

# Den Verkehr neu regeln Gemeinwohlorientierung und Nachhaltigkeit als Aufgabe für die neue Bundesregierung

Lisa Ruhrort

**Summary:** The transport sector is one of the biggest road blocks for climate change mitigation in Germany. Transitioning to an ecologically and socially sustainable mobility system is an enormous political challenge. Although responsibilities are split between different levels of government, a new national government has substantial leeway to steer transport development into the direction of ecological and social sustainability. Against this background, it is a question of political will to which extent the coming legislature will bring concrete policy measures for sustainable mobility.

**Kurz gefasst:** Der Verkehr ist das Sorgenkind des Klimaschutzes, die Transformation zu einer klimagerechten Mobilität ist eine enorme politische Herausforderung. Zugleich ist das Politikfeld Verkehr durch zersplitterte politische Zuständigkeiten geprägt. Dennoch verfügt die Bundesregierung über starke Instrumente, mit denen sie die Weichen in Richtung nachhaltiger Mobilität stellen und dabei zugleich die Verkehrsentwicklung sozial ausgewogener gestalten könnte. Es ist insofern eine Frage des politischen Willens, inwieweit in der kommenden Legislaturperiode konkrete Maßnahmen für klimagerechte Mobilität ergriffen werden.

In einem bahnbrechenden Urteil hat das Bundesverfassungsgericht vor Kurzem die Bundesregierung verpflichtet, die von ihr gesetzten Klimaschutzziele so zu verändern, dass die daraus entstehenden Lasten gerechter zwischen den Generationen aufgeteilt werden. Dies betrifft insbesondere auch den Verkehr. In diesem Bereich wurden bisher praktisch keine CO<sub>2</sub>-Einsparungen erzielt (wenn man von den Effekten der Corona-Maßnahmen absieht). Eine neue Bundesregierung könnte dies ändern und die Weichen im Verkehr gezielt in Richtung der Klimaschutzziele stellen. Dabei muss sie Sorge dafür tragen, dass die Verkehrswende sozial gerecht gestaltet wird.

Die Sozialwissenschaften haben wiederholt gezeigt, dass politische Weichenstellungen eine zentrale Rolle dabei spielen, welche Verkehrsmittel in der Bevölkerung genutzt und geschätzt werden. Insbesondere die hegemoniale Stellung des Automobils wurde ermöglicht durch ein Zusammenspiel von verkehrspolitischen Programmen, wirtschaftlichen Interessen und kulturellen Leitbildern des „guten Lebens“. Dahinter stehen gesellschaftliche Prozesse, die auf dauerhafte Beschleunigung, wirtschaftliches Wachstum, aber auch eine Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten an Wohlstandsgewinnen ausgerichtet waren. In der aktuellen Klimadebatte allerdings bekommen die ökologischen Folgeschäden dieses Wachstumsmodells eine neue Dringlichkeit.

Doch welche Handlungsmöglichkeiten stehen der Bundesregierung tatsächlich zur Verfügung? Klar ist, dass sie einen ökologischen Umbau des Verkehrssystems nicht allein umsetzen kann. Der Verkehrssektor ist geprägt von einer Zersplitterung von Zuständigkeiten auf verschiedenen politischen Ebenen. So wird etwa über Abgasnormen für Pkws und Lkws auf europäischer Ebene entschieden, während für die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs formell die Länder und für die lokale Verkehrsplanung schwerpunktmäßig die Kommunen zuständig sind. Hinzu kommt eine Verflechtung von Zuständigkeiten, zum Beispiel bei den ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Straßenverkehrs: Hier unterscheidet man zwischen dem Straßenrecht, das auf Landesebene geregelt ist, und dem Straßenverkehrsrecht, für das der Bund zuständig ist. Beide regeln unterschiedliche Aspekte der Nutzung von Straßen für den Verkehr. Diese Zersplitterung ist einer der Gründe dafür, dass für die Klimaschutzziele im Verkehr bisher eine konkrete Umsetzungsstrategie fehlt. Es gibt bisher auf Bundesebene keine verbindlichen Ziele der Verkehrsentwicklung, etwa in Hinblick auf den Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen, den der Autoverkehr im Jahr 2035 haben soll. Trotz dieser Gemengelage besitzt die Bundesregierung aber erhebliche Einflussmöglichkeiten, um in Richtung eines ökologisch tragfähigeren Mobilitätssystems zu steuern und dabei zugleich für mehr sozialen Ausgleich zu sorgen. Drei Beispiele sollen dies illustrieren.

## Der rechtliche Rahmen des Verkehrs

In jüngster Zeit haben mehrere Studien aufgezeigt, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Verkehrs mehrheitlich aus einer Zeit stammen, in der die Förderung der privaten Automobilität als vorrangiges Ziel galt. Aus soziologischer Sicht kann von einer umfassenden „Institutionalisierung“ des Autos gesprochen werden, durch die andere Verkehrsteilnehmer\*innen direkt und indi-

rekt benachteiligt wurden. Dazu gehörte zum Beispiel, dass als „Regelgeschwindigkeit“ innerhalb von Ortschaften die Geschwindigkeit des Autos, also Tempo 50, zum Maßstab erklärt wurde. Dies schuf grundsätzliche Nachteile für die nicht motorisierten Verkehrsmittel wie das Fahrrad und den Fußverkehr. Ein weiteres Beispiel ist die „Normalisierung“ des Parkens durch die historisch gewachsene Auslegung der Straßenverkehrsordnung: In wichtigen Gerichtsurteilen wurde in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mehrfach bestätigt, dass das Parken von privaten (und gewerblichen) Pkws grundsätzlich als Teil des sogenannten „Gemeingebrauchs“ der Straße zulässig sei (vergleiche hierzu den Artikel von Andreas Knie in diesem Heft). Während andere private Gegenstände nicht dauerhaft im öffentlichen Raum gelagert werden können, wurde das massenhafte Abstellen privater Pkws für normal erklärt.

Hinzu kommt, dass das oberste Schutzgut des Straßenverkehrsrechts bisher die „Sicherheit und Ordnung des Verkehrs“ ist (das legte erst jüngst wieder eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes dar). Dabei wird in der praktischen Auslegung das Ziel der Ordnung faktisch mit der Flüssigkeit des Verkehrs und insbesondere des motorisierten Verkehrs gleichgesetzt. Aus dieser Ausrichtung ergeben sich für die Städte gravierende Beschränkungen bei der Regulierung des Autoverkehrs. Aktuell haben sie zum Beispiel nicht die Möglichkeit, flächendeckend auch auf Hauptverkehrsstraßen Tempo 30 auszuweisen. Denn bisher sieht die Straßenverkehrsordnung vor, dass „verkehrsbeschränkende“ Maßnahmen nur unter bestimmten engen Voraussetzungen angeordnet werden dürfen. Jede Einschränkung des (motorisierten) Verkehrs wird so als begründungspflichtiger Eingriff in den Verkehrsfluss eingestuft, gegen den im Zweifel auch geklagt werden kann. Dies zeigte sich jüngst zum Beispiel an der temporären Umsetzung sogenannter Pop-up-Fahrradwege in Berlin, die nach einer Klage zunächst für unzulässig erklärt wurden, da kein ausreichender Nachweis einer besonderen Gefahrenlage vorlag.

Die neue Bundesregierung hat es in der Hand, diese gesetzlichen Rahmenbedingungen zu verändern und damit einen Systemwechsel hin zu deutlich weniger Autoverkehr zu unterstützen. Für eine grundlegende Neuausrichtung der Verkehrsentwicklung könnte die Bundesregierung ein Bundesmobilitätsgesetz verabschieden, das neben der „Sicherheit und Ordnung“ des Verkehrs auch eine umwelt- und stadtverträgliche Verkehrsentwicklung als Ziel formuliert (so ein Vorschlag des Verkehrsclubs Deutschland von Anfang 2021). Von diesen allgemeinen Zielen könnten dann auf den verschiedenen föderalen Ebenen konkrete Ziele, zum Beispiel in Bezug auf die Verlagerung von Verkehr auf umweltfreundliche Verkehrsträger, abgeleitet werden. Eine solche Regelung würde den Handlungsspielraum der zuständigen Behörden deutlich erweitern und zugleich die Sicherheit insbesondere für die nicht motorisierten Verkehrsteilnehmer\*innen erhöhen.

## Soziale Gerechtigkeit

Eine zweite Herausforderung liegt in einem beschleunigten Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor. Auch hier hat eine neue Bundesregierung bedeutende Handlungsspielräume. Zwar werden die Grenzwerte für neue Fahrzeuge auf EU-Ebene festgelegt. Eine neue Bundesregierung könnte aber starken Einfluss nehmen, indem sie strengere Grenzwerte nicht, wie oftmals in der Vergangenheit, ausbremst, sondern diese aktiv einfordert und unterstützt.

Darüber hinaus liegt eine entscheidende Weichenstellung im Abbau von Subventionen, die den Klimaschutzzielen ebenso wie den Zielen des sozialen Ausgleichs direkt entgegenstehen. Ein besonders prominentes Beispiel ist die Steuervergünstigung für privat genutzte Dienstwagen. Ähnlich wie die sogenannte Pendlerpauschale, bei der Ausgaben für Wege zum Arbeitsplatz steuermindernd abgesetzt werden können, begünstigt auch das Dienstwagenprivileg in weit überwiegendem Maße wohlhabende Haushalte. Ein echter Schritt in Richtung mehr sozialer Gerechtigkeit bestünde darin, diese Vergünstigungen abzubauen und sie durch Instrumente zu ersetzen, die insbesondere den weniger begüterten Haushalten zugutekommen. Ein Beispiel wäre ein „Mobilitätsgeld“, das allen



Lisa Ruhrort ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung. Ihre Forschungsthemen umfassen verkehrspolitische Strategien nachhaltiger Mobilität und Mobilität aus sozialwissenschaftlicher Sicht. *(Foto: privat)*

[lisa.ruhrort@wzb.eu](mailto:lisa.ruhrort@wzb.eu)

Arbeitnehmer\*innen unabhängig von ihrer Steuerlast zugestanden wird – für Arbeitswege mit dem Auto allerdings nur dort, wo der öffentliche Verkehr keine gute Alternative darstellt.

Steuervergünstigungen für Dienstwagen wären nur noch für emissionsfreie und zugleich möglichst kleine und leichte Fahrzeuge zu gewähren. Damit würde eine der sozial am wenigsten ausgewogenen Subventionen im Verkehr zumindest so umgestaltet, dass ein unmittelbarer Beitrag zur Dekarbonisierung des Verkehrs geleistet wird. Zugleich würde dadurch der Gebrauchtwagenmarkt für batterieelektrische Pkws angekurbelt, was breiteren Schichten, gerade auch in ländlichen Räumen, einen Umstieg erleichtern könnte. Ähnliches gilt für den Bonus zur Anschaffung von Elektroautos. Auch er begünstigt wohlhabende Haushalte in besonderem Maße, denn der Bonus wird bisher nur für Neuwagen oder Jahreswagen gewährt. Denkbar wäre, den Bonus auch auf die Anschaffung älterer Gebrauchtwagen auszuweiten, die für mehr Menschen erschwinglich sind.

## Neue Industriepolitik

Eine dritte Herausforderung für die neue Bundesregierung ist die Transformation der Mobilitätswirtschaft. Jahrzehntlang war die Förderung der Automobilwirtschaft eine zentrale Säule industriepolitischer Strategien. Eine Bundesregierung, die die Ziele des Klima- und Ressourcenschutzes ernsthaft verfolgt, muss mittelfristig Alternativen zu diesem Modell entwickeln. Eine reine Elektrifizierung des bisherigen Wachstumsmodells reicht nicht aus. Wichtige Elemente eines möglichen alternativen Leitbilds liegen bereits vor: Statt vorrangig Fahrzeuge zu bauen, die privat genutzt werden, könnte eine zukünftige Mobilitätswirtschaft systemische Lösungen für Mobilität entwickeln, die das Umsteigen zwischen verschiedenen Mobilitätsoptionen einfach machen. Das private Auto verliert in diesem Szenario seine Dominanz, das Fahrrad und der öffentliche Verkehr gewinnen stark an Bedeutung und werden flexibel mit Mietfahrzeugen kombiniert. Digitale Plattformtechnologie könnte die schnelle Verfügbarkeit dieser Fahrzeuge erleichtern.

Ein solches alternatives soziotechnisches System wird allerdings nicht allein von einer ökologisch motivierten Politik vorangetrieben. Vielmehr stehen dahinter wirtschaftliche und technologische Trends, die auch negative Auswirkungen auf die Klimawirkung des Verkehrs haben können. Am besten lässt sich dies am Beispiel der zunehmenden Automatisierung von Fahrzeugen verdeutlichen. Als technisches Update in privaten Fahrzeugen, wie es etwa Tesla anstrebt, kann diese Technologie zu einer starken Steigerung des Verkehrswachstums und zu steigendem Ressourcenverbrauch führen. Es ist die genuine Aufgabe von Politik, diese technologischen Entwicklungen so zu steuern, dass sie zu einem ökologisch nachhaltigeren und sozial ausgewogenen Verkehrssystem beitragen. Eine neue Bundesregierung könnte darauf hinwirken, ein alternatives Leitbild für eine stärker gemeinwohlorientierte Mobilitätsentwicklung industriepolitisch zu konkretisieren. Das automatisierte Fahrzeug könnte als Schlüsseltechnologie fungieren, um Zukunftsperspektiven einer Mobilitätswirtschaft zu erarbeiten, in der die bisherige Trennung von öffentlichem Verkehr und privatem Autoverkehr zunehmend aufgelöst wird – und zwar in Richtung eines höheren Anteils geteilter Verkehrsmittel und zulasten des privaten Pkws. Zu einer solchen Politik gehören ein umfassender Ausbau und eine Aufwertung des öffentlichen Verkehrs, aber auch klare Signale an die Automobilhersteller, ihr bisheriges Geschäftsmodell zu verändern. Industriepolitische Förderprogramme sollten gezielt das automatisierte Fahren im öffentlichen Verkehr unterstützen und auf die Förderung von alternativen Formen der Autonutzung, zum Beispiel in Form von Carsharing, setzen.

*Anmerkung der Redaktion: Dieser Text wurde vor der Veröffentlichung des Koalitionsvertrags der Ampel-Regierung verfasst. Er bietet eine gute Vorlage, um selbst die Vorhaben von Rot-Gelb-Grün im Bereich Verkehr auf ihre Zukunftsfähigkeit zu überprüfen.*

### Literatur

Hermann, Andreas/Klinski, Stefan/Heyen, Dirk A./Kasten, Peter: *Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des Öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt 2019. Online: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-20\\_texte\\_94-2019\\_rechtsinmobil\\_1-teilbericht-recht-innovation\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-20_texte_94-2019_rechtsinmobil_1-teilbericht-recht-innovation_0.pdf) (Stand 01.09.2020).

Kanger, Laur/Geels, Frank W./Sovacool, Benjamin/Schot, Johan: „Technological Diffusion as a Process of Societal Embedding: Lessons from Historical Automobile Transitions for Future Electric Mobility“. In: *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 2019, Jg. 71, Juni, S. 47–66. DOI: 10.1016/j.trd.2018.11.012.

Ruhrort, Lisa: „Vom öffentlichen Verkehr zur multioptionalen Mobilität? Regulierung digitaler Mobilitätsangebote im Kontext der Klimaschutzziele“. In: *WSI-Mitteilungen*, 2021, Jg. 74, H. 3, S. 216–225. DOI: 10.5771/0342-300X-2021-3-216.

Schwedes, Oliver/Ruhrort, Lisa: „Länderverkehrspolitik“. In: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hg.): *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage*. Wiesbaden: Springer VS 2016, S. 209–232.

*Transport and Environment: Klimaschädliche Subventionen abbauen. Die Effekte einer Reform der Besteuerung von Dienst und Firmenwagen in Deutschland*. 2021. Online: <https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2021/11/TE-Klimascha%CC%88dliche-Subventionen-abbauen-2-1.pdf> (Stand 04.11.2021).