

ASSESSMENT DER ARBEIT DER STIFTUNG MERCATOR ZUR DEKARBONISIERUNG DES VERKEHRSSSEKTORS 2013-2023

INHALT

1	Ziele und Methodik.....	1
2	Entwicklung des verkehrspolitischen Diskurses in Deutschland.....	3
	Das Ende des ‚sauberen‘ Dieselmotors	5
	Der Antrieb der Zukunft steht fest	10
	Mobilitätswende unter Druck, Druck für die Mobilitätswende	11
	Fazit: Auf gutem Weg, ohne passende Geschichte	14
3	Die Arbeit der Stiftung Mercator im Verkehrssektor seit 2013	17
	Diskursverschiebung als Wirkungslogik unseres Handelns.....	20
	Agora Verkehrswende als prägendes Element des Diskurses	23-
	Fokuspunkt Güterverkehr	25
	Das Mobilitätsverhalten im Blick	25
	Die Verkehrswende in die Umsetzung bringen	27
	Neue Zugänge zur Mobilitätswende.....	28
	Die Verkehrswende sozial gerecht gestalten	28
	Schlussfolgerungen für unsere Wirkannahmen	30

1 ZIELE UND METHODIK

Vor rund zehn Jahren hat die Stiftung Mercator begonnen, ihr Klimaschutzengagement auf den Verkehrssektor auszuweiten. Seitdem hat sie ein umfassendes Ökosystem von Organisationen und Projekten aufgebaut und unterstützt, die sich auf Grundlage solider Analysen für eine beschleunigte und sozialverträgliche Dekarbonisierung des Verkehrssektors einsetzen. Im Rahmen eines Assessments wollen wir nun erörtern, wie sich der Verkehrswende-Prozess in Deutschland in den letzten zehn Jahren entwickelt hat, welche Fortschritte in dieser Zeit erzielt worden sind und inwiefern ein konstruktiver Beitrag der Stiftung Mercator zu dieser Entwicklung plausibel abgeleitet werden kann. Hierfür haben wir auf einen methodischen Dreiklang

gesetzt, der eine qualitative wie auch quantitative Einordnung der Entwicklung des gesellschaftspolitischen Diskurses im Verkehrssektor zulässt.

Seite 2 von 32

a) Detaillierte, qualitative Expertensicht von Personen, die den verkehrspolitischen Diskurs während der vergangenen zehn Jahre unmittelbar, jedoch aus unterschiedlichen Perspektiven heraus, verfolgt und mitgestaltet haben. In jeweils eineinhalbstündigen strukturierten Tiefeninterviews hat der im Themenfeld erfahrene Journalist Toralf Staud (u.a. Redakteur bei klimafakten.de) den Blick seiner Gesprächspartner*innen auf zurückliegende gesellschaftliche und politische Entwicklungen, prägende Ereignisse, Akteure und Narrative gelenkt. Die auf diese Weise interviewten Personen haben Hintergründe in herausgehobener Funktion der Landesverkehrspolitik, einer staatlichen Bundesbehörde, in der Beratung sowie der Automobilindustrie.

b) Datengestützte Analyse der Diskursentwicklung: Herangezogen wurden hierfür zwei frei einsehbare Datenquellen, die einen breiten Überblick sowohl auf politische als auch auf öffentliche Debatten zulassen:

- Protokolle aller Plenumsdebatten im Deutschen Bundestag zwischen dem 01.01.2013 und 30.06.2023.
- Die gesprochenen Wörter aller Tagesschau-Sendungen (20 Uhr) im Ersten Deutschen Fernsehen im selben Zeitraum.

Mit Unterstützung des Mathematikers und Datenanalysten Dr. Norman Schuman (u.a. Universität Bochum) wurden beide Textkorpora auf die Häufigkeiten von 41 vorher durch uns definierten Schlüsselbegriffen des verkehrspolitischen Diskurses (siehe Anhang) hin untersucht und wie sich diese über die Zeit verändert haben. Durch eine KI-gestützte semantische Analyse wurden zudem Bedeutungszusammenhänge bzw. Kontexte, in denen die Begriffe über die Zeit verwendet wurden, identifiziert.

c) Unabhängige Reflexion unserer zurückliegenden Förderpraxis bzw. herausgehobener Projekte sowie der zugrundeliegenden Wirkungslogik durch den Mobilitätssoziologen Prof. Dr. Sven Kesselring (Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtlingen-Geislingen). Ziel dieser Untersuchung war es, die Entwicklungen des verkehrspolitischen Diskurses mit den Mehrwerten unserer Projekte für das Feld zu verschränken und das Zusammenspiel der Vorhaben in ihrer Gesamtheit zu bewerten. Hierfür stützte sich Herr Kesselring auf insgesamt sieben Einzelevaluationen unserer größeren Verkehrsprojekte, welche wir in den vergangenen zehn Jahren haben erstellen lassen, inkl. der Evaluationen von Agora Verkehrswende I und II.

Die folgenden Kapitel wurden vom Bereichsleiter Klimaschutz, Lars Grotewold, sowie den beiden für das Verkehrswende-Portfolio verantwortlichen Projektmanagern der Stiftung Mercator, Klaus Kordowski und Philipp Offergeld, verfasst. **Kapitel 2** stellt dabei eine von uns durchgeführte Synthese der Erkenntnisse dieser drei voneinander unabhängigen Untersuchungsschritte dar,

welche zentrale Entwicklungen des verkehrspolitischen Diskurses der vergangenen zehn Jahre nachzeichnet. In **Kapitel 3** schildern wir die zentralen Überlegungen und Projektentwicklungen unserer Arbeit zur Dekarbonisierung des Verkehrssektors und reflektieren diese im Lichte der Erkenntnisse von Kapitel 2. Dabei sind direkte Zitate aus den oben genannten Expert*innenninterviews, dem Synthesebericht von Prof. Dr. Kesselring sowie einem öffentlich zugänglichen Rückschau-Artikel des ehemaligen Kommunikationsleiters von Agora Verkehrswende, Dr. Fritz Vorholz¹, entnommen und durch Anführungszeichen kenntlich gemacht. Im Textverlauf wird auf die jeweilige Quelle der Zitate hingewiesen, auf eine einzelne Kenntlichmachung aus Gründen der Leserlichkeit jedoch verzichtet.

Seite 3 von 32

Info: Diskurs in Worten und Zahlen (1)

Die im Rahmen der datengestützten Diskursanalyse untersuchten Textkorpora umfassten 638 Plenarsitzungsprotokolle mit insgesamt 51.429.657 Wörtern sowie 3840 Tagesschau-Sendungen mit insgesamt 61.156 Minuten Sendezeit und 7.052.726 gesprochenen Wörtern. Für die semantische Analyse wurde das in der empirischen Textanalyse etablierte Latent Dirichlet Allocation (LDA) Modell benutzt, eine Methode des unüberwachten maschinellen Lernens für die Extraktion von Themen aus großen Textkorpora (engl. Topic Modelling).

2 ENTWICKLUNG DES VERKEHRSPOLITISCHEN DISKURSES IN DEUTSCHLAND

Ausgangslage: Ein fragmentierter Diskurs

Die 2010er-Jahre markierten den Beginn einer konzentrierteren politischen Diskussion über Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen im Verkehrsbereich. Der Verkehr war bereits damals das Sorgenkind der EU-weiten Klimaschutzbemühungen und der einzige Sektor, in dem die Emissionen nicht nur nicht reduziert werden konnten, sondern im Vergleich zu 1990 um rund 30 Prozent gestiegen waren (und seitdem etwa ein Viertel der gesamten anthropogenen Treibhausgasemissionen in Europa ausmachen). Dies lag vor allem an der Entwicklung des konventionellen Pkw-Verkehrs. In der EU war dieser für ca. 14% der Gesamtemissionen verantwortlich und damit der größte Emissionsträger im Straßenverkehr. Allein in Deutschland produzierte der Autoverkehr jährlich etwa 160 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente. Damit war klar: Die Dekarbonisierung der Fahrzeugflotten durch eine schnelle Effizienzsteigerung und schließlich Elektrifizierung der Antriebstechnologie – die

¹ Fritz Vorholz (2021): Auf geht's! - Fünf Jahre Verkehrswende: Ambitionen und Errungenschaften, Defizite und Aspirationen, https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/5-Jahre-A-VW/5-Jahre-A-VW_Auf-gehts-Fritz.pdf

sogenannte „Antriebswende“ – war eine Grundvoraussetzung für das Erreichen der langfristigen Klimaschutzziele Deutschlands und der EU. Die Bundesregierung unter Kanzlerin Angela Merkel legte im Jahre 2010 als Teil der deutschen Elektromobilitätsstrategie den „Nationalen Entwicklungsplan Elektromobilität“ vor. In diesem Entwicklungsplan wurde erstmals das Ziel ausgegeben, bis zum Jahr 2020 insgesamt eine Million Elektrofahrzeuge auf die Straße zu bringen. Dieses Unterfangen traf allerdings auf eine grundskeptische Automobilnation: hohe Kaufpreise, Reichweitenangst und die weithin fehlende Ladeinfrastruktur bestimmten – damals wie heute – die Elektromobilitätsdebatte. Automobilhersteller priesen indes die Vorzüge effizienter Dieselfahrzeuge für die Umwelt, das Kund*innen-Portemonnaie und den Wirtschaftsstandort Deutschland. Die Bundesregierung versuchte, die Attraktivität von E-Autos u.a. durch gezielte Investitionen in Batterieforschung, Kaufprämien und weitere Fördermaßnahmen zu steigern. Geholfen hat es indes nur begrenzt: erst Mitte 2021 fuhr das einmillionste Elektrofahrzeug auf deutschen Straßen – und auch diese Zahl wurde durch Einbeziehung von (wenig effizienten) Plug-in-Hybriden relativiert. Zum Jahresbeginn 2023 sind nun endlich eine Million reine E-Autos in Deutschland zugelassen.

Seite 4 von 32

Die EU drückte derweil buchstäblich auf's Gas: Ende 2013 einigten sich das Europäische Parlament und der Europäische Rat auf neue CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge. Diese Grenzwerte hatten zum Ziel, das durchschnittliche Emissionsniveau für einen in der EU neu zugelassenen Pkw von 135 Gramm CO₂ je Kilometer (g/km) in 2013 auf dann 95 g/km in 2020 zu reduzieren – eine dreißigprozentige Verbesserung in sieben Jahren und eindrucksvolle Demonstration der Effektivität eines solchen Regulierungsvorhabens. Der Einigung ging indes ein zähes politisches Ringen voraus: nach einer persönlichen Intervention der deutschen Automobilhersteller bei Bundeskanzlerin Merkel blockierte die Bundesregierung eine schnelle Entscheidung im Europäischen Rat; die Industrie wiederum nutzte die Verzögerung, um sich erfolgreich für eine zumindest rechnerische Aufweichung der Effizienzstandards einzusetzen.

Dabei lässt sich konstatieren: Die Debatte um Antriebswende, Elektromobilität und Grenzwerte, wie auch der verkehrspolitische Diskurs insgesamt, fand damals vornehmlich innerhalb der hiesigen Fachcommunity statt und stand weder im Fokus der medialen Berichterstattung noch der öffentlichen Wahrnehmung. Die Themen Klimaschutz und Verkehr wurden im damaligen medialen wie politischen Diskurs ohnehin kaum zusammengebracht: die (starke) Elektromobilitätsdebatte bspw. drehte sich im Kern um technische Innovationen, Technologieführerschaft (= Arbeitsplätze) und Verbraucher*inneninteressen, nicht um die Notwendigkeit einer schleunigen Dekarbonisierung. Die ‚**Verkehrswende**‘, also das Zusammenführen von Antriebswende und dem als Mobilitätswende bezeichneten Umstieg auf ein emissionsarmes, unterschiedliche Verkehrsträger umfassendes und intermodal

organisiertes Mobilitätssystem, trat als Begriff in der öffentlichen Diskussion praktisch nicht auf. Dies alles änderte sich jedoch schlagartig im September 2015.

Seite 5 von 32

Das Ende des ‚sauberen‘ Dieselmotors

Damals wurde bekannt, dass der Volkswagen-Konzern seine Diesel-Fahrzeuge manipuliert hatte, um somit die gesetzlich vorgeschriebenen EU-Abgasgrenzwerte zu umgehen. Auch andere deutsche Hersteller wurden in den Skandal verwickelt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Diese auch als „Dieselgate“ bekannte Affäre kann man im Nachhinein als einen ‚game changer‘ der Verkehrswende-Debatte in Deutschland bezeichnen. In

Info: Diskurs in Worten und Zahlen (2)

Der gesamte verkehrspolitische Diskurs hat sich über die vergangenen zehn Jahre deutlich intensiviert. Die untersuchten Schlüsselbegriffe wurden im Zeitraum von 2018 bis 2022 **mehr als doppelt so häufig** in den Debatten im Bundestag und der Berichterstattung erwähnt (+112%) als in den fünf Jahren zuvor. Gleichzeitig hat sich die Relevanz zentraler Begriffe verschoben (siehe Abbildung 1). Bis 2017 war ‚Abgas‘ der mit Abstand häufigste Begriff, der insbesondere im Zusammenhang mit dem Dieselskandal gebraucht wurde. In den Jahren 2018 bis 23 war ‚ÖPNV‘ der Spitzenreiter, nicht zuletzt durch die Debatte um 9- und 49-Euro-Ticket. ‚Elektromobilität‘ war durchgängig das zweit häufigste benutzte Schlüsselwort.



Abbildung 1: Veränderung der Häufigkeit der untersuchten verkehrspolitischen Schlüsselbegriffe im Bundestag sowie der Tagesschau.

seiner Rückschau zum fünfjährigen Bestehen von Agora Verkehrswende schreibt der Journalist und ehemalige Agora-Kommunikationsleiter, Fritz Vorholz: „Die Affäre um geschönte Abgaswerte stürzt die Autoindustrie samt der für den Verkehr verantwortlichen Politiker in eine ungeahnte Vertrauenskrise – zumal amtlichen Stellen schon seit 2011 bekannt gewesen sein muss, dass die realen Stickoxid-Emissionen von Dieselfahrzeugen bis zu einem Faktor 14 über den Grenzwerten liegen“.

Die Aufdeckung des Dieselskandals führte demnach zu verstärkten Diskussionen über die Integrität der Automobilindustrie und die Notwendigkeit strengerer Kontrollen und Regulierungen, um solche Betrugsfälle in der Zukunft zu verhindern – oder anders gesagt: die Autoindustrie war auch politisch nicht mehr unantastbar. Auch die für dieses Assessment interviewten Expert*innen sind sich einig, dass der **Dieselskandal ein „Einschnitt der öffentlichen Debatte“** und „Katalysator“ für die Hinwendung zu emissionsarmen Antrieben gewesen sei, denn: „Die Argumentation, der Dieselmotor sei als effiziente Brückentechnologie unverzichtbar und deshalb förderungswürdig, brach schlagartig weg“. Etwa zeitgleich verklagte die Deutsche Umwelthilfe mehrere deutsche Städte wegen der Überschreitung der Luftschadstoffgrenzwerte. Im Ergebnis entfachte dies vor der Kulisse von drohenden und auch durchgesetzten Diesel-Fahrverboten in einer Reihe an Großstädten die Diskussion um die Mobilitätswende im urbanen Raum. Der Dieselskandal und seine Begleiterscheinungen läuteten einen Umdenkprozess bei den deutschen Automobilherstellern ein und gaben zugleich der Klimaschutz-Debatte im Verkehr neuen Auftrieb.

Paris und die Folgen

2015 war für den weltweiten Klimaschutz ein entscheidendes Jahr: Auf dem UN-Klimagipfel in Paris einigte sich die Weltgemeinschaft darauf, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius, idealerweise 1,5 Grad gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen. Für den Verkehrswende-Diskurs in Deutschland sei Paris laut Expert*innenninterviews „absolut zentral“ gewesen, da hierdurch die Dringlichkeit einer schnellen Emissionsreduktion auf einen trägen Sektor traf, der bis dato noch keinen Beitrag zum Klimaschutz geleistet hatte - und somit die Diskussion um Wege hin zu einer schnellen Dekarbonisierung nachhaltig ankurbelte. Auch die globale Jugendbewegung FridaysForFuture trug ein paar Jahre später entscheidend dazu bei, die Notwendigkeit für ein schnelles Umsteuern in der Klimapolitik aufzuzeigen und erheblichen Druck auf die politischen Parteien auszuüben, umfängliche Lösungen für die Herausforderung Klimawandel zu präsentieren – auch und besonders in den problematischen Sektoren wie dem Verkehr.

2016 beschloss die Bundesregierung den Klimaschutzplan 2050, der im Mai 2019 dann in ein verbindliches Gesetz gegossen wurde. Das Klimaschutzgesetz (KSG) legt erstmals sektorspezifische Emissionsreduktionsziele bis 2030 fest: Der Verkehrssektor muss demnach seine Treibhausgasemissionen um 40 bis 42 Prozent im Vergleich zu 1990 reduzieren – wohlgermerkt ohne bisher Reduktionserfolge vorweisen zu können. Die interviewten Expert*innen

Seite 7 von 32

sind sich einig, dass das **Gesetz „ein totaler Treiber“ der Verkehrswende-Debatte** gewesen sei: „die fixierten Jahres- und Sektorziele und die regelmäßige mediale Berichterstattung über deren Verfehlen [hat] die

Info: Diskurs in Worten und Zahlen (3)

***Der Dieselskandal und das KSG** als die zwei diskursiven Höhepunkte in der verkehrspolitischen Debatte in Deutschland gingen ineinander über (siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Begriffe rund um den Dieselskandal (bspw. ‚Abgas‘, ‚Schadstoffausstoß‘ oder ‚Fahrverbot‘ erlangen mit Bekanntwerden der Manipulationen durch die Automobilhersteller sprunghaft an Relevanz, um dann in mehreren Wellen diskutiert zu werden. Ein Aufmerksamkeitshoch erlangt in der Öffentlichkeit der sogenannte ‚Dieselgipfel‘ zwischen Industrie und Regierung im August 2016. Die Debatte um den Diesel endete mehr oder weniger abrupt Anfang 2019.*

Die Elektromobilität war während der gesamten Zeit eine starke Konstante in der Debatte, erlangte höchste Aufmerksamkeit jedoch auch erst im Zusammenhang mit der Debatte um das KSG in 2019. Zu dem Zeitpunkt war die Zukunft des Diesels bei allen Beteiligten abgeschrieben und die Zeichen standen in Richtung des elektrischen Antriebs.

Das Gesetz markierte gleichzeitig den Höhepunkt der – auch durch die Beschlüsse von Paris Ende 2015 befeuerten – Diskussion um Klimaschutzziele im Verkehrssektor. Die Diskussion um Sektorziele, die Zukunft des Verbrennungsmotors und die ‚Verkehrswende‘ als konzeptioneller Überbegriff entwickelte sich seit Mitte der Zehnerjahre zu einem öffentlichen Thema.

öffentliche Wahrnehmung stark erhöht“.

Die EU verstärkte indessen ihre Bemühungen zur Reduzierung der Emissionen im Straßengüterverkehr, der einen erheblichen Anteil an den Gesamtemissionen der EU ausmacht. Im Mai 2019 wurden die ersten EU-weiten Flottengrenzwerte für schwere Nutzfahrzeuge eingeführt. Auch Deutschland investierte nach und nach in die umweltfreundliche Flottengestaltung. Steuervorteile für Unternehmen sollten den Kauf von Elektro-Lkw anreizen, die Ladeinfrastruktur insbesondere für kleinere und mittelgroße Lkw wurde weiter ausgebaut. Im städtischen Umfeld wurden vermehrt elektrifizierte Transportfahrzeuge für den Post- und Warentransport eingesetzt, nicht selten haben Logistikunternehmen deren Entwicklung bereits ohne

ASSESSMENT VERKEHRSSSEKTOR

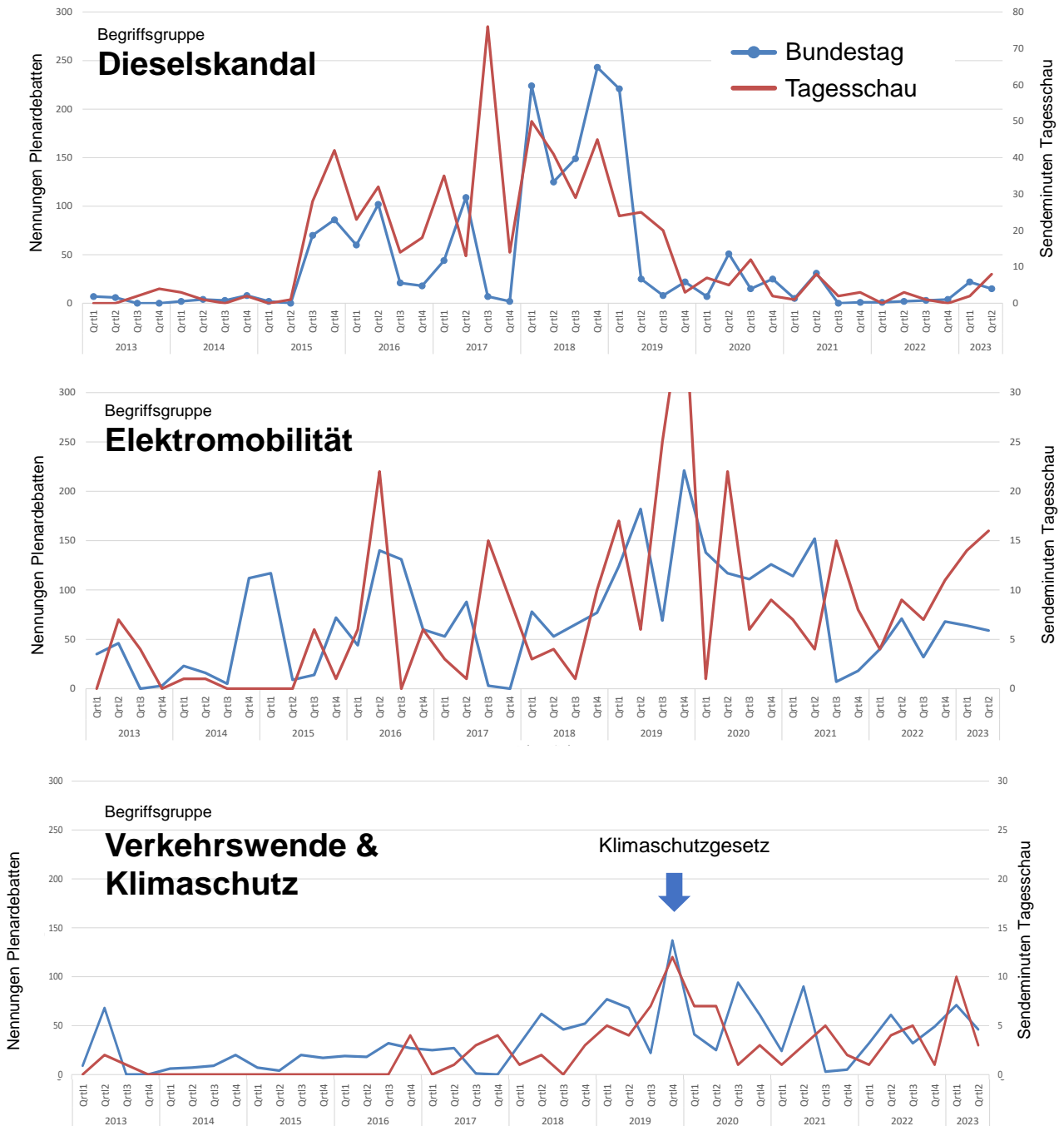


Abbildung 2: Quartalsweise Häufigkeit verkehrspolitischer Schlüsselwörter von 2013 bis 2023. Die einzelnen Begriffe wurden zu Themengruppen zusammengefasst.

staatliche Unterstützung proaktiv vorangetrieben. Die politische Debatte kreiste auch hier im Wesentlichen um neue Antriebskonzepte; neue Oberleitungs-Lkw wurden getestet, ebenso die Verwendung von Wasserstoff, Methan oder Flüssigkraftstoffen. Das hierzulande seit Jahrzehnten gebetsmühlenartig

vorgetragene Mantra der Güterverkehrspolitik – die angestrebte Verlagerung des Gütertransports ‚von der Straße auf die Schiene‘ – zeigte trotz steigender Investitionen in die Schieneninfrastruktur nur wenig Effekt. In den vergangenen 20 Jahren haben sich die Güterverkehrsströme nahezu verdoppelt. Aber immer noch werden rund zwei Drittel der Güter per Lkw transportiert, nur knapp 20 Prozent auf klimafreundlichen Güterzügen. Insgesamt lässt sich konstatieren: Ungeachtet des steigenden Handlungsdrucks scheint die Dynamik der Verkehrswende relativ unbehelligt am Güterverkehr vorbeizugehen. Technische Innovationen sind oftmals kleinskalig und regional beschränkt, der Sektor bleibt insgesamt träge und fristet im medialen und politischen Diskurs nach wie vor ein Nischendasein.

Info: Diskurs in Worten und Zahlen (4)

*Die Auswertung der Bundestagsdebatten sowie der Tagesschau-Berichterstattung stützt die These, dass der **Klimaschutz im Güterverkehr** in der breiten politischen Debatte sowie in der Öffentlichkeit ein nach wie wenig beleuchtetes Thema ist.*

Weder aus der Häufigkeit entsprechender Begriffe (siehe Zeitreihe Anhang) noch den semantischen Zusammenhängen lassen sich in den untersuchten Quellen unmittelbare Verbindungen zu Klimaschutzthemen herauslesen. Güterverkehr ist ein regelmäßig wiederkehrendes Thema, über welches hauptsächlich im Kontext von Straßen- und Schieneninfrastruktur, Fernverkehren, Pünktlichkeit und den wiederkehrenden Arbeitskämpfen (der Lokführer) gesprochen wird. Eine vorhandene semantische Nähe zum Thema Ladeinfrastruktur gibt Hinweise auf eine Themenähnlichkeit und auf eine mittelbare Diskussion von (technologischer) Transformation in dem Sektor.

Auch hatten weder Dieselskandal noch das KSG nennenswerte Auswirkungen auf die Relevanz des Themas – die Diskussionen liefen aneinander vorbei.

Im Dezember 2019 stellte die Europäische Kommission unter Leitung von Ursula von der Leyen den European Green Deal vor, der ein umfassendes Maßnahmenpaket zum Erreichen von Klimaneutralität bis 2050 vorsah. Der Verkehrssektor sollte durch eine nachhaltige Verkehrspolitik, die Förderung von Elektromobilität und den Ausbau des öffentlichen Verkehrs zur Emissionsreduktion beitragen. Durch eine Reform der EU-Flottengrenzwerte sollte bis 2030 eine durchschnittliche Reduzierung der CO₂-Emissionen von Neufahrzeugen von 37,5% im Vergleich zu den Emissionswerten von 2021 erreicht werden.

Die COVID-19-Pandemie führte 2020 und 2021 zu einem vorübergehenden Rückgang der Mobilitätsbedarfe und erstmals auch der verkehrsbedingten Emissionen. Die Pandemie zeigte allerdings deutlich die Tragweite des Klimaproblems im Verkehr, so Fritz Vorholz: „Zwar emittierte der Verkehrssektor 2020 rund 16 Millionen Tonnen weniger Treibhausgase als fünf Jahre zuvor; die Reduktion war aber nahezu ausschließlich auf Einschränkungen der Mobilität wegen des Corona-Lockdowns zurückzuführen. Ohne diesen Effekt wären die Emissionen heute so hoch wie 2015 und ebenso

hoch wie 1990, hätte sich unterm Strich also gar nichts getan in puncto Klimaschutz im Verkehr“.

Seite 10 von 32

Der Antrieb der Zukunft steht fest

Im Jahr 2020 verkündete VW als erster deutscher Konzern den Ausstieg aus dem Geschäft mit Verbrennerfahrzeugen zwischen 2033 und 2035. Ziel sei es, Elektrofahrzeuge zu einem Schwerpunkt des Unternehmens zu machen und eine führende Rolle im Bereich der Elektromobilität zu übernehmen. Andere Hersteller setzten sich ähnliche, wenngleich in Teilen weniger ambitionierte Ziele. Unsere Interviewpartner*innen sehen dabei einen **Shift in der Debatte rund um die Elektromobilität in Deutschland** in der letzten Dekade, der – neben dem Dieselskandal – nicht unwesentlich vom „Tesla-Boom“ und den steigenden Export-Zahlen chinesischer E-Auto-Hersteller beeinflusst sei. Demnach sei die Debatte in Deutschland noch vor zehn Jahren stark von den vermeintlichen Negativ-Folgen der Antriebswende für die Beschäftigungssituation in der Automobilwirtschaft geprägt gewesen – aber da „ist etwas gekippt, als Volkswagen voll eingestiegen ist“, wie eine interviewte Person formulierte. Heute sei die Debatte weitestgehend entschieden – „nämlich, dass der Umstieg nötig und wünschenswert [...] und E-Mobilität die Technologie der Zukunft“ sei. Ein*e Gesprächspartner*in aus der Politik sagte dazu: „Wenn ich früher den E-Motor gefordert habe, bin ich von allen angegriffen worden... ‚Du machst den Diesel kaputt, den wir noch brauchen! Du machst die Industrie kaputt, Du bringst Unglück übers Land!‘“ Heute hingegen sei eher die Angst vor einer Dominanz der chinesischen Konkurrenz das zentrale Debattenthema. Die Diskussionen um E-Mobilität hätten sich auf Unterasspekte verlagert, „woher denn der viele Strom künftig kommen solle, woher die Rohstoffe für die Batterien, ob der Wandel nicht zu schnell passiere, usw.“.

Auch die gesellschaftliche Debatte um die sozialen Effekte und Verteilungsfragen einer Verkehrswende nahm wieder an Fahrt auf – wenngleich etwas anders als zuvor. Gewerkschaften wie die IG Metall, die sich einige Jahre zuvor noch vehement gegen eine schnelle Elektrifizierung des Automobilverkehrs stemmten und weitreichende Jobverluste proklamierten, sahen zunehmend die Notwendigkeit, Arbeitskräfte auf die neuen Anforderungen der Elektromobilität vorzubereiten. Dies schloss Forderungen nach Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte ein, um den Wandel hin zu neuen Technologien zu bewältigen und den Stellenabbau in traditionellen Automotive-Branchen abzufedern.

Der Sensibilisierungsprozess für die Belange und Chancen des Klimaschutzes hat sich innerhalb der Gewerkschaften in den Folgejahren fortgesetzt: Mittlerweile unterstützt die IG Metall öffentlich einen massiven Ausbau der E-Mobilitäts-Förderung und veröffentlichte jüngst ein Debattenpapier mit dem Titel „Speed Matters“, in dem sie die schnelle Umsetzung der Mobilitätswende

fordert, um der Klimakrise entgegenzuwirken und Beschäftigung branchenübergreifend zu sichern². Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di demonstrierte Anfang 2023 Seite an Seite mit FridaysForFuture, um auf die Bedeutung eines starken ÖPNV im Kampf gegen den Klimawandel aufmerksam zu machen.

Seite 11 von 32

Im Jahr 2021 hat die Klimaschutzdebatte einen zweifachen Schub bekommen: die EU beschloss per Gesetz, ihr Klimaschutzziel noch einmal anzuheben: so sollen die Emissionen bis 2030 um 55 Prozent (statt vormals 40 Prozent) sinken. Und das Bundesverfassungsgericht befand in einem wegweisenden Beschluss, dass das Bundesklimaschutzgesetz in Teilen unzureichend war und die künftigen Generationen unangemessen belasten könnte. Es forderte daher eine genauere Festlegung von Maßnahmen zum Erreichen der deutschen Klimaziele. Die **Verschränkung von Klima- und Verkehrspolitik** ging weiter voran.

So ist auch die **Debatte um die Elektromobilität**, wie mittlerweile sogar das Kraftfahrtbundesamt betont, **in der Mitte der Gesellschaft angekommen**. Im März 2023 haben die EU-Staaten beschlossen, dass ab 2035 keine Neuwagen mehr verkauft werden dürfen, die mit Benzin oder Diesel fahren – und damit das Aus des Verbrennungsmotors faktisch besiegelt. Dies habe laut der Expert*inneninterviews tiefgreifende Folgen für den weiteren Verkehrswende-Diskurs. Die Verkehrswende sei nun zum Geschäftsmodell der Autohersteller geworden. „Sie müssen jetzt dafür werben, sonst sind die Investitionen futsch. Sie sind jetzt interessiert, dass die Politik für sie wirbt“ – dies sei eine fundamental andere Interessenlage als früher.

Mobilitätswende unter Druck, Druck für die Mobilitätswende

Andererseits stünden die deutschen Automobilhersteller der Mobilitätswende insgesamt weniger offen gegenüber als noch Mitte der 2010er Jahre, als sie verstärkt in Sharingangebote bzw. vernetzte Mobilitätsservices investierten und ihre Zukunft als Mobilitätsdienstleister vordachten – ein Engagement, welches sich mittlerweile stark abgekühlt hat. Da der E-Antrieb den Autoherstellern eine reale, weil klimafreundliche, Option zur Fortsetzung des traditionellen Geschäftsmodells böte (und weil, wie die industrievertete Person im Gespräch betonte, sich Ride-Sharing- oder Free-Floating-Carsharing-Angebote „einfach nicht gerechnet haben“), sei die Branche als Akteur bei der Mobilitätswende-Debatte leider weitgehend weggefallen. Einige der Interviewpartner*innen befürchten, dass die Mobilitätswende hiermit noch stärker in den Diskurshintergrund rücken könnte. Der Umstieg auf E-Autos sei zwar „wichtig, um die Leute wieder an Bord zu bekommen“, so ein Interviewpartner*innen.

² IG Metall (2023): Speed Matters – Weichen für die Mobilitätswende stellen, https://www.igmetall.de/download/20230627_IGM_Debattenpapier_zur_Mobilit_tswende_2023_4227a0d235410485d129c689f29244e5273a4001.pdf

Zugleich mahnten die Expert*innen an, dass „mit dem E-Motor nun eine emissionsarme Antriebsart zur Verfügung steht und das Klimaproblem damit als gelöst empfunden werden kann“. Alle sind sich einig, dass die Mobilitätswende auch heute noch viel schwieriger sei als die Antriebswende – „sowohl in der Realität als auch in der Debatte“.

Seite 12 von 32

Dies ist insofern tragisch, als Teilaspekte der Mobilitätswende vielerorts ein Thema sind und die Forderungen nach autofreien Innenstädten, neuen Mobilitätsangeboten, sicherer Fahrradinfrastruktur und besser ÖPNV-Ausstattung lauter und wahrnehmbarer werden. Insbesondere in Großstädten haben zivilgesellschaftlich organisierte Radentscheids-Initiativen (etwa der „Volksentscheid Fahrrad“ in Berlin) dazu beigetragen, den Umweltverbund, also das Zusammenspiel aus Fuß- und Radverkehr sowie ÖPNV, in den Städten insgesamt zu stärken und verbindliche Ziele für den Umstieg auf klimafreundliche Verkehrsträger festzuschreiben. Damit trat der Berliner Volksentscheid eine deutschlandweite Welle ähnlicher Initiativen in Städten und auf Landesebene los, welche den Druck auf die Politik vor Ort vielfach erhöhte. „Bei Lichte betrachtet, ist die Wende aber in den Städten und Dörfern bisher kaum angekommen“, so Fritz Vorholz mit Verweis auf das Verkehrswende-Monitoring des Deutschen Städtetags. Auch die interviewte Person zum Thema Städtische Mobilität betonte im Gespräch, „es ist nichts von dem erreicht, was seit 2017 in allen Studien steht“ – wobei unsere Gesprächspartner*innen einhellig große Unterschiede sehen zwischen der bundes- und landespolitischen Ebene und den Kommunen. Die Verantwortlichen in Städten und Gemeinde „möchten etwas machen, **zumindest auf lokaler Ebene ist auch das Thema Mobilitätswende angekommen**“. Ein Indiz sei, dass sich bereits mehr als 900 Kommunen (mit Bürgermeister*innen und Gemeinderatsmehrheiten jeglicher politischer Couleur) der ‚Initiative Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten‘ angeschlossen hätten. Vor Ort würden Debatten oft „konstruktiver geführt“, und die Offenheit für Veränderungen sei größer. „Wir haben ganz viele Kommunen, die etwas ausprobieren wollen“ – aber sie würden oft durch Bundes- oder Landesebene ausgebremst. Die Mobilitätswende sei laut Expert*inneninterviews auch deshalb wichtig, weil sie Argumente für eine Verkehrswende jenseits der Emissionsreduktion böte und sich dadurch die Chance ergebe, mehr Menschen auf den Weg hin zu mehr Klimaschutz im Verkehr mitzunehmen. Ein interviewte Person brachte es so auf den Punkt: „Selbst, wenn wir das Klimaproblem gelöst haben, den Flächenverbrauch des Pkw-Verkehrs haben wir dann immer noch“.

Mit dem **zunehmenden Bewusstsein für die Bedeutung der Mobilitätswende** für Klima, Umwelt und Lebensqualität in den Städten wurde die Frage nach den **Auswirkungen der Transformation auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen** immer dringlicher. Standen bei der Sozialverträglichkeitsdebatte im Verkehr bislang v.a. Beschäftigungsfragen in der Automobilbranche im Vordergrund, begannen in den späten 2010er Jahren

nun auch die Sozial- und Wohlfahrtsverbände, sich verstärkt in den politischen Diskurs einzubringen und für bezahlbare Mobilitätslösungen für einkommensschwache Haushalte, den Erhalt von Mobilitätsoptionen in ländlichen Gebieten oder die Belange von Menschen mit Behinderungen im Verkehrswende-Diskurs einzusetzen – oftmals im Zusammenspiel mit Gewerkschaften und Umweltverbänden.

Seite 13 von 32

Der ÖPNV ist die zentrale Schnittmenge dieser Diskussionen um sozial gerechte Mobilität und Teilhabemöglichkeiten auf der einen und der Frage nach klimafreundlichen Alternativen zum motorisierten Individualverkehr auf der anderen Seite. Seit jeher steht in Sachen öffentlicher Mobilitätsleistungen die Frage der Finanzierung durch Bund und Länder im Vordergrund – daran hat sich auch während der vergangenen zehn Jahre nichts geändert. Die grundsätzliche Haltung in der politischen Debatte jedoch hat sich durch die Anforderungen des Klimaschutzes (und durch jährlich steigende Fahrgastzahlen) grundlegend verschoben. Der ÖPNV wurde in der politischen Erzählung von einem Belastungsfaktor für die öffentlichen Haushalte zum ‚Rückgrat der Verkehrswende‘ (zumindest in Städten). Der massive Einbruch des Sektors durch die Coronapandemie war spätestens im Sommer 2022 mit dem temporär eingeführten 9 Euro-Ticket und der Geburt des Deutschlandtickets vergessen. Dennoch verbleibt die ÖPNV-Debatte in Deutschland weiterhin defizitorientiert: Ein wenig attraktives (und in weiten Teilen ländlicher Räume: nicht existentes) öffentliches Verkehrsangebot geht einher mit Kritik an kleinteiligen Strukturen und Zweifeln, ob das aktuelle System dem Transformationsdruck durch die Verkehrswende ausreichend gewachsen ist.

Info: Diskurs in Worten und Zahlen (5)

Der ÖPNV war bereits in der ersten Hälfte der Zehnerjahre regelmäßig Thema im Bundestag und der Tagesschau (siehe Abbildung 3), seit 2018 mit erhöhter anlassbezogener Frequenz entsprechender Begriffe. In der politischen Debatte wurde das Thema kostenloser ÖPNV Anfang 2018 nach Anmahnung der Luftqualität durch die EU auf die Tagesordnung gesetzt; zu entsprechenden Maßnahmen kam es aber erst nach der ÖPNV-Flaute während der Pandemie: Mit dem 9 Euro- sowie dem Deutschlandticket wurde der öffentliche Verkehr – und seine Leistungsfähigkeit – in Deutschland zu einem breit diskutierten Thema.

Die thematischen Zusammenhänge, in dem über ÖPNV gesprochen wird, speisen sich fast ausschließlich aus Infrastruktur- und Finanzierungsfragen, vor allem nach 2018 geht es häufig um Tickets und Ticketpreise. Soziale Gerechtigkeit und Teilhabe finden sich als Kontextthemen hingegen nicht direkt, dies scheint eine Besonderheit von Fachdiskursen zu sein.

*Anders **die Mobilitätswende**: Das Wort selbst, aber auch themennahe Begriffe der (überwiegend) Stadt-fokussierten Diskussion („Radverkehr“, „Tempo 30“, „autofrei“) existieren in den untersuchten Quellen bis 2017 quasi nicht. Danach werden entsprechende Begriffe regelmäßig, aber im Vergleich viel seltener gebraucht. Das Konzept der Mobilitätswende scheint in die breite Diskussion zu diffundieren. In thematischer Nähe des Begriffs stehen auffällig häufig Klimaschutz-Begriffe.*

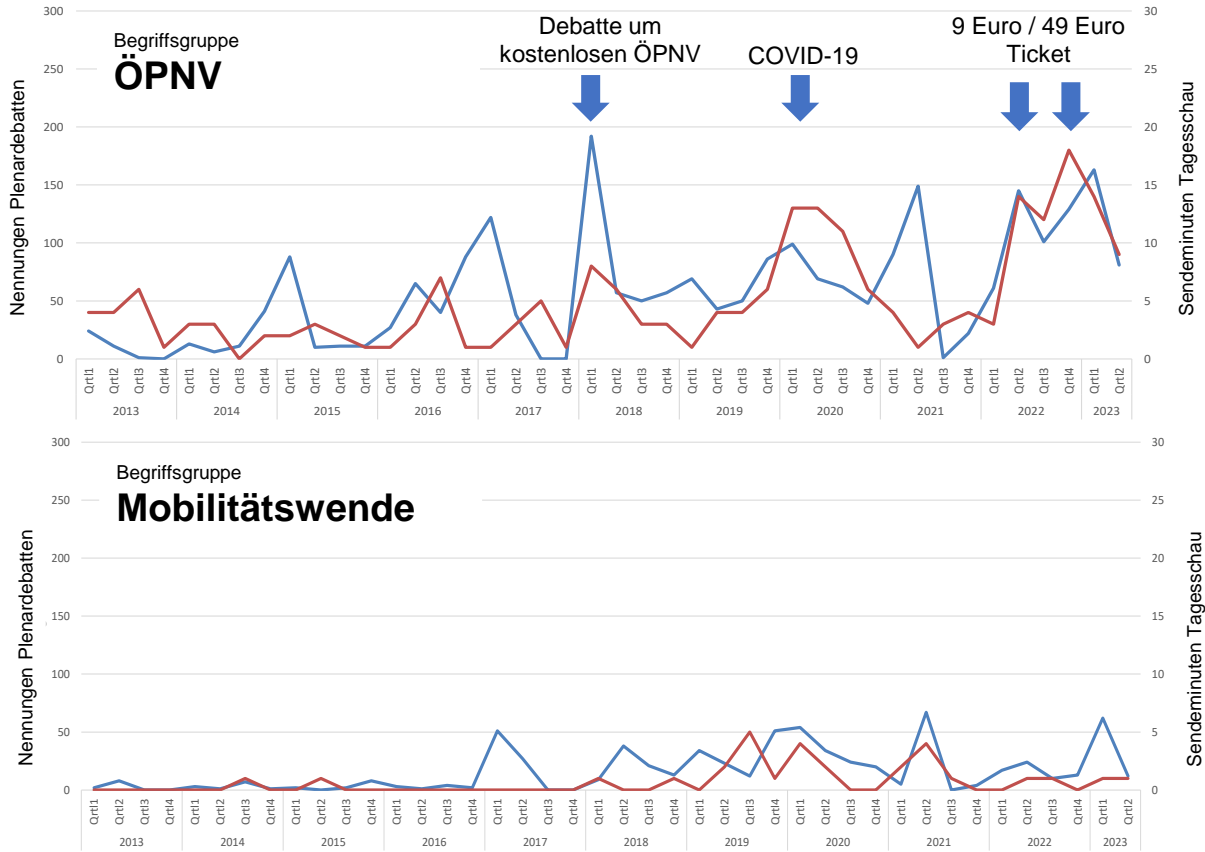


Abbildung 3: Quartalsweise Häufigkeit verkehrspolitischer Schlüsselwörter von 2013 bis 2023. Die einzelnen Begriffe wurden zu Themengruppen zusammengefasst.

Fazit: Auf gutem Weg, ohne passende Geschichte

Wenngleich es sich noch nicht in der tatsächlichen Reduktion verkehrsbedingter Emissionen widerspiegelt, befanden die Expert*innen, dass sich die **Verkehrswendebatte insgesamt auf einem guten Weg** befinde: Im politischen und medialen Raum werde insgesamt mehr und intensiver über verkehrspolitische Themen diskutiert, und dies signifikant häufiger im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Thema Klimaschutz (das zeigt auch die digitale Diskursanalyse). Strenge und sich schrittweise verschärfende Regulierungsvorhaben haben den Druck auf die Industrie erhöht, die Verkehrswende als Geschäftsmodell zu entdecken und damit Teil der Lösung zu werden. Der Umstieg vom Verbrenner auf batterieelektrische Antriebe ist politische und wirtschaftliche Realität. Neue Firmen stehen in den Startlöchern, um die Verkehrswende mit neuen digitalen Anwendungen mitzugestalten. Über das Thema soziale Gerechtigkeit tun sich neue Kooperationspotenziale und -notwendigkeiten innerhalb der Zivilgesellschaft auf. Führende Gewerkschaften, Umwelt- und Sozialverbände suchen vermehrt den Schulterschluss und stehen

bereit, sich öffentlich für eine umfängliche Verkehrswende einzusetzen und gemeinsam an deren Umsetzung zu arbeiten. Städte und Kommunen haben die Vorteile einer umfassenden Mobilitätswende für den Klimaschutz und die Lebensqualität vor Ort erkannt und fordern Handlungsspielräume ein.

Seite 15 von 32

Das Thema **Mobilitätswende als Gesamtkonzept zu denken und kommunizieren, fiele aber immer noch schwer**. Allgemein gäbe es immer weiterhin eine „starke Fokussierung auf Technik und Antriebe“: Schon früher „wurde intensiv darüber gestritten, ob man den Flottengrenzwert noch um ein Gramm drücken kann, aber kaum über weitere Optionen für die Mobilitätswende“, erinnerte sich ein der interviewten Personen. Insgesamt sei man immer noch „schlecht darin, Geschichten zu erzählen“, es fehle „ein Narrativ, wie Mobilität der Zukunft konkret aussieht“.

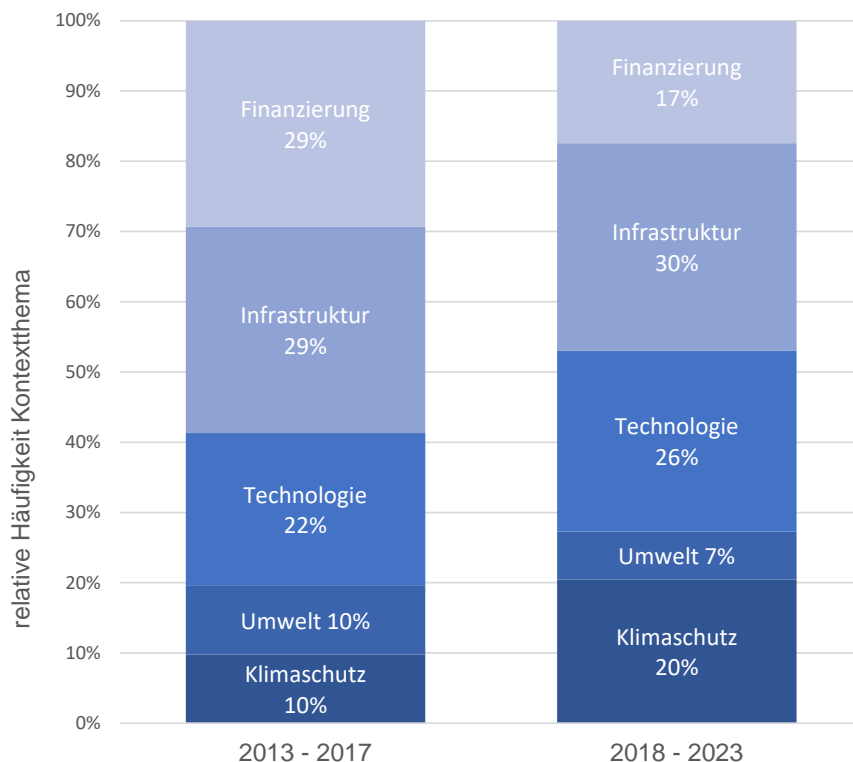
Info: Diskurs in Worten und Zahlen (6)

*Die Entwicklung des verkehrspolitischen Diskurses spiegelt sich sowohl in der Häufigkeit entsprechender Begriffe, aber auch in den Bedeutungszusammenhängen, in denen diese verwendet werden (siehe **Abbildung 4**). Wie die semantische Analyse der Textkorpora zeigt, waren im Zeitraum vor 2018 Infrastruktur, Technologie und Fragen der Finanzierung die drei maßgeblichen Kontexte, in denen die verkehrspolitische Debatte stattfand, während Klimaschutz und Umwelt untergeordnete Kontextthemen waren. Dieses Verhältnis hat sich in der zweiten Hälfte des betrachteten Jahrzehnts verschoben: **Die Häufigkeit, mit der in der Verkehrspolitik ein direkter kontextueller Zusammenhang zum Klimaschutz hergestellt wird, hat sich zwischen 2018 und 2023 gegenüber den fünf Jahren zuvor verdoppelt**. Dies geht in Teilen zu Lasten eines Umweltbezugs abseits des Themas Klima (bspw. Luftqualität), in anderen Teilen treten Fragen der Finanzierung in den Hintergrund.*

Dennoch: Verkehrspolitik ist nach wie vor ein Thema, welches in erster Linie im Kontext von konkreten Technologien (die Diskussion um Fahrzeugantriebe ist dabei dominant) und Infrastruktur (-ausbau und -erhalt) diskutiert wird. Bei Letzterem spielen die Straßen- und Schienennetze die wichtigste Rolle, aber auch die Behandlung digitaler Infrastrukturen, Stichwort: Breitbandausbau, spielen eine relevante Rolle in den Kontextthemen der semantischen Analyse.

Der direkte Bezug zu Klimaschutz-Themen in der Verkehrspolitik (bspw., wenn von ‚Sektorzielen‘ im Verkehr die Rede ist oder explizit der CO₂-Ausstoß thematisiert wird), hat sich jedoch zu einer quantitativ gleichwertigen Größe entwickelt.

Hinzu kommt: Die gesellschaftliche Polarisierung macht auch vor der Verkehrswende-Debatte nicht Halt. Unsere Interviewpartner*innen betonten, dass die Sachkenntnis der direkten Diskursbeteiligten in den vergangenen zehn Jahren zwar „deutlich besser“ geworden und das Diskussionsniveau in Fachkreisen insgesamt gestiegen sei. Der Diskurs um ein schnelles Umsteuern im Verkehr diffundiere aber nach wie vor nur schwerlich von der Fachebene in die breite Öffentlichkeit; die Menschen würden nicht ausreichend mitgenommen. „Die Diskussion läuft auseinander“, so die Formulierung einer interviewten Person, „es bricht grad ein Teil Deutschlands weg“. An weite Teile der Öffentlichkeit „kommen wir gar nicht mehr ran“. Die Polarisierung in medialen Diskursen trage leider dazu bei, dass sich alle Diskursbeteiligten jetzt



Seite 16 von 32

Abbildung 4: Kontexthäufigkeiten bei allen untersuchten verkehrspolitischen Schlüsselwörtern in Tagesschau und Plenardebatten des Bundestags in den Zeiträumen 2013 bis 2017 und 2018 bis 2023 auf Basis der semantischen Analyse.

„wieder stärker in [ihre jeweiligen] Schützengräben zurückziehen“, so die Aussage in den Interviews. Die Verkehrswende-Community tue sich immer noch schwer, andere Zielgruppen jenseits der Umweltbewegung für ein aktives Mitwirken am Transformationsprozess zu erreichen.

Die Tatsache, dass Verkehr und insbesondere die individuelle Mobilität mit dem Auto (wieder) ein politisches Thema geworden ist, welches mitunter wahlentscheidend sein kann (siehe Berliner Senatswahl 2023), spiegelt sich zuletzt auch in der Unfähigkeit der Bundespolitik, wirkungsvolle Instrumente für Veränderungen im Sektor auf den Weg zu bringen. Die Haltungen der Ampelparteien blockieren sich oft gegenseitig; der Streit dreht sich um symbolisch aufgeladene Maßnahmen (Tempolimit) oder zerläuft in Scheindebatten (E-Fuels, ‚Technologieoffenheit‘). Hat der Expertenrat für Klimafragen der Verkehrspolitik des Bundes beim Klimaschutzsofortprogramm 2022 eine tiefgehende Prüfung gar verweigert („ohne hinreichenden Anspruch“)³, konstatiert er aktuell eine klaffende Lücke, mit der die Klimaschutzziele im Sektor für 2030 nicht einzuhalten seien. Zudem wirkt das

³ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/08/ERK2022_Pruefbericht-Sofortprogramme-Gebaeude-Verkehr.pdf

Gremium der Verkehrspolitik allzu optimistische Prognosen bei Umsetzungsgeschwindigkeit und Finanzierung der Verkehrswende vor.⁴

Seite 17 von 32

Es wäre für die gesamte Debatte förderlich, hieß es in den Expert*inneninterviews, wenn weitere gesellschaftliche Akteure und Perspektiven präsent(er) wären – als Beispiele wurden Familien genannt, untere Einkommensgruppen, die mittelständische Wirtschaft. „Breite Teile der Gesellschaft“ kämen in der verkehrspolitischen Debatte bislang nicht vor, aber „ein Diskurs ist stark, wenn er alle abbildet“. Ohnehin sei es schwierig, die Verteilung von Nutzen und Lasten im Verkehrswendeprozess so zu verteilen, dass der Wandel gesellschaftliche Akzeptanz findet, so Fritz Vorholz in seiner Analyse, denn es „geht dabei um Mobilitätsroutinen von Millionen Menschen.“ Es führe demnach kein Weg daran vorbei, „Mobilität und Verkehr sozial- und umweltverträglich zu gestalten“.

3 DIE ARBEIT DER STIFTUNG MERCATOR IM VERKEHRSSSEKTOR SEIT 2013

Der Eintritt der Stiftung Mercator in die Verkehrswende-Debatte

Im Jahr 2013 haben wir begonnen, uns eingehender mit strategischen Ansatzpunkten zur Dekarbonisierung des Verkehrssektors auseinanderzusetzen. Der Fokus unserer Aktivitäten im Bereich Klimaschutz (damals ‚Themencluster Klimawandel‘) der Stiftung Mercator lag darauf, einen Beitrag zum Erreichen der damals geltenden, im Vergleich zu den europarechtlich verbindlichen Vorgaben weitaus ambitionierteren, Treibhausgas-Reduktionsziele in Deutschland von minus 40 Prozent bis 2020 zu leisten. Unser zentraler Ansatzpunkt war die erfolgreiche Umsetzung der Energiewende in Deutschland. Dabei wurde uns frühzeitig klar, dass ein auf den Stromsektor beschränktes Verständnis der Energiewende zu kurz greift. Um ein über die europäischen Ambitionen hinausgehendes nationales Klimaschutzziel zu erreichen, brauchte es mehr Engagement in den Sektoren, die nicht durch das Europäische Emissionshandelssystem reguliert waren. Im Fokus stand dabei der Verkehrssektor, der – damals wie heute – für rund 25 Prozent der Gesamtemissionen in der EU (rund 20 Prozent in Deutschland) verantwortlich war und als einziger Sektor bis dato keinen absoluten Beitrag zum Klimaschutz geleistet hatte.

Der systematischen Ausweitung unseres Engagements auf den Verkehrssektor und Suche nach entsprechenden Interventionspunkten ging ein intensiver Strategieentwicklungsprozess voraus. Nach drei Vorstudien, mehreren

⁴ Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht 2023 für die Sektoren Gebäude und Verkehr, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/08/ERK2023_Pruefbericht-Gebaeude-Verkehr.pdf

Workshop-Reihen und Interviews mit rund 40 Expert*innen aus Politik, Wissenschaft, Automobilindustrie und Zivilgesellschaft zeichnete sich ein Bild eines Verkehrssektors ab, der unter hohem Veränderungsdruck stand – auch (aber eben nicht nur) wegen der Erfordernisse des Klimaschutzes: Straßen und Schienen konnten das steigende Verkehrsaufkommen nicht mehr absorbieren. Schadstoffausstoß und schlechte Luftqualität beeinträchtigten die Gesundheit der Menschen. Der demografische Wandel erforderte bessere, barrierefreie Zugänge zum öffentlichen Verkehr. Mit der voranschreitenden Digitalisierung gingen innovative Technologien und Dienstleistungen an den Start, im zunehmend intermodalen Nutzer*innenverhalten junger Menschen in den Städten wurden unternehmerische Chancen gesehen. Derweil erkannte China das große Potenzial der Elektromobilität – zur Reduzierung der Luftverschmutzung, v.a. aber zur Förderung der heimischen Automobilindustrie – und investierte Milliarden in die Batterietechnologieentwicklung. Und in den USA machte sich Tesla daran, den traditionellen Automobilmarkt aufzuwirbeln. **All diese dynamischen Entwicklungen trafen auf ein inhärent träges Verkehrssystem in Deutschland, dessen Ordnungsrahmen, Infrastruktur- und Finanzierungsplanung sowie etablierte Geschäftsmodelle auf die Bewahrung des konventionellen motorisierten Straßenverkehrs zugeschnitten waren.**

Zugleich war die Debatte um den notwendigen Umbau des Verkehrsbereichs deutlich fragmentierter und polarisierter, als wir das von unserer Arbeit im Stromsektor kannten. Dies lag zum einen an der Vielfalt der Themen und der am Diskurs beteiligten Akteur*innen. Zum anderen aber auch daran, dass es praktisch keine gesellschaftlichen Aushandlungsräume gab, wo sich Politik, Wissenschaft, Unternehmen und Zivilgesellschaft über erfolgversprechende Verkehrswende-Pfade hätten austauschen können. Gesellschaftliche Debatten zur Zukunft des Verkehrs fanden beinahe ausschließlich in den stark industriepolitisch ausgerichteten Beratungsgremien der Bundesregierung statt, relevante Stakeholder*innen v.a. aus der Zivilgesellschaft, aber auch innovative Start-Ups waren nur unzureichend eingebunden. Und wo keine sektor- und akteursübergreifenden Verständigungs- und Abstimmungsprozesse stattfinden, können technische, ökonomische und soziale Entwicklungen auch nur unzureichend aufeinander bezogen und in ihren Wechselwirkungen verstanden werden. Deswegen **fehlte aus unserer Sicht auch der Blick auf das „big picture“, d.h. ein gemeinsames Verständnis zentraler Stakeholder*innen über zielführende Verkehrswende-Ansätze.** Hinzu kam: Jedwede verkehrspolitische Reformvorschläge betreffen potenziell die Mobilitätsroutinen und damit den direkten Nahbereich der Menschen; entsprechend sind sie auf breite Akzeptanz und aktives Mitreden der Bevölkerung angewiesen. In unserem ersten internen Strategieaufschlag zu einem potenziellen Engagement im Verkehrsbereich, verfasst im Juli 2013, hieß es dazu: „Die Transformation hat direkte Auswirkungen auf die individuelle (Alltags)-Mobilität und berührt

langfristig auch Fragen persönlichen Eigentums; der öffentliche Diskurs wird entsprechend hochemotional geführt. Alle Schritte auf dem Weg zu einem dekarbonisierten Verkehrssektor müssen hinreichend transparent gestaltet werden und vor allem der Verunsicherung der Bürger vorbeugen“.

Seite 19 von 32

Am Ende waren es der oben beschriebene schwelende Veränderungsdruck und die Notwendigkeit für einen offenen und strukturierten gesellschaftlichen Dialog über Governance-Ebenen hinweg, die uns als Stiftung die Tür zur Verkehrswende-Debatte erst geöffnet und konkrete Handlungsräume aufgemacht haben, um Trends, Themen und Akteur*innen sinnvoll miteinander zu verknüpfen. Dabei kam uns sicherlich zugute, dass wir uns durch unser Engagement im Stromsektor – und insbesondere mit dem Aufbau von Agora Energiewende – eine Reputation als ‚honest broker‘ im Transformationsprozess erarbeitet hatten, der jenseits des Bekenntnisses zu den politisch gesetzten Klimaschutzzieleln weder eine politische Agenda verfolgt noch einen bestimmten (technologischen) Transformationspfad priorisiert. Die vielen Vorgespräche gaben uns zudem fundierte Hinweise, dass wir, sollten wir uns im Sektor engagieren wollen, mit unserer Förderstrategie auch einen Unterschied in der Verkehrswende-Debatte machen konnten. Wir setzten entsprechend auf die Kombination

- von wissenschaftlicher Politikberatung,
- vertrauensvollen und langfristig angelegten Dialogprozessen zwischen unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Stakeholder*innen,
- die Unterstützung eines breiten und systematischen zivilgesellschaftlichen Engagements für mehr Klimaschutz im Verkehr
- und die Entwicklung sowie die Analyse von konkreten Transformationsansätzen auf regionaler und lokaler Ebene.

Der Fokus unseres Engagements sollte dabei auf dem landgebundenen Verkehr in Deutschland⁵ – unter Berücksichtigung des europäischen Kontextes – liegen und alle erforderlichen Governance-Ebenen umfassen: Von EU-Gesetzgebungsprozessen über die Bundespolitik bis hin zur Unterstützung umfassender und skalierbarer Verkehrswende-Maßnahmen im kommunalen Raum.

⁵ Der Straßenverkehr ist für rund 70% der verkehrsbedingten Emissionen in der EU verantwortlich; im Zuge unserer Sondierung zeichneten sich hier zudem vielversprechende Interventionspunkte für philanthropisches Engagement ab. Anders ist es bei der Schiff- und Luftfahrt als zweit- bzw. drittgrößte Emissionsquellen (14% bzw. 13% der Gesamtverkehrsemissionen in der EU): diese Emissionen werden keinem Verursacherstaat zugeschrieben, bei der Entwicklung und Umsetzung der nationalen Klimaziele entsprechend nicht berücksichtigt und entziehen sich damit dem handlungsspielraum nationaler Politik. Aufgrund der komplexen Governance und mangelnder Ansatzpunkte für wirkungsvolles Engagement fanden diese Sektoren in der Strategieentwicklung keine Berücksichtigung.

Diskursverschiebung als Wirkungslogik unseres Handelns

Seite 20 von 32

Im Rahmen unseres Strategieentwicklungsprozesses begannen wir zunächst damit, die Grundprinzipien unseres Verkehrswende-Engagements zu definieren. Wir wollten uns für einen gesellschaftlichen Wandel hin zur schleunigen Umsetzung einer Verkehrswende einsetzen, die ambitionierten Klimaschutz mit sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Prosperität verbindet – nur so besteht die Chance, dass dieser Transformationsprozess von einer breiten gesellschaftlichen Mehrheit mitgetragen wird. Das bedeutete im Kern, dass die Reduktion von Emissionen und Unabhängigkeit des Verkehrs von fossilen Energieträgern nur *eine* Zieldimension unserer Förderaktivitäten sein konnte, die ökonomischen und sozialen Aspekte der Transformation aber ebenso in der Entwicklung und Auswahl von Projekten berücksichtigt werden mussten. Diese Grundprinzipien sind bis heute handlungsleitend für unsere Verkehrswende-Aktivitäten und bei der Auswahl von Förderprojekten (siehe Abbildung 5).

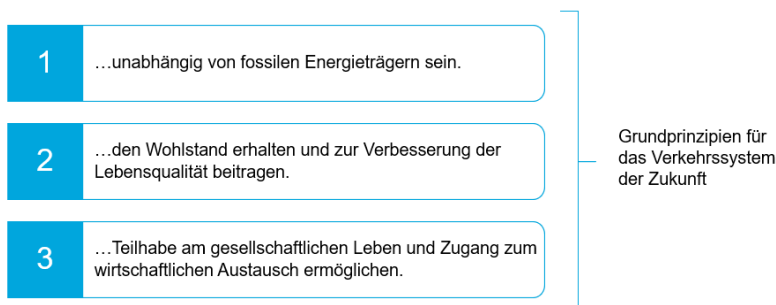
DAS ZUKÜNFTIGE VERKEHRSSYSTEM MUSS...

Abbildung 5: Grundprinzipien für das Verkehrssystem der Zukunft; Beiratssitzung vom 18. Mai 2015

Diese Grundprinzipien legen zudem eine zentrale Wirkungsdimension unseres Handelns nahe, die seit Beginn unseres Verkehrswende-Engagements besteht: **Die Verschiebung und/oder Veränderung des Verkehrswende-Diskurses hin zu einer konstruktiven, soziale, ökologische wie ökonomische Aspekte umfassenden und weite Teile der Gesellschaft inkludierenden Debatte, mit der wir erst die Voraussetzung für eine breite gesellschaftliche Akzeptanz der Verkehrswende und ambitioniertes politisches Handeln – und damit die konkrete Reduktion von Treibhausgas-Emissionen – schaffen.**

Das kann konkret bedeuten: Vom rein industriepolitisch geprägten und stark technologisierten Diskurs hin zu einem Diskurs, der auch die Verhaltensdimension der Mobilität in den Vordergrund stellt. Von einem Diskurs, in dem soziale, wirtschaftliche und ökologische Belange

gegeneinander ausgespielt werden, hin zu einem Diskurs, in dem diese Interessen gleichberechtigt nebeneinandergestellt werden. Von einem Eliten- bzw. Fachdiskurs hin zu einer breiten gesellschaftlichen Debatte um die Zukunft der Mobilität. Und von einem Klimadiskurs hin zu einer breiteren Aushandlung um mehr Lebensqualität, Sicherheit und Gesundheit.

Diese Wirkungslogik spiegelt sich auch in den ersten Bewilligungsvorlagen und Strategiepapieren zur Verkehrswende wider, in denen es immer wieder darum geht, „Debatten zusammenzuführen“, „Dialoge in Gang zu setzen“, „Impulse zu schaffen“, „Beziehungen zu vertiefen“, etc.

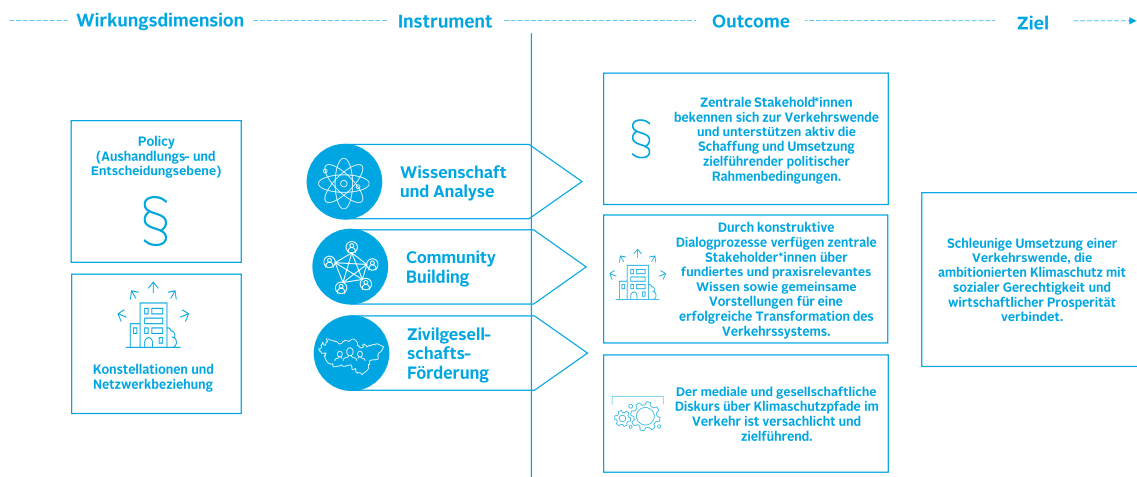


Abbildung 6: Theory of Change des Verkehrswende-Engagements der Stiftung Mercator

Von der Effizienzsteigerung im Pkw-Verkehr zur Neuordnung des Verkehrssystems

Aufbauend auf den Vorstudien und vielen Gesprächen sahen wir zwei übergreifende strategische Ansatzpunkte zur Unterstützung und Beschleunigung der Verkehrswende (die zu Anfang unseres Engagements in den Jahren 2013-14 weder in der öffentlichen Debatte noch in unseren internen Papieren als solche betitelt wurde):

Zum einen galt es, sich der größten Emissionsquelle im deutschen und europäischen Straßenverkehr anzunehmen und auf die vollständige Elektrifizierung der konventionellen Fahrzeugflotten hinzuwirken (also das, was wir heute „Antriebswende“ nennen). Zum Zeitpunkt der Strategieentwicklung bot sich ein politisches Gelegenheitsfenster, strenge CO₂-Flottenstandards bis 2025 in der EU-Gesetzgebung festzuschreiben, die Einhaltung dieser Standards sicherzustellen und somit die Dekarbonisierung der europäischen Fahrzeugflotte entscheidend voranzutreiben. Dieser Ansatz war für uns in vielerlei Hinsicht eine ‚no-regret-Strategie‘: Verbindliche Effizienzstandards waren und sind ein weithin erprobtes und hocheffizientes Politikinstrument, um

in einem festgelegten Zeitraum eine reale Senkung der CO₂-Emissionen zu erreichen. Mit den Projektpartnern – allen voran dem International Council on Clean Transportation (ICCT) – hatten wir bereits im Vorfeld im Rahmen einer kleineren Projektförderung zusammengearbeitet und wussten, dass die Organisation hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Expertise, ihrer Netzwerke in Brüssel und in den EU-Mitgliedstaaten sowie ihrer Zugänge zu europäischen Entscheidungsträger*innen aus Politik und Industrie hervorragend aufgestellt ist, um auf einen finalen Gesetzestext für einen ehrgeizigen Effizienzstandard hinzuwirken. Durch das Projekt etablierten wir zudem direkte Zugänge zu einem breiten Partner*innen- und Stiftungskonsortium, von deren Expertise wir im Rahmen der weiteren Strategieentwicklung profitieren konnten und mit denen wir teilweise bis heute zusammenarbeiten (etwa Transport & Environment).

Seite 22 von 32

Zum anderen war uns bewusst, dass diese „Optimierung des Systems Auto“, wie wir es in internen Bewilligungsvorlagen nannten, nur ein erster Schritt sein konnte. Die Antwort auf die oben beschriebenen, vielfältigen Herausforderungen des Verkehrs war es nicht, bei knapp 49 Millionen konventionellen Pkw allein in Deutschland den Verbrennungsmotor durch einen elektrifizierten Antrieb zu ‚ersetzen‘ und hierfür Strom aus Erneuerbaren Energien zu gewinnen, der auch in anderen Sektoren gebraucht wird. Auch dem Flächenverbrauch und der Lebensqualität in den Städten oder der Verkehrssicherheit wäre so nicht geholfen. Uns ging es vielmehr um die grundsätzliche Neugestaltung eines Verkehrssystems, das entlang unserer Grundprinzipien für alle Menschen und Mobilitätsbedürfnisse funktionieren musste. Der zweite – in unserem damaligen Denken zeitlich nachgeordnete – strategische Baustein unseres Engagements war daher, eine Umsetzung integrierter, klima- wie sozialverträglicher Mobilitätskonzepte zu unterstützen, die möglichst vielen Menschen den Umstieg vom motorisierten Individualverkehr auf emissionsarme, bezahlbare und barrierefreie Mobilitätsangebote ermöglichen (Mobilitätswende).

Abbildung 7 stammt von einer teaminternen Strategieklausur aus dem Jahr 2014. Wenngleich nie trennscharf gedacht, planten wir, das Gros unserer Fördermittel zunächst für Projekte zur Effizienzsteigerung im Pkw-Verkehr bereitzustellen, dann aber einen graduellen ‚phase-out‘ unserer Förderung in diesem strategischen Ansatzpunkt vorzunehmen und den Fokus unserer Projektförderung nach und nach auf Mobilitätswende-Aktivitäten zu legen.

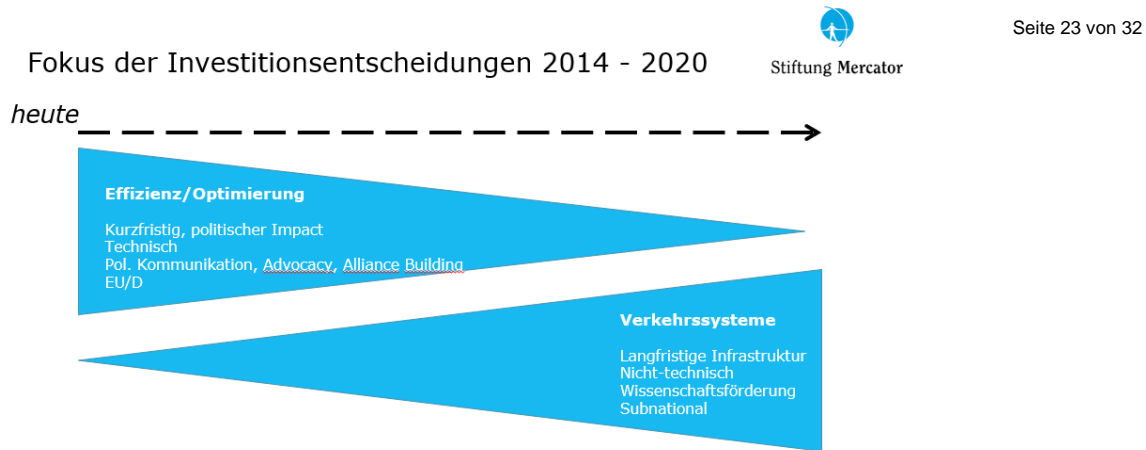


Abbildung 7: Fokus der Investitionsentscheidungen im Verkehr, Teamklausur Klima 2014

Wenngleich die grundsätzliche Idee eines ‚phase out‘ und ‚phase in‘ im Sinne der Investitionsplanung richtig war, lässt sich doch festhalten, dass wir die Geschwindigkeit, mit der die Antriebswende umgesetzt wird, realweltliche Effekte zeigt und Elektroautos den Menschen eine tatsächliche Mobilitätsalternative zum Verbrenner-Fahrzeug bieten, überschätzt haben. Noch heute fließen erhebliche finanzielle Mittel der Stiftung Mercator in die Gestaltung und Umsetzung einer sozial gerechten Antriebswende.

Agora Verkehrswende als prägendes Element des Diskurses

Ein zentraler Meilenstein unserer Arbeit im Verkehrssektor war die Gründung von Agora Verkehrswende im Jahr 2015. Das Projekt sollte die beiden oben genannten strategischen Bausteine unseres Klimaschutzengagements im Verkehr (Unterstützung der Antriebs- sowie Mobilitätswende) verbinden und stellt bis heute das Kernelement zur Umsetzung unserer Verkehrswende-Strategie dar.

Bereits in der Frühphase unseres Engagements verfolgten wir gemeinsam mit der European Climate Foundation die Idee, das im Stromsektor erfolgreich etablierte Modell der Agora Energiewende auf den Verkehrssektor zu übertragen. Dabei war uns bewusst, dass das Projektdesign nicht einfach adaptiert werden konnte, sondern auf ein im Vergleich hochkomplexes und von vielen unterschiedlichen Interessen bestimmtes Umfeld zugeschnitten sein musste. Wir verfeinerten das Projektdesign über einen Zeitraum von etwa eineinhalb Jahren und passten Inhalte und Methodik entlang der in den Vorstudien und Expert*innen-Interviews dargelegten Desiderate an. Die gedankliche ‚rote Linie‘ war dabei, die bislang auf effizientere Antriebstechnologien verengte Elektromobilitätsdebatte in Richtung einer systemischen Neuausrichtung des Verkehrssektors und eines strukturierten Dialogs zu den ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten dieser

Transformation zu öffnen. Das Agora-Team sollte die Wissensgrundlagen für den Verkehrswende-Diskurs bereitstellen, tragfähige Umsetzungsstrategien entwickeln und so das Spektrum möglicher Transformationspfade verdichten. Der hochkarätig besetzte Rat der Agora Verkehrswende sollte ein zentrales und geschütztes Forum zur Diskussion der erarbeiteten Analysen bieten.

Seite 24 von 32

Diese von der Stiftung Mercator federführend entwickelte Struktur und Wirkungslogik ist bis heute Grundlage der erfolgreichen Arbeit von Agora Verkehrswende. In den vergangenen acht Jahren ist es der Agora dabei gelungen, sich als zentraler Ort fundierter und konstruktiver Diskussionen über die Zukunft des Verkehrssystems zu etablieren, die Themen und Prioritäten im Verkehrswende-Prozess zu setzen und dafür Sorge zu tragen, dass Entscheidungsträger*innen aus allen Sektoren ein gemeinsames Verständnis über die Notwendigkeit eines schnellen Handelns sowie erfolgversprechende Pfade zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehr haben.

In seinem Synthesebericht fasst Professor Kesselring zusammen: „Die Agora Verkehrswende hat ihre Rolle als Ideengeberin, Moderatorin, Integriererin und Wissensvermittlerin systematisch ausgebaut und ist so zu einem kaum noch wegzudenkenden Element des verkehrspolitischen Diskurses in Deutschland geworden“. Agora Verkehrswende habe laut Evaluationen den Begriff „Verkehrswende“ erst geprägt und in der Debatte verankert, ein Befund, der durch unsere Diskursanalyse bestätigt wird. (siehe Abbildung 8).

Info: Diskurs in Worten und Zahlen (5)

Bricht man die Klimaschutzdebatte im Verkehr auf den einzelnen Begriff „Verkehrswende“ herunter, so wird deutlich, dass dieser vor Mitte der 2010er Jahre in den Bundestagsdebatten keine nennenswerte (in der Tagesschau: gar keine) Rolle spielte, obwohl der Begriff bereits seit den 1980er-Jahren als Pendant zur „Energiewende“ in Fachdiskursen der Nachhaltigkeits- und Umweltcommunity gebraucht wurde. Dies änderte sich 2016, kurz nach der Gründung von Agora Verkehrswende: Seitdem wird der Begriff in den Plenardebatten aufgegriffen, die Häufigkeit seiner Nennung stieg kontinuierlich bis zum Jahr 2020 und blieb dann regelmäßig. Die Häufigkeit des Begriffs „Verkehrswende“ im Zeitraum 2018 bis 2023 stieg gegenüber dem Fünfjahreszeitraum zuvor insgesamt um 577%.

Mit Zeitverzug wurde ab 2017 die „Verkehrswende“ auch in der Tagesschau in den Mund genommen, wenngleich seltener und episodischer als in der direkten politischen Auseinandersetzung.

Gleichwohl die Verwendung eines einzelnen Begriffs zunächst wenig über die Qualität der Debatte aussagt, ist die Katalysatorwirkung der Agora für den Gebrauch der „Verkehrswende“ als konzeptionellen Begriff für den Klimaschutz im Verkehrssektor im politischen Sprech in Berlin – und womöglich auch in der breiten Öffentlichkeit – deutlich erkennbar.



Seite 25 von 32

Abbildung 8: Quartalsweise Häufigkeit der Nennung des Begriffs "Verkehrswende" im Bundestag sowie der Tagesschau

Fokuspunkt Güterverkehr

Der Güterverkehr war aufgrund steigender Verkehrsleistung und entsprechender Emissionen ein Fokuspunkt zu Beginn unserer Verkehrsstrategie. Es galt, das prognostizierte Wachstum des Güterverkehrs – insbesondere auf der Fernstrecke, d.h. mit Deutschlandland als wichtigem Transitland paneuropäischer Verkehre – in Einklang mit technischen und politischen Dekarbonisierungsstrategien zu bringen, auf der Schiene wie auch auf der Straße. Ein Projekt mit dem Fraunhofer ISI sowie Transport & Environment, welches dieses Spannungsfeld entlang zentraler europäischer Güterverkehrskorridore deklinierte, war unser Einstiegspunkt, um weitergehende strategische Interventionspunkte zu identifizieren und unser Verständnis des Güterverkehrssektors zu schärfen. Das Vorhaben verdeutlichte einerseits die Vielfalt der Transformationsbedarfe in technologischer und institutioneller Hinsicht, offenbarte andererseits aber auch die Trägheit des Gesamtsystems Güterverkehr: Trotz politisch wie analytisch versierter Projektpartner, eines erheblichen Koordinationsaufwands zur Einbindung einschlägiger Stakeholder*innen aus der Bahn- und Logistikbranche und der stetigen Reflektion der Praxisauglichkeit der gewonnenen Erkenntnisse gelang es uns nur in Ansätzen, mit dem Projekt in die politische Umsetzungsdebatte vorzudringen. Mit dem parallel aufgebauten Engagement von Agora Verkehrswende im Güterverkehr hat sich die Stiftung vorerst für einen strategischen Rückzug aus dem Güterverkehrs-Diskurs entschieden. Mit Blick auf die gleichzeitig entstandene Dynamik im Pkw-Verkehr bleibt diese Entscheidung unter Effizienzaspekten folgerichtig, auch wenn der Güterverkehr ein relevanter Punkt in unserer Beobachtung des Diskurses bleibt.

Das Mobilitätsverhalten im Blick

Unsere aufwachsende strategische Hinwendung zur Um- und Neugestaltung von Mobilitätssystemen trug von Beginn an der Tatsache Rechnung, dass die Mobilitätswende in hohem Maße die Ebene des individuellen Verhaltens betrifft

und abzuleitende Transformationsstrategien von erwartbaren Verhaltensänderungen und entsprechend förderlichen Rahmenbedingungen abhängt. Für kluge politische Entscheidungen im Sinne einer Mobilitätswende brauchte es also ein besseres Verständnis darüber, wie die Menschen sich bewegen, welche Faktoren ihre Mobilitätsentscheidungen beeinflussen und welche Anreizstrukturen einen Umstieg auf klimafreundliche Mobilitätskonzepte befördern können. Die Verhaltensdimension der Mobilitätswende war in der politischen Debatte bis dato jedoch kein Thema, auch in der empirischen Sozialforschung wurde das Mobilitätsverhalten eher randständig behandelt. Unser Portfolio in diesem Bereich setzte daher in erster Linie darauf, eine fundierte, empirisch abgesicherte Wissensbasis für diesen Komplex zu schaffen, entsprechende Forschungsstrukturen zu stärken und dabei den institutionellen Rahmen der sozialwissenschaftlichen Mobilitätsforschung in Deutschland im Kontext der Dekarbonisierung neu zu verhandeln.

Die mittlerweile rund um Mobilitätsthemen entfachte Veränderungsdynamik offenbarte ein hohes gesellschaftliches Emotionalisierungs- und Polarisierungspotenzial. Der häufig beschworene „Kulturkampf um das Auto“ mag in Teilen zwar medial konstruiert sein; für zielführende politische Entscheidungen ist in einem solchen Umfeld eine belastbare empirische Basis zur gesellschaftlichen Akzeptanz und den kausalen Effekten unterschiedlicher Anreiz- und Regulierungsmaßnahmen im Verkehr trotzdem unumgänglich (wenn auch nicht hinreichend – siehe unten). Von dieser Notwendigkeit leitete sich der sukzessive Aufbau unserer Förderaktivitäten für die wissenschaftliche Erarbeitung eines förderlichen Rahmens für die Mobilitätswende ab; zudem galt es aber auch, einen Gegenpol zur Dominanz der technologiegetriebenen Mobilitätsforschung (in Deutschland) zu setzen, welcher die Komplexität einer techno-sozialen Transformation wie der Mobilitätswende berücksichtigt. Hier konnten wir mit den forschungsstrategisch orientierten Aktivitäten Impulse setzen: Auf Grundlage der Arbeiten im Projekt ‚Status und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Mobilitätsforschung‘ bspw. hat das Bundesforschungsministerium einen großangelegten Förderaufruf zu nachhaltiger Mobilität mit starker gesellschaftspolitischer Fokussierung aufgesetzt.⁶

Bei der Stärkung eines sachbezogenen, pluralistischen Diskurses zu Mobilitätsthemen konnten wir zudem unsere Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit als Stiftung proaktiv einsetzen. Ein Beispiel hierfür ist die durch uns initiierte Zusammenarbeit des RWI-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), in der wir

⁶ Forschungsagenda „Nachhaltige urbane Mobilität“ des BMBF (2019): <http://www.fona.de/de/24127>

unterschiedliche wissenschaftliche Denkschulen qua Projektdesign zusammenbrachten. Dies verbreiterte nicht nur den wissenschaftlichen Blick auf das Thema Mobilitätsverhalten, sondern erweiterte auch den Rezipient*innenkreis der entsprechenden Outputs.

Seite 27 von 32

Die Verkehrswende in die Umsetzung bringen

Zeitgleich mit dem Ausbau unseres Engagements in der Mobilitätsforschung war deutlich, dass die Umsetzung von Verkehrs- und Mobilitätswende vor Ort die Regionen, Städte und Gemeinden vor große Herausforderungen stellen wird – sowohl als planerische Aufgabe, bei der gewachsene, auf den motorisierten Individualverkehr zugeschnittene Strukturen und Routinen überwunden werden müssen, als auch als Gegenstand der politischen Kommunikation und Partizipation der Bürger*innen vor Ort.

Ausgehend von ersten Förderaktivitäten zu regionalen Verkehrsstrategien und Umsetzungsaspekten der Mobilitätswende war das Ruhrgebiet zunächst unsere Ankerregion in Sachen lokaler Verkehrswende. Hier lag das Augenmerk weniger auf der konkreten Umsetzung vor Ort; vielmehr wurde deutlich, dass für einen Ballungsraum wie die Metropole Ruhr die regionale Ebene und das interkommunale Agieren von großer Relevanz ist. Dieser Erkenntnis folgte auch das Vorhaben Neue EmscherMobilität. Hier konnten wir unsere zuvor aufgebauten regionalen und deutschlandweiten Netzwerke in der Mobilitäts- und Partizipationsforschung nutzen, um aktiv ein interdisziplinäres Konsortium zusammenzubringen, welches die Komplexität sowohl der (verkehrs-)sektoralen Herausforderungen als auch die spezifischen Charakteristika der Regionalentwicklung in den Blick nahm.

Zwar konnten wir mit diesem Ruhrgebiets-Fokus Orientierungspunkte für die regionalen und lokalen Diskurse setzen und die Stiftung als vertrauensvollen – und sachorientierten – Akteur in diesem Thema positionieren. Dennoch ist es uns bislang nicht gelungen, die konkrete Umsetzung relevanter Mobilitätswendeaktivitäten im Ruhrgebiet nicht nur vorzudenken, sondern auch aktiv zu begleiten: Hier bilden die massive Autozentrierung der Region und eine deutliche Zurückhaltung lokaler Akteure aus Politik und Praxis Barrieren für eine wirksame Stiftungsintervention.

Schnell wurde deutlich: Die Umsetzungsdynamik in Sachen Mobilitätswende entwickelte sich an anderer Stelle, in den großen urbanen Zentren, in Deutschland vor allem in Berlin, wo, nach erfolgreicher Volksinitiative, mit dem 2019 verabschiedeten Mobilitätsgesetz die Grundlage für einen ambitionierten Umbau des städtischen Verkehrs gelegt wurde. Die Öffnung möglicher Anwendungsräume unserer Verkehrsstrategie über das Ruhrgebiet hinaus trägt damit auch der Realität Rechnung, dass eine auf konkrete Lernerfahrungen und den Transfer ausgelegte Förderpraxis dort die meisten Früchte trägt, wo weitgreifende Veränderungen auch tatsächlich angegangen werden.

Neue Zugänge zur Mobilitätswende

Seite 28 von 32

Mit der Erweiterung unserer Klimaschutzstrategie um das Handlungsfeld „Gesellschaftlichen Rückhalt für Klimaschutz stärken“ im Jahr 2021 adressierten wir zudem einen weiteren relevanten Aspekt der Mobilitätswende: Die Barrieren für eine gelingende Umsetzung der Mobilitätstransformation vor Ort liegen nicht nur in der technisch-planerischen Ausführbarkeit; vielmehr speisen sich lokale Umsetzungsbarrieren häufig daraus, dass (kommunalen) Akteuren sowie Bürger*innen vor Ort konkrete Vorstellungen über die notwendigen und möglichen Veränderungen fehlen. Unser Handlungsansatz, Experimentierräume zu unterstützen, um den Wandel auf lokaler Ebene erfahrbar zu machen, erfordert(e) dabei auch eine Ergänzung unserer wissenschaftsfördernden Praxis um transdisziplinäre und – in der konkreten Umsetzung auch – transformativer Elemente sowie die Schaffung von passfähigen Partnerkonstellationen, um effektive Brücken von der Wissenschaft über die narrative Einbettung in die konkrete Praxis vor Ort zu bauen.

Im Projekt „Verkehrswende erleben“ kulminierten diese Überlegungen. Durch die ungewöhnliche (und durch uns initiierte) Partnerschaft zwischen wissenschaftlichen Akteuren (WZB, TU Berlin ArTe) und der Urbanist*innen-Initiative paper planes e.V. ergab sich ein wiederum nicht reibungsfreier, aber agiler und kreativer Verbund, der in der Lage war, die Dynamik der urbanen Mobilitätswende und ihrer Erzählungen einzufangen, wissenschaftlich zu durchleuchten und innovativ zu kommunizieren. Das hieraus entwickelte Projekt „Verkehrswende konkret“ bildet den jüngsten Schritt in Richtung Umsetzungsnähe unserer Förderaktivitäten.

Die schrittweise Erhöhung des Konkretionsgrads unserer zurückliegenden Mobilitätswende-Arbeit spiegelt zum einen die anfänglich skizzierte, ineinander übergehende Doppelstrategie, der langfristigen Umgestaltung des Mobilitätssystems schrittweise mehr Platz in unseren Förderaktivitäten zu geben. Zum anderen ist die Entwicklung auch Ergebnis unserer stetigen Beobachtung und Reflexion des aktuellen Diskurses, der in Sachen Mobilitätswende über die vergangenen Jahre an Dynamik gewonnen hat.

Die Verkehrswende sozial gerecht gestalten

Im Jahr 2019 begannen wir, uns intensiver mit der Gerechtigkeitsdimension der Verkehrswende-Debatte und insbesondere der Rolle der Zivilgesellschaft in der Gestaltung sozial ausgewogener Klimaschutzmaßnahmen auseinanderzusetzen. Wir beobachteten zu diesem Zeitpunkt, dass die Gerechtigkeitsdebatte im Verkehr im Kern auf die (zweifelloso wichtigen) Beschäftigungswirkungen einer fortschreitenden Antriebswende enggeführt wurde. Zentrale gesellschaftliche (Fehl-)Entwicklungen wurden in der politischen Debatte jedoch weitestgehend ausgeklammert: etwa die erhöhte

finanzielle Belastung vieler Haushalte, eine zunehmende soziale Spaltung in und zwischen Städten und ländlichen Regionen, mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen im öffentlichen Verkehr und, hieraus resultierend, massive Defizite bei der Bereitstellung bedarfsgerechter, barrierefreier und klimafreundlicher Mobilitätsangebote. Zudem fehlte es an zivilgesellschaftlichen Akteur*innen, die die Interessen sozial benachteiligter Milieus adäquat und authentisch im Diskurs vertreten konnten. Damit stieg auch das Risiko, dass bestehende soziale Schieflagen durch den Verkehrssektor manifestiert und der Verkehrswende-Diskurs insgesamt weiter polarisiert werden könnte.

Seite 29 von 32

Mit dem Bündnis Sozialverträgliche Mobilitätswende, von uns mitkonzipiert und Ende 2019 aus der Taufe gehoben, konnte erstmalig ein Raum für die zentralen klima- und sozialpolitischen Aushandlungsprozesse zwischen Umwelt- und Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und der Evangelische Kirche im Verkehrsbereich geschaffen werden. Die vergangenen zwei Jahre haben dabei gezeigt, dass diese heterogene zivilgesellschaftliche Allianz der vormals ‚unlikely allies‘, die sich über Partikularinteressen hinaus für eine integrierte, sozial gerechte Mobilitätswende einsetzt, auch im politischen Raum auf viel Resonanz stößt – hiervon zeugen die zahlreichen Gespräche mit politischen Entscheider*innen aus Ministerien, Bundestag und Kanzleramt. Die Mehrzahl der am Bündnis beteiligten Organisationen ist durch ihre Mitwirkung erstmals in einen systematischen Austausch getreten und hat nun auch über die Bündnisarbeit hinaus weitere Kooperationen jenseits des Verkehrssektors angeschoben. Die Zusammenarbeit im Bündnis hatte zudem strukturelle und strategische Implikationen für die beteiligten Organisationen: Der Sozialverband VdK bspw. hat mit der Mobilitätswende einen neuen thematischen Schwerpunkt für seine Arbeit gesetzt und spezifisch hierfür neue personelle Kapazitäten geschaffen; der BUND wiederum hat das Thema Barrierefreiheit als wesentlichen Bestandteil seiner politischen Arbeit im Verkehrssektor verankert. Die Bündnisarbeit hat auch dazu beigetragen, dass sich die Stiftung Mercator als Ermöglicherin Interessengruppen-übergreifender Debatten über die Zukunft des Verkehrs und Katalysator außerparlamentarischer Allianzen weiter positionieren konnte: So sind wir mittlerweile ein gefragter Gesprächspartner insbesondere für die großen Gewerkschaften in Deutschland – im Bereich Verkehr und darüber hinaus.

Wie oben beschrieben, bleibt auch die Frage einer gerechten Gestaltung der Antriebswende weiterhin ein Schwerpunkt unserer Förderaktivitäten, geht aber deutlich über die Frage der Arbeitmarkteffekte hinaus: Der Social E-Mobility Monitor des ICCT erforscht etwa, wie marginalisierte Gruppen am Elektromobilitätshochlauf teilhaben und hiervon profitieren können, und wie die Akzeptanz von E-Fahrzeugen in diesen Gruppen erhöht werden kann. Ziel ist auch hier, die Gerechtigkeitsdebatte im Verkehr breiter zu fassen.

Schlussfolgerungen für unsere Wirkannahmen

Seite 30 von 32

Das Ausbleiben faktischer Treibhausgas-Reduktionen im Verkehrssektor könnte als Beleg für Misserfolg unserer Arbeit gesehen werden. Eine solche Schlussfolgerung greift allerdings zu kurz. Denn sie verkennt die hohe Komplexität einer Verkehrs- und Mobilitätswende inklusive ihrer Wechselwirkungen mit Dekarbonisierungsstrategien in anderen Sektoren, vor allem im Bereich Energie. Und sie ignoriert den Ausgangspunkt und die Geschwindigkeit von Wandel in solch hochkomplexen Wirkzusammenhängen wie dem Verkehrssektor.

Wie in diesem Assessment dargelegt, begann eine systematischere Auseinandersetzung mit dem Verkehrssektor im Kontext des Klimaschutzes erst in den 2010er Jahren – zu einem Zeitpunkt, zu dem die Emissionen dieses Sektors um 30% gegenüber 1990 gestiegen waren! Zugleich ist in Rechnung zu stellen, dass eine ernsthafte Verkehrs- und Mobilitätswende deutliche Veränderungen für Konsument*innen (und damit Wähler*innen) bedeutet, was das Thema politisch mindestens unpopulär macht. Es wäre also ein Fehlerwartung, kurzfristig substanzielle Emissions-Einsparungen in diesem Sektor realisieren zu können.

Aus diesem Grund haben wir einen wichtigen Beitrag unserer Arbeit darin gesehen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass solche Minderungen in der Zukunft real werden können. So gehen viele Expert*innen davon aus, dass das Verbrenner-Aus und der Hochlauf der Elektromobilität in den kommenden Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Minderungseffekten führen werden. Wie mühsam es war, zu dem Punkt zu kommen, dass die Elektromobilität das neue Paradigma des motorisierten Individualverkehrs wurde, ist in diesem Assessment ausführlich dargestellt (und es handelt sich dabei nur um einen Aspekt einer multidimensionalen Verkehrswende!). Dass hierfür die ambitionierten Flottengrenzwerte der EU eine zentrale Stellschraube waren, darf als gesichert angesehen werden. Insofern ist es plausibel, davon auszugehen, dass auch unsere langjährige diesbezügliche Arbeit einen konstruktiven Beitrag geleistet hat, um diesen Punkt zu erreichen.

Prof. Kesselring konstatiert dazu in seinem Gutachten: „Die Tatsache, dass die Verkehrswende in Deutschland bei weitem noch nicht an dem Punkt ist, an dem etwa die Energiewende sich gerade befindet, liegt nicht an der mangelnden Klarheit oder Durchsetzungsfähigkeit der Aktivitäten der Stiftung. Sie liegt – diese Vereinfachung sei mir gestattet – vielmehr an der mangelnden Bereitschaft in Teilen von Politik und Gesellschaft, die Dringlichkeit des Klimawandels anzuerkennen und tiefgreifende Veränderungen und Transformationen zuzulassen.“

Am Beispiel der Antriebswende haben wir gelernt, wie wichtig es ist, Diskurse frühzeitig in eine Richtung zu lenken, die dann in der Folge effektiven Klimaschutz möglich macht. Dies ist in der Regel ein zähes und mühseliges Unterfangen, für das es einen langen Atem braucht, den wir in der Bearbeitung dieses Feldes an den Tag gelegt haben. Es erfordert eine solide Analyse des Notwendigen und die Identifizierung zentraler Ansatzpunkte, Akteure, Narrative und auch derjenigen Kräfte, die in der komplexen Gemengelage gegen die Ziele arbeiten, die wir verfolgen.

Seite 31 von 32

Nach unserer Interpretation der hier dargelegten qualitativen und quantitativen Indikatoren, ist es uns über die Jahre unseres Engagements immer wieder gelungen, ‚vor der Welle‘ zu schwimmen. Das bedeutet, dass wir uns mit unserem Engagement und in enger Kooperation mit unserem Partnernetzwerk darauf konzentriert haben, Themen frühzeitig zu identifizieren, bevor sie sich im politischen oder öffentlichen Diskurs etablierten, Akteure befähigt haben, diese Themen in die Debatte zu bringen, und neue Stimmen (wie etwa Gewerkschaften, Sozial- und Wohlfahrtsverbände, Gesundheitsberufe) in den Diskurs einbezogen haben, die ihm eine neue Qualität und Breite verliehen. Agora Verkehrswende und das Bündnis Sozialverträgliche Mobilitätswende sind Leuchttürme dieser Vorgehensweise. Unsere Projekte und Partner haben den Diskurs dadurch geprägt, dass sie in den von uns etablierten Räumen und Plattformen gemeinsame Positionen ausloten und kommunizieren konnten. Gerade die Nicht-Positionierung der Stiftung zu Detailfragen der Transformation hat uns erlaubt, die verkehrspolitische Debatte über unsere Projekte mit abgewogenen Umsetzungsvorschlägen zu füllen.

Unsere enge Begleitung der Projekte ist eine der Grundvoraussetzungen für die beschriebene Fähigkeit, frühzeitig neue Entwicklungen aufzunehmen und in unsere weitere Arbeit zu integrieren. Kesselring: „In die Beurteilung der konzeptionellen Leistung des Förderbereiches gehen diese laufenden Projekte insofern ein, als man daran ablesen kann, dass es wesentliche konzeptionelle Weiterentwicklungen gibt, die auf aktuelle Entwicklungen der Mobilitätsdebatte reagieren.“ Diese Kombination aus engen Beziehungen zu unseren Partner*innen und unsere Fähigkeit, frühzeitig eigene strategische Impulse zu setzen, haben uns über die Jahre ermöglicht, ein funktionales Ökosystem aus Projekten und Institutionen zu schaffen, die sich in ihren unterschiedlichen Funktionslogiken und Arbeitsweisen gut ergänzen: „Durch die Akzentuierung unterschiedlicher Wissensformen (Navigation, Umsetzung, Konsens) hat der Förderbereich Klimawandel eine Art „Gesamtkunstwerk“ entwickelt, aus dem sich grundlegende Kenntnisse für die sozialökologische Transformation des Verkehrssystems in Deutschland ableiten lassen.“

Vor diesem Hintergrund halten wir es für plausibel, dass unsere Aktivitäten zur Dekarbonisierung des Verkehrssektors konstruktive Impulse für die beginnende und sich künftig entfaltende Transformation dieses Sektors geben konnten und können.