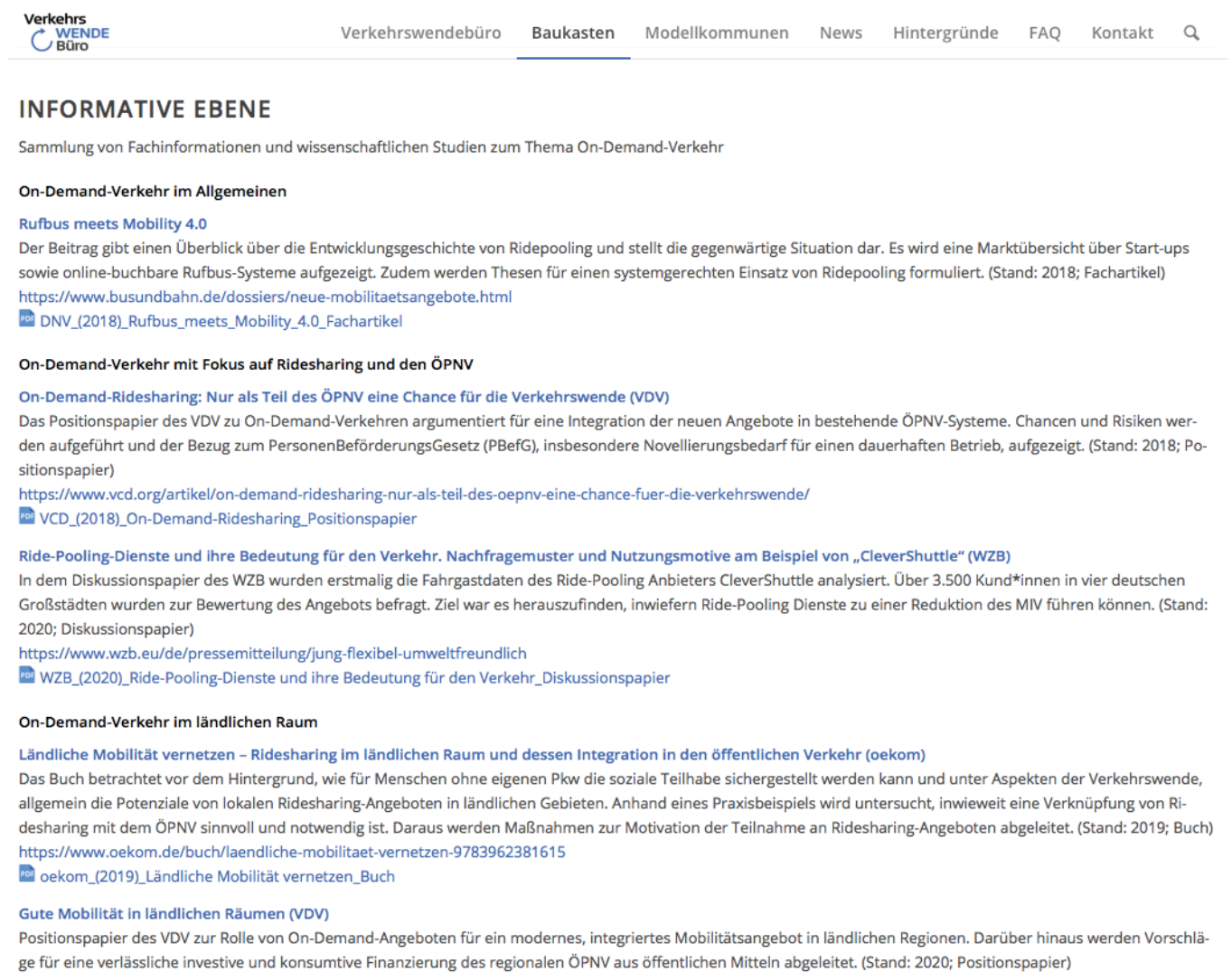
#### Mögliche Auswirkungen und möglicher Beitrag zu einer klimafreundlichen Mobilität

Noch gibt es erst wenige Erfahrungen dazu, welche Effekte ein durch flexible On-Demand-Angebote erweiterter ÖPNV tatsächlich haben kann. Die bisherigen Versuche waren entweder zu kurz oder räumlich zu sehr eingeschränkt. Grundsätzlich ist jedoch zu erwarten, dass ein mit vielfältigen flexiblen Zusatzangeboten ergänzter ÖPNV die gesamte Wegeketten besser abdeckt und daher erheblich an Attraktivität gewinnen kann. Voraussetzung sind jedoch eine volle Integration in das Dienstleistungsangebot des ÖPNVs sowie ein gleichzeitiger Abbau der Privilegien des privaten Pkw.

Abbildung 4 Konzeptionelle Ebene beispielhaft am Baustein "On-Demand-Verkehr" öffentlich zugänglich auf <https://www.verkehrswendebuero.de/on-demand-verkehr>

## Informative Ebene

Diese zweite Ebene des Baukastens umfasst eine Sammlung von wissenschaftlichen Studien aus dem Themenbereich und Informationen zu Chancen und Risiken des Lösungsansatzes. Die unterschiedlichen Dokumente werden dabei jeweils mit einem kurzen Teaser vorgestellt, um eine bessere Orientierung über ihre inhaltliche Ausrichtung zu ermöglichen. Dieser Teil des Baukastens wird bedarfsorientiert und sukzessive weiterentwickelt.



**VerkehrswENDE Büro**    Verkehrswendebüro    **Baukasten**    Modellkommunen    News    Hintergründe    FAQ    Kontakt    🔍

## INFORMATIVE EBENE

Sammlung von Fachinformationen und wissenschaftlichen Studien zum Thema On-Demand-Verkehr

### On-Demand-Verkehr im Allgemeinen

**Rufbus meets Mobility 4.0**  
Der Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklungsgeschichte von Ridepooling und stellt die gegenwärtige Situation dar. Es wird eine Marktübersicht über Start-ups sowie online-buchbare Rufbus-Systeme aufgezeigt. Zudem werden Thesen für einen systemgerechten Einsatz von Ridepooling formuliert. (Stand: 2018; Fachartikel)  
<https://www.busundbahn.de/dossiers/neue-mobilitaetsangebote.html>  
PDF DNV\_(2018)\_Rufbus\_meets\_Mobility\_4.0\_Fachartikel

### On-Demand-Verkehr mit Fokus auf Ridesharing und den ÖPNV

**On-Demand-Ridesharing: Nur als Teil des ÖPNV eine Chance für die Verkehrswende (VDV)**  
Das Positionspapier des VDV zu On-Demand-Verkehren argumentiert für eine Integration der neuen Angebote in bestehende ÖPNV-Systeme. Chancen und Risiken werden aufgeführt und der Bezug zum Personenbeförderungsgesetz (PBefG), insbesondere Novellierungsbedarf für einen dauerhaften Betrieb, aufgezeigt. (Stand: 2018; Positionspapier)  
<https://www.vcd.org/artikel/on-demand-rides-haring-nur-als-teil-des-oepnv-eine-chance-fuer-die-verkehrswende/>  
PDF VCD\_(2018)\_On-Demand-Ridesharing\_Positionspapier

**Ride-Pooling-Dienste und ihre Bedeutung für den Verkehr. Nachfragemuster und Nutzungsmotive am Beispiel von „CleverShuttle“ (WZB)**  
In dem Diskussionspapier des WZB wurden erstmalig die Fahrgastdaten des Ride-Pooling Anbieters CleverShuttle analysiert. Über 3.500 Kund\*innen in vier deutschen Großstädten wurden zur Bewertung des Angebots befragt. Ziel war es herauszufinden, inwiefern Ride-Pooling Dienste zu einer Reduktion des MIV führen können. (Stand: 2020; Diskussionspapier)  
<https://www.wzb.eu/de/pressemitteilung/jung-flexibel-umweltfreundlich>  
PDF WZB\_(2020)\_Ride-Pooling-Dienste und ihre Bedeutung für den Verkehr\_Diskussionspapier

### On-Demand-Verkehr im ländlichen Raum

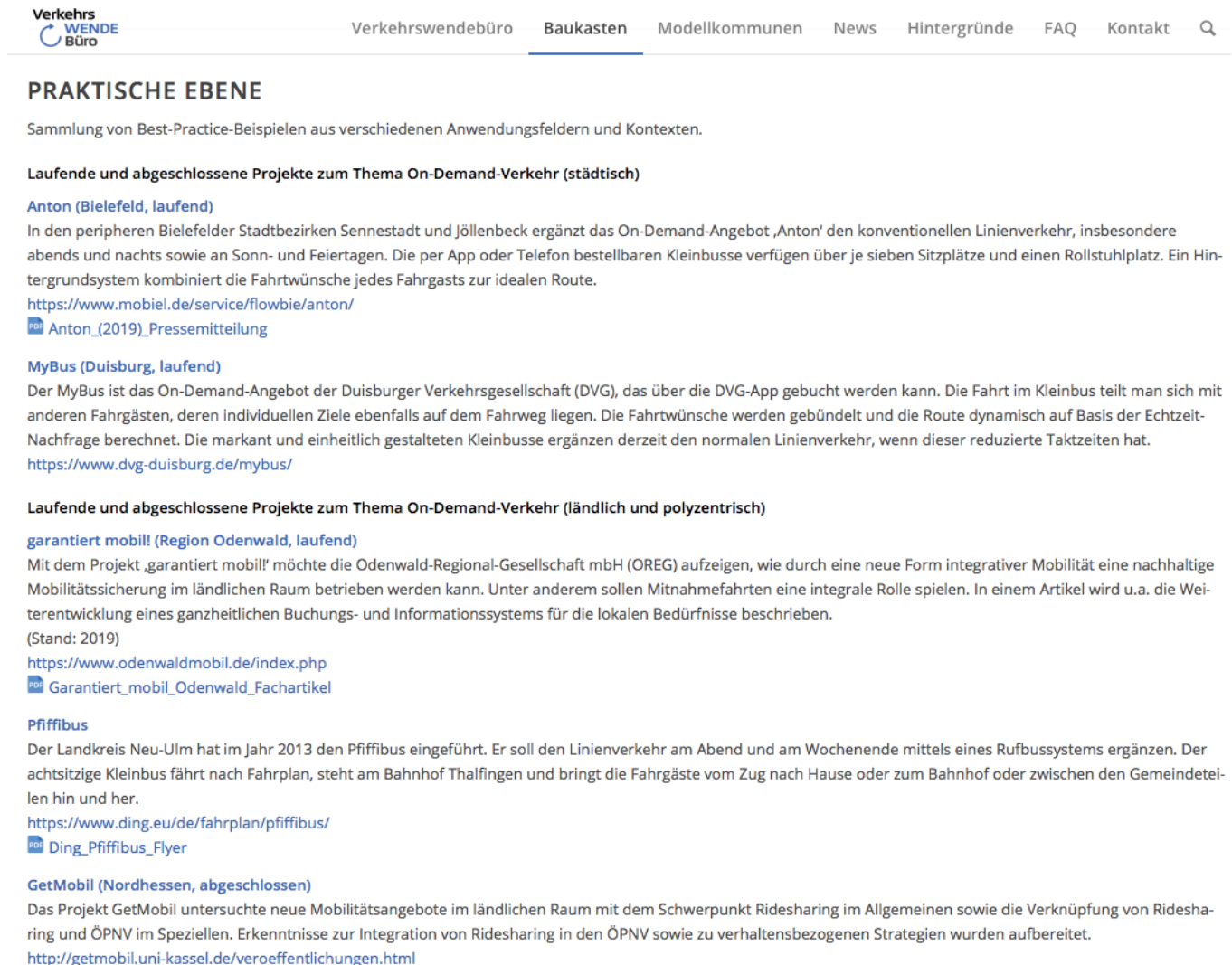
**Ländliche Mobilität vernetzen – Ridesharing im ländlichen Raum und dessen Integration in den öffentlichen Verkehr (oekom)**  
Das Buch betrachtet vor dem Hintergrund, wie für Menschen ohne eigenen Pkw die soziale Teilhabe sichergestellt werden kann und unter Aspekten der Verkehrswende, allgemein die Potenziale von lokalen Ridesharing-Angeboten in ländlichen Gebieten. Anhand eines Praxisbeispiels wird untersucht, inwieweit eine Verknüpfung von Ridesharing mit dem ÖPNV sinnvoll und notwendig ist. Daraus werden Maßnahmen zur Motivation der Teilnahme an Ridesharing-Angeboten abgeleitet. (Stand: 2019; Buch)  
<https://www.oekom.de/buch/laendliche-mobilitaet-ernetzen-9783962381615>  
PDF oekom\_(2019)\_Ländliche Mobilität vernetzen\_Buch

**Gute Mobilität in ländlichen Räumen (VDV)**  
Positionspapier des VDV zur Rolle von On-Demand-Angeboten für ein modernes, integriertes Mobilitätsangebot in ländlichen Regionen. Darüber hinaus werden Vorschläge für eine verlässliche investive und konsumtive Finanzierung des regionalen ÖPNV aus öffentlichen Mitteln abgeleitet. (Stand: 2020; Positionspapier)

Abbildung 5 Informative Ebene beispielhaft am Baustein "On-Demand-Verkehr"

## Praktische Ebene

Diese Ebene des Baukastens enthält Best Practice-Beispiele, Hinweise zur praktischen Umsetzung und Leitfäden. Auch dieser Teil des Baukastens wird bedarfsorientiert und sukzessive weiterentwickelt.



**Verkehrs WENDE Büro** | Verkehrswendebüro | **Baukasten** | Modellkommunen | News | Hintergründe | FAQ | Kontakt | Q

### PRAKTISCHE EBENE

Sammlung von Best-Practice-Beispielen aus verschiedenen Anwendungsfeldern und Kontexten.

**Laufende und abgeschlossene Projekte zum Thema On-Demand-Verkehr (städtisch)**

**Anton (Bielefeld, laufend)**  
In den peripheren Bielefelder Stadtbezirken Sennestadt und Jöllenbeck ergänzt das On-Demand-Angebot ‚Anton‘ den konventionellen Linienverkehr, insbesondere abends und nachts sowie an Sonn- und Feiertagen. Die per App oder Telefon bestellbaren Kleinbusse verfügen über je sieben Sitzplätze und einen Rollstuhlplatz. Ein Hintergrundsystem kombiniert die Fahrtwünsche jedes Fahrgasts zur idealen Route.  
<https://www.mobiel.de/service/flowbie/anton/>  
PDF Anton\_(2019)\_Pressemitteilung

**MyBus (Duisburg, laufend)**  
Der MyBus ist das On-Demand-Angebot der Duisburger Verkehrsgesellschaft (DVG), das über die DVG-App gebucht werden kann. Die Fahrt im Kleinbus teilt man sich mit anderen Fahrgästen, deren individuellen Ziele ebenfalls auf dem Fahrweg liegen. Die Fahrtwünsche werden gebündelt und die Route dynamisch auf Basis der Echtzeit-Nachfrage berechnet. Die markant und einheitlich gestalteten Kleinbusse ergänzen derzeit den normalen Linienverkehr, wenn dieser reduzierte Taktzeiten hat.  
<https://www.dvg-duisburg.de/mybus/>

**Laufende und abgeschlossene Projekte zum Thema On-Demand-Verkehr (ländlich und polyzentrisch)**

**garantiert mobil! (Region Odenwald, laufend)**  
Mit dem Projekt ‚garantiert mobil!‘ möchte die Odenwald-Regional-Gesellschaft mbH (OREG) aufzeigen, wie durch eine neue Form integrativer Mobilität eine nachhaltige Mobilitätssicherung im ländlichen Raum betrieben werden kann. Unter anderem sollen Mitnahmefahrten eine integrale Rolle spielen. In einem Artikel wird u.a. die Weiterentwicklung eines ganzheitlichen Buchungs- und Informationssystems für die lokalen Bedürfnisse beschrieben.  
(Stand: 2019)  
<https://www.odenwaldmobil.de/index.php>  
PDF Garantiert\_mobil\_Odenwald\_Fachartikel

**Pfiffibus**  
Der Landkreis Neu-Ulm hat im Jahr 2013 den Pfiffibus eingeführt. Er soll den Linienverkehr am Abend und am Wochenende mittels eines Rufbussystems ergänzen. Der achtsitzige Kleinbus fährt nach Fahrplan, steht am Bahnhof Thalfingen und bringt die Fahrgäste vom Zug nach Hause oder zum Bahnhof oder zwischen den Gemeindefeldern hin und her.  
<https://www.ding.eu/de/fahrplan/pfiffibus/>  
PDF Ding\_Pfiffibus\_Flyer

**GetMobil (Nordhessen, abgeschlossen)**  
Das Projekt GetMobil untersuchte neue Mobilitätsangebote im ländlichen Raum mit dem Schwerpunkt Ridesharing im Allgemeinen sowie die Verknüpfung von Ridesharing und ÖPNV im Speziellen. Erkenntnisse zur Integration von Ridesharing in den ÖPNV sowie zu verhaltensbezogenen Strategien wurden aufbereitet.  
<http://getmobil.uni-kassel.de/veroeffentlichungen.html>

Abbildung 6 Praktische Ebene beispielhaft am Baustein "On-Demand-Verkehr"

Neben dem Baukasten waren zudem Workshops für die Qualifizierung kommunaler Akteure zum Arbeiten mit der Straßenverkehrsordnung (StVO) für Maßnahmen der Verkehrswende in den Kommunen geplant. Der Workshop sollte für die Kommunen (Städte, Gemeinden, Landkreise) konkrete Unterstützung bieten, welche Maßnahmen der Verkehrswende sie auf der Grundlage der neuen StVO und der Experimentierklausel des Personenbeförderungsgesetzes (PBerfG) umsetzen können. Während des Projektes kristallisierte sich allerdings heraus, dass andere Maßnahmen sich aufgrund der dynamischen Veränderungen als passender erwiesen: Zum einen war es während der Corona-Pandemie schwierig einen Workshop für kommunale Akteure zu organisieren, zum anderen kam es im März 2021 zu neuen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zum Klimaschutz, die auch Auswirkungen auf das Verkehrsrecht hat. Hier stellt sich nun die Frage, wie dies das Verwaltungshandeln auf



kommunaler Ebene beeinflusst und wie dieses die spätere Erreichung der Klimaschutzziele unterstützen kann. Aus gegebenem Anlass hat das Verkehrswendebüro entschieden ein rechtliches Gutachten erstellen zu lassen (siehe Anhang II), dass von der Anwaltssozietät BBG und Partnern (Dr. Heike Gading) und der Nahverkehrsberatung Südwest (Dr. Felix Berschin) verfasst wurde. Dieses soll dazu dienen den Handlungsspielraum der Kommunen neu zu sondieren, um weiterhin eine gezielte und hilfreiche Zusammenarbeit mit den Kommunen zu gewährleisten.

Der bahnbrechende Beschluss vom 24. März 2021 sieht vor, den Gesetzgeber in die Pflicht zu nehmen zum jetzigen Zeitpunkt Schritte vorzunehmen, die Klimaschutzziele zu erreichen, um spätere Eingriffe in Grundrechte zu reduzieren: Demnach sollen die Reduktionen von CO<sub>2</sub>-Emissionen vorausschauend so gestaltet werden, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen über die Zeit und zwischen den Generationen gleichmäßig verteilt sind. Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes richten sich primär an den Gesetzgeber auf Bundesebene, im Verkehrsrecht sind die Planung und Gestaltung des Verkehrs allerdings auf mehreren Ebenen angesiedelt (Bund, Land und Kommune). Auf kommunaler Ebene sieht das Gutachten die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, sprich offen-auslegbare Formulierungen im Gesetz, als eine Möglichkeit der kommunalen Verwaltung um die Klimaschutzziele umzusetzen (hier muss aber mit in Fachgesetzen inhärenten Beschränkungen und Zersplitterungen in verschiedene Fachgesetze umgegangen werden). Das Gutachten betrachtet dies anhand verschiedener Fachgesetze, wie der „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ nach StVO, „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ nach Elektromobilitätsgesetz, „Gründe des Allgemeinwohls“ nach Straßenrecht der Länder, „Öffentliches Verkehrsinteresse“ des PBefG und der unbestimmten Rechtsbegriffe bei Maßnahmen zur Parkraumverknappung. Anhand dieser Begrifflichkeiten zeigt das Gutachten, dass lokale Behörden zwar die Möglichkeit haben dem Vorsorgeansatz des Bundesverfassungsgerichtes Rechnung zu tragen, diese Maßnahmen allerdings sehr kleinteilig auf verschiedene Fachgesetze verteilt sind. Zudem sind durch die neuen Regelungen die Verwaltungsbehörden der Länder nicht zu vorbeugendem Verwaltungshandeln verpflichtet, welches die Klimaschutzziele intertemporal sichert. Das rechtliche Gutachten sieht einen Instrumentenkasten als hilfreich, der von der Bundesebene für nachgeordnete Ebenen erstellt werden könnte, um die Klimaschutzziele vorausschauend umzusetzen. Ein weiterer Ansatz wäre auch eine direktere Zuordnung der Klimaschutzziele vom Bund auf Kommunen ohne notwendigerweise über die Landesebene zu gehen. Solche Maßnahmen sind im Verkehrsbereich allerdings bis jetzt nicht ersichtlich. Das Gutachten zeigt zwar neue Möglichkeiten für die Kommunen auf, allerdings sieht man, dass die Kommunale Verwaltungspraxis in der Entscheidung kaum mitgedacht wird.

Das Gutachten wurde in einer [Online Veranstaltung](#)<sup>19</sup> nach Projektende vorgestellt und mit juristischen, wissenschaftlichen und politischen Akteuren aus Bundes- und kommunaler Ebene diskutiert. Von über 100 Anmeldungen gab es knapp 80 Teilnehmende, von denen viele auch Akteure aus kommunaler Praxis waren. Das Gutachten wurde im Anschluss der Veranstaltung an die Teilnehmenden gestreut mit der Aufforderung dieses großflächig zu teilen.

---

<sup>19</sup> <https://wzb.eu/de/veranstaltungen/wie-veraendert-der-beschluss-des-bverfg-die-gestaltungsmoeglichkeiten-der-kommunen-im-bereich-der>

## 2.6 Zusätzliche Beratungsleistungen

Zwar konzentrierte sich das Projekt besonders auf die drei Modellkommunen, allerdings war das Verkehrswendebüro für andere Kommunen<sup>20</sup> stets erreichbar und öffentlich zugänglich. Durch die besondere Bündelung der Expertisen im Projekt und das Ziel des Projektes Kommunen im Allgemeinen bei der Konzeptionierung und Umsetzung von Verkehrswende-Projekten zu unterstützen und zu begleiten konnte somit auch Raum für andere Kommunen eröffnet werden. Zusätzlich zu den Arbeitspaketen beriet das Verkehrswendebüro demnach Anfragen aus Kommunen für konkrete Beratung zu Projekten der Verkehrswende:

In Garmisch-Partenkirchen will eine Initiative aus Bürger\*innen mit Akteuren aus der Verwaltung der Marktgemeinde zur Entlastung des Verkehrs ein e-Carsharing in Verbindung mit einem Bike- und Lastenrad-Sharing aufbauen. Dazu fanden zwei Workshop-Termine statt, die das Verkehrswendebüro unterstützend begleitete.

In Schondorf am Ammersee möchte eine lokale Initiative ein Ride-Pooling zur Entlastung des MIV etablieren. Es sollen zudem die vorhandenen 50 Mitfahrbänke im Landkreis integriert werden. Dazu fanden ebenfalls zwei Workshop-Termine mit Beteiligung des Verkehrswendebüros statt.

Eisenach und der Wartburgkreis haben sich mit Unterstützung des WZB für die 1. Phase des BMBF-Wettbewerbs „MobilitätsWerkStadt 2025“ erfolgreich beworben<sup>21</sup>. Das Verkehrswendebüro unterstützte die bei der Stadt Eisenach für das Projekt Beschäftigten bei der Umsetzung der 1. Projektphase und der Konzipierung des Antrags für die 2. Phase. Geplant ist, die Plattform des in der 1. Phase ausgebauten Ride-Pooling-Systems „Wartburgmobil Carla“ mit weiteren Mobilitätsangeboten in der Region digital zu verknüpfen.

Für die Stadt Gera wurde ein Konzept für einen „Zukunftsraum“ entwickelt, das im Rahmen der Initiative von Verkehrsminister Scheuer zur Bildung eines Nationalen Zentrums Mobilität im Auftrag der Landesregierung in Thüringen den Diskurs eingespeist wird: hierbei möchte Gera „als agiler Testraum für Neue Mobilität für neue Formen der Kooperation und der Kollaboration dienen und hier innovative Formate der Implementation neuer Technologien erarbeiten und die Entwicklung digitaler Lösungen als eine Art neues Gemeinschaftswerk aus Anbieter\*innen und Nachfrager\*innen in einem experimentellen Raum etablieren“<sup>22</sup>. Dabei wurde der Wissensstand der Branche aufgenommen und zu einem gemeinsamen Ansatz konsolidiert, bei dem das Verkehrswendebüro eine tragende Rolle spielte.

---

<sup>20</sup> Via [verkehrswendebuero@wzb.eu](mailto:verkehrswendebuero@wzb.eu)

<sup>21</sup> Für weitere Informationen siehe: <https://www.zukunft-nachhaltige-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2020/07/OVPEVMEW.pdf>

<sup>22</sup> Siehe: [https://umwelt.thueringen.de/fileadmin/001\\_TMUEN/Aktuelles/2020/Gera\\_Konzeptpapier\\_final.pdf](https://umwelt.thueringen.de/fileadmin/001_TMUEN/Aktuelles/2020/Gera_Konzeptpapier_final.pdf)

### 3. Öffentlichkeitsarbeit und Präsentation

Wie bereits beschrieben werden Kommunen auch durch die mediale Präsenz des Verkehrswendebüros bei der Umsetzung von nachhaltigen Mobilitätsprojekten unterstützt. Der Baukasten und die Übersicht der Förderprogramme sind nur zwei von vielen Themen, die sich auf der Website<sup>23</sup> befinden. Hier werden u.a. laufende Informationen, News, Hintergründe und eine Replik auf die beliebtesten Verkehrswende-Einwände für die Information der kommunalen und anderen Akteure bereitgestellt. Neben der Website erhöht der Twitter-Account des Verkehrswendebüros die Sichtbarkeit des Projekts. Beide Medien werden laufend aktualisiert und monatlich erscheint auf der Website und bei Twitter<sup>24</sup> ein Beitrag zu einem für die Verkehrswende relevanten Thema. Durch die Website wurde das Projekt-Team von vielen hilfeschendenden Kommunen, aber auch interessierten Akteuren (z.B. aus der Wissenschaft) kontaktiert. Die Projektseite erfreute sich über eine hohe Besucher\*innenzahl, die seit Juni 2020 stetig gestiegen ist (siehe z.B. Monats-Summe der Anfragen in der unteren Tabelle).

<b>Zusammenfassung nach Monaten</b>										
<b>Monat</b>	<b>Tagesdurchschnitt</b>				<b>Monats-Summe</b>					
	<b>Anfragen</b>	<b>Dateien</b>	<b>Seiten</b>	<b>Besuche</b>	<b>Rechner</b>	<b>kb</b>	<b>Besuche</b>	<b>Seiten</b>	<b>Dateien</b>	<b>Anfragen</b>
<a href="#">Mai 2021</a>	1409	0	56	39	407	3768	432	620	0	15509
<a href="#">Apr 2021</a>	1424	1	63	38	1045	10397	1157	1899	53	42749
<a href="#">Mar 2021</a>	654	0	66	34	1015	5041	1074	2052	1	20286
<a href="#">Feb 2021</a>	325	0	125	84	1638	2159	2353	3526	2	9126
<a href="#">Jan 2021</a>	345	1	82	34	1141	2566	1054	2550	59	10704
<a href="#">Dez 2020</a>	663	0	73	35	984	5086	1085	2267	5	20564
<a href="#">Nov 2020</a>	250	1	61	41	1088	2027	1250	1831	55	7519
<a href="#">Okt 2020</a>	165	0	61	37	967	1394	1147	1904	4	5131
<a href="#">Sep 2020</a>	111	0	57	34	945	866	1033	1735	5	3332
<a href="#">Aug 2020</a>	125	1	50	28	957	1016	869	1580	56	3902
<a href="#">Jul 2020</a>	202	0	79	27	692	1675	844	2476	7	6289
<a href="#">Jun 2020</a>	99	1	63	30	1028	776	922	1902	57	2998
<b>Summen</b>						<b>36771</b>	<b>13220</b>	<b>24342</b>	<b>304</b>	<b>148109</b>

Abbildung 7 Zusammenfassung der Klickzahlen der Verkehrswendebüro-Website von Juni 2020-Mai 2021 (Quelle: Cymage)

Auf [www.verkehrswendebuero.de](http://www.verkehrswendebuero.de) und Twitter wurden neben anderen Beiträgen eigene Stellungnahmen veröffentlicht, wie zum Beispiel eine Forderung nach einer wirtschaftlich stabilen Perspektive für innovative Mobilitätsanbieter<sup>25</sup> oder eine Stellungnahme zur Kaufprämie für PKWs<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> [www.verkehrswendebuero.de](http://www.verkehrswendebuero.de)

<sup>24</sup> [https://twitter.com/verkehrs\\_wende?lang=de](https://twitter.com/verkehrs_wende?lang=de)

<sup>25</sup> <https://www.verkehrswendebuero.de/innovative-mobilitaetsanbieter/>

<sup>26</sup> <https://www.verkehrswendebuero.de/gegen-die-verkehrtwende-fuer-ein-konjunkturprogramm-fuer-neue-mobilitaet-neue-wirtschaftskraft-und-neue-lebensqualitaet/>

Die zwischenzeitlich erarbeiteten Ergebnisse aus dem Verkehrswendebüro wurden zudem in Absprache mit den Kommunen parallel in unterschiedlichen Medien und in lockerer Folge veröffentlicht. Dazu wurde zudem eine Zusammenarbeit mit dem KLIMAREPORTER<sup>27</sup> vereinbart, bei dem mit dem Verkehrswendebüro eine Serie über Hemmnisse bei der Verkehrswende und über Lösungen für eine nachhaltige, zukunftsfähige Mobilität ins Leben gerufen wurde. Durch die Kooperation mit dem Online Portal KLIMAREPORTER wird eine bessere Reichweite erzielt. Der KLIMAREPORTER spricht genau das Klientel im Umfeld der Kommunen an und kann diese bei der Meinungsbildung unterstützen. Gegenstand der Vereinbarung ist die Produktion von Artikeln, Hintergrundberichten sowie Unterstützung bzw. Pressevermarktung von (digitalen) Veranstaltungen.

## klimateporter°

Klimapolitik

Energiewende

Klimaforschung



Serie: Kurswechsel

### So gelingt die Verkehrswende

Der Verkehr erreicht seine Klimaziele nicht – in 30 Jahren sind seine CO<sub>2</sub>-Emissionen kaum gesunken. Die Verkehrswende braucht es aber auch, damit Städte mehr Lebensqualität gewinnen und die Belastungen durch Lärm und Schadstoffe sinken. *Klimareporter°* stärkt deshalb – in Kooperation mit dem Verkehrswendebüro des Wissenschaftszentrums Berlin – den Fokus auf Verkehrsthemen und berichtet über Hemmnisse bei der Verkehrswende und über Lösungen für eine zukunftsfähige Mobilität.



Kurswechsel: So gelingt Verkehrswende (11)

#### Wie man den Reformstau auflöst

Der umweltpolitisch engagierte Verkehrsclub VCD legt gemeinsam mit Experten einen Vorschlag für ein Bundesmobilitätsgesetz vor. Es soll eine Verkehrspolitik ermöglichen, die am Gemeinwohl und an Umwelt- und Klimazielen ausgerichtet ist.

von Jörg Staude 28. Mai 2021



Kurswechsel: So gelingt Verkehrswende (10)

#### Kampf für die ländliche Verkehrswende

Mehr Platz für Fahrräder, ein besserer öffentlicher Nahverkehr und

Abbildung 8 Artikelserie des Klimareporters in Kooperation mit dem Verkehrswendebüro (<https://www.klimareporter.de/tag/serie-kurswechsel>)

Das Verkehrswendebüro hat sich zudem digital in zwei Veranstaltungen auf der micromobility<sup>28</sup> (Hannover) präsentiert (M1). Teil der Meilensteine (M2) im Projekt war zudem eine

<sup>27</sup> <https://www.klimareporter.de>

<sup>28</sup> <https://www.micromobilityexpo.de>

Anschlussveranstaltung. Diese fand am 18. Mai 2021 im Rahmen der Reihe #DBUdigital Online-Salon<sup>29</sup> unter dem Namen „Impulse und Umsetzungspraxis für eine nachhaltige, kommunale Verkehrswende“ statt. Hier unterstützte das Verkehrswendebüro die DBU bei den Vorbereitungen und stellte zudem das Projekt vor. Neben der Projektleitung und einem Vertreter aus den Modellkommunen wurden zudem drei Expert\*innen zu unterschiedlichen Themen der nachhaltigen Mobilität eingeladen. Da sich die Veranstaltung u.a. auch an kommunale Akteure richtete, die in ihrer Region selbst aktiv werden und etwas an der Mobilität verändern wollen, wurde dies bei der Outreach-Strategie mitgedacht. Von über 400 Anmeldungen gab es über 270 Teilnehmer\*innen. Die Ergebnisse und Abschlussveranstaltungen wurden dokumentiert und sind zudem weiterhin öffentlich<sup>30</sup> verfügbar.



Abbildung 9 Titelbild der Veranstaltung #DBUdigital Online-Salon Mobilität © Deutsche Bundesstiftung Umwelt

<sup>29</sup> [https://www.dbu.de/550artikel38979\\_2440.html](https://www.dbu.de/550artikel38979_2440.html)

<sup>30</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=uWVCInx2FnY>

## 4. Zusammenfassung der Ergebnisse aus den APs und Schlussfolgerungen

Die Erfolgskriterien des Projektes und der Modellkommunen sollten auf drei unterschiedlichen Ebenen messbar werden: Gelingt es, in drei Kommunen Konzepte zu etablieren, die eine dauerhafte Reduktion von Fahrzeugen und Personenkilometern in der beschriebenen Form plausibel in Aussicht stellen? Gelingt es, mit den drei Kommunen einen Plan zu entwickeln, die Arbeit des Verkehrswendebüros in der Kommunalarbeit aussichtsreich zu verstetigen? Gelingt es, den Diskurs über die Verkehrswende als kommunale Aufgabe in den allgemeinen politischen Diskurs zu etablieren? Es wurde mit den drei Modellkommunen jeweils ein Verkehrswende-Konzept ausgearbeitet, bei dem das Verkehrswendebüro die Kommunen in der Umsetzung unterstützen sollte. Diese wurden in enger Zusammenarbeit mit Akteur\*innen aus den jeweiligen Kommunen erarbeitet, was während der Laufzeit zu Schwerpunktänderungen führte, da im Prozess oft lokale Bedürfnisse deutlich wurden, die zuvor nicht sichtbar waren. Die dauerhafte Umsetzung der jeweiligen Vorhaben stellte sich allerdings oft als schwierig heraus, in fast allen Kommunen konnten bis zum Projektende allerdings Erfolge mit Aussicht auf langfristige Verstetigung verortet werden. In Ginst wurde der Förderantrag aufgrund von Schwierigkeiten auf Verwaltungs- und kommunalpolitischer Ebene nicht finalisiert. Stattdessen konnte auf der Nebeninsel Ummanz ein Antrag für den Ausbau von Radwegen eingereicht und gewonnen werden. Lennestadt/Drolshagen gewann die Ausschreibung mit einer Ridepooling-App und ein autonomes Shuttle (SAM) konnte in den Probetrieb starten. Leipzig konnte die Quartierspläne nicht fortsetzen, da das geplante Grundstück verkauft wurde und die aktiven Akteure vor Ort wechselten. Es wurden allerdings Bürgerbefragungen durchgeführt, die die Kommune dabei unterstützen sollen, die Bevölkerung zu verstehen und gemeinsam nach weiteren Lösungen für die Mobilitätswende zu suchen. Durch die Arbeit des Verkehrswendebüros wurden Kommunen (und dies auch außerhalb der APs) bei konkreten Umsetzungs-Schritten unterstützt. Die gesetzten konkreten Ziele wurden demnach erreicht, der Arbeits- und Zeitplan konnte weitgehend eingehalten werden. Die Kosten waren angemessen kalkuliert.

Bezogen auf die Modellkommunen stehen alle drei Projekte beispielhaft dafür, dass Verkehrswende-Projekte auf kommunaler Ebene in unterschiedlichen Raumtypen teilweise auch schwierig zu realisieren ist und dass diese hierbei aktive Unterstützung benötigen. Es zeigt zudem wie wichtig der Einbezug der einzelnen Kontexte ist. Inwiefern das übergeordnete Ziel –die Reduktion der PKW und der gefahrenen Personenkilometer um 50%- erreicht wurde, lässt sich erst bei langfristiger Verstetigung der Projekte in den nächsten Jahren sagen. Ein weiteres Ziel des Projektes war es, die Ergebnisse der Arbeit mit Kommunen im Bereich Verkehrswende zu bewerten, die für die weitere Verstetigung des Vorhabens hilfreich sein können. Aus der Projektarbeit des Verkehrswendebüros können somit folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Die beteiligten Kommunen zeigen bei der Verkehrswende im Sinne der Reduktion des MIV und der Verbreiterung des Umweltverbundes ein sehr hohes Engagement.
- Die Kommunen sind aber für Maßnahmen der Verkehrswende zum Beispiel bei Entwicklung innovativer Projektideen in der Verwaltung nicht aufgestellt.
- Die Kommunen sind bei der Antragsstellung bereits überfordert; benötigt wird eine andere Förderlogik, in der nicht die Kommunen selbst, sondern dafür geeignete Akteure solche Anträge schreiben und dann gezielte Unterstützungsmaßnahmen anbieten.

- Konkrete Unterstützung der Akteure der Zivilgesellschaft und der Verwaltung kann eine Anschubunterstützung mit weiterer punktueller weiterer Begleitung sein.
- Maßnahmen und Projekte der Verkehrswende können nicht durch Verwaltungshandeln allein erreicht werden. Es muss in den Kommunen der politische Wille bei den gewählten Akteuren vorhanden sein, die wiederum Handlungsanleitung und -rahmen für die Verwaltung vorgeben und die politische Verantwortung übernehmen.

Dem WZB liegen zudem eine Reihe von Erfahrungen aus der vom BMBF geförderten Programmlinie „MobilitätsWerkStadt 2025“ vor, in der 48 Kommunen gefördert werden. In Kombination mit den Erfahrungen aus der Projektarbeit des Verkehrswendebüros zeichnen sich inhaltlich folgende weitere Schlussfolgerungen ab:

- Um den MIV zu senken, sind Alternativen notwendig. Weder das Fahrrad oder Busse und Bahnen bzw. Busse und Bahnen in Kombination sind alleine geeignet, diese Alternativen darzustellen. Als Achillesferse der Verkehrswende entpuppen sich Angebote, die die bestehenden ÖV-Systeme um die berühmte „letzte Meile“ ergänzen. Wenn den Bahn- und Busbetreibern nicht gelingt, eine Tür-zu-Tür Beförderung zu organisieren, dann wird die Verkehrswende nicht gelingen. Im Konjunkturprogramm vorgesehene Stützungsmaßnahmen sehen das explizit nicht vor. Hier könnten Projekte wie das Verkehrswendebüro eine strategische Funktion übernehmen.
- Ein zweiter Punkt ist die notwendige Veränderung der Kommunikation: Verkehrswende funktioniert zurzeit nur in einer eingeschworenen „Blase der üblichen Verdächtigen“. Gebraucht wird dringend eine Strategie, weitere Kreise mit anderen Biographien und sozialen Lagen in diese Bewegung miteinzubeziehen. Auch hier könnten Projekte wie das Verkehrswendebüro eine strategische Lücke füllen.
- Kommunen mit gravierenden haushalterischen Problemen fallen aus der „normalen“ Förderlogik heraus, da sie den erforderlichen Eigenanteil bei Projekten nicht darstellen können. Nur bei 100 Prozent-Förderung können sie sich an solchen Ausschreibungen beteiligen.
- Innovative Projekte brauchen vor Ort immer mindestens eine (gut vernetzte und fachlich gut aufgestellte) Person als Treiber\*in eines Projektes. Die Initiative muss lokal und regional verankert sein und bedarf der Unterstützung von Politik und Verwaltung.
- Alle drei Modellprojekte im Verkehrswendebüro stehen beispielhaft dafür, dass die Einführung einer digitalen Plattform bzw. einer Radinfrastruktur (Gingst), eines (teil-)automatischen Shuttles (Drolshagen/Lennestadt) sowie die Realisierung einer autoarmen Quartiersentwicklung im herrschenden kommunalen Rechtsgebilde (Leipzig) kaum oder nur schwierig zu realisieren sind, von der Verwaltung nicht im Routinebetrieb umgesetzt werden können und die politische Unterstützung der kommunalen Verantwortlichen benötigen.

## 5. Fazit und weitere Schritte

Die Stärkung einer nachhaltigen Verkehrswende in Kommunen war das grundsätzliche Arbeitsziel des Verkehrswendebüros. Dies sollte konkret anhand der Unterstützung von 3 Kommunen geschehen, die bei Umsetzungsschritten begleitet wurden. Neben der Zusammenarbeit mit den drei Modellkommunen wurden unter anderem auch ein Baukasten und eine Übersicht zu momentanen Förderprogrammen erstellt. Sie dienen dazu den Kommunen zu helfen, Lösungen zu realisieren, indem sie Vorbilder und nötige Maßnahmen bündelt. Diese und weitere Maßnahmen (wie z.B. die Abschlussveranstaltung oder die mediale Verstetigung) sind auch über das Projekt hinaus für alle Kommunen hilfreich, die Verkehrswendemaßnahmen ergreifen wollen, und die Website, als auch die Daten selbst, sollen auch nach Projektschluss für interessierte Akteure und Kommunen weiterhin zugänglich bleiben. Demnach konnten die konkreten Ziele des Projektes erreicht werden, Kommunen bei ihrem Vorhaben hin zu nachhaltigen Mobilitätskonzepten zu unterstützen -sowohl bei der Konzeptionierung, als auch bei der Verstetigung. Zwar ist die offizielle Förderperiode des Verkehrswendebüros vorbei, die Projektmitarbeitenden sind aber weiterhin mit den Kommunen über die Projektzeit hinaus verbunden und unterstützen diese bei Bedarf (z.B. bei dem weiteren Ausbau des autonomen Shuttles in Lennestadt, der Konzeption einer neuen Siedlung in Drolshagen, sowie bei der Entwicklung eines autoarmen Quartiers in Leipzig). Zusätzlich wird sich gemeinsam über zukünftige Schritte ausgetauscht: Der sich im Verkehrswendebüro gegründete Beirat wird das dort gebündelte Wissen für Kommunen zur Verfügung halten.

Denn eines ist durch das Projekt noch klarer geworden: Vor allem die Arbeit mit den drei Kommunen hat gezeigt, dass die Verkehrswende trotz Unterstützung des Verkehrswendebüros in den Kommunen teilweise schwer umzusetzen war –vor allem, wenn gewisse Rahmenbedingungen nicht gegeben waren. Zusätzlich sind die Verwaltungshürden weiterhin groß und Kommunen benötigen weit mehr Unterstützung. Dies zeigt neben der Arbeit in den Kommunen auch das rechtliche Gutachten über den Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes, bei dem die kommunale Ebene wird kaum mitgedacht wurde: Zwar gibt es durch die Entscheidung einen größeren Handlungsspielraum beim Umsetzen von Verkehrswendemaßnahmen, allerdings sind diese sehr kleinteilig und auf unterschiedliche Fachgesetze verteilt. Die Hürden zum Umsetzen von nachhaltiger Mobilität werden der kommunalen Verwaltung dadurch nicht genommen.

Konkrete Begleitung der Akteure der Zivilgesellschaft und der Verwaltung, wie die des Verkehrswendebüros, kann somit eine Anschubunterstützung sein, hilfreich für die Kommunen ist aber eine strukturelle und langfristig wirksame Unterstützung. Das Verkehrswendebüro möchte demnach Akteure aus der Branche, aber auch Fördermittelgeber\*innen auf Landes- und Bundesebene dazu aufrufen, weitere Projekte ins Leben zu rufen, die die Kommunen bei der Umsetzung von nachhaltiger Mobilität beraten und unterstützen können, sowie strukturelle Hürden erkennen und abbauen zu können. Die Kommunen gehören zu den wichtigsten operativen Akteuren der Verkehrswende. Diese gilt es zu verstetigen. Das Verkehrswendebüro hat gezeigt, wie wertvoll eine solche Arbeit sein kann.



## 6. Quellen

- Canzler, W., Knie, A. & Ruhrort, L. (2019). *Autonome Flotten: Mehr Mobilität mit weniger Fahrzeugen*. München: Oekom Verlag.
- Engels, F. & Rogge J.C. (2018). Tensions and Trade-offs in Real-World Laboratories –The Participants' Perspective. *GAIA*, 27(S1), S.28-31.
- Haas, T. (2020). Cracks in the gearbox of the car hegemony: struggles over the German Verkehrswende between stability and change. *MOBILITIES*, 15(6), S.810-827.
- Jahn, T. & Keil, F. (2016). Reallabore im Kontext transdisziplinärer Forschung. *GAIA*, 25(4), S.247-252.
- OECD (2018). Technology governance and the innovation process. In: OECD (2018). *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2018: Adapting to Technological and Societal Disruption*, S.221-239. DOI: [https://doi.org/10.1787/sti\\_in\\_outlook-2018-en](https://doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2018-en).
- Mittelstaß, J. *Interdisziplinarität oder Transdisziplinarität?* In: Ders. (Hg.): *Die Häuser des Wissens*. (1998). Frankfurt: Suhrkamp, S. 29–48.
- Nowotny, H. (2003). Democratizing expertise and socially robust knowledge. *Science and Public Policy*, 30(3), S.151-156.
- Schäpke, N. et.al. (2017). Reallabore im Kontext transformativer Forschung. Ansatzpunkte zur Konzeption und Einbettung in den internationalen Forschungsstand. IETSR Discussion Papers in Transdisciplinary Sustainability Research 1. Lüneburg. Leuphana University Lüneburg.
- Stadt Lennestadt (2018). Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept (IKEK) der Stadt Lennestadt. Abgerufen von: <https://docplayer.org/164897688-Integriertes-kommunales-entwicklungskonzept-stadt-lennestadt-bearbeitungszeitraum-dezember-2017-november-auftragnehmer-bearbeiter.html>.

## 7. Anlagen

### ANLAGE I ZUM ARBEITSPAKET 2.1

Diese Veranstaltung konnte Corona-bedingt nicht geplant werden. Die vom Verkehrswendebüro erstellte Übersicht durchgeführter Modell-Projekte zeigt deutlich, dass die Projektergebnisse über die üblichen Recherchewege im Internet nicht auffindbar sind. Die von uns durchgeführten Stichproben brachten weder für ein Programm eine Übersicht der geförderten Projekte noch eine Ergebnisübersicht oder Auswertung. Da die einzelnen geförderten Projekte nicht dokumentiert sind, besteht auch keine Möglichkeit, gezielt nach (erfolgreichen und übertragbaren) Ergebnissen zu suchen.

Es wurde eine Übersicht Bundesförderprogramme für die Verkehrswende 2011-2018 erstellt:

Thema	Ziel	Wer und wie viel	Wo und was	Quelle
Lotsenstelle Fonds Nachhaltige Mobilität (kein direktes Förderprogra mm → zentrale Anlaufstelle für Kommunen)	Kommunen die Möglichkeit zu geben, über einen Ansprechpartner wichtige Informationen zur nachhaltigen Mobilität im Gesamtkontext des Nationalen Forums Diesel zu beziehen  Berät die Kommunen zu Fördermöglichkeiten des Bundes, die Bezug zu schadstoffreduzierenden Maßnahmen im kommunalen Raum haben, und bietet eine Unterstützung bei der Einordnung von kommunalen Vorhaben in Förderprogramme des Bundes.	BMVI	Bundesweit Kommunen	<a href="https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/lotsenstelle-fonds-nachhaltige-mobilitaet.html">https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/lotsenstelle-fonds-nachhaltige-mobilitaet.html</a>
Sofortprogra mm Saubere Luft	Maßnahmen für die Elektrifizierung des urbanen Verkehrs und die Errichtung von Ladeinfrastruktur, Maßnahmen für die Digitalisierung von Verkehrssystemen sowie Maßnahmen zur Nachrüstung von Diesel-Bussen im ÖPNV mit Abgasnachbehandlungssystemen.  Förderung der Nachrüstung von Diesel-Bussen	Verschiedene Programme in unterschiedlicher Höhe, siehe nächste Spalte:	Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme 836,1 Millionen Hardware-Nachrüstung von Kommunal- sowie Handwerker- und Lieferfahrzeuge 430 Millionen Stärkung des ÖPNVs	<a href="https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/sofortprogramm-saubere-luft-2017-2020.html">https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/sofortprogramm-saubere-luft-2017-2020.html</a>

			131 Millionen Radverkehr 900 Millionen	
Förderprogramm Elektromobilität	<p>Anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung (sogenannte Demo-Großprojekte): Hier sollen Forschungsfragen beantwortet werden, die sich aus dem Einsatz von bestehenden Fahrzeugflotten (auch Flottenmixe zulässig) und der betriebsnotwendigen Infrastruktur ergeben - mit der Perspektive des weiteren Ausbaus.</p> <p>Technologieforschung und -entwicklung in Anwendungsbereichen mit geringer Fahrzeugverfügbarkeit (Marktverfügbarkeit), u.a. in den Anwendungsfeldern Güter-/Wirtschaftsverkehr (insbesondere Lkw), Busse, Schiffe und Sonderverkehre.</p> <p>Beschaffung von Elektrofahrzeugen, den Aufbau von Ladeinfrastruktur und die Erarbeitung von kommunalen Elektromobilitätskonzepten sowie anwendungsorientierte Forschungs- und Demonstrationsvorhaben. Für die Förderrichtlinie stehen bis 2019 jährlich rund 30 Millionen Euro bereit, die NOW GmbH ist mit der Koordination und Steuerung des Förderprogramms beauftragt.</p>	<p>BMVI</p> <p>30 Millionen Euro</p>	<p>Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, Gebietskörperschaften und gemeinnützige Organisationen</p>	<p><a href="https://www.now-gmbh.de/de/bundesfoerderung-elektromobilitaet-vor-ort/foerderrichtlinie">https://www.now-gmbh.de/de/bundesfoerderung-elektromobilitaet-vor-ort/foerderrichtlinie</a></p> <p><a href="https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/elektrifizierung-des-verkehrs.html">https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/elektrifizierung-des-verkehrs.html</a></p>
Ladeinfrastruktur	<p>flächendeckendes, bedarfsgerechtes und nutzerfreundliches Netz an</p>	<p>BMVI/ BAV</p> <p>50 Mio. EUR</p>	<p>alle Fahrzeuge, die nicht den Zulassungsklassen N1, N2 oder</p>	<p><a href="https://www.bav.de/DE/4_Foerderprogramme/6_Foerderung_Ladei">https://www.bav.de/DE/4_Foerderprogramme/6_Foerderung_Ladei</a></p>

	<p>Ladeinfrastruktur, sodass die Nutzer von E-Fahrzeugen überall in Deutschland schnell und unkompliziert nachladen können.</p> <p>Hierfür werden bis 2020 insgesamt 300 Mio. Euro an Fördermitteln zur Verfügung gestellt.</p>		<p>N3 entsprechen (z.B. Zulassungsklasse M. nicht straßengebundene Fahrzeuge)</p> <p>Hybride (HEV)</p> <p>Plug-In-Hybride (PHEV) sowie</p> <p>Fahrzeuge mit Antriebsbatterie auf Bleibasis</p>	<p><a href="#">nfrastruktur/Foerderung Ladeinfrastruktur node.html</a></p>
<p>Beschaffung von Elektrobussen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) mit bis zu 80 Prozent der Investitionsmehrkosten.</p>	<p>Vor dem Hintergrund des Klimaschutzabkommens von Paris hat sich die Bundesregierung im Klimaschutzplan 2050 das Ziel gesetzt, die Treibhausgasemissionen des Verkehrs bis 2030 um 40 bis 42% gegenüber 1990 zu reduzieren. Dazu kann der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) einen wichtigen Beitrag leisten, indem durch attraktive Angebote Fahrten im motorisierten Individualverkehr vermieden werden. Gleichzeitig müssen aber auch die Treibhausgasemissionen bei den ÖPNV-Fahrten selbst weiter verringert werden, um das Ziel eines klimaneutralen Verkehrs langfristig erreichen zu können</p>	<p>BMWi/BMU</p> <p>Flexible Grenze von 15 Mio pro Unternehmen</p>	<p>Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft oder der öffentlichen Hand, deren Aufgabe in der Dienstleistung besteht, Personen im ÖPNV zu transportieren (Verkehrsbetriebe). Förderanträge kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) werden ausdrücklich begrüßt</p>	<p><a href="https://www.bmu.de/fileadmin/Date_n_BMU/Download_PDF/Verkehr/elektrobusse_foerderri chtlinie_bf.pdf">https://www.bmu.de/fileadmin/Date_n_BMU/Download_PDF/Verkehr/elektrobusse_foerderri chtlinie_bf.pdf</a></p>

<p>Schwerlastenfahrräder</p>	<p>Im Rahmen der Kleinserien-Richtlinie sind Investitionen in E-Schwerlastenfahrräder und Schwerlastenanhänger mit elektrischer Antriebsunterstützung für den fahrradgebundenen Lastenverkehr förderfähig.</p>	<p>BAFA maximal 2.500 Euro pro Lastenfahrrad</p>	<p>private Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform (einschließlich Genossenschaften)</p> <p>freiberuflich Tätige Unternehmen mit kommunaler Beteiligung</p> <p>öffentliche, gemeinnützige und religionsgemeinschaftliche Hochschulen (ausgenommen : Volkshochschulen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forschungseinrichtungen und Krankenhäuser sowie deren Träger</li> <li>• Kommunen (Städte, Gemeinden, Landkreise)</li> </ul>	<p><a href="https://www.bafa.de/DE/Energie/Energieeffizienz/Kleinserien_Klimaschutzprodukte/Schwerlastenfahrraeder/schwerlastenfahrraeder_node.html">https://www.bafa.de/DE/Energie/Energieeffizienz/Kleinserien_Klimaschutzprodukte/Schwerlastenfahrraeder/schwerlastenfahrraeder_node.html</a></p>
------------------------------	--	--	--	--

<p>Radschnellwege</p>	<p>Erhalt und die Erweiterung von Radschnellwegen</p> <p>Radschnellwege insbesondere für urbane Räume und Metropolregionen interessant. Sie dienen dazu, Pendlerverkehre verstärkt mit dem Fahrrad abzuwickeln, Staus zu vermeiden und den Verkehr insgesamt zu verflüssigen. Radschnellwege können somit negative Verkehrsfolgen wie Lärmbelastung und Schadstoffemissionen reduzieren und einen Beitrag zum Klimaschutz leisten.</p>	<p>BMVI +</p> <p>jährlich rund 100 Millionen Euro</p>	<p>(keine leicht zugänglichen weiteren Informationen)</p>	<p><a href="https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/radschnellwege.html">https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/radschnellwege.html</a></p>
-----------------------	--	---	---	--

ANLAGE II: RECHTLICHES GUTACHTENS ZUM BUNDESVERFASSUNGSGERICHTSBESCHLUSS VOM 24.03.2021



## Anforderungen an das Verkehrsrecht durch das Bundesverfassungsgericht

Erreichung der Klimaschutzziele durch Handeln auf kommunaler Ebene – eine erste Analyse

Verfasser:

Rechtsanwalt Dr. Hubertus Baumeister

Rechtsanwältin Dr. Heike Gading LL.M.

unter Mitwirkung von Dr. Felix Berschin, NahverkehrsBeratung Südwest

BBG und Partner  
Rechtsanwälte  
Contrescarpe 75 A  
28195 Bremen  
T 0421/335410  
F 0421/3354115  
[www.bbqundpartner.de](http://www.bbqundpartner.de)

Erstellt für:

Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin

Bremen  
10.09.2021

## Inhaltsverzeichnis

1	Klimaschutz im Verkehrsrecht? _____	3
2	Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz _____	3
3	Bisherige Verwaltungspraxis zum Klimaschutz im Verkehrsrecht _____	4
3.1	Straßenverkehrsordnung – „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ _____	4
3.2	Personenbeförderungsgesetz – „Öffentliches Verkehrsinteresse“ _____	6
3.3	Straßenrecht – „Gründe des Wohls der Allgemeinheit“ _____	7
4	Klimaschutz durch Verwaltungshandeln im Straßenrecht _____	9
4.1	Zuständigkeiten für Planungsverpflichtung des BVerfG _____	9
4.2	Berücksichtigungsgebote für Klimaschutzziele in Fachgesetzen _____	11
4.2.1	Berücksichtigungsgebot in Klimaschutzgesetzen _____	11
4.2.2	Klimaschutz im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) _____	12
4.2.3	Berücksichtigungsgebot in ÖPNV-Gesetzen der Länder (Auswahl) _____	12
4.3	Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe _____	13
4.3.1	„Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ nach StVO _____	14
4.3.2	„Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ - Elektromobilitätsgesetz _____	17
4.3.3	„Gründe des Allgemeinwohls“ - Straßenrecht der Länder _____	17
4.3.4	Verfassungskonforme Auslegung im Rahmen des PBefG _____	18
4.3.5	Auslegung bei Maßnahmen zur Parkraumverknappung _____	19
5	Ausblick auf mehr Klimaschutz im Verkehrsrecht _____	20
6	Schaffung einer integrativen Mobilitätsverwaltung auf kommunaler Ebene - Analyse, Konzeption und Umsetzung _____	22



## 1 Klimaschutz im Verkehrsrecht?

Das Bundesverfassungsgericht hat am 24. März 2021 einen bahnbrechenden Beschluss zum Klimaschutz erlassen, in dem es den Gesetzgeber in die Pflicht nimmt, zum jetzigen Zeitpunkt Schritte vorzunehmen, um spätere Eingriffe in Grundrechte durch Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele auf ein verhältnismäßiges Maß zu reduzieren.<sup>1</sup> Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts richten sich allerdings in erster Linie an den Gesetzgeber. Die Frage stellt sich daher, wie konkretes Verwaltungshandeln auch auf kommunaler Ebene die spätere Erreichung der Klimaschutzziele unterstützen kann.

Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH bittet daher anlässlich des BVerfG-Beschlusses um eine juristische Prüfung, wie im öffentlichen Verkehrsrecht die Erreichung der Klimaziele im Verwaltungsvollzug sichergestellt werden kann.

## 2 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Beschluss zum Klimaschutz festgestellt, dass die Grundrechte den Gesetzgeber verpflichten, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO<sub>2</sub>-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend so zu gestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt sind.<sup>2</sup> Das BVerfG hat in seinem Beschluss weiter bestimmt, dass das Verhältnismäßigkeitsgebot auch einen schonenden Umgang mit grundrechtlich geschützter Freiheit gebietet und der Gesetzgeber daher verpflichtet ist, vorausschauend Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der nach 2030 drohenden Reduktionslast zu treffen.<sup>3</sup> Legt der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten. Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung von CO<sub>2</sub>-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten. Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das

<sup>1</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, [1 BvR 2656/18](#), [1 BvR 96/20](#), [1 BvR 78/20](#), [1 BvR 288/20](#), [1 BvR 96/20](#), [1 BvR 78/20](#).

<sup>2</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, [1 BvR 2656/18](#), [1 BvR 96/20](#), [1 BvR 78/20](#), [1 BvR 288/20](#), [1 BvR 96/20](#), [1 BvR 78/20](#), Rn. 192.

<sup>3</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, a. a. O., Rn. 194.

CO<sub>2</sub>-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.<sup>4</sup>

Hier wird also von dem BVerfG eine vorsorgliche Planungsverpflichtung des Gesetzgebers zur Freiheitsicherung späterer Generationen klar auch für den Verkehrsbereich festgesetzt.

### 3 Bisherige Verwaltungspraxis zum Klimaschutz im Verkehrsrecht

Diesen Aussagen des BVerfG zur Erreichung der Klimaschutzziele für spätere Generationen steht eine durch die Rechtsprechung geprägte Verwaltungspraxis der Behörden im Verkehrsrecht gegenüber, die Klimaschutzziele nur wenig berücksichtigt oder kaum vorsorgeorientiert handelt.

Stattdessen arbeiten die Behörden mit dem eher reaktiven Konzept der Gefahrenabwehr im Straßenverkehrsrecht, dem der Begriff der „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ zugrunde liegt (dazu 3.1). Daneben wird mit dem vielfach verwendeten Begriff „öffentliches Verkehrsinteresse“ und dem auf bestimmte Verkehrstypen festgelegten Personenbeförderungsrecht den Behörden ein Regelungsinstrument gegeben, das die Nutzung der Straße durch den motorisierten Individualverkehr ausblendet (dazu 3.2). Das Straßenverkehrsrecht wird nur begrenzt angereizt, um eine Umverteilung des Straßenraums „aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit“ zu erreichen (dazu 3.3).

#### 3.1 Straßenverkehrsordnung – „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“

Die zentrale Regelung des § 45 Abs. 1 StVO, die ein Verwaltungshandeln aus „Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ zulässt, wird von der Rechtsprechung so interpretiert, dass eine bereits eingetretene oder bevorstehende Gefahr für den Verkehr bestehen muss, bevor Behörden Maßnahmen – zur Gefahrenabwehr – ergreifen können. Bei einem Handeln für andere nicht der Gefahrenabwehr dienenden Zwecke, z. B. die Einrichtung von Fahrradabstellplätzen zur Förderung des Radverkehrs, wird ein Ermessensfehler der Behörde angenommen.<sup>5</sup>

Fraglich ist, ob die Beschränkung der Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 StVO auf Gefahrenabwehr zwingend ist. Die Regelung des § 45 Abs. 1 StVO beruht auf der Ermächtigung in § 6 Abs. 1 StVG zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Erhaltung der „Sicherheit oder Leichtigkeit auf öffentlichen Straßen“. Aber nach § 6 Abs. 4 StVG dürfen nicht ausschließlich Maßnahmen zur Gefahrenabwehr erlassen werden. Vielmehr können für bestimmte Fälle auch Rechtsverordnungen zur Verhütung von Belästigungen und zum Schutz der Verbraucher erlassen werden (§ 6 Abs. 4 StVG). Als Beispiele sind anzuführen die Berechtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen zum Schutz vor den von Fahrzeugen ausgehenden schädlichen

<sup>4</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.21, a. a. O., Rn. 249.

<sup>5</sup> OVG Bremen, Beschl. v. 10.11.1998, Az. 1 BA 20/97, juris, Rn. 42.

Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes nach § 6 Abs. 1 Nr. 8 StVG. In diesem Sinne der Verhütung von Belästigungen spricht auch § 6 Abs. 4 StVG vom „Schutz der Wohnbevölkerung oder der Erholungssuchenden“ gegen Lärm und Abgase. Aber auch nicht auf Personen bezogene Rechtsgüter können zum Beispiel in Rechtsverordnungen geschützt werden, die auf der Grundlage der Regelung des § 6 Abs. 4 StVG erlassen werden, die Beschränkungen des Verkehrs „an Sonn- und Feiertagen“ regelt.

Diesen Ermächtigungen im StVG entsprechend, gibt es in der StVO spezifische Maßnahmen zur Verhütung von Belästigungen, die von den Behörden schon nach jetzigem Stand ergriffen werden könnten, auch mit Bezug auf den Klimaschutz:

- > Maßnahmen zur lokalen Verkehrsbeschränkung (Schutz der Wohnbevölkerung) zur Vermeidung von Lärm und Abgasen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO,
- > Maßnahmen aus Gründen des Artenschutzes nach § 45 Abs. 1a Nr. 4a StVO,
- > Maßnahmen für die Anordnung von Tempo-30-Zonen nach § 45 Abs. 1c StVO und
- > Maßnahmen für die Anordnung von Fahrverboten nach Maßgaben aus dem Luftreinhaltplan nach § 45 Abs. 1f StVO.

Diese Maßnahmen dürfen allerdings nicht uneingeschränkt ergriffen werden. Jede Anordnung von Maßnahmen nach § 45 StVO wird generell nach Abs. 9 des § 45 StVO eingeschränkt. Danach können Verkehrsschilder nur da aufgestellt werden, wo es „zwingend erforderlich“ ist (Stichwort: Schilderwaldnovelle). Auch dazu wird der Bezug auf die „Gefahrenlage“ hergestellt (§ 45 Abs. 9 Satz 3 StVO) und eine zwingende Erforderlichkeit ist nur dann gegeben, wenn der Eintritt eines schädigenden Ereignisses, hauptsächlich von Verkehrsunfällen, hinreichend wahrscheinlich ist.<sup>6</sup>

§ 45 Abs. 9 StVO gilt allerdings nur eingeschränkt für umweltpolitisch motivierte Maßnahmen zur Verhütung von Belästigungen. Die zwingende Erforderlichkeit gilt zum Beispiel nicht für das Aufstellen von Verkehrsschildern zur Förderung der Elektromobilität, des Carsharings<sup>7</sup>, für die Einrichtung von Umweltzonen<sup>8</sup>, für die Anordnung von Schutzstreifen für den Radverkehr, Fahrradstraßen oder Anordnungen von Tempo 30-Zonen nach Absatz 1c.<sup>9</sup>

Die Maßnahmen nach § 45 StVO sind außerdem auf Anordnungen der in § 45 Abs. 4 bezeichneten straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen begrenzt. Das bedeutet, dass andere Maßnahmen als die Anordnung von Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen nicht auf der Grundlage des § 45 StVO erreicht werden können. So

<sup>6</sup> BayVGh, Beschl. v. 19.04.2021, Az. 11 ZB 21.388, juris, Rn. 11.

<sup>7</sup> § 45 Abs. 10 StVO.

<sup>8</sup> § 45 Abs. 9 Satz 6 StVO.

<sup>9</sup> Siehe volle Auflistung in § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO.

können zum Beispiel insbesondere Überwachungsmaßnahmen zur Kontrolle Geschwindigkeitsbegrenzungen nicht verlangt werden.<sup>10</sup>

Hinzu kommt, dass die auf eine Gefahrenlage ausgerichtete Verwaltungspraxis zur Generalklausel des § 45 Abs. 1 StVO, die durch die Rechtsprechung geprägt ist, auch auf den Bereich der Verhütung von Belästigungen ausstrahlt. Neben der oben zitierten Entscheidung gegen die Einrichtung von Fahrradstellplätzen in Bremen auf der Rechtsgrundlage des § 45 StVO, hat auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) beispielsweise ein restriktives Urteil zu Anwohnerparkzonen gefällt. Danach sei die „mosaikartige, flächendeckende Überspannung der ganzen Innenstadt in einer Großstadt durch Parkbevorrechtigungszonen“ unzulässig, weil die dadurch entstehende Bevorrechtigung bestimmter Personen mit der „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“ kollidiere, die das Straßenverkehrsrecht prinzipiell präge.<sup>11</sup>

Die grundsätzlichen Beschränkungen des § 45 Absatz 9 StVO zur zwingenden Erforderlichkeit beim Aufstellen von Verkehrsschildern und die auf die Sicherung vor Gefahren fokussierte Rechtsprechung und Verwaltungspraxis zur Generalklausel des § 45 Abs. 1 StVO stehen einem Verwaltungshandeln, das die intertemporale Durchsetzung der Klimaschutzziele im Verkehrsrecht berücksichtigen wollte, grundsätzlich entgegen.

### 3.2 Personenbeförderungsgesetz – „Öffentliches Verkehrsinteresse“

Das „öffentliche Verkehrsinteresse“ ist ein zentraler Begriff im Personenbeförderungsgesetz (PBefG), der durch die PBefG-Novelle zu On-Demand-Verkehren noch um ein Vielfaches mehr im Gesetz verwandt wurde.<sup>12</sup> Die Auslegung des Begriffs „öffentliches Verkehrsinteresse“ ist allerdings durch die Verwaltungs- und Gerichtspraxis zum einen auf die Interessen der Fahrgäste der im PBefG genannten Verkehrstypen begrenzt.<sup>13</sup> Zum anderen klingt bei der Auslegung des Begriffs „öffentliches Verkehrsinteresse“ auch ein marktabschottender Schutz der Verkehrsunternehmen vor „ruinöser Konkurrenz“ an.<sup>14</sup>

Planungsverpflichtungen zur Einbeziehung von Klimaschutzvorgaben, wie vom BVerfG vorgegeben, spielen aber im PBefG bisher eine eher beschränkte Rolle. § 50 Abs. 3 PBefG nennt neben öffentlichem Verkehrsinteresse auch „Klimaschutz und Nachhaltigkeit“ und nach Absatz 4 können Emissionsvorgaben „im öffentlichen Verkehrsinteresse“ festgelegt werden. Dieses Ineinandergreifen von öffentlichem Verkehrsinteresse und Klimaschutz lässt schon eine gewisse Öffnung zum Klimaschutz erkennen. Auch die Regelung des neuen § 1a PBefG führt die Ziele des

<sup>10</sup> OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 09.11.2017, Az. 2 LB 22/13, juris, Rn. 94.

<sup>11</sup> BVerwG, Urt. v. 28.05.1998, Az. 3 C 11/97, 427.

<sup>12</sup> Siehe § 2 Abs. 4, 6 und 7; § 8; § 12 Abs. 5; §13 Abs. 3, 4 und 5a; § 16 Abs. 2; § 20 Abs. 1; § 21 Abs. 1, 3 und 4; § 36 Abs. 1; § 49 Abs. 4; § 50 Abs. 1, 2, 3 und 4 PBefG.

<sup>13</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 26.03.2020, Az. 1 S 76.19, juris, Rn. 11 f.

<sup>14</sup> BVerwG, Urt. v. 24.06.2010, Az. 3 C 14.09, juris, Rn. 15; OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 20.10.2020, Az. 5 MB 22/20, juris, Rn. 21; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 06.10.2020, Az. 13 A 1680/18, juris, Rn. 56.

Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit bei Anwendung der Regelungen des PBefG ab 01.08.2021 ein. Damit werden diese Ziele (in Zukunft) auch im Verkehrsbereich mit zu berücksichtigen sein. Das bedeutet: Auch im Personenbeförderungsrecht werden die beteiligten Akteure (kommunale Aufgabenträger, Genehmigungsbehörden, Länder) zumindest angehalten, zunehmend eine nachhaltige und umweltorientierte Personenbeförderung im Geltungsbereich des PBefG zu erreichen. Die kommunalen Aufgabenträger sind auch bereits nach geltender Rechtslage aufgefordert, neben Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes auch dessen Umweltqualität in einem Nahverkehrsplan zu definieren (als Beispiel hier § 8 Absatz 3 Satz 2 PBefG).

Ein zwingendes Handeln oder auch nur ein definierter Pfad zur Erreichung der Klimaschutzziele, wie es das BVerfG in seinem Beschluss verlangt, lässt sich aber aus diesen Regelungen allein nicht schließen. Es gibt für die zuständigen Verwaltungsträger keine konkreten Klimaschutzziele, die im Einzelfall einzuhalten wären. Die Vorgaben eines Nahverkehrsplan sind nicht rechtlich durchsetzbar. Die Vorabbenachrichtigung für die Vergabe von Liniengenehmigungen nach § 8a Abs. 2 PBefG beispielsweise kann zwar definitive Vorgaben zu klimaschonenden Antriebsformen und andere Zielvorgaben zum Klimaschutz machen; sie kann aber von klimaschützenden Vorgaben im Nahverkehrsplan durchaus abweichen.

Die Berücksichtigung von nachhaltigen und umweltorientierter Personenbeförderung nach § 1a PBefG ist außerdem nur auf die im PBefG geregelten Typen des Verkehrs begrenzt. Eine Regelung zur Einschränkung des Individualverkehrs, der nicht im PBefG geregelt ist, zur Erreichung der Klimaschutzziele kann durch die Anwendung des § 1a PBefG nicht rechtlich verbindlich erreicht werden.

### 3.3 Straßenrecht – „Gründe des Wohls der Allgemeinheit“

Auch durch die Instrumente der Widmung bzw. Einziehung von Straßen könnten Straßenbehörden versuchen, die Nutzung von Straßen so zu gestalten, dass Klimaschutzziele frühzeitig erreicht werden. Die anzuwendenden Regelungen zur Gestaltung von Straßen (Widmungen und Einziehungen) befinden sich im landesrechtlichen Straßenrecht<sup>15</sup>, das von den Kommunen umgesetzt wird.

Die Widmung einer Straße führt grundsätzlich zu einer Zweckbestimmung der Straße für die Nutzung zu Zwecken der Fortbewegung in den verschiedensten Formen und auch der Kommunikation, zum Beispiel in Fußgängerzonen (Gemeingebrauch), § 13 StrG BaWü. Die Nutzung kann aber auf bestimmte Nutzungsarten, Nutzungszwecke oder Benutzerkreise beschränkt werden, entweder gleich bei der Widmung der Straße nach § 5 Abs. 3 Satz 2 StrG BaWü oder nachträglich nach § 5 Abs. 5 StrG BaWü. Eine Beschränkung auf bestimmte Nutzungsarten liegt vor, wenn die Straße etwa nur von Kfz oder nur von Radfahrern oder Fußgängern benutzt werden darf. Eine Beschränkung nach „Nutzungszwecken“ liegt zum Beispiel bei

<sup>15</sup> Das wird hier betrachtet am Beispiel Straßengesetz Baden-Württemberg, in der Fassung v. 11.05.1992 (GBl. S. 330, 683), zuletzt geändert durch Gesetz v. 12.11.2020 (GBl. S. 1039) m. W. v. 01.01.2021. Straßengesetze anderer Länder enthalten ähnliche Regelungen.

Wanderwegen vor. Eine Beschränkung der „Nutzerkreise“ ist etwa eine Reduzierung auf Anliegerverkehr.

Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde nach der StVO gehen aber bei einer nachträglichen Umwidmung dem Anliegen der Straßenbau(bau)behörde vor, § 5 Abs. 5 2. Halbsatz StrG BaWü. Diese Konkurrenzprobleme tauchen beispielsweise im Rahmen von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen auf, die sowohl verkehrsrechtliche als auch straßenbauliche Elemente enthalten. Daher können die oben beschriebenen Einschränkungen des Straßenverkehrsrechts durch den Vorrang der Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden auch in die Anwendung des Straßenrechts bei Widmungen und Einziehungen hineinwirken. Das bedeutet, dass zum Beispiel die Einrichtung von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen auch durch die oben beschriebenen Einschränkungen der StVO auf Gefahrenbegriff und die „zwingend erforderliche“ Beschilderung behindert sein könnten.

Das Straßenrecht enthält noch das Instrument der Einziehung einer Straße, das die Behörden zum klimaschützenden Zielen benutzen könnten. Voraussetzung einer Einziehung ist, dass „überwiegende Gründe des Allgemeinwohls“ die Einziehung erforderlich machen, § 7 Abs. 1 StrG BaWü. Die Einziehung muss durch Überwiegen anderer als Privatinteressen erforderlich sein. Da die Straße als öffentliche Einrichtung nicht allein der Erschließung der Anlieger, sondern auch dem allgemeinen Verkehrsbedürfnis in seinen unterschiedlichen Ausgestaltungen (z. B. Fußgängerverkehr, Fahrzeugverkehr, Ziel- und Durchgangsverkehr) dient, muss ein Ausgleich zwischen einer Vielzahl von Interessen erfolgen.<sup>16</sup> Wie sich aus der Regelung zur Einziehung in § 7 Abs. 6 StrG BaWü ergibt, ist auch eine Teileinziehung möglich, die darin bestehen kann, dass nur die Kfz-Fahrbahn oder der Rad- oder Gehweg eingezogen wird.

Eine Widmung oder (Teil-)Einziehung durch die Straßenbehörde, die die Umsetzung der Planungsverpflichtung des BVerfG-Beschlusses in konkretes Verwaltungshandeln bezweckt, wäre daher grundsätzlich nach den Regelungen des Straßenrechts möglich. Allerdings sind die Straßen in einem „dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden“ Zustand zu gestalten, § 9 Abs. 1 StrG BaWü, wobei das „Verkehrsbedürfnis“ unter Berücksichtigung vor allem des Autoverkehrs bestimmt wird. Außerdem dürfen die Straßenverkehrsbehörden vorrangig zur Gewährleistung der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs tätig werden, wodurch die Handlungsfreiheit der Straßenbehörden eingeschränkt sein könnte (s. o.).

Außerdem gibt es keinen individuellen Anspruch auf Bereitstellung eines Straßennetzes und auch keinen Anspruch auf Beschränkung des Straßennetzes auf bestimmte Nutzungsarten und keinen Anspruch auf (oder gegen) eine Teileinziehung.<sup>17</sup> Das „jedermann“ zustehende Recht auf Gemeingebrauch der Straße hat also nicht zur Folge, dass „jedermann“ bei Entziehung oder Einschränkung des

<sup>16</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.09.1990, Az. 1 BvR 988/90, juris, Rn. 5.

<sup>17</sup> VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 16.07.1992, Az. 5 S 650/92, juris, Rn. 22 -24.

Gemeingebrauchs in seinen Rechten verletzt ist. Gerichtlich kann somit eine Widmung oder (Teil-) Einziehung nicht erzwungen werden.

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass die Verwaltungspraxis, die geprägt ist durch die Rechtsprechung im Verkehrsrecht, bisher nicht auf eine Durchsetzung der Klimaschutzziele ausgerichtet ist. Die Schlüsselfrage ist daher, wie die durch das Bundesverfassungsgericht vorgegebene Planungsverpflichtung zur intertemporalen Freiheitssicherung auch im Verkehrsrecht rechtlich erreicht werden kann.

#### **4 Klimaschutz durch Verwaltungshandeln im Straßenrecht**

Um die Klimaschutzziele auch durch Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene bereits jetzt durchzusetzen, wird zunächst betrachtet, wie die Vorgaben des Klimaschutzes, die als Planungsverpflichtung durch das BVerfG interpretiert wurden, mit der bestehenden Kompetenzverteilung zu planerischem Handeln und Umsetzung auf den verschiedenen Ebenen Bund (auch EU) sowie Länder und Kommunen zusammenpassen (dazu sogleich unter 4.1).

Die (begrenzte) Auswirkung von Berücksichtigungsgeboten hinsichtlich des Klimaschutzes in verschiedenen Gesetzen für das Handeln von Behörden im Einzelfall wird unter 4.2 erörtert.

Mit dem Ziel, spezifische Maßnahmen der Behörden mit dem Vorsorgeprinzip des Bundesverfassungsgerichts zu vereinbaren, werden unbestimmte Rechtsbegriffe in den Fachgesetzen näher betrachtet (dazu unter 4.3), um durch Auslegung dieser Begriffe einen klimaschützenden Vorsorgecharakter des Verwaltungshandelns zu erreichen.

Die Ergebnisse werden unter 5 noch einmal kurz zusammengefasst und es wird ein Ausblick auf mögliche Änderungen gegeben, die den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur intertemporalen Freiheitssicherung auch auf der Ebene des Verwaltungshandelns Leben verleiht. Außerdem wird unter 6 dargestellt, welche Schritte notwendig sind, um Weiterentwicklungen im Verkehrsrecht auch in einer modernisierten Verwaltungsstruktur umzusetzen.

##### **4.1 Zuständigkeiten für Planungsverpflichtung des BVerfG**

Das BVerfG hat den Vorsorgeansatz für Klimaschutz, der verlangt, dass die Einhaltung der Ziele auch jetzt schon für die dann in späteren Jahren eintretende Wirkung vorausschauend geregelt werden müssen, an den Gesetzgeber gerichtet (s. o.). Diese Verpflichtung zur Planung trifft zunächst einmal den Gesetzgeber auf Bundesebene. Das Klimaschutzgesetz des Bundes führt zu einer nach Sektoren

aufgeteilten Zielsetzung zur Einsparung von klimaschädlichen Emissionen gemäß §§ 3 und 4 Abs. 1 i. V. m. der Anlage 2 zum Klimaschutzgesetz.<sup>18</sup>

Im Verkehrsrecht hat der Bund eine Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf Bundesfernstraßen und im Bereich Straßenverkehrsrecht zur Sicherheit der Straßen, soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit eine bundesweite Regelung erforderlich macht (Art. 72 Abs. 1 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG).

Fraglich ist aber, inwieweit der Bund auch planend und gestaltend zur Erreichung der Ziele im Verkehrsbereich tätig werden kann. Denn grundsätzlich sind die Planung und Gestaltung des Verkehrs auf verschiedenen Ebenen angesiedelt, also neben dem Bund auch bei Ländern und Kommunen. Dies gilt zum Beispiel für die Sicherstellung des öffentlichen Verkehrs nach dem PBefG, wonach die Genehmigungsbehörden und Aufgabenträger oftmals auf Kommunalebene tätig sind (siehe z. B. § 8 Abs. 3 und § 11 PBefG). Auch die Bestimmung der Nutzung des Straßenraums nach dem Straßenrecht liegt bei Ländern und Kommunen, wenn es sich nicht um Bundesfernstraßen handelt (s. o.). Die Länder haben auch in Klimaschutzgesetzen Zielsetzungen übernommen, die dann für öffentliche Stellen durch Rechtsverordnung verbindlich gemacht werden können, siehe §§ 3 und 6 Abs. 6 Klimaschutzgesetz NRW.<sup>19</sup>

Bei einer Kompetenzverteilung über mehrere Ebenen zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist die Frage, wie mit den gesetzlichen Klimaschutzvorgaben, die zunächst auf Bundes- aber auch auf Landesebene bestehen, im Sinne des BVerfG-Beschlusses vorausschauend geplant werden kann, so dass die Planungsverpflichtungen auch auf kommunale Ebene umgesetzt werden können. Die Länder und die kommunale Ebene müssten dazu eine Handlungskompetenz besitzen, um die vom BVerfG vorgegebene Planungsverpflichtung frühzeitig, bereits jetzt umsetzen zu können. Sie bräuchten eine Art Instrumentenkasten, der es ihnen erlaubt, auf kommunaler Ebene die Klimaschutzziele vorausschauend umzusetzen, so dass für spätere Generationen keine unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffe vorgenommen werden müssen. Das Planungsrecht des Baugesetzbuches (BauGB) wäre ein Beispiel, wo der Bund den Rahmen bundesrechtlich gesetzt hat, aber die Kommunen in lokalen Bebauungsplänen mit Verboten und Beschränkungen bestimmte Ziele erreichen können. Das BauGB hat für den Bereich Verkehr geregelt, dass bei der Aufstellung der Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB Folgendes zu berücksichtigen ist: „die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, auch im Hinblick auf die Entwicklungen beim Betrieb von Kraftfahrzeugen, etwa der Elektromobilität, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen

<sup>18</sup> Bundes-Klimaschutzgesetz v. 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513).

<sup>19</sup> Klimaschutzgesetz NRW v. 29.01.2013, in Kraft seit 07.02.2013, GV. NRW. S. 33.



Entwicklung.“ Diese Vorgabe muss jede Kommune im Einzelnen umsetzen, neben anderen Instrumenten aus dem BauGB.

Es ist nicht ersichtlich, dass die Fachgesetze im Verkehrsbereich wie StVO und StVG ein vergleichbares bundesrechtliches Instrumentarium haben, das den Kommunen erlaubt, Klimaschutz auf lokaler Ebene jetzt umzusetzen und somit der vorausplanenden Verpflichtung des Bundesverfassungsgerichtsbeschlusses zu entsprechen (s. o.).

Soweit kein umfassendes Instrumentarium für den Bereich Verkehrsrecht vorliegt, um die vom Bundesverfassungsgericht vorgeschriebenen intertemporalen Freiheitsschutz auch auf den Ebenen Länder und Kommunen umsetzen zu können, können die kommunalen Behörden die Klimaschutzvorgaben nur unter den in den Fachgesetzen inhärenten Beschränkungen und gehemmt durch die Zersplitterung auf verschiedene Fachgesetze umsetzen.

#### 4.2 Berücksichtigungsgebote für Klimaschutzziele in Fachgesetzen

Regelungen in den Klimaschutzgesetzen des Bundes und der Länder sowie Regelungen in Fachgesetzen, die eine Berücksichtigung des Klimaschutzes bei Planungen und Handlungen der Behörden verlangen, tragen dazu bei, dass Verwaltungshandeln auch im Bereich Verkehr darauf ausgerichtet wird, die Erreichung der Klimaschutzziele zu ermöglichen.

##### 4.2.1 Berücksichtigungsgebot in Klimaschutzgesetzen

Das Klimaschutzgesetz des Bundes sieht in § 13 Abs. 1 vor, dass die Behörden bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des Klimaschutzgesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen haben. Das allgemeine Berücksichtigungsgebot in § 13 Abs. 1 Klimaschutzgesetz adressiert vom Ansatz her alle Träger öffentlicher Aufgaben. Das Gebot ist somit nicht nur für Behörden auf Bundesebene, sondern auch für solche auf Landes- und Kommunalebene zu berücksichtigen.<sup>20</sup> Nach § 13 Absatz 1 Satz 2 Klimaschutzgesetz bleiben die Kompetenzen der Länder und Kommunen unberührt, das Berücksichtigungsgebot innerhalb ihrer Verantwortungsbereiche auszugestalten.

Klimaschutzgesetze der Länder bringen auch konkrete Handlungsstrategien für den Verkehr ins Spiel, wie beispielsweise § 29 HmbKliSchG. Ziel in Hamburg ist es zum Beispiel, eine nachhaltige und emissionsarme Mobilität zu erreichen, insbesondere durch die Verbesserung und Optimierung des Angebots des ÖPNV, mit dem Ziel einer Steigerung des ÖPNV-Anteils sowie durch die schrittweise Ersetzung von Fahrzeugen mit fossilen Antrieben durch andere klimafreundliche Antriebsformen.

<sup>20</sup> Siehe dazu näher *Scharlau, v. Swieykowski-Trzaska, Keilmeyer, Klinski und Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1 (6 ff).*

Dadurch sollen die Sektorenziele erreicht werden, die sich aus einem Vergleich mit den Emissionen aus dem Jahr 1990 ergeben.

Im Einzelfall kann der völlige Ausfall der Berücksichtigung von relevanten Belangen zu einem Ermessensausfall führen, der gerichtlich angreifbar ist.<sup>21</sup> Allerdings ist fraglich, ob die Wirkung gesetzlicher Regelungen, die die Behörden dazu verpflichten, die Klimaschutzziele zu berücksichtigen, über eine allgemeine Orientierungsgröße hinausgeht und den Behörden konkretes Verwaltungshandeln vorgibt. Das Berücksichtigungsgebot der Klimaschutzgesetze macht den Klimaschutz zwar zu einem wichtigen Abwägungsbelang, begründet aber eher keine Pflicht zu einem gestaltenden, vorbeugendem Verwaltungshandeln, das die Erreichung der Klimaschutzziele intertemporal sichert.<sup>22</sup> Die Regelungen enthalten keine konkreten Vorgaben für ein solches Handeln der Verwaltungsträger.<sup>23</sup>

#### 4.2.2 Klimaschutz im Personenbeförderungsgesetz (PBefG)

Auch im Verkehrsbereich hat der Gesetzgeber bereits festgesetzt, dass Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit zu beachten sind. Die in § 1a PBefG verankerte Zielsetzung zum Klimaschutz und der Nachhaltigkeit (s. o.) stärkt nun die Berücksichtigung dieser Ziele bei allen Verkehrsarten und –formen des PBefG. Aber die Auslegung in diesem Sinne in Bezug auf den Begriff „öffentliches Verkehrsinteresse“ kann kaum eine Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs erreichen, wenn dieser nicht im Gesetz behandelt wird (s. o.).

#### 4.2.3 Berücksichtigungsgebot in ÖPNV-Gesetzen der Länder (Auswahl)

Auch ÖPNV-Gesetze der Länder enthalten zum Teil Regelungen, nach denen der Klimaschutz zu berücksichtigen ist. Als Auswahl sollen hier die Regelungen in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Berlin genannt werden.

Nach dem ÖPNV-Gesetz NRW soll bei dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur der schienengebundene Personennahverkehr gegenüber dem Straßenverkehr, der Erhalt und Ausbau vorhandener Verkehrswege gegenüber dem Neubau sowie des ÖPNV unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Klima- und Umweltschutzes (...) soweit wie möglich Vorrang erhalten, § 2 ÖPNV-Gesetz NRW. Auch bei der Aufstellung des Nahverkehrsplanes, der die „öffentlichen Verkehrsinteressen des Nahverkehrs“ konkretisiert, sind die „Belange des Klima- und Umweltschutzes“ zu berücksichtigen, § 8 Abs. 1 ÖPNV-Gesetz NRW. Außerdem kann das Land NRW, das die Quoten der Clean Vehicle Directive und des Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetzes einzuhalten hat, durch Weisungen die „Wahrung von Verkehrsinteressen des Landes“ sichern, § 16 Abs. 6 ÖPNVG NRW.

<sup>21</sup> BVerwG, Urt. v. 20.05.1987, Az. 7 C 60/85, juris, Rn. 10 ff.

<sup>22</sup> Siehe dazu auch VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 19.11.2020, Az. 5 S 1107/18, juris, Rn 88.

<sup>23</sup> ThürÖVG, Beschl. v. 05.08.2020, Az. 1 EO 320/20, juris, Rn. 32.

Das ÖPNV-Gesetz Baden-Württembergs regelt, dass die Investitionsplanung „Belange des Umweltschutzes“ berücksichtigen muss, § 10 ÖPNV-Gesetz Baden-Württemberg. Allgemein soll der ÖPNV dafür sorgen, dass den Belangen des Umweltschutzes, der Energieeinsparung und der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs Rechnung getragen wird, § 1 ÖPNV-Gesetz Baden-Württemberg.

Das Mobilitätsgesetz Berlin sieht die Weiterentwicklung eines umwelt- sowie klimaverträglich ausgestalteten Verkehrssystem vor, § 1 Abs. 1 Satz 1. Verkehrsbedingte Beeinträchtigungen von Klima, Umwelt und Gesundheit sollen reduziert und der Wirtschaftsverkehr für das jeweilige Umfeld verträglich abgewickelt werden nach § 6 Abs. 2. Außerdem soll die Verkehrsverlagerung und der Einsatz alternativer Technologien zur Einhaltung der Klimaschutzziele führen, § 8 Abs. 1.

Weiterhin soll in Berlin zur Verringerung der verkehrstechnischen Beeinträchtigungen von Klima und Umwelt, zur Vermeidung von Gesundheitsbeeinträchtigungen (Luftschadstoffe und Lärm) sowie unter Berücksichtigung der Anforderungen der Energieeffizienz die Leistungserbringung im ÖPNV auf Schiene und Straße über geeignete Anforderungen und Maßnahmen bei Planung und Bau von Infrastruktur sowie Beschaffung und Ausgestaltung von Fahrzeugen schrittweise bis spätestens 2030 auf einen vollständigen Betrieb mit alternativen Antrieben umgestellt werden, § 26 Abs. 9 Berliner Mobilitätsgesetz.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Klimaschutzziele in verschiedenen Regelungen zwar als Programmsatz aufgenommen werden. Die Planungsverpflichtung des Bundesverfassungsgerichts zur frühzeitigen Umsetzung der Klimaschutzziele, um spätere (unverhältnismäßige) Freiheitsbeschränkungen zu vermeiden, wird durch die Regelungen zur Berücksichtigung der Klimaschutzziele aber nicht erreicht. Sie verpflichten die Verwaltungsbehörden nicht dazu, durch konkretes Verwaltungshandeln die in den Klimaschutzgesetzen des Bundes und der Länder festgelegten Ziele zu erreichen.

#### 4.3 Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe

Die Verwaltungspraxis im Straßenrecht ist, wie oben beschrieben, durch von der Rechtsprechung vorgegebene Ausrichtung auf Gefahrenabwehr und den Erhalt von bestimmten Verkehrstypen beschränkt. Im Bereich der Nutzung von Straßen ist eine Selbstbeschränkung der Verwaltung bisher feststellbar.

Um den Vorgaben des BVerfG zur intertemporalen Freiheitssicherung auch in der Verwaltungspraxis Bestand zu geben, bleibt zu untersuchen, welche konkreten Maßnahmen sich durch eine veränderte Anwendung von Gesetzen, insbesondere durch Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen im Verkehrsrecht, herbeiführen ließen. Das soll anhand von Regelungen mit unbestimmten Rechtsbegriffen in verschiedenen Fachgesetzen betrachtet werden.

#### 4.3.1 „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ nach StVO

Fraglich ist, ob Straßenverkehrsbehörden auf kommunale Ebene Maßnahmen ergreifen können, die über die bereits in der StVO festgelegten Maßnahmen hinausgehen können. Beispielsweise wäre zu überlegen, ob eine Stadt oder Gemeinde ganze Gebiete für den Betrieb mit ausschließlich sauberen Fahrzeugen (Elektro oder Brennstoffzelle) festlegen könnte.

Dies könnte grundsätzlich auf der Grundlage der Generalklausel des § 45 Abs. 1 StVO geschehen. Danach können die Straßenverkehrsbehörden Verkehrsbeschränkungen aus Gründen der „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ anordnen (s. o.). Die Beschränkung einer Anordnung auf Maßnahmen aus Gründen der Sicherheit des Verkehrs sehen eine konkrete Gefahrenlage vor, was bedeutet, dass der Eintritt eines schädigenden Ereignisses hinreichend wahrscheinlich sein muss (s. o.).

Wie oben bereits angesprochen, enthält das Straßenverkehrsrecht nicht nur Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, sondern auch Maßnahmen, die auch zur Vermeidung von Belästigungen dienen. Nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO können Verkehrsbeschränkungen und -verbote zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Einwirkungen, die vom Kfz-Verkehr herrühren, vorgenommen werden. Maßnahmen sind aus Lärmschutzgründen zulässig, wenn der Lärm das örtlich akzeptable Maß überschreitet und dies dem Betroffenen nicht zumutbar ist.<sup>24</sup> Damit kann ein Anspruch auf straßenverkehrsrechtliches Einschreiten bestehen, wenn der Lärm Beeinträchtigungen für die Wohnbevölkerung mit sich bringt. Die Anordnung von Maßnahmen, zum Beispiel zur Aufstellung von geschwindigkeitsbegrenzenden Verkehrszeichen, kann daher so begründet werden. Maßgeblich für die Zumutbarkeit ist, ob der Lärm Beeinträchtigungen mit sich bringt, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss. Abzustellen ist auf die gebietsbezogene Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der betroffenen Anlieger sowie auf eine eventuell gegebene Vorbelastung.<sup>25</sup> Die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 1 der 16. BImSchVO können nicht unmittelbar angewendet werden, sondern werden nur als Orientierungshilfe für die Frage der Zumutbarkeit herangezogen.<sup>26</sup> Andere Maßnahmen als die Anordnung von Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen, insbesondere die Durchführung von Geschwindigkeitskontrollen auf der Grundlage von § 45 StVO, können nicht von Einzelnen verlangt werden.<sup>27</sup>

Bei Feinstaubemissionen hat das BVerwG dagegen entschieden, dass Grenzwerte auch dann einzuhalten sind, wenn ein Aktionsplan nicht aufgestellt worden ist.<sup>28</sup> Dabei hat das Gericht die genannte Verpflichtung der Straßenverkehrsbehörden zum

<sup>24</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986, Az. 7 C 76.84, juris, Rn. 13; OVG Bremen, Beschl. v. 11.02.2016, Az. 1 B 241/15, juris, Rn. 18.

<sup>25</sup> OLG Schleswig, Urt. v. 09.11.2017, Az. 2 LB 22/13, juris, Rn. 102.

<sup>26</sup> BVerwG, Urt. v. 22.12.1993, Az. 11 C 45.92, DVBl 1994, 758 f.; OLG Schleswig, Urt. v. 09.11.2017, Az. 2 LB 22/13, juris Rn. 104-107.

<sup>27</sup> BVerwG, Beschl. vom 23.04.2013, Az. 3 B 59.12, juris, Rn. 7.

<sup>28</sup> BVerwG, Urt. vom 27.09.2007, Az. 7 C 36.07, Rn. 25.

Einschreiten gegen die Feinemissionen unmittelbar aus der Vorschrift des § 45 Abs. 1 BImSchG hergeleitet, die bestimmt, dass die zuständigen Behörden die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung der durch eine Rechtsverordnung nach § 48a BImSchG festgelegten Immissionswerte sicherzustellen.<sup>29</sup> Sofern ein Luftreinhalteplan besteht, können die Behörden die dafür erforderlichen Verkehrsverbote gemäß § 45 Abs. 1f StVO anordnen.

Es gibt als jetzt schon spezielle Regelungen im Straßenordnungsrecht, die über die bloße Abwehr von Gefahren hinausgehen. Das lässt es vertretbar erscheinen, auch bei der Generalklausel die Beschränkung auf die Abwehr von Gefahren zu hinterfragen. Soweit die Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Behörden durch die oben dargestellte restriktive Rechtsprechung zum Begriff „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“, die oftmals auch mit Leichtigkeit des Verkehrs gleichgesetzt wird<sup>30</sup>, beschränkt sind, sind diese Einschränkungen aber jedenfalls seit dem Erlass des BVerfG-Beschlusses zum Klimaschutz u. E. nicht mehr zwingend und können von der Rechtsprechung in Zukunft auch anders interpretiert werden. Die Auslegung, was unter die unbestimmten Rechtsbegriffe „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ bzw. „Leichtigkeit des Verkehrs“ fällt, ist durch die Rechtsprechung des BVerfG neu zu überdenken. Nicht nur die Vermeidung von Lärm und Feinstaubemissionen kann unter „Sicherheit und Ordnung des Verkehrs“ fallen. Vielmehr sind jetzt weitergehende Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele durch den Klimaschutzbeschluss des BVerfG in den Bereich der Handlungsmöglichkeiten für Straßenordnungsbehörden gekommen.

Das BVerfG hat in seinem Beschluss zum Klimaschutz herausgestellt, dass aufgrund eines gesetzgeberischen Unterlassens bis zum Jahr 2030 daraus resultierende Freiheitsbeschränkungen nach dem Jahr 2030 unverhältnismäßig wären und daher jetzt staatliche Pflichten zum Handeln ausgelöst werden (s. o. unter 2). Diese Aufforderung zum Handeln richtet sich zunächst an den Gesetzgeber.

Allerdings ist jetzt auch auf Ebene der Länder und Kommunen durch den Beschluss des BVerfG das Klimaschutzgebot anders positioniert. Auch die Länder müssen in eigenen Klimaschutzgesetzen den Anforderungen des intertemporalen Ansatzes Rechnung tragen.<sup>31</sup> Auf kommunaler Ebene hat das BVerfG in anderem Zusammenhang festgestellt, dass bis gesetzliche Regelungsaufträge bestimmte Maßnahmen anordnen, auch die Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen zulässig ist, um verfassungskonformes Handeln der Behörden zu erreichen.<sup>32</sup> Kommunale Behörden müssen bei Eingriffen in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eine verfassungskonforme Auslegung der Fachgesetze vornehmen.<sup>33</sup> Eine Behörde muss somit

<sup>29</sup> BVerwG, Urt. vom 27.09.2007, Az. 7 C 36.07, Rn. 30.

<sup>30</sup> BVerwG, Urt. vom 24.01.2019, Az. 3 C 7/17, juris, Rn. 35; BVerwG, Urt. vom 11.12.2014, Az. 3 C 7/13, juris, Rn. 28.

<sup>31</sup> Siehe auch S. Schlacke, Klimaschutz – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, 912, 917.

<sup>32</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.11.1988, Az.1 BvR 1301/84, NJW 1989, 1271, 1273; so auch BVerwG E 71, 150, Urt. v. 14.03.1985, Az. 5 C 145/83.

<sup>33</sup> BVerwG, Urt. v. 27.02.2018, Az. 7 C 30/17, juris, Rn. 46.

durch das Ergreifen konkreter Maßnahmen ihrerseits dazu beitragen, die vom BVerfG im Klimaschutzbeschluss begründete Vorsorgeverpflichtung für die Erreichung der Ziele des Klimaschutzes über das Jahr 2030 hinaus zu beachten. Denn wenn ein Verwaltungshandeln geschützte Rechte verletzen könnte, dann müssen die Behörden grundsätzlich einschreiten und handeln, um die Individualinteressen ausreichend zu schützen.<sup>34</sup> Eine entsprechende Auslegung der Begriffe „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ bzw. „Leichtigkeit des Verkehrs“, die ein solches Handeln ermöglicht, ist damit grundsätzlich möglich. Die Wortlautgrenze einer verfassungskonformen Auslegung<sup>35</sup> scheint bei den Begriffen der „Ordnung des Verkehrs“ bzw. „Leichtigkeit des Verkehrs“ etwas weniger problematisch als bei dem Begriff „Sicherheit des Verkehrs“. Gerade bei dem Begriff „Leichtigkeit des Verkehrs“ kann die (beabsichtigte) Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs untergebracht werden. Der Beschluss des BVerfG zum Klimaschutz, das einen späteren Eingriff in die Freiheitsrechte durch jetziges Unterlassen intertemporal betrachtet, führt im Ergebnis dazu, dass auch kommunales Handeln jetzt gefragt ist, um eine spätere unverhältnismäßige Verletzung der Freiheitsrechte zu vermeiden.

Entscheidend für ein klimaschützendes Handeln der kommunalen Behörden im Bereich des Straßenverkehrsrechts wäre aber, dass es für den Verkehr eine klimarechtliche Zielvorgabe gibt (s. o. zu den Vorgaben auf Bundes- und auf Landesebene), die durch Maßnahmen der Kommunen im Verkehr umzusetzen sind. Eine Rationierung der Bundeszielvorgaben auf die kommunale Ebene im Bereich Verkehr ist ein besonders im Blick zu behaltender Lösungsansatz, um kommunales Verwaltungshandeln zum Klimaschutz zu konkretisieren und zu rechtfertigen.

Sicherzustellen wäre bei einem solchen Tätigwerden der Straßenverkehrsbehörden, dass die zu ergreifende Maßnahme nach der StVO nachweislich auch der Einhaltung dieser Ziele dienen. Es müsste also beispielsweise durch Zertifikat oder einen anderen Nachweisprozess die klimaschützende Ausrichtung der Maßnahme nachweisbar sein. Beispielsweise wäre dies denkbar bei Maßnahmen, die nur Fahrzeuge mit Betrieb durch Strom aus erneuerbaren Energiequellen am Verkehr teilnehmen lassen.

Ähnliche Argumente zur Auslegung der Begriffe „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ in der StVO können auch bei Entscheidungen über Tempo 30-Zonen (§ 45 Abs. 1c StVO), Begegnungszonen mit Tempo 10 km (§ 45 Abs. 1d StVO), Fahrradzonen (§ 45 Abs. 1i StVO) oder City-Mautzonen (§ 45 Abs. 1e StVO) herangezogen werden. Aber nur weil die StVO diese Tatbestände rechtlich ausformuliert hat, bedeutet dies nicht, dass nicht auch über diese speziellen Tatbestände hinausgehende Verwaltungsmaßnahmen ergriffen werden können, die auf der Generalklausel des § 45 Abs. 1 StVO beruhen, wobei die Begriffe der „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ in der Generalklausel des § 45 Abs. 1 StVO im Lichte des durch das BVerfG festgelegten Vorsorgeprinzips interpretiert werden können. Auch die

<sup>34</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986, Az. 7 C 76/84, juris, Rn. 10.

<sup>35</sup> BVerfG, Urt. v. 24.04.2013, Az. 1 BvR 1215/07, juris, Rn. 149.

Einrichtung einer Sonderfahrspur für Fahrgemeinschaften auf dieser Grundlage wäre damit beispielsweise denkbar.

#### 4.3.2 „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ - Elektromobilitätsgesetz

Kommunen sind nach § 3 des Elektromobilitätsgesetz berechtigt, Maßnahmen zu ergreifen, um elektrisch betriebenen Fahrzeugen<sup>36</sup>, wie Batterieelektrifahrzeug, Plug-in-Hybrid oder Brennstoffzellenfahrzeug, Bevorrechtigungen einzuräumen. Bevorrechtigungen dürfen hinsichtlich des Parkens im öffentlichen Raum, der Nutzung von für besondere Zwecke bestimmte öffentliche Straßen oder Wege, der Zulassung von Ausnahmen von Zufahrtsbeschränkungen oder Durchfahrtsverboten sowie hinsichtlich der Parkgebühren eingeführt werden.

Diverse Kommunen wenden das Gesetz eher flankierend zur Verkehrsplanung und für Umweltkonzepte vor allem im Bereich Parkraumbewirtschaftung an; viele Kommunen wenden es jedoch gar nicht an.<sup>37</sup> Als Hürden für die mangelnde Anwendung werden die fehlenden Standards bei der Beschilderung von Parkplätzen für elektrisch betriebene Fahrzeuge benannt. Außerdem sei die Förderung der Elektromobilität in einem Zielkonflikt mit anderen Zielen der Kommunen wie dem Ausbau des ÖPNV und das Hinausdrängen des motorisierten Individualverkehrs.<sup>38</sup>

Rechtlich ist die Bevorrechtigung nach § 3 Elektromobilitätsgesetz dadurch begrenzt, dass auch diese Maßnahmen nur zulässig sind, soweit dadurch nicht die „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ beeinträchtigt wird. Wie oben bereits ausgeführt, können diese unbestimmten Rechtsbegriffe im Lichte des Klimaschutzbeschlusses des BVerfG ausgelegt werden. Insoweit gilt das für die StVO oben Gesagte hier entsprechend. Allerdings wäre bei einer Bevorrechtigung von Plug-in-Hybriden nach dem Elektromobilitätsgesetz darauf zu achten, dass entsprechende Nachweise für eine klimaschützende Wirkung des Einsatzes dieser Fahrzeuge erbracht werden können (s. o. zum Erfordernis von Nachweisen).

#### 4.3.3 „Gründe des Allgemeinwohls“ - Straßenrecht der Länder

Eine Möglichkeit, die Nutzung von öffentlichen Straßen zu nicht-motorisierten Zwecken zu erzwingen, könnte sein, Parkraum aus dem öffentlichen Raum durch die Teileinziehung von Straßen zur nicht-motorisierten Nutzung rauszunehmen. Dies ist so schon im Ansatz in § 4 Abs. 1 BerlStrG vorgesehen: „Von der Möglichkeit der Teileinziehung soll insbesondere dann Gebrauch gemacht werden, wenn zur Realisierung von Maßnahmen der Verkehrslenkung und Verkehrsberuhigung bestimmte Verkehrsarten auf Dauer von dem durch die Widmung der Verkehrsfläche festgelegten verkehrsüblichen Gemeingebrauch ausgeschlossen werden sollen.“

<sup>36</sup> § 2 Elektromobilitätsgesetz.

<sup>37</sup> Erfahrungsbericht 2018 vom BMVI und BMU zum Elektromobilitätsgesetz, [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Verkehr/emog\\_bericht\\_2018\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Verkehr/emog_bericht_2018_bf.pdf), abgerufen am 30.06.2021.

<sup>38</sup> Erfahrungsbericht, a. a. O., Seite 37.

Andere Straßengesetze der Länder können durch den Beschluss des BVerfG entsprechend ausgelegt werden, soweit eine Einziehung aus überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls zugelassen ist (siehe zum Beispiel § 7 Abs. 1 StrG BaWü).

Wenn nachweisbar ist (s. o.), dass zur Erreichung der festgesetzten Klimaschutzziele des Bundes (oder des Landes) durch eine Teileinziehung der kommunalen Straßenbaubehörden beigetragen werden kann, dann wäre auch hier der Beschluss des BVerfG bei der Interessenabwägung der „Gründe des Allgemeinwohls“ zu berücksichtigen. Insbesondere wären die Interessen der späteren Generationen zur nicht übermäßigen Einschränkung ihrer Freiheitsrechte bei der Interessenabwägung miteinzubeziehen. Damit könnte eine Umwandlung einer für den Kfz-Verkehr gewidmeten Straße in eine Fußgängerzone begründet werden. Möglich wäre so auch eine vorsorgliche Teileinziehung von Flächen für „schwächere“ Verkehrsteilnehmer, damit Gehwege oder Radwege später zum Beispiel nicht zu Parkbuchten für Kfz umgewandelt werden können.

#### 4.3.4 Verfassungskonforme Auslegung im Rahmen des PBefG

Die Regelung des § 1a PBefG trägt dem Bestreben Rechnung, den Klimaschutz insbesondere im Verkehrsrecht zu stärken.<sup>39</sup> Allerdings wird dadurch nur eine Berücksichtigung des Ziels der Umweltverträglichkeit und des Klimaschutzes neben anderen Interessen des Verkehrs erreicht (s. o.). Trotz des Typenzwangs und der Ausrichtung auf den Schutz des Gewerbes im PBefG kann aber im Personenbeförderungsrecht neben der neuen Verpflichtung zur Berücksichtigung des Klimaschutzes nach § 1 a PBefG auch durch Auslegung von Begriffen wie „öffentliches Verkehrsinteresse“ mehr Dynamik erzeugt werden.

Die Aussagen im Beschluss des BVerfG zur Intertemporalität von Freiheitsgrundrechten in Verbindung mit dem Staatsziel Umweltschutz müssen auch bei der Auslegung des Begriffs „öffentliches Verkehrsinteresse“ berücksichtigt werden. Insofern gelten die Aussagen oben zu der Auslegung der Begriffe in der StVO hier entsprechend. Das bedeutet zum Beispiel, dass auch parallele Verkehre, wenn sie dem Klimaschutz dienen würden, zuzulassen wären. Bei der in einem Antrag auf Erteilung einer Liniengenehmigung nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG vorzunehmenden Bewertung von Verkehrsbedürfnissen der unterschiedlichsten Art und ihrer befriedigenden Bedienung sowie bei der Bewertung einer wesentlichen Verbesserung der Verkehrsbedienung kommt der Genehmigungsbehörde ein Beurteilungsspielraum zu, der auch die Frage einschließt, wie gewichtig einzelne öffentliche Verkehrsinteressen sowohl für sich gesehen als auch im Verhältnis zu anderen sind.<sup>40</sup> Über den Umweg des Nahverkehrsplanes, der gegebenenfalls eine Nutzung von Fahrzeugen mit nicht-fossilen Antrieben vorsieht, kann die Behörde bereits klimaschützende Erwägungen mit einbeziehen (§ 8 Abs. 3a Satz 2 PBefG). Aber die Existenz mehrerer Verkehrssysteme nebeneinander kann auch im „öffentlichen Verkehrsinteresse“ sein. Dazu ist es notwendig, das öffentliche Verkehrsinteresse nicht nur als Konzept zu verstehen, dass vor Wettbewerbern schützt, sondern den

<sup>39</sup> Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/26175.

<sup>40</sup> OVG NRW, Urt. v. 10.12.2019, Az. 13 A 254/17, juris, Rn. 44.



Vorsorgegrundsatz des BVerfG auch bei der Auslegung des Begriffs des „öffentlichen Verkehrsinteresses“ ausreichend zu berücksichtigen.

Auch eigene Maßstäbe des BVerfG, die im Rahmen des PBefG aufgestellt wurden, sind nach dem Beschluss des ersten Senats zum Klimaschutz neu zu überdenken: Das Rückkehrgebot für Mietwagen in § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG wurde zwar vom BVerfG als mit dem Grundgesetz vereinbar beurteilt.<sup>41</sup> Allerdings ist aufgrund klimaschädlicher Folgen von potenziellen Leerfahrten diese Auslegung des Rückkehrgebotes zu hinterfragen. Das Rückkehrgebot, das die Freiheit der Berufsausübung nach Art. 12 GG berührt, muss durch „vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt“ sein.<sup>42</sup> Die Rechtfertigung durch vernünftige Gemeinwohlerwägungen ist im Lichte des Beschlusses des BVerfG zu sehen. Wenn es nachweisbar wäre, dass die Rückkehrpflicht der Erreichung der Klimaschutzziele im Wege steht, dann wäre dies nicht im Sinne des bereits beschriebenen Vorsorgeansatz des BVerfG. Die Regelung des § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG wäre insofern verfassungskonform auszulegen. Um ein (vermutetes) Herumfahren von Mietwagen zu begrenzen, kann dem eine straßenverkehrsrechtliche Regelung zu Parkplätzen für diese Verkehre abhelfen.

#### 4.3.5 Auslegung bei Maßnahmen zur Parkraumverknappung

Maßnahmen der Kommunen zur Parkraumverknappung sollen mehr Straßenraum für klimafreundlichere Verkehrsmittel schaffen und somit die Erreichung der Klimaschutzziele fördern. Solche Maßnahmen können auf verschiedene Rechtsgrundlagen gestützt werden.

Sowohl nach dem Carsharing-Gesetz als auch nach dem Elektromobilitätsgesetz können Kommunen Bevorrechtigungen für das Parken mit Carsharing-Fahrzeugen bzw. Elektro-Fahrzeugen festsetzen, soweit dadurch die „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ nicht beeinträchtigt ist (§ 3 CarsharingG sowie § 3 Elektromobilitätsgesetz). Wie bereits oben dargestellt, sind bei der Auslegung der Begriffe „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ die Aussagen des BVerfG über Intertemporalität von Freiheitsgrundrechten im Bereich Klimaschutz zu beachten. Ein Nachweis für die Erforderlichkeit von Maßnahmen zur Parkraumnutzung, um die Klimaschutzziele zu erreichen, wäre, wie bereits oben beschrieben, auch in diesem Rahmen zu führen.

Das Bewohnerparken kann aufgrund einer landesrechtlichen Ermächtigung durch Kommunen mit Gebühren reguliert werden. Die Parkgebühren für das Bewohnerparken sind nach der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr seit 01.10.2020 nicht mehr beschränkt. Die Landesregierungen sind ermächtigt, Gebührenordnungen für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen zu erlassen oder die Kommunen dazu zu ermächtigen. Gemäß § 6a Absatz 5a Satz 3 StVG kann bei der Ermittlung der Höhe der Gebühren für das Bewohnerparken die „Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner“ berücksichtigt werden. Die Begriffe „Bedeutung der

<sup>41</sup> BVerfG, Urt. v. 14.11.1989, Az. 1 BvI 14/85, juris, Rn. 45 ff.

<sup>42</sup> BVerfG, Urt. v. 14.11.1989, Az. 1 BvI 14/85, juris, Rn. 62.

Parkmöglichkeiten“ und „der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner“ ist von den Kommunen vor dem Hintergrund der Planungsverpflichtung für die Einhaltung der Klimaschutzziele laut BVerfG-Beschluss zu bewerten und entsprechend auszulegen (s. o.).

Wenn etwa ein Drittel des Parkraums für Carsharing und Elektromobilität und ein weiteres für Bewohnerparken zugelassen ist, dann kann das letzte Dritte nach Angebot und Nachfrage verwaltet werden. Es besteht die Möglichkeit, dieses letzte Drittel aus dem öffentlichen Parkraum im Wege einer Teileinziehung rauszunehmen, wenn dafür „überwiegende Gründe des Allgemeinwohls“ sprechen (s. o. zur Teileinziehung). Allerdings wäre dies ohne ein privates Angebot von Parkraum kaum denkbar, denn bei der Entscheidung über die überwiegenden Gründe des Allgemeinwohls geht es um eine Interessenabwägung, die eine vollständige Beschränkung des öffentlichen Parkraumes unverhältnismäßig erscheinen ließe.

Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im Verkehrsrecht eröffnet den Behörden Handlungsmöglichkeiten, um Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele auf lokaler Ebene vorzunehmen und damit dem Vorsorgeansatz des Bundesverfassungsgerichts aus seinem Klimaschutzbeschluss Rechnung zu tragen. Dies ist beispielsweise durch eine Auslegung des Begriffs „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ der StVO möglich oder des unbestimmten Rechtsbegriffs des „öffentlichen Verkehrsinteresses“ im PBefG. Außerdem gibt es Möglichkeiten für Straßenverkehrsbehörden, die Maßnahmen zur Verhütung von Belästigungen der StVO zu bemühen, die einen klimaschützenden Charakter haben können. Für die Straßenbehörden könnte eine Ausweitung der Praxis zur Teilentziehung die Erreichung der Klimaschutzziele vorantreiben. Auch Maßnahmen zur Verknappung von Parkraum können im Wege der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen von den Behörden vorgenommen werden.

## 5 Ausblick auf mehr Klimaschutz im Verkehrsrecht

Maßnahmen der Verwaltungsbehörden auf der Grundlage von Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe sind im Ansatz noch recht kleinteilig auf die verschiedenen Fachgesetze verteilt. Sowohl im Straßenverkehrsrecht als auch im Straßenrecht sind die Tatbestände für Maßnahmen zum Klimaschutz unsortiert und eher zufällig. Auch das PBefG enthält keinen wirksamen Gesetzesvorbehalt zur Einhaltung der Klimaschutzziele. Ein Gesamtinstrumentarium, das Behörden auf kommunaler Ebene erlauben würde, gesetzliche Vorgaben, wie sie das BVerfG in dem Beschluss zum Klimaschutz verlangt hat, jetzt auf kommunale Ebene umzusetzen, gibt es (noch) nicht.

Das Gebot des vorsorglichen Handelns, wie vom BVerfG verlangt, hat für den Bundesgesetzgeber auch im Hinblick auf die Ausgestaltung kommunaler Eingriffe einen Gestaltungsspielraum eröffnet, der über die bloße Änderung des

Klimaschutzgesetzes hinausgeht. Mit gesetzgeberischen Kompetenzen auf Bundesebene kann ein Instrumentarium geschaffen werden, das es Behörden auf kommunaler Ebene erlaubt, die Vorgaben des BVerfG in dem Klimaschutzbeschluss effektiver umzusetzen.

Die Grenzen des Ordnungsrechts der Straßenverkehrsordnung bzw. des Straßenverkehrsgesetzes gegenüber den Raumplanungskompetenzen und den Pflichten der Länder (unter Mitwirkung der Kommunen) zur Einhaltung der Klimaschutzziele wären außerdem unter dem Aspekt Klimaschutz neu zu betrachten. Im Bereich Parkraumbewirtschaftung könnte ein Zusammenwirken der Flächennutzungsplanung zur Verknappung des Parkraums mit der Stellplatzschaffungspflicht (soweit sie noch besteht) aus der eher ordnungsrechtlichen Bauleitplanung im Hinblick auf den Klimaschutz näher untersucht werden. Auch in diesem Bereich stellen sich die Fragen der Auslegung des Ordnungsrechts gegenüber dem Planungsrecht wie bei der Straßenverkehrsordnung gegenüber Vorgaben zur gestaltenden und planenden Verpflichtung zum Klimaschutz. Insgesamt wäre im Hinblick auf den Klimaschutz näher zu bestimmen, wie die Grenze des Ordnungsrechts der StVO bzw. des StVG gegenüber den Raumplanungskompetenzen und Verpflichtungen der Länder zur Gestaltung des Klimaschutzes gezogen werden kann.

Ein weiterer Ansatz wäre auch eine direktere Zuordnung der Klimaschutzziele vom Bund auf die Kommunen, ohne notwendigerweise über die Klimaschutzziele auf Landesebene zu gehen, unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Garantien für kommunale Selbstverwaltung. Gerade für den Verkehrsbereich, in dem die Kompetenzen insbesondere bei Bund und Kommunen liegen (und nur in sehr eingeschränktem Maße bei den Ländern), wäre eine Rationierung der Klimaschutzziele vom Bund direkt für die Kommunen zu erwägen.

Soweit der Bund aber untätig bleiben sollten, wäre auch eine unmittelbare Wirkung des BVerfG-Beschlusses gegenüber Landesgesetzgeber und Verwaltung näher in den Blick zu nehmen. Auch die Länder müssen sich jetzt gegen Umweltklagen zur Nichteinhaltung der Klimaschutzziele verteidigen können.

Die Entwicklung des Verkehrsrechts auf Landes- oder Bundesebene würde aber allein nicht die Freiheitssicherung späterer Generationen erreichen. Eine Neuordnung der kommunalen Verwaltungsstruktur hin zu einer integrierten Mobilitätsverwaltung (siehe Annex) wäre ein von den Kommunen selbst zu schaffender Zustand, um den vom BVerfG Vorsorgeansatz der Klimaschutzziele im Bereich der Mobilität aufzugreifen.

## 6 Schaffung einer integrativen Mobilitätsverwaltung auf kommunaler Ebene - Analyse, Konzeption und Umsetzung

Viele Kommunen stehen vor der Herausforderung, immer anspruchsvollere Wünsche ihrer Bürgerinnen und Bürgern im Bereich der Mobilität in Einklang mit Anforderungen des Umwelt- und Klimaschutzes und der Stadtraumnutzung und -verteilung bringen zu müssen. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts mit den Anforderungen an die Freiheitssicherung für spätere Generationen hat diese Spannungslage noch verstärkt. Die Organisation des klassischen ÖPNV auf kommunaler Ebene kann diesen Zielkonflikt nur begrenzt auflösen. Auch Weiterentwicklungen im Verkehrsrecht in den nächsten Jahren allein würden ohne eine Modernisierung der Verwaltung auf institutioneller Ebene nicht ausreichen, um die Klimaschutzziele umzusetzen. **Ziel ist es daher, eine Verwaltungseinheit zu schaffen, die in der Lage ist, ein inter- bzw. multimodales holistisches Mobilitätskonzept für einen verkehrlich zusammenhängenden Teilraum (Region) über die herkömmlichen territorialen und sachlichen Zuständigkeitsgrenzen hinweg zu gewährleisten.**

Dazu sollte eine solche Einheit sowohl die Kompetenzen als auch die Mittel haben, Verkehrsträger-übergreifend zu planen, Maßnahmen zu koordinieren, umzusetzen und die Finanzierung abzuwickeln. Eine solche Mobilitätsverwaltung soll das Gesamtsystem „Mobilität“ für die Kommune als verkehrlich zusammenhängenden Teilraum effektiv und an den politisch vorgegebenden strategischen Zielen ausgerichtet steuern und bereitstellen. In dieser Einheit sollen alle dafür erforderlichen behördlichen Kompetenzen und Ressourcen gebündelt werden. Die Einheit kann stichworthaft beschrieben werden als „integrativer regionaler Mobilitäts-Aufgabenträger“. Der Mobilitäts-Aufgabenträger soll dabei nicht nur klassischen ÖPNV verantworten, sondern auch Mikromobilität, Shared Mobility, die Integration und Multimodalität (Fuß- und Radverkehr), Digitalisierung im Sinne von „Mobility as a Service“, ordnungsrechtliche Aspekte und Parkraumbewirtschaftung, Quer-, Dritt- und Nutznießerfinanzierung in Einklang bringen und die verschiedenen Planungswerke (Nahverkehrsplan, Bauleitplanung und weitere) unter dem Aspekt der Mobilität zu einem alle relevanten Verkehrsträger umfassenden, regionalen Mobilitätsplan integrieren.

Mehr Mobilität mit weniger Verkehr gelingt dann, wenn die sektoralen Zuständigkeiten überwunden werden und alle Fachkompetenzen gebündelt werden, die es zur Erfassung und Befriedigung der Mobilitätsbedarfe der Nutzenden braucht. Die zur gesamthaften Regelung der Mobilitätsbedürfnisse einer Kommune erforderlichen Kompetenzen sind aber in doppelter Hinsicht aufgesplittet:

Einerseits sind sachlich-organisatorisch verschiedene Stellen zuständig. Vielfach historisch gewachsene Zuständigkeiten basieren auf der impliziten Annahme, dass der Verkehr als ein unabhängiges Feld neben anderen Fachgebieten bearbeitet und gesteuert werden kann und dass innerhalb des Verkehrs verschiedene Zuständigkeiten für Infrastruktur und Regulierung sowie für verschiedene Verkehrsträger auf verschiedene Verwaltungseinheiten der jeweiligen Kommune (Stadt, Landkreis)

aufgeteilt werden können. Eine gesamthafte, vom *Mobilitätsbedarf* her planende und regional für alle Verkehrsträger zuständige Stelle fehlt. Tatsächlich muss Mobilität aber als Teilaspekt jeder anderen Planung und teilweise sogar als ein übergeordneter vorgeschalteter Aspekt behandelt werden, z.B. bei der baulichen Stadtplanung, die sich auch an Mobilitätsfragen ausrichten muss.

Andererseits besteht eine räumliche Zersplitterung schon zwischen Stadt und den umliegenden Kommunen oder den Kommunen untereinander. Obgleich bereits bestimmte Kooperationsformen etabliert sind, beschränken diese sich oftmals bisher auf Koordinierung und Kommunikation. Die Kooperation im Kernbereich „Mobilität“ ist dabei noch ausgeprägter als in den mobilitätsspezifischen Aspekten anderer Fachbereiche, wie z.B. der Raum- und Bauplanung. In Anbetracht der Tatsache, dass zum Beispiel eine Stadt ggf. jeden Tag Pendler aus dem Umland in großem Umfang, verglichen zu ihrer Einwohnerzahl, aufnehmen muss, erscheint eine wesentliche stärkere Institutionalisierung bis hin zur Übertragung von Aufgaben- und/oder Finanzierungsverantwortlichkeit auf eine übergeordnete Einheit geboten. Eine datenbasierte Analyse des Mobilitätsbedarfs in der Region muss zu den Aufgaben des „integrativen regionalen Mobilitäts-Aufgabenträgers“ gehören.

Es ist näher zu analysieren, welche Themenbereiche von der integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung bearbeitet werden müssen. Dieses Aufgabenspektrum kann zum Beispiel umfassen:

- > die ÖPNV-Trägerschaft,
- > die Parkraumbewirtschaftung,
- > das Straßen- und Straßenverkehrswesen,
- > Verkehrs- und Nahmobilitätsplanung,
- > weitere Aufgaben des bisherigen Mobilitätsamtes,
- > Teile der Bau- und Raumplanung und -aufsicht,
- > Teile der Bauförderung und -beratung,
- > Teile des Wohnungswesens,
- > Teile der Wirtschaftsförderung,
- > Teile des Immobilienmanagements,
- > Digitalisierungsaspekte.

Hervorzuheben ist auch die Integration mobilitätsrelevanter Planungskompetenzen und Planungswerke, insbesondere z.B. des Nahverkehrsplans, der Bauleitplanung

etc. Diese müssen gebündelt und ergänzt werden zu einem „integrierten regionalen Mobilitätsplan“.

Anschließend ist der bestehende Organisations- und Regelungsrahmen zu erfassen. Anhand der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, Verwaltungsorganisationen, Satzungen etc. ist zu bestimmen:

- > wie die Kompetenzen sachlich verteilt sind,
- > wie die Kompetenzen örtlich verteilt sind (Stadt/Kreis/mehrere Kreise),
- > auf welche gesetzlichen Grundlagen sich das Verwaltungshandeln stützt, insbesondere Ermächtigungsgrundlagen und Zuständigkeitsnormen.

Das Aufgabenspektrum der integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung darf aber nicht beschränkt sein auf koordinierende, planerische oder kommunikative Bereiche. Für eine effiziente Mobilitätssteuerung, die in der Lage ist, ein ganzheitliches Konzept umzusetzen und die Verkehrswende voranzutreiben und dabei ggf. auch bestehende Widerstände zu entkräften und teils gegenläufige Interessen miteinander in Einklang zu bringen, ist es erforderlich, dass eine zentrale Stelle auch wirkmächtig handeln kann. Erforderlich sind hoheitliche Befugnisse und Finanzmittel, um das Mobilitätskonzept nicht nur „für die Schublade“ zu entwickeln, sondern auch in die Praxis umzusetzen. Die integrative regionale Mobilitätsverwaltung muss zudem mit den erforderlichen personellen und finanziellen Verwaltungsressourcen ausgestattet werden, um als Einheit auf fachlich hohem Niveau effizient arbeiten zu können.

Aufbauend auf dieser Analyse kann ein Organisations- und Regelungskonzept für die integrierte Mobilitätsverwaltung **konzipiert** werden, das beschreibt, welche verwaltungsinternen und ggf. -externen Umstrukturierungen empfehlenswert sein können. Dazu sind auch spezifische Bedürfnisse der beteiligten Akteure in die weitere Planung einzubeziehen. Dadurch kann einerseits für wesentlich pragmatischere Lösungen gesorgt werden. Andererseits können etwaige Widerstände frühzeitig identifiziert und berücksichtigt werden.

Die Frage nach der interkommunalen Zusammenarbeit ist in dieser Phase ganz entscheidend. Es muss analysiert werden, wie die Interessen und Ressourcen von verschiedenen Kommunen möglichst gebündelt werden können, um größtmögliche Synergien zu entfalten, Herausforderungen möglichst effizient zu meistern und gleichzeitig den Anforderungen an eine gerechte Finanzierung und eine demokratische Rückbindung zu gewährleisten.

Eine gewichtige Frage wird auch die Organisationsform sein, ob die Mobilitätsverwaltung öffentlich-rechtlich (Eigenbetrieb, Zweckverband, interkommunale Kooperationsvereinbarung, Arbeitsgemeinschaft), privatrechtlich (GmbH) oder ggf. in Mischformen zu etablieren ist.

Bei allen Entscheidungen müssen der Aufgabenzuschnitt, die Finanzierung, die politischen und zivilgesellschaftlichen Bedürfnisse und ggf. auch rechtliche

Anforderungen, insbesondere Kommunalwirtschafts-, europäisches Beihilfen- und Vergaberecht, berücksichtigt werden.

Für die **Umsetzung** sind die Gründung von Gesellschaften oder Körperschaften, Entwürfe und Abschlüsse von Verträgen, Verabschiedungen von Satzungen, Umstrukturierungen der Verwaltung und weitere rechtliche Schritte ggf. notwendig.

Die integrative regionale Mobilitätsverwaltung kann als „Helfer der Mobilitätswende“ verstanden werden. Denn sie gibt der Verwaltung und Politik einen Instrumentenkasten an die Hand, um gesamtheitlich die Mobilität neu zu überdenken, zu planen und auch Veränderungs- und Verbesserungswünsche praktisch umzusetzen. Die Umsetzung der integrierten Mobilitätsverwaltung kann dazu beitragen,

- > die Attraktivität des ÖPNV zu erhöhen,

denn dieser wird mithilfe der integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung gesamtheitlich gedacht und insbesondere mit anderen Mobilitätsformen (Shared Mobility, Mikromobilität, Umweltverbund Fuß-/Radverkehr, MIV) verknüpft und tiefenintegriert. Der ÖPNV muss dadurch nicht mehr isoliert agieren, sondern kann seine spezifischen Stärken ausspielen und von den spezifischen Stärken anderer Modi des erweiterten Umweltverbundes (Lückenschluss, letzte Meile) profitieren. Die gesamte Stadt- und Umlandmobilität kann in ihrer Ausrichtung auf den erweiterten Umweltverbund umgestellt werden, so dass den Bürgerinnen und Bürgern echte Alternativen zum MIV zur Verfügung stehen, die einen Umstieg auf öffentliche Mobilitätsformen attraktiv erscheinen lassen. Die Bündelung in eine integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung minimiert dabei Reibungsverluste, die auf der aktuellen Zersplitterung beruhen. Die Planungs- und Umsetzungs komplexität einzelner Vorhaben wird durch die Zusammenfassung erheblich reduziert. Knowhow und Ressourcen können zentral gebündelt und damit effizienter genutzt werden.

Der gebietskörperschaftübergreifende Ansatz ermöglicht zudem die Mobilisierung von Ressourcen durch den Nutznießer grenzüberschreitender Maßnahmen (z. B. der Stadt bei Park and Ride-Plätzen auf dem Gebiet der umliegenden Kommunen), ohne vorher komplexe Verhandlungen und Sondierungen führen zu müssen. Dies führt zu einer bedarfsgerechteren Planung und Umsetzung von Mobilitätsvorhaben.

Dadurch, dass auch andere Verkehrsmittel des erweiterten Umweltverbundes in die primäre Planung und Umsetzung neben dem ÖPNV gleichberechtigt einbezogen werden, können zudem Vertrauensverluste im Zuge der Corona-Krise aufgefangen werden, ohne dass wegen der Ansteckung besorgte Bürgerinnen und Bürger auf den MIV verwiesen würden.

- > die Nutzung des ÖPNV zu steigern,

denn mit der Steigerung der Attraktivität geht naturgemäß eine Steigerung der Nachfrage einher. Der ganzheitliche Ansatz erlaubt es, mit dem erweiterten Umweltverbund die vielfältigen Use-Cases des PKW abzubilden und echte Alternativen ohne PKW in verschiedenen Situationen zu bieten. Durch die Ausdehnung des

Aufgabenfeldes der Mobilitätsverwaltung kann diese ggf. auch Push-Faktoren mobilisieren (Pkw-Maut, restriktives Parkraummanagement) und in der erweiterten Mobilitäts-, Raum- und Bauleitplanung Privilegierungen für den Umweltverbund von Anfang an mitdenken. Hierdurch wird seine relative Attraktivität gegenüber dem MIV gesteigert.

- > die Verlagerung von Verkehren des motorisierten Individualverkehrs auf den ÖPNV zu erreichen,

denn die Attraktivität des erweiterten Umweltverbundes und öffentlichen Verkehrs, einschließlich des ÖPNV, wird relativ zum MIV gesteigert (siehe hierzu bereits die Ausführungen zur Steigerung der Nutzung des ÖPNV).

- > die CO<sub>2</sub>-Emissionen des ÖPNV und des Verkehrssektors zu verringern,

denn durch den ganzheitlichen, integrativen Ansatz wird einerseits die Mobilität insgesamt effizienter organisiert. Dies erfolgt durch die Schaffung komfortabler Alternativen zum MIV in vielen Anwendungsfeldern, die klassischerweise dem PKW vorbehalten sind. Der PKW als ineffizientestes Verkehrsmittel von allen, wird dadurch in seiner Bedeutung reduziert. Andererseits wird auch der öffentliche Verkehr, einschließlich des ÖPNV effizienter, wenn er ganzheitlich geplant und umgesetzt wird, da hierdurch ermöglicht wird, das jeweils für einen Use-Case „passende“ Verkehrsmittel prioritär zu behandeln.

Die integrative regionale Mobilitätsverwaltung kann finanziell tragfähig gestaltet werden. Ein besondere Finanzbedarf mag während der Umgestaltung bestehen, da zusätzlicher Aufwand für die Analyse, Konzeptionierung und Umsetzung anfällt. Nach der Umsetzung wird die Verwaltung in den „Regelbetrieb“ übergehen. Im Regelbetrieb werden zwar laufend Ressourcen benötigt – es ist aber anzunehmen, dass der Ressourcenbedarf nicht größer sein wird als im Status quo. Eher dürfte mit der Hebung von Synergien zu rechnen sein, da Doppelstrukturen in sachlicher und örtlicher Hinsicht reduziert werden können und Reibungsverluste bei der Koordinierung verschiedener Gebietskörperschaften und innerhalb einzelner Gebietskörperschaften minimiert werden können.



### ANLAGE III: IDEEN ZU EINER INTEGRATIVEN, REGIONALEN MOBILITÄTSVERWALTUNG

Eine Idee zur Unterstützung der Verwaltung beim Umsetzen der Verkehrswende ist die Schaffung einer „Integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung“. Ziel ist es, eine Einheit zu schaffen, die in der Lage ist, ein inter- bzw. multimodales holistisches Mobilitätskonzept für einen verkehrlich zusammenhängenden Teilraum (Region) über die herkömmlichen territorialen und sachlichen Zuständigkeitsgrenzen hinweg zu gewährleisten. Dazu soll diese Einheit die Aufgabe und die Mittel besitzen, Verkehrsträger-übergreifend zu planen, Maßnahmen zu koordinieren, umzusetzen und die Finanzierung abzuwickeln. Diese Einheit soll das Gesamtsystem „Mobilität“ für die Stadt (...) und den Landkreis (...) als verkehrlich zusammenhängenden Teilraum effektiv und an den politisch vorgegebenden strategischen Zielen ausgerichtet steuern und bereitstellen. In dieser Einheit sollen alle dafür erforderlichen behördlichen Kompetenzen und Ressourcen gebündelt werden. Die Einheit kann stichworthaft beschrieben werden als „integrativer regionaler Mobilitäts-Aufgabenträger“. Der Mobilitäts-Aufgabenträger soll dabei nicht nur klassischen ÖPNV verantworten, sondern auch Mikromobilität, Shared Mobility, die Integration und Multimodalität (Fuß- und Radverkehr), Digitalisierung im Sinne von Mobility as a Service, ordnungsrechtliche Aspekte und Parkraumbewirtschaftung, Quer-, Dritt- und Nutznießerfinanzierung in Einklang bringen und die verschiedenen Planungswerke (Nahverkehrsplan, Bauleitplanung und weitere) unter dem Aspekt der Mobilität zu einem alle relevanten Verkehrsträger umfassenden, regionalen Mobilitätsplan integrieren.

Soweit neuartige Mobilitätsformen wie z.B. Shared Mobility und Mikromobilität betroffen sind, soll die integrierte Mobilitätsverwaltung nicht nur den regulatorisch-organisatorischen Rahmen bereitstellen, sondern als Mobilitätsaufgabenträger auch Lücken im Angebot des freien Marktes identifizieren und ggf. im Rahmen von Beschaffungsvorgängen diese schließen. Dabei wäre noch zu prüfen, inwieweit hier wettbewerbliche Vergaben oder ggf. die Bereitstellung der Dienste durch interne Dienstleister wie z.B. die XXX infrage kommen.

Ausgangspunkt der Überlegungen, die zu diesem Teilprojekt geführt haben, ist die „doppelte Zersplitterung“ der Verwaltungs-, Planungs-, und Finanzierungs Kompetenzen im Bereich der kommunalen und regionalen Nah-Mobilität – einerseits in organisatorisch-sachlicher, andererseits in örtlicher Hinsicht. Die zur gesamthaften Regelung der Mobilitätsbedürfnisse der Stadt und des Umlands erforderlichen Kompetenzen sind in vielfacher Hinsicht aufgesplittet.

Einerseits sind sachlich-organisatorisch verschiedene Stellen zuständig. Vielfach historisch gewachsene Zuständigkeiten basieren auf der impliziten Annahme, dass der Verkehr als ein unabhängiges Feld neben anderen Fachgebieten bearbeitet und gesteuert werden kann und dass innerhalb des Verkehrs verschiedene Zuständigkeiten für Infrastruktur und Regulierung sowie für verschiedene Verkehrsträger auf verschiedene Verwaltungseinheiten der jeweiligen Kommune (Stadt, Landkreis) aufgeteilt werden können. Eine gesamthafte, vom *Mobilitätsbedarf* her planende und regional für alle Verkehrsträger zuständige Stelle fehlt. Tatsächlich muss Mobilität aber als Teilaspekt jeder anderen Planung und teilweise sogar als ein übergeordneter vorgeschalteter Aspekt behandelt werden, z.B. bei der baulichen Stadtplanung, die sich auch an Mobilitätsfragen ausrichten muss (nach dem bekannten Motto: „Verkehr entsteht, wenn etwas verkehrt steht“).

Andererseits besteht eine räumliche Zersplitterung zwischen der Stadt (...) und dem umliegenden Landkreis (...) Obgleich hier bereits bestimmte Kooperationsformen etabliert sind, beschränken diese sich bisher auf Koordinierung und Kommunikation. Die Kooperation im Kernbereich „Mobilität“ ist dabei

noch ausgeprägter als in den mobilitätsspezifischen Aspekten anderer Fachbereiche, wie z.B. der Raum- und Bauplanung. In Anbetracht der Tatsache, dass in der Stadt (...) über 120.000 Pendler aus dem Umland arbeiten und die Stadt damit jeden Tag fast ihre gesamte Einwohnerzahl noch ein zweites Mal aufnehmen muss, erscheint eine wesentliche stärkere Institutionalisierung, ggf. bis hin zur Übertragung von Aufgaben- und/oder Finanzierungsverantwortlichkeit auf eine übergeordnete Einheit geboten. Eine datenbasierte Analyse des Mobilitätsbedarfs in der Region muss zu den Aufgaben des „integrativen regionalen Mobilitäts-Aufgabenträgers“ gehören. Auch aktuelle internationale Beispiele zeigen, dass mehr Mobilität mit weniger Verkehr dann gelingt, wenn die sektoralen Zuständigkeiten überwunden werden und alle Fachkompetenzen gebündelt werden, die es zur Erfassung und Befriedigung der Mobilitätsbedarfe der Nutzenden braucht.

Das Aufgabenspektrum der integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung darf dabei nicht beschränkt sein auf koordinierende, planerische oder kommunikative Bereiche. Für eine wirklich effiziente Mobilitätssteuerung, die in der Lage ist, ein ganzheitliches Konzept umzusetzen und die Verkehrswende voranzutreiben und dabei ggf. auch bestehende Widerstände zu entkräften und teils gegenläufige Interessen miteinander in Einklang zu bringen, ist es erforderlich, dass eine zentrale Stelle auch wirkmächtig handeln kann. Erforderlich sind hoheitliche Befugnisse und Finanzmittel, um das Mobilitätskonzept nicht nur „für die Schublade“ entwickeln, sondern in der Praxis auch umzusetzen. Die integrative regionale Mobilitätsverwaltung muss zudem mit den erforderlichen personellen, finanziellen und Verwaltungsressourcen ausgestattet werden, um als Einheit auf fachlich hohem Niveau effizient arbeiten zu können.

Das Teilprojekt teilt sich wiederum auf in drei Phasen:

1. Analysephase
2. Konzeptionierungsphase
3. Umsetzungsphase

Im Rahmen der **Analysephase** wird zunächst herausgearbeitet, welche Themenbereich von der integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung bearbeitet werden müssen. Dieses Aufgabenspektrum kann zum Beispiel umfassen:

- die ÖPNV-Trägerschaft,
- die Parkraumbewirtschaftung, inklusive bestimmter ordnungsrechtlicher Aufgaben,
- das Straßen- und Straßenverkehrswesen, inklusive bestimmter ordnungsrechtlicher Aufgaben,
- Verkehrs- und Nahmobilitätsplanung,
- weitere Aufgaben des bisherigen Mobilitätsamtes,
- Teile der Bau- und Raumplanung und -aufsicht,
- Teile der Bauförderung und -beratung,
- Teile des Wohnungswesens,
- Teile der Wirtschaftsförderung,
- Teile des Immobilienmanagements,

- Digitalisierungsaspekte,
- weitere, noch zu identifizierende Aufgaben.

Hervorzuheben ist – obwohl das Aufgabenspektrum sich nicht hierauf beschränken darf – die Integration mobilitätsrelevanter Planungskompetenzen und Planungswerke, insbesondere z.B. des Nahverkehrsplans, der Bauleitplanung etc. Diese soll gebündelt und ergänzt werden zu einem „integrierten regionalen Mobilitätsplan“.

Das Aufgabenspektrum überschneidet sich teilweise mit dem bestehenden Mobilitätsamt. Es geht jedoch weit darüber hinaus, sowohl hinsichtlich der sachlichen Kompetenz als auch hinsichtlich der gebietskörperschaftsübergreifenden Integration. Der Grundgedanke des Mobilitätsamtes wird zwar aufgegriffen und weitergedacht, aber verknüpft mit erweiterten Aspekten, neuen Aufgabenfeldern und einer gesteigerten Integration.

Anschließend wird der bestehende Organisations- und Regelungsrahmen erfasst und analysiert. Anhand der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, Verwaltungsorganisationen, Satzungen etc. wird analysiert

- wie die Kompetenzen sachlich verteilt sind,
- wie die Kompetenzen örtlich verteilt sind (Stadt/Kreis),
- auf welche gesetzlichen Grundlagen sich das Verwaltungshandeln stützt, insbesondere Ermächtigungsgrundlagen und Zuständigkeitsnormen,
- ggf. wie und welche weiteren Fragen zu klären sind.

Dieser bestehende Rahmen wird analytisch aufbereitet. Anschließend wird das Gespräch mit betroffenen Akteuren aus den verschiedenen Verwaltungen, aber auch aus der Politik und Zivilgesellschaft gesucht. Hierbei sollen die spezifischen Bedürfnisse der beteiligten Akteure herausgearbeitet werden, um diese in die weitere Planung einzubeziehen. Dadurch kann einerseits für wesentlich pragmatischere Lösungen gesorgt werden. Andererseits können etwaige Widerstände frühzeitig identifiziert und berücksichtigt werden. Auch die Bezirke sollen in diesem Schritt adäquat eingebunden werden.

Aufbauend auf den Ergebnissen der Analysephase wird im Rahmen der **Konzeptionierungsphase** ein Organisations- und Regelungskonzept für die integrierte Mobilitätsverwaltung entwickelt. Es wird dabei herausgearbeitet, welche verwaltungsinternen und ggf. -externen Umstrukturierungen empfehlenswert sein können.

Die Frage nach der interkommunalen Zusammenarbeit ist in dieser Phase ganz entscheidend. Es muss analysiert werden, wie die Interessen und Ressourcen von Stadt und Kreis möglichst „unter einen Hut“ gebracht werden können, um größtmögliche Synergien zu entfalten, Herausforderungen möglichst effizient zu meistern und gleichzeitig den Anforderungen an eine gerechte Finanzierung und eine demokratische Rückbindung zu gewährleisten.

Eine gewichtige Frage wird auch die Organisationsform sein. Es wird zu entscheiden sein, ob die Mobilitätsverwaltung öffentlich-rechtlich (Eigenbetrieb, Zweckverband, interkommunale Kooperationsvereinbarung, Arbeitsgemeinschaft), privatrechtlich (GmbH) oder ggf. in Mischformen zu etablieren sein wird.

Bei allen Entscheidungen müssen der Aufgabenzuschnitt, die Finanzierung, die politischen und zivilgesellschaftlichen Bedürfnisse und ggf. auch rechtliche Anforderungen, insb. Kommunalwirtschafts-, europäisches Beihilfen- und Vergaberecht, berücksichtigt werden.

Die Konzeptionierung zielt dabei auf die praktische Umsetzbarkeit ab, muss sich im Ergebnis also im bestehenden Rechtsrahmen bewegen (*de lege lata*). Nichtsdestotrotz wird als „Nebenprodukt“ auch Handlungsbedarf auf gesetzgeberischer Ebene identifiziert werden können (*de lege ferenda*). Diese Aspekte werden ausgearbeitet und konkret dargestellt, um einen möglichst großen Nutzen auch über das Gebiet von Stadt und Landkreis hinaus zu schaffen. Soweit auf kommunaler Ebene Anpassungen (Satzungen) erforderlich sind, werden Eckpunkte beschrieben, die für die Umsetzung den inhaltlichen und formalen Rahmen konkret beschreiben.

In der **Umsetzungsphase** wird das entwickelte Konzept, im Anschluss an eine Rückkoppelung mit den beteiligten Akteuren, implementiert. Wie genau diese Umsetzung aussehen wird, hängt vom Konzept ab. Denkbar ist die Gründung von Gesellschaften oder Körperschaften, Entwurf und Abschluss von Verträgen, Verabschiedung von Satzungen, Umstrukturierung der Verwaltung und weitere Schritte.

Das Teilprojekt „integrative regionale Mobilitätsverwaltung“ und alle anderen Teilprojekte greifen ineinander. Die integrative regionale Mobilitätsverwaltung kann als „Enabler der Mobilitätswende“ verstanden werden. Denn sie gibt der Verwaltung und Politik die Instrumente an die Hand, die erforderlich sind, um gesamtheitlich die Mobilität neu zu denken, zu planen und auch Veränderungs- und Verbesserungswünsche praktisch umzusetzen.

Das Teilprojekt kann alle Förderziele des Förderprogramms erreichen bzw. hat auf die jeweiligen Ziele einen positiven Effekt. Die Umsetzung der integrierten Mobilitätsverwaltung kann dazu beitragen,

■ **die Attraktivität des ÖPNV zu erhöhen,**

denn dieser wird mithilfe der integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung gesamtheitlich gedacht und insbesondere mit anderen Mobilitätsformen (Shared Mobility, Mikromobilität, Umweltverbund Fuß-/Radverkehr, MIV) verknüpft und tiefenintegriert. Der ÖPNV muss dadurch nicht mehr isoliert agieren, sondern kann seine spezifischen Stärken ausspielen und von den spezifischen Stärken anderer Modi des erweiterten Umweltverbundes (Lückenschluss, letzte Meile) profitieren. Die gesamte Stadt- und Umlandmobilität kann in ihrer Ausrichtung auf den erweiterten Umweltverbund umgestellt werden, so dass den Bürger:innen echte Alternativen zum MIV zur Verfügung stehen, die einen Umstieg auf öffentliche Mobilitätsformen attraktiv erscheinen lassen. Die Bündelung in einer integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung minimiert dabei Reibungsverluste, die auf der aktuellen Zersplitterung beruhen. Die Planungs- und Umsetzungskomplexität einzelner Vorhaben wird durch die Zusammenfassung erheblich reduziert. Knowhow und Ressourcen können zentral gebündelt und damit effizienter genutzt werden.

Der gebietskörperschaftübergreifende Ansatz ermöglicht zudem die Mobilisierung von Ressourcen durch den Nutznießer grenzüberschreitender Maßnahmen (z.B. der Stadt bei Park and Ride-Plätzen auf Gebiet des Landkreises) ohne vorher komplexe Verhandlungen und Sondierungen führen zu müssen. Dies führt zu einer bedarfsgerechteren Planung und Umsetzung von Mobilitätsvorhaben.

Dadurch, dass auch andere Verkehrsmittel des erweiterten Umweltverbundes in die primäre Planung und Umsetzung neben dem ÖPNV gleichberechtigt einbezogen werden, können zudem

Vertrauensverluste im Zuge der Corona-Krise aufgefangen werden, ohne dass wegen Ansteckung besorgte Bürger:innen auf den MIV verwiesen würden.

■ **die Nutzung des ÖPNV zu steigern,**

denn mit der Steigerung der Attraktivität geht naturgemäß eine Steigerung der Nachfrage einher. Der ganzheitliche Ansatz erlaubt es, mit dem erweiterten Umweltverbund die vielfältigen Use-Cases des PKW abzubilden und echte Alternativen ohne PKW in verschiedenen Situationen zu bieten. Durch die Ausdehnung des Aufgabenfeldes der Mobilitätsverwaltung kann diese ggf. auch Push-Faktoren mobilisieren (PKW-Maut, restriktives Parkraummanagement) und in der erweiterten Mobilitäts-, Raum- und Bauleitplanung Privilegierungen für den Umweltverbund von Anfang an mitdenken. Hierdurch wird seine relative Attraktivität gegenüber dem MIV gesteigert.

■ **die Verlagerung von Verkehren des motorisierten Individualverkehrs auf den ÖPNV zu erreichen,**

denn die Attraktivität des erweiterten Umweltverbundes und öffentlichen Verkehrs, einschließlich des ÖPNV, wird relativ zum MIV gesteigert (siehe hierzu bereits die Ausführungen zur Steigerung der Nutzung des ÖPNV).

■ **und die CO<sub>2</sub>-Emissionen des ÖPNV und des Verkehrssektors zu verringern,**

denn durch den ganzheitlichen, integrativen Ansatz wird einerseits die Mobilität insgesamt effizienter organisiert. Dies erfolgt durch die Schaffung komfortabler Alternativen zum MIV in vielen Anwendungsfeldern, die klassischerweise dem PKW vorbehalten sind. Der PKW als ineffizientestes Verkehrsmittel von allen, wird dadurch in seiner Bedeutung reduziert. Andererseits wird auch der öffentliche Verkehr, einschließlich des ÖPNV effizienter, wenn er ganzheitlich geplant und umgesetzt wird, da hierdurch ermöglicht wird, das jeweils für einen Use-Case „passende“ Verkehrsmittel prioritär zu behandeln.

Die integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung ist ohne Weiteres tragfähig. Der einzige besondere Finanzbedarf besteht während der Projektphase, da nur hier zusätzlicher Aufwand für die Analyse, Konzeptionierung, Umsetzung anfällt. Nach der Umsetzung wird die Verwaltung in den „Regelbetrieb“ übergehen. Im Regelbetrieb werden zwar laufend Ressourcen benötigt – es ist aber anzunehmen, dass der Ressourcenbedarf nicht größer sein wird als im status quo. Eher dürfte mit der Hebung von Synergien zu rechnen sein, da Doppelstrukturen in sachlicher und örtlicher Hinsicht reduziert werden können und Reibungsverluste bei der Koordinierung verschiedener Gebietskörperschaften und innerhalb einzelner Gebietskörperschaften minimiert werden können.

Das Teilprojekt hat auch Modellcharakter. Die Mobilitätsbedürfnisse sind in räumlich-strukturell vergleichbaren Gebieten ähnlich wie in (...) und im Landkreis. Viele Städte stehen vor der Herausforderung, immer anspruchsvollere Wünsche ihrer Bürger:innen im Bereich der Mobilität in Einklang mit Anforderungen des Umwelt- und Klimaschutzes und der Stadtraumnutzung und -verteilung bringen zu müssen. Der klassische ÖPNV in seinen klassischen Organisationsformen kann diesen Zielkonflikt nur begrenzt auflösen. Eine integrative regionale Mobilitätsverwaltung kann deshalb in ganz Deutschland zur Anwendung kommen und Vorteile mit sich bringen. Die theoretischen Erkenntnisse und die praktischen Erfahrungen aus dem vorliegenden Teilprojekt können deshalb – mit Anpassungen an die jeweiligen rechtlichen, organisatorischen und politischen Spezifika – auf andere Gebietskörperschaften übertragen werden.