

15/2017

## UMBAU DER STADT NUTZEN UND STADTGERECHTE MOBILITÄT STÄRKEN

### AUF EINEN BLICK

**Der Wandel von Stadtbild und Mobilitätskultur erfordert eine lebensqualitätssteigernde Mobilitäts politik. Sie muss Veränderungsprozesse initiieren, organisieren und im Dialog gestalten. Dabei ist hohe funktionale Vielfalt anzustreben, alle Verkehrsträger sollten verknüpft, stadtgerechte Mobilität gestärkt und der öffentliche Raum aufgewertet werden. Dafür sind auf lokaler Ebene Gestaltungsmöglichkeiten und adäquate Finanzmittel erforderlich.**

Täglich sind wir unterwegs – um zur Arbeit, zur Schule oder Universität zu kommen, um einzukaufen oder Freunde zu treffen. Die Orte, die wir erreichen wollen und müssen, sind oft weit von der eigenen Wohnung entfernt. Hinzu kommt, dass sich Wege nur schlecht miteinander verbinden lassen – selten ist beispielsweise im Umfeld der Arbeit ein Supermarkt für kleine Besorgungen vorhanden. Somit legen wir täglich weite Strecken zurück, verbringen viel Zeit im Verkehr. Vielfach wird dabei das Auto benutzt. Nicht nur in den großen, sondern auch in den mittleren und kleinen Städten ist der Straßenverkehr deshalb in den vergangenen Jahrzehnten deutlich angestiegen. Damit sind auch Belastungen durch Lärm, klima- und gesundheitsschädliche Emissionen sowie die Beeinträchtigungen der Aufenthaltsqualität der Städte insgesamt spürbar angewachsen. Der – hier nicht im Fokus stehende – Anstieg der Lieferverkehre belastet ebenfalls die Lebensqualität der Städte.

Mobilität ist einerseits elementar für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Andererseits gefährdet sie in ihrer gegenwärtigen Form die Lebensqualität der Menschen, vor allem in den Städten. Menschen an stark befahrenen Straßen, Autobahnen und Flughäfen sind besonders hohen Lärm- und Feinstaubemissionen ausgesetzt.

### LEBENSQUALITÄTSSTEIGERENDE, GESTALTENDE MOBILITÄTSPOLITIK GESUCHT

In Städten mit einer hohen Lebensqualität für alle Menschen lassen sich die Bedarfe des täglichen Lebens möglichst fußläufig, mit dem Fahrrad oder dem öffentlichen Verkehr erledigen. Damit einher gehen Teilhabe für alle, geringe Belastungen durch Lärm und gesundheitsschädliche Emissionen, hohe Aufenthaltsqualität, höhere Haushaltseinkommen und mehr verfügbare Zeit. Positive Beispiele gibt es bereits. Aber viele Städte sind funktional stark getrennt und von Verbindungsachsen zerschnitten. In den Städten ist jedoch aktuell viel in Bewegung, sowohl in wachsenden als auch schrumpfenden Städten. Die Zeiten sind günstig, um den Wandel des Stadtbilds und der sich verändernden Mobilitätskultur mit einer lebensqualitätssteigernden gestaltenden Mobilitäts politik zu begleiten. Gefordert ist hier eine Politik, die Veränderungsprozesse initiiert, organisiert und im Dialog gestaltet.

Hierzu muss eine hohe funktionale Vielfalt sichergestellt, müssen vorhandene und neu entstehende Verkehrsträger vernetzt und muss die entstehende neue Mobilitäts- und Stadtkultur gefördert werden.

### HOHE FUNKTIONALE VIELFALT SCHAFFEN – ERREICHBARKEIT MIT WENIGER VERKEHR SICHERN

Ein lebendiger, sicherer und attraktiver Stadtteil zeichnet sich durch ein sowohl quantitativ wie qualitativ ausreichendes Angebot an Wohnungen, Schulen, Kindergärten, Einkaufs- und Erholungsmöglichkeiten, Gewerbeflächen, unterschiedlichen Arbeitsplätzen, Einrichtungen medizinischer Versorgung, Grünflächen, Freizeit- und Sportaktivitäten sowie kulturellen Ein-

>

richtungen aus. Allen Menschen – unabhängig von Alter, Gesundheitszustand, Einkommen und Herkunft – wird so Zugang zu den wichtigen Einrichtungen des täglichen Lebens ermöglicht. Hohe funktionale Vielfalt bedeutet aber auch, dass weniger Lebenszeit für Mobilität aufgewendet werden muss und die negativen Belastungen durch Verkehr minimiert werden. Ein Stadtteil der kurzen Wege bedeutet also mehr Lebensqualität für alle Bürger\_innen. Um den Umbau der Städte in diesem Sinne zu nutzen, sind (a) Planung und Genehmigung weiterzuentwickeln, (b) eine Mobilitätsberichterstattung auf lokaler Ebene durchzuführen und c) städtische oder stadtteilbezogene Mobilitätspläne zu erstellen.

### **(a) Planung und Genehmigung weiterentwickeln**

Bei Neubau, Modernisierung und Nutzungsänderungen bietet sich vielfach die Chance, die bestehende Nutzungsmischung zu stabilisieren oder sogar zu optimieren. Darüber hinaus bestehen vielfältige Möglichkeiten, bei diesen Eingriffen auch die verkehrliche Situation zu verbessern. Voraussetzung dafür, dass diese Möglichkeiten genutzt werden, ist die Berücksichtigung der Ziele Nutzungsmischung und Verkehrsverminderung in den entsprechenden Genehmigungsverfahren.

Daher ist es notwendig:

- das Baugesetzbuch in Bezug auf die Aufgaben und Grundsätze der Bauleitplanung um die Spezifizierung der Nutzungsmischung in § 1 Abs. 9 zu ergänzen;
- bei der Genehmigung von Neubau, Modernisierung sowie Nutzungsänderung im Rahmen der Bauleitplanung die Wirkungen auf Nutzungsmischung sowie Verkehrsverminderung als Teil eines erweiterten Umweltberichts zu prüfen.

### **(b) Mobilitätsberichterstattung**

Um Verkehr und Mobilität auf kommunaler Ebene gestalten zu können, bedarf es Kenntnisse der Mobilitätsbedürfnisse und ihrer Umsetzung. Analog zur gesetzlich vorgeschriebenen Gesundheitsberichterstattung sollte der Bund die Länder verpflichten, eine Mobilitätsberichterstattung (vgl. ausführlich Schwedes/Daubitz 2017) durchzuführen, die auf kommunaler Ebene umgesetzt werden muss. Im Rahmen dieser Mobilitätsberichterstattung sollen die Ziele der Mobilitätsbedürfnisse (Einkaufsgelegenheiten, Schule, Arzt/Ärztin usw.), das tatsächliche Mobilitätsverhalten (wer fährt wofür wohin), die gesellschaftlich gewollten, aber nicht erfüllten Mobilitätswünsche sowie die Zufriedenheit mit den Mobilitätsoptionen und Erreichbarkeiten auf lokaler Ebene erfasst werden. Ein solcher Datensatz macht die tatsächliche Situation im Mobilitätsbereich sichtbar, ermöglicht zielgenaue, lokal abgestimmte Lösungen und ist Voraussetzung für eine Evaluation der umgesetzten Veränderungen. Um diese Berichterstattung zu ermöglichen, muss der Bund die Länder und Kommunen bei der Datenerhebung unterstützen.

Dafür ist es erforderlich, dass:

- der Mobilitätsdatensatz<sup>1</sup> im Auftrag des Bundes und in Abstimmung mit den Ländern und Kommunen erstellt wird;
- alle Kommunen kostenfrei über den Mobilitätsdatensatz verfügen können;

- den Kommunen die Ergänzung und Weiterentwicklung des Mobilitätsdatensatzes ermöglicht wird.

### **(c) Städtische oder stadtteilbezogene Mobilitätspläne**

Neubau, Modernisierung, Nutzungsänderung und Neuan-siedlungen müssen genutzt werden, um eine hohe Nutzungsmischung zu erreichen und so reine Wohn- oder Arbeitsgebiete, die viel Verkehr produzieren, zu vermeiden. Darüber hinaus sollten bei der Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs sowie der Verkehrsinfrastruktur Verbesserungen der kleinräumigen Erreichbarkeit im Zentrum stehen. Dafür erforderlich sind städtische oder stadtteilbezogene Mobilitätspläne, die bestehende sowie entstehende Angebote in ein Netz von Rad- und Fußwegen sowie ein gutes ÖPNV-Angebot einbetten.

Hierzu sind:

- die Nahverkehrsgesetze der Länder mit ihren Nahverkehrsplänen zu einem Mobilitätsgesetz mit Mobilitätsplänen weiterzuentwickeln;
- in Kooperationen zwischen Städten, Quartieren, Wirtschaft und Zivilgesellschaft verpflichtend städtische oder stadtteilbezogene Mobilitätspläne, die die Anbindung aller öffentlichen und privaten Angebote/Aktivitätsorte abbilden, auf kommunaler Ebene zu erstellen;
- die stadtteilbezogenen Mobilitätspläne bei allen Genehmigungsverfahren, der Verkehrsnetzweiterentwicklung und der Planung des ÖPNV-Angebots zu berücksichtigen.

## **VERKEHRSTRÄGER VERNETZEN – STADTVERTRÄGLICHE MOBILITÄT STÄRKEN**

Mobilität ist im Wandel. Für Jugendliche hat der Führerschein an Bedeutung verloren, dem Wetter und den topografischen Gegebenheiten zum Trotz steigt in vielen Städten die Zahl der Fahrradfahrer\_innen, Sharing-Angebote von Auto und Fahrrad prägen zunehmend das Stadtbild, und in der Öffentlichkeit wird immer öfter von multimodalen Angeboten und Menschen gesprochen, die täglich alle verfügbaren Verkehrsangebote miteinander verknüpfen. Der öffentliche Verkehr gewinnt damit in seiner Funktion als Rückgrat einer städtischen Mobilität an Bedeutung. Politik auf allen Ebenen begrüßt diese Entwicklung, aber begleitend, unterstützend oder gar lenkend wirkt sie nur selten. Das ist unverständlich, da die aktuellen Veränderungen in den Städten viel Potenzial bieten, die negativen Effekte wie Lärm, Abgase und Unfälle zu verringern, die Teilhabe zu verbessern und damit die Lebensqualität aller Menschen zu steigern.

Notwendig ist nicht nur, die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs zu erhöhen, sondern auch (a) die Sichtbarkeit von Fahrrad und Car-Sharing zu erhöhen, (b) physische Verknüpfungspunkte zu schaffen und (c) besser zu informieren.

### **(a) Sichtbarkeit erhöhen**

Aktuell ist unser Stadtbild von Autos bestimmt. Alternative Verkehrsmittel spielen nur eine vergleichsweise geringe Rolle – bei der Nutzung und der Planung. Um die Nutzung

zu verbessern, müssen sie stärker im Stadtbild verankert und damit gut zugänglich sein.

Sinnvoll ist es deshalb:

- Kommunen im Rahmen der stadtteilbezogenen Mobilitätspläne zu verpflichten, dezentrale, gut zugängliche Stellplätze im öffentlichen Straßenraum für Sharing-Angebote im Bereich Mobilität vorzuhalten;
- Kommunen dabei zu unterstützen, im Dialog mit Bürger\_innen, Hauseigentümer\_innen und Unternehmen städtische Radverkehrskonzepte zu erstellen und damit Radverkehrsinfrastruktur sowie sichere und öffentlich zugängliche Radabstellanlagen weiterzuentwickeln;
- mit einem Förderprogramm auf Bundesebene die Umsetzung von Radverkehrskonzepten in den Kommunen zu fördern;
- auf kommunaler Ebene flächendeckend ein Parkraummanagement einzuführen.

### **(b) Physische Verknüpfungspunkte schaffen**

In unseren Städten sind vielfältige Mobilitätsangebote verfügbar. Diese Angebote müssen aber nicht nur sichtbar werden, sondern der Übergang vom Bus zur Straßenbahn und von dort zum Car-Sharing oder eigenen Fahrrad muss möglichst einfach sein. Hierzu sollten die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs zu verkehrsmittelübergreifenden Mobilitätsstationen weiterentwickelt werden.

Daher ist zu empfehlen:

- in allen Landesnahverkehrsgesetzen verkehrsmittelübergreifende Mobilitätsstationen als Bestandteil des Nahverkehrsplans – bzw. des neu zu verankernden Mobilitätsplans – zu verankern und damit die ÖPNV-Haltestellen zu Mobilitätspunkten weiterzuentwickeln, die Fußverkehr, Radverkehr, Car-Sharing sowie ÖPNV vernetzen;
- die Errichtung verkehrsmittelübergreifender Mobilitätsstationen durch ein Bundesprogramm zu fördern.

### **(c) Besser informieren**

Wie komme ich mit dem Bus zum Baumarkt? Fährt der Bus noch, wenn das Kino zu Ende ist? Wie kann ich mich für das Car-Sharing anmelden? Wo ist die nächste Haltestelle, der sichere Fahrrad- oder Car-Sharing-Parkplatz? Wo kann ich ein Ticket kaufen? Wie komme ich mit dem Rollstuhl, Kinderwagen oder Rollator in den Bus oder die Bahn? Allen Menschen Zugang zu Mobilität zu ermöglichen erfordert nicht nur, die Angebote vorzuhalten, sondern auch, die Menschen mit den für sie notwendigen Informationen zu versorgen. Sollen darüber hinaus eingeübte Nutzungsroutinen durchbrochen werden, müssen die Informationen zielgenau vermittelt und die Menschen insbesondere bei sich ändernden Lebensumständen angesprochen werden. In beiden Fällen sind die Informationen über die klassischen Fahrpläne, die Ticketschalter, die Callcenter, aber auch über die neuen Medien zu vermitteln.

Dafür ist es erforderlich:

- ein Bundesförderprogramm „Multimodale Mobilitätsplattform“ einzurichten, womit der Bund eine neutrale

Plattform zur Verfügung stellt, in die bestehende IT-gestützte Mobilitätsplattformen integriert werden können; hierbei ist sicherzustellen, dass Informationen für Personen mit besonderen Mobilitätsanforderungen (Kinder, Eltern, Ältere und Menschen mit Behinderung) zu flexiblen, bedarfsgesteuerten und geteilten Angeboten in den Mobilitätsplattformen enthalten sind;

- bei der Vergabe von Mobilitätsdienstleistungen festzuschreiben, dass neben IT-gestützten öffentlichen Mobilitätsplattformen dauerhaft auch per Telefon oder am Schalter informiert und gebucht werden kann;
- in IT-gestützten öffentlichen Mobilitätsplattformen neben der Information auch Buchung, Zugang und Abrechnung zu ermöglichen – dies ist aus Kompatibilitätsgründen auf Bundesebene zu koordinieren;
- einen Wettbewerb „Mobilität – bestens informiert“ durch den Bund auszuloben, um innovative Vermittlung von Information zu befördern;
- auf Basis der gewonnenen Daten in den regionalen Nahverkehrsplänen und den lokalen Mobilitätsplänen die verschiedenen Mobilitätsangebote besser aufeinander abzustimmen (z. B. Fahrpläne koordinieren, Haltepunkte und Routen optimieren);
- die Kommunen anzuregen, bei veränderten Lebenslagen (z. B. Zuzug, Umzug, Geburt, Einschulung, Rente) der Bewohner\_innen über das Mobilitätsangebot zu informieren.

## **NEUE MOBILITÄTS- UND STADTKULTUR FÖRDERN – ATTRAKTIVITÄT DER STADT ERHÖHEN**

Mit dem Wandel der Mobilitätskultur verändert sich auch die Stadtkultur. Durch die Umgestaltung und Aufwertung des öffentlichen Raumes kann dieser Prozess gefestigt und verbessert – und in manchen Kommunen erst erreicht – werden. Neben der Verbesserung des Angebots des öffentlichen Verkehrs kann eine weitere Stärkung des Fuß- und Radverkehrs Flächen zur Förderung der urbanen Qualität freimachen, die wiederum die Attraktivität des Aufenthaltes und Umweltverbundes in der Stadt erhöhen. Das Beispiel Kopenhagen zeigt, dass lebenswerte urbane Bedingungen geschaffen werden können, die von der Nutzung des Balkons zur Straßenseite bis hin zu belebten Straßenräumen mit Cafés eine neue städtische Lebensqualität schaffen. Solche Bedingungen sollten flächendeckend in allen Stadtteilen realisiert werden und für alle Bevölkerungsteile bezahlbar sein.

Durch den Neu- und Umbau in den Städten ist nicht nur eine Verbesserung der Nutzungsmischung geboten, sondern es muss auch die Neuaufteilung des Straßenraums zugunsten von Radfahrer\_innen und Fußgänger\_innen mitgedacht werden, um so die aktive Mobilität sowie den öffentlichen Verkehr zu fördern. Zum Straßenraum gehören auch die anliegenden Gebäude, die durch Abstellflächen für Fahrräder und attraktive Gestaltung der Eingänge zu einer urbanen Atmosphäre beitragen.

Erforderlich hierfür ist es, (a) die stadtgerechte Mobilität zu stärken, (b) den öffentlichen Raum aufzuwerten und neu zu verteilen und (c) die kommunale Gestaltungsfähigkeit zu sichern.

### (a) Stadtgerechte Mobilität stärken

Die neue Mobilitätskultur ist stadtverträglicher. Statt auf ausschließlich ein eigenes Auto setzt sie auf die Nutzung unterschiedlicher Mobilitätsangebote. Ihr Rückgrat sind attraktive öffentliche Verkehrsmittel. Politik muss diese Entwicklung im Sinne einer lebenswerten Stadt gestalten und begleiten.

Sie kann dies, indem sie:

- Stellplatzpflicht, Stellplatzverordnungen und -satzungen in den Bauordnungen der Bundesländer durch lokal angepasste Mobilitätsverordnungen bzw. -satzungen ersetzt, die (bei Neubau und Umbau) auf Basis städtischer- oder stadtteilbezogener Mobilitätspläne Erreichbarkeiten im Sinne einer neuen Mobilitätskultur absichern;
- den Einsatz von leiseren, effizienteren Fahrzeugen und modernen Antrieben im öffentlichen Personenverkehr durch Förderprogramme und spezifischen Klauseln in Ausschreibungen von Bund, Ländern und Kommunen fördert und fordert;
- moderne Fahrradtechnik – klassische Fahrräder mit elektrischer Unterstützung sowie neue, elektrogestützte Transporträder für den Warentransport – mittels Sonderabschreibungsmöglichkeiten gezielt durch den Bund unterstützt;
- die Schadstoff- und Lärmgrenzwerte durch den Bund und die EU kontinuierlich weiterentwickelt sowie die Einhaltung in realitätsnahen Messverfahren garantiert – hierzu sind durch den Bund entsprechende Untersuchungen bei der Hauptuntersuchung einzuführen;
- ein umfassendes (Energie-)Konzept zur Bereitstellung erneuerbarer Energien und öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektromobilität vom Bund und unter Abstimmung mit Ländern und Kommunen erarbeitet;
- die Kommunen und die Verkehrsunternehmen verpflichtet, Personen mit besonderen Mobilitätsanforderungen (Kinder, Eltern, Ältere und Menschen mit Behinderung) den Zugang zu Haltestellen und Verkehrsmitteln der öffentlichen Verkehre zu ermöglichen.

### (b) Öffentlichen Raum aufwerten und neu verteilen

Vierorts beeinträchtigen große Verkehrsinfrastrukturen die Lebensqualität. Sie trennen den öffentlichen Raum und verschlechtern mit Emissionen die Luftqualität und die Lärmbelastung der Städte. Gleichzeitig führt der Mobilitätswandel zu einer stärkeren Nutzungskonkurrenz. Beim Neu- und Umbau in den Städten muss deshalb der Straßenraum neu aufgeteilt und vor allem den bisher benachteiligten Nutzer\_innen stärker zugänglich gemacht werden. Zugleich ist mehr städtischer Raum für Grün- und Aufenthaltsflächen zur Verfügung zu stellen – die das innerstädtische Klima verbessern und zu einer Steigerung der Lebensqualität beitragen.

Wichtige Schritte dafür sind:

- es zur Verpflichtung zu machen, beim Umbau des Straßenraums sowie von Plätzen und Aufenthaltsflächen insbesondere Fußgänger\_innen und Fahrradfahrenden die Nutzung des Straßenraums zu ermöglichen und damit die Lebensqualität und die Verkehrssicherheit zu steigern;
- Prüfung und Anpassung der innerörtlichen Regelgeschwindigkeit durch den Bund und Abweichungen wie bisher durch die Kommunen begründungspflichtig zu ermöglichen;

- kommunale Konzepte aufzustellen und damit die Luftverschmutzung zu reduzieren;
- die Richtlinien der Breitenverhältnisse zugunsten von mehr Platz für Fußgänger\_innen, Radfahrer\_innen und dem öffentlichen Verkehr zu überarbeiten.

### (c) Kommunale Gestaltungsfähigkeit durch adäquate Finanzausstattung sichern

Um Mobilität gestalten zu können, sind in den Kommunen nicht nur ein Gestaltungswille und Gestaltungsmöglichkeiten, sondern auch adäquate Finanzmittel erforderlich. Deshalb ist den Kommunen für die lokale Mobilitätsplanung die Erschließung neuer Finanzierungsquellen zu ermöglichen. Zugleich ist zu prüfen, welche straßen- und verkehrsrechtlichen Regelungen von Bund und Ländern sowie gegebenenfalls der EU beachtet oder angepasst werden müssen. Hierbei ist sicherzustellen, dass die Einnahmen zweckgebunden für den ÖPNV bzw. die Förderung von nachhaltiger Mobilität verwendet werden. Sinnvoll wäre es, mithilfe dieser Mittel ein kommunales Mobilitätsmanagement einzurichten, das auf bezirklicher Ebene die notwendigen Strukturen aufbaut, integriert und mit einer Mobilitätsberichterstattung über die Entwicklungen informiert.

#### Autor\_innen

**René Bormann**, Leiter des Arbeitsbereichs Verkehrspolitik sowie Stadtentwicklung, Bau und Wohnen in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Michael Groß**, baupolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Mitglied des Deutschen Bundestags.

**Prof. Dr. Helmut Holzapfel**, Leiter des Zentrums für Mobilitätskultur. **Kirsten Lüthmann**, verkehrspolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion, Mitglied des Deutschen Bundestags.

**Prof. Dr. Oliver Schwedes**, Leitung des Fachgebiets für Integrierte Verkehrsplanung, Technische Universität Berlin.

#### Anmerkungen

**1** – Ein Praxis- und Projektbeispiel ist das laufende Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“ vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

#### Literaturverzeichnis

Schwedes, Oliver; Daubitz, Stephan 2017: Mobilitätsberichterstattung: Ein politisches Instrument zur Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung, IVP-Discussion Paper 2 (2017), Berlin.

#### Impressum

© 2017

#### Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Fax: 0228 883 9202, 030 26935 9229; www.fes.de

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:  
René Bormann, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.  
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

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

ISBN 978-3-95861-863-3