



# Auf geht's!

Fünf Jahre Verkehrswende: Ambitionen und Errungenschaften, Defizite und Aspirationen

**FRITZ VORHOLZ**



Es ist nicht so, dass der Ruf nach der Verkehrswende vor fünf Jahren zum ersten Mal ertönte. Das Auto dürfe nicht „der Alleinherrscher der ganzen Stadt sein“, sprach Konrad Adenauer bereits 1930, damals noch Oberbürgermeister von Köln, später der erste Kanzler der Bundesrepublik Deutschland.<sup>1</sup> Und von Hans-Jochen Vogel, Münchens OB von 1960 bis 1972, später Bundesbau- und Bundesjustizminister, ist dieser Satz überliefert: „Mit der fortschreitenden Motorisierung zahlen wir in unseren Städten für ein rasch sinkendes Maß an Annehmlichkeiten einen ebenso rasch steigenden Preis an Leben, Gesundheit und Geld.“<sup>2</sup>

Auch die Wissenschaft entdeckte beizeiten, welche Begleiterscheinungen die um sich greifende Motorisierung hatte. 1973, die Bundesregierung hatte gerade den Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) ins Leben gerufen, da widmeten die Professoren ihr erstes Gutachten dem Auto, thematisierten „die negativen Einflüsse des Kraftverkehrs auf die Umwelt“ und forderten unter anderem, „die Anzahl der Dauerparkplätze in den Innenstädten zu begrenzen“ und „den Einsatz von Elektrofahrzeugen [...] steuerlich zu begünstigen“.<sup>3</sup>

Das hätte fast von heute sein können.

Um ihr Anliegen zu kommunizieren, benutzten die Sachverständigen nicht den Begriff Verkehrswende; er war damals noch gar nicht geläufig. Die Gesellschaft für deutsche Sprache datiert sein Auftauchen im Sprachgebrauch auf das Jahr 1995.<sup>4</sup>

Dennoch, schon wenige Wochen nach Erscheinen der SRU-Expertise riefen die Zeitläufe des Weltgeschehens verkehrswendeverdächtige Reaktionen hervor. Im Nahen Osten war der Jom-Kippur-Krieg ausgebrochen.<sup>5</sup> Als nach Anfangserfolgen die ägyptischen und syrischen Truppen gegen die Israelis einbrachen, fassten die arabischen Ölstaaten einen Beschluss: Sie drosselten die Ölförderung, um den Westen und die Unterstützer Israels zu zwingen, Position für die arabische Sache zu beziehen. Der Ölpreis stieg, es grassierte die Angst vor Knappheit. Energiesparen wurde zu einer Art Bürgerpflicht, es wurden autofreie Sonntage dekretiert, wochentags galt auf der Autobahn ein Tempolimit von 100 km/h.

Hätte es den Begriff schon gegeben, womöglich hätte bereits damals manch einer – vorschnell – tatsächlich die Verkehrswende ausgerufen. Skilanglauf auf der Autobahn, mit dem Pferd durch die Innenstadt, auf Rollschuhen über die großen Asphaltpisten: In Wirklichkeit waren die Tage des Glücks, die andere freilich als bedrohlich empfanden, bald wieder vorbei. Bald galt wieder freie Fahrt auf Deutschlands Autobahnen, bald gehörten die autofreien Sonntage der Vergangenheit an. Autofrei und Spaß dabei, das war schnell wieder gestern.

---

1 Monheim, Heiner; Monheim-Dandorfer, Rita: Straßen für alle. Hamburg 1990, S. 56

2 Monheim, H., u. a., a. O., S. 61

3 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU): Auto und Umwelt. Gutachten vom September 1973, S. 16, S. 3 und S. 5

4 <https://gfds.de/wende/> Allerdings machte sich bereits 1994 der damalige Beigeordnete des Deutschen Städtetages in einem weitsichtigen Leitartikel für „eine Wende in der Verkehrspolitik“ stark. Folkert Kiepe: Für eine Wende in der Verkehrspolitik, in: Der Städtetag, 1994, S. 657 f.

5 Vgl. zum Folgenden "Als die Scheichs den Ölhahn zudrehten", in: Der Spiegel, 25.11.2018

2016 wäre keine schlechte Wahl, um den Beginn einer echten Verkehrswende zu datieren. Nicht, weil die Stiftung Mercator und die European Climate Foundation (ECF) damals den Thinktank Agora Verkehrswende ins Leben riefen – umgekehrt: Die Stiftungsinitiative trat auf den Plan, weil die Zeit reif dafür war.

Im Herbst 2015 wird öffentlich bekannt gemacht, dass Autohersteller, vorneweg VW, zwecks Umgehung gesetzlich vorgeschriebener Abgasgrenzwerte ihre Fahrzeuge manipuliert hatten. Die Affäre um geschönte Abgaswerte stürzt die Autoindustrie samt der für den Verkehr verantwortlichen Politiker in eine ungeahnte Vertrauenskrise – zumal amtlichen Stellen schon seit mindestens 2011 bekannt gewesen sein muss, dass die realen Stickoxid-Emissionen von Dieselfahrzeugen bis zu einem Faktor 14 über den Grenzwerten liegen.<sup>6</sup> Für Unruhe und für Diskussionen sorgt obendrein, dass in einer Reihe von Städten Fahrverbote für bestimmte Dieselfahrzeuge verhängt werden, um die Einhaltung des von der EU festgelegten Stickoxid-Immissionsgrenzwertes von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter Außenluft sicherzustellen.

## Klimaschutz wird konkret

Der bei den Deutschen beliebte und vom Staat geförderte Diesel sorgt noch für unschöne Schlagzeilen, da einigt sich die Weltklimakonferenz im Dezember 2015 auf das Paris-Abkommen: Mit diesem völkerrechtlichen Vertrag verständigen sich 196 Staaten plus die EU darauf, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf deutlich unter zwei Grad Celsius zu begrenzen, möglichst sogar auf 1,5 Grad. Wie sollte das anders bewerkstelligt werden können als durch eine drastische Senkung der Emissionen, einschließlich derjenigen des Verkehrs, der rund ein Fünftel zum weltweiten Ausstoß von klimaschädlichem Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) beisteuert?<sup>7</sup>

Ein weiteres Jahr später beschließt die Bundesregierung den Klimaschutzplan 2050. Er enthält erstmals konkrete Klimaschutzziele für jeden einzelnen Sektor der Volkswirtschaft, für den Verkehr ein Minus bei den Treibhausgasemissionen von 40 bis 42 Prozent im Vergleich zu 1990.<sup>8</sup> Damit ist dem bis dahin vorherrschenden Ritual die Grundlage entzogen, die Verantwortlichkeit für den Klimaschutz kann fortan nicht mehr zwischen Industrie und Landwirtschaft, Wohnungswirtschaft und Verkehr hin- und hergeschoben werden – nach der Devise: Fangt schon mal an, wir machen dann später mit, vielleicht. Dem neu gegründeten Thinktank dient die Bezifferung eines zeitnahen Ziels für den Verkehrssektor als Peilung für die Entwicklung von Strategien zum Klimaschutz und für deren Umsetzung.

Nun hätte es eigentlich losgehen können mit der Verkehrswende, politisch und konzeptuell.

Von wegen. Tatsächlich bricht eine Zeit großer Turbulenzen an: Mit Donald Trump wird ein bekennender Leugner der durch menschlichen Einfluss verursachten Erderwärmung zum 45. US-Präsidenten gewählt. Er sabotiert den Klimaschutz regelrecht und kündigt bald nach

6 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC62639>

7 <https://ourworldindata.org/co2-emissions-from-transport>

8 BMU: Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung

seinem Einzug ins Weiße Haus an, das Paris-Abkommen wieder zu verlassen. Innenpolitisch lockert er unter anderem die *fuel economy standards* für Fahrzeuge auf eine Minderung von 1,5 Prozent pro Jahr; ursprünglich waren 5 Prozent vorgesehen.<sup>9</sup>

Auf der weltpolitischen Bühne hoffen nun viele auf China, die Nummer eins der Emittenten von Treibhausgasen. In Sachen Autopolitik hatte die chinesische Regierung schon seit längerem von sich reden gemacht, insbesondere hatte sie schon früh damit begonnen, emissionsfreie Fahrzeuge zu fördern, vor allem solche mit batterieelektrischem Antrieb; es tut nichts zur Sache, ob hierfür industrie-, geo- oder umweltpolitische Beweggründe ausschlaggebend sind. Weil China inzwischen der weltweit größte Pkw-Absatzmarkt ist, beobachten auch die hiesigen Autohersteller sehr genau, was sich im Fernen Osten tut.

Als Angehörige der fossilen Energiewirtschaft geraten Volkswagen und Co. gleichzeitig ins Visier einer rasch erstarkenden sozialen Bewegung, die sich für umfassende, schnelle und effiziente Klimaschutzmaßnahmen einsetzt, um die ambitionierten Ziele des Klimaschutzabkommens von Paris noch einhalten zu können. Was die grüne Bewegung über einige Jahrzehnte nicht geschafft hatte, gelingt Fridays for Future mit ihren „Schülerstreiks“ binnen weniger Monate. Unterstützt von vielen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und von einer knappen Mehrheit der deutschen Bevölkerung findet die Klimakrise es in die Talkshows und auf die Titelseiten der Zeitungen.

Im Ergebnis der Bundestagswahl 2017 schlägt sich die tatsächlich (oder nur vermeintlich?) wachsende Bedeutung des Klima- und Umweltschutzes indes noch nicht wirklich nieder. Zwar hätte es beinahe eine schwarz-gelb-grüne Koalition aus Union, FDP und Grünen gegeben, doch die FDP bricht die Sondierungsgespräche nach vier Wochen ab; zu den strittigen Themen hatten auch die Klima- und die Verkehrspolitik gehört. „Jamaika-Aus“ wird zum Wort des Jahres 2017. Schließlich kommt es zur Neuauflage einer Koalition von Union und SPD – und zu einem Koalitionsvertrag, in dem das Wort „Energiewende“ 13-mal auftaucht, aber von Verkehrswende nicht ein einziges Mal die Rede ist.

In der Abmachung heißt es zwar, die Mobilitätspolitik sei dem Pariser Klimaschutzabkommen verpflichtet, die Elektromobilität solle „deutlich“ vorangebracht werden und für die Bahn sollten bis 2030 doppelt so viele Kundinnen und Kunden gewonnen werden. Doch die verkehrspolitische Debatte bestimmt eine Erblast aus der vorangegangenen Legislaturperiode: Die Pkw-Maut, eine Autobahn-Vignette, die de facto als Ausländermaut ausgestaltet werden soll und keinerlei Lenkungswirkung hätte. Das Vorhaben wird am 18. Juni 2019 vom Europäischen Gerichtshof als europarechtswidrig eingestuft. Weil der Verkehrsminister die Verträge über die automatische Kontrolle und Erhebung der Maut vereinbart hatte, bevor der EuGH das Vorhaben kippte, geht es nun um die finanziellen beziehungsweise fiskalischen Implikationen der Vertrags-Rückabwicklung. Ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss befasst sich mit der Angelegenheit, der

---

<sup>9</sup> <https://www.brookings.edu/policy2020/votervital/what-is-the-trump-administrations-track-record-on-the-environment>. Die Lockerung war für Fahrzeuge der Modelljahre von 2021 an vorgesehen.

Bundesrechnungshof moniert, es sei „Vergaberecht verletzt“ und „gegen Haushaltsrecht verstoßen“ worden.<sup>10</sup>

## Die Verkehrswende in der Regierungszentrale

Die Diesel- und die Mautaffäre lassen Fragen zur zukünftigen Gestaltung der Verkehrspolitik in den Hintergrund treten. Wie der Wandel, den es – irgendwie – offensichtlich geben soll, zu takten und zu instrumentieren ist, diese Fragen verschieben die Koalitionspartner konfliktvermeidend in eine Arbeitsgruppe: In die Nationale Plattform Zukunft der Mobilität (NPM), die zum „zentralen Ort zur Diskussion strategischer Weichenstellungen im Mobilitätsbereich“ ernannt wird.

Mit welchem gebremsten Elan die neue Regierung diesen zentralen Diskussionsort freilich etabliert, lässt sich an der Zeitspanne messen, die sich der zuständige Fachminister für die Einberufung des Gremiums lässt: Es dauert sechs Monate.

Bevor es so weit ist, moniert die OECD in ihrem Bericht zu Deutschlands Wirtschaft: „Im Verkehrssektor fehlt es an einer übergeordneten Politikstrategie.“<sup>11</sup> Und die Bundeskanzlerin nimmt sogar das V-Wort in den Mund, das der Fachminister so sehr scheut: „Wir brauchen eine Verkehrswende. Das ist ja ganz klar. Wir werden schrittweise die neue Mobilität einführen ...“, sagt Angela Merkel im ARD-Sommerinterview Ende August 2018.<sup>12</sup> Vier Wochen später endlich bringt Verkehrsminister Andreas Scheuer die Plattform auf die Tagesordnung des Bundeskabinetts, wo die Einrichtung der NPM beschlossen wird.

Agora Verkehrswende hatte damals bereits die erste, umfassende Szenariostudie zum Klimaschutz im Verkehr veröffentlicht – unter anderem mit dem Ergebnis, dass eine Angleichung der Dieselsteuer an die von Vergaserkraftstoff eine Emissionsminderung von 3,7 Millionen Tonnen brächte und ein Tempolimit von 130 km/h auf Autobahnen immerhin ein bis zwei Millionen Tonnen.<sup>13</sup> An dem vom Spiegel als „hochkarätiges Expertengremium“<sup>14</sup> bezeichneten Thinktank führt bei der Benennung der NPM-Mitglieder denn auch fast kein Weg vorbei, Agora wird in die Arbeitsgruppe 1 (Klimaschutz im Verkehr) berufen.

Allerdings erweist sich das Engagement als wenig ergiebig. Nachdem bekannt geworden war, dass die Gruppe auch über eine höhere Dieselsteuer und über ein generelles Tempolimit auf Autobahnen nachdenkt, meldet sich der Verkehrsminister mit einem Machtwort: Solche Gedanken seien „gegen jeden Menschenverstand“. Ende der Durchsage! Nicht überraschend, dass die Intervention von einigen als „Denkverbot“ interpretiert wurde.<sup>15</sup>

---

10 Verträge zur Infrastrukturabgabe (bundesrechnungshof.de)

11 OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2018 | READ online (oecd-ilibrary.org)

12 ARD: Bericht aus Berlin, Sendung vom 26.08.2018

13 [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Klimaschutzszenarien/Agora\\_Verkehrswende\\_Klimaschutz\\_im\\_Verkehr\\_Massnahmen\\_zur\\_Erreichung\\_des\\_Sektorziels\\_2030.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Klimaschutzszenarien/Agora_Verkehrswende_Klimaschutz_im_Verkehr_Massnahmen_zur_Erreichung_des_Sektorziels_2030.pdf)

14 Der Spiegel vom 24.03.2017: Tempo! Tempo! Tempo!

15 Kritik nimmt zu: Scheuer werden Denkverbote vorgeworfen – Autogazette.de

Das Credo des CSU-Politikers: „Wir wollen die Bürger von den Chancen der Mobilität der Zukunft begeistern und mitreißen. Forderungen, die Zorn, Verärgerung, Belastungen auslösen oder unseren Wohlstand gefährden, werden nicht Realität und lehne ich ab.“<sup>16</sup> Dass die vom Autoverkehr ausgehenden Belastungen der Allgemeinheit von ihren Verursachern zu tragen sind, das gehört aber – jenseits aller Subventionen für erwünschtes Verhalten – zu einer erfolgversprechenden Strategie, ganz abgesehen davon, dass es ordnungspolitischen Prinzipien entspricht. Dennoch, dieser Gedanke sollte, er durfte nicht die ihm gebührende Rolle spielen in der NPM. Entsprechend unbefriedigend fällt der erste Bericht der AG 1 aus, der für immer ein Zwischenbericht bleiben sollte.

Auf der politischen Bühne geht es zäh zu in Sachen Verkehrswende, zumindest in Deutschland. Immerhin tritt nach einigem Gerangel kurz vor Weihnachten 2019 das Bundes-Klimaschutzgesetz in Kraft, das unter anderem die sektoralen Jahresemissionsmengen verbindlich macht, die bisher nur per Kabinettsbeschluss galten. Derweil beginnen sich die Dinge auf der internationalen Ebene zu überschlagen – zunächst allerdings mit einem Rückschlag: Am 4. November 2019 leitet US-Präsident Trump tatsächlich formell den Austritt der USA aus dem Paris-Abkommen ein.

Doch anschließend wenden sich die Dinge zum Besseren, obwohl zeitgleich die Corona-Pandemie zum alles beherrschenden Thema wird:

- Am 1. Dezember 2019 tritt die CDU-Politikerin Ursula von der Leyen das Amt als Präsidentin der EU-Kommission an.
- Am 11. Dezember legt die EU-Kommission den Plan für einen „europäischen grünen Deal“ vor – mit dem Ziel, dass in der EU „im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden“.
- Am 12. Dezember 2019 tagt der Europäische Rat, das Gremium der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsländer, und „unterstützt das Ziel, bis 2050 im Einklang mit den Zielen des Übereinkommens von Paris eine klimaneutrale Union zu erreichen“.
- Am 3. November 2020 erhalten die Demokraten bei der US-Wahl die Mehrheit, am 14. November wählt das Electoral College Joe Biden zum Präsidenten der USA.
- Am 20. Januar 2021, dem ersten Tag seiner Präsidentschaft, leitet Joe Biden die Rückkehr der Vereinigten Staaten zum Klimaschutzabkommen von Paris ein.
- Am 17. April 2021 vereinbaren der Chefunterhändler des historisch größten Klimasünders (USA) und des derzeit größten Emittenten (China), gemeinsam gegen die Erderwärmung vorzugehen<sup>17</sup> – trotz aller geopolitischen Verwerfungen.

---

<sup>16</sup> <https://www.welt.de/politik/deutschland/article187341664/Gegen-jeden-Menschenverstand-Scheuer-lehnt-Tempolimit-und-hoehere-Dieselsteuer-strikt-ab.html>

<sup>17</sup> <https://www.state.gov/u-s-china-joint-statement-addressing-the-climate-crisis>

- Am 21. April 2021 beschließt die Europäische Union per Gesetz, ihr Klimaschutzziel zu verschärfen: Die CO<sub>2</sub>-Emissionen sollen nun bis zum Jahr 2030 im Vergleich zu 1990 um 55 Prozent sinken (bisher 40 Prozent); bis zum Jahr 2050 soll die EU klimaneutral sein.<sup>18</sup>
- Am 29. April verkündet das Bundesverfassungsgericht seinen Beschluss zu diversen Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz. Die Richter halten das Gesetz für teilweise verfassungswidrig, weil „eine Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für die Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlt“. Die weiteren Ausführungen legen nahe, dass die mit dem Verzicht auf CO<sub>2</sub>-intensive Praktiken der Lebensführung verbundenen Freiheitseinschränkungen umso milder ausfallen, je früher die Umstellung initiiert wird. Das wird auch speziell für das Thema Mobilität und Verkehr erläutert: „Muss sich eine von CO<sub>2</sub>-intensiver Lebensweise geprägte Gesellschaft [...] in kürzester Zeit auf klimaneutrales Verhalten umstellen, dürften die Freiheitsbeschränkungen enorm sein.“<sup>19</sup>

Aufgeschreckt durch den Beschluss des Verfassungsgerichts und angesichts der im beginnenden Bundestagswahlkampf gewachsenen Zustimmung zu den Grünen bringt das Bundeskabinett eine Verschärfung des Klimaschutzgesetzes auf den Weg, die wegen der strengeren EU-Vorgaben vermutlich bald ohnehin fällig gewesen wäre: Das neue Klimaschutzziel lautet jetzt minus 65 Prozent bis 2030, schon im Jahr 2045 statt erst 2050 soll Deutschland klimaneutral sein. Auch die Anforderungen an den Verkehr werden noch einmal verschärft. Das Sektorziel für 2030 sinkt um 10 Millionen Tonnen auf 85 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente - gegenüber realen Emissionen in Höhe von 164 Millionen Tonnen im Jahr 2019.

## Radikal wird das neue Realistisch

Was den Verkehr angeht, hatte die EU-Kommission derweil ihre „Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität“ präsentiert, ein amtliches Dokument mit ungewohnt deutlicher Diktion: „Grundsätzlich müssen wir uns vom bisherigen Paradigma der allmählichen Veränderungen lösen – denn wir brauchen eine fundamentale Transformation“, heißt es darin.<sup>20</sup> Plötzlich ist radikal das neue realistisch. Zumindest die Gedanken fangen an zu rotieren.

Die Sache selbst, die Emissionen, entwickeln sich indes weiter in die falsche Richtung. Das gilt auch für den Transportsektor. Er steuert, ungeachtet aller Besserungsgelöbnisse, nicht etwa weniger, sondern mehr zur Erderwärmung bei. In der EU.<sup>21</sup> In den Vereinigten Staaten.<sup>22</sup> Global.<sup>23</sup>

Und was gilt für Deutschland? Um es gleich vorwegzunehmen: Messbarer Erfolg ist bisher auch hierzulande ausgeblieben. Zwar emittierte der Verkehrssektor 2020 rund 16 Millionen

18 [https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_en)

19 Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen – Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich, siehe RN 121 und 249

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

21 <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>

22 <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi?Dockey=P100ZK4P.pdf>

23 <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/transport-sector-co2-emissions-by-mode-in-the-sustainable-development-scenario-2000-2030>

Tonnen weniger Treibhausgase als fünf Jahre zuvor; die Reduktion war aber nahezu ausschließlich auf Einschränkungen der Mobilität wegen des Corona-Lockdowns zurückzuführen. Ohne diesen Effekt wären die Emissionen heute so hoch wie 2015 und ebenso hoch wie 1990, hätte sich unterm Strich also gar nichts getan in puncto Klimaschutz im Verkehr.

Einiges hat sich trotzdem deutlich verbessert. So ist der Anteil der Messstationen mit Überschreitungen des Grenzwertes für das Jahresmittel an Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) von fast 60 Prozent (2015) auf weniger als fünf Prozent im Jahr 2020 gefallen.<sup>24</sup> Auch andere Indikatoren haben sich in die richtige Richtung entwickelt, wenn auch nicht deutlich genug. Immer noch sterben viele Menschen im Straßenverkehr (2020: 2.719/2019: 3.046).<sup>25</sup> Immer noch ist jeder Achte nachts gesundheitsschädlichem Lärm ausgesetzt.<sup>26</sup> Und immer noch ist die Atemluft mit aus dem Verkehr stammenden Schadstoffen belastet.<sup>27</sup>

Die EU-Kommission hat die externen Kosten des Verkehrs berechnen lassen, also jene vom Verkehr verursachten Schäden, welche die Allgemeinheit zu tragen hat: Staus, Unfallfolgen, Lärm, Luftverschmutzung, Habitatverluste, Klimaschäden. Ergebnis: Jährlich 840 Milliarden Euro, 5,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Ein Fünftel der Schadenssumme entsteht in Deutschland, das Gros davon durch den Straßenverkehr, verursacht vor allem von Pkw.<sup>28</sup> Es gibt einfach zu viele davon, und es werden immer noch mehr.

Es wäre allerdings zu kurz gegriffen, anhand nur weniger Indikatoren zu beurteilen, ob und was in Sachen Verkehrswende tatsächlich geschehen ist. Sachgerechter ist die Prüfung anhand einer begrifflichen Klassifikation, die Agora Verkehrswende maßgeblich geprägt hat. Danach besteht die Verkehrswende aus zwei Komponenten: Aus der Mobilitätswende, die vor allem auf die Effizienz des Verkehrssystems zielt und Mobilität mit weniger Verkehr ermöglichen soll – und aus der Energiewende im Verkehr, die es auf die Dekarbonisierung motorischer Antriebssysteme abgesehen hat, also klimaneutrales Fahren ermöglichen soll.<sup>29</sup>

## In der Mitte der mobilen Gesellschaft

Um mit dem vergleichsweise einfach Messbaren zu beginnen: Die Antriebswende nimmt Gestalt an, die Zahl der Pkw mit lokal emissionsfreiem Antrieb wächst schnell. 2016 waren E-Autos noch Exoten, 2020 hatten bereits 6,7 Prozent aller neu zugelassenen Pkw einen batterieelektrischen Antrieb. Der Anteil der E-Autos am Pkw-Bestand von inzwischen mehr als 48 Millionen ist zwar mit 0,6 Prozent (1. Januar 2021) noch sehr überschaubar, doch binnen eines Jahres hat er sich dank verbessertem Modellangebot und dank staatlicher Förderung

24 <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/finale-daten-zur-stickstoffdioxid-belastung-2020>

25 [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21\\_170\\_46.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21_170_46.html)

26 [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/daten-zur-umwelt\\_umweltmonitor-2020\\_webfassung\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/daten-zur-umwelt_umweltmonitor-2020_webfassung_bf.pdf)

27 <https://www.umweltbundesamt.de/galerie/luftqualitaet-2020>

28 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>  
sowie zugehörige Excel-Tabellen

29 <https://www.agora-verkehrswende.de/12-thesen/>

mehr als verdoppelt.<sup>30</sup> „Die E-Mobilität ist in der Mitte der mobilen Gesellschaft angekommen“, lässt das Kraftfahrtbundesamt inzwischen verlauten.<sup>31</sup>

Selbstverständlich verursachen auch Batterieelektrische Autos (BEV) Emissionen, solange der Strom zum Fahren und für die Batterieherstellung nicht vollständig emissionsfrei erzeugt wird. Doch schon beim heutigen deutschen Strommix sind die E-Fahrzeuge unterm Strich klimaverträglicher als Verbrenner, denen fossiler Kraftstoff als Energiequelle dient; deshalb fördert der Staat die Anschaffung von BEV. Diese Erkenntnis war nicht immer unumstritten; dass sie es heute weitgehend ist, liegt auch an Studien, die Agora zur Debatte beisteuerte.<sup>32</sup> Auch die des Öfteren geäußerte Sorge, die zur Akku-Herstellung benötigten Rohstoffe reichten nicht für eine batterieelektrische Massenmotorisierung, verflüchtigten sich im Lichte einer peniblen, von Agora initiierten Analyse.<sup>33</sup>

Dennoch, gleichwertig ersetzen können reine Elektrofahrzeuge herkömmliche Verbrenner nach wie vor nicht. E-Autos haben zwar oft geradezu absurde Leistungsreserven, doch je mehr sie genutzt werden, desto schneller leert sich der Akku, und für die Insassen beginnt die Auseinandersetzung mit einer wenig nutzerfreundlichen Ladeinfrastruktur, die selbst nach Ansicht der Bundesregierung „noch ausbaufähig“ ist.<sup>34</sup> Auch der Europäische Rechnungshof moniert, dass „das Fahren mit Elektrofahrzeugen innerhalb der EU schwierig“ ist.<sup>35</sup> Mit jedem Verbrenner lassen sich sowohl Stadt- als auch für Überlandfahrten problemlos absolvieren. Die Anzahl der Pkw-Fahrten über lange Distanzen ist zwar gering, ihr Anteil an der Fahrleistung und damit an den CO<sub>2</sub>-Emissionen aber groß<sup>36</sup> – und gerade diese Fahrten lassen sich mit reinen Elektrofahrzeugen nicht problemlos ersetzen, jedenfalls noch nicht.<sup>37</sup>

Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge (PHEV) haben diesen Nachteil nicht. Auch sie gelten gemeinhin als vergleichsweise klimaverträglich, auch sie fördert der Fiskus mit einem Umweltbonus; er ist zwar nicht so hoch wie der Bonus, der für die Anschaffung eines BEV gewährt wird, kann aber immerhin noch bis zu 4.500 Euro betragen (inklusive Herstelleranteil: 6.750 Euro).<sup>38</sup> Laut offiziellem Testzyklus sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen der PHEV tatsächlich gering<sup>39</sup>, im alltäglichen Gebrauch emittieren sie allerdings mehr als doppelt so viel CO<sub>2</sub>.<sup>40</sup> Deutet sich da ein zweites „Dieselgate“ an?

Die Forderung von Agora Verkehrswende, PHEV nur insoweit zu fördern, wie sie tatsächlich zur Emissionsminderung beitragen, fand im Regierungshandeln bisher ebenso wenig

---

30 Kraftfahrt-Bundesamt: Jahresbilanz - Bestand (kba.de)

31 KBA: Pressemitteilung Nr. 01/2021 vom 06.01.2021

32 [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2019/Klimabilanz\\_Batteriefahrzeugen/32\\_Klimabilanz\\_strombasierten\\_Antrieben\\_Kraftstoffen\\_WEB.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2019/Klimabilanz_Batteriefahrzeugen/32_Klimabilanz_strombasierten_Antrieben_Kraftstoffen_WEB.pdf)

33 [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Nachhaltige\\_Rohstoffversorgung\\_Elektromobilitaet/Agora\\_Verkehrswende\\_Synthesepapier\\_WEB.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Nachhaltige_Rohstoffversorgung_Elektromobilitaet/Agora_Verkehrswende_Synthesepapier_WEB.pdf)

34 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/267/1926716.pdf>

35 Special Report 05/2021: Infrastructure for charging electric vehicles: more charging stations but uneven deployment makes travel across the EU complicated (europa.eu)

36 [http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017\\_Ergebnisbericht.pdf](http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Ergebnisbericht.pdf), S. 73

37 Die durchschnittliche Reichweite von BEV beträgt 352 km: <https://jato.blog/en/fear-of-range-increasingly-difficult-to-justify>

38 <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/elektromobilitaet/kaufen/foerderung-elektroautos>

39 Zum Beispiel BMW X5 xDrive45e: 39–27 Gramm CO<sub>2</sub> pro km / Mercedes Benz A 250e Limousine: 35–31 g/km / VW Golf GTE: 34 g/km

40 <https://theicct.org/news/press-release-PHEV-usage-sept2020>

Niederschlag wie das Petition, die Verbesserung beim Dienstwagenprivileg auf wirklich klimaverträgliche Antriebssysteme zu beschränken. Von der Politik unerhört blieb auch die Forderung, das die Verbraucher verwirrende, aber immer noch gültige Pkw-Effizienz-Label aus dem Jahr 2011 zu reformieren.<sup>41</sup> Es zeichnet zum Beispiel, wie der ADAC bemängelt, ein vergleichsweise CO<sub>2</sub>-armes Fahrzeug (116 Gramm CO<sub>2</sub>) mit der gleichen Effizienzklasse C aus wie ein deutlich schwereres und emissionsintensiveres Fahrzeug mit einem Emissionswert von 187 Gramm pro Kilometer.<sup>42</sup>

Während die Elektromobilität in Sachen Klimaschutz für Fortschritt sorgte, tat sich bei den Verbrennern: fast nichts. 2015 hatten die in Deutschland neu zugelassenen Benzinfahrzeuge im Durchschnitt CO<sub>2</sub>-Emissionen in Höhe von 156,6 Gramm pro Kilometer, 2020 waren es 151,9 Gramm.<sup>43</sup> Bei den neu zugelassenen Pkw mit Dieselmotor wurde der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck sogar größer: Die spezifischen Emissionen stiegen von 157,8 Gramm (2015) auf 167,6 Gramm im Jahr 2019 an – und sie legten 2020 noch einmal zu: auf 172,2 Gramm.<sup>44</sup>

Angesichts der fortschreitenden Erderwärmung wird offenbar, dass solche Fahrzeuge geradezu aus der Zeit gefallen sind. Doch die Luft für sie wird dünner:

- Anfang 2021 trat das Brennstoffemissionshandelsgesetz mit einer jährlich steigenden CO<sub>2</sub>-Steuer auf Diesel und Benzin in Kraft.
- Die EU verschärft ihre CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte für Pkw ab 2025 um 15 Prozent und ab 2030 sogar um 37,5 Prozent gegenüber 2021. Erstmals gelten von 2025 an auch CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte für schwere Nutzfahrzeuge.
- Hinzu kommen verschärfte Abgasgrenzwerte der EU (Euro 7) von 2025 an.

Die Forderung nach einer am CO<sub>2</sub>-Ausstoß orientierten Zulassungssteuer, die in einigen europäischen Nachbarländern längst gang und gäbe ist, wird von der Politik zwar bisher ignoriert.<sup>45</sup> Dennoch bleibt den Investoren, bleibt der Börse nicht verborgen, dass sich regulatorisch einiges bewegt, dass die Regierungszentrale den Wünschen der Branche nicht mehr so uneingeschränkt folgt, wie es jahrelang der Fall war – zumal ähnliche Entwicklungen auch auf dem so wichtigen chinesischen Absatzmarkt zu beobachten sind. Ergebnis: Gemeinsam veranlassen Politik und Ökonomie immer mehr Autohersteller, das Ende der Verbrennertechnologie einzuläuten. Der Volkswagenkonzern, der den Dieselskandal ausgelöst hatte, kündigte für seine Stammmarke VW den Ausstieg aus dem Geschäft mit Verbrennerfahrzeugen "zwischen 2033 und 2035" an. In Europa. Anderswo werde es zwar

41 [https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/?tx\\_agorathemen\\_themenliste%5Bprodukt%5D=1967&cHash=42c76c63e726fc5a54bc450b243269b9](https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/?tx_agorathemen_themenliste%5Bprodukt%5D=1967&cHash=42c76c63e726fc5a54bc450b243269b9)

42 Auch der ADAC bescheinigt dem Label wenig Aussagekraft: <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/auto-kaufen-verkaufen/neuwagenkauf/co2-label-pkw-effizienzklassen>

43 Wert für 2020 laut KBA nach WLTP. Der Wert für 2015 wird vom KBA mit 129,4 Gramm (NEFZ) angegeben und wurde hier mit dem Faktor 1,21 auf WLTP-Emissionen umgerechnet. Umrechnungsfaktor laut ICCT: CO<sub>2</sub> emissions from new passenger cars in Europe: Car manufacturers' performance in 2019 (theicct.org)

44 [https://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2020\\_monatlich/FZ8/fz8\\_202012\\_pdf.pdf;jsessionid=222E067AA41B464A34FD083830A24830.live21322?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2020_monatlich/FZ8/fz8_202012_pdf.pdf;jsessionid=222E067AA41B464A34FD083830A24830.live21322?__blob=publicationFile&v=10)

45 [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2018/Fiskalische\\_Instrumente/14\\_Fiskalische-Instrumente\\_WEB.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2018/Fiskalische_Instrumente/14_Fiskalische-Instrumente_WEB.pdf)

noch etwas länger dauern – und weil die Verbrenner-technologie noch einige Jahre benötigt werde, werde vorerst auch weiterhin in deren Optimierung investiert.<sup>46</sup>

Immer weniger Verbrenner: Ist dann die Verkehrswende erledigt? Theoretisch ist das so, wenn es so käme. Allerdings nur, was den CO<sub>2</sub>-Ausstoß angeht. Und dann auch nur, wenn der Fahrstrom vollständig CO<sub>2</sub>-frei aus regenerativen Quellen erzeugt wird.

Was den Stromverbrauch angeht und die für die Energiewende notwendige Stromerzeugung aus Sonne und Wind, hängt die noch amtierende Bundesregierung allerdings einer wenig überzeugenden Idee an: Sie geht davon aus, dass der Bruttostromverbrauch im Jahr 2030 trotz zunehmender Elektrifizierung sämtlicher Lebensbereiche nur 580 Terawattstunden (TWh) beträgt; das wäre ungefähr so viel wie in den vergangenen Jahren, abgesehen vom Corona-Jahr 2020.<sup>47</sup> 65 Prozent der 580 TWh sollen laut amtlicher Planung regenerativ sein, also 377 TWh. Die Experten-kommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ rechnet demgegenüber mit einer „deutlichen Zunahme“ des Strombedarfs, auch wegen des erwarteten Markthochlaufs der Elektromobilität.<sup>48</sup> Selbst wenn die 377 TWh EE-Strom erreicht würden, was angesichts der aktuellen Rahmenbedingungen fraglich ist, wären die angepeilten 65 Prozent also keineswegs sicher. Es führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei: Damit die von Stromverbrauchern inklusive Elektroautos verursachten Emissionen sinken, muss die Zahl erneuerbar erzeugter Kilowattstunden steigen, und zwar schnell. Endlich, Mitte Juni 2021, ist es so weit: Der Wirtschaftsminister räumt ein, das von einem deutlich höheren Strombedarf auszugehen ist – und er kündigt an, dass sein Haus „neue Berechnungen“ vorlegen werde.<sup>49</sup>

## Einst Platzhirsch, jetzt Störenfried

München ist Deutschlands Metropole mit der höchsten Einwohnerdichte, also mit dem wenigsten Platz pro Einwohner. 1990 schließen sich dort sieben Umweltbewegte zusammen und gründen einen Verein. Sie nennen ihn „München 2000 autofrei“. Fast 20 Jahre vorher hatte der damalige Oberbürgermeister der bayerischen Landeshauptstadt gesagt: „Das Auto mordet unsere Städte.“<sup>50</sup> Heute, rund 50 Jahre nach dieser Erkenntnis und 30 Jahre nach Gründung des Autofrei-Vereins, der bald in „Green City e.V.“ umgetauft wurde, ist München zwar nicht autofrei, aber immerhin: Im Dezember 2020 waren in München 5.542 Pkw weniger zugelassen als ein Jahr zuvor.<sup>51</sup> Obendrein ist die Angelegenheit Thema im Münchner Stadtrat geworden: „Die Münchner Altstadt soll weitgehend autofrei werden“, heißt es im offiziellen Stadtportal.<sup>52</sup>

46 <https://www.merkur.de/wirtschaft/vw-marke-verbrenner-ausstieg-diesel-benziner-em-uefa-arena-zellmer-interview-volkswagen-wolfsburg-zr-90826056.html>

47 [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/I/integrierter-nationaler-energie-klimaplan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4, S.49](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/I/integrierter-nationaler-energie-klimaplan.pdf?__blob=publicationFile&v=4, S.49)

48 Stellungnahme zum achten Monitoring-Bericht 2011 (bmwi.de), S.22 ff.

49 <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/wirtschaftsminister-peter-altmaier-jede-bundesregierung-wird-geld-in-die-hand-nehmen-muessen/27276106.html>

50 <https://www.abendzeitung-muenchen.de/muenchen/hans-jochen-vogel-schlacht-im-hofbraeuhaus-art-547854>

51 Mitteilung Auskunftsbüro Statistisches Amt München (29.04.2021)

52 <https://www.muenchen.de/verkehr/autofreie-altstadt-stadtrat-plaene.html>

Nicht nur in München gerät das Auto in die Bredouille. „Weniger Fläche“ für den „motorisierten Verkehr“, das fordert die Plattform Urbane Mobilität, ein Zusammenschluss von BMW, Daimler und VW mit einer Reihe deutscher Städte, darunter auch München.<sup>53</sup> Der Deutsche Städtetag spricht sich ohne Wenn und Aber für die Verkehrswende aus,<sup>54</sup> begreift „Verkehrs- und Mobilitätswende [...] nicht mehr in erster Linie als politische Schlagworte“<sup>55</sup> und lässt sich bei der Erstellung eines Positionspapiers von Agora Verkehrswende unterstützen.<sup>56</sup> Und eine norddeutsche Großstadt, die sich noch vor wenigen Jahren vehement gegen den Begriff Verkehrswende wehrte, leistet sich heute einen Senator für Verkehr und Mobilitätswende.

Gleichzeitig wächst in vielen Städten etwas heran, eine Verkehrswende von unten: Es sind vor allem Initiativen, die sich für eine bessere Radinfrastruktur starkmachen. In Berlin trägt der „Volksentscheid Fahrrad“ zum Berliner Mobilitätsgesetz bei, das den Vorrang des Umweltverbundes aus ÖPNV, Fuß- und Radverkehr erstmals festschreibt. Auch der Ruf nach autofreien Städten wird lauter. 80 Prozent der Bevölkerung meinen, dass (eher) nicht genug dafür getan wird, dass „die Alltagswege praktikabel und bequem ohne Auto zurückgelegt werden können“, zwei Drittel meinen, dass der Straßenraum anders aufgeteilt werden sollte: So, „dass es mehr Platz für den Rad- und Fußverkehr gibt und weniger für das Auto“.<sup>57</sup> Verkehrswende in der Stadt – das Thema hat mächtig Fahrt aufgenommen.

Es ist nicht übertrieben zu behaupten, dass Agora Verkehrswende seinen Teil dazu beigetragen hat. Der Thinktank sollte nicht zu theorielastig werden, deshalb entstand schon kurz nach seiner Gründung das Agora-Netzwerk Urbane Verkehrswende (ANUV), mit Teilnehmenden aus 14 deutschen Städten, dazu Wien, BMW und eine Reihe von Verbänden und Institutionen. Die Gruppe tagt mehrmals pro Jahr, aus der Arbeit entstehen Expertisen, die für die kommunalen Praktiker unmittelbar relevant sind. Ein zentrales Thema dabei ist: der öffentliche Raum.

Der ist ja tatsächlich zu wertvoll, um lediglich Parkraum für Autos zu sein. Genau dafür muss er aber in vielen Städten herhalten. Private Pkw werden täglich im Durchschnitt nur 46 Minuten bewegt, den Rest der Zeit parken sie irgendwo, meist auf privaten Grundstücken, wo sie niemanden besonders stören. In den Metropolen aber parkt knapp die Hälfte der Pkw im öffentlichen Straßenraum.<sup>58</sup> Dort machen sie anderen Nutzungsansprüchen den Raum streitig: Zum Beispiel Fußgängern und Fahrradfahrenden. Wo Autos parken, kann kein Baum wachsen, können Kinder nicht spielen, können nachbarschaftliche Treffpunkte nicht entstehen.

---

53 [https://www.plattform-urbane-mobilitaet.de/files/content/positionspapier/PUM\\_Thesenpapier\\_2020.pdf](https://www.plattform-urbane-mobilitaet.de/files/content/positionspapier/PUM_Thesenpapier_2020.pdf)

54 <https://www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/praesidium-nachhaltige-mobilitaet-verkehrswende-kommunaler-sicht>

55 [https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Dezernat-5/2021/RS\\_HGF\\_Anlage\\_Verkehrswende\\_Monitoring\\_fin.pdf](https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Dezernat-5/2021/RS_HGF_Anlage_Verkehrswende_Monitoring_fin.pdf)

56 Nachhaltige städtische Mobilität für alle: Deutscher Städtetag (staedtetag.de)

57 [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/dokumente/factsheet\\_zentrale\\_ergebnisse\\_umweltbewusstsein\\_2020\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/dokumente/factsheet_zentrale_ergebnisse_umweltbewusstsein_2020_0.pdf)

58 [http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017\\_Ergebnisbericht.pdf](http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Ergebnisbericht.pdf), S. 76

„Öffentlicher Raum ist mehr wert“, mit diesem Rechtsgutachten betritt Agora Verkehrswende im September 2018 juristisches Neuland. Die Expertise treibt der Gedanke, Platz zu schaffen für das soziale Miteinander – und gleichzeitig die Städte fit zu machen für den Klimaschutz.<sup>59</sup> Parkraumbewirtschaftung ist ein zentrales Instrument dafür. Damals durfte ein Bewohnerparkausweis maximal 30,70 Euro pro Jahr kosten. Endlich, im Oktober 2020 wird die seit 1993 nicht mehr angepasste Gebührenobergrenze durch eine Änderung des Straßenverkehrsgesetzes abgeschafft, ein großer Schritt in Richtung Mobilitätswende. Abzuwarten bleibt, wie Länder und Kommunen nun von der neuen Freiheit Gebrauch machen.<sup>60</sup>

## Vom Wert des öffentlichen Raums

Genau darum geht es schließlich, jenseits der Antriebswende: Es geht um mehr Platz für alle, um bessere Luft und weniger Lärm, um weniger Unfälle und darum, allen Zugang zu Mobilität zu verschaffen, auch jenen, die sich ein eigenes Auto nicht leisten können oder keins haben wollen. Es geht um mehr gemeinschaftlich genutzte Fahrzeuge und um weniger Privatautos, um mehr (und besseren) öffentlichen Verkehr und um die Vernetzung aller möglichen Fortbewegungsarten, zu denen auch das Zufußgehen und Fahrradfahren gehören – neuerdings auch der elektrische Tretroller, ebenfalls ein Thema, bei dem Agora Pionierarbeit leistete.<sup>61</sup>

Um es gleich vorwegzunehmen: Zwar ist die Mobilitätswende vielerorts ein Thema, vielerorts wird die Forderung nach autofreien Innenstädten laut, Lastenräder tauchen im Straßenbild auf, und in immer mehr Städten ertönt der Ruf nach sicherer und komfortabler Radinfrastruktur. Bei Lichte betrachtet, ist die Wende aber in den Städten und Dörfern bisher kaum angekommen. Der Deutsche Städtetag hat vor Kurzem geprüft, bei welchen seiner verkehrswendepolitischen Forderungen aus dem Jahr 2018 Fortschritt erkennbar ist. Das Ergebnis ist ernüchternd. Vor allem stehen nach wie vor „echte Alternativen in der Wahrnehmung von Pkw-Nutzenden nicht flächendeckend zur Verfügung“. <sup>62</sup>

Fast die Hälfte der Bevölkerung muss mehr als 30 Minuten längere Fahrzeiten in Kauf nehmen, wenn sie mit öffentlichen Verkehrsmitteln statt mit dem eigenen Auto zum nächsten Oberzentrum anreist, für zehn Prozent der Bevölkerung gelten Reisezeitunterschiede von mehr als 60 Minuten.<sup>63</sup> Autonome Fahrzeuge als Teil des öffentlichen Verkehrssystems könnten zwar gerade im ländlichen Raum eine verlässliche Alternative zum privaten Pkw-Besitz sein; damit ist allerdings erst für die fernere Zukunft zu rechnen.<sup>64</sup>

---

59 [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2018/Oeffentlicher\\_Raum\\_ist\\_mehr\\_wert/Agora\\_Verkehrswende\\_Rechtsgutachten\\_oeffentlicher\\_Raum.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2018/Oeffentlicher_Raum_ist_mehr_wert/Agora_Verkehrswende_Rechtsgutachten_oeffentlicher_Raum.pdf)

60 <https://difu.de/nachrichten/bewohnerparken-in-den-staedten-wie-teuer-darf-es-sein>

61 [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2019/E-Tretroller\\_im\\_Stadtverkehr/Agora-Verkehrswende\\_e-Tretroller\\_im\\_Stadtverkehr\\_WEB.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2019/E-Tretroller_im_Stadtverkehr/Agora-Verkehrswende_e-Tretroller_im_Stadtverkehr_WEB.pdf)

62 [https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Dezernat-5/2021/RS\\_HGF\\_Anlage\\_Verkehrswende\\_Monitoring\\_fin.pdf](https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Dezernat-5/2021/RS_HGF_Anlage_Verkehrswende_Monitoring_fin.pdf)

63 [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/rob-2017-final-dl.pdf;jsessionid=7BF395E24F227289E098C289A084A725.live21322?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/rob-2017-final-dl.pdf;jsessionid=7BF395E24F227289E098C289A084A725.live21322?__blob=publicationFile&v=1), S. 114

64 [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2020/Automatisiertes\\_Fahren/Agora-Verkehrswende\\_Auto-tankt-Internet.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2020/Automatisiertes_Fahren/Agora-Verkehrswende_Auto-tankt-Internet.pdf)

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass der Kfz-Bestand bundesweit weiter steigt, als folge die Entwicklung einem Naturgesetz. Am 1. Januar 2021 waren in Deutschland 48.248.584 Pkw registriert, fast 3,2 Millionen mehr (3.177.375) als am 1. Januar 2016.

Gleichzeitig wächst aber auch die Zahl der Fahrräder, mit der Folge, dass es enger wird auf Deutschlands Straßen, ungemütlicher, aggressiver. Jeder siebte Mensch, der 2019 im Straßenverkehr ums Leben kam, war mit dem Fahrrad unterwegs, und bei drei Viertel aller Fahrradunfälle war ein Autofahrer oder eine Autofahrerin beteiligt.<sup>65</sup> Allerdings scheint auch bei den Fahrradfahrenden das Recht des Stärkeren zu gelten: Bei knapp 60 Prozent der Unfälle mit Fußgängern wurde der Person auf dem Fahrrad die Hauptschuld angelastet.

Es wäre falsch zu behaupten, an den Rahmenbedingungen habe sich gar nichts verändert. Aber es ist eben nur wenig geschehen, und oft nur halbherzig.

- Die Straßenverkehrsordnung wurde novelliert, unter anderem mit Vorschriften für erleichtertes Parken von Elektrofahrzeugen. Immer noch gilt allerdings der Paragraph 45 Absatz 9, der die Einschränkung der Straßenbenutzung nur unter restriktiven Voraussetzungen zulässt, nämlich nur da, „wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist“. Und immer noch gestattet Paragraph 3 die freie Fahrt auf Autobahnen – obwohl der Deutsche Verkehrssicherheitsrat für ein Tempolimit plädiert<sup>66</sup>, die Gewerkschaft der Polizei<sup>67</sup>, eine Mehrheit der Bevölkerung<sup>68</sup> und 47 Prozent der ADAC-Mitglieder.<sup>69</sup> Womöglich stimmt demnächst sogar die Autoindustrie in den Chor der Tempobegrenzer ein, weil ihre Elektrofahrzeuge bei hohem Tempo rasant an Reichweite einbüßen; die Politik würde dann das Unvermeidliche nur vollziehen, wieder einmal.
- Das novellierte Personenbeförderungsgesetz holt das *Ridepooling* aus der rechtlichen Grauzone und definiert den Linienbedarfsverkehr als Teil des ÖPNV, wodurch vor allem im ländlichen Raum eine bessere Verkehrsanbindung entstehen kann. Für großstädtische Kommunen ist von Bedeutung, dass sie, wenn auch mit einigem administrativen Aufwand, den Mietwagenverkehr begrenzen können, wenn der mehr Verkehr zu verursachen oder den ÖPNV zu kannibalisieren droht.
- Das Bundesverkehrsministerium fördert nicht nur an sieben Hochschulen eine „Stiftungsprofessur Radverkehr“; es gibt inzwischen einen Radverkehrsplan 3.0. Danach soll unter anderem ein lückenloses Radwegenetze geschaffen werden, Radwege an stark befahrenen Straßen sollen geschützt und für Pendler sollen Radschnellwege geschaffen werden.<sup>70</sup> Die Anzahl der mit dem Rad zurückgelegten Wege soll dadurch ebenso steigen wie die durchschnittliche Wegelänge. Auf diese Weise sollen die durch den Radverkehr eingesparten Emissionen um „3 bis 4 Mio. t CO<sub>2</sub> gegenüber 2017“ steigen – was allerdings

---

65 [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/08/PD20\\_N049\\_46241.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/08/PD20_N049_46241.html)

66 DVR fordert generelle Tempolimits auf Bundesautobahnen

67 <https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/7309D3EE81D19B23C125838D002DB3B>

68 <https://www.automobil-industrie.vogel.de/umfrage-mehr-zustimmung-zum-tempolimit-a-980759> sowie [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/dokumente/factsheet\\_zentrale\\_ergebnisse\\_umweltbewusstsein\\_2020\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/dokumente/factsheet_zentrale_ergebnisse_umweltbewusstsein_2020_0.pdf)

69 <https://www.adac.de/verkehr/standpunkte-studien/positionen/tempolimit-autobahn-deutschland/>

70 [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/nationaler-radverkehrsplan-3-0.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/nationaler-radverkehrsplan-3-0.pdf?__blob=publicationFile)

voraussetzt, dass Pkw-Fahrten ersetzt werden.<sup>71</sup> Dazu könnte unter anderem eine allgemeine, fahrleistungsabhängige Pkw-Maut beitragen, von der allerdings nicht die Rede ist; ebenso wenig wie davon, den Radverkehrsplan verbindlich zu unterfüttern: durch ein Gesetz.

Trotzdem: „Den Verkehr vom Auto auf den Umweltverbund und hier insbesondere auf das Fahrrad verlagern“, das sei das Ziel, heißt es vollmundig im Radverkehrsplan 3.0. Damit fügt sich der Plan fast nahtlos ein in eine lange Liste ähnlicher Absichtserklärungen.

## Evergreens der Verkehrspolitik und ein neues Gesetz

Tatsächlich gehört der Ruf nach Verkehrsverlagerung zu den Evergreens der Verkehrspolitik. Die „Verlagerung möglichst hoher Anteile des Straßen- und Luftverkehrs auf Schiene und Wasserstraßen“, so hieß es bereits im Koalitionsvertrag 1998 (SPD/Grüne). „Wo immer dies sinnvoll ist, wollen wir die Verlagerung von Verkehren auf Schiene und Wasserstraße fördern“, darauf einigten sich Union und FDP 2009. Viel geworden ist aus dem abstrakten Bekenntnis nicht. Immerhin, im jüngsten Koalitionsvertrag von 2018 wurden Union und SPD etwas konkreter: „Mit einem Schienenpakt von Politik und Wirtschaft wollen wir bis 2030 doppelt so viele Bahnkundinnen und Bahnkunden gewinnen und dabei u. a. mehr Güterverkehr auf die umweltfreundliche Schiene verlagern.“

Ein verkehrspolitischer Kraftakt wäre vonnöten, um diese Ziele zu erreichen. Gelänge er, wären die Klimaeffekte zwar beachtlich, aber längst nicht ausreichend, um die Klimaziele für das Jahr 2030 zu erreichen: Acht Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> könnten im Personenverkehr eingespart werden, rund sechs Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> im Güterverkehr, so eine Studie von Agora Verkehrswende.<sup>72</sup> Der Grund: Die CO<sub>2</sub>-Effekte der Verkehrsverlagerung werden durch das Wachstum des Verkehrs, vor allem des Gütertransportes, fast vollständig aufgezehrt.

Die Agora-Expertise entstand, bevor die Corona-Pandemie Handel und Wandel bremste, bevor die Zahl der Fahrgäste im ÖPNV um 30 Prozent einbrach und im Eisenbahnfernverkehr gar um 50 Prozent.<sup>73</sup> Sie ging von der amtlichen Prognose aus, dass die Personenverkehrsleistung im Jahr 2030 leicht über dem Niveau des Jahres 2016 liegen, die Güterverkehrsleistung gegenüber 2016 sogar um rund ein Drittel steigen würde.

Nach Corona sieht die Welt des Verkehrs womöglich anders aus, erweisen sich die Gewissheiten von gestern vielleicht nur noch als Makulatur. Schreitet die Globalisierung ungebremst voran, mit entsprechenden Folgen für das Verkehrswachstum? Oder werden mehr Güter verbrauchernah hergestellt, weil sich in Pandemiezeiten manch

---

71 Allerdings sind die CO<sub>2</sub>-Einsparpotenziale durch Verlagerung von Pkw-Fahrten auf Fahrräder begrenzt: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4451.pdf> sowie <https://www.vcd.org/artikel/es-braucht-dringend-einen-fahrplan>

72 [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Bahnpolitische\\_Weichenstellungen/35\\_Railmap\\_lang\\_WEB.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Bahnpolitische_Weichenstellungen/35_Railmap_lang_WEB.pdf), S. 33 f.

73 [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21\\_172\\_461.html;jsessionid=E382C827B5E2E0C15BC076833A12B51D.live731](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21_172_461.html;jsessionid=E382C827B5E2E0C15BC076833A12B51D.live731)

weltumspannende Lieferkette als fragil erwies, wie unter anderem die Chipkrise offenbarte, von der die Autohersteller ereilt wurden? Welche Implikationen für den Handel, und damit für das Verkehrsaufkommen, hat die Technologie des 3-D-Drucks? Setzt sich Telearbeit, *homeoffice*, als eine Form der Arbeitsorganisation durch? Und werden Dienstreisen in Zukunft durch Videokonferenzen ersetzt?

Wie auch immer sich die Dinge entwickeln: Die Verkehrswende geschieht nicht einfach so. Sie muss gesamthaft geplant werden – und dafür braucht es bald eine rechtliche Grundlage. Bald, weil auch neue Infrastruktur vonnöten sein wird, deren Realisierung bisher im Mittel 23 Jahre (Schiene) beziehungsweise 18,5 Jahre (Bundesfernstraßen) beansprucht.<sup>74</sup> Wenn also um das Jahr 2050 der Verkehr klimaneutral sein soll, dann sollten spätestens 2025 die juristischen Voraussetzungen dafür geschaffen sein, also in der kommenden Legislaturperiode.

Das Verkehrswegerecht, das Verkehrsordnungsrecht, das Verkehrsgewerberecht, das Regulierungsrecht, das Recht zur Förderung des ÖPNV sowie das Recht zur Förderung der Verkehrsinfrastruktur in Gemeinden – das gesamte Verkehrsrecht besteht aus vielen Einzelgesetzen, denen eins gemeinsam ist: Anders als der Energiepolitik, der in Paragraph 1 des Energiewirtschaftsgesetzes vorgegeben wird, eine „möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche“ Versorgung sicherzustellen, sind dem Verkehrsrecht Regelungen zur Koordination und Umsetzung verkehrsträger-übergreifender bundesweiter Ziele, Strategien und Maßnahmen fremd. Deshalb driften die zum Beispiel in Koalitionsverträgen verlautbarten verkehrspolitischen Zielstellungen und die verkehrlichen Realitäten beständig auseinander, besonders deutlich beim Klimaschutz. Aber auch der Verkehr selbst wird zum Opfer fehlender Strategien, erkennbar an der Zeit, die Autofahrer im Stau verbringen: 521.000 Stunden waren es nach Angaben des ADAC 2019; nur wegen Corona sank der Wert im Jahr 2020 um 51 Prozent.<sup>75</sup> Dass der Bau neuer Straßen kein Mittel gegen die Misere ist, gehört als „fundamentales Verkehrsstaugesetz“ übrigens schon seit fast 60 Jahren zum gesicherten Wissen der Verkehrsökonomie; von der Verkehrspolitik wird dieses „Gesetz“ unverdrossen missachtet.<sup>76</sup>

Diese Missachtung beruht keineswegs auf politischer Unwilligkeit oder fachlichem Unvermögen. Es fehlt auch nicht an Personal, 21.787 Personen sind im Geschäftsbereich des Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) beschäftigt, mehr als die Hälfte davon bei der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes.<sup>77</sup> Die Ursache dafür ist vielmehr der unzureichende juristische, institutionelle und finanzielle Rahmen: Es fehlt schlicht eine „übergeordnete Gesamtplanung“, wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen schon vor fast 50 Jahren monierte.<sup>78</sup> In einer aktuellen Studie des Umweltbundesamtes heißt es dazu: „Eine gezielte Strategie zur koordinierten Planung und

74 <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/274/1927459.pdf>

75 <https://presse.adac.de/meldungen/adac-ev/verkehr/staubilanz-2019-staus-werden-weniger-dauern-aber-laenger.html> sowie <https://www.adac.de/verkehr/verkehrsinformationen/staubilanz>

76 Anthony Downs, A. (1962): The law of peak-hour expressway congestion. *Traffic Quarterly* Vol. 16, 1962, 3, S. 393–409. Online hier: [https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.\\$b3477&view=1up&seq=461](https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.$b3477&view=1up&seq=461)

77 <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/entwicklung-einzelplaene/2019/12>

78 SRU: Auto und Umwelt. Gutachten vom September 1973, S. 2

Umsetzung von *Push- & Pull*-Maßnahmen ist im derzeitigen Rechtsrahmen nicht möglich. Um die [...] Herausforderungen im Verkehrsbereich zu bewältigen, bedarf es eines Gesetzes, das in Bezug auf die abgeleiteten verkehrsbezogenen Handlungsziele, Strategien und Maßnahmen an die für Verkehr zuständigen Stellen der Verwaltung gerichtet ist und unmittelbar mit den verkehrsbezogenen Gesetzen verzahnt wird.“<sup>79</sup>

Dieses Gesetz zu schaffen, das ist in den kommenden Jahren eine große, wenn nicht die größte „Baustelle der Mobilitätswende“, so die gleichnamige Expertise von Agora Verkehrswende: „Notwendig ist ein Bundesmobilitätsgesetz, das die politischen Akteure verpflichtet, langfristige Strategien für einen gleichermaßen an wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen ausgerichteten Verkehrssektor zu entwickeln“, heißt es da.<sup>80</sup> Inzwischen nimmt das Vorhaben Gestalt an, ein konkreter, verfassungsrechtlich geprüfter Regelungsvorschlag liegt bereits vor.<sup>81</sup>

Verkehrswende, das war vor fünf Jahren fast noch ein Unwort, jedenfalls war es weder in den Vorstandsetagen von Unternehmen geläufig noch in den Zentralen der meisten politischen Parteien. „Ohne Verkehrswende keine Klimawende“, das geht inzwischen auch Sprechern konservativer Parteien locker über die Lippen.<sup>82</sup> Inzwischen ist sogar fast ein Überbietungswettbewerb entstanden in puncto Klimaschutz: Rheinland-Pfalz soll laut Koalitionsvertrag zwischen SPD, Grünen und FDP „in einem Korridor zwischen 2035 und 2040 klimaneutral“ werden,<sup>83</sup> Baden-Württemberg laut Abmachung zwischen Grünen und CDU „spätestens im Jahr 2040“. <sup>84</sup> Und Bayern, lässt der CSU-Ministerpräsident des Bundeslandes mit dem zweithöchsten Bruttoinlandsprodukt verlauten, peilt bis 2040 Klimaneutralität an.<sup>85</sup> Das wird sich nicht allein nur durch die Wiedervernässung von Mooren bewerkstelligen lassen, notwendig dafür ist auch die Verkehrswende.

Allerdings ist es eine vergleichsweise einfache Übung zu bestimmen, wie viele motorisierte Fahrzeuge mit welchem Antriebssystem und welcher Kilometerleistung in einem bestimmten Zieljahr noch bewegt werden dürfen, ohne Klimaschutzziele zu reißen. Schwieriger ist es, die Verteilung der damit verbundenen Lasten so zu organisieren, dass der Wandel gesellschaftliche Akzeptanz findet. Es geht dabei um Mobilitätsroutinen von Millionen Menschen. Die zu ändern, ohne Massenprotest zu provozieren, also „die klimapolitischen Maßnahmen sozialverträglicher zu gestalten“, wie es in einer der jüngsten Agora-Publikationen heißt, das dürfte sich schon in naher Zukunft als große, womöglich als die größte politische Herausforderung erweisen.<sup>86</sup> Die im Bundestagswahlkampf entbrannte

---

79 [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020\\_11\\_19\\_texte\\_213\\_2020\\_personenbefoerderung\\_tb\\_2\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_11_19_texte_213_2020_personenbefoerderung_tb_2_0.pdf)

80 [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2019/Mobilitaet\\_in\\_Deutschland/Agora-Verkehrswende\\_Baustellen-der-Mobilitaetswende.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2019/Mobilitaet_in_Deutschland/Agora-Verkehrswende_Baustellen-der-Mobilitaetswende.pdf)

81 <https://www.vcd.org/bundesmobilitaetsgesetz/>

82 <https://www.cducsu.de/themen/wirtschaft-und-energie-haushalt-und-finanzen/ohne-verkehrswende-keine-klimawende>

83 <https://www.spd-rlp.de/wp-content/uploads/2021/05/Koalitionsvertrag-2021-2026.pdf>, S. 12

84 [https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506\\_Koalitionsvertrag\\_2021-2026.pdf](https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf), S. 25

85 siehe den Tweet von Markus Söder vom 4. Mai 2021: „Klimaschutz daheim. Der Klimawandel ist nach Corona die nächste pandemische Herausforderung. Wir wollen in Bayern vorangehen und bis 2040 klimaneutral sein. Moore sind dafür die besten natürlichen CO<sub>2</sub>- und Wasserspeicher.“

86 [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/Faktenblatt\\_Klimaschutzmassnahmen\\_sozial/55\\_Faktenblatt\\_Klimaschutzmassnahmen\\_sozial.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/Faktenblatt_Klimaschutzmassnahmen_sozial/55_Faktenblatt_Klimaschutzmassnahmen_sozial.pdf)

Debatte um die Erhöhung des Benzinpreises offenbart, mit welchen Emotionen zu rechnen ist, wenn aus abstrakten Bekenntnissen zum Klimaschutz konkrete Politik werden soll.

Dennoch, Mobilität und Verkehr sozial- und umweltverträglich zu gestalten, daran führt kein Weg vorbei. Das Bewusstsein dafür ist in den vergangenen fünf Jahren enorm gewachsen. Die Verkehrswende ist bereit zum Abheben. Ob sie fliegen wird, werden die kommenden fünf Jahren zeigen.

*Dr. Fritz Vorholz war 27 Jahre Redakteur der Wochenzeitung DIE ZEIT. Von Mitte 2016 bis Mitte 2020 arbeitete er als Leiter Strategische Kommunikation für Agora Verkehrswende. Heute ist er freier Journalist in Berlin. Dieser Text erschien zuerst am 1. Juli 2021 auf [www.agora-verkehrswende.de](http://www.agora-verkehrswende.de), genau fünf Jahre nach der Auftaktveranstaltung von Agora Verkehrswende.*