

Burkhard Horn

## Strategiepapier „Klimaschutz und Mobilität“



Foto: Burkhard Horn

Im Auftrag der Stadt Freiburg im Breisgau

**Auftraggeber:**

Stadt Freiburg im Breisgau  
Garten- und Tiefbauamt  
Fehrenbachallee 12  
79106 Freiburg im Breisgau

**Auftragnehmer:**

Burkhard Horn  
Mobilität & Verkehr – Strategie & Planung  
c/o Bürozentrum Friedrichshain  
Pettenkoferstr. 16-18  
10247 Berlin  
+49 (0) 176 4048 9690  
[b.horn@burkhardhorn.de](mailto:b.horn@burkhardhorn.de)  
[www.burkhardhorn.de](http://www.burkhardhorn.de)

mit Unterstützung von:

Robert Follmer, infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH

Berlin, Januar 2021

## Inhalt

1. Einführung	4
1.1. Anlass/Ausgangslage	4
1.2. Charakter des Papiers/Ziele/strategische Einordnung	5
1.3. Vorgehensweise	6
2. Wo stehen wir?	7
2.1. Übergeordneter Rahmen: Stadt und Region – und der Rest der Welt	7
2.2. Zusammenfassung des Klimaschutzkonzepts (Teil Mobilität)	8
2.3. Andere relevante Strategien/Konzepte im Themenfeld Mobilität/Verkehr	9
2.4. Einordnung in die aktuelle Datenlage	10
2.5. Zwischenfazit: Wo sind die Defizite?	11
2.6. Exkurs: Auswirkungen der COVID-19-Pandemie	13
3. Herausforderungen und Leitfragen	14
4. Handlungsfelder	17
4.1. Übergreifende Themen	17
4.1.1. Die Story: Mehrwert für alle - wo wollen wir hin?	17
4.1.2. Integrierte Stadt- und Regionalentwicklung mit Bezug auf Mobilität und Verkehr	19
4.1.3. Daten	20
4.2. Zentrale inhaltliche Handlungsfelder	21
4.2.1. ÖPNV in Stadt und Region	21
4.2.2. Nahmobilität und öffentlicher Raum	24
4.2.3. Urbaner Wirtschaftsverkehr	25
4.2.4. Regulierung	25
4.3. Governance	28
4.3.1. Akteure/Abstimmungsformate	28
4.3.2. Konsistenz der Handlungsebenen	30
4.3.3. Kommunikation/Beteiligung/Akzeptanzförderung	31
4.3.4. Finanzierung/Priorisierung	32
5. Zusammenfassende Empfehlungen	33
6. Anhang: Mobilität in Freiburg – Wie sind die Bürgerinnen und Bürger unterwegs? (Ergebnispräsentation des infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, März 2020)	35
7. Quellenverzeichnis (Endnoten)	50

# 1. Einführung

## 1.1 Anlass/Ausgangslage

Mit der am 09.04.2019 vom Gemeinderat der Stadt Freiburg beschlossenen Fortschreibung des „Klimaschutzkonzepts Freiburg“ liegt eine umfassende und auf einem breiten Beteiligungsprozess basierende Grundlage für die Klimaschutzpolitik in Freiburg für die nächsten Jahre vor. Der Bereich Verkehr, in Freiburg für ca. 20% der CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich, ist in diesem Konzept unter der Überschrift „Handlungsfeld CO<sub>2</sub>-freie Mobilität“ berücksichtigt, unterlegt durch eine Liste von Maßnahmen, die aus der Gesamtheit der im Beteiligungsprozess gesammelten Vorschläge als „Schlüsselmaßnahmen“ ausgewählt wurden. In der Beschlussvorlage für den Gemeinderat zum Klimaschutzkonzept wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass *„die Wirksamkeit von Maßnahmen auf der Ebene der kommunalen Verkehrsplanung hinsichtlich der Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes sehr begrenzt bleibt.“*<sup>1</sup> Gleichwohl besteht in Politik und Öffentlichkeit eine hohe Erwartung hinsichtlich des Beitrags des Verkehrssektors zum Klimaschutz auch auf kommunaler Ebene. Vor diesem Hintergrund (und natürlich auch angesichts der objektiven Notwendigkeit aufgrund der Höhe der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen) kommt einer Konkretisierung und Fokussierung der im Klimaschutzkonzept unter der Überschrift „CO<sub>2</sub>-freie Mobilität“ vorgeschlagenen Maßnahmen bezüglich ihrer Wirksamkeit und Realisierbarkeit eine besondere Bedeutung zu.

Unterstrichen wird dies u. a. durch den Beschluss des Gemeinderats vom Dezember 2019 (*„Freiburger Klima- und Artenschutzmanifest und Umsetzung daraus abgeleiteter Maßnahmen zur Unterstützung der Zielerreichung“*)<sup>2</sup>, der zwar zu dem Schluss kommt, dass eine weitere Beschleunigung der CO<sub>2</sub>-Reduzierung gegenüber den Zielen des Klimaschutzkonzepts (Klimaneutralität bereits 2035?) kaum möglich ist, aber dennoch die Bedeutung eines stringenten Handlungskonzepts für den Bereich Mobilität unterstreicht. Hintergrund des Beschlusses war u. a. ein Kurzgutachten des Öko-Instituts, in dem Folgendes ausgeführt wird: *„Der Rückgang des motorisierten Personenverkehrs beträgt entgegen des Trends der vergangenen Jahre im ursprünglichen Zielszenario 2050 1 % jährlich. Dies wäre für eine Zielerreichung 2035 auf 5 % jährlich zu steigern. Der Verkehrsaufwand im motorisierten Individualverkehr müsste dazu innerhalb von 15 Jahren um 60 % reduziert werden, inklusive des Verkehrs auf der A5 und anderer Außerortsstraßen im Stadtgebiet. Der ÖPNV müsste im selben Zeitraum ganz erheblich ausgebaut werden, ebenso eine Verlagerung der Wege auf Fuß- und Radverkehr sowie elektrische Zweiräder erfolgen.“*<sup>3</sup> Für aktives kommunales Handeln sind diese Ausführungen allerdings nur bedingt hilfreich, da sie weder die dafür erforderlichen Maßnahmen konkret benennen noch die Frage der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Umsetzbarkeit adressieren.

Die Freiburger Diskussion kann nicht losgelöst vom übergeordneten politischen Rahmen gesehen werden. Die bundesweite Klimaschutzdiskussion hat seit 2019 eine zusätzliche Dynamik bekommen, vor allem aus folgenden Gründen:

- Die Dringlichkeit des Handelns ist durch immer alarmierendere Zahlen bezüglich des fortschreitenden Klimawandels und dessen Auswirkungen auf Mensch und Natur immer deutlicher geworden. Das Erreichen der Klimaziele der Bundesregierung ist fraglich, die Einhaltung der Vereinbarungen des Pariser Klimaabkommens steht auf der Kippe. Insbesondere beim Verkehrssektor bestehen große Bedenken, ob die bislang auf Bundesebene vorgesehenen Maßnahmen ausreichend sind. Der kommunalen Ebene kommt dadurch eine noch größere Bedeutung zu.
- Das zivilgesellschaftliche Engagement für eine aktivere Klimapolitik auf allen Ebenen hat (u. a. durch die Aktivitäten von „Fridays for Future“) stark zugenommen, was auch in der Kommunalpo-

litik deutlich spürbar ist. Dies verbreitert grundsätzlich zwar die Unterstützungsbasis auch für notwendige weitreichendere Maßnahmen, geht aber teilweise auch mit schwer erfüllbaren Erwartungshaltungen (auch bezüglich der kommunalen Handlungsspielräume) einher, was wiederum insbesondere die Verwaltungen vor neue Herausforderungen stellt.

Diese Gemengelage macht deutlich, dass gerade vor dem Hintergrund der Erwartungshaltungen und daraus resultierender Forderungen eine Tatsache immer wieder betont und kommuniziert werden muss: Wir brauchen die Mobilitäts- und Verkehrswende für den Klimaschutz. Aber nicht alle Elemente und Maßnahmen einer Mobilitäts- und Verkehrswende tragen im gleichen Maße zum Klimaschutz und zu einer Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei. Deshalb sind sie trotzdem nicht überflüssig, da sie auch auf andere wichtige politische Ziele im Sinne einer lebenswerten Stadt einzahlen (Verkehrssicherheit, Umweltqualität etc.). Eine Aufgabe dieses Papiers ist es, eine entsprechende Einordnung dieser Maßnahmen vorzunehmen.

## **1.2 Charakter des Papiers/Ziele/strategische Einordnung**

Ein umsetzungs- und effizienzorientiertes „Handlungskonzept Mobilität und Klimaschutz“ hat zwar zunächst das bestmögliche Einlösen der Reduktionsziele des Klimaschutzkonzepts im Bereich Mobilität zum Ziel. Es darf die CO<sub>2</sub>-Problematik aber nicht isoliert bzw. rein sektoral sehen, sondern muss sie in einen stadtpolitischen Gesamtzusammenhang stellen. Dabei geht es insbesondere in der öffentlichen Diskussion mit Politik und Stadtgesellschaft ganz wesentlich um eine Reduzierung der Nutzung des Autos als Privatfahrzeug – die im Freiburger Stadtgebiet trotz aller Bemühungen hinsichtlich der täglichen Kfz-Fahrten im Stadtgebiet bislang nicht abnimmt. Die (durch kommunalpolitische Maßnahmen nur sehr bedingt beeinflussbaren) fahrzeugseitigen Emissionen sind dabei nur ein Aspekt – die Lebensqualität für die in Freiburg lebenden Menschen ist auch durch andere Konsequenzen der Autonutzung betroffen, von der Verkehrssicherheit bis zum Flächenverbrauch. Oder umgekehrt: durch den Klimaschutz initiierte Maßnahmen mit dem Ziel einer reduzierten Autonutzung unterstützen häufig auch andere stadtpolitische Ziele. Deshalb können auch Maßnahmen, die rein rechnerisch einen vergleichsweise kleinen Beitrag zum Klimaschutz leisten, trotzdem einen relevanten Mehrwert für die Stadt und die dort lebenden Menschen haben. Schlussfolgerung: das Narrativ für den politisch-gesellschaftlichen Diskurs heißt in diesem Zusammenhang nicht „die Klimakatastrophe verhindern und die Welt retten“, sondern „Lebensqualität für Freiburg verbessern“, im Sinne einer vom Ende her gedachten, aber dennoch aus der Gegenwart entwickelten positiven Vision für Freiburg. Auch die aktuellen parallelen Diskussionen in Freiburg um einen Fuß- und Radentscheid sind in diesem Kontext zu sehen. Sie können (ungewollt) den Fokus auf zwar wichtige, aber unter Klimaschutzaspekten nur begrenzt wirksame Handlungsschwerpunkte und Maßnahmen verengen.

Dieses Papier kann und soll das integrierte und umfassende Klimaschutzkonzept (KSK) von 2019 nicht ersetzen, sondern ergänzen. Das KSK bleibt die wesentliche Grundlage für die Klimaschutzpolitik der Stadt Freiburg. Hier geht es um eine Weiterentwicklung und Schärfung im Handlungsfeld Mobilität und Verkehr, mit einem Fokus auf größtmögliche Wirkung im Bereich der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Der Blick ist dabei eher einer von außen mit dem Ziel, unabhängig Handlungsempfehlungen zu formulieren, die gleichwohl die freiburgspezifischen kommunalpolitischen Rahmenbedingungen sowie die konkreten Umsetzungsmöglichkeiten nicht außer Acht lassen. Deshalb spielen auch Empfehlungen eine besondere Rolle, die sich mit Maßnahmen befassen, die im weitesten Sinne dem Thema „Governance“ zuzuordnen sind und Bereiche wie Organisation, Kooperationsformate und Kommunikation betreffen. Somit geht es im Folgenden vorrangig um strategische Empfehlungen im Sinne eines konsistenten und zielorientierten Gesamthandelns der Akteure, weniger um konkrete Einzelmaßnahmen.

Es gibt aus mehreren anderen Städten Beispiele für strategische Konzepte im Themenfeld „Klimaschutz und Verkehr“ (z. B. der „Klimaplan Verkehrsentwicklung“ der Stadt Göttingen<sup>4</sup>). Das Land Baden-Württemberg fördert u. a. über das Kompetenznetz „Klima Mobil“<sup>5</sup> Maßnahmen und Konzepte von 15 Kommunen mit dem Fokus auf besondere Wirksamkeit hinsichtlich der Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, auch in Freiburg (vgl. Kap. 2.2).

Auch zu vielen im Folgenden aufgeführten Handlungsfeldern und Maßnahmen gibt es zahlreiche auch für Freiburg interessante Best-Practice-Beispiele aus dem In- und Ausland. In einzelnen Fällen wird direkt auf bestimmte Beispiele hingewiesen. Es würde aber den Rahmen dieses Papiers sprengen, dies für alle Themen zu recherchieren und darzustellen. Es gibt verschiedene Organisationen und Institutionen, die solche Beispielsammlungen führen und pflegen, teilweise auch über Online-Datenbanken bereitstellen, teils generell, teils themenbezogen (z. B. für die Themen Radverkehr<sup>6</sup> oder Mobilitätsmanagement<sup>7</sup>). Derzeit wird im Rahmen des vom Bund getragenen und u. a. von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützten „Nationalen Kompetenznetzwerk für nachhaltige Mobilität“ (NaKoMo)<sup>8</sup> ein Online-Nachschlagewerk für das Thema „Mobilität vor Ort“ mit dem Namen „Mobilikon“ aufgebaut, das auch eine umfangreiche Best-Practice-Sammlung enthalten wird<sup>9</sup>.

Last not least: Auch wenn an vielen Stellen des Textes auf Hemmnisse und Hürden für eine ambitionierte klimaschutzorientierte kommunale Verkehrspolitik hingewiesen bzw. bei manchen aktuell diskutierten Maßnahmen vor einer Überschätzung ihrer Wirkungen gewarnt wird – dieses Strategiepapier soll nicht entmutigen. Im Gegenteil: Schon jetzt haben die Kommunen mehr Möglichkeiten für den Wandel, als ihnen oft bewusst ist, erst recht im Zusammenspiel mit einer klaren strategischen Ausrichtung, die den Horizont erweitert, und entsprechenden Prioritäten.

### **1.3 Vorgehensweise**

Dieses strategisch ausgerichtete Handlungskonzept basiert auf einer Analyse verschiedener bestehender Grundlagen, einer kontinuierlichen Abstimmung mit dem Auftraggeber und vertiefenden Gesprächen mit ausgewählten Akteuren und Experten. U. a. sind folgende ausgewählte Arbeitsschritte zu nennen:

#### Analyse

- Klimaschutzkonzept der Stadt Freiburg 2019
- Ergänzendes Kurzgutachten Öko-Institut
- Weitere Konzepte und Rahmenplanungen im Bereich Mobilität/Verkehr mit Freiburger Bezug (Verkehrsentwicklungsplan 2020, Green-City-Masterplan u. a.)
- Sonderauswertung „Mobilität in Deutschland“ 2017 für Freiburg
- Wesentliche Programme/Konzepte/Beschlüsse auf Bundes-/Landesebene mit Bezug zum Thema

#### Abstimmung

- Entwicklung erster Leitthesen und Einschätzungen zu einzelnen Handlungsfeldern, Vorabstimmung mit der Verwaltung
- Workshop zur strategischen Ausrichtung des Papiers mit ausgewählten Akteuren aus Freiburg und weiteren Experten
- Vertiefende Einzelgespräche
- 1. Zwischenpräsentation im Mobilitätsausschuss des Gemeinderats der Stadt Freiburg am 08.07.2020

- 2. Zwischenpräsentation im Mobilitätsausschuss des Gemeinderats der Stadt Freiburg am 18.11.2020

## 2. Wo stehen wir?

### 2.1 Übergeordneter Rahmen: Stadt und Region – und der Rest der Welt

Die Welt ändert sich fortlaufend – auch in Freiburg. Ein belastbares Handlungskonzept zum Thema „Klimaschutz und Mobilität“ muss diesen Wandel gerade bei einem so stark auf individuellen Handlungsentscheidungen basierenden Thema wie Mobilität einbeziehen und darf nicht auf einem statischen Gegenwartsbild aufbauen. Dies betrifft Aspekte wie Demographie, ökonomische Rahmenbedingungen, Trends bei Wohnformen und Siedlungsentwicklung, Freizeitverhalten, Einstellungsveränderungen etc. Ein paar Beispiele:

- Die jetzige Entwicklung der Motorisierung in Freiburg ist noch stark von Zuwächsen bei den Altersgruppen „50+“ geprägt – bei den Jüngeren sieht es aber ganz anders aus, das Auto verliert an Bedeutung. Im ländlichen Raum wiederum ist die Attraktivität des eigenen Autos quer durch alle Schichten und Altersgruppen weitgehend ungebrochen.
- Aus Sicht mancher Akteure ist die Mobilitäts- und Verkehrswende nicht nur politische Notwendigkeit, sondern auch bereits weitgehender gesellschaftlicher Konsens (etwa gestützt auf die Umweltbewusstseinsbefragungen des Umweltbundesamts) – man müsse „einfach“ nur noch „machen“. Andere bezweifeln dies angesichts des realen Verhaltens der Bevölkerung, auch für Freiburg. Zumindest im bundesweiten Kontext legen die vielfältigen Widerstände gegen konkrete Maßnahmen vielerorts nahe, dass es zwar ein allgemeines Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Veränderung geben mag, dass aber gerade für die Akzeptanz grundlegender Veränderungen, die ggf. auch das eigene Mobilitätsverhalten betreffen, noch viel Überzeugungsarbeit geleistet werden muss.
- Dass für das rechtzeitige Erreichen der Klimaziele rein technologische Lösungen (z. B. bei den Antriebstechniken) nicht ausreichen, ist zwar weitgehend fachlicher Konsens – dennoch besteht in Teilen von Politik und Öffentlichkeit immer noch ein sehr starker Technologiefokus, was wiederum die Umsetzung verhaltensbezogener Maßnahmen erschwert.
- Viele rahmensetzende Aspekte, von der Siedlungsentwicklung bis zur Organisation der Arbeitswelt, haben zwar eine ganz erhebliche Relevanz für den Klimaschutz gerade auch im Themenfeld Mobilität, reagieren aber bezüglich der Wirkung von Veränderungen mit einer großen „zeitlichen Trägheit“ – und stehen deshalb nur wenig im tagespolitischen Fokus, obwohl darüber vielleicht auf lange Sicht bei Ergreifen zielführender Maßnahmen entscheidende positive Effekte erreicht werden können.

Diese vielfältigen Aspekte eines übergreifenden fachlichen und auch politischen Kontextes muss ein Handlungskonzept immer im Auge behalten, basierend auf einer möglichst guten Datenlage (vgl. auch Kap. 3). Dabei ist im Einzelfall auch ein kleinräumiger Blick hilfreich, etwa bezüglich Bevölkerungswachstum und Demographie, um mit entsprechenden Mobilitätsangeboten, aber auch der Steuerung der räumlichen Entwicklung reagieren zu können (dies gilt für die Stadt wie die Region).

Eine weitere Verlagerung der Wege innerhalb der Stadt weg vom Auto und hin zum Umweltverbund ist sehr wünschenswert und unterstützt viele stadtpolitische Ziele im Hinblick auf Lebensqualität – trägt allerdings hinsichtlich der territorialen Gesamtbilanz nur begrenzt zur Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei, auch angesichts des bereits erreichten hohen Niveaus von Rad- und Fußverkehr bei

der Verkehrsmittelwahl der Freiburger Bevölkerung. Da beim für die im Klimaschutzkonzept formulierten Ziele zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zugrunde gelegten Territorialprinzip der Verkehr aus der/in die Region (der deutlich stärker durch das Automobil geprägt ist als der Binnenverkehr innerhalb Freiburgs) eine wesentliche Rolle spielt, muss dieser bei der Betrachtung der Handlungsfelder und Maßnahmen eine stärkere Rolle spielen als bisher. Dass hierbei neue (und vielfach noch ungelöste) Fragen hinsichtlich Zuständigkeiten, Finanzierung, Kooperationsformen etc. auftreten, darf kein Hindernis für diese Horizonterweiterung sein. Die Bedeutung dieser Verkehre wird auch durch die in Kap. 2.4 dargestellten Daten unterstrichen. Auch der reine Durchgangsverkehr (über A 5 bzw. B 3 und B 31) hat erhebliche Relevanz, hier sind die Einflussmöglichkeiten der Stadt allerdings noch geringer und allenfalls marginal.

## 2.2 Zusammenfassung des Klimaschutzkonzepts (Teil Mobilität)

Das 2019 beschlossene Klimaschutzkonzept (KSK) der Stadt Freiburg<sup>10</sup> setzt ehrgeizige Ziele (Verschärfung des Minderungsziels bei den Pro-Kopf-Emissionen von CO<sub>2</sub> auf -60% bis 2030, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 erreichen zu können). Da der Anteil des Sektors Verkehr an den auf dem Gebiet der Stadt Freiburg erzeugten CO<sub>2</sub>-Emissionen ca. 20% beträgt, wird dem Themenfeld Mobilität im KSK eine entsprechende umfassende Bedeutung zugemessen. Dabei wird zurecht darauf hingewiesen, dass Maßnahmen am Kraftfahrzeug selbst, vor allem durch entsprechende Emissionsstandards für PKW, hierbei eine besonders hohe Bedeutung haben und dass die Einflussmöglichkeiten kommunalen Handelns in diesem Sektor begrenzt sind. Gleichwohl werden im KSK eine Vielzahl von Maßnahmen im Themenfeld Mobilität und Verkehr vorgeschlagen, auch basierend auf dem aufwändigen Beteiligungsverfahren mit der Einbindung von Bürgerschaft, Initiativen und Verbänden.

Das Zielszenario des KSK für den Sektor Verkehr basiert u. a. auf folgenden Annahmen:

- Reduzierung der jährlichen spezifischen motorisierten Verkehrsleistung im Stadtgebiet um 1% pro Jahr ab sofort
- Steigerung des ÖPNV-Anteils an der Verkehrsleistung von heute 22% auf 60% im Jahr 2050
- Anstieg der Elektrifizierung der Busflotte von 5% heute auf 100% im Jahr 2050

Zum Erreichen dieser ausgesprochen ambitionierten Annahmen werden im KSK grundsätzliche Handlungsstrategien und Umsetzungspfade definiert, eine (eher allgemein gehaltene) Vision formuliert und schließlich aus einer Vielzahl von Maßnahmen unterschiedlicher Relevanz und Körnigkeit 9 prioritäre Maßnahmen herausgearbeitet:

- *Lastenradbasierte Logistik*
- *Ausbau der regionalen Radverkehrsinfrastruktur für Pendler\*innen*
- Gutachterliche Prüfung zu rechtlichen Möglichkeiten und Auswirkungen von Maßnahmen zur weiteren Reduktion des PKW-Verkehrs
- *Betriebliches Mobilitätsmanagement (Pilotprojekt, Kampagne und Förderung)*
- Verstärkte Parkraumbewirtschaftung
- ***Umfassende Erprobung von E-Bussen, Umstellung auf ausschließliche Beschaffung emissionsfreier Fahrzeuge***
- Umsetzung vorrangiger Stadtbahnerweiterungen, Planungsprozess für zusätzliche Erweiterungen
- *Ausbau des Mobilitätskonzeptes des ÖPNV insbesondere für Pendler\*innen*
- Geschwindigkeitsreduzierung – Ausschöpfung von Möglichkeiten für Tempo-30-Zonen

Im Beschluss des Gemeinderats werden wiederum die *kursiv* dargestellten Maßnahmen als Schlüsselmaßnahmen herausgestellt, die komplette Umstellung der VAG-Busflotte auf Elektrofahrzeuge gilt darüber hinaus als eines von neun Leuchtturmprojekten des gesamten KSK. Die weiteren, als nicht prioritär eingestuften Maßnahmenvorschläge (zu großen Teilen aus dem Beteiligungsprozess resultierend) betreffen das gesamte Spektrum der kommunalen Verkehrspolitik, mit Schwerpunkt auf weiteren Verbesserungen für Fuß- und Radverkehr sowie den ÖPNV. Ihre Relevanz für den weiteren Umsetzungsprozess bleibt unklar.

Im KSK wird mehrfach auf die Bedeutung der Pendlerverkehre bzw. der Mobilität im regionalen Kontext hingewiesen, ebenso auf die Notwendigkeit, durch „push“-Maßnahmen auch über Regulierung und Einschränkungen die Verlagerung von MIV-Fahrten auf umweltfreundlichere Verkehrsträger zu unterstützen. Bei den neun als prioritär eingestuften Maßnahmen findet sich dies aber nur begrenzt wieder. Zusätzlich blendet die weitere Fokussierung auf fünf Schlüsselmaßnahmen im Gemeinderatsbeschluss das Thema „push“-Maßnahmen komplett aus (auch wenn sich diese in der das KSK zusammenfassenden Broschüre wiederum teilweise wiederfinden). Und schließlich fehlen (mit Ausnahme des Themas Mobilitätsmanagement) weitgehend Maßnahmen, die sich mit dem Bereich Kommunikation befassen bzw. dem notwendigen gesellschaftlichen Diskurs, der einen so umfassenden Transformationsprozess, wie ihn eine Mobilitäts- und Verkehrswende darstellt, begleiten sollte. Bis auf den Hinweis auf fehlendes Personal in den zuständigen Verwaltungen setzt sich das KSK auch nicht mit anderen strukturellen Governance-Fragen auseinander (z. B. Zuständigkeiten, Kooperationsbedarfe, Finanzierungsmöglichkeiten). Damit werden zentrale Handlungsbereiche nicht adressiert. Dies war allerdings vermutlich auch keine Aufgabenstellung.

Dass grundsätzlich im KSK der Schwerpunkt auf Maßnahmen gelegt wird, die sich weitgehend im Einflussbereich der Freiburger Politik befinden, ist nachvollziehbar. Insofern ist auch die Herausstellung der Antriebsumstellung bei den Stadtbussen als Leuchtturmprojekt konsequent, zumal diese innerhalb der Schlüsselprojekte in Hinsicht auf die Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen am direktesten und hinsichtlich der Wirkung am verlässlichsten abschätzbar ist. Gleichwohl muss bezweifelt werden, ob dieses stark auf Angebote im Sinne von „pull“-Maßnahmen (und hier wiederum auf den Bereich Infrastruktur fokussierende) Maßnahmenportfolio die richtigen Schwerpunkte adressiert und ausreicht, um die eingangs dargestellten Ziele zu erreichen bzw. den dem Zielszenario zugrunde liegenden Annahmen gerecht zu werden.

### **2.3 Andere relevante Strategien/Konzepte zum Themenfeld Mobilität/Verkehr**

Für die Erstellung des KSK sind bereits die damals vorliegenden relevanten verkehrspolitischen Strategien und Konzepte mit Klimabezug der Stadt Freiburg ausgewertet worden, etwa der Verkehrsentwicklungsplan (VEP) 2020 (Beschluss 2008), der Luftreinhalteplan (bzw. der seinerzeit laufende Fortschreibungsprozess), das Radverkehrskonzept 2020 (Beschluss 2013) oder das Carsharing-Konzept.

Auch der (teilweise parallel zum KSK erarbeitete) „Masterplan Green-City“ für die Stadt Freiburg (Fertigstellung im August 2018) hat bestehende Strategien und Konzepte im Bereich Mobilität/Verkehr ausgewertet. Dies geschah zwar (gemäß der Aufgabenstellung) vorrangig im Hinblick auf das Thema Luftreinhaltung, kann jedoch in weiten Teilen auch auf das Thema Klimaschutz bezogen werden. Neben den bereits erwähnten Konzepten wurden u. a. der Lärmaktionsplan, die Konzepte zum Stadtbahnausbau und zur Breisgau-S-Bahn, der Regionale Nahverkehrsplan 2014-2017 und die Potenzialanalyse bzw. Machbarkeitsstudie zum Ausbau von Radschnellwegen in der Region ausgewertet. Die Autoren des Masterplans kommen zu dem Schluss, dass die bisherigen Maßnahmen vor allem auf den

Binnenverkehr abzielen. „Ein Schwerpunkt des Masterplans Green-City sollte daher bei Maßnahmen liegen, die den Sprung an bzw. über die Stadtgrenze wagen.“<sup>11</sup> Ergänzend wird festgestellt, dass Freiburg bislang „weitgehend eine Pull-Strategie“ verfolgt hat und dass die damit verbundenen Maßnahmen nur geringe Auswirkungen auf den Quell-/Zielverkehr haben – mit der Schlussfolgerung, dass für das Thema Luftreinhaltung verstärkt Push-Maßnahmen zu ergreifen sind. Die im Rahmen des Masterplan entwickelten Maßnahmenpakete sind teilweise darauf ausgerichtet und greifen auch den Bereich Mobilitätsmanagement und Kommunikation auf. Analogschlüsse für das Thema Klimaschutz und Mobilität erscheinen durchaus zulässig.

Auf die übrigen, teilweise bereits erwähnten Strategien und Konzepte, auch zu eher spezifischen Themen wie Elektromobilität, Carsharing oder Fahrradverleihsystem, soll hier nicht im Detail eingegangen werden, hier kann auf die im Rahmen des KSK und des Masterplans Green-City vorgenommenen Auswertungen verwiesen werden, die für dieses Papier als Grundlage übernommen worden sind.

Näher eingegangen werden soll hier noch kurz auf das als „Kompetenznetz“ konzipierte neue Programm „Klima Mobil“ des Landes Baden-Württemberg. In dessen Rahmen werden insgesamt 15 Modellkommunen für die Umsetzung von hochwirksamen Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr gefördert, darunter auch Freiburg. Das Freiburger Projekt „Attraktives P+R-Angebot in der Region Freiburg (Pull) bei gleichzeitiger Reduzierung und Verteuerung des Kfz-Parkangebots (Push) im Bereich der Stadt Freiburg“ formuliert das Ziel der Verlagerung von Personenverkehrsanteilen vom MIV auf den ÖV und adressiert sowohl das Handlungsfeld Pendlerverkehr als auch das Thema Regulierung. Da bei diesem Projekt allerdings zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Strategiepapiers gerade erst die Konzeptionsphase begonnen hat und noch völlig ungewiss ist, welche konkrete Maßnahmen real umgesetzt werden, ist es für eine Bewertung noch zu früh. Grundsätzlich kann aber die hier angestrebte Kombination von angebotsverbessernden und regulierenden Maßnahmen durchaus auch für andere Handlungsfelder interessant sein und Vorbildcharakter haben.

## **2.4 Einordnung in die aktuelle Datenlage**

Das KSK selbst enthält in seinem Datenteil interessante Zahlen, die erste Hinweise zur Einordnung der Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen im Hinblick auf die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen geben. So werden auf Freiburger Stadtgebiet ca. 60% der MIV-Wege im Ziel- und Quellverkehr bzw. im Durchgangsverkehr zurückgelegt, aber nur 40% im Binnenverkehr<sup>12</sup>. Beim Wirtschaftsverkehr sind die Größenordnungen ähnlich. Wenn man bedenkt, dass die Wege im Ziel- und Quellverkehr sowie im Durchgangsverkehr in der Regel deutlich länger sind als im Binnenverkehr, dürfte der Anteil dieser Wege an der Verkehrsleistung (und damit den durch den Kfz-Verkehr erzeugten CO<sub>2</sub>-Emissionen) noch deutlich höher sein. Dazu kommt, dass die Jahresfahrleistungen im Straßenverkehr im Freiburger Stadtgebiet in den vergangenen Jahren stetig angestiegen sind – trotz Rückgang des Anteils des Autoverkehrs beim „klassischen“, auf die Anzahl der Wege bezogenen Modal-Split der Freiburger Bevölkerung.

Die Daten aus dem „Masterplan Green-City“ bestätigen die Aussagen des KSK zur Bedeutung des Pendlerverkehrs und weisen insbesondere auf das Wachstum dieser Wege hin (+ 25% innerhalb von 10 Jahren)<sup>13</sup>. Im Zuge der Erarbeitung des Masterplans erhobene Daten u. a. zu Nutzung der Auslastung der P+R-/B+R-Anlagen zeigen deutlich die Angebotsdefizite auf, die gerade auch für den Ein- und Auspendlerverkehr durchaus von Relevanz sind.

Nach Angaben des Amtes für Statistik der Stadt Freiburg pendelten im Jahr 2019 an Werktagen durchschnittlich rund 69.900 Personen nach Freiburg ein bzw. 25.700 aus. Dabei war die Zahl der

Einpendler seit 2004 um 12%, die Zahl der Auspendler sogar um 25% angestiegen (gerade letzteres ist ein sehr interessanter und für die Maßnahmendiskussion nicht uninteressanter Trend).

Umfassende Aussagen zum Verkehrsverhalten der Freiburger Bevölkerung liefert u. a. eine Sonderauswertung der (im Auftrag des Bundes vom ifas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH und vom Institut für Verkehrsforschung des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR) durchgeführten) bundesweiten Erhebung „Mobilität in Deutschland“ 2017<sup>14</sup> (auf andere vorliegende Erhebungen, die aufgrund unterschiedlicher Erhebungsdesigns nur sehr bedingt vergleichbar sind, wird hier nicht näher eingegangen, für die grundsätzlichen Aussagen in diesem Papier ist das auch nicht von Belang). Danach hat der „Umweltverbund“ (aus ÖPNV, Rad- und Fußverkehr) einen Anteil von etwa 2/3 an allen von der Freiburger Bevölkerung zurückgelegten Wegen (einschließlich Ziel- und Quellverkehr). Im Binnenverkehr ist dieser Anteil noch deutlich höher. Dabei fällt auf, dass der ÖPNV trotz des qualitativ hochwertigen Angebots mit 16% einen vergleichsweise niedrigen Anteil aufweist. Der PKW-Anteil schwankt innerhalb des Freiburger Stadtgebiets stark (zwischen 21 und 50%). Auf die Verkehrsleistung (also die Länge der zurückgelegten Wege) bezogen liegt der Anteil des Autoverkehrs für das gesamte Stadtgebiet bei knapp 50%. Rad- und Fußverkehr erreichen hier aufgrund der geringeren Wegelängen zusammen nur 9% (gegenüber 50% bei der Anzahl der Wege). Carsharing (als ein zentraler Baustein sogenannten „neuer Mobilitätsangebote“) ist in Freiburg deutlich weiter verbreitet als in Vergleichsstädten (17% der Haushalte sind Carsharing-Kunden und haben meist kein eigenes Auto, allerdings ist die Nutzungsfrequenz sehr unterschiedlich). Für die strategische Maßnahmenkonzeption schließlich noch wichtig: nur gut ein Drittel der Wege sind dem meist im Hauptfokus stehenden Wegezweck „Arbeit, Ausbildung, dienstliche/geschäftliche Wege“ zuzuordnen, aber fast ebenso viel dem Wegezweck „Freizeit“. Eine umfangreiche Präsentation zu dieser Untersuchung ist diesem Papier als Anhang beigelegt.

Für eine strategische Betrachtung des Handlungsfeldes „Klimaschutz und Mobilität“ lassen sich aus diesen Daten folgende vorläufige zusammenfassende Schlussfolgerungen ableiten:

- Der verkehrspolitisch grundsätzlich sehr positiv zu bewertende hohe Anteil von Fuß- und Radverkehr beim Verkehrsverhalten der Freiburger Bevölkerung hat aufgrund der vergleichsweise geringen Verkehrsleistung (die zu Fuß oder per Rad zurückgelegten Wege sind deutlich kürzer als beim ÖPNV bzw. beim Auto) nur begrenzte Auswirkungen auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen.
- Die Ein- und Auspendlerverkehre (mit längeren Wegen und deutlich höherem Anteil des Kfz-Verkehrs als beim Binnenverkehr der Freiburger Bevölkerung) haben erheblichen Einfluss auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Freiburger Stadtgebiet. Deshalb ist die Betrachtung der „Tagesbevölkerung“ auf Freiburger Stadtgebiet (also unter Einrechnung der Ein- und Auspendler) wichtig.
- Ein- und insbesondere auch Auspendlerverkehre nehmen stetig zu – eine besondere Herausforderung für die zu ergreifenden Maßnahmen im Hinblick auf Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, die letztlich auch Fragen hinsichtlich der räumlichen Gesamtentwicklung in der Region aufwirft.
- Das Maßnahmenspektrum darf sich nicht nur auf den Berufs- und Ausbildungsverkehr fokussieren – insbesondere der Freizeitverkehr braucht größere Aufmerksamkeit.

## **2.5 Zwischenfazit: Wo sind die Defizite?**

Grundsätzlich ist die kommunale Verkehrspolitik der letzten Jahrzehnte in Freiburg eine Erfolgsgeschichte, auch unter Klimaschutzaspekten. Dies zeigen nicht zuletzt die Daten zur Verkehrsmittelwahl der Freiburger Bevölkerung für die Wege innerhalb der Stadtgrenzen. Besonders hervorzuheben ist die hohe Kontinuität bei den Angebotsverbesserungen im ÖPNV und auch für den Radverkehr, die sich

vielerorts im Stadtbild widerspiegelt. Anerkannt wurde dies u. a. 2017 im „Städteranking zur nachhaltigen Mobilität“ von Greenpeace, in dem Freiburg als „Paradebeispiel einer deutschen Stadt, die frühzeitig eine Verkehrspolitik entwickelt hat, die das Auto nicht länger zum Maß aller Dinge überhöht“<sup>15</sup>, herausgestellt wurde.

Es bestehen nichtsdestotrotz auch im Binnenverkehr noch weitere Potenziale für Verlagerungen vom Auto auf klimafreundlichere Verkehrsmittel, hinsichtlich des absoluten Reduktionspotenzials bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen sind diese allerdings von begrenzter Relevanz.

Trotz all dieser positiven Entwicklungen gibt es im Hinblick auf den Klimaschutz und die im KSK für den Verkehrssektor formulierten Ziele noch erhebliche Defizite und „offene Baustellen“, die bei einem strategischen Handlungskonzept „Klimaschutz und Verkehr“ berücksichtigt werden müssen:

- Es ist nicht gelungen, die Motorisierung der Freiburger Bevölkerung zu reduzieren. Der relative Wert (PKW/1.000 EW) bleibt seit Jahren relativ konstant, in absoluten Zahlen steigt der PKW-Bestand in Freiburg (analog zur Bevölkerungszunahme).
- Dies gilt erst recht für die Region wo auch der relative Wert der Motorisierung kontinuierlich steigt.
- Da in der Folge dieser Entwicklungen auch die Kfz-Verkehrsleistung auf den Freiburger Straßen steigt, bleibt der CO<sub>2</sub>-Ausstoß durch den Autoverkehr weiterhin hoch. Fortschritte bei der Senkung der Emissionen an der Quelle (und in geringem Maße) bei der Umstellung auf Elektrofahrzeuge werden durch die Entwicklung der Verkehrsleistung, aber auch durch den Trend zu größeren Fahrzeugen mit Verbrennungsantrieb wieder eingebüßt.
- Die bislang im Vordergrund der kommunalen Verkehrspolitik stehenden Maßnahmen und auch die im KSK formulierten Ansätze adressieren diese Problematik unzureichend.
- Dabei ist unbestritten, dass auf einen wesentlichen Teil dieser Wege (insbesondere die in der Region entstehenden), die die Ursache für diese kritische Entwicklung darstellen, durch Handeln der Stadt Freiburg nur schwer Einfluss genommen werden kann. Dies wird im KSK auch zurecht klar konstatiert und es ist nachvollziehbar, dass sich das KSK auf die Maßnahmen beschränkt, für die zumindest eine Chance besteht, dass sie durch entsprechendes Handeln der Freiburger Akteure auch umsetzbar sind. Vor dem Hintergrund der im KSK gesetzten Ziele muss man sich aber dennoch der Herausforderung stellen, wie dieses Problem angegangen werden kann. Hier besteht bislang eine erkennbare Diskrepanz zwischen Zielen und Maßnahmen. Dies gilt auch für die Schlüsselmaßnahmen (vgl. Kap. 2.2).
- Diese Diskrepanz wird auch angesichts der im KSK formulierten Vision für das Jahr 2050 (bzw. 2030) deutlich. Sie verbleibt vermutlich auch deshalb sehr im Allgemeinen, weil alle Beteiligten wissen, dass das Erreichen des Zielszenarios mit den vorgeschlagenen Maßnahmen unwahrscheinlich ist.
- Ebenso fehlt nicht nur im KSK eine klare Priorisierung der formulierten Maßnahmen (die gerade vor dem Hintergrund der begrenzten Ressourcen wichtig wäre).
- Auch auf der strategisch-konzeptionellen Ebene der Mobilitäts- und Verkehrsplanung für Freiburg zeichnet sich mittelfristig ein Handlungsbedarf ab. Der VEP von 2008 (mit dem Zielhorizont 2020) ist nicht mehr ausreichend aktuell. Andere zwischenzeitlich erstellte Konzepte wie der „Masterplan Green-City“ (vgl. Kap. 2.3) haben keinen ausreichend breiten und vertiefenden Fokus. Das muss nicht heißen, dass umgehend ein neuer „klassischer“ VEP erstellt werden muss, auch angesichts des erwähnten Handlungsdrucks. Aber eine integriert angelegte Strategie, die die unterschiedlichen Handlungsfelder zusammenführt und hinsichtlich Wechselwirkungen, Synergien und Priorisierungen betrachtet, erscheint gerade unter klimapolitischen Gesichtspunkten als ausgesprochen hilfreich. Die geplante Erarbeitung eines „Klimamobilitätsplans“ mit dem Ziel einer deutlichen Reduzierung der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen durch „eine integrierte

Betrachtung verschiedenster Maßnahmen, deren Bewertung, das Ableiten von besonders wirksamen Maßnahmen und schließlich das Festlegen einer ‚Roadmap‘ für die Umsetzung<sup>16</sup> kann, auch wenn sie auf Dauer einen umfassenden Verkehrsentwicklungsplan nicht ersetzt, hier ein wichtiger Ansatz sein.

- Mobilität und der als Folge daraus entstehende Verkehr hängen eng mit dem übergeordneten Kontext von Raum- und Siedlungsentwicklung zusammen. Dieser Zusammenhang wird zwar benannt, aber kaum durch Maßnahmen adressiert – sicherlich auch deshalb, weil hier ebenfalls die Einbeziehung der Region wichtig, aber zugleich schwierig ist.
- Das KSK sowie andere maßgebliche Rahmenplanungen und Konzepte befassen sich nur marginal mit dem Thema Diskurs/Kommunikation/Prozess. Dies betrifft sowohl die Frage, wie die für die Umsetzung der zentralen Maßnahmen wichtige Akteure an einem Strang ziehen können, als auch die Einbindung der Zivilgesellschaft in einen lang andauernden Prozess. Da die Mobilitäts- und Verkehrswende auch stark das individuelle Verhalten der Bevölkerung tangiert, ist dieses Thema aber von großer Relevanz.
- Dies betrifft auch alle Themen, die im weitesten Sinne mit dem Begriff „Governance“ verbunden sind. Für viele entscheidende Maßnahmen gerade beim schwierigen Themenfeld der Verbindung von Stadt und Region ist eine Auseinandersetzung mit der Frage von Strukturen, Zuständigkeiten, Kooperationen etc. unverzichtbar, wenn man etwas bewegen will.

## 2.6 Exkurs: Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Ein Strategiepapier auf kommunaler Ebene zum Thema „Klimaschutz und Mobilität“ im Jahr 2020 kann die Entwicklungen um die Coronavirus-Pandemie nicht komplett ausblenden, auch wenn zum Zeitpunkt der Erstellung des Papiers völlig offen erscheint, ob die Pandemie langfristige und dauerhafte Effekte auf Mobilität in Stadt und Region haben wird – und welche Effekte das ggf. sein werden. Allerdings: je länger die Pandemie andauert, desto höher erscheint die Wahrscheinlichkeit, dass bestimmte Auswirkungen doch von längerer Dauer und von der Bedeutung her größer sein werden als anfangs gedacht. Einige Fragen sind offenkundig:

- Wie hoch sind die mittel- und langfristigen Risiken für den ÖPNV (Nutzung, Akzeptanz, Finanzierung etc.)?
- Die Krise bietet die Chance für temporäre Pilotprojekte zu anderem Umgang mit dem öffentlichen Raum – soll/kann das verstetigt werden? Ist der in diesem Zusammenhang mancherorts zu beobachtende Zuwachs beim Radverkehr dauerhaft?
- Oder gibt es parallel eine Renaissance des Autoverkehrs, mit unterm Strich negativen Auswirkungen, nicht nur auf die Klimabilanz?
- Wir haben unseren Alltag teilweise anders gestaltet: flexiblere Anfangszeiten, Homeoffice, Wertschätzung der Nähe – was bleibt davon, mit welchen Auswirkungen auf die Mobilität?

Es scheint mittlerweile weitgehend unstrittig, dass bestimmte Auswirkungen gerade in den Städten unvermeidbar sind und deshalb eine Anpassung von kommunalpolitischen Strategien sinnvoll sein kann (immer in Abhängigkeit von der jeweiligen Ausgangslage). Ein im September 2020 erschienenes gemeinsames Strategiepapier von Deutschem Städtetag, Deutschem Städte- und Gemeindebund, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Deutschen Institut für Urbanistik und Agora Verkehrswende befasst sich ausführlich mit dieser Thematik<sup>17</sup>. Es liegt auf der Hand, dass die in den letzten Monaten gewonnenen Erkenntnisse bei strategisch angelegten Konzepten berücksichtigt werden müssen, u. a. um a) mit daraus erwachsenden Risiken umzugehen (z. B. für den ÖPNV) und b) positive Entwicklungen

möglichst zu verstetigen, soweit sie auf die strategischen Ziele der Freiburger Stadtpolitik (z. B. beim Klimaschutz) einzahlen. Dies kann sich auch auf strukturelle Themen beziehen, die direkten Einfluss auf Mobilität und Verkehr haben. Ein Beispiel: Wenn es gelingt, durch ein Verstetigen von nur einem kleinen Teil der oben erwähnten Veränderungen in der Alltagsgestaltung (z. B. gestaffelte Anfangszeiten für Arbeit, Schule und Universität oder ein Tag Homeoffice pro Woche für die Branchen, in denen dies möglich ist, unter Berücksichtigung der jeweiligen individuellen Möglichkeiten der Menschen) die Verkehrsspitzen morgens und nachmittags abzuflachen, könnte dies vielfältige positive Auswirkungen haben, z. B.:

- Erhebliche Vorteile für den ÖPNV (nicht nur hinsichtlich der Akzeptanz aufgrund dann höherer Platzverfügbarkeit, auch hinsichtlich der Angebotsgestaltung bei begrenzten finanziellen Mitteln)
- Mehr Spielräume bei der Gestaltung der öffentlichen Straßenräume auch zur Umverteilung von bisher vom fließenden Kfz-Verkehr genutzten Flächen zugunsten anderer Nutzungen

In Amsterdam sind mittlerweile bereits Vereinbarungen zwischen der Stadt und den Hochschulen bzw. wichtigen Arbeitgebern zur Entzerrung der Anfangszeiten geschlossen worden<sup>18</sup>.

Offen ist derzeit, welche mittel- und langfristigen Auswirkungen die Corona-Krise auf die finanziellen Rahmenbedingungen für die Kommunen haben wird. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass die Nachfrage- und Ertragsverluste im ÖPNV, die momentan zum großen Teil durch Rettungsschirme ausgeglichen werden, auch noch mittelfristig nachwirken werden. Schon um das heute bestehende ÖPNV-Angebot zu sichern, werden bei sinkenden Fahrgelderlösen möglicherweise höhere Finanzmittel aus kommunalen Haushalten erforderlich sein. Dies wird ggf. eine noch schärfere Priorisierung von Maßnahmen erforderlich machen, da sich parallel auch die Mittelkonkurrenz zu anderen wichtigen Bereichen wie Soziales oder Bildung verschärfen könnte.

### **3. Herausforderungen und Leitthemen**

Vor dem Hintergrund der aktuellen Datenlage, der gegebenen Rahmenbedingungen, der derzeitigen Entwicklungen und der Analyse des KSK sowie weiterer Strategien, Rahmenplanungen und Konzepte lassen sich folgende Kernthesen für die Herausarbeitung einer Strategie für die Stadt Freiburg zum Umgang mit dem Handlungsfeld „Klimaschutz und Mobilität“ formulieren:

#### Den Horizont erweitern: Mobilität und andere Politikfelder

Wirksame Klimaschutzpolitik im Hinblick auf Mobilität betrifft eine ganze Reihe weiterer Politikfelder. Dies bezieht sich vor allem die Frage, wie man in strukturellen Handlungsfeldern einen dämpfenden Einfluss auf den Verkehrsaufwand nehmen kann, ohne die Mobilität einzuschränken. Dies betrifft u. a. die z. T. bereits an anderer Stelle angesprochenen Fragen der Organisation der Arbeitswelt (Stichwort Homeoffice), vor allem aber das Thema Raum- und Siedlungsentwicklung (vgl. Kap. 4.1.2): Wie lassen sich dezentrale Strukturen stärken, die es den Menschen ermöglichen, ihre Bedürfnisse mit kürzeren Wegen und weniger Aufwand wahrzunehmen? Auch wenn hier vieles nicht im direkten Einflussbereich der Stadt Freiburg liegt, muss das Thema adressiert werden.

#### Technologische Innovationen: wichtig – aber bei weitem nicht ausreichend

Es ist unbestritten, dass die Klimaschutzpotenziale im Verkehrssektor nicht einfach zu heben sind und darüber hinaus direkte Minderungspotenziale vor allem über Veränderungen bei der Antriebstechnik von Kraftfahrzeugen umgesetzt werden können, die allerdings wiederum nur sehr begrenzt im Einflussbereich der Kommunen liegen (allenfalls bei kommunalen Fuhrparks bzw. öffentlichen Flotten, z.

B. im Stadtbusverkehr). Es wäre nun genau die falsche Schlussfolgerung, deshalb die Rolle der Kommunen zu vernachlässigen und nur auf technologischen Fortschritt und Digitalisierung zu setzen (was leider von einigen Akteuren vor allem auf Bundesebene propagiert wird). Im schlechtesten Fall kann dies zu Rebound-Effekten mit verstärkter Autonutzung führen (wie diese etwa teilweise beim automatisierten Fahren befürchtet wird). Klimaschutzmaßnahmen müssen auch das individuelle Verkehrsverhalten adressieren, gerade in den Städten, da die Maßnahmen über die CO<sub>2</sub>-Minderung hinaus einen generellen Mehrwert für die urbane Lebensqualität bedeuten können. Wenn man zusätzlich betrachtet, wie lange es dauert, bis technologische Veränderungen am Fahrzeug tatsächlich relevante Wirkung in der Breite zeigen, wird deutlich: sie allein können die Welt nicht retten, der Umbau des Verkehrssystems hin zu nachhaltigen Verkehrsträgern ist unverzichtbar. Gleichwohl sollten die Kommunen, allein schon um der Vorbildwirkung willen, ihre Spielräume in diesem Themenfeld ausnutzen (wie in Freiburg teilweise auch bereits geschehen). Das gilt auch für Maßnahmen wie Ausbau der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge.

Innovation beschränkt sich natürlich nicht nur auf neue Technologien beim Kraftfahrzeug. Gerade in den Bereichen Sharing, Pooling oder Mikromobilität gibt es eine Vielzahl von Akteuren und Angeboten, die Einsatzfelder und Märkte in den Kommunen suchen. Eine Stadt wie Freiburg sollte selbstverständlich grundsätzlich offen für Innovationen im Mobilitätssektor sein, sie aber gleichzeitig einordnen in den strategischen mobilitätspolitischen Handlungsrahmen und dabei sorgfältig Aufwand und Nutzen betrachten – gerade bezüglich des Klimaschutzes.

#### Multimodalität stärken

Eine wesentliche Erkenntnis u. a. aus den Mobilitätserhebungen der letzten Jahre ist, dass die Bereitschaft zu Veränderungen im Verkehrsmittelwahlverhalten dann besonders stark ausgeprägt ist, wenn mehrere unterschiedliche Optionen zur Wahrnehmung der unterschiedlichen Mobilitätsbedürfnisse zur Verfügung stehen. Wenn mit solchen unterschiedlichen Optionen auf die jeweiligen individuellen Bedürfnisse (Wegezweck, Wegelänge, Kombination von Wegen, Witterung...) differenziert reagiert werden kann, können festgefahrene Einstellungen und Verhaltensmuster leichter aufgebrochen werden. Auch die Autonutzung kann in einem multimodalen Verkehrsangebot noch ihren Platz haben – als eine mögliche Option, zu der es aber attraktive Alternativen gibt und deren Nutzung in einen angemessenen Regulierungsrahmen eingebettet ist. Dass Multimodalität am Alltag im städtischen Raum leichter zu reduzieren ist als auf dem Land, steht außer Frage. Aber auch dort können und müssen Abhängigkeiten vom PKW und Monomodalität reduziert werden (auch durch die intermodale Gestaltung von Wegen).

#### Zentrale Rolle des ÖPNV

Vor dem beschriebenen Hintergrund wird dem öffentlichen Nahverkehr für das Erreichen der Klimaziele des KSK eine zentrale Bedeutung zukommen. Allerdings sind gerade hier substanzielle Veränderungen nur mit viel Aufwand (Geld und Zeit) zu erreichen. Dazu kommt, dass gerade dort, wo die höchsten Minderungspotenziale bestehen, die Rahmenbedingungen am schwierigsten sind – beim Verkehr aus der und in die Region. Die Weiterentwicklung bestehender Konzepte wie der Breisgau-S-Bahn oder dem Ausbau des Stadtbahnnetzes wird eine wichtige Rolle spielen - aber damit ist es nicht getan. Auch bei den betrieblichen Angeboten im Schienen- wie auch im Busverkehr gibt es noch viel Verbesserungspotenzial, das aber nur aktiviert werden kann, wenn die erforderlichen Ressourcen (Geld, Personal) zur Verfügung stehen. Es wird auch um ganz neue Ansätze gehen (u. a. im Bereich der Intermodalität und mit neuen Angebotsformen), wenn man den notwendigen Quantensprung erreichen will, einschließlich der Frage, ob die bestehenden administrativen und organisatorischen Strukturen für diese Aufgabe noch zeitgemäß sind.

## Fuß- und Radverkehr im Gesamtkontext kommunalen Klimaschutzes

Das Zu-Fuß-Gehen und das Radfahren sind die stadtvträglichsten Verkehrsarten. Gerade sie haben einen besonders unmittelbaren Nutzen für stadträumliche Qualität und gute Bedingungen für das Leben im urbanen Raum, ganz abgesehen von ihren grundsätzlichen Vorzügen wie geringem Flächenverbrauch, weitgehender Emissionsfreiheit oder ihrem Beitrag zur Gesundheitsförderung. Die Stärkung von Fuß- und Radverkehr kann auch weitergehende Veränderungen bei der individuellen Verkehrsmittelwahl bzw. der Einstellung zur Autonutzung initiieren. Mit stärkerer Verbreitung von E-Bikes und dem Bau von regionalen Radschnellverbindungen gilt dies in Grenzen auch über die Stadtgrenzen hinaus. Dennoch können gesamtstädtisch (und erst recht regional) betrachtet wesentliche Mobilitätsbedürfnisse nicht allein mit diesen beiden Verkehrsarten abgedeckt werden. Diese Einordnung darf gerade im Hinblick auf die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht aus den Augen verloren werden.

### Der richtige Mix zwischen Regulierung und Angebot („push“ und „pull“)

Neue und attraktive Angebote sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, die private Autonutzung weiter zu reduzieren. So lange allerdings parallel die Attraktivität des eigenen Autos in der jetzigen Form bestehen bleibt (Verfügbarkeit, Kosten, Reisezeit etc.), stellen neue Angebote im ÖPNV oder beim Radverkehr häufig keinen ausreichenden Anreiz dar, um tatsächlich auf andere Verkehrsmittel umzusteigen. Es gibt da keinen Automatismus. Umso wichtiger sind deshalb parallel Maßnahmen, die aus dem Gemeinwohlinteresse heraus die private Autonutzung regulieren, z. B. über angemessene Entgelte für die Nutzung des knappen öffentlichen Raums (etwa beim Parken), straßenverkehrsrechtliche Eingriffe für eine verträglichere Verkehrsabwicklung (Geschwindigkeitsbegrenzungen u. a.) oder bauordnungsrechtliche Regulierungen (z. B. beim Stellplatzbau). Dabei muss immer deutlich werden, dass diese Maßnahmen kein Selbstzweck sind, sondern Ergebnis einer sorgfältigen Abwägung mit dem Ziel eines Mehrwerts für die gesamte Stadtbevölkerung.

### „Governance“: notwendiger struktureller Rahmen

Effiziente Klimaschutzpolitik im Bereich Mobilität braucht funktionierende Strukturen auf verschiedenen Ebenen als zentrale Voraussetzung für die Umsetzung geeigneter Strategien und Maßnahmen. Dies reicht von „klassischen“ Themen wie Personal- und Finanzausstattung (als grundlegender Voraussetzung) über die Frage von Zuständigkeiten bis zu neuen Formaten für Kooperationen und abgestimmte Verantwortlichkeiten (z. B. beim regionalen ÖPNV) oder für Finanzierungsmodelle bei komplexen Maßnahmen. Im weiteren Sinne gehören dazu auch die Themen Kommunikation und Beteiligung – auch dafür braucht es Verantwortlichkeiten, Strukturen, Personal und Finanzen.

### Setzung von Prioritäten

Die bereits erwähnten technologischen Aspekte außen vor gelassen müssen Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrsbereich immer sorgfältig hinsichtlich ihres Reduktionspotenzials bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen geprüft und entsprechend priorisiert werden. Angesichts der dargestellten Datenlage heißt dies, dass der regional wirksame Verkehr stärker in den Fokus genommen werden muss, also die längeren Wege mit entsprechend höherer Verkehrsleistung und bislang hohen Autoanteilen bei der Verkehrsmittelwahl. Das heißt nicht, dass vor allem im Binnenverkehr wirksame Maßnahmen, etwa für den Rad- und Fußverkehr unwichtig wären (s. o.). Aber vorwiegend darauf zu setzen (auch weil viele Initiativen aus der Zivilgesellschaft sich hier mit hoher öffentlicher Aufmerksamkeit besonders stark engagieren), würde vor allem angesichts der begrenzten Ressourcen der öffentlichen Hand (Finanzen, Personal) unter dem Klimaschutzaspekt zu einer falschen Priorisierung führen. Diese notwendige Einordnung in den gesamtpolitischen Rahmen braucht einen ausreichenden Konsens mit den Akteuren aus der Zivilgesellschaft.

## Diskurs mit der Gesellschaft: der Mehrwert der Verkehrswende für alle

Über allem steht: Klimaschutz im Verkehrssektor braucht nicht nur politische Mehrheiten, sondern auch eine ausreichende Akzeptanz in der Gesellschaft, über die Aktiven aus Initiativen und Verbänden hinaus. Der dafür notwendige Diskurs benötigt nicht nur Ressourcen und Strukturen (s. o.), sondern auch ein positives Zukunftsbild, ein Narrativ, das den Mehrwert einer Mobilitäts- und Verkehrswende für die Lebensqualität in der Stadt (und damit für alle dort lebenden Menschen, aber auch die Wirtschaft) vermittelt – und damit auch „schwierige“ Maßnahmen in diesem Kontext besser vermittelbar macht. Oder anders ausgedrückt: Es geht unter der Überschrift „gesellschaftliche Akzeptanz“ um mehr als um Mehrheiten im Gemeinderat. Ein positives Zukunftsbild muss auch Antworten für diejenigen bieten, für die eine Mobilitäts- und Verkehrswende Härten und Einschränkungen mit sich bringt und für die das Umsteigen auf Alternativen zum MIV aufgrund ihrer spezifischen Lebenssituationen besonders schwierig ist. Die Mobilitäts- und Verkehrswende ist auch ein soziales Thema. Hilfreich kann es nicht nur in diesem Zusammenhang sein, genderspezifische Aspekte der Mobilitätsplanung deutlich stärker in den Blick zu nehmen. So haben Frauen im Durchschnitt komplexere Mobilitätsmuster als Männer, übernehmen mehr Versorgungswege (Stichwort „Begleitmobilität“), kombinieren häufig unterschiedliche Wegezwecke miteinander und brauchen entsprechende Angebote, um klima- und stadtverträglich unterwegs zu sein. Auch deshalb darf sich ein solches Zukunftsbild nicht allein aus den Anforderungen des Klimaschutzes heraus begründen – es geht um zukunftsfähige und konsistente Stadtpolitik insgesamt. Die derzeit vielerorts zu beobachtende Reduzierung einer positiven Vision auf das Bild einer „autofreien Innenstadt“ adressiert zwar ein wichtiges Thema und Handlungsfeld, greift aber zu kurz (vgl. auch Kap. 4.1.1).

## **4. Handlungsfelder**

Dieses Papier hat einen strategischen Fokus. Es kann und soll nicht alle denkbaren Maßnahmen und Handlungsfelder aufzeigen, sondern die Themen benennen, die unter dem Aspekt Klimaschutz und Mobilität von besonderer Relevanz sind und derzeit hinsichtlich der Aktivitäten der Stadt Freiburg (und ggf. auch anderer Akteure) besonderen Handlungsbedarf aufweisen. Dies ist bei den nachfolgend aufgeführten Aspekten zu berücksichtigen. Genauso wichtig: Kaum ein Handlungsfeld und kaum eine Maßnahme können isoliert betrachtet werden. Es gibt in der Regel immer Wechselwirkungen mit anderen Themen. Dies gilt gerade für „push“ und „pull“: Viele Angebotsmaßnahmen können nur dann die beabsichtigte volle Wirkung entfalten, wenn parallel ergänzende regulierende Ansätze umgesetzt werden. Ein integrativer Blick auf die Thematik ist unverzichtbar.

### **4.1 Übergreifende Themen**

#### **4.1.1 Die Story: Mehrwert für alle – wo wollen wir hin?**

Die Klimaschutzdebatte leidet u. a. daran, dass sie sich (durchaus verständlich) auf das Verhindern einer Katastrophe fokussiert. Was meistens fehlt, ist komplementär dazu ein Zukunftsbild, das mehr ist als die abstrakte Perspektive einer geretteten Welt. Die Menschen wissen, dass der Klimawandel eine Bedrohung von ungeheurer Dimension ist – und doch ist er für viele eine zu abstrakte Vorstellung, um daraus unmittelbare Notwendigkeiten für das eigene Handeln abzuleiten.

Dies trifft auch auf das Handlungsfeld Mobilität und Verkehr zu. Wie in Kap. 3 bereits erwähnt kann der für den Klimaschutz notwendige Beitrag des Sektors Verkehr nicht nur durch technologische Maßnahmen am Kraftfahrzeug erreicht werden – die Mobilitäts- und Verkehrswende benötigt auch Verhaltensänderungen bei den einzelnen Menschen und adressiert somit die gesamte Gesellschaft. Ein positives Zukunftsbild als begleitendes Narrativ für den gesellschaftlichen Diskurs muss die große Chance anschaulich machen, die ein solcher Wandel für die Lebensqualität aller mit sich bringen kann. Die Menschen müssen sich in ihrem Lebensalltag dort wiederfinden, als anschaulicher Blick in eine positive Zukunft, aber abgeleitet aus der Gegenwart. Eine solche Vision verträgt keine Unterteilung in „gut“ und „böse“. Der Wandel braucht zwar einen moralischen Kompass – aber keinen moralischen Zeigefinger.

Ein solches Zukunftsbild für Freiburg unter der Prämisse „lebenswerte Stadt“ zu entwickeln bedeutet, das Thema Klimaschutz in einen breiteren Kontext einzubetten und herauszulösen aus der oben beschriebenen Reduzierung auf die „Verhinderung der Katastrophe“. Dies bietet gleichzeitig die Chance, die vielen anderen positiven Aspekte der Mobilitätswende für das Leben in der Stadt sichtbar zu machen, von Luftreinhaltung und Lärmreduzierung bis zu höherer Verkehrssicherheit und einer hohen Aufenthaltsqualität für die öffentlichen Räume (es geht auch um Schönheit...).

Auch die Erarbeitung des Zukunftsbilds ist ein Prozess und kann diskursive Elemente einbeziehen, gerade um unterschiedliche Lebenswelten einzubeziehen, auch unter Genderaspekten. Folgende Gesichtspunkte sollten dabei neben den schon erwähnten grundsätzlichen Erwägungen eine Rolle spielen (teilweise finden sich darunter auch Themen, die später bei den möglichen Kernthemen eines Handlungskonzepts noch konkretisiert werden):

- Der Klimaschutz als ein wesentlicher konstituierender Rahmen für die Mobilitäts- und Verkehrswende muss als Begründungszusammenhang natürlich auftauchen – aber eben als Rahmen, nicht als wesentlicher Inhalt. Der Inhalt fokussiert auf das konkrete Leben in der Stadt.
- Eine Bild der Zukunft muss die Vielfalt des Ortes abbilden, auf den sie sich bezieht. Die ganz unterschiedlichen Lebenssituationen der Menschen müssen berücksichtigt werden, und damit die ganze Stadt einschließlich der Gebiete, die nicht so im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen – es geht also um wesentlich mehr als nur die Innenstadt.
- Der öffentliche Raum ist der Ort, den (fast) alle Bewohner\*innen und Besucher\*innen der Stadt in unterschiedlicher Art und Weise benutzen und wahrnehmen. Für viele Menschen ist der öffentliche Raum ihr zweites „Wohnzimmer“ (manchmal sogar fast das erste). Dort müssen auch der Wandel und der daraus resultierende Mehrwert für alle sichtbar werden, deshalb ist er auch wesentlicher Schauplatz des Zukunftsbildes. Insofern kann auch das Quartier eine geeignete Bezugsebene für die Entwicklung von Zukunftsbildern sein.
- Die Mobilitäts- und Verkehrswende als wichtiges Element der Klimaschutzpolitik Freiburgs ist mit einem veränderten Verhalten verbunden, mit mehr ÖPNV, Fuß- und Radverkehr – aber dies ist kein Selbstzweck, sondern es dient einer besseren Lebensqualität für alle und ist Bestandteil eines integrierten Gesamtkonzepts. Ein Zukunftsbild muss dies vermitteln und den Nutzen für alle deutlich machen. Dazu gehört im Übrigen auch das Funktionieren der Stadt hinsichtlich der Ver- und Entsorgung, des Handels und der übrigen Bereiche der Wirtschaft. Auch das Auto wird weiterhin eine Rolle spielen – aber eine ganz andere als heute.
- Die Gestaltung der Zukunft der Stadt hinsichtlich der wesentlichen Funktionen Wohnen, Handel, Gewerbe, Freizeit etc. hat erhebliche Wechselwirkungen mit dem Themenfeld Mobilität und Verkehr. Gemischte lebendige Quartiere im Sinne einer „Stadt der kurzen Wege“ können die Stadt und den öffentlichen Raum im positiven Sinne neu prägen. Deshalb ist auch dieser Wandel Teil eines konsistenten Zukunftsbildes.

- Auch wenn ein Zukunftsbild für Freiburgs Mobilität natürlich Freiburg darstellt, ist Freiburg dennoch keine Insel, die sich vom Umland abschotten kann oder will. Ein Narrativ für die Zukunft muss deutlich machen, dass die Menschen aus dem Umland weiterhin willkommen sind und dass sie selber von diesem Wandel profitieren können.
- Last not least: ein gutes positives Zukunftsbild braucht starke Bilder und eine einfache Sprache.

Zum Prozess der Entwicklung eines gemeinsamen Zukunftsbildes können auch begleitende Projekte gehören, die Mut machen und Anreize setzen, auf dieses Zielbild hinzuarbeiten. Damit sind vor allem gut kommunizierbare Maßnahmen bzw. Aktionen machen, die einen Erlebniswert schaffen und mehr sind, als sektorale Verbesserungen für eine Verkehrsart (wie etwa Pop-Up-Bikelanes). Ein durchaus auch auf Freiburg übertragbares Beispiel ist der „Tag des guten Lebens“ in Köln, an dem jedes Jahr zivilgesellschaftlich organisiert von der „Agora Köln e. V.“ (und unterstützt von der Stadt) für ein ganzes Quartier sichtbar gemacht wird, wie öffentlicher Raum schöner und lebenswerter werden kann, wenn er anders genutzt wird – und wo es gelingt, eine große Breite der Stadtgesellschaft zu erreichen, auch die Skeptiker\*innen, was eine Mobilitäts- und Verkehrswende betrifft.<sup>19</sup>.

#### 4.1.2 Integrierte Stadt- und Regionalentwicklung mit Bezug auf Mobilität und Verkehr

Dass Mobilitätsbedürfnisse und der daraus resultierende Verkehr eng mit der Siedlungsentwicklung zusammenhängen, ist mittlerweile eine Binsenweisheit – aber nichtsdestotrotz besteht bei dieser zentralen Steuerungsmöglichkeit in Bezug auf ein nachhaltiges Mobilitätssystem auch auf lange Sicht noch erheblicher Handlungsbedarf. Dies betrifft die Stadt Freiburg innerhalb der Stadtgrenzen direkt, ist aber vor allem auch eine Frage der Region und der Möglichkeiten, hier stärker kommunenübergreifende Strategie zu entwickeln und durch wirksame Instrumente zu unterstützen.

In Freiburg selbst ist seit geraumer Zeit eine klare Neuausrichtung der Kommunalpolitik auf eine nachhaltige und verkehrssparende Siedlungsentwicklung zu erkennen. Dazu zählen u. a. folgende Prinzipien und Maßnahmen:

- Bei neuen Quartiersentwicklungen möglichst starke Nutzungsmischung (Wohnen, verträgliches Gewerbe, Versorgungs-, Bildungs-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen), keine reinen „Schlafstädte“
- Bei der Standortfindung für neue Quartiere Vorrang für die Erweiterung der Kernstadt und wirksame Begrenzung der Siedlungsentwicklung in den Ortschaften (je näher an der Kernstadt desto höher die Nutzung der Verkehrsmittel des Umweltverbunds, vgl. Kap. 4.2.1), zur Siedlungsentwicklung in der Region s. u. bzw. in Kap. 4.3.1
- Ausschöpfung von Nachverdichtungspotenzialen im Bestand
- Schaffung qualitativ hochwertiger öffentlicher Räume in neuen Quartieren und im Bestand
- Entwicklung neuer Quartiere und Nachverdichtung im unmittelbaren Umfeld attraktiver (möglichst schienengebundener) ÖPNV-Angebote (ÖPNV-Angebot existiert vor Bezug neuer Siedlungen)
- Ausrichtung der anstehenden Fortschreibung des Flächennutzungsplans (FNP) an diesen Prinzipien unter besonderer Berücksichtigung der „Verkehrssparsamkeit“ von Entwicklungsmaßnahmen

Gerade bei wachsenden Städten wie Freiburg ist eine solche strategische und steuernde Ausrichtung der Siedlungsplanung besonders wichtig.

Im regionalen Kontext bestehen demgegenüber erhebliche Hürden. Die Interessenlagen der einzelnen Gebietskörperschaften sind im Regelfall wenig kongruent. Die kommunale Planungshoheit steht regionalen Ansätzen bei der Siedlungsentwicklung in der Regel entgegen. Freiwillige Kooperationen sind eher selten, Strukturen mit verbindlichen Regelungen die absolute Ausnahme. Dies liegt auch daran,

dass alle bisherigen, weitgehend auf wenige Einzelfälle beschränkten Aktivitäten in der Region Freiburg auf freiwilligen Ansätzen basieren müssen, da für andere Überlegungen bislang keine ausreichende rechtliche Grundlage vorhanden ist. Gleichwohl gibt es hierzu bereits einige Aktivitäten des Stadtplanungsamts der Stadt Freiburg. Wichtig: Einzelvorhaben interkommunaler Kooperation leisten nur dann einen Beitrag zum Klimaschutz im Verkehr, wenn sie tatsächlich die Anforderungen an Verkehrssparsamkeit, Ausrichtung an ÖPNV-Achsen usw. erfüllen.

Es gibt aber eine Reihe von Beispielen in Deutschland, die auch für die Region Freiburg interessant sein könnten, von regionalen Flächennutzungsplänen bis zu interkommunalen Verbänden mit unterschiedlichen Kompetenzen und Aufgabenstellungen (vgl. aktuelle Veröffentlichung des Instituts für Städtebau und Wohnungswesen<sup>20</sup>). Aber auch diese basieren in der Regel bislang auf Freiwilligkeit. Nichtsdestotrotz ist die fehlende Rechtsgrundlage kein Grund, auf das Forcieren freiwilliger Kooperationen zu verzichten. Der Handlungsdruck steigt für alle Beteiligten. Es geht dabei nicht nur um neue Wohngebiete, sondern auch um Standortentscheidungen für neue Gewerbegebiete oder Freizeiteinrichtungen mit größerem Einzugsbereich.

Ein u. a. durch die Corona-Pandemie wieder stärker in den Fokus gerückter Ansatzpunkt sind Versuche, durch die Förderung von Homeoffice und flexibleren Arbeits- bzw. Schulanfangszeiten einen Beitrag zur Verkehrsvermeidung bzw. zur effizienteren Nutzung von Infrastrukturen zu leisten (und durch die Entzerrung von Spitzenzeiten damit auch eine auf die gesamte Betriebszeit bezogene effizientere und höhere Auslastung des ÖPNV zu ermöglichen). Dies ist gerade auch für den regionalen ÖPNV mit seinen begrenzten Kapazitäten in den Spitzenzeiten interessant. Dazu braucht es aber gemeinsame Anstrengungen von Kommunen und Arbeitgebern (vgl. Kap. 2.6).

Eine bislang eher (zu) wenig beachtete „Baustelle“ ist der Freizeitverkehr auch im regionalen Kontext. Der hohe Anteil des Freizeitverkehrs an allen Wegen ist bereits in Kap. 2.4 erwähnt worden. Bei den (vergleichsweise langen) Freizeitwegen der Freiburger Bevölkerung ins Umland spielt das Auto eine ganz erhebliche Rolle. Dies ist nicht nur eine verkehrsplanerische Herausforderung, sondern auch eine Frage der Regional- und Freiraumplanung: Welche Freizeit- und Naherholungsangebote finde ich im nahen Wohnumfeld vor und wie komme ich dahin? Wie können – über den Schienenverkehr der Breisgau-S-Bahn hinaus – ÖPNV-Angebote u. a. auch am Wochenende so gestaltet werden, dass sie auch im Freizeitverkehr attraktive Alternativen zum Autoverkehr bieten? Können sich auch in diesem Bereich neue Angebote und parallele regulierende Maßnahmen („push“ und „pull“) ergänzen?

#### **4.1.3 Daten**

Eine gute Datenlage ist eine wesentliche Prämisse, um Maßnahmen möglichst wirkungsorientiert planen und umsetzen zu können. Freiburg ist hier in weiten Teilen bereits gut aufgestellt. Das in Erstellung befindliche Verkehrsmodell kann zukünftig für viele maßnahmenbezogene Fragestellungen zusätzliche wertvolle Aussagen liefern, auch weil es in seiner gesamtstädtischen Ausrichtung helfen kann, den häufig zu beobachtenden Betrachtungsfokus von der Innenstadt auch auf andere Stadtbereiche zu lenken. Da das neue Verkehrsmodell über Freiburg hinaus auch die Landkreise Emmendingen und Breisgau-Hochschwarzwald abbildet, wird es auch für regionale Fragestellungen nutzbar sein.

Eine Synchronisierung der Auswertungen der beiden vorliegenden Haushaltsbefragungen zum Mobilitätsverhalten (Sonderauswertung „Mobilität in Deutschland“ (MiD) 2017/Erhebung zur Erstellung eines Verkehrsmodells 2016) unter Berücksichtigung der unterschiedlichen räumlichen und zeitlichen Bezüge könnte auch für die Kommunikation hilfreich sein. Eine zukünftige neue Haushaltsbefragung

sollte ggf. eine größere Stichprobe umfassen, um belastbare Ergebnisse auch für kleinere räumliche Einheiten (z. B. Stadt-/Ortsteile) bzw. Wegebeziehungen zu liefern.

Unabhängig davon könnten vor dem Hintergrund der Bedeutung der regional wirksamen Verkehre bessere (und ggf. auch kleinmaßstäbliche) Daten zu strukturellen Entwicklungen im Umland hilfreich sein (Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung, Mobilitätsverhalten, Einstellungen etc.).

Für alle Daten (von der Beschaffung bis zur Aufbereitung) gilt: Sie sind kein Selbstzweck. Sie müssen konkreten Zwecken dienen, die den übergeordneten Zielen der Mobilitäts- und Verkehrspolitik dienlich sind. Auch ihre sinnvolle Nutzung ist mit Ressourcenbedarf verbunden. Und vor allem für das regionale Verkehrsmodell ist zu berücksichtigen, dass es auch passende Strukturen und Verantwortlichkeiten braucht, um damit zielorientiert arbeiten zu können (vgl. Kap. 4.3).

## **4.2 Zentrale inhaltliche Handlungsfelder**

### **4.2.1 ÖPNV in Stadt und Region**

Wenn es darum geht, in Bezug auf die Verkehrsleistungen relevante Minderungen beim PKW-Verkehr (und dadurch auch eine Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen) zu erreichen, spielt der öffentliche Verkehr eine zentrale Rolle, da nur er auf absehbare Zeit eine attraktive Alternative für längere Wege darstellen kann, auch als zentrales Element von intermodalen Wegekettten. Wichtig sind hierbei u. a. folgende Aspekte:

- Hinsichtlich des Anteils am Modal-Split stagniert der Anteil des ÖPNV in Freiburg bezüglich der Anzahl der zurückgelegten Wege trotz erheblicher Investitionen und Angebotsverbesserungen (bei durchaus substanzieller Steigerung der absoluten Fahrgastzahlen und damit auch der personenbezogenen Verkehrsleistung). Die Bedeutung des Radverkehrs bezogen auf die Anzahl der Wege ist parallel kontinuierlich gestiegen. Eine stadtbereichsbezogene Analyse der MiD 2017 deutet darauf hin, dass die ÖPNV-Nutzung im gesamten Stadtgebiet relativ ähnlich ist (der Modal-Split liegt überall zwischen 15 und 20%). Bei den anderen Verkehrsarten gibt es deutlich größere Unterschiede. Die Autonutzung ist im Vergleich zum ÖPNV vor allem im Norden, Westen und den weit außen liegenden Vororten hoch (bis zu 50% beim Modal Split, zu den Konsequenzen für die Siedlungsentwicklung vgl. Kap. 4.1.2). Gerade unter Klimaschutzaspekten wäre in diesen Bereichen auf eine weitere Stärkung des ÖPNV hinzuwirken (auch aufgrund der größeren Wegelängen). Allerdings ist dies u. a. unter Kostengesichtspunkten auch besonders aufwändig. Dennoch sollten die weiteren Ausbauplanungen für den ÖPNV im Stadtgebiet auf diese Bereiche und die dort entstehenden Wege einen besonderen Fokus legen. Themen sind hier z. B. bessere Angebote für Tangentialbeziehungen, die Anbindung von Gewerbegebieten und die Potenziale des Busses als ÖPNV-Verkehrsträger.
- Auch für die Angebote des öffentlichen Verkehrs in der Region gilt: auf den Schienenstrecken wird ein vergleichsweise attraktives Angebot vorgehalten – dennoch wird dieses nur bedingt als konkurrenzfähige Alternative zum Auto wahrgenommen. Abseits dieser Achsen nimmt die Qualität des ÖPNV-Angebots rasch stark ab – bei gleichzeitig sehr guter Autoverfügbarkeit. Es ist unrealistisch, davon auszugehen, dass sich diese Verkehrsmittelwahl durch Maßnahmen, die im Einflussbereich der Stadt Freiburg liegen, kurz- und mittelfristig fundamental ändern lässt. Das Auto wird in den ländlicheren Regionen abseits guter SPNV-Angebote auf absehbare Zeit weiter eine zentrale Bedeutung haben. Es gibt aber durchaus Veränderungspotenzial hinsichtlich der Art und Weise, wie das Auto in der Region genutzt wird (Wegezweck, Wegelänge, Anteil intermodaler Wege etc.).

Auf einige der dafür in Frage kommenden Maßnahmenbereiche wird nachfolgend noch etwas näher eingegangen.

- Intermodale Wegeketten funktionieren nur dann wirklich gut, wenn die „erste“ und „letzte“ Meile zum/vom öffentlichen Verkehr gleichermaßen attraktiv und die Übergänge zwischen den genutzten Verkehrsmitteln so einfach wie möglich sind (auch tariflich). Hinsichtlich der Verknüpfung von Fahrrad und eigenem PKW mit öffentlichen Verkehrsmitteln ist auf die nicht ausreichenden Kapazitäten bei P+R bzw. B+R bereits in Kap. 2.4 hingewiesen worden. Im Rahmen des „Kompetenznetzes Klima Mobil“ hat das Land Baden-Württemberg kürzlich einen Förderantrag der Stadt Freiburg für das Projekt „Attraktives P+R-Angebot in der Region Freiburg (Pull) bei gleichzeitiger Reduzierung und Verteuerung des Kfz-Parkangebots (Push) im Bereich der Stadt Freiburg“ positiv beschieden. Besonders wichtig ist hier der regionale Ansatz (wobei Details der Kooperation mit den Umlandgemeinden noch zu klären sind). Ein ähnliches Projekt wäre möglicherweise auch für das Thema B+R denkbar, das auch in der Region vor allem vor dem Hintergrund der zunehmenden Nutzung von E-Bikes (und in der Zukunft vermutlich auch von Elektrorollern) an Bedeutung gewinnen dürfte. Für den Radverkehr ist aber der Weg zum Bahnhof bzw. zur Haltestelle mindestens genauso wichtig wie das Abstellen. Hier dürften vor allem in der Region noch erhebliche Defizite bestehen. Gleiches gilt für den Zugangsweg zu Fuß (bis hin zur Haltestellenausstattung). Gerade bei diesem Thema ist eine Vielzahl von Akteuren und Zuständigkeiten betroffen.
- In diesem Zusammenhang wird immer wieder auch auf neue Mobilitätsangebote der Sharing-/Poolingbranche hingewiesen. Deren Potenziale sollten zwar nicht überschätzt, aber dennoch genutzt werden. Dazu bedarf es einer sehr sorgfältigen, insbesondere räumlich differenzierten Analyse über geeignete Einsatzbereiche und passende Angebote. Bei der Umsetzung der Maßnahmen sind eine planerische und tarifliche Integration in den ÖPNV und ein möglichst einfacher Zugang zu den Angeboten (Buchungsvorgang etc.) besonders wichtig. Solche Angebote sind in der Regel da am wirtschaftlichsten zu betreiben (und entsprechend häufig anzutreffen), wo generell eine hohe Dichte und Nachfrage nach Mobilitätsangeboten besteht – was wiederum zwar dort die Angebotspalette erweitert, aber nur selten zu einer spürbaren Reduzierung des Autoverkehrs führt. Dort, wo tatsächlich Angebotslücken im ÖPNV bestehen und Rad-/Fußverkehr nur begrenzte Potenziale haben (also z. B. am Stadtrand, vor allem aber im ländlichen Raum), könnten Pooling- und Sharingangebote zwar tatsächlich eine relevante Alternative zum (meist gut verfügbaren) privaten PKW darstellen – das dafür erforderliche Angebot ist aber ohne finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Kassen in der Regel nicht zu betreiben. Dies spricht ausdrücklich nicht gegen solche Angebote, wenn sie einen relevanten Nutzen für eine klimafreundliche Mobilität haben und dann auch ein finanzielles Engagement der öffentlichen Hand gerechtfertigt sein kann. Denkbar wären in diesem Zusammenhang experimentelle Pilotprojekte in einzelnen Quartieren unter Einbeziehung mehrerer Mobilitätsanbieter. Im ländlichen Raum könnten Poolingmodelle unter Umständen nicht nur im Einzelfall Teil eines „On-demand“-Angebots sein, das eine bessere Verfügbarkeit einer Alternative zum privaten Auto sicherstellt als „klassischer“ Linienbusbetrieb – und möglicherweise finanziell trotzdem effizienter ist. Dies bedarf aber sehr sorgfältiger Machbarkeitsstudien im Vorfeld.
- Beim Ausbau der ÖV-Infrastruktur und der darauf basierenden Angebote gibt es mehrere ambitionierte Programme (Breisgau-S-Bahn, Stadtbahnausbau), im städtischen wie im regionalen Kontext. Diese Maßnahmen haben einen erheblichen zeitlichen Vorlauf, binden umfangreiche finanzielle Mittel und sind bezüglich der beteiligten Akteure oft besonders komplex. Gleichwohl schaffen sie häufig erst die Voraussetzungen für konkurrenzfähige Mobilitätsalternativen zum Auto. Sie bedürfen einer durchdachten und nachvollziehbaren Priorisierung, die auf präzisen Überlegungen u.

a. zu Wirkungsgrad, Umsetzbarkeit, Akzeptanz und Finanzierung beruht. Die Voraussetzungen für die Finanzierung von ÖV-Infrastruktur haben sich zuletzt durch eine erhebliche Ausweitung der entsprechenden Förderprogramme deutlich verbessert (wobei allerdings die erforderlichen Eigenmittel und die Bestellleistungen nicht außer Acht zu lassen sind). Ebenso wichtig ist die effiziente Ausnutzung vorhandener und neuer Schieneninfrastruktur. Hier bedarf es eines effizienten Zusammenspiels mit der Fahrzeugbeschaffung und guten Betriebskonzepten – einschließlich einer möglichst reibungslosen Kooperation zwischen den jeweiligen Akteuren (s. u. bzw. Kap. 4.3).

- Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stehen bezüglich des öffentlichen Nahverkehrs häufig Maßnahmen im Tarifbereich, die vor allem durch Preissenkungen zu einer Attraktivitätssteigerung und einer gesteigerten Nutzung beitragen sollen ("365-€-Ticket" etc.). Abgesehen von der schwierigen Finanzierung und den damit verbundenen Risiken sollten die Wirkungen solcher Maßnahmen gerade hinsichtlich der Gewinnung von Neukund\*innen nicht überschätzt werden, insbesondere dann, wenn parallel keine angemessene Angebotsausweitung sichergestellt werden kann und insbesondere auf begleitende regulierende Maßnahmen im Autoverkehr („push“-Maßnahmen) verzichtet wird. Gleichwohl sollten Maßnahmen für tarifliche Anreize und auch zur Vereinfachung von Tarifstrukturen (und damit zur Absenkung von Zugangsbarrieren zum ÖPNV) sorgfältig geprüft werden. Der für die Region Freiburg in Vorbereitung befindliche elektronische Tarif („eTarif“) mit automatischer Preisermittlung (Check In/Check Out-System) kann hierfür ein wichtiger Meilenstein sein. Die Gewinnung von Neukund\*innen und die stärkere Bindung von Gelegenheitskund\*innen muss dabei ein zentrales Ziel sein. Digitale Tarif- und Vertriebslösungen bieten hier vielfältige Möglichkeiten und Chancen, verknüpft mit transparenter Kommunikation und gutem Marketing.
- Ein neu diskutiertes, für vier Modellkommunen in Baden-Württemberg untersuchtes und auch für Freiburg interessantes Instrument in diesem Zusammenhang ist der „Mobilitätspass“, für den alle Bürger\*innen einer Stadt eine bestimmte Gebühr zahlen und der dann einen besonders günstigen und einfachen Zugang zur Nutzung des lokalen ÖPNV bietet<sup>21</sup>. Die daraus resultierenden Mehreinnahmen sollen dann wiederum für ein verbessertes ÖPNV-Angebot genutzt werden. Ein solcher „Mobilitätspass“ könnte aber auch weitere Angebote etwa aus dem Bereich Sharing einbeziehen und so zu einem einfachen Zugangsinstrument für multimodale Mobilität über den klassischen ÖPNV hinaus werden (wie etwas bereits in Belfort/Frankreich). Die Integration unterschiedlicher Mobilitätsangebote in Tarife des ÖPNV als Vorstufe gibt es bereits in mehreren Städten, z. B. in Augsburg<sup>22</sup>.
- Bei der Betrachtung des öffentlichen Nahverkehrs im regionalen Kontext spielen Governance-Fragen eine besonders wichtige Rolle. In diesem Handlungsfeld sind die Strukturen von Zuständigkeiten, Kooperationsformen, Planungsprozessen, Finanzierung etc. besonders komplex. Sie spielen gleichzeitig für die beschriebenen Herausforderungen für einen klimaschutzorientierten Ausbau des Nahverkehrsangebots eine besonders wichtige Rolle und bedürfen deshalb besonderer Beachtung und ggf. Weiterentwicklung. Dies reicht von der Ausgestaltung des Instruments des Nahverkehrsplans über die Vergabep Praxis bei den Verkehrsleistungen und die Zuständigkeitsfrage bei der SPNV-Aufgabenträgerschaft bis zu Abstimmungsformaten und Kompetenzfragen (etwa bezüglich der Aufgaben des ZRF). So klappt zwar nach Auskunft von Beteiligten das Korridormanagement im RVF durch die sogenannten „koordinierenden Verkehrsunternehmen“ (mit unterschiedlich starker Einbeziehung der Landkreise) im Grundsatz gut. Da eine Angebotskoordination für den Regionalbus aber nur im Rahmen der bestehenden und finanzierten Angebotsmenge stattfinden kann, sind die Spielräume begrenzt. Im aktuell im Beratungsverfahren befindlichen regionalen Nahverkehrs-

plan sind Angebotsausweitungen und Linienbündelungen für den regionalen Busverkehr vorgesehen. Hier besteht die Hoffnung, dass zukünftig auch verbesserte Angebote in der Fläche erreicht werden können. Inwiefern eine Stärkung des ZRF hinsichtlich seiner Kompetenzen hilfreich sein könnte, wäre genauer zu untersuchen (dies gilt auch für die schwierige Frage der SPNV-Aufgabenträgerschaft in der Region Freiburg: Die Zuständigkeit des Landes entlastet die Region zwar u. a. von der Finanzverantwortung, bedeutet aber auch zusätzliche Schnittstellen und Abstimmungsprobleme). Auch die Frage der Stärkung des RVF als regionale Regie-Einheit wird sich zunehmend mehr stellen, wenn unternehmensübergreifend einheitliche Standards in Vertrieb und Kundenkommunikation und die Anforderungen aus dem neuen ÖPNV-Gesetz des Landes umgesetzt werden sollen. Bezüglich der Infrastruktur (vor allem bei den Haltestellen) gibt es durch unterschiedliche Zuständigkeiten (Straßenbaulastträger) auch unterschiedliche Qualitäten und Standards sowie Abstimmungs- und Schnittstellenprobleme. Auf einige übergreifende Aspekte zum Thema Governance wird in Kap. 4.3 noch näher eingegangen.

- Derzeit gibt es gemeinsam mit der VAG konkrete Vorbereitungen für eine Bewerbung Freiburgs als regionales Modellprojekt im Rahmen einer neuen Förderrichtlinie des Bundes, über die über einen mehrjährigen Zeitraum die Umsetzung einer mit den regionalen Partnern abgestimmten ÖPNV-Gesamtkonzeption unterstützt werden soll (Förderquote 80%, ggf. plus Landesmittel). Gefördert werden sollen u. a. Maßnahmen zur Verbesserung der Angebots- und Betriebsqualität, zur Vernetzung von Auskunft- und Vertriebssystemen und zur Entwicklung attraktiver Tarife. Ein solches Vorhaben könnte als Katalysator für den Einstieg in eine verbesserte regionale Ausrichtung der Nahverkehrsplanung und ihrer Umsetzung dienen.

#### **4.2.2 Nahmobilität und öffentlicher Raum**

Zu Fuß und mit dem Fahrrad zurückgelegte Wege spielen bei der Freiburger Bevölkerung eine zentrale Rolle im Mobilitätsverhalten. Auch wenn die direkte Minderungswirkung hinsichtlich des Umfangs der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei Maßnahmen für den Fuß- und Radverkehr überschaubar ist (vgl. Kap. 2.4), gibt es eine Reihe zusätzlicher indirekter Wirkungen, die für den Klimaschutz durchaus erhebliche Relevanz haben, u. a. folgende:

- Hohe Rad- und Fußverkehrsanteile üben Druck auf Flächenumverteilung im öffentlichen Raum aus. Diese kann in der Folge zu deutlich aufgewerteten Straßen- und Platzräumen führen, die wiederum die Vorteile für alle sichtbar machen, die hinsichtlich mehr Lebensqualität in der Stadt aus einer geringeren Autonutzung in der Stadt resultieren (Beispiel Rotteckring). Dies kann zu veränderten Einstellungen und anderem Mobilitätsverhalten auch bei bislang noch mit dem Auto zurückgelegten Wegen führen. Die Spielräume für solche Maßnahmen sind aber lokal sehr unterschiedlich, dies gilt auch für den erforderlichen Aufwand für eine Umgestaltung. Dabei geht nicht nur um Flächenumverteilung, sondern auch um weitere Aspekte, wie etwa des Sicherheitsgefühls beim Aufenthalt im öffentlichen Raum.
- Ein hoher Modal-Split-Anteil von Fuß- und Radverkehr bei kürzeren Wegen kann insbesondere in den Spitzenzeiten dazu beitragen, dass im ÖPNV Kapazitäten frei werden, die der Nutzung des ÖPNV für längere Wege zu Gute kommen.
- Gute Bedingungen für den Fuß- und Radverkehr auf den Zugangswegen zu den ÖPNV-Haltestellen stärken mittelbar auch die ÖPNV-Nutzung.

Dazu kommen weitere positive Effekte bei Themenfeldern wie Luftreinhaltung und Lärminderung. Um die Vorteile der Förderung der Nahmobilität rascher sichtbar zu machen, können auch schnelle Maßnahmen mit temporärem Charakter Sinn machen, die ggf. nach positiver Evaluierung verstetigt werden können. Allerdings brauchen auch solche Maßnahmen eine sorgfältige Vorbereitung und Begleitung mit den entsprechenden personellen Ressourcen, sie sind kein Selbstzweck. Solche Erprobungen einer Neuverteilung des öffentlichen Raums (auch für eine höhere Aufenthaltsqualität) können auch Teil eines stadtgesellschaftlichen Diskurses zur Zukunft der urbanen Lebensqualität in Freiburg sein.

Dies bedeutet auch, dass trotz des erwähnten begrenzten direkten Einflusses auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen mit den in Freiburg laufenden und darüber hinaus geplanten Aktivitäten zur Förderung des Rad- und Fußverkehrs nicht nachgelassen werden darf. Radverkehrsförderung innerorts kann darüber hinaus auch eine strategische Ergänzung zu Verkehren sein, die die Stadtgrenzen überschreiten, z. B. als Verknüpfung zu den geplanten Radschnellverbindungen: Ich benutze dann mein neues E-Bike besonders häufig auch für längere Distanzen aus dem Umland, wenn ich weiß, dass ich auch in der Stadt gute Radrouten und ausreichende hochwertige Abstellmöglichkeiten vorfinde. Dazu kommt das Potenzial des Fahrrads im intermodalen Verkehr, insbesondere in Kombination mit dem öffentlichen Nahverkehr. Gerade das E-Bike kann auch in der Region als Zubringer zum ÖV eine noch relevantere Rolle spielen, wenn angemessene Abstellmöglichkeiten bereitgestellt werden.

#### **4.2.3 Urbaner Wirtschaftsverkehr**

Eine stadtverträglichere und emissionsärmere Abwicklung des urbanen Wirtschaftsverkehrs ist ein wichtiger Baustein für mehr Lebensqualität in der Stadt. Der Fokus darf sich aber nicht nur auf den meist die öffentliche Diskussion dominierenden Lieferverkehr an private Haushalte beschränken. Es geht um Handelslogistik generell, aber auch um Handwerkerverkehre, Baustellenlogistik, Entsorgung etc. Der Minderung dieser Verkehre sind dabei Grenzen gesetzt, es geht insbesondere um deren effizientere und verträglichere Abwicklung. Auch wenn hier den privaten Akteuren eine besondere Bedeutung zukommt, hat die Verwaltung in diesem Themenfeld ebenfalls eine wichtige Aufgabe, insbesondere in Form einer Ansprechpartner- und Koordinierungsfunktion. Es braucht einen „Kümmerer“ – eine Aufgabe, die nicht nebenbei erledigt werden kann.

Eine detaillierte Auseinandersetzung mit diesem Thema würde den Rahmen dieses Papiers sprengen. Klar ist, dass in diesem Bereich aus Klimaschutzsicht vor allem die Zusammensetzung der jeweiligen Flotten besonders im Fokus steht, was etwa Fahrzeuggrößen und Antriebe angeht. Hier hat die Kommune nur sehr eingeschränkte Einflussmöglichkeiten, am ehesten noch bei den kommunalen bzw. öffentlichen Fahrzeugparks (z. B. Bauhöfe, Ordnungsämter, Polizei), kann damit aber natürlich auch Vorbildfunktion übernehmen. Für die Lieferlogistik gibt es mittlerweile zahlreiche interessante Pilotprojekte und Konzepte, für Neubauprojekte wie im Bestand, mit einem Maßnahmenspektrum von dezentralen Paketboxen bis zum Einsatz von Lastenrädern für die letzte Meile<sup>23</sup>. Es bleibt da aber (auch im Hinblick auf den effizienten Einsatz knapper Ressourcen) festzuhalten: Für das Thema Klimaschutz ist dies ein eher nachrangiges kommunales Handlungsfeld.

#### **4.2.4 Regulierung**

Das aktuelle Klimaschutzkonzept verzichtet im Handlungsfeld „Nachhaltige Mobilität“ bei den Leuchtturm- und Schlüsselmaßnahmen weitgehend auf „push“-Maßnahmen im Sinne einer Regulierung insbesondere des privaten Autoverkehrs. Dies kann die Wirkung der angebotsorientierten Maßnahmen

einschränken. Diskutiert werden sollten u. a. folgende ergänzende „push“-Maßnahmen in verschiedenen Themenfeldern:

### Parken

Die Regulierung des ruhenden Kfz-Verkehrs ist eines der zentralen Steuerungsinstrumente der Kommunen. Dabei geht es sowohl um die Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl als auch um das Ziel, im öffentlichen Raum Platz effizienter und stadtverträglicher zu nutzen als nur für das Abstellen von Fahrzeugen:

- Die Struktur der Parkraumbewirtschaftung in Freiburg (Zoneneinteilung etc.) mit der relativ starken Ausrichtung auf die Innenstadt sollte überprüft und weiterentwickelt werden. Potenziale für eine Ausweitung könnten auch in anderen Stadtteilen und Subzentren liegen. Selbst in Gewerbegebieten kann eine Bewirtschaftung öffentlicher Stellplätze Sinn machen, allerdings besteht da ein enger Zusammenhang mit den Stellplatzangeboten auf den privaten Flächen der dort ansässigen Unternehmen (betriebliches Mobilitätsmanagement ist hier ein besonders wichtiges Thema).
- Bezüglich der Höhe der Gebühren für das Parken im öffentlichen Raum haben die Kommunen vergleichsweise große Spielräume, auch hinsichtlich einer räumlichen Differenzierung (z. B. höhere Gebühren in hochverdichteten Innenstadtbereichen mit knappem Stellplatzangebot). Freiburg ist in dieser Hinsicht bereits vergleichsweise gut aufgestellt und übernimmt in mancher Hinsicht Vorreiterposition (auch im Bundesvergleich), in jüngster Zeit sind weitere Änderungen auf den Weg gebracht worden, u. a. eine Ende 2019 beschlossene neue Parkgebührenordnung<sup>24</sup>. Wichtig ist u. a., dass das Parken im öffentlichen Straßenraum in der Regel teurer sein sollte als das Parken in Parkhäusern bzw. Tiefgaragen.
- Die Kommunen haben zukünftig auch mehr Möglichkeiten, die Gebühren für das Bewohnerparken dem realen Nutzen und dem Wert des knappen öffentlichen Raums anzupassen. Die bisher bundesweit festgelegte Obergrenze von maximal ca. 30 EUR/Jahr für einen Bewohnerparkausweis ist gekippt. Seit dem 01.10.2020 sind die Landesregierungen ermächtigt, Gebührenordnungen für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen zu erlassen oder dies den Kommunen selbst zu überlassen. Anpassungen sollten aber angemessen sein, schrittweise erfolgen und gut kommuniziert werden. Auch eine Differenzierung der Gebühren (z. B. nach Erst-, oder Zweitwagen, Fahrzeuggröße etc.) wäre grundsätzlich denkbar, auch zur Erhöhung der Akzeptanz. Wie stark (und wann) eine solche Maßnahme tatsächlich Wirkung zeigt, ist derzeit noch schwer abschätzbar.
- Bei neuen Quartiersentwicklungen, aber auch bei Nachverdichtungen im Bestand oder bei Umbauten kann der Berechnungsschlüssel für den Bau von notwendigen Kfz-Stellplätzen ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Verkehrsmittelwahl bzw. den Autobesitz sein. Bei Vorliegen einer guten ÖPNV-Erschließung und anderer attraktiver Mobilitätsangebote sind Stellplatzschlüssel deutlich unter 1 Stellplatz/Wohnung mittlerweile keine Seltenheit mehr (wie z. B. im neuen Freiburger Stadtteil Dietenbach praktiziert), teilweise liegen diese Werte sogar unter 0,5 Stellplätze/Wohnung. In manchen Städten (z. B. Berlin) ist die Stellplatzbaupflicht komplett aufgehoben. Dies kann aber je nach örtlicher Situation auch Nachteile mit sich bringen (z. B. Verschärfung der Stellplatzproblematik im öffentlichen Raum). Deshalb sollte bei diesem Thema der Fokus auf situationsangepassten lokalen Konzepten liegen, aber in jedem Fall mit einer klaren Ausrichtung auf eine Reduzierung des Stellplatzbedarfs.

- Auch für Gewerbeflächen sind Strategien zur Reduzierung des Stellplatzangebots denkbar: Bei Vorliegen eines qualifizierten Mobilitätskonzepts könnte der Stellplatznachweis deutlich reduziert werden. Die Bedeutung des betrieblichen Mobilitätsmanagements würde so deutlich gestärkt werden.
- Die einzelnen Maßnahmen dürfen nicht nur für sich betrachtet werden. Sie müssen Bestandteil einer gesamtstädtischen Strategie zum Umgang mit dem ruhenden Kfz-Verkehr sein. Ein interessantes Beispiel ist hier die „Parkplatzstrategie“ der Stadt Basel, wo der gesamte öffentliche Straßenraum der Stadt nach sehr einfachen und gut kommunizierbaren Regeln flächendeckend bewirtschaftet wird<sup>25</sup>

### Fließender Verkehr

Regulierungen im fließenden Straßenverkehr haben im Regelfall vor allem eine Verbesserung der Verkehrssicherheit und die Gewährleistung eines angemessenen Verkehrsflusses zum Ziel. Sie können aber auch Auswirkungen auf die Attraktivität einzelner Verkehrsarten haben und so verkehrspolitische Steuerungswirkung entfalten. Den Einflussmöglichkeiten sind hier durch den gegebenen straßenverkehrsrechtlichen Rechtsrahmen Grenzen gesetzt, der zudem trotz mancher Verbesserungen in den letzten Jahren immer noch vergleichsweise autoorientiert ist\*. Gleichwohl gibt es auch hier Spielräume für die Kommunen:

- Die Frage eines stadtverträglichen Geschwindigkeitsniveaus im Straßenverkehr betrifft vielfältige Aspekte (Luftreinhaltung, Lärmschutz, Verkehrssicherheit, Verkehrsfluss, Aufenthaltsqualität etc.). Während im Nebenstraßennetz 30 km/h als zulässige Höchstgeschwindigkeit mittlerweile Standard ist, gilt dies bislang nicht für Hauptverkehrsstraßen, obwohl auch hier zahlreiche Argumente für niedrigere zulässige Geschwindigkeiten als die bisherige Regelhöchstgeschwindigkeit von 50 km/h sprechen. Aus Sicht des Klimaschutzes geht es dabei weniger um eine direkte Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen am Fahrzeug (dies ist bei diesem Thema eher außerorts relevant), sondern mehr um eine Verbesserung der Bedingungen für andere Verkehrsmittel, insbesondere den Rad- und Fußverkehr. Niedrigere zulässige Höchstgeschwindigkeiten erhöhen die Verkehrssicherheit deutlich, machen Mischverkehr verträglicher und erhöhen (u. a. durch niedrigere Lärmemissionen) die Aufenthaltsqualität. Die aktuelle Straßenverkehrsordnung (StVO) bietet hier noch nicht die wünschenswerten Spielräume für die Kommunen, auch wenn z. B. für Verkehrsversuche die Hürden zukünftig deutlich niedriger sind, da der Nachweis der „besonderen Gefahrenlage“ entfällt. Welche Spielräume dies für die Frage der zulässigen Höchstgeschwindigkeit in Hauptverkehrsstraßen über die bisherigen Anordnungsmöglichkeiten hinaus bringt, ist bislang nicht ausreichend geklärt. Die kürzlich gestartete Initiative der Stadt Freiburg beim Bundesverkehrsministerium zur generellen Ermöglichung von Tempo 30 als Regelhöchstgeschwindigkeit innerorts<sup>26</sup> sollte auf jeden Fall weiterverfolgt werden, da eine solche Regelung natürlich die größte Rechtssicherheit bringen würde.
- Eine wichtige regulierende Maßnahme im Straßenverkehr kann die Bevorrechtigung für den ÖPNV an Lichtsignalanlagen (LSA) sein, soweit hier noch Potenziale bestehen. Insbesondere für die Straßenbahn ist in Freiburg die Situation als bereits ausgesprochen gut zu bezeichnen. Für den Busver-

---

\* Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Strategiepapiers war der politische Streit um die Novellierung der Straßenverkehrsordnung (die im Februar 2020 bereits beschlossen, dann aber wegen eines Formfehlers wieder aufgehoben worden war) noch nicht abschließend geklärt. Bestandteil dieser Novelle sind u. a. verschiedene Verbesserungen für den Radverkehr.

kehr bestehen noch vereinzelte Optimierungsmöglichkeiten. Bei der Koordinierung von Lichtsignalanlagen geht es bei der Abwägung der Interessen nicht nur um die Belange des ÖV, sondern z. B. auch verbesserte Querungsmöglichkeiten für den Fußverkehr, auch zu Lasten des Kfz-Verkehrs. Eine Ausnahme stellt die LSA-Koordinierung im Zuge der B 31 dar, die für die Luftreinhaltung (Einhaltung der NO<sub>x</sub>-Grenzwerte) eine besondere Bedeutung hat.

#### Weitere Maßnahmen

- Die Möglichkeiten, die o. g. Maßnahmen, aber auch infrastrukturelle Verbesserungen für den Rad- und Fußverkehr umzusetzen, stoßen innerhalb der Stadt bei den derzeitigen Kfz-Verkehrsmengen an physikalische Grenzen (verfügbare Fläche, Zeitbedarfe an Lichtsignalanlagen). Eine Kfz-Zuflussdosierung am Stadtrand (z. B. durch Pfortnerampeln, ggf. verbunden mit Bevorrechtigungsmaßnahmen für öffentliche Verkehrsmittel) könnte hier größere Spielräume schaffen. Ob bzw. welche Korridore für eine solche Strategie geeignet sein könnten (auch im Hinblick auf CO<sub>2</sub>-wirksame Verlagerungen bei der Verkehrsmittelwahl), wäre genauer zu untersuchen. Dabei geht es ausdrücklich nicht um eine Einschränkung der Erreichbarkeit Freiburgs. Und auch eine solche Maßnahme bedarf einer sorgfältigen Abstimmung mit Akteuren außerhalb Freiburgs.
- Die Frage eine Bepreisung der Nutzung öffentlichen Straßenraums auf für den fließenden Kfz-Verkehr hat in jüngster Zeit wieder an Bedeutung gewonnen, z. B. durch ein Gutachten des Münchner IFO-Instituts zum Instrument einer City-Maut<sup>27</sup>. Die Möglichkeiten, über ein solches preisliches Instrument Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl zu nehmen, liegen auf der Hand (wobei durchaus strittig ist, ob die Entwicklung nicht eher in Richtung allgemeiner, nach unterschiedlichen Kriterien differenzierter Straßennutzungsgebühren gehen sollte, wie z. B. von der Agora Verkehrswende unterstützt<sup>28</sup>). Allerdings liegt hierfür bislang noch keine Rechtsgrundlage vor, auch wären in jedem Fall sorgfältige Untersuchungen zur Eignung einer solchen Maßnahme für Freiburg erforderlich. Nicht zuletzt sind die Spielräume anderer preislicher Regulierungsmechanismen (Parkraumbewirtschaftung, s. o.) noch nicht ausgeschöpft. Deshalb besteht hier kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Gleichwohl sollte Freiburg die entsprechenden Diskussionen aufmerksam verfolgen und die eigenen Interessen rechtzeitig einbringen.

Alle Maßnahmen aus dem Bereich Regulierung sollten in der Diskussion immer mit dem Aufzeigen des dadurch angestrebten Mehrwerts für die Stadtbevölkerung verbunden werden (was passiert mit den gewonnenen Flächen, welche positiven Auswirkungen auf die Lebensqualität gibt es etc.). Dies kann erheblichen Einfluss auf die Akzeptanz der Maßnahmen haben.

### **4.3 Governance**

Wie erfolgreich Strategien und Maßnahmen für eine klimafreundliche kommunale Mobilitäts- und Verkehrspolitik entwickelt und umgesetzt werden können, hängt (neben dem politischen Willen und oft auch einzelnen handelnden Personen) ganz wesentlich von strukturellen Rahmenbedingungen ab, aber auch der Frage, wie Prozesse organisiert werden, einschließlich der Themen Beteiligung und Kommunikation. Der Einfachheit halber werden diese Themen in diesem Papier unter dem Begriff „Governance“ subsumiert, auch wenn das vielleicht keine ganz adäquate Überschrift ist. Auch bei diesem Handlungsfeld spielen die Fragen zum Umgang mit dem regionalen Kontext eine besonders wichtige Rolle (vgl. auch Kap. 4.2.1).

#### 4.3.1 Akteure/Abstimmungsformate

Politische Beschlüsse und deren Umsetzung durch Verwaltungshandeln bilden in der Regel den Kern für die Implementierung von Veränderungswünschen in die Realität. Aber gerade beim Thema Mobilität und Verkehr gibt es viele andere wichtige Akteure, von Anbietern von Mobilitätsdienstleistungen jeglicher Art („klassische“ ÖPNV-Unternehmen, Taxi-Unternehmen, Betreiber von Sharing- und Poolingangeboten, Mitfahrbörsen...) über mittelbar Einfluss nehmende Institutionen/Branchen (Wohnungswirtschaft, Einzelhandel etc.) bis zur Zivilgesellschaft unter Einbeziehung der Frage der Gendergerechtigkeit (nicht nur Initiativen und Verbände wie ADAC oder Radentscheid-Initiative sondern auch jede\*r einzelne Bürger\*in). Im Grundsatz sollte jedes Konzept und jede Maßnahme einer Akteursanalyse unterzogen werden, um den besten Prozess für die Umsetzung und die Einbindung der jeweiligen Akteure zu ermitteln. Dies ist mit viel Aufwand verbunden, sorgt aber für breitere Akzeptanz und deutlich verbesserte Umsetzungschancen – und kann im Übrigen auch dazu beitragen, dass über die öffentlichen Verwaltungen/Institutionen hinaus weitere Akteure eine relevante aktive Rolle bei der Umsetzung übernehmen.

Themen- und projektbezogen geht es vor allem darum, wie diese Akteure möglichst produktiv zusammenarbeiten, Entscheidungen herbeiführen und Maßnahmen umsetzen können. Dazu bedarf es entsprechender Formate, je nach Aufgabe in festen Organisationsformen mit politischem Auftrag und entsprechenden Zuständigkeiten oder in mehr informellen Strukturen, vor allem bei einzelnen Projekten, die nicht in andere bestehende Formate passen. Auch hier gilt, dass nicht bei allen Themen unbedingt die Verwaltung als integrierende oder koordinierende Institution auftreten muss. So kann in Freiburg bei bestimmten Themen z. B. auch die Freiburger Verkehrs-AG (VAG) als kommunales Verkehrsunternehmen eine „Integratorenfunktion“ etwa bei der Zusammenführung unterschiedlicher Mobilitätsdienstleistungen oder auch beim Thema Kommunikation/Mobilitätsmanagement übernehmen.

Dennoch muss auch die Verwaltung von ihren Strukturen her so aufgestellt sein, dass sie den Herausforderungen angemessen begegnen kann. Dazu gehört nicht nur eine ausreichende Ausstattung der zuständigen Fachämter (vgl. Kap. 4.3.4), sondern auch eine effiziente Steuerung und Koordinierung. Hier kann die geplante Einrichtung einer „AG Mobilität 2030“ als Stabsstelle beim Baudezernat eine wichtige Rolle spielen.

Besonders groß ist die Herausforderung bezüglich passender Entscheidungs-, Abstimmungs- und Kooperationsformate bei den regionalen Verkehrsthemen (und anderen Themen, die damit zusammenhängen), hier sind die Defizite am größten. Dazu folgende einzelne Hinweise:

- Für das besonders wichtige Thema „Siedlungsentwicklung und Verkehr“ gibt es bislang kein geeignetes Format, das Grundlage für eine engere und verbindliche Kooperation der Akteure (Stadt Freiburg, Landkreise, weitere Städte und Gemeinden) sein könnte. Die „Region Freiburg“ wird von vielen Beteiligten als zu schwach und von den Einflussmöglichkeiten her zu unverbindlich empfunden. Das dort Diskutierte findet nur sehr beschränkt eine operative Verankerung in den Landkreisen und Gemeinden. Die Erfolge des Regionalverbands Südlicher Oberrhein als Träger der Raumordnung und Regionalplanung werden aus Freiburger Sicht bezüglich des Themas Siedlungsentwicklung ebenfalls skeptisch beurteilt, ein gemeinsamer Konsens für eine Strategie, die Aspekte von Klimaschutz und Verkehr in den Vordergrund stellt, scheint unter den jetzigen Rahmenbedingungen kaum erreichbar. Nichtsdestotrotz müssen angesichts der zentralen Bedeutung dieses Themas die Bemühungen um mehr und effizientere Kooperation intensiviert werden. Auf mögliche Ansatzpunkte für andere Kooperationsformate und erste Initiativen der Stadt Freiburg ist bereits in Kap. 4.1.2 hingewiesen worden.

- Der Zweckverband Regio-Nahverkehr Freiburg (ZRF) hat sich als Abstimmungsgremium zum öffentlichen Nahverkehr in der Region grundsätzlich bewährt und insbesondere beim Ausbau des SPNV und bei den regional bedeutsamen Stadtbahnstrecken ein abgestimmtes Vorgehen der Aufgabenträger sichergestellt. Die gemeinsame Finanzierung der Verbundtarife und die Schaffung einer ZRF-Ausgleichssatzung für den regionalen Busverkehr sind wichtige Fundamente für die regionale ÖPNV-Entwicklung. Der neue regionale Nahverkehrsplan, der die städtischen Planungen integriert und ein Linienbündelungskonzept für die Verkehre in den Landkreisen vorsieht, wird ein wertvolles Planungsinstrument darstellen. Eine Ausweitung der Aufgaben des ZRF könnte sich aus dem neuen Landes-ÖPNV-Gesetz ergeben. Mit Wirkung ab Januar 2021 werden im Rahmen der Verbundförderung diverse neue Aufgaben an die Aufgabenträger delegiert. Aufgrund der starken Verflechtungen zwischen Stadt und Region wäre ein koordiniertes und gebündeltes Vorgehen bei der Umsetzung hilfreich.
- Die Regio-Verkehrsverbund Freiburg GmbH (RVF) stellt als Unternehmensverbund die Regieebene für die Durchführung des ÖPNV im Raum Freiburg dar. Damit nimmt sie gerade im regionalen Kontext eine zentrale Funktion an der Schnittstelle zu den Kundinnen und Kunden ein. Eine weitere Stärkung der RVF GmbH als Regieebene für alle kundenorientierten Prozesse in der Region kann einen wichtigen Beitrag leisten (in sorgfältiger Abstimmung mit den Rollen der anderen Akteure in diesem Themenfeld, auch die einzelnen Verkehrsunternehmen selber haben hier natürlich auch weiterhin eine wesentliche Verantwortung).
- Grundsätzlich ist die Frage zu klären, wer für die Wahrnehmung weiterer Aufgaben im Bereich Mobilität und Verkehr in der Region über die reinen ÖPNV-Themen hinaus zuständig sein soll, z. B. für die Schnittstellen zu multimodalen Mobilitätsangeboten sowie ergänzende Verkehrsdienstleistungen, Bike & Ride, Park & Ride, Ausbau von Carsharing in der Region, Marketing / Öffentlichkeitsarbeit etc.
- Der schon erwähnte Regionalverband Südlicher Oberrhein könnte trotz der nur begrenzten Erfolge bei der Abstimmung einer gemeinsamen nachhaltigen Siedlungsentwicklung in der Region beim Thema Verkehr durchaus koordinierende Aufgaben übernehmen, etwa bei der Vergabe und Steuerung von Studien und Rahmenplanungen (wie schon bei der Machbarkeitsstudie zu den regionalen Radschnellverbindungen).
- Die Frage geeigneter Formate für eine übergreifende Kooperation im Bereich Mobilität und Verkehr muss nicht nur die öffentliche Hand betreffen. Die aus Mitgliedern aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Kommunen bestehenden „Klimapartner Oberrhein“ könnten z. B. als koordinierende Institution bei der Initiierung und Steuerung von Pilotprojekten ganz unterschiedlicher Art auftreten, etwa bei der Einwerbung von Fördermitteln für Pilotprojekte, der Koordination von Projektkonsortien o. ä., aber auch im Bereich Kommunikation.

#### **4.3.2 Konsistenz der Handlungsebenen**

Manche notwendige Veränderungen dauern deutlich länger als gewünscht (oder scheitern gar komplett), weil das Konzept bzw. die Maßnahme unterschiedliche Handlungsebenen betreffen, deren Handeln aber uneinheitlich und inkonsistent ist. Dies kann z. B. innerhalb einer Stadtverwaltung der Fall sein (wenn etwa Umweltamt und Verkehrsplanung die Bedeutung und Priorität einer Maßnahme unterschiedlich einschätzen und die politisch Verantwortlichen keinen Konsens finden), es gilt aber vor allem für die unterschiedlichen föderalen Ebenen Bund, Land und Kommune (ggf. auch noch für Mittelbehörden wie Regierungspräsidien). Das Spektrum der Themen, die von solchen Inkonsistenzen betroffen sein können, reicht von straßenverkehrsbehördlichen Anordnungen (wie etwa dem Gestaltungsspielraum bei der Anordnung von Tempo 30 im Hauptverkehrsstraßennetz) über

Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung bis zur Positionierung gegenüber großen Infrastrukturvorhaben. Umfassende kapazitätserhöhende Straßenausbaumaßnahmen für den überörtlichen Kfz-Verkehr etwa bei der A 5 oder der B 31 können kleinteilige lokale Maßnahmen für mehr Klimaschutz im Verkehr konterkarieren.

Dabei muss es in der Grundausrichtung der Politik gar nicht immer große Differenzen geben – aber etwa die Frage der Zuordnung der SPNV-Aufgabenträgerschaft (in der Region nach dem Vorbild von Stuttgart oder wie jetzt beim Land Baden-Württemberg) kann durchaus großen Einfluss auf die Handlungsmöglichkeiten vor Ort und die Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen haben. Dies muss nicht automatisch eine Diskussion über eine Änderung bestehender Strukturen bedeuten, die zudem immer mit Risiken behaftet ist (vgl. Kap. 4.2.1). Denkbare Themen wären in diesem Zusammenhang der Umgang mit Schnittstellenproblemen oder die Gewährleistung angemessener Mitsprachemöglichkeiten.

Auch Institutionen, die nicht zur öffentlichen Hand gehören, können Teil der Inkonsistenzproblematik sein. So spielen z. B. die Industrie- und Handelskammern beim Thema Klimaschutz eine durchaus wichtige Rolle und können bei der Interessenvertretung ihrer Mitgliedsunternehmen bei dem einen oder anderen Thema mal als Treiber, aber vielleicht auch mal als Bremser auftreten bzw. wahrgenommen werden.

Ziel muss es sein, auf der Basis eines kontinuierlichen Dialogs (auch mit produktivem Streit) und transparenter Kommunikation ein von der Zielrichtung her möglichst wenig widersprüchliches Agieren vor allem nach außen zu erreichen, ohne die Legitimität der Vertretung bestimmter Interessen (etwa durch die Kammern) in Frage stellen zu wollen. Dies ist im Übrigen auch einer erhöhten Akzeptanz von Maßnahmen durch die Zivilgesellschaft ausgesprochen förderlich.

#### **4.3.3 Kommunikation/Beteiligung/Akzeptanzförderung**

Viele Maßnahmen im Zusammenhang mit Klimaschutz im Verkehrssektor adressieren (anders als etwa bei der Energiewende) das individuelle Verhalten bzw. haben sehr unmittelbaren Einfluss auf die Belange bestimmter Interessengruppen. Doch wird bislang häufig viel zu wenig erklärt, warum bestimmte Maßnahmen erforderlich sind (bzw. nicht genau und nicht verständlich genug). Deshalb hat das Thema Kommunikation in seiner ganzen Bandbreite in diesem Zusammenhang eine besonders hohe Bedeutung, immer mit dem Ziel einer möglichst breiten Akzeptanz. Dies betrifft vor allem folgende drei Kernaspekte:

- Ein übergreifender offener Diskurs zur Mobilitäts- und Verkehrswende, der so weit wie möglich auch die Teile der Gesellschaft erreicht, die hierzu bislang eine eher ablehnende Haltung haben bzw. zu dem Thema noch gar keinen Bezug haben (vgl. auch Kap. 4.1.1), ggf. mit unterschiedlichen räumlichen Bezügen, von der Gesamtstadt bis zum Quartier
- Organisation der Prozesse, die die einzelnen Maßnahmen begleiten in dem Sinne, dass sie alle Beteiligten rechtzeitig, transparent und kontinuierlich einbeziehen (von der Entwicklung der Maßnahmen bis zur Umsetzung) und dabei auch die Grenzen von Beteiligung kommunizieren (im Sinne eines Erwartungsmanagements)
- Gute Kommunikation, die mehr ist als Marketing, also gut erklärt, Zusammenhänge verdeutlicht, mit unterschiedlichen Formaten zielgruppenorientiert arbeitet, schnell reagieren kann, auch Social Media angemessen nutzt und möglichst unter dem Dach eines Leitmotivs o. ä. agiert

Dazu braucht es Kompetenz, Verantwortlichkeiten, Strukturen und Ressourcen (personell wie finanziell). Die einzelnen Bereiche innerhalb der Stadtverwaltung sind hier z. T. hinsichtlich der Personalausstattung bzw. der erforderlichen fachlichen Kompetenzen sehr unterschiedlich aufgestellt. In jedem Fall muss in diesem Handlungsfeld deutlich mehr passieren als bisher, die dafür erforderlichen Ressourcen müssen ausgeweitet werden. Es ist nicht zwingend, dass all dies unter dem Dach der Stadtverwaltung gebündelt werden muss. Auch andere öffentliche (z. B. die VAG) oder zivilgesellschaftliche Akteure könnten hier eine Rolle übernehmen. Wichtig ist ein durchdachtes Gesamtkonzept, das über einen längeren Zeitraum tragfähig ist, auf unterschiedliche Themen/Projekte/Problemlagen angepasst werden kann und auch von außen als schlüssig und glaubwürdig wahrgenommen wird (hier kann ggf. die bereits erwähnte „AG Mobilität 2030“ im Baudezernat eine wichtige Rolle übernehmen). Dazu gehört auch, dass die wesentlichen in der Öffentlichkeit bekannten Akteure aus Politik und Verwaltung ebenfalls diese Glaubwürdigkeit verkörpern, gerne unterstützt durch weitere meinungsbildende Personen aus der Stadtgesellschaft, die ggf. auch bestimmte Aufgaben in diesem Prozess übernehmen können. Einzelne Personen bzw. Institutionen könnten im Bedarfsfall bei besonders schwierigen Themen auch vermittelnde Rollen (im Sinne einer Mediation übernehmen). Als Institutionen kämen hier z. B. möglicherweise die Bürgervereine in Betracht.

Über dieses strategische Verständnis von Kommunikation hinaus gibt es noch eine weitere Ebene: die individuelle Ansprache der einzelnen Menschen zu ihrem persönlichen Mobilitätsverhalten, im Sinne eines Mobilitätsmanagements (vor allem in Umbruchsituationen). Auch dies sollte sich in den beschriebenen Kontext einordnen, ist aber als eigenständige Aufgabe zu betrachten und braucht dafür möglichst einen Träger. Das auf die Arbeitswege bezogene betriebliche Mobilitätsmanagement ist als primäre Aufgabe der Arbeitgeber (private Unternehmen wie öffentliche Einrichtungen) davon losgelöst zu betrachten. Aber auch da wäre eine übergreifende koordinierende und beratende Institution durchaus hilfreich (z. B. IHK oder VAG).

#### **4.3.4 Finanzierung/Ressourcen/Priorisierung**

Dass beim Klimaschutz im Verkehrssektor die Frage der verfügbaren finanziellen Mittel eine zentrale Rolle spielt, ist selbstverständlich. Eine vertiefende Auseinandersetzung mit dem Thema steht nicht im Mittelpunkt dieses Papiers, zumal eine intensive Befassung mit den derzeitigen Finanzierungsstrukturen (Volumen, Quellen, Instrumente etc.) den Rahmen der Bearbeitung gesprengt hätte. Dennoch soll kurz insbesondere auf folgende Herausforderungen bzw. Themen hingewiesen (teilweise erscheinen auch diese selbstverständlich, dennoch sind sie manchmal zu wenig im Blickfeld):

- Auch wenn bestimmte Maßnahmen manchmal weniger am Geld als an mangelndem politischem Willen bzw. Konsens oder anderen Umsetzungshürden (auch im Bereich der Personalausstattung) scheitern: Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind endlich. Bezüglich des Klimaschutzes ist deshalb hinsichtlich der finanziellen Machbarkeit (einschließlich sämtlicher Folge- und Betriebskosten, aber auch des Aufwandes für Planung, Prozess und Kommunikation!) immer eine sorgfältige Abwägung hinsichtlich der realen Wirkung der jeweiligen Maßnahme auf die Klimaziele vorzunehmen, als Grundlage für die notwendige transparente Priorisierung der einzelnen Maßnahmen im Rahmen einer stringenten Strategie. Dies muss auch Auswirkungen auf die personellen Ressourcen haben, die jeweils zur Verfügung gestellt werden. Alles gleichzeitig auf den Weg bringen zu wollen führt auf lange Sicht zu einer Selbstblockade. Die noch nicht absehbaren mittel- und langfristigen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den zur Verfügung stehenden finanziellen Rahmen verstärken noch einmal die Notwendigkeit dieser klaren Priorisierung.

- Zu den Kosten gehört immer auch das für Planung und Umsetzung notwendige Personal, einschließlich Vollzug (etwa bei regulierenden Maßnahmen wie der Parkraumbewirtschaftung). Ein ausdifferenziertes Handlungskonzept zum Thema „Klimaschutz und Verkehr“ muss auch hierzu die notwendigen Bedarfe klar benennen und Vorschläge zur Finanzierung machen. Dabei sind auch Themenfelder einzubeziehen, die häufig besonders stark unter Personalknappheit leiden, etwa im Bereich Kommunikation, Beteiligung u. a. Natürlich können diese Aufgaben teilweise auch extern übernommen werden, aber auch dazu bedarf es ausreichender Finanzmittel und Steuerungskapazitäten.
- Viele der Empfehlungen dieses Papiers beziehen sich auf Maßnahmen, die auf das regionale Verkehrsgeschehen abzielen. Hier gibt es dementsprechend auch unterschiedliche Quellen und Zuständigkeiten für die erforderlichen finanziellen Mittel, allerdings häufig auch ganz unterschiedliche Einschätzungen über die Priorität der jeweiligen Maßnahmen. Vor diesem Hintergrund sind nicht nur Organisationsformen zu finden, die die Steuerung und Finanzierung von Maßnahmen, die die Grenzen von Gebietskörperschaften überschreiten, erleichtern (etwa beim ÖPNV, s. oben). Es geht auch um die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente, die es z. B. der Stadt Freiburg erleichtern könnten, sich an Maßnahmen außerhalb des Stadtgebiets in einem angemessenen Rahmen finanziell zu beteiligen – so lange die Maßnahme nachweisbar in relevantem Umfang auf die Erreichung der städtischen Klimaziele einzahlt. Ein interessantes Beispiel ist hier ein Pendlerfonds nach dem Vorbild der Stadt Basel, aus dem Projekte in der gesamten trinationalen Agglomeration Basel (also sogar im Ausland) mitfinanziert werden können, mit dem Schwerpunkt auf Infrastrukturmaßnahmen, die zu einer Reduktion des motorisierten Verkehrs von Pendelnden und Besuchenden im Kanton Basel-Stadt und zu einer Reduzierung des innerstädtischen Parkdrucks führen. Der Fonds speist sich aus Einnahmen aus der in Basel flächenhaft im gesamten Stadtgebiet umgesetzten Parkraumbewirtschaftung und umfasst ca. 2 Mio. CHF/Jahr<sup>29</sup>. In Deutschland gibt es hierfür bislang keine Rechtsgrundlage, das Thema steht aber vielerorts bereits auf der Tagesordnung (z. B. bei der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände). Möglicherweise können sich auch aus dem erwähnten aktuellen Fördervorhaben im Rahmen des „Kompetenznetzes Klima Mobil“ zum Ausbau von P+R in der Region dauerhafte neue Finanzierungsinstrumente ergeben. Wichtig ist dabei selbstverständlich, dass die Finanzierungslasten für solche Maßnahmen nicht einseitig nur bei der Stadt Freiburg liegen dürfen.
- Neue Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV werden derzeit auch im Zusammenhang mit dem Modellvorhaben des Landes Baden-Württemberg zur möglichen Einführung eines „Mobilitätspasses“ diskutiert (vgl. Kap. 4.2.1.). Die Stadt Freiburg sollte diese Diskussionen aufmerksam beobachten und ggf. aktiv an der Entwicklung solcher Instrumente mitwirken.

## 5. Zusammenfassende Empfehlungen

Wie eingangs betont kann dieses Strategiepapier kein maßnahmenscharfes detailliertes Handlungskonzept für das Thema „Klimaschutz und Mobilität“ in Freiburg sein. Aufgabe ist es vielmehr, vor dem Hintergrund des beschlossenen Klimaschutzkonzepts (KSK) für Freiburg den Fokus auf das Themenfeld Mobilität weiter zu schärfen und auf die Parameter Wirksamkeit und Umsetzung zu erweitern. Dies ist in den vorherigen Kapiteln in Form einer Einordnung in den übergeordneten Kontext (politischer Rahmen, Raum, andere Handlungsfelder) und die Datenlage, einer thesenhaften Herausarbeitung der wesentlichen Herausforderungen und einer vertiefenden Betrachtung der wichtigsten Handlungsfelder geschehen. Das KSK als Rahmenkonzept für die Freiburger Klimaschutzpolitik wird dabei ausdrücklich nicht in Frage gestellt, auch bezüglich der dort formulierten richtigen Maßnahmen.

Für die als nächster Schritt anstehende Erarbeitung eines maßnahmenbezogenen konkreten Handlungskonzepts „Klimaschutz und Mobilität“ für Freiburg (ggf. auch in Form des geplanten „Klimamobilitätsplans“ mit dem Zielhorizont 2030) ergeben sich zusammenfassend folgende Leitlinien und Handlungsschwerpunkte:

1. Bei Handlungsfeldern und Maßnahmen **klare Prioritäten setzen** (abgeleitet aus Wirksamkeit hinsichtlich der CO<sub>2</sub>-Emissionen, gesamtstädtischem Nutzen unter Einbeziehung anderer wichtiger stadtpolitischer Ziele über den Klimaschutz hinaus und der Umsetzbarkeit), Vermeiden von Symbolpolitik, in diesem Zusammenhang **Ressourcen gezielt einsetzen und** soweit möglich **ausbauen**, dabei bislang eher vernachlässigte Bereiche besonders einbeziehen (z. B. Prozessorganisation, Kommunikation und Marketing) und aktiv an der Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente mitwirken
2. Einen für klimaorientierte Mobilitäts- und Verkehrspolitik geeigneten **institutionellen Rahmen** schaffen bzw. weiterentwickeln mit besonderem Fokus auf der **regionalen Kooperation** (dabei bestehende Institutionen wie ZRF, RVF und RVO stärken, aber auch neue formelle/informelle Formate entwickeln)
3. Als Orientierungsrahmen auch für eine transparente Kommunikation und den stadtgesehlichen Diskurs mit dem Ziel einer breiten Akzeptanzförderung ein **positives Zukunftsbild** entwickeln, das die Menschen in ihren unterschiedlichen Lebenssituationen anspricht, den Mehrwert des notwendigen Wandels verdeutlicht und Verhaltensänderungen plausibler macht
4. Das Thema „Klimaschutz und Verkehr“ als **gesamtstädtisches und regionales Thema** begreifen und hinsichtlich der Maßnahmen darauf ausrichten – aber gleichzeitig Mobilitäts- und Verkehrspolitik nicht auf das Thema Klimaschutz reduzieren, dabei die enge **Verknüpfung von Stadt-/Regionalentwicklung und Mobilitätsplanung** im Sinne einer Verringerung des Verkehrsaufwands und emissionsarmer Mobilität weiter vorantreiben
5. **Multimodalität (und damit Autounabhängigkeit)** als zentrales Ziel bezogen auf Verkehrsangebote und -verhalten der Freiburger Bevölkerung formulieren, mit dem **ÖPNV und dem Radverkehr als Rückgrat einer klimafreundlichen Mobilität** und öffentlichen Räumen, die deutlich mehr auf die Bedürfnisse von **Fuß- und Radverkehr** ausgerichtet sind und die Anforderungen des **Wirtschaftsverkehrs** für ein Funktionieren der Stadt erfüllen
6. Auch für den Verkehr mit regionalem Bezug den **öffentlichen Verkehr** in den Mittelpunkt stellen, dabei vor allem **intermodale Angebote** stärken, um attraktive Alternativen zum Auto auszubauen, unter Einbeziehung der Potenziale des (Elektro-)Fahrrads auch für längere Distanzen
7. Konsequenterweise auch die notwendigen **regulativen Maßnahmen** (im Sinne einer „push“ and „pull“-**Strategie**) ergreifen, die für Wirksamkeit und Akzeptanz der verbesserten Angebote notwendig sind, von der gesamtstädtischen **Parkraumstrategie** bis zur **Flächenumverteilung im Straßenraum**

Die Reihenfolge dieser Leitlinien ist nicht gleichzusetzen mit einer Rangfolge ihrer Bedeutung. Alle genannten Aspekte werden als grundlegend und erforderlich angesehen, sonst wären sie hier nicht aufgelistet. Gleichwohl sind bewusst die „Governance“-Themen zu Beginn aufgeführt: Ohne eine Lösung dieser strukturellen Fragen können die nachfolgenden inhaltlichen Handlungsfelder und Maßnahmen nur begrenzt ihre Wirkung entfalten – zu begrenzt, um den Anforderungen an eine klimaschutzorientierte Mobilitäts- und Verkehrspolitik in Freiburg ausreichend Rechnung zu tragen. Ein modifiziertes „weiter so“ reicht nicht aus. Dieses Papier formuliert strategische Ansätze als Grundlage für die Ableitung konkreter Handlungsprogramme – im Sinne des angesichts der Herausforderungen des Klimawandels notwendigen zielstrebigem und zukunftsorientierten Agierens aller.



## **6. Anhang**

**Mobilität in Freiburg – Wie sind die Bürgerinnen und Bürger unterwegs?  
(Ergebnispräsentation des infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft  
GmbH, März 2020)**

**Mobilität in Freiburg**  
Wie sind die Bürgerinnen und Bürger unterwegs?

Ergebnisaufbereitung März 2020



eine Studie des:  
Bundesministerium  
für Verkehr und  
digitale Infrastruktur



**Datengrundlage Mobilität in Deutschland:**  
größte bundesweite Mobilitätsstudie - mit Freiburg-Fenster



Unsere Alltagsmobilität rückt immer mehr in den Fokus. Die Lebensqualität in Städten und Gemeinden sowie Klimaschutzaspekte sind dafür wesentliche Gründe. Die Studie Mobilität in Deutschland betrachtet den Personenverkehr nach 2002 und 2008 für das Jahr 2017 zum dritten Mal. Im Auftrag des BMVI sowie zahlreicher regionaler Beteiligten kam 2017 die bisher größte Stichprobe zustande. Das Land Baden-Württemberg hat dabei unter anderem ein Freiburg-Fenster finanziert. Hier wurden knapp 700 Haushalte und rund 1.600 Personen aller Altersgruppen befragt. Die vorliegende Präsentation stellt die wichtigsten Ergebnisse vor und gibt einen Ausblick auf die mögliche Zukunft der Mobilität in der Stadt. Freiburg erweist sich dabei im Vergleich als gut aufgestellt, wird sich aber vor allem mit Blick auf einpendelnden Berufs-, Einkaufs- und Freizeitverkehr weiterentwickeln müssen.

eine Studie des:  
Bundesministerium  
für Verkehr und  
digitale Infrastruktur

durchgeführt von:  
**infas**

in Kooperation mit:



infas 360



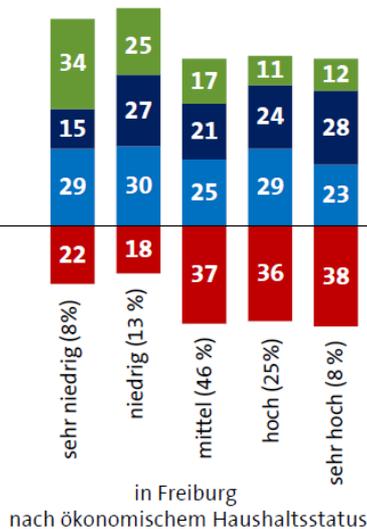
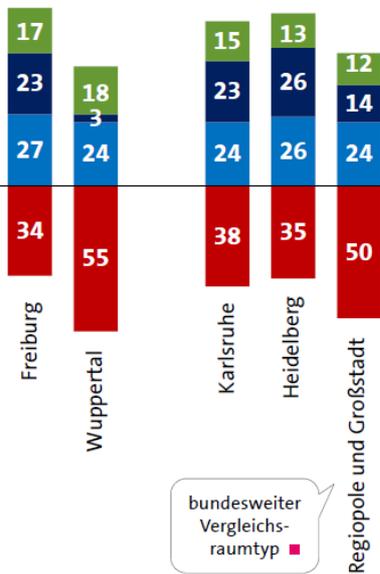
Mobilität in Freiburg  
Zur Verwendung der MID-Ergebnisse für Freiburg danken wir dem BMVI sowie dem Verkehrsministerium Baden-Württemberg.

- ① Freiburger Verkehr - in der Gegenwart bereits alles in Ordnung?
- ② Freiburger ÖPNV - wie steht es um Bus und Bahn?
- ③ Freiburg ist nicht nur Freiburg - was ist mit den Einpendlern?
- ④ Die Sache mit den Emissionen - auf den zweiten Blick doch nicht alles grün?
- ⑤ Ein Blick nach vorne - Zusammenfassung, Trends, Ziele und Möglichkeiten

- ① Freiburger Verkehr – in der Gegenwart bereits alles in Ordnung?

## Immer zuerst im Blick - der nicht ganz unproblematische Modal Split: Freiburg vorne im grünen Bereich, andere wären gerne soweit

infas

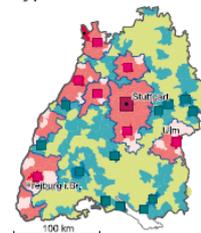


alle Bewohner-Wege (nicht nur Binnenverkehr)  
Angaben in Prozent

- öffentlicher Verkehr
- Fahrrad
- zu Fuß
- MIV (Auto)



Regionalstatistischer Raumtyp des BMVI

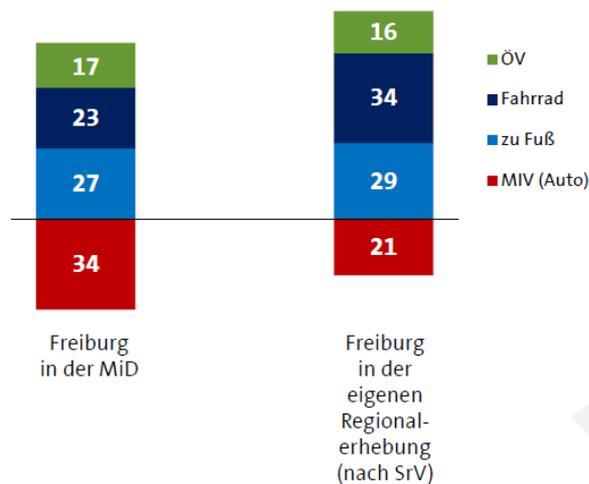


Mobilität in Freiburg  
\* Zur Verwendung der MiD-Ergebnisse für Freiburg danken wir dem Verkehrsministerium Baden-Württemberg.

## Hintergrund - Methodik und Definitionen bei Mobilitätsenerhebungen: nur der Modal Split, trotzdem gar nicht so einfach...

infas

Angaben in Prozent



### Woher kommen die Unterschiede?

Beides stimmt, aber die Definitionen sind anders:

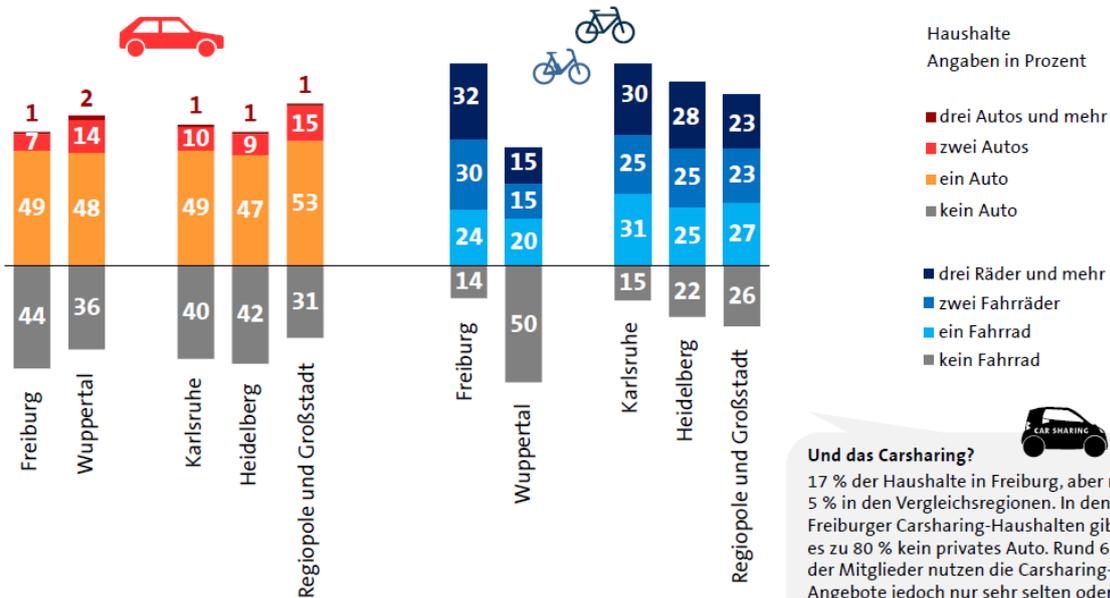
- in der MiD alle Wege, in der Regionalerhebung nur Wege innerhalb Freiburgs (oder der Region)
- in der MiD die komplette Woche, in der Regionalerhebung nur die Werktage
- in der MiD komplett über das ganze Jahr, in anderen Studien oft nur wenige Wochen oder Tage mit anschließender Anpassung an den Jahresschnitt
- in der MiD mit Wirtschaftsverkehr (z.B. die beruflichen Wege des Klempners im Tagesverlauf), in anderen Erhebungen in der Regel ohne diese Wege

Mobilität in Freiburg

6

## Auto- und Fahrradbesitz in den Haushalten im Vergleich: in Freiburg weniger Autos, aber deutlich mehr Fahrräder

infas



### Und das Carsharing?



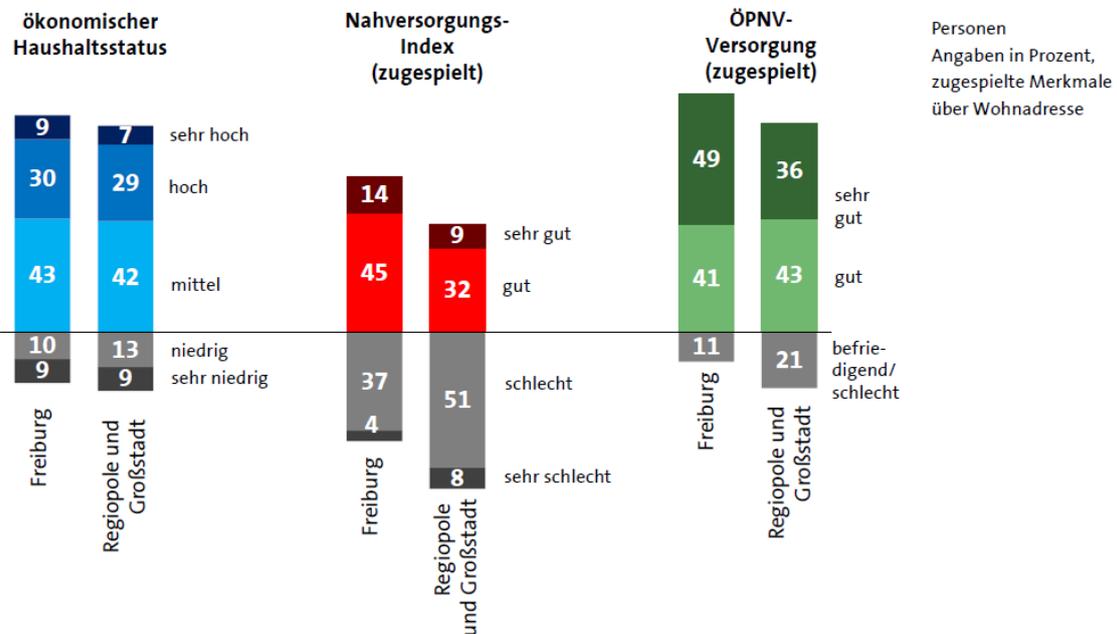
17 % der Haushalte in Freiburg, aber nur 5 % in den Vergleichsregionen. In den Freiburger Carsharing-Haushalten gibt es zu 80 % kein privates Auto. Rund 60 % der Mitglieder nutzen die Carsharing-Angebote jedoch nur sehr selten oder gar nicht.

Mobilität in Freiburg

7

## Hintergründe - Wohlstand, Nahversorgung, ÖPNV: Freiburg überall mit überdurchschnittlicher Ist-Situation

infas



Mobilität in Freiburg

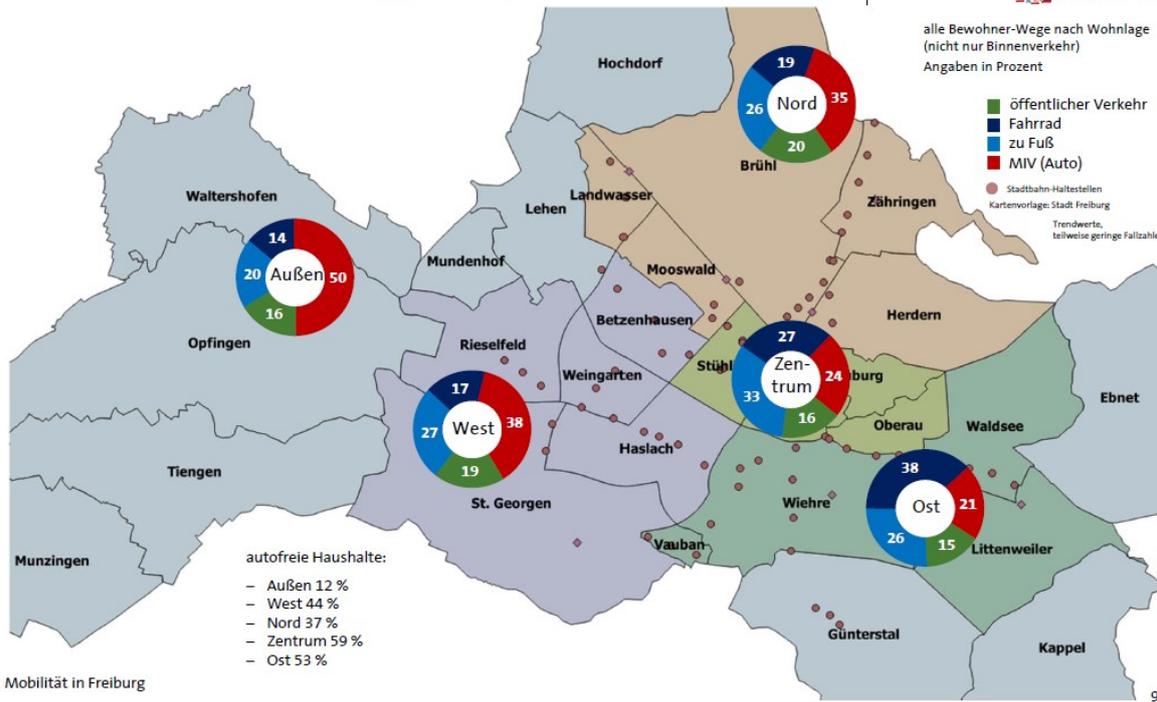
8

## Innerhalb Freiburgs - Modal Split nach Stadtteilen: deutliche Unterschiede abhängig von Lage und Infrastruktur

infas



alle Bewohner-Wege nach Wohnlage  
(nicht nur Binnenverkehr)  
Angaben in Prozent

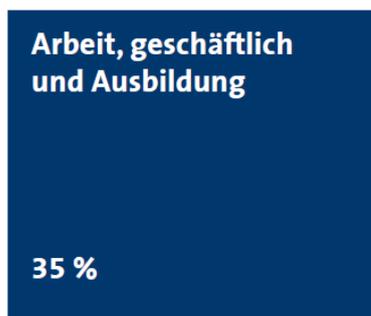


Mobilität in Freiburg

9

## Wegeanlässe der Freiburger Wohnbevölkerung: nicht nur zur Arbeit - und an eine gute ÖPNV-Infrastruktur geknüpft

infas



### Hintergrund:

- Anders als oft unterstellt, bildet der Berufsverkehr im Wochenschnitt nicht die Mehrheit der Wege.
- Diese Grenze wird auch nicht überschritten, wenn nur die Werktag betrachtet werden.
- Die Mobilitätsanforderungen sind also vielschichtig, mit oft dezentralen Zielen.
- Trotzdem können eine bessere Nahversorgung und gute Wohn- und Arbeitsplatzlagen Mobilitätsanforderungen und damit oft auch die Autonutzung reduzieren.

Mobilität in Freiburg

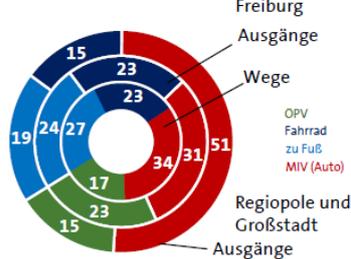
10

## Perspektivwechsel - Wegeketten anstatt einzelner Wege: auch hier Freiburg mit gutem Ergebnis

infas

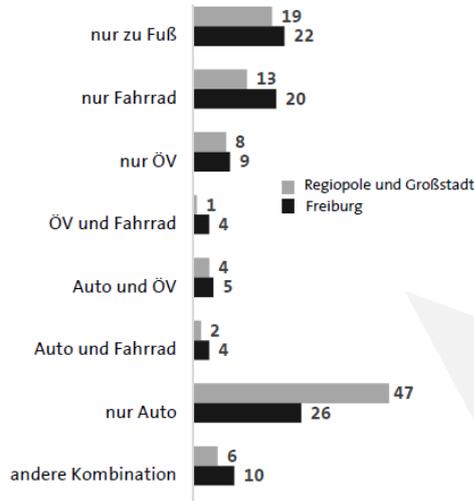


### Hauptverkehrsmittel



In rund 75 % der Freiburger Fälle ist das Hauptverkehrsmittel der einzelnen Wege eines Ausgangs immer gleich. Es wird also im Tagesverlauf selten „umgestiegen“.  
In der Regel bestimmt die längste Teilstrecke die Verkehrsmittelwahl. So erfolgt zum Beispiel fast die Hälfte der kurzen Autowege innerhalb einer Wegekette. Zudem unternehmen die meisten Personen nur einen Ausgang täglich. Dies reduziert die Verkehrsmittelvarianz.

### Hauptverkehrsmittelkombinationen im Verlauf der Kette



Wegeketten  
Angaben in Prozent

#### Hintergrund:

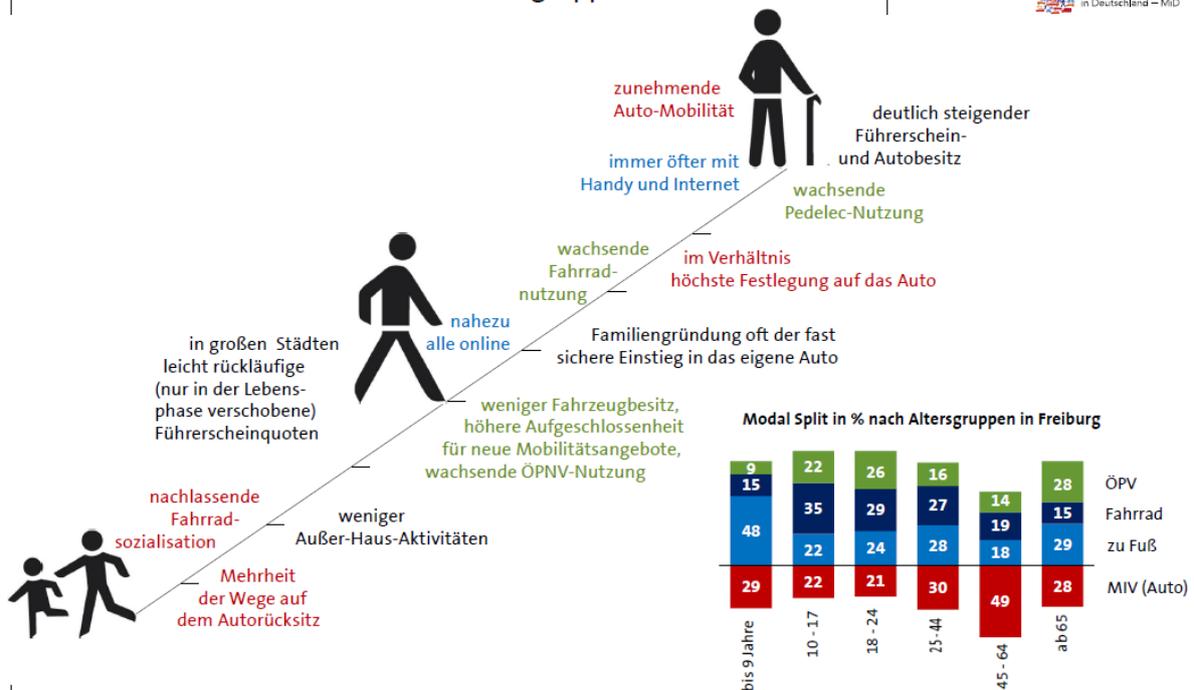
- Üblicherweise betrachtet die MiD einzelne Wege – vor allem als statistische Größe.
- Zum Verständnis der Entscheidungsmuster und den Mobilitätsanforderungen einer einzelnen Person ist dies nur bedingt hilfreich, steht aber auch nicht im Zentrum der MiD.
- Eine andere Perspektive eröffnet eine Zusammenfassung der Wege zu Wegeketten bzw. Ausgängen.
- Dies sind Touren in der Regel von zu Hause bis zur Rückkehr nach Hause.

Mobilität in Freiburg

11

## Ist Mobilität immer gleich - bundesweit gesehen? Ein aktueller Blick auf verschiedene Altersgruppen und Trends

infas



Mobilität in Freiburg

12

**Übliche Verkehrsmittelnutzung - in Freiburg und im Vergleich:**  
 Freiburg deutlich fahrradorientierter als vergleichbare Städte

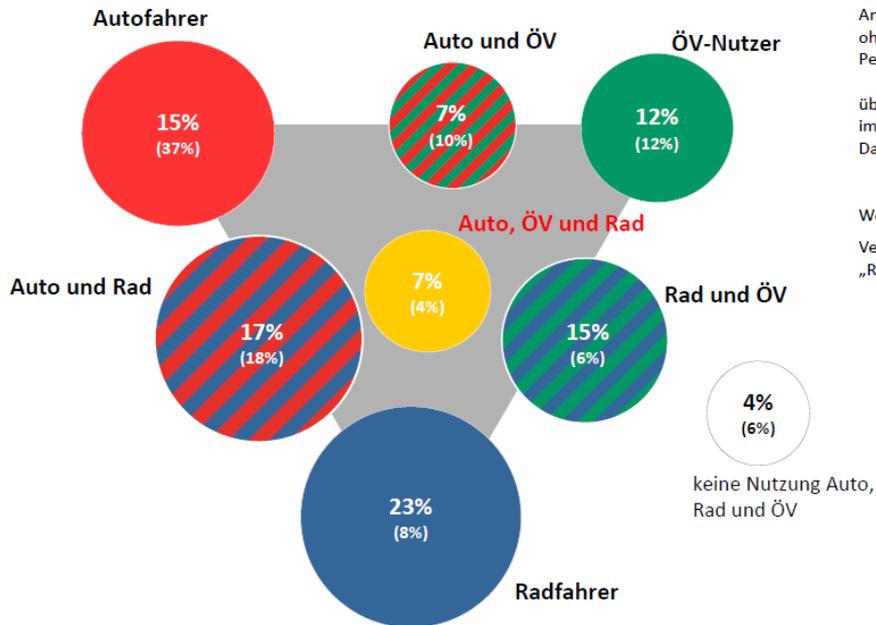
infas



Angaben in Prozent  
 ohne Stellvertreterinterviews  
 Personen ab 16 Jahren

übliche Verkehrsmittelnutzung  
 im Wochenverlauf,  
 Darstellung DLR

Werte in Klammern:  
 Vergleichskategorie  
 „Regiopole und Großstadt“



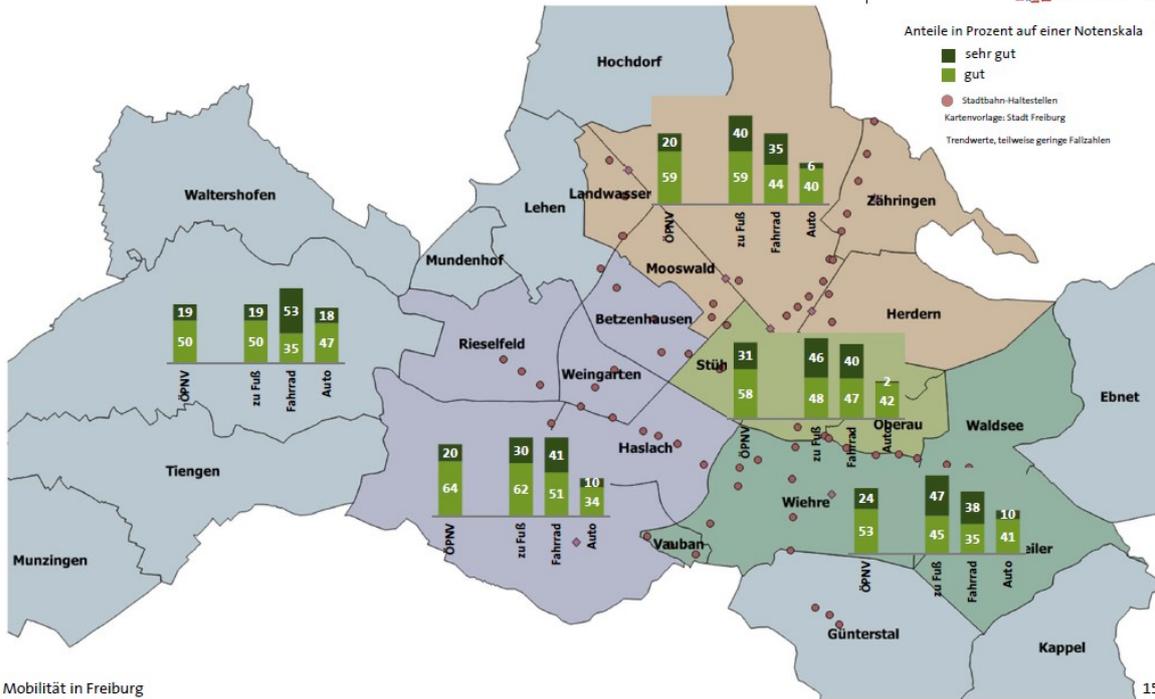
Mobilität in Freiburg

13

② Freiburger ÖPNV - Wie steht es um Bus und Bahn?

## Zufriedenheit mit den Verkehrsmitteln - nach Stadtbereichen: hohes Niveau für ÖPNV, Rad und Fuß

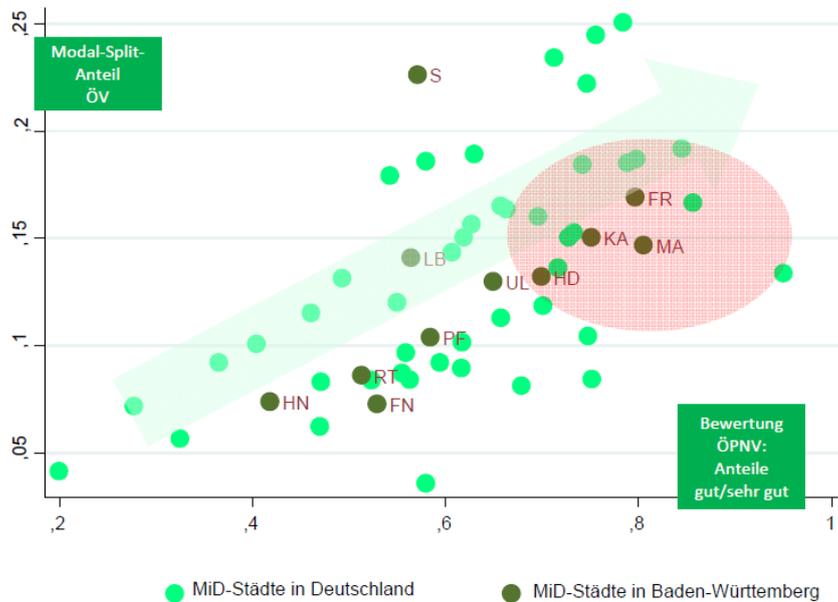
infas



Mobilität in Freiburg

## Zufriedenheit mit dem ÖPNV und ÖV-Modal-Split - Städtevergleich: Anstrengungen lohnen sich!

infas



- FN Friedrichshafen
- FR Freiburg
- HD Heidelberg
- HN Heilbronn
- LB Ludwigsburg
- MA Mannheim
- PF Pforzheim
- RT Reutlingen
- S Stuttgart
- UL Ulm

Mobilität in Freiburg

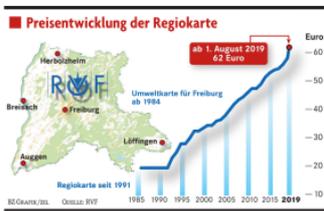
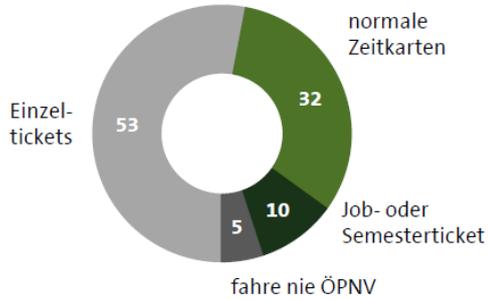
16

## Fahrkartennutzung im ÖPNV und Modal Split nach Wegezwecken: Bus und Bahn an dritter Stelle nach Auto und Fahrrad

infas



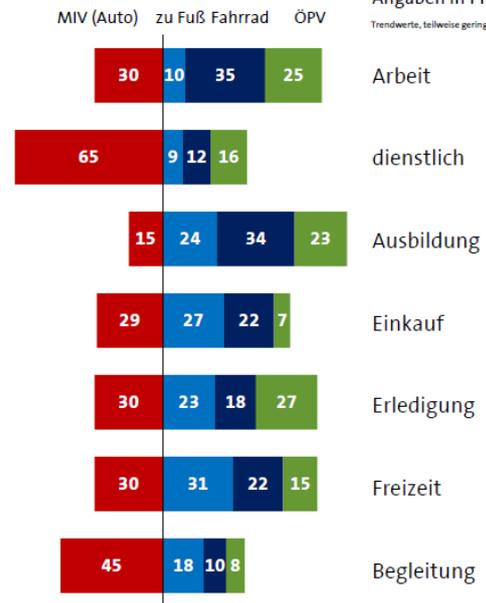
### übliche Ticketnutzung in Prozent (Personen ab 14 Jahren)



Mobilität in Freiburg

### Wege Angaben in Prozent

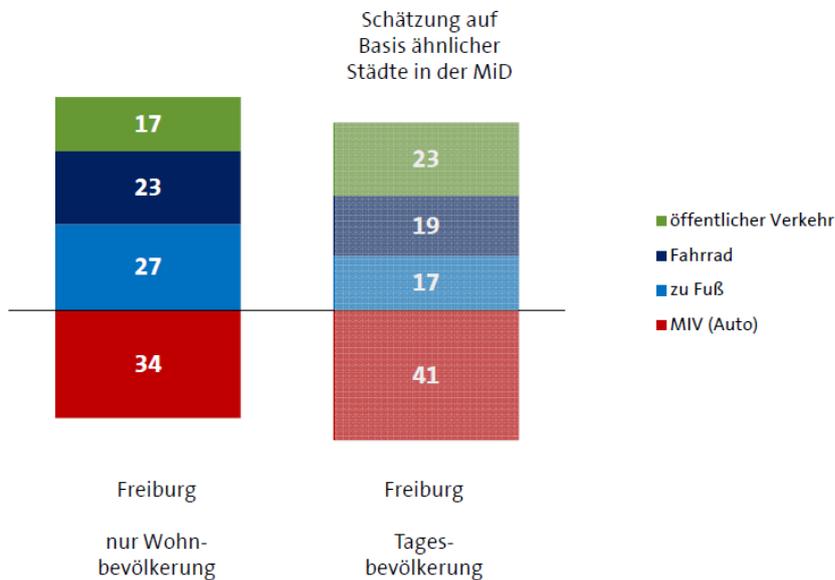
Trendwerte, teilweise geringe Fallzahlen



17

③ Freiburg ist nicht nur Freiburg - was ist mit den Einpendlern?

## Ein ehrlicherer Modal Split - die Tagesbevölkerung: EinpenderInnen, BesucherInnen, EinkäuferInnen mit berücksichtigt



Mobilität in Freiburg

19

infas



Was haben wir gemacht?

- Adressangaben für alle Wege ermöglichen die Zuordnung von Wegen der Umlandbevölkerung einer Stadt am Berichtstag.
- Diese werden zu Wegen der „Tagesbevölkerung“ mit denen der Stadtbevölkerung zusammengefasst.
- Dies umfasst alle Wege in die Stadt, also nicht nur beruflich bedingtes Einpendeln, sondern auch alle übrigen Anlässe.
- Außerdem werden Binnenwege von Auswärtigen in der jeweiligen Stadt mit berücksichtigt.
- Eine Plausibilitätsprüfung ist anhand der jeweiligen Zahlen von Berufstätigen und Pendlern erfolgt, zu denen externe Daten vorliegen.

## Wie geht es mit der Tagesbevölkerung weiter und was ist zu tun? Gar nicht so einfach

gegenwärtig knapp **70.000** BerufseinpenderInnen nach Freiburg, zusätzlich eine ähnliche Zahl an Einkaufs-, Kultur- und weiteren BesucherInnen aus dem Umland

innerhalb von zehn Jahren **25%** Zuwachs, vermutlich auch weiterhin

außerdem weiteres **Bevölkerungswachstum in der Stadt**

Aber wann setzen Gegentrends ein und was passiert, wenn die Stadt ökonomisch schwächere Haushalte und Familien stärker an das Umland verliert?

infas

### Hintergrund:

- Zunächst der Blick zurück: wenn der vergangene Zuwachs berücksichtigt wird, hat sich der Freiburger Modal Split bezogen auf die Tagesbevölkerung vermutlich nicht so positiv entwickelt wie der Binnenverkehr, unter Umständen ist der MIV „nur“ nicht weiter gewachsen.
- Und nach vorne: nur ein noch besserer ÖPNV kann hier wirklich Entlastung bringen, auch mit Blick auf die innerstädtischen Bevölkerungszuwächse, denn diese liegen eher am Stadtrand und sind mehr an den ÖV und das Auto als an Rad und Fuß gebunden.

Mobilität in Freiburg

20

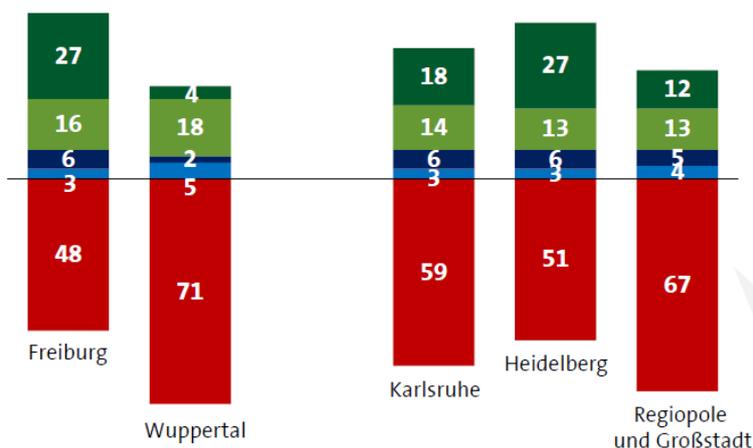
④ Die Sache mit den Emissionen - auf den zweiten Blick doch nicht alles grün?

**Modal Split der Wohnbevölkerung - noch einmal anders betrachtet:**  
Kilometerbetrachtung als Grundlage zur Emissionsrechnung

infas



**Modal Split Verkehrsleistung (Personenkilometer)**



Personenkilometer  
Angaben in Prozent

im ÖPFV höherer Fehlerspielraum  
aufgrund kleinerer Fallzahlen

- ÖPFV
- ÖPNV
- Fahrrad
- zu Fuß
- MIV (Auto)

**Ausblick:**

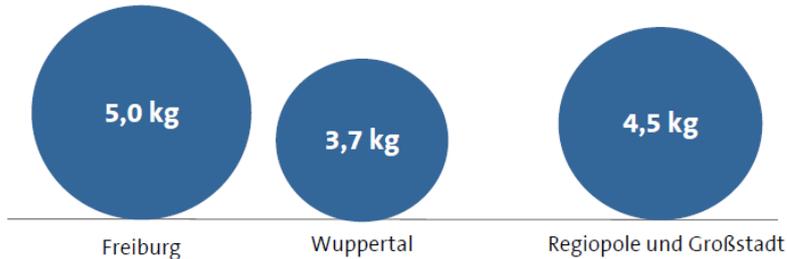
- ÖPNV als Verkehrsträger nicht unterschätzen - auch mit Blick auf die Pendler.
- Die gute Qualität in Freiburg ist nicht selbstverständlich und dauerhaft, stetige Verbesserungen sind wichtig.
- Das Portfolio muss sich erweitern, Car- und Bikesharing, Ridepooling etc. gehören dazu.

## Individuelle CO2-Verkehrsfußabdrücke: überraschende Ergebnisse und die Suche nach Veränderung

infas



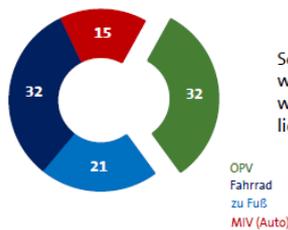
### 1 CO2-Emissionen im Verkehr pro Tag und mobiler Person



Verfahren:

individuell pro befragter Person ermittelt auf Basis der für einen Tag berichteten innerdeutschen Wege, der genutzten Verkehrsmittel, deren Auslastung und der zurückgelegten Strecke verwendete Emissionsfaktoren nach Angaben des UBA

### 2 Ein wenig simuliert



Soll die CO2-Summe im Alltagsverkehr um 30 % reduziert werden, müsste Freiburg in etwa einen Modal Split erreichen wie links dargestellt. Das wäre eine Verdoppelung im öffentlichen Verkehr und ein Plus von 50 % im Radverkehr.

Mobilität in Freiburg

#### Hintergrund:

Für Freiburg ergeben sich etwa 0,4 Mio. t CO2 jährlich im Verkehr der BewohnerInnen. Davon entfallen rund 0,3 Mio. t auf den MIV - und davon wiederum knapp 0,2 Mio. t auf Wege mit einer Länge von 20 km und mehr.

Der größte Reduktionshebel liegt damit bei längeren Autofahrten, die nicht allein im Stadtverkehr erfolgen.

23

## Freiburg in Sachen Pro-Kopf-Emission gar nicht so vorteilhaft: woran das liegt und was es für die Zukunft bedeutet

infas



	Freiburg	Wuppertal	Regiopole und Großstadt
Anteil der Personen, die an einem mittleren Tag außer Haus sind	90 %	85 %	86 %
Personen ohne längere Reisen mit Bahn, Bus oder Flugzeug	8 %	13 %	12 %
mittlere Wegezahl pro Person und Tag	3,5	3,0	3,2
mittlere Kilometerzahl pro Person und Tag	44	26	39

#### Hintergrund:

- Wohlstand bedeutet Verkehr und Konsum
- realistischerweise eher Zunahme zu erwarten
- aber mehr Effizienz erforderlich
- Verknappung durch Kosten denkbar
- auch Verantwortung der Wohlhabenden gefordert (gegenwärtig verbraucht das obere Drittel knapp die Hälfte der Mobilitätsressourcen)

Mobilität in Freiburg

24

⑤ Ein Blick nach vorne - Zusammenfassung, Trends, Ziele und Möglichkeiten

**Freiburg im Ergebnistelegamm:**  
das Wichtigste in Kürze

infas

**Der Modal Split?**

Freiburg vorne im Umweltverbund – zwei von drei Wegen zu Fuß, Fahrrad und ÖPNV.

**Autos und Fahrräder in den Freiburger Haushalten?**

Guter Wert mit 44 % autofreien Haushalten.  
Ebenso ein hohes Niveau beim Fahrradbesitz - in 86 % der Haushalte.

**Der ÖPNV?**

Auch auf gutem Niveau – innerhalb der Stadt aber unterschiedlich bewertet.

**Die Herausforderungen?**

Berufseinpender, andere Besucher von außerhalb und Wege der BürgerInnen über die Stadtgrenzen hinaus – hier ist der ÖPNV noch mehr als bisher gefordert.

## Freiburg weitergedacht - Schwerpunkt Verkehr: einige Annahmen und Ratschläge zur Perspektive

infas

### Wohnen?

in verschiedenen Stadtbereichen Verdichtung, Neubau mit gleichzeitiger Rad- und ÖPNV-Erschließung in einigen aktuellen Freiräumen

### CO2 und mehr?

Innerstädtisch eher andere Emissionsfaktoren bedeutsam, beim CO2-Fußabdruck hilft der Blick auf lange Auto-strecken.

### Das Auto?

- autofreie oder Maut-Zone
- der Tunnel?
- zumindest in der Region mehr Autos, teilweise in E-Form
- deutlich effizienter
- aber weniger Platz?

### Neue Mobilitätsangebote und der ÖPNV?

- Carsharing oder Ridepooling ohne Subvention problematisch
- Pedelecs auch in der Stadt
- Platz für Nahmobilität
- noch mehr ÖPNV-Qualität und günstige Tarife
- Flugtaxis, Drohnen, Lieferroboter mit Fragezeichen

### (Tages-)Bevölkerung?

- Zuwanderung,
- aber auch Verdrängung ins Umland, mehr Einpendler
- Gegensteuern durch Wohnungsbau dringend
- Regionalbahnverbesserungen gefordert

### Digitalisierungseffekte?

- ja durch bessere Verkehrslenkung
- durch autonome Fahrzeuge im ÖPNV auf standardisierten Strecken
- nein für autonome Fahrzeuge im großen Stil
- eher nein für Multi- und Intermodalität (im Alltagsverkehr dominieren Routinen)

### Ganz generell:

Erfolgreich werden Ansätze sein, die nicht nur technisch daherkommen, sondern individuellen Nutzen bringen.

Mobilität in Freiburg

27

## Ansprechpartner

infas

**Robert Follmer**  
Bereichsleiter Verkehrs- und Regionalforschung

Tel. 0228/38 22-419  
Fax 0228/31 00 71  
E-Mail r.follmer@infas.de

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH

Friedrich-Wilhelm-Straße 18  
53113 Bonn  
www.infas.de



eine Studie des:  
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

durchgeführt von:  
**infas**

in Kooperation mit:  
DLR



infas 360

Abbildung Seite 27: cityförster, Perspektivplan Freiburg

Mobilität in Freiburg

28

## 7. Quellenverzeichnis (Endnoten)

- 
- <sup>1</sup> Stadt Freiburg (2019): Drucksache G-18/179, Klimaschutzkonzept, Fortschreibung – Ziele, Strategien und Maßnahmen, S. 7
- <sup>2</sup> Stadt Freiburg (2019): Drucksache G-19/216, Freiburger Klima- und Artenschutzmanifest und Umsetzung daraus abgeleitete Maßnahmen zur Unterstützung der Zielerreichung
- <sup>3</sup> Ebenda, S. 3
- <sup>4</sup> Stadt Göttingen (2014): Klimaplan Verkehrsentwicklung (<https://www.goettingen.de/rathaus/konzepte/umwelt-und-klimaschutz/klimaplan-verkehrsentwicklung.html>), letzter Abruf 08.01.2021)
- <sup>5</sup> <https://www.klimaschutz-bewegt.de/>, letzter Abruf 08.01.2021
- <sup>6</sup> <https://nationaler-radverkehrsplan.de/de/praxis>, letzter Abruf 08.01.2021
- <sup>7</sup> <https://www.mobilitaetsmanagement.nrw.de/>, letzter Abruf 08.01.2021
- <sup>8</sup> <https://www.nakomo.de/>, letzter Abruf 08.01.2021
- <sup>9</sup> <https://mobilikon.de/>, letzter Abruf 08.01.2021
- <sup>10</sup> Öko-Institut e. V. (2019): Fortschreibung Klimaschutzkonzept Freiburg – 2018 ([https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params\\_E-1430614942/1323913/Fortschreibung%20Klimaschutzkonzept%202018\\_1.pdf](https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E-1430614942/1323913/Fortschreibung%20Klimaschutzkonzept%202018_1.pdf)), letzter Abruf 08.01.2021)
- <sup>11</sup> R+T Verkehrsplanung (2018): Masterplan Green-City Freiburg im Breisgau, S. 9
- <sup>12</sup> Öko-Institut e. V. (2019): Fortschreibung Klimaschutzkonzept Freiburg – 2018, S. 204
- <sup>13</sup> R+T Verkehrsplanung (2018): Masterplan Green-City Freiburg im Breisgau, S. 5
- <sup>14</sup> infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (2020): Mobilität in Freiburg – wie sind die Bürgerinnen und Bürger unterwegs? ([https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params\\_E-822512184/1522802/04-03%20Mobilit%C3%A4tsverhalten%20in%20Freiburg.pdf](https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E-822512184/1522802/04-03%20Mobilit%C3%A4tsverhalten%20in%20Freiburg.pdf)), letzter Abruf 08.01.2021)
- <sup>15</sup> Greenpeace e. V. (2020): Städte Ranking zur nachhaltigen Mobilität, S. 2 ([https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170322\\_greenpeace\\_mobilitaetsranking\\_staedte.pdf](https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170322_greenpeace_mobilitaetsranking_staedte.pdf)), letzter Abruf 08.01.2021)
- <sup>16</sup> Stadt Freiburg (2020): Klimamobilitätsplan für die Stadt Freiburg – Informelle Interessensbekundung im Rahmen des Aufrufs ‚Modellhafte Erprobung von Klimamobilitätsplänen‘, S. 2
- <sup>17</sup> Agora Verkehrswende (Hrsg., 2020): Ein anderer Stadtverkehr ist möglich – Neue Chancen für eine krisenfeste und klimagerechte Mobilität (<https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/ein-anderer-stadtverkehr-ist-moeglich/>), letzter Abruf 08.01.2021)
- <sup>18</sup> Modder, Senta (2020): Spreading starting times for work and universities, strengthening home office -experiences from Amsterdam - (Präsentation beim Städtenetzwerk IMPACTS, Abruf über <https://impacts.org/page/2/>)
- <sup>19</sup> <https://www.tagdesgutenlebens.koeln/>, letzter Abruf 08.01.2021
- <sup>20</sup> Institut für Städtebau und Wohnungswesen ISW (Hrsg., 2020): Planungspraxis regionaler Initiativen und interkommunaler Kooperation – Neue Materialien zur Planungskultur
- <sup>21</sup> <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/mobilitaetspass-erleichtert-zugang-zum-oepnv/>, letzter Abruf 08.01.2021
- <sup>22</sup> <https://www.sw-augsburg.de/mobilitaet/>, letzter Abruf 08.01.2021
- <sup>23</sup> Agora Verkehrswende (Hrsg., 2020): Liefern ohne Lasten – wie Kommunen und Logistikwirtschaft den städtischen Güterverkehr zukunftsfähig gestalten können (<https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/liefern-ohne-lasten/>), letzter Abruf 08.01.2021)
- <sup>24</sup> <https://www.freiburg.de/pb/1268180.html>, letzter Abruf 08.01.2021
- <sup>25</sup> <https://www.mobilitaet.bs.ch/motorfahrzeuge/parkraumbewirtschaftung.html>, letzter Abruf 08.01.2021

---

<sup>26</sup> <https://www.freiburg.de/pb/1635388.html>, letzter Abruf 08.01.2021

<sup>27</sup> ifo Institut e. V. (2020): Verkehrliche Wirkungen einer Anti-Stau-Gebühr in München ([https://www.ifo.de/DocDL/ifo\\_Forschungsberichte\\_115\\_Anti-Stau-Gebuehr.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/ifo_Forschungsberichte_115_Anti-Stau-Gebuehr.pdf), letzter Abruf 08.01.2021)

<sup>28</sup> Elmer, Dr. Carl-Friedrich (2020): Die Maut ist tot, es lebe die Maut (<https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/die-maut-ist-tot-es-lebe-die-maut/>, letzter Abruf 08.01.2021)

<sup>29</sup> <https://www.mobilitaet.bs.ch/gesamtverkehr/mobilitaetsstrategie/pendlerfonds.html>, letzter Abruf 08.01.2021