



# AKTEURE DES MOBILITÄTSMANAGEMENTS

Zentrale Herausforderungen für die Gestaltung von Mobilität





Foto: Alexander Rammert

Die mobilitätsrelevanten Akteure in die Planung zu integrieren ist grundlegende Voraussetzung, um Mobilität zielorientiert zu gestalten. Andernfalls drohen diffuse Begriffinterpretationen sowie aktueursspezifische Partikularinteressen einer einheitlichen Agenda für Mobilitätsmanagement entgegenzuwirken.

---

**Alexander Rammert**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin. Er ist in Lehre und Forschung zu den Themen Verkehrspolitik, Mobilitätsplanung und -management tätig. In seinem Promotionsprojekt beschäftigt er sich mit der Entwicklung eines wissenschaftlichen Mobilitätsindex.

[alexander.rammert@tu-berlin.de](mailto:alexander.rammert@tu-berlin.de)

Die Mobilität ist die dritte und neuste Dimension der Verkehrsgestaltung. Ließen sich für die Gestaltung von Infrastruktur und Verkehr noch maßgeblich ingenieurswissenschaftliche Konzepte nutzen, bedarf es für die Gestaltung von Mobilität neuartiger Ansätze, die dezidiert den Menschen in den Fokus nehmen. Das Mobilitätsmanagement steht hierbei für die Operationalisierung der Mobilitätsgestaltung, also der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen, die das individuelle Mobilitätsverhalten zielorientiert beeinflussen (vgl. Schwedes et al. 2018: 45; FGSV 2018: 5). Dazu braucht es nicht allein neuartige Maßnahmen, sondern zusätzlich das Einbeziehen verschiedener Akteure, die das individuelle Mobilitätsverhalten beeinflussen. Öffentliche Aufgabenträger sehen sich dadurch mit einer zweistufigen Herausforderung konfrontiert: Erstens müssen neue

Kompetenzen für die zielorientierte Gestaltung der Mobilität angeeignet werden, die über das klassische Portfolio von Raum- und Verkehrsplanern hinausgehen. Zweitens gilt es die verschiedenen Akteure aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft partizipativ einzubinden – ein Prozess, der besonders in der deutschen Planungskultur noch wenig etabliert ist. Gelingt es diese beiden Herausforderungen zu meistern, eröffnen sich neue Gestaltungsspielräume und Handlungspotenziale für eine effektive Verkehrspolitik. Dementsprechend müssen öffentliche Akteure vornehmlich daran interessiert sein, einerseits mobilitätsbezogene Informationen, Zielansprüche und Maßnahmen zu identifizieren, andererseits mobilitätsrelevante Akteursgruppen in einem kooperativen Gestaltungsprozess zu integrieren.

## Mobilität als Gestaltungsfeld

Die erste Herausforderung besteht darin, ein grundlegendes Verständnis für die Mobilität und die relevanten Einflussfaktoren zu erlangen, um diese zielorientiert und effektiv managen zu können. Mobilität zu planen und managen bedeutet das Mobilitätsverhalten zu beeinflussen und damit auf individueller Ebene dezidiert Verhaltensänderungen anzustoßen. Das Management von Mobilität gleicht für politische und administrative Entscheidungsträger damit häufig noch einer „Black Box“, befasste sich die klassische Verkehrsplanung in der Regel mit Strukturmaßnahmen und Verkehrsflussmodellen. Diese herkömmlichen Planungsstrategien reichen jedoch nicht mehr aus, um den Herausforderungen der modernen Gesellschaft wie Klimawandel, Umweltgerechtigkeit und Gesundheitsschutz entgegenzutreten.

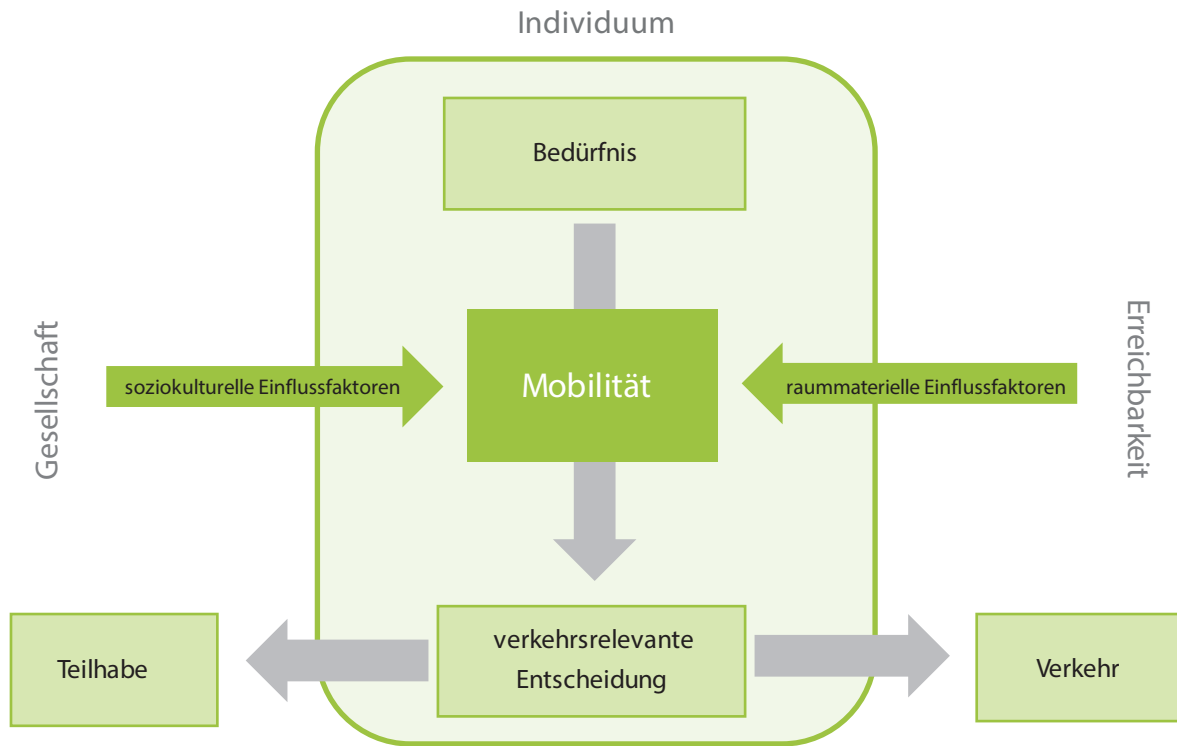
Verkehr und Mobilität dürfen in diesem Sinne nicht mehr nach dem Entwicklungstrend gestaltet werden, sondern der Entwicklungstrend muss entsprechend der gesellschaftlichen Ziele gestaltet werden. Dies ist nur möglich, wenn sich der Verkehr gestalten lässt, bevor er überhaupt entsteht. Das Mobilitätsmanagement ist hierfür ein Ansatz, das Mobilitätsverhalten als Grundlage aller Verkehrsbewegungen zielorientiert zu beeinflussen. Maßnahmen und Konzepte des Mobilitätsmanagements setzen dabei beim Verhalten der Menschen an. Das menschliche Verhalten ist jedoch hochgradig individuell und entsprechende Maßnahmen, die bei einer Zielgruppe wirken, erzeugen nicht automatisch die-

selbe Wirkung bei einer anderen Zielgruppe (vgl. Bamberg/Köhler 2018). Demnach sind standardisierte Leitfäden für das Mobilitätsmanagement weitaus schwieriger zu konzipieren als beispielsweise für die Infrastrukturplanung.

Grundlage, um Mobilitätsmanagement als vollwertiges Planungsinstrument anzuwenden, ist ein grundlegendes Verständnis des Mobilitätsbegriffs. Mobilität ist, im diametralen Gegensatz zum Verkehr oder der Infrastruktur, immer eine individuelle und damit subjektive Größe. Mobilität zu verstehen oder zu managen, bedeutet immer im Kontext mit dem Subjekt, also dem Menschen, zu handeln. Ein Umstand, der die Kompetenz jeglicher Verkehrsflussmodelle oder Planungsleitfäden überwindet und somit ein grundlegend neues Verständnis von Verkehrspolitik erfordert. Einerseits ist die Mobilität immer individuell und, abhängig von der subjektiven Wahrnehmung des einzelnen Menschen, unterschiedlich (vgl. Busch-Geertsema et al. 2016). Andererseits ist Mobilität aber auch kein feststehendes Grundbedürfnis, das überlebensnotwendig und nicht beeinflussbar wäre (vgl. Schwedes et al. 2018: 34). Mobilität ist vielmehr ein Filter, der zwischen Bedürfnis und individueller Entscheidung steht und darüber entscheidet, in welcher Form einem spezifischen Bedürfnis nachgekommen wird (vgl. Abbildung 1). Dementsprechend muss ein Bedürfnis nicht automatisch zu einer Verkehrshandlung führen. Darin offenbart sich auch, welche zentrale Rolle das Mobilitätsmanagement für poli-

1

Mobilität als individueller Möglichkeitsraum für Ortsveränderungen und gesellschaftliche Teilhabe



Quelle: Eigene Darstellung

tische und planerische Entscheidungsträger spielt: Die Mobilität entscheidet sowohl über räumliche Versorgungsmöglichkeiten als auch über gesellschaftliche Teilhabe und ist damit grundlegendes Aufgabenfeld staatlicher Daseinsvorsorge.

Mobilität bezeichnet nach dem entwickelten Schema den Möglichkeitsraum für Ortsveränderungen von Individuen (vgl. ebd.: 5). Dieser Möglichkeitsraum beschreibt die vielfältigen Chancen, die einem Individuum oder einem Kollektiv zur Verfügung stehen, um zwischen Orten zu wechseln oder an der Gesellschaft teilzuhaben. Dieser Möglichkeitsraum wird von der Raumstruktur auf der einen Seite und der Gesellschaftsstruktur auf der anderen Seite konstituiert. Entsprechend der Definition existiert neben der objektiven auch eine subjektive Komponente von Mobilität, die die strukturellen und individuellen Möglichkeiten subjektiv bewertet. Um die Mobilität zielorientiert managen zu können, reicht es demnach nicht nur aus, die objektiven Raum- und Sozialstrukturen zu verändern. Vielmehr ist auch die subjektive

Wahrnehmung der Menschen in den Blick zu nehmen. Beispielsweise gibt die objektive Verfügbarkeit von ÖPNV-Haltestellen oder Fußgängerüberwegen nur teilweise Aufschluss über die tatsächliche Erreichbarkeit der Menschen. Personen, denen das Wissen um die Haltestellen fehlt oder die Ängste vom Nutzen der Fußgängerunterführungen abhalten, haben subjektiv eine viel geringere Erreichbarkeit als objektiv suggeriert wird. Um also die tatsächliche Mobilität von Menschen zu erfassen, müssen neben raummateriellen und soziokulturellen Einflussfaktoren auch deren subjektive Wahrnehmungen untersucht werden. Dabei handelt es sich um einen Erhebungsprozess, der für die verkehrsplanerische Praxis zunächst aufwendig und überkomplex erscheint, da zumeist noch unklar ist, inwiefern diese subjektiven Daten im klassischen Verkehrsplanungsprozess weiterverwendet werden. Die Erfassung mobilitätsbezogener Informationen ist jedoch – und dies hat das Mobilitätsmanagement mit der klassischen Verkehrsplanung gemeinsam – grundlegende Voraussetzung, um die Mobilität zielorientiert und effektiv zu managen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es für eine erfolgreiche Integration von Mobilitätsmanagement zunächst drei zentrale Schritte zu vollziehen gilt:

- Identifizieren mobilitätsbezogener Informationen
- Formulierung verbindlicher Zielansprüche
- Konzeptionierung effektiver Maßnahmen

Erst nachdem der Status quo in Bezug auf die individuelle Mobilität identifiziert sowie verkehrspolitische Zielansprüche definiert sind, kann mithilfe von effektiven Maßnahmen die Mobilität nachhaltig gestalten werden. Mobilitätsmanagement stellt hierfür bereits einen umfassenden Werkzeugkasten zu Verfügung, der Instrumente und Maßnahmen zur Beeinflussung des Mobilitätsverhaltens enthält (vgl. Schwedes et al. 2017; FGSV 2018). Somit lässt sich erst dann von einem adäquaten oder systematischen Mobilitätsmanagement sprechen, wenn es klare Informationen und Ziele zur Mobilität gibt. Können bei der Identifikation von mobilitätsbezogenen Informationen und der Konzeptionierung effektiver Maßnahmen private und zivilgesellschaft-

liche Akteure einen großen Beitrag leisten, ist die Formulierung verkehrspolitischer Zielansprüche ein Aufgabenfeld, das vornehmlich öffentlichen Entscheidungsträgern zufällt. Fehlen transparente und verbindliche Zielansprüche, führt dies dazu, dass private und zivilgesellschaftliche Akteure sich an Partikularinteressen orientieren und die Effektivität von Mobilitätsmanagement stark eingeschränkt wird. Beispielsweise gibt es in Deutschland bereits zahlreiche Maßnahmen des Mobilitätsmanagements, die aber in der Regel nicht mit den übergeordneten verkehrspolitischen Zielen abgestimmt werden. Beispiele hierfür sind die Entfernungspauschale, die Dieselsubvention oder das Dienstwagenprivileg als etablierte Maßnahmen auf Bundesebene, die ein bestimmtes Mobilitätsverhalten fördern. Diese bundespolitischen Mobilitätsmanagementmaßnahmen stehen den Zielansprüchen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung aber antagonistisch entgegen. Trotz weitreichender Erkenntnisse zu den mobilitätsbezogenen Wirkungen (vgl. UBA 2016) hat eine Verknüpfung mit den verkehrspolitischen Zielen bis heute nicht stattgefunden.

## Akteure des Mobilitätsmanagements

Die zweite Facette für ein erfolgreiches Mobilitätsmanagement ist die Integration der verschiedenen Akteure innerhalb eines gemeinsamen Gestaltungsprozesses. So zentral die Rolle öffentlicher Entscheidungsträger bei der Formulierung mobilitätsbezogener Zielansprüche ist, so elementar ist die Einbindung privater und zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Konzeptionierung effektiver Maßnahmen. Da die Mobilität eine vielschichtige Zusammenführung räumlicher, demografischer, sozialer und kultureller Einflussfaktoren darstellt, lässt sie sich nicht wie beispielsweise die Infrastrukturen zentralistisch durch Staatsorgane dirigieren. Vielmehr bedarf es einer Eingliederung aller Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, die auf diese Einflussfaktoren wirken und damit maßgeblich die individuelle Mobilität mitgestalten. Ziel dieser Akteursintegration ist, dass die verschiedenen Akteursgruppen auf Basis eines gesellschaftlich legitimierten Zielanspruchs ihre Wirkung auf die Mobilität abstimmen. Genau dafür braucht es öffentliche Institutionen, die die mobilitätsbezogenen Zielansprüche im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Mehrwerts formulieren und durchsetzen. Eine Herausforderung dafür ist zunächst die Identifikation der Akteure, die das Mobilitätsverhalten mitbeeinflussen und deshalb über einen partizipativen Gestaltungsprozess integriert werden müssen.

Zunächst lassen sich vier Akteursfelder unterscheiden, die alle auf das individuelle Mobilitätsverhalten einwirken (vgl. u. a. FGSV 2018: 28 und Schwedes/Sternkopf/Rammert 2017: 69 f.):

- Öffentliche Institutionen
- Zivilgesellschaft
- Privatwirtschaft
- Verkehrserzeuger

Diese vier Akteursgruppen existieren in verschiedenen Formen auf allen föderalen Ebenen und müssen demnach immer für eine erfolgreiche Operationalisierung von Mobilitätsmanagement betrachtet werden. Die Aufgabenfelder, Handlungskompetenzen und Interessen der einzelnen Gruppen sind jedoch hochgradig ausdifferenziert und hängen zum Teil stark von Föderationsebene oder Region ab. Hier liegt die Herausforderung für öffentliche Entscheidungsträger zunächst darin, die Interessen und Handlungskompetenzen der verschiedenen Akteure in Bezug auf das Mobilitätsmanagement zu identifizieren. Erst im Anschluss lassen sich die Akteure in einem gemeinsamen Gestaltungsprozess auf Basis übergeordneter Zielansprüche für ein effektives Mobilitätsmanagement integrieren. Doch auch innerhalb der Akteursgruppen können einzelne Akteure un-





Foto: Alexander Rammert

**Mobilität zu managen bedeutet auch, zwischen den verschiedenen Akteursgruppen der Gesellschaft zu vermitteln**

terschiedliche Interessen vertreten. Deshalb erscheint eine weitere Differenzierung der einzelnen Akteure sinnvoll, um das Akteursfeld im Mobilitätsmanagement in seiner Vollständigkeit erfassen zu können.

## Öffentliche Institutionen

Die öffentlichen Institutionen tragen in einer Demokratie die Verantwortung dafür, dass gesamtgesellschaftliche Interessen gewahrt werden und alle Menschen ausreichend Möglichkeiten haben, ihre Bedürfnisse zu befriedigen und an der Gesellschaft teilzuhaben (vgl. Hofmann 2012). Besonders in Bezug auf die Mobilität spielen öffentliche Institutionen im Sinne der Daseinsvorsorge eine führende Rolle. Die öffentliche Hand muss den einzelnen Menschen einen Möglichkeitsraum für Ortsveränderungen garantieren, um Versorgungseinrichtungen zu erreichen und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Gleichzeitig müssen öffentliche Institutionen auch Umweltschutz, Gesundheitsschutz und Generationengerechtigkeit im Auge behalten, in dessen Zuge

auch ein staatlicher Eingriff in die individuellen Bedürfnisstrukturen sinnvoll sein kann. Jedoch ist die Akteursgruppe der öffentlichen Institutionen keinesfalls homogen. Besonders das Verständnis von Gerechtigkeit und Daseinsvorsorge hängt stark von den jeweiligen demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern ab. Dabei muss zunächst zwischen den verschiedenen Exekutivebenen in einem föderalen Staatssystem unterschieden werden: Die Bundesebene, die Landesebene sowie Kommunen und Städte. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip fallen den einzelnen Föderationsebenen somit unterschiedliche Legislativkompetenzen und Aufgabenfelder zu. Dies führt dazu, dass sich ganzheitliche Strategien in Bezug auf die Mobilitätsgestaltung nur in einer Kooperation aller drei Föderationsebenen effektiv umsetzen lassen. Divergieren die Ziele und Strategien zwischen den Ebenen, ist eine erfolgreiche Operationalisierung de facto ausgeschlossen. Ein Beispiel hierfür sind restriktive Maßnahmen gegenüber Dieselfahrzeugen auf Ebene der Städte (Fahrverbote) im Gegensatz zu der Subvention von Dieseltreibstoff auf Bundesebene (vgl. UBA 2016).

Aber auch innerhalb der Exekutive muss zwischen dem gubernativen Teil und dem administrativen Teil unterschieden werden. Die Gubernative umfasst neben der Regierung auch die oberste Ebene der Ministerialbürokratie und befasst sich mit allen politischen Handlungen und Entscheidungen. Die Administrative beschreibt die nachgeordnete öffentliche Verwaltung, die mit administrativen Befugnissen die gubernativen Entscheidungen operationalisiert. Bezogen auf Mobilität kann der Gubernativen prinzipiell die Verkehrspolitik, der Administrativen die Verkehrsplanung zugeordnet werden. Auch hier gibt es in der Praxis vielfältige Konflikte und Barrieren, die einen kooperativen Entscheidungsprozess maßgeblich erschweren. So differenziert die Befugnisgrenze zwischen gubernativer und administrativer Ebene innerhalb der Verwaltungsinstitutionen. Sie muss in der Regel von den Personalien jeweils neu ausgehandelt werden. Dadurch kann es innerhalb der Exekutiven zu Machtverschiebungen kommen, entweder hin zu leitbildfixierten Entscheidungen oder hin zu leitbildunabhängigen Entscheidungen. Ein Beispiel ist das Berliner Mobilitätsgesetz als Konzeption und Beschluss der Gubernative, das die Administrative auf breiter Front ablehnt und entsprechend schwerfällig operationalisiert (vgl. Kunst 2018).

Ein weiterer Akteur innerhalb öffentlicher Institutionen sind die öffentlichen Unternehmen. Hierzu zählen vor allem die kommunalen Nahverkehrsunternehmen, regionale Verkehrsverbünde und öffentliche Wohnungsbauunternehmen. Die öffentlichen Unternehmen beteiligen sich damit maßgeblich daran, die Konzepte und Strategien zum Mobilitätsmanagement zu operationalisieren. Dabei sind die Unternehmen ebenso wie die öffentlichen Verwaltungen mit der Herausforderung konfrontiert, sich zunächst ein grundlegendes Verständnis von Mobilität zu erarbeiten und wirksame Maßnahmen zu identifizieren. Mit den Nahverkehrsplänen und regionalen Entwicklungskonzepten gibt es jedoch bereits Instrumente, um eine mögliche Operationalisierung von Mobilitätsmanagement zu institutionalisieren. Hier eröffnet sich die Möglichkeit für die öffentlichen Unternehmen als Vermittler zwischen Gesellschaft und Politik aufzutreten und somit wichtige Transferleistungen für eine erfolgreiche Umsetzung zu leisten. Ein Beispiel ist die Stadt Osnabrück, in der die Stadtwerke als integrierender Akteur der städtischen Versorgung auftreten und neben den klassischen Aufgabenfeldern der Grundversorgung auch den Nahverkehr betreiben. Dabei integrieren die Stadtwerke neben den klassischen Aufgaben der Nahverkehrsunternehmen auch innovative Mobilitätskonzepte und Mobilitätsmanagement. Die Strategien und Maßnahmen beschließen Politik, Verwaltung und Stadtwerke in einem gemeinsamen Abstimmungsprozess und halten sie in einem „Masterplan Mobilität“ fest (vgl. Stadt Osnabrück 2010).

## Zivilgesellschaft

Neben der öffentlichen Hand ist die Zivilgesellschaft eine weitere zentrale Akteursgruppe, die die Mobilität über Verbände und Interessenvertretungen mitgestaltet. Hier muss zunächst für das Mobilitätsmanagement zwischen den verkehrsbezogenen, den sozialökologischen und den sozialökonomischen Interessen unterschieden werden.

Die verkehrsbezogenen Interessenvertretungen der Zivilgesellschaft stehen dabei in der Regel auf Seite der Verkehrsnutzer und stellen dabei sowohl Verkehrsmittelerfahrungen als auch verkehrsmittelbezogene Forderungen in den Vordergrund. Entsprechend der unterschiedlichen Verkehrsmittel unterscheiden sich auch die Interessen der jeweiligen Verbände, je nachdem ob es sich um Kraftfahrzeugnutzer, Nahverkehrsnutzer, Fahrradnutzer oder Fußgänger handelt.

Die sozialökologischen Interessenvertretungen legen den Fokus auf die Verkehrsumwelt – also Bereiche, die von den Folgen des Verkehrs unmittelbar betroffen sind. Dazu zählen Verbände im Bereich des Naturschutzes, aber auch Verbände für Lärm- oder Schmutzemissionsbelastete. Die Interessen liegen hier vor allem darin, den Verkehr und das Mobilitätsverhalten hin zu einem umweltverträglichen Maß zu beeinflussen.

Die dritte Facette der Zivilgesellschaft bilden die sozialökonomischen Interessenvertretungen. Ihr Fokus liegt besonders auf den ökonomischen Rahmenbedingungen der Mobilität, sei es im Sinne der Wirtschaftlichkeit des Einzelhandels durch Verkehrserreichbarkeit oder die Finanzierbarkeit von Mobilitätsformen. Je nach regionalen Gegebenheiten stehen dabei bestimmte Verkehrsmittel, die als wirtschaftsfördernd angesehen werden, oder bestimmte Preisstrukturen, die als mobilitätseinschränkend angesehen werden, im Vordergrund.

So zeigt sich, dass die zivilgesellschaftliche Einflussnahme auf die Mobilitätsgestaltung abhängig von regionalen Umfeldern, politischen Rahmenbedingungen und aktuellen Ereignissen differenziert ausfällt. Unabhängig von den spezifischen Interessen der Akteure ist ein langfristig erfolgreiches Mobilitätsmanagement nur mit einer breiten zivilgesellschaftlichen Partizipation möglich (vgl. Gebhardt/Lenz in diesem Heft).

Die partizipative Integration der Zivilgesellschaft in der Planungs- und Politikpraxis ist jedoch keineswegs selbstverständlich. Die deutsche Verwaltungskultur ist immer noch maßgeblich von einem hierarchischen Machtprinzip geprägt, das den Staat im Großen oder den Experten im Kleinen als oberste Deutungsinstanz festmacht (vgl. Som-

mer 2017). Besonders bei der Planung von Infrastruktur und Verkehr hat diese „Expertifizierung“ lange Tradition. Sie bestimmt bis heute die Planungssicht auf Mobilität. Jedoch geht es gerade bei der Planung und dem Management von Mobilität um das individuelle Verhalten sowie um subjektive Wahrnehmungen. Dementsprechend ist ein gleichberechtigter Mitbestimmungsprozess der Gesellschaft grundlegende Voraussetzung, um überhaupt evidenzbasiert Mobilität gestalten zu können. Dieser Umstand macht das Mobilitätsmanagement im Gegensatz zur klassischen Verkehrsplanung anspruchsvoller. Auf etablierte quantitative Verkehrssimulationen und Berechnungsmodelle lässt sich hier nicht zurückgreifen.

Umgekehrt zeigt sich jedoch, dass Mobilitätskonzepte, die auf Basis zivilgesellschaftlicher Partizipation entstanden sind, ungleich mehr wahrgenommen und akzeptiert werden als Verkehrskonzepte, die auf reinen Berechnungen basieren (vgl. Krause 2017). Diese Verkehrsmodelle suggerieren eine objektive Wirklichkeit, die nicht der tatsächlichen Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort entspricht und somit häufig zu starken Konfrontationen und Auseinandersetzungen in der Praxis führt – besonders in Städten. Städte bilden die Kristallisationspunkte von sozialen und kulturellen Transformationen. Im urbanen Milieu finden sich deshalb besonders häufig Konflikte zwischen gesellschaftlichen Ansprüchen und baulich-organisationellen Strukturen (vgl. Kronauer/Siebel 2013).

## Privatwirtschaft

Nicht nur für den Verkehr, sondern auch für die Mobilität ist die Privatwirtschaft eine wichtige Akteursgruppe. Sie beeinflusst das individuelle Verhalten maßgeblich. Neben klassischen Akteuren wie der Automobilindustrie zählen hierzu auch neuartige Akteure aus dem Bereich der Mobilitätsdienstleistungen oder der Informationstechnologie. Diese Akteursgruppe eint zunächst das gemeinsame Streben nach jeglicher Form von Wachstum – seien es Finanzmittel, Informationen oder Einfluss. Gleichzeitig stehen die privatwirtschaftlichen Akteure auf dem freien Mobilitätsmarkt in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. Das Interesse ist dadurch letztendlich immer das eigene wirtschaftliche Überleben.

Weiterhin öffnen Digitalisierung und Plattform-Ökonomisierung im Bereich der Mobilität die klassischen Marktverhältnisse. War der Nahverkehrsmarkt in der Vergangenheit fast vollständig öffentlich reguliert und der Individualverkehrsmarkt fast vollständig privat organisiert, verschieben sich diese Marktverteilungen neuerdings (vgl. Aguilera/Boutueil 2018).

Die Herausforderung für das Mobilitätsmanagement besteht also darin, die Innovations- und Effizienzpotenziale der Privatwirtschaft im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Mehrwertes einzusetzen. Die Integration der privatwirtschaftlichen Akteure muss zum Ziel haben, nicht allein die Gewinnmargen, sondern den individuellen Möglichkeitsraum aller Menschen zu maximieren, ohne einzelne Gruppen oder die Umwelt zu benachteiligen. Aufgrund der bereits angedeuteten Interessenlage der Privatwirtschaft ist dies nur möglich, wenn die Akteure über staatliche Regulierungen und Anreize entsprechend dem Leitbild eingebunden werden. Andernfalls wird immer das wirtschaftliche Eigeninteresse im Vordergrund stehen. Mobilitätsbezogene Mehrwerte entstehen dann allenfalls als Randprodukt. Gelingt eine erfolgreiche Integration der Verkehrsmittelhersteller, Mobilitätsdienstleister und Digitalkonzerne – im Optimalfall in Kooperation mit öffentlichen Unternehmen – ergeben sich gänzlich neue Potenziale für eine moderne Mobilitätsgestaltung.

Inwieweit die Privatwirtschaft in die Gestaltung von Mobilität einbezogen wird, hängt in Deutschland unter anderem auch von der föderalen Ebene ab. Auf Bundesebene spielen eher die wirtschaftlichen Aspekte von Mobilität und Verkehr eine Rolle, wo hingegen auf kommunaler Ebene soziale und ökologische Aspekte stärker hervorgehoben werden. Dementsprechend divergiert die Rolle von privatwirtschaftlichen Akteuren bei verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen, je nach politischem Steuerungsverständnis. Beispielsweise findet sich auf Bundesebene mit der neu gegründeten „Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität“ ein Gremium, das fünf der sechs Schwerpunkte wirtschaftspolitisch besetzt (vgl. NPM 2018). Obwohl Mobilität ein hochgradig soziales Phänomen ist, werden die gesellschaftspolitischen Aspekte auf Bundesebene vollständig marginalisiert. Umgekehrt haben es aber die neuen Mobilitätsdienstleister auf kommunaler Ebene schwer, als vollwertiger Akteur für die Gestaltung des Nahverkehrs ernstgenommen zu werden. Mittlerweile existieren jedoch erste Kooperationsversuche, privatwirtschaftliche Akteure in ein gesamtstädtisches Mobilitätskonzept zu integrieren. Beispiele dafür sind der BerlKönig in Berlin, MOIA in Hamburg oder Bike Citizens in Bremen.

## Verkehrserzeuger

Die vierte relevante Akteursgruppe für die Mobilitätsgestaltung sind die Verkehrserzeuger. Dazu gehören all diejenigen Einrichtungen, die aufgrund ihrer Funktion als Arbeitgeber, Bildungs- oder Kultureinrichtung einen großen Einfluss auf die Erzeugung von Verkehrsströmen ausüben. Ging es in der klassischen Verkehrsplanung maßgeblich darum, den Verkehrserzeugern ausreichend große Parkplätze und In-



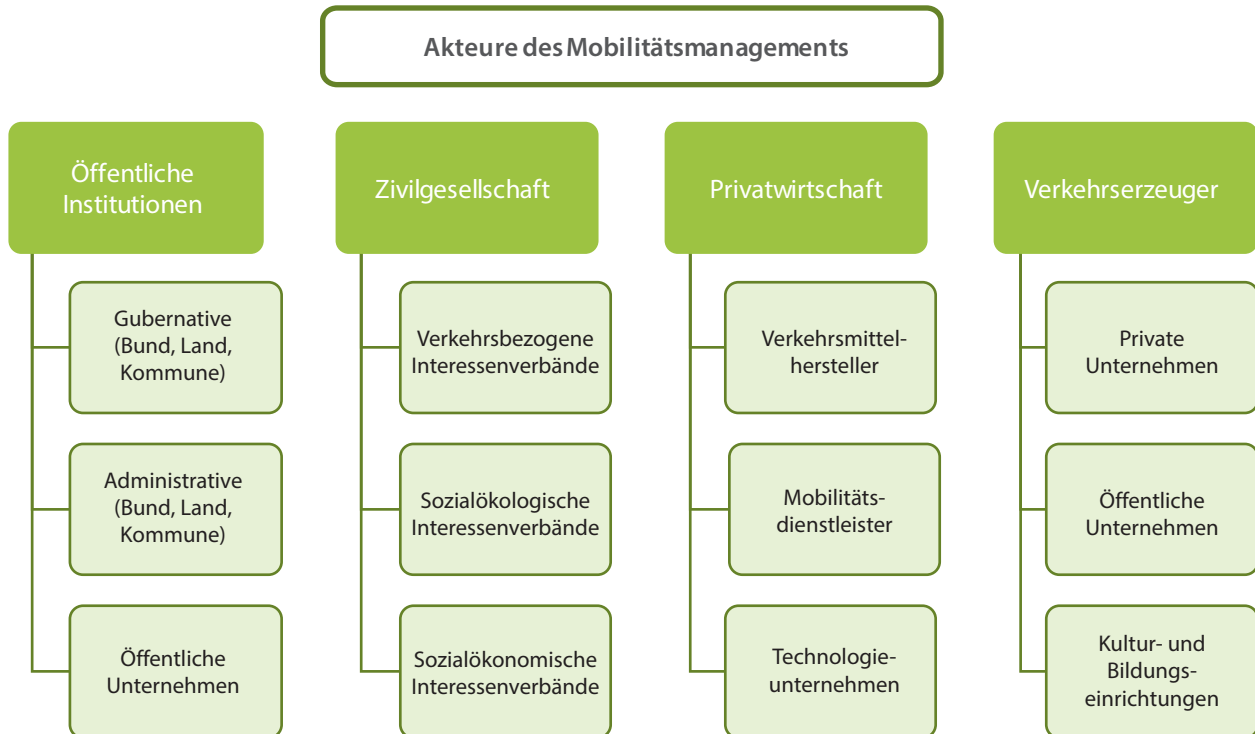
Infrastrukturen zur Verfügung zu stellen, bezieht das Mobilitätsmanagement die Verkehrserzeuger als relevanten Akteur in die Planung ein. Damit eröffnen sich den Verkehrserzeugern einerseits Möglichkeiten zur Mitgestaltung des Verkehrssystems, andererseits werden sie auch mit in die Verantwortung gezogen, Mobilität und Verkehr entsprechend dem Leitbild aktiv mitzugestalten. Dies kann sogar so weit gehen, dass Verkehrserzeuger finanziell an den Infrastruktur- und Mobilitätsmaßnahmen beteiligt werden. Diese „Nutznießerfinanzierung“ steht im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs für das Monetarisieren eines ökonomischen Nutzens, den Dritte – zum Beispiel der Gewerbetreiber, Arbeitgeber oder Immobilienbesitzer – aufgrund vorhandener Infrastrukturen und Verkehrsangebote erzielen (vgl. Boltze/Groer 2012). In Deutschland existiert dafür, im Gegensatz zu Frankreich oder den Niederlanden, keine rechtliche Grundlage. Modelle zur Nutznießerfinanzierung sind immer auf die freiwillige Zustimmung der entsprechenden Verkehrserzeuger angewiesen. Ein weiteres Maßnahmenfeld, das die Verkehrserzeuger ebenfalls auf freiwilliger Basis in die Mobi-

litätsgestaltung einbindet, ist das betriebliche Mobilitätsmanagement (vgl. den Beitrag von Monheim in diesem Heft). Ziel des betrieblichen Mobilitätsmanagements ist die Beeinflussung des Mobilitätsverhaltens von Mitarbeitern auf Ebene des Arbeitgebers. Die Vergangenheit zeigt jedoch, dass Arbeitgeber betriebliches Mobilitätsmanagement in der Regel immer unzureichend und kurzweilig umgesetzt haben (vgl. Schwedes/Sternkopf/Rammert 2017: 49 f.).

So lässt sich festhalten, dass es für eine erfolgreiche Integration der Verkehrserzeuger klare Anreize und Restriktionen geben muss. Andernfalls gilt analog der Privatwirtschaft, dass freiwillige Maßnahmen zum Mobilitätsmanagement nur dann angewandt werden, wenn ein wirtschaftlicher Mehrwert erkennbar ist. Ausnahme hierfür bilden die weisungsgebundenen öffentlichen Einrichtungen wie Schulen, Universitäten oder Verwaltungen. Dementsprechend finden sich bei den öffentlichen Verkehrserzeugern die umfangreichsten Konzepte zum betrieblichen Mobilitätsmanagement.

## 2

### Relevante Akteure für das Mobilitätsmanagement



Quelle: Eigene Darstellung

# Strategiekonzept für eine bundesweite Implementierung

Abschließend stellt sich die Frage, wie sich die Erkenntnisse zur Gestaltung der Mobilität einerseits und die Ausgestaltung der Akteursgruppen andererseits innerhalb einer ganzheitlichen Strategie für Mobilitätsmanagement nutzen lassen. Das 5-Phasen-Modell ist ein mögliches Strategiekonzept, das zum einen den identifizierten Herausforderungen begegnet, zum anderen eine langfristige und bundesweite Integration von Mobilitätsmanagement anstrebt. Dieses Strategiekonzept skizziert damit die Möglichkeiten, die die Erkenntnisse zur Mobilität und der Anspruch einer partizipativen Planung für eine erfolgreiche Verkehrspolitik bieten. Die Mobilitätsmanager von morgen bauen nicht mehr lediglich Infrastrukturen oder programmieren Signalanlagen, sondern gestalten die Mobilität von Individuen, beeinflussen ihr Verhalten. Hier braucht es letztendlich mutige Entscheidungsträger, die dieses neue Planungsverständnis in der Praxis operationalisieren und die Mobilität im Sinne der Gesellschaft wieder aktiv gestalten.

## Phase I: Standardisierung und Qualifizierung von Mobilitätsmanagement

Um der bereits identifizierten Herausforderung bei der Gestaltung von Mobilität zu begegnen, braucht es ein einheitliches und eindeutiges Verständnis von Mobilität und Mobilitätsmanagement. Dieser Standardisierungsprozess muss gemeinschaftlich mit der öffentlichen Hand, der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft stattfinden, damit sich ein einheitliches Grundverständnis von Mobilität fundieren lässt. Weiterhin gilt es zusammen mit den Akteursgruppen mobilitätsbezogene Informationen zu identifizieren, die die Grundlage für ein evidenzbasiertes Mobilitätsmanagement konstituieren. Erst so können spezifische Qualitätsansprüche der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zu einem einheitlichen Bewertungsschema von Mobilitätsmanagement zusammengeführt werden. Die öffentlichen Institutionen von Kommunen und Ländern haben dann die Möglichkeit, Mobilitätsmanagement in Form von Mobilitätsplänen und Mobilitätsgesetzen zu institutionalisieren.

## Phase II: Aktivierung der Bundesebene

Die Bundesebene ist für die langfristige Implementierung eines systematischen Mobilitätsmanagements von zentra-

ler Bedeutung. Nur der Bund hat die Möglichkeit, die gemeinsam entwickelten Qualitätsansprüche in einen allgemeingültigen und verbindlichen Ordnungsrahmen zu überführen. Hierfür lassen sich bereits institutionalisierte Mobilitätskonzepte auf kommunaler und Landesebene als Musterbeispiele für eine bundesweite Institutionalisierung heranziehen. Um für bundespolitische Akteure Handhabbarkeit und Verständnis für Mobilitätsmanagement zu gewährleisten, ist die Standardisierung und Qualifizierung aus der ersten Phase essenziell. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung oder der Bundesverkehrswegeplan bieten sich dabei als Schnittstelle zur Bundesebene an, um das strategische Konzept der kommunalen Mobilitätspläne und -gesetze auch auf Bundesebene zu etablieren. Langfristig kann sich der Bundesverkehrswegeplan dadurch zu einem Bundesmobilitätsplan weiterentwickeln. Auf nationaler Ebene kann entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie eine zukunftsfähige Entwicklungsstrategie für Mobilität und Verkehr entstehen.

## Phase III: Entwicklung eines zielorientierten Bundesförderungsansatzes

Die dritte Phase markiert den Übergang zu einem zielorientierten Bundesförderungsansatz. Hier wird die grundlegende Architektur einer bundesweiten Förderung festgelegt. In diesem Zusammenhang muss die Bundesebene vier wesentliche Parameter definieren:

- Formulierung mobilitätsbezogener Zielansprüche
- Systematisierung mobilitätsbezogener Maßnahmen
- Standards der Erfassung mobilitätsbezogener Informationen
- Finanzierungskonzept für Mobilitätsmanagement

Die definierten Leitlinien gewährleisten, dass Mobilitätsmanagement nach einem bundesweit einheitlichen Ordnungsrahmen erfolgt. Eindeutige mobilitätsbezogene Zielansprüche der Bundesebene sind Voraussetzung dafür, dass Länder und Kommunen zielorientiert Mobilität managen können. Bundesweit einheitliche Standards für Maßnahmen, Evaluationen und Finanzierungsmodelle führen dazu, dass kommunale Mobilitätsplaner Planungssicherheit haben und gleichzeitig Qualitätsansprüche gewährleistet werden. Langfristig lassen sich die definierten Ansprüche in Form von Bundesgesetzen institutionalisieren.

## Phase IV: Wettbewerbsmodell für deutsche Kommunen und Unternehmen

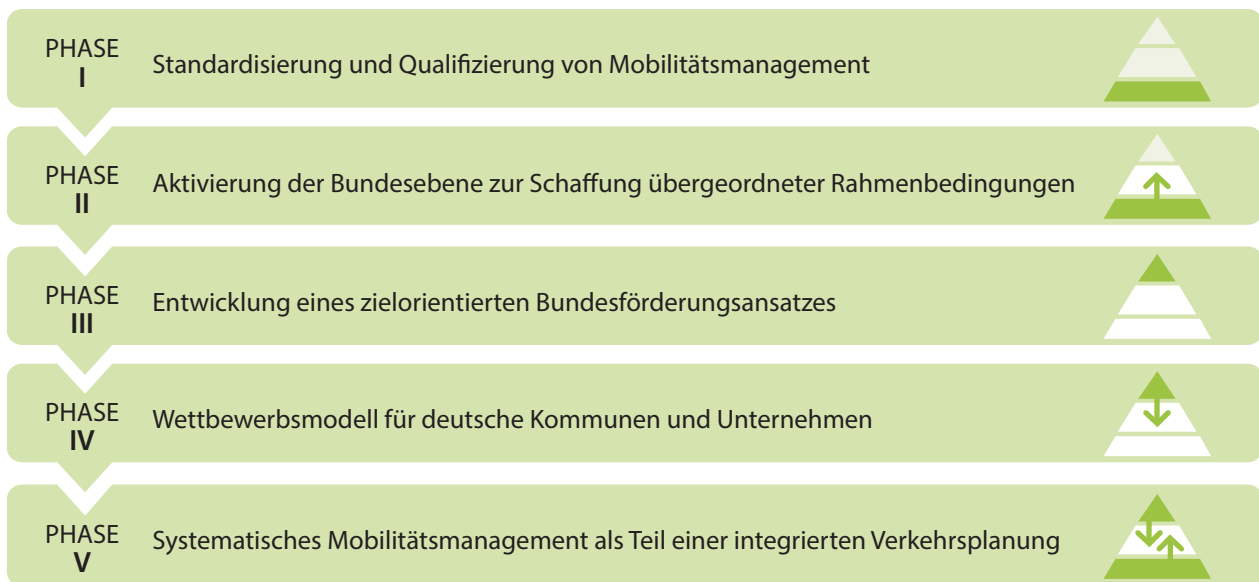
In der vierten Phase werden die von der Bundesebene erarbeiteten Rahmenbedingungen auf die Ebene der kommunalen Verkehrsplanung zurückgespielt. Die Operationalisierung kennzeichnet die Herausforderung, dass Kommunen in Deutschland aufgrund ihrer regionalen, wirtschaftlichen und demografischen Struktur unterschiedlich geartet sind. Wettbewerbsmodelle wie der Top-Runner-Ansatz bieten hierbei die Möglichkeit, Akteure im Abstand von definierten Zeitperioden zu honorieren, die am effizientesten und effektivsten die Zielvorgaben der übergeordneten Ebene erreichen (vgl. BMU 2018). Nach Abschluss der Bewertungsperiode gelten die Innovationen der „Top-Runner“ für alle anderen Akteure dann als Standard. Grundsätzlich ist dabei die Art und Weise der Zielerreichung technologieneutral und maßnahmenneutral. Je nach Besonderheit der Kommune lassen sich die zur Verfügung stehenden Instrumente bestmöglich kombinieren. In dieser Form können räumlich voneinander abgegrenzte kommunale Entscheidungsträger, die monopolistisch zur Daseinsvorsorge beitragen, zueinander in Wettbewerb gesetzt werden und vom erlangten Wissen anderer Kommunen profitieren. Durch den fiktiven Wettbewerb werden die kommunalen Handlungsoptionen und ihre Effektivität für die übergeordnete Ebene zugänglich. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, kann auf die in Phase III definierten Mobilitätspläne, Maßnahmenkataloge und Bewertungsmethoden zurückgegriffen werden.

## Phase V: Systematisches Mobilitätsmanagement als Teil einer integrierten Verkehrsplanung

Abschließend gilt es, den Gesamtprozess im Rahmen der integrierten Planung zu verstetigen. Dabei muss zum einen zwischen den identifizierten Akteursgruppen vermittelt werden, zum anderen der institutionelle Rahmen für eine langfristige Integration von Mobilitätsmanagement geschaffen werden. Durch das Gegenstromprinzip lassen sich die Vorteile kommunaler Vor-Ort-Präsenz und bundesweiter Standards kombinieren, um die Herausforderungen für Mobilitätsexpertise und Akteursintegration zu meistern. Weiterhin können europäische Konzepte, wie die Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP) als Gerüst für die Integration des Mobilitätsmanagements in der städtischen Mobilitätsplanung genutzt werden. Die SUMPs kombinieren bereits kommunale Mobilitätskonzepte mit übergeordneten Handlungsleitlinien der nachhaltigen Verkehrsplanung und bieten damit das Fundament eines integrativen Planungsprozesses. Können die Kommunen dabei zunächst nationalstaatliche Barrieren ignorieren, sollte langfristig der Anspruch bestehen, die Bundesebene innerhalb dieses vertikalen Prozesses einzubinden. Mit den Mobilitätsplänen auf kommunaler Ebene, Mobilitätsgesetzen auf Länderebene, Bundesmobilitätsplänen und Nachhaltigkeitsstrategien auf Bundesebene sowie den SUMPs auf europäischer Ebene gibt es bereits Anknüpfungspunkte, um Mobilitätsmanagement innerhalb eines integrierten Planungsprozesses einzubinden.

### 3

#### Implementierung eines systematischen Mobilitätsmanagements unter Nutzung des Gegenstromprinzips



Quelle: IVP 2018, bearbeitet



## Fazit

Mobilität zu managen bedeutet, das individuelle Verhalten in Bezug auf Ortsveränderungen und Verkehrsmittelwahl zielorientiert zu beeinflussen. Zentrale Voraussetzung für ein erfolgreiches Mobilitätsmanagement ist ein grundlegendes Verständnis für die Rahmenbedingungen und Zusammenhänge individueller Mobilität. Dabei spielen sowohl subjektive Wahrnehmungen eine Rolle als auch räumliche, materielle, soziale und kulturelle Rahmenbedingungen. Dieses komplexe Wirkgefüge im Sinne des Leitbildes zielorientiert zu gestalten ist die Herausforderung moderner Verkehrsplanung. Hierbei gilt es nicht nur die hochgradig ausdifferenzierten Informationen zur Mobilität der Menschen zu erfassen, sondern auch entsprechende Zielansprüche zu formulieren sowie wirksame Maßnahmen zu entwer-

fen. Weiterhin benötigt es ein neues (Selbst-)Verständnis von Politik und Planung, das die gesellschaftlichen Akteure als integralen Bestandteil erfolgreicher Mobilitäts- und Stadtgestaltung anerkennt.

Beispiele aus Theorie und Praxis zeigen, dass gemeinsam mit gesellschaftlichen Akteuren kooperative Konzepte für ein erfolgreiches Mobilitätsmanagement entstehen können. Die zukünftigen Mobilitätsmanager müssen somit nicht allein Infrastrukturen und Verkehrsprozesse gestalten, sondern das individuelle Verhalten der Menschen beeinflussen. Dieser neue Gestaltungsanspruch sowie ein akteursorientierter Planungsprozess sind die beiden elementaren Bestandteile eines zukunftsfähigen Mobilitätsmanagements.

## Literatur

- Aguilera, Anne; Boutueil, Virginie, 2018:** Urban Mobility and the Smartphone. Transportation, Travel Behavior and Public Policy. Amsterdam: Elsevier.
- Bamberg, Sebastian; Köhler, Michael, 2018:** Mensch und Verkehr. In: O. Schwedes (Hrsg.): Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung. Wiesbaden: Springer VS: 51–70.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, 2018:** Top Runner-Ansatz. Zugriff: <https://www.bmu.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen-tourismus/produkte-und-konsum/top-runner-ansatz/> [abgerufen am 26.11.18].
- Boltze, Manfred; Groer, Stefan, 2012:** Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Maßnahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaften, Heft 3\_01: 135–159.
- Busch-Geertsema, Annika; Lanzendorf, Martin; Müggenburg, Hannah; Wilde, Matthias, 2016:** Mobilitätsforschung aus der nachfrageorientierten Perspektive: Theorien, Erkenntnisse und Dynamiken des Verkehrshandelns. In: Schwedes et al. (Hrsg.), Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS: 755–774.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen, 2018:** Empfehlungen zur Anwendung von Mobilitätsmanagement. Köln: FGSV e.V.
- Hofmann, Wolfgang, 2012:** Bürgerschaftliche Repräsentanz und kommunale Daseinsvorsorge. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- IVP – Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, 2018:** Mobilität erfolgreich managen. Broschüre. Zugriff: [https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/Mobilit%C3%A4tsmanagement/Broschuere\\_Mobilitaetsmanagement\\_web.pdf](https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/Mobilit%C3%A4tsmanagement/Broschuere_Mobilitaetsmanagement_web.pdf) [abgerufen am 26.11.18].
- Krause, Juliane, 2017:** Partizipation und Beteiligung bei kommunalen Verkehrsprojekten. In: T. Bracher et al. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Artikel 3.2.2.1.
- Kronauer, Martin; Siebel, Walter, 2013:** Polariserte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik. Campus Verlag.
- Kunst, Friedemann, 2018:** Das Berliner Mobilitätsgesetz. In: PLANERIN, Heft 4\_18. Berlin: SRL Verlag, 47–50.
- NPM – Die nationale Plattform Zukunft der Mobilität, 2018:** Die Struktur der Plattform. Zugriff: <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/die-npm/> [abgerufen am 22.11.18].
- Schwedes, Oliver; Daubitz, Stephan; Rammert, Alexander; Sternkopf, Benjamin; Hoor Maximilian, 2018:** Kleiner Begriffskanon der Mobilitätsforschung. IVP-Discussion Paper. Heft 1/2018. Berlin.
- Schwedes, Oliver; Sternkopf, Benjamin; Rammert, Alexander, 2017:** Mobilitätsmanagement. Möglichkeiten und Grenzen verkehrspolitischer Gestaltung am Beispiel Mobilitätsmanagement. Abschlussbericht. Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung. Berlin. Zugriff: [http://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/Mobilit%C3%A4tsmanagement/Endbericht\\_MobMan.pdf](http://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/Mobilit%C3%A4tsmanagement/Endbericht_MobMan.pdf) [abgerufen am 26.11.18].
- Sommer, Jörg, 2017:** Kursbuch Bürgerbeteiligung. Berlin Institut für Partizipation.
- Stadt Osnabrück, 2010:** Masterplan Mobilität. Integriertes Handlungskonzept. Osnabrück. Zugriff: <https://www.osnabrueck.de/gruen/klimaschutz/daten-und-fakten/masterplan-mobilitaet.html> [abgerufen am 26.11.18].
- UBA – Umweltbundesamt, 2016:** Schwerpunkte 2016. Jahrespublikation des Umweltbundesamtes. Dessau-Roßlau. Zugriff: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/schwerpunkte-2016> [abgerufen am 26.11.18].