

Burkhard Horn

Ein neuer Rechtsrahmen für die Verkehrswende

Warum Deutschland ein Bundesmobilitätsgesetz braucht

Die Verkehrswende ist in (beinahe) aller Munde. Ihre Notwendigkeit wird zumindest in den verbalen Bekundungen im Grundsatz von fast allen relevanten Akteuren in Politik und Gesellschaft kaum noch bestritten, u. a. angesichts des fortschreitenden Klimawandels und dessen Auswirkungen auf Mensch und Natur, einhergehend mit einem steigenden zivilgesellschaftlichen Engagement für eine aktivere Klimapolitik und einer entsprechend breiteren Unterstützungsbasis auch für weitreichendere Maßnahmen. Aber auch wenn gerade in Pandemiezeiten hier und da in unseren Städten sichtbar geworden ist, wie viel z. B. unsere öffentlichen Räume gewinnen könnten – warum geht die Verkehrswende trotzdem so schleppend voran?

Im Verkehrsbereich schränkt vor allem der derzeitige Rechtsrahmen auf nationaler Ebene die Möglichkeiten der Umsetzung einer solchen Politik auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen in einem Maße ein, das sämtliche politisch verkündeten Ziele, etwa zur Reduktion der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor, als Makulatur erscheinen lässt und zu erheblichen Inkonsistenzen im Handeln der Verantwortlichen bei Bund, Ländern und Kommunen führt. Falls hier nicht umgehend und umfassend Abhilfe geschaffen wird, droht die Verkehrswende zu scheitern. Die kommende Legislaturperiode des Deutschen Bundestags wird entscheidend für die notwendigen Weichenstellungen beim Rechtsrahmen sein. Was muss passieren?

Mobilität ist mehr als Verkehr, aber Verkehr ist eine Grundvoraussetzung für Mobilität. Doch wie Verkehr in Deutsch-

land momentan stattfindet, hat einen hohen Preis, auch für die Lebensqualität in unseren Städten: Öffentliche Interessen werden grundlegend verletzt, in Bezug auf Verkehrssicherheit und Barrierefreiheit, Stadt- und Raumverträglichkeit sowie Umwelt-, Natur- und Gesundheitsschutz, vor allem aber beim Klimaschutz: Die verkehrsbedingten CO₂-Emissionen liegen heute – abgesehen von dem durch die Coronapandemie verursachten Sondereffekt – auf dem gleichen Niveau wie 1990. Bis 2030 sollen sie aber, durch das Klimaschutzgesetz verbindlich verordnet, um 42 % sinken – und bis 2050 soll Deutschland „weitgehend treibhausgasneutral“ sein.

Mit dem bestehenden rechtlichen Regelwerk, dessen Grund-

¹ <https://www.vcd.org/artikel/wie-die-verkehrswende-auf-bundesebene-ausgebremst-wird/>



Abb. 1: Verkehrspolitik in Deutschland – der Mensch kommt unter die Räder (Foto: Burkhard Horn)



züge teilweise noch aus den 1930er Jahren stammen (mit dem Ziel der Förderung der Massenmotorisierung), kann das nicht gelingen. Die vorherrschende Form der Mobilität mit dem privaten Auto stößt schon längst an ihre Grenzen, ein konsequentes Umsteuern ist dringender denn je, so auch die EU-Kommission Ende 2020: „Grundsätzlich müssen wir uns vom bisherigen Paradigma der allmählichen Veränderungen lösen – denn wir brauchen eine fundamentale Transformation.“² Auch deshalb steht jetzt auf der politischen Tagesordnung, die juristischen Grundlagen für eine integrierte, sozial- und umweltverträgliche Verkehrspolitik zu schaffen und ihr damit eine „Verfassung“ zu geben.

Wunsch und Wirklichkeit in der Verkehrspolitik

Die Entwicklung des Verkehrsgeschehens steht in deutlichem Kontrast zu den politischen Ambitionen, wie sie seit über 20 Jahren in diversen Koalitionsverträgen verabredet worden sind, von der „Verlagerung möglichst hoher Anteile des Straßen- und Luftverkehrs auf Schiene und Wasserstraßen“ (1998) über die „Vereinbarkeit von Verkehr und Umwelt“ (2009) bis 2018 („die Mobilitätspolitik ist dem Pariser Klimaschutzabkommen verpflichtet“):

- Die Zahl der Straßenverkehrsunfälle und der dabei schwer verletzten (>54.000 p.a.) oder getöteten Menschen (2019 über 3.000) ist nach wie vor hoch.
- Straßenverkehrslärm ist vielerorts das größte Gesundheitsproblem.
- Obwohl Pkw und Lkw pro km weniger Luftschadstoffe emittieren, führt das Mehr an Verkehr weiterhin zum Überschreiten von Grenzwerten und Empfehlungen der WHO.
- Die Zerschneidung von Lebensräumen durch Verkehrsinfrastruktur gefährdet Arten und Populationen.
- Die Qualität der für lebenswerte Städte und Gemeinden so wichtigen öffentlichen Räume ist durch die Dominanz des Autos stark beeinträchtigt.

Dafür gibt es eine Reihe von Ursachen:

- wachsender Wohlstand (mehr Freizeitaktivitäten und Reisen),
- räumliche Entflechtung von Arbeit und Wohnen,
- steigende Immobilienpreise (Zunahme von Suburbanisierung und Pendelwegen),
- fiskalische Instrumente (Entfernungspauschale u. a.),
- stärker steigende Kosten für die ÖV- als für die PKW-Nutzung und
- Deutschland als Transitland mit der Folge von wachsendem Güterverkehr im Zuge der Globalisierung.

² <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-789-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>

Das alles erklärt indes nicht hinreichend die genannten Fehlentwicklungen. Eine zentrale Ursache dafür liegt im Rechtsrahmen, insbesondere im Verkehrsrecht. Es besteht aus vielen Einzelgesetzen, denen Regelungen zur Koordination und Umsetzung verkehrsträgerübergreifender bundesweiter Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Entwicklung von Verkehr und Mobilität komplett fehlen:

- Verkehrswegerecht (Bundesfernstraßengesetz, Bundesfernstraßenmautgesetz, Wasserstraßengesetz, Verkehrswegeausbaugesetze),
- Verkehrsordnungsrecht (StVG, StVO, StVZO),
- Verkehrsgewerberecht (AEG und PBefG, Güterkraftverkehrsgesetz),
- Regulierungsrecht (Eisenbahnregulierungsgesetz),
- Recht zur Förderung des ÖPNV in den Ländern (Regionalisierungsgesetz) und
- Recht zur Förderung der Verkehrsinfrastruktur in den Gemeinden (GVFG).

Dem Verkehrsrecht fehlen aber – anders als beispielsweise dem Energierecht³ – nicht nur Ziele, ihm fehlt darüber hinaus sowohl eine horizontale, verkehrsträgerübergreifende Planung als auch eine vertikale Koordination der verschiedenen staatlichen Ebenen. Der Vollzug der genannten Gesetze obliegt zumeist den Ländern und Kommunen. Verkehrsträgerübergreifende Planungen erfolgen in der Regel lediglich auf kommunaler Ebene. Auch die Aufstellung von Bundesverkehrswegeplänen beseitigt die planerischen Defizite nicht. Sie folgen vielmehr der Logik, in Trendfortschreibungen ermittelte, vermeintliche Ausbaubedarfe festzuschreiben, statt Planung und Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur an gesellschaftlichen Zielen auszurichten. Auf diese Weise wird die Verkehrspolitik zur Gefangenen vergangener Entscheidungen.

Mangels einer rechtlichen und institutionellen Grundlage hat sich die Verkehrspolitik im politischen Alltag weitgehend in Maßnahmen verloren, die weder aus einer Strategie abgeleitet noch zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen koordiniert sind. Diese Diagnose stellte bereits 1973 der Sachverständigenrat für Umweltfragen, ein wissenschaftliches Beratungsgremium der Bundesregierung, in seinem Gutachten „Auto und Umwelt“. Er leitete daraus die Forderung nach einer „integrierten Verkehrsplanung“ ab: „Ausbaupläne für den Straßen-, Eisenbahn-, Luft- und Binnenwasserstraßenverkehr dürfen nicht länger isoliert voneinander mit dem Ziel einer Aufkommensmaximierung für das einzelne Verkehrsmittel erstellt werden. An die Stelle nicht abgestimmter Einzelplanung muss vielmehr

³ In § 1 des Energiewirtschaftsgesetzes heißt es: „Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht.“

auf allen Stufen verkehrsplanerischer Aktivitäten des Staates eine integrierte Verkehrsplanung treten, die zusammen mit den sonstigen Fachplanungen in eine übergeordnete Gesamtplanung eingebettet ist und bei der die einzelnen Verkehrsmittel als Bestandteil eines Gesamtverkehrsystems behandelt werden.“⁴

Dieses Postulat hat bis heute nichts von seiner Berechtigung verloren. Auch die OECD hat inzwischen auf die gravierenden Defizite der deutschen Verkehrspolitik hingewiesen. In ihrem „Wirtschaftsbericht Deutschland 2018“ hat sie unmissverständlich moniert: „Im Verkehrssektor fehlt es an einer übergeordneten Politikstrategie.“⁵ Tatsächlich haben die Defizite des Verkehrsrechts das Verkehrssystem nicht nur ineffizient werden lassen; sie sind

4 https://multimedia.gsb.bund.de/SRU/Dokumente/1973_SG_Auto_und_Umwelt.pdf S. 1

5 https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eco_surveys-deu-2018-de.pdf?expires=1611311554&id=id&acname=id34001&checksum=5FF9251C9CDB4BBF8C2AC8949B02EF1 S. 65

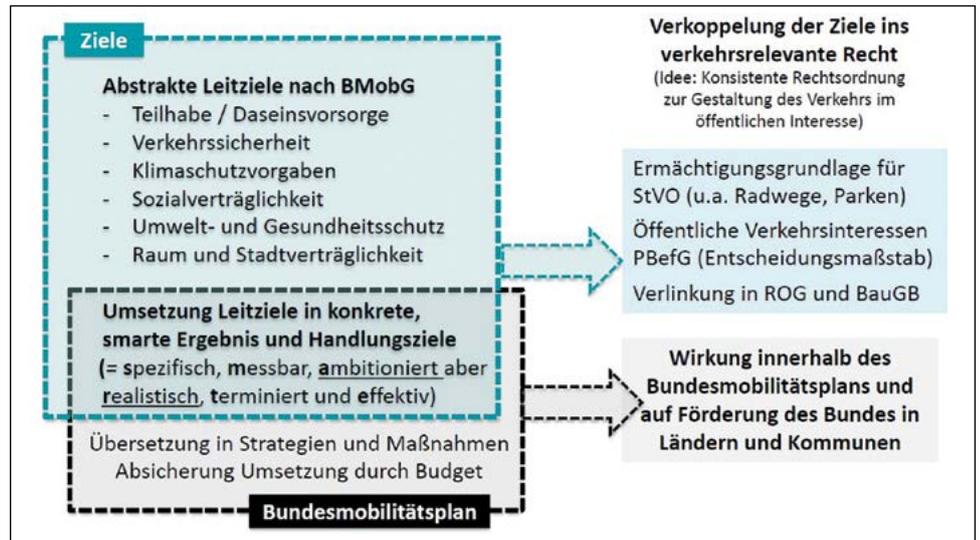


Abb. 2: Grundstruktur eines Bundesmobilitätsgesetzes (© VCD/KCW)

auch ursächlich dafür, dass die gesellschaftlichen Ambitionen in puncto Verkehrsentwicklung nicht eingelöst werden konnten. Dazu zählen:

- die Mobilität für alle zu sichern,
- die Verkehrssicherheit für alle zu erreichen,
- den Flächenbedarf des Verkehrs zu reduzieren und
- für Gesundheits-, Klima- und Umweltschutz zu sorgen.



Abb. 3: Stadtgerechter öffentlicher Raum in Speyer (Foto: Burkhard Horn)



Die reale Entwicklung des Verkehrs und der einzelnen Verkehrsträger laufen diesen Zielen zuwider. Bei unveränderter Anzahl der täglich unternommenen Wege hat deren Länge zugenommen, insbesondere im überörtlichen Verkehr: Per saldo ist die Verkehrsleistung gestiegen – und der private Pkw ist mit 75 % der Verkehrsleistung unangefochten das Verkehrsmittel Nummer eins. Obwohl massiv in Straßeninfrastruktur investiert wurde, sind die Verkehrsdichte und die Zahl der Staus trotzdem gestiegen, insbesondere in Ballungsräumen und im Fernverkehr.

Die Bedingungen für den alltäglichen Rad- und Fußverkehr wurden etwas verbessert, allerdings nicht systemhaft. Das Angebot im Schienenpersonenfernverkehr ist erst in den letzten zehn Jahren wieder auf nennenswertem Wachstumskurs, der Anteil des Eisenbahnpersonenverkehrs an der Verkehrsleistung steigt nur leicht an. Der öffentliche Nahverkehr (ÖPNV ohne SPNV) hat seit 1990 keine bundeseinheitliche Entwicklung genommen, auch wenn die Fahrgastzahlen teilweise deutlich gestiegen sind. Umfang und Qualität der Angebote sind stark abhängig von den finanziellen Handlungsspielräumen der kommunalen bzw. regionalen Gebietskörperschaften sowie den Fördermöglichkeiten des jeweiligen Bundeslandes.

Der Schienengüterverkehr ist auf Langstrecken und bei bahnaffinen Gütern stark, aber seine Flächendurchdringung hat in den vergangenen 30 Jahren stark gelitten. Die Angebote auf der Schiene sind nicht so attraktiv, dass sie den massiven Zuwachs im Straßengüterverkehr hätten verhindern können. Alles in allem ist es der Politik nur unzureichend gelungen, das Verkehrsgeschehen so zu steuern, dass es den sich wandelnden gesellschaftlichen Bedürfnissen und Herausforderungen gerecht wird. Ursache dafür sind auch die fehlenden Rechtsrahmen, wie die OECD in ihrem bereits zitierten Wirtschaftsbericht Deutschland 2018 erkannt hat: „Empfehlenswerte Vorgehensweisen aufzuzeigen, ist eine Aufgabe der Bundesregierung. Angesichts der Vielzahl an verkehrspolitischen Akteuren, wie z.B. nachgeordneten Gebietskörperschaften, ist die Abstimmung von Prioritäten und Investitionen umso wichtiger.“⁶ Diese Herausforderung zu stemmen, steht jetzt zwingend auf der politischen Tagesordnung, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die für das Jahr 2050 vereinbarten Klimaschutzziele noch erreichbar sind – was im Übrigen auch die Mehrheit der Menschen in Deutschland will.

Per Gesetz zu einer integrierten Verkehrspolitik

Der Paradigmenwechsel benötigt einen rechtlichen Rahmen. Zwar setzt das bereits existierende Klimaschutzgesetz auch dem Verkehrssektor langfristige Ziele. Deren Wirkmacht ist allerdings schwach, weil das Klimaschutzgesetz die notwendige verkehrsplanerische Bewältigung nicht leisten kann – abgesehen davon, dass es die weiteren mit dem Verkehr verbundenen Ziele und öffentlichen Interessen (bedarfsgerechte Mobilität, Verkehrssicherheit, Gesundheits- und Umweltschutz) gar nicht adressiert. Notwendig ist deshalb ein Bundesgesetz zur Entwicklung von Mobilität und Verkehr: ein Bundesmobilitätsgesetz.

Eine integrierte Verkehrspolitik, die Klimaschutz und weitere gesellschaftliche Ziele anstrebt, hat nur dann eine realistische Chance, wenn Ziele und Strategien für den Verkehrssektor verkehrsträgerübergreifend und für den Gesamtstaat verbindlich entwickelt werden. Gleichzeitig müssen bereits vorhandene verkehrsbezogene Gesetze auf die Erreichung und Umsetzung dieser Ziele und Strategien ausgerichtet werden. Die Besonderheiten, Interessenlagen, Zuständigkeiten und Fähigkeiten der Länder und Kommunen sind dabei zu berücksichtigen, Länder und Kommunen müssen ihre eigenen Ziele und Strategien ebenfalls an den gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen ausrichten. Nur so lässt sich die Verknüpfung der verkehrsplanerischen Ziele und Strategien mit anderen Politikfeldern sowohl auf Bundesebene als auch im föderalen Gefüge erreichen.

Das Bundesmobilitätsgesetz sollte die politischen Akteure auf gesetzliche Leitziele verpflichten. Diese betreffen im Wesentlichen:

- gesellschaftliche Teilhabe durch Mobilitätssicherung (Daseinsvorsorge),



6 OECD, siehe Fußnote 5

Abb. 4: Bundesmobilitätsgesetz – von den Zielen zur Umsetzung (© VCD/KCW)



- Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmenden („Vision Zero“),
- Umsetzung verkehrsspezifischer Vorgaben zum Klimaschutz,
- Schutz vor Folgewirkungen des Verkehrs für Leben und Gesundheit,
- Schutz vor Folgewirkungen des Verkehrs für die Umwelt und
- Stadt- und Raumverträglichkeit der Verkehrsentwicklung.

Das Gesetz muss auch den institutionellen und prozeduralen Rahmen festlegen, der zu der notwendigen, alle Verkehrsträger und Verkehrsmittel integrierenden Entwicklungs- und Infrastrukturplanung führt (unter Berücksichtigung der Schnittstellen ins Ausland). Diese Vorgaben gelten für den Bund und gleichermaßen für die Planungen in Ländern und Kommunen. Eingebunden werden müssen die fachlich zuständigen Bundesministerien und -behörden, insbesondere die für den Klimaschutz und die Energiepolitik zuständigen Stellen. Besonderer Koordinierungsbedarf besteht auch mit der Raumplanung und Siedlungsentwicklung,⁷ von der Gewährleistung von Versorgungsinfrastruktur auch in kleinen Orten über quartiersbezogene nachhaltige Mobilitätskonzepte für großstädtische, nutzungsgemischte Stadterweiterungen bis zur koordinierten, an der guten Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln orientierten Siedlungsplanung im regionalen Maßstab.

Um im Sinne eines kohärenten Rechtsrahmens effektiv wirken zu können, sollten die Zielvorgaben des Bundesmobilitätsgesetzes durch Änderungen anderer Gesetze ergänzt werden. Notwendig ist unter anderem die Verknüpfung des Bundesmobilitätsgesetzes mit den Ermächtigungsnormen in § 6 Absatz 1 des Straßenverkehrsgesetzes für die Straßenverkehrsordnung und die Straßenverkehrszulassungsordnung, mit dem Personenbeförderungsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz und dem Klimaschutzgesetz. Diese Verknüpfungen sollten im Rahmen eines Artikelgesetzes erfolgen.

Operationalisierte Handlungsziele, Strategien und Maßnahmen sind nicht Inhalt des Bundesmobilitätsgesetzes. Das Gesetz bestimmt den Rahmen für einen alle Verkehrsträger und föderale Ebenen integrierenden Planungsprozess, der in einem per Regierungsbeschluss wirksam werden den Bundesmobilitätsplan mündet. Dieser weist konkrete Handlungsziele aus, etwa zum Anteil des Umweltverbunds an den Verkehrsleistungen im Personenverkehr oder der Rolle der Schiene im Güterverkehr.

Letzten Endes setzt das Erreichen solcher Ziele voraus, dass viele Menschen ihre täglichen Routinen ändern, ohne dies subjektiv als Aufwand oder gar Opfer zu empfinden.

⁷ Vgl. dazu den Beitrag von Friedemann Kunst in diesem Heft.

Entsprechende Alternativen müssen für viele Wege erst zeitaufwendig durch Investitionen in eine Verkehrs- und/oder Energieversorgungsinfrastruktur geschaffen werden. Deshalb ist die Ausrichtung der Infrastrukturplanung über den Bundesmobilitätsplan von entscheidender Bedeutung, mit einem daraus abgeleiteten Infrastrukturbedarfsplan, der den Bundesverkehrswegeplan ersetzt. Die Vorgaben zur integrierten Planung müssen analog in Ländern und Kommunen angewendet werden. Die mit der neuen, integrierten Verkehrspolitik verbundenen Aufgaben sollen vom zuständigen Bundesministerium wahrgenommen werden. Eine nach Schweizer Vorbild neu zu errichtende Behörde („Bundesamt für Mobilität“ o. ä.) sollte dabei beratend und vollziehend wirken (und Förderpolitiken ressortübergreifend abstimmen und integrieren).

Der Weg zum Gesetz

Aufgrund des beschriebenen Zeit- und Handlungsdrucks sind vor allem die Prioritäten bei Planung und Investition in die Verkehrsinfrastruktur zeitnah neu zu justieren. Wegen der langen Vorläufe vieler Infrastrukturprojekte bedeutet jede Verzögerung, dass entweder der Anpassungspfad Richtung Ziel steiler wird oder dass Abstriche am Ambitionsniveau der Ziele hinzunehmen sind. Um das eine wie das andere zu vermeiden, sollen in der nächsten Legislaturperiode des Deutschen Bundestags mit dem Bundesmobilitätsgesetz die rechtlichen Grundlagen für eine integrierte Verkehrspolitik geschaffen werden.

Unter der Regie des Verkehrsclub Deutschland (VCD) wird deshalb seit Ende 2020 unter Einbindung zahlreicher Experten aus verschiedenen Fachdisziplinen der Vorschlag für ein solches Gesetz entwickelt, verbunden mit einer sorgfältigen juristischen Prüfung einschließlich der verfassungsrechtlichen Fragen. Alle Details des Projekts werden im Frühsommer 2021 öffentlich vorgestellt – und dann muss ein breiter öffentlicher Diskurs⁸ beginnen, mit dem Ziel, dass der nächste Bundestag das Bundesmobilitätsgesetz auf der Basis einer entsprechenden Vereinbarung im Koalitionsvertrag beschließt.



Burkhard Horn

Verkehrsplaner, bisher u. a. Leiter der Abteilung „Verkehr“ beim Berliner Senat; seit 2017 freiberuflicher Berater im Themenfeld „Nachhaltige Mobilität“, Berlin – burkhardhorn.de

⁸ Zur Bedeutung des Diskurses vgl. u. a. <https://www.berliner-zeitung.de/zeitenwende/warum-man-die-verkehrswende-nicht-beschliessen-kann-li.84287>