



Hol- und Bringverkehr vor einer Schule.
Quelle: Carsten Elkmann.

Hol- und Bringverkehre vor Grundschulen

Aktivitäten der Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen

Pick-up and Drop-off Services for Elementary School

Activities of Local Authorities in North Rhine-Westphalia

Stella Maria Schwietering, Joachim Scheiner

Keywords: Mobilität von Kindern; Schülerverkehr; Kommunale Planung; Schulweg
Child mobility; school travel; municipal planning; school trip

Abstract

Die Probleme der Hol- und Bringverkehre mit Pkw vor Grundschulen haben in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. Zu den Gründen liegt eine umfangreiche wissenschaftliche Literatur vor, allerdings weniger aus Deutschland als aus den USA, Australien und anderen Ländern. Darüber hinaus fehlt es an systematischen Evaluationen sowie an Wissen darüber, welche Maßnahmen Kommunen ergreifen, um Kindern eine selbstständige, aktive Mobilität auf dem Schulweg zu ermöglichen. Der Beitrag analysiert, welche Maßnahmen Kommunen zum Umgang mit Hol- und Bringverkehren vor Grundschulen ergreifen und wie sie das Thema in die Organisation ihrer Verwaltungen integrieren. Grundlage der Analyse bietet eine schriftliche Befragung aller Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen. Die Ergebnisse zeigen unklare Zuständigkeiten und Organisationsstrukturen. Unterschiede zeigen sich in den durchgeführten Maßnahmen und deren Kombinationen. Auf Basis der Erkenntnisse wurden fünf Handlungsempfehlungen entwickelt.

The issues related to children being driven to and from primary school have increased significantly over the last decades. Therefore, scientific studies highlight reasons for the increase, however more from the US, Australia and other countries than from Germany. Furthermore, there is a lack of evaluations as well as knowledge about which steps are taken on behalf of municipalities towards the safe and independent mobility of children on their way to school. This article analyses which measures municipalities are taking to ensure safe and independent mobility for children as well as the implementation of the topic within municipal administration. The analysis is based on a written survey of all municipal administrations in North Rhine-Westphalia. The results indicate ill-defined responsibilities and organizational structures. Differences are present regarding measures taken and their combinations. Based on the results of the analysis, recommendations for actions have been developed.

Stella Schwietering, Raumplanerin, ist Referentin für Mobilitätsmanagement beim Verkehrsverbund Rhein-Ruhr / Zukunftsnetz Mobilität NRW. Sie unterstützt Kommunen bei dem Aufbau eines kommunalen Mobilitätsmanagements sowie u. a. bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Kinder und Jugendmobilität.

Stella Schwietering, Spatial planner, is consultant for mobility management at Verkehrsverbund Rhein-Ruhr / Zukunftsnetz Mobilität NRW. She supports municipalities in setting up a communal mobility management and i. a. implementing measure to promote sustainable mobility for children and teenagers.

Joachim Scheiner, Prof. Dr., Dipl.-Geogr., leitet das Forschungsfeld Verkehrsverhalten und Mobilität an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund. Seine Forschung dreht sich um Verkehrsverhalten im Kontext von Wohnstandortwahl, Raumentwicklung und sozialem Wandel.

Joachim Scheiner (Prof. Dr., geography) heads the research field Travel Behaviour and Mobility at the Faculty of Spatial Planning, Technische Universität Dortmund, Germany. His research focuses on travel behaviour in the context of residential choice, spatial development and societal change.

Mit dem Auto zur Schule?

Der Hol- und Bringverkehr mit Pkw vor Grundschulen hat in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. So ermittelten Shaw et al. (2013) für Deutschland, dass sich der Anteil der Grundschul Kinder, die mit dem Pkw von der Schule abgeholt werden, im Zeitraum 1990 bis 2010 von 8 auf 23 Prozent verdreifachte, vor allem auf Kosten der Wege zu Fuß. Damit gehen zahlreiche Probleme einher, die von gesundheitlichen Defiziten der Kinder und Verzögerungen der kognitiven Entwicklung bis zu negativen ökologischen und sozialen Wirkungen der Pkw-Nutzung sowie Problemen der Verkehrssicherheit vor den Schulen reichen.

Über die Bestimmungsgründe für die elterliche Begleitung und die zunehmende Nutzung des Pkw ist aus einer umfangreichen weltweiten Forschung vieles bekannt (Überblick in Scheiner 2019). Sie umfassen unter anderem elterliche Ängste vor Verkehrsunfällen und Übergriffen (stranger danger), die Länge des Weges und die Bequemlichkeit der Kopplung des Weges mit anderen Aktivitäten, vor allem dem Arbeitsweg (Scheiner et al. 2019). Demzufolge korrespondiert das sogenannte Eltern-Taxi mit zahlreichen soziodemografischen und räumlichen Einflussgrößen, etwa der Erwerbstätigkeit und dem Pkw-Besitz beider Eltern, elterlichen Einstellungen und Ängsten, dem Vorhandensein von Geschwisterkindern, vor allem wenn diese den gleichen Weg haben sowie dem Alter des Kindes. Daneben spielt eine Vielzahl von räumlichen und verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten eine wichtige Rolle (Qualität der Geh- und Radwegverbindungen, Vorfahrtregelung und Sichtbeziehungen an Knotenpunkten, gefahrene Geschwindigkeiten im Kfz-Verkehr usw.) (vgl. Shaw et al. 2013; Scheiner et al. 2019).

Eine Vielzahl an Maßnahmen wurde entwickelt und erprobt, um diesen Pkw-Verkehren entgegen zu wirken und eine selbstständige und aktive (nichtmotorisierte) Mobilität von Kindern zu fördern, die zu einer gesunden, altersgemäßen Entwicklung beiträgt. Dazu gehören Maßnahmen der Infrastruktur und Verkehrsregelung, Verkehrserziehung und Mobilitätsbildung sowie Organisation und Information. Die Maßnahmen sind in Form verschiedener Leitfäden und Handreichungen für die Praxis niedergelegt; diese dienen überwiegend der Schulwegsicherung (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft 2010). Breiter angelegt sind Konzepte des schulischen Mobilitätsmanagements, etwa von Leven und Leven (2018), die den Planungsprozess von der Projektmotivation bis zur Expost-Evaluation beschreiben. Kernpunkte sind dabei (1) ein moderner Schulwegplanungsprozess, (2) die Einrichtung von Hol- und Bringzonen und (3) ein schulisches Mobilitätsbildungsprogramm (z. B. Verkehrszähler-Programm NRW) (Leven und Leven 2018).

Methodisch rigorose Wirkungsanalysen fehlen allerdings. Die vorliegenden Evaluationen des „Safe Routes to School“-Programms der USA (McDonald et al. 2014) oder der School Travel Plans in Kanada (Mammen 2016) sind aufgrund der stark abweichenden Rahmenbedingungen nicht auf Deutschland übertragbar. Eine Auswertung der weltweiten Literatur zu Wirkungen von Interventionen kommt zu dem Schluss, dass nur in rund der Hälfte der ausgewerteten Studien überhaupt Zuwächse der aktiven Mobilität festgestellt werden (Larouche et al. 2018). Gleichzeitig wird die methodische Qualität der meisten Evaluationen als schwach bewertet (ebd.).

In Planungsprozessen zur Mobilität von Kindern auf dem Schulweg spielen eine Vielzahl von Akteuren eine wichtige Rolle. Wesentlich sind dabei vor allem die Kommunalverwaltungen und politik, Schulen, Planungsbüros, Ordnungsbehörden, Eltern und Kinder selbst. Kommunalverwaltungen spielen eine zentrale Rolle, da sie einerseits akute Probleme z. B. der Verkehrssicherheit vor Schulen in Form von Einzelmaßnahmen lösen können. Andererseits können sie wegen ihrer zahlreichen Aufgabenfelder unterschiedliche Aktivitäten des schulischen Mobilitätsmanagements bedienen und eignen sich als Knoten für Netzwerke, in denen das schulische Mobilitätsmanagement behandelt werden kann und in dem weitere Akteure mit ihren unterschiedlichen Stärken und Kompetenzen zusammen kommen können. Unklar ist jedoch, mit welchen Aktivitäten und Organisationsformen Kommunalverwaltungen tatsächlich tätig werden, um die selbständige, aktive und sichere Mobilität von Kindern zu gewährleisten.

Der vorliegende Beitrag analysiert, ob und wie Hol- und Bringverkehre vor Grundschulen und damit auch die Förderung der selbständigen und aktiven Mobilität von Kindern in den Kommunalverwaltungen verankert ist, d. h. welche Maßnahmen Kommunalverwaltungen ergreifen und wie sie die Themen in die Organisationsstruktur ihrer Verwaltungen integrieren. Grundlage der Analyse bietet eine schriftliche Befragung aller Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen. Der Beitrag beruht auf einer Masterarbeit (Schwietering 2019).

Quantitative Erhebung durch Befragung

Die folgenden Ergebnisse stammen aus einer standardisierten, schriftlichen Befragung aller Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen, die im Mai 2019 durchgeführt wurde. Es gibt im Land 427 Kommunen, die sich aus 31 Kreisen und 396 Städten und Gemeinden zusammensetzen. Der Fragebogen wurde per Email verschickt. Es bestand die Möglichkeit, ihn als PDF-Formular auszufüllen und per E-Mail zurückzusenden oder vollständig anonym über das Onlinetool LimeSurvey an der Befragung teilzunehmen.

Zur Ansprache wurden auch die Kontakte des kommunalen Netzwerks „Zukunftsnetz Mobilität NRW“ genutzt, in dem die Erstautorin dieses Beitrags tätig ist. Soweit möglich, wurde der Fragebogen an die zentralen Ansprechpartner:innen der über 160 Mitgliedskommunen verschickt. Für andere Kommunen (Nicht-Mitglieder) wurden über die Internetauftritte der Kommunalverwaltungen Ämter und Personen identifiziert, die für die Beantwortung des Fragebogens in Frage kamen. In seltenen Fällen musste auf eine allgemeine Email-Adresse zurückgegriffen werden. Pro Kommunalverwaltung wurde eine Person angeschrieben mit der Bitte, den Fragebogen im Falle von nicht entsprechender Zuständigkeit weiterzuleiten.

Der Fragebogen umfasst einleitend Fragen zur Gebietskörperschaft und eine Einschätzung der lokalen Problematik des Hol- und Bringverkehrs. Es folgen detaillierte Fragen zur Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung in Bezug auf ihren Umgang mit Hol- und Bringverkehren. Danach folgen Fragen nach Konzepten zum Umgang mit Hol- und Bringverkehren, der Verankerung und Herangehensweise des Themas in der Kommunal-

verwaltung sowie Hemmnissen im Umgang mit der Problematik. Schließlich werden gegenwärtige, abgeschlossene und geplante Aktivitäten der Kommunalverwaltung und deren Finanzierung erfragt.

Herangehensweisen und Aktivitäten der Kommunalverwaltungen in Nordrhein-Westfalen

Insgesamt 124 Kommunen (29 % von $n = 427$) antworteten mit einem ausgefüllten und verwendbaren Fragebogen. Der Großteil davon sind kreisangehörige Städte (58,9 %) und Gemeinden (32,3 %); zudem liegen neun Fragebögen aus kreisfreien Städten (7,9 %) und zwei aus Landkreisen (1,6 %) vor. Nach Größenklassen verteilt sich der Rücklauf zu 43,5 % auf Mittelstädte (20.000 bis <100.000 Einwohner, zu 44,3 % auf Kleinstädte und Gemeinden <20.000 Einwohner und zu 12,1 % auf Großstädte (≥ 100.000 Einwohner), wobei hier die zwei Landkreise vertreten sind. Mehr als die Hälfte der Kommunen (54,8 %) verfügen über bis zu fünf Grundschulstandorte, 45,2 % über mehr als fünf.

Problemwahrnehmung

Die Hol- und Bringverkehre vor Grundschulen werden in den Kommunen deutlich erkennbar als Problem eingeschätzt (siehe Abbildung 1). Die Hälfte der Befragten hält diese für ein starkes (39 %) oder gar sehr starkes Problem (11 %), 30 % für ein mittleres Problem. Nur 19 % halten die Verkehre für ein geringes oder gar kein Problem. Der Grad der Problemeinschätzung ist in Mittelstädten überdurchschnittlich hoch und in Großstädten am höchsten.

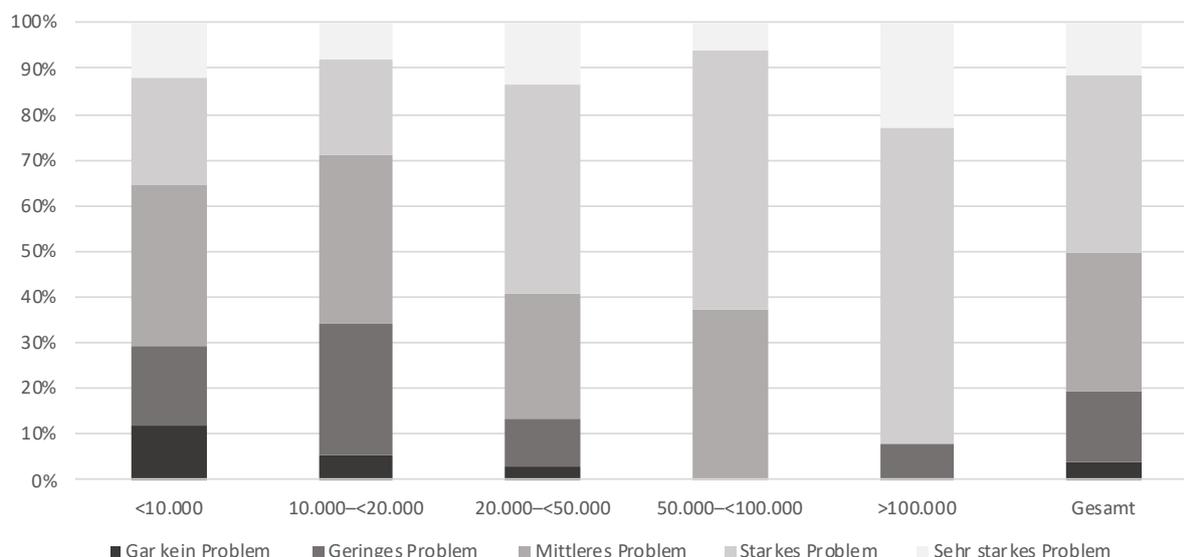


Abbildung 1: Einschätzung der Problematik des Hol- und Bringverkehrs nach Einwohnerzahl der Kommune. Quelle: Eigene Abbildung.

Die Problematik wurde von 71 Kommunen in einem freien Textfeld weitergehend beschrieben. Hauptsächlich wirken sich das erhöhte Verkehrsaufkommen morgens vor den Grundschulen sowie die fehlende Rücksichtnahme negativ auf die Verkehrssicherheit aus. Als häufigste Probleme werden das Parken auf den Gehwegen, in Feuerwehrzufahrten und im Kreuzungsbereich sowie das Rangieren der Pkws genannt.

Organisationsstruktur und Zuständigkeiten für Hol- und Bringverkehr

In 36 Kommunen (29 %) gibt es eine federführende Stelle, die sich mit Hol- und Bringverkehren vor Grundschulen beschäftigt, in weiteren zwei Kommunen (1,6 %) ist eine solche Stelle geplant. Die Vermutung, dass diese Stellen sich auf Großstädte konzentrieren, bestätigt sich nicht; 31 % der Städte ab 100.000 Einwohner besitzen eine solche Stelle, aber auch 26 % der Kommunen von 10.000 bis 20.000 Einwohnern. Die organisatorische Verortung der insgesamt 38 genannten Stellen verdeutlicht eine große Vielfalt (siehe Tabelle 1). 32 % sind dem Bereich Ordnung zugeordnet (Ordnungsamt, Ordnungswesen und Ordnungsverwaltung etc.), weitere 29 % dem Bereich Mobilität/Verkehr/Straßen (insbesondere in größeren Städten), z. B. der strategischen Verkehrsplanung, der Verkehrsregelung oder dem Straßenbau. Des Weiteren werden die Fachbereiche bzw. Ämter für Schule, Jugend, Stadtentwicklung, Stadtplanung und sonstige genannt.

Fachbereich	Anteil verorteter Stellen in %
Ordnung	31,6
Mobilität / Verkehr / Straßen	28,9
Schule / Jugend	18,4
Stadtentwicklung / Stadtplanung	10,5
Sonstige	10,5
Gesamt	100,0
n	38

Tabelle 1: Verortung der federführenden Stelle. Quelle: Eigene Darstellung.

Die große Breite der institutionellen Zuordnungen bestätigt sich auch in den Tätigkeitsbezeichnungen, die etwa Mobilitätsmanager:in, Klimaschutzmanager:in, Verkehrsplaner:in sowie Rad- und Fußgängerbeauftragte umfasst. Wie schwer greifbar das Thema ist, zeigt sich aber auch in der Vielzahl an ungültigen bzw. fehlenden Antworten (68 %). Die Positionen zeigen auch das unterschiedliche Gewicht, das die Kommunen der Thematik geben. In 50 % der Fälle handelt es sich bei den Stelleinhaber:innen um Sachbearbeiter:innen. 47 % haben eine leitende Funktion inne (3 % ungeklärt).

Die meisten Befragten attestieren der federführenden Stelle einen wichtigen Einfluss auf andere Fachbereiche. Nur 19 % antworteten, es gebe wenig oder keinen Einfluss. 38 % schätzten den Einfluss als mittel ein, 24 % als stark, und 19 % als sehr stark. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die jeweiligen Stelleinhaber:innen meist selbst den Fragebogen beantworteten.

Einen Hinweis auf die Bedeutung des Themas gibt auch der Einsatz von Personalressourcen. Nur 18 % nannten für den Beschäftigungsgrad der federführenden Stelle eine Vollzeittätigkeit, weitere 7 % eine Teilzeittätigkeit. 75 % der 28 gültigen Antworten lauten „sonstiges“. In den Erläuterungen wurde deutlich, dass sich dies fast durchweg auf das für das Thema Hol- und Bringverkehre aufgewendete Zeitbudget bezieht. Vielfach konnte dies nicht quantifiziert werden, da der Umgang mit Hol- und Bringverkehren „eins von vielen Themen“ (so eine befragte Person) ist und die entsprechenden Personen meist weitere Aufgabenbereiche übernehmen. Dabei handelt es sich etwa um die Leitung einer Abteilung, die Überwachung des ruhenden Verkehrs, Verkehrsunfallanalysen, die Anordnung von Beschilderungen, Aktionen und Öffentlichkeitsarbeit rund um das Thema Fahrrad sowie Aufgaben im Zuge der strategischen Verkehrsplanung. Auffällig ist, dass in keiner Kommune das für Hol- und Bringverkehre zur Verfügung stehende Zeitbudget als zu hoch, sondern stets als angemessen (58 %) oder zu gering (42 %) erachtet wurde.

Weiterhin wurde erfragt, ob dauerhafte Strukturen, z. B. in Form von Arbeitskreisen, zum Umgang mit Hol- und Bringverkehren vor Grundschulen, in den Kommunalverwaltungen vorhanden sind. Lediglich 10 % der Kommunen verfügen über eine solche Struktur, insbesondere die mittleren und größeren Städte (25% der Städte von 50.000 bis 100.000 Einwohner, 31% der Städte > 100.000 Einwohner). In weiteren 19 % finden sich solche Strukturen immerhin projektbezogen. Weitere 2 % planen die Einrichtung solcher Strukturen.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die 39 Kommunalverwaltungen, in denen Arbeitskreise oder ähnliche Strukturen vorhanden oder in Planung sind oder zumindest projektbezogen, also temporär, bestehen. In den Benennungen dieser Arbeitskreise wird deutlich, dass sich diese meist (61 %) dem Oberthema Schulwegsicherheit zuordnen lassen. Zu 29 % sind sie nicht explizit benannt oder die Bezeichnung ist unbekannt.

Die Ausgestaltung der Arbeitskreise ist zum Großteil fachbereichsübergreifend. So beteiligen 73 % zwei bis fünf Ämter, 8 % sogar mehr als fünf. Lediglich 14 % der Arbeitskreise sind auf einen Fachbereich beschränkt. Neben den Verwaltungsressorts werden meist auch externe Akteure an den Arbeitskreisen beteiligt, meist (61%) zwei bis fünf, häufig (31%) aber auch mehr als fünf.

Die größte Rolle als interne Akteure spielen die Schulverwaltung sowie die Ressorts Ordnung und Tiefbau. Externe Akteure sind breit gestreut. Zu über 70 % nehmen Schulleitungen sowie die Polizei an den Arbeitsgruppen teil (siehe Tabelle 2). Außerdem sind Elternvertretungen, Lehrkräfte, das Zukunftsnetz Mobilität NRW sowie politische Akteure beteiligt. Des Weiteren werden schulfachliche Berater für Verkehrserziehung und Mobilitätsbildung in den Schulen, Planungsbüros, der Allgemeine Deutsche Fahrradclub ADFC und die Verkehrswacht häufig genannt. Als Sonstige werden Verkehrsunternehmen, Schüler:innen, der Fahrlehrerverband sowie der Kreis und die kreisangehörigen Kommunen zusammengefasst.

Akteure	Arbeitskreise in %
Politik	41,0
Kinder- und Jugendparlament	7,7
Schulleitungen	71,8
Lehrkräfte	43,6
Schulfachliche Berater:innen (VEMB)	28,2
Elternvertretungen	46,2
Planungsbüro	17,9
Polizei	71,8
ADFC	17,9
Verkehrsclub Deutschland e.V.	7,7
Verkehrswacht	25,6
Zukunftsnetz Mobilität NRW	35,9
Sonstige	20,5
n (Nennungen / Antwortende)	170/39*
* Mehrfachantworten möglich.	

Tabelle 2: Externe Akteure in Arbeitskreisen. Quelle: Eigene Darstellung.

Die Arbeitskreise tagen zu einem großen Teil (46 %) anlassbezogen bzw. unregelmäßig. In 41 % der Fälle ist ein Tagungsturnus festgeschrieben, welcher jedoch zwischen ein und zweimal pro Monat und ein und zweimal pro Jahr stark variiert. Es ist nicht klar, ob das Thema Hol- und Bringverkehre bei jedem Zusammenkommen behandelt wird.

Der formelle Rückhalt für die Aktivitäten der Kommunalverwaltungen seitens der Kommunalpolitik scheint eher gering zu sein, denn in lediglich neun Kommunen (7 %) liegt ein kommunalpolitischer Beschluss zum Umgang mit Hol und Bringverkehren vor Grundschulen vor. Die Erläuterungen der Befragten hierzu verdeutlichen, dass Beschlüsse für spezifische Aktivitäten an einzelnen Grundschulstandorten zum Teil seitens der Kommunalverwaltung eingeholt, zum Teil auch der Kommunalverwaltung auferlegt wurden. Der Charakter der Beschlüsse ist unterschiedlich. Einerseits liegen Beschlüsse zur Erstellung eines Mobilitätskonzeptes vor, das sich auch, aber nicht nur mit Hol- und Bringverkehren auseinandersetzt. Andererseits richten sich die Beschlüsse explizit auf die Etablierung und/oder Stärkung schulischen Mobilitätsmanagements.

Einbindung in Pläne und Konzepte

Erfragt wurde auch, ob unternommene Aktivitäten einem Konzept folgen und ob mehrere Aktivitäten ggf. aufeinander abgestimmt sind. Auch Probleme und Hemmnisse bei der Planung und Umsetzung wurden dabei erfragt. In einem Großteil der Kommunen (73 %) liegt kein Konzept zum Umgang mit Hol- und Bringverkehren vor Grundschulen vor und befindet sich auch nicht in Planung. 16 Kommunen (13 %) planen und/oder erstellen derzeit ein Konzept. In 13 % der Kommunen liegt ein Konzept vor, in 3 % sogar mehrere.

Die 16 Kommunen, die ein Konzept erstellen oder planen, wurden nach Hemmnissen bei der Erstellung der Konzepte gefragt (siehe Abbildung 2). Ein Großteil (71 %) nennt fehlendes Personal in der Verwaltung als Hemmnis. Daneben werden fehlende Haushaltsmittel, fehlende Organisationsstrukturen in der Verwaltung und fehlender politischer Wille häufig genannt.

Die zwanzig Kommunen, in denen Konzepte vorliegen, wurden nach Hemmnissen bei der Umsetzung gefragt (siehe Abbildung 2). Auch hier steht fehlendes Personal in der Verwaltung an erster Stelle, gefolgt von fehlender Akzeptanz in der Bevölkerung. Fehlende finanzielle Mittel werden ebenfalls häufig genannt. Bei der Betrachtung der genaueren Beschreibungen in Freitexteinträgen wird deutlich, dass Überzeugungsarbeit in der Bevölkerung ein wichtiger Punkt für die erfolgreiche Umsetzung ist. Interessant ist auch der Hinweis, dass Hemmnisse aufgrund unklarer Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung entstanden.

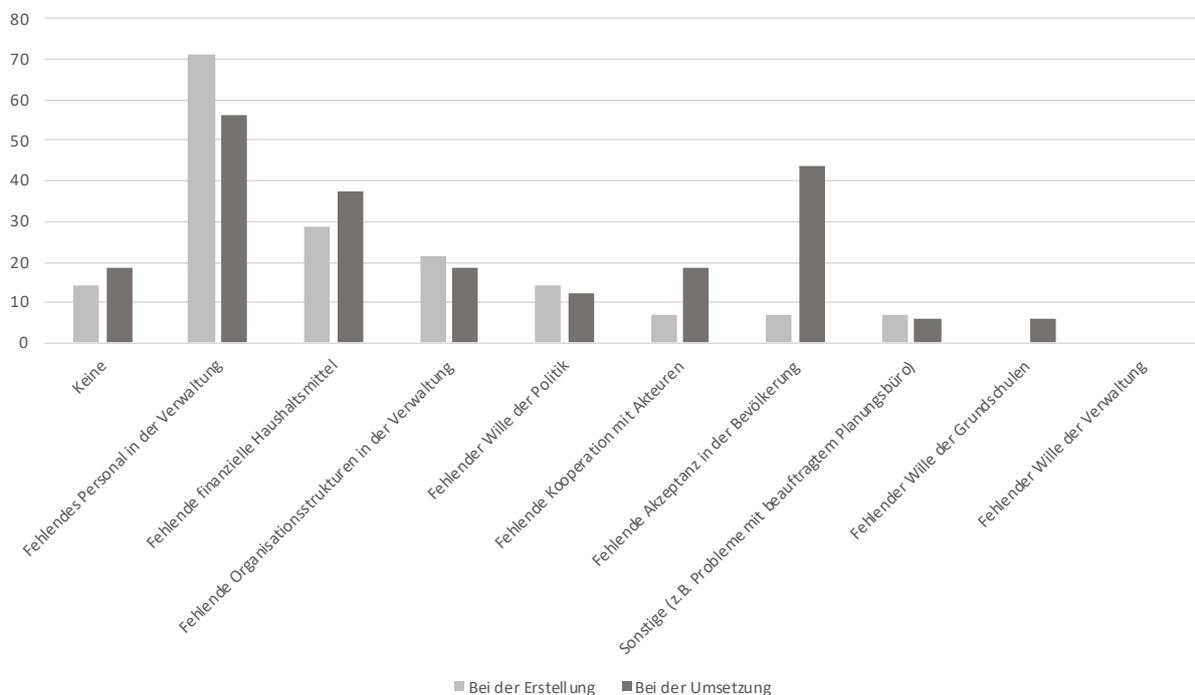


Abbildung 2: Hemmnisse bei der Erstellung und Umsetzung von Konzepten. Quelle: Eigene Abbildung.

Auf die Frage, welche Art der Verankerung des Themas in der Verwaltung besonders sinnvoll sei, nannte mehr als die Hälfte eine Verankerung in Plänen und Konzepten sowie eine personelle Verankerung. Letztere wurde in Städten ab 50.000 Einwohnern sogar zu über 90 % genannt. Häufig wurde auch die Verankerung in der Politik sowie im Haushalt genannt (siehe Tabelle 3). Deutlich wird die Diskrepanz zwischen dem Wunsch nach einer federführenden Stelle zum Umgang mit der Problematik und einer nur selten tatsächlich existierenden Stelle.

Thematische Verankerung in Verwaltung	Antwortende in %
Personell	60,9
Politisch	34,9
Pläne und Konzepte	59,6
Haushalt	32,1
Sonstiges	7,3
n (Nennungen / Antwortende)	213/109*
* Mehrfachantworten möglich.	

Tabelle 3: Einschätzung einer sinnvollen Art der Verankerung des Themas in der Verwaltung.
Quelle: Eigene Darstellung.

Maßnahmen der Kommunen

Konkrete Maßnahmen werden in 52 % der Kommunen durchgeführt; 12 % der Kommunen planen Maßnahmen. Insgesamt summiert sich dies zu 60 %, weil einige Kommunen Maßnahmen gleichzeitig planen und auch durchführen. 44 % der Kommunen kombinieren Maßnahmen miteinander, 56 % nennen eine einzelne Maßnahme. Bereits abgeschlossene Aktivitäten spielen eine untergeordnete Rolle. Nur 12 % geben an, in der Vergangenheit Maßnahmen durchgeführt zu haben, die bereits beendet sind. 21 % der Befragten konnten diesbezüglich keine eindeutige Antwort geben.

Die Kommunen wurden auch gefragt, ob ihre Maßnahmen sich auf alle Grundschulstandorte ihrer Gebietskörperschaft beziehen. Dies wird von 69 % der Befragten verneint. Die Auswahlkriterien zeigen, dass die Verwaltungen die Schulstandorte hauptsächlich nach besonderem Handlungsbedarf auswählen, z. B. bei hohem Pkw-Verkehrsaufkommen vor den Schulen. Manche Kommunalverwaltungen werden auf Initiative von Schulen oder Eltern tätig.

Die Kommunen wurden gebeten, die Maßnahmen zu benennen (siehe Tabelle 4). Auffällig ist die häufige Nennung von Elternhaltestellen, sogenannten Hol- und Bringzonen. Jeweils ein Viertel gibt an, Eltern regelmäßig über Briefe, Gespräche und Informationsveranstaltungen über die Problematik aufzuklären oder Kontrollen des ruhenden und fließenden Verkehrs durchzuführen. Hier handelt es sich meist um die Ahndung von Parkverstößen sowie Geschwindigkeitsüberschreitungen. Daneben werden die in der Literatur breit diskutierte Walking Buses (bei denen mehrere Kinder einer Nachbarschaft gemeinsam mit einer erwachsenen Person als Begleitung laufen), Verkehrserziehung und Mobilitätsbildung der Kinder und verkehrsrechtliche Anordnungen (z. B. strengere Tempolimits) nennenswert häufig genannt. Insgesamt wird eine Vielzahl an Maßnahmen deutlich, wobei die Dominanz von Elternhaltestellen auffällt.

Die Maßnahmen unterscheiden sich deutlich zwischen größeren und kleineren Kommunen. Wir unterscheiden hier aufgrund der begrenzten Stichprobengröße nur zwei Größenklassen (siehe Tabelle 4). Während in kleineren Kommunen Verkehrskontrollen

und die Ansprache der Eltern überproportional häufig genannt werden, werden in größeren Städten die Einrichtung von Elternhaltestellen und die Erstellung von Schulwegplänen häufiger genannt.

Die Mehrheit der Kommunen, die verschiedene Maßnahmen verfolgen, kombinieren bauliche und nicht bauliche Maßnahmen, beispielsweise Elternhaltestellen mit Aufklärung im Rahmen von Verkehrserziehung und Mobilitätsbildung. Die wenigsten kombinieren gleichartige Maßnahmen, wie beispielsweise unterschiedliche verkehrserzieherische und mobilitätsbildende Maßnahmen miteinander.

Maßnahmen	Einwohnerzahl		
	Alle	<50.000	>= 50.000
Elternhaltestellen	47,1	39,1	61,9
Schulwegpläne	11,8	6,5	23,8
Kontrollen des ruhenden und fließenden Verkehrs	26,5	32,6	14,3
Aufklärung/Ansprache der Eltern	26,5	32,6	14,3
Verkehrserziehung und Mobilitätsbildung der Kinder	14,7	13,0	19,0
Anreizsysteme für Kinder	11,8	10,9	14,3
Aktionswochen	8,8	4,3	19,0
Schülerlotsen	1,5	2,2	0,0
Walking Bus	13,2	13,0	14,3
Bauliche Maßnahmen	13,2	13,0	14,3
Verkehrsrechtliche Anordnungen	19,1	21,7	14,3
n (Nennungen / Antwortende)	132/68*	87/46*	44/21*
* Mehrfachantworten möglich.			

Tabelle 4: Aktuelle und zukünftige Maßnahmen (% der Antwortenden). Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungseinschätzung der Maßnahmen zur Lösung der Hol- und Bringverkehrproblematik bewegt sich um die mittleren Antwortkategorien einer Skala von eins bis fünf herum. Die meisten Befragten (39 %) schätzen die Wirksamkeit als mittelmäßig ein. Weitere 28 % nennen die Wirkung ausreichend. 21 % glauben an eine geringe Wirksamkeit. Eine mehr als ausreichende Lösung wird in keinem der Fälle vermutet. Die Anzahl der verfolgten Maßnahmen korreliert nicht mit der Wirkungseinschätzung. Auch die Kombination unterschiedlicher Arten von Maßnahmen führt nicht zu einer optimistischeren Wirkungseinschätzung.

Für die oben erwähnten beendeten Maßnahmen in 15 Kommunen sind vor allem die Gründe für die Beendigung von Interesse. Am häufigsten genannt wird fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung (6 Nennungen), außerdem Personalwechsel in der Verwaltung (5 Nennungen) sowie fehlende gewünschte Wirkungen (4 Nennungen).

Finanzierung

Die 72 Kommunen, die mit Stand Mai 2019 Maßnahmen durchführen oder planen, wurden auch zur Finanzierung befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass Maßnahmen, soweit dies planbar ist, zu 75 % aus dem eigenen Haushalt der Kommune finanziert werden. 22 % nennen Finanzierungen durch Fördermittel. Dabei handelt es sich häufig um Mittel der Verkehrssicherheitsaktionen des Landes NRW sowie des Zukunftsnetzes Mobilität NRW. Externe Akteure, z. B. Interessensverbände, vertreten nicht nur ihre Interessen gegenüber Politik und Kommunen, sondern unterstützen auch Maßnahmen finanziell, wie dies in 8 % der Kommunen der Fall ist.

Die Höhe der eingestellten Haushaltsmittel wurde ebenfalls erfragt, enthält jedoch eine hohe Zahl ungültiger Antworten. Aus den Antworten wird deutlich, dass vielfach kein Budget zurückgestellt wurde und die Maßnahmen aus dem laufenden Geschäft finanziert werden. Dies unterstreicht, dass das Thema Hol- und Bringverkehre keine hohe Priorität erfährt und demzufolge keinen eigenen Haushaltstitel oder ein eigenes Budget besitzt.

Anmerkungen der Befragten

Abschließend wurde im Fragebogen die Möglichkeit eingeräumt, weitere Einschätzungen und Anmerkungen zum Thema abzugeben. 21 Befragte nutzten diese Gelegenheit. Die Antworten verdeutlichen, dass die Problematik des Hol- und Bringverkehrs häufig als gesellschaftliches Problem gesehen wird. Es wird hervorgehoben, dass bei Eltern ein gewisses Unverständnis vorherrsche, wenn sie auf (Fehl-)Verhalten hingewiesen werden. Viele Befragte glauben, die Problematik nur mit einer ganzheitlichen Herangehensweise und kombinierten sowie stark restriktiven Maßnahmen lösen zu können. Letztere sind dabei vor allem als Reaktion auf das häufig vorhandene Unverständnis der Eltern nach Gesprächen zu sehen. Eine Kommune erläuterte, dass es in der Kommunalverwaltung einer federführenden Stelle für die Problematik bedürfe, da sich andernfalls niemand verantwortlich fühle, die Initiative zu ergreifen.

Handlungsempfehlungen für Kommunen und andere Akteure

Unsere empirischen Ergebnisse zeigen, dass der Hol- und Bringverkehr vor Schulen ein großes Problem darstellt, am stärksten in größeren Städten. In vielen Städten fehlen längerfristige Organisationsstrukturen mit klaren Zuständigkeiten, aber auch entsprechender politischer Rückhalt zur Bearbeitung dieses Problems. Des Weiteren bestehen Unklarheiten über Wirkungen von Maßnahmen und eine starke Wahrnehmung rücksichtsloser Verhaltensweisen der Pkw-Fahrenden. Die folgenden Handlungsempfehlungen basieren auf diesen empirischen Befunden, aber auch normativen Vorstellungen und planerischem Vorwissen der Autor:innen aus wissenschaftlichen und planungspraktischen Tätigkeiten.

Dezentrale Schulstandorte erhalten

Eine der wichtigsten Determinanten des elterlichen Hol- und Bringverkehrs ist die Entfernung zur Schule (Scheiner 2019). Eine vorausschauende Standortplanung für (Grund-) Schulen trägt zu kurzen Wegen für Kinder (und Jugendliche) und damit zu einer aktiven und selbstständigen Mobilität bei. Unter den Bedingungen freier Schulwahl ist auch eine ausgewogene Qualität der Schulen wichtig, damit Eltern sich möglichst nicht für weiter entfernt liegende Schulen entscheiden, die sie als besser wahrnehmen.

Organisationsstrukturen für ein schulisches Mobilitätsmanagement aufbauen

Das Thema Hol- und Bringverkehr sowie die Mobilität von Kindern im Allgemeinen ist in den meisten Kommunalverwaltungen nicht in einer federführenden Stelle angesiedelt. Aufgrund dessen sind Zuständigkeit, Verantwortung und Aufgaben nur schwach oder gar nicht definiert. Vielmals werden anlassbezogen unterschiedliche Maßnahmen voneinander losgelöst geplant und durchgeführt, was dazu führen kann, dass das Personal in den Kommunalverwaltungen überlastet ist und bei Personalwechsel die Thematik nicht weitergetragen wird.

Es ist essentiell, Organisationsstrukturen für ein schulisches Mobilitätsmanagement in der Kommunalverwaltung zu schaffen, d.h. eine federführende Stelle, die offiziell mit der Bearbeitung des Themas beauftragt wird. Diese Stelle sollte die Gesamtkoordination für das Thema übernehmen, Prozesse anstoßen, zwischen verschiedenen Fachbereichen in der Kommunalverwaltung sowie externen Akteuren vermitteln und Projekte mit allen Akteuren abstimmen, um die jeweiligen Expertisen zu nutzen und Synergien zu schaffen. Je nach Größe und Struktur der Gebietskörperschaft kann diese Stelle auch verwandte Themen bearbeiten (z.B. Mobilität von Kindern, Spielleitplanung). Dafür ist es nötig, ein regelmäßiges Forum für den Austausch zu etablieren, z.B. ein Runder Tisch.

Wirkungen der Maßnahmen und Wechselwirkung zwischen ihnen beachten

Über die Wirkungen von Maßnahmen zur Förderung der selbstständigen Mobilität von Kindern ist wenig bekannt, weil systematische Evaluationen fehlen. Die Unterstützung von Forschungsprojekten durch Schulen und Kommunen kann hier helfen. Oft ist unklar, welche Wirkung überhaupt erzielt werden soll, z. B. geht es darum, den Pkw-Verkehr direkt vor der Schule zu reduzieren (dann kann eine Hol- und Bringzone in einiger Entfernung helfen) oder darum, dass mehr Schulkinder zu Fuß oder mit dem Rad zur Schule kommen dürfen (dann hilft eine Hol- und Bringzone nicht).

Zudem bedingen sich einzelne Maßnahmen gegenseitig. So ist es nur sinnvoll, Kinder zum Radfahren zu motivieren, wenn sie zum einen sicher Fahrrad fahren können und zum anderen sichere Wege und Abstellmöglichkeiten an der Schule vorhanden sind. Oft werden jedoch voneinander losgelöste Einzelmaßnahmen durchgeführt.

Es bedarf einer integrierten Herangehensweise der Kommunalverwaltung, die isolierte Einzelmaßnahmen durch abgestimmte Maßnahmenbündel ersetzt. Auf die Erstellung umfassender, scheinbar finaler Konzepte sollte hingegen verzichtet werden. Die finanziellen und personellen Ressourcen hierfür sind in den Kommunen meist nicht gegeben. Zudem kann sich die notwendige kommunalpolitische Unterstützung kurz- bis mittelfristig ändern. Stattdessen ist es sinnvoll, auf Erfahrungen anderer Kommunen zurückzugreifen, Konzepte kontinuierlich zu überprüfen und die Erfahrungen wiederum an andere Schulen und Kommunen weiterzugeben, z.B. im Rahmen des Zukunftsnetz Mobilität NRW. Für andere Länder ergibt sich daraus die Empfehlung, eine ähnliche Plattform zu schaffen.

Bewusstsein schaffen und Mobilitätsbildung betreiben

Die fehlende Akzeptanz von Angeboten und Maßnahmen bei Eltern ist vielfach ein Grund für fehlende Wirkungen. Zum Teil werden Maßnahmen deshalb aufgegeben. Das Eltern-taxi-Problem wird durchaus als gesellschaftliches, aber nicht als individuelles Problem gesehen. Kommunale und schulische Öffentlichkeitsarbeit zum Thema wird jedoch kaum betrieben.

Eltern handeln normalerweise zum Schutz ihrer Kinder und möchten sie in allen Lebensbereichen fördern und unterstützen. Die Vorteile eigenständiger, aktiver Mobilität für die Kinder selbst und ihre Familien müssen stärker verdeutlicht werden, vor allem gegenüber den Eltern, aber auch in geeigneter Weise gegenüber den Kindern. Dabei ist es auch wichtig, Eltern über die Paradoxien des elterlichen Holens und Bringens aufzuklären, das zur Gefährdung von Kindern beiträgt. Der Teufelskreis aus Gefahrenwahrnehmung und „Gefahrenproduktion“ sollte verstärkt in die Öffentlichkeit getragen werden, um entsprechende Normen zu verändern.

Pkw-Verkehr stärker regulieren

In der Öffentlichkeit wird die Hol- und Bringverkehrproblematik durchaus häufig und kritisch thematisiert. Sie scheint aber kaum Konsequenzen zu haben. Die bloße Schaffung alternativer Angebote (bessere Radwege, bessere Fußwege etc.) wird in der Verkehrsforschung inzwischen als wenig wirksam angesehen (z. B. Petrunoff et al. 2015). Eine stärkere Regulierung des Pkw-Verkehrs ist demnach notwendig, um das Phänomen Eltern-Taxi zu reduzieren, hohe Verkehrssicherheit vor Schulen zu gewährleisten und die eigenständige Mobilität von Kindern wirksam zu fördern. Dies kann z. B. die Form von Geschwindigkeitsreduzierungen, der Einschränkung von Haltemöglichkeiten oder auch von Zufahrtsbeschränkungen haben. Restriktive Maßnahmen werden allerdings nur wirksam, wenn ihre Einhaltung kontrolliert wird. Gleichzeitig sollte ihr Sinn an die Bevölkerung kommuniziert werden, um Einsicht zu fördern.

Verstetigung und Evaluationen bleiben herausfordernd

Eine eigenständige, aktive Mobilität von Kindern im Grundschulalter ist wichtig für ihre körperlich und psychisch gesunde, altersgemäße Entwicklung. Es bestehen zahlreiche Möglichkeiten zur Förderung, die die Beteiligung einer Reihe von Akteursgruppen erfordern.

Eine Kommunalbefragung in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass das Phänomen Eltern-Taxi in den meisten Kommunalverwaltungen als Problem gesehen wird. Dennoch wird dem Thema keine hohe Priorität eingeräumt. Die Herangehensweisen zur Lösung ähneln sich häufig. Die Kommunalverwaltungen gehen hauptsächlich wenig strukturiert, ohne klar definierte Organisationsstrukturen, ohne effiziente Bündelung der Personalressourcen (federführende Stelle) und ohne durchdachtes Konzept vor. Dies erweist sich als große Schwäche, u. a. aufgrund der hohen Fluktuation von Kindern und Eltern an Grundschulen, die zur kontinuierlichen Umsetzung und Weiterentwicklung eines schulischen Mobilitätsmanagements dauerhafte Strukturen in der Kommunalverwaltung sinnvoll machen. Damit könnten auch die unterschiedlichen Stärken und Kompetenzen verschiedener Akteure gebündelt werden.

Ebenfalls wichtig wäre eine systematische Evaluation von Maßnahmen und Konzepten, denn Wissen über tatsächliche Wirkungen von Konzepten und ihre Bedingungen gibt es nur wenig. Dies richtet sich primär an die Forschungsförderung und damit an die Bundes- und die Landesregierungen, aber auch Kommunen und Schulen können dies unterstützen.

Literatur

- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und Unfallforschung der Versicherer (UDV) (2010): Planerheft Schulwegsicherung. Berlin: GDV/UDV.
- Larouche, Richard, Mammen, George, Rowe, David und Faulkner, Guy (2018): Effectiveness of active school transport interventions: A systematic review and update. In: BMC Public Health 18(1), 206.
- Leven, Tanja und Leven, Jens (2018): Elterntaxis sind vermeidbar. In: Mobilogisch 2/18, 7–10.
- Mammen, George (2016): School Travel Planning in Canada: A Holistic Examination of Program Impact on Active School Travel. PhD thesis, Graduate Department of Exercise Sciences, University of Toronto.
- McDonald, Noreen, Steiner, Ruth, Lee, Chanam, Smith, Tori Rhoulac, Zhu, Xuemei und Yan, Yizhao (2014): Impact of the Safe Routes to School Program on Walking and Bicycling. In: Journal of the American Planning Association 82(2), 153–167.
- Petrunoff, Nick, Rissel, Chris, Wen, Li Ming und Martin, Jacob (2015): Carrots and sticks vs carrots: Comparing approaches to workplace travel plans using disincentives for driving and incentives for active travel. In: Journal of Transport & Health 2(4), 563–567.
- Scheiner, Joachim (2019): Mobilität von Kindern. Stand der Forschung und planerische Konzepte. In: Raumforschung und Raumordnung 77(5), 441–456.
- Scheiner, Joachim, Huber, Oliver und Lohmüller, Stefan (2019): Children's independent travel to and from primary school: evidence from a suburban town in Germany. In: Transportation Research Part A 120, 116–131.
- Schwietering, Stella (2019): Aktivitäten der Kommunalverwaltungen in NRW zum Umgang mit Hol- und Bringverkehren vor Grundschulen. Masterarbeit an der Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund.
- Shaw, Ben, Watson, Ben, Frauendienst, Björn, Redecker, Andreas, Jones, Tim und Hillman, Mayer (2013): Children's Independent Mobility: A Comparative Study in England and Germany (1971-2010). London: University of Westminster.