
Demokratie und Flächengerechtigkeit – Eine politikwissenschaftliche Betrachtung der Aufteilung von Verkehrsflächen

Deniz Zafer Ertin

Siehe Autor*innenangaben

Abstract

Die gerechte Verteilung von Verkehrsflächen stellt eine zentrale Herausforderung für eine nachhaltige und demokratische Verkehrspolitik dar. Der Beitrag untersucht die Frage der Flächengerechtigkeit zwischen Auto und Fahrrad aus politikwissenschaftlicher Perspektive. Auf Basis der Gerechtigkeitstheorie von John Rawls wird argumentiert, dass Verkehrsflächen als öffentliche Güter verstanden werden können, deren Nutzung fair und demokratisch legitimiert sein sollte. Empirische Beispiele aus drei deutschen Städten zeigen bestehende Ungleichheiten und politische Konflikte auf. Abschließend werden normative Implikationen und Handlungsempfehlungen für eine gerechte und demokratische Flächenpolitik abgeleitet.

Schlagwörter / Keywords:

Flächengerechtigkeit, Verkehrsflächen, Stadtentwicklung, Demokratie, Radverkehr

1 Einleitung

Die Verteilung des öffentlichen Raums auf verschiedene Verkehrsträger zählt zu den zentralen Herausforderungen zukünftiger Mobilität und ist womöglich der größte Zankapfel der aktuellen Verkehrspolitik in Deutschland (Schwedde 2022, S. 1). Dies zeigt sich besonders in kontrovers geführten kommunalpolitischen Debatten, etwa beim Wegfall von Pkw-Stellplätzen zugunsten breiterer Gehwege oder bei der Umwidmung von Fahrspuren zugunsten des Radverkehrs. Während die kommunale Ebene häufig mit Widerständen und Interessenkonflikten konfrontiert ist, betonen Bund und Länder regelmäßig die Notwendigkeit, den Umweltverbund, also Fuß-, Rad- und öffentlichen Nahverkehr (ÖV), zu fördern und zu stärken.

Seit Jahren fordern auch Bürger*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen eine Neuaufteilung des öffentlichen Raums, um mehr Platz für nachhaltige Mobilität zu schaffen. Der Verkehrsclub

Deutschland (VCD) sieht eine solche Neuverteilung sogar als zentrale Voraussetzung für das Gelingen der Verkehrswende. Dennoch lassen sich in den meisten Städten bislang nur langsame und punktuelle Veränderungen beobachten. Einige größere Städte gehen jedoch neue Wege und verteilen die Flächen um.

Doch der motorisierte Individualverkehr (MIV) beansprucht weiterhin den größten Anteil des Verkehrsraums, obwohl sein Anteil am Modal Split seit Jahren stagniert oder sogar zuletzt wieder sinkt (Follmer 2025, S. 14). Für das Fahrrad bleibt dagegen häufig nur ein Bruchteil der verfügbaren Flächen, obwohl deren Nutzendenzahlen kontinuierlich wachsen (Melerowicz und Richter 2025, S. 39). Das Verhältnis zwischen Auto und Fahrrad bildet dementsprechend ein zentrales Spannungsfeld bei der Nutzung von Verkehrsflächen.

Dieses Spannungsfeld durch ungleiche Raumverteilung wirft grundlegende Fragen nach Gerechtigkeit und demokratischer Legitimation auf. Das Thema Flächengerechtigkeit ist daher sowohl aus politischer als auch aus wissenschaftlicher Perspektive von hoher Relevanz. Es verbindet Fragen einer gerechten Stadtgestaltung und nachhaltigen Verkehrsplanung mit demokratischen Prinzipien und Prozessen. Politikwissenschaftliche Ansätze können dabei helfen, die zugrunde liegenden Interessenkonflikte, Aushandlungsmechanismen und normativen Vorstellungen zu analysieren, die die Flächenverteilung prägen.

Ziel dieses Beitrags ist es, die Frage der Flächengerechtigkeit im Spannungsverhältnis zwischen Auto und Fahrrad insbesondere aus politikwissenschaftlicher Perspektive zu beleuchten. Dabei wird argumentiert, dass das Konzept der Gerechtigkeit, insbesondere in der Tradition von John Rawls, ein geeigneter theoretischer Rahmen ist, um die normativen Grundlagen der Verkehrsflächenverteilung zu verstehen und weiterzuentwickeln.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Nach dieser Einleitung werden im zweiten Kapitel die zentralen Begriffe und empirischen Ansätze der Flächengerechtigkeit vorgestellt. Kapitel 3 entwickelt den theoretischen Rahmen unter Rückgriff auf Gerechtigkeits-, Demokratie- und Gütertheorien. Kapitel 4 analysiert die gesellschaftlichen und politischen Konfliktlinien sowie empirische Beispiele aus drei deutschen Städten. Kapitel 5 schließt mit einer Zusammenführung der Ergebnisse und leitet politisch-normative Handlungsempfehlungen für eine demokratisch-legitimierte und gerechte Flächenpolitik ab.

2 Begriff und empirische Operationalisierung der Flächengerechtigkeit

Um den Begriff „Flächengerechtigkeit“ besser einzuordnen, sollte zuerst die „Fläche“ näher betrachtet werden. Um den Begriff konzeptionell zu schärfen, ist dabei eine genaue Betrachtung erforderlich: Zum einen bezeichnet Fläche eine quantitativ messbare, physische Größe; zum anderen ist sie Ausdruck sozialer, politischer und kultureller Nutzungsmuster des öffentlichen Raums.

Der öffentliche Raum ist damit nicht nur Verkehrsraum, sondern auch Lebensraum, Ort sozialer Interaktion, Erholung und kollektiver Teilhabe. Unter

öffentlichem Raum werden dabei alle Flächen verstanden, die der Allgemeinheit innerhalb eines Gemeindegebiets zur Verfügung stehen, insbesondere Straßen, Plätze und Gehwege (Berding und Selle 2018, S. 1640).

Der Begriff der Flächengerechtigkeit im Verkehrsraum beschreibt demnach den fairen und angemessenen Anteil des öffentlichen Raums, der den unterschiedlichen Verkehrsmitteln zugewiesen wird. Die Frage, wem dieser Raum gehört und wie er verteilt wird, ist demnach eine gesellschaftspolitische Aushandlungsfrage. In der verkehrspolitischen Debatte richtet sich der Begriff der Flächengerechtigkeit oft auf den Konflikt der Verteilung des Verkehrsraums, da dieser eine knappe, hoch umkämpfte Ressource darstellt. Die Ressource selbst kann wiederum ökonomisch begriffen und auf Basis des Flächenmaßes oder Flächenverhältnis quantitativ gemessen werden.

Hier setzt der Gerechtigkeitsbegriff und das Konzept der Fläche an: Flächengerechtigkeit fordert nämlich eine gesellschaftspolitische Aushandlung und eine Umverteilung des Straßenraums zugunsten des Umweltverbands, um den Anforderungen an Klimaschutz, Umweltqualität, soziale Teilhabe und urbane Lebensqualität gerecht zu werden. Sie ist damit ein Leitprinzip der Verkehrs- oder Mobilitätswende, das ökologische, soziale und ökonomische Dimensionen miteinander verbindet (Schwedes 2015, S. 14–16). So lässt sich eine Flächenaufteilung als gerecht verstehen, welche alle Verkehrsteilnehmenden gleichwertig behandelt und ihnen entsprechend ihrer gesellschaftlichen Funktion und Nutzen adäquaten Raum zuteilt.

Während das Konzept zunächst vor allem in zivilgesellschaftlichen und aktivistischen Kontexten, etwa bei Bürgerinitiativen oder Verkehrsverbänden, Verwendung fand, hat es in den letzten Jahren zunehmend Eingang in die wissenschaftliche Diskussion gefunden (Jones et al. 2008; Pereira et al. 2017; Creutzig et al. 2020; Schäfer 2020; Drews 2022; Porojkow und Gerlach 2024; Lohmeier und Palm 2025). Dennoch fehlt bislang eine allgemein akzeptierte Begriffsdefinition sowie eine systematische theoretische Fundierung und einheitliche Operationalisierung der Flächengerechtigkeit.

Die empirische Operationalisierung von Flächen-gerechtigkeit kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Am häufigsten werden die quantitativen Anteile der Verkehrsflächen in Prozent (%) anhand des Straßenquerschnitts oder von Luftaufnahmen erhoben und den Nutzungsanteilen der Verkehrsmittel, z. B. mit dem Modal Split, gegenübergestellt. Dieses Verhältnis ermöglicht Aussagen darüber, ob eine Flächenverteilung proportional, disproportional oder systematisch verzerrt ist.

Empirisch wurde die Disproportionalität Aufgrund fehlender Studien vorwiegend in Berlin nachgewiesen: Der MIV beansprucht dort durchschnittlich rund 58 % der Verkehrsflächen, obwohl sein Anteil mit 33% an den Wegen deutlich geringer ist (Strößenreuther 2014, S. 7). Radfahrende in Berlin liegen hingegen zum Zeitpunkt der Erhebung 18 % der Wege zurück, verfügen jedoch nur über 3 % der Flächen (Strößenreuther 2014, S. 7–8). Diese Daten, auch wenn sie mittlerweile teilweise veraltet sind und nicht das ganze Stadtgebiet vermessen, verweisen auf eine empirische Ungleichheit, die als Gerechtigkeitsproblem wahrgenommen werden kann und in ähnlicher Weise von weiteren Studien in Berlin, allerdings kleinräumiger, wie z.B. dem Komponistenviertel (Porojkow und Gerlach 2024) oder Wrangelkiezes (Roderer et al. 2022), bestätigt wurden.

Eine weitere Methode zur Quantifizierung des Flächenverbrauchs berücksichtigt die Anzahl der beförderten Personen in Relation zur Geschwindigkeit des jeweiligen Verkehrsmittels sowie zur tatsächlich beanspruchten Fläche, sowohl im ruhenden als auch im fließenden Verkehr. Ein Pkw mit einem durchschnittlichen Besetzungsgrad von 1,3 Personen beansprucht demnach pro Person bis zu achtmal so viel Raum wie ein Fahrrad und mehr als siebzigmals so viel wie der Fußverkehr (Randelhoff 2014). Unabhängig von der jeweils angewandten Methodik zeigen die Ergebnisse eine vergleichbare und deutlich ausgeprägte Disproportionalität des Flächenverbrauchs zwischen den Verkehrsmitteln. Für eine genaue und flächendeckende Quantifizierung fehlen jedoch bislang die Daten.

Die vorhandene Forschung konzentriert sich bislang vor allem auf methodische Fragen der Flächenanalyse und -messung (Randelhoff 2014; Strößenreuther 2014; Gössling 2016; Lefebvre-Ropars et al. 2021; Roderer et al. 2022) und weniger auf deren

normative oder politische Dimensionen. Beides erscheint jedoch wichtig.

3 Theoretischer Rahmen: Gerechtigkeit, Demokratie und öffentliche Güter

Die politische Debatte um die Flächengerechtigkeit im Verkehrsraum lässt sich durch das Zusammenspiel von Gerechtigkeitstheorie, demokratischen Prinzipien und der Theorie öffentlicher Güter analysieren. Dabei bietet John Rawls (1971) Theorie der Gerechtigkeit als Fairness einen normativen Bezugsrahmen, der die Verteilung knapper Ressourcen, hier der öffentlichen Verkehrsflächen, unter demokratischen Gesichtspunkten legitimieren kann. Rawls' Konzept der „Gerechtigkeit als Fairness“ basiert auf der Idee, dass gerechte gesellschaftliche Institutionen jene sind, die vernünftige und freie Individuen hinter einem „Schleier des Nichtwissens“ wählen würden (Rawls 2006). In diesem hypothetischen Urzustand kennen die Beteiligten weder ihre soziale Stellung, ihr Einkommen noch ihre körperlichen oder kulturellen Voraussetzungen. Entscheidungen, die in diesem Zustand getroffen werden, gelten daher als fair, weil sie frei von individuellen Vorteilen sind. In unserem Fall wäre also das Gedankenspiel, dass jemand nicht weiß, ob er mit dem Fahrrad oder mit dem Auto unterwegs ist.

Zentral sind bei Rawls zwei Gerechtigkeitsprinzipien: Das Gleichheitsprinzip, nach dem jede Person die gleichen Grundfreiheiten haben soll, die mit den Freiheiten anderer vereinbar sind. Das Differenzprinzip, das soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten nur dann erlaubt, wenn sie zum größtmöglichen Vorteil der am wenigsten Begünstigten wirken. Überträgt man diese Überlegungen auf die Verteilung urbaner Verkehrsflächen, bedeutet dies, dass die Gestaltung öffentlicher Räume nicht primär nach Effizienz- oder Nutzenkriterien erfolgen sollte, sondern nach Prinzipien der fairen Teilhabe. Wenn die urbane Fläche als begrenzte Ressource verstanden wird, dann muss die Verteilung dieser Ressource so gestaltet sein, dass sie den Zugang und die Nutzbarkeit für alle gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere für benachteiligte oder vulnerable, gewährleistet. Radfahrende und zu Fußgehende sind hochgradig vulnerable und benachteiligt gegenüber dem Auto. Flächengerechtigkeit in diesem Sinne bedeutet also nicht Gleichverteilung, sondern eine faire, an Bedürfnissen und Sicherheit orientierte Allokation.

Aus Rawls' Perspektive lässt sich argumentieren, dass die derzeitige Dominanz des MIV einer gerechten Ordnung widerspricht. Die strukturelle Bevorzugung des Autos privilegiert jene Gruppen, die über private Fahrzeuge verfügen, und marginalisiert diejenigen, die auf das Fahrrad angewiesen sind. Eine gerechte Verkehrsflächenpolitik müsste demnach die Verwirklichungschancen der Letztgenannten verbessern und so zur Verringerung von Ungleichheiten beitragen.

Ein zweiter theoretischer Zugang ergibt sich aus der politökonomischen Diskussion über öffentliche Güter. Nach Samuelson (1954) zeichnen sich öffentliche Güter durch Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität im Konsum aus. Straßen, Plätze und Wege erfüllen diese Kriterien zumindest teilweise: Sie stehen prinzipiell allen offen, können jedoch bei räumlicher Überbeanspruchung oder ungleicher Regulierung exkludierend wirken. Bestes Beispiel ist der ruhende Verkehr des MIV, der durch seine räumliche Überbeanspruchung den öffentlichen Raum okkupiert.

In der Realität urbaner Räume zeigt sich, dass Verkehrsflächen faktisch rivalisierende Güter sind. Jede Nutzung durch eine Gruppe, schränkt die Nutzungsmöglichkeiten anderer ein. Daraus ergibt sich eine politische Frage: Wer hat das Recht, diese knappe Ressource in Anspruch zu nehmen, und nach welchen Prinzipien soll ihre Verteilung geregelt werden?

Eine politikwissenschaftliche Perspektive begreift Verkehrsflächen als umkämpftes öffentliches Gut, dessen Nutzung demokratisch ausgehandelt und legitimiert werden muss. Flächengerechtigkeit kann daher als normative Erweiterung des öffentlichen-Güter-Diskurses verstanden werden: Sie fragt nicht nur, wie Effizienz gewährleistet, sondern wie Gleichberechtigung, Zugang und Teilhabe organisiert werden können.

Hier schließt sich der Kreis zur Gerechtigkeitstheorie: Wenn öffentliche Güter wie Verkehrsflächen nach Rawls als Bestandteil der „Grundstruktur der Gesellschaft“ verstanden werden (Rawls 2012, S. 28), dann müssen sie so gestaltet sein, dass sie die Freiheit und Gleichheit aller Bürger*innen fördern. Eine Stadt, in der der Großteil der Verkehrsfläche dem ruhenden und fließenden MIV vorbehalten ist, verletzt dieses Prinzip, weil sie Freiheitsrechte ungleich verteilt. Fußgänger*innen und Radfahrende

verfügen über weniger sicheren und weniger attraktiven Zugang zu öffentlichem Raum – ein Zustand, der demokratiethoretisch problematisch ist.

Schließlich verweist die Diskussion um Flächengerechtigkeit auch auf den Zusammenhang zwischen Demokratie und Raum. In der demokratischen Theorie, etwa bei Robert Dahl (1989) oder Jürgen Habermas (1993), gilt Legitimität als Ergebnis von Teilhabe und deliberativer Verständigung. Übertragen auf die Flächenpolitik bedeutet dies, dass die Verteilung des öffentlichen Raums nicht technokratisch, sondern partizipativ und deliberativ erfolgen sollte. Die Bürger*innen müssen an den Entscheidungsprozessen über die Gestaltung und Nutzung „ihrer“ Stadt beteiligt werden, weil sie als gleichberechtigte Mitglieder des politischen Gemeinwesens von den Konsequenzen betroffen sind.

Flächengerechtigkeit wird damit zur demokratischen Herausforderung. Es geht nicht nur darum, wie viel Platz Fahrräder oder Autos erhalten, sondern darum, wer über die Verteilung entscheiden darf und nach welchen Maßstäben. Beteiligungsprozesse, Verkehrsversuche oder Bürgerbegehren zur Umverteilung von Straßenraum sind somit nicht nur technische Planungsinstrumente, sondern Ausdruck demokratischer Aushandlung.

Rawls' Theorie liefert hierfür eine normative Begründung: Eine gerechte Gesellschaft muss Institutionen schaffen, die faire Bedingungen für politische Teilhabe gewährleisten. Übertragen auf die Stadtpolitik heißt das, dass Planungsverfahren, Beteiligungsformate und Entscheidungsregeln so gestaltet sein sollten, dass auch jene Gehör finden, die bislang strukturell benachteiligt sind, etwa Nicht-Autobesitzer*innen, Kinder, ältere Menschen oder mobilitätseingeschränkte Personen.

4 Politische Debatte und empirische Konfliktlinien

Dieses Kapitel analysiert die Situation in Berlin, Köln und München mit Fokus auf Entscheidungen, Umsetzung und Diskussion von Flächenumwidmungen und untersucht dabei die Akteurskonstellationen, Konfliktlinien und demokratischen Aushandlungsprozesse in den drei Städten.

In Berlin zeigt sich zum Beispiel ein eher ambivalentes Bild der Verkehrspolitik. Offiziell verfolgt der

Senat mit dem 2021 verabschiedeten Mobilitätsgesetz eine nachhaltige Mobilitätsstrategie mit dem Ziel, den Radverkehr sukzessive auszubauen und den MIV zu reduzieren (Der Senat von Berlin 12.04.2021). Insbesondere seit der ersten Umwidmungsinitiative von Flächen des MIV zugunsten des Fahrradverkehrs durch Pop-Up-Bikelanes während der Corona-Pandemie im Jahr 2020 werden aktuell Verkehrsversuche, wie an der Friedrichstraße, teils durch gerichtliche- teils durch politische Entscheidungen wieder zurückgenommen. Dies macht die strukturellen Zielkonflikte zwischen klima- und umweltpolitischen Ambitionen und etablierten verkehrspolitischen Rahmenbedingungen zugunsten des MIV sichtbar.

In der Kölner Verkehrspolitik lässt sich ein anderes Bild zeichnen. Hier kann zuletzt ein prägnantes Beispiel für eine umfassendere Flächenumwidmung beobachtet werden.

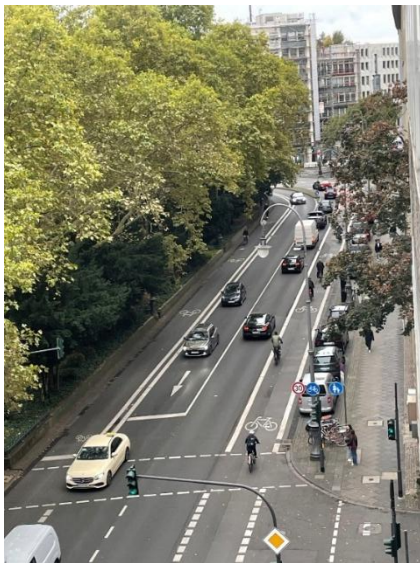


Abbildung 1: Kaiser-Wilhelm-Ring in Köln, Foto: Deniz Ertin

Die Idee begann 2015 mit der Bürgerinitiative „Ring-Frei“ und wurde im Anschluss von der Bezirksvertretung Innenstadt und dem Rat der Stadt Köln aufgenommen und 2016 beschlossen (Stadt Köln 2024). Seit dem Abschluss des Projekts im Jahr 2024 präsentiert sich der innerstädtische Ring nicht länger als zweispurige Autotrasse, sondern als geteilter Verkehrsraum mit einem Fahrstreifen für den MIV und einem Fahrstreifen für den Radverkehr (Stadt Köln 2025). Die flächenintensive Umwidmung reflektiert politische Entscheidungen des Stadtrates. Im

Jahr 2025 gab es erstmals mehr Radverkehr als Autoverkehr auf dem Hohenzollernring (Krill 2025).

Gleichzeitig artikulieren Wirtschaftsverbände wie die IHK Köln und andere Parteien immer wieder Bedenken bei Umwidmungsprojekten. So scheiterte beispielsweise das Projekt Autofreie Deutzer Freiheit an dem Gegenwind der ansässigen Unternehmen aus Gastronomie, Handel und Dienstleistungen (IHK Köln 2022). Daher sind auch in Köln weiterhin Flächenumnutzungen konfliktreich und werden in Stadtratssitzungen sowie Bürgerdialogen kontrovers verhandelt.

In München zeigt sich ein pragmatischer Ansatz mit langem Atem. Der Umbau der Lindwurmstraße im Jahr 2025 ist das prominenteste Beispiel einer grundlegenden Umwidmung von Fahrstreifen zu Radwegen. Die Stadtverwaltung verfolgt langsam und behutsam das strategische Ziel einer Erhöhung des Radverkehrs. So konnte sie den Radverkehrsanteil von 18% im Jahr 2016 auf 21% im Jahr 2023 steigern (Landeshauptstadt München 2025). Auch in München trugen die aktive Zivilgesellschaft aber auch partizipative Konzepte der Stadtverwaltung zum Erfolg bei.

Es lässt sich zusammenfassend sagen, dass ein Teil der Zivilgesellschaft in den drei Städten als wichtige Kraft für Veränderungen im Sinne einer Flächen-gerechtigkeit auftritt. Parallel dazu formiert sich aber auch Widerstand seitens Akteure des MIVs gegen eine Verringerung der ihnen bislang zur Verfügung stehenden Verkehrsflächen. Fahrzeughalterinnen und -halter mobilisieren dabei gegen den Rückbau von Parkmöglichkeiten und die Umwidmung bestehender Fahrspuren. Der Streit um Flächengerechtigkeit lässt sich somit als Ausdruck konkurrierender Interessen bzw. Gerechtigkeitsvorstellungen interpretieren.

Der Gerechtigkeit im Verkehr und bei den Verkehrsflächen ist offensichtlich eine „doppelte Bedeutung“ inhärent, die je nach dem, wie diese ausgelegt wird, zu Konflikten führen kann: Für manche Akteur*innen bezieht sich Gerechtigkeit auf die Bewahrung bestehender Rechte. Dies ist oft bei Akteur*innen der Fall die den Status quo der Autogerechten Stadt bewahren wollen und den Verkehrsraum prioritär dem MIV zusprechen. Für andere be-

zieht sich die Gerechtigkeit auf die Überwindung historisch gewachsener, inzwischen als ungerecht empfundener Verhältnisse (Holtmann 1994, S. 212).

Während Befürworter einer nachhaltigen Mobilitätswende auf Umverteilung zugunsten des Rad- und Fußverkehrs drängen, sehen Autofahrende und wirtschaftliche Interessenvertretungen darin häufig eine Einschränkung individueller Freiheit und ökonomischer Leistungsfähigkeit. Diese Konfliktlinie folgt dem Muster klassischer Verteilungskonflikte, wie sie auch in anderen Politikfeldern zu beobachten sind. Allerdings ist der urbane Raum ein besonders knappes Gut, was die Konfliktodynamik im urbanen Verkehrssystem zusätzlich verschärft.

Kommunalpolitisch zeigt sich eine Pfadabhängigkeit: Jahrzehntlang wurden Straßenräume nach der Logik der autogerechten Stadt geplant, wodurch bestehende Infrastrukturen und Planungspraktiken eine hohe Trägheit aufweisen. Politische Entscheidungsträger, die Umverteilungen initiieren, laufen Gefahr, mit Widerständen aus der Bevölkerung, der Wirtschaft oder innerhalb der Verwaltung konfrontiert zu werden. Der Umbau des Verkehrsraums wird dadurch zu einem hochgradig politischen Prozess, der nicht nur planerische, sondern auch kommunikative Kompetenz erfordert.

5 Schlussfolgerungen und politisch-normative Implikationen

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass Fragen der Flächenverteilung nicht allein technisch oder planerisch beantwortet werden können, sondern genuin politisch und normativ sind. Die Verteilung des öffentlichen Raums spiegelt gesellschaftliche Machtverhältnisse, Werte und Gerechtigkeitsvorstellungen wider. In diesem Sinne ist die Verkehrspolitik ein Ort, an dem grundlegende demokratische Prinzipien – Gleichheit, Teilhabe und Legitimation – konkret verhandelt werden.

Eine gerechte Verkehrsflächenpolitik sollte auf die Korrektur bestehender, struktureller Ungleichheiten zielen. Sie hätte die Aufgabe, den öffentlichen Raum als commons (Hess und Ostrom 2007), als kollektives Gut, zu gestalten, das allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von Einkommen, Mobilitätsform oder physischen Voraussetzungen offensteht.

Für die zukünftige politische Gestaltung urbaner Mobilität ergeben sich daraus mehrere Implikationen. Als erstes bedarf es einer Institutionalisierung von Beteiligung: Demokratische Legitimation erfordert, dass Bürgerinnen und Bürger systematisch in Entscheidungen über die Nutzung des öffentlichen Raums eingebunden werden. Partizipationsverfahren müssen frühzeitig, repräsentativ und deliberativ gestaltet sein.

Als zweites benötigt es eine normative Neujustierung der Planungslogik: Planungsziele dürfen nicht primär auf Verkehrsleistung und Flächenproduktivität ausgerichtet sein, sondern auf Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Lebensqualität. Die FGSV Kommission Nachhaltigkeit (2022) macht mit der E Klima genau den richtigen ersten Schritt. Doch es erfordert auch mehr interdisziplinäre Bewertungsmaßstäbe, die politische, soziale und ökologische Dimensionen besser berücksichtigen.

Als drittes benötigt es aber auch rechtliche und fiskalische Anreize. Die Verteilung öffentlicher Flächen kann über Anreizsysteme (z. B. Parkraumbewirtschaftung, Bepreisung von Straßenraum) gesteuert werden, die den gesellschaftlichen Wert alternativer Nutzungen (Aufenthalt, Begrünung, Radverkehr) besser berücksichtigen.

Für eine erfolgreiche Verkehrsraumumverteilung bedarf es sowohl klarer normativer Leitbilder für Gerechtigkeit als auch transparenter, partizipativer Entscheidungsprozesse. Die politische Mobilisierung nachhaltiger Mobilitätsformen durch Bürgerinitiativen zeigt, dass Demokratie hier lebendig wird und zur Gestaltung einer gerechten Stadt beiträgt. Zukünftige Forschung sollte stärker die Wechselwirkung zwischen politischer Legitimität und sozialer Gerechtigkeit im Kontext der Flächennutzung untersuchen.

Allerdings muss auch konstatiert werden, dass eine völlig „gerechte“ Aufteilung des Raums nie erreicht werden kann. Stadtentwicklung ist dynamisch, Verkehrsinfrastrukturen haben Planungs- und Bauzeiten von mehreren Jahren, und Mobilitätsverhalten verändert sich kontinuierlich. Dennoch lässt sich durch transparente politische Aushandlung und normativ fundierte Entscheidungsprozesse eine Annäherung an Gerechtigkeit erreichen. Entscheidend bleibt die Frage, welche Maßstäbe herangezogen

gen werden sollen, ob etwa der Modal Split als Ausgangspunkt dient, ob ein Aufteilungsschlüssel nach Prioritäten wie z. B. sozialer Nutzen, Effizienz oder städtebaulichen Prinzipien „vom Gehweg in die Mitte planen“, angewandt wird oder ob mehrere Faktoren, wie benötigter Platz, Geschwindigkeit, gesellschaftliche Prioritäten, in einem integrativen Bewertungsrahmen kombiniert werden.

Die Frage, wem der Raum gehört, ist eine der zentralen Gerechtigkeitsfragen moderner Demokratien. Eine Politik, die Flächengerechtigkeit in den Mittelpunkt stellt, nimmt das Ideal der Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger ernst und übersetzt es in konkrete Raum- und Infrastrukturpolitik. Damit schließt sich der argumentative Kreis zu Rawls und Habermas: Gerechtigkeit und Demokratie erweisen sich als zwei Seiten derselben Medaille und die Straße als ihr alltägliches, sichtbares Forum.

Literaturverzeichnis

Berding, Ulrich; Selle, Klaus (2018): Öffentlicher Raum. In: Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Verlag der ARL, S. 1639–1653.

Creutzig, Felix; Javid, Aneeqe; Soomauroo, Zaki; Lohrey, Steffen; Milojevic-Dupont, Nikola; Ramakrishnan, Anjali et al. (2020): Fair street space allocation: ethical principles and empirical insights. In: Transport Reviews 40 (6), S. 711–733. <https://doi.org/10.1080/01441647.2020.1762795>

Dahl, Robert Alan (1989): Who governs? Democracy and power in an American city. New Haven: Yale University Press (Yale studies in political science, 4). Online verfügbar unter <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=52913>.

Der Senat von Berlin (12.04.2021): Gesetz zur Änderung des Berliner Mobilitätsgesetzes und anderer Gesetze. Fundstelle: Drucksache 18/3549. Online verfügbar unter <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/vorgang/d18-3549.pdf>, zuletzt geprüft am 15.04.2021.

Drews, Fabian (2022): Flächengerechtigkeit und die Verteilung des öffentlichen Straßenraums in Berlin. Eine Untersuchung am Beispiel des Bezirks Berlin-Mitte. Hg. v. Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung. Berlin (IVP-Discussion Papers, 2). Online verfügbar unter <https://www.zukunftsnetz-mobilitaet.nrw.de/media/2023/2/7/2caea534db53a1220bc621d33344eb38/TU-Berlin-Flachengerechtigkeit-2022.pdf>, zuletzt geprüft am 10.10.2025.

FGSV Kommission Nachhaltigkeit (2022): E Klima 2022. Empfehlungen zur Anwendung und Weiterentwicklung von FGSV-Veröffentlichungen im Bereich Verkehr zur Erreichung von Klimaschutzziele. Klimarelevante Vorgaben, Standards und Handlungsoptionen zur Berücksichtigung bei der Planung, dem Entwurf und dem Betrieb von Verkehrsangeboten und Verkehrsanlagen. Hg. v. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Kommission Nachhaltigkeit. Köln. Online verfügbar unter <https://www.fgsv-verlag.de/pub/media/pdf/990.v.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2023.

Follmer, Robert (2025): Mobilität in Deutschland – MiD Kurzbericht. Hg. v. infas, DLR, IVT und infas 360. Bonn, Berlin. Online verfügbar unter https://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2023_Kurzbericht.pdf, zuletzt geprüft am 10.10.2025.

Gössling, Stefan (2016): Urban transport justice. In: *Journal of Transport Geography* 54, S. 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2016.05.002>

Habermas, Jürgen (1993): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. 3. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Hess, Charlotte; Ostrom, Elinor (Hg.) (2007): Understanding knowledge as a commons. From theory to practice. Workshop on Scholarly Communication as a Commons; Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Holtmann, Everhard (Hg.) (1994): Politik-Lexikon. 2. Aufl. München: Oldenbourg.

Holz-Rau, Christian (2018): Verkehr und Verkehrswissenschaft. In: Oliver Schwedes (Hg.): Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 115–139.

Hrelja, Robert; Rye, Tom; Hansson, Lisa (2025): Understanding politicians' positions about the role of car restrictive measures in sustainable transitions. In: *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives* 34 (101780), S. 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.trip.2025.101780>

IHK Köln (Hg.) (2022): Deutzer Freiheit: Unternehmen fordern Abbruch des Verkehrsversuchs. Online verfügbar unter <https://www.ihk.de/koeln/hauptnavigation/presse/pressemeldungen2022/pm-deutzer-freiheit-5656850>, zuletzt aktualisiert am 15.10.2025, zuletzt geprüft am 15.10.2025.

Jones, Peter; Marshall, Stephen; Boujenko, Natalya (2008): CREATING MORE PEOPLE-FRIENDLY URBAN STREETS THROUGH 'LINK AND PLACE' STREET PLANNING AND DESIGN. In: *IATSS Research* 32 (1), S. 14–25. [https://doi.org/10.1016/S0386-1112\(14\)60196-5](https://doi.org/10.1016/S0386-1112(14)60196-5)

Krill, Lisanne (2025): Köln: Erstmals mehr Radfahrer als Autos auf den Ringen unterwegs. Hg. v. Kölner Stadt-Anzeiger. Online verfügbar unter <https://www.ksta.de/koeln%2Fkoeln-erstmals-mehr-radfahrer-als-autos-auf-den-ringen-unterwegs-1023866>, zuletzt aktualisiert am 14.05.2025, zuletzt geprüft am 15.10.2025.

Landeshauptstadt München (Hg.) (2025): Wie München unterwegs ist – die neuen Zahlen. Das Mobilitätsverhalten der Münchner*innen – erste Ergebnisse aus der SrV-Studie 2023. Mobilitätsreferat. Online verfügbar unter <https://muenchenunterwegs.de/content/3099/download/2025-02-07-pk-mobilitaetsverhalten-final-pressemappe.pdf>, zuletzt geprüft am 15.10.2025.

Lefebvre-Ropars, Gabriel; Morency, Catherine; Negron-Poblete, Paula (2021): Toward A Framework for Assessing the Fair Distribution of Space in Urban Streets. In: *Transportation Research Record* 2675 (7), S. 259–274. <https://doi.org/10.1177/0361198121995196>.

Lemp, Jason D.; Kockelman, Kara M. (2008): Quantifying the external costs of vehicle use: Evidence from America's top-selling light-duty models. In: *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 13 (8), S. 491–504. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2008.09.005>

Lohmeier, Martina; Palm, Franziska (2025): Radverkehrsplanung neu gedacht. In: *Journal für Mobilität und Verkehr* (23), S. 3–11. <https://doi.org/10.34647/jmv.nr23.id180>

Melerowicz, Konstantin; Richter, Thomas (2025): Sicherheitsauswirkungen unterschiedlicher Radverkehrsführungsformen auf den Fußverkehr. In: *Journal für Mobilität und Verkehr* (3), S. 39–45. <https://jmv.publia.org/jmv/article/view/184>

Neslen, Arthur; Harmsen, Vincent (2016): European commission warned of car emissions test cheating, five years before VW scandal. Hg. v. The Guardian. Online verfügbar unter <https://www.theguardian.com/environment/2016/jun/20/european-commission-warned-car-maker-suspected-cheating-five-years-vw-scandal>, zuletzt geprüft am 27.06.2016.

Nobis, Claudia; Kuhnimhof, Tobias (2019): Mobilität in Deutschland – MiD. Ergebnisbericht. Hg. v. BMVI, infas, DLR, IVT und infas 360. Bonn. Online verfügbar unter https://www.mobilitaet-in-deutschland.de/archive/pdf/MiD2017_Ergebnisbericht.pdf, zuletzt geprüft am 28.08.2023.

Pereira, Rafael H. M.; Schwanen, Tim; Banister, David (2017): Distributive justice and equity in transportation. In: *Transport Reviews* 37 (2), S. 170–191. <https://doi.org/10.1080/01441647.2016.1257660>

Porojkow, Iwan; Gerlach, Julia (2024): Flächengerechtigkeitsanalyse - Methodische Vorgehensweise und Ergebnisse im Komponistenviertel. Hg. v. Technische Universität Dresden. Dresden. Online verfügbar unter https://mobilbericht.mobilitaet.tu-berlin.de/wp-content/uploads/2024/09/Methodenbericht_flaechengerechtigkeitsanalyse.pdf, zuletzt geprüft am 10.10.2025.

Randelhoff, Martin (2014): Vergleich unterschiedlicher Flächeninanspruchnahmen nach Verkehrsrarten (pro Person). Hg. v. *Zukunft Mobilität*. Online verfügbar unter <https://www.zukunft-mobilitaet.net/78246/analyse/flaechenbedarf-pkw-fahrrad-bus-strassenbahn-stadtbahn-fussgaenger-metro-bremsverzoeigerung-vergleich/>, zuletzt aktualisiert am 10.05.2019, zuletzt geprüft am 13.10.2025.

Rawls, John (1971): *A theory of justice*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard Univ. Press.

Rawls, John (2006): *Gerechtigkeit als Fairneß : ein Neuentwurf*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Rawls, John (2012): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. 18. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 271).

Roderer, Joahannes; Schwedes, Oliver; Uppenkamp, Till; Vode, Dzifa (2022): Eine Methodik zur Ermittlung von Flächengerechtigkeit am Beispiel des Wrangelkiezes in Berlin. In: Gotthard Meinel, Tobias Krüger, Martin Behnisch und Denise Ehrhardt (Hg.): *Flächennutzungsmonitoring XIV*. Berlin: Rhombos-Verlag. Online verfügbar unter https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/83607/ssoar-2022-roderer_et_al-Eine_Methodik_zur_Ermittlung_von.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2022-roderer_et_al-Eine_Methodik_zur_Ermittlung_von.pdf, zuletzt geprüft am 10.10.2025.

Roßmerkel, Matthias; Hantschel, Sebastian; Müller, Johannes; Schröter, Bettina; Gerike, Regine; Borsellino, Oliver; Schreiber, Marcel (Hg.) (2023): *Innerörtliche Unfälle zwischen zu Fuß Gehenden und Radfahrenden*. Technische Universität Dresden; Unfallforschung der Versicherer. Berlin: Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. Unfallforschung der Versicherer (Forschungsbericht / Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, Nr. 93). Online verfügbar unter <https://www.udv.de/resource/blob/159608/8dd9f221a6780721b5d0613deec91cca/93-fuss-rad-unfaelle-data.pdf>.

Samuelson, Paul A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. In: *Review of Economics and Statistics* 36 (4), S. 387–389. <https://doi.org/10.2307/1925895>.

Schäfer, Karsten (2020): Volle Fahrt Richtung Verkehrswende. Wie Fahrradentscheide als direktdemokratisches Instrument die Republik erobern. In: *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 69 (2-2020), S. 149–155. <https://doi.org/10.3224/gwp.v69i2.05>

Schwedes, Oliver (2015): Verkehrspolitik: Ein problemorientierter Überblick. In: Weert Canzler, Andreas Knie und Oliver Schwedes (Hg.): *Handbuch Verkehrspolitik*. Living Reference Work, continuously updated edition. Wiesbaden: Springer VS (Springer reference), S. 1–24.

Schwedes, Oliver (2022): Vorwort. In: *Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung* (Hg.): *Flächengerechtigkeit und die Verteilung des öffentlichen Straßenraums in Berlin*. Eine Untersuchung am Beispiel des Bezirks Berlin-Mitte. Berlin (IVP-Discussion Papers, 2), S. 1.

Stadt Köln (Hg.) (2024): Meilenstein für den Radverkehr. Online verfügbar unter <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presseservice/meilenstein-fuer-den-radverkehr>, zuletzt aktualisiert am 16.12.2024, zuletzt geprüft am 15.10.2025.

Stadt Köln (Hg.) (2025): Radverkehrskonzept Innenstadt – Radverkehrsführung Ringe. Online verfügbar unter <https://www.stadt-koeln.de/artikel/67217/index.html>, zuletzt aktualisiert am 21.08.2025, zuletzt geprüft am 15.10.2025.

Strößenreuther, Heinrich (2014): Wem gehört die Stadt? Der Flächen-Gerechtigkeits-Report. Eine Vermessung Berliner Straßen. Hg. v. Agentur für clevere Städte. Berlin. Online verfügbar unter https://www.clevere-staedte.de/files/tao/img/blog-news/dokumente/2014-08-05_Flaechen-Gerechtigkeits-Report.pdf, zuletzt geprüft am 10.10.2025.

Volksentscheid Berlin autofrei (Hg.) (2025): Wir wollen deutlich weniger Autoverkehr innerhalb des Berliner S-Bahn-Rings. Online verfügbar unter <https://volksentscheid-berlin-autofrei.de/>, zuletzt aktualisiert am 15.10.2025, zuletzt geprüft am 15.10.2025.

Autor*innenangaben

Dr. Deniz Zafer Ertin
Senior Researcher an der Universität zu Köln
und Referent im Bundesamt für Logistik und
Mobilität (Referat F4 – Nachhaltige Mobilitätsentwicklung)

E-Mail: dertin1@uni-koeln.de