

Mobilitätsrecht – Texte

Marco Deppe

Problemwahrnehmung im Politikfeld Verkehr

Eine Policy-Analyse der Realisierungsprozesse
von Shared Mobility-Konzepten in Deutschland



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	9
Vorwort	11
A. Stand bis September 2018: (Un-)Klarheiten in der Realisierung von Shared Mobility-Konzepten – Eine policy-analytische Betrachtung verkehrspolitischer Problemwahrnehmung unter Anwendung des Multiple Streams Framework	13
I. Einleitung und Zusammenfassung	13
II. Problemlage: Neuartige Personenlogistik für eine Mobilität der Zukunft	15
1) Digitale Fahrtenvermittlung, Carpooling und Ridesharing: Über die Notwendigkeit neuer Mobilitätskonzepte.....	16
a) Digitale Fahrtenvermittlung.....	16
b) Carsharing und Carpooling	17
c) Ridepooling	17
d) Ridesharing und Ridematching	18
2) Zugang: Der rechtliche Rahmen im Personenbeförderungsgesetz (PBefG)..	19
III. Forschungsstand und theoretische Einordnung.....	20
1) Nutzung von Shared Mobility-Konzepten	20
2) Verortung der Politikfeldentwicklung im Prozess des Policy-Cycle.....	22
3) Akteurskonstellation im Politikfeld Verkehr.....	23
IV. Analyse: Policies zu geteilter Mobilität im Politikfeld Verkehr	24
1) POLICY STREAM: Optionen in der Programmatik zur BTW 2017.....	25
2) POLITICS STREAM: Symbolisierung und Affekt-Priming via Framing durch regierende ‚POLICY-ENTREPRENEURE‘	29
V. Fazit und Diskussion: Bisherige Policy-Entwicklung und Erwartungshaltung an die Öffnung eines <i>POLICY WINDOW</i>	32

B. Neuerungen bis September 2020: Eine Erweiterung der Policy-Analysen auf die Regierungs- und Parlamentsarbeit 2017–2020	35
I. Rückblick und Übersicht: Was ist seit der BTW 2017 (verkehrs)politisch beim Car- und Ridesharing geschehen?	35
II. Erweiterung der Analysen bis September 2020	39
1) <i>PROBLEM STREAM</i> : Stabilität der umwelt- und verkehrspolitischen Ausgangssituation – massive Veränderung der strukturellen Salienz.	39
2) <i>POLITICS STREAM</i> : Leichte Polarisierung der Macht- und Interessenkonstellation.	41
3) <i>POLICY STREAM</i> : Umgang mit dem offenen POLICY WINDOW	43
a) Situation im Anschluss an die Bundestagswahl 2017	43
b) Vorbereitung von Gesetzesnovellen in CsgG und PBefG sowie Etablierung des Elektrokleinstfahrzeugtyps im Jahr 2019	44
c) Außerparlamentarische Stellungnahmen & Lobbyarbeit	46
d) Aktuelle Situation	48
III. Schlussfolgerungen: Politisches Aktionspotenzial für eine Herausbildung von Rechtssicherheit in der Shared Mobility.	49
Literaturverzeichnis	53
Zum Autor	61

Vorwort

Die Verkehrswende: Menschliche Mobilität im Wandel, in urbanen wie ländlichen Räumen. Ob elektrisches oder automatisiertes Fahren, der technische Fortschritt scheint an der Schwelle zum Start in ein neues Zeitalter der Mobilität; gleich in mehrerer Hinsicht. Neben Elektrotechnik und Automation werden diverse Konzepte geteilter Mobilität abseits vom klassischen ÖPNV – kurz: ‚Shared Mobility‘ – erprobt und etabliert. Darin finden sich Personen in einem Fahrzeug zusammen, die gemeinsame (Teil-)Strecken zurücklegen möchten,¹ oder es wird der Besitz von Fahrzeugen geteilt,² was durch Segmentierung der Instandhaltungskosten besonders für Personen nützlich sein kann, die nicht jeden Tag auf ein eigenes Auto angewiesen sind, sondern auf unterschiedliche und wechselnde Weisen mobil sein möchten. Durch die Mobilitätsbündelung entstehen Platzeinsparungen im Verkehrsraum, die Umwelt und Infrastruktur entlasten und eine ökologische wie ökonomische Effizienzsteigerung individueller Mobilität bedeuten, die mutmaßlich und lagerunabhängig im Interesse jedweder politischer Akteur:innen³ liegen sollte. Konzepte von Carpooling und Ridesharing zeigen respektive zeigten sich jedoch bislang mit bestehender Gesetzgebung in Konflikt und dadurch als schwierig umsetzbar. Gesetzesänderungen werden als notwendig erachtet und das Thema ist auf die politische Agenda gelangt, sowohl in Ministerialberichten als auch im Rahmen von Parteiprogrammen, des Koalitionsvertrags der derzeitigen Bundesregierung oder der Verkehrsministerkonferenzen und in der Ausschussarbeit.

Der vorliegende Beitrag geht zurück auf eine Arbeit aus dem Herbst 2018 und analysiert mit inhaltsanalytischen Methoden der Sozialwissenschaften den politischen Ist-Zustand im Jahr 2018 und, in Ergänzung, bis Herbst 2020: Welche politischen Entscheidungen wurden produziert, wie gestaltet sich das Politikfeld ‚Verkehr‘ um neue Mobilitätskonzepte der Shared Mobility in Deutschland? Von zentralem Interesse ist der Prozess des politischen Agenda-Setting: Wie, und vor allem, auf welche Weise ist die Thematik auf die politische Agenda gelangt? Zur Klärung dieser und weiterer Fragen wird eine Politikfeldanalyse des Politikfelds der ‚Verkehr‘ auf Basis des Multiple Streams-Ansatzes (kurz: MSA) aus der Schule der Policy-Analyse durchgeführt (ergänzende Erläuterungen dazu im Text). Mit machtresearch- und parteidifferenztheoretischen Grundlagen werden verkehrspolitische Unterschiede zwischen den Parteien herausgearbeitet. Die Analysen deuten auf ein geöffnetes politisches Opportunitätsfenster in der Legislaturperiode 2017–2021, mit entsprechenden Veränderungspotenzialen zur legislativen Ermöglichung neuer Wege geteilter Personenbeförderung in diesem Zeitraum. Die weitere Entwicklung zumindest bis zum letzten Bearbeitungsstand im September 2020 zeugt jedoch von höchstens eingeschränkter Nutzung jenes Fensters.

1 Ridesharing, Ridematching oder Ridepooling.

2 Carsharing oder Carpooling – wenngleich oft unscharf und synonym verwendet.

3 Der Gender-Doppelpunkt wird hier als aktuell diskutierte Alternative zum Gender-Sternchen genutzt; gemeint sind stets alle, auch non-binären, Geschlechteridentifikationen. Neben der subjektiven Erhöhung der Lesbarkeit ist der Doppelpunkt inklusiver als das Sternchen, da er von Screenreadern nicht vorgelesen, sondern als Pause, in einigen Fällen mit Glottisschlag, interpretiert wird.

Vorwort

Eine überarbeitete Variante der Arbeit aus dem letzten Quartal 2018, unter anderem ergänzt um Erläuterungen des theoretischen und methodologischen Fundaments, findet sich in **Teil A**. Eine Aktualisierung erfährt die Auseinandersetzung in **Teil B** mit einer Ergänzung der Analysen um die Beschlüsse der seitdem stattgefundenen Verkehrsministerkonferenzen des Bundesrats im Zeitraum September 2017 bis September 2020, parallel zur Amtszeit des 19. Deutschen Bundestags respektive der Legislaturperiode des 24. Regierungskabinetts ‚Merkel IV‘. Ergänzend stehen die bisherigen Ergebnisse des von der Bundesregierung eingesetzten Beratungsgremiums, der Nationalen Plattform ‚Zukunft der Mobilität‘ (NPM) und den Publikationen des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Bundestags im selben Zeitraum. In einer Erweiterung der ursprünglichen Analysen werden die in diesem Rahmen entstandenen Dokumente untersucht und in das theoretische Fundament des Multiple Streams Framework eingebettet.

Aus Politik entsteht letztlich Recht – so findet dieser politikwissenschaftliche Beitrag seinen natürlichen Platz in einer Schriftenreihe zum Mobilitätsrecht.

A. Stand bis September 2018:

(Un-)Klarheiten in der Realisierung von Shared Mobility-Konzepten – Eine policy-analytische Betrachtung verkehrspolitischer Problemwahrnehmung unter Anwendung des Multiple Streams Framework.

I. Einleitung und Zusammenfassung

Neue Wege der Personenbeförderung sind ein wichtiges Element, die verstärkt expandierende menschliche Mobilität zu organisieren und einzuhegen: In der Sach- und Personenlogistik werden unter dem Stichwort ‚Platooning‘ Konzepte erprobt, den vorhandenen Verkehrsraum effizienter zu nutzen.⁴ Das Fahrrad ermöglicht mehr Personen auf engerem Raum als das wenig flächeneffiziente Kraftfahrzeug.⁵ Ein Ausbau des öffentlichen Personennah- wie -fernverkehrs kann das Verkehrsnetz im Zeichen aufkommenden Mobilitätswachstums weiter entlasten⁶ und so Mobilität insgesamt, aber auch individuell effizienter werden lassen. Zum öffentlichen Personen(nah)verkehr zählt neben Bus und Bahn auch das Taxigewerbe, das individuelle Mobilität auf Abruf gewährleistet. Neue Mobilitätsformen wie digitale Fahrtenvermittlung, Carpooling und Ridesharing oder Ridematching entstehen, die als dem Taxisektor in Konkurrenz stehend – oder als ihn ergänzend – aufgefasst werden können. Diese neuen Mobilitätsformen sehen sich insbesondere in Deutschland vor vielen Hürden, die einer Etablierung im Wege stehen. Die vorliegende Arbeit analysiert mittels politikwissenschaftlicher Theorien und Methoden das Politikfeld um diese neuen, stets *geteilten* Mobilitätsformen, untersucht bereits vorhandene Policy zum Themenfeld und zeigt mögliche Chancen in Richtung einer Etablierung neuer geteilter Mobilität mittels digitaler Fahrtenvermittlung, Carpooling oder Ridesharing in der politischen Agenda und dadurch gegebenenfalls auch zu einem späteren Zeitpunkt – rechtskonform – in der Praxis.

Dazu werden zunächst die neuen Mobilitätsformen digitale Fahrtenvermittlung, Carpooling und Ridesharing vorgestellt. Den rechtlichen Rahmen setzt bei der Personenbeförderung in Deutschland das Personenbeförderungsgesetz.⁷ Dieses und weitere relevante Gesetze werden kurz erläutert, um die rechtliche Situation darzustellen, in der sich die neuen Formen geteilter Mobilität in Deutschland befinden. Anhand politikwissenschaftlicher Theorien wird dann die Entwicklung des Politikfeldes Verkehr und, spezieller, um Shared Mobility innerhalb des Modells des Policy-Cycle dargestellt. Die Machtressourcentheorie gibt weiteren Aufschluss über die Konfiguration politischer Einflüsse. Im Analyseteil wird zentral anhand der Wahlprogrammatik der Parteien zur Bundestagswahl im September 2017 sowie des Koalitionsvertrages vom 14. März 2018 eine parteiendifferenztheoretische Perspektive eingenommen, anhand derer sich mögliche Entwicklungslinien abzeichnen lassen. Die Analyse anhand des Multiple Streams Framework ermöglicht

4 Litman, 2018: Autonomous Vehicle Implementation Predictions, S. 11.

5 Monheim, 2017: Rechtliche Hemmnisse für eine Verkehrswende, S. 31.

6 Diener & Josipovic, 2017: Veränderung des Individualverkehrs in Innenstädten, S. 363 f.

7 Kurz: PBefG.

A. Stand bis September 2018:

schließlich einen Blick über Beantwortungsmöglichkeiten der Fragen wie, warum und in welcher Gestalt die Thematik ihren Weg auf die politische Agenda gefunden hat.

Begriffserläuterung: ‚Policy‘

*Policy beschreibt die inhaltliche Ebene der Politik. Der in der Politikwissenschaft etablierte Dreiklang der Dimensionen Policy, Polity und Politics beschreibt dabei das gesamte Spektrum politischer Geschehnisse. Unter **Polity** werden Strukturen verstanden (z. B.: Wie ist die Gesetzgebung institutionalisiert?), unter **Politics** die Prozesse darin (z. B.: Auf welche Weise findet die Gesetzgebung innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens tatsächlich statt?) und unter **Policy** fallen die daraus letztlich entstandenen oder entstehenden Inhalte. Diese Inhalte können Beschlüsse, Gesetze oder Verträge ebenso sein wie Wahlprogramme oder Dokumentationen und Protokolle. Mithilfe der Methoden der Inhaltsanalyse lassen sich ebenjene Inhalte qualitativ analysieren, auswerten und untersuchen. Üblicherweise befinden sich die dokumentierten Geschehnisse innerhalb eines einzelnen Politikfelds, das in der Politikfeldanalyse untersucht werden soll; diese wiederum wird geprägt von ebenjenen Inhalten. Policies entstehen in einem zyklischen Prozess⁸ aus Problemdefinition, dem Setzen einer Agenda, Formulierung, Implementierung und Evaluierung der gesetzten Policies, gefolgt von Terminierung oder Redefinition des Problems, und damit einem Neustart des Zyklus (vgl. Abbildung 1 & 3 auf S. 22 & 51).*

Analytisches Fundament: Der Multiple Streams-Ansatz (MSA)⁹

Der Multiple Streams-Ansatz, kurz: MSA, oder auch das Multiple Streams Framework, ist ein theoretischer Erklärungsansatz aus der Politikfeldanalyse. JOHN W. KINGDON¹⁰ und, in Erweiterung, NIKOLAOS ZAHARIADIS¹¹ entwickelten den Gedanken der verschiedenen Ströme, mit denen erklärt werden kann, wie und warum bestimmte Themen auf die politische Agenda gelangen und dort zu politischen Entscheidungen führen, die letztlich zu Recht werden. Weitere Orientierung bieten RÜB¹³ sowie CAIRNEY & ZAHARIADIS¹².

Die drei Streams – Problem Stream, Politics Stream und Policy Stream – beinhalten unterschiedliche Informations- und Gedankenströme, die, wenn sie sich stark genug angleichen, ein sogenanntes Policy Window, ein Opportunitätsfenster für politische Entscheidungen, öffnen. Die sogenannten Policy-Entrepreneure, also machthabende und entscheidungsbefugte Politiker:innen, nutzen das entstandene Opportunitätsfenster zum Setzen und letztlich Umsetzen ihrer Agenden. Die vorliegende Arbeit orientiert sich in ihrem Aufbau und inhaltlich an dem Ansatz wie folgt:

8 Jann & Wegrich, 2014: Phasenmodell und Politikprozesse, S. 106; ursprünglich Lasswell, 1956: The decision process.

9 basierend auf Rüb, 2014: Multiple-Streams-Ansatz.

10 Kingdon, 1984: Agendas, Alternatives, and Public Policies.

11 Zahariadis, 1999: Ambiguity, Time and Multiple Streams.

12 Cairney & Zahariadis, 2016: Multiple Streams Approach.