



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

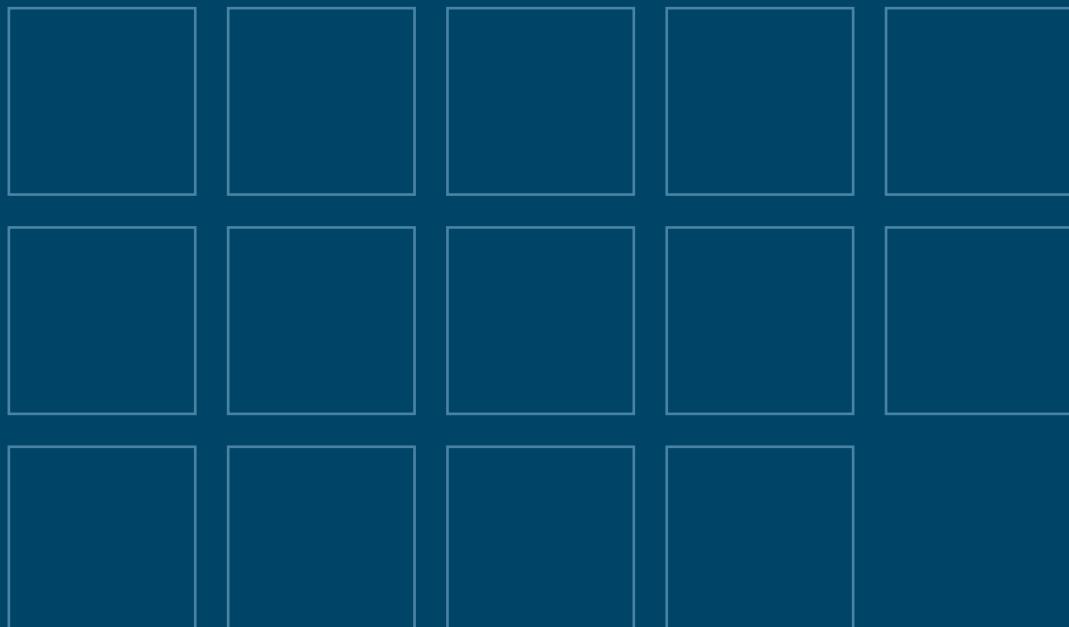
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

ExWoSt-Informationen 55/4



Verkehrsreduzierte Innenstädte gestalten Erkenntnisse aus europäischen Fallstudien

Ein ExWoSt-Forschungsfeld



Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Ausgabe 55/4 – 12/2025

- 3 Hintergrund und Forschungsfrage**
Einführung und Forschungsgegenstand
Aktueller Stand der Mobilitätswende in Deutschland und Europa
Ziel des Forschungsvorhabens
- 6 Rechtliche Ausgangslage in Deutschland**
Anordnungen gemäß Straßenverkehrsrecht
Widmung von Verkehrsflächen durch Bebauungspläne oder (Teil-)Entwidmungen nach Landesstraßenrecht
Notwendigkeit einer bundesgesetzlich geregelten kommunalen Verkehrsplanung
- 8 Europäische Fallbeispiele im Überblick**
Auswahl der Modellkommunen
Überblick über die gewählten regulatorischen Ansätze
Zentrale Erkenntnisse
- 18 Bewertung von Strategiepfaden und zugehörigen Maßnahmenpaketen**
Push- und Pull-Strategien
Strategiepfad „Quartiersgestaltung und Regulierung des MIV“
Strategiepfad „Ausbau und Förderung des Umweltverbunds“
Strategiepfad „Planung, Recht, Verwaltung und Beteiligung“
Ableitung prioritärer Maßnahmenpakete für deutsche Kommunen
- 30 Gesamtfazit und Ausblick**
Thesen zu administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen
Thesen zu wirkungsvollen Maßnahmen und Instrumenten
Fazit und Ausblick
- 35 Literatur**
- 38 Abbildungsverzeichnis**
- 39 Tabellenverzeichnis**

Hintergrund und Forschungsfrage

Einführung

Siedlungsräume befinden sich in einem stetigen Wandel. Dieser wird sowohl durch äußere Zwänge wie gesetzliche Rahmenbedingungen, technische und kulturelle Entwicklungen, Migration oder Klima, sowie durch deren wirtschaftliche Lage oder die Erwartungen und Ansprüche der Bevölkerung von innen heraus angetrieben. Eine einschneidende Transformation war die Umsetzung des Leitbilds der autogerechten Stadt seit Mitte des 20. Jahrhunderts. Dies betraf sowohl die Gestaltung von Verkehrsinfrastrukturen und Stadträumen als auch die Rechtsprechung zugunsten des neuen Verkehrsmittels Personenkraftwagen (Pkw). Nachdem ab den 1990er-Jahren der Bedarf nach privaten Pkw weitgehend befriedigt war und die negativen Folgen einer zunehmenden Motorisierung deutlich wurden, gewinnt seit einigen Jahrzehnten eine neue Transformation mit dem Fokus auf einen lebenswerten und zugänglichen urbanen Raum an Aufmerksamkeit.

Der Einzelhandel hat nach der Entstehung von Einkaufszentren auf der grünen Wiese, durch das Wachstum des Onlinehandels seit den 2000er-Jahren und verstärkt durch die Folgen der Corona-Pandemie seine tragende Funktion als Magnet für die Belebung der Innenstädte verloren. Dies kann jedoch auch als Chance betrachtet werden, indem Platz für eine neue Vielfalt in den Bereichen Gastronomie, Kultur und Wohnen entsteht. Diese Transformation braucht jedoch Zeit und mit Blick auf stark gestiegene Baupreise und Zinsen auch finanzielle Ressourcen. Gintars

(2022) zeigt hierzu Handlungsoptionen wie die Schaffung multifunktionaler öffentlicher Räume und die Förderung privaten Engagements auf und benennt positive Ansätze über verschiedene Handlungsfelder hinweg. Der Beirat „Innenstadt“ des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) gibt in zehn Punkten Empfehlungen ab, wie die Transformation wirksam unterstützt werden kann (vgl. Innenstadtbeirat am BMWSB 2025). Die schnelle Transformation scheint dabei im Mobilitätssektor schwerer als in den Industrie- und Energiesektoren.

Die aktuell drängendsten Handlungsfelder und Herausforderungen deutscher Städte und Gemeinden und deren Wandel über die Zeit lassen sich über das OB-Barometer¹ des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) ablesen. Nachdem dieses bis 2022 neben Corona die Themen Mobilität und Klima als aktuell drängendste Aufgaben benannt hatte, waren 2023 und 2024 die Themen Finanzen, Unterbringung Geflüchteter und Wohnen führend (vgl. Kühl/Hollbach-Grömg 2024). Gründe sind steigende Sozialausgaben, Investitionsstau und Sonderlasten in Verbindung mit sinkenden Steuereinnahmen, welche für eine strukturelle Schieflage kommunaler Finanzen sorgen. Zusammen mit dem Fachkräftemangel engt dies die Spielräume der Kommunen für nicht verpflichtende Leistungen seit einigen Jahren deutlich ein. Trotz dieser enormen Herausforderungen werden im OB-Barometer 2024 die Themen „Klima“ auf Platz vier, und „Mobilität“ auf Platz fünf unter den aktuell wichtigsten Auf-

gaben benannt. Unter den künftig an Bedeutung gewinnenden Themen steht weiterhin die Herausforderung des Klimawandels an erster Stelle sowie die Themen „Mobilität“ und „Stadtentwicklung“ mit geringem Abstand an den Stellen fünf und sieben (vgl. Kühl/Hollbach-Grömg 2024). Diese Fokus Themen der vorliegenden Veröffentlichung stehen unmittelbar mit den aktuell und zukünftig zentralen Handlungsfeldern wie Lebensqualität, Wohnen, Soziales und Wirtschaft in Verbindung.

Aktueller Stand der Mobilitätswende in Deutschland und Europa

Auf Städte und Regionen kommt im Sinne einer integrierten und gemeinschaftsorientierten Stadtentwicklung die Aufgabe zu, Alternativen zu einem steigenden Besitz und der Nutzung von privaten Pkw zu finden, sowie die Aufteilung des öffentlichen urbanen Raums neu zu verhandeln. Als zentrale Orte für Arbeit, Ausbildung, Erledigungen und Freizeit ist das Verkehrsaufkommen in Innenstädten in wesentlichem Maße durch Verkehrsverflechtungen mit Vorstädten und der Region geprägt. Je nach Fahrtzweck und regionaler Struktur können die Anteile dieser Quell- und Zielverkehre über 50 % des Verkehrsaufkommens in den Stadtzentren ausmachen (vgl. Gatzweiler et al. 2006). Damit sind stadt- und verkehrsplanerische Ziele für mehr Lebensqualität in Innenstädten nicht nur gegenüber den Bedürfnissen der Stadtbevölkerung, sondern auch gegenüber denen der ein- und auspendelnden Menschen aus der umliegenden Region abzuwegen.

¹ Jährliche Umfrage von Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern deutscher Städte mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführt wird.

Zur Beurteilung der Erfolge der Kommunen, die Belastungen durch den Verkehr für Umwelt und Menschen zu reduzieren und nachhaltige Mobilitätsformen vor allem in der Alltagsmobilität zu stärken, zieht die Studie „Städte in Bewegung“ im Auftrag der Agora Verkehrswende (vgl. Nobis et al. 2020) ein gemischtes Fazit für deutsche Kommunen. Zum Erhebungszeitpunkt der ausgewerteten Daten der Studie Mobilität in Deutschland (MiD) 2017 (vgl. Nobis/Kuhnimhof 2018) weisen viele Kommunen unterschiedlicher Größe in einzelnen der ausgewählten Kernindikatoren gute Werte auf und bewegen sich damit auf einem vielversprechenden Weg.

Erste Ergebnisse der MiD-Studie 2023 zeigen einen deutlichen Anstieg des Wegeanteils mit dem Umweltverbund aus öffentlichem Verkehr, Rad und zu Fuß gehen zulasten des Pkw von 5 Prozentpunkten sowie einen leichten Rückgang der täglichen Wege gegenüber 2017 (vgl. Infas et al. 2025). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die aktuelle Erhebung „Mobilität in Städten“ (vgl. Gerike et al. 2025). Gleichzeitig bleibt jedoch der Anteil von Haushalten ohne privaten Pkw sowie der Anteil der sich regelmäßig nicht mit dem Umweltverbund Bewegenden bei weiter steigender Motorisierung nahezu konstant. Die steigenden Unfallzahlen im Radverkehr geben einen weiteren Hinweis darauf, dass die Potenziale des Radverkehrs durch verbessungsfähige Infrastrukturen nicht ausgeschöpft werden (vgl. Hoffmeister/Altenburg 2024; Borsellino 2024). Entsprechend ist diese vorsichtige Trendwende vor dem Hintergrund geänderter regionaler und städtischer Strukturen, dem Verkehrsangebot sowie sich ändernden Werten und Lebensgewohn-

heiten einer noch differenzierteren Betrachtung zu unterziehen.

Der Innenstadtbeirat am BMWSB weist explizit darauf hin, gute Ansätze aus dem Ausland und die Erfahrungen zu pragmatischen Lösungen während der COVID-19-Maßnahmen als Vorbild für die Umgestaltung deutscher Innenstädte zu nutzen. Städtenetzwerke wie POLIS, EUROCITIES oder ICLEI sowie Initiativen der Europäischen Kommission wie der Green City Award, CIVITAS und das EU Urban Mobility Observatory bieten Fallstudien, Analysen und Rankings zu internationalen Vorreiterstädten der Mobilitätswende. Diese zeigen unterschiedliche Herangehensweisen an die Herausforderungen moderner Kommunen in vielfältigen regionalen Kontexten. Trotz der teilweise abweichen kulturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen lohnt es sich, diese als Inspiration für den deutschen Kontext heranzuziehen. Ungeachtet der Individualität von Städten und Gemeinden innerhalb Deutschlands und in Europa ähneln sich die Chancen und Herausforderungen der urbanen Transformation doch in vielen Bereichen.

Ziel des Forschungsvorhabens

Vor diesem Hintergrund verfolgt das Forschungsprojekt „Verkehrsreduzierte Innenstädte in Europa – Vergleichende Analyse regulatorischer Ansätze anhand von Fallbeispielen“, beauftragt durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), das Ziel, praktisch umsetzbare Strategien zur Verringerung von Pkw-Besitz und Pkw-Nutzung in deutschen Städten mit Erfahrungen aus dem Ausland herzuleiten. Die Studie bezieht sich unter den titelgebenden „Innenstädten“ grundsätzlich auf den Kernbereich von Städten

mit historischen Zentren, Geschäftsvierteln und solchen mit gemischten Funktionen. Gleichwohl werden jedoch Verkehrsbeziehungen zu Wohn- und Industriegebieten sowie zum Umland der Städte als Treiber von Quell- und Zielverkehren in die Innenstädte in die Analysen eingeschlossen. Die Studie fokussiert auf Maßnahmen und Mobilitätsangebote zum Management des Personenverkehrs.

Dem Blick auf europäische Beispieldörfer vorangestellt hat sich das Forschungsprojekt zunächst mit juristischen Fragestellungen beschäftigt. Diese umfassen insbesondere die Neuausrichtung des Straßen-, Verkehrs- und Planungsrechts vom Ziel der „Leichtigkeit und Sicherheit des (Kfz-)Verkehrs“ hin zu einem ermöglichen Rechtsrahmen mit dem einzelnen Menschen und dessen Bedürfnissen im Fokus. Daran schließen sich Fallstudien auf Basis von Vor-Ort-Besuchen in sieben ausgewählten europäischen Vorreiterstädten und eine kritische Überprüfung der Übertragbarkeit der dortigen Erfahrungen mit regulatorischen Ansätzen auf vergleichbare deutsche Kommunen an. Im Kern beschäftigt sich das Forschungsprojekt mit der vergleichenden Darstellung von politischen Strategien, Rahmenbedingungen, förderpolitischen Instrumenten und Akteuren, die auch in Deutschland zu einer nachhaltigen Transformation des Verkehrs beitragen können.

Mit dieser Veröffentlichung werden die Erkenntnisse aus den europäischen Fallstudien mit den Analysen zum deutschen Rechtsrahmen sowie einer darauf aufbauenden Ableitung der Wirksamkeit, Machbarkeit und Akzeptanz ausgewählter Maßnahmenbündel für verkehrsreduzierte Innenstädte in Deutschland zusammengeführt. Nach

einem Überblick über Aufbau und zentrale Erkenntnisse und Maßnahmenpakete aus den europäischen Fallstudien im folgenden Kapitel wird ein Überblick über den Stand des Wissens zu deren Wirksamkeit, Machbarkeit im kommunalen Kontext sowie deren Akzeptanz in Verwaltungen und in der Bevölkerung gegeben. Darauffolgend wird die Diskussion in Bezug auf den aktuellen Stand und notwendige Reformen des deutschen Rechtsrahmens behandelt.

Unter Maßgabe dieser theoretischen und rechtlichen Analysen wird die praktische Umsetzbarkeit der Maßnahmenpakete in unterschiedlich strukturierten deutschen Kommunen abgeleitet, bevor ein abschließendes Fazit aus den Arbeiten zu dieser Studie gezogen wird.



Flächenkonflikte in Innenstädten am Beispiel der Rue de Rivoli, Paris (Foto: Fraunhofer ISI)

Rechtliche Ausgangslage in Deutschland

In der Publikation durch Baumeister und Widemann (vgl. Baumeister/Widemann 2023) im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurden die relevanten rechtlichen Aspekte zur Umsetzung der Mobilitätswende in Kommunen inklusive des notwendigen Reformbedarfs und der Reformmöglichkeiten ausgearbeitet. Für eine vollständige Darstellung werden die hierin gezogenen Schlussfolgerungen an dieser Stelle nochmals hervorgehoben. Die Analyse zeigt, dass die wichtigsten rechtlichen Instrumente der Kommunen für Mobilitätswende und Klimaschutz im Straßenverkehrsrecht (Straßenverkehrsge setz (StVG)/Straßenverkehrsordnung (StVO)), in den jeweiligen Landesstraßengesetzen und im Städtebaurecht (BauGB) geregelt sind.

Anordnungen gemäß Straßenverkehrsrecht

Die Schlüsselnorm im Straßenverkehrsrecht ist für die Kommunen StVO § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, wonach die Straßenverkehrsbehörden die Kommunen bei ihrer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch die Anordnung von Verkehrszeichen und/oder Verkehrseinrichtungen im Lichte der nach Art. 28 Abs. 12 Satz GG geschützten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie unterstützen sollen. Dies war der erklärte Wille des Bundestages und Bundesrates bei der Novelle von StVG und StVO im Jahre 1980. In einer Entscheidung des Betriebsverfassungsgesetzes (BVerwG) im Jahre 1994 wurde ergänzend festgehalten, dass die Straßenverkehrsbehörden im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung die Vorstellungen der Gemeinde zu berücksichtigen haben. Soweit diese Vorstellungen auf einem von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Verkehrskonzept beruhen,

das für eine planerische Konfliktbewältigung hinsichtlich der verkehrlichen Folgewirkungen sorgt, haben die Straßenverkehrsbehörden mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG die Vorstellungen der Gemeinde im Nachgang durch Anordnungen von Verkehrszeichen und/oder Verkehrseinrichtungen bis zur Grenze der Gefahrenabwehr von der Sicherheit des Verkehrs (Leben, Leib, Eigentum) zu vollziehen.

Im Jahr 1997 wurde auf der Grundlage der „Schilderwald“-Diskussion die Vorschrift des StVO § 45 Abs. 9 eingefügt. Nach Satz 3 dieser Vorschrift kann der fließende Verkehr nur dann beschränkt oder verboten werden, „wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in StVO § 45 genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt“. Das BVerwG hat in einer Entscheidung im Jahr 2013 hierzu festgehalten, dass das Vorliegen einer „gesteigerten beziehungsweise qualifizierten“ Gefahrenlage gemäß StVO § 45 Abs. 9 Satz 3 für alle Anordnungen nach StVO § 45 Voraussetzung ist, um den fließenden Verkehr zu beschränken oder zu verbieten. Diese Rechtsauffassung des BVerwG führt zu erheblichen und nicht heilbaren Brüchen in der Systematik des StVO § 45. Entscheidend ist für die kommunale Praxis aber, dass gemäß dieser Entscheidung des BVerwG eine (gestaltende) Mobilitätswende mit mehr Klimaschutz nicht möglich ist, weil nur eine Gefahrenabwehr Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen rechtfertigt. Deshalb ist der Bundesgesetzgeber zu einer Novellierung von StVG und StVO aufgerufen, die gesteigerte Gefahrenlage in StVO § 45 Abs. 9 Satz 3 nicht auf die verkehrlichen Vorstellungen der Gemeinden mit Blick auf ihre geordnete

städtebauliche Entwicklung zu erstrecken. In der vorliegenden Untersuchung wird hierzu ein Novellierungsvorschlag des StVO § 45 gemacht.

Die im Jahr 2024 erfolgte Novellierung des StVG und der StVO lässt in einem gewissen Umfang auch Anordnungen zu, die nicht allein zur Gefahrenabwehr erlassen wurden. Die Änderungen blieben allerdings punktuell und bilden keine vollständige Abkehr vom Primat der Gefahrenabwehr. Daher bleibt fraglich, ob der erforderliche Handlungsspielraum den Kommunen durch die Novelle bereits eingeräumt wurde. Sollte sich herausstellen, dass dies nicht der Fall ist und handelt der Bundesgesetzgeber nicht erneut oder nicht ausreichend, muss eine Klärung durch das BVerfG erfolgen, ob die Vorschrift des StVO § 45 Abs. 9 Satz 3 mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungswidrig ist oder zumindest verfassungskonform ausgelegt werden muss.

Widmung von Verkehrsflächen durch Bebauungspläne oder (Teil-)Entwicklungen nach Landesstraßenrecht

Die Gemeinden können im Bebauungsplan nach BauGB § 9 unter anderem Verkehrsflächen festsetzen. Das BVerwG sieht hierin in ständiger Rechtsprechung die Möglichkeit „gemeindlicher Verkehrspolitik“. Die Gemeinden können somit auch die Gemeindestraßen in ihrer Zuständigkeit zugunsten von zum Beispiel Flächen für zu Fuß Gehende ent- oder umwidmen. Als Trägerin der Straßenbaulast können sie auch aus Gründen des „überwiegenden Gemeinwohlinteresses“ Gemeindestraßen für den Verkehr ganz oder nur zum Teil entwidmen, soweit sie hierfür die zuständige Behörde sind. In beiden Fällen haben dann nachfolgend die Straßen-

verkehrsbehörden diese Vorgänge mit Verkehrszeichen und/oder Verkehrseinrichtungen zu begleiten. Grundsätzlich erscheint aber der Weg über Bebauungspläne vorzugswürdig, weil diese Planung eine integrierende Gesamtplanung ist. Außerdem haben alle Kommunen im Regelfall die Zuständigkeit für die Bauleitplanung.

Notwendigkeit einer bundesgesetzlich geregelten kommunalen Verkehrsplanung

Wie oben ausgeführt, ist es für strassenverkehrsrechtliche Anordnungen nach StVO § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 erforderlich, dass die Kommunen ein geschlossenes Verkehrskonzept vorlegen, das für eine planerische Konfliktbewältigung hinsichtlich der verkehrlichen Folgewirkungen sorgt. Damit kommt diesen qualifizierten Verkehrskonzepten für die Gestaltung von Mobilitätswende und Klimaschutz eine zentrale Schlüsselrolle zu.

In Deutschland gibt es bislang keinen bundesgesetzlich geregelten Standard, nach welchen Vorgaben ein integriertes kommunales Verkehrskonzept methodisch und mit welchen Inhalten zu gestalten ist. Es existiert eine Vielzahl informeller Verkehrs- und Klimaschutzpläne, die teilweise landesgesetzlich geregelt sind. Hinsichtlich des zentralen Ziels einer Reduktion der klimaschädlichen Treibhausemissionen auf kommunaler Ebene versagen bislang alle Pläne. Mit parallelen Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP-Plänen) zu den Bebauungsplänen entwickeln sich daneben planerische Zentrifugalkräfte in einer Kommune.

Einen möglichen Lösungsvorschlag bietet die Aufnahme einer Vorschrift im BauGB, die ein ergänzendes integriertes Verkehrskonzept methodisch und inhaltlich regelt, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten. Dies ist unabdingbar notwendig, weil der lokale Verkehr naturgemäß untrennbar

mit den Flächenfestlegungen der Bebauungspläne verbunden ist. Hierdurch wird es erstmals möglich werden, die Bestimmungen zum Klimaschutz im BauGB voll zur Entfaltung zu bringen. Die Bebauungspläne als Gesamtplanungen können auch die europäischen Vorgaben zu SUMP-Plänen (TREN-V-VO) aufnehmen. Schließlich bildet eine solche qualifizierte Planung die Grundlage, dass strassenverkehrsrechtliche Anordnungen nach StVO § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 getroffen werden können. Die vorliegende Untersuchung macht hierzu einen Novellierungsvorschlag in Form eines neuen BauGB § 2b nebst Anlage.

Europäische Fallbeispiele im Überblick

Unter anderem internationale Städtenetzwerke wie CIVITAS, POLIS, ICLEI, EUROCITIES, EUROTOWNS oder C40-CITIES und Informationsplattformen wie ELTIS oder das EU Urban Mobility Observatory bieten eine Vielzahl von Fallstudien zu erfolgreichen Ansätzen für wirksame und umsetzbare Strategien zur Reduktion des Verkehrsaufkommens in Innenstädten. Deshalb lohnt sich der Blick ins europäische Ausland, um zu lernen, welche regulatorischen Ansätze und Maßnahmen in den Handlungsfeldern Stadtgestaltung, Verkehr und Mobilität auch in deutschen Kommunen zu mehr Lebensqualität, Verkehrssicherheit und Klimafreundlichkeit beitragen können.

Auswahl der Modellkommunen

Im Rahmen dieses Forschungsprojekts wurden aus der Bandbreite möglicher Fallstudien sieben Modellkommunen unterschiedlicher Größe, Raumstruktur und Lage für eine vertiefte Betrachtung von Strategien, Maßnahmen und Erfolgskriterien ausgewählt. Auf Basis einer begleitenden Literaturanalyse hat dabei ein mehrstufiger Auswahlprozess zur Festlegung auf besonders interessante europäische Städte und deren Instrumente zur Verkehrsreduzierung für eine vergleichende Analyse regulatorischer Ansätze geführt. Hierfür wurden Sustainable Urban Mobility Plans (SUMPs) und deren Umsetzungswege von über 200 europäischen Städten recherchiert und eingeordnet, um Städte verschiedener Größen und räumlicher Strukturen für eine vertiefte Analyse zu identifizieren, die für die anschließende städtebauliche und verkehrsplanerische Bewertung geeignet sind. Berücksichtigt wurden sowohl übergeordnete Strategien wie Verkehrs-, Stadt- und Raum-

entwicklungspläne als auch konkrete Ausführungsplanungen und ergriffene Push- und Pull-Maßnahmen unterschiedlicher Handlungsfelder und Beteiligungsstrategien.

Mit diesen und zusätzlichen Kriterien für den bereits erzielten Erfolg bei der Vermeidung und Verlagerung des Pkw-Verkehrs auf den Umweltverbund wurden mit Delft, Paris, Wien und Zürich vier Großstädte und mit Pontevedra, Umeå und Villach drei Mittelstädte für die

Fallstudien ausgewählt (vgl. Abbildung 1). Über einen Vor-Ort-Termin je Modellgemeinde mit Fotodokumentation und insgesamt 22 strukturierten Tiefeninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus den ausgewählten Kommunen sowie lokalen Beratungs- und Forschungsinstituten war es möglich, die Befunde aus der Literatur durch einen direkten Erfahrungsaustausch und Eindrücke der tatsächlichen Umsetzung von Strategien und Maßnahmen zu erweitern.



Abbildung 1: Darstellung der ausgewählten Modellkommunen (Quelle: Fraunhofer ISI)

Überblick über die gewählten regulatorischen Ansätze

Eine detaillierte Beschreibung der Fallstudien und deren Ergebnisse findet sich in der zweiten Publikation zum Forschungsprojekt in Demtschenko et al. 2025. Diese geht im Detail auf den Auswahlprozess, die Methodik der Fallstudienanalysen mit Vor-Ort-Terminen und den aus diesen gewonnenen Erkenntnissen ein. Im Folgenden werden deren spezifische Ausgangslage, Strategien und Umsetzungskonzepte für die Bewertung der Übertragbarkeit auf den deutschen Kontext überblicksartig zusammengefasst. Tabelle 1 stellt hierzu zentrale Merkmale der untersuchten Städte zusammen. Paris und Wien sind Millionenstädte als Zentrum in einem Verdichtungsraum, ebenso wie die Großstadt Zürich. Delft hingegen ist eine Großstadt in einem polyzentralen Raum. Umeå, Villach² und Pontevedra sind Mittelstädte und liegen solitär in dünn besiedelten Räumen.

Die sieben Fallstudien weisen räumliche, verkehrliche, politische oder historische Besonderheiten auf, welche die Ausrichtung und Pfadabhängigkeiten ihrer Strategien für verkehrsreduzierte und lebenswertere Innenstädte bestimmen. So unterscheiden sich Städte in großen Metropolregionen wie Paris oder Delft von peripheren Mittelstädten wie Umeå und Pontevedra. Ebenso zeigen sich Unterschiede in den politischen Führungsstilen mit den führungsstarken Programmen einzelner politischer Persönlichkeiten wie in Paris oder Pontevedra – im Gegensatz zu konsensorientierten Planungskulturen wie in Umeå, Wien oder Zürich. Die Fallstudien zeigen, dass eine längere Vorbereitungs- und Lernphase für eine erfolgreiche Politikgestaltung notwendig ist. Besonders deutlich wird dies an den bereits mehrere Jahrzehnte andauernden Transformationsprozessen in Delft und Zürich. Diese Erkenntnisse können helfen, die Ansätze, Instrumente und Maßnahmen

aus dem Ausland strategisch und weitläufig in die Planungsverfahren deutscher Kommunen aufzunehmen.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die sieben Fallbeispiele mit deren Hintergründen, Zielen und Maßnahmen kurz vorgestellt. Die Textfelder geben einen Überblick über ausgewählte Maßnahmen und Ansätze mit besonderer Bedeutung für den deutschen Kontext.

	Paris	Wien	Zürich	Delft	Umeå	Villach	Pontevedra
Stadtgröße	Metropole	Metropole	Großstadt	Großstadt	Mittelstadt	Mittelstadt	Mittelstadt
Lage	Zentrum im Verdichtungsraum		Polyzentral		Solitär in dünn besiedeltem Raum		
Bevölkerungszahl	2.170.000	1.980.000	436.332	106.086	92.000	65.600	64.000
Bevölkerungsdichte (Einwohner/km ²)	20.588	4.773	4.748	4.409	2.629	486	19.692
Modal Split (Wege)							
zu Fuß	52 %	35 %	29 %	25 %	33 %	14 %	84 %
Fahrrad	3 %	9 %	9 %	50 %	22 %	20 %	
ÖPNV/ÖPFV	32 %	30 %	34 %	2 %	5 %	8 %	1 %
Pkw & Sonstige	13 %	26 %	29 %	23 %	38 %	57 %	15 %

Tabelle 1: Wesentliche Charakteristika der untersuchten Städte (Quelle: Fraunhofer ISI/INFRAS)

² Bei den Zahlenwerten für Villach ist zu beachten, dass die administrative Abgrenzung das Umland mit beinhaltet, was sich in der geringen Bevölkerungsdichte bemerkbar macht.

Paris war mit ihrer klaren strategischen Ausrichtung auf die Schaffung eines lebenswerten öffentlichen Raums und die Förderung des Radverkehrs mit einer Reduktion des ohnehin niedrigen MIV-Anteils von 13 % in 2009 auf 9 % in 2022 sehr erfolgreich. So hat sich das Stadtbild in vielen Bereichen seit den 2000er-Jahren von einer durch den Kfz-Verkehr hochbelasteten Metropole zu einer zunehmend freundlichen Umgebung für das Radfahren und Zufußgehen entwickelt. Neben den durch die Stadt selbst herbeigeführten Erfolgsfaktoren trägt die entschiedene Führung durch die Bürgermeisterin Anne Hidalgo zu diesem Fortschritt bei. Darauf hinaus baut Paris auf einigen hilfreichen Randbedingungen wie einem hohen Bildungsgrad,

einem bereits stark auf ÖPNV und zu Fuß gehen ausgerichteten Mobilitätsverhaltens der lokalen Bevölkerung und dem hohen Anteil von Tourismus und Geschäftsreisen auf. Ambivalent bei der Beurteilung von Erfolgsfaktoren ist die komplexe Governancestruktur aus regionalen Zuständigkeiten zwischen der Stadt Paris, der Métropole du Grand Paris und der Region Île-de-France.

Besondere Maßnahmen

- Programm „Beautify your Neighborhood“ zur schnellen und bürgernahen Umgestaltung von Wohnquartieren
- autoarme Umgestaltung zentraler Plätze und Verkehrsachsen, Schulstraßen mit Tempo 20, Sonderregeln für auswärtige Fahrzeuge
- Fahrradstraßen und Radnetz-Ausbau mit Unterstützung aus den Niederlanden, ÖPNV-Ausbau insbesondere in der Region
- regelmäßige und lernende Revision der SUMPs
- Fokus auf Bürgernähe und Geschwindigkeit von gestaltenden Maßnahmen



Paris, Rue de l'Arbre Sec Ecke Rue de Rivoli (Foto: Fraunhofer ISI)

Wien konnte im Zeitraum von 2001–2022 den Anteil des motorisierten Individualverkehrs (MIV) im Stadtgebiet von 38 % auf 26 % der Wege reduzieren und gleichzeitig den Rad- und Fußverkehr von 30 % auf 44 % steigern. Der Ausbau von Begegnungszonen, das Konzept der „Supergrätzl“ in Anlehnung an die „Superblocks“ in Barcelona sowie umfangreiche und niedrigschwellige Beteiligungsverfahren sorgen international für Aufmerksamkeit. So wurde das Wiener Mobilitätskonzept als eines der besten Projekte beim „4th European Award for Sustainable Urban Mobility Planning“ ausgezeichnet und Wien mehrfach in verschiedenen Rankings zur lebenswertesten Stadt der Welt gewählt. Aufgrund der gemeinsamen Rechtsgeschichte sowie vergleichbaren

föderalen Organisationsstrukturen ähnelt Wien als deutschsprachige Metropole der Rechts- und Planungsphilosophie in Deutschland. Seit der Coronapandemie hat sich das Mobilitätsverhalten der Wiener Bevölkerung gewandelt: der ÖPNV hat an Beliebtheit verloren, während der Radverkehr zugenommen hat. Zudem hat die Stadt einige Anstrengungen unternommen, um den Radverkehr durch Lückenschlüsse im Radverkehrsnetz zu fördern. Aufgrund des knapper werdenden öffentlichen Raums erfordert ein weiterer Netzausbau zukünftig eine Umverteilung des Straßenraums zugunsten des fließenden und ruhenden Kfz-Verkehrs und entsprechende Aushandlungsprozesse, da keine freien Flächen mehr zur Verfügung stehen.

Besondere Maßnahmen

- Neugestaltung von Straßenräumen und Superblock-Konzept (Supergrätzl) für verkehrsreduzierte Quartiere
- stringentes Management und Bewirtschaftung öffentlichen Parkraums in Kooperation mit privaten Parkhausbetreibern
- dezidierte Förderung geteilter Mobilitätsangebote (Car- und Bike-Sharing) durch den ÖPNV-Betreiber WienMobil
- Beteiligung der Bevölkerung auf Stadtteilebene, sektorübergreifend
- Stadtentwicklungsstrategie „STEP“ mit Mobilität als wichtigen, integralen Bestandteil



Wien, Klimaboulevard Thaliastraße (Foto: INFRAS)

Zürich ist als bedeutender Wirtschafts- und Bildungsstandort bekannt und zieht vor allem junge Menschen an. Die Stadt verfolgt eine konsensorientierte Verkehrspolitik. Auch wenn die Stadt bei der Umsetzung progressiver Maßnahmen teilweise auf interne und externe Widerstände stößt, besteht auf der strategischen Ebene Konsens über die Ziele, die von der Mehrheit im Stadtrat unterstützt werden.

Die informelle Beteiligung auf Quartierebene spielt in Zürich eine wichtige Rolle. Sie trägt zur Verankerung der Strategien in der Bevölkerung und zur erfolgreichen Umsetzung von Maßnahmen bei. Mit der Annahme der Volksinitiative „Sichere Velorouten für Zürich“ ist eine aus Sicht der städtischen Verkehrspolitik wichtige Entscheidung für die Förderung des Fahrradverkehrs getroffen worden.

Besondere Maßnahmen

- Zufahrtskontrollen in die Innenstadt durch Parkraumbewirtschaftung und -bepreisung
- Programm „Sichere Velorouten“ mit Radschnellrouten, Verlängerung ÖPNV-Linien
- konsensorientierter Planungsansatz mit informeller Beteiligung
- dezidiertes Monitoring, jedoch mit abnehmender Intensität



Zürich, Bullingerplatz (Foto: Stadt Zürich 2023)

Delft ist eine Universitätsstadt und Teil der Metropolregion und Verwaltungspartnerschaft Rotterdam Den Haag. Durch die zentrale Lage kann Delft Interessen gegenüber den wesentlich größeren Nachbarstädten Rotterdam und Den Haag behaupten, wenn es um raumstrukturelle Fragestellungen geht. Als Reaktion auf zu viele Verkehrstote und mit dem Wunsch historische Städte zu erhalten, förderten Delft und andere niederländische Städte bereits seit den 1960er-Jahren das Fahrrad als Alternative zum Pkw. So entstand bis heute ein lückenloses Netz hierarchisch angeordneter Fahrradwege zusammen mit Abstellanlagen und Übergangspunkten zum ÖPNV. Zur Unterstützung dieser Maßnahmen der Stadt benötigte es Einschränkungen des Pkw durch die Gestaltung autofreier Zonen in der Innenstadt

und Tempobeschränkungen werden sowohl von der gesamten Stadtverwaltung als auch von den Regierungsparteien akzeptiert. Grund hierfür ist auch, dass seit 1998 die Studierendenpartei STIP Teil der kommunalen Koalition ist. Die Planungsphilosophie der Stadt Delft hat sich im Laufe der letzten Jahre gewandelt. Die Verwaltung ist nach einem integrierten Ansatz organisiert, nach welchem verschiedene Abteilungen eng zusammenarbeiten. Ein Beispiel hierfür sind die Integration des Wohnungssektors und der Parkraumbewirtschaftung, wodurch ein proaktiv gesteuertes Parkraumanagement mehr und mehr eine reaktive Politikgestaltung ablöst. Ein weiteres Beispiel ist die Organisation des Fachbereichs für Mobilität, der andere Bereiche bei Aufgaben mit thematischen Schnittmengen aktiv unterstützt.

Besondere Maßnahmen

- großflächige Ausweitung autofreier Innenstadtzonen
- proaktives kameraüberwachtes Parkraumanagement, hohe Gebühren fürs Parken in der Innenstadt in Verbindung mit Parkhäusern am Rand der Innenstadt
- hierarchisches und lückenloses Radverkehrsnetz, Verknüpfung mit ÖPNV
- ämterübergreifende Projektgruppen zu verschiedenen Themen



Delft, parkplatzfreie Innenstadt (Foto: Fraunhofer ISI)

Umeå nimmt als peripher und weit nördlich gelegene Universitätsstadt in Schweden mit strengen klimatischen Bedingungen eine Sonderstellung unter den ausgewählten Modellkommunen ein. Die Stadt legt Schwerpunkte auf einen gut ausgebauten ÖPNV zur Bedienung des großen Umlands als auch auf eine lebenswerte sowie fuß- und radverkehrsfreundliche Gestaltung der Innenstadt. Mit einer prognostizierten Verdopplung der Bevölkerung bis 2050 greifen hier Mobilitäts- und Raumentwicklungskonzepte eng ineinander. Umeå verbindet dies mit einer gendergerechten Gestaltung der Infrastrukturen. Gemäß einer Evaluierung aus dem Jahr 2021 reichen die aktuell geplanten Maß-

nahmen von Umeå nicht aus, um das gesteckte Modal-Split-Ziel von 65 % im Umweltverbund bis 2025 zu erreichen. Hemmende Faktoren für die Zielerreichung sind unter anderem die langen und schneereichen Winter, das zersiedelte Umland und die unterschiedlichen politischen Mehrheiten in Umeå und Schweden. Trotz des weitläufigen und zersiedelten Umlands und des schnellen Wachstums der Stadt und Region Umeå, konnte der öffentliche Verkehr den Modal Split seit 2005 jedoch halten. Dies ist auf die kontinuierliche und saisonale Anpassung des Bussystems und die Nachfrage sowie auf die Entwicklung von abgestimmten Linien- und Siedlungskonzepten zurückzuführen.

Besondere Maßnahmen

- Konzept der 5-km-Stadt mit Nachverdichtung bei erwarteter Verdopplung der Bevölkerung
- Umwidmung, Rückbau und Umgestaltung einer Durchgangsstraße
- Priorität auf Ausbau des Busverkehrs zur Bedienung des zersiedelten Umlands
- fahrrad- und fußverkehrsfreundliche Umgestaltung der Innenstadt
- gendergerechte Infrastrukturplanung
- enge Kooperation innerhalb städtischer Behörden
- Beteiligung der Bevölkerung über direkten Kontakt und digitale Tools



Gendergerechte Eisenbahnunterführung in Umeå (Foto: Fraunhofer ISI)

Pontevedra ist auch wegen der aus der Not heraus initiierten und konsequent durchgeföhrten Politik zur Flächenaufwertung ein spannendes Beispiel für die Umsetzung einer verkehrsreduzierten Innenstadt. Nachdem in den 1990er-Jahren zunehmend Menschen wegen mangelnder Aufenthalts- und Lebensqualität aus der verkehrlich überlasteten Altstadt weggezogen sind, gewann der heutige Bürgermeister Miguel Anxo im Jahr 1999 die Gemeinderatswahlen mit einem ambitionierten Programm zur Rückgewinnung des öffentlichen Raums für die Menschen. Eine Kermaßnahme stellen Fußgängerzonen (Zonas peatonales) mit Durchfahrtsverboten und der Beschränkung der Parkdauer auf 15 Minuten dar. Fuß-, Fahrrad- und ÖPNV-Verkehre genießen Priorität, der private Pkw steht am untersten Ende der Priorisierung. Flankiert wurde diese Maßnahme durch die Aufwertung der Aufenthaltsqualität, zum Beispiel durch Gebäudesanierung,

Veranstaltungen und Barrierefreiheit. In Pontevedra ist es gelungen, den Pkw-Verkehr weitgehend aus der Innenstadt zu verdrängen. Informationstafeln mit Gehzeiten zu relevanten Zielen, Tiefgaragen und zusätzlich eingerichtete und teilweise kostenlose Parkplätze um die Innenstadt herum machen diese trotz schwach ausgeprägtem ÖPNV fußläufig gut erreichbar. Durch weniger Unfälle und Umweltbelastung sowie eine deutlich erhöhte Aufenthaltsqualität wurden Einzelhandel, Gastronomie und Tourismus gefördert. Außerdem konnte damit der Wegzug junger Menschen gestoppt und sogar umgekehrt werden. Die Fortführung dieser positiven Entwicklung ist jedoch kein Selbstläufer. Noch immer gibt es Opposition gegen diese Entwicklung und es bedarf großer Anstrengungen, zu vermeiden, dass ungeahndete verkehrliche Regelverstöße zu einem Aufweichen der gegenseitigen Rücksichtnahme in gemeinsam genutzten Flächen führen.

Besondere Maßnahmen

- Umgestaltung der Innenstadt zu einer Fußgängerzone mit Durchfahrtssperren, der Umwidmung von Parkplätzen und Beschränkung der Parkdauer – dafür mit kostenfreien Parkplätzen am Strand
- Entfernung von Bordsteinen zur Signalisierung der Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmenden
- maximal Tempo 30 im gesamten Stadtgebiet
- Fußwegekarten „MetroMinuto“ mit Gehzeiten zu den wichtigsten Zielen
- Transformationsmodell mit den Menschen im Mittelpunkt, Mobilität als integraler Bestandteil eines umfassenden Stadtentwicklungskonzepts



Pontevedra, Rua Michelena (Foto: Fraunhofer ISI)

Villach als peripher gelegene Mittelstadt hat sich im Rahmen seines Stadtentwicklungskonzepts das Ziel gesetzt, über die gezielte Förderung der sanften und smarten Mobilität zu einer Fahrradstadt zu werden und dabei Umlandgemeinden in die erarbeiteten Lösungskonzepte zu integrieren. Die Stadt hat einige Begegnungs- und Fußgängerzonen eingerichtet und konnte durch Pilotversuche deren Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen. Im Vergleich zu anderen Städten in Kärnten, hat Villach den niedrigsten Motorisierungsgrad. Eine Herausforderung für die Stadt ist das große Einzugsgebiet: Der Radius ist doppelt so groß wie das dicht besiedelte Kerngebiet. Es gibt viele ver-

einzelte Dörfer, deren Bevölkerung an die Stadt angebunden werden muss. Die Maßnahmen im Mobilitätskonzept von Villach waren bislang nicht ausreichend konkretisiert. Diese Konkretisierung der Zielsetzungen wird nun im neuen Radkonzept vorgenommen. Die Erfahrung in Villach zeigt, dass gut und professionell durchgeführte Pilotprojekte zu einer erhöhten Akzeptanz von Maßnahmen führen können. Beispielsweise bieten Baustellen die Gelegenheit, temporär Maßnahmen zu testen, ohne dass es zu nennenswerten Widerständen kommt. Des Weiteren achtet Villach in der Kommunikation besonders darauf mit Gegenargumenten bedacht und adäquat umzugehen.

Besondere Maßnahmen

- Einrichtung von Begegnungs- und Fußgängerzonen, Ausbau von Tempo-30-Zonen
- Ausbau des ÖPNV durch Optimierung und Anpassung zur Einbindung des zersiedelten Umlands
- Ausbau geteilter Mobilitätsdienste
- Kommunikationsprogramme für nachhaltige Mobilität
- Radverkehrskonzept mit gezielten Pilotprojekten zur Schaffung von Akzeptanz



Villach, Begegnungszone Lederergasse (Foto: INFRAS)

Zentrale Erkenntnisse

Mehr Lebensqualität für die lokale Bevölkerung durch die Rückgewinnung und Aufwertung des Straßenraums lässt sich als übergeordnetes Ziel und Handlungsmaxime in allen Fallstudien festhalten. Um die Interessen der einpendelnden Bevölkerung zu berücksichtigen und Verkehrsströme innerstadtverträglich zu gestalten, verfolgen Städte in einem dicht besiedelten Umland wie Paris, Delft und Pontevedra eine regional abgestimmte Gesamtentwicklungsstrategie. Kommunikation und die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger, offene, innovationsfreundliche Verwaltungsstrukturen und ein ermöglichernder Rechtsrahmen mit weitgehendem Freiraum der Kommunen zur Gestaltung der Mobilitätspolitik und des öffentlichen Raums sind hierfür entscheidende Voraussetzungen.

Alle Fallstudien setzen auf eine angebotsorientierte Mobilitätspolitik mit Pull-Maßnahmen zur Stärkung des ÖPNV sowie des Rad- und Fußverkehrs. Insbesondere die Bedeutung des öffentlichen Verkehrs steigt mit der Stadtgröße, der Verflechtung mit dem Umland sowie mit klimatischen Bedingungen, welche das ganzjährige Radfahren erschweren. Stereotypische Muster wie ÖPNV-, Fahrrad- oder Fußverkehrsstädte lassen sich bei den Fallstudien nur mit Einschränkungen ablesen, da in der Regel alle drei Elemente, in unterschiedlicher Intensität, verfolgt werden.

Städte mit einem starken Leitbild wie Delft, Paris, Pontevedra oder Wien setzen bei restriktiven, push-orientierten Strategien über die Umverteilung des Straßenraums, zufahrtsbeschränkte Zonen, Tempobeschränkungen oder Parkraummanagement auf eine aktive Reduktion des MIV. Diese Strategien werden jedoch nicht von allen untersuchten Städten in

gleicher Intensität verfolgt. Über eine breite Beteiligung abgestimmte Leitbilder können helfen, der Bevölkerung die Notwendigkeit beschränkender Maßnahmen zu vermitteln.

Über alle Modellkommunen hinweg sind die folgenden Erkenntnisse besonders relevant:

- Alle analysierten Beispielstädte setzen auf den **Rad- und Fußverkehr als wichtige Alternative zum MIV**. Jedoch verfolgen nur Zürich (aktiv) und Villach (perspektivisch) den Aufbau eines strukturierten Radverkehrsnetzes mit hierarchisch gegliederten Infrastrukturen nach dem Vorbild von Delft. Ebenso wird die in den Niederlanden wichtige und gute Anbindung des Radverkehrs an den öffentlichen Verkehr (ÖV) lediglich von Zürich explizit benannt.
- Der **Ausbau des ÖPNV in den Innenstädten** zusammen mit der Anbindung von Stadtrand und Umland mit dem Regionalverkehr stellt eine zweite wichtige Säule für die Gestaltung nachhaltiger Verkehrssysteme dar. Taktverdichtungen und neue Linien spielen dabei vor allem für den ein- und auspendelnden Verkehr eine zentrale Rolle.
- Eine in allen untersuchten Modellkommunen wiederkehrende Pull-Maßnahme ist die Verkehrsberuhigung von Straßen und Innenstadtquartieren mit einer **Aufwertung und Neuverteilung des öffentlichen Raums**. Konzepte wie Quartiersblöcke können dabei je nach Situation und Planungsziel mit schnell und kostengünstig umsetzbaren, einfachen Verkehrsberuhigungsmaßnahmen oder als Teil eines umfassenden Programms zur Stadtgestaltung errichtet werden.
- Als zentrale Push-Faktoren benennen viele der Fallstudien **Geschwindigkeitsbegrenzungen** (bis auf 10 km/h in den Innenstadtquartieren von Pontevedra und Paris) und **Beschränkungen des Durchgangsverkehrs** etwa durch Abbiegeregeln, Modalfilter und ein proaktives Parkraummanagement (Pontevedra, Delft, Wien, Zürich). Die Bewirtschaftung des öffentlichen Parkraums verfolgen lediglich Paris, Delft und Wien explizit. Mit einem Fokus auf das Besucher- und Kurzzeitparken wird die lokale Bevölkerung dabei gegenüber auswärtigen Kfz-Nutzenden insbesondere in Paris bevorteilt.
- Die **Neustrukturierung des Verkehrsraums mit Einschränkungen für den Kfz-Verkehr** findet sowohl lokal durch städtebauliche Maßnahmen als auch durch den Rückbau bedeutender Verkehrsadern mit überregionaler Bedeutung statt. Wie im Fall von Umeå oder Pontevedra bedarf dies Umwidmungen nationaler oder regionaler Straßen in die Zuständigkeit der Kommune über Aushandlungsprozesse mit den zuständigen überörtlichen Behörden.

Bewertung von Strategiepfaden und zugehörigen Maßnahmenpaketen

Um die potenziellen Wirkungen und die Übertragbarkeit der Strategiepfade auf Deutschland einzuschätzen, wurde eine strukturierte Bewertungsmethodik angewendet. Diese basiert auf sechs Dimensionen, die sich auf die Bewertung der Wirksamkeit, Machbarkeit und Akzeptanz sowie jeweils einen konservativen und einen auf das Entwicklungspotenzial ausgelegten Bewertungsansatz stützen. Der konservative Bewertungsansatz schätzt die Potenziale von Maßnahmen zur Verkehrsreduktion unter der Berücksichtigung schwieriger Rahmenbedingungen vorsichtig ein. Der auf das Entwicklungspotenzial ausgerichtete Ansatz unterstellt dagegen eine stärkere Entfaltung erwünschter Wirkungen unter positiven Rahmenbedingungen.

Die Bewertung wurde unabhängig durch die Mitglieder des Projektteams durchgeführt. Zusätzlich wurden für ausgewählte Maßnahmen Einschätzungen im Rahmen eines Workshops mit einem forschungsbegleitenden Projektbeirat eingeholt. Dadurch lagen für jedes Maßnahmenpaket bis zu sechs Bewertungen vor. Ziel dieses qualitativen Bewertungsansatzes war es, die in den Fallstudien identifizierten erfolgreichen Strategien in Bezug auf ihr Verhältnis von Aufwand zu potenzieller Wirkung zu klassifizieren und ihre Übertragbarkeit auf deutsche Kommunen einzuschätzen.

Die Analysen zeigen insgesamt deutliche Unterschiede zwischen den beiden Bewertungsansätzen über alle Strategiepfade hinweg. Dies unterstreicht, dass die Umsetzbarkeit und die erwarteten Wirkungen der in den europäischen Fallstudien erprobten Maßnahmen stark von den lokalen Gegebenheiten sowie der Form und dem Umfang ihrer Implementierung abhängen. Die nachfolgenden Abschnitte stellen die möglichen

Strategiepfade in der urbanen Mobilitätsgestaltung und deren Bewertung dar.

Push- und Pull-Strategien

Maßnahmen zur Verbesserung, Verlagerung und Vermeidung von Verkehr lassen sich in Push- und Pull-Maßnahmen unterscheiden. Für eine Verkehrsreduktion in Innenstädten könnte eine Pull-Strategie bedeuten, dass der Umweltverbund so attraktiv ausgebaut wird, dass er mehr Kunden anzieht. Dadurch soll die Motivation gesteigert werden, vom Auto umzusteigen. Eine Push-Strategie macht im Zuge dessen den MIV unattraktiver und induziert damit eine Verkehrsverlagerung. Die Maßnahmenbündel „Quartiersgestaltung und Regulierung des MIV“ können der Push-Strategie zugeordnet werden, während die „Stärkung des Umweltverbunds“ überwiegend als Pull-Strategie eingeordnet werden kann. Push- und Pull-Maßnahmen lassen sich dabei nicht in jedem Fall trennen, sondern treten mitunter als zwei zusammenhängende Aspekte einer Maßnahme auf.

Unter Verkehrsplanerinnen und Verkehrsplanern herrscht weitgehender Konsens darüber, dass nur die Kombination von Push- und Pull-Maßnahmen deutliche Verhaltensänderungen in der Verkehrsmittelnutzung bewirken kann. Hekler et al. (2022) und Banister (2008) schlagen vor, Push- und Pull-Maßnahmen in Paketen zu kombinieren, um die Wirksamkeit und Akzeptanz nachhaltiger Verkehrspolitik zu erhöhen. In der politischen Praxis ist jedoch eine Pull-Strategie beliebter, weil diese – im Gegensatz zur Push-Strategie – weniger öffentlichen Widerstand erzeugt (vgl. Bardal/Gjertsen/Reinar 2020; Eriksson/Garvill/Nordlund 2008). Der einseitige Fokus auf Pull-Maßnahmen ist nicht

unproblematisch, weil eine Angebotsausweitung des öffentlichen Verkehrs nicht automatisch zu einer Reduktion des MIV führt.

Kuss/Nicholas (2022) sichteten knapp 800 Dokumente über die reduzierte Autonutzung (369 wissenschaftliche Artikel und 407 Fallstudienberichte). Die Autorinnen fanden hieraus nur 24 Dokumente, die die reduzierte Autonutzung angemessen quantifizierten. Von diesen waren wiederum nur zehn von Fachpersonen begutachtete Studien (Peer-Review). Unterschieden wird in Wirkungen auf das Stadtzentrum, auf die pendelnden Beschäftigten, auf Universitäten und Schulen sowie in Wohngebieten. Als Fazit davon lässt sich schlussfolgern, dass die preislichen Maßnahmen die größten Wirkungen für die Reduktion des Pkw-Verkehrs im Stadtraum erzielen, gefolgt von Zufahrtsbeschränkungen und Parkraummanagement. Eine 2023 am Fraunhofer ISI durchgeführte Masterarbeit (Röckert 2024), die Interviews mit Fachpersonen in drei Kommunen durchführte, kommt zu ähnlichen Ergebnissen.

Axsen und Wolinetz (2021) untersuchen in einer Meta-Analyse die Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmen auf die MIV-Fahrleistung (s. Abbildung 2). Die Metastudie zeigt deutlich die vergleichsweisen hohen Wirkungen preislicher Maßnahmen. Die stärkste Wirkung entfaltet eine Kombination von Push- und Pull-Maßnahmen. Es handelt sich um eine gemischte Strategie aus Straßenbenutzungsgebühren, verbessertem ÖPNV und kompakter Bebauung, welche die jährliche Pkw-Verkehrsleistung über einen Zeitraum von 10 Jahren um 7–23 % und über 30 Jahre um 15–26 % senken kann.

In der Regel setzen erfolgreiche Strategien sowohl auf Push- als auch auf Pull-Maßnahmen, wobei zum Beispiel die Städte Paris und Umeå die Reihenfolge von Maßnahmen aus beiden Säulen für eine hohe Akzeptanz als entscheidend ansehen. Push-Maßnahmen ergreifen diese beiden Städte erst dann, wenn die Alternativen zum MIV schon so weit bereitgestellt worden sind, dass deren Vorteile für die Menschen bereits sichtbar bzw. bewusst wahrnehmbar sind. Allgemein gilt: Restriktionen des MIV müssen gut kommuniziert, als angemessen wahrgenommen und vom Ausbau alternativer Mobilitätsformen flankiert sein.

Die sieben europäischen Fallstudien liefern wertvolle Hinweise auf mögliche Pfadabhängigkeiten, Prioritätensetzungen sowie den Einfluss einiger zentraler Eigenschaften wie Gemeindegröße, Umlandbeziehungen, Klimaeinflüsse, den Rechtsrahmen und die politischen Strukturen vor Ort. Aus den Fallstudien wurden hierzu 16 Maßnahmengruppen und Querschnittsfelder in drei Strategiepfaden herausgearbeitet.

Strategiepfad „Quartiersgestaltung und Regulierung des MIV“

Der Strategiepfad „Quartiersgestaltung und Regulierung des MIV“ setzt sich aus einer Verbesserung von Angebo-

ten (Pull-Maßnahmen) sowie dafür notwendigen Einschränkungen für den MIV (Push-Maßnahmen) zusammen. Beispiele hierfür sind die Aufwertung von Quartieren in Innenstadtlagen und die Umgestaltung von öffentlichen Plätzen unter Einschränkung des fließenden und ruhenden MIV oder verkehrsberuhigende Maßnahmen zur Erhöhung von Aufenthaltsqualität, Fußverkehrsfreundlichkeit und Sicherheit. Als zentrale Push-Faktoren benennen die Fallstudien mehrheitlich örtliche Tempobeschränkungen bis zu 10 km/h (Pontevedra, Paris), Beschränkungen des Durchgangsverkehrs etwa durch Abbiegeregeln und ein proaktives Parkraummanagement

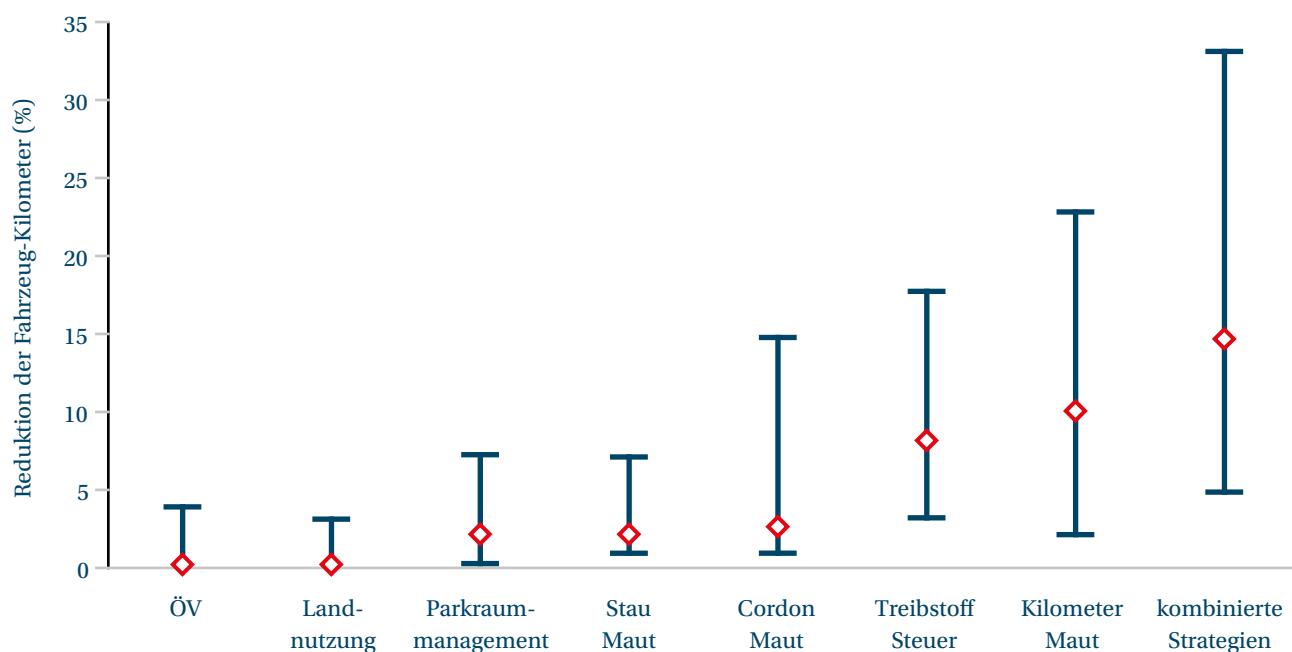


Abbildung 2: Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmen auf die MIV-Fahrleistung (Quelle: Axsen/Wolinetz 2021)

(Pontevedra, Delft, Wien, Zürich, Paris) mit steuernden Gebührenordnungen (Delft, Paris, Wien). Der Rückbau von Kfz-Straßen oder -Fahrspuren findet sowohl lokal durch städtebauliche Maßnahmen als auch mit überregionaler Bedeutung durch den Rückbau bedeutender Verkehrsadern statt. Wie im Fall von Umeå oder Pontevedra bedarf dies Umwidmungen nationaler oder regionaler Straßen in die Zuständigkeit der Kommune. Tabelle 2 fasst die für die Bewertung ausgewählten Maßnahmen im Strategiepfad „Quartiersgestaltung mit Restriktionen für den MIV“ zusammen.

Bewertung der Wirksamkeit

Bei der Umsetzung einer Quartiersgestaltung mit hoher Aufenthaltsqualität und einem attraktiven Mobilitätsangebot können Maßnahmen zur Reduzierung des MIV zu erheblichen Verkehrsverlagerungen und Emissionsreduktionen beitragen, wobei preisliche Instrumente die stärkste Wirkung zeigen.

Für die einzelnen Maßnahmen lässt sich die Wirksamkeit folgendermaßen bewerten:

- Lebenswerte Quartiersgestaltung:** Die Umgestaltung von Quartieren kann, ähnlich der Superblocks in Barcelona, der Supergrätzl in Wien oder dem Superblock West in Stuttgart, schnell und kostengünstig umgesetzt werden. Maßnahmen wie Durchfahrtssperren, Begrünung und Umwidmung von Straßenparkplätzen reduzieren den Autoverkehr und erhöhen die Aufenthaltsqualität. Durch Quartiersgaragen oder eine Kooperation mit Parkhausbetreibern nach dem Wiener Vorbild müssen diese Maßnahmen dabei nicht zulassen des Kfz-Verkehrs gehen. Besonders außerhalb der Innenstadtlagen hängt die Nutzung und Belebung des umgestalteten Raums zudem auch von sozialen Faktoren wie Altersstruktur, ökonomischem Status oder Nachbarschaftsnetzwerken ab.

- Zufahrtsbeschränkungen und Rückbau von Hauptrouten:** Niedrig- oder Nullemissionszonen reduzieren die Fahrleistung und Luftschadstoffemissionen, jedoch gibt es wenig belastbare Forschung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen. Stadtweite Maßnahmen wie Ampelsteuerungen zur Zufahrtskontrolle wie beispielsweise Pförtnerampeln um Stuttgart oder Fahrverbote für bestimmte Fahrzeugklassen zeigen lokal Wirkung. Der Rückbau von Hauptverkehrsstraßen ermöglicht die Verbesserung der Aufenthaltsqualität und kann zu einer Modal-Shift-Wirkung beitragen.

- Parkraummanagement:** Maßnahmen wie höhere Parkgebühren, die Reduzierung von Stellplätzen und Bewohnerparken reduzieren den Pkw-Verkehrsanteil signifikant. Die Reduktion des Parksuchverkehrs trägt zur Verkehrsberuhigung bei und ermöglicht eine effizientere

Handlungsfeld	Maßnahmen und Elemente der Ausgestaltung
Quartiersaufwertung mit Beschränkung des MIV	Lebenswerte Quartiersgestaltung mit notwendigen Einschränkungen des MIV: Programme zur Aufwertung von Quartieren, Einrichtung von Schulstraßen, Ausdehnung von Fußgängerzonen etc.
	Rückbau von Hauptrouten des MIV für mehr Aufenthaltsqualität und zur Verbesserung des Fuß- und Radverkehrs: Durchgangs- und Einfallstraßen, zentrale Knotenpunkte, auch Bundes- und Landesstraßen
	Gezielte Regulierung des Quell-, Ziel- und Durchgangsverkehrs: Flächendeckende Geschwindigkeitsbegrenzung, Einfahrtkontrollen etc.
Parkraummanagement und Parkgebühren	Konsequentes Parkraummanagement an Straßen: Kontinuierliche Reduktion von Parkplätzen, Erhöhung und Differenzierung von Parkgebühren nach Größe und Wohnstatus
	Bereitstellung alternativer Parkmöglichkeiten: Kostenreduzierte Parkplätze am Stadtrand, Verknüpfung zum ÖPNV; Nutzung von Parkhäusern in der Innenstadt etc.

Tabelle 2: Ausgestaltung des Strategiepfads „Quartiersgestaltung und Restriktionen des MIV“ (Quelle: Fraunhofer ISI/INFRAS)

Flächennutzung. Für eine hohe Wirksamkeit muss das Parkraummanagement jedoch mit Kontrollen und der Ahndung von Verstößen begleitet werden.

- **Tempolimits:** Tempo 30 wird von vielen deutschen Kommunen zur Reduktion der Lärmbelastung sowie zur Erhöhung sowohl der subjektiv empfundenen als auch der objektiven Verkehrssicherheit angewandt. Niedrigere Geschwindigkeiten tragen damit bei geringen Kosten zu mehr Aufenthaltsqualität und der Attraktivität des nichtmotorisierten Verkehrs bei. Reduzierte Pkw-Zulassungszahlen und Modal-Split-Verlagerungen stellen sich eher langfristig ein. Flächendeckende Tempobeschränkungen in Kombination mit dem Ausbau von Fußwegen, Radinfrastruktur und ÖPNV, also Push- und Pull-Maßnahmen, sind hierfür förderlich.
- **Preisliche Instrumente** wie flächendeckende Parkraumbewirtschaftung oder City-Maut-Ansätze wirken am stärksten auf die Pkw-Fahrleistung und reduzieren den Autoverkehr innerhalb der betroffenen Zone erheblich. Zwar findet City-Maut in keiner der sieben Beispielstädte Anwendung, jedoch liegen hierfür, im Gegensatz zur Parkraumbewirtschaftung, klare Evaluierungsergebnisse aus europäischen Städten vor. Die Reduktion der Pkw-Fahrleistung bewegt sich danach zwischen -33 % in London bis -12 % in Göteborg. Durch Verwendung der Einnahmen für den Umweltverbund kann dessen Attraktivität und Nutzung deutlich gesteigert werden. Die europäischen City-Maut-Systeme deuten auf positive Wirkungen für die Belebung

der Innenstädte, für den Einzelhandel und den Wirtschaftsverkehr hin. Umwegfahrten um die bepreiste Zone und die Wahl entfernterer Ziele sind zwar belegbar, spielen in der verkehrlichen Bilanz jedoch keine große Rolle. Die Erfahrungen mit City-Maut-Systemen können als Hinweis auf die Effekte konsequenter Parkraumbewirtschaftung betrachtet werden, wobei bei letzterer die Verfügbarkeit privaten Parkraums zu berücksichtigen ist.

Bewertung der Machbarkeit

Die Umsetzung vieler Maßnahmen scheitert an rechtlichen Restriktionen und finanziellen Hürden. Deshalb sind hinsichtlich der Machbarkeit der Maßnahmen in diesem Strategiepfad die folgenden Punkte zu beachten:

- **Politische Unterstützung als ermöglichernder Faktor:** Eine erfolgreiche Umsetzung wirksamer Strategien für verkehrsreduzierte Innenstädte erfordert eine konsequente Unterstützung durch Bund und Länder, eine schrittweise Einführung und eine gute Kommunikation. Um hierfür Maßnahmen in einem größeren Umfang umsetzen zu können, benötigen Kommunen mehr Handlungsspielraum und finanzielle Mittel.
- **Rechtliche Einschränkungen:** Die StVO begrenzt großflächige Tempo-30-Zonen und erschwert Zufahrtsbeschränkungen. Eine weitere Novellierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen ist erforderlich. Ebenso fehlen bislang die rechtlichen Grundlagen, um Möglichkeiten zur Einführung von City-Maut-Systemen nach den Vorbildern von London, Stockholm, Göteborg oder Mailand

als Ergänzung oder Alternative zur Parkraumbewirtschaftung zu schaffen.

- **Kosten und Planungsaufwand:**

Städtische Umgestaltungsmaßnahmen sind oft teuer und erfordern eine langfristige Finanzierung. Die Generierung zusätzlicher Einnahmen über preisliche Instrumente kann die Finanzierung baulicher Maßnahmen, technischer Installationen oder von Kontrollsystmen unterstützen. Die Umsetzung wirksamer Maßnahmen benötigt eine langfristige Vorbereitung mit Strategieentwicklung, Beteiligung und Pilotprojekten.

Bewertung der Akzeptanz

Die Akzeptanz verkehrsreduzierender Maßnahmen wird maßgeblich durch eine transparente Kommunikation, eine schrittweise Einführung und sichtbare Vorteile für die Bevölkerung beeinflusst. Die Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung unter der Bewohnerschaft der 20 größten deutschen Städte des Fraunhofer ISI aus 2023 (Krauß et al. 2024) zeigen, dass sich Präferenzen in Hinblick auf unterschiedliche Maßnahmen deutlich unterscheiden können. Abbildung 3 fasst die Ergebnisse aus Krauß et al. (2024) zusammen.

Mit Berücksichtigung weiterer Details dieser Erhebung lassen sich folgende Aussagen zur Akzeptanz der Maßnahmen vor und nach deren Implementierung treffen:

- **Hohe Akzeptanz für Quartiersaufwertungen:** Maßnahmen zur Aufenthaltsqualität (zum Beispiel mehr Außengastronomie, Grünflächen) werden häufig positiv wahrgenommen, insbesondere wenn sie nur geringe Einschränkungen mit sich bringen. Die Akzeptanz steigt,

wenn sie bereits beim Neubau oder in Stadtzentren erfolgt. Für Durchgangsstraßen fehlt jedoch häufig die Zustimmung.

Kontroversen um Parkraumbewirtschaftung: Erhöhte Parkgebühren stoßen mit einer Ablehnungsquote über 60 % zunächst auf Widerstand. Deren Akzeptanz steigt jedoch nach der Einführung, wenn die Vorteile durch eine gute Gestaltung des öffentlichen Raums und durch weniger Parksuchverkehr sichtbar werden. Diese Befragungsergebnisse werden durch Befunde der City-Maut-Systeme in London und Stockholm gestützt. Diese zeigten anfangs starke Ablehnung, jedoch nach der Einführung eine meist steigende Akzeptanz insbesondere der Bewohnerinnen und Bewohner innerhalb der Mautzonen. Einpendelnde, die auf den Pkw angewiesen sind, profitieren oft nur teilweise von Verbesserungen im Umweltverbund.

- Flächendeckendes Tempo 30 umstritten:** Während viele Kommunen die flächendeckende Einführung von Geschwindigkeitsbeschränkungen unterstützen, ist die Akzeptanz in der Bevölkerung mit 37 % Zustimmung gegenüber 55 % Ablehnung gespalten. Als begleitende Maßnahmen können der Ausbau von Rad- und Fußverkehr, die Aufwertung von Flächen und gezielte Kommunikationsstrategien die Zustimmungswerte jedoch positiv beeinflussen.
- Konflikte zwischen Innenstadt und Region:** Verkehrsbeschränkende Maßnahmen in Innenstädten treffen die einpendelnden Verkehre in eng vernetzten Regionen besonders, werden von regionalen Mobilitätsplänen in der Regel jedoch nur nachrangig berücksichtigt. Für breit akzeptierte Maßnahmen sollten strategische Planungsverfahren das Umland mit einbeziehen.

Strategiepfad „Ausbau und Förderung des Umweltverbunds“

Der Strategiepfad „Ausbau und Förderung des Umweltverbunds“ setzt auf die Beeinflussung des Mobilitätsverhaltens durch angebotsseitige Pull-Maßnahmen. Hierzu zählen der Ausbau von Fuß- und Radverkehr, ÖPNV, geteilte Mobilität, deren Verknüpfung sowie Kommunikation, Mobilitätsmanagement und betriebliche finanzielle Anreize wie Fahrrad-Leasing-Programme oder vergünstigte ÖPNV-Tickets. Unter den Maßnahmen der Fallstudien-Städte sind das hierarchisch gegliederte lückenlose Radverkehrsnetz Delft oder die konsequente Förderung des ÖPNV in Wien und Zürich als beispielhafte Erfolgsmodelle zu nennen. Es ergeben sich folgende Handlungsstränge (s. Tabelle 3):

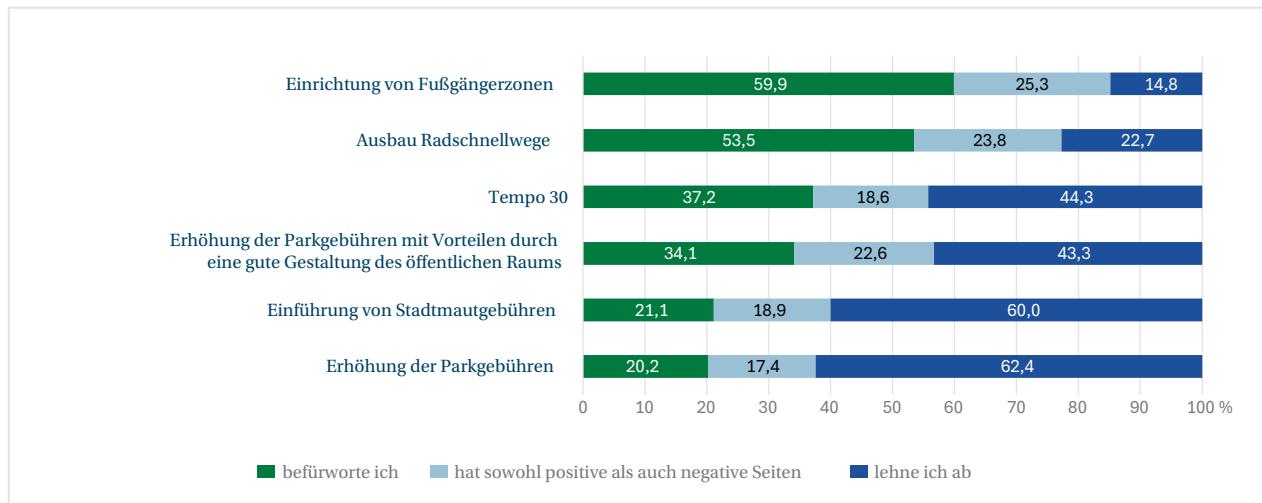


Abbildung 3: Akzeptanz ausgewählter Maßnahmen in deutschen Großstädten (Angaben in %, Quelle: Krauß et al. 2024)

Bewertung der Wirksamkeit

Der Ausbau des Umweltverbunds trägt zur Verlagerung des Verkehrs auf nachhaltige Alternativen bei, hat aber alleine nur begrenzte Wirkung auf die Reduktion des MIV. Entscheidende Punkte für eine effektive Kombination aus Push- und Pull-Maßnahmen ergeben sich dabei aus den folgenden Überlegungen zu den einzelnen Maßnahmenpaketen:

- **ÖPNV-Ausbau:** Verbesserungen des öffentlichen Verkehrs bewirken allein nur geringe Verlagerungen vom MIV auf den ÖV. Ohne restriktive Maßnahmen für den Pkw-Verkehr führt der Kapazitätsgewinn im ÖPNV eher zu einer generellen Zunahme der Verkehrsmenge als zu einer starken Verlagerung vom MIV.
- **Kostenloser ÖPNV:** Dies führt zu einer deutlichen Steigerung der ÖV-Nutzung, hat jedoch nur geringe

Effekte auf die Reduzierung des Autoverkehrs, da viele der neuen ÖV-Nutzenden zuvor zu Fuß oder mit dem Fahrrad unterwegs waren.

- **ÖPNV-Priorisierung:** Maßnahmen wie Busspuren und Ampelbevorrechtigung können den ÖV kurzfristig attraktiver machen, während großflächige Netzerweiterungen oft langwierige Planungs- und Bauprozesse voraussetzen.
- **Radverkehrsförderung:** Ein konsequenter Ausbau des Radverkehrsnetzes kann zu signifikanten Verlagerungen vom MIV führen, insbesondere wenn durchgängige, baulich geschützte Radwege geschaffen und dabei Flächen des Pkw-Verkehrs umverteilt werden. Einzelmaßnahmen wie Pop-up-Radwege haben jedoch nur eine begrenzte Wirksamkeit.

- **Fußverkehrsförderung:** Die Umgestaltung von Straßenräumen zugunsten des Fußverkehrs kann die Aufenthaltsqualität verbessern und den Autoverkehr reduzieren. Eine effektive Maßnahme ist die Kombination mit Parkraumbewirtschaftung und Verkehrsberuhigung, um zugängliche Flächen für den Fußverkehr zu sichern.

- **Sharing-Angebote:** Stationsbasiertes Carsharing und Ridetooling können den Pkw-Besitz reduzieren, wenn sie mit restriktiven Maßnahmen für den MIV kombiniert werden. Free-Floating-Angebote haben hingegen oft keinen unmittelbaren Effekt auf eine Veränderung der Pkw-Nutzung.

Handlungsfeld	Maßnahmen und Elemente der Ausgestaltung
Stärkung von Radverkehr und geteilter Mobilität	<p>Stadtweit hierarchische Radverkehrsnetze durch Flächenumverteilung: Schnellverbindungen, Hauptrouten und Verteilnetze durchgängig von Tür zu Tür, Entschärfung von Konflikten mit dem MIV, Vorrangregelungen an Kreuzungen.</p> <p>Förderung des Radverkehrs als Teil des Umweltverbunds: Massiver Ausbau von Leihsystemen für Fahrräder, E-Bikes, Lastenräder, etc.; Sicheres Parken besonders an ÖV-Haltestellen, Servicestationen, Fahrrad-Leasing-Programme, Kommunikationsstrategien, etc.</p> <p>Ausbau und Bewerbung dezidierter Fußverkehrsnetze: Beseitigung von Barrieren, Schaffung von Durchgängen und kurzen Wegen für alle unter Berücksichtigung mobilitätseingeschränkter Menschen; Aufstellung von Fußverkehrsplänen; Kommunikation von Erreichbarkeiten.</p>
Ausbau von ÖPNV und Mobilitätskonzepten	<p>Ausbau und Priorisierung des ÖPNV durch Flächenumverteilung und Vorrang-Regelungen: Investition in Strecken und Haltestellen, Busspuren, Priorisierung an Kreuzungen, Aufbau von Bus-Rapid-Transit-(BRT)-Systemen und Express-Buslinien, Mobilitätshubs.</p> <p>Operative Qualitätsverbesserung und Tarifreform im ÖPNV: Optimierung von Liniennetzen, mehr Fahrzeuge und Verbindungen, Beschleunigung, Betrieb von BRT-Systemen, Tarifreduktion.</p>

Tabelle 3: Ausgestaltung des Strategiepfads „Ausbau und Förderung des Umweltverbunds“ (Quelle: Fraunhofer ISI/Infras)

Bewertung der Machbarkeit

Während Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbunds technisch gut umsetzbar sind, stehen ihrer Umsetzung oft hohe Investitionskosten, lange Planungszeiten und begrenzte kommunale Ressourcen entgegen. Deshalb sind bei den Maßnahmen in diesem Strategiepfad folgende Punkte zu beachten:

- **ÖPNV-Ausbau:** Infrastrukturmaßnahmen wie Tram- oder S-Bahn-Erweiterungen sind kosten- und zeitintensiv, während Busspuren und operative Verbesserungen wie höhere Taktfrequenzen insbesondere bei Bussen schneller umsetzbar sind. Der Ausbau des ÖPNV führt jedoch in jedem Fall zu einem steigenden Finanzierungs- und Personalbedarf. Angespannte Haushaltsslagen und Fachkräftemangel können hier erhebliche Herausforderungen darstellen.
- **Radverkehrsförderung:** Der Bau durchgängiger Radverkehrsnetze erfordert eine strategische und ganzheitliche Planung sowie die Umverteilung des Straßenraums zugunsten des MIV, was häufig auf Widerstand trifft. Schnell realisierbare Maßnahmen wie Pop-up-Radwege sind kurzfristig möglich, müssen aber langfristig verstetigt werden, um ihre volle Wirkung entfalten zu können.
- **Fußverkehrsförderung:** Maßnahmen wie Fußgängerzonen, Shared Spaces, Superblock-Strukturen oder Fußverkehrspläne können besonders dann einfach umgesetzt werden, wenn sie mit baulichen Maßnahmen kombiniert werden. Parkraumbewirtschaftung kann dabei unterstützen zusätzliche Flächen bereitzustellen.

- **Sharing-Angebote:** Die Skalierung von Carsharing und Ridepooling ist stark von regulatorischen Rahmenbedingungen und kommunaler Unterstützung abhängig. Im stationsgebundenen Carsharing stellt die Verfügbarkeit von Stellplätzen oft ein Wachstumshemmnis dar. Ein alleiniger Angebotsausbau ohne entsprechende preislöse Anpassungen oder MIV-Beschränkungen führt kaum zu einer Verhaltensänderung.

Bewertung der Akzeptanz

Die Akzeptanz für den Ausbau des Umweltverbunds ist insgesamt hoch, solange die Maßnahmen als attraktiv und alltagstauglich wahrgenommen werden. Widerstände treten insbesondere bei Umverteilungen zugunsten des Pkw-Verkehrs auf.

- **ÖPNV-Ausbau:** Eine bessere ÖPNV-Qualität wird in der Regel positiv wahrgenommen. Allerdings gibt es politische Widerstände gegen kostenintensive Infrastrukturprojekte und gegen die Einführung eines kostenlosen ÖPNV.
- **Radverkehrsförderung:** Während eine gut ausgebauten Radinfrastruktur hohe Zustimmung erfährt, stößt die Umwidmung von Fahrspuren oder Parkplätzen für den Radverkehr oft auf Widerstand. In Städten mit etablierter Fahrradkultur ist dabei eine höhere Akzeptanz zu beobachten.
- **Fußverkehrsförderung:** Die Umgestaltung von Geschäftsstraßen und Fußgängerzonen wird langfristig meist positiv bewertet, auch wenn der Einzelhandel anfänglich oft skeptisch sind.

- **Sharing-Angebote:** Carsharing- und Ridepooling-Angebote werden als Ergänzung zum Umweltverbund positiv wahrgenommen, führen jedoch nur dann zu einer tatsächlichen Reduktion des Pkw-Besitzes, wenn sie finanziell attraktiv und gut integriert sind.

Strategiepfad „Planung, Recht, Verwaltung und Beteiligung“

Der Strategiepfad „Planung, Recht, Verwaltung und Beteiligung“ umfasst Themen aus dem Bereich Governance. Diese können für die erfolgreiche Umsetzung der maßnahmenorientierten Strategiepfade entscheidend sein. Die Fallstudien zeigen, dass gerade beschränkende Maßnahmen leichter durchsetzbar sind, wenn ein abgestimmter Plan über die zukünftige Entwicklung der Stadt oder Region vorliegt, der Verkehr und Mobilität als einen integralen Bestandteil aller städtischen Handlungsfelder behandelt. Hierfür bedarf es eines ermöglichen Rechtsrahmens sowie kommunikativer und agiler Verwaltungsstrukturen. Schließlich bemisst sich der politische Erfolg kommunaler Mobilitätsplanung auch an der Akzeptanz durch die Bevölkerung. Diese kann durch offene und niedrigschwellige Kommunikations- und Beteiligungsansätze trotz oft unausweichlicher Widerstände einzelner Akteure positiv beeinflusst werden. Es ergeben sich folgende Handlungsfelder und Möglichkeiten der Ausgestaltung (s. Tabelle 4).

Bewertung der Wirksamkeit

Eine erfolgreiche Verkehrsplanung erfordert eine klare politische Positionierung, eine integrierte und sektorübergreifende Planung sowie ein konsequentes Monitoring, um nachhaltige Mobilitätsstrategien wirksam umzusetzen. Deshalb sind die folgenden Punkte besonders entscheidend:

- **Stetige Politik mit breitem Konsens für langfristige Verhaltensänderungen:**

Der wichtigste Erfolgsfaktor für eine wirksame Verkehrsplanung ist der politische Wille, die Verlagerung vom privaten Pkw zum Umweltverbund in Innenstädten mit wirksamen Maßnahmen zu unterstützen und die Präsenz des Pkw im öffentlichen Raum verträglich zu gestalten. Veränderungen brauchen Zeit und müssen sich im Alltag von Menschen und Unternehmen festsetzen. Kurzfristige Maßnahmen sind deshalb selbst bei starker Ausprägung langfristig nur wenig wirksam.

- **Integrierte Verkehrsplanung (SUMP):**

Nachhaltige Mobilitätsplanung kann erhebliche Effekte haben, wenn sie konsequent umgesetzt wird. Verkehrsentwicklungspläne in Deutschland sind jedoch oft unzureichend auf Umweltziele ausgerichtet. Ein umfassender SUMP zeichnet sich einerseits durch das Setzen von Zielen und das Abstimmen von Maßnahmen auf diese, und andererseits durch die Einbindung aller relevanter Akteure in den Gesamtprozess aus. Hierdurch wird eine Legitimation von Zielen und Maßnahmen geschaffen, welche die tägliche Arbeit von Gemeinderäten und Planungsbehörden wesentlich vereinfacht. Durch regelmäßige Wirkungskontrollen wird zudem sichergestellt, dass Maßnahmen und Ziele konsistent sind. Die Einführung und Verbreitung von SUMP-Ansätzen eröffnet Kommunen damit erweiterte Möglichkeiten, eine nachhaltige

Mobilitätswende strategisch, koordiniert und wirkungsorientiert zu gestalten.

- **Sektorübergreifende und regionale Ansätze:**

Die Verknüpfung von Verkehrsplanung mit Stadtentwicklung und die Einbeziehung des Umlands sind essenziell, um Pendlerverkehre in die Planung zu integrieren und Wirkungsabhängigkeiten zu berücksichtigen.

- **Monitoring und Nachsteuerung:**

Die Wirksamkeit lässt sich kontrollieren, wenn Maßnahmen regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Fehlende Zielkontrollen und unzureichende Datenerhebungen mindern die Erfolgsaussichten vieler aktueller Planungen.

Handlungsfeld	Maßnahmen und Elemente der Ausgestaltung
Integrierte und lernende Strategien	<p>Integrierte Mobilitäts- und Stadtentwicklungsplanung: Gestaltende Planungsprozesse über Verkehrsträgergrenzen hinweg mit evaluierbaren Zielen (SUMPs) als Teilbereich einer übergreifenden Stadt- und Raumentwicklungsstrategie</p> <p>Regelmäßiges Monitoring von Maßnahmen und lernende Politikgestaltung: Formalisierte Verfahren, politikrelevante Indikatoren, Nutzung der Ergebnisse für politische Entscheidungen, Veröffentlichung von Resultaten</p>
Nationaler und europäischer Rechtsrahmen	<p>Mobilitätsgesetzgebung mit Priorisierung des Umweltverbunds: Schaffung eines ermöglichen Rechtsrahmens für nachhaltige Verkehrspolitik zugunsten Fuß- und Radverkehr, ÖPNV, Multimodalität</p> <p>Kommunale Handlungsspielräume nutzen, insbesondere bei Gestaltung und Regulierung des Straßenraums zugunsten von Fuß- und Radverkehr und des ÖPNV</p>
Verwaltung und Bürgerbeteiligung	<p>Agile und digitale Verwaltungsstrukturen: Digitalisierung und Verschlankung von Prozessen innerhalb der Verwaltung, niedrigschwellige Kommunikationsformate mit der Bevölkerung</p> <p>Aktive und niedrigschwellige Beteiligungs- und Informationsformate: Spielräume bei der Nutzung und Regulierung des Straßenraums, Fuß- und Radverkehr sowie ÖPNV</p>

Tabelle 4: Ausgestaltung des Strategiepfads „Planung, Recht und Verwaltung“ (Quelle: Fraunhofer ISI/Infras)

Bewertung der Machbarkeit

Verkehrsplanerische Maßnahmen stoßen oft auf strukturelle und rechtliche Hürden, die agile Verwaltungsstrukturen, digitale Prozesse und eine bessere Ressourcenausstattung der Kommunen erfordern.

- **Verwaltungsmodernisierung als Schlüssel:** Effiziente, digitale und agile Verwaltungsprozesse verbessern die Planungs- und Umsetzungsgeschwindigkeit. Dafür ist die Verschlankung von Abstimmungsprozessen durch ressortübergreifende Zusammenarbeit und offene Datenplattformen essenziell.
- **Personalmangel als Hemmnis:** Der Umbau der Städte erfordert zusätzliches Fachpersonal, das aufgrund der bestehenden Personalknappheit in den Verwaltungen schwer zu rekrutieren ist. Dies verzögert Planungsprozesse erheblich.
- **Komplexe Rechts- und Finanzierungsstrukturen:** Die unübersichtliche Gestaltung rechtlicher Vorgaben und mangelnde finanzielle Unterstützung durch Bund und Länder erschweren für Kommunen die Umsetzung innovativer Mobilitätsstrategien, wo diese flexiblere Handlungsspielräume benötigen.
- **Lernende Politik durch Pilotprojekte:** Praxisnahe Pilotversuche helfen, pragmatische Lösungen zu finden und ermöglichen Politik und Verwaltung, Erfahrungen mit neuen Konzepten zu sammeln, bevor sie flächendeckend umgesetzt werden.

Bewertung der Akzeptanz

Die Akzeptanz von verkehrspolitischen Maßnahmen steigt, wenn die Bevölkerung frühzeitig einbezogen wird, Verwaltungsstrukturen sich an moderne Anforderungen anpassen und erfolgreiche Pilotprojekte als Vorbilder dienen. Dies zeigt sich insbesondere in den folgenden Punkten:

- **Partizipation und Kommunikation als Erfolgsfaktoren:** Die Beteiligung der Bevölkerung und transparente Entscheidungsprozesse verringern Widerstände und erhöhen die Bereitschaft, Maßnahmen mitzutragen. Fehlende Partizipation kann hingegen zu langwierigen rechtlichen Auseinandersetzungen führen.
- **Agile Verwaltungsstrukturen steigern Akzeptanz:** Eine moderne Verwaltung mit digitalen Beteiligungsprozessen kann den Zugang für Bürgerinnen und Bürger erleichtern und eine höhere Zustimmung zur Verkehrsplanaung erzielen.
- **Hemmnisse durch traditionelle Strukturen:** Gewachsene Verwaltungsprozesse und starre Behördenstrukturen bremsen Veränderungen und erschweren die Einführung innovativer Mobilitätskonzepte.
- **Lernprozesse durch strategisches Monitoring:** Eine systematische Erfolgskontrolle von Maßnahmen steigert die Akzeptanz, da sie faktenbasiertes Lernen ermöglicht und zeigt, welche Konzepte sich bewähren.

Ableitung prioritärer Maßnahmenpakete für deutsche Kommunen

Die Zusammenstellung dieser Strategiepfade und Querschnittsthemen liefert ein umfassendes Bild der Möglichkeiten sowie der zu schaffenden Voraussetzungen für die Mobilitätswende in Städten mit Fokus auf weniger Autobesitz und -nutzung. Die Erfahrungen aus den internationalen Fallstudien spiegeln dabei die oft zitierte Empfehlung zur Kombination aus Push- und Pull-Maßnahmen wider, erweitern diese jedoch um die vorgelagerte und begleitende Ebene von Strategieprozessen, Rechtssystem, Verwaltungsstrukturen und Beteiligung. Keine der hier aufgelisteten Strategiepfade und Querschnittsthemen sind neu. Dies zeigt an, dass das eher langsame Voranschreiten der Mobilitätswende in Deutschland wie auch in vielen europäischen Regionen weniger ein Wissens- und vielmehr ein Umsetzungsproblem mit den Beschränkungen des politischen Alltags darstellt. Im Folgenden werden aufbauend auf den obigen Analysen und mit der Expertise des Projektteams und des Projektbegleitkreises Maßnahmen für verkehrsreduzierte Innenstädte auf deren Passfähigkeit für deutsche Kommunen hin überprüft. Abbildung 4 und Abbildung 5 stellen die Bewertungsergebnisse der drei Strategiepfade und ihrer Wirksamkeit, Machbarkeit und Akzeptanz nach Einschätzung des Projektteams schematisch dar. Auf eine numerische Werteskala für die finanzielle und administrative Machbarkeit (X-Achse) sowie die Akzeptanz durch die

Bevölkerung und Verwaltung (Y-Achse) wurde aufgrund der subjektiven Einschätzungen verzichtet. Die negativen Akzeptanzwerte zeigen eine mehrheitliche Ablehnung durch die Bevölkerung oder innerhalb der Verwaltung an. Die Größe der Blasen stellt die relativen Unterschiede in der geschätzten Wirkung der Maßnahmen auf die Verkehrsreduktion in Innenstädten dar, wobei nicht ausgefüllte Blasen negative Wirkungen repräsentieren.

Der in Abbildung 4 dargestellte entwicklungspotenzialorientierte Ansatz unterstellt grundsätzlich förderliche finanzielle, personelle, rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Ferner spiegeln die Werte ein höheres Vertrauen in das Gelingen und damit in eine positive Wirkung der Maßnahmen gegenüber dem konservativen Ansatz wider. Diese Bewertungen entsprechen insgesamt eher dem, was im Rahmen der Fallbeispiele beobachtet werden

konnte. Insbesondere können auch die push-orientierten Maßnahmen wie Tempobeschränkungen, Straßenrückbau oder Parkraummanagement durch eine gute Umsetzung und Kommunikation auf positive Resonanz innerhalb von Bevölkerung und Verwaltung stoßen.

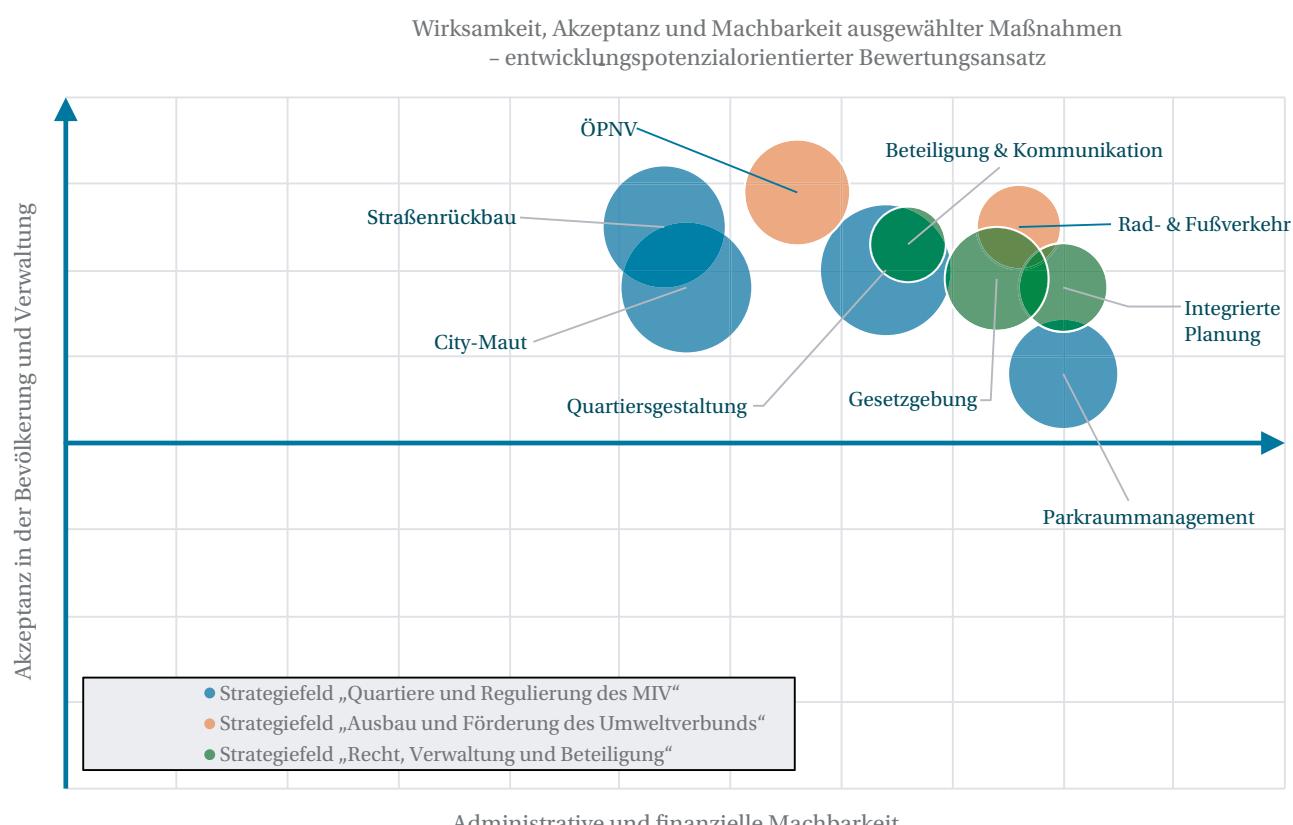


Abbildung 4: Einschätzungen des Projektteams zu Wirksamkeit, Machbarkeit und Akzeptanz ausgewählter Strategien; entwicklungspotenzialorientierter Ansatz (Quelle: Fraunhofer ISI)

Der konservative oder vorsichtige Bewertungsansatz nach Abbildung 5 spiegelt die aktuell realen oder empfundenen schwierigeren Rahmenbedingungen wider, mit denen viele Kommunen konfrontiert sind. Dies zeigt sich in negativen Akzeptanzwerten, also ablehnenden Einstellungen, selbst gegenüber grundsätzlich positiven Maßnahmen wie der lebenswerten Umgestaltung von Stadtquartieren, sowie in einem geringen Vertrauen in die Umsetzbarkeit selbst von nachgewiesen wirksamen Maßnahmen wie der Radverkehrsförderung.

Werden unter den Maßnahmen zur Gestaltung verkehrsreduzierter Innenstädte die „niedrig hängenden Früchte“ der Mobilitätswende betrachtet, gehören dazu insbesondere Pull-Maßnahmen zur Stärkung des Umweltverbunds sowie Querschnittsthemen aus den Bereichen Recht und Verwaltung. Wie bei allen Querschnittsthemen ist deren Wirkung auf die Ziele verkehrsreduzierter Innenstädte nur indirekt abschätzbar. Stadt- und Kommunalentwicklungspläne sollten nach Einschätzung der Expertinnen und Experten aus dem Projektbeirat, der dieses Forschungs-

projekt begleitet hat, deshalb neben der Entwicklung klarer Zielbilder auch die schrittweise Verschärfung regulatorischer und preislicher Maßnahmen wie Parkgebühren beinhalten – allerdings ohne dabei abrupte Überforderungen zu provozieren.

Hochwirksame und gut übertragbare Maßnahmen

Hierzu gehören konkrete Interventionen im Stadt- und Verkehrsraum, welche keiner aufwendigen Planung, größeren Investitionen oder rechtlichen Anpassungen bedürfen.

Wirksamkeit, Akzeptanz und Machbarkeit ausgewählter Maßnahmen
– konservativer Bewertungsansatz

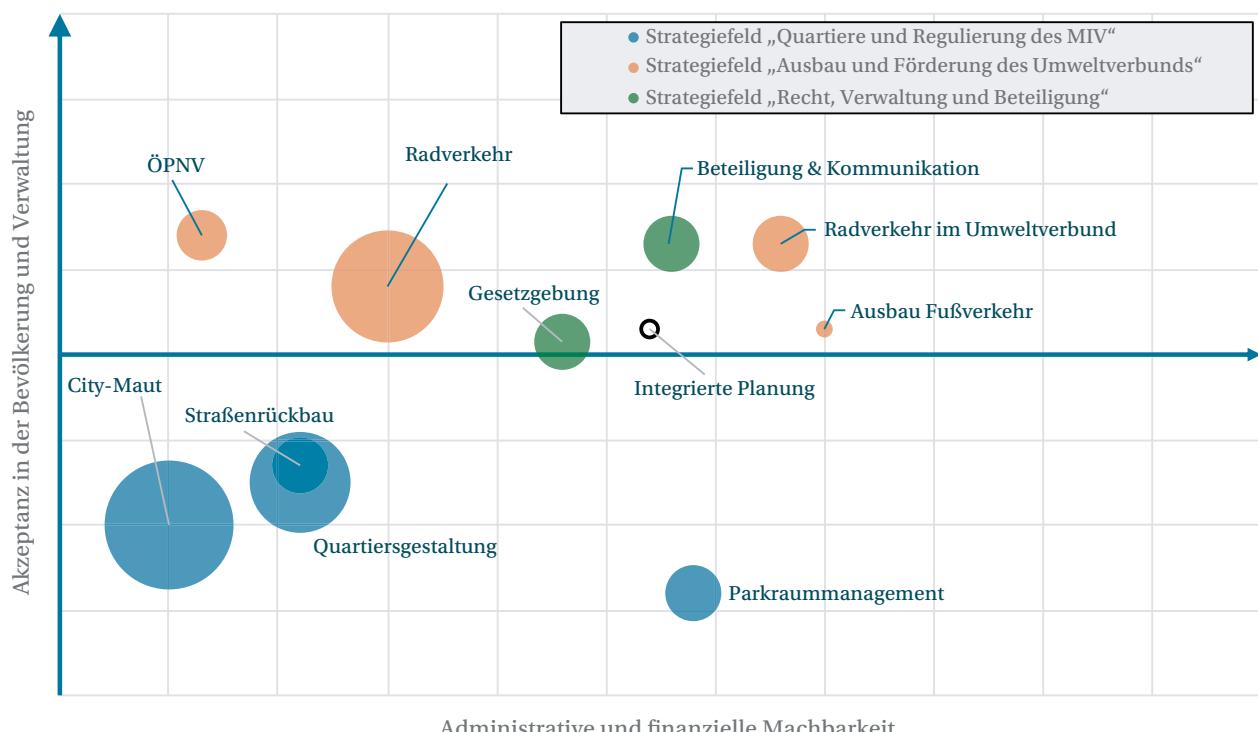


Abbildung 5: Einschätzungen des Projektteams zu Wirksamkeit, Machbarkeit und Akzeptanz ausgewählter Strategien; konservativer Ansatz (Quelle: Fraunhofer ISI)

- **Erstellung integrierter und verbindlicher Mobilitätspläne:** Als fester Bestandteil der Entwicklungsstrategie einer Kommune und mit Verweis auf verbindliche Regelwerke und Mobilitätsgesetze können Mobilitätspläne eine zentrale Rolle bei der Schaffung erweiterter kommunaler Handlungsspielräume hinsichtlich der Gestaltung verkehrsreduzierter Innenstädte spielen. Dabei ist insbesondere ein Blick auf notwendige Anpassungen von Zuständigkeiten und Organisationsstrukturen zu legen, um verzögernde und bremsende Einflussfaktoren zu identifizieren.
- **Ausbau der Infrastruktur für den Rad- und Fußverkehr:** Die Förderung des Rad- und Fußverkehrs als Teil der Stärkung des Umweltverbunds fällt sowohl in Bezug auf seine Machbarkeit und Akzeptanz, insbesondere im Bereich der nichtinvestiven Mobilitätsförderung, positiv auf. Die Erfahrungen aus Delft, Paris, Umeå und Villach zeigen dabei, dass eine wirksame Kombination aus einem Ausbau der Rad- und Fußverkehrsinfrastruktur und einem Förderansatz für eine wirksame Verkehrsverlagerung notwendig ist. Zu beachten ist dabei auch, dass für eine signifikante Beeinflussung des Modal Split lückenlose Radverkehrsnets mit Vorrangrouten für Hauptverbindungen entscheidend sind. Für mehr Fußverkehr sind attraktive und sichere Wege insbesondere nachts sowie für Frauen, ältere Personen, Kinder oder mobilitätseingeschränkte Menschen wichtig. Diese können und sollten schnell umgesetzt werden.

- **Aktive und niedrigschwellige Beteiligung:** In der Regel gilt die Formel „mehr Beteiligung führt zu mehr Zustimmung“. Allerdings bedeutet der erforderliche Personaleinsatz, dass dies insbesondere in kleineren Kommunen verwaltungsintern schwer umsetzbar ist. Deshalb spielen hier Finanzierungsfragen und die Unterstützung von Beteiligungsverfahren, beispielsweise durch Landkreise, Länder oder den Bund, eine Rolle.

Wirksame, aber schwieriger übertragbare Maßnahmen

Während Push-Maßnahmen und auch der Rückbau von Straßen zur Steigerung der Aufenthaltsqualität und Förderung des Umweltverbunds direkt auf eine geringere Präsenz des Pkw in Innenstädten abzielen, ist bei diesen zu beachten, dass sie deutliche Widerstände seitens der Bevölkerung wie auch der lokalen Wirtschaft hervorrufen können. Entsprechend sind vorbereitende und breit angelegte Kommunikationsstrategien unerlässlich, um gemeinsam über das anvisierte Stadtbild in ergebnisoffenen und niedrigschwelligen Beteiligungsprozessen zu diskutieren. Bei allen untersuchten Fallbeispielen ist eine hohe Sensibilität für ein angemessenes Niveau der Beteiligung zu beobachten, womit diese anschauliche Beispiele für deutsche Kommunen darstellen.

Für das Ziel einer Neu- oder Umverteilung der knappen Flächen in Innenstädten sowie einer damit verbundenen Steigerung der Aufenthaltsqualität sind potenziell anfänglich unpopuläre und aufwendige Maßnahmen allerdings häufig besonders entscheidend und werden als Grundvoraussetzung für eine

Stärkung des Umweltverbunds wie den Ausbau des ÖPNV, der Radinfrastruktur sowie Wegebeziehungen für den Fußverkehr benötigt.

Deshalb lohnt es sich Push-Maßnahmen nicht unabhängig von Pull-Strategien anzugehen, sondern ein abgestimmtes gemeinsames Mobilitäts- und Flächennutzungskonzept zu erarbeiten, welches sektorübergreifende Aspekte der blau-grünen Infrastrukturplanung, Klimaanpassung, Energieversorgung, Wirtschaftsförderung, des Tourismusmanagements sowie einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt. Insofern greift auch eine integrierte Mobilitätsstrategie allein zu kurz, stattdessen ist im Sinne einer urbanen Transformationsstrategie eine Abstimmung über Ressortgrenzen hinweg erforderlich. Die Planung und Umsetzung eines ressortübergreifenden Strategieprozesses inklusive restriktiver Push-Maßnahmen bedarf einer starken politischen Führung und einer erfahrenen Verwaltung, welche in Planungs- und Beteiligungsfragen versiert sind. Mittel- und Großstädte sind aufgrund der verfügbaren Ressourcen gegenüber kleineren Kommunen oft im Vorteil.

Gesamtfazit und Ausblick

Diese Studie gibt einen Einblick in die Erkenntnisse europäischer Städte zu den Möglichkeiten und Grenzen bei der Gestaltung verkehrsreduzierter Innenstädte und liefert Hinweise, wie sich diese in einem deutschen Kontext anwenden lassen. Vor dem Hintergrund aktueller Literatur und unter Berücksichtigung der rechtlichen Ausgangslage in Deutschland machen die sieben ausgewählten Fallstudien deutlich, dass für eine erfolgreiche Rückgewinnung des öffentlichen Raums in Innenstädten für mehr Lebensqualität, die sichere Mobilitätsteilhabe aller Menschen und damit verbunden weniger Autoabhängigkeit eine Vielzahl ineinander greifender Maßnahmen und Instrumente benötigt wird.

Als zentrale Erkenntnisse dieses Forschungsvorhabens werden im Folgenden sieben Thesen zur nachhaltigen und verkehrsreduzierten Gestaltung von Innenstädten formuliert. Die Thesen sind in die Themenfelder „administrative und rechtliche Rahmenbedingungen“ sowie „wirkungsvolle Maßnahmen und Instrumente“ gruppiert. Die aus den Thesen folgenden Handlungsempfehlungen sind je nach Situation und Entwicklungszielen der Kommunen vor dem Hintergrund multipler Transformationsaufgaben parallel zu verfolgen.

Nicht explizit adressiert werden können hingegen Fragen zur Verfügbarkeit von Fachpersonal und Finanzmitteln seitens der Kommunen sowie zur Unterstützung der kommunalen Transformation hin zu verkehrsreduzierten Innenstädten und dafür verfügbare Unterstützungsprogramme auf Ebene von Ländern, Bund und EU. Diese stellen allerdings eine zentrale zusätzliche Herausforderung dar.

Thesen zu administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen

These 1: Verkehrsentwicklungspläne zu integrierten regionalen Entwicklungsstrategien erweitern

In der Breite mit Verwaltung und anderen kommunalen Akteuren abgestimmte Ziele für die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung erleichtern die Priorisierung, Koordination und Implementierung von Maßnahmen. Diese sollten ein Leitbild mit kurz-, mittel- und langfristig anvisierten Zielen, hierauf inhaltlich abgestimmten Maßnahmen und Instrumenten sowie Konzepten zum Einbezug relevanter Akteure enthalten. Im Idealfall gibt es einen zentralen und integrierten Stadtentwicklungsplan, welcher sektorübergreifend neben den Bereichen der Stadtraumgestaltung und Planung von Verkehrsinfrastruktur und Mobilitätsangeboten auch Schnittstellen zu Sektoren wie Energie, Klimaanpassung, Wirtschaftsförderung und Tourismusmanagements im Sinne einer integrierten nachhaltigen Stadtentwicklung umfasst. Mit den Schlagworten „gerecht, grün und produktiv“ formuliert die Neue Leipzig-Charta entsprechende Prinzipien einer zukunftsorientierten Stadtpolitik (vgl. BBSR 2021). Ein solcher integrierter Entwicklungsplan bildet einen geeigneten Rahmen für die gegenseitige Abstimmung fachlicher Detailpläne im jeweiligen Stadtgebiet und im Idealfall auch für das Einzugsgebiet oder die umliegende Metropolregion.

Alle untersuchten europäischen Fallstudien verfügen über mittel- bis langfristige Planungsdokumente, jedoch in unterschiedlichen Detailgraden und Integrationstiefen. Hervorzuheben sind hier die über einen sehr langen Zeitraum erfolgte Entwicklungsplanung in Zürich, Paris, Wien und Delft. Der im April 2025

neu aufgelegte Stadtentwicklungsplan STEP 2035 in Wien setzt das Konzept der Sustainable Urban Mobility Plans (SUMPs) beispielhaft in einem integrierten Gesamtplan mit Einbezug der weiteren und grenzüberschreitenden Metropolregion um (vgl. Stadt Wien 2025). Ebenso zu nennen ist der integrierte Übersichtsplan von Umeå, welcher über alle Verwaltungsbereiche der Stadt hinweg, allerdings mit einem beschränkten Teil für den Sektor Mobilität, organisiert ist (vgl. Umeå Kommun 2018).

Rechtlich bestehen auch in Deutschland keine Hindernisse zur Aufstellung langfristiger Pläne, deren Erstellung ist jedoch auch nicht verbindlich. Wichtig für deren erfolgreiche Erstellung ist die Aufnahme konkreter und überprüfbarer Ziele, insbesondere zur Treibhausgasreduktion, Verkehrssicherheit oder zur Nutzung des öffentlichen Raums. Anreize, die zahlreichen von den Gebietskörperschaften zu erstellenden Fachpläne mit einem gestaltenden Leitbild zusammenzuführen, bestehen etwa im Rahmen der Städtebauförderung. Außerdem bietet die SUMP-Methodik hierfür Vorlagen und Hilfestellung. Auf europäischer Ebene verlangt die Novelle der TEN-V-Verordnung 2024/1679 für 78 größere deutsche Kommunen, in der Regel ab einer Bevölkerungszahl von 100.000, die Erstellung von SUMPs (vgl. Europäische Union 2024). Als Verordnung ist diese für die Mitgliedsstaaten unmittelbar bindend. Jedoch benötigt die Erstellung integrierter Leitbilder und Entwicklungspläne personelle und finanzielle Ressourcen, welche gerade kleineren Kommunen oft nicht zur Verfügung stehen. Der Mehraufwand zur Erstellung integrierter Entwicklungspläne kann sich jedoch mittel- bis langfristig in effizienteren Verwaltungsprozessen auszahlen.

These 2: Aufbau agiler und durchlässiger Verwaltungsstrukturen

Bei der Aufstellung und Umsetzung integrierter Pläne sind auf der Governance-Ebene alle Verkehrsmittel sowie alle mittelbar mit Verkehr und Raum zusammenhängenden städtischen, regionalen und nationalen Ressorts zu berücksichtigen. Zur Vermeidung zeitintensiver und aufwändiger Abstimmungsprozesse ist es deshalb wichtig ressortorientierte Strukturen und Austauschformate zu schaffen – beispielsweise durch die Verständigung auf gemeinsame Ziele oder Plattformen für einen ressortübergreifenden Daten- und Informationsaustausch.

In den Fallstudien berichten Wien, Pontevedra, Umeå, Zürich und Delft enge Kooperationen zwischen städtischen Behörden bei der Aufwertung von Quartieren und der Neuverteilung von Straßenraum. Aktuelle Erkenntnisse aus Literatur und Fallstudien zeigen darüber hinaus die Bedeutung der Abstimmung politischer Strategien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

Für agilere Governance- und Verwaltungsstrukturen, welche den zunehmenden Transformationsdruck besser managen können, ist es nicht notwendig über Jahrzehnte gewachsene Verwaltungsstrukturen grundlegend zu ändern. Wichtig ist jedoch die Überprüfung und schrittweise Anpassung von Planungsverfahren und Arbeitsabläufen, so dass zukünftig alle relevanten Ämter frühzeitig in Entscheidungen eingebunden werden. Hierfür steht deutschen Kommunen die Organisation ihrer Verwaltungsstrukturen und -prozesse grundsätzlich frei. Der Generationenwechsel in den Rathäusern und die Notwendigkeit beim Personal aufwand durch schlankere Prozesse und Digitalisierung einzusparen, kann Widerstände beim Aufbrechen gewohnter

Abläufe zusätzlich unterstützen, die Initiative muss jedoch seitens der Verwaltungsspitzen ergriffen werden.

These 3: Monitoring und Erfahrungsaustausch für eine lernende Politik

Die Erfolgskontrolle von verkehrlichen und städtebaulichen Projekten ist wichtig, um über notwendige Anpassungen entscheiden zu können und um für ähnliche Projekte in der Zukunft zu lernen. Dabei sollte neben den direkten Wirkungszusammenhängen in Mobilitätsprojekten auch der Einfluss externer Faktoren wie die Verbreitung neuer Verkehrsmittel wie E-Bikes und Lastenrädern, die Flexibilisierung von Arbeitszeiten und ortsunabhängigem Arbeiten oder veränderte Konsum- und Freizeitgewohnheiten berücksichtigt werden.

Als indirektes Instrument ist der Einfluss eines effektiven Monitorings von Maßnahmen in der Fachliteratur nicht klar belegt, bildet aber zusammen mit der Evaluation von Zielfortschritten auch im SUMP-Prozess ein wichtiges Element zur Nachjustierung von Maßnahmen und zur Zielkontrolle (vgl. Rupprecht Consult 2019). Die Fallstudien zeigen zwei Ebenen lernender Systeme: die Analyse vergangener Projekte und die Nutzung von Erfahrungen aus anderen Städten und Ländern. Aus vergangenen Erfahrungen lernende Politikansätze finden sich unter den untersuchten Fallstudien im integrierten Stadtentwicklungsplan Wien, in der Entwicklung des Radverkehrsplans Delft, in der Evaluierungsstrategie Zürich und in der Revision des SUMP in Paris. Während Wien ex-post-Evaluierungen explizit feststellt, fährt Zürich den aktuellen Aufwand für Evaluierungsverfahren zurück. Paris verzichtet aus Gründen

von Ressourcen und Geschwindigkeit bei der Umsetzung von Projekten ganz auf formale Evaluierungsprozesse, greift jedoch für den Ausbau des Radverkehrsnetzes explizit auf Expertise aus den Niederlanden zurück.

In Deutschland sind formale ex-post-Evaluierungen von Maßnahmen selten und auch nicht grundsätzlich vorgesehen. Statt auf aufwendige Planungsverfahren sollte dort, wo möglich, auf Pilotprojekte gesetzt werden, um schnell Erfahrungen zu sammeln. Eine pragmatische Monitoring-Strategie mit wenigen, leicht beobachtbaren Kernindikatoren kann Ressourcen und Zeit sparen. Schnelle Umsetzungszeiträume steigern zudem die öffentliche Wahrnehmung politischer Aktivitäten. Empfehlenswert ist eine offene Bewertung bei der Übertragung von Maßnahmen anderer Kommunen sowie eine systematische Dokumentation von Erfahrungen zur langfristigen Wissenssicherung in den Verwaltungen. Da große verkehrliche und städtebauliche Projekte formale Planungsverfahren durchlaufen müssen, kann hier die Beschleunigung von Genehmigungsprozessen oder Neubewertungen vor dem Bau einen entscheidenden Beitrag leisten, um flexibler auf gesellschaftliche und technologische Entwicklungen sowie klimapolitische Herausforderungen reagieren zu können. Außerdem sind Kommunen für eine effektive und verlässliche Planung auf neutral geprüfte Best-Practice-Sammlungen angewiesen.

These 4: Schaffung von mehr rechtlichen Handlungsspielräumen für die Kommunen

Sowohl die Auswertung unterschiedlicher Gutachten zur rechtlichen Ausgangslage in Deutschland wie auch

der europaweite Vergleich ergeben, dass der deutsche Rechtsrahmen die Gestaltungsspielräume der Kommunen erheblich beschränkt. Die Rechtmäßigkeit vieler straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen bemisst sich überwiegend oder ausschließlich an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Insbesondere StVO § 45 Abs. 9 Satz 3, nach dem Beschränkungen des fließenden Verkehrs nur rechtmäßig sind, wenn eine besondere Gefahrenlage eine solche Beschränkung erforderlich macht, nimmt den Kommunen erheblichen Gestaltungsraum.

Im Vergleich zum deutschen Rechtsrahmen zeigen die Fallstudien außerhalb des deutschsprachigen Raums größere Spielräume bei der Nutzung und Regulierung des öffentlichen Raums. Ein prominentes Beispiel ist der Erlass genereller Geschwindigkeitsbeschränkungen im Straßenverkehr. Die Forderung des Deutschen Städtebundes nach mehr kommunalen Handlungsmöglichkeiten bei der Regelung von Höchstgeschwindigkeiten stützt sich wesentlich auf internationale Rechtsordnungen und unterstreicht damit die Besonderheit des deutschen Rechtssystems.

Diese rechtliche Ausgangslage kann allein durch den Bundesgesetzgeber behoben werden. Die Novellierung des StVG und der StVO im Jahr 2024 hat den Kommunen bereits neue Möglichkeiten eingeräumt und neue Ausnahmen von StVO § 45 Abs. 9 Satz 3 geschaffen. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass es sich um punktuelle Verbesserungen handelt. Um den Kommunen die erforderlichen Handlungsspielräume zu verschaffen, den Straßenverkehr nach eigenen Vorstellungen zu gestalten, wäre eine Abkehr vom traditionell auf den motorisierten Verkehr bezogenen Prinzip von

Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs erforderlich. Zentrale Forderung ist eine rechtliche Gleichstellung aller Verkehrsteilnehmender bei der Planung von Infrastrukturen und der Gestaltung verkehrspolitischer Instrumente. Die Novelle hat gezeigt, dass der Bund den Kommunen die erforderliche Gestaltungsfreiheit einräumen kann, ohne dass die Sicherheit des Straßenverkehrs gefährdet wird. Um den Kommunen vergleichbare Handlungsspielräume für die Gestaltung des lokalen Verkehrs wie in einigen der europäischen Fallbeispiele einzuräumen, wären aber weitere und umfassende Anpassungen des Straßenverkehrsrechts nötig.

Thesen zu wirkungsvollen Maßnahmen und Instrumenten

These 5: Neugestaltung von Straßenraum und Wohnquartieren mit Förderung des Umweltverbunds

Unter den Verkehrsmitteln nehmen der Fuß- und Radverkehr eine exponierte Stellung für die Schaffung verkehrsreduzierter Innenstädte ein. Deren schrittweise Förderung ist in kürzerer Zeit und zu geringeren Kosten als der Ausbau des ÖPNV möglich. In ersten Ausbaustufen können zum Beispiel Fahrbahnmarkierungen, mobile Bauelemente oder Stadtmobiliar die Flächenverteilung und eine getrennte Führung des nichtmotorisierten Verkehrs deutlich verbessern. Dies gilt auch für die Entwicklung verkehrsreduzierter Wohnquartiere in Innenstadtlagen. Dort können modale Filter den Kfz-Verkehr lenken, ohne den nichtmotorisierten Verkehr wesentlich zu beeinträchtigen. Hierauf aufbauend können bauliche Veränderungen im Straßenraum für eine permanente Umgestaltung von Verkehrs- und Aufenthaltsflächen sorgen.

Gute Beispiele aus den Fallstudien sind die Fußverkehrspläne von Pontevedra, das hierarchische und durchgängig sicher befahrbare Radnetz in Delft, das gut ausgestattete öffentliche Verleihsystem in Paris und die Verknüpfung des Fuß- und Radverkehrs mit dem ÖPNV in Wien. Neben internationalen Beispielen für die Umgestaltung von Innenstadtquartieren, wie mit den Supergrätzln in Wien, gibt es auch in Deutschland bereits Umsetzungsbeispiele, wie beispielsweise die Kiezblöcke in Hamburg oder der Superblock West in Stuttgart.

Rechtlich bestehen bereits heute Freiräume für die lokale Gestaltung des Straßenraums und von Quartiersflächen. Jedoch erfordert der Ausbau der Rad- und Fußwege sowie die Schaffung attraktiver Aufenthaltsflächen in der Regel auch gleichzeitig eine Beschränkung des Kfz-Verkehrs. Um dennoch für ausreichend Akzeptanz zu sorgen, zeigen die europäischen Fallstudien, wie sich mit einer schrittweisen Kommunikationsstrategie, die erst geschaffene Vorteile und dann die notwendigen Einschränkungen anführt sowie mit der testweisen Umsetzung von Pilotprojekten, Erfolge erzielen lassen. Darüber hinaus eignen sich Beteiligungsverfahren für die konkrete Gestaltung öffentlicher Flächen und Quartiere, um über andere Themen der Mobilitätsplanung ins Gespräch zu kommen.

These 6: Effektive Kombination von Push- und Pull-Maßnahmen

Push-Maßnahmen wie Parkgebühren, Parkraummanagement und weitere Beschränkungen für die Pkw-Nutzung werden in den Fallstudien selten ohne begleitende Pull-Maßnahmen eingesetzt. Außerdem werden in den Fallstudien Einnahmen durch Preisinstrumente

häufig für die finanzielle Unterstützung des ÖPNV-Betriebs sowie für den Ausbau der Rad- und Fußverkehrsinfrastruktur oder städtebauliche Verbesserungen eingesetzt. Eine Umverteilung von Flächen des Kfz-Verkehrs kommt alternativen Nutzungsformen zugute und Geschwindigkeitsbeschränkungen dienen der Sicherheit vulnerabler Verkehrsteilnehmender. Die Kombination dieser beiden Säulen einer zielorientierten Verkehrspolitik erhöht schließlich die Akzeptanz für ansonsten weniger beliebte Push-Maßnahmen.

In der Literatur herrscht weitgehender Konsens, dass eine Kombination aus Push- und Pull-Maßnahmen für eine zielgerichtete Verkehrspolitik besser wirkt als der Fokus auf eine einzelne der beiden Säulen. Es kann jedoch auch unerwartete Reaktionen geben, welche es zu beobachten gilt. Hierzu zählen die Verlagerung des Parkdrucks von der Innenstadt in äußere Stadtteile oder regionale Effekte der Umverteilung städtischer Verkehrsflächen, was beispielsweise Teil der Abstimmungsprozesse zwischen der Stadt und Metropolregion Paris ist. Befürchtungen des Einzelhandels, dass Restriktionen des MIV zu Umsatzeinbußen führen, bestätigen sich in keiner der Fallstudien. Pontevedra und Wien berichten vielmehr von steigenden Umsätzen in verkehrsberuhigten Zonen.

Im Rahmen der Fallstudien spielten die Preisgestaltung für Straßenparkplätze wie in Zürich, Wien, Delft und Paris, eine Flächenumverteilung für den Kfz-Verkehr und Geschwindigkeitsreduktionen in allen betrachteten Kommunen eine wesentliche Rolle. Lediglich die kleineren und peripher gelegenen Städte Umeå und Villach sind noch zurückhaltend mit restriktiven Maßnahmen zulasten des Pkw, da die Menschen aufgrund der

räumlichen Struktur und wegen klimatischer Bedingungen stärker auf ihr Auto angewiesen sind als in größeren urbanen Zentren mit einem starken ÖPNV-Angebot. Weiterführende Push-Maßnahmen wie die Einführung einer Staugebühr nach Vorbild von Städten wie London, Stockholm, Göteborg oder Mailand sind in keiner der Fallstudien städte Teil der verkehrspolitischen Agenda.

Ebenso lehnen deutsche Städte die Einführung von Straßenmautern ab. Gebühren für Kurzzeitparken können deren Funktion teilweise übernehmen. In deren Festsetzung haben die Kommunen weitgehend freie Hand. Problematisch stellt sich jedoch die Entlastung der Anwohnerschaft dar, welche bei der Wahl von Parkplätzen weniger flexibel sind als Besucherinnen und Besucher. Der Ausdehnung von Bewohnerparkzonen sind aus Gründen der Privilegieneindlichkeit rechtliche Grenzen gesetzt. Die Ausdehnung geschwindigkeitsreduzierter Zonen wurde durch die jüngste Novelle des StVG erleichtert, über die deutsche Kommunen bislang im Gegensatz zu den meisten untersuchten Europäischen Städten nicht frei entscheiden konnten. Allerdings ist bezüglich der Akzeptanz von diesen Push-Maßnahmen zu beachten, dass oft erst das eigene Erleben der begleitenden positiven Effekte zum Abbau von Vorbehalten führt.

These 7: Schaffung niedrigschwelliger und direkter Beteiligungsformen

Beteiligungsformen lassen sich in unterschiedliche Ebenen von der reinen Information über Dialogformate, informelle Verfahren bis hin zu formalen Prozessen gliedern. Während sich Dialogformate für die Erstellung von Strategien und Leitbildern eignen, können informelle und niedrigschwellige Ansätze wertvolle

Hinweise für die konkrete Gestaltung von Quartiersplänen und öffentlichen Räumen liefern. Zwei Grundsätze kristallisieren sich aus Literatur und Interviews als besonders wichtig heraus: der Gegenstand der Beteiligung muss für die Akteure relevant und beurteilbar sein und es müssen echte Alternativen zur Auswahl stehen.

In den untersuchten Fallstudien spielte das Thema Partizipation und eine umfassende Einbindung der Bevölkerung eine wesentliche Rolle. Beispiele sind der Bürgerrat in Wien, Stadtspaziergänge und Wettbewerbe zur Quartiersaufwertung in Paris im Rahmen des Programms „Verschönere deine Nachbarschaft“, das Projekt „Mitwirkung Mobilität und Stadtraum“ in Zürich oder digitale Tools und ein Bürgertelefon in Umeå. Demgegenüber eignen sich strategische Themen wie die grundsätzliche Ausrichtung von Verkehrs- und Klimapolitik weniger für eine direkte Beteiligung. Diese erfolgt, wie beispielsweise nach dem Vorbild von Pontevedra und Paris, besser als Teil der Programmaufstellung für Kommunalwahlen. Wenn diese Grundsatzentscheidungen über politische Linien und strategische Programme später in die Umsetzung gehen, ist jedoch insbesondere bei Detailplanungen und in kleineren Kommunen wieder auf eine intensive Einbindung relevanter Stakeholder über Dialogformate zu achten.

Für die Planung und den Bau von Verkehrsweegen sind formelle Beteiligungsverfahren in allen Planungsebenen vorgesehen. Bereits 2014 veröffentlichte das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hierzu im Zuge der Bundesverkehrswegeplanung das Handbuch für eine gute Beteiligung (vgl. Müller-Pfannenstiel 2014). Auch in

den SUMP-Richtlinien der EU spielt eine systematische Einbeziehung aller Akteure eine zentrale Rolle. Im städtischen Bereich sind der informellen Beteiligung zwar keine rechtlichen Grenzen gesetzt, für eine breite informelle Beteiligung werden jedoch erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen benötigt. Ob hierdurch Zeit und Ressourcen seitens der Kommunen gegenüber formal-juristischen Verfahren eingespart werden können, hängt jedoch vom Kontext und der Ausgestaltung der Verfahren ab.

Fazit und Ausblick

In dieser Studie wurden ausgewählte Aspekte zu Wirksamkeit, Machbarkeit und Akzeptanz der europäischen Best-Practice-Beispiele im deutschen Kontext zusammengestellt. Kommunen unterscheiden sich jedoch in vielen Aspekten wie Größe, Topografie und regionaler Struktur, der Struktur von Bevölkerung und Tourismus, Wirtschaftskraft und Finanzen, Arbeits- und Fachkräftemarkt, Mentalität und politischer Möglichkeiten. Für eine systematische Analyse entlang der untersuchten Maßnahmenpakete und Querschnittsthemen sowie für dezidierte Umsetzungspfade in unterschiedlichen deutschen Gemeindetypen bedarf es vertiefender Forschungsarbeiten mit einem Fokus auf die jeweiligen regionalen Charakteristika. In Detail zu berücksichtigen wären dabei Möglichkeiten zur Sicherstellung der benötigten finanziellen und personellen Ressourcen oder die Gestaltung wirksamer Beteiligungsprozesse zur Abmilderung polarisierender Tendenzen in der Gesellschaft.

Die Analyse der europäischen Fallbeispiele hat gezeigt, dass eine verkehrsreduzierte Umgestaltung von Innenstädten viele Vorteile in den Bereichen

Lebensqualität, Teilhabe, Einzelhandel, Verkehrssicherheit, Lärmschutz und Klima mit sich bringt. Letztendlich werden Innenstädte hierdurch attraktiver und können im Wettbewerb um Bevölkerung und Unternehmen mit anderen Standorten besser bestehen. Lebenswertere Quartiere mit mehr Stadtgrün und Stadtblau gehen mit einer besseren Klimaanpassung und Resilienz gegenüber extremen Wetterlagen einher. Der Aufwand einer lebenswerten Transformation unserer Innenstädte lohnt sich, insbesondere mit Blick auf die zu erwartenden demografischen und klimatischen Entwicklungen. Die identifizierten Maßnahmen müssen nicht teuer sein und sind zum Teil zügig umsetzbar, wenn wir voneinander lernen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Maßnahmen und Instrumente für eine nachhaltige urbane Mobilität hinlänglich bekannt sind und bereits in zahlreichen Leitfäden für die Politikgestaltung in deutschen Kommunen aufbereitet wurden. Diese bieten Hilfestellung für die Umsetzung strategischer Pläne und für die Umsetzung konkreter Maßnahmen und Instrumente. Beispiele sind der Leitfaden „Klimamobilitätspläne des Landes Baden-Württemberg“ (Kuss et al. 2024) auf der Basis der SUMP-Leitlinien der EU (Rupprecht Consult 2019), Materialien des Umweltbundesamts wie die Broschüre „Die Stadt für Morgen“ (UBA 2017, 2025) oder der Handleitfaden „Klimaschutz in Kommunen“ der Agentur für Kommunalen Klimaschutz am Deutschen Institut für Urbanistik (difu, IFEU, Klima-Bündnis 2023).

Daneben existieren Leitfäden für spezifische Themen wie das Management von Parkraum für autoreduzierte Städte und Quartiere (Senatsverwaltung Berlin 2020; Agora Verkehrswende 2019;

Bauer/Hertel/Sedlak 2019) oder die Aufwertung des Fußverkehrs durch die Arbeitsgemeinschaft fußgänger- und fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise in NRW (AGFS NRW 2018), beim Mobilitätsforum Bund des Bundesamts für Mobilität und Logistik (BALM) oder beim Nationalen Kompetenznetzwerk nachhaltige Mobilität NaKoMo.

Literatur

AGFS NRW, 2018: Handlungsleitfaden zur Förderung des Fußverkehrs in den Kommunen. Herausgeber: Arbeitsgemeinschaft fußgänger- und fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise in NRW e.V. Krefeld.

Agora Verkehrswende, 2019: Parkraummanagement lohnt sich! Leitfaden für Kommunikation und Verwaltungspraxis. Zugriff: www.agora-verkehrswende.de [abgerufen am 05.07.24].

Axsen, J.; Wolinetz, M., 2021: Taxes, tolls and ZEV zones for climate: Synthesizing insights on effectiveness, efficiency, equity, acceptability and implementation. Energy Policy 156: 112457.

Banister, D. 2008: The sustainable mobility paradigm. Transport Policy, 15. Jg. (2): 73–80. Zugriff: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X07000820> [abgerufen am 05.07.24].

Bardal, K.G.; Gjertsen, A.; Reinar, M. B. 2020: Sustainable mobility: Policy design and implementation in three Norwegian cities. Transportation Research Part D: Transport and Environment 82: 102330. Zugriff: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1361920919315524> [abgerufen am 05.07.24].

Bauer, U.; Hertel, M.; Sedlak, R., 2019: Parkraummanagement lohnt sich! Leitfaden für Kommunikation und Verwaltungspraxis. Herausgeber: Agora Verkehrswende. tippingpoints; difu. Berlin. Zugriff: <https://difu.de/publikationen/2019/parkraummanagement-lohnt-sich> [abgerufen am 05.07.24].

Baumeister, H.; Widemann, M., 2023: Rechtliche Bausteine für eine strategische Neuausrichtung der Mobilitätswende in Kommunen. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). ExWoSt-Informationen 55/1. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021: Die neue Leipzig-Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Bonn.

Borsellino, O., 2024: Alleinunfälle von Radfahrenden. Herausgeber: Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. Unfallforschung der Versicherer (UDV). Unfallforschung Kompakt 133. Berlin.

Demtschenko, R.; Doll, C.; Duffner-Korbee, D; Brauer, C.; Wörner, M., 2025: Verkehrsreduzierte Innenstädte – Erkenntnisse aus Europa. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Ex-Wost-Informationen, 55/2. Bonn.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Hrsg.); IFEU – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH; Klima-Bündnis – Climate Alliance – Alianza del Clima e. V., 2023: Praxisleitfaden Klimaschutz in Kommunen. 4. aktualisierte Auflage. Berlin. Zugriff: <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/248422> [abgerufen am 21.04.25].

Eriksson, L.; Garvill, J; Nordlund, A., 2008: Acceptability of single and combined transport policy measures: The importance of environmental and policy specific beliefs. Transportation Research Part A-policy and Practice 42: 1117–1128.

Europäische Union, 2024: Verordnung (EU) 2024/1679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über Leitlinien der Union für den Aufbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1153 und (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013. Text von Bedeutung für den EWR. Fundstelle: Amtsblatt der Europäischen Union, Reihe L.

Gatzweiler, H. P.; Kuhlmann, P.; Meyer, K.; Milbert, A.; Pütz, T.; Schröder, C.; Schürt, A., 2006: Herausforderungen deutscher Städte und Stadtregionen. Ergebnisse aus der laufenden Raum- und Stadtbeobachtung des BBR zur Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland. Herausgeber: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). BBR-Online-Publikation 8/2006. Bonn.

Gerike, R.; Wittwer, R.; Hubrich, S.; Schönherr, F.; Ließke, F., 2025: Stadt - Land - Fuß? Aktuelle Erkenntnisse zur Mobilität in Städten auf Basis des SrV 2023. Abschlusskonferenz zum Forschungsprojekt „Mobilität in Städten - SrV 2023“, 25.-26.03.2025. Technische Universität Dresden. Dresden.

Gintars, D., 2022: Innenstädte transformieren! IzR – Informationen zur Raumentwicklung, 49. Jg. (2): 1.

Hekler, M.; Drews, F.; Gertz, C.; Schwedes, O., 2022: Push & Pull: Aktueller Forschungsstand. Ergebnisse einer Literaturnalyse der internationalen Diskussion. Internationales Verkehrswesen, 74. Jg. (4).

Hoffmeister, J.; Altenburg, S., 2024: Mobilitätsindex 2024. Entwicklung nachhaltiger Mobilität in Deutschland. Ergebnisbericht. Herausgeber: Ressort Verkehr ADAC e. V.; Prognos AG. München, Berlin.

infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH; DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V., Institut für Verkehrsorschung; IVT Research GmbH; infas 360 GmbH, 2025: Mobilität in Deutschland - MiD 2023. Kurzbericht. Herausgeber: Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV). Berlin.

Innenstadtbeirat am BMWSB, 2025: Empfehlungen Beirat Innenstadt. Innenstadtentwicklung. Herausgeber: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB). Zugriff: <https://www.staedtetag.de/themen/2025/empfehlungen-des-beirates-innenstadt-zu-innenstadtentwicklung> [abgerufen am 19.04.25].

Krauß, K.; Duffner-Korbee, D.; Flacke, J.; Doll, C., 2024: Do People Actually Want Sustainable Urban Mobility Systems? A Residents' Perspective on Policy Measures. Konferenzbeitrag Transport Research Arena (TRA) 15.-18.04.2024, Dublin, Artikel Accepted Abstract. Fraunhofer ISI.

Kühl, C.; Hollbach-Grömg, B., 2024: OB-Barometer 2024. Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik (difu). Berlin.

Kuss, P.; Häuber, V.; Fetzer, T.; Seidel, T., 2024: Klimamobilitätspläne. Ein Leitfaden für klimagerechte Verkehrsplanung in Städten, Landkreisen und kommunalen Zusammenschlüssen in Baden-Württemberg. Herausgeber: Kompetenznetz Klima Mobil; NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH. Stuttgart.

Kuss, P.; Nicholas, K. A., 2022: A dozen effective interventions to reduce car use in European cities: Lessons learned from a meta-analysis and Transition Management. Case Studies on Transport Policy. Zugriff: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2213624X22000281> [abgerufen am 21.04.25].

Müller-Pfannenstiel, K., 2014: Handbuch für gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Herausgeber: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin.

Nobis, C.; Obersteller, D.; Klein-Hitpaß, A.; Viertel, F. R., 2020: Städte in Bewegung. Zahlen, Daten, Fakten zur Mobilität in 35 deutschen Städten. Herausgeber: Agora Verkehrswende. Berlin.

Nobis, C.; Kuhnimhof, T., 2018: Mobilität in Deutschland - MiD. Ergebnisbericht. Herausgeber: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin. Zugriff: <http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/> [abgerufen am 05.07.24].

Röckert, I., 2024: Autoarme Innenstädte in Deutschland. Wirksamkeit umgesetzter Maßnahmen zur Reduktion des ruhenden und fließenden Pkw-Verkehrs in progressiven Städten. Masterarbeit. Hochschule Bochum, Bochum.

Rupprecht Consult (Hrsg.), 2019: Guidelines for developing and implementing a Sustainable Urban Mobility Plan. 2. Auflage. Köln.

Senatsverwaltung Berlin, 2020: Leitfaden Parkraumbewirtschaftung. Herausgeber: Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz. Berlin.

Stadt Wien, 2025: Stadtentwicklungsplan 2035 - Wien-Plan. Wien. Zugriff: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2035/index.html> [abgerufen am 21.04.25].

Stadt Zürich, 2023: Abgeschlossene Referenzprojekte. Tiefbau- und Entsorgungsdepartement. Zugriff: https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/taz/projekt_galerie.html [abgerufen am 25.04.24].

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.), 2017: Die Stadt für Morgen. Umweltschonend mobil – lärmarm – grün – kompakt – durchmischt. Dessau-Roßlau.

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.), 2025: Nachhaltige Mobilität. Dessau-Roßlau. Zugriff: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/nachhaltige-mobilitaet> [abgerufen am 21.04.25].

Umeå Kommun, 2018: Comprehensive Plan for Umeå Municipality. Guide to the parts of the plan, its themes and relevance. Municipality council. Umeå. Zugriff: <https://www.umea.se/download/18.250f9659174ae4b9794118a/1601372026948/Comprehensive%20Plan%20for%20Ume%C3%A5%20Municipality.pdf> [abgerufen am 05.07.24].

Abbildungs- verzeichnis

Abbildung 1: Darstellung der ausgewählten Modellkommunen	8
Abbildung 2: Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmen auf die MIV-Fahrleistung	19
Abbildung 3: Akzeptanz ausgewählter Maßnahmen in deutschen Großstädten	22
Abbildung 4: Einschätzungen des Projektteams zu Wirksamkeit, Machbarkeit und Akzeptanz ausgewählter Strategien, entwicklungspotenzialorientierter Ansatz	27
Abbildung 5: Einschätzungen des Projektteams zu Wirksamkeit, Machbarkeit und Akzeptanz ausgewählter Strategien, konservativer Ansatz	28

Tabellen- verzeichnis

Tabelle 1: Wesentliche Charakteristika der untersuchten Städte	9
Tabelle 2: Ausgestaltung des Strategiepfads „Quartiersgestaltung und Restriktionen des MIV“	20
Tabelle 3: Ausgestaltung des Strategiepfads „Ausbau und Förderung des Umweltverbunds“	23
Tabelle 4: Ausgestaltung des Strategiepfads „Planung, Recht und Verwaltung“	25

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31 – 37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS 5 „Digitale Stadt, Risikovorsorge und Verkehr“
Thomas Schönberger
thomas.schoenberger@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
Referat S II 4 – Transformation
Dr. Bernhard Schneider
Dr. Corinna Altenburg

Auftragnehmer

Fraunhofer-Allianz Verkehr, Dortmund
Regina Demtschenko
regina.demtschenko@iml.fraunhofer.de

Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovation ISI, Karlsruhe
Dr. Claus Doll
claus.doll@isi.fraunhofer.de
Dr. Dorien Duffner-Korbee
dorien.duffner-korbee@isi.fraunhofer.de
Dr. Niklas Sieber
niklas.sieber@isi.fraunhofer.de
Clemens Brauer
clemens.brauer@isi.fraunhofer.de

INFRAS AG, Bern
Maleika Wörner
maleika.woerner@infras.ch
Dr. Anne Greinus
anne.greinus@infras.ch

Redaktion

Fraunhofer-Allianz Verkehr, Dortmund
Regina Demtschenko

Stand

Dezember 2025

Satz und Layout

m4p Kommunikationsagentur GmbH,
Nürnberg

Bildnachweis

Fraunhofer ISI (S. 5, 10, 13, 14, 15);
INFRAS (S. 11, 16); Stadt Zürich 2023
(S. 12).

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.