

# Mobilitätswende unter ökomodernistischen Vorzeichen

## Zur Widersprüchlichkeit und Herrschaftsförmigkeit der EU-Transformationsstrategie<sup>1</sup>

---

Mathias Krams

Die Realisierung einer umfassenden Mobilitätswende<sup>2</sup> ist eine der zentralen Herausforderungen der sozial-ökologischen Transformation. Während in anderen Sektoren im Laufe der letzten Jahre Reduktionen der Treibhausgas-Emissionen erreicht werden konnten, stiegen sie im Bereich Verkehr lange weiter an und stagnieren derzeit auf hohem Niveau. Auch im urbanen Raum, der wegen der hohen Bevölkerungsdichte und der vorhandenen öffentlichen Verkehrsinfrastruktur besonders gute Ausgangsbedingungen für die Umsetzung einer umfassenden Mobilitätswende bietet, verharrt der Anteil von mit dem Auto zurückgelegten Alltagswegen weit über den oftmals ausgegebenen Mobilitätszielen.<sup>3</sup> Auch bleiben die mit einem autozentrierten Mobilitätssystem verknüpften Ungleichheiten, etwa bezüglich der Betroffenheit durch Gesundheitsbelastungen oder des Zugangs zu Mobilitätsangeboten, weitestgehend unbearbeitet.

Dieser Beitrag widmet sich der Rolle der Europäischen Kommission in der Bearbeitung der Herausforderungen im Bereich urbaner Mobilität. Zwar ist das Policy-Feld der urbanen Mobilität vorrangig auf städtischer Ebene angesiedelt, auf der die primäre Verantwortung für die Umsetzung einer urbanen Mobilitätswende liegt. Doch auch die Europäische Union (EU) hat sich des Themas – trotz eingeschränkter formaler Kompetenzen – seit geraumer Zeit angenommen, um Städte in ihrem Handeln zu unterstützen: Erstmals erschien das Thema urbane Mobilität

- 
- 1 Der Beitrag basiert auf meiner bislang unveröffentlichten Dissertation: Krams, Mathias (2024). Die Metagovernance urbaner Mobilität auf Ebene der EU, univ. Diss., Universität Wien.
  - 2 Der Begriff ›umfassende Mobilitätswende‹ beschreibt hier Veränderungen, die über eine rein technische Antriebswende hinausgehen und neben dem Wechsel von Verkehrsmodi etwa auch den Wandel von räumlichen Strukturen, Mobilitätsbedürfnissen und Bedeutungszuschreibungen mit einbeziehen (vgl. Manderscheid 2020: 38f.)
  - 3 Zu Ursachen des Scheiterns der Mobilitätswende mit Blick auf die herrschaftliche Einbettung von Gefühlen siehe Beitrag von Melissa Büttner und Anke Kläever in diesem Band.

im Rahmen des Grünbuchs der Kommission zum Thema Bürgernetze im Jahre 1995 auf der politischen Agenda der EU (Halpern 2013: 2530). Darin werden die negativen Auswirkungen eines autozentrierten Verkehrssystems wie »Staus, Schadstoffbelastung und Unfälle« (Europäische Kommission 1995: 16) thematisiert und der Ausbau des öffentlichen Personenverkehrs im Rahmen einer integrierten Verkehrsplanung gefordert: »Pkw-Benutzern muß die Möglichkeit eingeräumt werden, ihren Pkw stehen zu lassen, und für Personen ohne eigenen Pkw müssen zusätzliche alternative Verkehrsträger geschaffen werden« (ebd.). Ein weiteres Schlüsselereignis war die Initiierung des CIVITAS-Programms durch die europäische Kommission im Jahr 2002. CIVITAS dient als Netzwerk zum Thema intelligente und nachhaltige Mobilität, das Städte und Expert\*innen zusammenbringt und den Erfahrungsaustausch fördert (CIVITAS 2021). Die weitere Ausarbeitung einer Strategie der EU-Kommission zu urbaner Mobilität begann 2007 mit dem Grünbuch *Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt* (Europäische Kommission 2007). Der 2011 verabschiedete *Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum* (Europäische Kommission 2011) war dann das erste Verkehrs-Weißbuch der EU-Kommission, in dem städtischer Verkehr unter dem Stichwort »integrierte urbane Mobilität« prominent Erwähnung fand und Vorschläge für eine urbane Mobilitätswende formuliert wurden. Weitere Schlüsseldokumente waren das *Urban Mobility Package* aus dem Jahr 2013 (Europäische Kommission 2013), in dem die EU-Kommission ihren Ansatz zu einer stärkeren Unterstützung lokaler Mobilitätswende-Maßnahmen skizziert, sowie 2018 der daraus hervorgehenden *Final Action Plan* der in die Urban Agenda der EU eingebetteten *Partnership for Urban Mobility* (Partnership for Urban Mobility 2018). Im Jahr 2020 veröffentlichte die EU-Kommission dann die *Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität* (Europäische Kommission 2020) sowie 2021 schließlich den *Neuen Rahmen für urbane Mobilität* (Europäische Kommission 2021a). Dieser *Neue Rahmen* stellt ein an die veränderten Kontextbedingungen angepasstes Update zum 2013 veröffentlichten *Urban Mobility Package* dar und baut auf einer Evaluierung der bisherigen EU-Maßnahmen im Bereich urbane Mobilität auf. Durch die Verabschiedung dieser Papiere und durch sie angestoßene Prozesse entwickelte sich auf EU-Ebene ein Policy-Raum zu urbaner Mobilität, der aus diversen Netzwerken, Foren und Institutionen besteht (Werland 2020).

Die Maßnahmen der EU-Kommission im Bereich urbane Mobilität sollen einen zentralen Beitrag zur Erreichung der EU-Nachhaltigkeitsziele leisten, wie sie etwa im europäischen *Green Deal* festgehalten wurden. Sie sollen gewährleisten, »dass die positiven Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum maximiert und die negativen Auswirkungen auf die Umwelt minimiert werden« (Europäische Kommission 2011: 5). Die strategische Orientierung der EU-Kommission im Bereich urbane Mobilität entspricht damit dem Paradigma einer ökologischen Modernisierung (siehe Einleitung in diesem Band). Doch konnten, wie der europäische Rechnungshof in

seiner Evaluation bisheriger Maßnahmen 2020 festhielt, mit der gewählten Strategie die selbst gesteckten Ziele nicht erreicht werden:

Sechs Jahre, nachdem die Kommission einen grundlegenden Wandel forderte, [gibt es] keine eindeutigen Anzeichen dafür, dass Städte ihre Ansätze [in Hinblick auf nachhaltige urbane Mobilität] wesentlich ändern. Insbesondere ist kein eindeutiger Trend hin zu nachhaltigeren Verkehrsträgern festzustellen. Obwohl die Städte eine Reihe von Initiativen ergriffen haben, um die Qualität und Quantität des öffentlichen Nahverkehrs zu erhöhen, ist die Pkw-Nutzung nicht signifikant zurückgegangen. (Europäischer Rechnungshof 2020: 5)

Angesichts dieses vorläufigen Scheiterns der Kommissions-Strategie, nimmt dieses Kapitel das EU-Projekt einer ökologischen Modernisierung des urbanen Verkehrs näher in den Blick. Dabei wird den Fragen nachgegangen, welche Widersprüche aktuellen Bestrebungen der EU zur Forcierung einer ökologischen Modernisierung im Bereich (urbaner) Verkehr zugrunde liegen, wie Machtverhältnisse in der Mobilitätsstrategie der Kommission zum Ausdruck kommen und welche Rückschlüsse sich daraus für die Realisierung einer umfassenden urbanen Mobilitätswende ziehen lassen.

Methodisch wird zur Beantwortung dieser Fragen auf eine Analyse der Argumentation nach Fairclough/Fairclough (2012) zurückgegriffen. Sie geht aus der von ihnen verfolgten *Critical Discourse Analysis* (CDA) hervor, welche sich darauf fokussiert, wie Macht mittels politischer Diskurse reproduziert oder aber herausgefordert wird (ebd.: 17). Die Analyse der Argumentation schlagen sie als konkreten Ansatz für die Analyse des politischen Diskurses vor. Unter ›praktischer Argumentation‹ verstehen sie dabei:

Practical argumentation is argumentation about what to do in response to practical problems (and practical arguments are often problem–solution arguments). The conclusion of a practical argument is a practical claim or judgement about what we should do, what it would be good to do, or what the right course of action is. (Ebd.: 11)

Die Analyse dieser praktischen Argumentation zielt auf Folgendes ab: »[I]dentifying within an argument its premises and its conclusion and the relations between them« (ebd.: 11). Sie unterscheiden dabei vier Typen von Prämissen: Problematisierungen (*circumstantial premise*), Ziele (*goal premise*), Werte (*value premise*) und Annahmen zur Zielerreichung (*means-goal premise*). Ebenfalls in meiner Analyse aufgreifen werde ich die von ihnen vorgeschlagene Kategorie der Abgrenzung von Gegennarrativen (*counter-claim*). Mit diesem Analyseansatz soll anhand von drei der zuvor genannten Strategiepapiere, die zentrale Meilensteine für die Herausbildung des Policy-Feldes

darstellen, die urbane Mobilitätsstrategie der EU-Kommission rekonstruiert und einer Kritik unterzogen werden: das Weißbuch von 2011, das *Urban Mobility Package* aus dem Jahr 2013 sowie der *Neue europäische Rahmen für urbane Mobilität* von 2021.

## Die Krisenstrategie der EU

Nachfolgend rekonstruiere ich entlang der vorgestellten Analysekatogorien und auf Basis der drei genannten Strategiepapiere die praktische Argumentation der EU-Kommission, mit der sie auf die multiple Mobilitätskrise in den Städten reagiert. Ich nehme also in den Blick, was als praktisches Problem dargestellt wird, das Handeln erforderlich macht; was die Ziele und dahinterliegenden Werte sind, an denen sich das Handeln orientiert; mit welchen Maßnahmen die Ziele erreicht werden sollen und welche Annahmen dem zugrunde liegen; sowie von welchen Handlungsansätzen sich abgegrenzt wird. Im Vordergrund stehen dabei Gemeinsamkeiten in der Argumentation zwischen den drei Strategiepapieren, benannt werden jedoch auch Verschiebungen in der strategischen Orientierung. Anschließend wird die praktische Argumentation einer Kritik unterzogen, die auf Widersprüche sowie Leerstellen verweist und erlaubt, Transformationshindernisse und wirkende Machtverhältnisse zu identifizieren.

## Rekonstruktion der Mobilitätsstrategie

Als Kernelemente der *Problematisierungen* der Ausgangssituation lassen sich in den EU-Strategiepapieren eine defizitäre Verkehrsinfrastruktur (TEN-V – Transeuropäische Verkehrsnetze), die Belastung von Städten durch die hohen Kosten des Verkehrs und seine negativen Auswirkungen in Form von Staus, Luftverschmutzung, Lärm, Verkehrstoten und hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie die Überforderung lokaler Behörden mit der Bearbeitung der Probleme ausmachen. Daneben finden sich Aspekte wie globaler Wettbewerb und Defizite in der Erhebung von Mobilitätsdaten, die in einzelnen Papieren besonders hervorgehoben werden.

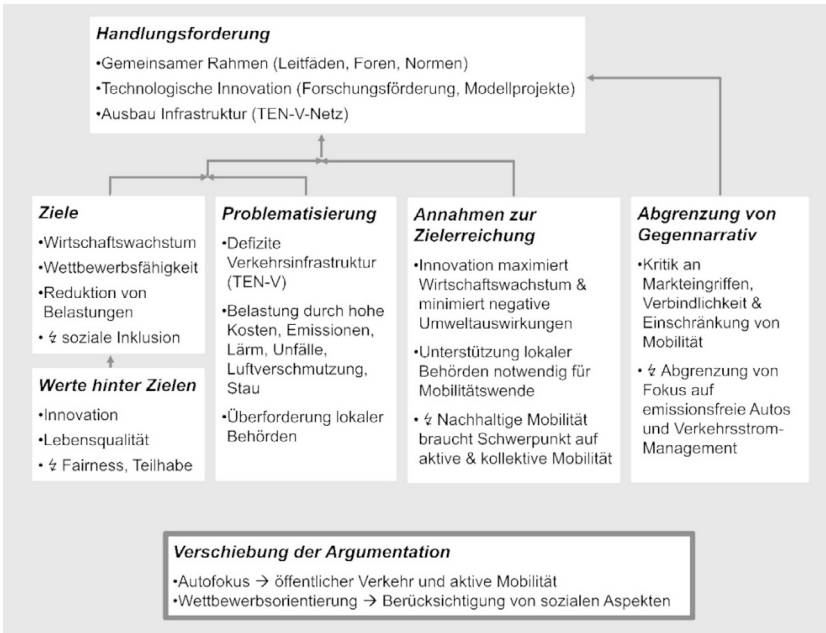
Die übergeordneten *Ziele*, auf die die EU-Kommission mit ihrem Engagement im Bereich (urbaner) Verkehr hinarbeitet, sind die Förderung von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit sowie die Reduktion der in der Problematisierung aufgeführten Belastungen durch eine ressourceneffiziente Mobilität. Auffällig ist, dass Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu früheren Strategiepapieren in der überarbeiteten Strategie von 2021 weniger prominent aufgeführt werden und dafür erstmals auch soziale Aspekte, wie sozialer Zusammenhalt und Inklusion, als Ziele Erwähnung finden.

Deutlich zutage tritt diese Verschiebung auch durch die – zum Teil mit den Zielen deckungsgleichen – *Werte*. Waren diese im Weißbuch 2011 stark an wirtschaftli-

chen Interessen ausgerichtet (Wachstum, Marktorientierung, Innovation, Arbeitsplätze) und ansonsten unter dem Schlagwort Lebensqualität recht diffus adressiert, stehen im *Neuen Rahmen* von 2021 soziale Aspekte im Vordergrund (Fairness, Teilhabe, Inklusion, Gesundheit). Ein wesentlicher Grund dafür sind unterschiedliche machtpolitische Interessenskonstellationen in den Policy-Räumen, aus denen die Strategiepapiere hervorgehen: Der Teilbereich urbane Mobilität ist stark von den Interessen der Städte geprägt und weist eine große Offenheit für Erkenntnisse aus der Mobilitätsforschung auf. Die Gesamtverkehrspolitik der EU-Kommission ist hingegen primär als Industriepolitik zu verstehen und wird entsprechend stark von Industrievertreter\*innen beeinflusst: insbesondere durch die Autoindustrie, die ihre Interessen im Dachverband *European Automobile Manufacturers' Association* (ACEA) bündelt, aber auch über Lobbyist\*innen einzelner Hersteller, die auf den Policy-Prozess einwirken (Haas/Sander 2019).

Die *Maßnahmenpakete*, für die in den Argumentationen der einzelnen Strategiepapiere plädiert wird, sind wiederum weitestgehend deckungsgleich. Stark geprägt sind die vorgeschlagenen Maßnahmen durch die eingeschränkten formalen Kompetenzen der EU im Bereich urbane Mobilität. Daher wird insbesondere versucht, mittels dreier Stoßrichtungen die Handlungskompetenz lokaler Behörden bei der Umsetzung einer Mobilitätswende zu stärken – und dabei zugleich die eigene Legitimität als Krisenbearbeiterin zu untermauern: 1) die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens durch die Förderung von Austausch, die Erstellung von Leitlinien wie den SUMP-Guidelines und in eingeschränktem Maße die Verabschiedung von Rechtsnormen (Abgasgrenzwerte; TEN-V); 2) die Förderung technologischer Innovation durch Forschungsförderung und Modellprojekte; sowie 3) den Ausbau der Infrastruktur mittels des TEN-V. Hierbei werden die Kompetenzen im Bereich der transeuropäischen Netze genutzt, um ansonsten schwer mögliche verbindliche Vorgaben zu setzen – ein sehr umkämpftes und konfliktives Vorhaben. Die nachfolgend thematisierten Vorgaben zur Erstellung von nachhaltigen urbanen Mobilitätsplänen (SUMPs – *sustainable urban mobility plans*) sind hierfür ein Beispiel. Eine Fokusschiebung zwischen den Strategiepapieren ist lediglich dahingehend zu bemerken, dass in den spezifisch zu urbaner Mobilität formulierten Strategien statt der Förderung ›umweltfreundlicher Fahrzeuge‹ der öffentliche Verkehr und aktive Mobilität klar im Zentrum der Argumentation standen. Zuletzt zeigt sich in den drei analysierten Strategiepapieren auch eine Verschiebung in der *Abgrenzung von Gennarrativen*. Statt einer Kritik an Markteingriffen, Verbindlichkeit und Einschränkung von Mobilität wie im Weißbuch Verkehr von 2011, wird sich im Papier von 2021 von der anfänglichen Fokussierung auf emissionsfreie Autos und einem bloßen Management von Verkehrsströmen abgegrenzt.

Abbildung 1: Rekonstruktion der urbanen Mobilitätsstrategie der EU [Blitz-Symbol verweist auf Differenzen zwischen den untersuchten Strategiepapieren] (eigene Darstellung)



Zusammenfassend unternimmt die urbane Mobilitätsstrategie der EU entsprechend dem Paradigma einer ökologischen Modernisierung den Versuch, die Reduktion negativer Umwelt- und Klimaauswirkungen mit einer Wachstumstrategie zu kombinieren (Halpern 2013: 2523). Dafür wird neben der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes durch Infrastrukturen wie TEN-V, einer stärkeren Wettbewerbsorientierung und der Angleichung von Rechtsnormen vor allem auf technologische Innovation als Lösungsstrategie gesetzt, die durch Forschungsfinanzierung und Modellprojekte gefördert wird. Der zuletzt stärkere Fokus auf soziale Aspekte und die Förderung des Umweltverbundes bis hin zu vereinzelt zutage tretenden Bezügen auf die Reduktion von Verkehrsaufkommen verweisen jedoch auf den heterogenen und umkämpften Charakter der EU-Strategie und die widerstreitenden Interessen, die bei ihrer Formulierung eine Rolle spielen.

## Kritische Evaluation der Strategie

Eine kritische Evaluation dieser strategischen Argumentation ermöglicht, nach ihrem transformativen Gehalt zu fragen, Rückschlüsse auf institutionelle Rahmenbedingungen und Pfadabhängigkeiten zu ziehen sowie Widersprüche und Konflikte

zu identifizieren. Es geht also um die Potenziale und Fallstricke der EU-Strategie für eine sozial-ökologische urbane Mobilitätswende. Für diese Evaluation greife ich drei von Fairclough/Fairclough (2012) vorgeschlagene Analyse-Dimensionen auf: 1) eine kritische Evaluation der Problemdarstellung, 2) eine Evaluation der Gültigkeit der Argumentation, sowie 3) ein Hinterfragen der Schlussfolgerung der Argumentation.

### Wird die Problemlage adäquat dargestellt?

Eine kritische Evaluation der Problemdarstellung fragt danach, ob der Handlungskontext und das zu bearbeitende Problem adäquat dargestellt werden. Um dies zu beurteilen, habe ich in den Blick genommen, ob sich Problemlagen, die in Stellungnahmen zentraler Interessensgruppen genannte werden, auch in der Problematisierung der EU-Kommission widerspiegeln. Diese Stellungnahmen wurden im Rahmen des öffentlichen Konsultationsprozesses zum *Neuen europäischen Rahmen für urbane Mobilität 2021* abgegeben (Europäische Kommission 2021b). Es wurden insbesondere Stellungnahmen von Verbänden berücksichtigt, da in ihnen Einzelinteressen bereits in gebündelter, kompromisshaft verdichteter Form zum Ausdruck kommen (Brad u. a. 2024: 4). Sie repräsentieren Interessen aus dem Straßenverkehr (International Road Transport Union, Association for Emissions Control by Catalysts, European Automobile Manufacturers' Association, European Association of Motorcycle Manufacturers) genauso wie aus dem Umweltverbund (European Cyclists' Federation, Joint Stakeholder Statement – inkl. Polis, European Rail Industry, Walk21 u. a.), aus den Bereichen Gesundheit (European Public Health Alliance), Inklusion (European Disability Forum) und Umwelt (als Einzelorganisationen: Deutsche Umwelthilfe, Greenpeace Belgien) sowie von Gewerkschaften (European Transport Workers' Federation) und Städtenetzwerken (Eurocities).

Die Evaluation der Problemdarstellungen in den drei untersuchten Policy-Papieren zeigt, dass die EU-Kommission durch das Einholen von Stellungnahmen im Zuge des Policy-Prozesses viele Problem-Aspekte, die von Stakeholdern geäußert wurden und in den vorherrschenden Handlungsansatz integrierbar waren, in die überarbeitete Strategie von 2021 aufgenommen hat. Dazu gehören insbesondere die Probleme der fehlenden Verpflichtung zur Erstellung von Plänen für nachhaltige urbane Mobilität sowie der fehlenden einheitlichen Indikatoren zur Erhebung und Auswertung von Mobilitätsdaten. Auch wurden entsprechend der Kritik soziale Probleme des autozentrierten Verkehrssystems wie Zugänglichkeit und Teilhabe in der Problemdarstellung des Papiers von 2021 berücksichtigt sowie der Vorrang von öffentlicher und aktiver Mobilität deutlicher herausgearbeitet. Nur begrenzt als Problematik aufgegriffen wurden hingegen Autobesitz in Städten und die Notwendigkeit der Änderung von Mobilitätsroutinen, um eine umfassende Mobilitätswende zu realisieren.

Gänzlich abwesend in der Problematisierung der drei untersuchten Strategie-papiere ist jedoch der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, steigendem Verkehrsaufkommen und dem Verfehlen der Emissions-Reduktion im Verkehrssektor. Dabei ist diese Problematik Policymakern auf EU-Ebene durchaus bewusst, wie ein Blick in frühere Strategie-papiere zeigt. So hielt die EU-Kommission in ihrem Verkehrsplan von 2001 noch explizit fest, dass »Wirtschaftswachstum fast automatisch zu einem höheren Verkehrsbedarf führen« werde, und plädierte für eine Entkopplung von Verkehrswachstum und Wirtschaftswachstum (Europäische Kommission 2001: 11). Nachdem diese Entkopplung in den darauffolgenden Jahren misslang und technische Effizienzmaßnahmen den Anstieg der Verkehrsemissionen lediglich verlangsamten, verschwand die Thematik von der politischen Agenda. In den untersuchten Strategie-papieren von 2011 bis 2021 fehlen daher Maßnahmen, die eine Reduktion des Verkehrsaufkommens ermöglichen könnten. Erklären lässt sich die Ausklammerung dieses Themas durch die Priorisierung von Wirtschaftswachstum auch im Verkehrssektor, die mit der industriepolitischen Orientierung der EU-Verkehrspolitik in Zusammenhang steht. Sie blockiert »Eingriffe, die besonders an den Ursachen für die Verkehrsentstehung ansetzen«, und über die von der EU-Kommission präferierten marktorientierten Ansätze, wie eine Autobahn-Maut, hinausgehen (Enquete-Kommission »Schutz der Erdatmosphäre« 1994: 602).<sup>4</sup> Im Unterschied dazu wurde im Rahmen der Enquete-Kommission des Bundestags zum Schutz der Erdatmosphäre schon 1994 für eine »grundsätzliche Vermeidung von Güter- bzw. Personenverkehr durch weniger Fahrten« plädiert: etwa durch eine Raumplanung für eine Stadt der kurzen Wege sowie durch eine »Stärkung der regionalen Wirtschaftskreisläufe«, um dem mit der Internationalisierung von Produktionsprozessen einhergehenden Verkehrszuwachs entgegenzuwirken (ebd.: 598f.).

Daraus kann geschlussfolgert werden, dass, weil ein so zentraler Aspekt wie steigendes Verkehrsaufkommen keine ausreichende Berücksichtigung in der Problematisierung der untersuchten EU-Strategien findet, diese somit auf einer verzerrten, dem Problem nicht adäquaten Darstellung des Handlungskontextes aufbauen.

### Ist die Argumentation stichhaltig?

Eine Evaluation der Gültigkeit der Argumentation fragt danach, ob diese stichhaltig und gut begründet ist. Erscheinen ihre Annahmen über den Zusammenhang von vorgeschlagenen Maßnahmen und Zielerreichung glaubwürdig oder gäbe es womöglich effektivere Handlungsstrategien? Im Zentrum des EU-Maßnahmenpakets zu urbanem Verkehr steht aufgrund der beschränkten Handlungskompetenzen die

4 Siehe Beitrag von Marianne Hachtmann in diesem Band, der sich mit Suffizienz-Strategien in der Umweltplanung auseinandersetzt.

Förderung von Austausch und die Erstellung von Leitfäden. Diese Maßnahmen können zwar als notwendig, jedoch nicht als hinreichend zum Gelingen einer urbanen Mobilitätswende und zum Erreichen der selbstgesteckten Ziele angesehen werden. Zudem stehen die positiven Impulse, welche die EU-Kommission setzt, im Widerspruch zu parallel angestoßenen Entwicklungen.

Das Forcieren von Wirtschaftswachstum führte zu einer deutlichen Ausweitung des Güter- und Personenverkehrs, was dem Ziel, Verkehrsbelastungen zu reduzieren, entgegensteht. Wegen diesem gesteigerten Verkehrsaufkommens wurde – trotz Effizienzsteigerungen in der fossilen Antriebstechnologie – auch keine absolute Reduktion von Verkehrsemissionen erreicht. Des Weiteren verfestigt die Fokussierung auf technologische Innovation, die auch in der *Horizon Europe*-Forschungsförderung zum Ausdruck kommt, tendenziell den politischen Einfluss der Autoindustrie und trägt kaum zur Erreichung der in der Strategie festgehaltenen sozialen Ziele – Fairness, Teilhabe und Steigerung der Lebensqualität – bei. Auch lässt sie Verhaltensänderungen und sofort umsetzbare Maßnahmen zur Reduktion der Belastung durch den Autoverkehr – wie Temporeduktion und Umverteilung des Straßenraums – oftmals in den Hintergrund treten. Die Evaluation der Gültigkeit der Argumentation verweist außerdem darauf, dass es statt unverbindlicher Anreize vielmehr verbindliche Vorgaben bezüglich Luftverschmutzung und Lärm, das Verbot fossiler Technologien wie dem Verbrennungsmotor und Einschränkungen des Autoverkehrs durch ambitionierte Stadtregierungen waren, welche der Erreichung der Mobilitätsziele besonders zuträglich sind. Zu diesem Schluss kommt auch die EU-Kommission in ihrer Evaluation des *Urban Mobility Packages* (UMP):

It may well be that it is other pieces of EU legislation operating in tandem with the UMP that have had the more tangible effects due to their characteristics as hard forms of legislation and binding measures. This is particularly the case of the Ambient Air Quality Directives, the Clean Vehicles Directive and the Intelligent Transport Systems Directive. (Europäische Kommission 2021c: 71)

Nach jahrelangen politischen Auseinandersetzungen gelang es der EU-Kommission 2024 zwar mittels einer Aktualisierung der Leitlinien für das europäische Verkehrsnetz (TEN-V), die Erstellung von Plänen für nachhaltige urbane Mobilität (SUMP) für EU-Großstädte verpflichtend zu machen. Doch die konkreten Verkehrsziele bleiben unbestimmt. So fordern Stakeholder einer urbanen Mobilitätswende etwa verbindliche Ziele für die Reduktion von Emissionen, Verkehrstoten und des städtischen Autoverkehrs ebenso wie für den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs und der Infrastruktur für aktive Mobilität, wie Fahrradfahren und Zufußgehen.

Die Evaluation der bisherigen Maßnahmen der EU zu nachhaltiger urbaner Mobilität legt nahe, dass der Fokus auf Wachstum, technologische Innovation und un-

verbindliche Anreize nicht geeignet ist, um eine umfassende Mobilitätswende zu erreichen, die den Ressourcenverbrauch und gesundheitliche Belastungen deutlich reduziert sowie Mobilitätsbarrieren abbaut. Es kann daher angezweifelt werden, dass der von der EU gewählte Handlungsansatz der effektivste Weg zur Zielerreichung ist. Vielmehr hat er sich behauptet, da er den Weg mit den geringsten Widerständen darstellt. Denn Akteur\*innen auf lokaler und nationaler Ebene pochten frühzeitig auf ein strenges Verständnis von Subsidiarität in der *urban mobility governance* und schoben damit einer stärker regulierenden Rolle der EU einen Riegel vor (Halpern 2013: 2537).

### Von welchen Folgen ist auszugehen?

Das Hinterfragen der Schlussfolgerung der Argumentation setzt sich mit den realen und potenziellen Folgen der vorgeschlagenen Handlungen auseinander. In Bezug auf die EU-Strategie für eine urbane Mobilitätswende, kann – trotz zahlreicher auch positiver Impulse – bezweifelt werden, dass diese tatsächlich auf strukturelle Veränderungen im Sinne der angestrebten Ziele hinwirkt. Zwar besitzen die diversen Handlungsansätze der EU-Kommission das Potenzial, zu einer Verschiebung lokaler Macht-Arrangements zugunsten einer nachhaltigen Mobilitätswende beizutragen, indem sie etwa Wissenstransfer, Kompetenzaufbau, Vernetzung ermöglichen, Sichtbarkeit verschaffen oder Fördermittel bereitstellen. Doch in vielen Bereichen scheint es trotz anderslautender Argumentation zu einer Reproduktion der autozentrierten Verkehrspolitik zu kommen, die auch darauf abzielt, die Autoindustrie als EU-Schlüsselindustrie zu erhalten.

So heißt es zwar im Vorschlag der EU-Kommission zur Überarbeitung der TEN-V-Richtlinien: »Insbesondere sollen die Anteile von Schienenverkehr, Kurzstreckenseeverkehr und Binnenwasserstraßen mit Blick auf eine nachhaltigere Zusammensetzung der Verkehrsträger des Verkehrssystems erhöht und folglich dessen nachteilige externe Auswirkungen verringert werden.« (Europäische Kommission 2021d: 1)

Eine deutliche Trendwende bei den Investitionen in Auto-Infrastruktur und -Forschung war bisher jedoch nicht zu erkennen. Im Zeitraum von 2007 bis 2020 investierte die EU schätzungsweise 62 Milliarden Euro in das Schienennetz, während 82,5 Milliarden für die Straßeninfrastruktur ausgegeben wurden. Zugleich reduzierte sich die Länge des europäischen Schienennetzes seit 2008 um 3300 Kilometer, während das Autobahnnetz weiter anwuchs (Schmidt 2021). Allerdings wurde in der jüngsten Förderankündigung der EU für Infrastrukturinvestitionen in TEN-V aus Mitteln der *Connecting Europe Facility* (CEF) vom Sommer 2024 ein deutlicher Fokus auf grenzüberschreitende Bahnprojekte gelegt. Wie sich die Fördermittel insgesamt in der noch bis 2027 laufenden Förderperiode zwischen den Verkehrsträgern verteilen, bleibt abzuwarten. Auch in der Forschungsfinanzierung im

Rahmen von *Horizon Europe* ist keine grundlegende Abkehr von einer Fokussierung auf das Auto erkennbar. Im Mittelpunkt der geförderten Projekte stehen zumeist die Elektrifizierung von Autos, alternative Treibstoffe und smarte Steuerung. In der ebenfalls über *Horizon Europe* finanzierten EU-Mission *Climate-Neutral and Smart Cities* werden hingegen u.a. auch Mobilitätsmaßnahmen erprobt, die über einen engen Technik- und Autofokus hinausgehen (Nationale Kontaktstelle Klima, Energie, Mobilität 2021).

Für eine Trendwende hin zu einer nachhaltigen urbanen Verkehrspolitik wären eine höhere Kohärenz in der Politikgestaltung und eine Überwindung der Fragmentierung des Policy-Feldes notwendig. Dies könnte durch ein Mainstreaming nachhaltiger Verkehrsplanung und eine Priorisierung aktiver und kollektiver Mobilität in allen Policy-Räumen erreicht werden – wie sie laut Strategiepapieren eigentlich auch vorgesehen ist. Zielen wie der Reduktion des Verkehrsaufkommens oder der Verschiebung des Modalsplits<sup>5</sup> müsste mehr Gewicht eingeräumt werden als technologischer Innovation oder Wirtschaftswachstum. So einer Trendwende stehen jedoch die industriepolitische Orientierung der Gesamtverkehrspolitik und die entsprechende Interessenskonstellation in vielen Policy-Räumen auf Ebene der EU im Weg. Einflussreiche Interessensgruppen wie der Europäische Automobilherstellerverband (ACEA) lobbyieren weiterhin für eine »key role of cars [...] in cities« und argumentieren wider alle Fakten, dass »no mode of transport is consistently »more sustainable« per se« (European Automobile Manufacturers' Association 2022: 2).

## Schlussbetrachtung: Potentiale und Fallstricke der EU-Governance

Dieser Beitrag hat die praktische Argumentation einer Akteurin des Konflikts um die urbane Mobilitätswende näher in den Blick genommen: die der EU-Kommission. Die Transformationsstrategie der EU-Kommission besteht entsprechend der Logik einer ökologischen Modernisierung darin, die Reduktion negativer Umwelt- und Klimaauswirkungen mit einer Wachstumsstrategie zu kombinieren. Dafür wird neben der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes durch Infrastrukturen wie die TEN-V-Netze, stärkere Wettbewerbsorientierung und die Angleichung von Rechtsnormen, vor allem auf technologische Innovation als Lösungsstrategie gesetzt, die durch Forschungsfinanzierung und Modellprojekte gefördert wird. Daneben liegt ein Fokus auf dem Ausbau von Handlungskompetenz auf lokaler Ebene, etwa durch die Verbreitung der SUMP-Guidelines und die Förderung diverser Austauschformate.

---

5 Der Modalsplit bezeichnet den prozentualen Anteil einzelner Verkehrsmittel an den zurückgelegten Wegen.

Die kritische Evaluation zeigte auf, dass trotz des Bestrebens der EU-Kommission, auch unter Berücksichtigung der Stellungnahmen zentraler Stakeholder die Effektivität ihrer Mobilitätsstrategie kontinuierlich zu optimieren, zentrale Problemaspekte ausgeklammert werden und unbearbeitet bleiben. Dies betrifft insbesondere die Problematik eines ungebrochenen Trends zu mehr Verkehrsaufkommen, der bisherige Effizienzsteigerungen überkompensiert und eng mit der Orientierung der EU-Kommission an Wirtschaftswachstum verbunden ist. Besonders sichtbar werden in die Strategie eingeschriebene Interessen an zwei weiteren Punkten: Zum Ersten an den Handlungsansätzen, von denen sich in der Argumentation abgegrenzt wird, so im Weißbuch Verkehr vom »Aufzwingen neuer Mobilitätskonzepte« sowie von Einschränkungen der »Technologieoffenheit« und des Verkehrswachstums (Europäische Kommission 2011). Zum Zweiten werden eingeschriebene Interessen anhand von Widersprüchen greifbar, die in der Strategie zum Ausdruck kommen, etwa zwischen der diskursiven Priorisierung des Umweltverbundes einer- und den anhaltend hohen Investitionen in das System Auto andererseits. Durch die Analyse der Argumentation mehrerer Strategiepapiere, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten erschienen und abweichende inhaltliche Schwerpunkte aufweisen, lassen sich zudem Policy-Raum-spezifische Variationen in den Machtverhältnissen ablesen. So tritt im Weißbuch Verkehr von 2011, das die gesamte Verkehrspolitik der EU abdeckt, eine Priorisierung von Industrieinteressen, Wachstums- und Marktorientierung deutlich klarer hervor, als dies in späteren Strategiepapieren mit alleinigem Fokus auf urbanen Verkehr der Fall ist. In Letzteren werden auch soziale Anliegen selektiv aufgegriffen, eine Autozentriertheit gar kritisiert und selbst verbindliche Maßnahmen in Hinblick auf nachhaltige Verkehrsplanung angestrebt. Hintergrund dieser Verschiebung auf argumentativer Ebene ist unter anderem, dass sowohl Erkenntnisse aus der Mobilitätsforschung als auch Interessen auf urbaner Ebene in den neu geschaffenen Policy-Räumen zur urbanen Mobilität mehr Gewicht erhielten und damit auch die Belastungen durch das autozentrierte Verkehrssystem stärker im Fokus stehen. Der Blick auf diese Widersprüchlichkeiten innerhalb der EU-Strategie sowie auf die Fragmentierung der EU-Verkehrspolitik ist eine wichtige Grundlage für Überlegungen zu angemessenen Handlungsansätzen zur Unterstützung einer umfassenden urbanen Mobilitätswende.

Auch wenn die Verkehrsstrategien der EU-Kommission an das politische Projekt einer wachstumsorientierten, ökologischen Modernisierung rückgebunden bleibt, gilt sie im Vergleich zur nationalstaatlichen Ebene oftmals als zukunfts- und nachhaltigkeitsorientierter und setzt im Themenfeld urbane Mobilität durch Vernetzung, Öffentlichkeitsarbeit und Wissenstransfer immer wieder wichtige Impulse. Sie bietet damit wichtige Anknüpfungspunkte für Akteur\*innen der Transformation auf lokaler Ebene. Deren Handlungsmacht kann durch den von der EU geförderten Transfer nachhaltiger Planungsansätze und Mobilitätsmaßnah-

men und die begleitende Öffentlichkeitsarbeit gestärkt werden. Darüber hinaus bieten Foren zu nachhaltiger Mobilität auf EU-Ebene Möglichkeiten der Vernetzung und Organisation, was sich – wie die Entwicklung des Politikfeldes zu urbaner Mobilität zeigt – auch in eine größere Durchsetzungsfähigkeit in der Strategieformulierung übersetzen kann. Nicht zuletzt werden durch Abgasvorschriften und hinsichtlich der Erstellung nachhaltiger Mobilitätspläne vereinzelt auch äußerst umkämpfte, aber verbindliche Rahmenbedingungen gesetzt, welche die Mobilitätswende auf lokaler Ebene unterstützen können.

Auch wenn sich unter der aktuellen, durch Rechtsverschiebung und fossilen Backlash gekennzeichneten politischen Konjunktur die Vorzeichen für ambitionierte Mobilitätswende-Bestrebungen deutlich verschlechtert haben (Candeias 2024): Das Policy-Feld urbane Mobilität auf Ebene der EU bietet die Gelegenheit, um wichtige Rahmenbedingungen zu ringen und Widersprüchlichkeiten wie die Orientierung an fortlaufendem Verkehrswachstum zu politisieren. Eingeschränkt wird der Handlungsspielraum jedoch durch die vor allem in der Gesamtverkehrspolitik vorherrschende Autohegemonie. Diese kommt im starken Einfluss der Autolobby, in autozentrierten Planungsrationalitäten, aber auch in Infrastrukturinvestitionen und Forschungsschwerpunkten zum Ausdruck. Zur Schwächung der Autohegemonie braucht es neben institutionalisierten Auseinandersetzungen im EU-Policy-Feld daher auch das Handeln zivilgesellschaftlicher Akteure und sozialer Bewegungen, um »[Auto-]Konzerne und ihr Produkt Auto zunächst massiv zu delegitimieren, um in einem nächsten Schritt ihre materielle Machtbasis angreifen zu können« (Haas/Sander 2019: 27). Aktuell strauchelt die deutsche Autoindustrie hingegen vielmehr aufgrund unbearbeiteter struktureller Probleme, die sich in zahlreichen Werksschließungen und Massentlassungen niederschlagen (Daum 2024). Die Schwächung der materiellen Basis der Autoindustrie – ob mittels transformativer Industriepolitik *by design* (siehe Beitrag von Stefan Schoppengerd in diesem Band) oder wie derzeit krisenhaft *by disaster* – ist Voraussetzung dafür, »die Autolobby auf dem umkämpften Terrain der europäischen Staatsapparate [und darüber hinaus] zurückzudrängen« (Haas/Sander 2019: 26), den vorherrschenden Autokonsens herauszufordern, neue Mobilitätsnormen zu verbreiten und perspektivisch eine ausreichend machtvolle soziale Basis für das politische Projekt einer umfassenden urbanen Mobilitätswende aufzubauen.

## Literatur

- Brad, Alina u. a. (2024): Whose negative emissions? Exploring emergent perspectives on CDR from the EU's hard to abate and fossil industries. In: *Frontiers in Climate* 5: 1–18. DOI: <https://doi.org/10.3389/fclim.2023.1268736>.
- Candeias, Mario (2024): Monster verstehen. Wechselwirkung von Faschisierung und blockierter Transformation. In: Becker, Lia/Candeias, Mario (Hg.): *Vom Horror zur Hoffnung*. Berlin: 7–41. URL: <https://www.rosalux.de/publikation/id/52656/vom-horror-zur-hoffnung>, Zugriff: 2.12.2024.
- CIVITAS (2021): *Introducing CIVITAS. Sustainable and Smart Mobility for All*. URL: <https://civitas.eu/resources/civitas-2030-booklet>, Zugriff: 6.2.2024.
- Daum, Timo (2024): Die deutsche Autoindustrie ist nicht mehr zu retten (6.11.2024). URL: <https://jacobin.de/artikel/autoindustrie-elektro-auto-e-mobilitaet-vw-werkschliessung>, Zugriff: 2.12.2024.
- Enquete-Kommission »Schutz der Erdatmosphäre« (1994): *Mehr Zukunft für die Erde. Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz*. URL: <https://dser.ver.bundestag.de/btd/12/086/1208600.pdf>, Zugriff: 8.2.2024.
- Europäische Kommission (1995): *Das Bürgernetz. Wege zur Nutzung des Potentials öffentlichen Verkehrs in Europa*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0601&from=EN>, Zugriff: 31.1.2024.
- Europäische Kommission (2001): *Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0370&from=da>, Zugriff: 8.2.2024.
- Europäische Kommission (2007): *Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52007DC055>, Zugriff: 31.1.2024.
- Europäische Kommission (2011): *Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem*. URL: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/bfaa7afd-7d56-4a8d-b44d-2d1630448855>, Zugriff: 31.1.2024.
- Europäische Kommission (2013): *Gemeinsam für eine wettbewerbsfähige und ressourceneffiziente Mobilität in der Stadt*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52013DC0913>, Zugriff: 31.1.2024.
- Europäische Kommission (2020): *Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789>, Zugriff: 8.2.2024.
- Europäische Kommission (2021a): *Der neue europäische Rahmen für urbane Mobilität*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021DC0811>, Zugriff: 31.1.2024.

- Europäische Kommission (2021b): Öffentlicher Konsultation. Neuer politischer Rahmen für die Mobilität in der Stadt. URL: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12916-Nachhaltiger-Verkehr-neuer-politischer-Rahmen-fur-die-Mobilitat-in-der-Stadt\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12916-Nachhaltiger-Verkehr-neuer-politischer-Rahmen-fur-die-Mobilitat-in-der-Stadt_de), Zugriff: 7.2.2024.
- Europäische Kommission (2021c): Evaluation of the 2013 Urban Mobility Package. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0047>, Zugriff: 6.2.2024.
- Europäische Kommission (2021d): Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes. URL: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7b299e69-5dc8-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7b299e69-5dc8-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF), Zugriff: 8.2.2024.
- Europäischer Rechnungshof (2020): Nachhaltige urbane Mobilität in der EU: Ohne das Engagement der Mitgliedstaaten sind keine wesentlichen Verbesserungen möglich. 06/2020. URL: [www.eca.europa.eu/de/Pages/Report.aspx?did=53246&TermStoreId=8935807f-8495-4a93-a302-f4b76776d8ea&TermSetId=172d3e3c-ae5e-4a25-82c7-8d37334fcfe2&TermId=5f6589a2-5a2e-4ae8-8cc6-e05bf544b71f](http://www.eca.europa.eu/de/Pages/Report.aspx?did=53246&TermStoreId=8935807f-8495-4a93-a302-f4b76776d8ea&TermSetId=172d3e3c-ae5e-4a25-82c7-8d37334fcfe2&TermId=5f6589a2-5a2e-4ae8-8cc6-e05bf544b71f), Zugriff: 31.1.2024.
- European Automobile Manufacturers' Association (2022): Stellungnahme zur öffentlichen Konsultation. Neuer politischer Rahmen für die Mobilität in der Stadt. URL: <https://www.acea.auto/publication/position-paper-the-new-eu-urban-mobility-framework/>, Zugriff: 8.2.2024.
- Fairclough, Isabela/Fairclough, Norman (2012): Political Discourse Analysis: A Method for Advanced Students. London. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203137888>.
- Haas, Tobias/Sander, Hendrik (2019): Die europäische Autolobby. Eine kritische Analyse zum Einfluss der Industrie. URL: <https://www.rosalux.de/publikation/id/40898/die-europaeische-autolobby>, Zugriff: 8.2.2024.
- Halpern, Halpern (2013): Urban Mobility: What Role for the European Union? Explaining Dynamics of European Union Policy Design Since 1995. In: *European planning studies* 22 (12): 2526–2541. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.844775>.
- Manderscheid, Katharina (2020): Antriebs-, Verkehrs- oder Mobilitätswende? Zur Elektrifizierung des Automobilitätsdispositivs. In: Brunnengräber, Achim/Haas, Tobias (Hg.): *Baustelle Elektromobilität*. Bielefeld: 37–68. DOI: <https://doi.org/10.14361/9783839451656>.
- Nationale Kontaktstelle Klima, Energie, Mobilität (2021): Das Thema Mobilität in Horizont Europa. URL: <https://www.nks-kem.de/mobilitaet/mobilitaet-in-horizont-europa>, Zugriff: 9.12.2024.
- Partnership for Urban Mobility (2018): Final Action Plan. URL: <https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/urban-mobility/action-plan/final-action-plan-urban-mobility-partnership-available?language=de>, Zugriff: 31.1.2024.

- Schmidt, Nico (2021): Data Analysis: Trains remain underfunded in Europe (19.11.2021). URL: <https://www.investigate-europe.eu/posts/despite-public-support-for-rail-trains-remain-underfunded-in-europe>, Zugriff: 9.12.2024.
- Werland, Stefan (2020): Diffusing Sustainable Urban Mobility Planning in the EU. In: *Sustainability* 12 (20): 8436. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12208436>.