

Vorboten der Mobilitätswende?

Analyse des Personenverkehrs in Deutschland vor, während und nach der Coronapandemie (2019–2023)

Hintergrundpapier

Agora Verkehrswende
Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin
T: +49 (0) 30 700 1435-000
F: +49 (0) 30 700 1435-129
www.agora-verkehrswende.de
info@agora-verkehrswende.de

08.07.2024
Version 2.0

Projektleitung & Autorin
Dr. Philine Gaffron
philine.gaffron@agora-verkehrswende.de

Auftragnehmer Gutachterbericht
KCW GmbH
Bernburger Straße 27

Inhalt

1	Einführung: Personenverkehr und Pandemie.....	3
2	Pkw: Weniger Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsort.....	6
3	Öffentlicher Verkehr: Längere Strecken pro Fahrgast.....	11
4	Regionalbeispiele: Entlastung im städtischen Autoverkehr.....	13
5	Fazit: Wünschenswerte Trends politisch flankieren.....	16

Datengrundlagen und Methodik

Die vorliegende Analyse basiert auf dem Gutachterbericht „Wandel auf Straßen und Schienen: Verkehrsentwicklung in Deutschland 2019–2023“, den die KCW GmbH im Auftrag von Agora Verkehrswende erstellt hat. Der Bericht ist abrufbar unter <http://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen>.

Im Rahmen des Projekts wurden umfangreiche Datenreihen zur Entwicklung von Personenverkehren auf Straße und Schiene aufbereitet und analysiert. Betrachtet wurden unter anderem der Pkw-Verkehr auf Bundesstraßen und Autobahnen und das Fahrgastaufkommen im Schienenverkehr. Einige Kommunen erheben eigene Zähldaten für den Straßenverkehr, die Nutzung des ÖPNV oder den Radverkehr, die sie zur Verfügung gestellt haben. Der Fokus lag dabei auf Datensätzen, die den Zeitraum Anfang 2019 bis Ende 2023 möglichst lückenlos abbilden und – im Falle von kommunalen Daten – von mindestens fünf Zählstellen stammen. Im Gutachterbericht werden die jeweiligen Zeitreihen generell auf einer Monats- oder Quartalsskala dargestellt und zum zwölfmonatigen Vergleichszeitraum vor dem ersten Lockdown in Deutschland ins Verhältnis gesetzt (März 2019 bis Februar 2020). In manchen Fällen sind die Daten ergänzend als absolute Zahlen über den gesamten Betrachtungszeitraum oder in Jahresscheiben dargestellt.

Soweit im Folgenden nicht anders angegeben, stammen alle dargestellten Ergebnisse aus dem oben genannten Gutachterbericht (Quellenangabe: KCW 2024). Dort finden sich auch zahlreiche weitere Analysen sowie detaillierte Informationen zu den sekundären Datenquellen und jeweiligen Aufbereitungsmethoden. Datenstand für die Analysen ist März 2024.

1 Einführung: Personenverkehr und Pandemie

Auf Deutschlands Straßen lassen sich seit einigen Jahren auffällige Veränderungen beobachten. Einerseits steigt der Pkw-Bestand stetig an und die Bevölkerung wächst: Ende 2023 waren beide Werte mit mehr als 49 Millionen zugelassenen Pkw ¹ und 84,7 Millionen Menschen höher als jemals zuvor. Andererseits hat die Verkehrsleistung noch immer nicht ganz das Niveau vor der Coronapandemie erreicht. Die oft wie ein Naturgesetz verstandene Formel „mehr Menschen + mehr Fahrzeuge = mehr Verkehr“ scheint nicht mehr zu gelten. Wie kann das sein? Ist es nur ein vorübergehendes Phänomen oder ein anhaltender Trend? Hat Deutschland den Scheitelpunkt seines Verkehrsaufkommens erreicht?

Auf den ersten Blick spräche die Entwicklung zentraler Größen eher für ein weiteres Verkehrswachstum. Zur steigenden Zahl an Fahrzeugen kommt hinzu, dass immer mehr Autos größer sind als früher und mehr Platz beanspruchen, beim Fahren wie beim Parken. Auch deshalb wird es öfters mal eng und viele Menschen verbinden den Straßenverkehr mit Stress und Aggressionen.² Fachleute und Studien bestätigen diese Wahrnehmung, beispielsweise die Unfallforschung der Versicherer (UdV) im Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV). In unregelmäßigen Abständen befragt die UdV für ihre Verkehrsklimastudie eine repräsentative Gruppe von Autofahrenden zu ihrem Verhalten im Verkehr, zuletzt 2023.³ Über die Jahre gaben dabei immer mehr Menschen an, dass sie sich im Straßenverkehr zumindest bisweilen aggressiv verhalten – auch wegen der „vollen Straßen“ (vgl. Beispiele in Tabelle 1).

Tabelle 1: Zustimmung zu Aussagen über eigenes Fahrverhalten

Aussage	Prozent der Befragten, für die die Aussage kaum bis voll zutrifft			
	Jahr	2016	2019	2023
Wenn ich mich ärgere, fahre ich viel schneller als sonst.		47 %	47 %	53 %
Wer mich auf der Autobahn nicht überholen lässt, an dem ziehe ich auch rechts vorbei.		23 %	23 %	29 %
Drängeln gehört bei den vollen Straßen heutzutage einfach zu meinem Fahrstil.		14 %	12 %	20 %

Quelle: Brockmann, 2023 ³

¹ Kraftfahrtbundesamt (KBA) (Hg.) (2024): Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern in den Jahren 1960 bis 2024 nach Fahrzeugklassen (Zeitreihen). https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/FahrzeugklassenAufbauarten/2024/b_fzkl_zeitreihe_n.html?nn=3524712&fromStatistic=3524712&yearFilter=2024&fromStatistic=3524712&yearFilter=2024 zuletzt geprüft am 19.06.2024.

² Reek, Felix (2020): Neandertaler mit Tunnelblick. In: *Süddeutsche Zeitung*, 31.01.2020. www.sz.de/1.4774943 zuletzt geprüft am 14.05.2024.

³ Brockmann, Siegfried (2023): Verkehrssicherheit in Deutschland 2023 - Einstellungen und Verhalten. Pressekonferenz. Unfallforschung der Versicherer, 13.11.2023. <https://www.udv.de/resource/blob/155372/7d52f20ecf2600d0520d979764aac515/ppt-vk23-data.pdf> zuletzt geprüft am 25.03.2024. In der Quelle werden die Antworten nach „trifft nicht zu“ und „trifft kaum zu bis trifft voll zu“ unterschieden.

Auch die ADAC-Staubilanz zeigt, dass es 2023 auf den Autobahnen deutlich mehr Staus und stockenden Verkehr gab als im Jahr davor. Allerdings berichtet der Automobilclub ebenfalls, dass das Staugeschehen damit immer noch nicht wieder das Niveau von 2019 erreicht hat.⁴

Tatsächlich deuten verschiedene Medienberichte darauf hin, dass der Autoverkehr sowohl auf den Autobahnen als auch in verschiedenen Großstädten im Langzeittrend eher rückläufig ist. Im August 2023 war unter der Überschrift „Baut Volker Wissing Straßen, die keiner braucht?“ im *Spiegel* zu lesen, dass zwischen Januar und Mai 2023 an den Wochentagen 8,5 Prozent weniger Pkw auf Autobahnen unterwegs waren als vor der Pandemie.⁵ Im gleichen Monat berichtete das Magazin, dass im ersten Halbjahr 2023 14 Prozent weniger Pkw durch Berlin gefahren waren als im gleichen Zeitraum 2019. Ein entsprechender Vergleich ergab laut Spiegel ein Minus von 7 Prozent für Hamburg und 5 Prozent für München.⁶ *Die Zeit Hamburg* titelte online schon im Mai 2022 „Da ist sie, die Verkehrswende“⁷, nachdem eine repräsentative Befragung zum Mobilitätsverhalten unter anderem gezeigt hatte, dass der Anteil des Autoverkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen in der Stadt zwischen 2017 und 2022 von 36 auf 32 Prozent zurückgegangen war.⁸

Insgesamt scheint es also so, dass in Deutschland trotz eines fortgesetzten Wachstums von Bevölkerung und Pkw-Flotte immer noch weniger Autoverkehr unterwegs ist als vor der Coronapandemie. Tatsächlich geht auch aus der amtlichen Statistik hervor, dass jeder in Deutschland gemeldete Pkw im Durchschnitt immer weniger Kilometer zurücklegt⁹ – ein Trend, der schon vor Ausbruch der Pandemie zu beobachten war: Die jährliche Kilometerleistung sank von 13.900 km im Jahr 2017 auf 13.600 im Jahr 2019. In den beiden Jahren mit Lockdowns fiel der Wert sogar auf 12.000 jährliche Kilometer; seitdem ist er nur leicht wieder auf rund 12.300 km angestiegen.¹⁰

⁴ Allgemeiner Deutscher Automobilclub e.V. (ADAC) (Hg.) (2024): ADAC Staubilanz 2023. Deutschland-Ticket reduziert Staus nicht. <https://www.adac.de/verkehr/verkehrsinformationen/staubilanz/> zuletzt geprüft am 08.05.2024.

⁵ Dambeck, Holger; Reiber, Serafin (2023): Verkehrsprognosen: Baut Volker Wissing Straßen, die keiner braucht? In: *DER SPIEGEL*, 25.08.2023, online. <https://www.spiegel.de/politik/strassenverkehr-homeoffice-senkt-autoverkehr-dauerhaft-a-691d7765-6f20-4226-88c8-8e44d468f9e6?context=issue> zuletzt geprüft am 08.05.2024.

⁶ Die Berechnungsgrundlagen stammten in allen Fällen von automatischen Zählstellen, die entweder von der Bundesanstalt für Straßenwesen (Autobahnen) oder den jeweiligen Kommunen betrieben werden und die die Spiegelredaktion zum größten Teil selbst ausgewertet und bei Bedarf bereinigt hat.

⁷ Drieschner, Frank (2023): Da ist sie, die Verkehrswende! In: *DIE ZEIT*, 10.05.2023. <https://www.zeit.de/hamburg/2023-05/hamburg-auto-verkehr-rueckgang/komplettansicht> zuletzt geprüft am 08.05.2024.

⁸ Ingenieurbüro Helmert (2024): Mobilitätserhebung Hamburg 2022. Freie und Hansestadt Hamburg. Mobi Ham. Hg. v. Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM). Hamburg. <https://www.hamburg.de/contentblob/18103430/d2dce1fa99c39b3c41d4c03de53fb977/data/ergebnisbericht-mobiham-2022.pdf> zuletzt geprüft am 19.06.2024.

⁹ <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/verkehr-in-zahlen.html> zuletzt geprüft am 08.05.2024.

¹⁰ Werte für 2022 in der aktuellen Ausgabe sind vorläufig, sie enthält keine Angaben für 2023; vgl. S. 153 in: Kraftfahrtbundesamt (KBA) (2024): Verkehr in Zahlen 2023/2024. 52. Jahrgang. Korrekturstand 5. März 2024. Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV). Berlin, Flensburg. https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/verkehr-in-zahlen23-24-pdf.pdf?__blob=publicationFile zuletzt geprüft am 05.06.2024.

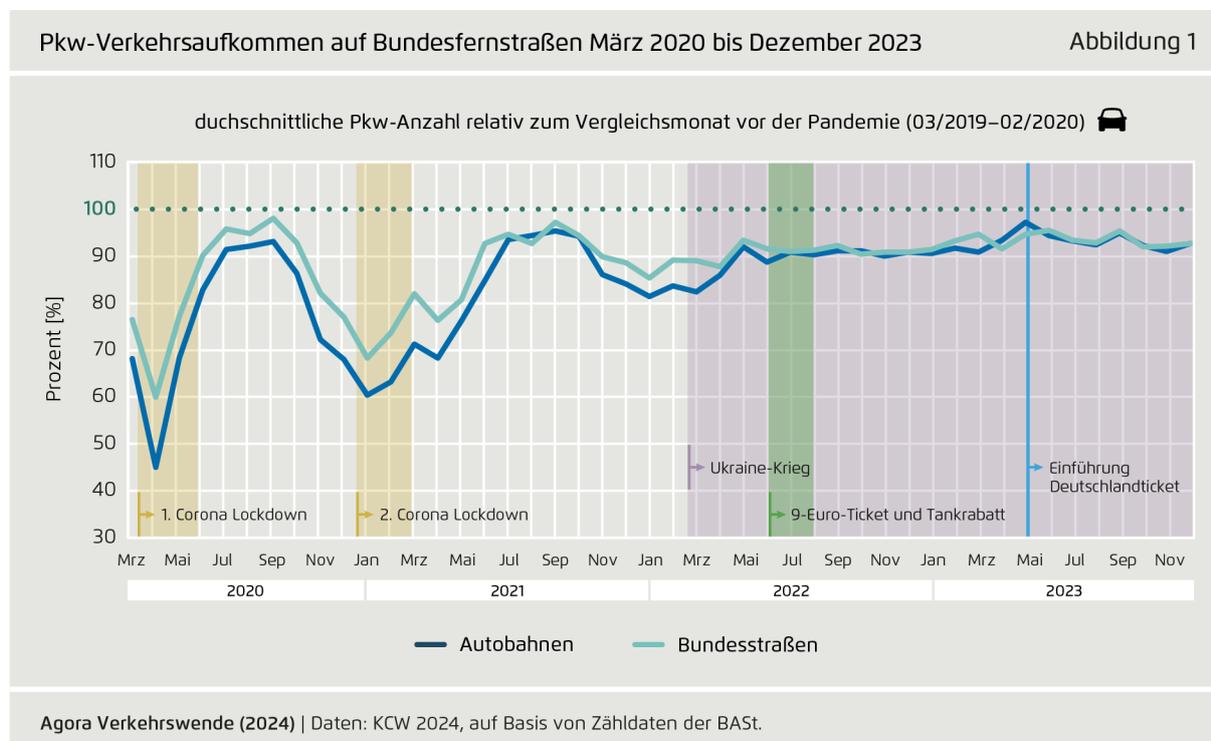
Alle diese Indizien lassen jedoch noch keine Schlüsse darüber zu, ob sich diese Trends im Sinne einer Verkehrswende langfristig fortsetzen werden oder ob es lediglich eine Frage der Zeit ist, bis im Straßenverkehr das Vor-Corona-Niveau wieder erreicht oder sogar überschritten wird. Auch ergibt sich noch kein Gesamtbild zur Verteilung der Personenmobilität auf die verschiedenen Verkehrsträger. Sind die Menschen seit der Pandemie insgesamt einfach weniger unterwegs – vielleicht, weil Arbeiten im Homeoffice und mehr zu Hause verbrachte Freizeit für viele zur neuen Normalität gehören? Oder hat auch ein Umstieg vom Auto in den öffentlichen Personenverkehr und auf das Fahrrad stattgefunden? Vereinfacht gefragt: Hat die Pandemie Handlungsspielräume eröffnet, um wünschenswerte Trends zu stabilisieren und dauerhaft Mobilität mit weniger Verkehr zu ermöglichen?

Um diese Fragen fundierter zu untersuchen, hat das Beratungsunternehmen KCW im Auftrag von Agora Verkehrswende eigene Analysen durchgeführt. Dafür wurden sowohl mehrjährige Datenreihen aus den Zählstellen der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) an Bundesstraßen und Autobahnen als auch bundesweite Daten zur Nutzung des öffentlichen Verkehrsangebots und kommunale Daten aufbereitet und analysiert.

2 Pkw: Weniger Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsort

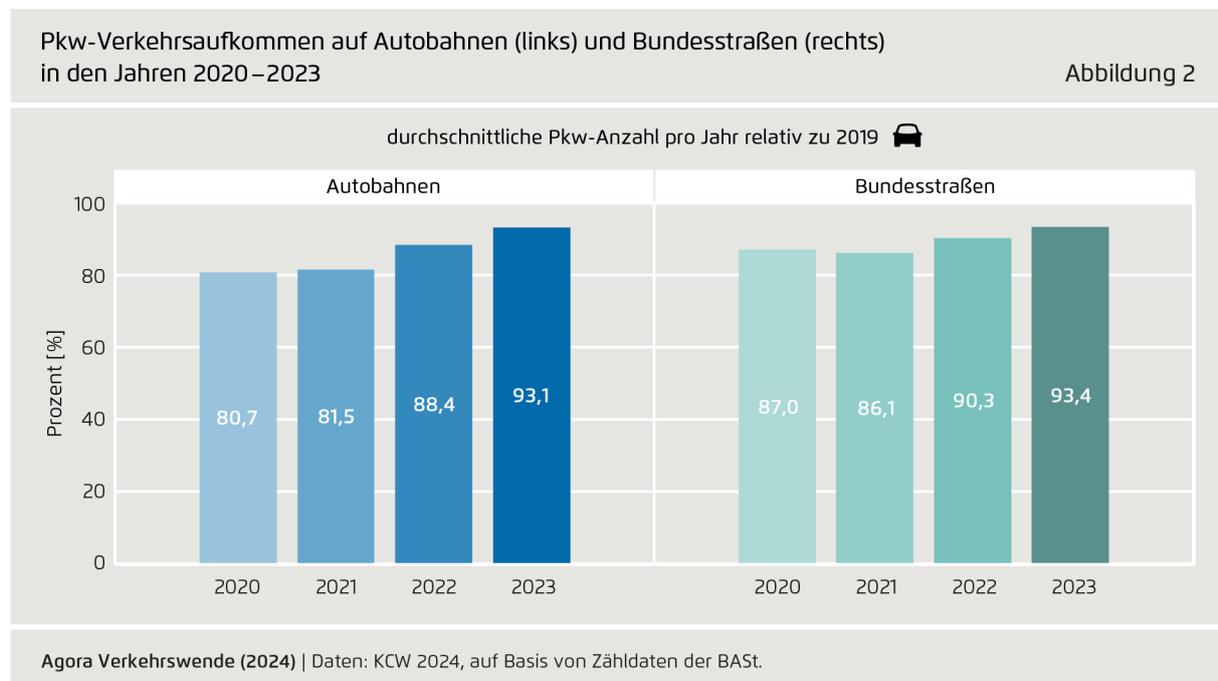
Zwischen 2017 und 2019 hatten einzelne Pkw in Deutschland zwar im Durchschnitt jährlich bereits weniger Kilometer zurückgelegt. Wegen der wachsenden Zulassungszahlen war der Verkehr auf deutschen Straßen aber dennoch Jahr für Jahr mehr geworden. Während der Coronapandemie hatte sich die Situation in dieser Hinsicht merklich entspannt – größtenteils bedingt durch die Lockdowns Anfang 2020 und Anfang 2021.¹¹ Auf den Autobahnen wurden im April 2020 mit nur noch 45 Prozent nicht einmal halb so viele Pkw registriert wie im April 2019. Auch während des zweiten Lockdowns sank die Menge der Pkw, die an den Zählstellen erfasst wurde: Im Januar 2021 wurden noch 60 Prozent des Aufkommens vom Vergleichsmonat vor der Pandemie erfasst. Der Beginn des Angriffskriegs gegen die Ukraine und die dreimonatige Verfügbarkeit des 9-Euro-Tickets im Sommer 2022 wirkten sich hingegen kaum bis gar nicht auf das Geschehen auf Deutschlands Autobahnen aus. Allerdings stiegen auch die Kraftstoffpreise aufgrund der zeitgleich gewährten Steuervergünstigungen (dem sogenannten Tankrabatt) nicht an, sodass in dieser Phase die ÖV-Nutzung zwar deutlich günstiger, Autofahren jedoch nicht teurer wurde.

Das Pkw-Aufkommen ist seitdem wieder auf ein Level von über 90 Prozent des Vor-Corona-Niveaus angestiegen. Lediglich die Einführung des Deutschlandtickets scheint diesen Trend etwas abgeschwächt zu haben (Abbildung 1).



¹¹ Erster Lockdown: März bis Mai 2020, zweiter Lockdown: Dezember 2020 bis März 2021 mit zusätzlichen Restriktionen ab Januar 2021.

Auf den Bundesstraßen ging der Verkehr zwar zunächst weniger stark zurück als auf Autobahnen, insgesamt ähneln sich die Entwicklungen jedoch. Abbildung 2 stellt dies in Jahresscheiben dar. Es bleibt festzuhalten, dass das Verkehrsaufkommen auf den Fernstraßen nach der Pandemie zwar wieder gestiegen ist, dass es aber auch im Jahr 2023 noch um etwa 7 Prozent unter dem Niveau von 2019 lag – ganz ohne Lockdowns.



Was hat diesen anhaltenden Rückgang verursacht? Eine plausible Vermutung ist: Es wird weniger gependelt. Zwar meldet das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), dass die Zahl der zwischen Wohn- und Arbeitsort pendelnden Arbeitnehmer:innen wächst; die Statistik lasse indes keine Rückschlüsse darauf zu, wie viele Menschen tatsächlich die Arbeitsstätte aufgesucht haben oder im Homeoffice tätig waren, so das BBSR.¹² Wie viele Menschen tatsächlich zu Hause arbeiten, hat das ifo Institut ermittelt: Laut seiner Erhebung arbeitete im Februar 2024 fast ein Viertel aller deutschen Beschäftigten mindestens teilweise von zu Hause¹³. Dieser Wert ist seit April 2022 – kurz nach Aufhebung der pandemiebedingten Homeoffice-Pflicht – nahezu konstant geblieben. Außerdem kam bei der Auswertung von Online-Stellenanzeigen heraus, dass fast 20 Prozent aller offenen Jobs die Option auf Homeoffice bieten – ein Rekordhoch.¹⁴ Diese Ergebnisse decken sich mit repräsentativen Befragungen, die das Institut für angewandte Sozialforschung (infas) seit Beginn der Pandemie regelmäßig in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) durchführt: Im November 2022 arbeiteten auch gemäß dieser

¹² Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2023): Zahl der Pendlerinnen und Pendler gestiegen. Arbeitswege werden länger und variieren regional stark. Topmeldung 12.10.2023. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/pendeln-2022.html> zuletzt aktualisiert am 12.10.2023, zuletzt geprüft am 05.06.2024.

¹³ <https://www.ifo.de/fakten/2024-03-04/homeoffice-deutschland-fest-verankert>, zuletzt geprüft am 25.06.2024.

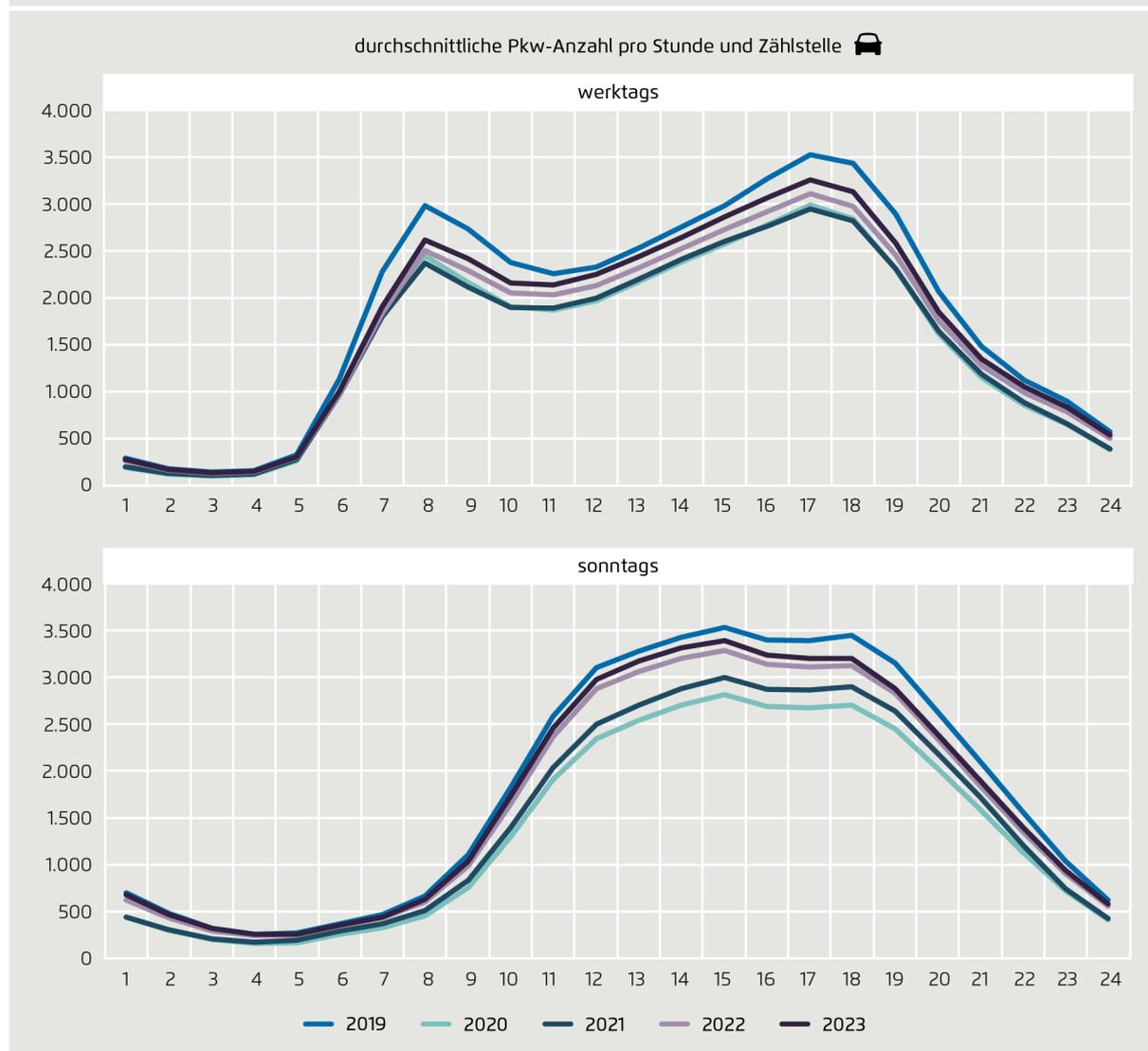
¹⁴ Alipour, Jean-Victor (2023): Kein Homeoffice ist auch keine Lösung. In: *ifo Schnelldienst* 76 (10), S. 35–38.

Studie noch 25 Prozent der Befragten zumindest teilweise zuhause. Und im November 2023 wurden im Durchschnitt weiterhin fast 2,5 Arbeitstage nicht mehr im Büro verbracht.¹⁵

Die für die vorliegende Analyse erhobenen Daten zeigen, wie sich diese Trends auf den Verkehr auf Autobahnen auswirken (Abbildung 3): An den Werktagen gibt es generell zwei Hauptverkehrszeiten, mit dem höchsten Aufkommen um 7.00 Uhr und um 17.00 Uhr. Abends lag der Wert 2023 noch um 7,6 Prozent niedriger als im Jahr 2019, in der Morgenspitze betrug die Differenz sogar 12,3 Prozent.

Pkw-Verkehrsaufkommen im Tagesverlauf auf Autobahnen an Werktagen (oben) und an Sonntagen (unten) in den Jahren 2019–2023

Abbildung 3



Agora Verkehrswende (2024) | Daten: KCW 2024, auf Basis von Zähldaten der BAST.

¹⁵ Follmer, Robert; Knie, Andreas; Buchmann, Isabell; Hoffmann, Michael; van Nek, Lea; Schelewsky, Marc (2024): Mit Homeoffice und Deutschlandticket in die Mobilitätszukunft? Ergebnisse aus Beobachtungen per repräsentativer Befragung. Hg. v. Infas - Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH. Bonn (Mobilitätsreport, 9). https://www.infas.de/wp-content/uploads/2024/04/infas_7895_Mobilitaetsreport_09_20240429.pdf zuletzt geprüft am 06.05.2024.

Im Gegensatz zu den Werktagen war der Sonntagsverkehr in den Pandemie Jahren zwar zunächst stärker zurückgegangen. Er hat sich dann aber den Werten aus 2019 auch schneller wieder angenähert und lag 2023 in der Spitzenstunde um 15.00 Uhr lediglich 4 Prozent unter dem Niveau von 2019. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass im Zuge der Pandemie auf weitere Fahrten mit dem Auto am Wochenende eher verzichtet wurde. Das war vermutlich auch bedingt durch die Tatsache, dass Fahrten ins benachbarte Ausland, teilweise sogar in andere Bundesländer, nur einer relativ kleinen Gruppe von Menschen überhaupt erlaubt waren und so mancher Wochenendausflug damit schlicht unmöglich wurde. Andererseits wurden solche Freizeitfahrten schneller wieder aufgenommen. Sie werden – so vermuten manche – möglicherweise sogar dadurch attraktiver, dass viele Menschen nun unter der Woche weniger Zeit und Geld auf das Pendeln verwenden.

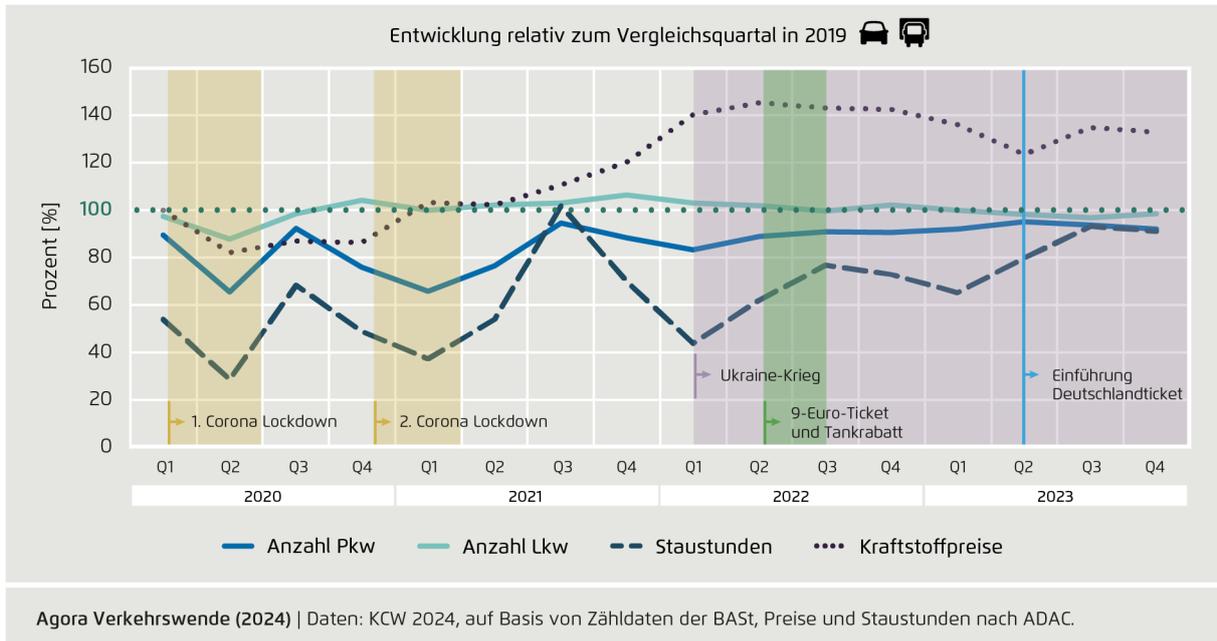
Interessant ist an dieser Stelle eine ergänzende Betrachtung der Entwicklung der Kraftstoffpreise sowie der Stautunden auf Autobahnen, die vom ADAC-Staumonitor erfasst werden.¹⁶ Da dort der Lkw-Verkehr ebenfalls zum Staugeschehen beiträgt, sollte auch dessen Entwicklung berücksichtigt werden. Im Gegensatz zum Pkw-Verkehr war er während der Corona-Zeit kaum eingebrochen, auf Autobahnen hatte es sogar einen leichten Zuwachs gegeben. Bis 2023 war das Lkw-Aufkommen dort wieder abgesunken, jedoch lediglich auf das Niveau von 2019, während auf Bundesstraßen weiterhin noch gut sechs Prozent weniger Lkw fahren als 2019 (vgl. Kapitel 2.4.3 in: KCW 2024). Somit sind unterm Strich mittlerweile weniger Lkw an Werktagen auf den Fernstraßen unterwegs als vor der Pandemie. Sonntags dürfen sie ohnehin nicht fahren.

Bei der vergleichenden Betrachtung dieser Indikatoren in Abbildung 4 wird ersichtlich, dass sich die Stautunden bis kurz nach dem Ende des zweiten Lockdowns zwar parallel zum Pkw-Verkehr veränderten, mit einer Abnahme von bis zu 70 Prozent dabei aber deutlich weiter unter das Niveau von 2019 fielen als das Verkehrsaufkommen. Danach stiegen sie zunächst stärker wieder an und fielen dann ebenso überproportional wieder auf ein Zwischentief zu Beginn des Angriffskriegs gegen die Ukraine. Ab dem zweiten Quartal 2022 schwankte das Staugeschehen relativ zu 2019 stärker als die Anzahl von sowohl Pkw als auch Lkw auf den Autobahnen. Nach der Pandemie ist ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Kraftstoffpreisen und dem Verkehrsaufkommen nicht auszuschließen, besonders beim Pkw: gleichzeitig mit steigenden Preisen sank die Anzahl der erfassten Fahrzeuge relativ zum Vergleichsquartal – und umgekehrt.

¹⁶ Allgemeiner Deutscher Automobilclub e.V. (ADAC) (Hg.) (2024): ADAC Staubilanz 2023. Deutschland-Ticket reduziert Staus nicht. <https://www.adac.de/verkehr/verkehrsinformationen/staubilanz/> zuletzt geprüft am 08.05.2024.

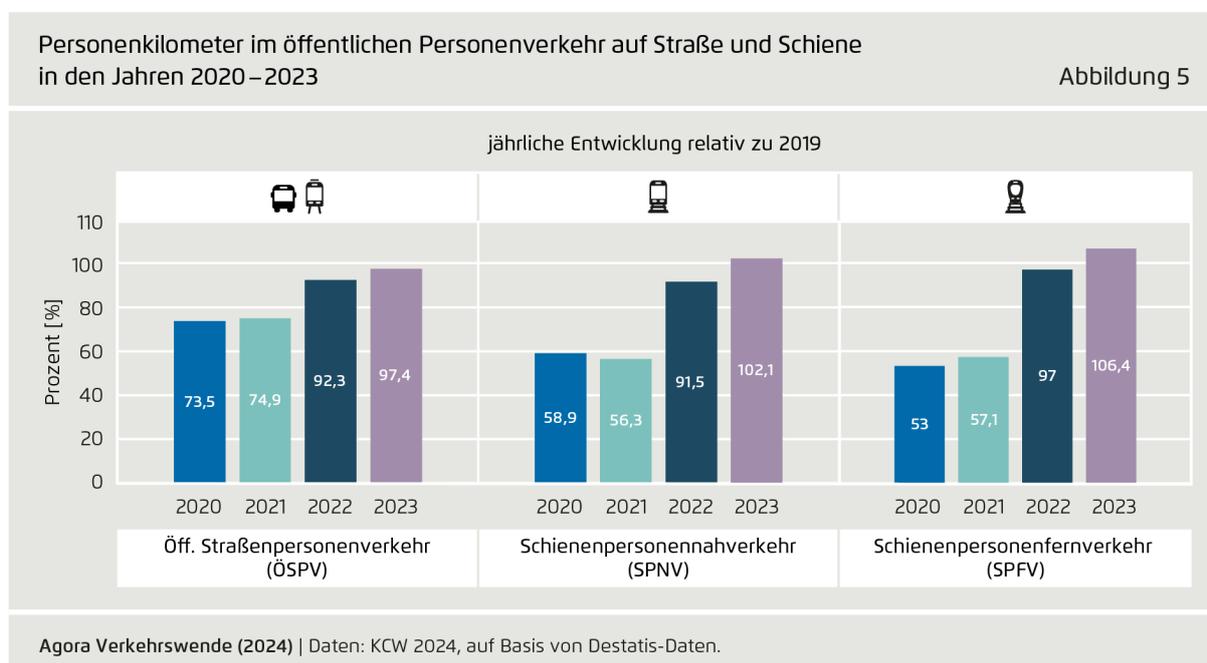
Schlüsselindikatoren zum Verkehr auf den Autobahnen in den Jahren 2020–2023

Abbildung 4



3 Öffentlicher Verkehr: Längere Strecken pro Fahrgast

Der Blick auf die Entwicklungen im öffentlichen Verkehr zeigt: Im Vergleich zum Auto ist die Nachfrage im öffentlichen Verkehr nach der Pandemie wesentlich deutlicher wieder angestiegen. Zwar boten Autos während der Corona-Zeit Schutz vor Ansteckung und der motorisierte Individualverkehr war deshalb deutlich weniger stark eingebrochen als der öffentliche Verkehr in Bussen und Bahnen. Doch inzwischen nutzen die Menschen öffentliche Verkehrsmittel sogar mehr als vor der Pandemie. Dabei gibt es allerdings Unterschiede zwischen Bussen und U-Bahnen (ÖSPV), dem S- und Regionalverkehr (SPNV) sowie den Fernzügen (SPFV; Abbildung 5)



Während im Busverkehr weiterhin weniger Strecke zurückgelegt wird als vor der Pandemie, liegen die Personenkilometer auf der Schiene im Stadt- und Regionalverkehr mehr als 2 Prozent über dem Niveau von 2019. In den Fernzügen zeigt sich bei diesem Vergleich sogar ein Plus von mehr als 6 Prozent – obwohl solche Züge nicht mit dem Deutschlandticket genutzt werden können und ihre Pünktlichkeit 2023 mit 64 Prozent auf ein Rekordtief fiel, womit diese fast 12 Prozent unter dem Wert für 2019 lag.¹⁷ Allerdings: Die Anzahl der Menschen, die den öffentlichen Verkehr nutzen, lag 2023 weiterhin unter den Werten von 2019. In Bussen und U-Bahnen (ÖSPV) sowie S- und Regionalbahnen (SPNV) erreichte sie etwa 93 Prozent des Niveaus von vor der Pandemie, in Fernzügen knapp 98 Prozent (vgl. Kapitel 3.1, KCW 2024). Es sind also etwas weniger Menschen mit öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs als vor der Pandemie, sie legen aber im Durchschnitt längere Strecken zurück und sind relativ gesehen in größerer Zahl zum Fernverkehr zurückgekehrt als zu den lokalen und regionalen Angeboten (vgl. Anhang in: KCW 2024)

¹⁷ Deutsche Bahn AG (Hg.) (2024): Deutsche Bahn - Daten & Fakten 2023. Berlin. https://ibir.deutschebahn.com/2023/fileadmin/downloads/db_duf_d_2023.pdf zuletzt geprüft am 07.06.2024.

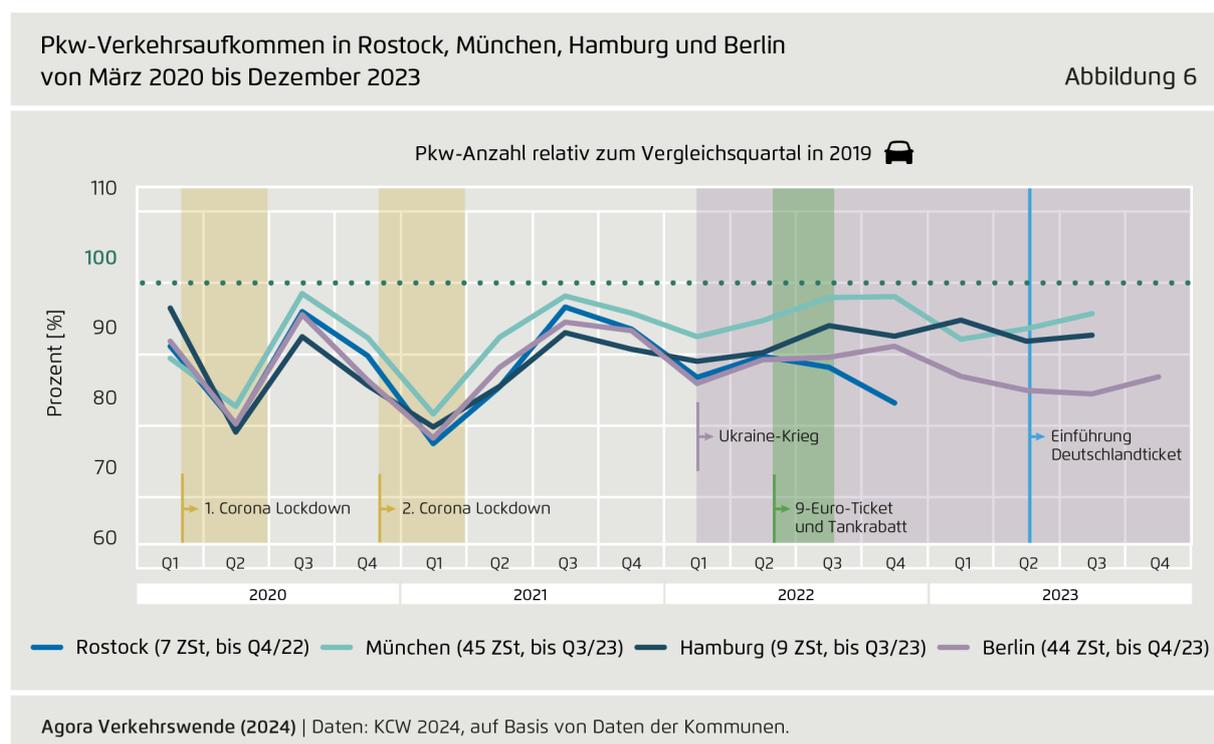
Insgesamt hat sich der Anteil der verschiedenen Verkehrsträger an den zurückgelegten Wegen, der Modal Split, daher auch nur wenig verändert. Der Anteil des öffentlichen Verkehrs lag bundesweit sowohl im Mai 2017 als auch Ende 2023 bei etwa 10 Prozent, der des motorisierten Individualverkehrs jeweils um rund 58 Prozent.¹⁸ Es ist also vor allem die absolute Menge der motorisierten Verkehrsleistung, die zurückgegangen ist.

¹⁸ Follmer, Robert; Knie, Andreas; Buchmann, Isabell; Hoffmann, Michael; van Nek, Lea; Schelewsky, Marc (2024): Mit Homeoffice und Deutschlandticket in die Mobilitätswende? Ergebnisse aus Beobachtungen per repräsentativer Befragung. Hg. v. Infas - Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH. Bonn (Mobilitätsreport, 9). https://www.infas.de/wp-content/uploads/2024/04/infas_7895_Mobilitaetsreport_09_20240429.pdf zuletzt geprüft am 06.05.2024; Die Werte für 2017 stammen aus der bundesweiten Befragung Mobilität in Deutschland (MiD), deren neue Ausgabe voraussichtlich Ende 2024 verfügbar sein wird. Die Vergleichszahlen bis 2023 wurden im Rahmen der Studie Mobicor erhoben, die stichprobenbedingt größere Fehlerspielräume enthält als die MiD.

4 Regionalbeispiele: Entlastung im städtischen Autoverkehr

In den Kommunen wird das Verkehrsaufkommen weniger einheitlich erfasst als auf Bundesebene. Einige Kommunen konnten zwar entsprechende Datenreihen verfügbar machen, jedoch lagen nicht für jede Stadt durchgehende Zählungen für alle Verkehrsarten vor (Pkw, ÖV, Rad- und Fußverkehr). Die hier dargestellten Schlaglichter ermöglichen dennoch einen aufschlussreichen Einblick in die Entwicklungen auf der kommunalen Ebene.

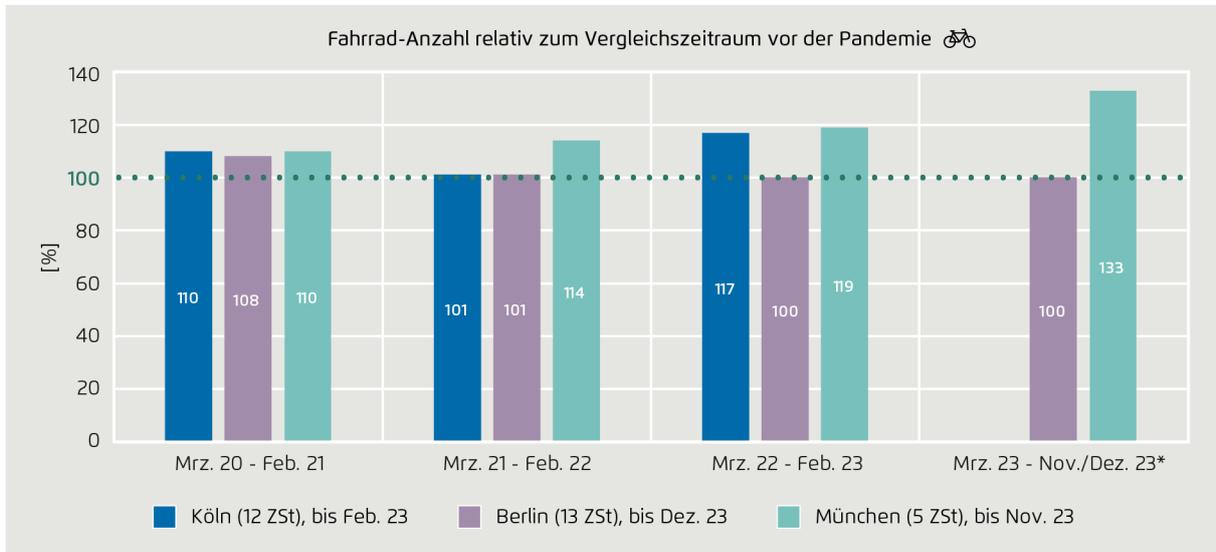
So zeigen Verkehrszählungen aus München, Berlin, Hamburg und Rostock, dass nach den starken Einbrüchen durch die Covid-19-Lockdowns beim Autoverkehr auch dort das ursprüngliche Niveau nicht wieder erreicht wurde (Abbildung 6): In Rostock lag der Autoverkehr zumindest im Dezember 2022 (Ende der verfügbaren Datenreihe) noch mehr als 10 Prozent darunter. In den drei größten deutschen Städten waren Ende des Jahres 2023 zwischen 5 Prozent (München), 7 Prozent (Hamburg) und 13 Prozent (Berlin) weniger Pkw unterwegs als 2019.



Der Fahrradverkehr konnte nicht überall vom Rückgang beim Pkw-Verkehr profitieren: In Berlin zum Beispiel stieg der Radverkehr nur im ersten Coronajahr etwas an, Ende 2023 lag er wieder auf dem Niveau von 2019. In München konnte dagegen ein deutlicher Zuwachs verzeichnet werden und auch in Köln waren 2022 sehr viel mehr Fahrräder unterwegs als vor der Pandemie (Abbildung 7).

Radverkehrsaufkommen in drei Städten von März 2020 bis Dezember 2023

Abbildung 7

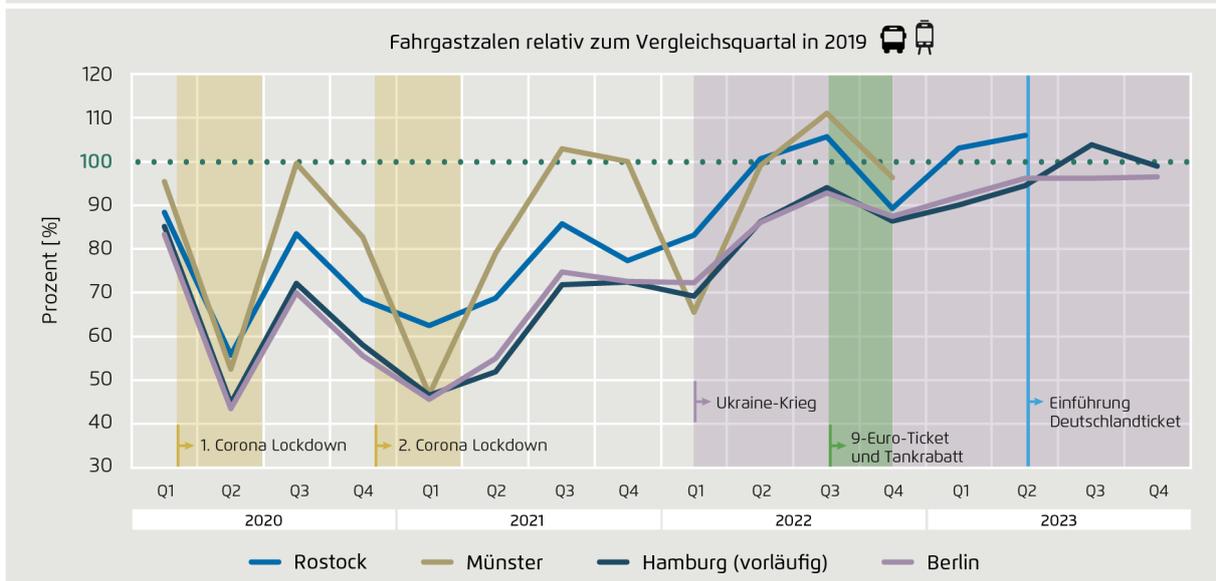


Agora Verkehrswende (2024) | Daten: KCW 2024, auf Basis von Daten der Kommunen.

Im ÖPNV, das zeigen die Daten von ausgewählten Kommunen, haben sich die Fahrgastzahlen seit der Pandemie bis Ende 2023 zwar wieder erholt, das Vor-Corona-Niveau wurde jedoch bis dahin offenbar weder stabil erreicht noch überschritten (Abbildung 8).

ÖPNV-Nutzung in vier Städten nach Quartalen in den Jahren 2020 – 2023 bzw. 2022 (vorläufige Werte für Q4/23 in Hamburg)

Abbildung 8



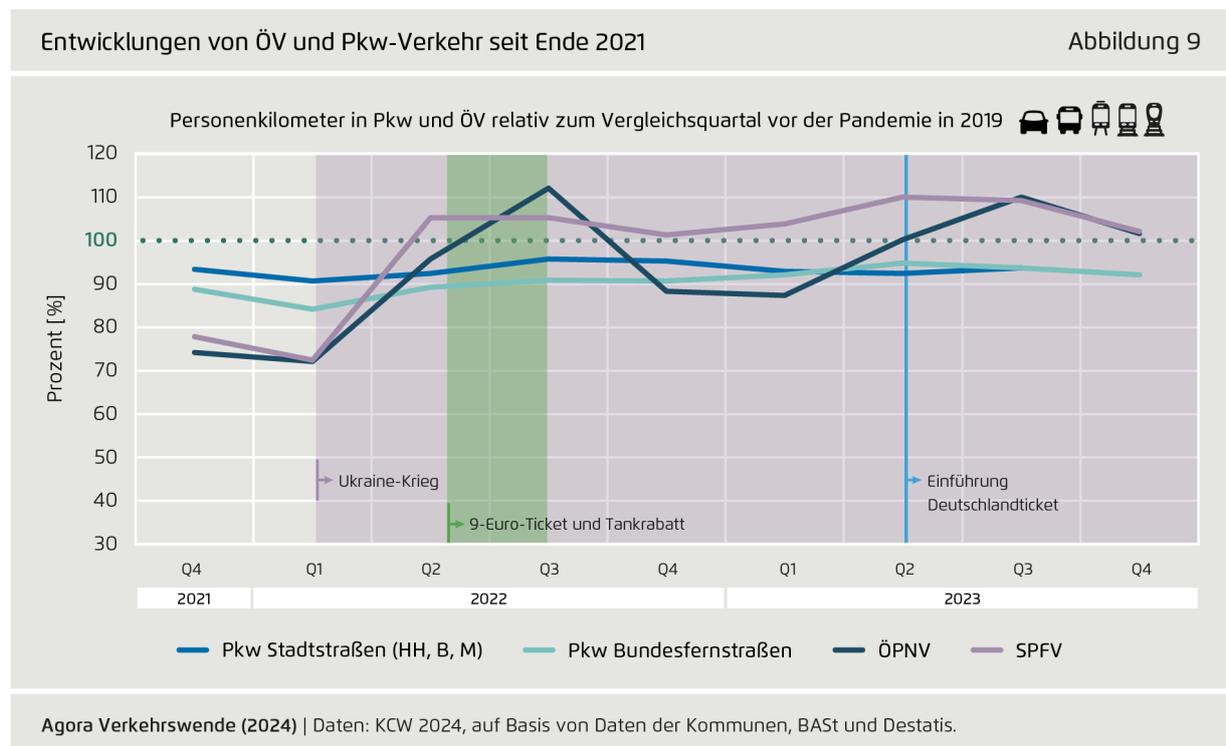
Agora Verkehrswende (2024) | Daten: KCW 2024, auf Basis von Daten der Kommunen.

Die Entwicklungen in Hamburg und Berlin verliefen dabei fast parallel: Dort sank während der beiden Lockdowns die Zahl der ÖPNV-Nutzer:innen um mehr als die Hälfte. In Hamburg stiegen die Werte nach Einführung des Deutschlandtickets dann zunächst über das Vor-Corona-Niveau, fielen Ende 2023 jedoch wieder leicht darunter. In Berlin lag die ÖPNV-Nutzung noch bis Ende

2023 unter den Werten von 2019. Dagegen stiegen in Münster die Fahrgastzahlen nach den Lockdowns schneller wieder an. Sie unterliegen dort generell wesentlich deutlicheren saisonalen Schwankungen und übertrafen zumindest im dritten Quartal der Jahre 2021 (knapp) und 2022 (deutlich) die Vor-Corona-Werte. Die Menschen in Rostock nutzen den öffentlichen Verkehr konstanter als in den anderen Städten und die Fahrgastzahlen erreichten dort auch schon vor Einführung des Deutschlandtickets höhere Werte als vor der Pandemie.

5 Fazit: Wünschenswerte Trends politisch flankieren

Der Vergleich der bundesweiten Entwicklungen bei den verschiedenen Verkehrsarten nach Quartalen macht deutlich: Die Nachfrage im öffentlichen Verkehr ist unter den Auswirkungen der Pandemie zwar zunächst stärker zurückgegangen als im motorisierten Individualverkehr (MIV), seitdem ist sie aber auch deutlich stärker wieder gestiegen. Das gilt sowohl im städtischen Bereich als auch im Fernverkehr. Dabei zeigen sich im ÖPNV zudem deutliche Reaktionen auf die dort nutzbaren Vergünstigungen durch das 9-Euro- und das Deutschlandticket (Abbildung 9).



Beim Pkw-Verkehr hat sich in den vergangenen zwei Jahren kaum noch etwas verändert. Die im motorisierten Individualverkehr auf Fernstraßen zurückgelegten Personenkilometer liegen nach wie vor deutlich unter dem Niveau, das sie vor Ausbruch der Pandemie hatten. Arbeiten im Homeoffice ist inzwischen für viele eine Selbstverständlichkeit. Der darauf beruhende Rückgang des MIV-Aufkommens war zwar nicht geplant, sondern die Folge eines externen Schocks – der Corona-Pandemie und den Maßnahmen zu ihrer Begrenzung. Die Entwicklung zeigt indes: Was sich im Verkehr tut, folgt keineswegs dem vermeintlichen Gesetz des ewigen Wachstums – auch wenn die Bevölkerung wächst und die Zahl der zugelassenen Pkw zunimmt.

Fast unbemerkt sind während all dem auch die CO₂-Emissionen des Verkehrssektors gesunken, selbst ohne entschlossene Klimaschutzpolitik.¹⁹ Im Jahr 2023 lagen sie, wie auch bereits 2020, bei 146 Millionen Tonnen CO₂, 2019 hatten sie noch 164 Millionen Tonnen betragen.²⁰ Dies ist unter anderem sicherlich dem beobachteten Rückgang von Autofahrten zu verdanken, kombiniert mit einem leichten Anstieg des Anteils von erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch.²¹ Dennoch werden im Verkehrsbereich nach wie vor die – mit der Novelle des Klimaschutzgesetzes nur noch indikativen²² – Sektorziele verfehlt, während in anderen Sektoren die Emissionen auch nach der Pandemie noch weiter gesunken sind.²³ Der Verkehrssektor bleibt damit weiterhin eine unrühmliche Ausnahme – und das Schlusslicht bei der CO₂-Reduktion.

Umso wichtiger ist es, die in den vergangenen Jahren beobachtbaren und durchaus willkommenen Trends zu beschleunigen. Möglich ist das, wenn die politischen Entscheidungsträger für die passenden Rahmenbedingungen sorgen. Ein Instrument dafür ist zum Beispiel das Deutschlandticket, das zumindest zu einem leichten Zuwachs im öffentlichen Personenverkehr führte. Um diesen Trend nun zu verstärken, braucht es ergänzend eine Verbesserung der Qualität von Bus und Bahn sowie von Fuß- und Radwegen, um mehr Menschen eine attraktive und alltagstaugliche Alternative zum Auto zu bieten – auf kurzen wie auf längeren Strecken. Besonders auf der Bundesebene sollten daher knappe Haushaltsmittel für Verkehrsinfrastruktur vorrangig in Verbesserungen des Schienenverkehrs investiert werden, statt in einen generell auf veralteten oder unrealistischen Szenarien basierenden Ausbau des Fernstraßennetzes – das zudem vielerorts bereits hohe Instandhaltungskosten verursacht. Vereinbarkeit mit Klimazielen auf deutscher und europäischer Ebene, Schiene vor Straße, Erhalt vor Neubau – diesen Leitlinien sollte die Verkehrspolitik verpflichtet sein.²⁴

Neben der Stärkung der Alternativen zum privaten Pkw bleibt als zentrale Herausforderung, die volkswirtschaftlichen Kosten des Autofahrens verursachergerecht anzurechnen und die über Jahrzehnte gewachsenen Privilegien des Autoverkehrs abzubauen. Dafür eignen sich zum einen fiskalische Instrumente wie eine stärkere CO₂-Orientierung von Energiesteuer und Dienstwagenbesteuerung sowie ein weiter steigender CO₂-Preis, der aus sozialen Gründen mit der

¹⁹ Die CO₂-Emissionen des Verkehrssektors in Deutschland entstehen zu 97 Prozent im Straßenverkehr (Stand 2021), vgl. S. 315 in: Kraftfahrtbundesamt (KBA) (2024): Verkehr in Zahlen 2023/2024. 52. Jahrgang. Korrekturstand 5. März 2024. Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV). Berlin, Flensburg. https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/verkehr-in-zahlen23-24-pdf.pdf?__blob=publicationFile zuletzt geprüft am 05.06.2024.

²⁰ Umweltbundesamt (2024): Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland in der Abgrenzung der Sektoren des Klimaschutzgesetzes (KSG). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/361/dokumente/2024_03_13_em_entwicklung_in_d_ksg-sektoren_thg_v1.0.xlsx zuletzt geprüft am 05.06.2024.

²¹ Vgl. S. 307 in: Kraftfahrtbundesamt (KBA) (2024).

²² <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/klimaschutzgesetz-2197410>; <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/klimaschutzgesetz-bundesrat-100.html> beide zuletzt geprüft am 05.06.2024.

²³ Umweltbundesamt (2024).

²⁴ Agora Verkehrswende (Hg.) (2023): Die Bundesverkehrswegeplanung schleunigst modernisieren. Übersicht des Entstehungsprozesses des Bundesverkehrswegeplans 2030 und der Vorschläge für eine klimagerechte Reform. Berlin. https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2023/Bundesverkehrswegeplan/89_Bundesverkehrswegeplan_Lanfassung.pdf zuletzt geprüft am 19.06.2024.

Auszahlung von Klimageld gekoppelt sein sollte.²⁵ Zum anderen gehören ordnungspolitische Instrumente wie angepasste Geschwindigkeitsvorgaben sowie eine angemessene Bepreisung und effiziente Verwaltung von Parkraum dazu. Kommunen können außerdem viel zur Verlagerung des Verkehrs beitragen, wenn sie den Straßenraum gerechter aufteilen und so etwa für Gehwege, Spielplätze und Verweilorte mehr Platz bieten. Gleichzeitig lassen sich damit die Verkehrssicherheit im Sinne einer *Vision Zero* (Reduzierung der Zahl der Getöteten und Schwerverletzte im Straßenverkehr auf null) und die Lebensqualität erhöhen.

Die Corona-Pandemie hat das Verkehrsgeschehen in Deutschland auf unerwartete Weise beeinflusst und den Autoverkehr leicht zurückgehen lassen. Doch wie sich der Verkehr in Deutschland dauerhaft entwickeln wird, beruht maßgeblich auf politischen Entscheidungen. Das macht diese Analyse des Personenverkehrs in Deutschland vor, während und nach den ungeplanten Veränderungen durch die Coronapandemie deutlich. Umso wichtiger wird es nun, die Prioritäten der Verkehrspolitik bewusst zum Wohle der Allgemeinheit zu setzen und Entwicklungen entsprechend zu gestalten – mit Rücksicht auf Klima- und Umweltschutz, Gesundheit und Sicherheit, soziale Gerechtigkeit sowie wirtschaftliche Entwicklung.²⁶ Dann könnten die Veränderungen des Verkehrsgeschehens der letzten Jahre tatsächlich als Vorboten einer dauerhaften Mobilitätswende verstanden werden.

²⁵ Agora Verkehrswende (2023): Kosten der Mobilität. Zahlen und Fakten zu den Preisen im Straßen- und Schienenverkehr sowie deren Bedeutung für die Gesellschaft und den Klimaschutz. Berlin. https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/user_upload/99_Faktenblatt-Mobilitaetskosten.pdf zuletzt geprüft am 19.06.2024.

²⁶ Agora Verkehrswende (2021): Vier Jahre für die Fairkehrswende. Empfehlungen für eine Regierungs-Charta mit Kurs auf Klimaneutralität und soziale Gerechtigkeit im Verkehr in der 20. Legislaturperiode (2021-2025). Berlin. https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/Regierungsprogramm_RPVW/65_RPVW.pdf zuletzt geprüft am 19.06.2024.