

## **Bedarfsorientierte Mobilitätsplanung**

### **Zur Relevanz einer mobilitätsorientierten Perspektive für die Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl**

Alexander Rammert, Sven Hausigke

*siehe Autorenangaben*

#### **Abstract**

Dieser Beitrag diskutiert, inwieweit Mobilität in der deutschen (Verkehrs-)Planungspraxis operationalisiert werden kann und welche Konsequenzen in Hinblick auf die Verkehrsmittelwahl damit einhergehen. Hierfür werden zunächst die theoretischen Grundlagen der Mobilitätsverständnisse sowie der Bedürfnistheorien dargelegt, bevor anschließend mit dem Begriff ‚Mobilitätsbedarf‘ eine alternative Planungsgröße konzeptioniert wird. Diese theoretischen Diskussionen werden im Anschluss am Beispiel des neuen Planungsinstruments der Mobilitätsberichterstattung planungspraktisch operationalisiert.

#### Schlagwörter/Keywords:

Mobilität, Planung, Bedürfnis, Planungsinstrument, Mobilitätsbedarf

#### **Einleitung**

Mobilität lässt sich zweifelsohne als Begriff der Stunde bezeichnen: Mobilitätsgesetze entstehen (vgl. MobG BE 2018), MobilitätsmanagerInnen werden eingestellt (vgl. BMBF 2019) und auf Plattformen wird über die Zukunft der Mobilität entschieden (vgl. NPM 2020). Mit dem steigenden Bewusstsein über die negativen Folgen des Verkehrs wird parallel Mobilität als Grundrecht oder sogar Grundbedürfnis ausgerufen (vgl. Bartz 2015). Auch die zunehmende negative Konnotation des Begriffs Verkehr im Zusammenhang mit Stau, Verkehrsunfällen und Umweltverschmutzung hat dem Begriff Mobilität einen inflationären Aufschwung beschert: Aus Verkehrspolitik wird Mobilitätspolitik, Automobilhersteller werden zu Mobilitätsdienstleistern und zunehmend beanspruchen verschiedenste Fachbereiche von der Raumplanung, der Umweltplanung, dem Gesundheitsmanagement bis hin zur Wirtschaftsförderung für sich, die Mobilität gestalten zu wollen. Mobilität als die moderne Erlöserfigur, welche die Gesellschaft von den Malaisen des Verkehrs endgültig befreit. Doch was zeichnet die Mobilität überhaupt aus? Beschreibt Mobilität den Menschen, das Verkehrsmittel oder die Kilometerleistung? Und inwiefern ist sie unabhängig von den negativen Effekten des Verkehrs?

Fest steht, dass Mobilität die zentrale Größe darstellt, wenn es darum geht, die Verkehrsmittelwahl der Menschen zu beeinflussen. Doch die zunehmende inflationäre Verwendung des Begriffs Mobilität führte gleichzeitig zu einer semantischen Verwässerung. Daraus folgt das Missverständnis, dass viele unterschiedliche AkteurInnen und Interessengruppen über ein Thema diskutieren können, ohne das Gleiche meinen oder verstehen zu müssen. So können Verkehrsministerium, Umweltverbände und Automobilhersteller alle eine „höhere Mobilität“ fordern, ohne auch nur ansatzweise einer Meinung zu sein. Doch spätestens für die Planungswissenschaften stellt sich am Ende ein Nachteil heraus, wenn es keine einheitliche Definition, kein einheitliches Verständnis von Mobilität gibt: Wie soll das Ziel einer „höheren Mobilität“ operationalisiert werden; wie kann eine „andere Mobilität“ erreicht werden? Ist das Mobilitätsverhalten Folge oder Ursache gesellschaftlicher Verhältnisse?

Um zukünftig den Verkehr und insbesondere die einflussreiche Verkehrsmittelwahl nachhaltig gestalten zu können, braucht es unserer Ansicht nach eine eigene Mobilitätsplanung. Sie verschiebt den Fokus von Infrastrukturen und Verkehrsmitteln auf die Mobilität der Menschen und generiert sich damit als mächtiges Werkzeug, um verhaltensbezogene Parameter wie die Verkehrsmittelwahl zu beeinflussen.

Hierfür ist zunächst klarzustellen, ob Mobilität überhaupt in der gleichen Form wie Infrastruktur oder Verkehr geplant werden kann und welche Rolle hierbei Mobilitätsbedarfe spielen. Gerade die in Politik und Gesellschaft weitverbreitete Perspektive, dass „Mobilität ein Grundbedürfnis der Menschen und Voraussetzung für eine arbeitsteilige Gesellschaft [ist]“ (BMU 2019: 61), muss in dieser Hinsicht kritisch reflektiert werden. Besteht der Anspruch, die Planung und das Management von Mobilität als Teil einer Integrierten Verkehrsplanung zu begreifen (vgl. Schwedes & Rammert 2020), ist abschließend festzulegen, inwiefern sich Mobilität als unabhängiges Bedürfnis staatlichen Interventionen entziehen kann. Erst wenn diese Widersprüche aufgelöst wurden, kann eine bedarfsorientierte Mobilitätsplanung zu einem nachhaltigen und sozialgerechten Modal Shift beitragen.

Deshalb wird sich im Folgenden ausführlich mit den wissenschaftlichen Verständnissen von Mobilität und Bedürfnis auseinandergesetzt, bevor im Anschluss damit einhergehende Operationalisierungsfragen für die Planungspraxis anhand eines Beispielprojekts diskutiert werden. Fest steht schon jetzt, dass Mobilität an sich nicht als (Grund-)Bedürfnis verstanden werden darf, wenn der Anspruch besteht, Mobilität zukünftig umfassend planen zu wollen. Gleichzeitig ermöglicht eine mobilitätsorientierte Planung klassische Probleme des Verkehrs anzugehen, in dem sie Verkehr beeinflussen kann, bevor er überhaupt entsteht.

### **Mobilität als Gegenstand der Planung**

Bevor wir uns mit ihrer Planung befassen können, müssen wir zunächst die Mobilität per definitionem betrachten, die bereits seit hundert Jahren in den sozial- und raumwissenschaftlichen Disziplinen genutzt wurde. Trotz dieser langen und prominenten Existenz des Mobilitätsbegriffs in der wissenschaftlichen Historie besteht bis heute kein universales Verständnis von Mobilität. Und genau hierin liegt einer der größten Hemmnisse einer praxistauglichen Mobilitätsplanung, da sowohl Theorie als auch Praxis kein eindeutiges Verständnis davon haben, was überhaupt zu planen ist. Bereits bei der Unterscheidung von Mobilität und Verkehr kommt es zu Verständigungsproblemen, wenn beide Begriffe ausschließlich als Bewegung interpretiert werden. Diese begriffliche Unschärfe reduziert sich dabei keinesfalls auf den populär-medialen Diskurs, sondern findet sich auch in praxisorientierten Forschungsprojekten und Planwerken. Die Studie „Mobilität in Deutschland“ (MiD) deklariert beispielsweise mit der Mobilitätsquote, den „Anteil der Personen, die an einem Tag mindestens einmal aus dem Haus gehen“ (vgl. Nobis et al. 2019: 25) oder der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) spricht von einem Verlangen nach „ungehinderter Mobilität“, um eine „Leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur“ zu rechtfertigen (vgl. BMVI 2016: II). Sowohl aus

theoretischer als auch aus planungspraktischer Sicht macht diese begriffliche Reduktion der Mobilität auf die reine Bewegung kaum Sinn. Andernfalls bräuhete sich Politik und Wissenschaft nicht mit der Mobilität als neues Planungsfeld zu beschäftigen. Deshalb möchten wir den Blick auf das Verständnis von Mobilität als „Beweglichkeit“ bzw. „Potential zur Bewegung“ richten, das bereits seit Jahrzehnten in der deutschsprachigen Mobilitätswissenschaft als weitestgehend anerkannt gilt (vgl. Scheiner 2016: 681).

Mobilität als Potential zur Bewegung hat damit gänzlich andere Gestaltungsanforderungen als die Planung der Bewegung selbst. Die Mobilität als „*Möglichkeitsraum für Ortsveränderungen*“ (Schwedes et al. 2018: 5) weist weitaus mehr Parallelen mit der Raum- und Erreichbarkeitsplanung als mit der Verkehrsplanung auf. Gleichzeitig hat die Ausgestaltung der Mobilität hohen Einfluss auf die individuelle Verkehrsmittelwahl, die gesellschaftliche Teilhabe sowie die Verteilung der Umweltbelastungen. Mobilität ist damit für Politik und Planung ein zentraler Eingriffspunkt eine Vielzahl an Verhältnissen zu gestalten (vgl. Schwedes & Rammert 2021: 316). Damit einher geht aber auch das Risiko, mögliche Folgewirkungen einzelner Mobilitätseingriffe nicht vollumfänglich abschätzen zu können. Beispiele hierfür wären die enorme Wirkung der Entfernungspauschale auf die Mobilität (vgl. Holz-Rau 2019) oder die Ausweitung autoabhängiger Strukturen durch die Eigenheimzulage (vgl. FES 2019: 20). Im Lichte dieser Gegebenheiten müssen wir uns auch für die Mobilität die Fragen stellen, inwiefern Politik und Planung hier eingreifen müssen. Ist Mobilität eher ein menschliches Bedürfnis, das durch staatliche Subventionen erhalten und wenn möglich erweitert werden muss? Oder ist Mobilität eine Planungsgröße, die zielorientiert entsprechend gesellschaftlicher Leitbilder gestaltet oder auch eingeschränkt werden kann?

In Hinblick auf eine spätere Operationalisierung für die Mobilitätsplanung erweist sich diese interpretative Unterscheidung von ‚Mobilität als Bedürfnis‘ und ‚Mobilität als Planungsgröße‘ als zentraler Diskussionspunkt. An dieser Bedeutungszuschreibung entscheidet sich der anschließende planerische Gestaltungsspielraum. Dementsprechend muss für eine praxistaugliche Mobilitätsplanung abschließend festgelegt werden, ob Mobilität die Ursache oder die Folge struktureller und sozialer Phänomene ist.

### **Die Rolle von Bedürfnissen für die Planung**

Die Frage ob Mobilität eine Ursache oder Folge, Bedürfnis oder Planungsgröße, darstellt, hat die Verkehrsplanung über Jahrzehnte geprägt (vgl. Gerike 2005: 37–51). Auch das Verständnis was Bedürfnisse beschreiben ist einem stetigen Wandel unterlegen und weist historisch betrachtet viele Zusammenhänge mit dem zeitgenössischen Verständnis be-

dürfnisorientierter Planung auf.

Carl Menger (1934) definierte ursprünglich die Bedürfnisse als objektive menschliche Erfordernisse, welche unabhängig von der individuellen Konstitution für alle Menschen gelten (vgl. ebd.: 44). Die Bedürfnisse werden hierbei nicht durch subjektive Befragungen der Individuen, sondern durch die Beobachtung von kollektiven Verhaltensstrukturen identifiziert. Hier drängt sich der Vergleich zur angebotsorientierten Verkehrsplanung der letzten Jahrzehnte auf, bei der maßgeblich die Vermessung und Prognose des Verkehrs die zukünftige Planungsrichtung bestimmte. Die mobilitätsbezogenen Bedürfnisse der Menschen wurden heuristisch auf die Referenzgruppe der Autofahrenden kanalisiert, die prinzipiell analoge Ansprüche an das Verkehrssystem definierten (Autobahnanschluss, privater Parkplatz, hohe Fahrgeschwindigkeit) (vgl. Knoflacher 2009: 71). Dieses Verständnis von menschlichen Bedürfnissen ist heute nicht nur in der Verkehrsplanung als überholt zu betrachten (vgl. Gerike 2005: 50).

Bis heute prominent ist die zweite Phase der Bedürfnistheorien, in welcher der psychologische Ansatz des Bedürfnisses als Verhaltensantrieb vor allem durch die Bedürfnisstruktur nach Maslow (1981: 202) dominierte. In dieser Bedürfnispyramide werden die grundlegenden Bedürfnisse des Menschen hierarchisch angeordnet. Für diese Logik gilt, dass zunächst die Bedürfnisse niederen Ranges erfüllt werden müssen, bevor die höher gelagerten Bedürfnisse relevant werden. Ebenso gilt es, dass alle Bedürfnisse komplett befriedigt werden können („Defizitbedürfnisse“), lediglich das Bedürfnis nach Selbstverwirklichung ist „nach oben offen“ („Wachstum“). An dieser Bedürfnistheorie docken viele der Auffassungen von Mobilität als Ursache oder Bedürfnis an. Insbesondere das ‚verkehrsmittelbezogene Mobilitätsbedürfnis‘ wird als Wachstumsbedürfnis deklariert, dessen endgültige Erfüllung nicht möglich ist (vgl. Zängler 2000; Mokhtarian & Salomon 2001). Als Beispiele für ‚verkehrsmittelbezogene Mobilitätsbedürfnisse‘ werden unter anderem das Bedürfnis nach dem Fahren mit hochmotorisierten



Abbildung 1: Bedürfnispyramide nach Maslow (1943)

Fahrzeugen oder nach Fortbewegungen mit eigener Muskelkraft genannt (vgl. Dziekan et al. 2004). Trotz seiner weiten Verbreitung steht dieses Verständnis verschiedenster Disziplinen in der Kritik. So verkürzen die absolut hierarchische Abstufung, die unscharfe Abgrenzung der Stufen selbst sowie die fehlende Abbildung entwicklungspsychologischer Trends zu immer höheren Bedürfnisstrukturen die Komplexität des Menschen innerhalb sozialer Systeme (vgl. Schlag & Megel 2002).

Die dritte und modernste Phase beschreibt das Verständnis von Bedürfnissen als Aspekte der Selbsterzeugung des Menschen (vgl. Marx & Engels 1985). Dieses Verständnis geht davon aus, dass Bedürfnisse sowohl intrinsisch als auch gesellschaftlich erzeugt werden können und keine klare Trennlinie zwischen individuell motivierten und sozial motivierten Bedürfnissen gezogen werden kann (vgl. Mead 1991). Dieses dialektische Begriffsverständnis bestimmt bis heute den zeitgenössischen Diskurs über individuelle Bedürfnisse. Zentraler Punkt ist dabei, dass die Bedürfnisse nicht nur auf individueller Ebene ausgeprägt, sondern auch durch externe gesellschaftskulturelle Einflüsse geprägt werden. Diese Wechselwirkung wird durch den Begriff der Selbsterzeugung beschrieben (Mussel 1992) und führt zur Entstehung neuer, nicht durch die menschliche Physis determinierter Bedürfnisse (Marx & Engels 1985). Auch an diesem Verständnis orientieren sich einige Interpretationen, wenn beispielsweise „wachsende Mobilitätsbedürfnisse“ (Lenz & Grunwald 2020) problematisiert werden. Dies legt die Annahme zugrunde, dass aktuell das Mobilitätsbedürfnis durch individuelle und gesellschaftliche Faktoren zu wachsen scheint und dies mit negativen Konsequenzen für die Umwelt verbunden ist (vgl. Althusmann 2019).

Für die Mobilitätsplanung ist es also von hoher Relevanz, ob wir prinzipiell von einem Mobilitätsbedürfnis ausgehen müssen, oder ob bei der Mobilität als Planungsgröße vielmehr von objektivierten Bedarfen gesprochen werden muss. Insbesondere wenn von den negativen Konsequenzen eines wachsenden Mobilitätsbedürfnisses gesprochen wird, drängt sich die Frage auf, was hiermit konkret gemeint ist. Geht es um den individuellen Kurzstreckenflug nach Mailand als Wochenendurlaub? Oder handelt es sich um die immer weiter steigenden Pendlerdistanzen (vgl. Dauth & Haller 2016), die ArbeitnehmerInnen dazu zwingen, mehr und mehr Zeit im Verkehr zu verbringen? Fassen wir Mobilität als Bedürfnis auf, müsste in beiden Beispielen von einem Mobilitätsbedürfnis nach Kurzstreckenflügen oder einem Mobilitätsbedürfnis nach Pendlerverkehr ausgegangen werden. Dies erscheint für den Mobilitätsplanenden zurecht als wenig sinnvoll, lassen sich doch offensichtlich gänzlich andere Bedürfnisse in beiden Beispielen identifizieren. Der Kurzstreckenflug nach Mailand lässt sich zunächst auf ein Bedürfnis nach Entdeckung/Abwechslung/Erholung zurückführen, der Kurzstreckenflug als daraus resultierenden

Verkehrsbedarf mit all seinen negativen Konsequenzen. Die steigenden Pendlerdistanzen lassen sich hingegen auf das Bedürfnis nach gesellschaftlicher Teilhabe zurückführen, für die wir in einer kapitalistischen Gesellschaftsordnung in der Regel auf finanzielles Kapital und damit auf Arbeit angewiesen sind. Auch hier ist der Verkehr notwendiges Übel zum Erreichen tieferliegender Bedürfnisse. Doch wo lässt sich in diesen beiden Beispielen die Mobilität verorten?

Folgen wir der alternativen Interpretation von Mobilität als Planungsgröße, beschreibt sie in Abgrenzung zum Bedürfnis den individuellen Möglichkeitsraum für Ortsveränderungen. Dieser Möglichkeitsraum wird durch räumliche, soziodemographische, soziale und kulturelle Rahmenbedingungen beeinflusst. Im Falle des Beispiels zum Kurzstreckenflug nach Mailand wirken u. a. die Ticketkosten, die Erreichbarkeit eines Flughafens, die eigenen finanziellen Mittel sowie das soziale und kulturelle Umfeld darauf ein, ob ein Individuum sich für oder gegen diesen Verkehrsweg entscheidet. Umgekehrt bestimmen beispielsweise für die Pendlerin u. a. ihr Wohnort, ihr Arbeitsplatz, ihr Haushaltseinkommen, die Verkehrskosten (beeinflusst durch die Entfernungspauschale) sowie ihre persönliche Bereitschaft, viel Zeit im Verkehr zu verbringen, ihren Möglichkeitsraum für Ortsveränderungen. In beiden Fällen erscheint es somit nicht als sinnvoll, von einem Bedürfnis nach diesem Möglichkeitsraum auszugehen. Vielmehr sind es die individuellen Bedürfnisse selbst (Entdeckung, gesellschaftliche Teilhabe) die im Zusammenspiel mit den Rahmenbedingungen (Möglichkeitsraum) die verkehrsrelevante Entscheidung - und damit nachgelagert den Verkehr - bestimmen. Mobilität als Möglichkeitsraum für Ortsveränderungen ist hier also der Filter zwischen individuellen Bedürfnissen und Verkehrserzeugung. Mobilität bestimmt, in welcher Form Verkehr entsteht (Modal Split) und ob die persönlichen Bedürfnisse erfüllt werden können (Teilhabe).

Doch was ist mit dem zuvor erwähnten verkehrsmittelbezogenen 'Mobilitätsbedürfnis'? Hierzu finden sich immer wieder Argumentationen, dass der Verkehr selbst – ‚cruisen‘ oder ‚spazieren‘ - ein Bedürfnis darstellt (vgl. Dziekan et al. 2004). Abgesehen davon, dass hierfür der Begriff Verkehrs- oder Bewegungsbedürfnis passender erscheint, macht ein Blick auf die moderne Bedürfnistheorie deutlich, dass sich auch hierbei wieder tiefere menschliche Bedürfnisse identifizieren lassen. Analog zum Kurzstreckenflug nach Mailand kann auch der Waldspaziergang die Bedürfnisse nach Entdeckung, Erholung aber auch nach Bewegung oder Freiheit befriedigen. Hierbei von einem prinzipiellen ‚Mobilitätsbedürfnis‘ zu sprechen, würde der dahinterliegenden, zum Teil sehr komplexen Bedürfnisstruktur nicht gerecht werden. Gleiches gilt für andere ‚verkehrsmittelbezogene Bedürfnisse‘, wie das schnelle Fahren auf der Autobahn oder das ‚Spazierenfahren‘ von individualisierten Kraftfahrzeugen in innerstädtischen Bereichen. Auch in diesen Fällen lassen

sich Bedürfnisse nach Erlebnisdrang oder sozialer Anerkennung vermuten - eine Reduzierung auf ein generelles ‚Mobilitätsbedürfnis‘ würde hier zu kurz greifen. Diese bedürfnistheoretische Analyse offenbart uns also, wie verkürzend der Begriff ‚Mobilitätsbedürfnis‘ auf die Zusammenhänge der Realität ebenso wie auf die Interventionsmöglichkeiten der Mobilitätsplanung wirkt.

Neben der bedürfnistheoretischen Perspektive auf Mobilität existiert jedoch noch eine planungstheoretische Perspektive, die ebenfalls relevant für die Betrachtung von Mobilitätsbedürfnissen ist. Auch an dieser Stelle möchten wir wieder ein Beispiel heranziehen, um die Problematik besser zu verdeutlichen: So beschreibt der Begriff Bildung eine universelle, globale und immaterielle Eigenschaft, die Menschen ermöglicht, ihre kognitiven Fähigkeiten weiterzuentwickeln sowie sich selbst und die Welt reflektieren zu können (vgl. BBWF 2020). Im Rahmen der gesellschaftlichen Gestaltung existieren unterschiedliche Leitbilder, wie sich Bildung im konkreten Fall ausgestalten soll – beispielsweise das humboldtsche Bildungsideal (vgl. Messner 2016). Weiterhin wird die Bildung durch externe und individuelle Rahmenbedingungen, wie räumliche, soziale und kulturelle Faktoren beeinflusst. So entscheiden beispielsweise unsere kognitiven Fähigkeiten ebenso wie unser Zugang zu Wissen und unser kulturelles Umfeld darüber, wie und in welcher Form sich das abstrakte Konstrukt unserer individuellen Bildung ausgestaltet. Trotzdem ist es in der Bildungsforschung und -planung nicht üblich, von einem Bildungsbedürfnis zu sprechen, da die Bildung als abstraktes Konstrukt in den gesellschaftspolitischen Gestaltungsbereich fällt (vgl. Offe 2019). So mag es zwar Bedürfnisse nach Entdeckung oder dem Lernen geben, die Bildung selbst hingegen bleibt ein gesellschaftliches Konstrukt, um die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten entsprechend von Leitbildern zu gestalten (vgl. ebd. 158). Und spätestens an dieser Stelle offenbart sich der Link zur Mobilität. Analog zur Bildung beschreibt die Mobilität Möglichkeiten und Fähigkeiten, verschiedene individuelle Bedürfnisse und Ansprüche zu erreichen. Ebenfalls ist ausreichend nachgewiesen, dass auch die Mobilität durch externe und individuelle Rahmenbedingungen beeinflusst wird (vgl. Scheiner 2016). Unsere kognitiven und körperlichen Fähigkeiten ebenso wie unsere räumliche und soziokulturelle Umgebung entscheiden darüber, wie unser Möglichkeitsraum für Ortsveränderung ausgestaltet ist. Unsere individuelle Mobilität bestimmt, ob wir zur Erholung im Wald spazieren gehen, mit dem Auto durch die Stadt fahren oder einen Kurzstreckenflug nach Mailand buchen. Und ebenso wie bei der Bildung sollte auch bei der Mobilität aus planungstheoretischer Sicht von dem Begriff ‚Mobilitätsbedürfnis‘ Abstand genommen werden, da explizit der Anspruch besteht, diese individuellen Entscheidungsfilter gesellschaftspolitisch zu gestalten. Bedürfnisse hingegen können spätestens seit dem Niedergang planwirtschaftlicher Systeme als anthropologisch gegeben und staatlich

nicht gestaltbar angesehen werden. Eine Auffassung von Mobilität als (Grund-)Bedürfnis hat damit zur Folge, dass dieses Bedürfnis selbst nicht explizit planbar ist. Die Mobilitätsplanung braucht also eine andere Steuerungsgröße, welche der Interpretation von Mobilität als Folge sozialer und struktureller Faktoren Rechnung trägt.

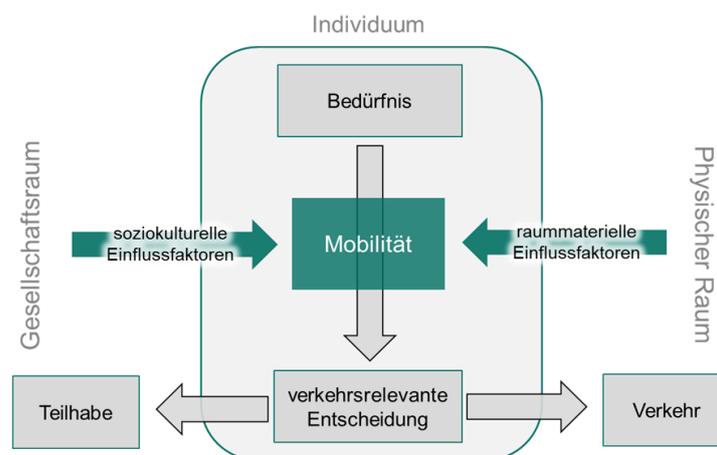
Bevor im Folgenden auf die Konsequenzen dieser semantischen Eingrenzung insbesondere für die Praxis eingegangen wird, sollen abschließend die definierten kausal-analytischen Zusammenhänge der Mobilität als gesellschaftliche und räumliche Folgeerscheinung noch einmal übersichtlich aufbereitet werden. Auf Basis der dargestellten mobilitäts- und bedürfnistheoretischen Grundlagen lässt sich für die Mobilitätsplanung postulieren, dass Mobilität zwischen dem individuellen Bedürfnis und der verkehrsrelevanten Entscheidung steht. Dadurch ist Mobilität erstens individuell und zweitens subjektiv. Weiterhin führt die verkehrsrelevante Entscheidung auf Basis der individuellen Mobilität dazu, ob und wie Verkehr entsteht. Hier entscheidet sich aber auch, ob und wie Individuen die Möglichkeit haben, an der Gesellschaft teilzuhaben. Drittens beeinflusst Mobilität also die Verkehrsentstehung und viertens den Grad der gesellschaftlichen Teilhabe. Und schließlich wird auch die Mobilität selbst durch die räumlichen, demographischen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen zum einen, die individuellen Fähigkeiten und Wahrnehmungen zum anderen beeinflusst. Der Begriff Mobilität beschreibt also den subjektiven Möglichkeitsraum für Bedürfnisbefriedigungen. Dieser Möglichkeitsraum resultiert aus externen Rahmenbedingungen und deren subjektiver Wahrnehmung und entscheidet über Verkehr und gesellschaftliche Teilhabe (vgl. Abbildung 2). Die Mobilität bestimmt also auch darüber, ob

überhaupt Verkehr entsteht: Beispielsweise dann, wenn ein Individuum sich aufgrund seiner Mobilität dazu entscheidet, abends einen Film in der eigenen Wohnung zu streamen, anstatt mit dem Auto zum Kino zu fahren. Eine Gestaltung dieser Mobilität kann somit auch unabhängig von verkehrsspezifischen Faktoren vorgenommen werden, indem zum Beispiel das Arbeiten am Heimarbeitsplatz erleichtert wird oder alltägliche Bedürfnisse lokal im eigenen Quartier erfüllt werden können. Dies lässt bereits das Potenzial einer Mobilitätsplanung erkennen, die den Verkehr gestalten kann, bevor er überhaupt entsteht.

### Bedarfsorientierte Mobilitätsplanung

Doch welche Konsequenzen folgen aus diesen theoretischen Überlegungen für die Planungspraxis in Deutschland? Eine wichtige strukturelle Grundlage zur Mobilitätsplanung wird bereits geschaffen, da zum aktuellen Zeitpunkt unzählige neue Stellen für Mobilitätsmanagement in den kommunalen Verwaltungen in Deutschland entstehen (vgl. BMBF 2019). Das Ziel muss es sein, für die zukünftig anlaufende Planung eindeutig festzulegen, welche Bereiche der Mobilität gestaltet werden können und welche Rolle Bedürfnisse in diesem Kontext spielen. Erst dann ist es möglich die Mobilität im Sinne einer Integrierten Verkehrsplanung zu gestalten (vgl. Schwedes & Rammert 2020).

Wir plädieren deshalb aus Sicht einer praxistauglichen Mobilitätsplanung dafür, den Begriff des ‚Mobilitätsbedarfs‘ als planerische Steuerungsgröße zu verwenden. Der Bedarfsbegriff kommt in der Planung immer dann zur Anwendung, wenn die zugrundeliegenden Bedürfnisse soweit objekti-



**Abbildung 2:** Mobilität als individueller Filter zwischen Bedürfnis und verkehrsrelevanter Entscheidung (eigene Darstellung)

viert werden können, dass es Handlungsalternativen zur Befriedigung gibt (Zängler 2000: 36). Damit ist insbesondere die Mobilität – analog zu Bildung, Pflege oder Versorgung – dafür prädestiniert, die Mobilitätsbedarfe als planerische Steuerungsgröße zu verwenden. Der Begriff Mobilitätsbedarf definiert eindeutig, dass es sich dabei um etwas Benötigtes – ein Mittel zum Zweck – und nicht um etwas Lebensnotwendiges, also ein Bedürfnis – den Zweck selbst – handelt. Diese stärkere semantische Differenzierung gibt der bedarfsorientierten Planung die Möglichkeit, das Benötigte in Strategien und Maßnahmen der Planung über die Angebote (Pull-Maßnahmen) für Verkehr hinaus auch durch Einschränkungen (Push-Maßnahmen) anhand politisch-gesellschaftlich abgestimmter Leitbilder zu gestalten. Das Lebensnotwendige selbst als intrinsische Motivation des Menschen zur Handlung wird nicht beschränkt. Politik und Planung stellen somit die Grundbedürfnisse der Menschen prinzipiell nicht infrage, sondern versuchen den Menschen dazu zu befähigen, durch eine bedarfsgerechte Gestaltung des Verkehrssystems die Erfüllung gesellschaftsverträglich zu ermöglichen.

Das normative Leitbild, nachdem die integrierte Verkehrsplanung in Deutschland agiert und nach dem gestaltet werden soll, ist die nachhaltige Mobilität (vgl. BMBF 2018, BMVI 2021). Dieses Ziel liegt im EU-weiten Konsens (EU Kommission 2020) und ist legitimes Leitbild in allen Bundesländern und Kommunen. Somit ist eine wichtige Grundlage für eine zielorientierte Mobilitätsplanung gelegt, die auf die Mobilitätsbedarfe entsprechend der Nachhaltigkeitskriterien Einfluss nimmt. Die Vermeidung als Suffizienzstrategie, Verlagerung als Konsistenzstrategie und emissionsärmere bzw. -freie Fortbewegung als Effizienzstrategie des umweltschädigenden Verkehrs sind zentrale, nachfragesteuernde Voraussetzungen, nachhaltige Mobilität zu ermöglichen. Aus Perspektive der sozialen Gerechtigkeit als weitere Teil-dimension der Nachhaltigkeit muss eine Gerechtigkeitskonzeption definiert werden, nach dessen Maxime die Mobilität gestaltet wird. Der Befähigungsansatz nach Sen (2010) und Nussbaum (2012) eignet sich aus Sicht der Mobilität dazu, denn jedes Individuum soll nach seinem eigenen Möglichkeitsraum dazu befähigt werden, ein gutes Leben zu führen. Das bedeutet, dass nicht allen Menschen gleiche Bedingungen bereitgestellt werden müssen, sondern insbesondere benachteiligten Menschen mehr Unterstützung bei den Teilhabe- und Verwirklichungschancen geboten werden (Rawls 1975). Somit müssen gezielt die Bedarfe von Menschen angebotsorientiert ermittelt werden, die Mobilitätsbenachteiligungen haben, um Zugangschancen zu allen Orten der Bedürfniserfüllung zu bieten (vgl. Schwedes & Hoor 2019). In diesem Spannungsfeld vor allem restriktiver Umweltmaßnahmen und fördernder Sozialmaßnahmen der Mobilität muss eine zielorientierte Gestaltung des Stadt- und Straßenraums, der Verkehrsangebote, Gesetze und Informationen vorgenommen werden.

Mit den Elementen von Push und Pull zeigt sich die politische Steuerbarkeit des Bedarfs. Die Reorganisation des Verkehrssystems ermöglicht die Integration der verschiedenen Nachhaltigkeitsziele in die Mobilitätsplanung. Während Infrastruktur- und Verkehrsbedarfe aufgrund der durchzuführenden Ortsveränderung bestehen, stellt der Mobilitätsbedarf die Notwendigkeit einer Ortsveränderung zur Debatte. Das zugrundeliegende Ziel ist die Erfüllung des Bedürfnisses; die Potenzialität einer Ortsveränderung lässt es offen, ob überhaupt Verkehr erzeugt werden muss. Beispielsweise können auch an Ort und Stelle durch Reorganisation der Ausstattungen des Raumes oder über digitale Medien Bedürfnisse erfüllt werden. Der Mobilitätsbedarf ist kein Handlungsbedarf im Sinne einer Ortsveränderung, wie es der Verkehrsbedarf und seine physisch-räumliche Erreichbarkeit suggeriert. Infrastruktur- und Verkehrsbedarfe sind nur eine mögliche Folgeerscheinung der verkehrsrelevanten Entscheidung aufgrund des Mobilitätsbedarfs, da sie Bestandteil des menschlichen Möglichkeitsraums sind. Der Verkehr wird somit Mittel zum Zweck als Resultat menschlicher Aktions- und Möglichkeitsräume – worauf bereits der Begriff Verkehrsmittel hindeutet – und kann als Instrument übergeordneten, normativen Zielen dienen. Der grundlegende Zweck der Ortsveränderung – das individuelle Bedürfnis – wird dabei nicht infrage gestellt, sondern nur die Art und Weise und damit das Ausmaß, wie dies vonstattengeht. Die Wahl des Verkehrsmittels muss also anhand der verschiedenen Mobilitätsbedarfe gestaltet und beeinflusst werden.

Diese erweiterte Betrachtung von Mobilität in Form von Mobilitätsbedarfen ist insbesondere notwendig, um Verkehrswegedistanzen verkehrspolitisch zu reduzieren sowie eine Verlagerung auf den Umweltverbund forcieren zu können. Der Fokus auf den Menschen und seine Bedürfnisse instrumentalisiert den Verkehr als Benötigtes zur Erfüllung von Mobilitätsbedarfen, der so umwelt-verträglich und sozial-gerecht wie möglich gestaltet werden soll. Dabei soll im Sinne der positiven Freiheit die Wahlfreiheit zur Nutzung aller Verkehrsmittel gewährleistet werden, allerdings unter der Voraussetzung, dass im Sinne der negativen Freiheit die Menschen vor Gesundheitsbeeinträchtigungen, Sicherheitsrisiken und Umweltzerstörung geschützt werden. Die Regulierung des Bedarfs in der Gesellschaft ist für das allgemeine Wohl der Menschen notwendig, soll aber nicht die notwendigen Defizitbedürfnisse einschränken. Der wachsende Autoverkehrsbedarf schränkt die Möglichkeiten der Menschen und die Unversehrtheit der Umwelt zunehmend ein (vgl. Schwedes 2017). Durch die Substitution des Autoverkehrs mittels Verkehr, der zu Fuß, mit dem Fahrrad oder im ÖPNV zurückgelegt wird, gewinnen die Menschen an sauberer Luft, weniger Lärm, mehr Platz im Straßenraum, eine höhere Sicherheit, weniger Hitze und attraktiverer Stadträume. Die Stadt selbst muss nicht mehr autoorientiert gestaltet werden, sondern kann im menschlichen Maß auf die Bedürf-

nisse der Menschen eingehen (vgl. Gehl 2015, siehe Abb. 3). Die individuellen Möglichkeitsräume sollen derart gestaltet werden, dass auf der einen Seite zwar eine Vielzahl an Optionen zur Fortbewegung zur Verfügung stehen, auf der anderen Seite jedoch die Verkehrsmittelnutzung ihren externen Kosten entsprechend reglementiert wird (vgl. Gerike et al. 2006). Das Kfz bleibt weiterhin ein mögliches Verkehrsmittel, allerdings soll die kollektive Nutzung eingeschränkt werden, die zu den Missständen auf der Welt und in den Städten geführt haben. Die bedarfsorientierte Planung sieht ihre Aufgabe in der Definition eines individuellen Mindestmaßes und eines kollektiven Obermaßes: alle Menschen sollen trotz potentieller Mobilitätseinschränkungen dazu befähigt werden, eigenständig ein gutes Leben führen zu können. Aber diese individuellen Freiheiten sind an die Mobilitätssuffizienz gebunden, denn die negativen Folgen des weiter steigenden motorisierten Verkehrs schränken die Freiheiten aller Menschen ein. Diese Maße sind qualitative Ansprüche, die es je nach räumlicher Bedingung zu definieren gilt.

### Ebenen und Gesetzgebung der bedarfsorientierten Mobilitätsplanung

Bedarfe sind über die Mobilitätsplanung hinaus bereits Bestandteil der Verkehrsplanung. In den Gesetzen über den öffentlichen Personennahverkehr der Bundesländer – ebenso föderale Aufgabe wie in der Bildung – wird die Dienstleistung des öffentlichen Nahverkehrs als Daseinsvorsorge betrachtet, um die Mobilität der Menschen zu erhöhen (vgl. Ziele der Gesetze in den §§ 1 oder 2 der ÖPNV-Gesetze). In den Gesetzestexten wird vom Autoverkehrsbedarf berichtet, der aus einer Verkehrsnachfrage generiert wird und durch die dafür subventionierten Nahverkehrsunternehmen bedient werden soll. Ebenso fällt der Begriff der Gestaltung dieses Bedarfs in allen Texten: *“Er [Der öffentliche Personennahverkehr] soll so gestaltet werden, dass er eine attraktive Alternative zum motorisierten Individualverkehr darstellt”* (§2 Abs. 2 S. 2 ÖPNVG Brandenburg). Die Bedarfsplanung zur „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen [...] als Daseinsvorsorge“ (BMVI 2015: 20 ff.; vgl. ÖPNV-Gesetze der Länder) ist wichtig, darf aber das grundlegende Ziel der Verkehrsplanung nicht aus den Augen verlieren. Den Mobilitätsbedarfen der Menschen muss mit dem Verkehrsangebot nachgekommen werden und dies

dahinführend, eine nachhaltige Mobilität zu fördern.

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) nutzt ebenfalls den Begriff des ‚Bedarfs‘, allerdings als Ausbaubedarf von Verkehrsinfrastruktur, der sich vom Autoverkehrswachstum ableitet (vgl. BMVI 2016: II). Damit wird der Verkehr gerade nicht nach den Mobilitätsbedarfen der Menschen gestaltet, sondern der bisherige Verkehrsbedarf reproduziert. Die Konsequenz ist der sich selbstverstärkende Kfz-Verkehr, dessen Reboundeffekt die technischen Innovationen der Effizienzstrategien kompensieren und zu konstanten CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehr seit 1990 geführt hat (vgl. BMU 2019).

Doch auch auf kommunaler Ebene, wo die meisten Mobilitätsbedarfe der Menschen entstehen und eine partizipative Gestaltung gefordert wird, fehlen diese Investitionsprogramme. Die kommunale Gestaltungsfähigkeit ist durch die fehlende politische Integration erheblich eingeschränkt und eine bedarfsorientierte Mobilitätsplanung kaum möglich. Zwar unterstützt der nationale Radverkehrsplan den Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur, doch für den Fußverkehr gibt es keine nationalen Pläne und Förderprogramme. Der Bedarfsplan für die Bundesschienenwege betrifft kaum die Kommunen. Länder und Kommunen müssen ihre Gestaltungsmacht für diese Verkehrsinfrastrukturen größtenteils selbst finanzieren. Insbesondere auf der kommunalen Ebene können Mobilitätsbedarfe zielorientiert gestaltet werden, daher müsste aus Gründen der Subsidiarität diese Verwaltungsebene planerisch aktiv werden. Die Mobilität der Menschen muss – analog zur Bildung – als Fähigkeit verstanden werden. Gerade in der Ausgestaltung von Möglichkeiten zum Auf- und Ausbau der Fähigkeiten besteht die hoheitliche planerische Leistung: Wie in der Bildung müssen entsprechende Angebote geschaffen und strategisch zu gewünschten Entwicklungszielen gesteuert werden. Nicht nur den Verkehr und die Infrastruktur, sondern auch die Mobilität in die staatliche Daseinsvorsorge einzubeziehen und aktiv für alle Menschen und Bedarfe zu gestalten, steht im allgemeinen Interesse einer solidarischen Gesellschaft (vgl. Schwedes 2011). Alle weiteren Fachplanungen, welche die Mobilität beeinflussen, wie z. B. die aus der Stadtplanung resultierende Verteilung von Orten der Daseinsvorsorge,



Abbildung 3: Bundespolitischer Imperativ für die bedarfsorientierte Planung von Mobilität (BMVI 2019)

müssen durch die Betrachtung der Mobilitätsbedarfe ebenfalls in die bedarfsorientierte Mobilitätsplanung integriert werden. Dies wird sukzessive auch auf politisch auf Bundesebene erkannt, sodass der planungskulturelle Wandel in den Kommunen und Ländern weiter bestärkt wird, wie Abb. 3 zeigt.

Eine bedarfsorientierte Mobilitätsplanung, die auf die Mobilitätsbedarfe Einfluss nehmen kann, wird stark von der Gesetzgebung und den Verwaltungsvorschriften beeinflusst. Die Legislative bildet zusammen mit den gerichtlich verwendeten Richtlinien und Empfehlungen die Rahmenbedingungen, innerhalb derer agiert werden kann. Da die Straßenverkehrsordnung sich in den letzten Jahren kaum verändert hat und hauptsächlich aus Sicht des Autoverkehrs formuliert wurde, trat 2018 zum Ausgleich dieser benachteiligten, monomodalen Betrachtungsweise erstmalig ein Mobilitätsgesetz auf Landesebene in Berlin in Kraft. Damit wurde das Ziel einer integrierten Verkehrsplanung gesetzlich verankert, die den Menschen und seine Bedürfnisse in den Fokus nimmt (vgl. § 4 MobG BE). Ihr Ziel einer bedarfsorientierten Mobilitätsplanung wird in der Präambel deutlich, da „Anforderungen aller Mobilitätsgruppen, diejenigen der Fußgängerinnen und Fußgänger und Fahrradfahrerinnen und Fahrradfahrer, des öffentlichen Personennah- sowie des Wirtschaftsverkehrs und des motorisierten Individualverkehrs“ (ebd.) gesetzlich berücksichtigt und der Vorrang des Umweltverbundes im Sinne einer nachhaltigen Mobilität gesichert werden soll. Somit wird auch eine höhere Dynamik für an den Mobilitätsbedarfen der Menschen ausgerichtete Regelungen ermöglicht, wie das Beispiel der Regelpläne zur temporären Einrichtung und Erweiterung von Radverkehrsanlagen – den sogenannten Pop-up-Radwegen – zeigte (vgl. SenUVK 2020). Innerhalb kurzer Zeit wurde das Möglichkeitsfenster eröffnet, die Radverkehrsinfrastruktur um

mehrere Kilometer auszubauen. Auch die Einrichtung der als Flaniermeile titulierten temporären Fußgängerzone in der Berliner Friedrichstraße zeigt, dass die Erprobungsklausel in der Straßenverkehrsordnung neue Möglichkeitsräume für die Kommunen schafft (vgl. SenUVK o. J.), deren Verstärkung aber weiterhin noch hohen Anforderungen unterliegt.

### Instrumente für eine bedarfsgerechte Mobilitätsplanung

Um die Kommunen und Länder ihrer zielorientierten Gestaltungsmacht zu befähigen, benötigt es Planungsinstrumente, die den Menschen und seine Mobilitätsbedarfe in den Fokus nehmen. In Deutschland gibt bereits eine Vielzahl an Verkehrsplanungsinstrumenten, die für das Ziel einer nachhaltigen Mobilität angewendet werden (vgl. SRL 2020). Trotz der stetigen Weiterentwicklung der Planungsinstrumente in Hinblick auf eine mobilitätsorientierte Planung (vgl. GPSM 2015, Rupprecht Consult 2019) wird weiterhin auf Grundlage von Mobilität als Bedürfnis (vgl. SenUVK 2021: 5) und Mobilitätsbedürfnisse (MobG BE § 4) argumentiert. So existiert selbst in modernen Planungsinstrumenten kein Ansatz, wie die Mobilität bedarfsorientiert untersucht und gestaltet werden könnte. In der Folge gibt es eine Vielzahl an Interessengruppen, die mit den bisher umgesetzten Maßnahmen unzufrieden sind, da weiterhin selbstgesteckte Ziele wie die Luftschadstoff- und Lärmreduktion (§ 9 MobG BE) oder die Vision Zero (§ 10 MobG BE) nicht konsequent genug verfolgt werden (vgl. von Schneidmesser 2021). Es dominiert weiterhin der Verkehrsbedarf, geschützt durch das Straßenverkehrsgesetz, vor individuellen Mobilitätsbedarfen. Insbesondere auf kommunaler Ebene ist eine systematische Mobilitätsbedarfsermittlung jedoch von zentraler Bedeutung, um eine zielorientierte Mobilitätsplanung zu ermöglichen.



Abbildung 4: Planungszyklus der Mobilitätsberichterstattung (eigene Darstellung)

Es besteht derzeit noch eine strukturelle Planungslücke, da die übergeordneten Planungsziele kaum mit der Mobilitätssituation vor Ort und den Mobilitätsbedarfen der Menschen zusammengeführt werden. Die dadurch fehlende Gestaltungsfähigkeit soll durch ein neues Planungsinstrument den Kommunen mehr Handlungsmöglichkeiten geben: die Mobilitätsberichterstattung. Instrument ist aus der Sozial- und Gesundheitsberichterstattung abgeleitet (vgl. RKI 2019; Destatis 2020) und verfolgt den Planungszyklus zur dauerhaften Weiterentwicklung der Mobilität (vgl. Abb. 4). Es wurde erstmalig im Rahmen des BMBF-geförderten Forschungsprojektes MobilBericht<sup>1</sup> von den Verbundpartnern des Stadtentwicklungsamts Pankow, der TU Berlin und der TU Dresden im Berliner Bezirk Pankow angewendet, um die öffentliche Verwaltung zur Gestaltung von Mobilität nach den Mobilitätsbedarfen der Menschen zu befähigen (vgl. Hausigke & Kruse 2021). Im Projekt wurde der Planaufstellungsprozess zur Erzeugung des Planwerks namens Mobilitätsbericht begleitet, auf dessen Grundlage die darin erarbeiteten Maßnahmen umgesetzt werden sollen, um Einfluss auf die Mobilität der Bevölkerung nehmen zu können.

Gegenüber den bisher angewendeten Planungsinstrumenten wurden im Planungsprozess einige Anpassungen vorgenommen, um eine bedarfsorientierte Mobilitätsplanung zu ermöglichen. In der Phase der Problembestimmung und Leitbildentwicklung wurde auf die qualitative Entscheidungsfindungsmethode der Fokusgruppen zurückgegriffen, die eine akteursgruppenübergreifende Diskussion unterstützen. Dabei wurden mit Stakeholdern aus der Lokalpolitik und -verwaltung sowie Interessenverbänden und Bürgervereinen über Räume mit verschiedenen Mobilitätsvoraussetzungen in der Kommune diskutiert, um das Ziel einer nachhaltigen Mobilität im lokalen Kontext zu konkretisieren. Für die Untersuchung der Mobilität in der Kommune wurde festgelegt, welche Probleme wahrgenommen werden und somit Schwerpunkte bei der Erfassung der Mobilität im Bezirk mit über 400.000 EinwohnerInnen gesetzt werden müssen. Dieser Schritt ist eine notwendige Grundlage zur Erfassung von Mobilitätsbedarfen sowie einer festgelegten und kommunizierten Zielvorstellung.

Der wichtigste Unterschied liegt in der Erfassung von Daten, auf deren Grundlage nach einer Analyse die Handlungen in der Planung abgeleitet werden. Neben den quantitativen Informationen zur Infrastruktur und zum Verkehr wird der Fokus insbesondere auf die Mobilität, also die Möglichkeitsräume und ihre individuellen Wahrnehmungen gelegt. Da dies in der Planung bisher nicht üblich war, mussten neue Erhebungen durchgeführt werden. Als qualitative Erhebungsmethoden wurden das Community Mapping, Teilnehmende Beobachtungen und Stationäre Beobachtun-

gen durchgeführt, um die subjektiven Wahrnehmungen in Interviews von verschiedenen Personengruppen an unterschiedlichen Orten der Kommune zu erfassen (vgl. Kruse et al. 2020). Diese partizipativen Methoden ermöglichen der Kommune Einblicke in die Nutzerperspektive durch die Beteiligung der EinwohnerInnen, sodass die Menschen vor Ort die Situation bewerten und abwägen, was für ihre Mobilität besonders förderlich oder hinderlich ist. Des Weiteren wurden quantitative Erhebungsmethoden angewendet, um gesamtäumlich mobilitätsbeeinflussende Faktoren zu erfassen. Es wurde eine (Nah-)Erreichbarkeitsanalyse für den Umweltverbund durchgeführt, um Orte mit schlechter Versorgung bzw. schlechter Anbindung zu identifizieren. Durch eine Mobilitätsumfrage konnte die Wahrnehmung des Wohnumfelds, der Versorgung und der Teilhabe in allen Ortsteilen erhoben werden. Eine Umweltgerechtigkeitsanalyse hat Einblicke gewährt, wo Verkehrsemissionen und eine schlechte nahräumliche Verfügbarkeit von Erholungsorten auf Wohnorte von Einkommensschwächeren treffen. Um diesen Mixed-Methods-Ansatz qualitativ und quantitativ erhobener Daten für die Mobilitätsplanung zusammenzubringen sowie die umfassende und interdisziplinäre Mobilitätssituation zu analysieren, wurde auf die verbal-argumentative SWOT-Analyse zurückgegriffen.

Die SWOT-Analyse ermöglicht die Bewertung der Mobilitätssituation nach den Zielkriterien, die in den Fokusgruppen gebildet wurden. Quantitative und qualitative Untersuchungsergebnisse können dadurch in einem Bewertungsschema zusammengeführt werden. Durch die Verbindung von Stärken und Schwächen mit Chancen und Risiken entstehen Strategien, die aufzeigen, wohin sich das kommunale Verkehrssystem aufgrund der Mobilitätssituation entwickeln soll. Die Bewertung erfordert anschließend die Konzeptionierung von bedarfsorientierten Maßnahmen, um darzustellen, wie diese Entwicklung stattfinden soll. Um die Partizipation in der Mobilitätsplanung weiter zu stärken, wurde dafür die qualitative Entscheidungsfindungsmethode des World Cafés mit VertreterInnen der Kommunalpolitik, der Kommunal- und Landesverwaltung sowie den Verkehrsunternehmen des Landes angewendet. In gemeinsamen Diskussionsrunden zu unterschiedlichen Fragestellungen in verschiedenen Gesprächskonstellationen konnten Maßnahmen entwickelt und priorisiert werden, um daraus ein Handlungskonzept abzuleiten, nach dem die Politik und Verwaltung zukünftig agiert.

Dadurch, dass der Mensch und seine Bedarfe in den Fokus der Planung rücken, werden partizipative Planungsschritte und verkehrspolitische Festlegungen benötigt, um dynamisch, effektiv und anpassungsfähig Mobilitätsplanung betreiben zu können. Nur so wird der Verwaltung die Gestaltungsmacht eingeräumt, die Menschen bei der Transformation des Stadt- und Straßenraums durch neue Prioritätensetzungen für eine Mobilität der Zukunft nach den

<sup>1</sup> Im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung unter dem Förderkennzeichen 01UR1703

übergeordneten Zielen abzuholen. Der wichtigste Schritt der Gestaltung ist allerdings die Umsetzung, in der die Qualität der Planungsinhalte zutage tritt. Dafür müssen Bund und Länder mit den Kommunen in Zukunft stärker kooperieren, um die Förderung des Umweltverbunds durch Knowhow, Personal und Budget weiter voranzutreiben, damit tatsächlich Einfluss auf das Mobilitätsverhalten genommen wird.

### Ausblick

Jedes neue verkehrsplanerische Instrument braucht seine theoretische Fundierung und jede planungswissenschaftliche Theorie ihre praktische Erprobung. Die diskutierte Eingrenzung von Mobilität als individuellen Bedarf findet in der Mobilitätsberichterstattung ihre planungspraktische Entsprechung. Nur unter der Annahme, dass Mobilität selbst kein Bedürfnis ist, kann sie als Gestaltungsgröße für eine zielorientierte Planung verwendet werden. Der Einbezug von Mobilität innerhalb einer integrierten Stadt- und Verkehrsplanung ist längst überfällig – zu lang dominierten wirtschafts- und ingenieurwissenschaftliche Planungsperspektiven eines stetigen Wachstums. Um die nun entstehenden Stellen für Mobilitätsplanende mit eigenen Ansätzen und Instrumenten ausstatten zu können und sie zur Gestaltung einer nachhaltigen Mobilität zu befähigen, benötigt es einer theoretischen ebenso wie einer planungspraktischen Diskussion darüber, wie Mobilität und die Planung zusammenzubringen sind.

Mit diesem Artikel haben wir einen Vorschlag unterbreitet, Mobilität getrennt von Bedürfnissen aufzufassen und in Richtung einer bedarfsorientierten Planung – wie es auch im Bildungs- oder Sozialbereich stattfindet – zu operationalisieren. Die Mobilitätsberichterstattung im Berliner Stadtbezirk Pankow ist planerisches Experimentierfeld, um die theoretischen Grundlagen in der Planungspraxis anzuwenden und gleichzeitig in die Verwaltung zu integrieren. Doch dies ist nur eine von vielen Möglichkeiten, den Kanon an Planungsinstrumenten durch die Fokussierung auf den Menschen und seine Bedarfe durch Partizipation, Transparenz und Kooperation zu bereichern. Die bisher genutzten Instrumente gilt es zukünftig ebenso weiterzuentwickeln, wenn der Anspruch ernst genommen werden soll, die Mobilität und nicht nur den Verkehr langfristig zu gestalten. Unserer Meinung nach bietet sich der Begriff der ‚Mobilitätsbedarfe‘ hierfür als geeignete Planungsgröße an, um neue evidenzbasierende Methoden zur Planung der Mobilität zu entwickeln.

Fest steht, dass sich die Verkehrsplanung in ihrem bisherigen Selbstverständnis neu ausrichten muss, um den aktuellen Herausforderungen entgegenzutreten zu können. Die normativen Ziele, die sich in den letzten Jahren als Leitbild für die planerische Entwicklungsrichtung etabliert haben, lassen sich nicht mehr mit der fokussierten Betrachtung von

Verkehr und Infrastruktur verfolgen. Die Ursachen für verschiedene Formen von Verkehr müssen verstanden werden, um die Mittel zur Verkehrsverlagerung oder -vermeidung anwenden zu können. Hierfür bedarf es planungswissenschaftlicher Theorien, welche die Mobilität für die Planung klar definieren. Erst dann ist es möglich, innovative Verfahren für die Planungspraxis zu entwerfen, um die Mobilität ebenso wie Verkehrsflüsse oder Infrastrukturen gestaltbar zu machen.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

Althusmann, Bernd (2019): Mobile Zukunft. Weichenstellungen für innovative Technologien im Verkehr. Schwerpunkt 559, 64. Jahrgang. Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin. URL: [https://www.kas.de/documents/258927/7504706/97\\_Althusmann.pdf/d852bdf9-a694-b64a-e87c-690549eb7988?version=1.0&t=1573037633523](https://www.kas.de/documents/258927/7504706/97_Althusmann.pdf/d852bdf9-a694-b64a-e87c-690549eb7988?version=1.0&t=1573037633523)

Bartz, Franzisca M. (2015): Mobilitätsbedürfnisse und ihre Satisfaktoren. Die Analyse von Mobilitätstypen im Rahmen eines internationalen Segmentierungsmodells. Dissertation. Universität zu Köln.

BBWF – Bundesverband für Bildung, Wissenschaft und Forschung e.V. (2020): Was ist Bildung? URL: <https://www.bbwf.de/bildung/was-ist-bildung/>

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2018): Forschungsagenda Nachhaltige urbane Mobilität. URL: [https://www.fona.de/medien/pdf/Forschungsagenda\\_Nachhaltige-Urbane-Mobilitat.pdf](https://www.fona.de/medien/pdf/Forschungsagenda_Nachhaltige-Urbane-Mobilitat.pdf)

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2019): Karliczek: Wir gestalten Mobilität nachhaltig – mit Städten und Gemeinden gehen wir in der Forschung voran. Im Rahmen des Wettbewerbs „MobilitätsWerkStadt 2025“ nehmen 50 Mobilitätsmanager Arbeit auf. URL: <https://www.bmbf.de/de/karliczek-wir-gestalten-mobilitaet-nachhaltig---mit-staedten-und-gemeinden-gehen-wir-in-10327.html>

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hrsg.) (2019): Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, URL: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f-09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf>

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2015): Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. URL: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/MOROPraxis/2015/DL\\_MORO\\_Praxis\\_2\\_15.pdf?blob=publicationFile&v=5](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/MOROPraxis/2015/DL_MORO_Praxis_2_15.pdf?blob=publicationFile&v=5)

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): Bundesverkehrswegeplan 2030. URL: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamtplan.pdf?blob=publicationFile>

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Inf-

rastruktur (2019): Statusmeldung auf Twitter. URL: <https://twitter.com/bmvi/status/1181957315550945281>

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2021): NaKoMo – Nationales Kompetenznetzwerk für nachhaltige Mobilität. URL: <https://www.nakomo.de/>

Dauth, Wolfgang & Haller, Peter (2016): The valuation of changes in commuting distances. An analysis using georeferenced data. <http://hdl.handle.net/10419/148861>.

Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2020): Sozialberichterstattung. URL: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/_inhalt.html)

Dziekian, Kathrin; Schlag, Bernhard; Jünger, Igor (2004): Barrieren der Bahnnutzung – Mobilitätshemmnisse und Mobilitätsbedürfnisse. In B. Schlag (Hrsg.): Verkehrspsychologie. Mobilität – Sicherheit – Fahrerassistenz. Lengerich: Pabst Science Publishers, 63–82.

EU Kommission (2020): Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen. URL: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF)

FES – Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.) (2019): Hürden auf dem Weg zur Zukunftsstadt. Strategien für eine integrierte Stadt- und Verkehrspolitik. WISO Diskurs 2019 (12). Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Gehl, Jan (2015): Städte für Menschen. JOVIS Verlag, Berlin.

Gerike, Regine (2005): Wie kann das Leitbild nachhaltiger Verkehrsentwicklung konkretisiert werden? -Ableitung grundlegender Aufgabenbereiche. Dresden.

Gerike, Regine; Seidel, Tina; Becker, Udo J.; Richter, Falk; Schmidt, Wolfram (2006): Auswirkungen einer Internalisierung externer Kosten des Verkehrs in Sachsen. Abschlussbericht, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft. URL: <https://d-nb.info/1069204676/34>

GPMSM – German Partnership for Sustainable Mobility (Hrsg.) (2015): Recommendations for Mobility Master Planning. URL: [https://www.german-sustainable-mobility.de/wp-content/uploads/2015/08/GPMSM\\_Recommendations-for-Mobility-Master-Planning\\_english\\_final.pdf](https://www.german-sustainable-mobility.de/wp-content/uploads/2015/08/GPMSM_Recommendations-for-Mobility-Master-Planning_english_final.pdf)

Hausigke, Sven & Kruse, Carolin (2021): Öffentliche Mobilität gestalten – Die Mobilitätsberichterstattung. In: Schwedes, Oliver (Hrsg.): Öffentliche Mobilität. Voraussetzungen

für eine menschengerechte Verkehrsplanung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 269-300. DOI: 10.1007/978-3-658-32106-2

Holz-Rau, Christian (2019): CO2-Bepreisung und Entfernungspauschale. In: Internationales Verkehrswesen (4), S. 10–12.

Knoflacher, Hermann (2009): Stehzeuge-Fahrzeuge: der Stau ist kein Verkehrsproblem. Böhlau Verlag Wien.

Kruse, Carolin; Hausigke, Sven; Schwedes, Oliver (2020): Qualitative Methoden zur Erfassung individueller Mobilitätsbedarfe in der Verkehrsplanung. In: Mobilität, Erreichbarkeit, Raum – (selbst-)kritische Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis. Sammelband, Hrsg.: A. Appel, J. Scheiner und M. Wilde. Springer Verlag.

Lenz, Barbara; Grunwald, Armin (2020): Mobilität und Verkehr. Plattform für sozial-ökologische Forschung. BMBF. Bonn. URL: <https://www.nachhaltigkeitsforschung-gestalten.de/dialoge/textannotation-komentieren-sie-die-papiere-der-expertengruppe/mobilitaet-und-verkehr0b08.html>

Marx, Karl & Engels, Friedrich (1985): Gesamtausgabe (MEGA), Erste Abteilung, Werke Artikel Entwürfe Mai 1875 bis Mai 1883. Bd. 25, Text. Berlin: Dietz Verlag.

Maslow, Abraham H. (1943): A theory of human motivation. In: Psychological Review. Vol. 50 (4) S. 370-396.

Maslow, Abraham H. (1991): Motivation und Persönlichkeit. Reinbek: Rowohlt.

Mead, George H. (1991): Identität und Gesellschaft aus der Sicht des Sozialbehaviorismus. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Menger, Carl (1934): Grundsätze der Volkswirtschaftslehre. In: The Collected Works of Carl Menger Volume I. London: University of London.

Messner, Elgrid (2016): Hochschuldidaktische Herausforderungen zwischen Bologna und Humboldt. In: Steirische Hochschulkonferenz (Hrsg.): Qualität in Studium und Lehre. Springer VS, 5–7.

MobG BE – Mobilitätsgesetz Berlin (2018): Berliner Mobilitätsgesetz vom 5. Juli 2018, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464). URL: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=ilink&query=MobG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true>

Mokhtarian, Patricia L., & Salomon, Ilan (2001): How derived is the demand for travel. Some conceptual and measurement considerations. Transportation Research A, 35, 695–719. doi: 10.1016/S0965-8564(00)00013-6

Mussel, Christian (1992): Bedürfnisse in der Planung der Städte. Kassel.

Nobis, Claudia; Kuhnimhof, Tobias; Follmer, Robert; Bäumer, Marcus (2019): Mobilität in Deutschland – Zeitreihenbericht 2002 – 2008 – 2017. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (FE-Nr. 70.904/15). Bonn, Berlin. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/mid-zeitreihenbericht-2002-2008-2017.pdf?blob=publicationFile>

NPM – Die nationale Plattform Zukunft der Mobilität (2020): Die Struktur der Plattform. <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/die-npm/>. Zugegriffen: 28.02.2020.

Nussbaum, Martha C. (2012): Gerechtigkeit oder Das gute Leben. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Offe, Claus (2019): Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik – Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung des Bildungswesens (1975). In: Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger. Ausgewählte Schriften von Claus Offe, vol 2. Springer VS, Wiesbaden.

Rawls, John (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt: Suhrkamp-Verlag.

RKI – Robert Koch Institut (Hrsg.) (2019): Gute Praxis Gesundheitsberichterstattung – Leitlinien und Empfehlungen 2.0. Journal of Health Monitoring September 2019 4(S1). DOI: 10.25646/605

Rupprecht Consult (Hrsg.) (2019): Guidelines for developing and implementing a sustainable urban Mobility Plan, 2. Auflage. URL: [https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-2019\\_mediumres.pdf](https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-2019_mediumres.pdf)

Scheiner, Joachim (2016): Verkehrsgenese: Wie entsteht Verkehr? In: Schwedes, Oliver/ Canzler, Weert/Knie, Andreas (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 679–700.

Schlag, Bernhard & Megel, Katrin (2002): PROGRESSIVE - Mobilitätsbedürfnisse. Bericht für das Forschungs- und Technologiezentrum der Bahn AG, Dresden/München, 2002 (4 Teilberichte)

Schneidmesser, Dirk von (2021): Öffentliche Mobilität und neue Formen der Governance: das Beispiel Volkstent-

scheid Fahrrad. In: Schwedes, Oliver (Hrsg.): Öffentliche Mobilität. Voraussetzungen für eine menschengerechte Verkehrsplanung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 139-163. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_6)

Schwedes, Oliver (2011): Die Daseinsvorsorge im Verkehr. Geschichte –Gegenwart –Zukunft. URL: [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Verkehr\\_Daseinsvorsorge-Schwedes-2011.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Verkehr_Daseinsvorsorge-Schwedes-2011.pdf)

Schwedes, Oliver (2017): Verkehr im Kapitalismus. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.

Schwedes, Oliver & Hoor, Max (2019): Integrated Transport Planning: From Supply- to Demand-Oriented Planning. Considering the Benefits. In Sustainability. doi 10.3390/su11215900.

Schwedes, Oliver & Rammert, Alexander (2020): Mobilitätsmanagement. Ein neues Handlungsfeld integrierter Verkehrspolitik und -planung. i.E. Wiesbaden: Springer Gabler.

Schwedes, Oliver & Rammert, Alexander (2021): Moderne Verkehrspolitik. In: W.Siebenpfeiffer (Hrsg.): Mobilität der Zukunft, ATZ/MTZ-Fachbuch. Wiesbaden, Springer.

Schwedes, Oliver; Daubitz, Stephan; Rammert, Alexander; Sternkopf, Benjamin; Hoor, Maximilian (2018): Kleiner Begriffskanon der Mobilitätsforschung. IVP-Discussion Paper 1, 2. Auflage. TU Berlin. URL: [https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion\\_Paper/DP1-2\\_Schwedes\\_et\\_al.pdf](https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion_Paper/DP1-2_Schwedes_et_al.pdf)

Sen, Amarta (2012): Die Idee der Gerechtigkeit. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

SenUVK - Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2020): Regelpläne zur temporären Einrichtung und Erweiterung von Radverkehrsanlagen. URL: [https://www.berlin.de/sen/uvk/\\_assets/verkehr/verkehrsplanung/radverkehr/regelplaene\\_radverkehrsanlagen.pdf](https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/verkehr/verkehrsplanung/radverkehr/regelplaene_radverkehrsanlagen.pdf)

SenUVK - Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (Hrsg.) (2021): Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr Berlin 2030. URL: [https://www.berlin.de/sen/uvk/\\_assets/verkehr/verkehrspolitik/step/broschue-re\\_stepmove.pdf](https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/verkehr/verkehrspolitik/step/broschue-re_stepmove.pdf)

SenUVK - Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (o. J.): Flaniermeile Friedrichstraße. Projektinformationen. URL: <https://www.berlin.de/friedrichstrasse/>

SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e. V. / SRL-FMV-Arbeitskreis „Planungsinstrumente nachhaltiger Mobilität“ (Hrsg.) (2020): Planungsinstrumen-

te für eine nachhaltige Mobilität. Ein Handlungsleitfaden für die Planungspraxis. URL: <https://www.srl.de/dateien/dokumente/de/FMV-Planungsinstrumente-fuer-nachhaltige-mobilitaet-Juni2020.pdf>

Zängler, Thomas W. (2000): Mikroanalyse des Mobilitätsverhaltens in Alltag und Freizeit. Berlin, Heidelberg, New York: Springer. doi: 10.1007/978-3-642-57175-6

## Autorenangaben

### Alexander Rammert

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, TU Berlin  
Sekt. SG 4, Salzufer 17 – 19  
10587 Berlin  
[alexander.rammert@tu-berlin.de](mailto:alexander.rammert@tu-berlin.de)

### Sven Hausigke

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, TU Berlin  
Sekt. SG 4, Salzufer 17 – 19  
10587 Berlin  
[sven.hausigke@ivp.tu-berlin.de](mailto:sven.hausigke@ivp.tu-berlin.de)