

Die Kleinstadt als Hemmschuh der Mobilitätswende?

Herausforderungen und Lösungsansätze für die Mobilitätswende in Kleinstädten

Maximilian Birk, Volker Blees und Anna Jäger

Disziplinäre Reflexion

Verkehrswissenschaft setzt sich zwingend auch mit Raumstrukturen als Ursache und Auslöser von Ortsveränderungen auseinander: Unterschiedlich strukturierte Räume und Städte bedingen – bei raumübergreifend grundsätzlich vergleichbaren Mobilitätsbedürfnissen – unterschiedliche Formen und Arten von Verkehr. Für die Verkehrswissenschaft spielt daher stets auch eine Rolle, ob Siedlungen klein oder groß sind und welche Siedlungsfunktionen vor Ort vorhanden und prägend sind. Damit sind auch Kleinstädte mit ihren charakteristischen funktionalen Strukturen und Aufgaben und mit ihren Unterschieden zu anderen Stadt- und Siedlungstypen notwendiger Gegenstand verkehrswissenschaftlicher Betrachtung.

Neben der verkehrserzeugenden Dimension von Kommunen nimmt zeitgemäße Verkehrswissenschaft, verstanden als Teil einer transformativen Planungswissenschaft, stets auch Governance-Strukturen sowie fachliche und politische Planungs- und Entscheidungsprozesse in den Blick: Sie bilden die Grundlagen der Verkehrssystemgestaltung, die mit der oben genannten Verkehrsnachfrage interagiert. Auch hier unterscheiden sich die verschiedenen Größenklassen von Kommunen, beispielsweise indem ihnen der normative Rahmen unterschiedliche Pflichten und Befugnisse zuweist oder indem sie typischerweise über unterschiedliche (Finanz- und Personal-)Ressourcen verfügen.

Für die Verkehrswissenschaft ist es mithin aus disziplinärer Sicht von mehrfacher Bedeutung, auf der Suche nach Lösungen der Verkehrsprobleme sowie der Probleme, die Verkehr verursacht, neben anderen Kommunentypen auch Kleinstädte zu erforschen. Zugleich verweisen die Gründe hierfür auf enge interdisziplinäre Bezüge: Die Ursachen und Verursacher von Verkehr sind auf übergeordneter, gleichsam makroskopischer Ebene in der Disziplin der Stadt- und Raumplanung zu suchen; auf mikroskopischer Ebene bestimmen die Disziplinen Wirtschaft, Kultur, Sport, Bildung und Soziales die konkrete Ausprägung von Mobilitätsbedarfen und Verkehrspraktiken; die Heterogenität der Mobilitätsbedarfe ließe sich ohne die Dis-

ziplin der Sozialwissenschaften nicht adäquat abbilden, die Prozesse der Verkehrssystemgestaltung ohne Politikwissenschaft nicht begreifen. Insofern erscheint die Kleinstadt als reichhaltiges Forschungsfeld, auf dem Verkehrswissenschaft gemeinsam mit anderen Disziplinen blüht.

1. Einleitung

Unter dem Begriff Mobilitätswende wird ein Umbau des Verkehrssystems in Richtung Nachhaltigkeit und Klimaschutz angestrebt – mit dem Ziel, den Mobilitätssektor im Sinne der Nachhaltigkeitstrias ökologisch, ökonomisch und sozial zukunftsähig zu gestalten. Zentrale Ziele einer nachhaltigen Mobilitäts- und Verkehrsentwicklung sind Emissionsfreiheit, Kosteneffizienz und -transparenz sowie soziale Teilhabe (vgl. u.a. Hesse 1993; FGSV 2003, 2016). In Abgrenzung zur Verkehrswende, die im breiteren Begriffsverständnis unter anderem auch die Elektrifizierung des motorisierten Individualverkehrs im Sinne einer Konsistenzstrategie (»Antriebswende«) umfasst, nimmt die Mobilitätswende individuelle Mobilitätshandlungen in den Fokus – mit dem Ziel, die Mobilität der Bevölkerung im Sinne gesellschaftlicher Teilhabe zu ermöglichen und gleichzeitig das stetig zunehmende Verkehrsaufkommen mit seinen negativen Begleiteffekten zu reduzieren (Schwedes 2019: 198). Insbesondere die damit einhergehende Reduzierung des Automobilverkehrs bei gleichzeitigem Ausbau alternativer Mobilitätsangebote konfrontiert Politik, Planung und Gesellschaft mit tiefgreifenden Veränderungen des gebauten und habitualisierten Status quo einer vielerorts autozentrierten Lebensweise und Planungspraxis und erfordert daher nicht weniger als einen grundlegenden und tiefgreifenden Kulturwandel (Canzler/Radtke 2019: 33ff.).

Zum Gelingen einer Mobilitätswende bedarf es der Anwendung eines breiten verkehrsplanerischen Instrumentariums aus Infrastruktur-, Verkehrs- und Mobilitätsmanagement, um sowohl angebots- als auch nachfrageorientierte Steuerungsimpulse und Planungsstrategien im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsplanung umzusetzen (Blees 2019: 37). Hierfür müssen die notwendigen verkehrsplanerischen Ziele auf allen politischen und administrativen Steuerungsebenen adressiert und integriert umgesetzt werden. Da aus der kommunalen Planungshoheit wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten und -pflichten für Siedlungsentwicklung und Verkehrsangebote erwachsen, kommt der kommunalen Ebene bei der Gestaltung, Planung und Umsetzung der Mobilitätswende eine herausragende Bedeutung zu (vgl. u.a. BBH 2021).

Klein- und Mittelstädte stellen aufgrund ihrer räumlichen und funktionalen Spezifika keinen homogenen Siedlungstyp dar (Porsche 2021: 17; BBSR 2019c: 8ff.), sodass auch eine kleinstadtbezogene Mobilitätsforschung diese Heterogenität berücksichtigen muss. Vor diesem Hintergrund schlagen Nadler und Fina für die

Mobilitätsforschung eine differenzierte Betrachtung von Kleinstädten anhand ihrer geografischen Lage (Agglomerationsraum oder ländlicher Raum) sowie der spezifischen Entwicklungspfade (wachsend oder schrumpfend) vor (Nadler/Fina 2021: 184f.).

Klein- und Mittelstädte in Metropolregionen und Agglomerationsräumen stehen bezüglich einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung vor spezifischen Herausforderungen: Einerseits haben sie eine hohe Bedeutung als Wohn- und Arbeitsorte, weisen in der Regel stark negative Pendlersalden¹ auf (BBSR 2019b: 33) und tragen so zum hohen Verkehrsaufkommen in den Agglomerationsräumen bei (Birk/Blees 2020: 29f.). Andererseits scheinen insbesondere Klein- und Mittelstädte aufgrund ihrer begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen (Othengrafen/Levin-Keitel/Breier 2019: 4f.) nur bedingt in der Lage, die Herausforderungen einer integrierten und zielorientierten Verkehrsplanung in einer sich wandelnden Mobilitätswelt zu bewältigen. Zugespitzt lässt sich formulieren: In Klein- und Mittelstädten in Ballungsregionen treffen Siedlungs-, Verkehrs- und damit Handlungsdruck einer Großstadt auf die Planungskompetenzen und Verwaltungsstrukturen einer Kleinstadt.

Wie in der Stadtforschung (Porsche 2021: 28ff.; Baumgart et al. 2004) scheint auch im Diskurs um die Mobilitätswende die Bedeutung der Klein- und Mittelstädte bisher nicht ausreichend gewürdigt (Nadler/Fina 2021: 178; Milbert/Porsche 2021: 60). Der Fokus von Projekten, Reallaboren und Förderlinien richtet sich hauptsächlich auf Großstädte zur Minimierung negativer Verkehrsauswirkungen und räumlicher Nutzungskonkurrenzen einerseits sowie auf den dünn besiedelten ländlichen Raum zur Aufrechterhaltung einer allgemeinen Daseinsvorsorge andererseits. Zielgerichtete Konzepte und Lösungen für Kleinstädte, insbesondere in Agglomerationsräumen, fehlen meist.

Die noch wenig ausgeprägte bzw. wenig rezipierte Kleinstadtforschung (vgl. Hannemann 2018) betrachtet Verkehr und Mobilität meist als regionalen Standortfaktor (Baumgart et al. 2004), als einen Teil der örtlichen Infrastruktur neben anderen (Gareis/Diller/Winkler-Kühlken 2021) oder als reines Erreichbarkeitsinstrument zum nächsthöheren zentralörtlichen Zentrum (Meijers 2008; Meijers/Burger 2017). Spezifische Literatur zu Mobilität in Klein- und Mittelstädten verbleibt meist auf einer ausführlichen deskriptiven Ebene der Definition von Problem und Forschungslücke, ohne aber empirisch fundierte Analysen und daraus abgeleitete Lösungsansätze zu formulieren (Nadler/Fina 2021; Kutter 2014). Oder sie beforscht Kleinstädte als Untersuchungsräume, ohne einen expliziten Fokus auf die spezifischen Besonderheiten in Governance und Planung dieses Siedlungstyps zu legen (Gross-Fengels 2021).

¹ Das Pendlersaldo ist die Differenz zwischen einpendelnden und auspendelnden Berufstätigten einer Gebietskörperschaft.

Diese Forschungslücke – bisher nicht ausreichend fundierte Empirie insbesondere zu kommunaler Governance und Planung sowie darauf aufbauende Lösungsansätze für Verkehr und Mobilität in Kleinstädten – wird durch das Projekt »Suburban New Mobility«² adressiert. Anliegen des Vorhabens ist es, mithilfe eines explorativen Ansatzes Spezifika von Klein- und Mittelstädten in den relevanten Dimensionen Verkehrsangebot, Verkehrs nachfrage und Verkehrsorganisation herauszuarbeiten und darzustellen, um ein grundlegendes Verständnis für die Situation und Rolle von Klein- und Mittelstädten im Kontext der Mobilitätswende zu schaffen. Aufbauend auf diesen Analysen können konkrete Hilfs- und Unterstützungsangebote sowie Handlungskonzepte zur Förderung der Mobilitätswende, also einer an Nachhaltigkeitszielen orientierten Transformation von Verkehrsangebot und Mobilitätssystem in klein- und mittelstädtischen Kommunen, entwickelt werden. Beispielhafter Untersuchungsgegenstand sind dabei 98 Klein- und Mittelstädte im Agglomerationsraum Frankfurt-Rhein-Main.

Der vorliegende Beitrag legt die Ergebnisse des Projekts »Suburban New Mobility« vor. Zunächst wird das methodische Herangehen dargelegt (Kap. 2). Vor diesem Hintergrund werden Erkenntnisse zum Mobilitätsverhalten (Kap. 3), ausgewählte Ergebnisse zum Verkehrsangebot (Kap. 4) sowie zur Governance von Verkehr und Mobilität (Kap. 5) vorgestellt. Abschließend werden Handlungshemmnisse und -erfordernisse abgeleitet (Kap. 6).

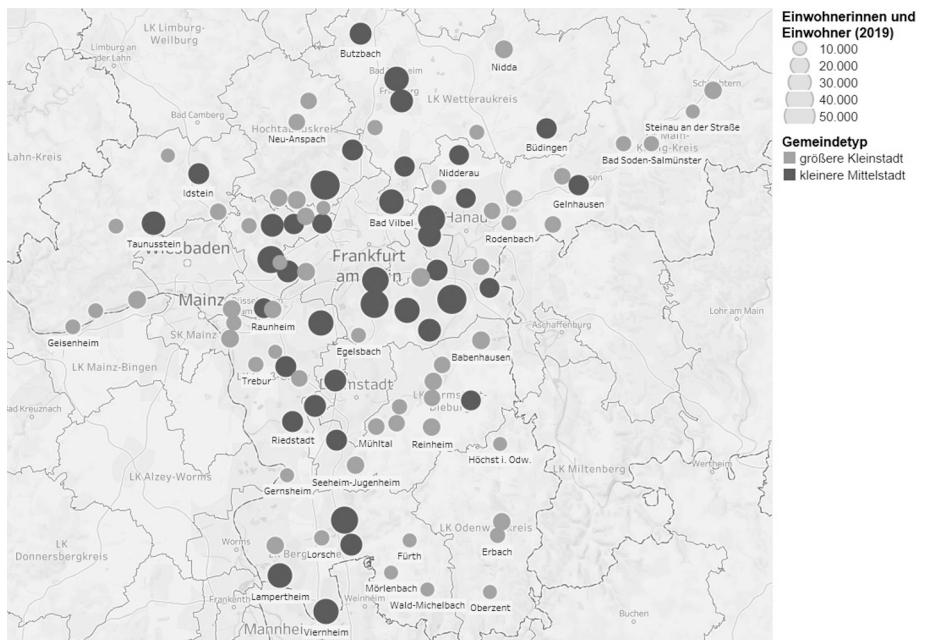
2. Methodik

Den regionalen Schwerpunkt des Projekts »Suburban New Mobility« bilden die 58 größeren Kleinstädte (10.000–20.000 Einwohner_innen, EW) und die 40 kleineren Mittelstädte (20.000–50.000 EW) im südhessischen Regierungsbezirk Darmstadt, der im Wesentlichen mit der Metropolregion Frankfurt-Rhein-Main kongruent ist (siehe Abb. 1). Die Wahl des Untersuchungsraums begründet sich forschungspraktisch aus der unmittelbaren räumlichen Nähe zur Hochschule RheinMain als forschender Einrichtung und den sich aus der regionalen Verankerung der Hochschule ergebenden einfachen Zugängen zu Informationen. Die Fokussierung auf die Kommunen des Regierungsbezirks Darmstadt erhöht ferner die interkommunale Vergleichbarkeit der spezifischen Ergebnisse durch eine einheitliche regionalstatistische Datengrundlage und reduziert durch ausschließliche Betrachtung hessischer Kommunen den potenziellen Einfluss abweichender bundeslandspezifischer Rahmenbedingungen auf den Untersuchungsgegenstand. Eine Ausweitung des Unter-

² Das Projekt hatte eine Laufzeit von Januar bis Juli 2021 und wurde durch die interne Forschungsförderung der Hochschule RheinMain finanziert.

suchungsansatzes auf weitere Regionen sowie interregionale Analysen sind in Folgevorhaben vorgesehen.

Abb. 1: Untersuchte Klein- und Mittelstädte



Quelle: eigene Darstellung (Kartengrundlage © OSM-Mitwirkende)

Aufgrund des Projektansatzes, grundlegende Erkenntnisse über Mobilität und Verkehr in Klein- und Mittelstädten zu generieren, steht eine explorative Datenanalyse im Mittelpunkt des Vorgehens. Hierfür wurden zunächst aus aktuellen Sekundärdatenquellen beispielsweise des Hessischen Statistischen Landesamts, des Kraftfahrt-Bundesamts und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2020, 2019a, 2019b; HSL 2020a, 2020b; Kraftfahrt-Bundesamt 2020) gemeindebezogene Daten mit Bezug zu Mobilität und Verkehr zusammengestellt und aufbereitet. Zur Analyse von Governance-Strukturen und verkehrspolitischen Strategien wurden darüber hinaus von 25 per Zufallsziehung ausgewählten Kommunen des Untersuchungsraums fachspezifische Rahmen- und Planwerke sowie der Verwaltungsaufbau im Hinblick auf die administrative Verankerung von Verkehr und Mobilität analysiert und ausgewertet.

Zum Mobilitätsverhalten liegen insbesondere auf der Ebene der Klein- und Mittelstädte nur wenige Daten für einzelne Gemeinden vor. Daher wurde zur Analyse des Mobilitätsverhaltens in Klein- und Mittelstädten auf die Ergebnisse der standardisierten bundesweiten Erhebung *Mobilität in Deutschland* (MiD; Nobis et al. 2019) für die entsprechenden Gemeindeklassen zurückgegriffen, um auf Basis der Ergebnisse der zusammengefassten regionalstatistischen Raumtypen hinreichende Aussagen abzuleiten.

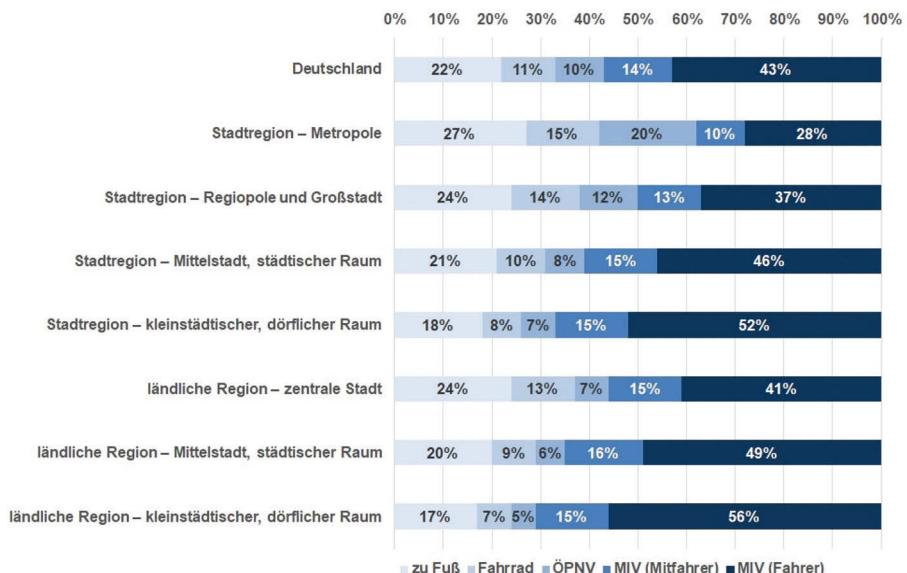
Ergänzend zur quantitativen Sekundärdatenanalyse wurden qualitative (Experten-)Interviews mit je einer Person aus den Kommunalverwaltungen von zehn ausgewählten Klein- und Mittelstädten geführt und mittels qualitativer Inhaltsanalyse ausgewertet. Die Auswahl der qualitativ untersuchten Kommunen beruhte auf einem Sampling, das die Bandbreite aller Kommunen im Untersuchungsgebiet möglichst umfassend abbildet. Die Gesprächspartner_innen waren im jeweiligen kommunalen Kontext für die Aufgaben der Verkehrsplanung zuständig. Im Mittelpunkt der Interviews standen Fragen der kommunalen Verkehrspolitik und -verwaltung, der örtlichen verkehrsbezogenen Diskurse sowie der Planungs- und Gestaltungsprozesse von Verkehrsangeboten. Die zehn qualitativ untersuchten Städte bilden hinsichtlich ihrer Varianz in der Größe (zwischen 16.000 und 45.000 EW) und der räumlichen Lage die Gesamtheit der Klein- und Mittelstädte im Untersuchungsraum gut ab.

3. Mobilitätsnachfrage und Mobilitätsverhalten

Aufgrund ihrer großen quantitativen Bedeutung als Wohn- und Arbeitsstandorte haben Kleinstädte einen relevanten Anteil am regionalen Verkehrsaufkommen. Die Daten der bundesweiten Haushaltsbefragung *Mobilität in Deutschland* (Nobis et al. 2019), die im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums durchgeführt wurde, geben hierfür regelmäßig grundlegende Anhaltspunkte zur Einordnung. Dabei wird der Siedlungstyp Kleinstadt (5.000–20.000 EW) nicht gesondert ausgewiesen, sondern zusammen mit Landgemeinden (< 5.000 EW) in dem regionalstatistischen Raumtyp »kleinstädtischer, dörflicher Raum« (< 20.000 EW) zusammengefasst; dieser wiederum wird nach Lage in Stadtregion und ländliche Region unterteilt. Hieraus lässt sich der Modal Split – der Anteil der einzelnen Verkehrsmittel an allen Wegen – für die untersuchten Kleinstädte näherungsweise ableiten (siehe Abb. 2). So lassen sich die fehlenden ortsspezifischen Daten mit hinreichender Plausibilität ersetzen: In Kleinstädten in Stadtregionen ist der motorisierte Individualverkehr (MIV) mit 52 Prozent (nur MIV-Fahrer_innen) bzw. 67 Prozent (MIV-Fahrer_innen einschließlich Mitfahrer_innen) der Wege unabhängig vom Wegezweck das dominierende Verkehrsmittel. Es fällt auf, dass der Anteil der mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zurückgelegten Wege in Kleinstädten in Stadtregionen

mit sieben Prozent nur eine untergeordnete Rolle spielt. Ebenso scheint der Radverkehr, trotz vermeintlich hinreichender Radverkehrseignung aufgrund begrenzter Flächenausdehnung und kleinräumiger Siedlungsstruktur, mit acht Prozent der zurückgelegten Wege in Relation unterdurchschnittlich ausgeprägt.

Abb. 2: Wegebezogener Modal Split nach Raumtypen in Deutschland



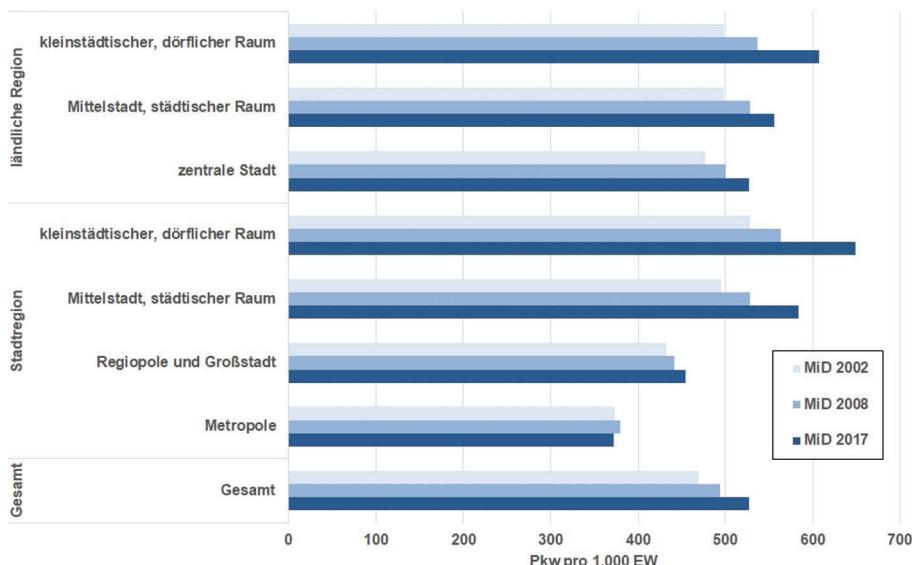
Quelle: eigene Darstellung nach Nobis et al. 2019

Die Daten der MiD-Befragung erlauben, insbesondere über Zeitreihenbetrachtungen der Erhebungen von 2002, 2008 und 2017, wertvolle Rückschlüsse auf die Verkehrsentwicklung in Kleinstädten (siehe Abb. 3). Zwischen 2002 und 2017 stieg die relative Pkw-Dichte in Deutschland von 469 auf 527 Pkw je 1.000 Einwohner_innen. Es zeigt sich allerdings ein erheblicher Stadt-Land-Unterschied: Während die Pkw-Dichte in Metropolen nicht und in Regiopen³ und Großstädten nur moderat anstieg, ist in Kleinstädten und Dörfern ein deutlicher Zuwachs an Pkw zu verzeichnen (Nobis et al. 2019: 35). Besonders bemerkenswert erscheint, dass die Zunahme

3 Eine Regiopolis ist eine kleinere Großstadt außerhalb von Metropolregionen, die zugleich ein Zentrum regionaler Entwicklung und einen Anziehungspunkt der häufig ländlich geprägten Region bildet.

der Pkw-Dichte unabhängig von der regionalen Lage in Stadtregionen oder ländlichen Regionen ist. In absoluten Werten ist die Pkw-Dichte entgegen landläufigen Erwartungen in Stadtregionen sogar höher als in ländlichen Regionen; als Erklärungsansatz wäre eine möglicherweise höhere wirtschaftliche Prosperität in Ballungs- im Vergleich zu ruralen Räumen und eine damit verbundene höhere Quote an Zweit- und Drittwaren denkbar.

Abb. 3: Entwicklung Pkw-Dichte nach Raumtypen in Deutschland



Quelle: eigene Darstellung nach Nobis et al. 2019

Betrachtet man die Pkw-Verfügbarkeit pro Haushalt, so zeigt sich eine ähnliche Mobilitätssituation und -entwicklung: Während in Metropolen, Regiopolen und Großstädten in Stadtregionen sowie in zentralen Städten in ländlichen Regionen die Anzahl der privaten Pkw pro Haushalt nur leicht zunimmt bzw. stagniert (Metropolen), steigt der Pkw-Besitz pro Haushalt in Kleinstädten hingegen deutlich an (ebd.). Obgleich auch in Kleinstädten und Landgemeinden in Stadtregionen jüngere Menschen (< 35 Jahre) zunehmend ohne einen eigenen Pkw leben (2002–2017: +13 % Anteil der Haushalte ohne Pkw), so sind es insbesondere Haushalte mit mittlerem und älterem Altersschnitt, die zunehmend über eine höhere Anzahl an Pkw verfügen und diese auch entfernungsunabhängig öfter nutzen (ebd.: 36). Diese sich ab-

bildenden Trends in Kleinstädten lassen sich unter anderem durch Kohorteneffekte einer geburtenstarken und Pkw-affin sozialisierten Nachkriegsgeneration erklären (Canzler/Radtke 2019: 33).

Die täglichen Wegedistanzen pro Person nehmen über alle Raumtypen hinweg teilweise deutlich zu (von 33 auf 39 km im Bundesschnitt). Allerdings kann der zunehmend entfernungsintensive Lebensstil in Metropolen und Großstädten hauptsächlich durch Verkehrsträger des Umweltverbunds und dessen zunehmende Bedeutung kompensiert werden, während in Kleinstädten und im ländlichen Raum die Bedeutung des Autos selbst bei Wegedistanzen unter zwei Kilometern weiter zunimmt (Nobis et al. 2019: 56). Die möglichen Gründe für eine stetig zunehmende Pkw-Fähigkeit und -Nutzung in Kleinstädten und Landgemeinden werden zwischen faktischer Alternativlosigkeit durch flächen- und damit auch distanzintensive Siedlungsplanung bei gleichzeitig abnehmender Erreichbarkeit von Versorgungsinfrastrukturen und ungenügenden öffentlichen Mobilitätsangeboten bis hin zu bewussten persönlichen Lebensstilpräferenzen bei der Wohnstandortwahl (*residential self-selection*) und beim Mobilitätsverhalten kontrovers diskutiert (Nadler/Fina 2021: 179f.).

Dabei bieten Kleinstädte aufgrund ihrer verhältnismäßig geringen räumlichen Ausdehnung grundsätzlich gute Bedingungen für nicht-motorisierte Mobilitätsformen wie Radfahren oder Zufußgehen (Porsche/Milbert 2018: 12). Voraussetzung zur Realisierung dieses (theoretischen) Potenzials ist die tatsächliche Erreichbarkeit von Versorgungsinfrastrukturen, die idealerweise zentral gelegen und durch entsprechende Wegequalitäten sicher zu erreichen sind.

Für eine eingehendere Analyse der verkehrlichen Bedeutung der Kleinstädte im Regierungsbezirk Darmstadt bietet die Analyse der Pendlerströme auf Basis der MiD sowie von Daten der Agentur für Arbeit wertvolle Hinweise. Frankfurt a.M. gilt durch seine wirtschaftliche Bedeutung, seine zentrale Lage und seine gute Erreichbarkeit als eine der »Pendlerhauptstädte« Deutschlands. Eine detaillierte Analyse der sozialversicherungspflichtigen Einpendler_innen zeigt, dass mit insgesamt 387.518 Personen rund zwei Drittel der Beschäftigten zu ihrem Arbeitsort nach Frankfurt a.M. einpendeln, davon allein 253.693 Personen aus dem Regierungsbezirk Darmstadt (65,5 % der Einpendler_innen). Von diesen kommen wiederum 73.245 Personen aus Kleinstädten im Regierungsbezirk Darmstadt (18,9 % der Einpendler_innen insgesamt) und sind damit durchaus ein relevanter Anteil der Einpendler_innen nach Frankfurt a.M. (eigene Berechnungen nach Agentur für Arbeit 2019). Der zweckgebundene Modal Split für Wege zur Arbeit zeigt für den regionalstatistischen Raumtyp Stadtregion–kleinstädtischer, dörflicher Raum einen MIV-Fahrer-Anteil von 73 Prozent (Nobis et al. 2019). Daraus lässt sich bezogen auf die Pendlerstatistik abschätzen, dass rund 53.500 Pkw aus den umliegenden Kleinstädten nach Frankfurt a.M. einpendeln.

Kleinstädte in Stadtregionen nur in ihrer Funktion als Wohnstätten in räumlicher Beziehung zu einer wirtschaftsstarken Metropole zu begreifen, griffe jedoch zu kurz. Die 114 Kleinstädte im Regierungsbezirk Darmstadt mit ihren circa 1.290.580 Einwohner_innen bieten insgesamt 352.801 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze mit einer Einpendlerquote von 74 Prozent (eigene Berechnungen nach Agentur für Arbeit 2019).

Aus Analysen vorhandener Verkehrsdaten ergeben sich somit erste Schlussfolgerungen zur Einordnung von Kleinstädten im Hinblick auf verkehrsrelevante Aspekte: Aufgrund ihrer Funktion als Wohn- und Arbeitsorte haben sie eine große regionale Bedeutung als Verkehrserzeuger. Die Bevölkerung von Klein- und Mittelstädten weist ein überproportionales Pendelaufkommen sowie eine überproportionale und stetig zunehmende Besitz- und Nutzungshäufigkeit von Pkw auf. Dem ÖPNV kommt hingegen meist nur eine untergeordnete Rolle zu. Insbesondere in Metropolen und Großstädten mit Zentrumsfunktionen kommt ein relevanter Teil des Kfz-Zielverkehrs und der damit einhergehenden Belastungen auch aus den Kleinstädten der umliegenden Region.

Diese Ergebnisse wirken auf den ersten Eindruck wenig überraschend, unterstreichen jedoch die Notwendigkeit einer verkehrs- und raumplanerischen Auseinandersetzung mit diesem Siedlungstyp zur Adressierung und Umsetzung einer zielgerichteten und nachfrageorientierten Mobilitätswende auf kommunaler Ebene. Daraus ergeben sich kurz- und mittelfristige verkehrsplanerische Zielsetzungen für Kleinstädte in Stadtregionen mit der zentralen Herausforderung, den vielerorts dominierenden MIV zu reduzieren und verträglich abzuwickeln sowie gleichzeitig öffentliche Mobilitätsangebote auszubauen und attraktiver zu machen.

4. Verkehrsanbindung und Verkehrsangebote

Verkehr und Mobilität sind unmittelbar abhängig von der räumlichen Erreichbarkeit sowie von der Verfügbarkeit und Qualität der vorhandenen Verkehrsangebote. Beide Aspekte bilden zentrale Faktoren für Wohnstandortqualität und wirtschaftliche Lageunst.

Verkehrsanbindung und Verkehrsangebote in den untersuchten Klein- und Mittelstädten sind stark vom Ballungsraum Frankfurt-Rhein-Main mit seinem dichten Netz an leistungsfähigen Außerortsstraßen und Schienentrasse geprägt. Bei 67 Prozent der Kleinstädte und gar 85 Prozent der Mittelstädte liegt der nächste Autobahnanschluss weniger als zehn Kilometer entfernt. Die Entfernung zum nächsten Oberzentrum beträgt bei den Kleinstädten im Mittel 19,4 Kilometer, bei den Mittelstädten 15,6 Kilometer. Lediglich neun Kleinstädte und nur eine Mittelstadt besitzen keinen Bahnanschluss. Bei sechs dieser zehn schienenlosen Kommunen erfolgte die Stilllegung einer vorhandenen Bahnstrecke zwischen 1966 und 1986, die übri-

gen besaßen nie eine Bahnverbindung im Personenverkehr. Dem gegenüber stehen elf Kleinstädte (19 %) und 14 Mittelstädte (35 %) mit einer oder mehreren S-Bahn-Stationen mit direkter Anbindung an Frankfurt a.M. Auch die übrigen bestehenden Schienenanbindungen sind überwiegend gut: 43 Kleinstädte (74 %) und 38 Mittelstädte (95 %) verfügen über eine direkte, umsteigefreie Schienenverbindung zu einem Oberzentrum.

Auch Anlagen zur intermodalen Verknüpfung sind der Standardfall: Bis auf drei Kommunen, deren Bahnhof in beengter innerörtlicher Lage situiert ist, besteht in allen Klein- und Mittelstädten mit Schienenanschluss ein ausgewiesenes Park&Ride-Angebot.

Auch im Busverkehr besteht praktisch im gesamten Untersuchungsraum ein auskömmliches Angebot. Im Mittel werden an Normalwerktagen (NoW) in jeder Kommune knapp 2.000 Busverbindungen angeboten (Kleinstädte: 1.312 Abfahrten/NoW; Mittelstädte: 2.903 Abfahrten/NoW), was in der Summe von einer hohen Angebotsdichte zeugt. Bezogen auf die Einwohnerzahl reicht das Angebot von sieben bis 230 Busabfahrten je 1.000 Einwohner_innen (siehe Abb. 4), wobei die meisten Kommunen mit einem geringen Busangebot über eine sehr gute Schienenanbindung verfügen. Grundlegende Defizite des ÖPNV-Angebots sind mithin – auch unter Berücksichtigung gängiger Standards (z.B. FGSV 2010) – nicht erkennbar.

Im Vergleich zu den meist gut ausgebauten klassischen Angeboten öffentlicher Mobilität auf regionaler Ebene (Bus und Schienenpersonennahverkehr, SPNV) sind in den untersuchten Kleinstädten kommunale Angebote sowie sogenannte Neue Mobilitätsdienstleistungen und damit zusätzliche Mobilitätsoptionen als Alternative zur privaten Pkw-Nutzung nur in geringem Umfang vorhanden und deshalb weiter zu fördern: 47 Prozent der untersuchten Klein- und Mittelstädte verfügen über eigene Stadtbusangebote und damit über die Möglichkeit, den öffentlichen Verkehr unmittelbar selbst zu gestalten. In 26 der untersuchten Klein- und Mittelstädte besteht ein Carsharing-Angebot, während lediglich in einer Kleinstadt ein Bikesharing-Angebot als zusätzliche öffentliche Mobilitätsoption im Sinne der Mobilitätswende existiert.

Abb. 4: Anzahl der fahrplanmäßigen Busabfahrten pro 1.000 Einwohner_innen an Normalwerktagen



Quelle: eigene Darstellung (Kartengrundlage © OSM-Mitwirkende)

5. Governance- und Policy-Strukturen

5.1 Rolle von Kleinstädten bei der Verkehrssystemgestaltung

Das Mobilitätsverhalten von Menschen wird wesentlich von der Verkehrsanbindung und Mobilitätsausstattung ihres Wohnorts beeinflusst: Die Verkehrsmittel, die hier zur Verfügung stehen, bestimmen die Mobilitätsoptionen; die mit diesen Verkehrsmitteln erreichbaren Ziele sind ausschlaggebend für die Verkehrsmittelwahl und die individuellen Aktionsräume. Aus verkehrsplanerischer Perspektive haben folglich die Wohnortkommunen über die Gestaltung von Anbindung und Mobilitätsausstattung erheblichen Einfluss auf das individuelle Mobilitätsverhalten. Dies gilt uneingeschränkt auch für Kleinstädte. Es stellt sich mithin die Frage, welche Rollenverteilung bei der Verkehrssystemgestaltung in Kleinstädten besteht und über welche Gestaltungsmöglichkeiten die Kommunen verfügen.

Abstrakt gilt hier das grundgesetzlich verankerte Prinzip der kommunalen Daseinsvorsorge. Unter den konkreten gesetzlich normierten Aufgaben von Kommunen findet sich allerdings kein ganzheitlicher Auftrag zur Verkehrssystemgestal-

tung und Mobilitätssicherung. Vielmehr beziehen sich die historisch gewachsenen Rechtsnormen isoliert auf einzelne Handlungsfelder, insbesondere auf die städtebauliche Entwicklung (Baugesetzbuch) und auf den Bau und Betrieb von Straßen (Straßengesetze der Länder).

Die kommunale Planungshoheit sichert den Kommunen im Rahmen der Raumordnung weitgehende Gestaltungsfreiheit bei der Bauleitplanung. Kommunen bestimmen, indem sie Lage, Art und Maß baulicher Nutzungen definieren, ganz maßgeblich auch das Verkehrsgeschehen, das durch diese Nutzungen ausgelöst wird. So evoziert beispielsweise ein verdichtetes Wohngebiet nahe einem hochwertigen ÖPNV-Zugang ein anderes Mobilitätsverhalten der Bewohnerschaft als ein abseits gelegenes Wohngebiet geringer baulicher Dichte (Straatemeier/Bertolini 2020).

Eine weitere Steuerungsmöglichkeit der Kommunen bezüglich Siedlungsentwicklung und Verkehr gründet sich auf das Bauordnungsrecht. Zwar liegt die Bauaufsicht im Untersuchungsraum bei den Landkreisen, jedoch haben die Kommunen über eigene Satzungen, insbesondere die Stellplatzsatzung, erheblichen Einfluss auf Anlagen des Ruhenden Kfz- und Radverkehrs und können auch Mobilitätskonzepte der Bauherren fördern. So können beispielsweise hochwertige Fahrradabstellanlagen oder ein wohnungsnahes Carsharing-Angebot Wirkungen im Sinne der Mobilitätswende entfalten (ILS 2009; Zukunftsnetz Mobilität NRW 2019).

Ferner sind der Bau und Betrieb von Straßen traditionell Aufgaben von Kommunen. Sie sind in Hessen Baulasträger für Gemeindestraßen sowie für die Gehwege und Parkplätze an klassifizierten Straßen innerhalb der Ortsdurchfahrt. Als Straßenverkehrsbehörden sind sie ferner – mit Einschränkungen – für verkehrsrechtliche Anordnungen zuständig und als örtliche Ordnungsbehörde für die Verkehrsüberwachung.

Kleinstädte haben im Bereich des ÖPNV hingegen keine normierten Aufgaben und Befugnisse. Hier fungieren die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger, die sich eigener Institutionen sowie der Verkehrsverbünde als Aufgabenträger-Organisationen bedienen. Gleichwohl verfügt immerhin rund ein Sechstel der untersuchten Kleinstädte über ein eigenes ÖPNV-Angebot. Die Qualität dieser Angebote variiert jedoch – von isolierten Anruf-Sammel-Taxi-Angeboten bis zu voll in den regionalen ÖPNV integrierten Stadtbusverkehren im Taktbetrieb – deutlich. Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den einzelnen Kommunen und den Aufgabenträger-Organisationen gibt es unterschiedliche Konstellationen, die von der Mitwirkung in einem informellen Beirat bis hin zu Sitzen im Aufsichtsrat von GmbHs reichen.

Die illustrierten Instrumente und Möglichkeiten der kommunalen Verkehrssystemgestaltung in Kleinstädten, die in den untersuchten Kommunen vielseitige Ausprägungen und Nutzungshemmisse im praxisrelevanten Handeln erkennen lassen, gelten ebenso für Mittelstädte.

5.2 Verkehrsbezogene Spezifika von Klein- und Mittelstädten

Klein- und Mittelstädte weisen erwartungsgemäß viele Unterschiede auf – unter anderem in ihrer Stadtgröße, räumlichen Lage, zentralörtlichen Funktionszuweisung, historischen Entwicklung und in ihren städtebaulichen Strukturen (Porsche 2021: 17ff.). Trotz dieser Heterogenität lassen sich auf Basis der durchgeführten qualitativen Untersuchung jedoch gewisse Strukturen erkennen, die dazu beitragen, Klein- und Mittelstädte als eigenen Stadtypus zwischen ländlichem Raum und Großstadt zu fassen und mobilitätsspezifische Rückschlüsse zu ziehen.

Die Mehrheit der untersuchten Klein- und Mittelstädte ist, bedingt durch ihre jeweilige historische Entwicklung – etwa den Zusammenschluss mehrerer Ortsteile – zu einer Gesamtstadt zusammengewachsen und besteht häufig aus mehreren Zentren und dörflichen Strukturen mit ursprünglich kleinstädtischen Ortskernen. Die damit verflochtenen städtebaulichen Gegebenheiten wie enge Straßenquerschnitte und eingeschränkte Platzverhältnisse vor allem in zentralen Kernbereichen führen vielerorts zu Flächenkonkurrenz und Bedürfniskonflikten im Straßenraum (z.B. zwischen Verkehrsteilnehmer_innen oder hinsichtlich der Stadtbildverträglichkeit), die die Umsetzung alternativer verkehrlicher Maßnahmen erschweren können (z.B. Radwege). Trotz oder gerade wegen der engen Platzverhältnisse wird in vielen Kommunen dem MIV gegenwärtig viel Platz im öffentlichen Raum zugesprochen.

Infolge von Eingemeindungsprozessen fand in der Vergangenheit eine räumliche Konzentration von Funktionen statt, sodass aus peripheren Stadtteilen längere Wege in den zentralen Stadtteil erforderlich sind. Bei einem häufig innerstädtisch nur schwach ausgeprägten ÖPNV-Angebot begünstigt dies eine Fokussierung auf den MIV. Straßen- und Freiräume sind folglich stark vom Auto geprägt, auch wenn einzelne kompakte Siedlungsstrukturen kurze Wege und damit gute Voraussetzungen für den Rad- und Fußverkehr bieten.

Die ausgeprägte Auto-Affinität und MIV-Dominanz im Straßenraum vieler Klein- und Mittelstädte spiegelt die damit verbundenen Bedürfnisse der Bewohner_innen wider. In vielen der untersuchten Kommunen entwickelt sich nur zögerlich eine Bereitschaft, diese zurückzustellen. So ist das Selbstverständnis, das eigene Auto vor der Tür parken zu können, dominierend; Parkplätze als »politisches Heiligtum«⁴ (Interview 2: Fachbereichsleiter Mobilität & Umwelt) bilden vielerorts noch ein zu schützendes Gut; altbekannte Mobilitätsmuster und -gewohnheiten sind stark in den Köpfen verankert.

4 Die verwendeten Zitate stammen aus den qualitativen Interviews mit Personen aus den Kommunalverwaltungen von zehn Klein- und Mittelstädten. Sie wurden pseudonymisiert und werden sinngemäß wiedergegeben.

»Obwohl wir eine Kleinstadt sind, ist die Mentalität der Menschen hier sehr ländlich geprägt – das Auto spielt hier eine fundamental andere Rolle als in den großen Städten – z.B. aufgrund der Pendelwege ins Rhein-Main-Gebiet. Der für mich wahrnehmbare Bewusstseinswandel, wie er in Großstädten stattfindet [...], ist hier nach wie vor noch nicht angekommen.« (Interview 5: Bürgermeister)

Während die ÖPNV-Nutzung stark abhängig ist von einem gut ausgebauten Angebot, insbesondere der Verbindung zu Orten höherer zentralörtlicher Funktion, werden alternative Mobilitätsangebote (z.B. Mitfahrerbänke, Car- oder Bikesharing) sofern überhaupt vorhanden nach Aussagen der befragten Kommunen meist wenig angenommen.

5.3 Kommunale Verkehrspolitik und Verkehrsplanung

Das verkehrspolitische Themenspektrum in Klein- und Mittelstädten ist vielseitig und besitzt in der Kommunalpolitik aktuell einen hohen Stellenwert. Vor allem die Förderung des Radverkehrs oder der barrierefreie Ausbau von ÖPNV-Haltestellen sind, mit Blick auf die aktuelle Förderkulisse des Landes Hessen, zunehmend in den Fokus der kommunalen Verkehrspolitik gerückt. Insbesondere der Ausbau von Radschnellwegen in die nächstgelegenen Zentren bildet bei betroffenen Kommunen im Ballungsraum eins der wichtigsten Themen.⁵

Den nötigen Mobilitätswandel voranzubringen, ist bei der Mehrheit der Kommunen im politischen Bewusstsein gegenwärtig, jedoch ist gerade bei meinungsbildenden und entscheidungstragenden Personen die Wahrnehmung der Mobilität noch stark vom Auto geprägt. So entfaltet sich ein Mentalitätswandel im kommunalpolitischen Raum in Klein- und Mittelstädten oft noch zurückhaltend. So beschreibt der Bürgermeister einer ländlich geprägten größeren Kleinstadt:

»Verkehrswende ist in der Kommunalpolitik flächendeckend in allen Parteien kein so großes Thema. [...] Wir haben zu Beginn [meiner Amtszeit] viel versucht mit Radverkehrskonzept und Bewusstseinsbildung – das ist aber stark versandet und auf große Widerstände in der Politik gestoßen. Ebenso bei dem Versuch, öffentlichen Raum umzugestalten: Am allerwichtigsten ist hier, dass es genügend Parkplätze gibt und der MIV gut durchkommt. Ganz langsam wird im politischen Umfeld aber erkannt, dass sich diese Einstellung wandeln muss – auch die konservativeren Parteien erkennen, dass sich hier mal was tun muss.« (Interview 5: Bürgermeister)

⁵ Vgl. www.region-frankfurt.de/Unsere-Themen-Leistungen/Mobilität-in-der-Region/Mit-dem-Rad/Radschnellwege/.

Im Zuge der Befragung wurde allerdings auch deutlich, dass viele Klein- und Mittelstädte, die im Ergänzungsgebiet von Zentren liegen, die Dringlichkeit und das Potenzial des Themas erkannt haben:

»Generell ist die heutige Kommunalpolitik bei uns für Mobilitätsthemen offen. Themen wie ÖPNV-Ausbau oder Radwegeausbau werden bei uns vorangebracht, um weiterhin als Standort attraktiv zu bleiben. Dennoch gibt es weiterhin Parteien, die sich der Thematik nicht oder nicht ausreichend annehmen und sich vor allem an den Bedürfnissen des MIV ausrichten. Auch das gibt es immer noch.« (Interview 1: Nahmobilitätsbeauftragter)

Dennoch, die Bereitschaft und der (politische) Mut, Einschränkungen für den Pkw hinzunehmen, um andere Verkehrsmittel zu fördern, etwa durch den Wegfall von Pkw-Stellplätzen im öffentlichen Raum, ist in vielen Kommunen, in denen Experteninterviews geführt wurden, nicht immer ausreichend gegeben. So äußert sich eine Kommune zum Thema Radverkehr:

»Man will das Thema Radverkehr besetzen, weil es ein wichtiges Thema in der Gesellschaft ist und an Bedeutung zunimmt. Aber dennoch ist hier viel die Denke ›Radverkehr behindert Kfz-Verkehr. Und dann wird geschaut, ob man sich eine Strecke raussucht, die vielleicht nicht ganz so wichtig für den Kfz-Verkehr ist.« (Interview 8: Amtsleiterin Stadtentwicklung)

Vielerorts sind gerade die geringe eigene Stadtgröße oder die räumliche Distanz zu größeren Städten Argumente gegen neue verkehrliche Maßnahmen, wie sie in Großstädten erfolgreich umgesetzt werden. Probleme sind, anders als in Großstädten, häufig weniger präsent oder akut – wo kein Problem sichtbar, da auch kein Handlungsbedarf:

»Oft wird die kleine Größe von verwaltungs- oder politischer Seite genutzt, um neue Ideen abzutun. ›Das geht hier nicht, wir sind nicht Frankfurt oder Darmstadt! Bei uns gibt es das nicht, das funktioniert bei uns so nicht.« (Interview 3: Amtsleiterin Stadtplanung)

Ebenso fehlen in vielen befragten Städten einheitlich beschlossene verkehrspolitische Ziele und damit die nötige Grundlage, um den Wandel voranzubringen. Zudem können starke Eigeninteressen oder mangelndes Know-how der lokalen Politiker_innen wesentliche Entscheidungsprozesse bei der Verkehrsplanung hemmen. Sind eigene Ziele bereits vorhanden, hindern festgefahrene oder langwierige Prozesse die Umsetzung, so die in den Interviews vermittelte Erfahrung: »Verkehrspolitische Ziele werden schnell definiert, in der Umsetzung hapert es dann aber.« (Interview 8: Amtsleiterin Stadtentwicklung)

So verändern sich Rahmenbedingungen im Laufe der Zeit, auf die flexibel reagiert werden muss (z.B. bei politischen Neuwahlen). Gerade dann hängt viel von

einzelnen Personen in Verwaltung und Politik ab. Fehlt dann eine treibende Kraft, scheinen viele Klein- und Mittelstädte in vorhandenen Strukturen und Denkmustern zu verharren.

Die Mehrheit der untersuchten Kommunen hat sich trotz allem – stellenweise motiviert durch diverse Fördermöglichkeiten – in den vergangenen zehn Jahren des Themas Mobilität und Verkehr in systematischer Form angenommen, indem strategische bzw. konzeptionelle Planwerke für den Verkehrsbereich aufgestellt und beschlossen wurden. Unterschiede bestehen zwischen Klein- und Mittelstädten: Während 83 Prozent der Mittelstädte über einen oder mehrere strategische Pläne verfügen, liegt der Anteil bei den Kleinstädten nur bei 57 Prozent. Ein deutlicher Einflussfaktor besteht in einer fehlenden personellen oder finanziellen Ausstattung vieler kleinstädtischer Kommunen. Oft ist es nicht möglich, sich neben dem alltäglichen Geschäft mit konzeptionellen Tätigkeiten oder interdisziplinären Planungen zu befassen – der Fokus des alltäglichen Handelns liegt auf der Ad-hoc-Beseitigung konkreter Probleme und nicht auf langfristigen Strategien. Vielfach sind strategische und konzeptionelle Pläne vorhanden oder befinden sich in der Aufstellung bzw. Überarbeitung, werden aber de facto nicht in das alltägliche Handeln integriert.

Mit einem Drittel machen Klimaschutzkonzepte den größten Anteil der Planwerke aus, gefolgt von Radverkehrskonzepten (15 %) und Verkehrsentwicklungsplänen (13 %), die teilweise den Handlungsrahmen für die kommunale Verkehrsplanung bilden.

Gegenüber unterschiedlichen Planwerken sind Maßnahmen des Mobilitätsmanagements (FGSV 2018; Blees 2019), die auf individueller, handlungsbezogener Angebots- und Restriktionsebene wirken, deutlich seltener vorhanden: So konnten lediglich in rund einem Viertel der Kleinstädte und einem Drittel der Mittelstädte Unternehmen bzw. Schulen identifiziert werden, die Prozesse des betrieblichen bzw. schulischen Mobilitätsmanagements durchlaufen haben und auf diese Weise durch eigene Maßnahmen (Jobtickets, Radverkehrsförderung, Mobilitätsmarketing) die Mobilität ihrer jeweiligen Zielgruppen mitgestalten. Auch hier lassen sich Rückschlüsse auf die eng begrenzten personellen und fachlichen Ressourcen ziehen, die es nur beschränkt ermöglichen, sich außerhalb der alltäglichen Arbeit mit den Möglichkeiten des Mobilitätsmanagements zu befassen.

In den meisten untersuchten Fallstudien strebt die Politik zwar gute Lösungen an – dennoch sehen nahezu alle befragten Kommunen grundsätzlich einen hohen Bedarf darin, den Umgang der Kommunalpolitik mit dem Thema Verkehr zu verbessern. Bau- bzw. Stadtplanungs- und Verkehrsthemen greifen ineinander und müssen integrativ gedacht und interdisziplinär abgestimmt werden. Folglich werden in Klein- und Mittelstädten politische Bau- und Verkehrsausschüsse oft zusammen abgehalten. Nach Meinung der Expert_innen wird aber gerade den Verkehrsthemen hier häufig nicht genügend Zeit eingeräumt.

5.4 Verwaltung und Organisation des Verkehrs

Der Anteil der Beschäftigten im Aufgabenbereich räumliche Planung und Verkehr sowie ÖPNV liegt in den untersuchten Klein- und Mittelstädten bei rund fünf Prozent aller kommunal Beschäftigten. Durchschnittlich sind somit in größeren Kleinstädten etwa neun Beschäftigte, in kleinen Mittelstädten 16 Beschäftigte im Bereich Bau, Planung und Verkehr tätig. Aufschlussreiche Hinweise auf die kommunale Planungspraxis in Mittelstädten liefert eine repräsentative Befragung von Othengrafen/Levin-Keitel/Breier (2019) unter allen Stadtplanungsverwaltungen deutscher Mittelstädte. So sind im Schnitt sechs Planer_innen (Vollzeitäquivalente) in der Verwaltung einer mittelstädtischen Kommune beschäftigt und bearbeiten ein breites interdisziplinäres Aufgabenspektrum: 51 Prozent der Befragten geben an, jeweils 15 oder mehr Handlungsfelder zu bearbeiten (höchste Antwortkategorie), in den spezifischen Handlungsfeldern aber weniger spezialisiert zu sein (ebd.: 4f.).

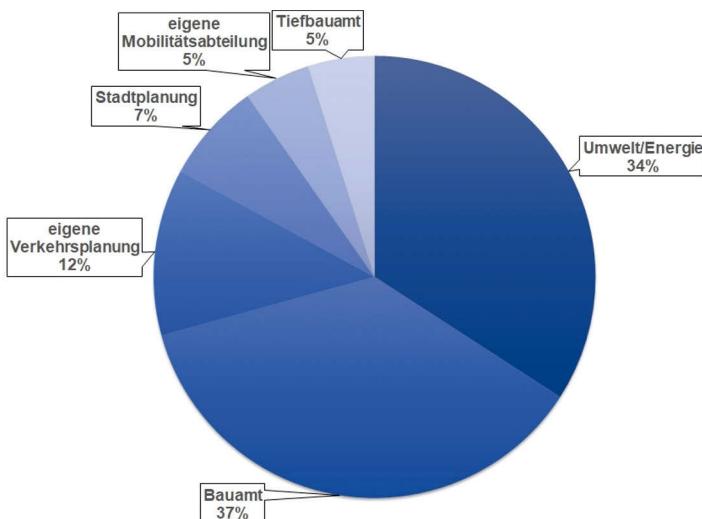
Die Auswertung der geführten Interviews unterstreicht die These personeller Minderausstattung bei gleichzeitig breitem Aufgabenspektrum: Die Mehrheit der Befragten ist mit den aktuellen personellen Ressourcen im Verkehrsbereich unzufrieden und sieht einen akuten Bedarf, diese deutlich aufzustocken, um den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen gerecht werden zu können.

In den letzten Jahren wurden zwar vermehrt Stellen geschaffen, um konzeptuelle Tätigkeiten zu bewältigen, etwa durch die Förderung von Stellen im Bereich Mobilitätsberatung oder Klimaschutz. Durch die zunehmende Bedeutung kommunaler Verkehrsthemen und der damit verbundenen Zunahme verkehrsplanerischer Aufgaben sind diese jedoch oft nicht ausreichend, um den wachsenden Ansprüchen gerecht werden zu können.⁶

Gerade in der überwiegenden Zahl der Kleinstädte gibt es keine eigene Verkehrsplanungsstelle – anfallende Aufgaben werden nicht gebündelt und strategisch an einer Position zusammengeführt. Stattdessen werden Teilaufgaben und -zuständigkeiten der kommunalen Verkehrsplanung in mehrere Stellen integriert und auf unterschiedliche Verwaltungsbereiche verteilt. So sind die Aufgaben der Verkehrsplanung in der städtischen Verwaltungsstruktur in den meisten klein- und mittelstädtischen Kommunen in anderen Bereichen, insbesondere im Bau- oder Umweltamt, eingegliedert. Nur zwölf Prozent der Kommunen besitzen eine eigene Verkehrsplanungsabteilung (siehe Abb. 5).

6 So lehnten zehn von 20 angefragten Klein- und Mittelstädten ein Interview im Rahmen des Projekts aufgrund von Zeitmangel ab oder waren nicht zu erreichen.

Abb. 5: Eingliederung der Verkehrsplanung in die städtische Verwaltungsstruktur



Quelle: eigene Darstellung

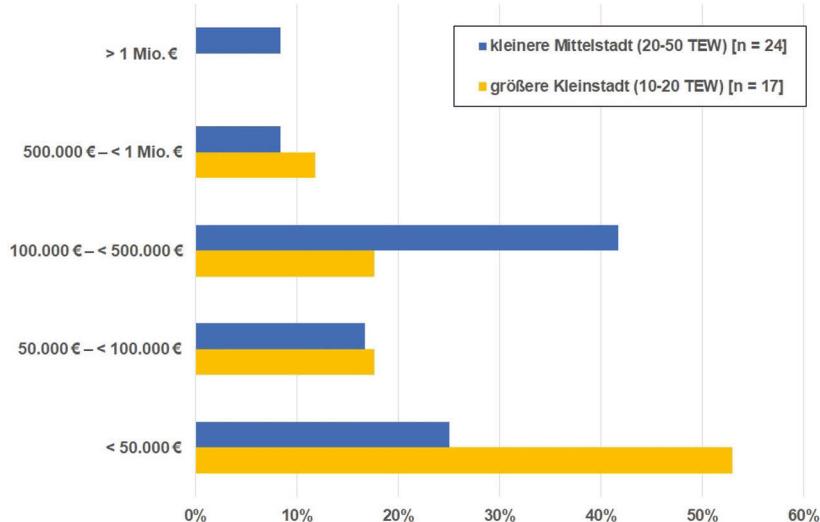
Der Mangel an qualifiziertem Fachpersonal für den Verkehrsplanungsbereich in Klein- und Mittelstädten wird als Problem deutlich artikuliert – im alltäglichen Arbeiten werden aufgrund dessen zum Beispiel einzelne Tätigkeitsfelder der Verkehrsplanung an externe Büros ausgegliedert. Eine Verbesserung der Verkehrsplanung/-gestaltung hinsichtlich einer Qualifizierung des Fachpersonals sehen gerade größere Kleinstädte als sehr wichtig an.

Hinsichtlich der finanziellen Ausstattung sehen nur vier der zehn befragten Kommunen einen akuten Änderungs- bzw. Verbesserungsbedarf. Die Mehrheit schätzt die Finanzausstattung als grundsätzlich ausreichend ein, betont aber, dass zur effektiven Mittelverwendung und Projektumsetzung die Fachkräfte fehlen: »Was nützen die schönsten Finanzen, wenn wir diese nicht umsetzen können.« (Interview 7: Abteilungsleiterin Stadtplanung)

In den Jahren 2019 und 2020 wurden von den 98 untersuchten Klein- und Mittelstädten insgesamt rund 10,5 Millionen Euro an Landesfördermitteln für die

Verkehrsinfrastruktur abgerufen.⁷ 72 Prozent der Gesamtfördersumme entfielen auf kleinere Mittelstädte, nur 28 Prozent auf mittlere Kleinstädte. Durchschnittlich lag die abgerufene Summe bei 106.700 Euro, die höchste Einzelförderung betrug 1,6 Millionen Euro. Insgesamt riefen nur 29 Prozent der Kleinstädte Fördermittel – vorwiegend unter 50.000 Euro – ab, während rund 60 Prozent der untersuchten Mittelstädte Förderungen zwischen 100.000 und 500.000 Euro beanspruchten (siehe Abb. 6).

Abb. 6: Verteilung abgerufener Fördermittel (2019–2020) nach Summe und Stadtgröße



Quelle: eigene Darstellung

Gerade bei der Suche nach geeigneten Förderprogrammen und der Antragstellung stehe der Verwaltungsmehraufwand oft nicht in Relation zur geförderten Summe:

»Fördermittelanträge helfen, aber sie treffen nicht immer die Realität. Wir haben keinen Überblick [über die Fördertöpfe] mehr, [...] wir verlieren den Faden. Dann

⁷ Ausgewertet wurde die VIF-Datenbank (Verkehrsinfrastrukturförderung) des Landes Hessen. Diese listet die jeweiligen Zuwendungssummen aus Förderbescheiden auf, die im Rahmen der Nahmobilitätsrichtlinie sowie des Mobilitätsfördergesetzes in den Jahren 2019 und 2020 übergeben wurden (Kommunale Straßenbauförderung, Zuwendungen für Rad- und Gehwege sowie Nahmobilität).

muss man wissen, ob eine Förderung mit der anderen korreliert oder ob es eine Doppelförderung gibt. Das versteht keiner mehr. Manchmal steckt man schon mehr Geld rein, weil man eine Stelle braucht, die die Fördertöpfe überwacht, als man letztlich damit rausholt. Es wäre doch einfacher, die Kommunen besser finanziell für das Tagesgeschäft auszustatten [...].« (Interview 9: Bürgermeister)

Anzumerken bleibt, dass in den befragten Kommunen, in denen die finanzielle und personelle Ausstattung als »besser« eingeschätzt wurde, meist mit wenig(er) politischer und verwaltungstechnischer Gegenwehr gerechnet wurde, mehr Engagement und Zeit für neue Ideen bleibe und Projekte besser in die Umsetzung gebracht werden könnten.

5.5 Kommunenübergreifende Strukturen

Bei Inanspruchnahme der zahlreich vorhandenen externen Unterstützungsangebote wie Informationsplattformen, Veranstaltungen oder Fortbildungsmöglichkeiten zum Thema Verkehr und Mobilität beanstanden die Kommunen die fehlende Zeit und Möglichkeit, diese intensiv und zielführend in der täglichen Praxis beanspruchen und anwenden zu können. Es ist dennoch von Belang, externe Unterstützungsangebote sowie einen Netzwerkaufbau zu stärken, um die Zusammenarbeit zwischen Kommunen zu fördern und Synergien zwischen relevanten Akteur_innen zu erzeugen.

Für eine in Verkehrsfragen wichtige überkommunale Zusammenarbeit fehlen allerdings häufig geeignete Strukturen und ein regelmäßiger Austausch. Nur in Einzelfällen besteht eine Vernetzung über die eigenen Stadtgrenzen hinaus. Mitunter fehlt das Verständnis für einen Zusammenschluss mit Nachbarkommunen sowie die Entwicklung und Umsetzung möglicher gemeinsamer Ziele gänzlich.

Nötige arbeitsrelevante Abstimmungen mit anderen Akteuren geschehen vorwiegend problem- oder projektbezogen. Hessen Mobil ist als obere Verwaltungsbehörde des Landes Hessen für fast alle befragten Kommunen einer der wichtigsten Ansprech- und Durchführungspartner bei infrastrukturellen und verkehrsregelnden Maßnahmen an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen, die in der Regel auch das innerörtliche Hauptstraßennetz bilden. Auch Kreise und (Verkehrs-)Verbände nehmen eine wichtige Rolle ein (siehe Abb. 7).

Abb. 7: Überkommunale Strukturen und Vernetzungen



Quelle: eigene Darstellung

Die Handlungsfelder Nahmobilität und Mobilitätsmanagement sowie neue Verkehrsangebote (Carsharing, Bürgerbusse, Mitfahrbänke etc.) sind hinsichtlich der Aufgaben und Zuständigkeiten in Klein- und Mittelstädten nicht normiert. Umso bemerkenswerter erscheint es, dass in 17 Prozent der Kleinstädte und in etwa 40 Prozent der Mittelstädte Carsharing-Angebote existieren – wenngleich meist jeweils nur ein bis zwei Fahrzeuge angeboten werden. Genauere Analysen zeigen, dass bei diesen Angeboten die koordinierende und unterstützende Funktion von Verkehrsverbünden und anderen regionalen Institutionen sehr wichtig ist. Bei Fahrrad- oder Lastenverleihsystemen, die teilweise von den Kommunen angestrebt werden, gestaltet sich die Suche nach interessierten privatwirtschaftlichen Anbietern aufgrund des potenziell geringen Nachfrage- und Auslastungspotenzials schwierig. Auch sehen manche Kommunen wegen ihrer geringen räumlichen Ausdehnung wenig Bedarf, (E-)Sharing-Systeme zu etablieren, da Ziele meist eng beieinander liegen und zumindest in zentralen Stadtzentren gut fußläufig erreichbar sind.

Mit der Einstellung »Brauchen wir sowas überhaupt?« sind Politik und Verwaltung vieler Klein- und Mittelstädte nicht immer zeitgemäß. So werden Potenziale, die solche Bereiche bieten, nicht ausreichend wahrgenommen. An anderer Stelle lösen persönliche Erfahrungen Engagement aus:

»Unser Bauamtsleiter hat vor 1,5 Jahren ganz plötzlich das Fahrradfahren für sich entdeckt. Da haben die E-Bikes tatsächlich mal etwas ausgelöst. Er fährt seitdem praktisch nur noch mit dem Fahrrad auf die Arbeit [...]. Da haben wir [mit dem Thema] auf jeden Fall offene Ohren, er denkt viel mit uns in die gleiche Richtung, ist also jetzt auch begeistert dabei.« (Interview 2: Fachbereichsleiter Mobilität & Umwelt)

6. Fazit und Handlungserfordernisse

Im Projekt »Suburban New Mobility« konnten am Beispiel von 98 Kommunen im Ballungsraum Frankfurt-Rhein-Main explorativ Spezifika von Klein- und Mittelstädten in den relevanten Dimensionen Verkehrsangebot, Verkehrs nachfrage und Verkehrsorganisation herausgearbeitet und dargestellt werden, um ein grundlegendes Verständnis für Situation und Rolle von Klein- und Mittelstädten im Kontext der Mobilitätswende zu schaffen.

Das Verkehrsangebot zeichnet sich nahezu durchweg durch sehr gute Anbindungen an das leistungsfähige überörtliche Straßennetz (Autobahnen und Bundesstraßen), aber auch an den regionalen Schienenpersonennahverkehr aus; ein flächendeckendes innerstädtisches ÖPNV-Angebot in zeitgemäßer, gegenüber dem Individualverkehr konkurrenzfähiger Qualität ist hingegen nicht immer vorhanden.

Kompakte Siedlungskörper ermöglichen grundsätzlich kurze, zu Fuß oder mit dem Rad zu bewältigende Binnenwege. Die bestehenden, vor allem in den Siedlungskernen häufig begrenzten städtebaulichen Strukturen erschweren jedoch die Integration neuer verkehrlicher Maßnahmen sowie sicherer und komfortabler Fuß- und Radverkehrsanlagen: Straßen- und Freiräume sind stark vom Auto geprägt, Fuß- und Radverkehr mussten in der Vergangenheit bei der Flächenverteilung hinteranstehen.

Dies scheint auch für die Wahrnehmung von Mobilität bei meinungsbildenden und entscheidungstragenden Personen zuzutreffen. Verkehr ist ein wichtiges Thema in Gesellschaft und Politik; der Fokus liegt dabei jedoch auf der Ad-hoc-Beseitigung konkreter Probleme und weniger auf langfristigen Strategien und Planungen. Eine gesamtstädtische Verkehrsentwicklungsplanung und deren konsequente Umsetzung ist nur in Ausnahmefällen zu verzeichnen.

Die Schlankheit der Politik- und Verwaltungsstrukturen ermöglicht einerseits flexibles Agieren mit gering komplexen Abstimmungsprozessen, bedeutet andererseits aber eng begrenzte personelle und fachliche Ressourcen bis hin zu einem substantiellen Fachkräftemangel in der kommunalen Verkehrsplanung. Unterschiedliche Entscheidungspräferenzen in Politik und Verwaltung behindern interne Prozesse und erschweren die Umsetzung von Maßnahmen, die damit stark von der Mo-

tivation und dem Engagement einzelner Personen abhängig sind. Geeignete Strukturen für überkommunale, regionale, strukturierte oder informelle Kooperationen und Austausche, wie sie angesichts der kommunenübergreifenden Verflechtungsstrukturen des Verkehrs und zunehmend komplexer verkehrsplanerischer Lösungsansätze sinnvoll wären, fehlen meist.

Aus den in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Ergebnissen lassen sich im Hinblick auf eine Mobilitätswende in Kleinstädten folgende Handlungserfordernisse ableiten:

- (1) Kleinstädte müssen selbst Handlungskompetenzen entwickeln. Dazu bedarf es informierter sowie finanziell und personell auskömmlich ausgestatteter Akteure auf allen Planungs- und Entscheidungsebenen sowie mehr kommunaler Entscheidungsmacht und fachlichen Know-hows, um Prozesse und Maßnahmenumsetzungen beschleunigen zu können. Finanzielle Gestaltungsspielräume und niederschwellig abrufbare Förderlinien sind erforderlich, um innovative und multimodale Verkehrsangebote vollumfänglich oder teilweise bzw. zeitweise zu finanzieren und damit auch außerhalb der Großstadtzentren zu etablieren.
- (2) Viele verkehrliche Probleme und Lösungsansätze können sinnvoll und effizient nur kommunenübergreifend adressiert werden. Hierfür bedarf es mindestens der Etablierung von wirksamen informellen, möglicherweise auch formellen Strukturen der Kollaboration. Übergeordnete Akteure können hier als regionsweites Sprachrohr fungieren. Das grundsätzlich erfolgreiche Modell der ÖPNV-Aufgabenträgerschaft auf Ebene der Landkreise könnte hier Pate stehen.
- (3) Die Sicherung bzw. Reurbanisierung lebendiger Orts- und Stadtzentren als wichtige Querschnittsaufgabe integrierter Stadtentwicklung mit dem Fokus auf aktive Innenentwicklung sowie der Mut und Gestaltungswille, höhere städtebauliche Dichten zu realisieren, können dazu beitragen, die zurückgelegten Distanzen und die stetig zunehmende MIV-Verkehrsleistung zu reduzieren und insbesondere im Bereich der Alltagsmobilität auf andere Mobilitätsformen zu verlagern.
- (4) Verfügen Kleinstädte über eine adäquate finanzielle Grundausstattung, fachlich kompetentes Personal sowie eine Kommunalpolitik mit entsprechendem Gestaltungswillen, kann der schlankere Politik- und Verwaltungsapparat sich sogar als struktureller Vorteil erweisen, um sich veränderten Gegebenheiten flexibler anzupassen, Transformationsprozesse proaktiv mitzugestalten sowie kreative, passgenaue Lösungen für eine zielorientierte Verkehrswende zu finden.

Das Projekt »Suburban New Mobility« ist als Einstieg in die notwendige Diskussion um die Gestaltung eines nachhaltigeren Verkehrssystems auch und gerade in Kleinstädten zu verstehen. Die Analysen vorliegender Daten zu Verkehrsan-

gebot, Verkehrsnachfrage und Verkehrsorganisation sowie die durchgeföhrten Interviews mit Angehörigen von Kleinstadt-Verwaltungen vermitteln am Beispiel des Ballungsraums Frankfurt-Rhein-Main ein konsistentes Bild der spezifischen Rahmenbedingungen und Probleme von Kleinstädten in Stadtregionen. Um die Erkenntnisse zu validieren, zu vertiefen und sie auf eine breitere Basis zu stellen, wird es in folgenden Forschungsschritten angelegen sein, die abgeleiteten Handlungserfordernisse mit Vertreter_innen von Kleinstädten rückzukoppeln sowie auch die Perspektiven und Haltungen der Bewohner_innen von Kleinstädten einzubeziehen. Mit diesen Erweiterungen sollte überdies der methodische Ansatz auf weitere Regionen – auch im ländlichen Raum – übertragen werden.

Literatur

- Agentur für Arbeit (2019): Gemeindedaten 2018. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.
- Baumgart, Sabine/Flacke, Johannes/Grüger, Christine/Lütke, Petra/Rüdiger, Andrea (Hg.) (2004): Klein- und Mittelstädte. Verkleinerte Blaupausen der Großstädte? Dokumentation des Expertenkolloquiums am 29. April 2004 an der Universität Dortmund. Dortmund.
- BBH – Becker Büttner Held (2021): Sofortprogramm Mobilitätswende. Stärkung kommunaler Handlungsmöglichkeiten im Straßenverkehrsrecht. Gutachten im Auftrag von Stiftung Klimaneutralität und Agora Verkehrswende. https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/T30/Gutachten_-_Sofortprogramm_Mobilitaet.pdf (letzter Zugriff am 23.12.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2019a): Raumgliederungen auf Gemeindebasis. Stadt- und Gemeindetyp. Laufende Raumbeobachtung des BBSR. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/downloads/downloadsReferenz2.html> (letzter Zugriff am 12.5.2021).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2019b): Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland. Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen. Bonn: BBSR-Online-Publikation Nr. 15/2019.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2019c): Zukunft Kleinstadt. Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2020): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Bonn.
- Birk, Max/Blees, Volker (2020): Klein- und Mittelstädte – Orte der Verkehrswende? Eine Analyse am Beispiel der Metropolregion Frankfurt RheinMain. In: PlanerIn 4/2020, 29–33.

- Blees, Volker (2019): Mobilitätsmanagement – Vollwertiges Instrument im Orchester der Verkehrsplanung? In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2019, 34–43.
- Canzler, Weert/Radtke, Jörg (2019): Der Weg ist das Ziel: Verkehrswende als Kulturwende. Oder: Zur schwierigen Entwöhnung vom Auto. In: APuZ 69/43, 33–38.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hg.) (2003): Arbeitspapier Nachhaltige Verkehrsentwicklung. Köln.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hg.) (2010): Empfehlungen für Planung und Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs. Köln.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hg.) (2016): Übergänge in den postfossilen Verkehr. Notwendigkeiten, Entwicklungstrends und -pfade. Köln.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hg.) (2018): Empfehlungen zur Anwendung von Mobilitätsmanagement. Köln.
- Gareis, Philipp/Diller, Christian/Winkler-Kühlken, Bärbel (2021): Infrastruktur als Aspekt von Lebensqualität und ihr Einfluss auf die Lebenszufriedenheit von Bewohnern in Kleinstädten des Regionstyps zentrale Lage in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung. Spatial Research and Planning 79/1, 39–57.
- Gross-Fengels, Sophia-Marie (2021): Implementierung von Smart Mobility in ländlichen Räumen. Innovative Lösungen und potenzielle Regionalwirkungen für den Kreis Heinsberg. Dissertation. RWTH Aachen.
- Hannemann, Christine (2018): Kleine Stadt, was nun? In: Bettina Reimann/Gudrun Kirchhoff/Ricarda Pätzold/Wolf-Christian Strauss (Hg.), Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 45–62.
- Hesse, Markus (1993): Verkehrswende. Ökologisch-ökonomische Perspektiven für Stadt und Region. Marburg: Metropolis Verlag.
- HSL – Hessisches Statistisches Landesamt (2020a): Hessische Gemeindestatistik (HGSt). Wiesbaden.
- HSL – Hessisches Statistisches Landesamt (2020b): Beschäftigte der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände am 30.6.2019 nach Aufgabenbereichen. <https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/finanzen-personal-steuern/personal/tabellen>, Datei https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/Beschaeftigte_GemGv_Aufgabenbereich_2019_9.11.2020.xlsx (letzter Zugriff am 10.5.2021).
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (2009): Mobilitätsmanagement in der Stadtplanung. Abschlussbericht. FOPS-Projekt FE 70.794. Dortmund.
- Kraftfahrt-Bundesamt (2020): Fahrzeugzulassungen (FZ). Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Gemeinden. 1. Januar 2020. Flens-

- burg. https://www.kba.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ3/fz3_2020_xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff 15.8.2022)
- Kutter, Eckhard (2014): Siedlungsstruktur und Verkehr. Zum Verständnis von Sachzwängen und individueller Verkehrserreichbarkeit in Stadtregionen. In: Weert Canzler/Andreas Knie/Oliver Schwedes (Hg.), Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden: Springer VS, 211–236.
- Meijers, Evert (2008): Summing Small Cities Does Not Make a Large City. Polycentric Urban Regions and the Provision of Cultural, Leisure and Sports Amenities. In: *Urban Studies* 45/11, 2323–2342.
- Meijers, Evert/Burger, Martijn J. (2017): Stretching the concept of »borrowed size«. In: *Urban Studies* 54/1, 269–291.
- Milbert, Antonia/Lars Porsche (2021): Kleinstädte in Deutschland. Die wichtigsten Fakten. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.). Bonn.
- Nadler, Robert/Fina, Stefan (2021): Nachhaltige Mobilität als umweltpolitisches Handlungsfeld in Kleinstädten. In: Annett Steinführer/Lars Porsche/Martin Sondermann (Hg.), Kompendium Kleinstadtforschung. Forschungsberichte der ARL 16. Hannover, 177–188.
- Nobis, Claudia/Kuhnlimhof, Tobias/Follmer, Robert/Bäumer, Marcus (2019): Mobilität in Deutschland – Zeitreihenbericht 2002 – 2008 – 2017. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (FE-Nr. 70.904/15). Bonn/Berlin.
- Othengrafen, Frank/Levin-Keitel, Meike/Breier, Dominique (2019): Stadtplanung als interdisziplinäre Disziplin. Eine Bestandsaufnahme des Alltags von Planerinnen und Planern in deutschen Mittelstädten. In: *Planung Neu Denken Online* 1/2019.
- Porsche, Lars (2021): Kleinstädte. Forschung in der Aufmerksamkeitslücke. In: Uwe Altrock/Detlef Kurth/Ronald Kunze/Holger Schmidt/Gisela Schmitt (Hg.), Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten. Wiesbaden: Springer VS, 3–33.
- Porsche, Lars/Milbert, Antonia (2018): Kleinstädte in Deutschland. Ein Überblick. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 6/2018, 4–21.
- Schwedes, Oliver (2019): Grundlagen der Verkehrspolitik und die Verkehrswende. In: Jörg Radtke/Weert Canzler (Hg.), Energiewende. Wiesbaden: Springer VS, 193–220.
- Straatemeier, Thomas/Bertolini, Luca (2020): How can planning for accessibility lead to more integrated transport and land-use strategies? Two examples from the Netherlands. In: *European Planning Studies* 28/9, 1713–1734.
- Zukunftsnetz Mobilität NRW (2019): Kommunale Stellplatzsatzungen. Leitfaden zur Musterstellplatzsatzung NRW. Köln.

