



**Beitragende Autor\*innen**

*Team Radverkehrsmanagement*

*Katja Treichel-Grass*

*Tobias Escher*

*Katharina Holec*

*Lea S. Zuckriegl*

*Julia Kinigadner*

*Isabella Waldorf*

*Anna Katharina Wind*

*Pavithra Srinivas*

*Martina Lohmeier*

*Mira Lynn Pruß*

*Fabian Drews*

*Deniz Zafer Ertin*

*Ines Kawgan-Kagan*

**DWVG**

Journal für  
Mobilität und Verkehr

Nr. 26 (2026)

# Demokratie und Gerechtigkeit

**Wissenschaftliche Leitung**

Prof. Dr. phil. Claudia Hille

Prof. Dr.-Ing. Jeanette Klemmer

---

## Editorial

Prof. Dr. phil. Claudia Hille (Hochschule Karlsruhe)

Prof. Dr.-Ing. Jeanette Klemmer (FH Münster)

---

Mobilität und Verkehr sind stellvertretend für die sozial-ökologische Transformation längst zum zentralen Thema des politischen Diskurses geworden. In der öffentlichen Debatte zeigt sich vermehrt wie polarisierend verkehrspolitische Entscheidungen wirken – schon einzelne Verkehrsversuche in Kommunen können die Bürgerschaft spalten und machen damit deutlich, dass Mobilität ein gesellschaftlich stark umkämpftes Feld ist. Während es auf lokaler Ebene häufig Einzelmaßnahmen wie beispielsweise die Einrichtung von Fahrradstraßen oder der Wegfall von Parkplätzen sind, verdeutlichen die anhaltenden Diskussionen auf Bundesebene wie z.B. um das Deutschlandticket, ein mögliches Verbrenner-Aus oder auch das Tempolimit, wie wenig Einigkeit in Mobilitätsfragen herrscht. Hier zeigen sich aktuelle Transformationskonflikte besonders stark und werden so auch zur Herausforderung für unsere Demokratie. Es stellt sich also die Frage, ob und inwiefern verkehrspolitische Entscheidungen dazu beitragen können die Demokratie zu stabilisieren bzw. welche Verantwortung Verkehrspolitik hier übernehmen kann.

Gleichzeitig haben in den letzten Jahren Gerechtigkeitsfragen im Verkehr deutlich an Bedeutung gewonnen. Das zeigt sich nicht nur an den Debatten um eine faire Aufteilung des Straßenraums, sondern insbesondere in der Diskussion um den Zugang zum Mobilitätssystem und die Folgen für die soziale Teilhabe von Menschen. Anlass genug in der vorliegenden Ausgabe unseres Journals für Mobilität und Verkehr diese Themen genauer in den Blick zu nehmen und nach dem Zusammenhang von Mobilitätsge-

rechtigkeit und der demokratischen Verfasstheit unserer Gesellschaft zu fragen. In insgesamt acht Beiträgen widmen wir uns unter der Überschrift „Demokratie und Gerechtigkeit“ aus ganz unterschiedlichen Perspektiven den verschiedenen Facetten des Themas.

Eröffnet wird diese Ausgabe mit einem Beitrag vom Team Radverkehrsmanagement der Ostfalia Hochschule, die sich am Beispiel rechter Akteure anschauen wie Verkehrspolitik auf Social Media verhandelt wird und wie insbesondere die fossile Automobilität als Freiheits- und Protestsymbol genutzt wird. Im zweiten Beitrag zeigt Treichel-Grass auf, wie Bürgerdeliberation zu einem verbesserten Verständnis gesellschaftlicher Perspektiven auf Politikinstrumente der Mobilitäts- und Antriebswende beitragen kann. Daran anschließend zeigen Escher & Holec in ihrem Beitrag, dass ein positiv wahrgenommenes Beteiligungsverfahren bei Mobilitätskonsultationen oftmals zu einer höheren Zufriedenheit führt – auch unabhängig davon, ob man sich aktiv beteiligt hat oder nicht. Wie Beteiligungsprozesse bei der Einführung von nachhaltigen Mobilitätslösungen an Hochschulen erfolgreich gestaltet werden können, erläutert der Beitrag von Zuckriegl et al. Im fünften Beitrag widmet sich Lohmeier der Frage von Macht im Kontext von Mobilitätsplanung und untersucht inwiefern Planungsprozesse auch Ausdruck von Machtverhältnissen sind. Im sich anschließenden Beitrag von Pruß & Drews erfolgt eine Analyse der Verkehrsflächenverteilung am Beispiel Berlins und es wird diskutiert wie Flächengerechtigkeit über reine Verteilungsfragen hinausgedacht werden kann. Auch der siebte Beitrag von Ertin beschäftigt

sich mit dem Thema Flächengerechtigkeit und argumentiert dabei aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive, wie eine demokratische Flächenverteilung aussehen könnte. Das Heft schließt mit einem Beitrag von Kawgan-Kagan, die diskutiert, ob die Einführung von Frauen\*abteilen im öffentlichen Personennahverkehr zu einem sichereren und gerechteren ÖPNV für Alle beitragen könnte.

Sie sehen, die Vielfalt ist groß und die aktuelle Journal-Ausgabe zeigt, wie verschiedenen die Perspektiven auf Gerechtigkeit und Demokratie im Mobilitätskontext sind. Wir hoffen Ihnen damit nicht nur Einblicke in neue Forschung geben zu können, sondern auch Denkanstöße zu liefern. In diesem Sinne wünschen wir Ihnen eine anregende Lektüre!

Und wenn Ihnen das nicht reicht: Steigen Sie ein in eine Diskussion mit uns! Wir freuen uns auf Ihre Perspektiven beim 12. Deutschen Mobilitätskongress am 17./18. November 2026 in Frankfurt am Main.

## *Inhaltsverzeichnis*

Editorial	1
<i>Claudia Hille, Jeanette Klemmer</i>	
Mobilität als Arena rechter politischer Kommunikation auf TikTok	3
<i>Team Radverkehrsmanagement</i>	
Bürgerbeteiligung in der wissenschaftlichen Politikberatung zur Verkehrswende – der Lernprozess im Kopernikus-Projekt Ariadne	13
<i>Katja Treichel-Grass</i>	
Bürger*innenbeteiligung an der Verkehrswende: Die Wirkungen von Konsultationen zur Verkehrsplanung auf die Einstellungen der Bevölkerung	22
<i>Tobias Escher, Katharina Holec</i>	
Demokratie an der Hochschule: Umsetzung und Erkenntnisse aus dem Participatory Budgeting an der Technischen Universität München	31
<i>Lea S. Zuckriegel, Julia Kinigadner, Isabella Waldorf, Anna Katharina Wind, Pavithra Srinivas</i>	
Geometrien der Macht analysieren – Wie wir durch die Ausgestaltung des öffentlichen Raumes (un)bewusst Macht ausüben.	42
<i>Martina Lohmeier</i>	
Flächengerechtigkeit in Berlin: Verkehrsflächenverteilung als Ergänzung zum Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas	49
<i>Mira Lynn Pruß, Fabian Drews</i>	
Demokratie und Flächengerechtigkeit – Eine politikwissenschaftliche Betrachtung der Aufteilung von Verkehrsflächen	66
<i>Deniz Zafer Ertin</i>	
Frauen*abteile in Deutschland - Symbol oder Sinnvoll?	76
<i>Ines Kawgan-Kagan</i>	

---

## Mobilität als Arena rechter politischer Kommunikation auf TikTok

Team Radverkehrsmanagement

Siehe Autor\*innenangaben

---

### Abstract

---

Verkehrspolitik wird nicht nur in Ministerien, sondern auch alltäglich auf Social Media verhandelt. User-Generated-Content-Plattformen werden dabei von Akteur\*innen aus dem radikal rechten Spektrum erfolgreich genutzt. Der Beitrag geht vor diesem Hintergrund explorativ der Frage nach, inwiefern Hemmnisse und Widerstände gegenüber der Mobilitätswende von diesen ausgehen. Mittels qualitativer Methoden analysiert der Beitrag TikToks mit radikal rechten Bezügen zum Thema Mobilität, um die enthaltenen Narrative und verwendete Ästhetik zu identifizieren und einzuordnen. Dabei zeigen wir, dass fossile Automobilität in den Status eines Freiheits- und Protestsymbols erhoben wird, Dualitäten zwischen Eigen- und Fremdbild konstruiert werden und insbesondere private Creator\*innen rechte Mobilitätsvorstellungen (re-)produzieren. Wir zeigen damit auf, dass UGC-Plattformen machtvolle, politische Orte sind, in denen sich Mobilitätswende abspielt.

Schlagwörter / Keywords:

Social Media, rechtsradikal, Mobilitätswende, Verkehrspolitik

---

### 1 Einleitung

Die Mobilitätswende sowie verkehrspolitische Entscheidungen werden häufig emotional diskutiert, da sie eigene Lebensweisen betreffen (Büttner und Klaever 2025). Insbesondere Automobilität bestimmt gesellschaftliche Vorstellungen und ist mit emotionalen Zuschreibungen verknüpft (Manderscheid 2024; Sheller 2004). Debatten um eine Verlagerung von der individuellen Pkw-Nutzung hin zu sozial und ökologisch nachhaltigeren Mobilitätsformen berühren damit individuelle Verhaltensweisen im Verhältnis zu gesellschaftlichen Überzeugungen. Die Auseinandersetzungen um Mobilitätst Zukünfte finden dabei auch online statt: Auf User-Generated-Content-Plattformen (UGC) wie TikTok formen diverse Akteur\*innen politische und mobilitätspolitische Debatten. So bedienen sich auch rechtsradikale Akteur\*innen der Plattform zur Veröffentlichung ihrer Botschaften. Förderlich dafür ist, dass User\*innen auf UGC-Plattformen die Gatekeeper-Funktion

klassischer Leitmedien umgehen können, sodass jede\*r nicht nur konsumieren, sondern auch produzieren und sich aktiv an Diskursen beteiligen kann (Jun 2016). Diese Zusammenhänge nimmt der Beitrag zum Anlass, Narrative und Ästhetiken in Bezug auf das Themenfeld Mobilität aus dem rechtsradikalen Spektrum auf UGC-Plattformen zu analysieren.

Dabei geht der Beitrag von der Beobachtung aus, dass rechte Akteur\*innen und Parteien mittlerweile beachtliche Wahlerfolge erzielen, Einfluss auf die sogenannte gesellschaftliche Mitte nehmen und zunehmend mit dieser verwoben sind (Aktor\*innenkollektiv Terra-R 2025). Zugleich lehnen diese Akteur\*innen Maßnahmen der ökologischen Transformation ab, indem sie den anthropogenen Klimawandel als wissenschaftlichen Fakt leugnen (Matlach und Janulewicz 2021). Eine ablehnende Haltung zu Transformationen im Mobilitätsbereich zeigte beispielsweise das Wahlprogramm der AfD zur Bundes-

tagswahl im Frühjahr 2025: Darin bezeichnet die Partei Automobilität als Ausdruck individueller Freiheit und Maßnahmen der Mobilitätswende als eine „ideologisch geleitete Verbotspolitik“. Zugleich kritisierte das Programm das stadtplanerische Konzept der 15-Minuten-Stadt<sup>1</sup> als einen dystopischen Versuch, Bürger\*innen kontrollieren zu wollen (AfD Bundesverband 2025). Als weiteres Schlaglicht können die Proteste gegen die Dieselfahrverbote im Jahr 2019 in deutschen Innenstädten angeführt werden. Hier zeigte sich, dass verkehrspolitische Maßnahmen, die die Einschränkung von Automobilität betreffen, in der Vergangenheit auf deutlichen Widerstand trafen und Überschneidungen mit rechtspopulistischen Botschaften und Teilnehmer\*innen aufwiesen (Arning und Ziefle 2020; Mackenroth 2021).

Mit dem Konzept der Territorialisierung des Autor\*innenkollektivs Terra-R (2025) ist es möglich, solche Positionen, Strategien und Mobilisierungen seitens der radikalen Rechten als raumwirksame Praktiken zu erfassen. Der Begriff dient zur Analyse, wie radikale Rechte zunehmend Räume für sich gewinnen und zu gewinnen versuchen (Autor\*innenkollektiv Terra-R 2025, S. 30). Mit diesem Ansatz kann Mobilität als ein Thema verstanden werden, das rechte Akteur\*innen zum Territorialisieren nutzen: Rechte Vorstellungen von guter oder angemessener Mobilität können dann potenziell weitere Raumwirkung entfalten, wenn sie in entsprechende Infrastruktur übersetzt werden – oder mitbestimmen, welche Art der Raumnutzung als sinnvoll gelten.

## **2 UGC-Plattformen: Präsenz rechtsradikaler Akteur\*innen und playing politics**

### **Politische Kommunikation auf UGC-Plattformen**

Auf UGC-Plattformen kann jede\*r Zugriff auf alle politischen Positionen haben, eigene Botschaften öffentlich verbreiten, auf Botschaften anderer direkt reagieren und somit offen oder niedrigschwellig aktiv an Diskursen teilnehmen (Jun 2016). Im Umfeld der UGC-Plattformen erfährt Kommunikation im Bereich Politik somit eine Auflösung der Grenze zwischen Privatheit und Öffentlichkeit. Anstelle von institutionalisierter Kommunikation wird „Authentizität“ [...] zum neuen Qualitätsmerkmal politischer Kommunikation“ (Zerback et al. 2020).

In der politischen Kommunikation auf UGC-Plattformen ist entscheidend, wer dort als Akteur\*in auftritt und welchen Einfluss rechtsradikale Kommunikation auf UGC-Plattformen auf die Mobilitätswende hat. Der Beitrag blickt daher insbesondere auf UGC als Werkzeug und Räume rechtsradikaler Territorialisierungen und analysiert, inwiefern Inhalte der rechtsradikalen Beiträge die Mobilitätswende adressieren.

### **Poli-TikTok, Politainment und playing politics**

In Deutschland wird TikTok mittlerweile von fast jeder\*jedem Fünften mindestens selten genutzt (18%, 14-69 Jahre, n=34.377) (seven.one entertainment group 2024). Dabei nutzen die Generation Z+ (55%) und die Generation Y (28%) TikTok am häufigsten (Initiative D21 2025). Im Gegensatz zu Instagram oder Facebook, auf denen sowohl Bilder als auch Videos geteilt werden können, ist TikTok eine reine Video-plattform im mobile-only-Interface. Wer auf TikTok Videos hochladen möchte, kann als Creator\*in auf unterschiedliche plattformeneigene Funktionen, wie Duets oder Stiches, zurückgreifen, die eine erwünschte „spreadability“ fördern (Jenkins et al. 2014). Im Fokus steht die „For you Page“ (FYP): Wird die App geöffnet, steigen Nutzer\*innen über die FYP direkt in den Videokonsum ein. Hierbei entscheidet der TikTok-Algorithmus darüber, welche Videos den individuellen Nutzenden gezeigt werden. Wie genau dieser Algorithmus funktioniert, ist nicht bekannt, weshalb er als „opak“ und „dynamisch“ bezeichnet wird (Wampfler 2025). Charakteristisch jedoch ist, dass ausgespielte Videos sehr schnell auf die Vorlieben der Nutzer\*innen zugeschnitten werden (Wampfler 2025). Durch diese algorithmische Steuerung wird die Bildung von Nischen-Communities begünstigt (Kang und Lou 2022).

Das Zusammenspiel dieser Affordanzen machen TikTok zu einem wirkmächtigen Instrument für politische Kommunikation, die insbesondere auf TikTok häufig auf unterhaltsame und spielerische Art stattfindet. Vijay und Gekker (2021) beschreiben diese Charakteristik der Plattform als „playing politics“. Cervi et al. (2023) nutzen den Ausdruck „Politainment“, um politische Kommunikation auf TikTok zu

---

<sup>1</sup> Das stadtplanerische Konzept legt einen Fokus auf dezentrale Erreichbarkeit, Nahversorgung und den Fuß- und Radverkehr

in Städten – alltägliche Bedürfnisse soll mit kurzen Wegen erfüllt werden, die sich an der 15-Minuten-Marke orientieren.

beschreiben, die sich nach der Aufmerksamkeitsökonomie richtet und damit Politik mit Unterhaltung verknüpft.

### **TikTok und rechte Inhalte**

Obwohl TikTok in seinen Werberichtlinien keine bezahlte politische Werbung erlaubt, darf politischer Content durch „die Community“ geteilt werden (TikTok Business Help Center 2025). Die AfD war im Vergleich zu anderen politischen Parteien früh auf UGC-Plattformen aktiv. Sie kann damit als „erste deutsche Internet-Partei“ gelten (Gäbler 2017). Dabei hat die AfD sowohl auf TikTok als auch auf YouTube und Facebook im Vergleich zu anderen Parteien die meisten Follower\*innen (Janson 2024). Obwohl der offizielle TikTok-Account (@afd.offiziell) der AfD 2022 durch die Plattform gesperrt wurde (Bösch 2024), existieren weiterhin eine Reihe an AfD-zugehörigen Accounts, wie Profile der Landesverbände, Bundestagsfraktion, Landesparlamente sowie Mitglieder des Bundestages (Geusen 2023). Somit ist die AfD auf TikTok dezentral repräsentiert.

Es lassen sich Zusammenhänge zwischen den TikTok-Affordanzen und der Verbreitung rechtsradikaler Inhalte erkennen: Das kurzweilige Videoformat unterstützt die Verknappung von Themen (Serrano et al. 2019) und die Viralität bzw. Verbreitbarkeit von Content wird befördert, wenn die Inhalte Emotionen wie Ärger transportieren (Fan et al. 2014). Verbreitet werden einzelne Beiträge insbesondere durch Multiplikator\*innen, die Videos umschneiden, mit Musik oder eigenen Titeln unterlegen und wieder posten. Fischer et al. (2024) zeigen auf, dass derart durch Multiplikator\*innen umgeschnittene Videos häufig rechtsradikaler als die jeweilige Originalsprache sind.

### **3 Vorgehen und Methoden**

Dieser Beitrag nähert sich der Analyse radikal rechter Narrative und Ästhetiken zum Thema Mobilität explorativ. Ziel ist es, die user experience auf TikTok nachzuvollziehen, die algorithmisch und intransparent gesteuert wird. Die Analyse orientiert sich dazu an digitaethnographischen Methoden (Bareither und Schramm 2023; Caliandro 2018; Pink

et al. 2016): Für die Zusammenstellung des Materialkorpus haben wir eigene TikTok-Accounts erstellt, die nur innerhalb des Projektes verwendet wurden. Die Sammlung des Materials ist zu Beginn deduktiv durch die Suche mit verbreiteten Hashtags erfolgt, die wir im Erkenntnisprozess erweitert haben: darunter #mobilitätswende #ökosozialismus #klimadiktatur #verbrennermotor #verbrennerliebe #auto und #afd. Entsprechende verschlagwortete Videos wurden als Favoriten in den Accounts abgespeichert. Die starke algorithmische Steuerung der Plattform führte dazu, dass themenverwandte Videos über das Scrollen auf der FYP gesammelt werden konnten. Verzichtet wurde auf das Kommentieren, Teilen, Weiterleiten oder die eigene Videoproduktion, wodurch jenes Repertoire der user experience auf TikTok nicht beleuchtet wurde (Fischer et al. 2025). Es lässt sich vermuten, dass dies das Einspielen von einschlägigen Videos in den Accounts weiter begünstigt hätte.

In die Analyse gingen insgesamt 55 öffentlich zugängliche Videos<sup>2</sup> ein, die zwischen September 2021 und September 2025 erstellt wurden und in ihrer Länge zwischen wenigen Sekunden und mehreren Minuten variieren (Videos #1 - #55). Alle Beiträge der Creator\*innen werden anonymisiert in Namen und Bild der Person wiedergegeben. Die Videos wurden mittels qualitativer Inhaltsanalyse induktiv codiert, um Muster bezüglich gesendeter Botschaften sowie deren Ästhetiken herauszuarbeiten. Zugleich wurde beachtet, aus welcher Rolle heraus der jeweilige Account Inhalte veröffentlicht. Im Folgenden stellen wir übergreifende Analyseergebnisse anhand einzelner Videos dar.

### **4 Doing and playing mobility politics auf TikTok**

#### **Akteur\*innen und Formate zwischen privat und öffentlich**

TikToks zur Mobilitätswende werden sowohl von privaten Creator\*innen als auch Politiker\*innen und Fraktionen verschiedener politischer Ebenen gepostet. Hier können weitere Formate differenziert werden: Politiker\*innen laden Ausschnitte eigener parlamentarischer Reden als verkürzte Zusammenfassung hoch. Häufig erscheinen zudem frontal gefilmte Monologe mit appellativem Charakter – mit diesen

---

<sup>2</sup> Im Sinne des Datenschutzes haben wir das Materialkorpus ausschließlich auf öffentlich zugängliche Videos beschränkt [Stand Dezember 2025], in denen die Creator\*innen nur ihre eigenen Informationen zu ihrer politischen Einstellung teilen.

Öffentlich zugänglich sind Daten dann, wenn ohne eine Anmeldung bzw. Erstellung eines Profils auf der Plattform auf die Daten zugegriffen werden kann.

wird Unmittelbarkeit und die direkte Ansprache der Konsumierenden der Videos in Szene gesetzt. Creator\*innen sprechen beispielsweise aus ihrer politischen Funktion heraus, stellen aber Bezüge zu ihrem eigenen Leben her: „Ich war Schornsteinfegerge-selle. [...] Hab’ bei Wind und Wetter auf den Dächern gestanden. Mein Geld zusammengespart. Und mir irgendwann einen kleinen Traum erfüllt. Einen Mercedes SLK [...]. Heute sitze ich im Bundestag und darf mir von irgendwelchen Grünen erzählen lassen, dass das genau ein Problem sei. Die Grünen wollen dir das Auto wegnehmen. [...] Jeden Tag ein neues Verbot. Nicht, weil es was bringt. Sondern weil es ihnen passt“ (Video #38, 03.06.2025). Eine populistische Selbstdarstellung als „Mann des Volkes“ mit persönlicher Erfolgsgeschichte, dessen Traum bedroht sei, dient als Hintergrund für die Aufforderung, sich gegen grüne Verkehrspolitik zu stellen: „Du arbeitest nicht jeden Tag hart für deine Träume, damit irgendein Öko-Betemann dir den Spaß verbietet. Und du darfst auch nicht klein beigeben. [...] Dieses Land gehört denen, die es mit harter Arbeit am Laufen halten – nämlich dir“ (Video #38, 03.06.2025). In dieser Erzählung wird das Auto als hart erarbeiteter Traum charakterisiert, der durch die Grünen (vgl. Abschnitt „Selbstbild und Fremdbild“) in Gefahr sei.

Andere Videos zeigen Politiker\*innen in der Rolle als Berichterstatter\*innen. Ästhetisch wird dies mit Gegenschnitten von Außenaufnahmen der thematisierten Orte gestützt, die die eigene Aussage vermeintlich objektiv in Szene setzen. So bezieht beispielsweise eine Politikerin Position gegen das Stadtradeln. Den schlechten Zustand der ortseigenen Asphaltstraßen kritisiert sie als „Gefahrenzone“ und den Wettbewerb als „Steuerverschwendung“. Die Argumentation wird hier mit Ansichten von Radfahrenden gestützt, die Schlaglöcher überqueren (Video #5, 27.08.2025). In gleicher Ästhetik werden in anderen Videos etwa der geplante Bau von Fahrradwegen thematisiert, der das Fällen von Bäumen und den Wegfall von Parkplätzen in der Innenstadt erwarten lasse (Video #8, 01.08.2022) oder die Belegung eines Parkplatzes mit einer Parkuhr kritisiert (Video #41, 10.11.2024). Mit den Hashtags „#Aufklärung“ und „#Fakten“ wird die eigene Position als Berichterstatter hierbei weiter plausibilisiert.



**Abbildung 1:** Ausschnitte aus den Videos #8 (01.08.2022) und #41 (10.11.2024)

Wie Seichter (2025) aufzeigt, finden digitale rechte Aktivitäten nicht mehr nur im Verborgenen statt, sondern sind offen und sichtbar zugänglich. Auf TikTok werden sie von privaten Creator\*innen durch banal erscheinende Videos und direkte politische Kommentierungen vermittelt. Privatpersonen werden aktiv, indem sie politische Inhalte kommentieren, zusammenschneiden oder selbst erstellen – letzteres häufig zu aktuellen Tagesgeschehnissen. In Videos privater Creator\*innen finden sich häufig sarkastische oder polemische Tonalitäten, in denen Humor im Sinne von playing politics dazu beiträgt, politische Botschaften kurzweilig zu vermitteln (vgl. „Ironie, Sarkasmus und Polemik als Tonalitäten“). Kommentiert wird oft mit Ausschnitten parlamentarischer Reden oder auch Fernsehsendungen. Durch die erneute Veröffentlichung erfahren diese Beiträge entweder weitere Verbreitung und Bestärkung oder auch Kritik und Dekontextualisierung. Dabei wird beispielsweise ein Edit, dem eine WDR-Reportage über ökologische Auswirkungen der E-Mobilität zugrunde liegt, schriftlich kommentiert und E-Mobilität unter anderem als „lüge“ bezeichnet (Video #33, 03.04.2023). Ein\*e weitere\*r Creator\*in stellt einen Ausschnitt eines Podiumsgesprächs online, in dem eine Journalistin Vorschläge zu einer Degrowth-Strategie unter anderem für den Verkehrsbereich macht. Die damit verbundenen Verzichtes werden durch den\*die Creator\*in schriftlich als „Öko-Diktatur im Endstadium“ kommentiert (Video #51, 29.08.2024). Eine solche schriftliche Kommentierung ist ein Stilmittel, mit denen Creator\*innen Inhalte aus ihrer Perspektive deuten.



**Abbildung 2:** Ausschnitte aus den Videos #33 (03.04.2023) und #51 (29.08.2024)

In einer weiteren Videokategorie treten Creator\*innen in den Hintergrund und das Automobil wird selbst als handlungstragendes Element gezeigt. Diese Videos werden genutzt, um etwa Sympathien mit der AfD oder eine Nähe zu Patriotismus bis Nationalismus zu transportieren.

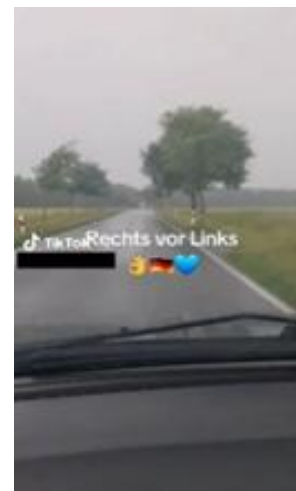


**Abbildung 3:** Ausschnitte aus Video #28 (26.09.2021)

Beispielsweise zeigt ein\*e private Creator\*in zunächst eine POV-Nahaufnahme eines Wahlzettels, auf dem die AfD angekreuzt ist. Es folgt ein Schnitt zu einem Kleinwagen. Die Heckscheibe zeigt die Aufschrift „Oldschool“ in Frakturschrift, welche von zwei Eisernen Kreuzen gerahmt wird. Daran schließt sich eine Straßenansicht aus Beifahrer\*innenperspektive mit eingeblendetem Text „Ich lass mir mein Auto nicht nehmen“. Das Video zeigt auf diese Weise beiläufig rechtsextreme Codes und verbindet die Unterstützung und Mobilisierung für rechte Politik mit der eigenen Überzeugung zur Automobilität. Einer ähnlichen Logik folgen Videos anderer Creator\*innen, in denen etwa ein Parteilogo auf das eigene Auto projiziert oder gedruckt wird.

Rechte Botschaften oder Sympathien werden auch durch die Nutzung von Symbolen in den Video-

beschreibungen oder in den Biografien der Creator\*innen deutlich: Besonders häufig erscheinen blaue Herzen und Deutschlandflaggen als Emojis, sowie Referenzen, die positiv auf Personen wie Elon Musk oder Alice Weidel Bezug nehmen. In den TikTok-Beiträgen verbinden sich so Aspekte der Mobilität mit Ausdrücken der Sympathien für rechte Politik auch in textlicher Ebene: In einem TikTok mit Autobezug wird die Videobeschriftung „Rechts vor Links“ genutzt, die in Doppeldeutigkeit der Verkehrsregeln und der politischen Einstellung erzählt. Kombiniert wird dies mit den Emojis eines OK-Zeichens, welches als Code für „White Power“/„White Supremacy“ steht (Fischer et al. 2024), sowie einem Deutschlandflagge-Emoji und einem blauen Herzen. Das Video ist mit aktivierender, elektronischer Musik unterlegt und wirkt damit bestärkend und selbstbewusst (Video #48, 10.06.2025). Unter den Akteur\*innen besteht hinsichtlich ihrer Selbstpositionierung eine Unschärfe der Positionen von rechtspopulistisch bis rechtsextrem, die für Rezipierende nicht immer offenkundig sind, aber letztlich auf denselben Diskurs einzahlen und diesen stützen.



**Abbildung 4:** Ausschnitt aus Video #48 (10.06.2025)

### **Symbol-Diskurse: Verbrenner-Auto, E-Auto und Lastenrad als aufgeladene Bedeutungsträger**

Der verkehrspolitische Diskurs wird in den betrachteten Beiträgen zentral über das Auto eröffnet. Das Auto mit Verbrennungsmotor ist in den TikToks nicht nur Verkehrsmittel, sondern zentraler Bedeutungsträger. Das Freiheits-Narrativ der Automobilität wird in zahlreichen der Videos überhöht. Das von Schnaebel und Berendsen (2024) skizzierte Phänomen findet sich in den betrachteten Beiträgen deutlich wieder: Das Besitzen und Fahren eines Verbrenner-Autos werden als Freiheit konstruiert, die durch

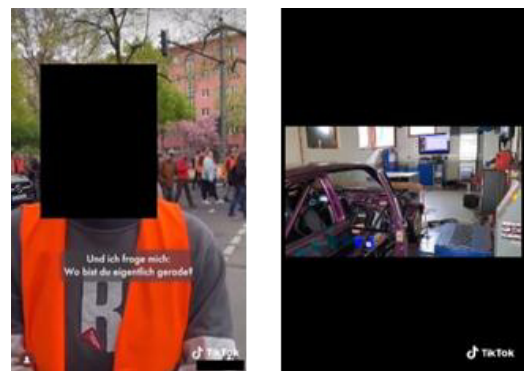
die Politik gegnerischer Parteien bedroht werde. Dies zeigt sich in Aussagen wie „Ich lass mir mein Auto nicht nehmen“ (Video #28, 26.09.2021) oder „Wo sind die stolzen Biker und Auto Liebhaber. Wir gegen dieses System, wir gegen Verbote. Wir gegen Verbrennerverbote. [...]“ (Video #12, 05.06.2025). Der befürchtete Verlust der eigenen automobilen Autonomie wird als Bevormundung wahrgenommen. Büttner und Klaever (2025, S. 134) beschreiben einen solchen Verlustgedanken insgesamt als „emotionale Festgefahrenheit“, die den infrastrukturellen, materiellen Lock-in der Automobilität unterstreicht.

Dem gegenübergestellt werden insbesondere das E-Auto und das Lastenrad als Symbole nicht gewollter Mobilität. Sie stehen stellvertretend für politische Gegner\*innen und die damit assoziierte Verkehrspolitik. Über einen Lastenrad-Fahrer sagt ein\*e Creator\*in: „Da weiß man immer schon genau, was das für Leute sind, wie spießig die sich benehmen“, Video #54, 16.10.2024). Demgegenüber wird das Fahren und Besitzen eines Verbrenner-Autos als Element eines rebellischen Gestus beschrieben und zum Protestsymbol aufgeladen. Ein Video listet hierzu etwa entsprechende Eigenschaften auf einem Foto auf: „-Ungeimpft -Tattowiert -Benzinfahrerin - 100 % Hetero -Fleischliebhaberin“ gefolgt von der rhetorischen Frage auf einem weiteren Foto: „Geht’s noch krimineller?“ (Video #34, 31.03.2023). In einem weiteren Video zählt ein\*e Creator\*in Kriterien auf, an denen AfD-Wählende zu erkennen seien. Auch in diesem Video kommt der rebellische Gestus gegenüber den befürchteten Autonomieverlust zum Tragen: „Die Person ist ungeimpft, fährt ‘nen Verbrenner und kritisiert die Regierung. Die Person hat eine eigene Meinung. Und sie lebt nicht vegan. Will nicht gendern und ist für Grundrechte. Ist gegen Spaltung und für Frieden und Freiheit.“ (Video #34, 03.04.2025). Automobilität wird in diesen beiden Beispielen folglich Menschen mit kritischem Geist zugeschrieben.

### **Selbstbild und Fremdbild: „Öko-Betamänner“ und Bedeutungsumkehr von Zitaten**

Als zentrale Erzählung erfolgt in vielen analysierten TikToks die Unterscheidung zwischen dem Selbstbild und dem Bild der Anderen in gegnerischer Position: Reaktanz zeigt sich in den Videos gegenüber Gruppen, die die sozial-ökologische Transformation vorantreiben: Insbesondere „die Grünen“

werden als stereotypes Gegenüber dargestellt, deren Verkehrspolitik abzulehnen sei. Hervorzuheben ist hier die Begriffsneuschöpfung „Betamann“ – in Abgrenzung zum „Alpha-mann“, dem stereotype Stärke und Durchsetzungsfähigkeit zugeschrieben wird und mit dem die eigene Wählendenschaft konnotiert wird. So werden Maßnahmen der Mobilitätswende in diesem TikTok als unmännlich konstruiert. Sie stehen im Gegensatz zu der Aufforderung, „nicht klein bei[zu]geben“ und damit Härte zu zeigen (Video #38, 03.06.2025). Verwendet wird hier Stock-Material, in dem ein karikiertes „Grüner“ in grüner Kleidung mit starker Mimik und Gestik durch passende Gegenschnitte das Gesagte unterstreicht. Politische Gegner\*innen werden so häufig abstrakt dargestellt, was sich auch in der Verwendung von nur wenig direkten Zitaten zeigt. In diesen werden insbesondere akustische Stilmittel zur Umdeutung des Gesagten verwendet: So wird in einem Video klassische Zirkusmusik über den Beitrag einer Politikerin gelegt, die ihre Vision einer zukünftigen autofreien Stadt beschreibt (Video #42, 24.04.2023). Ein anderes Video zeigt eine Demonstration der Letzten Generation, in der eine Demonstrierende fragt: „Wo bist du eigentlich gerade?“, bevor ein Gegenschnitt zu einem Auto-Teststand gezeigt wird, bei dem ein Motor aufheult (Video #43, 06.05.2025).



**Abbildung 5:** Ausschnitt aus Video #43 (06.05.2025)

### **Mobilitätswende als „Ideologie“ – und Leer-stelle**

Der Einsatz für die Mobilitätswende wird teilweise in ein Licht des autoritären oder sogar totalitären Denkens gestellt. In den analysierten TikToks wird die Mobilitätswende vor allem einseitig als Ablehnung der Antriebswende und der sozial-ökologischen Transformation verhandelt. Autofahrende werden in dieser Lesart als Leidtragende einer verfehlten Verkehrspolitik dargestellt, da Bürger\*innen auf Automobilität angewiesen seien. So werden

Maßnahmen der Mobilitätswende als ein ideologisches Projekt dargestellt, das an den eigentlichen Bedarfen vorbeigehe. In den Videos drückt sich das konkret in Bezeichnungen wie „Öko-Sozialismus“ (Video #44, 20.05.2023), „#Irrsinn“ (Video #27, 18.10.2024) oder „propaganda“ (Video #46, 22.02.2023) aus. Bedürfnisse von Nicht-Autobesitzer\*innen werden in der Argumentation nicht adressiert. Auch in der Kritik um andere Verkehrsmittel wird das Auto als Maßstab genutzt: „Und wer sich durch den Inflationsschub der letzten Jahre kein Auto mehr leisten kann, der muss mit einem verlotterten und unzuverlässigen ÖPNV Vorlieb nehmen“ (Video #35, 29.12.2024). Die Förderung des Radverkehrs wird in einem Video als Subvention „wetterabhängige[r] Technik“ bezeichnet (Video #4, 22.03.2023). Soziale und ökologische Aspekte der Mobilitätswende stellen somit eine Leerstelle im Diskurs dar.

### **Ironie, Sarkasmus und Polemik als Tonalitäten**

In der Analyse fanden sich zahlreiche Videos, die Humor zur Vermittlung der Inhalte und als zentralen Bestandteil der Selbstdarstellung, insbesondere Ironie und Sarkasmus, verwenden (vgl. dazu Abbildung 6). Hier stechen jene Akteur\*innen hervor, die aktuelle Nachrichten oder Zusammenhänge aufgreifen und sarkastisch-ironisch kommentieren. Eine\*r diese\*r Creator\*innen stellt im Dezember 2024 ein Video online, in dem die zum Zeitpunkt der Videoveröffentlichung publik gewordene Unterstützung der AfD durch Elon Musk kommentiert wird. In sarkastischem Ton bringt das Video dies in Verbindung zum Thema E-Mobilität: „Jetzt, wo Elon Musk öffentlich die AfD unterstützt, müssten doch eigentlich alle rot-grün Tesla-Fahrer sofort ihre E-Schlitten abstoßen, oder? [...] Vielleicht gründen die Grünen bald eine Initiative: ‘Fahrrad statt Faschomobil.’ [lacht] Und bei der nächsten Fridays-for-Future-Demo wird der Tesla symbolisch auf dem Marktplatz verbrannt. Natürlich CO2-neutral. [lacht] ,Wir sind ja keine Wilden, ne.““ (Video #22, 29.12.2024).



**Abbildung 6:** Ausschnitt aus Video #55 (30.10.2023)

Der Einsatz von Humor dient der kritischen Darstellung politischer Gegner\*innen und trägt Inhalte niedrigschwellig und als Unterhaltung an die Rezipierenden heran. Es hat außerdem zur Folge, dass sich die Creator\*innen der Videos in ihren Aussagen weniger angreifbar machen. Solche Videos zählen zu den beliebtesten Posts: Das Video aus dem Beispiel erreicht über 44.000 Likes und 2000 Kommentare.

### **5 Diskussion und Fazit**

Ressentiments gegenüber der Mobilitätswende werden auf UGC-Plattformen (re-)produziert und gestärkt. (Auto-)Mobilität fungiert als Medium der Territorialisierung, durch das eine potenzielle Wähler\*innenchaft angesprochen und für rechte Politik mobilisiert wird. Dazu tragen kollektiv geteilte Ästhetiken, Codes, Emojis, geteilte Songs, Sounds und Memes bei: In der explorativen Analyse zeigt sich, dass rechte Mobilitätspolitik auf TikTok neben Politiker\*innen auch insbesondere von privaten Creator\*innen (re-)produziert wird. Eine Territorialisierung mittels Mobilitätsthemen findet somit auch durch Privatpersonen statt, die diese so-wohl ernsthaft als auch humoristisch transportieren. Die Verteidigung von fossiler Automobilität findet in zahlreichen der untersuchten TikToks ihre Zuspitzung, in dem sie als Freiheits- und Protestsymbol überhöht wird. Darin drückt sich ein Bedürfnis nach Entscheidungsautonomie aus, dass durch die aktuelle Verkehrspolitik, den Videos zufolge, konterkariert wird. Alternative Mobilitätsformen – insbesondere das Lastenrad und das E-Auto – werden als konkurrierende Gefahr für das Verbrenner-Auto dargestellt. Damit wird erschwert, Freiheit und Gerechtigkeit in anderen Mobilitätsformen zu sehen (Büttner und

Klaever 2025, S. 135). Zudem zeichnen die untersuchten Videos den Diskurs in einer Weise, die die Abgrenzung zwischen Selbstbild und Fremdbild schärft. Die Mobilitätswende wird in diesem Sinne per se als Vorhaben der politischen Gegnerschaft konstruiert, der zudem mitunter autoritäre Tendenzen unterstellt werden.

Der Artikel zeigt auf, dass sich Beharrungstendenzen und Widerstände gegenüber der Mobilitätswende durch radikal rechte Botschaften online abzeichnen. Betrachtet werden müssen dabei die in den Botschaften ausgedrückten Wahrnehmungen als Faktoren, die sich hemmend auf sozial-ökologische Transformationen auswirken können. Zusätzlich kann die Auseinandersetzung um Mobilität als ein als Gelegenheitsfenster gesehen werden, über das rechte Diskurse weiter normalisiert werden. Wir sehen einen Bedarf, die Forschung an Hindernissen der Mobilitätswende auf weitere Plattformen auszuweiten, um der multiplatform user experience gerecht zu werden, die dem medialen Verhalten vieler User\*innen entspricht (Serrano et al. 2019). Auch hybride Alltagserfahrungen, die allgegenwärtige Verschränkung von online und offline, sollte stärker in den Blick genommen werden.

TikTok und weitere UGC-Plattformen sind machtvolle Instrumente, in denen Meinungen geformt und verbreitet werden und die damit politische Auswirkungen entfalten – auch durch politischen Content, der auf den ersten Blick banal erscheint. Als Medien der Meinungsbildung haben UGC-Plattformen ein großes Potenzial für die sozialwissenschaftliche Mobilitätsforschung.

## Literaturverzeichnis

AfD Bundesverband (2025): Wahlprogramm der AfD zur Bundestagswahl 2025. Berlin.

Arning, Katrin; Ziefle, Martina (2020): Defenders of Diesel: Anti-decarbonisation efforts and the pro-diesel protest movement in Germany. In: *Energy Research & Social Science* 63, S. 101410. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101410>

Autor\*innenkollektiv Terra-R (Hg.) (2025): Das Ende rechter Räume. Zu Territorialisierungen der radikalen Rechten. 1. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Bäcker, Matthias; Golla, Sebastian (2020): Handreichung Datenschutz. 2. vollständig überarbeitete Auflage. Hg. v. Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten. <https://doi.org/10.17620/02671.50>

Bareither, Christoph; Schramm, Pia (2023): Social-Media-Ethnografie. In: *ka-notizen* 85, S. 78–95. <https://doi.org/10.21248/ka-notizen.85.23>

Bayer, Sonja; Breuer, Johannes; Lösch, Thomas; Goebel, Jürgen W. (2021): Nutzung von Social-Media-Daten in der Bildungsforschung. Unter Mitarbeit von DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation: DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation : Frankfurt am Main.

Bösch, Marcus (2024): Von Reichweite und Algorithmen. Analyse des Europawahlkampfes ausgewählter Parteien auf TikTok. Hg. v. Friedrich Ebert Stiftung. Online verfügbar unter <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21462.pdf>, zuletzt geprüft am 27.10.2025

Büttner, Melissa; Klaever, Anke (2025): Emotionen in Fahrt. Zur Rolle von Gefühlen in der Transformation der Mobilität. In: *Graduiertenkolleg Krise und sozial-ökologische Transformation* (Hg.): Kämpfe um Transformation. Kritische Analysen und Interventionen zur sozial-ökologischen Krise. Bielefeld: transcript, S. 121–137.

Caliandro, Alessandro (2018): Digital Methods for Ethnography: Analytical Concepts for Ethnographers Exploring Social Media Environments. In: *Journal of Contemporary Ethnography* 47 (5), S. 551–578. <https://doi.org/10.1177/0891241617702960>

Cervi, Laura; Tejedor, Santiago; Blesa, Fernando García (2023): TikTok and Political Communication: The Latest Frontier of Politainment? A Case Study. In: MaC 11 (2). <https://doi.org/10.17645/mac.v11i2.6390>

Fan, Rui; Zhao, Jichang; Chen, Yan; Xu, Ke (2014): Anger is More Influential Than Joy: Sentiment Correlation in Weibo. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1309.2402>

Fischer, Friederike; Meier-Vieracker, Simon; Niendorf, Lisa (2025): TikTok – Memefication und Performance. Einleitung in den Band. In: Friederike Fischer, Simon Meier-Vieracker und Lisa Niendorf (Hg.): TikTok – Memefication und Performance. Interdisziplinäre Zugänge. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg (2), S. 1–22.

Fischer, Leo; Baumgartner, Katharina; Tretow, Niklas; Ode, Ruby (2024): Das TikTok-Universum der (extremen) Rechten. Trends, Strategien und Ästhetik in der Social Media-Kommunikation. Hg. v. Deborah Schnabel und Eva Berendsen. Bildungsstätte Anne Frank. Frankfurt.

Gäbler, Bernd (2017): AfD und Medien. Analyse und Handreichungen. Hg. v. Otto-Brenner-Stiftung. Frankfurt am Main (OBS-Arbeitsheft, 92). Online verfügbar unter [https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user\\_data/stiftung/02\\_Wissenschaftsportal/03\\_Publikationen/AH92\\_AfD\\_Medien\\_Gaebler\\_2017\\_07\\_17.pdf](https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AH92_AfD_Medien_Gaebler_2017_07_17.pdf), zuletzt geprüft am 27.10.2025.

Geusen, Jolan (2023): Politische Kommunikation im Videoformat: Die AfD auf TikTok. Universität Bonn. Online verfügbar unter <https://www.researchgate.net/publication/374920011>, zuletzt geprüft am 27.10.2025.

Initiative D21 (2025): Anteil der Nutzer von TikTok nach Generationen in Deutschland im Jahr 2024. Hg. v. Statista. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1293092/umfrage/anteil-der-nutzer-von-tiktok-nach-altersgruppen-in-deutschland/>, zuletzt geprüft am 27.10.2025.

Janson, Matthias (2024): AfD auf Social Media am breitesten aufgestellt. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/infografik/7616/fans-der-parteien-in-den-sozialen-netzwerken/>, zuletzt geprüft am 27.10.2025.

Jenkins, Henry; Ford, Sam; Green, Joshua (2014): Spreadable Media: Creating Value and Meaning in a Net-worked Culture. Hg. v. Mediekultur Journal of media and communication research. Online verfügbar unter <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/viewFile/2340/943>, zuletzt geprüft am 27.10.2025.

Jun, Uwe (2016): Politische Parteien in den Medien – Kommunikationsstrategien und ihre Auswirkungen. In: GWP 65 (1), S. 31–40. DOI: <https://doi.org/10.3224/gwp.v65i1.22216>

Kang, Hyunjin; Lou, Chen (2022): AI agency vs. human agency: understanding human–AI interactions on TikTok and their implications for user engagement. In: Journal of Computer-Mediated Communication 27 (5), Artikel zmac014. <https://doi.org/10.1093/jcmc/zmac014>

Klima-Bündnis Services (2025): Was ist STADTRADDELN? Online verfügbar unter <https://www.stadtradeln.de/darum-geht-es>, zuletzt geprüft am 27.10.2025.

Mackenroth, Gisela (2021): "Rettet den Diesel!" Wie Stadt-Land-Disparitäten zu politischen Spaltungen gewendet werden. In: Birgit Blättel-Mink (Hg.): Gesellschaft unter Spannung. Verhandlungen des 40. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie 2020. Online verfügbar unter [https://publikationen.sociologie.de/index.php/kongress-band\\_2020/de/article/view/1347](https://publikationen.sociologie.de/index.php/kongress-band_2020/de/article/view/1347), zuletzt geprüft am 27.10.2025.

Manderscheid, Katharina (2024): Mobilitätspraktiken in der Automobilgesellschaft: Zur Wechselwirkung von räumlichen, zeitlichen und verkehrlichen Strukturen. In: Weert Canzler, Juliane Haus, Andreas Knie und Lisa Ruhrort (Hg.): Handbuch Mobilität und Gesellschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–18.

Matlach, Paula; Janulewicz, Łukasz (2021): Kalter Wind von Rechts: Wie rechte Parteien und Akteur:innen die Klima-krise zu ihren Gunsten missbrauchen Eine Analyse über falsche Fakten, Feindbilder und Desinformationsnarrative im Umfeld der Bundestagswahl 2021. Hg. v. Institute for Strategic Dialogue (ISD).

Pink, Sarah; Horst, Heather A.; Postill, John; Hjorth, Larissa; Lewis, Tania; Tacchi, Jo (2016): Digital ethnography. Principles and practice. Los Angeles, CA, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE.

Seichter, Zita (2025): Unscheinbarer Aufbruch? Wie rechte Zukünfte durch TikTok präfiguriert werden. Kommentar zu Johann Braun und Anke Schwarz „Regression als Aufbruch? Kritische Geographien rechter Zukunftsentwürfe“. In: sub\ u r b a n 13 (1), S. 147–158.

Serrano, Juan Carlos Medina; Papakyriakopoulos, Orestis; Shahrezaye, Morteza; Hegelich, Simon (2019): The Rise of Germany's AfD: A Social Media Analysis. <https://doi.org/10.1145/3328529.3328562>

seven.one entertainment group (2024): View Time Report W4/24. Hg. v. seven.one entertainment group. Online verfügbar unter <https://www.seven.one/documents/20182/6087756/%5BBasispräsentation%5D+ViewTime+Report+24Q4.pdf/f9cec752-291d-9501-1b3e-35443b014a17?t=1740586474051>, zuletzt geprüft am 20.10.2025.

Sheller, Mimi (2004): Automotive Emotions. In: Theory, Culture & Society 21 (4-5), S. 221–242. <https://doi.org/10.1177/0263276404046068>

TikTok Business Help Center (2025): Politics, Governments, and Elections. Hg. v. TikTok for Business. Online verfügbar unter <https://ads.tiktok.com/help/article/tiktok-ads-policy-politics-government-and-elections>, zuletzt aktualisiert am Oktober 2025, zuletzt geprüft am 21.10.2025.

Vijay, Darsana; Gekker, Alex (2021): Playing Politics: How Sabarimala Played Out on TikTok. In: American Behavioral Scientist 65 (5), S. 712–734. <https://doi.org/10.1177/0002764221989769>

Wampfler, Philippe (2025): Den Algorithmus verstehen: Kompetenzen und Narrative. In: Friederike Fischer, Simon Meier-Vieracker und Lisa Niendorf (Hg.): TikTok – Memefication und Performance. Interdisziplinäre Zugänge. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg (2), S. 23–44.

Zerback, Thomas; Marschall, Stefan; Kleinen-von Königslöw, Katharina; Borucki, Isabelle (2020): Politische Kommunikationsforschung im Wandel. In: Isabelle Borucki, Katharina Kleinen-von Königslöw, Stefan Marschall und Thomas Zerback (Hg.): Handbuch Politische Kommunikation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–23.

### **Autor\*innenangaben**

Team Radverkehrsmanagement  
Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften  
Karl-Scharfenberg-Straße 55/57, 38229 Salzgitter

## Bürgerbeteiligung in der wissenschaftlichen Politikberatung zur Verkehrswende – der Lernprozess im Kopernikus-Projekt Ariadne

Katja Treichel-Grass

Siehe Autor\*innenangaben

### Abstract

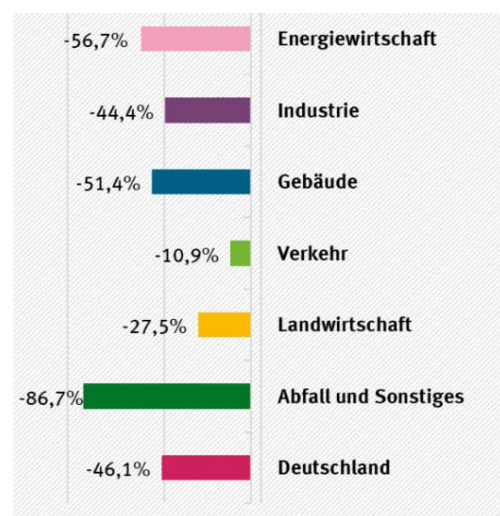
Mobilität ist ein grundlegender Bestandteil der Daseinsvorsorge und prägt soziale Teilhabe wie auch wirtschaftliche Entwicklung. Gleichzeitig steht die Verkehrspolitik vor der Herausforderung, ambitionierte Klimaziele mit gesellschaftlicher Akzeptanz zu verbinden. Der vorliegende Beitrag legt dar, wie Bürgerdeliberation im Kopernikus-Projekt Ariadne zu einem verbesserten Verständnis gesellschaftlicher Perspektiven auf Politikinstrumente der Mobilitäts- und Antriebswende beitragen kann. Auf Basis einer zweitägigen Bürgerkonferenz mit zufällig ausgewählten Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus ganz Deutschland werden Einstellungen gegenüber Fördermechanismen für Elektrofahrzeuge, CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung sowie der Preisgestaltung im ÖPNV untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass Akzeptanz und Unterstützung klimapolitischer Maßnahmen maßgeblich von Wahrnehmungen sozialer Gerechtigkeit, Verlässlichkeit politischer Rahmenbedingungen und alltagstauglicher Alternativen abhängen.

### Schlagwörter / Keywords:

Bürgerbeteiligung, E-Pkw-Kaufprämie, CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Deutschlandticket

### 1 Einleitung und Hintergrund

Mobilität und Erreichbarkeit stellen zentrale Voraussetzungen gesellschaftlicher Teilhabe dar, etwa im Erwerbsleben, im familiären Umfeld oder in der Freizeitgestaltung. Der Verkehrssektor ist zugleich für rund 20 Prozent der Treibhausgasemissionen in Deutschland verantwortlich, wobei der überwiegende Anteil auf den Straßenverkehr entfällt. Zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele ist eine substanzielle Minderung der Emissionen in allen Sektoren erforderlich. Im Vergleich zu anderen Bereichen weist der Verkehr seit 1990 jedoch die geringsten Fortschritte bei der Emissionsreduktion auf (vgl. Abb. 1). Aktuelle Projektionen verdeutlichen zudem, dass die bislang verabschiedeten Maßnahmen nicht ausreichen werden, um die erforderlichen Minderungen im Verkehrsbereich zu realisieren (UBA 2024, ERK 2025).



Anmerkung: ohne internationalen Verkehr, vorläufige Daten

Abbildung 1: Entwicklung der Treibhausgasemissionen nach Sektoren des Klimaschutzgesetzes 1990-2023 (UBA 2024)

Folglich sind weitere Maßnahmen erforderlich, um den Übergang von fossilen zu klimafreundlichen Antriebssystemen anzureizen (Antriebswende) und Verkehr zu vermeiden und vom motorisierten Individualverkehr auf Rad-, Fuß- und öffentlichen Verkehr zu verlagern (Mobilitätswende).

Das Kopernikus-Projekt Ariadne untersucht evidenzbasierte Optionen zur Gestaltung der Energie- und Verkehrswende und initiiert dabei einen systematischen Lernprozess zwischen Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Über 25 Forschungsinstitute arbeiten interdisziplinär an der Entwicklung von Energiewende-Strategien und Politikinstrumenten, um die Klimaziele effizient und sozial ausgewogen zu erreichen. Das Projekt wird im Rahmen der Kopernikus-Forschungsinitiative vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert.

Ein besonderes Element des Ariadne-Projekts ist der Bürgerdeliberationsprozess: Hier reflektieren zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger Handlungsoptionen für die Energie- und Verkehrswende. Ihre Bewertungen fließen in die wissenschaftliche Analyse ein. In Anlehnung an das „pragmatisch-aufgeklärte Modell“ (Edenhofer und Kowarsch 2015) zur wissenschaftlichen Politikberatung ermöglicht der Deliberationsprozess einen strukturierten Austausch zwischen Wissenschaft und Gesellschaft über konkrete, wissenschaftlich fundierte und alternative Politikmaßnahmen zur Gestaltung der Energiewende. Dieser Austausch macht zugrundeliegende Wertvorstellungen und Bewertungskriterien der Gesellschaft zugleich sichtbar und verhandelbar.

Deliberation ist also eine dialogische Form der Entscheidungsfindung, die auf Beratung, Abwägung und dem Austausch von Argumenten, Werten und Begründungen basiert. Sie zielt darauf ab, dass die überzeugendsten Argumente den Ausschlag geben. Zentrale Voraussetzung ist die gleichberechtigte und faire Teilnahme aller Beteiligten, die sich aktiv aufeinander beziehen, etwa durch Nachfragen, Zustimmung oder Widersprechen.

Einen besonderen Mehrwert haben deliberative Verfahren für gesellschaftliche Aushandlungsprozesse, in denen divergierende Perspektiven, Werte und Normen miteinander in Beziehung gesetzt und vermittelt werden müssen. Deliberation schafft den kommunikativen Raum, der es ermöglicht, in einem

strukturierten Prozess gemeinwohlorientierte Entscheidungen zu vorzubereiten (Blum et al. 2022).

Für die wissenschaftliche Politikberatung eröffnet die Bürgerdeliberation einen Reflexionsraum, in dem politische Handlungsoptionen unter Einbezug empirischer Evidenz und gesellschaftlicher Perspektiven abgewogen werden können. Dadurch wird das Ausloten konsensualer oder mehrheitsfähiger Handlungsoptionen unterstützt. Die gewonnenen Erkenntnisse werden in Stakeholder-Dialogen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft reflektiert und in einem iterativen Prozess weiterentwickelt.

Gerade die Klimapolitik profitiert aufgrund ihrer hohen Komplexität und weitreichenden gesellschaftlichen Implikationen von einem breiten öffentlichen Diskurs und der systematischen Einbindung wissenschaftlicher Expertise. Die Verknüpfung von wissenschaftlicher Evidenz und gesellschaftlicher Reflexion ermöglicht es, evidenzbasierte Politikoptionen weiterzuentwickeln und gesellschaftlich zu legitimieren (Oppold und Renn 2023).

Neben der Chance, fundiertes Orientierungswissen für politische Entscheidungsprozesse bereitzustellen, eröffnet die Deliberation Bürgerinnen und Bürgern wie auch Forschenden die Möglichkeit, demokratische Aushandlungsprozesse aktiv kennenzulernen. Langfristig kann dies zur Stärkung des politischen Vertrauens und zur Förderung gesellschaftlicher Kooperation beitragen – zentrale Voraussetzungen für eine erfolgreiche und nachhaltige Klimapolitik (Germann et al. 2024).

## **2 Ablauf des Beteiligungsprozesses**

Die Ariadne-Bürgerdeliberation findet in den drei Themenbereichen Wärmewende, Verkehrswende sowie Finanzierung und Verteilungsgerechtigkeit von Klimapolitik über einen Zeitraum von drei Jahren (2023 bis 2026) statt (vgl. Abb. 2). Im Kern gliedert sie sich in drei Phasen: Den Auftakt bildete eine Bürgerkonferenz im Juni 2024, begleitet von einer Vorher-Nachher-Befragung zur Erfassung möglicher Einstellungsveränderungen gegenüber konkreten Politikmaßnahmen. In der zweiten Phase fanden im Frühjahr 2025 je Themenbereich Online-Bürgerdialoge statt, in denen verschiedene Politik-Mixe diskutiert und priorisiert wurden. Die dritte Phase umfasst vorbereitende Workshops zum Bürgergipfel, der im



**Abbildung 2:** Ablauf der Bürgerdeliberation Kopernikus-Projekt Ariadne (eigene Darstellung)

Juni 2026 den Abschluss der Ariadne-Bürgerdeliberation bildet. Beim Gipfel werden die Ergebnisse gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft reflektiert und weiterentwickelt.

Zur Unterstützung des Deliberationsprozesses werden vielfältige Visualisierungen eingesetzt, um die Forschungsthemen zugänglich und komplexe Zusammenhänge verständlich zu machen wie Informationsbroschüren und begleitende Videos (vgl. Abb. 3).



**Abbildung 3:** Informationsbroschüre Verkehrswende (eigene Darstellung)

Der vorliegende Beitrag fokussiert auf die Ergebnisse der Bürgerkonferenz aus Phase 1 im Bereich Verkehrswende, die sich mit gesellschaftlichen Perspektiven auf einzelne Politikmaßnahmen der Mobilitäts- und Antriebswende befasste. Die zweitägige Konferenz verband Fachinputs, Plenumsphasen und Kleingruppendiskussionen. Die Auswahl der 50 Teilnehmenden erfolgte mittels stratifizierter Zufallsauswahl von Menschen aus ganz Deutschland und umfasste basale Kriterien wie Geschlecht nach Zensus, Bildungsabschluss, Altersgruppen und Migrationshintergrund. Um möglichst vielfältige gesell-

schaftliche Perspektiven auf die Verkehrswende abzubilden, flossen auch der Autobesitz (Verbrenner, E-Auto, kein Auto) sowie die Einschätzung der Teilnehmenden zum Tempo der aktuellen Klimapolitik (zu schnell, zu langsam, gerade richtig) in die Rekrutierung ein.

### 3 Bürgerperspektiven auf die Antriebswende

Die Bundesregierung strebt an, bis 2030 mindestens 15 Millionen batterieelektrische Pkw auf Deutschlands Straßen zu bringen. Bis Anfang 2025 waren es insgesamt nur rund 1,6 Millionen – ein deutlicher Rückstand auf dem Weg zum Ziel. Im Rahmen der Bürgerkonferenz wurde diskutiert, welche Gründe aus Sicht der Teilnehmenden gegen den Kauf eines E-Pkw sprechen und welche Politikmaßnahmen notwendig sind, um den Kauf von E-Pkws stärker anzuregen. Als wichtigste Faktoren wurde die hohen Anschaffungskosten und die Unsicherheit in Bezug auf die Förderpolitik genannt, bedingt auch durch die abrupte Beendigung des Umweltbonus Ende 2023. Des Weiteren wurde ein fehlender Gebrauchtwagenmarkt für E-Pkw als einer der Gründe angeführt sowie staatliche Prämien in diesem Segment, welche die Anschaffung eines E-Pkw insbesondere für Haushalte mit kleineren und mittleren Einkommen erleichtern würde.

Ein zentrales Diskussionsthema der Konferenz betraf auch ökologische Bedenken in Bezug auf die Rohstoffgewinnung für Antriebssysteme und Batterien, deren Recycling sowie der Herkunft des verwendeten Stroms. Zudem äußerten die Teilnehmenden Zweifel an Reichweite und Alltagstauglichkeit, insbesondere in ländlichen Regionen oder bei Urlaubsreisen. Personen ohne eigene Lademöglichkeit zuhause (z. B. Mieterinnen und Mieter) wurden als benachteiligt angesehen. Die Forschenden nahmen

diese Diskussion zum Anlass im Nachgang zur Bürgerkonferenz eine Publikation zum Thema „Faktencheck Elektromobilität“ zu verfassen, um Fragen und Missverständnisse über E-Pkw zu adressieren.

In den Kleingruppen wurde anschließend die Frage erörtert, welche Förderungen und/oder Sanktionen es braucht, um sich statt für den Kauf eines Verbrenner-Autos für einen E-Pkw zu entscheiden. Vier Politikoptionen wurden dafür durch die Wissenschaft vorgestellt:

### Option 1 – pauschale Kaufprämie für E-Pkw

Diese Maßnahme reduziert den Preisunterschied zwischen Elektro- und Verbrennerfahrzeugen. Ein Beispiel: Der Neupreis eines VW ID.3 (E-Pkw) lag im Mai 2024 etwa 12.800 € über dem eines VW Golf (Verbrenner). Durch den früheren Umweltbonus von 6.750 € sank die Differenz auf etwa 6.050 €. Während der Förderperiode stieg der Marktanteil von E-Pkw auf 18 % der Neuzulassungen, fiel aber nach dem Förderstopp Ende 2023 wieder deutlich ab.

### Option 2 – Bonus-Malus-System

Nach französischem oder norwegischem Vorbild könnte der Staat CO<sub>2</sub>-intensive Fahrzeuge beim Kauf verteuern (Malus) und emissionsarme Modelle vergünstigen (Bonus). In Norwegen führte die Kombination dazu, dass ein vollelektrischer VW ID.3 über 10.000 Euro günstiger war als ein fossiler Golf. 2023 betrug der Anteil von E-Pkw an den Neuzulassungen 82%.

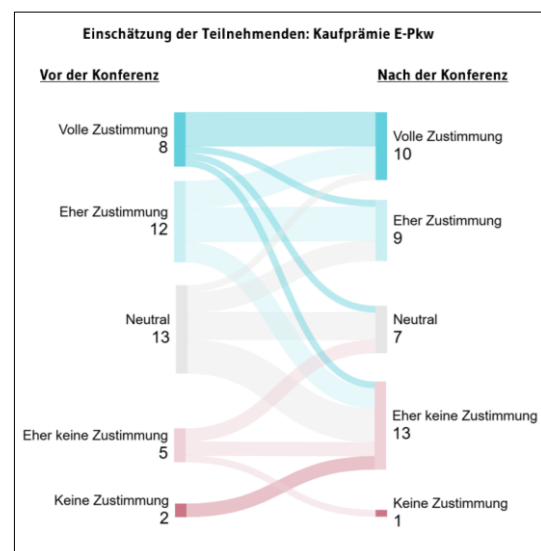
### Option 3 – CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Kraftstoffsektor

Ein steigender CO<sub>2</sub>-Preis verteuert Benzin und Diesel und erhöht damit den Kostenvorteil des elektrischen Fahrens.

### Option 4 – Ausbau der Ladeinfrastruktur

Potenzielle Käuferinnen und Käufer von E-Pkws warten auf eine bessere Ladeinfrastruktur, während Energieversorger nach einer größeren Nachfrage nach Ladesäulen durch eine höhere Marktdurchdringung von E-Pkws warten. Diese beidseitige Wartehaltung hemmt den Ausbau der Ladeinfrastruktur, was der Staat durch die Förderung öffentlicher Ladesäulen auflösen kann. Bis 2024 wurden über 100.000 Ladepunkte eingerichtet, von denen etwa ein Viertel staatlich gefördert wurde.

In Bezug auf eine Kaufprämie hoben die Teilnehmenden in der Deliberation hervor, dass sie einen starken Anreiz für den Kauf eines E-Pkw darstellt, weil sie unmittelbar den Preisnachteil von E-Autos verringert. Gleichzeitig wurde der bisherige Zuschuss als sozial unausgewogen kritisiert: Er begünstigt Neuwagenkäufe und damit einkommensstärkere Gruppen. Die Teilnehmenden sprachen sich für eine Ausweitung auf den Gebrauchtwagenmarkt aus und eine verlässliche und glaubwürdige Politik, die „in unsicheren Zeiten wichtige Kaufentscheidungen stärkt“ (Zitat aus der Kleingruppenarbeit).

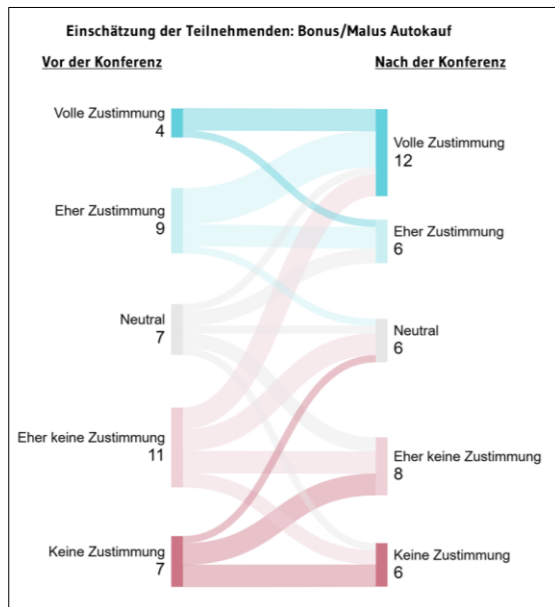


**Abbildung 4:** Vorher-Nachher-Befragung Kaufprämie: „Der Staat sollte dafür sorgen, dass E-Autos durch Zuschüsse beim Kauf günstiger sind als vergleichbare Verbrenner.“ (n=40, eigene Darstellung)

Sowohl vor als auch nach der Bürgerkonferenz befürwortete eine Mehrheit die Kaufprämie, wobei ihre Beliebtheit nach der Konferenz etwas zurückging (vgl. Abb. 4). Im Nachgang wurden die Begründungen für eine Ablehnung weiter ausdifferenziert und etwa die Verantwortung der Hersteller bei der Preisgestaltung sowie Gerechtigkeitsfragen angeführt. Die Teilnehmenden betonten, dass eine Kaufprämie größere Zustimmung finden könnte, wenn sie breiter zugänglich wäre – zum Beispiel für einkommensschwächere Haushalte durch Anreize für den Gebrauchtwagenmarkt und durch eine besser ausgebaute Ladeinfrastruktur.

Die Kfz-Steuer mit **Bonus-Malus-Prinzip** war vor der Deliberation wenig populär (vgl. Abb. 5). Durch die Informationsvermittlung und Diskussion stieg die Zustimmung bei den Teilnehmenden anschließend deutlich an. Positiv bewertet wurden der erhöhte

Kaufanreiz sowie die vergleichsweise geringe Belastung des Staatshaushalts, da Bonus und Malus sich gegenseitig ausgleichen. Kritisch angemerkt wurde jedoch, dass der Malus als Bestrafung aufgefasst werden könnte, was die gesellschaftliche Akzeptanz beeinträchtigen könnte.



**Abbildung 5:** Vorher-Nachher-Befragung Bonus-Malus: „Der Staat sollte die Steuern für Verbrenner erhöhen und die Steuern für E-Autos senken, damit E-Autos günstiger sind als vergleichbare Verbrenner.“ (n=38, eigene Darstellung)

Die Frage, ob die **CO<sub>2</sub>-Bepreisung** von fossilen Kraftstoffen einen Kaufanreiz für E-Pkw darstellt, wurde von den Teilnehmenden ambivalent bewertet. Zwar erkannten die Teilnehmenden die klimapolitische Lenkungswirkung an, sahen aber relevante soziale Nebenwirkungen. Steigende Kraftstoffpreise würden vor allem Menschen auf dem Land treffen, die keine Alternativen hätten, insbesondere solange die Anschaffungskosten für E-Pkw hoch und die Ladeinfrastruktur unzureichend seien. Viele betonten, dass ein CO<sub>2</sub>-Preis nur dann legitim sei, wenn gleichzeitig ein sozialer Ausgleich wie ein Klimageld geschaffen werde.

Der **Ausbau der öffentlichen Ladeinfrastruktur** zur Unterstützung der Elektromobilität stieß bei den Teilnehmenden auf vergleichsweise breite Zustimmung. Grundsätzlich herrschte Einigkeit darüber, dass ein dichteres und flexibleres Angebot an Lademöglichkeiten die Akzeptanz von E-Mobilität erhöhen könne. In diesem Zusammenhang wurde auch

betont, dass hierfür eine stärkere staatliche Förderung erforderlich sei. Insbesondere der fehlende Zugang zu privaten Lademöglichkeiten sowie die teils langen Ladezeiten wurden als zentrale Hürden für den Umstieg auf Elektromobilität genannt.

Als Ergebnis favorisierten die Teilnehmenden einen sozial gerechten Politikmix aus einer Kaufprämie, die E-Pkw für möglichst viele Menschen erschwinglich macht, und einem Ausbau der Ladeinfrastruktur, besonders im ländlichen Raum. Zudem brauche es eine bürgernahe und konsistente politische Kommunikation, die gesellschaftliche Anliegen ernst nimmt und den Transformationsprozess zur Elektromobilität als gemeinschaftliche Zukunftsperspektive vermittelt. Eine gezielte und verständliche Ansprache kann folglich dazu beitragen, Vertrauen in politische und technologische Innovationen zu stärken und die Bereitschaft zur Mitwirkung an zukunftsorientierten Entscheidungen in der Bevölkerung zu fördern.

#### 4 Bürgerperspektiven auf die Mobilitätswende

Der zweite Baustein der Klimaneutralität im Verkehrssektor ist die Mobilitätswende, die auf eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs und eine Verlagerung hin zu umweltfreundlichen Verkehrsmitteln wie Bahn, Bus, Fahrrad und zu Fuß gehen abzielt. Für eine Mobilitätswende stehen zahlreiche nationale und kommunale Maßnahmen zur Verfügung, von denen im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern nur ausgewählte Schwerpunkte von den Forschenden mithilfe von Beispielen vorgestellt wurden.

**Option 1: Preissenkung für die Nutzung von Bus und Bahn** wie z.B. das Deutschlandticket.

**Option 2: Infrastruktur- und Angebotsausbau im öffentlichen Personenverkehr**, wie z.B. eine bessere Taktung oder die Erweiterung von U- und S-Bahnnetzen und Buslinien.

**Option 3: finanzielle Instrumente zur Steuerung des Autoverkehrs** wie CO<sub>2</sub>-Preis, City-Maut und Parkgebühren.

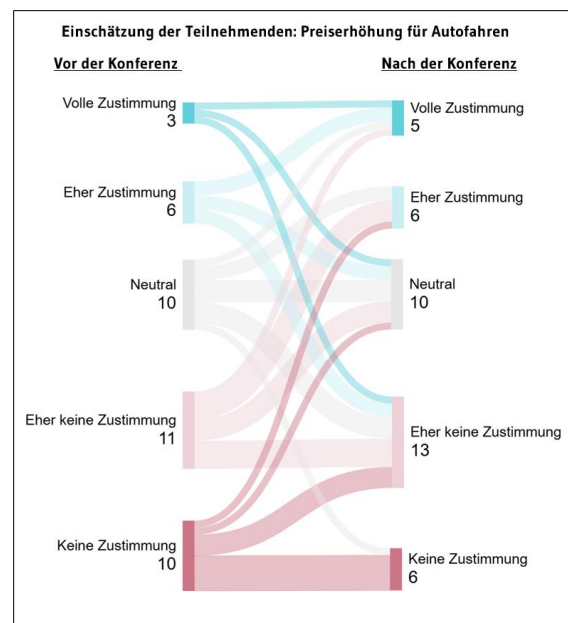
Der Einstieg in die Kleingruppendiskussion erfolgte mit der Frage, was aus Sicht der Teilnehmenden einen stärkeren Anreiz für den Umstieg auf klimafreundliche Mobilitätsformen darstellt: bessere Infrastruktur- und Mobilitätsangebote – etwa sichere Radwege und eine höhere ÖPNV-Taktung – oder höhere Kosten für die Nutzung von Pkw.

Die Teilnehmenden waren sich einig, dass **Preiserhöhungen für die Nutzung von Pkw** allein nicht ausreichen würden, um einen Umstieg anzuregen. Kostenerhöhungen, die Umweltfolgen und CO<sub>2</sub>-Emissionen abbilden, wurden jedoch als sinnvoll erachtet, sofern eine transparente und zweckgebundene Verwendung der Einnahmen – etwa für Infrastruktur – sowie Ausnahmeregelungen für mobilitätsbeeinträchtigte Personen gewährleistet sind. Kritisch wurde angemerkt, dass die alleinige Verteuerung des motorisierten Individualverkehrs insbesondere einkommensschwache Gruppen belasten und bestehende soziale Ungleichheiten verstärken könnte.

Vor dem Hintergrund dieser sozialen Implikationen betonten die Teilnehmenden die Notwendigkeit, zunächst attraktive, erschwingliche Alternativen zum Auto zu schaffen. Ein solcher sozial ausgewogener Ansatz ist also entscheidend, um gesellschaftliche Akzeptanz sicherzustellen und zu vermeiden, dass Verteuerungsmaßnahmen auf Widerstand oder Protest stoßen. Die kritische Auseinandersetzung spiegelt sich auch in der Vorher-Nachher-Befragung wider (vgl. Abb. 6): Die Mehrheit der Teilnehmenden stimmte (eher) nicht zu, dass höhere Preise für das Autofahren die Nutzung von Bus und Bahn attraktiver machen. Auch wenn nach der Deliberation die Zustimmung leicht anstieg, blieb sie die unbeliebteste Maßnahme im Rahmen der Konferenz.

Ob höhere Parkgebühren oder eine City-Maut zur Finanzierung des ÖPNV-Ausbaus eingeführt werden sollten, war ebenfalls Thema der Deliberation. Beide Maßnahmen eigneten sich aus Sicht der Teilnehmenden eher für größere Städte. Höhere Parkgebühren könnten dazu führen, dass Menschen sich eher für den ÖPNV entscheiden würden, was zu weniger Autoverkehr in Innenstädten führe und mehr Platz für alternative Nutzungen wie Grün- und Freiflächen ermöglichen könnte. Allerdings funktioniert das nur, so die Teilnehmenden, wenn der ÖPNV gut ausgebaut sei und über Park-And-Ride-Zonen verfüge. Einige Teilnehmende sprachen sich für höhere Parkgebühren für SUVs aus, während E-Pkw zunächst ausgenommen werden sollten. Kritisch wurde die soziale Gerechtigkeit betrachtet, da höhere Parkgebühren einkommensschwache Haushalte stärker belasten würden und Parken bereits jetzt in manchen Regionen sehr teuer sei. Ebenfalls wurde eine Verödung der Innenstädte befürchtet.

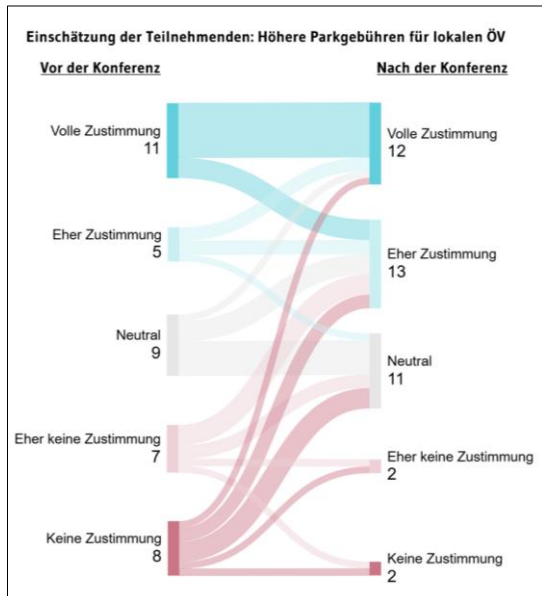
Eine City-Maut hat aus Sicht der Teilnehmenden den Vorteil, dass sie unnötigen Durchgangsverkehr durch Innenstädte und somit Lärm und Luftverschmutzung reduziere. Doch auch hier wurde eine soziale Ungerechtigkeit für einkommensschwache Haushalte kritisiert. Eine Gruppe kam zu einem ganz anderen Ergebnis: Weder Parkgebühren noch eine City-Maut sollten zur Finanzierung einer des ÖPNV-Ausbaus herangezogen werden. Stattdessen sollte eine Mobilitätspauschale eingeführt werden, gegebenenfalls gestaffelt nach Einkommen.



**Abbildung 6:** Vorher-Nachher-Befragung Autofahren verteuern: „Höhere Preise für das Autofahren würden die Nutzung von Bus und Bahn attraktiver machen.“ (n=40, eigene Darstellung)

Die Vorher-Nachher-Befragung untersuchte nur die Einstellungsveränderung der Teilnehmenden in Bezug auf höhere Parkgebühren zur Finanzierung einer Qualitätsverbesserung des ÖPNV. Trotz der geäußerten Bedenken während der Deliberation stieg die Zustimmung zu höheren Parkgebühren zur Finanzierung des lokalen Bus- und Bahnverkehrs im Anschluss merklich (vgl. Abb. 7). Bisherige Erkenntnisse deuten darauf hin, dass Menschen höhere Gebühren eher akzeptieren, wenn ihnen der Verwendungszweck der Einnahmen bekannt ist und dieser als sinnvoll wahrgenommen wird. Als letztes Thema der Bürgerdeliberation diskutierten die Teilnehmenden über die Attraktivität und den Preis des Deutschlandtickets. Sie waren übereinstimmend der Ansicht, dass das Deutschlandticket den ÖPNV im Ver-

gleich zum motorisierten Individualverkehr aufgewertet habe. Insbesondere habe es dazu beigetragen, den „Tarifdschungel“ des Systems der Verkehrsverbünde zu vereinfachen, was sich vor allem in peripheren Regionen als vorteilhaft erweise.

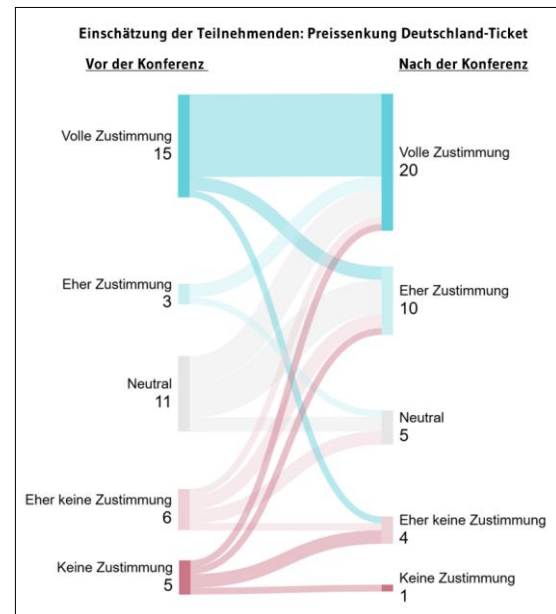


**Abbildung 7:** Vorher-Nachher-Befragung Autofahren verteuern: „In Städten sollte das Parken von Autos teurer werden, um so Qualitätsverbesserungen des lokalen Bus- und Bahnverkehrs zu finanzieren.“ (n=40, eigene Darstellung)

Darüber hinaus wurde betont, dass das Deutschlandticket in den meisten deutschen Verkehrsverbänden preislich unter den regulären Monatskarten liege und somit zusätzlich die ökonomische Attraktivität des ÖPNV erhöhe. Besonders relevant sei zudem die Möglichkeit, verbundübergreifend mobil zu sein, was insbesondere in Regionen mit dicht aneinandergrenzenden Verkehrsverbänden zu einer flexibleren Mobilität führe.

Um den ÖPNV über das Deutschlandticket hinaus noch attraktiver zu machen, müsste der ÖPNV nach Ansicht der Teilnehmenden zuverlässiger und das Angebot in Bezug auf die Taktung und den Ausbau des Streckennetzes (auch bei Bussen und insbesondere im ländlichen Raum) erhöht werden. Auch eine Preissenkung würde die Attraktivität weiter erhöhen, insbesondere für einkommensschwache Haushalte, Familien, Jugendliche und Personen in Rente. Die grundsätzlich positive Haltung zum Deutschlandticket spiegelt sich auch in der Vorher-Nachher-Befragung wider: Vor der Konferenz stimmten 18 Personen (eher) zu, dass der Preis des Deutschlandtickets gesenkt werden sollte, nach der Konferenz

wuchs die Anzahl auf 30 an (vgl. Abb. 8). Die verbleibenden 10 ablehnenden und unentschlossenen Personen begründeten ihre Wahl mit Blick auf die Landbevölkerung, die vom Deutschlandticket wenig profitiere, sowie mit der Sorge, wie eine Vergünstigung staatlich finanziert werden solle.



**Abbildung 8:** Vorher-Nachher-Befragung Deutschlandticket vergünstigen: „Der Preis des Deutschlandtickets sollte gesenkt werden. Das würde mehr Menschen zum Umstieg auf Bus und Bahn motivieren.“ (n=40, eigene Darstellung)

## 5 Zwischenfazit der Bürgerdeliberation

Die Bürgerkonferenz in Fulda hat gezeigt, dass die Akzeptanz klimapolitischer Maßnahmen im Verkehr stark von Gerechtigkeit, Transparenz und Alltagstauglichkeit abhängt. Menschen sind bereit, ambitionierte Veränderungen mitzutragen, wenn politische Signale verlässlich sind, soziale Ausgleichsmechanismen implementiert werden und konkrete Verbesserungen spürbar werden.

Die Förderung von E-Pkw wurde von den Teilnehmenden ambivalent bewertet. Sowohl Kaufprämien als auch Bonus-Malus-Systeme galten grundsätzlich als geeignete Anreizmechanismen für den Umstieg, sofern deren Ausgestaltung sozial ausgewogen erfolgt und einkommensschwache Haushalte nicht überproportional belastet werden. Zugleich wurde der weitere Ausbau der Ladeinfrastruktur als zentrale Voraussetzung für die Verbreitung von E-Pkw hervorgehoben, insbesondere mit Blick auf Mieterinnen und Mieter in urbanen Gebieten, wo Lademöglichkeiten häufig noch begrenzt verfügbar sind.

Darüber hinaus bestand ein erheblicher Informations- und Aufklärungsbedarf hinsichtlich Umweltverträglichkeit, Reichweite und Batterielebensdauer von Elektrofahrzeugen. Hier lag eine große Skepsis bei der Mehrheit der Teilnehmenden vor, die auch in repräsentativen Bevölkerungsumfragen deutlich wird (Treichel-Grass et al. 2025: 19)

Für die Mobilitätswende zeigt sich, dass negative finanzielle Anreize, wie eine Verteuerung fossiler Kraftstoffe allein, nicht ausreichen, um einen Wechsel vom Auto auf Bus, Bahn oder Fahrrad gesellschaftlich tragfähig zu fördern. Stattdessen betonten die Teilnehmenden die Notwendigkeit, zunächst attraktive Alternativen zu schaffen, insbesondere durch den Ausbau des ÖPNV auch in ländlich geprägten Regionen. Wichtig war den Teilnehmenden zudem, dass Einnahmen aus neuen Verkehrssteuern oder -gebühren transparent und zweckgebunden in nachhaltige Mobilitätsmaßnahmen fließen und soziale Ausgleichsmechanismen berücksichtigt werden.

Die Deliberation verdeutlicht zudem, dass die Bevölkerung differenzierter urteilt, als es mediale Debatten oft nahelegen. Die Mehrheit der Bevölkerung teilt die Sorge um den Klimawandel und den Wunsch nach gerechter Transformation. Auf den darunterliegenden Ebenen und Dimensionen bestehen jedoch divergierende Interessen, die sich aus unterschiedlichen Betroffenheiten, Verantwortlichkeiten und Anpassungskapazitäten ergeben (Mau et al. 2023: 219). Im Zentrum stehen dabei Fragen nach der Verteilung von Transformationslasten und -chancen sowie die zeitliche Diskrepanz zwischen den langfristigen Folgen des Klimawandels und den unmittelbar wahrgenommenen oder befürchteten ökonomischen und sozialen Belastungen.

Bürgerkonferenzen tragen dazu bei, diese unterschiedlichen Interessen in ihrer Vielschichtigkeit sichtbar zu machen. Durch die stratifizierte Zufallsauswahl werden Menschen aus verschiedenen sozialen und regionalen Lebenswelten zusammengebracht (Blum et al. 2022; Curato et al. 2021). Dadurch entsteht ein deliberativer Raum, in dem divergierende Perspektiven miteinander verhandelt und mögliche Konsense oder Kompromisse im Sinne des übergeordneten Ziels des Klimaschutzes ausgelotet werden können.

Zugleich wird dabei demokratische Praxis erlernt und gestärkt, indem trotz unterschiedlicher Ansich-

ten ein respektvoller, lösungsorientierter Dialog gefördert wird (Mau 2024: 125 ff.). Bürgerdeliberation öffnet somit einen Raum, in dem der Austausch über Wissen, Werte, Erfahrungen und Begründungen im Mittelpunkt steht, mit dem Ziel, gesamtgesellschaftliche Lernprozesse zu fördern und eine engere Verbindung zwischen demokratischer Praxis, wissenschaftlicher Evidenz und politischem Handeln herzustellen.

Viele Teilnehmende bewerteten den Dialog mit der Wissenschaft als ausgesprochen bereichernd, da durch die wissenschaftliche Begleitung fundiertes Wissen eingebracht wurde und komplexe Zusammenhänge so verständlich eingeordnet werden konnten. Der Austausch sowohl unter den Teilnehmenden als auch mit den Forschenden ermöglichte es allen Beteiligten, neue Perspektiven kennenzulernen und eigene Positionen kritisch zu hinterfragen. Im Rahmen der deliberativen Diskussionen bot sich die Gelegenheit, individuelle Argumente, Werte, Vorstellungen, Ängste und Hoffnungen zu identifizieren und mit politischen Maßnahmen in Beziehung zu setzen. Diese Reflexionsprozesse führten dazu, dass zahlreiche Teilnehmende ihre Haltung gegenüber bestimmten klimapolitischen Instrumenten überdachten. Die Vorher-Nachher-Befragungen zeigen, dass der deliberative Austausch bei einem erheblichen Teil der Gruppe zu Positionsveränderungen beigetragen hat.

Viele Teilnehmende betonten, dass sie die Möglichkeit zur Mitwirkung an einem solchen deliberativen Prozess als wertvolle und bereichernde Ergänzung zu etablierten Formen politischer Partizipation – etwa Wahlen oder Demonstrationen – empfunden hätten. Besonders hervorgehoben wurde die konstruktive und respektvolle Diskussionsatmosphäre in den Kleingruppen, die trotz unterschiedlicher Positionen sachlich blieb und einen offenen Dialog ermöglichte. Vor dem Hintergrund zunehmend polarisierender medialer Debatten wurde dies als besonders positiv wahrgenommen. Die Mehrheit der Teilnehmenden äußerte zudem den Wunsch, künftig erneut an einem Bürgerdialog teilzunehmen.

Der nächste Meilenstein der Ariadne-Bürgerdeliberation sind Online-Deliberationen, in denen die Teilnehmenden Politikmixe für eine Verkehrswende zusammenstellen und diskutieren. Die Ergebnisse der ersten Beteiligungsrunde sind unter anderem in

den Ariadne Deutschlandticket Impact Tracker eingeflossen (Amberg und Koch 2024) und haben einen wissenschaftlichen Faktencheck Elektromobilität (Plötz et al. 2025) angeregt.

## Literaturverzeichnis

Amberg, M. und Koch, N. (2024): „Ariadne D-Ticket Impact Tracker“. Kopernikus-Projekt Ariadne. <https://mcc-berlin-ariadne.shinyapps.io/dticket-tracker/>

Blum, M., Colell, A., Treichel, K. (2022a): Deliberation: Neue Räume für die Aushandlung von Politikoptionen, in: Zilles, J., Drewing, E. und Janik, J. (Hg.): Umkämpfte Zukunft. Zum Verhältnis von Nachhaltigkeit, Demokratie und Konflikt

Curato, N., Farrell, D. M., Geissel, B., Grönlund, K., Mockler, P., Pilet, J.-B., Renwick, A., Rose, J., Setälä, M., & Suiter, J. (2021). Deliberative Mini-Publics: Core Design Features (1st ed.). Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1sr6gw9>

Edenhofer, O., & Kowarsch, M. (2015): Cartography of pathways: A new model for environmental policy assessments. *Environmental Science & Policy*, 51, 56-64

ERK – Expertenrat Für Klimafragen (2025): Zweijahresgutachten 2024. Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsgesamtmengen und Jahresemissionsmengen sowie Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz). Online verfügbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de>

Germann, M., Marien, S. Und Muradova, L. (2024): Scaling Up? Unpacking the Effect of Deliberative Mini-Publics on Legitimacy Perceptions, in: *Political Studies* Vol. 72, Issue 2, S. 421-841, <https://doi.org/10.1177/00323217221137444>

Mau, S., Lux, T., Westheuser, L. (2023): Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwarts-gesellschaft, Suhrkamp Verlag

Mau, S. (2024): Ungleich vereint. Warum der Osten anders bleibt, Suhrkamp Verlag

Oppold, D. Und Renn, O. (2022): Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder und Bürger\*innenbeteiligung gelingen kann, in: *dms – der moderne staat*, Jg. 16, Heft 1/2023, 137-159, <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.08>

Plötz, P., Speth, D., Krail, M., Scherrer, A. und Gnann, T. (2025): Faktencheck Elektromobilität, ab-rufbar unter: Faktencheck Elektromobilität | Ariadne

Treichel-Grass, K., Koch, N., Hoff, L., Kistingner, D. und Steidle, D. (2025): Bürgerperspektiven auf Politikmaßnahmen im Verkehr – Ergebnisse der Ariadne Bürgerkonferenz 1./2. Juni 2024. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam. <https://doi.org/10.48485/pik.2025.007>

UBA – Umweltbundesamt (2024): Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/thg-projektionen\\_2024\\_ergebnisse\\_kompakt.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/thg-projektionen_2024_ergebnisse_kompakt.pdf)

## Autor\*innenangaben

Katja Treichel-Grass  
Policy Analystin und Leiterin Bürgerbeteiligung in der Forschung  
Potsdam Institut für Klimafolgenforschung  
Policy Unit  
EUREF Campus 19, 10829 Berlin

E-Mail: [katja.treichel-grass@pik-potsdam.de](mailto:katja.treichel-grass@pik-potsdam.de)

---

## Bürger\*innenbeteiligung an der Verkehrswende: Die Wirkungen von Konsultationen zur Verkehrsplanung auf die Einstellungen der Bevölkerung

Tobias Escher\*, Katharina Holec

Siehe Autor\*innenangaben

---

### Abstract

---

Vielfach werden bei der kommunalen Mobilitätsplanung Bürger\*innen konsultiert, um Konflikte um nachhaltige Mobilität zu befrieden. Die Ergebnisse unserer Befragungen im Rahmen von vier Mobilitätskonsultationen zeigen, dass jenseits der konkreten Ergebnisse auch die Ausgestaltung solcher Beteiligungsverfahren einen Einfluss auf die Zufriedenheit der Bürger\*innen mit den Maßnahmen und den dafür Verantwortlichen hat. Ein als positiv wahrgenommenes Beteiligungsverfahren führte in allen vier Kontexten – auch unabhängig von einer aktiven Teilnahme – zu höherer Zufriedenheit.

Schlagwörter / Keywords:

Verkehrswende, Beteiligung, Konsultation, Akzeptanz, Legitimität

---

### 1 Verkehrsplanung als Transformationskonflikt

Mobilitätsvorhaben, welche die bislang stark autozentrierte Mobilität transformieren sollen, führen häufig zu Konflikten, vor allem auf der lokalen Ebene, auf der die Mehrzahl solcher Maßnahmen umgesetzt werden. Die Konflikte entstehen dabei insbesondere aus unterschiedlichen Ansichten darüber, wie sehr und auf welchem Weg die Mobilität verändert werden sollte. Die Planenden und die lokale Politik als deren Auftraggeber sehen sich in der Regel zwei unterschiedlichen Gruppen gegenüber, die untereinander, aber auch mit den lokalen Verantwortlichen unzufrieden sind: Die einen, weil ihnen Maßnahmen wie Parkraumreduktion oder Einrichtung von Radfahrstreifen zu weit gehen, die anderen, weil ihnen die Maßnahmen gerade nicht weit genug gehen.

Um trotz dieser Herausforderungen handlungsfähig zu bleiben, werden mittlerweile auch in der lokalen Mobilitätsplanung von den Verantwortlichen im-

mer häufiger Beteiligungsprozesse initiiert, mit denen Bürger\*innen zu den Planungen konsultiert werden, bevor im Anschluss die dafür legitimierten Gremien entscheiden (Beckmann, 2021; Mark et al., 2024).

Bürger\*innen und Entscheidungsträger\*innen eint die Hoffnung, dadurch Entscheidungen zu treffen, die auf breitere öffentliche Akzeptanz stoßen und damit letztlich auch zu einer höheren Zufriedenheit der verantwortlichen Akteure beitragen (Gabriel & Kersting, 2014). Allerdings fehlen dafür insbesondere im Verkehrsbereich bislang belastbare empirische Erkenntnisse. Als Beitrag zu dieser Debatte berichten wir hier daher von den Ergebnissen einer Befragungsstudie im Zusammenhang mit vier Mobilitätsplanungsprojekten mit umfangreicher Beteiligung. Dabei zeigt sich, dass zwar das Ergebnis solcher Verfahren die wichtigste Rolle für Einstellungen spielt, die konkrete Ausgestaltung jedoch ebenfalls einen nachweisbaren Einfluss auf die Zufriedenheit der Bürger\*innen hat. Ein transparenter und nachvollziehbar strukturierter Prozess kann daher ein

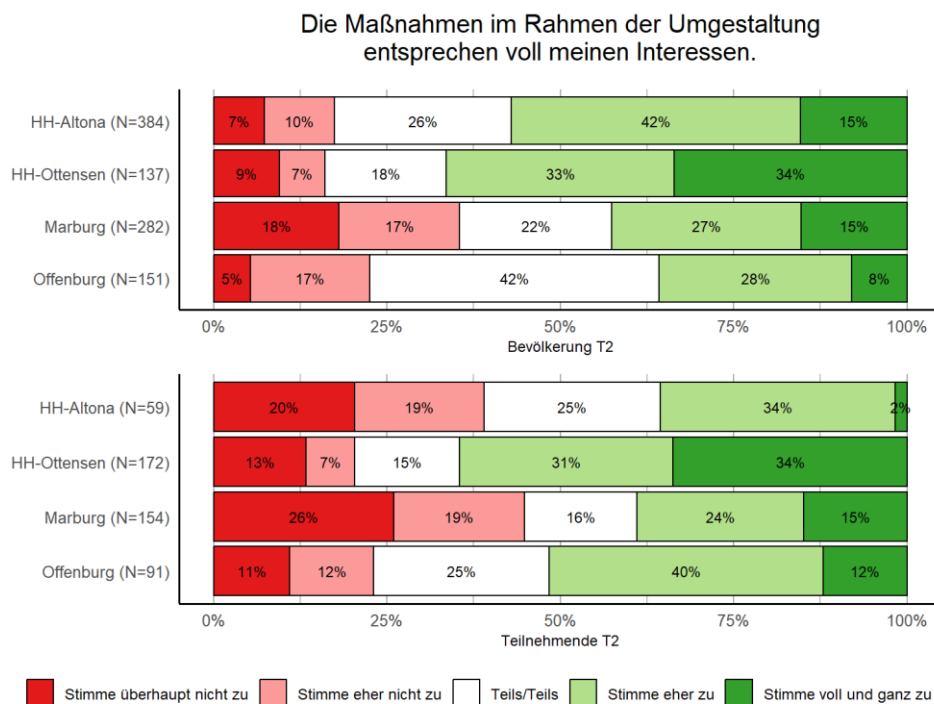
Mittel sein, um die Zufriedenheit mit den Maßnahmen und auch mit den verantwortlichen Akteuren zu befördern – und zwar unabhängig davon, ob man selbst aktiv teilnimmt oder lediglich vom Verfahren gehört hat.

## 2 Die Relevanz von Beteiligung für Einstellungen

Aus theoretischer Sicht können Beteiligungsprozessen Wirkungen auf die Einstellungen zu verschiedenen Aspekten des demokratischen Entscheidungsprozesses zugeschrieben werden (s. Vetter und Remer-Bollow 2017, S. 300). Während aus wissenschaftlicher Sicht vor allem die generalisierten Wirkungen von Interesse sind, also inwieweit durch Beteiligung z.B. das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit demokratischer Institutionen und die Zufriedenheit mit der Demokratie in Ideal und Praxis gefördert wird (Norris, 2011), stehen für die Initiator\*innen und für die Bürger\*innen eher die stärker verfahrensbezogenen Wirkungen im Mittelpunkt, denen sich auch dieser Beitrag widmet. Erstens ist die Frage, ob ein Beteiligungsprozess dazu führt, dass die geplanten Maßnahmen eher befürwortet werden, und zweitens, ob sich dadurch auch die Einstellungen gegenüber den verantwortlichen Akteuren (also lokaler Politik und Verwaltung) verbessern.

Im Verkehrsbereich gibt es bislang kaum empirisch belastbare Studien zur Wirkung von Beteiligung auf Einstellungen, und auch in anderen Transformationsbereichen sind die konkreten Erkenntnisse noch rar gesät (Buchholz et al., 2023). Escher und Rottinghaus (2024) konnten am Beispiel von drei Radverkehrsprozessen in Bonn, Köln & Moers zeigen, dass sich solche Konsultationen grundsätzlich positiv auf die Einstellungen zur lokalen Politik auswirken. Allerdings war das nicht für alle Befragten der Fall. Auch aus unseren Ergebnissen wird deutlich, dass in allen vier untersuchten Konsultationsverfahren am Ende ein substantieller Anteil der Teilnehmenden unzufrieden mit den politischen Beschlüssen war (siehe Abbildung 1).

Das lenkt den Blick auf Einflussfaktoren, die für diese Einstellungen relevant sind. Unstrittig ist, dass zunächst einmal die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses eine entscheidende Rolle für die Einstellungen zu den verantwortlichen Akteuren spielen (Arnesen & Peters, 2018; Esaiasson et al., 2019; Strebel et al., 2019): Wenig überraschend ist man zufriedener, wenn die Beteiligung zum gewünschten Ergebnis führt. Die wichtigere Frage lautet daher, inwieweit der Beteiligungsprozess selbst und seine Gestaltung auch bei denjenigen für höhere Zufriedenheit



**Abbildung 1:** Zufriedenheit mit Ergebnissen des Planungs- und Beteiligungsverfahrens. Oben für die Bevölkerung insgesamt, unten nur für Personen, die teilgenommen haben. (eigene Darstellung)

mit verantwortlichen Akteuren führt, die mit den Ergebnissen selbst eher unzufrieden sind. Diese zentrale Annahme partizipativer und deliberativer Demokratietheorie (Barber, 1984) wird hier als erste Frage verfolgt.

Zweitens ist bislang kaum erforscht, inwieweit es einen Unterschied macht, ob man sich selbst an der Konsultation beteiligt, oder ob auch schon das bloße Wissen über die Möglichkeit zur Beteiligung Effekte auf die Einstellung hat. Gerade vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sich in der Regel nur ein Bruchteil der Bevölkerung beteiligt, spielt das für die Relevanz und Effektivität von Beteiligung eine wichtige Rolle.

Abgesehen davon bezieht sich der Großteil der bisherigen Forschung auf einzelne Fallstudien. Daher ist drittens zu klären, welche Rolle jenseits der konkreten Ausgestaltung des Partizipationsverfahrens der jeweilige politische und räumliche Kontext eines Verfahrens spielt, oder ob die Mechanismen, die zu (Un)Zufriedenheit führen, in den verschiedenen Orten ähnlich sind.

### 3 Untersuchte Konsultationsverfahren

Während die Effekte von Partizipation auf Einstellungen häufig im Rahmen von hypothetischen Szenarien untersucht wurden (beispielhaft Esaiasson et al., 2019; Strebel et al., 2019), haben wir zwischen 2021 und 2024 insgesamt vier verschiedene Fallstudien untersucht, in denen auf Basis eines Konsultationsverfahrens tatsächlich eine politische Entscheidung zur zukünftigen Verkehrsplanung getroffen wurde. In zwei Fällen wurden Mobilitätskonzepte entwickelt (Marburg, Offenburg), in zwei Fällen konkrete Objektplanungen (Elbchaussee und freiRaum Ottensen in Hamburg). Dabei kamen verschiedene Partizipationsformate wie Workshops und Online-Dialoge zum Einsatz. In jedem Kontext wurden im Anschluss nach Abschluss des Planungs- und Beteiligungsverfahrens sowohl bevölkerungsrepräsentative Befragungen auf Basis einer Zufallsauswahl aus dem Melderegister durchgeführt als auch die Personen befragt, die sich an den entsprechenden Partizipationsformaten beteiligt hatten. Trotz befriedigender Rücklaufquoten von um die 30% weisen die Stichproben klassische Verzerrungen auf. So sind insbesondere Personen ohne Abitur deutlich unterrepräsentiert.

### 4 Einstellungen nach Abschluss der Konsultation

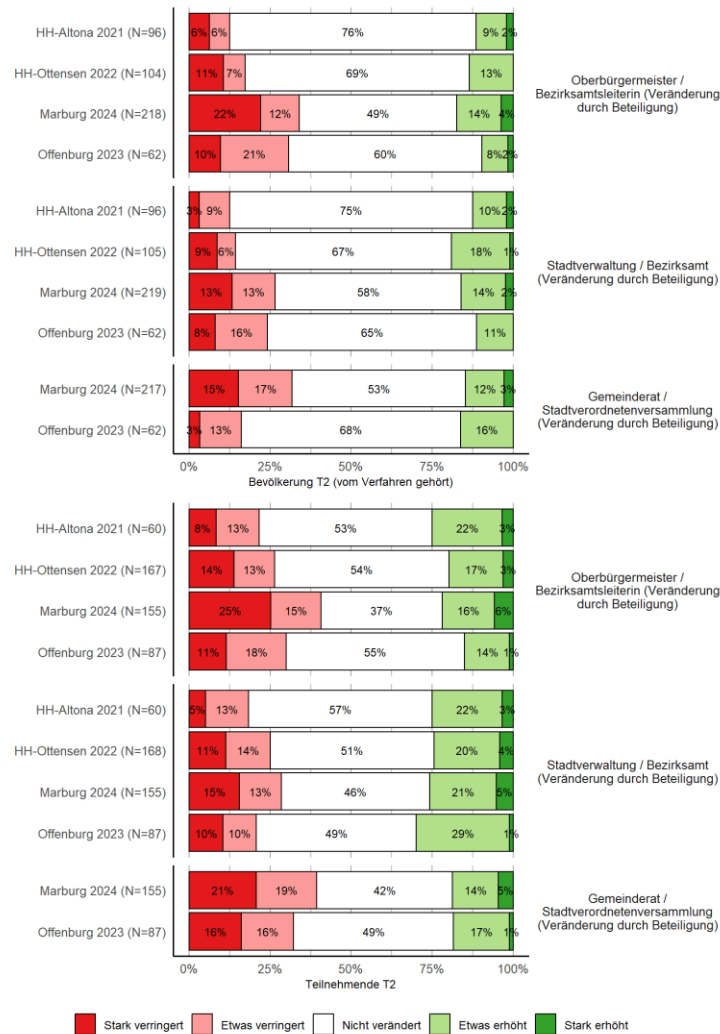
Betrachtet man die Einstellungen der Bevölkerung, dann wird schnell deutlich, dass in den untersuchten Fällen die Konsultationen nicht zu einem breiten Konsens oder zu einer insgesamt deutlich höheren Zufriedenheit geführt haben. Stattdessen zeigen sich sowohl positive als auch negative Effekte. Wirft man zunächst einen Blick auf die Einschätzung der in Folge der Beteiligung politisch beschlossenen Maßnahmen (Abb. 1), so zeigt sich, dass in der befragten Bevölkerung insgesamt zwar die positiven Einschätzungen überwogen, dass es aber in allen vier untersuchten Fallstudien auch eingeschränkte bzw. gar substantielle Unzufriedenheit gab, da die geplanten Maßnahmen nicht den eigenen Interessen entsprachen. So war in Marburg rund ein Drittel der befragten Bevölkerung mit den Maßnahmen unzufrieden.

Dabei unterschieden sich die vier Fälle zum Teil deutlich in der Zufriedenheit der Befragten, was bereits auf die Rolle der konkreten Ausgestaltung der Planungs- und Beteiligungsverfahren oder aber des jeweiligen (räumlichen und politischen) Kontextes hinweist. Alle vier untersuchten Verfahren teilen die Gemeinsamkeit, dass Personen, die an der Konsultation teilgenommen haben, die Ergebnisse im Durchschnitt sogar negativer einschätzten als der Rest der Bevölkerung.

Partizipation soll jedoch nicht nur die Bewertung des Ergebnisses beeinflussen, sondern letztlich kann man davon auch Auswirkungen auf die Einstellungen gegenüber den Akteuren erwarten, die für diese Entscheidungen verantwortlich sind. So wird partizipativen Elementen unter anderem zugeschrieben, dass sie das Vertrauen in politische Autoritäten und Institutionen stärken oder Legitimitätseinstellungen positiv beeinflussen können (Easton, 1976; Norris, 2011). Im konkreten Fall wären das z.B. Oberbürgermeister\*in oder Bezirksamtsleiter\*in sowie die Verwaltung, aber auch lokalpolitische Gremien wie der Stadtrat.

Befragt man die Personen, die vom Konsultationsverfahren zumindest gehört haben, so zeigen sich auch hier deutliche Effekte auf die Einstellungen, die allerdings wiederum sehr unterschiedlich ausfallen (Abb. 2). Nach subjektiver Selbsteinschätzung führte die Beteiligung (je nach Akteur und Kon-

Hat das Beteiligungsverfahren zu [Verfahren] Ihre Zufriedenheit mit der lokalen Politik verringert, erhöht, oder nicht verändert?



**Abbildung 2:** Veränderung von Zufriedenheit mit lokalpolitischen Akteuren in Folge des Beteiligungsverfahrens: oben für alle, die vom Beteiligungsverfahren gehört haben, unten nur für Personen, die auch teilgenommen haben. (eigene Darstellung)

text) für 10-20% dieser Personen zu mehr Zufriedenheit mit den für die Planung verantwortlichen Akteuren, gleichzeitig wurden aber auch substantielle Teile der Öffentlichkeit unzufriedener. So gab z.B. in Offenburg rund ein Drittel der Personen mit Wissen über die Beteiligung an, das Beteiligungsverfahren habe ihre Zufriedenheit mit dem Oberbürgermeister (deutlich) verringert. Deutliche Effekte gehen dabei von der aktiven Teilnahme am Konsultationsverfahren aus: Während im Durchschnitt aufgrund des bloßen Wissens über Konsultationsverfahrens nur rund ein Drittel der Bevölkerung eine Änderung der Einstellungen berichtete, war es ungefähr jede\*r zweite

Teilnehmende (Abb 2.). Auch hier zeigen sich wiederum Unterschiede zwischen den vier Kontexten. So ist die Bewertung in den beiden Hamburger Fallstudien grundsätzlich positiver.

### 5 Einflussfaktoren auf Maßnahmezufriedenheit

Wovon hängen nun aber die Bewertungen der beschlossenen Maßnahmen sowie der dafür verantwortlichen Akteure ab? Eine multivariate lineare Regressionsanalyse zeigt, dass im Kontext der vier deutlich auf nachhaltigere Mobilität abzielenden Planungsverfahren regelmäßige Nutzer\*innen von Fahrrad und ÖPNV zufriedener mit den Ergebnissen waren als Autofahrer\*innen (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1:** Einflussfaktoren auf Bewertung der Maßnahmen und der verantwortlichen Akteure

getestete Einflussfaktoren	Maßnahmenzufriedenheit (Maßnahmen entsprechen eigenen Interessen) (5er Skala)	Akteurszufriedenheit <sup>a)</sup> (Oberbürgermeister, Bezirksamtsleitung, Stadt-/Bezirksverwaltung, Stadtrat) (5er Skala)
<b>Kontext</b> Hamburg-Altona, Hamburg-Ottensen, Marburg, Offenburg	es spielt keine Rolle für die Zufriedenheit, wo eine Konsultation durchgeführt wurde	
<b>Demografie</b> Geschlecht, Einkommen, Bildung, Behinderung, Alter	Personen ohne Abitur sind unzufriedener	
	(- 0,41***)	(- 0,16*)
<b>Verkehrsmittelnutzung</b> Häufigkeit der Nutzung (jeweils 5er Skala)	je häufiger Rad (0,20***) und/oder ÖPNV genutzt werden (0,09**), desto zufriedener, je häufiger Auto gefahren wird, desto unzufriedener (- 0,19***)	
<b>pol. Selbstwirksamkeit &amp; Interesse</b> Interne Selbstwirksamkeit (5er Skala)	-	-
Externe Selbstwirksamkeit (5er Skala)	je höher die Responsivitätserwartung, desto zufriedener (0,12*)	(0,21***)
Politisches Interesse (lokal) (5er Skala)	je höher das lokalpolitische Interesse, desto unzufriedener (- 0,16**)	(- 0,07*)
<b>Beteiligungsverfahren</b> Teilnahme am Verfahren	wer sich selbst am Verfahren beteiligt, ist (deutlich) unzufriedener	
	(- 0,92***)	(- 0,27*)
Bewertung des Prozesses <sup>b)</sup> (5er Skala: 0=schlechteste Prozessbewertung)	je positiver der Beteiligungsprozess bewertet wird, desto zufriedener	
	(0,22**)	(0,17***)
	für Teilnehmende zusätzlicher positiver Effekt auf Zufriedenheit	
	(0,39***)	(0,14*)
Bewertung der Maßnahmen (5er Skala)	n.a.	je positiver die Maßnahmen bewertet werden, desto zufriedener (0,29***)
<b>N</b>	750	750
<b>R<sup>2</sup> korr.</b>	0,368	0,417

**Bemerkungen:** Berichtet werden nur diejenigen Faktoren, die tatsächlich einen signifikanten Einfluss auf die Maßnahmen- bzw. Akteurszufriedenheit ausüben. Werte in Klammern entsprechen unstandardisierten Regressionskoeffizienten der OLS-Regression. Signifikanzniveaus: \* p<0.05 \*\* p<0.01 \*\*\* p<0.001. Die detaillierten Modelle können von den Autor\*innen zur Verfügung gestellt werden.

<sup>a)</sup> Mittelwertindex aus Bewertung der Zufriedenheitsveränderung gegenüber zwei Institutionen in Hamburg (Bezirksamtsleiterin, Bezirksamt) bzw. drei Institutionen in Marburg und Offenburg (Oberbürgermeister, Stadtverwaltung, Rat)

<sup>b)</sup> Index aus vier Fragen: 1. Ich habe im Laufe des Prozesses besser verstanden, wie die Entscheidungen zustande kommen. 2. Ich habe mich jederzeit über die Planung und die aktuellen Entwicklungen gut informiert gefühlt. 3. Wie die Ergebnisse der Beteiligung in die politischen Entscheidungen eingeflossen sind war für mich nachvollziehbar. 4. Durch die Beteiligung zu [Verfahren] wurden neue Erkenntnisse (z.B. neue Ideen) gewonnen.

Kritisch hervorzuheben ist, dass Menschen mit niedrigerer formaler Bildung unzufriedener waren. Ansonsten spielten demografische Unterschiede (Geschlecht, Alter, Einkommen, Behinderung) keine Rolle. Höheres lokalpolitisches Interesse trug eher zur Unzufriedenheit bei, ein höheres Responsivitätsgefühl eher zur Zufriedenheit mit den Maßnahmen.

Welche Rolle spielt bei der (Un)Zufriedenheit mit den beschlossenen Maßnahmen nun der Beteiligungsprozess? Wer den Prozess positiv bewertete (z.B., weil man diesen als transparent einschätzte und nachvollziehen konnte, wie dieser zu politischen Entscheidungen beitrug) war auch mit den Maßnah-

men eher zufrieden. Der Effekt der Prozessbewertung ist dabei nicht unerheblich: Eine Person, die den Beteiligungsprozess als sehr schlecht bewertet, würde die beschlossenen Maßnahmen auf der 5-Punkt-Skala um fast einen Skalenpunkt (0,88 Punkte) schlechter bewerten als eine ansonsten identische Person, die jedoch mit dem Prozess sehr zufrieden war. Wohlgemerkt tritt dieser Effekt allein durch das Wissen um das Verfahren auf, ohne dass man sich selbst beteiligt.

Bei Personen, die sich tatsächlich auch für eine aktive Teilnahme am Konsultationsverfahren entschieden haben, ist die Prozessbewertung sogar noch deutlich wichtiger. Zunächst ist der positive Effekt der Prozessbewertung rund dreimal so groß wie für Nicht-Teilnehmende. Das ist hier besonders wichtig, denn gleichzeitig zeigt sich auch in der multivariaten Analyse, was schon in Abb. 1 ersichtlich war, nämlich dass Teilnehmende im Vergleich zu den Nicht-Teilnehmenden erst einmal viel unzufriedener waren. Insgesamt waren Teilnehmende mit den Maßnahmen häufig eher unzufrieden.

Wer teilnahm und auch den Prozess sehr schlecht bewertete, war mit den Maßnahmen deutlich unzufriedener (rund 0,9 Skalenpunkte), als eine vergleichbare Person mit ähnlich schlechter Prozessbewertung, die nicht teilnahm. Im Gegensatz dazu war ein\*e Teilnehmer\*in mit sehr guter Prozessbewertung auch etwas positiver als eine ähnliche Person, die nicht teilnahm (rund 0,6 Skalenpunkte). Das zeigt, wie wichtig die Rolle der Ausgestaltung (und Wahrnehmung) des Beteiligungsprozesses ist. Zum einen, weil sie bereits bei den nur Beobachtenden zu höherer Zufriedenheit führt, zum anderen, weil sie die bei den Teilnehmenden oft herrschende Unzufriedenheit mit den Ergebnissen etwas abmildern kann.

Jenseits dieser subjektiven Faktoren und der Gestaltung des Beteiligungsverfahrens scheint der räumliche und politische Kontext selbst keinen bedeutsamen Einfluss zu entfalten. Die Unterschiede in der Maßnahmenbewertung zwischen den vier Fallstudien (s. Abb. 1) sind damit zum großen Teil auf individuelle Charakteristiken und auf die subjektive Bewertung des Beteiligungsprozesses und -ergebnisses zurückzuführen.

## 6 Einflussfaktoren auf Zufriedenheit mit Akteuren

Für die Zufriedenheit mit den verschiedenen lokalen Verantwortlichen spielen im Wesentlichen dieselben Faktoren eine Rolle. Mit der Maßnahmenbewertung kommt aber ein wesentlicher Faktor hinzu. Diese hat den stärksten Einfluss auf die Akteurszufriedenheit: Wer mit den beschlossenen Maßnahmen sehr zufrieden ist, bewertet auch die Akteurszufriedenheit besser und zwar um rund einen Skalenpunkt höher als jemand, der mit den Maßnahmen sehr unzufrieden ist.

Wie schon aufgrund der zitierten Studien angenommen, war für die Akteurszufriedenheit also das Ergebnis der Beteiligung wichtiger als der Prozess der Beteiligung. Das ist soweit wenig überraschend. Allerdings lautet eine der Erwartungen an Beteiligungsprozesse eben gerade, auch bei denen die Zufriedenheit mit den demokratischen Akteuren und Prozessen zu stärken, die sich im Prozess dieses Mal nicht durchsetzen konnten. Tatsächlich hat auch in diesem Fall der Prozess einen positiven Einfluss auf die Zufriedenheit mit den Akteuren – und zwar unabhängig davon, wie die Maßnahmen bewertet wurden.

Diese positiven Effekte gelten auch für Personen, die gar nicht selbst teilgenommen haben, sondern nur vom Verfahren gehört haben. Die Unterschiede zwischen schlechtester und bester Prozessbewertung betragen rund 0,7 Skalenpunkte. Die aktive Teilnahme selbst ist wiederum mit stärkeren Effekten verbunden, d.h. ein positiv bewerteter Prozess führt zu höherer Zufriedenheit, aber Teilnehmende sind grundsätzlich erst einmal negativer. Zum Vergleich: Zwei Personen mit sehr negativer Bewertung des Prozesses würden sich (bei ansonsten identischen Eigenschaften) nur um einen Viertelpunkt in der Zufriedenheit unterscheiden, d.h. eine teilnehmende Person wäre nur wenig negativer. Im Fall der besten Prozessbewertung wäre der\*die Teilnehmer\*in in nur ähnlich geringem Maße positiver. Damit sind die Effekte der Teilnahme weniger stark ausgeprägt als im Fall der Maßnahmenbewertung. Wie schon bei den Maßnahmen bleiben die Mechanismen über die verschiedenen räumlichen und politischen Kontexte gleich.

## 7 Fazit

Die Ergebnisse aus den Befragungen zu vier unterschiedlichen Mobilitätsplanungsverfahren zeigen, dass diese immer einen substantiellen Teil der Bevölkerung zurücklassen, die mit den beschlossenen Maßnahmen nicht zufrieden sind und deren Zufriedenheit mit den lokalen Verantwortlichen als Folge der Beteiligung sogar abnimmt. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Konsultationsverfahren zu einem größeren Konsens und höherer Zufriedenheit führen. Allerdings erscheint es uns plausibel anzunehmen, dass im Kontext der Verkehrswende, die sehr weitreichend in den Alltag der Menschen eingreift und stark polarisiert, auch die beste Beteiligung nicht alle Widerstände beseitigen kann (Escher et al., 2025). Umso wichtiger ist die Frage, wie Beteiligungsprozesse gestaltet werden können, um auch im Angesicht solcher Konflikte die Zufriedenheit mit den Verantwortlichen in der Gemeinde zumindest nicht zu verringern.

Aus unserer Sicht zeigen die Ergebnisse, dass sich Investitionen in gute Beteiligungsprozesse lohnen, denn diese sorgen nicht nur für eine stärkere Zufriedenheit mit den Maßnahmen, sondern auch für eine größere Zufriedenheit mit den Verantwortlichen – selbst dann, wenn man die Maßnahmen selbst eher ablehnt. Im Rahmen unserer Untersuchung wurden Beteiligungsprozesse als positiv wahrgenommen, wenn sie transparent darstellten, wie Entscheidungen zustande kamen und wie die Beteiligung in diese eingeflossen ist, bei denen die Teilnehmenden die Möglichkeit hatten, neue Ideen zu entwickeln, und die jederzeit aktuell über den Verfahrensstand informierten.

Solche Investitionen lohnen sich auch jenseits der Frage, wie viele Personen tatsächlich teilnehmen, denn ein positiv wahrgenommener Prozess erhöht die Zufriedenheit mit Maßnahmen und verantwortlichen Akteuren auch dann, wenn man nicht selbst teilgenommen hat. Damit zeigt sich eine Wirkung von Beteiligung auch über die (in der Regel sehr selektive) Gruppe der Teilnehmenden hinaus (Dangschat, 2022; Mark et al., 2025; Rottinghaus & Escher, 2020). Nicht zuletzt sind diejenigen, die tatsächlich teilnehmen, häufig aufgrund besonderer Unzufriedenheit motiviert und damit ohnehin am schwierigsten zufriedenzustellen, wie unsere Ergebnisse nahelegen. Einige Gruppen bleiben allerdings unzufrieden, selbst wenn für die Ergebnisbewertung

kontrolliert wird. So sind formal niedriger gebildete Personen signifikant unzufriedener mit den verantwortlichen lokalen Akteuren, was die generell größer ausgeprägte Unzufriedenheit mit Politik in dieser Gruppe widerspiegelt

Gleichzeitig wird durch diese Ergebnisse auch der Bedarf nach weiterer Forschung deutlich. So ist nicht auszuschließen, dass im Rahmen unserer Querschnitterhebung im Anschluss an die Konsultation eine höhere Zufriedenheit mit den Maßnahmen und den Akteuren im Nachhinein auch zu einer positiven Prozessbewertung geführt hat. Aktuell analysieren wir eine Längsschnittbetrachtung um zu klären, wie stark die Prozessbewertung tatsächlich kausal mit den Einstellungen zusammenhängt. Zusätzlich würde dies auch ermöglichen, die Zufriedenheitsbewertungen direkt im Zeitverlauf zu messen, statt auf Basis einer retrospektiven Selbsteinschätzung.

Im Gegensatz zu früheren Studien konnten wir diese Effekte hier im Rahmen von vier Verfahren in unterschiedlichen Kontexten zeigen. Das Ziel zukünftiger Forschung sollte sein zu prüfen, ob sich diese Mechanismen auch weiteren Fällen replizieren lassen. Weiterhin unterliegen auch unsere Befragungsstudien trotz einer Zufallsauswahl aus dem Melderegister und mehrmaliger postalischer Einladung gewissen Einschränkungen der Repräsentativität, was sich vor allem in einer starken Unterrepräsentation von Personen mit niedrigerer Bildung zeigt, die die Prozesse und die Ergebnisse tendenziell negativer bewerten. Diese Gruppe sollte zukünftig noch stärker in Betracht gezogen werden.

Grundsätzlicher ist die Frage, ob sich positive Effekte lokaler Bürger\*innenbeteiligung auch positiv auf die Einstellungen gegenüber dem politischen System auswirken und damit ggf. auch längerfristig für die Stabilität der Demokratie sorgen. Eine hohe Akzeptanz der Regeln der Demokratie kann als langfristig stabilisierend für demokratische Systeme gesehen werden. Allerdings verweist eine weitere Studie aus dem Kreis der Autor\*innen (Holec, 2025) darauf, dass Teilnahme am und Bewertung des Beteiligungsprozesses diese Regimeakzeptanz nur bedingt zu stärken vermögen.

## Literaturverzeichnis

Arnesen, S., & Peters, Y. (2018). The Legitimacy of Representation: How Descriptive, Formal, and Responsiveness Representation Affect the Acceptability of Political Decisions. *Comparative Political Studies*, 51(7), 868899. <https://doi.org/10.1177/0010414017720702>

Barber, B. R. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.

Beckmann, K. J. (2021). Partizipative Methoden in der (Stadt-)Verkehrsplanung. In D. Vallée, B. Engel, & W. Vogt (Hrsg.), *Stadtverkehrsplanung Band 2* (S. 449–471). Springer Berlin Heidelberg. [https://doi.org/10.1007/978-3-662-59695-1\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-662-59695-1_13)

Buchholz, N., Zetek, U., Biermann, E., & Dienel, H.-L. (2023). Effekte von Teilnehmungsformaten auf die Beschleunigung oder Verlangsamung von Infrastrukturprojekten zur Energiewende. <https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/de/wpks-studie-beteiligung-effekte-energiewende-1795.html>

Dangschat, J. S. (2022). Verkehrswende—Sozial und räumlich ausgewogen. *Journal für Mobilität und Verkehr*, 14, 2–10. <https://doi.org/10.34647/jmv.nr14.id87>

Easton, D. (1976). Theoretical Approaches to Political Support. *Canadian Journal of Political Science*, 9(3), 431448. <https://doi.org/10.1017/S0008423900044309>

Esaiasson, P., Persson, M., Gilljam, M., & Lindholm, T. (2019). Reconsidering the Role of Procedures for Decision Acceptance. *British Journal of Political Science*, 49(1), 291314. <https://doi.org/10.1017/S0007123416000508>

Escher, T., Holec, K., & Mark, L. (2025). Wie kann konsultative Bürger\*innenbeteiligung die kommunale Verkehrswende unterstützen? Empfehlungen der SÖF-Forschungsgruppe CIMT. Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. <https://www.cimt-hhu.de/ergebnisse/handlungsempfehlungen/>

Escher, T., & Rottinghaus, B. (2024). Effects of online citizen participation on legitimacy beliefs in local government. Evidence from a comparative study of online participation platforms in three German municipalities. *Policy & Internet*, 16(1), 173–208. <https://doi.org/10.1002/poi3.371>

Gabriel, O. W., & Kersting, N. (2014). Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. In Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), *Partizipation im Wandel* (S. 43181). Verlag Bertelsmann Stiftung.

Holec, K. (2025). *Inclusive Democracy, Sustainable Democracy? Implementing descriptive and substantive representation through participatory mobility planning to increase legitimacy beliefs* [Dissertation]. Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Mark, L., Holec, K., & Escher, T. (2024). Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei kommunalen Mobilitätsprojekten: Eine quantitative Erhebung konsultativer Teilnehmungsverfahren in Deutschland. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 82(3), 248–263. <https://doi.org/10.14512/rur.2239>

Mark, L., Holec, K., & Escher, T. (2025). Socio-spatial justice through public participation? A mixed-methods analysis of distributive justice in a consultative transport planning process in Germany. *Case Studies on Transport Policy*, 20(101467). <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2025.101467>

Norris, P. (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press.

Rottinghaus, B., & Escher, T. (2020). Mechanisms for inclusion and exclusion through digital political participation: Evidence from a comparative study of online consultations in three German cities. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30(2), 261–298. <https://doi.org/10.1007/s41358-020-00222-7>

Strebel, M. A., Kübler, D., & Marcinkowski, F. (2019). The importance of input and output legitimacy in democratic governance: Evidence from a population-based survey experiment in four West European countries. *European Journal of Political Research*, 58(2), 488513. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12293>

### **Autor\*innenangaben**

Tobias Escher  
Professor für Soziologie  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
Institut für Sozialwissenschaften  
Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf

E-Mail: tobias.escher@hhu.de

Katharina Holec  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
Institut für Sozialwissenschaften  
Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf

E-Mail: katharina.holec@hhu.de

Die Daten für diese Veröffentlichung wurden im Projekt CIMT mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Schwerpunkt Sozial-ökologische Forschung erhoben (FKZ 01UU1904). Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor\*innen.

---

## **Demokratie an der Hochschule: Umsetzung und Erkenntnisse aus dem Participatory Budgeting an der Technischen Universität München**

Lea S. Zuckriegl\*, Julia Kinigadner, Isabella Waldorf, Anna Katharina Wind, Pavithra Srinivas

Siehe Autor\*innenangaben

---

### Abstract

---

Partizipation ist entscheidend für nachhaltige Mobilitätssysteme. Ein Instrument erweiterter Teilhabe ist das Participatory Budgeting (PB), das an der Technischen Universität München erprobt wurde. Ideen aus der Hochschulgemeinschaft wurden gesammelt, geprüft, zur Abstimmung gestellt und umgesetzt, um nachhaltige Mobilität und höhere Aufenthaltsqualität zu fördern. Prozess und Evaluation zeigen: PB kann im Hochschulkontext wirksam sein – sofern klare Strukturen, transparente Kommunikation und ausreichende Ressourcen bestehen.

#### Schlagwörter / Keywords:

Partizipation, Nachhaltige Mobilität, Hochschule, Evaluation, Demokratie

---

### **1 Hintergrund**

Was Demokratie ausmacht, wird in unterschiedlichen Demokratietheorien verschieden beantwortet. Die genannten Ziele sind beispielsweise Repräsentation des Volkswillens oder die Sicherung von Freiheitsrechten. Eine andere Perspektive ergibt sich aus der deliberativen Demokratietheorie. Dort wird die Demokratie statt nach Ergebnissen anhand der Prozesse bewertet (Schmidt, 2025). In einem deliberativen Prozess sollen hier Bürger\*innen gleichberechtigt zusammenkommen und durch die „Kraft der Gründe“ (Habermas, 2022) zu Lösungen finden. Neben dem normativen Argument – „Demokratie braucht Beteiligung“ – gibt es also zudem ein epistemisches: Unter der Einbeziehung von verschiedenen Positionen und dem gemeinsamen Abwägen von Argumenten werden auch bessere Entscheidungen getroffen (Fishkin, 2018). In der Praxis gibt es eine Reihe an Instrumenten, um deliberative Demokratie umzusetzen, wie beispielsweise Bürger\*innenräte, Deliberative Polls oder Participatory Budgeting.

Participatory Budgeting (in Folge: PB) bezeichnet die Beteiligung nicht gewählter Bürger\*innen an der Planung und Verteilung öffentlicher Finanzmittel. Mit Ursprüngen in Südamerika in den 1980er Jahren wurde zunächst das thematische PB-Programm verfolgt, welches die finanziellen Förderungen kommunaler Sektoren im Allgemeinen fokussierte, wobei die Bürger\*innen für die verschiedenen Sektoren abstimmen durften (Wampler, 2012). Ein weiterer Ansatz ist das projektbasierte Programm, welches die Einreichung, Abstimmung und Umsetzung konkreter Projektideen unterstützt (Wampler, 2012). Durch die Einbeziehung und Entscheidungsmacht der Gemeinschaft wird ein Zugehörigkeits- bzw. Verbundenheitsgefühl der Maßnahme und zur Institution selbst gefördert (Schlotter, 2019).

PB wird häufig als Beteiligungsinstrument in Kommunen angewendet, um das Stadtbild gemeinschaftlich zu gestalten, wobei auch Anwendungen im Mobilitätsbereich möglich sind. Im Verkehrssektor gibt es generell einen hohen Transformations-

druck, um den Problemen von CO<sub>2</sub>-Emissionen, Luftverschmutzung und sozialer Ungleichheit zu entgegenen. Die Umsetzung von ambitionierten politischen Maßnahmen ist realpolitisch herausfordernd (De Palma et al., 2025). PB könnte hier ein interessantes Instrument darstellen, gerade, um dem Problem der niedrigen Akzeptabilität von verkehrspolitischen Maßnahmen entgegenzuwirken.

Um das Potential von PB für den Mobilitätssektor abzuschätzen, wurde 2024 / 2025 ein solcher Prozess an der Technischen Universität München (in Folge: TUM) implementiert und wissenschaftlich begleitet. Ziel war es, aus der Universitätsgemeinschaft heraus Maßnahmen zur Verbesserung der Mobilität und Aufenthaltsqualität zu realisieren. Das dabei entwickelte Vorgehen soll andere Institutionen, wie z.B. Hochschulen, dabei unterstützen, einen ähnlichen Prozess umzusetzen und so Beteiligung vor Ort möglich zu machen. Der Konzeptaufbau und -ablauf an der TUM sowie die Ergebnisse der Evaluation werden in diesem Beitrag beleuchtet, um Einblicke in die Möglichkeiten von PB im Mobilitätsbereich zu gewähren. Dabei stehen die folgenden Fragestellungen im Fokus:

- 1) Welche Maßnahmen wurden vorgeschlagen und umgesetzt, und wie werden diese von der Zielgruppe angenommen?
- 2) Welche förderlichen und hinderlichen Faktoren zeigen sich in der Anwendung?
- 3) Konnte der PB-Prozess Demokratie und Deliberation fördern?

Damit wird ein Beitrag auf mehreren Ebenen geleistet: Zum einen können andere Institutionen – beispielsweise, aber nicht ausschließlich, Hochschulen – die Methode basierend auf dem hier dargestellten Framework selbst anwenden. Zum anderen können sie die Erkenntnisse aus der Testanwendung bei ihren eigenen Abläufen frühzeitig berücksichtigen. Abschließend bietet die Einordnung in den übergeordneten Kontext übergreifende Erkenntnisse wie PB als Instrument demokratischer Ermächtigung fungiert.

## **2 PB als Teil des Mobilitätsmanagements an der TUM**

### **2.1 Einordnung des Fallbeispiels**

Die TUM zählt rund 52.931 Studierende sowie 12.616 Mitarbeitende (TUM, 2025). Als Exzellenzuniversität verfolgt die TUM eine eigene umfassende Nachhaltigkeitsstrategie: Die TUM Sustainable Futures Strategy 2030. Ziel ist es, ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeitsaspekte systematisch in Lehre, Forschung und Verwaltung zu integrieren. Das Handlungsfeld Campusbetrieb und Ressourcenmanagement zielt unter anderem darauf ab, nachhaltige Mobilität an der TUM zu fördern.

Vor diesem Hintergrund wurde das Förderprojekt PRIMA (Partizipatives Reallabor für innovatives Mobilitätsmanagement mit App-basierten Anreizen) initiiert. PRIMA ist Teil des Betrieblichen Mobilitätsmanagements und verfolgt die Reduktion pendelbedingter Emissionen sowie die Verbesserung der Aufenthaltsqualität an den Standorten. Ein zentrales Element von PRIMA ist ein PB, welches im Rahmen des Projekts als partizipatives Instrument zur Entscheidungsfindung eingesetzt wird. Die Hochschulgemeinschaft soll aktiv in die Auswahl und Priorisierung neuer Maßnahmen zu nachhaltiger Mobilität und gesteigerter Aufenthaltsqualität eingebunden werden. Dadurch soll sowohl die Legitimität als auch die Akzeptanz der vorgeschlagenen bzw. implementierten Lösungen erhöht werden. Das PB-Verfahren an der TUM wurde als Pilotprojekt konzipiert, um zu untersuchen, wie demokratische Beteiligung in institutionellen Kontexten einer Hochschule umgesetzt werden kann.

### **2.2 Prozessevaluation**

Evaluation umfasst die systematische Beobachtung und Beurteilung von Prozessen (Meyer & Höhns, 2003) und ist ein zentrales Instrument, um tatsächliche Partizipation von lediglich scheinbar partizipativen Beteiligungsformen abzugrenzen (Arnstein, 1969; Rowe & Frewer, 2000; Miller et al., 2019). Die Entwicklung leitender Bewertungsindikatoren bildet dabei eine wesentliche Voraussetzung, um sowohl die Qualität der Prozesse als auch die Wirkung von Projekten oder Programmen sichtbar und vergleichbar zu machen (Grundeis et al., 2025).

**Tabelle 1:** Zuordnung der Bewertungsindikatoren zu Projektzielen

Ziel	Indikator
Ideen aus der TUM-Gemeinschaft sammeln	(1) <i>Inklusion</i> : Ansprechen und Einbeziehen aller Personengruppen unabhängig von ihren individuellen Fähigkeiten.
TUM-Mitglieder aktiv in die Entscheidungsfindung einbeziehen	(2) <i>Partizipation</i> : Entscheidungsmitwirkung der Zielgruppe, durch Einbringen von Erfahrungen, Interessen und Wünschen.
Realisierung des Konzepts und Umsetzung von Maßnahmen	(3) <i>Kooperation</i> : Abteilungsübergreifender Austausch, Abstimmung und Zusammenarbeit

Für die Bewertung des PB-Prozesses der TUM wurde auf die Methode der „Learning History“ zurückgegriffen. Durch das gemeinschaftliche Reflektieren von zentralen Erfahrungen, Erkenntnissen und Herausforderungen, ermöglicht diese Methode individuelles und kollektives Wissen systematisch zu erfassen, zu strukturieren und für zukünftige Projekte nutzbar zu machen (Reason & Bradbury, 2013; Dziekan et al., 2013; Béliveau & Corriveau, 2021). Innerhalb eines Workshops werden die zentralen Phasen und Entscheidungsmomente des Prozesses rekonstruiert und diskutiert (Dziekan et al., 2013). Durch den Austausch entsteht eine gemeinsame Narration („Learning History“), die beschreibt, wie bestimmte Ergebnisse zustande kamen, welche Logiken zugrunde lagen und welche Faktoren zum Erfolg oder zu Schwierigkeiten beigetragen haben (Dziekan et al., 2013).

Der Learning-History-Workshop an der TUM wurde im April 2025 mit den am PB beteiligten Personen durchgeführt. Die Indikatoren für die Prozessevaluation sind in Tabelle 1 dargestellt.

### 2.3 Maßnahmenevaluation

Die Wahrnehmung sowie die tatsächliche Wirkung der im Rahmen des PB umgesetzten Maßnahmen innerhalb der Hochschulgemeinde wurden mittels einer Maßnahmenevaluation untersucht. Ziel

war es, zentrale Dimensionen der Maßnahmenwirkung zu erfassen, darunter die aktive Nutzung (Barros et al., 2018; Rutka et al., 2024), das Bewusstsein für die Maßnahmen (Campbell et al., 2018; Gardner et al., 2022) sowie die allgemeine Zufriedenheit (Barros et al., 2018; Carmona, 2010).

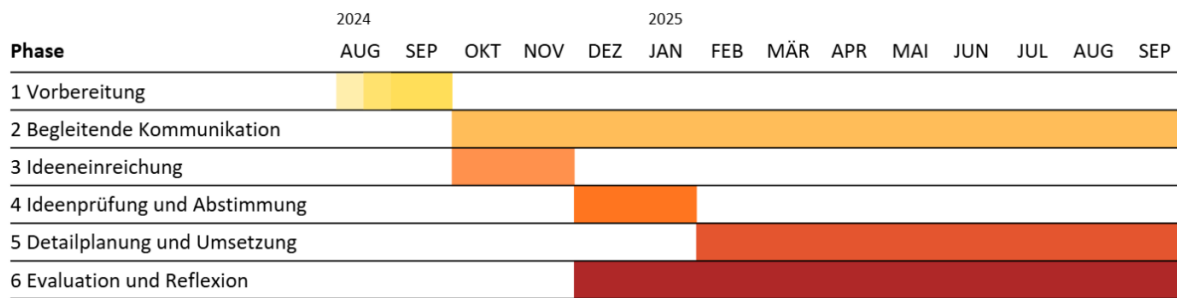
Da ein Großteil der Mobilitätsmaßnahmen an der TUM auf digitalen Anwendungen basiert (siehe Tabelle 2), wurden zur Einordnung der Maßnahmen tatsächliche Nutzungsdaten aus den jeweiligen Portalen genutzt. Ergänzend wurde für jede Maßnahme eine spezifische Online-Umfrage durchgeführt. Die Einladung zur Teilnahme erfolgte über verschiedene Kommunikationskanäle, darunter Social Media, Website, Newsletter und/oder die jeweilige Plattform der Maßnahme. Die Umfragen waren auf die einzelnen Maßnahmen zugeschnitten. Die relevanten Dimensionen wurden mithilfe von Likert-Skalen sowie durch offene qualitative Angaben erhoben und entsprechend ausgewertet. Die Teilnahme an den Umfragen war freiwillig und anonym; die Anzahl der Teilnehmenden variierte zwischen den einzelnen Erhebungen.

## 3 Konzeptbeschreibung

Die folgenden Unterkapitel beschreiben das zugrundeliegende Konzept des PB an der TUM. Basierend auf qualitativen Experten-Interviews und bestehender Literatur wurde festgelegt, dass der PB-Prozess an der TUM aus sechs Phasen bestehen soll: Vorbereitung, begleitende Kommunikation, Ideenreichung, Ideenprüfung und Abstimmung, Detailplanung und Umsetzung sowie Evaluation und Reflexion (siehe Abbildung 1).

### 3.1 Vorbereitung

Die Vorbereitung definiert alle notwendigen Prozesskomponenten und bildet das Fundament des gesamten Ablaufs (PBP, 2016). Neben der Festlegung des organisierenden Komitees werden hierbei die allgemeinen Ziele, die Fokusgruppe, das Gesamtbudget, die daraus resultierende maximale Anzahl möglicher Maßnahmen sowie die zugrunde liegende Technologie (analog, digital) bestimmt. Zusätzlich können weitere Kriterien für die Ideensammlung definiert werden, sodass bspw. ein bestimmtes Thema oder ein Standort im Fokus steht (Wampler, 2012).



**Abbildung 1:** Zeitlicher Ablauf des PB-Prozesses an der TUM

Darüber hinaus muss vor der Implementierung des Programms festgelegt werden, wie die Abstimmung durchgeführt wird (Yang et al., 2024). Dazu gehören das Format, die berechnete Wählerschaft, die Anzahl und Verteilung der Stimmen, die Auswertungsmethode, die Wahrung des Wahlgeheimnisses und des Datenschutzes sowie der Zeitpunkt und die Kommunikationsmaßnahmen. Letztere sollten an die Eigenschaften und Gewohnheiten der durchführenden Institution – in diesem Fall der TUM – angepasst werden.

An der TUM bestand das PB-Komitee aus den unmittelbar am PRIMA-Projekt beteiligten Einheiten: dem TUM Sustainability Office, dem Lehrstuhl für Verkehrstechnik sowie dem Lehrstuhl für Siedlungsstruktur und Verkehrsplanung.

### 3.2 Begleitende Kommunikation

Die Durchführung des PB-Prozesses erfolgt durch die Ansprache und direkte Einbeziehung der Fokusgruppe und lebt durch die zuvor festgelegte Kommunikationsstrategie. Wichtige Informationen zum Prozess müssen für die Fokusgruppe leicht zugänglich und nachvollziehbar sein. Der Erfolg eines PB-Programms und von Partizipationsprozessen im Allgemeinen hängt maßgeblich davon ab, wie potenzielle Teilnehmende die Hürden einer aktiven Beteiligung wahrnehmen (Fölscher, 2007; Schneider, 2018; Yang et al., 2024) und ob die Zielgruppe teilnehmen möchte und kann (Schneider, 2018).

An der TUM wurden die grundlegenden Informationen auf einer Website festgehalten. Durch weitere Kommunikationskanäle (TUM-interne Newsletter, Intranet, Soziale Medien) und Printmaterial an vereinzelt Standorten (Poster) wurde die Kommunikation ergänzt. Ein erster Bestandteil der Kommunikationskampagne war die Bekanntgabe des Programms selbst, des allgemeinen Zeitplans sowie die Bewerbung der Ideeneinreichung (Phase 3), um die

Zielgruppe direkt zu aktivieren. Zusätzlich bestand für die Hochschulgemeinschaft die Option, sich mit dem PB-Komitee via E-Mail in Verbindung zu setzen oder über ein anonymes Onlineformular Feedback zu hinterlassen.

### 3.3 Ideeneinreichung

Die Kriterien für potenzielle Maßnahmen werden von der organisierenden Institution vorab definiert und müssen entsprechend kommuniziert werden (PBP, 2016).

An der TUM orientierten sich diese an Finanzierbarkeit, Umsetzungszeitraum, thematischer Fokus und Anwendungsbereich. Zusätzlich musste die Idee der Mehrheit der Hochschulgemeinschaft zugutekommen (vgl. Yang et al., 2024). Die umzusetzenden Maßnahmen sollten die Standorte der TUM aufwerten, aktive und geteilte Mobilität fördern sowie das Mobilitätsangebot insgesamt verbessern. Die Sammlung von Ideen erfolgte für zwei Kategorien: (A) Digitale Maßnahmen, die standortübergreifend wirken können, und (B) physische Maßnahmen für den Außenbereich des TUM-Campus Garching Forschungszentrum. Jede Maßnahme musste innerhalb eines Budgets von 10.000 Euro und innerhalb des definierten Zeitraums (Februar 2025 bis September 2025) umsetzbar sein. Die Einreichung von Ideen erfolgte digital über ein passwortgeschütztes Portal. Vorschlagsberechtigt waren alle aktiven Mitglieder der TUM, d.h. Studierende und Mitarbeitende.

### 3.4 Ideenprüfung und Abstimmung

Alle eingereichten Ideen werden anschließend anhand der festgelegten Kriterien geprüft. Vorschläge, die diese Kriterien erfüllen, gelangen in die Machbarkeitsprüfung. In dieser Phase werden mögliche Ausarbeitungen entwickelt und eine realistische Kostenabschätzung vorgenommen.

Ideen, die entsprechend als machbar eingestuft werden, werden der Abstimmung zugeführt. Der Abstimmungsprozess sollte für Teilnehmende einfach zugänglich sein und in einem bekannten Format stattfinden, bspw. konsistent wie die Ideeneinreichung. Es wird empfohlen, zusätzliche Informationen zu den eingereichten Ideen, zur Einschätzung der Machbarkeit sowie zu möglichen Ablehnungsgründen zu veröffentlichen, um einen Lerneffekt innerhalb der Zielgruppe zu fördern (PBP, 2016). Die Abstimmung sollte über einen längeren Zeitraum hinweg erfolgen, um möglichst viele Interessierte zu erreichen. Die Ergebnisse sollten unmittelbar nach Abschluss und Auszählung veröffentlicht und unabhängig von der Höhe der Beteiligungsquote umgesetzt werden. Letzteres ist von zentraler Bedeutung, da eine fehlende Wirksamkeit von Beteiligungsprozessen das Vertrauen und die Bereitschaft zur zukünftigen Teilnahme bei anderen Programmen beeinträchtigen kann (Fölscher, 2007). Die Realisierung der ausgewählten Maßnahmen ist zeitnah zu beginnen, damit die Zielgruppe sieht, dass die Entscheidung akzeptiert und weiterverfolgt wird.

An der TUM wurden die Ideen durch das PB-Komitee sowie in Konsultation mit Expert\*innen aus anderen internen Verwaltungseinheiten geprüft. Die Einordnung aller Maßnahmen wurde in einem Maßnahmenkatalog digital veröffentlicht. Für die Abstimmung wurde, wie bereits in der Phase der Ideeneinreichung, eine interne digitale Plattform herangezogen. Jede teilnehmende Person konnte bis zu drei Stimmen pro Kategorie vergeben.

### **3.5 Detailplanung und Umsetzung**

Die Detailplanung und Umsetzung der gewählten Maßnahmen ist institutionsabhängig. Die Realisierungen der einzelnen Vorhaben an der TUM geschah größtenteils individuell, da sich die Maßnahmen in ihren Komponenten sehr unterschieden. Die Details der realisierten Maßnahmen werden unter Kapitel 4 Ergebnisse und Diskussion betrachtet.

### **3.6 Evaluation und Reflexion**

Da ein PB-Programm darauf abzielt, die Zielgruppe aktiv in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, sollte zunächst eine Einordnung erfolgen, um zu erfassen, inwieweit die Zielgruppe einbezogen wurde (Rowe & Frewer, 2000). Darauf aufbauend wird eine Prozessbewertung empfohlen, die

analysiert, welche organisatorischen Rahmenbedingungen die Erreichung der Programmziele unterstützt oder behindert haben (Rowe & Frewer, 2000). Ein weiterer Bestandteil ist die Maßnahmenbewertung, die sich auf die im Rahmen des PB-Prozesses realisierten Maßnahmen bezieht. Eine Umsetzung innerhalb eines partizipativen Verfahrens bedeutet nicht zwangsläufig eine tatsächliche Nutzung. Abschließend wird die Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse empfohlen, um künftige PB-Runden zu verbessern, institutionenübergreifendes Lernen zu fördern und Transparenz zu gewährleisten.

Der vorliegende Bericht reflektiert Phase 6 des PB-Prozesses an der TUM und gibt detaillierte Auskunft über das Evaluationsdesign (vgl. 2.2 und 2.3).

## **4 Ergebnisse und Diskussion**

### **4.1 Welche Maßnahmen wurden vorgeschlagen und umgesetzt, und wie werden diese von der Zielgruppe angenommen?**

An der TUM wurden im Rahmen des PB insgesamt 62 Ideen eingereicht. Der thematische Fokus lag auf Aufenthaltsqualität (34 %), Radverkehr (21 %), digitalen Maßnahmen (18 %), geteilter Mobilität (13 %), Fußverkehr (9 %) sowie sonstigen Themen (5 %), was das breite Engagement der Hochschulgemeinde widerspiegelt.

Nach einer ersten Prüfung wurden 16 Vorschläge als nicht realisierbar ausgeschlossen. Die verbleibenden 46 Ideen wurden einer Detailprüfung unterzogen, in deren Verlauf weitere 16 Vorschläge verworfen wurden. Acht Vorschläge wurden direkt zur Abstimmung zugelassen; weitere Vorschläge erforderten Abstimmungen mit zuständigen Organisationseinheiten oder wurden entsprechend angepasst. Inhaltlich ähnliche Vorschläge wurden zusammengeführt.

Insgesamt wurden 13 Ideen zur Abstimmung gestellt, davon vier digitale, standortübergreifende Maßnahmen (Kategorie A) und neun standortgebundene physische Maßnahmen im Außenraum des Campus Garching (Kategorie B). An der Abstimmung beteiligten sich 165 Personen. Auf Grundlage des Mehrheitsprinzips wurden acht Maßnahmen ausgewählt, von denen sieben umgesetzt wurden. Eine digitale Maßnahme konnte aufgrund begrenzter personeller und organisatorischer Ressourcen nicht realisiert werden (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2:** Gewählte und Realisierte Maßnahmen durch das PB an der TUM

Gewählte Maßnahme	Beschreibung und Realisierung
A.1 Stadtradeln TUM	Offizielle Teilnahme durch mittels Hauptteams „TUM“ an den jeweiligen deutschen TUM-Standorten. Realisierung durch das PB-Komitee im Sommer 2025. Zusätzliches Angebot von Reparatur-Workshops und Fahrradtouren durch studentische Initiativen.
A.2 Mobilität-Willkommenspaket	Information zu Mobilitätsangeboten an und um die TUM-Standorte, zusammengefasst auf einer Website. Primäre Zielgruppe sind dabei neue TUM-Mitglieder. Realisierung durch das PB-Komitee. Beim TUM Sustainability Office seit September 2025.
A.3 Interne Plattform zum Austausch für Studierenden	Erstellung einer digitalen Plattform, die es Studierenden ermöglicht, sich untereinander zu vernetzen, Lerngruppen zu bilden, Veranstaltungen zu organisieren und Informationen auszutauschen. Keine Realisierung aufgrund mangelnder Ressourcen.
A.4 Einrichtung einer Mitfahrzentrale	Entwicklung einer digitalen Plattform oder App, die Studierende und Mitarbeitende miteinander vernetzt, um Fahrgemeinschaften zu bilden. Realisierung mittels Auftragsvergabe im Mai 2025.
B.1 Lernplätze im Außenbereich	Am Campus Garching besteht ein begrenztes Angebot an Lernplätzen. Zusätzliche Sitzgelegenheiten mit Tischen im Außenbereich fördern Lernen, Austauschen und Mittagspausen im Freien. Realisierung mittels Auftragsvergabe im Sommer 2025.
B.2 Schattige Sitzecken statt toten Asphalts	Rund um die Sitzmöglichkeiten in der Nähe der Versorgungsstände am Campus Garching gibt es keine schattenspendenden Elemente. Klimaresiliente Bäume in Trögen können Schatten spenden und die Aufenthaltsqualität verbessern. Realisierung mittels Auftragsvergabe im Sommer 2025.
B.3 Mobile grüne Studienplätze	Der Außenbereich verfügt über eine begrenzte Anzahl an Sitzgelegenheiten. Eine Erweiterung des Angebots könnte sowohl Studierenden zum Lernen als auch Mitarbeitenden zur Nutzung während der Mittagspause dienen. Realisierung mittels Auftragsvergabe im Sommer 2025.
B.4 Liegebänke für den Park	Mobile Liegebänke, die flexibel an verschiedenen Standorten aufgestellt werden können, insbesondere an stark frequentierten Bereichen des Campus, würden das Aufenthaltsangebot ergänzen und zur Aufenthaltsqualität beitragen. Realisierung mittels Auftragsvergabe im Sommer 2025.

Die Wahrnehmung der Maßnahmen innerhalb der Hochschulgemeinde fällt unterschiedlich aus. Da die Maßnahmen zur Aufenthaltsqualität (B.1 bis B.4) erwartungsgemäß wenig Einfluss auf das Mobilitätsangebot und -verhalten haben, wird an dieser Stelle speziell auf die Maßnahmen mit konkretem Mobilitätsbezug eingegangen.

Die Daten aus den digitalen Portalen legen nahe, dass die Umfragen nur einen kleinen Teil der tatsächlich aktiven Nutzenden erreicht haben. So weist das Nutzerportal der Maßnahme A.1 insgesamt 901 aktive Teilnehmende aus, während in der Umfrage lediglich 94 Personen angaben, teilgenommen zu haben (NA.1 = 132). Für Maßnahme A.2 zeigen die Backend-Analysen der Website höhere Zugriffszahlen, etwa im Zusammenhang mit dem Versand eines Newsletters (21 Zugriffe am Stichtag) oder der Verteilung von Sattelbezügen mit QR-Code (72 Zugriffe). In der Umfrage berichteten dagegen nur 17,9 % der Teilnehmenden (NA.2 = 28), die Website eigenständig besucht zu haben. Eine ähnliche Diskrepanz zeigt

sich bei Maßnahme A.4: Im Portal sind über 600 Nutzende sowie 345 zustande gekommene Fahrgemeinschaften registriert, während in der Umfrage 18,6 % (NA.4 = 70) angaben, das Carpooling-Angebot als Mitfahrende und/oder Fahrende zu nutzen.

Auch die Angaben zur Bekanntheit deuten darauf hin, dass die Sichtbarkeit der Maßnahmen innerhalb der Zielgruppe unterschiedlich ausfällt. In den Umfragestichproben war Maßnahme A.1 unter 80,3% bekannt, gefolgt von A.4 (40,0%) und A.2 (17,9%). Vor dem Hintergrund der begrenzten Reichweite der Umfrage sind diese Ergebnisse als subjektive Einschätzungen der Befragten zu interpretieren und erlauben keine belastbaren Aussagen zur Bekanntheit in der gesamten Hochschulgemeinde. Insgesamt zeigen sich die Umfrageteilnehmenden mit den jeweiligen Maßnahmen jedoch zufrieden. So gaben 87,1 % an, mit Maßnahme A.1 (sehr) zufrieden zu sein; die allgemeine Zufriedenheit von A.2 lag bei 64,3 %. Zudem stimmte eine Mehrheit (64,3 %) der Aussage zu,

dass Maßnahme A.4 ein effektives Angebot für nachhaltige Mobilität darstellt. Verbesserungsvorschläge beziehen sich vor allem auf eine breitere und mehrsprachige Kommunikation, die Bereitstellung unterstützender Infrastruktur (z. B. Fahrradreparaturstationen) sowie eine stärkere Integration in das bestehende Mobilitätssystem (z. B. Einbindung ÖPNV).

Die Vielfalt der eingereichten und realisierten Maßnahmen unterstreicht das Potenzial von PB-Prozessen, ein breites Spektrum an Themen im Bereich Mobilität und Aufenthaltsqualität abzudecken. Damit zeigt sich, dass PB nicht nur als Instrument zur Finanzierung einzelner Ideen verstanden werden sollte, sondern auch als Impulsgeber für neue Lösungsansätze und als „Schubladenöffner“ für bereits vorhandene, aber nicht umgesetzte Konzepte.

Die Maßnahmenevaluation zeigt, dass Bekanntheit, Akzeptanz und tatsächliche Nutzung der Maßnahmen nicht automatisch zusammenfallen. Die Abweichungen zwischen den Angaben der Umfrageteilnehmenden und den registrierten Nutzungszahlen der jeweiligen Portale verdeutlichen nochmal die zentrale Rolle der Kommunikation. Damit wird hervorgehoben, dass der Erfolg partizipativer Prozesse nicht allein von der Auswahl der Methode abhängt, sondern wesentlich durch begleitende Kommunikation, Zugänglichkeit und die Einbettung in bestehende Systeme getragen wird.

Durch die offene Struktur des Beteiligungsprozesses konnten dennoch Ideen sichtbar gemacht werden, die sonst häufig an institutionellen Barrieren, Zuständigkeitsgrenzen oder fehlenden Ressourcen scheitern. Zusätzlich zeigt die Ideensammlung, welche Bedürfnisse und Wünsche in der Gemeinschaft bestehen. Auch wenn nicht alle Vorschläge in den thematischen Fokus des PB-Prozesses fallen, so können sie dennoch wertvolle Schwerpunkte und Einblicke für weitere Entwicklungsmaßnahmen geben. PB fungierte somit als Katalysator für Kreativität und organisationsübergreifende Zusammenarbeit, indem es neue Kommunikationsräume zwischen Studierenden, Mitarbeitenden und Verwaltung eröffnete und zur Identifikation mit der gemeinsamen Campusumgebung beitrug.

#### **4.2 Welche förderlichen und hinderlichen Faktoren zeigen sich in der Anwendung?**

Grundsätzlich wurden die Ziele des PB-Prozesses erreicht. Die Möglichkeit, Ideen einzureichen stand

allen aktiven Angehörigen der TUM offen und wurde sowohl von Studierenden als auch Mitarbeitenden genutzt. Bei der Kommunikation wurde darauf geachtet, dass stets alle TUM-Angehörige angesprochen wurden. Die geringe Teilnahme, Rücklaufquote in Feedback-Formularen und Umfragen deuten jedoch darauf hin, dass eine intensive Kommunikation notwendig ist, um eine breite Einbindung der Zielgruppen zu erreichen.

Die Entscheidung, welche Maßnahmen umgesetzt werden, lag komplett im Abstimmungsergebnis der TUM-Mitglieder. Dies wurde unabhängig von der Teilnahmequote umgesetzt und realisiert. Die Ideenprüfung fand ohne Beteiligung der Hochschulgemeinschaft statt, was den Grad der Partizipation einschränkt (siehe auch Abschnitt 4.3).

Das Konzept konnte durch eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit an der TUM erfolgreich realisiert werden. Allerdings war die Kooperation vor allem zu Beginn erschwert, da interne Abläufe nicht immer transparent sind. Im Projektverlauf wurden jedoch Anpassungen getroffen, sodass Absprachen effizient und effektiv für alle Beteiligten stattfinden konnten. Da an der TUM erstmalig ein solcher PB-Prozess durchgeführt wurde, diente das Vorgehen auch als Pilotierung, um Kooperations- und Abstimmungsprozesse zu etablieren. Auf diesen Strukturen kann bei einer Wiederholung aufgebaut werden.

Tabelle 3 fasst die Ergebnisse für die einzelnen Phasen zusammen.

Im Laufe des Projekts traten bei der Maßnahmenkonkretisierung und -umsetzung zunehmend Herausforderungen auf. Die Erfahrungen zeigen, dass sowohl die Prüfung aller Vorschläge als auch die Realisierung der letztendlich gewählten Maßnahmen einen hohen Abstimmungsaufwand mit Personen außerhalb des PB-Komitees sowie erhebliche Ressourcen in Form von Zeit, Personal und Fachwissen erfordern. Konkret kann der Prüfung der Vorschläge mehr Gewichtung zugesprochen werden, da hier Zuständigkeiten, Kosten und allgemeine Unsicherheiten abgeklärt werden, welche erste Ansätze für die Detailplanung gewähren.

**Tabelle 3:** Treiber und Hindernisse des PB-Prozesses an der TUM in den Phasen P

P	Treiber	Hemmnisse
1	Individuelles Engagement der Verantwortlichen	-
2	-	Hoher Aufwand, fehlende Bündelung der Kommunikationskanäle und Zuständigkeiten
3	Aktivierung von (externen) Ressourcen, Qualität und Diversität der eingereichten Maßnahmen,	Zeitintensive Vorbereitung, Unklarheiten in Bezug auf interne Abläufe, Aktivierung der Hochschulgemeinschaft
4	Einbindung in die Lehre, Nutzung von (externen) Ressourcen, Sichtbarkeit in internen Gremien, thematische Vielfalt der umzusetzenden Maßnahmen als Abbild der Interessen der Hochschulgemeinschaft	Bereichsübergreifende Zusammenarbeit und Aktivierung weiterer Beteiligter, Hoher Aufwand für die Machbarkeitsprüfung, Zeitdruck, Hoher Kommunikationsaufwand, Fehlende Vertrautheit von außenstehend mit dem Prozess, Geringe Beteiligung bei der Abstimmung
5	Zusammenarbeit mit internen und externen Spezialisten und Dienstleistern	Verzögerung einzelner Umsetzung aufgrund personeller Ressourcen, Benötigtes externes Fachwissen für Realisierung einzelner Maßnahmen
6	<i>Phase 6 bildet die Evaluation und wurde in dem Learning-History-Workshop nicht betrachtet.</i>	

Insgesamt zeigt sich, dass die Treiber vor allem im partizipativen und kooperativen Charakter des Prozesses liegen, während die Hindernisse überwiegend organisatorischer und ressourcenbezogener Natur sind. Förderlich wirkte insbesondere die Offenheit des Prozesses, die Transparenz und die Bereitschaft zur internen Kooperation. Hemmend dagegen waren fehlende personelle Kapazitäten, institutionelle Komplexität sowie die begrenzten Kommunikationskanäle für die Einbeziehung bzw. Aktivierung der Hochschulgemeinschaft in bestimmten Entscheidungsphasen. Dies wird auch durch die Ergebnisse der Maßnahmenevaluation unterstrichen.

Diese Erkenntnisse verdeutlichen, dass partizipative Verfahren besonders dann wirksam sind, wenn sie durch klare Zuständigkeiten, ausreichende Ressourcen und kontinuierliche Kommunikation unterstützt werden. Zudem zeigt sich, dass Lern- und Anpassungsprozesse innerhalb der Organisation entscheidend dafür sind, einen Partizipationsprozess mit entsprechender Flexibilität in gegebenen Konstrukten umzusetzen.

#### 4.3 Konnte der PB-Prozess Demokratie und Deliberation fördern?

Der PB-Prozess an der TUM hat gezielt nach den Ideen der Hochschulgemeinschaft gefragt, dennoch konnte ein vertiefter Austausch nicht stattfinden. Ein Deliberationsprozess, bei dem die Hochschulgemeinde zum Beispiel bei der Detailprüfung der Maßnahmen anwesend ist, mitspricht und mitbestimmt, wurde aufgrund des bestehenden Zeitdrucks (Realisierung innerhalb eines halben Jahres) nicht umgesetzt.

Der Fokus lag daher auf einer schlanken Entscheidungsstruktur bei der Detailprüfung, um den Ablauf innerhalb des Projektzeitraums zu gewährleisten. Grundsätzlich wäre eine solche partizipative Erweiterung jedoch möglich und kann als ergänzender Schritt erwogen werden.

Wie von Ryfe (2005) beschrieben, ist deliberative Demokratie möglich, aber „schwierig und fragil“. Herausforderungen ergeben sich beispielsweise aus der Zusammensetzung der Teilnehmenden: Beteiligungsprozesse führen häufig zu homogenen Gruppen, da sich typischerweise Personen mit hohem sozialem Kapital beteiligen. In diversen Gruppen wiederum können bestehende Machtverhältnisse den Diskurs beeinträchtigen, sodass sich die Teilnehmenden nicht als Gleiche begegnen. Zudem führt nicht jeder Austausch zu echter Deliberation, in der Gründe ausgetauscht und gemeinsam Lösungen gefunden werden.

Für PB im Hochschulkontext ergeben sich daraus spezifische Fallstricke. Universitäten sind hierarchisch organisiert, sowohl innerhalb des Personals als auch zwischen Personal und Studierenden. Um einen Austausch unter Gleichen zu ermöglichen, muss dieses Machtgefälle im Diskursraum adressiert werden. PB ist weiterhin voraussetzungsreich, in dem es ein Vertrauen in die Institution annimmt.

Wenn das nicht der Fall ist, können enttäuschte Uni-versitätsangehörige das Instrument auch missbrauchen, indem sie beispielsweise unsinnige Maßnah-menvorschläge einbringen. Zuletzt stellt sich auch die Frage der intertemporalen Repräsentation (Rose, 2018): Universitäten sind geprägt von einer hohen Fluktuation innerhalb der Studierenden. Das heißt, dass im PB getroffene Entscheidungen auch zukünftige Studierendengenerationen betreffen, die am Prozess selbst nicht beteiligt waren.

## 5 Ausblick

Das Fallbeispiel der TUM zeigt, dass ein PB-Betei-ligungsprozess für die Entwicklung und Umsetzung von Mobilitätsmaßnahmen an Institutionen reali-sierbar und wirksam ist. Mit klarer Struktur, transpa-renter Kommunikation und institutioneller Unter-stützung lassen sich solche Verfahren erfolgreich umsetzen und in bestehende Verwaltungsstruktu-ren integrieren. Zusätzliche finanzielle Mittel sind hilfreich, jedoch nicht zwingend erforderlich, da auch partizipative Entscheidungsprozesse über be-stehende Budgets einen wichtigen Beitrag zur de-mokratischen Organisationsentwicklung leisten kön-nen.

Gleichzeitig zeigt die Anwendung des Konzepts an der TUM verschiedene Limitationen. Die eher ge-ringe Beteiligung der Hochschulgemeinschaft ver-deutlicht, dass Partizipation von einer aktiven, infor-mierten Gemeinschaft abhängt, die gezielt ange-sprochen und motiviert werden muss. Zudem war der Prozess stark von einzelnen engagierten Perso-nen, bereichsübergreifenden Kooperationen und der projektbezogenen Förderung abhängig, wodurch eine langfristige Verstetigung erschwert wird. Auch Ressourcen- und Zuständigkeitsgrenzen behinderten teilweise die Umsetzung.

Trotz dieser Einschränkungen belegt das Beispiel, dass PB-Verfahren besonders für kleinräumige und konkret fassbare Maßnahmen im Bereich nachhaltiger Mobilität geeignet sind. Sie können nicht nur physische Verbesserungen bewirken, sondern auch das Bewusstsein für gemeinschaftliche Verantwor-tung stärken. Langfristig liegt das Potenzial von PB darin, zu einem festen Bestandteil demokratischer Entwicklung zu werden und Mobilität sowie Nach-haltigkeit im Allgemeinen partizipativ mitzugestal-ten.

## Literaturverzeichnis

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Barros, M. V., Da Silva, B. P. A., Piekarski, C. M., Da Luz, L. M., Yoshino, R. T., & Tesser, D. P. (2018). Carbon footprint of transportation habits in a Brazilian university. *Environmental Quality Management*, 28(1), 139–148. <https://doi.org/10.1002/tqem.21578>

Béliveau, J., & Corriveau, A.-M. (2021). The Learning History Methodology: An Infrastructure for Collective Reflection to Support Organizational Change and Learning. *Electronic Journal of Business Research Methods*, 19(2), pp71-83. <https://doi.org/10.34190/ejbrm.19.2.2510>

Campbell, M., Escobar, O., Fenton, C., & Craig, P. (2018). The impact of participatory budgeting on health and wellbeing: A scoping review of evaluations. *BMC Public Health*, 18(1), 822. <https://doi.org/10.1186/s12889-018-5735-8>

Carmona, M. (2010). Contemporary Public Space: Critique and Classification, Part One: Critique. *Journal of Urban Design*, 15(1), 123–148. <https://doi.org/10.1080/13574800903435651>

De Palma, A., Lindsey, R., Proost, S., Riou, Y., & Trannoy, A. (2025). Why combating climate change is so challenging. *Ambio*. <https://doi.org/10.1007/s13280-025-02239-0>

Dziekán, K., Riedel, V., Müller, S., Abraham, M., & Kettner, S. (Hrsg.). (2013). *Evaluation matters: A practitioners' guide to sound evaluation for urban mobility measures* (1. Aufl). Waxmann.

Fölscher, A. (2007). Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe. In A. Shah (Hrsg.), *Participatory Budgeting* (S. 127–156). The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6923-4>

Gardner, J., Marpillero-Colomina, A., & Larissa Begault. (2022). *Inclusive Healthy Places*. Gehl Institution. <https://ihp.gehlpeople.com/wp-content/uploads/2022/08/Inclusive-Healthy-Places-Gehl-Institute.pdf>

Grundeis, M., Zimmer, C., Pfertner, M., & Durán-Rodas, D. (2025). The top-down-bottom-up approach: A Mobility Program Indicators Development Framework (MPIDF). *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 34, 101635. <https://doi.org/10.1016/j.trip.2025.101635>

Habermas, J. (2022). *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*. Suhrkamp.

Meyer, W., & Höhns, G. (with Bundesinstitut für Berufsbildung). (2003). *Was ist Evaluation?* BIBB.

Menendez-Blanco, M., & Bjørn, P. (2022). Designing Digital Participatory Budgeting Platforms: Urban Biking Activism in Madrid. *Computer Supported Cooperative Work (CSCW)*, 31(4), 567–601. <https://doi.org/10.1007/s10606-022-09443-6>

Miller, S. A., Hildreth, R. W., & Stewart, L. M. (2019). The Modes of Participation: A Revised Frame for Identifying and Analyzing Participatory Budgeting Practices. *Administration & Society*, 51(8), 1254–1281. <https://doi.org/10.1177/0095399717718325>

BPB. (2016). *A Guide to Participatory Budgeting in Schools*. <https://www.participatorybudgeting.org/resource/guide-to-pb-in-schools/>

Reason, P., & Bradbury, H. (Hrsg.). (2013). *The SAGE handbook of action research: Participative inquiry and practice* (2. ed., paperback ed). SAGE.

Rose, M. (2018). *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-18846-7>

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3–29. <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>

Rutka, A., Michnej, M., Zwoliński, T., & Gabory, M. (2024). Core Indicators for Monitoring the Sustainable Urban Mobility Plan: A Case Study. *Sustainability*, 16(13), 5632. <https://doi.org/10.3390/su16135632>

Ryfe, D. M. (2005). Does deliberative democracy work? *Annual Review of Political Science*, 8(1), 49–71. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.032904.154633>

Schlotter. (2019, März 12). *Bürgerhaushalte in der Debatte*. Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/buergerhaushalt/508879/buergerhaushalte-in-der-debatte/>

Schmidt, M. G. (2025). *Demokratiethorien* (7., erweiterte und aktualisierte Auflage). Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-46845-3>

Schneider, S. H. (2018). *Bürgerhaushalte in Deutschland*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-19030-9>

Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>

Smaniotto Costa, C., García-Esparza, J. A., & Kimic, K. (2024). Participatory Budgeting and Placemaking: Concepts, Methods, and Practices. *Urban Planning*, 9, 7162. <https://doi.org/10.17645/up.7162>

TUM. (2025). *Die TUM in Zahlen*. Technische Universität München. <https://www.tum.de/ueber-die-tum/daten-und-fakten/tum-in-zahlen>

Wampler, B. (2012). *A Guide to Participatory Budgeting* (A. Shah, Hrsg.). World Bank.

Yang, J. C., Hausladen, C. I., Peters, D., Pournaras, E., Hnggli Fricker, R., & Helbing, D. (2024). Designing Digital Voting Systems for Citizens: Achieving Fairness and Legitimacy in Participatory Budgeting. *Digital Government: Research and Practice*, 5(3), 1–30. <https://doi.org/10.1145/3665332>

## **Autor\*innenangaben**

Lea S. Zuckriegl  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Lehrstuhl für Siedlungsstruktur und  
Verkehrsplanung  
[Lea.zuckriegl@tum.de](mailto:Lea.zuckriegl@tum.de)

Dr.-Ing. Julia Kinigadner  
Forschungsgruppenleitung Integrierte Mobilitäts-  
konzepte  
Lehrstuhl für Siedlungsstruktur und  
Verkehrsplanung  
[Julia.kinigadner@tum.de](mailto:Julia.kinigadner@tum.de)

Isabella Waldorf  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Lehrstuhl für Verkehrstechnik  
[Isabella.waldorf@tum.de](mailto:Isabella.waldorf@tum.de)

Anna Katharina Wind  
Studentin, MSc Environmental Engineering  
[anna.katharina.wind@tum.de](mailto:anna.katharina.wind@tum.de)

Pavithra Srinivas  
Studentin, MSc Transportation Systems  
[ge92wus@mytum.de](mailto:ge92wus@mytum.de)

Technische Universität München  
Arcisstr. 21, 80333 München

Diese Forschung wurde durch das Bundesministerium für Verkehr (BMV) im Rahmen des Programms „Mobil Gewinnt“ unter dem Förderkennzeichen VBBMM2401 gefördert.

---

## **Geometrien der Macht analysieren – Wie wir durch die Ausgestaltung des öffentlichen Raumes (un)bewusst Macht ausüben.**

Martina Lohmeier

Siehe Autor\*innenangaben

---

### Abstract

---

Der Artikel untersucht die Auswirkungen von Machtverhältnissen auf die Gestaltung öffentlicher Räume, insbesondere im Kontext urbaner Mobilitätsplanung. Er hebt hervor, dass Straßenräume und Plätze nicht nur technische Werke von Ingenieur\*innen sind, sondern auch Ausdruck politischer und sozialer Prozesse. Entscheidungen in der Verkehrspolitik und der Infrastrukturentwicklung beeinflussen die soziale Sichtbarkeit und die Anerkennung unterschiedlicher Bedürfnisse. Mit dem Übergang zu nachhaltigen Mobilitätsformen gewinnen „Sustainable Urban Mobility Plans“ (SUMP) an Bedeutung. Diese Instrumente sind nicht nur technische, sondern auch diskursive Artefakte, welche bestehende Machtverhältnisse reflektieren. Planung und Partizipation sollten die unterschiedlichen gesellschaftlichen Bedürfnisse berücksichtigen und exklusive Dynamiken, die in traditionellen Planungssystemen bestehen, hinterfragen.

#### Schlagwörter / Keywords:

Macht, Aushandlungsprozesse, relationale Raumproduktion, Mobilitätsgerechtigkeit

---

### **1 Einleitung**

Die Gestaltung öffentlicher Straßenräume und Plätze ist längst nicht mehr nur eine technische, infrastrukturelle Aufgabe für Ingenieur\*innen, sondern ein hochkomplexes normatives Feld, in dem politische Zugehörigkeiten, soziale Sichtbarkeit und die Anerkennung unterschiedlichster Bedürfnisse ausgehandelt werden. Verkehrspolitische Entscheidungen wie auch die Umplanung und der Neubau von Verkehrsanlagen strukturieren urbane Räume neu und wirken sich unmittelbar auf die Zugänge zu gesellschaftlicher Teilhabe und Mobilität aus. Dabei wird Mobilität zunehmend zu einem umkämpften gesellschaftlichen Feld, in dem sich Konflikte und Debatten um Gerechtigkeit, Sicherheit und demokratische Beteiligung bündeln.

In wissenschaftlichen Diskursen sowie städtischen Planungsprozessen wird der Fokus auf die

Herausforderungen bei der Planung urbaner Mobilitätsangebote sowie straßenräumlicher Entwürfe und der zugehörigen partizipativen Prozesse gelegt. Im Rahmen des stattfindenden Wandels hin zu nachhaltigen Mobilitätsformen und der Erkenntnis, dass öffentliche Räume als Produkte sozialer Aushandlungsprozesse zu betrachten sind, die bestimmte Perspektiven privilegieren und andere marginalisieren, sind „Sustainable Urban Mobility Plans“ (SUMP) bzw. „Nachhaltige Urbane Mobilitätspläne“ (NUMP) oder Klimamobilitätspläne zwar eher neue, aber umso bedeutsamere Instrumente. Dabei steht im Zentrum, dass sie sowohl gesellschaftliche Bedürfnisse berücksichtigen als auch bestehende Machtverhältnisse reflektieren. Solche Pläne sind daher nicht nur technische Dokumente, sondern auch diskursive Artefakte. Sie haben das Potenzial, Macht und Ungleichheit in der urbanen Mobilität, gängige

Verhaltensweisen und Diskurse sowohl zu legitimieren als auch zu reproduzieren. Obwohl die nachhaltige urbane Mobilitätsplanung in Europa seit 2005 systematisch weiterentwickelt wurde und mit dem Urban Mobility Package (Ende 2013) erstmals verbindliche Leitlinien für Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP) formuliert wurden (Rupprecht Consult, 2021), setzt die im Juni 2024 endgültig verabschiedete TEN-V-Verordnung verbindliche SUMP-Pflichten bis 2027 lediglich für Großstädte über 100.000 Einwohner\*innen fest (EU, 2024). Gemäß der TEN-V-Verordnung gibt es in Deutschland 78 städtische Knoten für die eine SUMP-Pflicht gilt (EU, 2024). In der Praxis kommen daher die Leitlinien zur Erstellung von SUMP nur eingeschränkt zur Anwendung und es werden überwiegend die bestehenden, hauptsächlich ingenieurwissenschaftlich und technisch geprägten (Verkehrs-)Planungsprozesse beibehalten. Vor diesem Hintergrund versteht sich die vorliegende Untersuchung als kritische Auseinandersetzung mit der Wechselwirkung zwischen institutionalisiertem Handeln im Rahmen dieser Prozesse und der Anerkennung der daraus resultierenden „Machtzentren“.

## **2 Die Relationale Raumproduktion – Theoretische Grundlagen und Perspektiven**

Das Konzept der „Power Geometries“ (Machtgeometrien) wurde in den 1980er Jahren von der britischen Geographin Doreen Massey formuliert und in ihren Schriften weiter ausgearbeitet. Es stellt Machtverhältnisse in den Mittelpunkt eines relationalen Raumverständnisses. Räume entstehen nicht als neutrale Kulisse, sondern als Ergebnis ungleicher Positionen von Personen und Gruppen innerhalb raumzeitlicher Netzwerke. Entscheidend ist dabei nicht die isolierte Analyse einzelner Orte, sondern die Betrachtung gesellschaftlicher Strukturen und Verhältnisse, die zu spezifischen Raumproduktionen führen und sich in sozialen Ungleichheiten manifestieren (Massey, 1994). Überträgt man dieses Konzept auf urbane Räume, so zeigt sich, dass die gebaute Stadt – Verkehrswege, Plätze, Grünanlagen, Geschäfts- und Wohnquartiere – Ergebnis politischer, administrativer und wirtschaftlicher Interessen ist. Zugleich manifestieren gebaute Stadtstrukturen sowie symbolische Raumnutzungsstrukturen soziale Ungleichheiten entlang von Variablen wie Einkommen, Geschlecht, Alter und Ethnie.

Ein historisches Beispiel ist die räumliche Organisation kapitalistischer Industrialisierungs- und Stadtentwicklungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert. Die zunehmende Trennung von öffentlichen und privaten Räumen begünstigte die Kopplung ‚des Weiblichen‘ an häusliche Privaträume und die Assoziation ‚des Männlichen‘ mit der Öffentlichkeit. Aus einer relationalen Perspektive zeigt sich hier eine simultane symbolische Trennung von Lohn- und Hausarbeit (männlich = Lohnarbeit; weiblich = Hausarbeit) und deren räumliche Entsprechung (Lohnarbeit = zentral, urban, öffentlich; Hausarbeit = peripher, suburban, privat), was die Machtgeometrien im städtischen Gefüge illustriert (Massey, 1994) und sowohl die Zentralisierung wie auch die Dezentralisierung bestimmter Orte innerhalb einer Stadt noch heute erklären.

Die Raumkonstruktion nach Martina Löw geht von einer ähnlichen Relationalität aus, legt den Fokus jedoch stärker auf die alltäglichen Praktiken und die konkrete Produktion von Raum durch Akteur\*innen. Löw argumentiert, dass Raum kein vorgefundener Hintergrund sozialen Handelns ist, sondern ein Produkt sozialer Praxis. Räume entstehen also durch die Verknüpfung von Menschen, sozialen Positionen, relationalen Netzwerken und Bedeutungszuschreibungen und sind beständig im Wandel (Löw, 2023).

Zentral für Löws Konzept sind vier konstituierende Momente, die gemeinsam die Produktion von Raum ermöglichen: (1) Situiertheit von Personen – die physische und soziale Einbettung von Individuen an Orten; (2) Positionierung – die Einnahme sozialer Positionen (beruflich, rollenbezogen), die an bestimmte Orte gebunden sind; (3) relationale Verknüpfungen – Netzwerke und Wechselbeziehungen (z. B. Pendlerströme, Lieferketten, institutionelle Kooperationen), die Orte in ein Gefüge bringen; und (4) Bedeutungszuschreibung – die Deutung und Funktionalisierung von Orten, die Identitäten stiften und Handeln leiten.

Löw betont die Prozesshaftigkeit von Raum. Er wird kontinuierlich durch alltägliche Praktiken, organisatorische Entscheidungen und politische Planungen reproduziert oder transformiert. Ihr Ansatz verbindet materielle Aspekte – Gebäude, Infrastruktur, Verkehrsnetze – mit symbolischen Dimensionen wie Normen, Werten und erinnerungspolitischen Be-

deutungen. Damit bietet die Raumkonstruktion einen akteurs- und praxiszentrierten Zugang, der aufzeigt, wie Räume situativ hergestellt, verbunden und bewertet werden (Löw, 2023).

Beide Ansätze teilen die Annahme relationaler Raumproduktion und heben die Bedeutung sozialer Verhältnisse hervor, unterscheiden sich jedoch in der Schwerpunktsetzung. Massey richtet den Blick primär auf Machtverhältnisse und deren räumliche Manifestationen in historischen und geopolitischen Prozessen, während Löw die Mikro- und Mesoebenen alltäglicher Praktiken, Positionierungen und Bedeutungszuschreibungen in den Vordergrund stellt. Zusammengenommen ermöglichen sie ein umfassenderes Verständnis davon, wie Machtstrukturen (Power Geometries) in konkreten Praktiken und raumproduzierenden Handlungen verankert und reproduziert werden können und wie umgekehrt alltägliche Praktiken solche Machtgeometrien stabilisieren oder herausfordern.

### 3 Machtzentren in der Verkehrsplanung und dem Entwurf öffentlicher (Straßen-)Räume

Das relationale Raumverständnis, das den beiden zuvor genannten Ansätzen zugrunde liegt, bricht mit der Vorstellung von Raum als einem statischen, unveränderbaren Behälter. Stattdessen wird Raum als Ergebnis von Beziehungen, Netzwerken und Prozessen gedacht. Orte erhalten Bedeutung und Funktion erst durch die Verbindungen, die zu anderen Orten, zu Personen und zu sozialen Strukturen bestehen. Zentral sind dabei folgende drei Aspekte:

**1. Betonung von Relationen anstatt von Orten als isolierte Einheiten:** Der Raum ist durch Verhältnisse zwischen Orten charakterisiert.

**2. Prozesshaftigkeit:** Raum entsteht und verändert sich kontinuierlich durch Praxis, Mobilität und institutionelle Entscheidungen.

**3. Multidimensionalität:** Räumliche Phänomene sind zugleich materiell (Infrastruktur, Bebauung), sozial (Netzwerke, Ungleichheiten) und symbolisch (Bedeutungen, Identitäten).

Dieses Verständnis ermöglicht, Machtasymmetrien, Zugänglichkeit und Differenz nicht als zufällige Eigenschaften von Orten zu lesen, sondern als Resultate konkreter sozialer und historischer Erfahrungen. Dennoch konnten aus der zuvor hergeleiteten Konstruktion noch immer folgende relevante Fragen nicht oder nur in Teilen beantwortet werden:

→ Wie schlagen sich gesellschaftliche Normen und Wertevorstellungen in räumlichen Alltagspraktiken nieder?

→ Welche Machtbeziehungen werden dadurch abgebildet bzw. dadurch hergestellt?

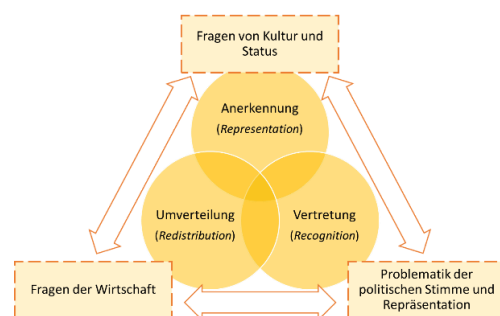
→ Warum fühlen sich manche Personen in bestimmten Räumen zugehörig und in manchen nicht bzw. warum sind öffentliche Räume nur für einige Menschen inklusiv und für andere exklusiv?

In der Planungs- und Entwurfspraxis, welche hauptsächlich ingenieurwissenschaftlich geprägt ist, schaffen wir nach diesem Ansatz beim Entwurf öffentlicher Straßenräume und der Planung von Verkehrsangeboten demzufolge auf drei Ebenen (un)bewusst „Machtzentren“. (1) Bei der Erstellung von Gesetzen, Technischen Regelwerken und Planungsleitfäden als Basis allen Handelns ist der Prozess bereits deswegen exklusiv, da diese Dokumente durch einen kleinen, vergleichsweise homogenen Expert\*innenkreis erstellt werden. Dadurch werden langfristige Prioritäten und Normen definiert, ohne notwendigerweise vielfältige Lebensrealitäten oder marginalisierte Perspektiven zu berücksichtigen. Da die Gesetze, Technischen Regeln und Leitfäden die Grundlage der alltäglichen Arbeit von Planer\*innen bilden, verfügen sie in ihrem beruflichen Alltag über eine große Macht. Ihre Entscheidungen können z.B. die Alltagswege bestimmter Personengruppen über Jahrzehnte hinweg deutlich erleichtern und komfortabler gestalten oder aber soziale Ausschlüsse dauerhaft festschreiben. Konkrete Folgen lassen sich beispielsweise beobachten, wenn die Straßenverkehrsordnung und die zugehörige Verwaltungsvorschrift weiterhin primär auf die Optimierung des Pkw-Verkehrs ausgerichtet sind und damit Rad- und Fußverkehr strukturell benachteiligen oder wenn in den Technischen Regelwerken die Mindestanforderungen für Gehwege so gering sind, dass in der Praxis Menschen mit Kinderwagen oder Rollstuhl ausgeschlossen bleiben. Auch Anforderungen an Beteiligungs- und Evaluierungsverfahren werden mitunter optional behandelt. Bei der Regelwerkserstellung dominieren häufig natur- und ingenieurwissenschaftliche Expert\*innenmeinungen, während soziale Fachrichtungen, Community-Vertretungen oder Gender-Perspektiven unterrepräsentiert sind. (2) Die zweite Ebene umfasst die Planungs-, Entscheidungs- und Beteiligungsprozesse, in denen konkrete

Gestaltungsentscheidungen ausgehandelt werden. Das Machtgefälle zeigt sich hier exemplarisch daran, ob Beteiligung frühzeitig oder erst in späten Verfahrensphasen stattfindet. Wenn die Beteiligung erst spät erfolgt, sind Gestaltungsspielräume bereits eingeschränkt und es handelt sich hierbei genau genommen eher um die Information zu einem Planungsvorhaben und weniger um eine aktive Beteiligung. Beteiligungsformate selbst können Zugangsbarrieren aufweisen, wenn sie hauptsächlich digital, am Abend, an Orten ohne Anbindung an Öffentliche Verkehrsmittel oder schriftlich stattfinden. Dadurch werden Menschen mit Zeit- oder Sprachbarrieren, mit eingeschränkter digitaler Kompetenz oder geringeren Ressourcen ausgeschlossen. Politische Mehrheitslogiken können kurzfristige Wähler\*inneninteressen über langfristige, inklusive Lösungen stellen. Gemeinden mit geringen Budgets und Personalressourcen sind oft weniger in der Lage, qualitativ hochwertige Beteiligungen zu organisieren, sodass externe Gutachten und damit externe Expert\*innen die Entscheidungsgewalt verstärken. Demgegenüber stehen positive Ansätze wie Bürger\*innenräte mit Zufallsauswahl oder Planungswerkstätten direkt mit Start einer Neuplanung, in denen Nutzer\*innen, Gewerbetreibende, Stakeholder und Verwaltung gemeinsam Lösungen entwickeln und Machtverhältnisse zugunsten einer inklusiveren Planung verschieben. (3) Beim Umgang mit Bestand und den erforderlichen Umplanungen wurde zuletzt häufiger das Thema der Flächengerechtigkeit adressiert. Entscheidungen darüber, welche Flächen wie genutzt, umgewidmet oder umgebaut werden, sind unmittelbar machtspezifisch, weil sie die Verteilung von Raum, die Zugänglichkeit und die Priorisierung zwischen den unterschiedlichen Verkehrsträgern, öffentlichem Grün und privaten Nutzungsinteressen festlegen. Beispielsweise wird der Umbau von Flächen des Ruhenden Verkehrs in Radfahrstreifen häufig dort durchgesetzt, wo politischer Widerstand gering ist oder Nachbarschaften besonders aktiv sind, während sozial benachteiligte Quartiere seltener entsprechende Verbesserungen erhalten. Auch die Priorisierung von Umgestaltungen innerhalb einer Stadt kann soziale Ungleichheiten verstärken, wenn Maßnahmen vornehmlich in wohlhabenden, (durch Bürgerinitiativen) gut organisierten Quartieren umgesetzt werden. Häufig werden bei Bauprojekten Kostenaspekte höher gewichtet als Gerechtigkeitskriterien, sodass einfache, kostengünstige Lö-

sungen zugunsten des motorisierten Verkehrs bevorzugt werden. Instrumente wie Mobility-Hubs, Shared Space oder temporäre Pop-up-Radwege können Flächengerechtigkeit verbessern, ihre Wirksamkeit hängt jedoch von politischem Willen, Finanzierung und klaren, gerechten Kriterien für die Auswahl der Maßnahmen ab. Auch hier stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien Umplanungsprozesse angestoßen werden und wie heterogene Nutzungsinteressen hier einfließen und miteinander verbunden werden können?

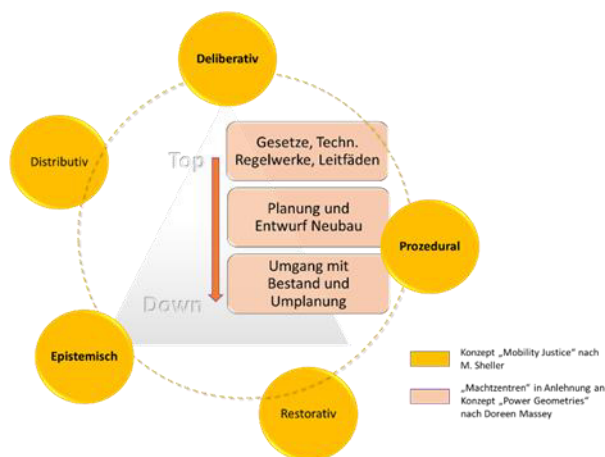
Die Forschung zur Partizipation in der Verkehrs- und Straßenplanung hat ergeben, dass Partizipation nicht zwangsläufig mit einer demokratischen Ermächtigung assoziiert ist. Vielmehr können sich in partizipativen Prozessen aus den bestehenden, zuvor genannten Machtbeziehungen ausgrenzende Dynamiken herausbilden (Bickerstaff & Walker, 2005, 2016; Booth & Richardson, 2001). Dieser Aspekt erlangt insbesondere in diesem ingenieurwissenschaftlich geprägten Aufgabenfeld, das traditionell von top-down- und technozentrischen Ansätzen dominiert wird, eine bedeutende Rolle. In diesem Kontext treten Expert\*innen oftmals aus einer entkörperlichten und privilegierten, nahezu allwissenden Perspektive auf (Haraway, 1988). Die sogenannte „Ideologie des Expertentums“ (Young, 1990) ist eng verbunden mit Themen der Wissensproduktion und der epistemischen Gerechtigkeit (Sheller, 2018). Die Beziehung zwischen Mobilität, Verkehr und sozialer Ungleichheit kann unter Zuhilfenahme des Konzeptes der „Mobility Justice“ der Sozialwissenschaftlerin Mimi Sheller beschrieben werden.



**Abbildung 1:** Darstellung der Wirkungsbeziehungen im Rahmen von Planungsprozessen (Eigene Darstellung)

Shellers Konzept der „Mobilitätsumwelt“ betont die komplexen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen, die Mobilität beeinflussen (vgl. Abbildung 1). Sie integriert intersektionale Analysen und zeigt, dass Mobilitätserfahrungen von Faktoren wie Geschlecht, Einkommen und Ethnizität geprägt sind. Betrachtet man also die zuvor identifizierten drei „Machtzentren“ und verknüpft diese mit Shellers Ansatz, sprechen die drei Ebenen folgende drei Formen von (Un)Gerechtigkeit an (vgl. Abbildung 2):

- Deliberative Ungerechtigkeit (Entscheidungs- und Planungsprozesse)
- Prozedurale Ungerechtigkeit (Beteiligung an Verfahren und Entscheidungen)
- Epistemische Ungerechtigkeit (Wissensproduktion)



**Abbildung 2:** Zusammenhang von Machtstrukturen und „Mobility Justice“ (Eigene Darstellung)

Die Planung und Gestaltung von Straßenräumen, Plätzen bzw. Flächen des Aufenthalts oder Mobilitätsangeboten beschränkt sich heute also nicht mehr auf die technischen und infrastrukturellen Fragestellungen der (Bau-)Ingenieurwissenschaften, es handelt sich vielmehr um ein komplexes, normatives Handlungsfeld, in dem Fragen der politischen Zugehörigkeit, der sozialen Sichtbarkeit und der Anerkennung unterschiedlicher Bedürfnisse ausgehandelt werden. Entscheidungen in der Verkehrspolitik sowie Umgestaltungen oder Neubauten von Verkehrsinfrastrukturen prägen die Stadtstruktur und haben unmittelbare Auswirkungen auf den Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe und Mobilität. Gleichzeitig wird das Thema Mobilität zunehmend zum Schauplatz gesellschaftlicher Konflikte um Gerechtigkeit, Sicherheit und demokratischer Aushandlung.

#### 4 Raumprozesse und Gerechtigkeit – Gesellschaftliche Dynamiken in der Verkehrs- und Straßenplanung

Die Gestaltung von Straßenräumen und Mobilitätsangeboten wird durch Planungsprozesse reguliert, deren Ziel die Schaffung von objektiv sicheren und nutzer\*innenzentrierten Infrastrukturen ist. Diesbezüglich existieren spezifische gesetzliche Regelungen, Technische Regelwerke und Planungsleitfäden, denen die betreffenden Prozesse unterliegen. Wie in Kapitel 2 und 3 hergeleitet, entscheidet aber nicht nur die technisch einwandfreie Infrastruktur als solche über die Nutzung selbiger, vielmehr prägen das straßenräumliche Umfeld, die sozialen Interaktionen sowie die persönlichen Erfahrungen (un)bewusst das subjektive Sicherheitsempfinden von Nutzer\*innen. Unsicherheitsempfinden wiederum führt zu Ablehnung bzw. zu Nichtnutzung von Straßenräumen und Mobilitätsangeboten. Aus diesem Grund sollten die Planungsansätze nicht mehr nachfrageorientiert, sondern nutzer\*innenzentriert sein. Es ist erforderlich, dass Planer\*innen die Relationalität von Räumen anerkennen und die Bedeutung, Zugänglichkeit und Nutzungsformen als Resultat der Verknüpfung von Orten, Akteur\*innen, Infrastrukturen und Bedeutungszuschreibungen verstehen. In der Konsequenz muss der Planungsprozess soziale Differenzen in Mobilität und Sicherheit explizit analysieren und das zugrunde liegende Expert\*innenwissen nicht ohne kritisches Hinterfragen dominieren lassen. Partizipative Formate müssen demnach so gestaltet werden, dass marginalisierte Gruppen tatsächlichen Einfluss erhalten und Machtasymmetrien adressiert werden können. Die Leitlinien für Nachhaltige Urbane Mobilitätspläne (SUMP) (Ruppert Consult, 2021) betonen in diesem Zusammenhang ein systematisches Vorgehen. Nachhaltige urbane Mobilitätsplanung soll auf einem iterativen, evidenzbasierten und integrierten Planungsprozess beruhen, der klare Ziele, Indikatoren und Monitoring-Mechanismen vorsieht. Das bedeutet konkret, dass bei der Analyse des subjektiven Sicherheitsgefühls sowohl quantitative Daten (z. B. Mobilitätsstatistiken, Unfallzahlen) als auch qualitative Erkenntnisse (z. B. Befragungen, ethnographische Beobachtungen, Walking Interviews) systematisch zu erheben und zu verknüpfen sind. Die Leitlinien fordern ferner, soziale Folgenabschätzungen und Equity-Analysen als festen Bestandteil jedes SUMP-Prozesses

ses zu verankern, damit Planungen nicht nur infrastrukturelle, sondern auch soziale Auswirkungen messen und steuern können. In der Praxis heißt das konkret, dass Zieldefinitionen inklusions- und gerechtigkeitorientiert formuliert werden sollen und Monitoring-Indikatoren müssen sichtbar machen, wer profitiert und wer potenziell ausgeschlossen wird. Darüber hinaus sind entsprechende Anpassungsmechanismen schon in der Planungsphase vorzusehen.

Eine weitere Herausforderung in der Planung und Umsetzung neuer Straßenraumgestaltungen und Mobilitätsangeboten liegt darin, soziale Gerechtigkeit und demokratische Teilhabe zu fördern. Die Machtverhältnisse seitens des Planungsteams und die Prozesshaftigkeit der Planung insgesamt spielen hierbei eine bedeutende Rolle. Entscheidend ist, dass Planungen nicht nur als technische Operationen verstanden werden dürfen, sondern als gesellschaftliche Aushandlungsprozesse, die gesellschaftliche Bedürfnisse adressieren und bestehende Machtverhältnisse kritisch reflektieren und transformieren können. Diese Überlegungen betonen die Notwendigkeit einer kooperativen und inklusiven Planungspraxis sowohl innerhalb der Institutionen, z.B. durch interdisziplinäre und diverse Teams, aber auch durch gezielte Wissensvermittlung bereits in der Ausbildung und Öffnung der ingenieurwissenschaftlichen Herangehensweisen für sozialwissenschaftliche Erkenntnisse, wie z.B. Partizipation in diesen Prozessen gestaltet wird, um zu verhindern, dass durch Beteiligung neue Formen der Exklusion oder Diskriminierung entstehen. Die SUMP-Leitlinien (Rupprecht Consult, 2021) empfehlen hierzu konkrete Governance-Maßnahmen zur Umsetzung dieser Prinzipien. Hierfür soll die Integration über Sektorengrenzen hinweg (Verkehr, Stadtplanung, Sozial- und Umweltpolitik) erfolgen und durch die Einrichtung von koordinierten Managementstrukturen (z. B. SUMP-Lenkungsgremien) sowie die institutionelle Verankerung langfristiger Finanz- und Personalressourcen gestützt werden. Außerdem fordern die Leitlinien verpflichtende Beteiligungsstandards, klare Rollenaufteilungen und Mechanismen zur Konfliktlösung. Diese strukturellen Vorgaben sollen sicherstellen, dass inklusive Prozesse nicht nur als sporadische Maßnahmen verstanden werden, sondern Teil eines nachhaltigen Planungsregimes sind.

Aus der bisherigen Analyse ergibt sich darüber hinaus, dass soziale Praktiken eine kontinuierliche

Konstruktion und Transformation urbaner Räume bewirken. Dies unterstreicht die Notwendigkeit eines kritischen Umgangs mit Planungen, die oftmals durch Machtverhältnisse geprägt sind. Eine nachhaltige Mobilitätsplanung, wie in den „Sustainable Urban Mobility Plans“ (SUMP/NUMP) beschrieben, ist notwendig, um die Ungleichheiten in der urbanen Mobilität zu analysieren und gezielt zu minimieren. Obwohl die Anwendung dessen bisher nur für den Geltungsbereich der TEN-V-Verordnung zwingend ist, sollte dies jedoch auch für Städte und Gemeinden außerhalb des Geltungsbereiches als Maßstab dienen. Städte, die nicht in den Geltungsbereich der TEN-V fallen, haben in der Regel größere Freiheitsgrade in der Ausgestaltung lokaler Mobilitäts- und Straßenraumlösungen. Gleichzeitig tragen sie die Verantwortung, die oben beschriebenen sozialen und inklusiven Ziele eigenständig zu verankern. Die zentrale Anforderung an solche Kommunen ist daher die verbindliche Übernahme der SUMP-Logik, um systematische Gerechtigkeits- und Nachhaltigkeitsbewertungen sicherzustellen.

Bestehende Machtstrukturen sollten jedoch auch in allen anderen Planungsprozessen offen hinterfragt und durch partizipative Formate so angepasst werden, dass marginalisierte Gruppen Einfluss und Zugang zu Mobilitätsentscheidungen erhalten. Um Machtzentren auf den, in Kapitel 3 identifizierten, drei Ebenen aufzubrechen, sind dafür strukturierte und verbindliche Maßnahmen erforderlich. So sollten die Gremien zur Definition von Planungsgrundsätzen und Leitbilderstellung diverser besetzt werden und Nutzer\*innenperspektiven systematisch einbeziehen. Beteiligungsstandards müssen verbindlich und inklusiv gestaltet sowie mit ausreichenden Ressourcen unterlegt werden. Bei Umplanungen sind transparente, gerechtigkeitorientierte Kriterien und Monitoring-Indikatoren festzulegen, die nach der Umsetzung Nachsteuerung ermöglichen. Praktische Schritte können etwa die organisierte Einbindung von Selbsthilfegruppen, Senior\*innen- oder Elternvertretungen in Leitbildprozesse, die Einführung niedrigschwelliger Beteiligungsformate mit Übersetzungs- und Unterstützungsangeboten, die Nutzung zufallsbasierter Bürger\*innenräte sowie Fortbildungsprogramme für Verwaltungs- und Planungsmitarbeitende zu Gender-, Diversity- und Teilhabeperspektiven umfassen. Ebenso wichtig ist die Stärkung interdisziplinärer Ausbildungsangebote,

wie etwa durch Studiengänge zur Integrierten Verkehrsplanung und Nachhaltigen Mobilität, damit künftige Planer\*innen neben technischen auch soziale, partizipative und Gerechtigkeitsaspekte der Mobilitätsplanung kompetent bearbeiten können. Allein dadurch lässt sich Macht in der Verkehrs- und Straßenraumplanung nicht nur beschreiben, sondern gezielt verschieben. Für Verkehrsplanende und Straßenraumentwerfende ergeben sich daraus mehrere Implikationen. Es ist elementar, ein Verständnis von Raum als Prozess zu etablieren, das urbanen Raum als dynamisches Produkt sozialer, politischer und ökonomischer Praktiken begreift. Um bestehende Ungleichheiten nicht zu zementieren, müssen die vorherrschenden Machtverhältnisse explizit anerkannt, transparent adressiert und durch die beschriebenen Maßnahmen entkräftet werden. Nur so lassen sich urbane Umgebungen schaffen, die funktional, sozial gerecht und nachhaltig sind.

Löw, M. (2023): *Raumsoziologie (limitierte Jubiläumsausgabe)*. suhrkamp taschenbuch wissenschaft. ISBN 978-3-518-30025-1. Originalausgabe: Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 2001.

Massey, D. (1994): *Space, Place, and Gender (NED-New edition)*. University of Minnesota Press. <http://www.jstor.org/stable/10.5749/j.ctttw2z>

Rupprecht Consult (Herausgeber) (2021): *Leitlinien für nachhaltige urbane Mobilitätsplanung*. Aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt von Fachzentrum Nachhaltige Urbane Mobilität (Leitlinien für Nachhaltige Urbane Mobilitätspläne (SUMP), Zweite Ausgabe). (Köln, 2019. Und Frankfurt, 2021).

Sheller, M. (2018): *Mobility Justice. The Politics of Movement in an Age of Extremes*. (London/New York: Verso).

Verordnung (EU) 2024/1679 des europäischen Parlaments und 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

Young, I. M. (1990): *Justice and the Politics of Difference* (Princeton: Princeton University Press).

## Literaturverzeichnis

Unholy alliances. Power, governance and deliberative processes in local transport planning. *Urban Studies*, 42(12), pp. 2123–2144. <https://doi.org/10.1080/00420980500332098>

Bickerstaff, K., & Walker, G. (2016): Participatory local governance and transport planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 33(3), pp. 431–451. <https://doi.org/10.1068/a33173>

Booth, C., & Richardson, T. (2001): Placing the public in integrated transport planning. *Transport Policy*, 8(2), pp. 141–149. [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(01\)00004-X](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(01)00004-X)

Haraway, D. (1988): Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective. *Feminist Studies*, 14(3), pp. 575–599. <https://doi.org/10.2307/3178066>

## Autor\*innenangaben

Martina Lohmeier  
Professorin für Mobilitätsmanagement und Radverkehr  
Hochschule RheinMain  
Kurt-Schumacher-Ring 18, 65197 Wiesbaden

E-Mail: [martina.lohmeier@hs-rm.de](mailto:martina.lohmeier@hs-rm.de)

---

## Flächengerechtigkeit in Berlin: Verkehrsflächenverteilung als Ergänzung zum Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas

Mira Lynn Pruß\*, Fabian Drews

Siehe Autor\*innenangaben

---

### Abstract

Flächengerechtigkeit rückt im Kontext urbaner Mobilität zunehmend in den Fokus. Im Mittelpunkt steht dabei zumeist die ungleiche Verteilung des öffentlichen Straßenraums für verschiedene Verkehrsmittel. Erstmals wird für Berlin eine gesamtstädtische Analyse der Verkehrsflächenverteilung präsentiert und mit dem lokalen Umweltgerechtigkeitsatlas verknüpft. Dieser multiperspektivische Ansatz erlaubt es, Flächengerechtigkeit über reine Verteilungsfragen hinaus zu denken und identifiziert Quartiere als prioritäre Handlungsräume.

### Schlagwörter / Keywords:

Flächengerechtigkeit, Umweltgerechtigkeit, Verkehrsflächenverteilung, Straßenraum, Mobilität, GIS

---

## 1 Einleitung

### *Flächengerechtigkeit im urbanen Raum*

In der öffentlichen, planerischen und wissenschaftlichen Debatte um Mobilität hat sich in den letzten Jahren der Begriff der Flächengerechtigkeit etabliert (Drews 2022 a, S. 2). Vor allem im städtischen Kontext wird er genutzt, um eine unausgewogene Verteilung des öffentlichen Straßenraums zu kritisieren, insbesondere die Dominanz des motorisierten Individualverkehrs (MIV) gegenüber Fuß- und Rad- sowie öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) (vgl. Strößenreuther 2014; Creutzig et al. 2020; Guzman et al. 2021; Roderer et al. 2022). Trotz seiner breiten Verwendung handelt es sich bei Flächengerechtigkeit weniger um ein klar definiertes Konzept (Larsen et al. 2020, S. 14) als um einen normativ geprägten, politisch und medial aufgeladenen Begriff. Entsprechend existieren bislang nur wenige empirisch belastbare Untersuchungen.

Die Debatten um Flächengerechtigkeit spiegeln grundlegende Gerechtigkeitsfragen im urbanen

Raum wider. Unterschiedliche Interessen, Ressourcen und Bedürfnisse verschiedener gesellschaftlicher Gruppen treffen im begrenzten Straßenraum aufeinander und führen zu Nutzungskonflikten (vgl. Jones 2014; Gössling et al. 2016, S. 1). Dabei wird der öffentliche Straßenraum nicht nur als Verkehrsfläche, sondern auch als sozialer Aufenthaltsraum verstanden (Raimund et al. 2022, S. 4). Flächengerechtigkeit rückt somit die vielfältigen Funktionen des öffentlichen Raums und deren konkurrierende Ansprüche in den Mittelpunkt.

Ein zentrales Problem liegt in der fehlenden konzeptionellen Schärfe des Begriffs. Unklar bleibt, ob Flächengerechtigkeit einen normativen Zielzustand beschreibt oder ein analytisches Instrument sein soll. Ebenso fehlt Einigkeit darüber, wie eine „gerechte“ Verteilung konkret aussehen kann und wie sie bewertbar gemacht werden soll. Dennoch zeigt die breite Nutzung des Begriffs ein gesellschaftliches Bedürfnis, die Verteilung des öffentlichen Straßenraums unter Gerechtigkeitsaspekten zu diskutieren. Angesichts zunehmender Herausforderungen wie

Klimawandel, Verkehrswende und sozialer Ungleichheit gewinnt diese Diskussion zusätzlich an Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund erscheint es notwendig, den Begriff der Flächengerechtigkeit zu präzisieren und methodische Ansätze zu entwickeln, die eine praxisnahe Bewertung ermöglichen. Vergleichbare Bemühungen existieren bereits im Bereich der Umweltgerechtigkeit. Der Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas verknüpft verschiedene Umwelt- und Sozialindikatoren, um ungleiche Belastungen räumlich sichtbar- und planerisch adressierbar zu machen (vgl. SenMVKU 2019). Ein solcher integrierter Ansatz könnte auch für Fragen der Flächengerechtigkeit nutzbar sein. Dafür bedarf es jedoch einer begrifflichen Schärfung sowie einer kritischen Auseinandersetzung mit bestehenden Arbeiten.

### ***Annäherung an den Begriff der Flächengerechtigkeit***

Um Flächengerechtigkeit begrifflich zu fassen, erscheint eine Orientierung an Theorien der Verteilungsgerechtigkeit sinnvoll (Schlothfeldt 2012, S. 83). Diese fokussieren die Frage, wie begrenzte Ressourcen – hier der öffentliche Straßenraum – verteilt werden (können) und welche normativen Maßstäbe angelegt werden sollten. Dabei lassen sich verschiedene Gerechtigkeitsmodelle unterscheiden: Verteilung nach Verdienst, Bedürfnis oder Gleichheit (ebd.).

Als tragfähiger Ansatz erscheint ein gleichberechtigtungsorientiertes Verständnis, wie es im Capability Approach von Sen verankert ist (1985, S. 200). Demnach ist eine Verteilung gerecht, wenn sie allen Menschen vergleichbare reale Handlungsmöglichkeiten eröffnet, ihre Fähigkeiten zu entfalten und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Bezogen auf den Straßenraum bedeutet dies, dass alle Nutzer\*innen – unabhängig von körperlichen, sozialen oder ökonomischen Voraussetzungen – ähnliche Chancen zur Teilnahme am Verkehr erhalten sollen. Flächengerechtigkeit zielt somit nicht auf eine einfache Gleichverteilung von Fläche, sondern auf eine bedarfsgerechte Ausgestaltung, die reale Gleichstellung ermöglicht.

Aus diesem Verständnis folgt, dass Flächengerechtigkeit nicht isoliert betrachtet werden sollte, sondern im Zusammenspiel mit weiteren sozialen und räumlichen Indikatoren. Da der Gerechtigkeits-

begriff schwer operationalisierbar ist und die Verkehrsflächenverteilung von zahlreichen weiteren Faktoren beeinflusst wird, wird in diesem Beitrag ein multiperspektivischer Ansatz gewählt. Die Verkehrsflächenverteilung wird integriert mit anderen Indikatoren des Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas analysiert, um unterschiedliche Voraussetzungen und Belastungen ganzheitlich zu berücksichtigen.

### ***Forschungsstand***

Die meisten wissenschaftlichen Arbeiten zur Flächengerechtigkeit konzentrieren sich auf die quantitative Erhebung der Verkehrsflächenverteilung. Mittels GIS-Analysen oder Vor-Ort-Vermessungen werden die Flächenanteile für verschiedene Verkehrsmittel erfasst. Über alle Studien hinweg zeigt sich: Der MIV beansprucht einen überproportional großen Teil des Straßenraums, wobei Parkflächen oft bis zu ein Drittel dieser Fläche einnehmen. Danach folgen Fußverkehr, Radverkehr und ÖPNV (vgl. Tab. 1).

Für Berlin existieren bereits kleinräumige Analysen, etwa im Wrangelkiez (vgl. Roderer et al. 2022) oder im Bezirk Mitte (vgl. Drews 2022a), sowie Hochrechnungen einzelner Straßen auf die gesamte Stadt (vgl. Strößenreuther 2014; Creutzig et al. 2020). Dennoch fehlt bislang eine einheitliche, vergleichbare Datengrundlage für ganz Berlin.

Frühere Studien vergleichen häufig Verkehrsflächenanteile mit dem Modal Split, um Flächengerechtigkeit zu bewerten. Neuere Ansätze kritisieren dies jedoch als teilweise redundant, da die Verkehrsmittelwahl bereits die bestehende Flächenaufteilung widerspiegelt (Nello-Deakin 2019, S. 704). Außerdem wird dieser Vergleich oft selektiv genutzt, um etwa dem MIV weniger Fläche zuzuschreiben, was methodisch problematisch ist.

Quantitative Erhebungen bergen zudem die Gefahr, den Straßenraum als starres Gut darzustellen und bestehende Leitbilder zu reproduzieren (Nello-Deakin 2019, S. 707 f.). Nello-Deakin (2019, S. 713), Creutzig et al. (2020, S. 727) sowie Di Ciommo und Shiftan (2017, S. 141) betonen, dass die soziale Dimension stets berücksichtigt werden muss: Welche Bevölkerungsgruppen profitieren von der Flächenverteilung, welche nicht? Der Fokus sollte auf dem Wohlergehen der Gesellschaft liegen, nicht allein auf den Verkehrsträgern. Gleichwohl ermöglichen sol-

che Studien Vergleiche zwischen Städten oder Stadtteilen und liefern wichtige erste Impulse für die Debatte um die Aufteilung des öffentlichen Raums.

chengerechtigkeit als ergänzender Baustein in bestehende Gerechtigkeitsinstrumente wie den Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas integriert werden

**Tabelle 1:** Studienergebnisse zur Verkehrsflächenverteilung

Autor*innen	Jahr	Ort	MIV	davon Parken	Fuß	Rad	ÖPNV
Nello-Deakin	2019	Amsterdam	51 <sup>a</sup>	10	40	7	2
Drews	2022	Berlin: Mitte	49	13	46	4	2
Roderer et al.	2022	Berlin: Wrangelkiez	43	11	45	4	7
Strößenreuther	2014	Berlin: 200 Straßen	58	19	33	3	-
Creutzig et al.	2020	Berlin: 18 Straßen	60	22	30	6	4
Guzman et al.	2021	Bogotá	55,8	-	34,4	0,9	8,9
Gössling et al. <sup>b</sup>	2016	Freiburg: 4 Viertel	Ø 55,2	Ø 6,6	Ø 24,8 <sup>c</sup>	Ø 2,4 <sup>c</sup>	Ø 6,5
Milieudéfense	2017	Niederlande: 20 Städte	Ø 55	Ø 10	Ø 33	Ø 12	-
Lefebvre-Ropars et al. <sup>b</sup>	2021	Montréal: 11 Bezirke	62-73	14-18	Ø 15,4	0,5-3,2	

<sup>a</sup> Angaben in Prozent; <sup>b</sup> zuzüglich mehrerer Mischnutzungen;

<sup>c</sup> zuzüglich gemeinsamer Geh- und Radwege von 8,3 %

Quelle: geändert nach Drews 2022 a: 16, Tab. 1

Trotz dieser Beiträge existiert bislang kein standardisierter, wissenschaftlich fundierter Bewertungsansatz, um Flächengerechtigkeit systematisch zu analysieren und politische und planerische Entscheidungen evidenzbasiert zu treffen. Die Debatte ist zudem stark auf Verkehr fokussiert; andere Gerechtigkeitsdimensionen wie Umwelt-, Gesundheits- oder soziale Gerechtigkeit werden kaum integriert. Eine multiperspektivische Betrachtung wäre jedoch notwendig, um die komplexen Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Gerechtigkeitsaspekten im urbanen Raum angemessen abzubilden.

**Unser Ansatz: Multiperspektivisch, politisch & planerisch nutzbar**

Vor diesem Hintergrund verfolgt der Beitrag zwei zentrale Ziele: Erstens wird untersucht, wie Verkehrsflächen im öffentlichen Straßenraum Berlins verteilt sind und wie die Versorgung mit Flächen des Umweltverbunds (Bus, Bahn, Fuß- und Radverkehr) aussieht. Zweitens wird analysiert, inwieweit Flä-

kann und welchen Mehrwert eine solche Integration bietet.

Zur Umsetzung wurde erstmalig eine GIS-basierte Auswertung der Verkehrsflächen für ganz Berlin durchgeführt. Planungsräume mit Unterversorgung an Umweltverbund-Flächen wurden identifiziert und mit dem Umweltgerechtigkeitsatlas verschnitten. Die Methodik, Ergebnisse und deren Diskussion werden im Folgenden präsentiert.

**2 Daten und Methoden**

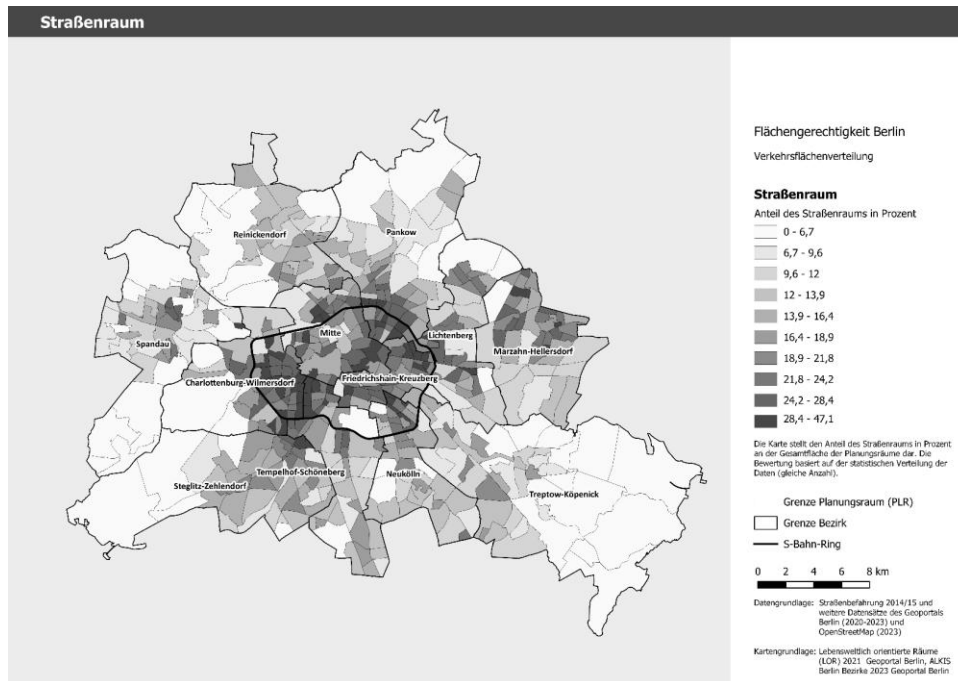
Als Nächstes wird das Untersuchungsgebiet vorgestellt, woraufhin die zugrundeliegenden Daten sowie deren Analyse beschrieben werden.

## 2.1 Untersuchungsgebiet

Berlin ist die bevölkerungsreichste und flächengrößte Stadt Deutschlands (Statista 2022, 2024 a). Siedlungs- und Verkehrsflächen nehmen 70,6 % der Stadtfläche ein (AfS 2020), wovon etwa 15 % reine Verkehrsfläche sind (Statista 2024 b).

## 2.2 Datengrundlage

Als Grundlage dieser Untersuchung dienen die Daten der vermessungstechnischen VISS (Verkehrsinformationssystem Straße)-Straßenbefahrung, welche in den Jahren 2014/15 durchgeführt wurde und den öffentlichen Straßenraums Berlins abbildet (Ber-



**Abbildung 1:** Anteil des Straßenraums an der Gesamfläche der Planungsräume (Eigene Darstellung)

Berlin ist in 12 Bezirke (Berliner Landeszentrale für politische Bildung o.A.) sowie – auf Fachplanungsebene - in 542 Planungsräume (PLR) gegliedert, welche „ähnliche sozioökonomische Struktur[en] und vergleichbare Lebenslagen“ innerhalb der Stadt aufweisen (SenMVKU 2019, S. 65, 2022, S. 7) und die Grundlage dieser Arbeit bilden.

Berlins Innenstadt unterscheidet sich hinsichtlich hoher Verdichtung und Versiegelung (SenMVKU 2019, S. 104, 109) strukturell vom Bereich außerhalb des S-Bahn-Rings. Auch der Anteil des öffentlichen Straßenraums ist in innerstädtischen Lagen meist höher (vgl. Abb. 1). Gesundheitsrelevante Umweltbelastungen konzentrieren sich dort ebenfalls (SenMVKU 2019, S. 147). Dabei sind Menschen mit niedrigem sozioökonomischem Status besonders betroffen (SenMVKU 2022, S. 5).

lin.de o.A.). Durch den Abstand von ca. zehn Jahren zwischen der Befahrung und der durchgeführten Analyse ergeben sich Lücken in der Aktualität. Vermutlich haben bei allen Flächentypen Änderungen stattgefunden. Des Weiteren sind Parkflächen, Busspuren sowie Radverkehrsflächen außerhalb der Gehwege nur grob erfasst worden (Drews 2022 b, S. 48-50).

Folglich wurden zur Aktualisierung der Daten der Straßenbefahrung sechs weitere aktuellere flächenhafte sowie hochgerechnete linienhafte Geodaten-sätze genutzt (vgl. Geoportal Berlin o.A.; OSM 2023). Das Ziel dabei war es, das Ergebnis so nah wie möglich an die aktuelle Verkehrsflächenverteilung anzupassen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Für detaillierte Informationen zur Methodik kontaktieren Sie bitte die korrespondierende Autorin.

## 2.3 Datenanalyse

### Verkehrsflächenverteilung

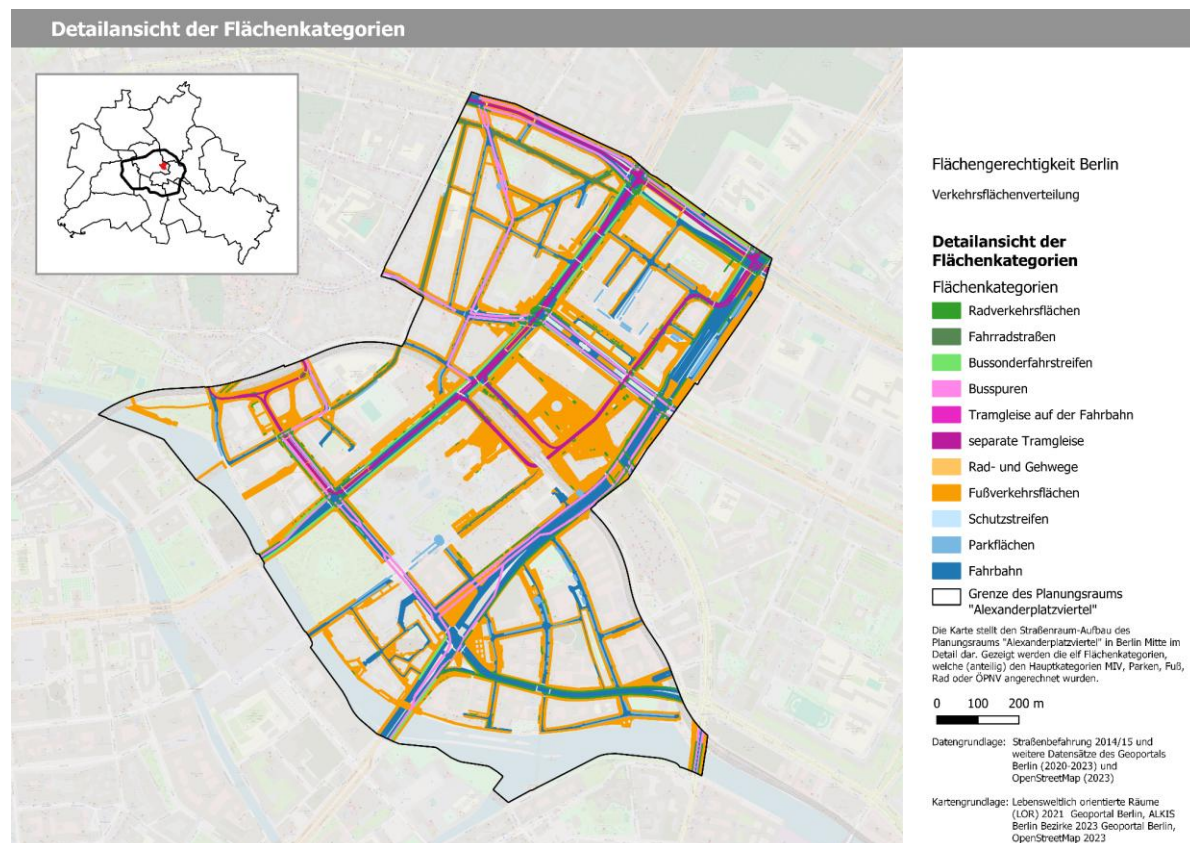
Es wurden die Flächenanteile für fünf Kategorien ermittelt: MIV, Parkmöglichkeiten für den MIV, Fußverkehr, Radverkehr und ÖPNV. Dabei umfassen letztere Bus- und Trampspuren. S- und U-Bahn-Gleise wurden nicht betrachtet, da sie nicht direkt mit anderen Verkehrsmitteln im Straßenraum um Fläche konkurrieren und nicht begehbar sind. Die Ermittlung der Verkehrsflächenverteilung erfolgte über zwei GIS-Softwares: ArcMap (Version 10.8.1) (ESRI 2011) und QGIS (Version 3.26.3) (QGIS.org 2024).

Als Zwischenschritt ergaben sich aus den genutzten Daten elf Flächenkategorien (vgl. Abb. 2), die im Nachhinein den fünf Kategorien anteilig angerechnet wurden (vgl. Tab. 2). Dabei wurde jeweils die dominante Verkehrsart zugeordnet (vgl. Nello-Deakin 2019; Drews 2022 b). Mischnutzungen wurden anteilig angerechnet (Drews 2022 b, S. 49; Roderer et al. 2022, S. 6-7).

Die statistischen Auswertungsverfahren erfolgten in RStudio (Version: 2023.6.1.524) (Posit team 2023). Dabei wurden alle Verkehrsflächen relativ in

Bezug zur Gesamtfläche des Straßenraums der Planungsräume gesetzt. Es wurde die statistische Verteilung der Werte innerhalb der Flächenkategorien berechnet. Anhand der Quartile wurden den Planungsräumen verschiedene Klassen zugeordnet:

- 1. Quartil (25 %): Geringer Flächenanteil
- 2. & 3. Quartil (50 %): Mittelgroßer Flächenanteil
- 4. Quartil (25 %): Hoher Flächenanteil



**Abbildung 2:** Planungsraum „Alexanderplatzviertel“ – Detailansicht der elf Flächenkategorien (Eigene Darstellung)

**Tabelle 2:** Anrechnung der elf Flächenkategorien

Flächenkategorien	MIV	Parken	Fuß	Rad	ÖPNV
Fahrbahn	100 <sup>a</sup>				
Parkflächen		100			
Fußverkehrsflächen			100		
Radverkehrsflächen				100	
Geh- und Radwege			50	50	
Fahrradstraßen	50			50	
Schutzstreifen	50			50	
Bussonderfahrstreifen				50	50
Separate Tramgleise					100
Tramgleise auf der Fahrbahn	80				20
Busspuren	80				20

<sup>a</sup> Angaben in Prozent

Quelle: Eigene Darstellung

### **Verschneidung mit dem Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas**

Des Weiteren wurden Planungsräume ermittelt, die eine unterdurchschnittliche Versorgung des Umweltverbunds aufweisen. Der Grund, diesen Aspekt zu untersuchen, liegt in der großflächigen Dominanz des MIV in Städten (vgl. 1.) und der damit einhergehenden Unterrepräsentierung anderer Verkehrsflächen, deren Förderung jedoch maßgeblich für die Verkehrswende ist (SenMVKU o.A.). Somit sollen die Planungsräume identifiziert werden, in welchen die Versorgungslage besonders schlecht ist. In diesem Beitrag wird der Aspekt der Flächengerechtigkeit also durch die Darstellung der Unterversorgung mit Flächen des Umweltverbunds angesprochen. Als unterdurchschnittlich versorgt gelten Planungsräume in denen folgende Kombinationen auftreten:

**Tabelle 3:** Kombinationen der Flächenanteile für den Umweltverbund für die Identifikation der unterdurchschnittlich versorgten Planungsräume (g = gering; m = mittelgroß; h = hoch)

Fuß	g <sup>a</sup>	g	g	m	g	m	m	g	g	h
Rad	g	g	m	g	m	g	m	g	h	g
ÖPNV	g	m	g	g	m	m	g	h	g	g

<sup>a</sup> bezogen auf den Flächenanteil am Straßenraum

Quelle: Eigene Darstellung

Zur Verschneidung der Verkehrsflächenverteilung mit dem Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas wurden Daten zu den Mehrfachbelastungsstufen der Planungsräume verwendet (Geoportal Berlin o.A.). Diese beschreiben die kumulative Belastung eines Planungsraums auf Grundlage von fünf Kernindikatoren: Lärm-, Luft-, und bioklimatische Belastung, Grün- und Freiflächenversorgung sowie soziale Benachteiligung. Jeder dieser Indikatoren wird in drei Stufen des Belastungsgrades eingeteilt. Steigt ein Kernindikator in eine höhere Belastungsstufe, erhöht sich auch die Mehrfachbelastungsstufe des Planungsraums. Auf diese Weise können die Mehrfachbelastungsstufen von 0 („keine starke Belastung“) bis hin zu einer fünffachen kumulativen Belastung reichen (vgl. SenMVKU 2022). Durch die Verschneidung mit den unterversorgten Planungsräumen konnte die Ebene der Flächengerechtigkeit als sechster Belastungsindikator dem Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas hinzugefügt werden.

## **3 Ergebnisse**

Im Folgenden werden die Ergebnisse zur Verkehrsflächenverteilung dargestellt, woraufhin diejenigen Planungsräume präsentiert werden, die eine Unterversorgung an Umweltverbund-Flächen aufweisen. Abschließend erfolgt die Vorstellung der Verschneidung der Ergebnisse mit dem Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas.

### **3.1 Verkehrsflächenverteilung**

MIV-Flächen dominieren mit 52 % (inkl. 6,5 % Parkflächen) den Straßenraum Berlins. An zweiter Stelle stehen Fußverkehrsflächen mit 42,4 %. Radverkehrsflächen folgen mit 3,3 %. Den geringsten Flächenanteil weisen ÖPNV-Flächen mit 2,3 % auf (vgl. Abb. 3). Insgesamt beträgt der Anteil des Straßenraums an der Gesamtfläche Berlins 10,4 %. In Bezug auf die Gesamtfläche belegt der MIV demnach 5,4 % (inkl. 0,7 % Parkflächen), Fußverkehrsflächen 4,4 %, Radverkehrsflächen 0,3 % und der ÖPNV 0,2 %.

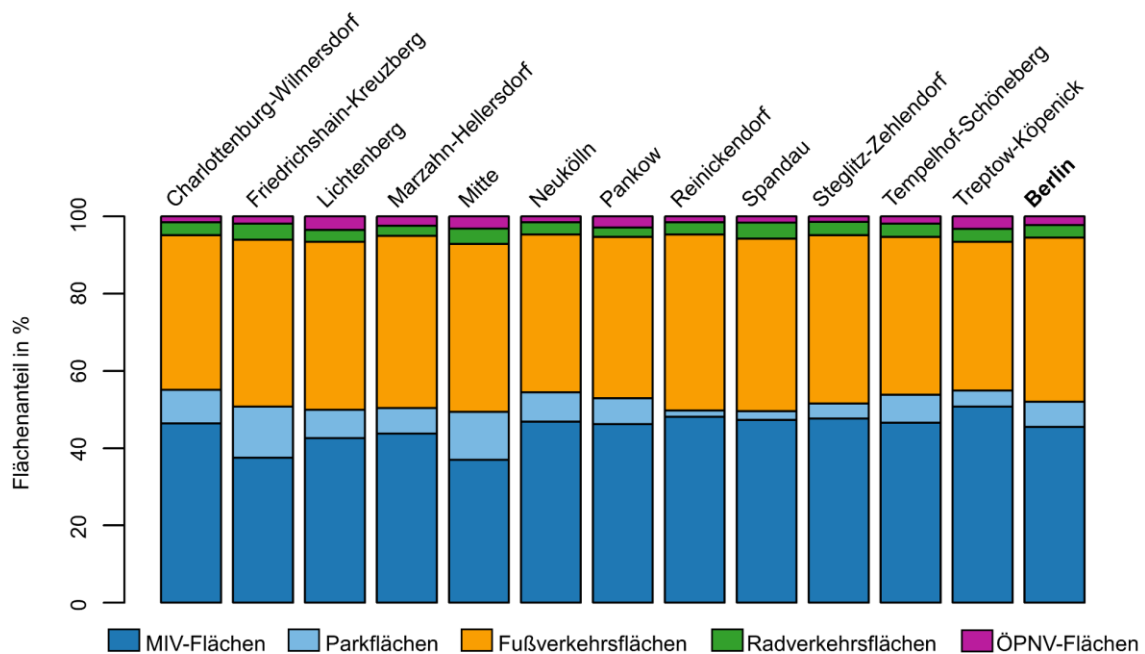
### Bezirksebene

Auf Bezirksebene dominieren für jeden Bezirk die MIV- inkl. Parkflächen den Straßenraum (vgl. Abb. 3). Werden Parkflächen und Fahrbahnen des MIV separat betrachtet, überwiegen die Fußverkehrsflächen in vier Bezirken. Innerhalb der Parkflächen zeigt sich eine große Spannweite der Werte. Während Friedrichshain-Kreuzberg mit 13,2 % den größten Anteil aufweist, machen Parkflächen in Reinickendorf nur einen Anteil von 1,7 % des Straßenraums aus. Radverkehrsflächen und ÖPNV-Flächen sind stets geringer vertreten. Dabei gibt es, bis auf drei Bezirke, mehr Radverkehrsflächen als ÖPNV-Flächen.

**Tabelle 4:** Signifikante Ergebnisse des Wilcoxon Rank Sum Tests zwischen den MIV- und den Parkflächen (gerundet auf zwei Nachkommastellen)

	MIV-Flächen	Parkflächen
Durchschnittswert Innenstadt	37,12	14,87
Durchschnittswert außerhalb des S-Bahn-Rings	46,21	5,55
W	9270,5	52012
p-value	< 2,2e-16	< 2,2e-16

Quelle: Eigene Darstellung

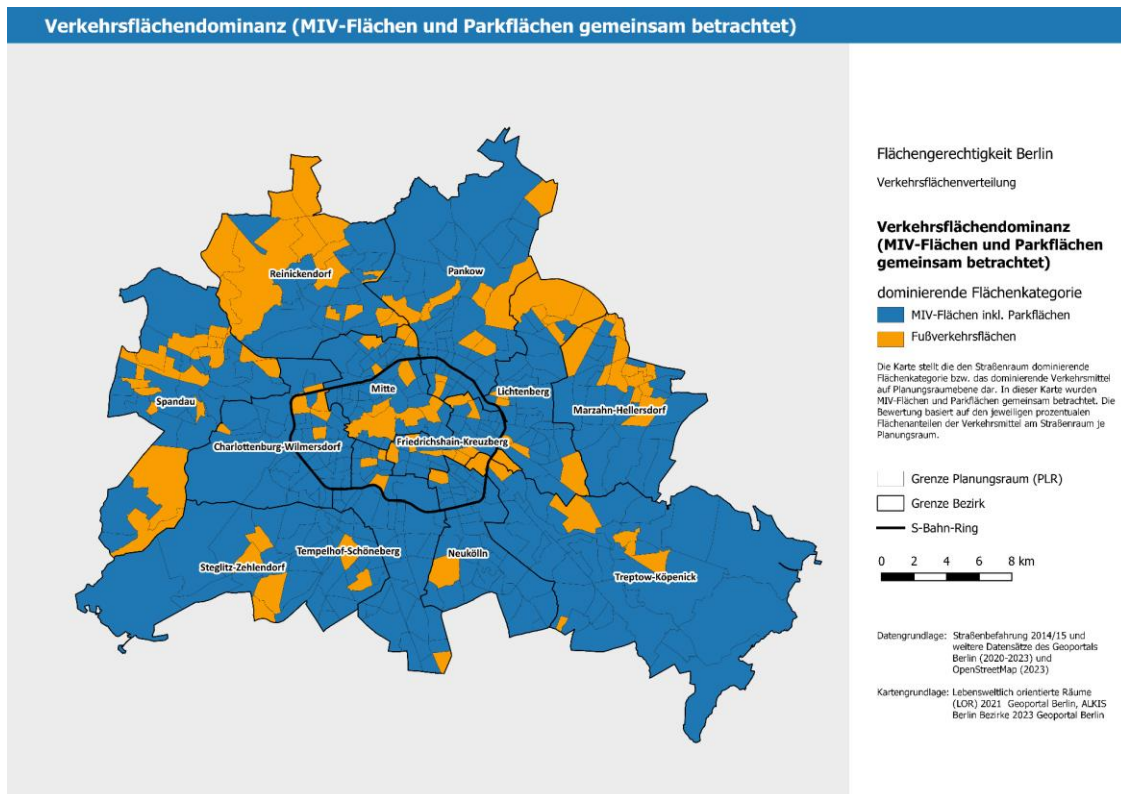


**Abbildung 3:** Verkehrsflächenverteilung in den Bezirken und Gesamt Berlin relativ zum Straßenraum (Eigene Darstellung)

### Planungsräumliche Ebene

In 433 von 542 Planungsräumen dominieren die MIV-inkl. Parkflächen den Straßenraum, wohingegen Fußverkehrsflächen in 109 Planungsräumen überwiegen (vgl. Abb. 4). Allgemein sind Flächen für Radverkehr sowie ÖPNV unterrepräsentiert.

Für den fahrenden MIV stehen in den Planungsräumen im Innenstadtbereich Berlins ( $\varnothing$  37,1 %) signifikant weniger Flächen zur Verfügung als in denen außerhalb des S-Bahn-Rings ( $\varnothing$  46,2 %). Dagegen gibt es mehr Flächen zum Parken in der Innenstadt ( $\varnothing$  14,9 %) als außerhalb ( $\varnothing$  5,6 %) (vgl. Tab. 4).



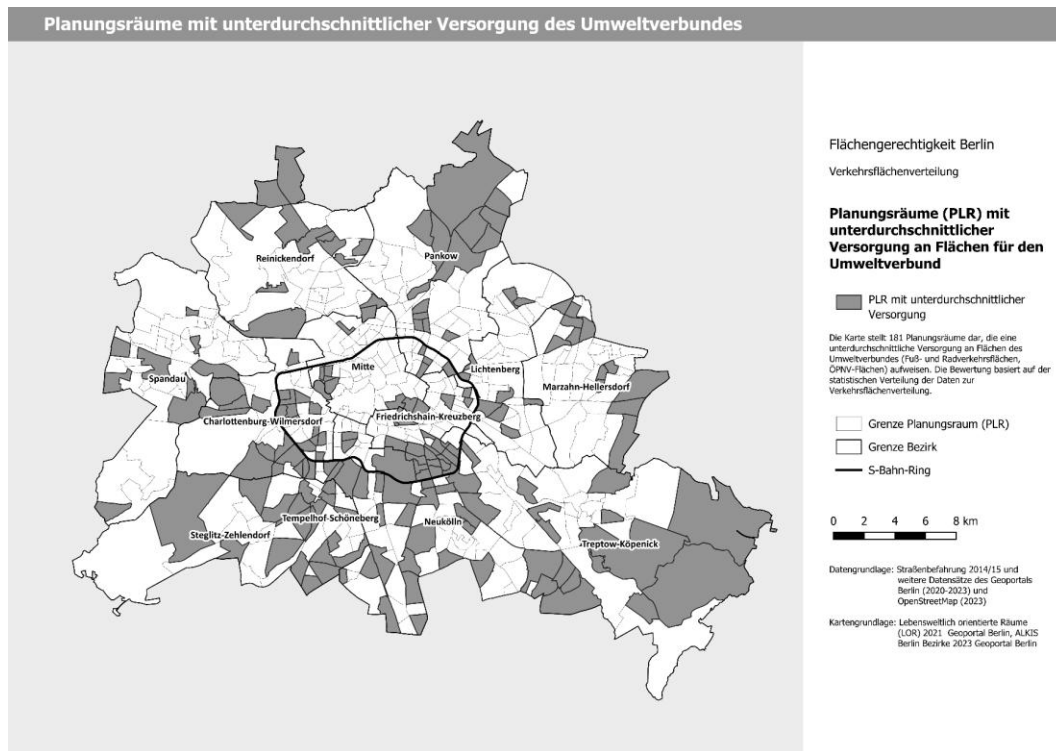
**Abbildung 4:** Verkehrsflächendominanz: Verkehrsflächenverteilung in den Planungsräumen relativ zum Straßenraum (MIV-Flächen und Parkflächen gemeinsam betrachtet), (Eigene Darstellung)

### 3.2 Verschneidung mit dem Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas

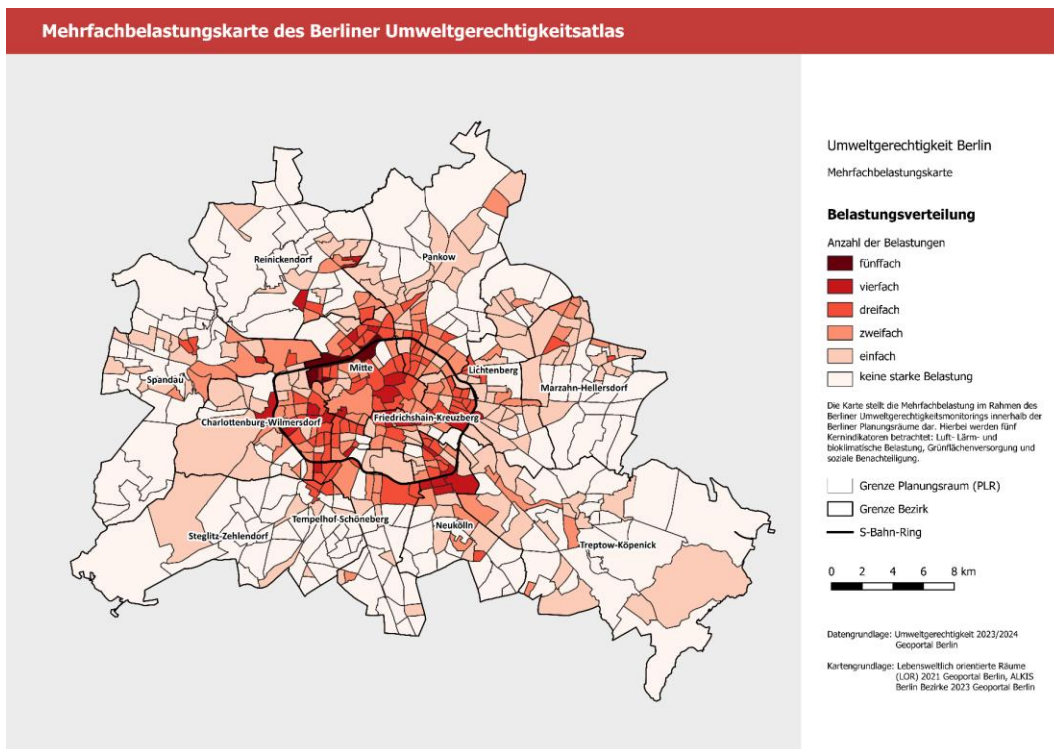
Insgesamt herrscht in 181 Planungsräumen eine unterdurchschnittliche Versorgung an Flächen des Umweltverbundes (vgl. Abb. 5). Diese sind in allen Bezirken vertreten. Davon liegen 132 Planungsräume außerhalb sowie 49 innerhalb des S-Bahn-Rings - am häufigsten in den Bezirken Neukölln (n=16) und Charlottenburg-Wilmersdorf (n=12). Allgemein sind dies auch die Bezirke, die gesamtstädtisch die meisten unterversorgten Planungsräume aufweisen (Neukölln: n=27, Charlottenburg-Wilmersdorf: n=26).

Durch die Verschneidung dieser Ergebnisse mit der Mehrfachbelastungskarte des Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas (vgl. Abb. 6) ergibt sich die in Abbildung 7 dargestellte Belastungsverteilung. Diese zeigt - neben der üblichen Belastungsverteilung des Umweltgerechtigkeitsatlas - auch die, hinsichtlich der Flächen des Umweltverbundes, unterversorgten Planungsräume, und damit die Ebene der Flächengerechtigkeit als sechsten Belastungsindikator. Alle 181 Planungsräume, bei denen eine Unterversor-

gung festgestellt wurde, gehören durch die Integration der Flächengerechtigkeit nun einer höheren Belastungsstufe an.

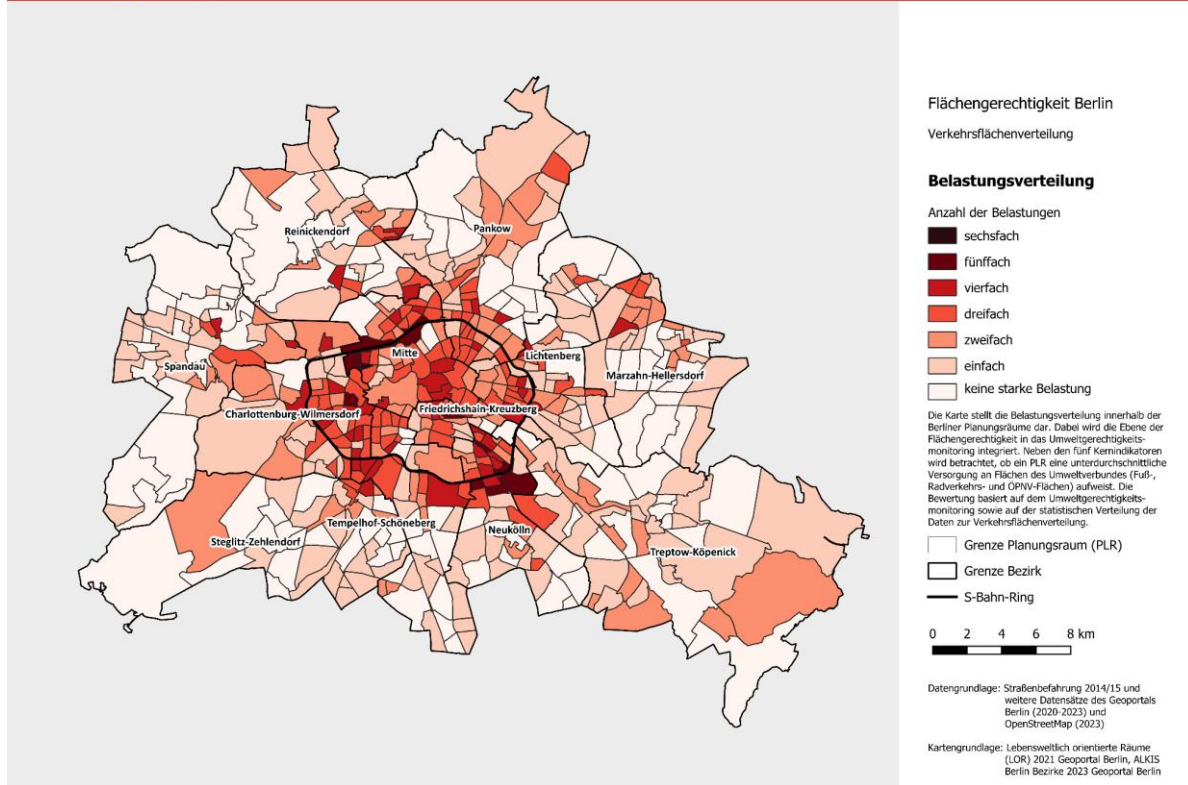


**Abbildung 5:** Planungsräume mit unterdurchschnittlicher Versorgung des Umweltverbundes (Eigene Darstellung)



**Abbildung 6:** Mehrfachbelastungskarte des Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas (Eigene Darstellung)

**Mehrfachbelastungskarte des Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas ergänzt durch die Ebene der Flächengerechtigkeit**



**Abbildung 7:** Mehrfachbelastungskarte des Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas ergänzt durch die Ebene der Flächengerechtigkeit (Eigene Darstellung)

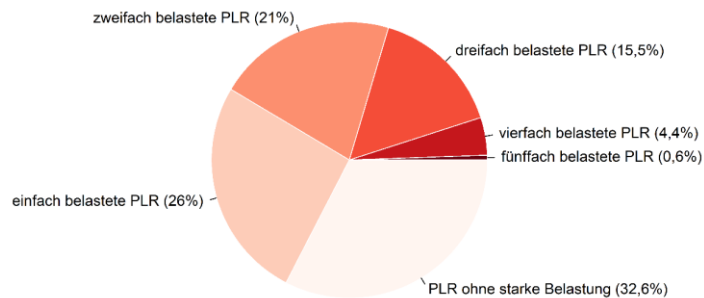
In beiden Darstellungen (vgl. Abb. 6 & 7) fällt auf, dass sich mehrfach belastete Planungsräume vor allem im Innenstadtbereich oder am Rande des S-Bahn-Rings akkumulieren. Einfach oder nicht belastete Planungsräume treten größtenteils im Außenstadtbereich auf.

Bei insgesamt sechs möglichen Belastungsstufen der integrierten Darstellung zur Flächengerechtigkeit (vgl. Abb. 7) gibt es genau einen Planungsraum, der bei jedem dieser Indikatoren in der niedrigsten Kategorie liegt. Von 10 fünffach belasteten Planungsräumen liegen drei betroffene Quartiere in Mitte, einer in Friedrichshain-Kreuzberg, einer in Charlottenburg-Wilmersdorf und fünf weitere im Bezirk Neukölln.

Im Vergleich der beiden Karten fällt jedoch ebenfalls auf, dass die Integration der Flächengerechtigkeit mehrfach belastete Planungsräume in den äußeren Bereichen der Stadt sichtbar macht (vgl. Abb. 7). Dazu gehören dreifach belastete Quartiere in Spandau, im Norden Pankows und Marzahn-Hellersdorfs sowie im Westen von Treptow-Köpenick.

Hinsichtlich der 181 unterversorgten Planungsräume fallen - bezogen auf die fünf weiteren Kernindikatoren - 59 in die Kategorie "ohne starke Belastung", 47 gelten als einfach belastet, 38 als zweifach, 28 als dreifach sowie acht als vierfach belastet (vgl. Abb. 8). Nur der Planungsraum "Zwinglistraße" im Bezirk Mitte ist von allen Belastungsarten gleichzeitig in der niedrigsten Stufe betroffen.

Somit hat der integrierte Indikator der Flächengerechtigkeit hinsichtlich des Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas den größten Effekt auf die Planungsräume, die sich ursprünglich in der untersten Mehrfachbelastungsstufe "ohne starke Belastung" (n=59) befanden und durch den zusätzlichen sechsten Belastungsindikator als einfach belastet gelten. Dabei wurden keine signifikanten statistische Zusammenhänge zwischen der Flächengerechtigkeit und den Indikatoren des Umweltgerechtigkeitsatlas gefunden (vgl. Tab. 5).



**Abbildung 8:** Belastungsverteilung innerhalb der 181 unterversorgten Planungsräume (Eigene Darstellung)

#### 4 Diskussion

Die folgende Diskussion umfasst zwei Schwerpunkte: den Vergleich der Ergebnisse zur Verkehrsflächenverteilung mit anderen Studien sowie deren Verknüpfung mit dem Umweltgerechtigkeitsatlas. Ziel ist es zu zeigen, welchen Mehrwert die Analyse als Ergänzung bestehender Planungsinstrumente bietet. Abschließend wird der methodische Ansatz kritisch reflektiert.

##### 4.1 Verkehrsflächenverteilung im Kontext anderer Studien

Die Analyse der Verkehrsflächenverteilung liefert mehrere zentrale Erkenntnisse. Durch die erstmalige geodatenbasierte Erfassung der Verkehrsflächen für die gesamte Stadt Berlin konnte ein räumlich differenziertes und umfassendes Abbild erstellt werden, das bislang nicht vorlag.

Insgesamt nimmt der MIV den größten Anteil am öffentlichen Straßenraum ein. Fußverkehrsflächen sind ebenfalls stark vertreten, während Flächen für Radverkehr und ÖPNV deutlich unterrepräsentiert sind (vgl. 3.1). Diese Dominanz des MIV entspricht den Ergebnissen anderer (inter-)nationaler Studien (vgl. Tab. 6). Im Vergleich zu anderen Städten weist Berlin – mit Ausnahme von Freiburg – geringere Parkflächenanteile und höhere Anteile an Fußverkehrsflächen auf (vgl. Tab. 1).

**Tabelle 5:** Ergebnisse der Spearman-Korrelationsanalyse und des Wilcoxon Rank Sum Tests zwischen der binären Variable der Flächengerechtigkeit (Unterversorgung mit dem Umweltverbund) und den Indikatoren des Umweltgerechtigkeitsatlas (gerundet auf zwei Nachkommastellen)

	Lärm-belastung	Luft-belastung	Bioklimati-sche Belastung	Grün- und Freiflächen-versorgung	Sozioökono-mischer Status	Mehrfach-belastung
Rho	-0,03	0,01	-0,05	0,03	-0,01	0,03
p-value (Spearman)	0,54	0,89	0,21	0,49	0,8	0,47
W	32989	31827	34032	30978,5	32408	30855,5
p-value (Wilcoxon)	0,54	0,89	0,21	0,49	0,8	0,47

Quelle: Eigene Darstellung

Der Vergleich mit bestehenden Studien in Berlin zeigt Übereinstimmungen sowie Unterschiede. Für den Bezirk Berlin-Mitte stimmen die Ergebnisse weitgehend mit denen von Drews (2022) (vgl. Tab. 6) überein, was teilweise auf methodische Ähnlichkeiten zurückzuführen ist (vgl. 2.3). Abweichungen ergeben sich vor allem durch die Nutzung aktuellerer Datensätze. Zudem wurden Buslinien einbezogen, was den höheren Anteil der ÖPNV-Flächen erklärt.

geringere MIV-, aber höhere Parkflächenanteile bestehen, nehmen MIV-Flächen in der Außenstadt zu (vgl. Tab. 4). Dort steigt der Motorisierungsgrad mit zunehmender Entfernung zum Stadtzentrum (Sander 2020, S. 8). Diese ungleiche Verteilung wirkt sich auf die Lebensqualität aus. Die lokale Bevölkerung in der Innenstadt zahlt damit den Preis in Form verminderter Lebensqualität für die Mobilität der Bevölkerung äußerer Stadtbezirke. Zumal private Pkw den

**Tabelle 6:** aktualisierte Studienergebnisse zur Verkehrsflächenverteilung in Berlin

Autor*innen	Jahr	Ort	MIV	davon Parken	Fuß	Rad	ÖPNV
Drews	2022	Berlin: Mitte	49 <sup>a</sup>	13	46	4	2
Pruß et al.	2024	Berlin: Mitte	49,4	12,4	43,4	4	3,2
Roderer et al.	2022	Berlin: Wrangelkiez	43	11	45	4	7
Pruß et al.	2024	Berlin: Wrangelkiez	47	15,5	48,2	4,3	0,6
Strößenreuther	2014	Berlin: 200 Straßen	58	19	33	3	-
Creutzig et al.	2020	Berlin: 18 Straßen	60	22	30	6	4
Pruß et al.	2024	Berlin	52	6,5	42,4	3,3	2,3

<sup>a</sup> Angaben in Prozent

Quelle: Eigene Darstellung

Im Vergleich zum Wrangelkiez nach Roderer et al. (2022) weist diese Analyse höhere Anteile an MIV-, Park- und Fußverkehrsflächen auf (vgl. Tab. 6), was auf eine Vor-Ort-Korrektur der Daten durch Roderer zurückzuführen ist. Die geringeren ÖPNV-Anteile resultieren aus unterschiedlichen Abgrenzungskriterien: Während Roderer et al. auch Wartebereiche und U-Bahn-Infrastruktur einbezogen (2021), wurden hier nur Teile der Businfrastruktur berücksichtigt. Abweichungen zu älteren Studien von Strößenreuther (2014) und Creutzig et al. (2020) lassen sich vor allem durch unterschiedliche Erhebungsmethoden sowie den zeitlichen Abstand der Untersuchungen erklären. Zudem standen für diese Arbeit aktuelle Parkflächendaten nur für die Innenstadt zur Verfügung. Trotz dieser Unterschiede kommen alle Studien zu derselben Kernaussage: Der MIV dominiert den öffentlichen Straßenraum, wodurch die Ergebnisse dieser Arbeit als plausibel gelten können.

Ein zentraler Mehrwert der Analyse liegt in der Aufdeckung räumlicher Unterschiede zwischen Innen- und Außenstadt. Während in der Innenstadt

öffentlichen Raum größtenteils ungenutzt beansprucht, da sie im Durchschnitt nur 36 Minuten pro Tag genutzt werden (Szell 2018, S. 2).

#### 4.2 Integration in den Umweltgerechtigkeitsatlas: Neue Erkenntnisse

Die Verschneidung der Verkehrsflächenanalyse mit dem Umweltgerechtigkeitsatlas stellt einen zentralen Beitrag dieser Arbeit dar. Dazu wurde die Verkehrsflächenverteilung als zusätzlicher Indikator in den Umweltgerechtigkeitsatlas integriert, indem die Unterversorgung mit Flächen des Umweltverbundes in den Berliner Planungsräumen untersucht wurde. Die Ergebnisse zeigen, dass unterversorgte Bereiche im gesamten Stadtgebiet auftreten, mit Schwerpunkten in Neukölln, Charlottenburg-Wilmersdorf sowie in Gebieten außerhalb des S-Bahn-Rings (vgl. Abb. 5). Die Häufung unterversorgter Planungsräume in der Außenstadt lässt sich unter anderem durch den höheren Anteil an Flächen für den MIV (Ø 46,2 %) erklären, der dort signifikant über dem der Innenstadt (Ø 37,1 %) (vgl. Tab. 4) liegt. In-

nerhalb des S-Bahn-Rings sind insbesondere Quartiere im südöstlichen und westlichen Bereich betroffen. In Neukölln und Charlottenburg-Wilmersdorf ist die schwache Ausprägung des Umweltverbundes unter anderem auf fehlende Tramlinien sowie einen vergleichsweise geringen Ausbaustand des Radvorrangnetzes zurückzuführen (Changing Cities 2023).

Der Vergleich der Unterversorgung mit Flächen des Umweltverbundes mit der Mehrfachbelastungskarte des Umweltgerechtigkeitsatlas verdeutlicht den zusätzlichen Erkenntnisgewinn der Integration (vgl. Abb. 6). Es werden neue mehrfach belastete Planungsräume identifiziert, die vor allem entlang des südöstlichen und westlichen S-Bahn-Rings sowie in äußeren Stadtbereichen liegen (vgl. Abb. 7). Besonders relevant ist, dass zahlreiche dieser Räume zuvor als „ohne starke Belastung“ eingestuft waren, vor allem außerhalb des S-Bahn-Rings (n=59) (vgl. Abb. 8). Statistische Analysen zeigen dabei keine signifikanten Zusammenhänge zwischen der Unterversorgung des Umweltverbundes und einzelnen Belastungsindikatoren wie Luft- oder Lärmbelastung (vgl. Tab. 5). Dies unterstreicht, dass Flächengerechtigkeit eine eigenständige Dimension darstellt, die durch bestehende Indikatoren allein nicht ausreichend abgebildet wird.

Der Mehrwert der Integration zeigt sich insbesondere in den Außenbezirken. Nicht nur innerstädtische Quartiere, sondern auch äußere Stadtbereiche sind von einer ungleichen Verkehrsflächenverteilung betroffen. Dort könnten gezielte Maßnahmen zur Umgestaltung des öffentlichen Straßenraums, insbesondere zugunsten des Umweltverbundes, zur Verringerung bestehender Belastungen beitragen. Durch die Integration der Verkehrsflächenverteilung wird der Umweltgerechtigkeitsatlas um eine bislang fehlende Perspektive erweitert. Wie Nello-Deakin (2019, S. 713) und Creutzig et al. (2020, S. 727) hervorheben, muss die soziale Dimension bei der Analyse von Flächengerechtigkeit stets berücksichtigt werden. Der vorgestellte Ansatz setzt hier an, indem er die Verkehrsflächenverteilung integriert mit weiteren Indikatoren betrachtet. Dadurch werden unterschiedliche Belastungen sichtbar und die Flächenverteilung kontextualisiert erweitert. Dies ermöglicht eine Bewertung im Sinne des Capability Approach nach Sen (1985), da eingeschätzt werden

kann, inwiefern Menschen ihre Fähigkeiten entfalten und gesellschaftlich teilhaben können. Durch die Einbindung in den Umweltgerechtigkeitsatlas wird Flächengerechtigkeit ganzheitlicher in urbane Gerechtigkeitsdebatten integriert. Der Ansatz unterstützt Politik und Planung dabei, gezielt auf Ungleichheiten zu reagieren, trägt zur Operationalisierung von Flächengerechtigkeit bei und kann praktisch zur Aktualisierung des Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas sowie zur Identifikation prioritärer Handlungsräume genutzt werden. Weiterhin wird eine differenzierte Priorisierung von Planungsräumen ermöglicht und eine Grundlage für politische und planerische Entscheidungen erschaffen. Damit leistet die Arbeit einen Beitrag zur Weiterentwicklung methodischer Ansätze und bietet zugleich einen praxisrelevanten Impuls für die zukünftige Anwendung und Weiterentwicklung des Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas.

### 4.3 Methodische Reflexion

Die vorliegenden Ergebnisse stellen kein flächengenaues und vollständig aktuelles Abbild der Verkehrsflächenverteilung dar, sondern eine Annäherung an die tatsächliche Aufteilung des öffentlichen Straßenraums. Dies ist vor allem auf die Hochrechnung linienhafter Geodatensätze, vereinfachte Annahmen bei Mischnutzungsflächen sowie teilweise veraltete Daten zurückzuführen. Entsprechend hängen die Ergebnisse stark von der Aktualität und Genauigkeit der verwendeten Datengrundlagen ab. Zudem erfordert die Methodik teilweise manuelle Anpassungen, wodurch ihre Übertragbarkeit auf andere Untersuchungsgebiete eingeschränkt ist.

Hohe relative Flächenanteile einzelner Verkehrskategorien in bestimmten Planungsräumen sind teilweise darauf zurückzuführen, dass dort insgesamt nur wenig Straßenraum vorhanden ist. Ein hoher prozentualer Anteil bedeutet daher nicht zwangsläufig eine große absolute Fläche. Für eine sachgerechte Interpretation ist es daher notwendig, relative und absolute Flächenanteile gemeinsam zu betrachten.<sup>2</sup>

Einige Flächenarten konnten aufgrund unvollständiger Daten nicht vollständig erfasst werden. So fehlen beispielsweise Fuß- und Radwege auf Grün-

---

<sup>2</sup> Die dazugehörigen Daten erhalten Sie auf Anfrage bei der korrespondierenden Autorin.

flächen oder aktuelle Parkflächendaten für die Außenstadt. Auch jüngere Entwicklungen, wie neu umgesetzte oder im Bau befindliche Radverkehrsprojekte, sind in der Analyse noch nicht berücksichtigt (infraVelo 2024).

Ein weiterer methodischer Aspekt betrifft die Differenz zwischen theoretischer Widmung und tatsächlicher Nutzung von Verkehrsflächen. Pkw werden häufig auf nicht vorgesehenen Flächen abgestellt, wodurch die reale Nutzung vom planerischen Zustand abweicht (Götting 2020, S. 16; Siebenpfeifer 2021, S. 289, 338). Dieser Aspekt konnte aufgrund des großen Untersuchungsgebiets nicht berücksichtigt werden.

Trotz dieser Einschränkungen liefern die Ergebnisse eine belastbare Datengrundlage zur Verkehrsflächenverteilung in Berlin. Die Übereinstimmung mit anderen Studien stützt ihre Plausibilität. Zudem ermöglicht der Ansatz eine effiziente Analyse großer Räume ohne zusätzliche Datenerhebung und ist damit für die Kommunikation mit Planung, Politik und Öffentlichkeit geeignet.

## 5 Fazit

Diese Arbeit liefert erstmals Zahlen zur Verkehrsflächenverteilung für alle 542 Berliner Planungsräume. Es handelt sich dabei nicht um ein flächenexaktes Abbild, sondern um eine Annäherung an die Realität des öffentlichen Straßenraums. Geodaten zeigen, dass der MIV einschließlich Parkflächen in fast allen Planungsräumen den Straßenraum dominiert, gefolgt vom Fußverkehr, während Radverkehrs- und ÖPNV-Flächen unterrepräsentiert sind. Dies stimmt mit den Ergebnissen anderer (inter-)nationaler Studien überein.

Innerhalb der Innenstadt stehen weniger Flächen für fahrenden MIV, aber mehr Parkflächen zur Verfügung als in der Außenstadt, was mit einem höheren Motorisierungsgrad außerhalb des S-Bahn-Rings zusammenhängt.

Insgesamt weisen 181 Planungsräume einen unterdurchschnittlichen Anteil an Umweltverbund-Flächen auf, vor allem außerhalb des S-Bahn-Rings sowie in Neukölln und Charlottenburg-Wilmersdorf. Hier sollten Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbunds und zur Umgestaltung des Straßenraums ergriffen werden.

Durch die Integration dieser unterversorgten Planungsräume als sechster Indikator in den Berliner

Umweltgerechtigkeitsatlas werden einerseits – insbesondere in Außenbezirken - neue Belastungen sichtbar. Andererseits werden somit stadtweit aktuelle Mehrfachbelastungsgebiete hinsichtlich aller sechs Belastungsindikatoren identifiziert.

Die Ergebnisse tragen zur Operationalisierung des Flächengerechtigkeitsbegriffs bei, ermöglichen eine ganzheitliche Analyse und dienen als Grundlage für die Aktualisierung des Umweltgerechtigkeitsatlas sowie für Planungsentscheidungen und Förderprogramme in den Bereichen Mobilität und Verkehr.

## Literaturverzeichnis

AfS - Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2020): Siedlungs- und Verkehrsfläche. [https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/HZ\\_202003-04-32](https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/HZ_202003-04-32) (29.04.2024).

Berlin.de (o.A.): Straßenbefahrung 2014 - [WFS]. <https://daten.berlin.de/daten/stra%C3%9Fenbefahrung-2014-wfs> (30.04.2024).

Berliner Landeszentrale für politische Bildung (o.A.): Entstehung und Entwicklung der Bezirke. <https://www.berlin.de/politische-bildung/politik-portal/politik-in-berlin/hauptverwaltung-und-bezirksverwaltung/entstehung-und-entwicklung-der-bezirke/> (29.04.2024).

Changing Cities (2024): Gratulation: Schreiner hat 0,8 Prozent des Radnetzes geschafft. <https://changing-cities.org/gratulation-schreiner-hat-08-prozent-des-radnetzes-geschafft/> (22.04.2024).

Creutzig, F.; Javaid, A.; Soomauroo, Z.; Lohrey, S.; Milojevic-Dupont, N.; Ramakrishnan, A.; Sethi, M.; Liu, L.; Niamir, L.; Bren d'Amour, C.; Weddige, U.; Lenzi, D.; Kowarsch, M.; Arndt, L.; Baumann, L.; Betzien, J.; Fonkwa, L.; Huber, B.; Mendez, E.; Misiou, A.; Pearce, C.; Radman, P.; Skaloud, P.; Zausch, J.M. (2020): Fair street space allocation: ethical principles and empirical insights. In: *Transport Reviews* 40, 6, 711–733. <https://doi.org/10.1080/01441647.2020.1762795>

Di Ciommo, Florida; Shiftan, Yoram (2017): Transport equity analysis. In: *Transport Reviews* 37 (2), S. 139–151. <https://doi.org/10.1080/01441647.2017.1278647>

Drews, F. (2022 a): Flächengerechtigkeit und die Verteilung des öffentlichen Straßenraums in Berlin. Eine Untersuchung am Beispiel des Bezirks Berlin-Mitte. [https://www.static.tu.berlin/fileadmin/www/10002265/Discussion\\_Paper/DP21\\_Drews\\_Flaechengerechtigkeit.pdf](https://www.static.tu.berlin/fileadmin/www/10002265/Discussion_Paper/DP21_Drews_Flaechengerechtigkeit.pdf) (11.06.2024).

Drews, F. (2022 b): Flächengerechtigkeit und die Verteilung des öffentlichen Straßenraums in Berlin – Eine Untersuchung am Beispiel des Bezirks Berlin-Mitte. Masterarbeit, Humboldt-Universität zu Berlin.

ESRI - Environmental Systems Research Institute (2011): ArcMap. Release 10.

Geoportal Berlin (o.A.): FIS-Broker. <https://fbinter.stadt-berlin.de/fb/index.jsp> (10.10.2025).

Gössling, S.; Schröder, M.; Späth, P.; Freytag, T. (2016): Urban Space Distribution and Sustainable Transport. In: *Transport Reviews* 36, 5, 659–679. <https://doi.org/10.1080/01441647.2016.1147101>

Götting, K.; Becker, S. (2020): Reaktionen auf die Pop-Up-Radwege in Berlin. Ergebnisse einer explorativen Umfrage zur temporären Radinfrastruktur im Kontext der Covid-19 Pandemie. In: *IASS Study*. <https://doi.org/10.2312/iass.2020.019>

Guzman, L.A.; Oviedo, D.; Arellana, J.; Cantillo-García, V. (2021): Buying a car and the street: Transport justice and urban space distribution. In: *Transportation Research Part D* 95. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2021.102860>

infraVelo (2024): Projektkarte Radverkehr in Berlin. (29.05.2024).

Jones, I.H. (2014): Road Space Allocation: The Intersection of Transport Planning, Governance and Infrastructure. (11.06.2024).

Larsen, C.; Lorenz, D.; Mieke, M.; Mittmann, G.; Wirbel, T.; Yacoub, K. (2020): Flächengerechtigkeit. Eine Aufarbeitung des Begriffes 'Flächengerechtigkeit' und seiner normativen Integration im Land Berlin. [https://www.static.tu.berlin/fileadmin/www/10002265/Lehre/Abschlussarbeiten/HA\\_2020\\_Flaechengerechtigkeit.pdf](https://www.static.tu.berlin/fileadmin/www/10002265/Lehre/Abschlussarbeiten/HA_2020_Flaechengerechtigkeit.pdf) (20.04.2024).

Lefebvre-Ropars, G.; Morency, C.; Negron-Poblete, P. (2021): A needs-gap analysis of street space allocation. In: *Journal of Transport and Land Use* 14, 1, 151–170. <https://doi.org/10.5198/jtlu.2021.1808>

Milieudéfense (2017): Van wie is de stad. (23.05.2024).

Nello-Deakin, S. (2019): Is there such a thing as a 'fair' distribution of road space? In: *Journal of Urban Design* 24, 5, 698–714. <https://doi.org/10.1080/13574809.2019.1592664>

OSM - OpenStreetMap (2023): OpenStreetMap. (09.10.2025).

Posit team (2023): RStudio: Integrated Development Environment for R. Posit Software, PBC.

QGIS.org (2024): QGIS Geographic Information System. QGIS Association.

Raimund, W.; Bartana, I.B.; Kranzl, S.; Heinfellner, H. (2022): Umverteilung öffentlicher Räume. Kurzstudie im Rahmen des Projekts "Nachhaltige Mobilitätswende" (NaMoW). <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/dp164.pdf> (18.05.2024).

Roderer, J. (2021): Bestandsaufnahme Verkehrsflächenverteilung: Methodik. <https://wangelkiez.hypotheses.org/176> (22.05.2024)

Roderer, J.; Schwedes, O.; Uppenkamp, T.; Vobruba, M. (2022): Eine Methodik zur Ermittlung von Flächengerechtigkeit am Beispiel des Wrangelkieses in Berlin. In: Meinel, G.; Krüger, T.; Behnisch, M.; Ehrhardt, D. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XIV: Beiträge zu Flächenmanagement, Daten, Methoden und Analysen. Berlin, 227–238.

Sander, H. (2020): Die Berliner Verkehrswende: von der Auto- zur Mobilitätsgerechten Stadt. <https://www.zbw.eu/econis-archiv/bitstream/11159/4841/1/1741387531.pdf> (11.06.2024).

Schlothfeldt, Stephan (2012): Gerechtigkeit. Berlin: De Gruyter. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=893100>.

Sen, Amartya (1985): Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984. In: The Journal of Philosophy 82 (4), S. 169–221.

SenMVKU - Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt (o.A.): Mobilitätsgesetz: Vorrang für Bus, Bahn, Fahrrad – und Fußgängerinnen und Fußgänger - Berlin.de. <https://www.berlin.de/sen/uvk/mobilitaet-und-verkehr/verkehrsplanung/fussverkehr/mobilitaets-gesetz/> (05.12.2023).

SenMVKU - Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt (2019): Basisbericht Umweltgerechtigkeit. Grundlagen für die sozialräumliche Umweltpolitik. [https://senstadt-berlin.de/irimages/umweltgerechtigkeit\\_broschuere.pdf](https://senstadt-berlin.de/irimages/umweltgerechtigkeit_broschuere.pdf) (01.06.2024).

SenMVKU - Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt (2022): Die umweltgerechte Stadt. Umweltgerechtigkeitsatlas Aktualisierung 2021/22. <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/nachhaltigkeit/umweltgerechtigkeit/> (24.05.2024).

Siebenpfeiffer, W. (Hrsg.) (2021): Mobilität der Zukunft. Intermodale Verkehrskonzepte. Stuttgart.

Statista (2022): Daten & Fakten zu den größten Städten in Deutschland. <https://de.statista.com/themen/8116/grossstaedte-in-deutschland/#topicOverview> (29.04.2024).

Statista (2024 a): Ranking der Großstädte mit der größten Fläche in Deutschland am 31. Dezember 2022. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1233769/umfrage/flaechen-der-grossstaedte-deutschlands/> (29.04.2024).

Statista (2024 b): Anteil der Verkehrsfläche an der gesamten Bodenfläche in Berlin von 2010 bis 2022. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/255807/umfrage/anteil-der-verkehrsflaechen-in-berlin/> (29.04.2024).

Strößenreuther, H. (2014): Wem gehört die Stadt? Der Flächen-Gerechtigkeits-Report. Mobilität und Flächengerechtigkeit Eine Vermessung Berliner Straßen. [https://www.clevere-staedte.de/files/tao/img/blog-news/dokumente/2014-08-05\\_Flaechen-Gerechtigkeits-Report.pdf](https://www.clevere-staedte.de/files/tao/img/blog-news/dokumente/2014-08-05_Flaechen-Gerechtigkeits-Report.pdf) (05.12.2023).

Szell, M. (2018): Crowdsourced Quantification and Visualization of Urban Mobility Space Inequality. In: Urban Planning 3, 1, 1–20. <https://doi.org/10.17645/up.v3i1.1209>

## **Autor\*innenangaben**

Mira Lynn Pruß  
Studentin M.Sc. Geoökologie  
Universität Potsdam  
Institut für Umweltwissenschaften und Geographie  
Karl-Liebknecht-Str. 24-25, 14476 Potsdam

E-Mail: [mira.pruss@uni-potsdam.de](mailto:mira.pruss@uni-potsdam.de)

Fabian Drews  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Technische Universität Berlin  
Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung  
Salzufer 17-19 10587 Berlin

E-Mail: [fabian.drews@tu-berlin.de](mailto:fabian.drews@tu-berlin.de)

---

## 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 herangezo-

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; Javaid, Aneeqe; Soomaaroo, Zakiya; 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](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](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](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](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](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

---

## Frauen\*abteile in Deutschland - Symbol oder Sinnvoll?

Ines Kawgan-Kagan

Siehe Autor\*innenangaben

---

### Abstract

Der Beitrag untersucht die Diskussion um Frauen\*abteile im öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen und aktueller Sicherheitsdiskurse. Auf Grundlage von wissenschaftlicher Literatur, internationaler empirischer Studien und Expert\*innengesprächen wird analysiert, inwiefern Frauen\*abteile zur Verbesserung subjektiver und objektiver Sicherheit beitragen und welche unbeabsichtigten Nebenwirkungen sie hervorrufen können. Der Artikel diskutiert aus praktischer und betrieblicher Perspektive Chancen und Grenzen dieser Maßnahme sowie ihre gesellschaftlich-symbolischen Implikationen und deren Bedeutung im Kontext eines gerechten und sicheren ÖPNV für alle.

Schlagwörter / Keywords:

ÖPNV, Sicherheit, Gendersensible Mobilität, Frauenabteile, Frauenwagons

---

### 1 Einleitung und Zielsetzung

Die Diskussion um Sicherheit im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ist im letzten Jahr zunehmend durch geschlechterbezogene Perspektiven geprägt worden. Politische Initiativen, mediale Debatten und zivilgesellschaftliche Petitionen, die die Einführung von Frauen- oder FLINTA\*<sup>1</sup>-Abteilen fordern, verdeutlichen den gesellschaftlichen Wunsch nach einer stärkeren Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Sicherheitsbedarfe, insbesondere im städtischen Raum („Sichere FLINTA\*-Wagons jetzt, @BVG! #WennIhrUnsLiebt“, „Frauenwagons in U- und S-Bahnen“). Diese Forderungen sind Ausdruck einer realen Problemlage, die auf die anhaltende Präsenz sexualisierter Belästigung und struktureller Unsicherheiten in öffentlichen Räumen verweist. zugleich berühren sie Fragen von Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe und rücken Mobilität und

Sicherheit als zentrale Dimensionen sozialer Ungleichheit in den Fokus der Debatte.

Vor diesem Hintergrund bietet der Ansatz der Mobility Justice (Cook & Butz, 2019; Sheller, 2018) einen theoretischen Rahmen, um Sicherheitsfragen im ÖPNV aus einer Perspektive sozialer Gerechtigkeit zu betrachten. Mobility Justice versteht Mobilität als soziales Gut, das in gesellschaftliche Machtverhältnisse eingebettet ist, und bezieht sich auf den gerechten Zugang zu Bewegung, Infrastruktur und Sicherheit. Es geht dabei nicht nur um physische Fortbewegung, sondern auch um die Möglichkeit, sich angstfrei und gleichberechtigt im öffentlichen Raum zu bewegen. Gerechtigkeit in der Mobilität bedeutet somit, ungleiche Voraussetzungen und Ausschlüsse sichtbar zu machen und die Frage zu stellen, wessen Mobilität ermöglicht, eingeschränkt oder gefährdet wird.

---

<sup>1</sup> Die Abkürzung FLINTA\* steht für Frauen, Lesben, inter-, nicht-binäre, trans- und agender Personen. Sie wird verwendet, um

marginalisierte Geschlechtsidentitäten zu benennen, die in patriarchalen Gesellschaften strukturell benachteiligt werden

Während Frauen\*abteile in anderen Ländern, etwa in Mexiko-Stadt, Tokio oder Jakarta, seit Jahren implementiert und teils empirisch evaluiert wurden, existieren in Deutschland bislang keine entsprechenden Maßnahmen. Die Diskussion ist daher weitgehend hypothetisch und bewegt sich im Spannungsfeld zwischen einem subjektiven Sicherheitsempfinden und einer vermeintlich objektiven Sicherheitslage.

Der vorliegende Beitrag untersucht, inwieweit Frauen\*abteile als geschlechterbezogene Sicherheitsmaßnahme im ÖPNV notwendig, sinnvoll und wirksam sein könnten. Grundlage sind eine systematische Auswertung internationaler Erfahrungen, kriminalstatistische Daten zur Einordnung der Debatte sowie die Diskussion praktischer Umsetzungsmöglichkeiten und relevanter politischer und gesellschaftlicher Diskurse. Unter Rückgriff auf den Ansatz der Mobility Justice wird der Zusammenhang von Sicherheit, Geschlecht und Gerechtigkeit herausgearbeitet und das Konzept der Frauen\*abteile im Kontext von Geschlechtergerechtigkeit, Raumaneignung und demokratischer Teilhabe verortet, um seine potenziellen Wirkungen auf subjektive und objektive Sicherheit differenziert zu diskutieren.

## **2 Die Bedeutung von subjektiver und objektiver Sicherheit unter Genderaspekten**

Im Beitrag wird Sicherheit im öffentlichen Verkehr, angelehnt an Masoumi und Fastenmeier (2016), als Zusammenspiel von objektiver Sicherheit vor Übergriffen und subjektiver Sicherheitswahrnehmung gefasst. Objektive Sicherheit bezieht sich auf Indikatoren wie Kriminalstatistiken oder polizeilich erfasste Vorfälle, subjektive Sicherheit auf das individuelle Empfinden von Schutz, Kontrolle und Vertrauen im öffentlichen Raum. Beide Ebenen können deutlich auseinanderfallen, weshalb insbesondere aus geschlechtergerechter Perspektive beide systematisch berücksichtigt werden müssen, um strukturelle Risiken ebenso wie Wahrnehmungs- und Bewertungsprozesse zu erfassen (Hummelsheim-Doss, 2017; Sørensen & Mosslemi, 2009).

Frauen berichten im öffentlichen Raum und insbesondere im öffentlichen Verkehr häufiger Unsicherheitsgefühle, die sich auf das mögliche Verhalten von Männern beziehen, insbesondere auf Situationen sexueller Belästigung und unerwünschter körperlicher Nähe (Gardner & Coiacetto, 2017;

Ceccato & Loukaitou-Sideris, 2020) Diese Angst ist nicht unbegründet, denn laut dem Bundeskriminalamt (2024) ist die weit überwiegende Anzahl der Tatverdächtigen bei Sexualstraftaten männlich mit einem Anteil von jeweils 99% bei sexueller Belästigung sowie bei Vergewaltigung, sexueller Nötigung und sexuellen Übergriffen. Gleichzeitig zeigen kriminalstatistische Daten, dass Männer mit 70% insgesamt häufiger als Opfer von Straftaten registriert werden, mit Ausnahme eben sexualisierter Gewalt und Partnerschaftsdelikte (Bundeskriminalamt, 2024). Dennoch erleben Frauen ein deutlich höheres subjektives Unsicherheitsgefühl und eine stärkere Angst vor Übergriffen, was auf reale strukturelle Machtverhältnisse und geschlechtsspezifische Gewalterfahrungen verweist, die das Vertrauen in Sicherheit im öffentlichen Raum nachhaltig prägen.

Diese subjektive Sicherheit bezeichnet die individuell wahrgenommene Sicherheit im öffentlichen Raum und Verkehr und umfasst eine kognitive, eine affektive sowie eine konative Dimension (Hummelsheim-Doss, 2017). Mit kognitiver Dimension ist die individuelle gedankliche Einschätzung von Gefährdung gemeint, wie wahrscheinlich ein Unfall oder eine Verletzung in der konkreten Situation ist, also ein begründetes Risiko-Urteil. Die affektive Komponente beschreibt die dazugehörige Gefühlsebene wie Empfinden von Unbehagen oder Sorge und Angst in einer konkreten Situation. Die konative Dimension meint die Handlungsebene und beschreibt, welche Verhaltensabsichten und tatsächlichen Verhaltensweisen aus dem subjektiven Sicherheitsurteil folgen. Forschung zur Risikowahrnehmung zeigt, dass kognitive Risikoeinschätzungen und das damit verbundene Unwohlsein nicht deckungsgleich sind und sich trotz vergleichbarer Einschätzungen deutlich unterscheiden können, was sich auch im Verhalten niederschlägt (Sjöberg, 1998). Diese Differenzierung zwischen kognitiver und affektiver Dimension hilft zu verstehen, warum subjektives Sicherheitsgefühl von objektiven Risiken deutlich abweichen kann.

Doch auch wenn subjektive Sicherheit höchst individuell ist, gibt es Gemeinsamkeiten bei bestimmten Personengruppen, die häufig nicht nur auf persönlicher Erfahrung beruhen, sondern der Sozialisation dieser Gruppen zuzuschreiben sind (Rader & Haynes, 2011). So sind besonders Frauen häufig von klein auf sozialisiert, auf sich aufpassen (lassen) zu

müssen, auch wenn eben noch keine tatsächliche Erfahrung gesammelt wurde (Rader & Haynes, 2011; Goodey, 1994).

Frauen bzw. Mädchen werden schon früh darin bestärkt, vorsichtig zu sein und Risiken zu vermeiden, wodurch Sicherheitsstrategien Teil der alltäglichen Mobilität werden (Useche et al., 2024). Diese kontinuierliche „Sicherheitsarbeit“ meint die situative Anpassung von Verhalten und Selbstpräsentation, um potenzielle Risiken zu vermeiden (Ison et al., 2025). So passen sie häufiger Wege, Zeiten und Verkehrsmittel an, vermeiden bestimmte Haltestellen oder nutzen den ÖPNV nur in Begleitung. Diese Formen präventiver Selbstregulierung führen zu einer Einschränkung der räumlichen und zeitlichen Teilhabe und damit zu einer indirekten Benachteiligung. Auch wenn die zugrunde liegenden Gefahren statistisch selten sind, ist die Wirkung dieser Angst real und prägt Mobilität als soziale Praxis nachhaltig (Useche et al., 2024). Dieses Spannungsverhältnis zwischen tatsächlicher Bedrohungslage und sozial vermitteltem Unsicherheitsgefühl wird in der „Fear of Crime“-Forschung beschrieben, die untersucht, wie Risiko- und Gefahrenwahrnehmungen gesellschaftlich konstruiert und geschlechtsspezifisch verstärkt werden (Rader & Haynes, 2011, Halat et al., 2015; Li et al., 2019).

Das subjektive Sicherheitsgefühl wird ebenso geprägt durch gesellschaftliche Stimmungen, Vertrauen in Institutionen und mediale Ereignisrahmungen (Hummelsheim-Doss, 2017) und ist damit ein sozial und kulturell geprägtes Konstrukt und unterliegt somit Veränderungen. So zeigt eine Studie von Ait Bihi Ouali & Graham aus 2021, dass die MeToo-Debatte als exogener Informationsschock das subjektive Sicherheitsempfinden veränderte: In europäischen Metros stieg die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen Unzufriedenheit mit der Sicherheit in Stationen und Zügen äußern, um etwa 2,5%, wobei die Effektstärke mit der Intensität der Medienberichterstattung zunahm und nicht durch lokale Gewaltkriminalität erklärbar ist (Ait Bihi Ouali & Graham, 2021). Berichterstattungen über Übergriffe, sicherheitspolitische Maßnahmen oder sichtbare Interventionen wie Videoüberwachung erhöhen zwar die Aufmerksamkeit für das Thema, können aber auch das Gefühl ständiger Bedrohung vertiefen. Gleichzeitig werden alltägliche Formen verbaler oder körperlicher Belästigung vielfach bagatellisiert oder gar

nicht gemeldet, was ihre gesellschaftliche Relevanz unsichtbar macht (Ceccato & Loukaitou-Sideris, 2020).

Verkehrssicherheit und die geschlechtsspezifischen Ausprägungen sind also Ausdruck sozialer Strukturen und ungleicher Machtverhältnisse. Eine integrierte, geschlechtergerechte Verkehrspolitik und -planung muss diese Zusammenhänge berücksichtigen und Strategien entwickeln, die Wahrnehmungen ernst nehmen, ohne sie zu verstärken. Ziel ist ein Sicherheitsverständnis, das Vertrauen, Teilhabe und soziale Verantwortung fördert, anstatt individuelle Vorsicht zur alleinigen Handlungsgrundlage zu machen. Daher sind Frauen\*abteile nicht nur in Bezug auf reine Vorfallszahlen, sondern auch auf die subjektive Sicherheit zu bewerten.

### **3 Internationale Erfahrungen mit Frauen\*abteilen**

Frauen\*abteile oder -wagons sind in mehreren Metropolregionen außerhalb Europas eingeführt worden, mit dem primären Ziel, Belästigung und sexualisierte Übergriffe im System zu reduzieren und das Sicherheitsempfinden zu verbessern (Dunckel-Graglia, 2013). Es sind vereinzelte Studien zur Akzeptanz und Wirksamkeit im internationalen Raum verfügbar, wobei diese zeigen, dass Frauen\*abteile oder -wagons zwar das subjektive Sicherheitsempfinden stärken können, aber nur begrenzt nachweisbare Effekte auf die Zahl tatsächlicher Vorfälle haben.

In Mexiko-Stadt reserviert das Programm „Viajemos Seguras“ im Metro-System vor 10:00 Uhr und ab 14:00 Uhr die vorderen drei Wagen ausschließlich für Frauen und Kinder; die Regel wird durch Beschilderung, Bodenmarkierungen und Polizeipräsenz an den Bahnsteigen durchgesetzt (Aguilar et al., 2021). In einer Untersuchung bewerteten 66% der befragten Frauen reine Frauenwagons als sicherer als gemischte, wobei viele handschriftliche Notizen auf den ausgefüllten Fragebögen darauf hinweisen, dass viele Männer diese Abteile betreten und einige das sogar täten, um die Anwesenden einzuschüchtern (Dunckel-Graglia, 2013). Rund die Hälfte (51%) der Frauen gaben an, die Abteile immer zu nutzen. Weiterhin berichteten 70% der Befragten, sich in gemischten Abteilen prinzipiell unsicher zu fühlen. Es wird also die Relevanz der subjektiven Dimension unterstrichen, ohne dass damit automatisch eine

eindeutige Kausalwirkung auf objektive Vorfälle belegt wäre (Dunckel-Graglia, 2013).

Eine weitere Untersuchung in Mexiko-Stadt 2021 zeigte, dass die Wahrscheinlichkeit von selbst berichteter sexualisierter Belästigung gegenüber Frauen um 2,9% gesenkt werden konnte, insbesondere bei unerwünschten Blicken (3,1%) sowie unangemessenem Berühren (0,7%) (Aguilar et al., 2021). Zugleich dokumentiert die Studie unbeabsichtigte Nebenfolgen, da nicht-sexualisierte Aggressionen wie Beschimpfungen oder Rempelen insbesondere unter Männern in gemischten Bereichen um 15% zunahmen, wobei die Autor\*innen bekräftigen, dass dies die Reduktion sexualisierter Übergriffe keinesfalls aufhebt. Auch betonen sie, dass hier keine kausale Wirkung der Frauen\*abteile nachweisbar war, da die Zahl der Anzeigen und Festnahmen schwankte (Aguilar et al., 2021).

In Japan wird die Maßnahme seit vielen Jahren praktiziert und Shah (2018) berichtet, dass nach der Einführung von Frauenabteilen in Tokio die Meldungen zu sexueller Belästigung um etwa 3% pro Jahr zurückgingen, wobei 47% der Befragten angaben, Frauenabteile manchmal zu nutzen, 13% meistens und 4% immer. Eine weitere Erhebung unter Studierenden in Tokio Kanagawa zeigt, dass Frauenabteile von vielen Befragten zwar als hilfreich, aber weniger hilfreich als Überwachungskameras und sichtbares Personal eingeschätzt werden (Shibata, 2020). Im Ergebnis verweist der Autor auf die besondere Rolle sichtbarer Prävention für subjektive Sicherheit und auf die begrenzte Reichweite segregierender Maßnahmen im Vergleich zu systemweiten Ansätzen.

Für Jakarta werden gemischte Befunde berichtet (Prabowo et al., 2020): Auf der Linie Bogor-Jakarta fühlten sich Frauen in Frauenabteilen sogar unsicherer als in gemischten Wagen, während auf der Linie Bekasi-Jakarta kein signifikanter Unterschied feststellbar war. Die gesteigerte Unsicherheit beruht hier auf einer Überfüllung der Frauenabteile und darauf resultierenden Aggressionen. Die Ergebnisse verdeutlichen, wie Kontextfaktoren wie Linieneigenschaften, Auslastung und Durchsetzungspraxis die Wahrnehmungen stark beeinflussen (Prabowo et al., 2020).

Die internationalen Erfahrungen legen nahe, klar zwischen objektiver Sicherheit im Sinne tatsächlicher

(registrierter) Vorfälle und subjektiver Sicherheit im Sinne des erlebten Schutzes, der Kontrolle und des Vertrauens zu unterscheiden. Diese konzeptionelle Differenzierung ist für die Interpretation der Befunde zentral, da Maßnahmen die subjektive Sicherheit erhöhen können, ohne die objektive Vorfälle konsistent zu verändern, und umgekehrt. Für den ÖPNV ist daher sowohl die Messung und Bewertung der Vorfälle als auch die systematische Erfassung der Wahrnehmungen erforderlich, wie es auch der Forschungsrahmen von Masoumi und Fastenmeier (2016) fordert.

#### **4 Frauen\*abteile im Kontext deutscher Debatten**

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen forderte im November 2024 in Berlin explizit die Einrichtung von extrabreiten Wagen- oder Abteilmustern in U- und S-Bahnen, die ausschließlich für Frauen und weitere vulnerable Personengruppen vorgesehen sind, um auf die Zunahme sexualisierter Übergriffe im öffentlichen Nahverkehr zu reagieren, wie mehrere Medien berichten (u.a. ZEIT, rbb). In ihrem Vorschlag argumentieren sie, dass solche Angebote besonders in den Abendstunden sinnvoll seien, wenn das Sicherheitsgefühl besonders niedrig sei und Frauen sich rückversichern müssten. Gleichzeitig betonen sie, dass dieses Modell nach dem japanischen Beispiel („Women only cars“) funktionieren könne. Ein dann im Juni 2025 eingebrachter Antrag (Drucksache 19/2516, 18. Juni 2025) fordert die Einrichtung von Frauen\*abteilen in Berliner U- und S-Bahnen, um sowohl die objektive Sicherheit als auch das subjektive Sicherheitsempfinden von Frauen und weiteren besonders gefährdeten Gruppen zu stärken. Konkret soll der Senat gemeinsam mit BVG, S-Bahn Berlin und VBB ein Konzept entwickeln, das speziell geschützte Bereiche für Frauen vorsieht. Diese Abteile sollen ausschließlich Frauen sowie inter-, nicht-binären, trans- und agender Personen zugänglich sein. Zugelassen werden außerdem Kinder im Grundschulalter, Rollstuhlfahrer\*innen und Personen mit Gehbehinderung. Die Nutzung soll dabei freiwillig bleiben, das Angebot also zusätzlich zu regulären Abteilen bestehen.

Darüber hinaus wurden bereits im Frühjahr 2025 in Deutschland zwei größere Petitionen gestartet, die sich auf geschützte Abteile oder Wagen im öffentlichen Nahverkehr für Frauen beziehungsweise FLINTA\*-Personen richten. Eine Petition mit dem Ti-

tel „Sichere FLINTA\*-Wagons jetzt, @BVG! #WennIhrUnsLiebt“ richtet sich an die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) und fordert klar gekennzeichnete Bereiche in U-Bahn, S-Bahn, Straßenbahn und Bus, die ausschließlich von FLINTA\*-Personen genutzt werden dürfen. In der Forderung werden unter anderem lilafarbene Sitze vorgeschlagen sowie Hinweise zum Thema sexueller Konsens als präventive Maßnahme gegen männlich dominierte Übergriffsformen. Die Petition betont persönliche Erfahrungsberichte von sexueller Belästigung im ÖPNV, verweist auf die akute Unsicherheit im Alltag und argumentiert, dass öffentliche Verkehrsmittel zwar stark genutzt werden, aber für FLINTA\* oft keine sicheren Räume darstellen (Petition „Sichere FLINTA\*-Wagons jetzt“, 2025). Eine weitere Petition „Frauenwagons in U- und S-Bahnen“ richtet sich an den Hamburger Verkehrsverbund (HVV) mit dem konkreten Ziel, ein Pilotprojekt für Frauen-Wagen in Hamburgs U- und S-Bahnen umzusetzen. Die Initiatorin nennt Erfahrungen von Belästigung, Unsicherheit und Angst bei Fahrten im ÖPNV und spricht von der Notwendigkeit eines Schutzraums, solange nicht flächendeckend gleiche Sicherheit für alle gewährleistet sei.

Beide Petitionen sowie die Politiker\*innen fordern die Einführung geschützter Bereiche im öffentlichen Nahverkehr, die ausschließlich Frauen bzw. FLINTA\* sowie anderen vulnerablen Personen vorbehalten sind. Ziel ist es, Sicherheit zu schaffen und ein sichtbares Signal vor allem gegen sexualisierte Belästigung zu setzen. Frauen\*abteile werden als temporäre Maßnahme verstanden, die Gleichberechtigung nicht behindern soll, sondern als Voraussetzung für gleiche Mobilitätschancen interpretiert werden sollte.

Die Reaktionen auf diese Forderungen waren und sind sehr kontrovers: Befürwortende Stimmen sehen in solchen separierten Abteilen einen pragmatischen Schritt zur Verbesserung subjektiver Sicherheit und damit zur Teilhabe im ÖPNV. Gegner\*innen argumentieren, dass Frauen- oder FLINTA\*-Abteile das Problem nicht fundamental angehen, sondern potenziell verschieben, segregieren oder die strukturellen Ursachen nicht adressieren, etwa das patriarchale Machtgefüge, ungleiche Geschlechterverhältnisse oder fehlende Präventions- und Meldekette, wie die Kommentare unter den Petitionen wiedergeben.

## 5 Umsetzung in Deutschland: Potenziale, Risiken und gesellschaftliche Implikationen

Die Diskussion um die Einführung von Frauen\*abteilen im deutschen ÖPNV erfordert eine differenzierte Analyse ihrer praktischen Umsetzbarkeit sowie ihrer potenziellen Wirkungen auf subjektive und objektive Sicherheit. Auf Grundlage von Expert\*innengesprächen mit zehn Vertreter\*innen eines großen Verkehrsunternehmens aus den Bereichen Strategie, Betriebsleitung, Diversity Management, Öffentlichkeitsarbeit und Presse, unternehmensinternen und externen Sicherheitsdienst sowie einem Verkehrsverbund wurden erwartbare Effekte, organisatorische und rechtliche Voraussetzungen und mögliche gesellschaftliche Nebenfolgen erörtert.

Ziel war es, die Maßnahme sowohl im Hinblick auf ihre tatsächliche Durchführbarkeit als auch auf ihre symbolische und soziale Reichweite zu bewerten. Dabei wurde deutlich, dass Frauen\*abteile an der Schnittstelle zwischen Sicherheitspolitik, Gleichstellung und betrieblicher Machbarkeit verortet sind und somit nicht isoliert, sondern im Kontext bestehender Strukturen und gesellschaftlicher Machtverhältnisse betrachtet werden müssen.

Das zentrale Argument für die Einführung von Frauen\*abteilen bezieht sich auf das Potenzial, das subjektive Sicherheitsempfinden zu stärken. Durch sichtbare Schutzräume könne das Gefühl von Kontrolle und Selbstbestimmung im öffentlichen Raum erhöht werden, insbesondere für Personen, die sich in alltäglichen Mobilitätssituationen unsicher fühlen. Diese Erwartung knüpft an Befunde der internationalen Studien an, dass segregierte Wagen kurzfristig zu einem gesteigerten subjektiven Sicherheitsgefühl beitragen können, auch wenn sich dies nicht zwingend in einer Reduktion objektiver Vorfälle niederschlägt (Dunckel-Graglia, 2013; Aguilar et al., 2021). Frauen\*abteile setzen zudem ein institutionelles Signal, dass Sicherheit und Gleichberechtigung im ÖPNV als relevante politische und betriebliche Ziele anerkannt werden.

Gleichzeitig kann die Sichtbarkeit solcher Maßnahmen paradoxe Effekte erzeugen. Alleinreisende Frauen könnten sich in einem separierten Wagen stärker exponiert fühlen, da ihre Anwesenheit als Ausdruck von Schutzbedürftigkeit gelesen werden könnte. Dieses als „Fish-Bowl“-Effekt bezeichnete Phänomen beschreibt die soziale Sichtbarkeit von

Personen in einem besonders beobachteten Raum und kann dazu führen, dass sich Betroffene eher isoliert als geschützt fühlen (Vera-Gray & Kelly, 2020). Besonders in Verbindung mit der sogenannten „letzten Meile“, also dem Weg zwischen Haltestelle und Zielort, kann eine solche Exponierung das Gefühl von Verletzbarkeit zusätzlich verstärken, da Sicherheit hier weniger durch physische Separation als durch soziale Einbettung und Präsenz anderer entsteht. Wie Hummelsheim-Doss (2017) hervorhebt, beeinflussen sichtbare Sicherheitsmaßnahmen nicht nur das Vertrauen, sondern auch die Wahrnehmung von Gefahr. Wenn Schutzräume oder Überwachungsmaßnahmen ständig auf potenzielle Bedrohung hinweisen, können sie Unsicherheitsgefühle ungewollt verstärken und das Bild eines inhärent gefährlichen öffentlichen Raums reproduzieren. Frauen\*abteile laufen somit Gefahr, Unsicherheit institutionell zu verankern, indem sie den Eindruck vermitteln, dass öffentliche Verkehrsmittel für Frauen\* grundsätzlich riskante Orte sind. Statt Vertrauen zu fördern, könnte dadurch ein Klima ständiger Vorsicht entstehen, das langfristig das Sicherheitsgefühl und die soziale Teilhabe eher schwächt als stärkt.

Die praktische Umsetzung von Frauen\*abteilen im deutschen ÖPNV ist mit erheblichen organisatorischen, rechtlichen und personellen Hürden verbunden. Zwar sind Videoüberwachungssysteme in vielen Fahrzeugen bereits vorhanden und leisten einen Beitrag zur Dokumentation und nachträglichen Aufklärung von Vorfällen; sie ermöglichen jedoch keine unmittelbare Intervention, sofern Notrufstellen im Fahrzeug nicht aktiv genutzt werden. Für die Durchsetzung von Frauen\*abteilen ist daher nicht allein technische Überwachung, sondern vor allem die sichtbare Präsenz und Ansprechbarkeit von Personal entscheidend. Eine grundlegende Voraussetzung für die Einführung von Frauen\*abteilen wäre daher die kontinuierliche Kontrolle der Abteile, um die Einhaltung der Nutzungsvorgaben zu gewährleisten. Diese Aufgabe könnte aus rechtlichen und versicherungstechnischen Gründen ausschließlich von befugtem Sicherheitspersonal übernommen werden; eine Überwachung durch freiwillige Kräfte oder Fahrgäste wäre unzulässig. Damit würde die Maßnahme unmittelbar zusätzliche Personalressourcen erfordern, die in der derzeitigen Personalstruktur der Verkehrsunternehmen meist nicht vorhanden sind.

Auch auf betrieblicher Ebene bestehen erhebliche Einschränkungen, da reservierte Wagen reguläre Fahrzeugkapazitäten verringern und die Betriebsabläufe in hochfrequentierten Systemen zusätzlich belasten würden. Besonders in Spitzenzeiten und bei Großveranstaltungen, wenn Züge ohnehin ausgelastet sind, wäre die Abtrennung einzelner Wagen kaum praktikabel. Eine zeitlich oder räumlich begrenzte Einführung etwa nur auf bestimmten Linien oder zu bestimmten Tageszeiten könnte zwar die Belastung reduzieren, wäre jedoch mit erheblichem Koordinationsaufwand verbunden und würde die Fahrgastinformation weiter verkomplizieren. Hinzu kommt, dass unklar bleibt, auf welchen Linien Frauen\*abteile überhaupt den größten Effekt hätten: Auf überfüllten Linien treten zwar überdurchschnittlich viele allgemeine Vorfälle auf, während besonders weibliche Fahrgäste sich auf leeren Strecken, besonders abends, häufig unsicherer fühlen, weil eine soziale Kontrolle fehle und im Notfall Hilfe nicht verfügbar sei.

Auch der rechtliche Rahmen bietet bislang keine Grundlage für eine geschlechtsspezifisch beziehungsweise gruppenspezifisch definierte Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Zwar richten sich die aktuellen Forderungen teilweise explizit an FLINTA\*-Personen und verfolgen damit einen inklusiven Ansatz, der über ein binäres Geschlechterverständnis hinausgeht. In der Umsetzung stellt sich jedoch die Frage, wie diese Zugehörigkeit überprüft werden könnte, ohne Personen in eine Situation der Rechtsfertigung oder gar des unfreiwilligen Outings zu bringen. Da eine eindeutige visuelle Zuordnung nicht möglich ist und die Kontrolle des Zutritts notwendigerweise durch Personal erfolgen müsste, besteht das Risiko, dass solche Maßnahmen unbeabsichtigt diskriminierende oder stigmatisierende Effekte erzeugen. Diese Problematik zeigt, dass Frauen\*abteile beziehungsweise FLINTA\*-Räume nicht allein als betriebliche Maßnahme verstanden werden können, sondern eine klare gesellschaftliche und rechtliche Legitimation erfordern, die Fragen von Datenschutz, Persönlichkeitsrechten und sozialer Inklusion einschließt. Zudem könnte die Maßnahme in der Praxis zu unbeabsichtigten Konflikten innerhalb von Fahrgastgruppen führen. Familien, Gruppen oder Paare, die gemeinsam reisen, müssten sich in Konfliktsituationen möglicherweise aufteilen. Auch ist eine Begrenzung auf Grundschulkinder nicht sinnvoll und widerspricht der Aufsichtspflicht von Eltern.

Weiterhin wirft die Einführung von Frauen\*abteilen auch jene Fragen nach gesellschaftlichen und symbolischen Implikationen auf, die die Bedeutung von Sicherheit im öffentlichen Raum grundlegend berühren. Solche Maßnahmen können einerseits als sichtbares Zeichen verstanden werden, dass geschlechtsspezifische Sicherheitsbedarfe institutionell anerkannt werden und öffentliche Verkehrsbetriebe Verantwortung für die Sicherheit ihrer Fahrgäste übernehmen. Sie verschieben den Fokus von individueller Vorsicht hin zu struktureller Verantwortung und machen damit ein Thema sichtbar, das bislang oft verharmlost oder privatisiert wurde.

Gleichzeitig transportieren Frauen\*abteile eine ambivalente gesellschaftliche Botschaft: Indem sie vor allem Frauen und FLINTA\*-Personen adressieren, können sie ungewollt das Narrativ verstärken, dass Schutz vor Übergriffen in erster Linie durch individuelles Verhalten erreicht werden müsse. Damit verlagert sich die Verantwortung für Sicherheit symbolisch auf diejenigen, die sich schützen sollen, während die Ursachen für Unsicherheit etwa patriarchale Machtverhältnisse, sexistische Strukturen oder ungleiche soziale Normen unbeachtet bleiben. In diesem Sinn kann die Maßnahme zur Reproduktion einer geschlechterspezifischen Verantwortungsverteilung beitragen, in der Frauen ihre Mobilität anpassen müssen, während Männer als Teil der gesellschaftlichen Verantwortung unsichtbar bleiben (Pain, 2001; Stanko, 1995). Die Signalwirkung solcher Schutzräume liegt somit nicht nur in ihrer Funktion, sondern auch in dem, was sie unausgesprochen bestätigen: dass Bedrohung als gegeben gilt und Prävention zur Aufgabe der potenziell Betroffenen gemacht wird. Diese Dynamik steht in engem Zusammenhang mit Mechanismen des sogenannten „Victim Blaming“, bei dem Verantwortung für Gewalt oder Unsicherheit von gesellschaftlichen Strukturen auf die Betroffenen selbst verschoben wird. Forschungen zeigen, dass Frauen sich dadurch veranlasst sehen, ihr Verhalten, ihre Mobilität und ihre Präsenz im öffentlichen Raum an vermeintliche Risiken anzupassen, anstatt dass institutionelle oder kulturelle Ursachen von Unsicherheit adressiert werden (Pain, 2001; Valentine, 1989; Stanko, 1995).

Darüber hinaus wirft die Einführung von Frauen\*abteilen Fragen räumlicher Gerechtigkeit und sozialer Teilhabe auf. Der ÖPNV ist nicht nur funktionaler, sondern auch sozialer Raum, in dem

Zugang, Sichtbarkeit und Gleichbehandlung verhandelt werden. Werden bestimmte Wagen ausschließlich für einen Teil der Fahrgäste reserviert, verschiebt sich die räumliche Balance zulasten jener, die bereits stärker von Unsicherheit betroffen sind: Männer verfügen weiterhin über den Großteil der Fahrzeugkapazität, während Frauen, Kinder und Menschen mit Beeinträchtigungen auf einen kleineren, als besonders sicher markierten Bereich verwiesen werden. Damit erscheint Sicherheit symbolisch als knappe Ressource, die verteilt werden müsse, statt als Recht aller Fahrgäste. Eine geschlechtergerechte Mobilitätspolitik sollte jedoch Sicherheit als kollektives Gut räumlich und sozial gleichwertig gewährleisten, statt sie selektiv zuzuteilen. Wie Shah (2018) betont, ist entscheidend, ob entsprechende Maßnahmen strukturelle Veränderungen anstoßen oder vor allem symbolisch bleiben; ohne begleitende Präventionsstrategien und Gleichstellungsmaßnahmen droht eine eher symptomorientierte Wirkung, die Verantwortung auf Einzelne verlagert.

## **6 Frauen\*abteile zwischen Symbolpolitik und Sicherheitspolitik**

Zusammenfassend zeigt sich, dass Frauen\*abteile ein ambivalentes Instrument zwischen Symbolpolitik und Sicherheitspolitik darstellen. Sie reagieren auf reale Sicherheitsbedürfnisse und können kurzfristig das subjektive Sicherheitsempfinden stärken, während ihr Einfluss auf objektive Sicherheitsindikatoren begrenzt bleibt, wobei jeder vermiedene Übergriff als Erfolg verstanden werden sollte. Als sichtbare Maßnahme signalisieren sie institutionelles Handeln und gesellschaftliche Aufmerksamkeit für geschlechtsspezifische Sicherheit, riskieren jedoch zugleich, strukturelle Ursachen von Unsicherheiten wie Sexismus, Machtasymmetrien oder mangelnde Prävention zu verdecken.

Ihre Einführung ist organisatorisch und rechtlich komplex und birgt die Gefahr, gesellschaftliche Verantwortung auf die Betroffenen zu verlagern, anstatt sie kollektiv zu verankern. Eine nachhaltige Sicherheitspolitik im öffentlichen Verkehr sollte daher nicht auf räumliche Separation setzen, sondern auf inklusive Maßnahmen, die Vertrauen, soziale Präsenz und Gleichberechtigung stärken. Frauen\*abteile können dabei allenfalls als ergänzende Maßnahme in umfassende Strategien eingebettet wer-

den, die objektive und subjektive Sicherheit gemeinsam adressieren und den öffentlichen Raum als gerecht geteilten, solidarischen Ort verstehen.

## Literaturverzeichnis

Aguilar, A., Gutiérrez, E., & Villagrán, P. S. (2021). Benefits and unintended consequences of gender segregation in public transportation: Evidence from Mexico City's subway system. *Economic Development and Cultural Change*, 69(4), 1379-1410.

Ait Bihi Ouali, L., & Graham, D. (2021). The impact of the MeToo scandal on women's perceptions of security. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 147, 269–283.

Bundeskriminalamt (BKA). (2024). Bundeslagebild häusliche Gewalt 2023. Wiesbaden: BKA.

Ceccato, V., & Loukaitou-Sideris, A. (2020). *Transit crime and sexual violence in cities: International evidence and prevention*. Routledge.

Change.org. (2025). Frauenwagons in U- und S-Bahnen. Change.org. <https://www.change.org/p/frauenwagons-in-u-und-s-bahnen>, abgerufen am 25. Oktober 2025.

Change.org. (2025). Sichere FLINTA\*-Wagons jetzt! BVG #wennihrunsliebt. Change.org. <https://www.change.org/p/sichere-flinta-wagons-jetzt-bvg-wennihrunsliebt>, abgerufen am 25. Oktober 2025.

Cook, N., & Butz, D. A. (Eds.). (2019). *Mobilities, mobility justice and social justice* (p. 3). London; New York: Routledge Taylor and Francis Group.

Dunckel-Graglia, A. (2013). "Pink transportation" in Mexico City: Reclaiming urban space through women-only transport. *Gender, Place and Culture*, 20(2), 273–292.

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. (2025). Sicherheit im ÖPNV: Frauenabteile prüfen und Maßnahmen für mehr Sicherheit entwickeln (Drucksache 21/21234). Hamburgische Bürgerschaft. <https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/81799/sicherheit-im-oeffentlichen-personen-nahverkehr.pdf>, abgerufen am 25. Oktober 2025.

Gardner, N., Cui, J., & Coiacetto, E. (2017). Harassment on public transport and its impacts on women's travel behaviour. *Australian Planner*, 54(1), 8-15.

Goodey, J. (1994). Fear of crime: What can children tell us? *International Review of Victimology*, 3(3), 195–210.

Halat, H., Saberi, M., Frei, C. A., Frei, A. R., & Mahmassani, H. S. (2015). Impact of crime statistics on travel mode choice: Case study of the city of Chicago, Illinois. *Transportation Research Record*, 2537(1), 81-87.

Hummelsheim-Doss, D. (2017). Objektive und subjektive Sicherheit in Deutschland: Eine wissenschaftliche Annäherung an das Sicherheitsgefühl. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 67 (32-33), 34-39.

Ison, J., Forsdike, K., Henry, N., Hooker, L., & Taft, A. (2025). "I'll try and make myself as small as possible": women and gender-diverse people's safety work on public transport. *Violence Against Women*, 31(11), 2830-2852.

Li, Q., Qiao, F., Mao, A., & McCreight, C. (2019). Characterizing the importance factors affecting bus ridership using random forest ensemble. *Transportation Research Record*, 2673(4), 864-876.

Masoumi, H. E., & Fastenmeier, W. (2016). Perceptions of security in public transport systems of Germany: prospects for future research. *Journal of transportation security*, 9(1), 105-116.

Pain, R. (2001). Gender, race, age and fear in the city. *Urban Studies*, 38(5-6), 899-913.

Prabowo, H., Rebeca, A., Salve, H. R., Fatimah, F., Chrisnatalia, M., Prabawati, I. N., & Handayani, N. S. (2020). The women-only passenger carriage: Is it helpful? *Psychological Research on Urban Society*, 3(1), 18-23.

RBB. (2025). Petitionen für Frauenabteile bei BVG und S-Bahn Berlin. *Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)*. <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2024/11/berlin-sicherheit-vorschlag-gruene-frauen-abteile-ubahn-nahverkehr-kapek.html>, abgerufen am 22. Dezember 2025.

Rader, N. E., & Haynes, S. H. (2011). Gendered fear of crime socialization: An extension of Akers's social learning theory. *Feminist Criminology*, 6(4), 291-307.

Shah, S. (2018). Women-only transport: A "solution" to what end? *Sustainable Transport*. Institute for Transportation and Development Policy (ITDP).

Sheller, M. (2018). *Mobility justice: The politics of movement in an age of extremes*. Verso.

Shibata, S. (2020). Transit safety among college students in Tokyo-Kanagawa, Japan. In V. Ceccato & A. Newton (Eds.), *Safety and security in transit environments* (pp. 205-221). Routledge.

Sjöberg, L. (1998). Worry and risk perception. *Risk Analysis*, 18(1), 85-93.

Sørensen, M., & Mosslemi, M. (2009). Subjective and objective safety: The effect of road safety measures on subjective safety among vulnerable road users (TØI Report 1009/2009). Institute of Transport Economics, Oslo.

Stanko, E. A. (1995). Women, crime, and fear. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 539(1), 46-58.

Useche, S. A., Colomer, N., Alonso, F., & Faus, M. (2024). Invasion of privacy or structural violence? Harassment against women in public transport environments: A systematic review. *PLoS ONE*, 19(2), <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0296830>

Valentine, G. (1989). The geography of women's fear. *Area*, 21(4), 385-390.

Vera-Gray, F., & Kelly, L. (2020). Contested gendered space: Public sexual harassment and women's safety work. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*. 44(3), 265-275.

Zeit Online. (2025). Frauenabteile in der Bahn: Symbolischer Schutz oder echte Sicherheit? *Zeit Online*. <https://www.zeit.de/gesellschaft/2024-11/berlin-gruene-frauenabteile-ubahn>, abgerufen am 22. Dezember 2025.

#### **Autor\*innenangaben**

Dr. Ines Kawgan-Kagan  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Geographisches Institut, Universität Bayreuth,  
Universitätsstraße 30  
95447 Bayreuth

E-Mail: [ines.kawgan@uni-bayreuth.de](mailto:ines.kawgan@uni-bayreuth.de)

## Über die DVWG

Die Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e. V. (DVWG) ist eine unabhängige und föderal strukturierte, gemeinnützige Vereinigung von Verkehrsfachleuten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Seit über 100 Jahren verfolgt die DVWG das Ziel, aktuelle und perspektivische Fragestellungen im Verkehr aufzugreifen, zu diskutieren und zu publizieren. Dabei befasst sie sich als neutrale Plattform Verkehrsträger übergreifend mit allen Belangen des Verkehrs und orientiert sich an einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung.

Die DVWG wirkt im besonderen Maße für die Förderung des Nachwuchses über das Junge Forum und verleiht verkehrswissenschaftliche Nachwuchspreise. Auf europäischer Ebene widmet sie sich der Zusammenführung von Verkehrsfachleuten aus allen europäischen Staaten unter dem Dach einer Europäischen Plattform der Verkehrswissenschaften (EPTS).

Mitglieder der DVWG sind Studierende und junge Akademiker, Berufstätige und Senioren, aber auch Ingenieurbüros, Verkehrsverbünde, Klein- und Mittelstandsunternehmen der Transport- und Verkehrswirtschaft, Kommunen sowie Verwaltungs-, Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Den Mitgliedern der DVWG bieten sich hervorragende Möglichkeiten für einen fach-spezifischen Informations- und Wissensgewinn, für berufliche Qualifizierung und Weiterbildung und nicht zuletzt auch für den Auf- und Ausbau von Karriere-, Berufs- und Partnernetzwerken.

### Impressum

Herausgeberin:  
Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e. V. (DVWG)  
Hauptgeschäftsstelle  
Weißenburger Str.  
1613595 Berlin

Tel.: (0) 30 65852 792  
E-Mail: [hgs@dvwg.de](mailto:hgs@dvwg.de)  
Internet: [www.dvwg.de](http://www.dvwg.de)

Präsident:  
Prof. Dr. Jan Ninnemann

Vereinsregister Amtsgericht Berlin-Charlottenburg VR 23784 B  
USt.-IdNr.: DE 227525122

Kontakt Redaktion:  
E-Mail: [journal@dvwg.de](mailto:journal@dvwg.de)

Titelbild von yamabon auf Pixabay