

# Urbane Mobilität

Herausgegeben von  
MARTIN KMENT  
und MATTHIAS ROSSI

*Schriften zum  
Infrastrukturrecht  
24*

---

**Mohr Siebeck**

# Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von  
Wolfgang Durner und Martin Kment

24





# Urbane Mobilität

Politische Perspektiven und rechtlicher Rahmen

Herausgegeben von

Martin Kment und Matthias Rossi

Mohr Siebeck

*Martin Kment* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Umweltrecht und Planungsrecht der Universität Augsburg und Geschäftsführender Direktor des Instituts für Umweltrecht.

*Matthias Rossi* ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre der Universität Augsburg.

ISBN 978-3-16-160238-2 / eISBN 978-3-16-160239-9

DOI 10.1628/978-3-16-160239-9

ISSN 2195-5689 / eISSN 2569-4456 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck aus der Stempel Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Der vorliegende Tagungsband versammelt die Beiträge zum 6. Deutschen Umwelt- und Infrastrukturrechtstag des Instituts für Umweltrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg. Die zunächst für April 2020 vorgesehene Tagung konnte wegen der Corona-Pandemie erst am 30. November und 1. Dezember 2020 und auch dann nur in digitalem Format stattfinden. Die nun veröffentlichten Beiträge sind auf dem Stand von Dezember 2020.

Mit der urbanen Mobilität hat sich die Tagung eines der gesellschaftlichen Mega-Themen vorgenommen. Denn urbane Mobilität ist eine Querschnittsaufgabe der besonderen Art, weil sie räumliche Grenzen und sachliche Aufgabenbereiche überschreitet und zudem einem permanenten Wandel der sie bedingenden und zugleich durch sie bedingten Faktoren unterworfen ist: Arbeitsbedingungen und Freizeitverhalten, Konsumgewohnheiten und Gesundheitsbewusstsein, Anforderungen an Umwelt- und Klimaschutz verändern sich in einer Dynamik, die entsprechend flexible Lösungen einer urbanen Mobilität erfordern.

Die Gewährleistung – in einigen Ballungsräumen wird man sagen müssen: die Bewältigung – von urbaner Mobilität ist deshalb nicht allein eine Frage der (Nah-)Verkehrspolitik, sondern eine ganzheitliche Aufgabe, die im Sinne des Kooperationsprinzips nur von Staat und Gesellschaft, von Wirtschaft und Gemeinden gemeinsam gelöst werden kann. Die überkommene Raumplanung hält wesentliche Grundsätze und Instrumente für eine solche Aufgabe bereit, darf aber als ausgetretener Pfad nicht den Blick für neue Wege mit innovativen Instrumenten verstellen. Das gilt insbesondere für die Möglichkeiten der Digitalisierung, die von der Privatwirtschaft mitunter schneller erkannt und flexibler genutzt werden als vom Staat, auch wenn kommunale Unternehmen in ihrer quasi-privatrechtlichen Rolle mitunter Vorreiter, jedenfalls Nutzer pragmatischer Lösungsansätze sind.

Entsprechend der skizzierten Breite und der Vielgestaltigkeit des Themas nehmen die einzelnen Beiträge unterschiedliche Blickwinkel ein: *Erwin Huber*, Staatsminister a.D., stellt mit „Mobilitätskonzepten einer Großstadt – Visionen für die Zukunft“ eine primär politische Perspektive in den Vordergrund. *Prof. Dr. Matthias Knauff* von der Universität Jena geht der Frage nach, mit welchen Instrumenten Mobilität und menschliche Gesundheit in einen Ausgleich ge-

bracht werden können. *Priv.-Doz. Dr. Enrico Peuker* von der Humboldt-Universität zu Berlin widmet sich den innovativen Möglichkeiten, die die Digitalisierung für die Mobilität bietet. *Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz*, Universität Bonn, spürt Modellen des begrenzten Zugangs zur Stadt nach und *Rechtsanwalt Dr. Daniel Pflüger* von der Rechtsanwaltskanzlei Arnecke Sibeth Dabelstein befasst sich mit den Konsequenzen veränderten Konsumverhaltens für die Mobilität und den Einzelhandel. Aus zeitlichen Gründen nicht in den Tagungsband aufgenommen werden konnte der Beitrag von *Prof. Dr. Rozen Nogellou* von der Université Paris II, die die Lösung von Mobilitätsfragen in Frankreich vorstellte.

Die Tagung und der Tagungsband wären ohne vielfältige Unterstützung nicht realisierbar gewesen. Für finanzielle Förderung danken wir den Rechtsanwaltskanzleien Arnecke Sibeth Dabelstein und Andrea Verstejl Rechtsanwälte, der Gesellschaft der Freunde der Universität Augsburg, dem Augsburg Center for Global Economic Law and Regulation (ACELR) sowie der Kurt-Bösch-Stiftung Augsburg. Für organisatorische Hilfe sowie für die Vorbereitung dieses Tagungsbandes gilt unser Dank den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Lehrstuhls Kment, insbesondere Sabine Bauer, Stefan Fimpel, Felix Müller, Anna Weininger sowie Manuela Herrnböck.

Augsburg, März 2021

Martin Kment  
Matthias Rossi

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
<i>Erwin Huber</i> Mobilität in der Großstadt – Visionen für die Zukunft . . . . .	1
<i>Matthias Knauff</i> Mobilität und menschliche Gesundheit . . . . .	25
<i>Enrico Peuker</i> Urbane Mobilität durch Digitalisierung . . . . .	51
<i>Klaus Ferdinand Gärditz</i> Modelle des begrenzten Zugangs zur Stadt . . . . .	77
<i>Daniel Pflüger</i> Mobilität und Einzelhandel unter Berücksichtigung von Versandhandel und Versorgungssicherheit . . . . .	103
Autorenverzeichnis . . . . .	129
Sachregister . . . . .	131



# Mobilität in der Großstadt – Visionen für die Zukunft

*Erwin Huber*

## I. Einführung

Wissenschaftliche Erkenntnis muss vor dem Gerichtshof der Vernunft bestehen. Diesen Prüfstein errichtete Immanuel Kant vor rund 250 Jahren. Um universelle Beachtung zu finden, ja eingeschliffene Lebensverhältnisse der gesamten Menschheit zu verändern, müssen Wissenschaftler noch ganz andere Hürden überwinden.

Sicher, Gletscher kalben, das Polareis schmilzt, aber das ist für viele weit weg. Alarmierender ist da schon, wenn in Sibirien durch das Aufweichen des Permafrosts ganze Flusslandschaften durch auslaufenden Diesel zerstört werden. Aber auch von da ist es noch ein weiter Schritt, meinen Fleischkonsum zu überlegen, den Kurztrip in die Stadt umzuplanen oder gar Wohnung und Haus zu dämmen.

Umso erstaunlicher und erfreulicher ist: Es ist der Wissenschaft gelungen, die Klimaveränderung, die wir mit unseren Sinnen wenig wahrnehmen, zum wichtigsten Thema von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu machen. Es entstand weltweit eine Jugendbewegung, die den Verantwortlichen die Leviten las („I dare you“). Auch das Weiße Haus verfolgt mit Biden als neuem US-Präsidenten einen Klimaplan. Neben dem Inkraftsetzen zahlreicher Umweltauflagen aus der Obama-Ära soll ein Investitionspaket von zwei Billionen US-Dollar dem Energiesektor in den nächsten 15 Jahren den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen ermöglichen. Bis 2050 sollen die USA klimaneutral sein.

Und es blieb nicht beim Aufrütteln, auch die Therapie liefert die Wissenschaft mit: Die CO<sup>2</sup>-Emissionen sind deutlich, schnell und dauerhaft zu reduzieren, um die Erderwärmung in gerade noch erträglichen Grenzen zu halten. Große internationale Konferenzen setzen Maßstäbe. Die EU hat gehandelt und scharfe Emissions- und Immissionsgrenzwerte erlassen. Die Industrieländer sind besonders gefordert, weil sie die mit weitem Abstand höchsten CO<sup>2</sup>-Emissionen per Kopf haben.

Die Lösung gibt es nicht auf einen großen Knall, den Druck auf den roten Knopf, die Abstimmung in der UN. Es sind millionenfach Schritte nötig, auf

lange Zeit, von jedermann. Das betrifft uns alle, wie wir leben, wohnen, arbeiten, die Freizeit verbringen, unsere Kinder erziehen.

Das ist der Rahmen, in dem alle Themen zu „Urbaner Mobilität“ gestellt sind. Die Korrelation von Freiheit und Mobilität bringt vor allem für Städte Grundkonflikte, Veränderungen und neue Zielsetzungen. Nur trendmäßig abzuschätzen ist die Auswirkung der Corona-Pandemie. Sicher kann man prognostizieren, dass die digitale Technologie Neues ermöglicht und zur Lösung des Problems beiträgt.

Bayern propagiert eine Verkehrswende. Im Rahmen der praktischen Auswirkungen, der Handlungsnotwendigkeiten und -alternativen werden deshalb „Bayerische Schritte zur Mobilität der Zukunft“ ausgeleuchtet. Das erstreckt sich von der Stadtentwicklung in kommunaler Verantwortung über die Zukunft der Verkehrsmittel Auto, ÖPNV und Fahrrad und ihre intermodale Nutzung bis zur Entwicklung völlig neuer Mobilitätstechnologien. In einer Zusammenfassung soll dann eine Bewertung dieser praktischen Schritte und Entwicklungen versucht werden.

## II. Mobilität, Freiheit, Umwelt

### 1. *Trend zur Stadt*

Bayern betreibt seit Jahrzehnten eine bewusste Politik für den ländlichen Raum. Die Wirtschaftsförderung zielt darauf ab, qualifizierte Arbeitsplätze auf dem Land zu schaffen. Das Bildungsangebot ist flächendeckend gleich, die Schulen sind im ländlichen Raum oft moderner, heller, schöner. Die Universitäten und Hochschulen sind nicht konzentriert, sondern quasi schon wohnortnah. Die Ergebnisse können sich sehen lassen. Die Lebensqualität ist hoch im ländlichen Raum – oft humaner als in der Großstadt. Die Abwanderung in Randgebiete wurde gestoppt, alle Regierungsbezirke in Bayern melden sogar Wanderungsgewinne. Innerhalb der Regierungsbezirke gibt es allerdings eine Konzentration auf die Groß- und Mittelstädte.

Auch in Bayern wachsen – allerdings überdurchschnittlich – die Metropolen München, der Städteverbund Nürnberg-Fürth-Erlangen und Augsburg. Ursache dafür ist in erster Linie die innerdeutsche und europäische Migration. Die Städte können durch Zuzug den Bevölkerungsrückgang durch die gesunkene Geburtenrate überkompensieren. Dieser Trend hält an. Zwar wird es in Bayern nicht die weltweit zu beobachtenden dramatischen Bevölkerungsverschiebungen mit der Folge von Megazentren einerseits und entleerten Räumen andererseits geben, aber auch hier geht die Verstädterung weiter. Die Metropolen sind

Magneten, trotz zunehmender und spürbarer Probleme mit bezahlbarem Wohnraum und dem überbordenden Verkehr.

## *2. Mobilität ist Lebenskultur*

Befürchtete oder tatsächliche Diesel-Fahrverbote in deutschen Großstädten lösen heftige Diskussionen aus. Die Manipulationen an Abgassystemen von Dieselfahrzeugen erhitzen die Stimmung. Der Individualverkehr verursacht belastende bis gefährliche Lagen: Abgase, Staus, Lärm, Unfälle. Sie kumulieren in Städten. Breit und scharf stellt sich die Frage nach Nutzen und Lasten der gewohnten Mobilität.

Noch nie war der Mensch so mobil wie heute. Noch nie war er so frei wie heute. Das hängt in unserer Lebenskultur unauflöslich zusammen. Wie der Corona-Lockdown gezeigt hat, ist jedenfalls auch der Sonntagsausflug zum gewohnten Freiheitsideal geworden. In Deutschland macht insgesamt der Freizeitverkehr den Hauptanteil am gesamten Verkehrsaufkommen aus. Die Reiseleidenschaft der Deutschen macht ein Schlaglicht überdeutlich: nach dem Zusammenbruch des interkontinentalen Flugverkehrs durch die Corona-Pandemie mussten im März 2020 mehr als eine Viertelmillion Urlauber aus allen Teilen der Welt durch Aktivitäten des Außenministeriums zurückgeholt werden.

Der räumliche Aktionsradius des heutigen Menschen ist auf einem historischen Höchststand. Während in der vorindustriellen Zeit Wohnen und Arbeiten, z.B. im Handwerksbetrieb oder in der Landwirtschaft, in einem Haus oder Hof zusammenfielen, hat die Arbeitsteilung in Industrie und Dienstleistung überwiegend die räumliche Trennung herbeigeführt. Die Kumulierung des Wirtschaftslebens in Städten führt z.B. dazu, dass jeden Tag im Wirtschaftsraum München mehr als eine Million Menschen pendeln. Das differenzierte Bildungswesen führt zwangsläufig zu erhöhter Mobilität von Schülern und Studenten. Die schon erwähnte Reiselust am Wochenende oder in Urlaubsphasen kommt dazu.

Mobilität ist ein unverzichtbarer Teil unserer Lebenskultur geworden. Jeder Versuch, Mobilität grundsätzlich in Frage zu stellen, ist zum Scheitern verurteilt. Das beruht nicht einmal auf Uneinsichtigkeit, sondern weil es zu unserem Freiheitsverständnis gehört. Das setzt im Übrigen auch der Kostenbelastung soziale Grenzen, z.B. bei hohen Steuern für den Individualverkehr. Denn Mobilität darf und kann nicht wieder zum Privileg höherer Einkommen werden.

In einer freien Gesellschaft, in demokratischen Gesellschaften, in denen es selbstverständlich auch keine Öko-Diktatur geben kann, kommt es deshalb unvermeidlich zum Konflikt zwischen Mobilität und Umwelt- und Klimaschutz.

### 3. *Mobilität als Umweltbelastung*

Mobilität in jeglicher Form ist mit Umweltbelastungen verbunden. Flächenverbrauch setzt alle Verkehrswege voraus, auch für Fußgänger und Radfahrer, mehr natürlich für Straßen und Schienen, Flughäfen und Parkplätze.

Belastungen durch Schadstoffe und Lärm sind hoch. Millionen von Fahrzeugen, auch wenn sie dem neuesten Stand der Technik entsprechen, belasten die Atemluft und lösen gesundheitliche Risiken aus. Der Lärm wird vielfach schon als Umweltbelastung Nr. 1 gesehen. Dabei hat der lärmgeplagte Großstädter auch Straßenbahnen und Busse im Ohr, nicht nur LKWs und Autos. Auch der ÖPNV ist nicht frei von Umweltlasten.

Die Forderung nach Null-Emission durch den Verkehr ist sympathisch, aber weltfremd, zumindest auf absehbare Zeit. Die Politik muss deshalb darauf abzielen, mit praktikablen, durchaus ehrgeizigen Maßnahmen, Emissionen von Schadstoffen und Lärm deutlich zu reduzieren.

Eine solche Politik muss um Zustimmung ringen, sie muss die Bürgerinnen und Bürger überzeugen, sie zu Umstellungen von eingeschliffenen Gewohnheiten veranlassen. Was sich wie eine Selbstverständlichkeit liest, ist so leicht nicht. Denn die Gesellschaft tickt nicht kohärent. Wir kennen das aus vielen Beispielen des täglichen Lebens. Die Menschen votieren für Tierwohl, kaufen aber dennoch das billigste Fleisch. Die Menschen sind massiv für Umweltschutz, aber meinen vor allem Industrie und Wirtschaft, jedenfalls die anderen. Und viele Einstellungen sind ambivalent und situativ; das kann jeder erproben, wenn er wechselweise als Radler oder Autofahrer unterwegs ist. Stimmungen ergeben keine belastbare, verlässliche Politik. Zukunftsorientierte Politik kann und muss Richtungen aufzeigen und Meilenschritte unternehmen.

### 4. *Verändert die Pandemie den Alltag?*

Die Corona-Pandemie hat in den Lebensalltag der Menschen so scharf eingegriffen wie nichts seit dem zweiten Weltkrieg. Diese Erfahrung wird ein paar Generationen für immer im Gedächtnis bleiben. Ob sich der Fernurlaub je wieder im bekannten Umfang einstellt, ist offen. Andere Umstellungen, die Arbeit im Homeoffice, der Ersatz von Meetings durch Video-Konferenzen, die Online-Vorlesungen für Studierende oder der Einkauf im Internet-Shop könnten dauerhaft merkliche Spuren im Wirtschaftsleben hinterlassen. Man braucht nicht über ein Recht auf Arbeit in Heimarbeit zu diskutieren, für viele Unternehmen und Behörden sind über die erzwungenen Erfahrungen die Vorteile jetzt erst richtig erkennbar geworden.

Auch unmittelbar für den Verkehrsbereich ergaben sich massive Folgen. Die Zahl der Fahrgäste bei Bahn und ÖPNV fiel drastisch durch den Lockdown.

Die Ansteckungsangst hat Vorteile des Individualverkehrs wieder gestärkt. Viele stiegen in den Ballungsräumen auch auf Fahrrad oder E-Scooter um. Vielleicht bleibt hängen, dass man innerstädtisch damit oft schneller zum Ziel kommt als mit dem schnelleren Auto, Parkplatzsuche noch gar nicht gerechnet. Ob und wie lange hier eine signifikante Veränderung stattfindet, ist schwer zu prognostizieren; erst die Erfahrung aus mehreren Jahren wird zeigen, ob und wie sich Verhalten nachhaltig ändert. Vorläufig kann man schon festhalten, dass Auto und Fahrrad Gewinner im städtischen Verkehr sind. Der ÖPNV hat nicht nur gewaltige finanzielle Einbrüche zu verzeichnen, die bundesweit auf 2,5 Milliarden Euro geschätzt werden, sondern muss auch einen Rückschlag an Ansehen verkraften.

### III. Epochaler Wandel durch Digitalisierung?

In jedem Fall werden Digitalisierung und Künstliche Intelligenz mit Riesenschritten vorankommen. Der weitere Ausbau der technologischen Infrastruktur, der Aufbau von 5G und vor allem die darauf aufbauenden Nutzungen werden heute noch kaum vorstellbare Chancen entfalten und mit Sicherheit weite Lebensbereiche verändern, ja revolutionieren. Die Online-Vorlesung hat solche Vorteile offen gelegt, dass man darauf nicht verzichten wird; der Gang zur Behörde müsste in wenigen Jahren überflüssig werden, weil e-government umfassend praktikabel ist; nur noch die wenigsten gehen zur Bank, denn einschließlich Beratung ist alles online abzuwickeln und die elektronischen Zahlungssysteme, bei denen Deutschland eher hinterherhinkt, werden vorankommen. Die wenigen Beispiele zeigen: Das macht viele Wege überflüssig.

Die interessante Frage ist: Können Pendlerströme oder Einkaufsfahrten merklich reduziert werden, weil Daten sicherer, schneller und umweltfreundlicher unterwegs sind als Menschen?

Digitalisierung ist praktischer Umweltschutz.

Aber eines ist sicher: Die Verkehrsprobleme der Großstädte lösen sich damit nicht automatisch auf.

#### *1. Vision: Lifestyle-Mobility?*

Ist sie Traum oder Vision, die nächste Stufe der Mobilität: Ein sich selbst steuerndes System der Ad-hoc-Verfügbarkeit, der Echtzeit-Verkehrsplanung, der lückenlosen Abdeckung und reibungslosen Übergänge von einem Verkehrsmittel zum anderen? Breitband-Datennetze, intelligente persönliche Geräte, mobiles Internet und Open-Data-Infrastrukturen, leistungsfähigere Satellitennavigationssysteme, öffentliche Schnittstellen und Cloud Computing – die

technischen Voraussetzungen für diese vernetzte, intermodale Mobilität entwickeln sich angeblich mit rasender Geschwindigkeit. Das technische Potenzial ist das eine, die praktische Umsetzung steht auf einem anderen Blatt. Für Lebensgewohnheiten kommt es nicht unerheblich darauf an, was „in“ ist, ob umweltfreundliche Mobilität zum „Lifestyle“ des modernen Großstädtlers werden kann. Einige Tendenzen, vor allem bei Jüngeren, deuten immerhin darauf hin.

## *2. Schaffen wir eine Mobilitätswende?*

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen definiert im Gutachten vom Mai 2020 das Ziel klar und anspruchsvoll: „Ziel ist ein Wandel des Alltagsverkehrs, der die Mobilität Einzelner auf nachhaltige Weise sicherstellt. Er soll den Belangen von Umwelt- und Klimaschutz gerecht werden, Alternativen zum Auto bieten, sicher und barrierefrei sein und grundsätzlich allen Menschen unabhängig vom Alter und sozialen Status zugutekommen. Eine solche städtische Mobilitätswende, verstanden als nachhaltige Veränderung des Mobilitätsverhaltens, leistet damit einen entscheidenden Beitrag zur Verkehrswende insgesamt.“

Um dieses Ziel auch nur annähernd in absehbarer Zeit zu erreichen, müssen viele Akteure in Politik und Wirtschaft, vor allem aber auch die Bürgerinnen und Bürger selbst, erhebliche Beiträge stemmen.

Es geht also darum, dauerhafte individuelle Verhaltensänderungen herbeizuführen. Für den Klimaschutz zu demonstrieren ist das eine, das eigene Leben in der Wohlstands- und Freizeitgesellschaft wenigstens teilweise zu ändern, steht auf einem anderen Blatt. Aber die Sensibilisierung weiterer Bevölkerungskreise ist jedenfalls eine Basis, auf der zielgerichtet ökologisch verantwortbare Politik aufgebaut werden kann. Und die Politik muss den Mut haben, Ziel und Inhalt der Veränderung aufzuzeigen, dafür glaubwürdig zu werben und Weichen zu stellen. Es wird nicht gehen, ohne den Bürger zu belasten, ob durch höhere Preise, durch Gebühren, Kosten oder Steuern. Ohne den Mut dazu wird es nicht funktionieren.

Dabei gilt es Grundkonflikte abzuwägen. Denn natürlich kostet ökologisches Verhalten, kosten Umweltvorsorge, Umweltschutz und letztlich Gesundheitsschutz viel Geld. Ein massiver Eingriff kann auch zulasten von Arbeitsplätzen gehen, zu Verlusten oder Verlagerung führen. Ein gutes Beispiel bietet der Strommarkt, auch was falsche Versprechungen angeht. Der Ausstieg aus der Kernkraft und der schrittweise, aber unvermeidliche Ausstieg aus der Kohleverstromung werden den Strom verteuern. Das darf man nicht verschweigen. Man hat die Kosten für die Energiewende bis 2050 auf eine Billion, also auf 1000 Milliarden Euro, geschätzt. Die falschen Ankündigungen hießen, es werde auf ökologischem Weg alles günstiger und einfacher. Dann folgten Ernüch-

terung und Enttäuschung. Diesen Fehler darf man im Verkehrsbereich nicht wiederholen.

Denn die Verkehrswende wird viel Geld kosten. Ob direkt über den Preis oder indirekt über Steuern. Die Volkswirtschaft wird diese Kosten stemmen müssen. Die verantwortliche Politik darf diesen Aspekt nicht ausklammern.

Eine offene Debatte über die Zielkonflikte wirkt auch Verschwörungstheorien entgegen, erhöht die Bereitschaft zum Mitwirken und ist für die Akzeptanz einer auf Mobilitäts- und Verkehrswende gerichteten Politik unerlässlich.

Dabei wird es nicht dogmatisch darum gehen, Planwirtschaft gegen Marktwirtschaft auszuspielen: Verbote, Gebote, Steuern auf der einen Seite, Anreize, Innovation, Förderung und Motivation auf der anderen Seite. Es werden Mischformen der Instrumente eingesetzt werden müssen. Auf den richtigen Mix wird es ankommen.

Es ist kein Geheimnis, dass Bayern eine klare Position für den marktwirtschaftlichen Weg mit dem Vorrang von Förderung, Anreiz und Innovation hat.

### *3. Zwischenergebnis*

Mobilität gehört zur Lebensqualität. Mobilität verursacht Umweltprobleme. In Großstädten kumulieren die Belastungen. Ein Umsteuern ist unerlässlich. Dazu braucht Politik Akzeptanz der Bürger, aber auch Mut zur Entscheidung. Und man braucht einen Plan für kurzfristige, mittelfristige und längerfristige Maßnahmen. Das soll am Beispiel Bayerns dargestellt werden.

## IV. Bayern propagiert Verkehrswende

### *1. Staatsregierung benennt Ziele*

In seiner Regierungserklärung „Bayern ist es wert“ vom 11. Dezember 2018 propagiert Ministerpräsident Markus Söder als Regierungsprogramm eine Verkehrswende. Wörtlich heißt es dort:

„Zur Nachhaltigkeit gehört auch die Mobilität. Der zunehmende Verkehr entwickelt sich zu einem echten Stressfaktor. Wir wollen daher eine Verkehrswende, bei der Schiene, ÖPNV, Fahrrad und Auto besser aufeinander abgestimmt werden.“

Diese Zielsetzung hat ein breites Aktionsfeld zur Folge. Vom Bund werden vor allem klare Prioritätensetzungen, Finanzmittel für Schiene und ÖPNV sowie Änderungen bei Planfeststellungsverfahren erwartet. Selbst nimmt sich das Land finanziell schwer in die Pflicht. Daneben sind die kommunalen Gebietskörperschaften gefordert bei der Stadt- und Verkehrsplanung sowie als Träger des ÖPNV.

## 2. Städtischer Schwerpunkt: Integrierter Verkehr

Deutschland ist ein föderativer Staat mit einer ausgeprägten kommunalen Selbstverwaltung. Stadtplanung, Stadtgestaltung und Stadtumbau sind aus guten Gründen in die Verantwortung der örtlichen Gremien gelegt. Bund und Länder haben die Verantwortung, dafür die finanziellen Ressourcen zu mobilisieren. In Bayern gibt es ca. 30 000 Kommunalpolitiker, die über die örtliche Entwicklung bestimmen. Der kommunale Wettbewerb kann Chancen beflügeln, die Verwaltungsgrenzen können den Blick über den Zaun auf die realen Verkehrsströme verstellen.

Dabei unterliegen Kommunalpolitiker eben auch dem Zeitgeist. Die Älteren werden sich lächelnd erinnern, den Jüngeren verschlägt es vielleicht den Atem, dass es die Vision der „autogerechten Stadt“ ganz ernsthaft gab und sie damals als besonders fortschrittlich galt. Jetzt stehen die Zeichen ganz anders.

So hat die nach der Kommunalwahl 2020 formierte rot-grüne Rathaus-Regierung in München kürzlich in ihrem Koalitionsvertrag eine fast revolutionäre Verkehrspolitik präsentiert. Sie kann man auf den Nenner bringen: multimodal, postfossil und ganzheitlich. Ziel ist die autofreie Altstadt bis 2025. Radwege und Busverkehr sollen massiv ausgebaut werden und pro Jahr 500 Parkplätze wegfallen. 80 Prozent der Wege in der Stadt sollen mit öffentlichen Verkehrsmitteln, per Rad, zu Fuß und mit emissionsfreien Fahrzeugen zurückgelegt werden. Da behauptete noch einer, Kommunalpolitiker hätten keine Visionen!

Die Stadt gestalten – das macht Reiz und Risiko für Kommunalpolitik, für Stadtplaner und Architekten aus. Auch da befinden wir uns in einem großen Zielpanorama. Preiswert sollen Wohnungen sein, aber flächensparend der Neubau; kurze Wege zu Einkauf, Grün und Bildung, möglichst ohne Lärm. Jeder Praktiker weiß dagegen, man muss Kompromisse schließen für ein mögliches Optimum. Aber breite Straßen und viele Stellplätze sind sicher von gestern, ebenso Blechlawinen, die die Straßen säumen.

Der humanen, sozialen und vor allem ökologischen Stadtentwicklung gehört die Zukunft. Fußwege, Radwege und ÖPNV sind nicht Anhängsel, sondern Grundlage der Infrastruktur. Wie formuliert der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem jüngsten Gutachten so hymnisch? – „Attraktive Städte sind vor allem solche, in denen die Menschen gerne zu Fuß gehen und Rad fahren, die kurze Wege haben und über eine gute Versorgung mit öffentlichem Nahverkehr verfügen.“

Urbane Mobilität ist zuerst eine Aufgabe der Stadtplanung. In jeder Stadt sollte es deshalb einen Plan für eine integrierte Verkehrsentwicklung geben. Diese Ziele umzusetzen sind zentrale Aufgaben der Kommunalpolitik.

In die komfortable und spannende Herausforderung, einen ganzen Stadtteil neu zu planen, wird man nicht so oft kommen. Viel schwieriger ist der Stadt-

umbau, gerade in historischen Altstädten. Planungsrechtlich gibt es starke Instrumente: Spielstraßen, verkehrsberuhigte Zonen, Radwegnetz. Wie lange müssen Amsterdam und Kopenhagen noch Vorbilder sein für Radler-freundlichen Verkehr in Bayern?

„Jeder kehrt vor seiner Tür und sauber ist das Stadtquartier“, reimte man früher mit der Zielsetzung, die Selbstverantwortung zu mobilisieren. Die Anonymität der Großstadt verdeckt viele solidarische Ansätze und Möglichkeiten. In der Stadtplanung gibt es aber einen interessanten Ansatz, den Quartiersgedanken wieder aufleben zu lassen. Das kann man politisch organisieren und damit Potentiale für Nahversorgung und Mobilitätswende erschließen.

Mit den Städtebauförderprogrammen von Bund und Ländern, die früher auf Denkmal- und Ensembleschutz ausgelegt waren, heute aber alle Aspekte der Stadtentwicklung umfassen, ist den Städten auch ein Instrumentarium an die Hand gegeben, den Stadtumbau voranzubringen.

In Bayern wurden im März die kommunalen Gremien neu gewählt. Sie sind sechs Jahre im Amt. Das ist genügend Zeit von der Idee zur Tat voranzuschreiten und den ökologischen Stadtumbau, vor allem auch im Verkehrsbereich, sichtbar voranzubringen.

### *3. Bayern ist Autoland*

Plakativ heißt es in der Regierungserklärung „Bayern ist es wert“ von Ministerpräsident Markus Söder vom Dezember 2018:

„Bayern ist Autoland. Wir dürfen unsere Autoindustrie nicht ständig mit ideologischen Debatten belasten. Für uns hat der klimafreundliche Diesel auch weiterhin Zukunft. Denn über die Sinnhaftigkeit von Grenzwerten und Messmethoden kann man wirklich streiten.“

Bayern hat als Flächenland und natürlich wegen der starken Automobilwirtschaft, der OEMs und der Zulieferer eine besonders starke Affinität zum Auto. Das macht auch aktuell die Staatsregierung deutlich, die sich beim Mega-Aufbauprogramm des Bundes zugunsten von Kaufprämien für Autos mit Verbrennungsmotoren stark macht. So ist es auch zu verstehen, dass bayerische Politiker, noch inbrünstiger als der ADAC, ein Tempolimit ablehnen. 800 000 Arbeitsplätze und damit eine zentrale Basis der bayerischen Wirtschaft hängen unmittelbar an der Automobilwirtschaft. Aber dennoch stellt sich die Frage, wieviel Auto verträgt die Stadt?

#### *a) Das Auto in der Stadt*

Am Auto scheiden sich ideologisch die Geister. Es ist Freiheitssymbol für den einen, Teufelszeug für den anderen. Aber die Fronten müssen nicht so drama-

tisch verlaufen. In bayerischen Großstädten werden derzeit rund 50 Prozent der Mobilität mit dem Auto abgewickelt, seit längerem geht die Tendenz nach unten. Ob das unter den Erfahrungen der Pandemie so bleibt oder sich wieder umkehrt ist eine offene Frage. Kurzfristig scheinen Auto und Fahrrad die Gewinner, der ÖPNV der Verlierer in der Corona-bedingten Mobilitätsbilanz zu sein. Unabhängig davon geht der Trend zu leistungsstärkeren Autos weiter.

Wichtig ist aus der Sicht des Umweltschutzes die Antriebstechnologie. Hier muss die Richtung klar sein: Weitere Reduzierung der Emission. Die Entwicklung der Motorentechnik, die Chancen der digitalen Technologie und natürlich die politisch vorgegebenen Grenzwerte, die europäisch festgelegt werden, zeigen deutlich in diese Richtung. Sie bestätigen die bayerische Vision: Innovation statt Verbot. So enthält die Koalitionsvereinbarung für Bayern denn auch den Grundsatz: „Wir bekennen uns zum Automobil und lehnen Fahrverbote ab.“

Wenn man ökologischen Bilanzen glauben darf, geht schon heute die Luftbelastung in deutschen Großstädten zurück. 2019 wurden jedenfalls nur mehr in 23 Metropolen die geltenden Grenzwerte überschritten, 2018 waren es noch 57. Als Gründe für die Verbesserung nennt das Umweltbundesamt Tempolimits, Fahrverbote, den Einsatz sauberer Busse, aber auch Softwareupdates für Dieselautos und die Erneuerung der Fahrzeugflotte. Der kurzfristig erreichte Erfolg ist eine erfreuliche Zwischenbilanz, aber der Weg muss weitergehen.

Das Auto belastet die urbane Situation nicht nur wegen der Emission. Der dichte Verkehr führt zu mannigfachen Gefährdungen. Das Risiko einer Verletzung im Straßenverkehr ist innerorts fünfzehn Mal höher als auf der Autobahn. Wir haben also das Problem „Verkehrssicherheit“. Die Fahrassistenzsysteme und das autonome Fahren werden hier einen Qualitätssprung bringen, der sich Jahr für Jahr stärker bemerkbar macht. Und wir haben die Flächeninanspruchnahme durch den ruhenden Verkehr, die auch durch Parkgebühren und Anliegerzonen allenfalls gemindert werden kann. Die digitale Technologie kann auch nur partiell dazu beitragen, dass belastendes Parkplatzsuchen verkürzt wird.

Eine stärkere Entlastung könnte die vermehrte Nutzung von Carsharing-Systemen bringen. Sie werden bequem digital angeboten, mit Vorreservierung und häufig schneller Verfügbarkeit. Damit könnte wirksam eine Verringerung der Parkflächen verbunden sein. Der Erfolg ist abhängig von der Inanspruchnahme. Da schlummert noch beachtliches Potential, das mehr erschlossen und durch Privilegien beim Parken gefördert werden könnte.

Autofreie Zonen, Fußgängerbereiche, Spielstraßen, all das sind Möglichkeiten für die örtliche Politik, Gefährdungen und Belastungen zu begrenzen. Allerdings ist auch hier der Zielkonflikt nicht einfach zu lösen, denn die Attraktivität des stationären Handels in der Innenstadt ist sehr wohl ein wichtiges wirtschaftliches wie soziales Ziel. Schließlich wollen wir lebendige urbane Zentren.

Eine Verteufelung des Autos ist weder sachgerecht noch erfolgreich. Die bessere Technik wird helfen, die Schadstoffproblematik in den Griff zu bekom-

## Sachregister

- Ambivalenz 78, 101, 102
- Bauplanungsrecht 88, 107, 110, 113
  - Bauordnungsrecht 100
  - Städtebauliches Leitbild 110
- Corona 17
  - Lockdown 3, 4
  - Pandemie 2, 3, 4, 10, 17, 51, 105
- Digitalisierung 5, 11, 48-75
  - Digitale Technologie 2, 10, 19
- Einschätzungsprärogative 34
- Einzugsbereich 16, 79, 104, 119, 124
- Emissionen 4, 29, 40, 41, 59
  - Co<sub>2</sub>-Emissionen 1, 18
  - Lärm~ 22
  - Schadstoff~ 42
- Erhaltungskonzept 89
- Fahrverbote 10, 31, 46
  - Dieselfahrverbot 3, 32
  - Dieselskandal 39, 50
- Gemeingebrauch 35, 36, 61, 62, 82, 83, 86
- Genehmigungspflicht 64, 67, 68, 95, 97
- Gesundheitsschutz 6, 33, 38, 40
- Grenzen 1, 3, 74, 90, 96, 102, 104
  - Grenzwerte 10, 33, 37, 40, 41
- Immissionen 103, 107, 118
  - Grenzwerte 1, 30, 31,
  - Immissionsschutzrecht 31
  - Lärm~ 40
  - Schadstoff~ 14e
- Infrastruktur 8, 12, 20, 35, 74, 107, 121
  - Ladezonen 122, 126
  - Schienen 4, 30, 39
  - Sondernutzung 35, 44, 60, 61, 62, 85
  - Stellplätze 8, 120, 121, 122
  - Straßen 21, 30, 35, 44, 81, 118, 120
  - Widmung 35, 36, 58, 61, 82, 83
- Inklusion 90
  - siehe auch Exklusion 78, 80, 101
- Innovation 7, 10, 23, 115
- Kohärenz 91, 102
  - Innere Kohärenzinteressen 90
  - Soziale Kohärenz 91
- Kommunen 12, 63, 77, 106, 111, 120, 121,
  - Bürger 4, 6, 7, 18, 77
  - Daseinsvorsorge 77, 79, 90
  - Planungshoheit 77, 97
  - Selbstverwaltung 8, 77, 78, 91
  - Verantwortung 2, 8, 21, 28, 67, 74
- Konvergenz 53
- Lärm 4, 14, 30, 37, 108, 117, 118
  - Lärmemissionen (siehe Emission)
  - Lärmimmissionen (siehe Immission)
  - Lärminderung 32
  - Lärmschutz 30, 33, 117
  - Umgebungslärm 32
- Lebensqualität 2, 7, 13, 54
- Mobilität 6, 51, 52, 55, 70, 74
  - Berliner Mobilitätsgesetz (MobG BE) 49, 55, 75
  - Elektromobilität 11, 43
  - Intermodalität 51, 56, 58, 59, 60, 72, 74
  - Mikromobilität 56, 57, 59, 60
  - Mobilitätsplattformen 51, 57, 69, 70
  - Mobilitätswende 6, 9, 50, 52, 75
  - Multimodalität 56
- Online 5, 69, 108,
  - Konsumverhalten 105

- Handel 103, 104, 105, 114, 122, 125
- Retouren 103, 107, 125
- Planung 14, 18, 22, 29, 31, 33
  - Bauleitplanung 28, 33, 88, 98, 112, 117
  - Bebauungsplan 96, 109
  - Flächennutzungsplan 28
  - Luftreinhalteplan 31, 32, 37, 38
  - Planfeststellungsverfahren 7, 14
  - Planungshoheit 77, 97
  - Planungsinstrumente 31
  - Stadtplanung 8, 9, 23, 126
  - Verkehrsplanung 5, 7, 33, 38
- Politik 1, 4, 7, 11, 22, 54
- Präklusion 15
- Reduktion 31, 42, 58, 59
- Stadt 2, 8, 13, 18, 51, 77, 80, 90
  - Großstadt 2, 9, 18
  - Verstädterung 2, 22
- Standort 103, 107, 109, 114
- Steuern 3, 7, 43, 86, 94
- Struktur 29, 88, 110, 119
- Umwelt 14, 28, 71
  - umweltfreundlich 16, 48, 123
  - Umweltschutz 4, 6, 34, 54
- Urbanität 110
  - Suburbanisierung 28
  - Urbane Gebiete 117
  - Urbane Mobilität 8, 19, 54, 55, 74
  - Urbanen Raum 30, 36, 71, 122
  - Urbanisierung 25, 51, 53
- Verbraucher 87, 103, 108, 114, 123
- Verfügbarkeit 10, 19, 36, 52, 64, 69, 72, 88
- Verkehr 7, 20, 25, 34, 59, 81, 120
  - Alltagsverkehr 6, 17
  - Durchgangsverkehr 13, 32, 38
  - Gesicherte Erschließung 120
  - Güterverkehr 29, 51, 57
  - Motorisierten Individualverkehr (MIV) 16, 34, 42, 44, 58
  - Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) 4, 10, 15, 16, 33, 47, 64, 79
  - Personenbeförderung 64, 69
  - Personenverkehr 51, 79
  - Verkehrsalternativen 69
  - Verkehrsmittel 17, 40, 51, 55, 66, 69, 73
  - Verkehrspolitik 8, 56
  - Verkehrssicherheit 19, 25, 120
  - Verkehrswende 6, 36, 42, 45, 58, 63, 71
- Versorgungssicherheit 109, 113
- Zugang 40, 74, 77, 90, 94
  - Zugangsbegrenzung 79, 84, 94
- Zukunft 2, 17, 51, 54, 55, 56, 57, 70