



Foto: Ri Butov / pixaba

Weniger Pendelverkehr durch regionale Kooperation

Pendelverkehr, Regionale Kooperationen, Integrierte Verkehrsplanung

Die Ineffizienz unseres Verkehrssystems zeigt sich ganz besonders im Pendelverkehr: immer mehr, immer weiter und meist mit dem eigenen PKW. Eine Trendumkehr ist trotz vermehrtem Home-Office kaum erkennbar. Viele der benötigten Ansätze zur nachhaltigen Gestaltung des Pendelverkehrs wie P&R-Plätze oder Radschnellwege können nur in gemeinsamen Anstrengungen realisiert werden. Welche Kooperationsstrukturen geeignet sind, um den Pendelverkehr zu adressieren, wurde in einer kürzlich veröffentlichten Studie untersucht. Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse zusammen.

Uwe Böhme, Thomas Klinger, Andrea Dittrich-Wesbuer, Christian Holz-Rau, Joachim Scheiner

Deutschland hat sich per Gesetz dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2045 eine Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen. Doch im Verkehrssektor ist noch immer kein nachhaltiger und stabiler Entwicklungspfad zu erkennen. Bis zum Beginn der Coronapandemie sind die Emissionen weiterhin angestiegen [1] und der Pendelverkehr – hier vereinfacht definiert als Wege zwischen Wohn- und Arbeitsort – trug mit 22,4 Prozent der klimarelevanten Emissionen des Personenverkehrs maßgeblich zur

Steigerung bei [2]! So haben sich die mittleren Distanzen im Berufsverkehr zwischen 1976 und 2017 von 8,6 km auf 16 km fast verdoppelt [ebd.]. Vor allem die längeren Pendeldistanzen von über 20 km haben zugenommen [3]. Zudem wird für Fahrten zur Arbeit überdurchschnittlich oft der eigene PKW verwendet [4]. Der Bund unterstützt diesen Trend mit klimaschädlichen Subventionen wie beispielsweise der Entfernungspauschale [5].

Da das Berufspendeln zunehmend gemeindeübergreifend stattfindet, ist es drin-

gend geboten, dass Kommunen hier stärker zusammenarbeiten. Dennoch ist die regionale Kooperation bei der nachhaltigen Gestaltung des Pendelverkehrs ein oft noch wenig beachtetes und daher dringend auszubauendes Politikfeld, das im Rahmen der integrierten Verkehrsplanung auch als räumliche Integration bezeichnet werden kann [6].

Viele der benötigten Ansätze wie P&R-Anlagen oder Radschnellwege können nur in gemeinsamen Anstrengungen realisiert werden bzw. eine höhere Wirkung entfalten.

ten. So sind P&R-Anlagen nur dann zu befürworten, wenn in der Innenstadt als Teil einer Push-Strategie eine ähnliche Anzahl an Parkständen zurückgebaut wird, da ansonsten die frei werdenden Parkmöglichkeiten meist schnell von anderen Einpendelnden genutzt werden [7].

Die Notwendigkeit einer integrierten Verkehrsplanung ergibt sich auch aus der Komplexität des Ursache-Wirkungs-Systems beim Pendelverkehr. So haben Entscheidungen in benachbarten Disziplinen und Politikfeldern wie Siedlungsentwicklung (z.B. die Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen), Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik erheblichen Einfluss auf den Pendelverkehr. Die teils divergierenden und für die nachhaltige Gestaltung des Pendelverkehrs häufig konträren Interessenlagen (z.B. in Bezug auf die Randwanderung von Unternehmen und Wohnsiedlungen [8]) zahlreicher Akteursgruppen aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft müssen bei der Maßnahmenentwicklung ebenfalls berücksichtigt und ausgehandelt werden.

Allerdings stellt sich die Frage, wie und durch welche Kooperationsstruktur diese teils aufwendige Integrationsleistung erbracht werden könnte. Diese und weitere Fragen wurden in einer von der Agora Verkehrswende beauftragten Studie behandelt. Denn klar ist auch, dass es in den Kommunen und Verwaltungen oftmals an den nötigen finanziellen und personellen Ressourcen sowie Knowhow mangelt und Ressortzuschnitte zu starr konzipiert sind [9]. Es wird deshalb eine Modernisierung verwaltungsrechtlicher Strukturen benötigt [6].

Die genaue Ausgestaltung modernerer Strukturen hängt von vielen Faktoren ab. In Abhängigkeit von der jeweiligen regionalen Akteurskonstellation unterscheiden sich entsprechende Kooperationsformate hinsichtlich Formalisierungsgrad und Aufgabenspektrum [10] und können eine große Bandbreite an Rechtsformen annehmen [11]. So kann diese Integrationsaufgabe beispielsweise durch ein Netzwerk mit eher funktionalem Aufgabenschwerpunkt erbracht werden (Zukunftsnetz Mobilität NRW). Auch können Regional- und Kommunalverbände (Region Hannover; Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg; Kommunalverbund Niedersachsen-Bremen) diese Integrationsfunktion übernehmen. Diese Verbände sind häufig breiter aufgestellt und befassen sich neben Mobilität auch beispielsweise mit Wohnen, Kulturlandschaften und Handel [12].

Drei mögliche Kooperationsstrukturen² wurden im Rahmen des genannten Projek-

Praxisbeispiel	Ausgewählte Strukturelemente
Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg (KNF)	Verein mit extern betriebener Geschäftsstelle und breitem Aufgabenspektrum, finanziert durch Mitgliedsbeiträge
Integriertes Verkehrs- und Mobilitätsmanagement Region Frankfurt RheinMain (IVM)	GmbH für Verkehrs- und Mobilitätsmanagement, zentral organisiert, finanziert durch Gesellschafter der öffentlichen Hand
Zukunftsnetz Mobilität NRW (ZNM)	Netzwerk ohne eigene Rechtsform mit relativ engem Aufgabenfokus, angegliedert an die Aufgabenträger des öffentlichen Verkehrs, vom Land NRW finanziert

Tabelle 1: Praxisbeispiele von Kooperationsformen und ihre Strukturelemente

tes genauer untersucht. Ausschlaggebend für die Auswahl waren die Einzigartigkeit der jeweiligen Herangehensweise sowie ein integriertes und umfassendes Verständnis von Verkehr und Mobilität, das über die reine Regional- und Infrastrukturplanung hinausgeht.

Das Kommunale Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg (KNF) ist ein Beispiel für einen Zusammenschluss von Landkreisen, Städten und Gemeinden in Brandenburg sowie der Hauptstadt Berlin, der dazu dient, kommunale Infrastruktur- und Versorgungsdefizite frühzeitig zu erkennen. Derartige Initiativen können einen gemeinsamen Entwicklungskorridor definieren, der auch bei veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen Bestand hat. Durch die Vereinsgründung im Jahr 2020 hat das KNF eine höhere Verbindlichkeit erlangt. Die Geschäftsstelle des Vereins mit Sitz in Potsdam wird von einer externen Beratungsgesellschaft betrieben. Der Verein finanziert sich durch Mitgliedsbeiträge, die sich auf 10 Cent pro Einwohner und Jahr belaufen. Das KNF befasst sich neben Verkehr und Mobilität auch mit anderen Themen wie Siedlungsentwicklung und Wohnungsbau, was sich vor allem in Bezug auf den Querschnittscharakter des Pendelverkehrs als vorteilhaft erweist.

Abgestimmte und mehrheitsfähige Maßnahmen auf Basis von Planungsbedarfen in Gemeinden und Landkreisen zu entwickeln, ist auch zentrales Anliegen der IVM GmbH (Integriertes Verkehrs- und Mobilitätsmanagement Region Frankfurt RheinMain). Gesellschafter und Mittelgeber der IVM GmbH sind die Länder Hessen und Rheinland-Pfalz, die Stadt Frankfurt am Main, der Rhein-Main-Verkehrsverbund sowie die kreisfreien Städte und Landkreise in der Region Rhein-Main. Die Besonderheit des IVM verfolgten Ansatzes besteht darin, dass sie die angebotsorientierten Konzepte des Verkehrssystemmanagements mit nachfrageorientierten Konzepten des Mobilitätsmanagements kombiniert. Diese integrierte Vorgehensweise kann dazu beitragen, bedarfsgerechte Lösungen zu entwickeln und

Mobilitätsentscheidungen nachhaltig zu beeinflussen.

Anders als das KNF und die IVM konzentriert sich das 2015 gegründete Zukunftsnetz Mobilität NRW auf das kommunale Mobilitätsmanagement. Dabei wird an den internen Prozessen in den Kommunen Nordrhein-Westfalens (NRW) angesetzt. Durch einen „Change-Prozess“ sollen die oftmals starren Zuschnitte der einzelnen Referate so vernetzt werden, dass Abteilungen besser zusammenarbeiten und zielgruppenspezifische Maßnahmen des Mobilitätsmanagements entwickeln. Zentral hierfür ist die Qualifizierung von Personal. Dazu wurde ein Lehrgang zur Ausbildung von kommunalen Mobilitätsmanager*innen konzipiert. Damit wird sichergestellt, dass die Grundprinzipien des Mobilitätsmanagements Eingang in die kommunale Planungspraxis finden. Die Mitgliedschaft im vom Bundesland NRW finanzierten Netzwerk ist zwar kostenlos, aber die Kommunen verpflichten sich zur Zusammenarbeit. Die Arbeit des Netzwerks wird von drei Koordinierungsstellen geleistet, die über das Bundesland NRW verteilt und bei den regional zuständigen SPNV-Aufgabenträgern bzw. Verkehrsverbänden angegliedert sind. So können vorhandene Strukturen genutzt und Abstimmungen erleichtert werden.

Die drei genannten Praxisbeispiele sind jeweils Teil eines regionalen und vernetzten Kooperationssystems mit ganz unterschiedlichen Strukturen. Darin spielen auch nicht-kommunale Akteure wie Industrie- und Handelskammern, Arbeitgeber- und Unternehmensverbände oder Verbände der Zivilgesellschaft eine große Rolle. Die Einbeziehung von Unternehmen kann beispielsweise über die Einrichtung von IHK-Netzwerkbüros realisiert und finanziell gefördert werden [13].

Aufgrund der selektiven Auswahl der untersuchten Beispiele kann hier keine umfassende Bewertung möglicher Kooperationsformen erfolgen. Dennoch lassen sich aus den analysierten Beispielen Faktoren ableiten, die als förderlich angesehen werden, um den Herausforderungen des zunehmenden

den Pendelverkehrs mit Ansätzen der integrierten Verkehrsplanung zu begegnen:

- Ausreichende Finanzierung
- Personal mit langfristiger Planungsperspektive
- Plattform für Austausch- und Vernetzung
- Bedarfe frühzeitig erkennen, Sensibilität für kommunale Problemlagen
- Stakeholder-Einbindung
- Verkehrsträger- und gemeindeübergreifendes Agieren
- Nutzung vorhandener Strukturen (z. B. Verkehrsverbund, Zweckverband)
- Multiplikatoren / Kümmerer „vor Ort“, z. B. in Form von Mobilitätsmanager*innen in den Kommunalverwaltungen
- Verkehrswende und ökologische Nachhaltigkeit als Zielorientierung

Bisher ist nachhaltige Verkehrspolitik zu sehr abhängig von den jeweiligen finanziellen Bedingungen, dem „Leidensdruck“ und der Motivation beziehungsweise dem Engagement der Akteure vor Ort. Zur Intensivierung der Bemühungen sind deshalb entsprechende nationale Vorgaben förderlich. In Frankreich beispielsweise dürfen Städte von Betrieben eine Nahverkehrsabgabe (Versement transport) verlangen. In Italien müssen Städte mit mehr als 150.000 Einwohnern eine Stelle für Mobilitätsmanager*innen schaffen [14]. Ebenso sind dort öffentliche und private Unternehmen mit mehr als 300 Mitarbeitenden verpflichtet, eine*n Mobilitätsmanager*in einzustellen [15]. Zwar werden auch in deutschen Städten und Kommunen zunehmend Mobilitätsmanager*innen eingestellt, aber eben auf freiwilliger Basis oder im Zusammenhang mit einer Mitgliedschaft in einem Netzwerk (siehe ZNM). Die Möglichkeiten für gesetzlich verankerte Verpflichtungen wären auch für die Erstellung von Planwerken zu prüfen. So wie ÖPNV-Aufgabenträger in den meisten Bundesländern verpflichtet sind, Nahverkehrspläne aufzustellen, könnte für besonders vom Pendelverkehr betroffene Regionen auch die Aufstellung eines Pendelverkehrskonzepts gesetzlich vorgeschrieben werden.

In Deutschland wird die Bewältigung des Pendelverkehrs bislang ausschließlich den Arbeitnehmenden oder den betroffenen Kommunen überlassen. Betriebliches Mobilitätsmanagement ist eine freiwillige Aufgabe der Unternehmen. Hier sollten Unternehmen im Rahmen ihrer gesellschaftlichen Verantwortung viel stärker in die Pflicht genommen werden, um für eine nachhaltige Mobilität der Beschäftigten zu sorgen. Aufgrund der starken ökologischen und sozialen Auswirkungen des Pendelgeschehens muss

seine nachhaltige Gestaltung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden werden, zu der alle Beteiligten ihren Beitrag leisten sollten. ■

¹ Teile des Textes sind dieser Studie entnommen.

² Einzelne Textteile der zusammengefassten Kurzdarstellung zu den Kooperationsformen wurden einer unveröffentlichten Kurzstudie entnommen.

QUELLEN

- [1] Hendzlik, M.; Lange, M.; Klöckner, P.; Lambrecht, M.; Frey, K.; Schmied, M.; Dzikkan, K.; Dross, M. (2022): Klimaschutzinstrumente im Verkehr – Bausteine für einen klimagerechten Verkehr. www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uebersicht_bausteine_klimavertraeglicher_verkehr_kliv_05-2022.pdf (Abruf: 19.07.2022)
- [2] Agora Verkehrswende (2022): Wende im Pendelverkehr. Wie Bund und Kommunen den Weg zur Arbeit fairer und klimagerechter gestalten können. www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2022/Pendlerverkehr/77_Pendlerverkehr.pdf (Abruf: 05.07.2022)
- [3] Dauth, W.; Haller, P. (2018): Berufliches Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort – Klarer Trend zu längeren Pendeldistanzen. IAB Kurzbericht 10/18, S. 4. <https://doku.iab.de/kurzber/2018/kb1018.pdf> (Abruf: 05.07.2022)
- [4] Nitschke, L.; Quentin, P.; Kanisius, F.; Schluckebier, K.; Burlon, N. S.; Buscher, J.; Deffner, J.; Bruns, A.; Stein, M.; Mühlhans, H.; Othengrafen, F.; Joost, J.-M. (2022): Pendeln verstehen – Status quo, Forschungsstand und Perspektiven. In: ISOE-Materialien Soziale Ökologie, Nr. 67, S. 9. <http://isoe-publikationen.de/fileadmin/redaktion/ISOE-Reihen/msoe/msoe-67-isoe-2022.pdf> (Abruf: 05.07.2022)
- [5] Burger, A.; Bretschneider, W. (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2021. UBA-Texte 143/2021. www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf (Abruf: 07.07.2022)
- [6] Schwedes, O.; Rammert, A. (2021): Was ist Integrierte Verkehrsplanung. Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen orientierten Planung. Technische Universität Berlin – Institut für Land- und Seeverkehr, FG Integrierte Verkehrsplanung, Berlin (Discussion Paper, 2020 (2)). www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/f993/Dokumente/Discussion_Paper/DPI5_SchwedesRammert.pdf (Abruf: 07.07.2022)
- [7] Parkhurst, G. (1995): Park and ride: could it lead to an increase in car traffic? In: Transport Policy, 2 (1), S. 15–23. www.researchgate.net/profile/Graham-Parkhurst/publication/222276916_Park_and_ride_Could_it_lead_to_an_increase_in_car_traffic/links/5715f39008ae16479d8adb81/Park-and-ride-Could-it-lead-to-an-increase-in-car-traffic.pdf (Abruf: 12.07.2022)
- [8] Holz-Rau, C.; Scheiner, J. (2020): Raum und Verkehr – Ein Feld komplexer Wirkungsbeziehungen. Können Interventionen in die gebaute Umwelt klimawirksame Emissionen wirklich senken? In: ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.): Wechselwirkungen von Mobilität und Raumentwicklung im Kontext gesellschaftlichen Wandels, Nr. 14. Hannover (Forschungsberichte der ARL), S. 90. <https://d-nb.info/1217657185/34> (Abruf: 07.07.2022)
- [9] Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2019): Hürden auf dem Weg zur Zukunftsstadt. Strategien für eine integrierte Stadt- und Verkehrspolitik (WISO Diskurs 12/2019), S. 9. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/15881.pdf> (Abruf: 07.07.2022)
- [10] Breidenbach, P.; Kambeck, R.; Matz, F.; Schmidt, C. M. (2013): Jeder für sich oder doch mehr für alle? Wege zu einer intensiveren regionalen Kooperation im Ruhrgebiet. In: Raumforschung und Raumordnung 71 (2), S. 143–156. www.researchgate.net/publication/271914221_Jeder_fur_sich_oder_doch_mehr_fur_alle_Wege_zu_einer_intensiveren_regionalen_Kooperation_im_Ruhrgebiet/fulltext/60a11c0792851cfd3389d3b/Jeder-fuer-sich-oder-doch-mehr-fuer-alle-Wege-zu-einer-intensiveren-regionalen-Kooperation-im-Ruhrgebiet.pdf?origin=publication_detail (Abruf: 07.07.2022)

Ruhrgebiet/fulltext/60a11c0792851cfd3389d3b/Jeder-fuer-sich-oder-doch-mehr-fuer-alle-Wege-zu-einer-intensiveren-regionalen-Kooperation-im-Ruhrgebiet.pdf?origin=publication_detail (Abruf: 07.07.2022)

- [11] Frick, H.-J.; Hokkele, M. (2008): Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. KommunalAkademie (Texte der KommunalAkademie, B. 4, S. 51 ff.). <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/05825.pdf> (Abruf: 07.07.2022)
- [12] Deiters-Schwedt, A.; Wilbert, K.; Baba, L. (2020): Wachsende Städte und ihr Umland – Wie kann Kooperation gelingen? Endbericht. Selbstverlag. empirica. Berlin. www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/Gutachten_2020-10-14_v.pdf (Abruf: 07.07.2022)
- [13] IHK BEMO (2022). www.ihk-bemo.nrw/ueber-uns/ (Abruf: 07.07.2022)
- [14] Ahrens, G.-A. (2008): Integrierte VEP-Anspruch und Wirklichkeit. In: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (Hrsg.): 100 Jahre DVWG. 1908–2008 Jubiläumsband: DVV Media Group, S. 148
- [15] Schade, M. (2019): Strategische Ansätze des Mobilitätsmanagements, Deutschland und Europa. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Mobilitätsmanagement. Ansätze, Akteure, Ausblick: Franz Steiner Verlag, S. 8. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2019/1/downloads/einfuehrung.pdf;jsessionid=63495A53198233DE430A3262FF9ECF78.live21303?__blob=publicationFile&v=1 (Abruf: 07.07.2022)



Uwe Böhme, Dr.-Ing.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Forschungsgruppe „Mobilität und Raum“, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund
uwe.boehme@ils-forschung.de



Thomas Klinger, Dr.
Leiter der Forschungsgruppe „Mobilität und Raum“, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund
thomas.klinger@ils-forschung.de



Andrea Dittrich-Wesbuer, Dr.-Ing.
Stellvertretende wissenschaftliche
Institutsleitung und stellvertretende
Leiterin der Forschungsgruppe
„Mobilität und Raum“, ILS – Institut
für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund
andrea.dittrich-wesbuer@ils-forschung.de



Christian Holz-Rau, Prof. Dr.-Ing.
ehem. Fachgebiet Verkehrswesen
und Verkehrsplanung, Fakultät
Raumplanung, Technische Universität
Dortmund
christian.holz-rau@tu-dortmund.de



Joachim Scheiner, Prof. Dr.,
Dipl.-Geogr.
Fachgebiet Verkehrswesen und
Verkehrsplanung, Fakultät Raumplanung,
Technische Universität
Dortmund
joachim.scheiner@tu-dortmund.de