



POLICY BRIEF (08/2022)

#Mobilitätsarmut

Die soziale Frage der Verkehrspolitik (Teil 1/2)

Hohe Kraftstoffpreise, Tankrabbatt und 9-Euro-Ticket haben es deutlich gemacht: Verkehrspolitik ist auch Sozialpolitik. Doch Mobilitätsarmut ist nicht nur eine Frage des Geldes. Häufig entstehen die Probleme dort, wo der öffentliche Verkehr versagt und das eigene Auto die einzige praktikable Alternative ist. In diesem Policy Brief beschreiben wir vier Formen der Mobilitätsarmut und wer besonders betroffen ist. Mit Ausblick auf den zweiten Teil der Reihe fragen wir, wie die Mobilitätswende zur Lösung beitragen kann.

Von Florian Peiseler, Matthias Runkel und Ronja Kwasniok unter Mitarbeit von Johanna Büchele

1 Mobilitätsarmut betrifft Viele und ist noch kaum erforscht

Keinen besseren Job finden, weil man kein Auto hat. Auf Vieles verzichten, weil man ein Auto hat, obwohl man es sich kaum leisten kann. Nicht das Theater besuchen, weil die Fahrt mit dem Bus zu lange dauert. Oder nicht zur Impfung gehen, weil die Fahrt dorthin zu teuer ist. Das alles verbirgt sich hinter dem Begriff der Mobilitätsarmut.

Menschen müssen mobil sein, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Wer nicht mobil ist, hat einen eingeschränkten oder gar keinen Zugang zu Arbeit, Bildung und Versorgung sowie dem kulturellen und sozialen Leben (FES 2009). Von Mobilitätsarmut Betroffene können grundlegende Bedürfnisse nicht erfüllen. Dabei besteht ein Wechselverhältnis: Eingeschränkte Mobilität kann nicht nur die Ursache, sondern auch die Folge von mangelnder Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sein – bspw. wenn jemand ohne Ausbildung so wenig verdient,

dass das Einkommen nicht für den ÖPNV reicht (Social Exclusion Unit 2003).

Mobilität ist nicht Mittel zum Zweck. Sie befähigt dazu, die eigenen Lebensziele zu verwirklichen, soziale Netzwerke aufzubauen und zu erhalten, sich weiterzubilden und vielem mehr (Daubitz 2021). Der Zugang zu Mobilität ist also eng verknüpft mit demokratischen Grundwerten, wie sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit (FES 2009). Ihn in angemessenen Umfang zu ermöglichen ist eine wichtige Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge.

Auch in Deutschland gibt es Menschen, deren Zugang zu Mobilität und dadurch zum gesellschaftlichen Leben stark eingeschränkt ist. Zusammengefasst unter dem Begriff **Mobilitätsarmut** gewinnt das Thema zunehmend an Beachtung in den aktuellen Debatten um Klimaschutzmaßnahmen und die sozial-ökologische Transformation. Bis vor Kurzem fehlte es aber an einer einheitlichen Definition.

Eine solche wurde Anfang dieses Jahres erstmalig in den laufenden politischen Verhandlungen um die Einrichtung eines Klima-Sozialfonds der EU vorgeschlagen: „**Haushalte mit einem hohen Anteil der Mobilitätsausgaben am verfügbaren Einkommen oder einer begrenzten Verfügbarkeit von erschwinglichen öffentlichen oder alternativen Verkehrsmitteln, die zur Befriedigung grundlegender sozio-ökonomischer Bedürfnisse erforderlich sind [sind mobilitätsarm]**“ (insbesondere in abgelegenen und ländlichen Gebieten).

Warum ist eine solche Definition wichtig? Das wurde zuletzt in der Diskussion um hohe Kraftstoffpreise, Tankrabbatt und 9-Euro-Ticket überdeutlich. Wer benötigt welche Entlastung, wer ist besonders betroffen und braucht

staatliche Hilfe? Wie kann der Staat diese Gruppen gezielt unterstützen? Welche Maßnahmen sind wirkungsvoll? Nur mit einer wissenschaftlich fundierten Definition und einem besseren Verständnis kann Politik zielgerichtete Maßnahmen für eine soziale Mobilitätswende ergreifen.

Gegenüber dem politischen Vorschlag wird Mobilitätsarmut in der Fachliteratur allerdings noch sehr viel weiter und nicht immer einheitlich definiert (siehe bspw. Lucas u. a. 2016; Stark 2017).

Mit diesem Policy Brief wollen wir auf die verschiedenen Ausprägungen und Aspekte von Mobilitätsarmut aufmerksam machen und zu einer differenzierten öffentlichen und politischen Diskussion des Themas beitragen.

2 Formen von Mobilitätsarmut: Auf dem Land ist das „zu wenig“ ein Problem, in der Stadt das „zu viel“

In einer etwas abstrakteren Weise können wir Mobilitätsarmut als Einschränkung der Möglichkeiten für Ortsveränderungen beschreiben, die zu einer beschränkten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben führt (Nobis/Kuhnimhof 2018). Im Folgenden gehen wir näher auf verschiedene

Formen von Mobilitätsarmut ein: Verkehrsarmut, Erschwinglichkeit, Erreichbarkeitsarmut und Belastung durch negative Externalitäten. Dabei bestehen Überschneidungen und Wechselwirkungen zwischen den vier Formen (Mattioli 2021a).

Verkehrsarmut: kein Bus weit und breit

Die wohl bekannteste Form der Mobilitätsarmut ist die sogenannte **Verkehrsarmut**. Davon sind Menschen betroffen, die keinen hinreichenden Zugang zu Verkehrsoptionen, wie ÖPNV oder Pkw, haben (Lucas u. a. 2016; Mattioli 2021a). Die Straßeninfrastruktur in Deutschland ist weitgehend gut ausgebaut und zugänglich. Auf das ÖPNV-Angebot trifft diese Aussage vielerorts nicht zu. Laut einer Fahrplanauswertung von Agora Verkehrswende (ÖV-Atlas 2021) haben zwei Drittel der Bevölkerung in Deutschland keinen Zugang zu einem ausreichenden ÖPNV-Angebot. Für rund ein Viertel der Bevölkerung ist das ÖPNV-Angebot ungenügend.¹

Das ÖPNV-Angebot in Deutschland ist für ein Viertel der Bevölkerung ungenügend.

Dabei ist ein klares **Stadt-Land-Gefälle** erkennbar: In Metropolen, wie Berlin, aber auch in kleineren deutschen Großstädten, wie Heidelberg oder Bonn, fahren Busse und Bahnen flächendeckend eng getaktet. In dünn besiedelten ländlichen Gebieten ist der ÖPNV meist keine Alternative zum Pkw und dient häufig nur dem Schulverkehr. Dieses Gefälle bestätigen weitere Studien. Laut BBSR (2018) bspw. sind in dünn besiedelten ländlichen Gebieten rund 40 % der dort Lebenden nicht ausreichend mit öffentlichen Verkehrsmitteln versorgt.

Die Angebotsqualität des ÖPNV hängt darüber hinaus mit der **sozio-ökonomischen Lage** eines Gebiets zusammen. Ein schwaches Angebot an Bussen und Bahnen geht oft einher mit niedrigerem Einkommen, Bildung und Gesundheit sowie weiteren sozio-ökonomischen Indikatoren in der Region (Agora Verkehrswende 2021). Dabei sind gerade Menschen mit geringem Einkommen und eingeschränkter Gesundheit oft auf den ÖPNV angewiesen.

Das laufende Forschungsprojekt MobileInclusion wirft einen differenzierteren Blick auf die Metropolen Berlin und Hamburg samt derer ländlicheren Randbezirke. Auch

¹ „Ausreichend“ bedeutet hierbei mindestens 500 Bus- oder Bahnfahrten pro Tag und Quadratkilometer. Was ausreichend ist, kann unterschiedlich definiert werden. Der ÖV-Atlas gibt bspw. auch das ÖPNV-Angebot je

Einwohner*in oder bebauter Fläche an. In BBSR (2018) bspw. gilt das ÖPNV-Angebot bei mindestens 20 Abfahrten pro Tag und Haltestelle in fußläufiger Distanz (zwischen 600 und 1200m) als ausreichend.

darin werden das Stadt-Land-Gefälle und die Rolle der sozio-ökonomischen Lage bestätigt.²

Die **Verkehrsarmut**, also das unzureichende Angebot an öffentlichen und alternativen Verkehrsoptionen (neben ÖPNV bspw. auch Radinfrastruktur), **führt** viele Menschen **in** eine **Autoabhängigkeit**. Ohne den eigenen Pkw können sie Alltagsziele, wie den Arbeitsplatz, Einkaufsmöglichkeiten wie auch medizinische Versorgung und Freizeitangebote schwer oder gar nicht erreichen. Laut der Umfrage „Mobilität in Deutschland“ (MiD) des BMDV besaßen im Jahr 2017 knapp 80 % der insgesamt 41 Millionen Privathaushalte mindestens einen Pkw. Dies gilt für 90 % der Haushalte in ländlichen Gebieten und für knapp 60 % in Metropolen (Nobis und Kuhnimhof 2018). Neben der

Wohnlage hängt der Pkw-Besitz mit dem Einkommen eines Haushalts zusammen: Arme haben öfter kein Auto als Reiche (Mattioli 2021a). Der häufigste Grund sind die Kosten. Diese sind für knapp ein Drittel der Menschen ohne Pkw zu hoch. Bei Haushalten mit sehr geringer Kaufkraft sind sie es sogar für knapp die Hälfte (Nobis und Kuhnimhof 2018). Weitere Gründe für den Verzicht auf den Pkw-Besitz reichen von Gesundheit und Alter hin zum bewussten Verzicht oder fehlendem Bedarf.

Es stellt sich also die Frage, ob der Staat beim Thema Verkehrsarmut seine Daseinsvorsorgepflicht grundlegend verletzt. Dabei könnte er mit einer besseren Verkehrspolitik die sozial- und klimapolitischen Probleme gleichzeitig adressieren. Darauf gehen wir später noch näher ein.

Erschwinglichkeit: kein Geld für das Viererticket

Mobilität kostet Geld und ist daher auch eine Frage der **Erschwinglichkeit**. Reicht das verfügbare Einkommen nicht für einen Pkw oder den Fahrschein, können Menschen sich ein hinreichendes Maß an Mobilität nicht leisten und sind von Mobilitätsarmut betroffen (Lucas u. a. 2016; Mattioli 2021a). Ca. 16 % der deutschen Bevölkerung fallen in die Gruppe der Geringverdienenden.³ Innerhalb dieser Gruppe konnten sich vor der Corona-Pandemie 24 % keinen eigenen Pkw leisten.⁴ **Im Jahr 2014 war für 10 % der Menschen mit geringem Einkommen auch die regelmäßige Nutzung des ÖPNV zu teuer.**⁵

24 % der Menschen mit geringem Einkommen können sich einen eigenen Pkw nicht leisten. Für 10 % ist auch der ÖPNV zu teuer.

Das ist einerseits eine **Frage des verfügbaren Einkommens**. Andererseits aber auch eine **Frage der Kosten der verfügbaren Verkehrsmittel**. Aufgrund von beruflichen oder privaten Abhängigkeiten sind viele Menschen auf Verkehrsmittel angewiesen, die gemessen am verfügbaren Einkommen eigentlich zu teuer sind (Lucas u. a. 2016; Mattioli 2021a). Das ist häufig die Folge fehlender Alternativen (Verkehrsarmut). Gerade in ländlichen Gebieten mit mangelndem ÖPNV-Angebot sind Menschen oft betroffen und kaufen sich – trotz eigentlich zu hoher Kosten – ein Auto (Mattioli 2017).

Besonders belastend wird es für einkommensschwache Menschen in Situationen wie der aktuellen: Wenn gleichzeitig Sprit-, Energie- und Lebensmittelpreise steigen, müssen sie an kritischen Stellen auf Wesentliches verzichten, um mobil bleiben zu können. Mattioli u. a. (2018) zeigen am Beispiel von Großbritannien, dass Haushalte mit niedrigen Einkommen und relativ hohen Pkw-Kosten nicht einfach weniger Auto fahren, wenn die Kraftstoffpreise steigen. Ihre Nachfrage ist recht unelastisch, weil Alternativen zum Auto fehlen. **Betroffene sparen daher an Dingen des täglichen Bedarfs, wie Lebensmittel, Kleidung oder Heizenergie** (Mattioli 2017; Rozynek u. a. 2022). Diese Erkenntnisse lassen sich vermutlich auch auf

² Siehe <https://mobileinclusion.projects.tu-berlin.de/mi/material/>.

³ Das bedeutet an dieser Stelle weniger als 60 % des medianen Äquivalenzeinkommens. Dieses wiederum bedeutet: Welches Einkommen wäre nötig, um jedem einzelnen Haushaltsmitglied erwachsen und alleinlebend den gleichen Lebensstandard zu ermöglichen, wie innerhalb der Haushaltsgemeinschaft? Siehe <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61785/ausgewaehlte->

[armutsgefaehrderung/](https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/private-haushalte-einkommen-und-konsum/329926/armutsgefaehrderung/) und <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/private-haushalte-einkommen-und-konsum/329926/armutsgefaehrderung/>.

⁴ Siehe https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_MDDU05_custom_1365725/default/table?lang=de.

⁵ Siehe https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_md513a&lang=de.

Deutschland übertragen, vor allem auf Regionen, in denen das ÖPNV-Angebot schwach ist.

Das Problem der Erschwinglichkeit geht mit dem der Verkehrsarmut häufig Hand in Hand. Einkommensschwache Haushalte benötigen günstigen Wohnraum. Dieser ist oft weniger zentral gelegen und schlechter angebunden. Das schränkt die Mobilität der Betroffenen weiter ein und kann sie in die Autoabhängigkeit drängen (Sterzer 2017). Das wiederum wirkt sich negativ auf die Lebensqualität aus und erschwert die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (FES 2009).

Auch die Kosten für die ÖPNV-Nutzung stellen für Einkommensschwache eine finanzielle Herausforderung dar (Daubitz 2016; Rozynek u. a. 2022). Knapp 10 % der Menschen mit geringem Einkommen konnten sich im Jahr 2014 die regelmäßige Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln nicht leisten. Damit belegt Deutschland im EU-Vergleich einen der letzten Plätze vor Ungarn, Bulgarien und Rumänien.⁶ Verstärkt wird dieser negative Trend durch die stark gestiegenen Ticketpreise im ÖPNV – ohne Aussicht auf eine Trendwende. **Die Ticketpreise stiegen von 2000 bis 2018 um 79 % und damit deutlich stärker als die Kosten für den Kauf und den Unterhalt von Pkw** (36 % gemäß UBA 2020; Daubitz 2021).

Sozialtickets, die in vielen Städten und Kommunen für Menschen mit geringen Einkommen angeboten werden, helfen nicht immer. **Mancherorts liegen selbst die vergünstigten Ticketpreise über dem Budget, das beim**

Erreichbarkeitsarmut: kein Supermarkt vor Ort

Eine weitere Form von Mobilitätsarmut ist die **Erreichbarkeitsarmut**. Von ihr ist betroffen, wer grundlegende Bedürfnisse nicht befriedigen oder am gesellschaftlichen Leben teilhaben haben, weil die Ziele (z. B. das Krankenhaus) nicht zu angemessenen Kosten oder in einer vertretbaren Zeit und Weise erreichbar sind (Lucas u. a. 2016; Mattioli 2021a).

Ob ein Ziel erreichbar ist oder nicht, hängt dabei von mehreren Faktoren ab: Gibt es entsprechende Verkehrsangebote oder nicht (Verkehrsarmut)? Sind sie bezahlbar (Erschwinglichkeit)? Hier ist jedoch zentral, ob die Verkehrsmittel als zuverlässig und sicher betrachtet werden – nicht nur bezüglich potenzieller Unfälle. Und ob das Angebot barrierefrei ist und wichtige Versorgungseinrichtungen

Arbeitslosengeld II für Verkehr und Mobilität vorgesehen ist (Schwerdtfeger 2019). Im Jahr 2020 betrug der entsprechende Hartz-IV-Regelsatz monatlich 35 Euro. In Hamburg bspw. konnte man sich damit eine der beiden Monatskarten leisten: die ermäßigte Zwei-Zonen-Karte für 34,70 Euro oder für 31,20 Euro den Tarifbereich AB für den zentraleren Teil der Stadt, beschränkt auf die Zeiten außerhalb des Berufsverkehrs.⁷ Beide Tickets bringen starke Einschränkungen mit sich und das Restbudget ist klein für zusätzliche Einzeltickets. Für Gelegenheitsnutzende ist das Sozialticket nicht hilfreich, da es meist nur in Form von Monats- oder Jahreskarten angeboten wird (Schwerdtfeger 2019). So kaufen viele Betroffene, obwohl sie einen Anspruch darauf haben, keine Sozialtickets, sondern regulär teure Einzelfahrscheine, gehen zu Fuß, fahren mit dem Fahrrad oder vermeiden längere Strecken komplett (Daubitz 2016; Mattioli 2021b, Folie 9).

Manche Menschen, die sich kein ÖPNV-Ticket leisten können, sehen sich gezwungen ohne gültigen Fahrschein zu fahren – auch wenn sie es selbst prinzipiell ablehnen und als unfair empfinden (Daubitz 2016; Schwerdtfeger 2019). Ihnen droht ein Bußgeld von 60 Euro oder eine Ersatzfreiheitsstrafe. Wer das Bußgeld sogleich nicht bezahlen kann, muss sich für die Freiheitsstrafe⁸ entscheiden – trotz aller gesellschaftlicher Konsequenzen (Schwerdtfeger 2019). Besonders betroffen davon sind Familien mit geringem Einkommen und Kindern und Alleinerziehende (Rozynek u. a. 2022).⁹

und Dienstleistungen in einer zumutbaren Entfernung liegen (Social Exclusion Unit 2003; Stark 2017).

Inwiefern Menschen von Erreichbarkeitsarmut betroffen sind, hängt stark von der Struktur um deren Wohnort herum ab, aber auch von den Lebensumständen (Social Exclusion Unit 2003): Sind sie bspw. einkommensschwach und haben Kinder? Sind sie alt? Haben sie eine Behinderung? Verfügen sie über einen Pkw?

Aus dem laufenden Forschungsprojekt MobileInclusion geht hervor, dass bspw. in Hamburg 83 % der Hartz-IV-Empfänger alle Ziele des täglichen Bedarfs, wie Lebensmitteleinzelhandel, Ärzt*innen und Apotheken, mit einem Kurzstreckenticket für 1,70 Euro pro Fahrt – dem

⁶ Siehe https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdes13a&lang=de. Für Details zum Äquivalenzeinkommen, siehe Fn. 4.

⁷ Siehe <https://mobileinclusion.projects.tu-berlin.de/mi/material/>.

⁸ Siehe <https://taz.de/Haftstrafen-fuer-Schwarzfahren/!5529577/>.

⁹ Genaue Zahlen dazu, wie viele Menschen in Deutschland wegen Fahren ohne Ticket im Gefängnis sind, gibt es nicht (siehe https://netzpolitik.org/2022/datenluecke-wie-viele-menschen-sitzen-wegen-fahren-ohne-ticket-im-gefaengnis/?utm_source=pocket-newtab-global-de-DE).

günstigsten Ticket – erreichen können.¹⁰ Bei weiteren relevanten Zielen, wie Lebensmitteltafeln und Krankenhäusern, sind es lediglich 4 %.¹¹ Zur Erinnerung: Das Budget für Mobilität laut Hartz-IV-Regelsatz beträgt momentan monatlich 35 Euro.

Fehlende Barrierefreiheit erschwert Senior*innen und Menschen mit Behinderung die ÖPNV-Nutzung und macht diese schlimmstenfalls unmöglich. Fahrzeiten verlängern sich oder sie müssen auf teurere Alternativen, wie bspw. ein Taxi, ausweichen. Ähnlich sieht es für Menschen aus, die bspw. mit Kinderwägen oder Einkaufstrolleys unterwegs sind. Bis Anfang 2022 sollte der ÖPNV laut Personenbeförderungsgesetz vollständig barrierefrei sein. Und auch die Koalitionsverträge der letzten drei Bundesregierungen sehen eine „Förderung der barrierefreien Mobilität“ vor. Jedoch ist der ÖPNV nach wie vor vielerorts nicht barrierefrei. **In Berlin bspw. waren im Juni 2022 knapp 20 % der U-Bahnhöfe und knapp 5 % der S-Bahnhöfe nur über Stufen erreichbar.**¹² Zudem sind regelmäßig viele der existierenden Aufzüge defekt.¹³ Auch durch solche Barrieren kann eine Abhängigkeit vom Pkw entstehen – ob vom eigenen oder über das soziale Netzwerk und ob man selbst fährt oder gefahren werden muss.

Außerhalb der Städte sind Busse und Bahnen oft nicht attraktiv, weil die Fahrt mit dem Pkw meist schneller ist (BBSR 2018). Für Menschen, die keinen Pkw besitzen oder fahren können, ist es vor allem in ländlichen Gebieten mit schwachem ÖPNV-Angebot schwierig, wichtige Ziele (überhaupt) zu erreichen. **Gleichzeitig ziehen sich zentrale Versorgungseinrichtungen, wie der Lebensmittel Einzelhandel oder Post- und Bankfilialen, seit Jahrzehnten vermehrt aus ländlichen Gebieten zurück** (BMUB 2014). Grundversorgungseinrichtungen in erreichbarer Nähe fehlen deshalb zwar nicht flächendeckend. Es gibt jedoch deutliche Unterschiede zwischen Stadt und Land (Küpper/Steinführer 2020). Das zeigt auch eine Erreichbarkeitsanalyse des Thünen-Instituts:

Mehr als die Hälfte der ländlichen Bevölkerung kann fußläufig keinen Supermarkt erreichen. Dabei wird eine maximale Distanz von 1.000 Metern zugrunde gelegt. Gleiches gilt hingegen nur für ein Viertel der städtischen Bevölkerung (Kokorsch/Küpper 2019). Laut der Studie gilt für Stadt und Land auch, dass eine schlechte sozio-ökonomische Lage mit schlechterer Erreichbarkeit einhergeht.

Mehr als die Hälfte der ländlichen Bevölkerung kann fußläufig keinen Supermarkt erreichen.

Werden die Wege weiter und nehmen – unabhängig vom Verkehrsmittel – mehr Zeit in Anspruch, kann sich Erreichbarkeitsarmut in **verkehrsbezogener Zeitarmut** ausdrücken. Die Betroffenen verlieren bspw. auf dem Weg zur Arbeit oder zum Einkaufen so viel Zeit, dass sie andere wichtige Aktivitäten vernachlässigen (Mattioli 2021a). Die Vernachlässigung von Familie, Freunden und eigener Freizeitgestaltung kann soziale, aber auch gesundheitliche Folgen haben – nicht zuletzt durch Stress. Kinder und Jugendliche in ländlichen Gebieten leiden mitunter an langen Fahrtzeiten zur Schule (Daubitz 2016). In strukturschwachen Regionen sind die Pendeldistanzen meist länger (BMI 2019), doch auch in Metropolen mit gut ausgebautem ÖPNV-Netz können Menschen von Zeitarmut betroffen sein (Mattioli 2014). Ebenso kann sie Personengruppen treffen, die sonst nicht vom Ausschluss vom gesellschaftlichen Leben gefährdet sind, wie bspw. hoch qualifizierte vollzeitarbeitende Männer (Mattioli 2021a).

¹⁰ Das Budget für Mobilität im Hartz-IV-Regelsatz reicht nur für eingeschränkte Monatskarten aus, weshalb sich viele Empfangende für Einzelfahrscheine entscheiden.

¹¹ Siehe <https://mobileinclusion.projects.tu-berlin.de/mi/>.

¹² Siehe <https://www.klimareporter.de/verkehr/das-maerchen-vom-barrierefreien-oepnv>.

¹³ Siehe bspw. <http://brokenlifts.org/>.

Belastung durch negative Externalitäten: Feinstaub, Lärm, Gefahrenzone

Die letzte hier betrachtete Form von Mobilitätsarmut drückt sich in den **Belastungen durch negative Externalitäten des Verkehrs** aus. Im Gegensatz zu den zuvor beschriebenen Formen wird dabei nicht die Verteilung der Vorteile von Mobilität, sondern die der Nachteile betrachtet (Mattioli 2021a). Das sind einerseits die unmittelbar auf den Verkehr zurückzuführenden negativen Externalitäten: z. B. **Krankheiten infolge von Luft- und Lärmverschmutzungen oder Verletzungen und Todesfälle durch Verkehrsunfälle**. Unfälle verursachten im Jahr 2017 externe Kosten in Höhe von 61 Mrd. Euro und machen mit knapp 40 % den größten Anteil der Gesamtkosten in Höhe von 149 Mrd. Euro in Deutschland aus (Infras 2019).¹⁴

Andererseits werden auch indirekte Externalitäten des Verkehrs miteinbezogen. So kann bspw. die Umsetzung von Verkehrsinfrastrukturprojekten zu großen Unannehmlichkeiten führen bei Menschen, die in der Umgebung leben, oder gar den Verlust ihres Wohnorts bedeuten (Lucas u. a. 2016).

Grundsätzlich können alle Teile der Gesellschaft von den Belastungen betroffen sein (Mattioli 2021a). Jedoch sind insbesondere solche Gruppen häufiger betroffen oder einem höheren Risiko ausgesetzt, die bereits gesellschaftlich benachteiligt sind. Gleichzeitig können sie aufgrund der bestehenden Nachteile den zusätzlichen Belastungen schlechter oder gar nicht ausweichen (Daubitz 2021; UBA 2020). **Verschiedene Studien zeigen, dass Menschen mit geringerem Einkommen mehr Luftverschmutzung und Verkehrslärm ausgesetzt sind**. Aufgrund der günstigeren Mieten leben sie sehr viel häufiger an viel befahrenen Straßen als Reichere (RKI 2013; UBA 2009). Laut einer Fallstudie aus Dortmund ist die Luft in Stadtgebieten, in

denen besonders viele sozial benachteiligte Menschen leben, stärker mit Stickoxiden und Feinstaub belastet (Flacke u. a. 2016). Die Belastungen scheinen also ungerecht verteilt zu sein. Gleichzeitig tragen die am stärksten betroffenen tendenziell am wenigsten zur Belastung bei.

Auch Verkehrsunfälle sind ungleich verteilt. Im Jahr 2019 wurde in Deutschland durchschnittlich alle 19 Minuten ein Kind im Alter von unter 15 Jahren bei einem Verkehrsunfall verletzt oder gar getötet. Das entspricht 28.005 Kindern in nur einem Jahr bzw. 7 % aller Opfer von Verkehrsunfällen (Statistisches Bundesamt 2020).¹⁵

Dadurch entsteht eine Doppelbelastung: Ärmere oder Kinder und Jugendliche sind nicht nur öfters in ihrer Mobilität eingeschränkt. Sie leiden auch stärker unter den negativen Folgen des Verkehrs.¹⁶ Das Verursacherprinzip wird dabei verletzt: Die Kosten der Belastungen durch den Verkehr werden nicht primär von den Verursachenden getragen, sondern zu einem großen Teil von der Allgemeinheit. Laut Berechnungen von Gössling u. a. (2022) liegen die **externen Kosten je nach Größe zwischen 4.700 und 5.300 Euro pro Pkw und Jahr**.



Ein Pkw verursacht externe Kosten in Höhe von rund 5.000 Euro pro Jahr.

¹⁴ Infras rechnet die unmittelbaren negativen Externalitäten des Verkehrs in der zugrundeliegenden Studie anhand verschiedener Kostensätze in monetäre Kosten um. Diese basieren größtenteils auf der Methodenkonvention 3.0 des UBA. Darin sind jedoch keine Unfall- und Lärmkosten enthalten. Deshalb greift Infras dafür auf das „Handbook on the external costs of transport“ der Europäischen Kommission zurück.

¹⁵ 37,2 % der betroffenen Kinder saßen dabei in einem Pkw, 34,4 % auf einem Fahrrad und 21,6 % waren zu Fuß unterwegs.

Davon verloren mit 40 % die meisten zu Fuß ihr Leben. Im Pkw starben 38,2 %, und 12,7 % als Radfahrende.

¹⁶ Siehe <https://mobileinclusion.projects.tu-berlin.de/mi/material/>.

3 Zwischenfazit

Mobilitätsarmut tritt im Wesentlichen in **vier Formen** auf – häufig in Kombination:

 Verkehrsarmut	 Geringe Erschwinglichkeit
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schlechte ÖPNV-Anbindung/Taktung ▪ Unsichere Radinfrastruktur ▪ Autoabhängigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ geringes Einkommen ▪ Hohe ÖPNV-Kosten ▪ Zu wenig finanzielle Hilfe
 Erreichbarkeitsarmut	 Ungerechte Belastung durch Externalitäten
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wenig Versorgung vor Ort ▪ Lange Fahrtzeiten ▪ Mangelnde Barrierefreiheit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Luftverschmutzung ▪ Straßenlärm ▪ Verkehrsunfälle ▪ Klimakosten

Probleme gibt es vor allem dort, wo **der Staat** versagt. Der Mangel an Infrastruktur – für Verkehr wie auch sozial – und erschwinglichen Mobilitätsangeboten treibt Menschen in Mobilitätsarmut.

Die nicht erfüllte Daseinsvorsorgepflicht bringt zudem einen **großen Teil der deutschen Bevölkerung in eine Pkw-Abhängigkeit** (siehe Infobox). Das ist insbesondere für einkommensschwache Menschen ein Problem. Sie müssen entweder ihre Mobilität einschränken oder für das Auto in anderen Lebensbereichen einsparen. Beides geht mit einem Verlust an Lebensqualität einher. Hinzu kommen die hohen externen Kosten des Pkw-Verkehrs.

Trotz Abhängigkeit hat der Besitz eines Pkws einen starken Einfluss darauf, wie „mobilitätsarm“ Menschen sich letztlich fühlen. Hat man ein Auto, scheint ein mangelndes ÖPNV-Angebot nicht so schlimm. Wird der ÖPNV als unständig, unflexibel und zeitaufwändig wahrgenommen, verlassen sich auch Menschen in den Städten lieber auf ihr eigenes Auto. Dadurch entsteht der Eindruck, dass Mobilitätsarmut für viele kein Problem darstellt. Aber auch für sie ist die Freiheit bezüglich der Verkehrsmittelwahl oft nicht gegeben (VCÖ 2018).

Infobox: Pkw-Abhängigkeit

Mobilitätsarmut ist eng mit Pkw-Abhängigkeit verbunden (Mattioli 2021a; Stark 2017). Wegen starker sozialer und räumlicher Pfadabhängigkeiten spielt das Auto nach wie vor eine enorm wichtige Rolle in unserer Gesellschaft (Stark 2017). Menschen sind aufgrund mangelnder alternativer Verkehrsangebote auf den Pkw angewiesen (Mattioli u. a. 2016). Viele sind gezwungen, ein Auto zu halten, auch wenn sie es sich eigentlich nicht leisten können.

Laut einer Studie betraf dies im Jahr 2012 ca. 5 % der gesamten deutschen Haushalte. Betrachtet man nur die 20 % der Haushalte mit den geringsten Einkommen, verdoppelt sich sogar die Zahl der Betroffenen. In ländlichen

Gebieten war der Anteil mit 7 % deutlich höher als in städtischen Gebieten (Mattioli 2017).

Im globalen Norden führten verschiedene Entwicklungen zu Pkw-Abhängigkeit: bspw. die steigende wirtschaftliche Bedeutung der Autoindustrie, der rapide Straßennetzausbau, städtische Zersiedlung oder die Entstehung einer Konsumkultur um das Auto herum (Mattioli 2021a). Je mehr Raum autogerecht gestaltet wird und je mehr Menschen ein Auto nutzen, desto notwendiger wird das Auto als Verkehrsmittel. Und ohne Auto wird gesellschaftliche Teilhabe immer schwieriger (Stark 2017).

4 Wie können wir Mobilitätsarmut lindern?

Die Mobilitätswende ist notwendig, um Klimaneutralität beim Verkehr erreichen zu können. Die reine Umstellung auf klimaneutrale Antriebe wird nicht ausreichen. **Das Ziel ist jedoch nicht weniger Mobilität. Menschen sollen – entgegen ihren bisherigen Gewohnheiten – verschiedene Verkehrsmittel für verschiedene Mobilitätsbedarfe nutzen.** Darunter fallen die bisherigen, wie ÖPNV und das Fahrrad, aber auch zukünftige, noch in der Entwicklung stehende, wie z.B. autonom fahrende Mobility-on-Demand-Angebote. So können wir effizienter, klima- und umweltfreundlicher mobil sein und gleichzeitig das Verkehrsaufkommen reduzieren (Agora Verkehrswende 2017).

Wird die Mobilitätswende sozial ausgestaltet, kann sie auch das Ausmaß und die Betroffenheit von Mobilitätsarmut lindern. **Mobilität sollte neben Effizienz, Klima- und Umweltfreundlichkeit auch daran gemessen werden, wie viel gesellschaftliche Teilhabe sie den Menschen ermöglicht.**¹⁷ Dabei ist es besonders wichtig, die unterschiedlichen Bedürfnisse in unserer vielfältigen Gesellschaft zu berücksichtigen und Strukturen abzubauen, die Ungerechtigkeiten fördern. So kann Mobilität weitaus mehr als nur den reinen Ortswechsel bewirken: sie kann die Menschen befähigen, ein gutes Leben zu führen (Daubitz 2021; Stark 2017).

Verschiedene Bündnisse und Parteien, die für eine soziale Mobilitätswende stehen, sehen die Gewährleistung von Mobilität aller Menschen als Daseinsvorsorgepflicht des Staats.¹⁸ Auch Forderungen nach mehr Gerechtigkeit bei der Mobilität sind zentral. Sie reichen von der gerechten Verteilung des öffentlichen Raums bis hin zur Gleichberechtigung aller, die am Verkehr teilnehmen.¹⁹ Neben Klima und Umwelt steht auch die Gesundheit der Menschen im Vordergrund. Gefordert werden bspw. die Reduktion von THG-, Schadstoff- und Lärmemissionen sowie die „Vision Zero“, d.h. dass möglichst niemand mehr durch einen Verkehrsunfall stirbt (Bündnis sozialverträgliche Mobilitätswende 2021).

Eine soziale Mobilitätswende hilft besonders den Ärmern.²⁰ Wie wir dargelegt haben, sollte der Fokus jedoch nicht nur auf der finanziellen Lage der Menschen liegen, wenn es um die Linderung von Mobilitätsarmut geht. Auch der Blick auf den Wohnort ist nicht ausreichend. Ein breiteres Verständnis des Problems und eine bessere Datenlage sind notwendig, um wirkungsvolle politische Maßnahmen zu entwickeln.

In einem zweiten Policy Brief stellen wir mögliche Maßnahmen zur Linderung von Mobilitätsarmut ausführlicher dar. Dabei betrachten wir insbesondere öffentliche Investitionen und den fiskalischen Rahmen sowie die Wirkung von Preisen, die negative Externalitäten beinhalten.

¹⁷ Siehe <https://mobileinclusion.projects.tu-berlin.de/mi/gesundheit-mobilitaet/#marker-436-2>.

¹⁸ Siehe bspw. <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/verkehr/29448.html> und <https://www.linksfraktion.de/themen/positionspapiere/detail/die-verkehrswende-ist-eine-soziale-frage/>.

¹⁹ Siehe bspw. <https://www.gruene.de/themen/verkehrspolitik> und https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/fraktionsbeschluss_mobilitaetswende-schaffen_20210608.pdf.

²⁰ Siehe <https://mobileinclusion.projects.tu-berlin.de/mi/gesundheit-mobilitaet/#marker-436-2>.

LITERATURVERZEICHNIS

- Agora Verkehrswende (2017): Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern. Abrufbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/12_Thesen/Agora-Verkehrswende-12-Thesen_WEB.pdf
- Agora Verkehrswende (2021): ÖV-Atlas Deutschland. Abrufbar unter: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/oev-atlas-deutschland>
- BBSR (2018): Verkehrsbild Deutschland. Abrufbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2018/ak-08-2018-dl.pdf?blob=publicationFile&v=1>
- BMI (2019): Pendeldistanzen und Pendlerverflechtungen. Abrufbar unter: <https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Karten/Wie-wir-uns-bewegen/100-Pendeldistanzen-Pendlerverflechtungen.html>
- BMUB (2014): Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Impulse für die Praxis. Abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/sicherung-der-nahversorgung-in-laendlichen-raeumen.pdf?blob=publicationFile&v=1>
- Bündnis sozialverträgliche Mobilitätswende (2021): Wie wir das Klima schützen und eine sozial gerechte Mobilitätswende umsetzen können. Abrufbar unter: https://www.nabu.de/imperia/md/nabu/images/umwelt/verkehr/broschuere_buendnis_sozialvertraegliche_mobilitaetswende.pdf
- Daubitz, S. (2016): Mobilitätsarmut: Die Bedeutung der sozialen Frage im Forschungs- und Politikfeld Verkehr. In: Schwedes, O. u. a. (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden. S. 433–447. Abrufbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-04693-4_20
- Daubitz, S. (2021): Teilhabe und Öffentliche Mobilität: Die Rolle der Politik. In: Schwedes, O. (Hg.): Öffentliche Mobilität – Voraussetzungen für eine menschengerechte Verkehrsplanung. Berlin. S. 77–100. Abrufbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-32106-2_4
- FES (2009): Teilhabe zu ermöglichen bedeutet Mobilität zu ermöglichen. Abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/O6482.pdf>
- Flacke, J., Schüle, S. A., Köckler, H., Bolte, G. (2016): Mapping Environmental Inequalities Relevant for Health for Informing Urban Planning Interventions—A Case Study in the City of Dortmund, Germany. In: International Journal of Environmental Research and Public Health. Jg. 13, Nr. 7. S. 711. Abrufbar unter: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4962252/>
- Gössling, S., Kees, J., Litman, T. (2022): The lifetime cost of driving a car. In: Ecological Economics. Volume 194, April 2022. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107335>
- Infras (2019): Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland: Straßen-, Schienen-, Luft- und Binnenschiffverkehr 2017. Abrufbar unter: <https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2019/08/190826-infras-studie-externe-kosten-verkehr.pdf>
- Kokorsch, M., Küpper, P. (2019): Trends der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Abrufbar unter: https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_126.pdf
- Küpper, P., Steinführer, A. (2020): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Abrufbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/laendliche-raeume-343/312697/daseinsvorsorge-in-laendlichen-raeumen/>
- Lucas, K., Verlinghieri, E., Mattioli, G., Guzman, A. (2016): Transport poverty and its adverse social consequences. In: Transport. Jg. 169, Nr. TR6. S. 353–365. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1680/jtran.15.00073>

- Mattioli, G. (2014): Where Sustainable Transport and Social Exclusion Meet: Households Without Cars and Car Dependence in Great Britain. In: Journal of Environmental Policy & Planning. Jg. 16, Nr. 3. S. 379–400. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.858592>
- Mattioli, G., Anable, J., Vrotsou, K. (2016): Car dependent practices: Findings from a sequence pattern mining study of UK time use data. Abrufbar unter: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0965856416303470>
- Mattioli, G. (2017): 'Forced Car Ownership' in the UK and Germany: Socio-Spatial Patterns and Potential Economic Stress Impacts. In: Social Inclusion. Jg. 5, Nr. 4. S. 147–160. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.17645/si.v5i4.1081>
- Mattioli, G., Wadud, Z., Lucas, K. (2018): Vulnerability to fuel price increases in the UK: A household level analysis. In: Transportation Research Part A: Policy and Practice. Jg. 113, S. 227–242. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2018.04.002>
- Mattioli, G. (2021a): Chapter Four - Transport poverty and car dependence: A European perspective. In: Pereira, R. H. M., Boisjoly, G. (Hg.): Advances in Transport Policy and Planning. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1016/bs.atpp.2021.06.004>
- Mattioli, G. (2021b): Transport-related inequalities in the sustainable transition debate. Berlin. Abrufbar unter: https://foes.de/fileadmin/content/Veranstaltungen/2021/2021-10-07_Mattioli_Transport-Inequalities.pdf
- Nobis, C., Kuhnimhof, T. (2018): Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht. Abrufbar unter: http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Ergebnisbericht.pdf
- RKI (2013): Soziale Ungleichheit von Lärmbelastigung und Straßenverkehrsbelastung. Abrufbar unter: <https://edoc.rki.de/handle/176904/1492>
- Rozynek, C., Schwerdtfeger, S., Lanzendorf, M. (2022): The influence of limited financial resources on daily travel practices. A case study of low-income households with children in the Hanover Region (Germany). In: Journal of Transport Geography. Jg. 100, S. 103329. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2022.103329>
- Schwerdtfeger, S. (2019): Fahren ohne (gültigen) Fahrschein. Abrufbar unter: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-26064-4>
- Social Exclusion Unit (2003): Making the Connections: Final Report on Transport and Social Exclusion. Abrufbar unter: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---invest/documents/publication/wcms_asist_8210.pdf
- Stark, K. (2017): Mobilitätsarmut in der sozialwissenschaftlichen Debatte. In: Energie und soziale Ungleichheit. S. 79. Abrufbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-11723-8_3
- Statistisches Bundesamt (2020): Verkehrsunfälle. Kinderunfälle im Straßenverkehr 2019. Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/Publikationen/Downloads-Verkehrsunfaelle/unfaelle-kinder-5462405197004.pdf?__blob=publicationFile
- Sterzer, L. (2017): Does competition in the housing market cause transport poverty? Interrelations of residential location choice and mobility. In: European Transport Research Review. Jg. 9, Nr. 3. S. 45. Abrufbar unter: <https://etr.springeropen.com/articles/10.1007/s12544-017-0259-3>
- UBA (2009): Umwelt, Gesundheit und soziale Lage – Studien zur sozialen Ungleichheit gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen in Deutschland. In: Umwelt & Gesundheit. Nr. 02. S. 70. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3801.pdf>
- UBA (2020): Verkehrswende für ALLE – So erreichen wir eine sozial gerechtere und umweltverträglichere Mobilität. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/2020_pp_verkehrswende_fuer_alle_bf_02.pdf

VCÖ (2018): VCÖ-Factsheet: Mobilitätsarmut nachhaltig verringern. Abrufbar unter: <https://www.vcoe.at/news/de-tails/vcoe-factsheet-2018-02-mobilitaetsarmut-nachhaltig-verringern>

IMPRESSUM

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Geschäftsführende Vorständin: Carolin Schenuit

Foto: by [Marius Matuschzik](#) on [Unsplash](#)

Förderhinweis: Dieses [Projekt](#) wurde gefördert durch das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. Die Mittelbereitstellung erfolgt auf Beschluss des Deutschen Bundestages. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz

