



OLIVER SCHWEDES

VERKEHR IM KAPITALISMUS

2., überarbeitete und
erweiterte Neuauflage

[transcript] Sozialtherorie

Oliver Schwedes
Verkehr im Kapitalismus

Sozialtheorie

Oliver Schwedes (Prof. Dr.), geb. 1967, leitet seit 2014 das Fachgebiet »Integrierte Verkehrsplanung« am Institut für Land- und Seeverkehr der Technischen Universität Berlin. Nach seiner Promotion an der Humboldt-Universität zu Berlin hat er als Politikwissenschaftler in der Projektgruppe »Mobilität« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gearbeitet. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Verkehrsplanung und -politik.

Oliver Schwedes

Verkehr im Kapitalismus

2., überarbeitete und erweiterte Neuauflage

[transcript]

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution 4.0 Lizenz (BY). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Erschienen 2021 im transcript Verlag, Bielefeld

© **Oliver Schwedes**

2., überarbeitete und erweiterte Neuauflage

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-5965-8

PDF-ISBN 978-3-8394-5965-2

<https://doi.org/10.14361/9783839459652>

Buchreihen-ISSN: 2703-1691

Buchreihen-eISSN: 2747-3007

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://www.transcript-verlag.de>

Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter www.transcript-verlag.de/vorschau-download

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	11
Einleitung	13
1. Zur Politischen Ökonomie des Verkehrs	17
1.1 Arbeitsteilung	20
1.2 Wachstum	26
1.3 Wettbewerb	29
1.4 Beschleunigung	31
1.5 Entfremdung	32
1.6 Die Folgen einer entfremdeten Verkehrspolitik	34
1.7 Das Wirkgefüge von Ökonomie und Verkehr	38
2. Diskursanalyse verkehrspolitischer Programmatik	41
2.1 Zur Bedeutung von Diskursen und Leitbildern für gesellschaftliche Entwicklungsprozesse	41
2.1.1 Hegemonie	42
2.1.2 Leitbilder	44
2.1.3 Ideologiekritik	45
2.2 Die Rede von einer integrierten Verkehrspolitik	46
2.2.1 Eine historische Genealogie des Scheiterns	47
2.2.2 Nachhaltige Entwicklung durch nachhaltiges Wachstum	50
2.2.3 Nachhaltige Verkehrsentwicklung durch nachhaltiges Verkehrswachstum	55
2.2.4 Nachhaltiges Verkehrswachstum durch integrierte Verkehrspolitik	57

2.2.5	Vermeidung versus Entkopplung	59
2.3	Erstes Zwischenresümee – Vom Gesundheitschumpfen zum Schönheitswachstum	62
3.	Akteurszentrierte Politikfeldanalyse	65
3.1	Praktische Verkehrspolitik – Der Bundesverkehrswegeplan	65
3.1.1	Anspruch	67
3.1.2	Realität	73
3.1.3	Das Organisationsdilemma	74
3.1.4	Das Finanzierungsdilemma	76
3.1.5	Das Steuerungsdilemma	83
3.1.6	Zusammenfassung	85
3.2	Die Träger der Verkehrspolitik und ihre Stellung im verkehrspolitischen Feld	87
3.2.1	Identifikationsphase: Träger der Verkehrspolitik	88
3.2.2	Kategorisierung der Träger	93
3.2.3	Verortung der Träger im verkehrspolitischen Feld	102
3.2.4	Zusammenfassung	122
3.3	Zweites Zwischenresümee – Vom Leitbild zum Vexierbild	123
4.	Verkehrspolitische Fallstudien	129
4.1	Deutsche Verkehrspolitik im politischen Mehrebenensystem	129
4.1.1	Bundesverkehrspolitik – Das Beispiel der Deutschen Post AG	130
4.1.2	Landesverkehrspolitik – Das Beispiel der gemeinsamen Planungskommission Berlin-Brandenburg	133
4.1.3	Lokale Verkehrspolitik – Das Beispiel der Forschungsinitiative »Mobilität in Ballungsräumen«	143
4.2	Europäische Verkehrspolitik	148
4.2.1	Anspruch	149
4.2.2	Realität	151
4.2.3	Neue Akteurskonstellationen in der europäischen Güterverkehrspolitik	154
4.2.4	Zusammenfassung	158
4.3	Drittes Zwischenresümee – Camouflage in der Verkehrspolitik	160
5.	Die große Transformation des Verkehrssektors	167
5.1	Der Mensch im Zentrum einer zukunftsfähigen Verkehrsentwicklung	167

5.2	Der Bruch mit dem Wachstumsparadigma als Voraussetzung einer menschengerechten Verkehrsentwicklung	170
5.3	Das Gemeinwohl als Ausgangspunkt für eine neue Verkehrspolitik	175
5.3.1	Zum Verhältnis von Gemeinwohl und Verkehr	177
5.3.2	Das Mobilitätsgesetz	180
5.3.3	Zusammenfassung	182
5.4	Viertes Zwischenresümee – It’s the Politics, stupid!	184
	Fazit	191
	Literatur	193
	Anhang	219
	Träger der Verkehrspolitik	219

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: Die kapitalistische Wachstumsspirale, S. 27.
- Abbildung 2: Anteilige Verkehrsleistung der Verkehrsmittel nach zurückgelegten Personenkilometern, S. 36.
- Abbildung 3: Treibhausgasemissionen in Deutschland nach Sektoren, S. 37.
- Abbildung 4: Organigramm des BMVBW, S. 75.
- Abbildung 5: Entwicklung von Lkw-Maut und Schienenmaut in Deutschland. Indexierte Darstellung auf Basis von Durchschnittsmautsatz und -trassenpreis, S. 78.
- Abbildung 6: Anteil der Bahnen am Güterverkehr, 2000-2019 in Deutschland, in Prozent auf Grundlage der Verkehrsleistung in Tonnenkilometer, S. 80.
- Abbildung 7: Pro-Kopf-Investitionen des Staates in die Schieneninfrastruktur in ausgewählten europäischen Ländern, in Euro, 2019, S. 81.
- Abbildung 8: Kategorisierung der Träger der Verkehrspolitik, S. 97.
- Abbildung 9: Ausprägungen des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks (IND), S. 104.
- Abbildung 10: Verkehrspolitische Indikatoren des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks, S. 107.
- Abbildung 11: Die Akteurstopographie im integrierenden Nachhaltigkeitsdreieck, S. 112.
- Abbildung 12: Ausschnitt der ökonomisch geprägten Akteurstopographie, S. 114.
- Abbildung 13: Ausschnitt der sozial geprägten Akteurstopographie, S. 116.
- Abbildung 14: Ausschnitt der ökologisch geprägten Akteurstopographie, S. 118.
- Abbildung 15: Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin, S. 135.
- Abbildung 16: Institutionalisierte »Fünf-Eck-Beziehung« auf EU-Ebene, S. 156.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verkehrsleistungen und Modal-Split im Personenverkehr (Vergleich zwischen 1997 und 2015), S. 70.

Tabelle 2: Verkehrsleistungen und Modal-Split im Güterverkehr (Vergleich zwischen 1997 und 2015), S. 70.

Tabelle 3: Veränderung der Kostenbelastungen für die Nutzer:innen in Abhängigkeit von den Szenarien, S. 71.

Tabelle 4: Verteilung der Träger nach Politischem Aktivitäts-Index (PAI), S. 92.

Tabelle 5: Anteile und Anzahl der Träger der Verkehrspolitik nach Kategorien und Gruppen, S. 102.

Tabelle 6: Wege im Personenverkehr nach Verkehrsmitteln in Prozent, S. 138.

Tabelle 7: Entwicklung des Schienenverkehrs in Mittel- und Osteuropa 1990-2000 – Transportleistungen, S. 152.

Tabelle 8: Verkehrs- und Transport-Infrastruktur auf dem EU-15-Gebiet 1970-2001, S. 153.

Einleitung

Seit der Jahrtausendwende wird die verkehrspolitische Debatte zunehmend vom Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik bestimmt. Dieser neuen verkehrspolitischen Strategie folgen mittlerweile gesellschaftliche Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft gleichermaßen, sodass bezüglich des Leitbildes der integrierten Verkehrspolitik von einem weitreichenden gesellschaftlichen Konsens gesprochen werden kann.

Hatte zuvor das Leitbild der ›Verkehrswende‹ mit der Strategie der ›Verkehrsvermeidung‹ bzw. der Vermeidung von Verkehrswachstum die verkehrspolitischen Debatten dominiert, steht heute mit der einhellig favorisierten Integrationsstrategie das Ziel einer Effizienzsteigerung des Verkehrssystems im Vordergrund. Während die Strategie der Verkehrsvermeidung, indem sie sich mit ihrer Verzichtsforderung gegen ein weit verbreitetes Mobilitätsverhalten wandte, zwangsläufig Interessenskonflikte ausgelöst hatte, setzt das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik auf den harmonischen Interessenausgleich aller Beteiligten mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Dabei werden fünf Integrationsansätze miteinander verschränkt: Erstens soll durch die Beteiligung der von verkehrspolitischen Maßnahmen betroffenen gesellschaftlichen Akteure eine *soziale* Integration gewährleistet werden; zweitens wird durch die Verknüpfung der unterschiedlichen Verkehrsträger eine *technische* Integration angestrebt; drittens soll durch eine ressortübergreifende Kooperation etwa zwischen Stadt- und Verkehrsplanung eine *politische* Integration erreicht werden; viertens zielt eine *ökologische* Integration auf die systematische Berücksichtigung von Umwelteinflüssen; fünftens schließlich wird eine über den Markt vermittelte *ökonomische* Integration verfolgt.¹ Die Bünde-

1 Als eine sechste Dimension wird oftmals noch die zeitliche Integration genannt, die kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen aufeinander abstimmt, um langfristige Planungsstrategien zu ermöglichen.

lung aller fünf Integrationsstrategien soll zu einer ganzheitlichen und damit effektiveren Verkehrspolitik beitragen. Angestrebt wird ein Verkehrssystem, das eine ökonomisch effiziente, sozial verträgliche und die Umwelt schonende und somit nachhaltige Verkehrsentwicklung gewährleistet (vgl. BMVBW 2000: 11).

Im Verhältnis zu der seit nunmehr zwanzig Jahren verfolgten Programmatik einer integrierten Verkehrspolitik steht die reale Verkehrsentwicklung allerdings in einem eigentümlichen Kontrast. Sowohl die gesellschaftlichen Akteure wie auch die einzelnen Verkehrsträger und nicht zuletzt die politischen Ressorts scheinen noch weit entfernt von einer integrierenden Praxis zu sein und folgen weiterhin zumeist ihrer individuellen, organisatorischen oder systemischen Eigenlogik. Es ist daher kaum überraschend, wenn auch das mit der integrierten Verkehrspolitik angestrebte Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung bis heute nicht erreicht wurde. So kam es nicht zu der seit Jahrzehnten geforderten Verlagerung vom sogenannten Motorisierten Individualverkehr (MIV) zum Öffentlichen Verkehr (ÖV). Stattdessen nehmen die Zulassungszahlen im Personenverkehr weiter zu, wobei die Autos zudem immer größer, schwerer und damit energieintensiver werden (vgl. Huber & Schwedes 2021). Dementsprechend steigen auch die CO₂-Emissionen weiter an (vgl. UBA 2017). In Anbetracht der Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit der Verkehrspolitik stellt sich die Frage nach den Gründen für diese unbefriedigende Situation. Wie kommt es, dass ein gesellschaftlich weithin akzeptiertes Leitbild so wirkungslos bleibt?

Um sich diesen Fragen zu nähern, erfolgt im *ersten* Kapitel zunächst eine politökonomische Kontextualisierung des Verkehrs. Dabei wird die Bedeutung des Verkehrs im Rahmen kapitalistischer Vergesellschaftung beleuchtet.

Im *zweiten* Kapitel wird eingangs die Funktion von gesellschaftlichen Diskursen und Leitbildern diskutiert. Es wird gezeigt, dass ihnen, neben den traditionellen Erklärungsvariablen wie politische Interessen und gesellschaftliche Institutionen, eine eigenständige Bedeutung zukommt. Daraufhin wird die Etablierung des hegemonialen Diskurses der integrierten Verkehrspolitik nachvollzogen. Dabei wird zum einen deutlich, dass das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik keinesfalls so neu ist, wie oft dargestellt. Vielmehr steht es in einer langen historischen Traditionslinie, in deren Verlauf das Leitbild immer wieder eine Renaissance erfahren hat, ohne allerdings jemals umgesetzt worden zu sein. Vor dem Hintergrund dieser ›Genealogie des Scheiterns‹ stellt sich mit Blick auf den aktuellen Diskurs die noch drängendere Frage nach den zugrundeliegenden Ursachen. Darüber hinaus offenbart sich

mit der strategischen Neuausrichtung im Verkehrssektor seit den 1980er Jahren von der Verkehrsvermeidung zum integrativen Ansatz ein genereller Paradigmenwechsel des Nachhaltigkeitsdiskurses. Wurde früher von den natürlichen ›Grenzen des Wachstums‹ ausgegangen, wird heute demgegenüber ein produktives ›Wachstum der Grenzen‹ angestrebt. Die ursprüngliche Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Ziel eines verringerten ökonomischen Wachstums zum Zwecke der Schonung natürlicher Ressourcen wurde abgelöst von der Überzeugung, Nachhaltigkeit durch Wirtschaftswachstum zu realisieren. Schließlich wird gezeigt, dass der hegemoniale Diskurs keinesfalls in sich kohärent ist. Vielmehr offenbart sich ein Kampf um gesellschaftliche Deutungsmacht.

Nach der Diskusanalyse erfolgt im *dritten* Kapitel eine akteurszentrierte Politikfeldanalyse. Am Beispiel der praktischen Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans werden zunächst die programmatischen Aussagen integrierter Verkehrspolitik mit der realen Entwicklung kontrastiert. Dabei zeigen sich strukturelle Blockaden, an denen auch innovative Konzepte bis heute immer wieder abprallen. Im Anschluss an diese Einsicht richtet sich die Aufmerksamkeit auf die institutionalisierten Interessen im Verkehrssektor. Im Rahmen einer Policy-Analyse werden die Akteure im Politikfeld Verkehr in fünf Handlungstypen unterschieden. Gemessen am Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik können eine soziale, eine technische, eine politische, eine ökologische sowie eine ökonomische Integrationsstrategie unterschieden werden. Diese fünf idealtypischen Handlungsstrategien markieren zentrale Konfliktlinien im verkehrspolitischen Feld, wobei die ökonomische Strategie der Marktintegration das Politikfeld Verkehr dominiert. Daraufhin werden die Ergebnisse rekapituliert und die gesellschaftliche Funktion des Leitbildes der integrierten Verkehrspolitik näher bestimmt. Dabei lassen sich zwei Ebenen unterscheiden: Zum einen die formale Ebene des unscharfen Leitbildes, das aufgrund seiner prinzipiellen Offenheit und Unbestimmtheit für jeden nutzbar ist, womit sich insbesondere seine Attraktivität erklärt. Zum anderen eine substantielle Ebene des Leitbildes, in der jeder Akteur seine spezifischen Interessen artikuliert, ohne sich aufeinander zu beziehen. Indem das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik auf diese Weise divergierende Interessen bündelt und zu einer vermeintlich gemeinsamen Strategie ausrichtet, werden Interessensgegensätze kaschiert und damit die notwendige politische Auseinandersetzung um die richtige verkehrspolitische Strategie stillgelegt. Hiermit erklärt sich die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit des

Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik aus seiner ideologischen Funktion.

Im *vierten* Kapitel werden an ausgewählten Beispielen die gesellschaftlichen Folgen der oben skizzierten deutschen Verkehrspolitik im politischen Mehrebenensystem dargestellt. Dazu wird eingangs die nationale Güterverkehrsentwicklung am Beispiel der Deutschen Post AG beleuchtet. Auf der Ebene der Bundesländer werden die Ergebnisse der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg untersucht. Für die lokale Ebene stehen die von der Bundesregierung finanzierten Projekte im Rahmen der Forschungsinitiative »Mobilität in Ballungsräumen«, die auf ihre verkehrlichen Effekte hin beleuchtet werden. In jedem der untersuchten Fälle stand am Anfang der Anspruch einer integrierten Verkehrspolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Der Kontrast von Anspruch und Wirklichkeit gibt Hinweise darauf, woran die programmatischen Konzepte in der Realität immer wieder scheitern. Ein generelles Problem scheint darin zu bestehen, dass die existierenden, teilweise gravierenden Interessensgegensätze im Kontext einer integrierten, auf Konsens gerichteten Verkehrspolitik nicht mehr thematisiert werden (vgl. Eraydin & Frey 2019). Eine öffentliche Auseinandersetzung über die unterschiedlichen Zielsetzungen wird dadurch verhindert. Hinter dem öffentlich inszenierten Konsens setzen sich allerdings die machtvolleren Interessenvertreter durch. Vor diesem Hintergrund ist die Realitätstüchtigkeit einer konsensorientierten Verkehrspolitik zu hinterfragen. Abschließend wird mit der europäischen Verkehrspolitik die für die nationale Verkehrspolitik zunehmend wichtige supranationale Ebene thematisiert (vgl. Metzger et al. 2015). Nach einer Überblicksdarstellung des Zeitraums von 1990 bis heute wird exemplarisch die europäische Güterverkehrsentwicklung nachgezeichnet, die sich in den letzten Jahren, insbesondere durch die EU-Erweiterung, zu einem besonders drängenden Problem entwickelt hat.

Das abschließende *fünfte* Kapitel knüpft an die Ausführungen des ersten Kapitels an und geht der Frage nach, wie unter den Bedingungen kapitalistischer Vergesellschaftung eine nachhaltige Verkehrsentwicklung politisch gestaltet werden kann.

1. Zur Politischen Ökonomie des Verkehrs

Der Verkehr ist das wichtigste Subsystem moderner hochmobiler Gesellschaften. Umso erstaunlicher ist es, dass der Grandseigneur der Systemtheorie, Niklas Luhmann, dieses Subsystem mit keinem Wort erwähnt. Womöglich hat ihn das Thema einfach nicht interessiert. Vielleicht hatte Luhmann aber auch eine Ahnung von den Schwierigkeiten, die er sich mit dem Verkehrssystem einhandeln würde. Lässt sich der Verkehr doch gegenüber anderen Subsystemen, wie dem Gesundheits-, Bildungs-, Rechts- oder Wirtschaftssystem, besonders schlecht abgrenzen. Vielmehr liegt das Verkehrssystem quer zu allen anderen gesellschaftlichen Teilsystemen, es bildet ihre Grundlage und wird zugleich von ihnen beeinflusst.

Der Verkehr gewährleistet den Zusammenhalt moderner kapitalistischer Gesellschaften und ist in jeder Hinsicht zwingend notwendig für die von Luhmann so bezeichnete Anschlussfähigkeit. In der verkehrswissenschaftlichen Literatur spricht man daher schon seit längerem von »erzwungener Mobilität« (vgl. Linder et al. 1975). Allerdings deutet sich hier mit der synonymen Verwendung der Begriffe *Verkehr* und *Mobilität* schon früh eine bis heute vorherrschende begriffliche Unschärfe an. Denn indem mit *Zwangsmobilität* zu meist die erzwungene Nutzung des Autos aufgrund fehlender Alternativen beschrieben wird, ist eigentlich der Zwang zu einer bestimmten Form des *Verkehrs* gemeint (vgl. Wittwer 2014): Es müsste also präzise von erzwungenem (Auto-)Verkehr gesprochen werden. Deshalb sollte begrifflich unterschieden werden zwischen Verkehr als der physischen Bewegung, die sich im Raum niederschlägt und Mobilität als potentieller Beweglichkeit, die sich am Grad gesellschaftlicher Teilhabemöglichkeiten bemisst (vgl. Schwedes et al. 2018). Ein Mensch, der tagtäglich darauf angewiesen ist, hundert Kilometer mit dem eigenen Auto zur Arbeit zu pendeln, ist dann nicht mobiler als einer, der seinen städtischen Arbeitsplatz fußläufig erreicht. Es könnte sogar sein, dass es sich bei ersterem um einen Geringverdiener handelt, der sich Tag für Tag

zu einem oder mehreren Minijobs aufmacht und dessen Einkommen nur eine sehr eingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. Demgegenüber könnte letzterer möglicherweise ein junger, gut ausgebildeter Stadtbewohner sein, der über einen nahe gelegenen, gut dotierten Arbeitsplatz verfügt, der es ihm wiederum erlaubt, das zunehmend teure Stadtleben in vollen Zügen auszuschöpfen. In dieser Gegenüberstellung fallen Verkehr und Mobilität weitgehend auseinander: Während der Berufspendler ein hohes (Auto-)Verkehrsaufkommen erzeugt, im Ergebnis aber nur eine geringe gesellschaftliche Teilhabe realisiert und damit nur wenig mobil ist, hält sich im Falle des Flaneurs das (Fuß-)Verkehrsaufkommen stark in Grenzen, wobei die Person zugleich sehr mobil ist, da sie über ein hohes potentiell Maß an gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten verfügt. Zwischen den beiden geschilderten Extremen gibt es eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Figurationen des Verhältnisses von Verkehr und Mobilität, bis hin zu dem Fall, wo beide zur Deckung kommen und das Maß gesellschaftlicher Teilhabe direkt mit dem Verkehrsaufkommen korreliert.

Man kann dies alles im Sinne Luhmanns angemessen beschreiben, ohne jedoch zu verstehen, warum in modernen hochmobilen Gesellschaften die soziale Teilhabe in zunehmendem Maße an ein wachsendes Verkehrsaufkommen gebunden ist. Dazu ist es notwendig, die eingangs erwähnte enge Verschränkung des Verkehrssystems mit den anderen gesellschaftlichen Teilsystemen zu berücksichtigen, wobei die Kopplung von Wirtschaft und Verkehr eine besonders prominente Rolle spielt. Der Verkehr ist das Medium kapitalistischer Vergesellschaftung – eine Vergesellschaftungsweise, die erstmals in der Menschheitsgeschichte durch einen ständigen Wandel gekennzeichnet ist:

»Die Bourgeoisie kann nicht existieren, ohne die Produktionsinstrumente, also die Produktionsverhältnisse, also sämtliche gesellschaftlichen Verhältnisse fortwährend zu revolutionieren. Unveränderte Beibehaltung der alten Produktionsweise war dagegen die erste Existenzbedingung aller früheren industriellen Klassen. Die fortwährende Umwälzung der Produktion, die ununterbrochene Erschütterung aller gesellschaftlichen Zustände, die ewige Unsicherheit und Bewegung zeichnet die Bourgeoisiepoche vor allen anderen aus« (Marx & Engels 1848: 465).

Ausgehend vom Verkehr, der alle anderen gesellschaftlichen Subsysteme in Bewegung versetzt und miteinander verbindet, erschließt sich die spezifische Entwicklungsdynamik kapitalistischer Gesellschaften. Die Beschäftigung mit

dem Verkehrssystem hätte Luhmann zwangsläufig zur Betrachtung der modernen kapitalistischen Gesellschaft geführt. Die Vorstellung einer Gesellschaft als kapitalistisch erschien ihm jedoch zu voraussetzungslos. Um das Verständnis genau dieser Voraussetzungen muss es aber demjenigen gehen, der politisch handlungsfähig werden möchte.

Das Verkehrssystem ist als gesellschaftliches Subsystem nicht zu begreifen, vielmehr bildet es das Grundgerüst kapitalistischer Gesellschaften. Der Verkehr durchwirkt die kapitalistischen Gesellschaften und ist das Schmiermittel einer zunehmend flüchtigen Moderne (Baumann 2003). Die Erkenntnis der zentralen Bedeutung des Verkehrs für die kapitalistische Vergesellschaftung, also der physischen Bewegung in Raum und Zeit, ist damit aber noch nicht erklärt. So selbstverständlich uns der Verkehr im Alltag auch erscheinen mag, er lässt sich nicht aus sich selbst erklären. Vielmehr stellt sich die Frage, warum es seit rund zweihundert Jahren kapitalistischer Entwicklung ein ständig steigendes Verkehrsaufkommen gibt. Warum ist gesellschaftliche Teilhabe, also individuelle Mobilität, immer mehr an räumliche Bewegung gebunden? Der Verkehr ist ein passives Medium, das es ermöglicht, von A nach B zu gelangen. Aber was sind die Gründe dafür, dass die zurückzulegenden Distanzen zwischen A und B immer größer werden? Was sind die Triebkräfte, die bis heute zu einem ständig steigenden Verkehrswachstum führen?

Die politische Gestaltung von Verkehrsentwicklung setzt ein Verständnis über die funktionale Bedeutung des Verkehrs im Rahmen kapitalistischer Vergesellschaftung voraus. Aufgrund der offensichtlich engen Verschränkung von kapitalistischer Produktionsweise und Verkehrsentwicklung – die insbesondere darin zum Ausdruck kommt, dass Wirtschaftswachstum bis heute immer mit Verkehrswachstum einhergeht – wird zunächst dieses Wirkgefüge nachvollzogen. Daraufhin können die Möglichkeiten und Grenzen verkehrspolitischer Einflussnahme angemessen eingeschätzt und gegebenenfalls notwendige Handlungsstrategien thematisiert werden.

Die kapitalistische Produktionsweise ist durch fünf Charakteristika gekennzeichnet, die im Folgenden einzeln vorgestellt werden, bevor sie abschließend zusammengeführt und einer integrierten Betrachtung unterzogen werden: Arbeitsteilung, Wachstum, Wettbewerb, Beschleunigung und Entfremdung.

1.1 Arbeitsteilung

Die Voraussetzung der kapitalistischen Produktionsweise ist die Arbeitsteilung (vgl. Marx 1867: 56f.). Das gesellschaftliche Phänomen der arbeitsteiligen Ausdifferenzierung hat erstmals der schottische Ökonom Adam Smith in seinem 1776 erschienen Werk »Der Wohlstand der Nationen« dargelegt. Er zeigt dort, wie durch die Zerlegung der Produktion in einzelne kleine Arbeitsschritte, die jeweils von unterschiedlichen Arbeiter:innen durchgeführt werden, eine gewaltige Produktivitätssteigerung erreicht wird. Die verblüffenden Effekte demonstriert Smith an dem vielzitierten und bis heute eindrucklichen Beispiel der Stecknadelproduktion:

»Ein Arbeiter, der noch niemals Stecknadeln gemacht hat, und auch nicht dazu angelernt ist, so dass er auch mit den dazu eingesetzten Maschinen nicht vertraut ist, könnte, selbst wenn er fleißig ist, täglich höchstens eine, sicherlich aber keine zwanzig Nadeln herstellen.

Aber so, wie die Herstellung von Stecknadeln heute betrieben wird, zerfällt sie in eine Reihe getrennter Arbeitsgänge, die zumeist zur fachlichen Spezialisierung geführt haben. Der eine Arbeiter zieht den Draht, der andere streckt ihn, ein dritter schneidet ihn, ein vierter spitzt ihn zu, ein fünfter schließt das obere Ende, damit der Kopf gesetzt werden kann. Auch die Herstellung des Kopfes erfordert zwei oder drei getrennte Arbeitsgänge. Das Ansetzen des Kopfes ist eine eigene Tätigkeit, ebenso das Weißglühen der Nadel, ja selbst das Verpacken der Nadeln ist eine Arbeit für sich. Um eine Stecknadel anzufertigen, sind somit etwa 18 verschiedene Arbeitsgänge notwendig, die in einigen Fabriken jeweils verschiedene Arbeiter besorgen, während in anderen ein einzelner zwei oder drei davon ausführt.

Ich selbst habe eine kleine Manufaktur dieser Art gesehen, in der nur 10 Leute beschäftigt waren, so dass einige von ihnen zwei oder drei solcher Arbeiten übernehmen mussten. Obwohl sie nun sehr arm und nur recht und schlecht mit dem benötigten Werkzeug ausgerüstet waren, konnten sie zusammen am Tage doch etwa 12 Pfund Stecknadeln fertigen [...], etwa 48.000 Nadeln. Hätten sie indes alle einzeln und unabhängig voneinander gearbeitet, noch dazu ohne besondere Ausbildung, so hätte der einzelne gewiss nicht einmal 20, vielleicht sogar keine einzige Nadel am Tag zustande gebracht« (Smith 1776: 9f.).

Was Smith und seine Zeitgenossen an der Arbeitsteilung faszinierte, ist die dadurch ermöglichte »ungeheure Warensammlung« (Marx 1867: 49), die in ei-

nem bisher nicht gekannten Ausmaß möglich wurde und wodurch der gesellschaftliche Reichtum in kürzester Zeit exponentiell gesteigert werden konnte. Dieser materielle Reichtum vor Augen bildet nach wie vor eine wesentliche Motivation der Menschen, die arbeitsteilige Ausdifferenzierung weiter voranzutreiben und seine Strahlkraft erfasst auch heute noch, wie am ersten Tag, immer größere Teile der Weltbevölkerung.

Im Anschluss an die forcierte arbeitsteilige Ausdifferenzierung vollzieht sich seitdem auch eine räumliche Ausdifferenzierung. Die Arbeitsteilung unter einem Dach, in einer Fabrik, dehnte sich immer weiter aus, zunächst über die großen Industriearale, die umfangreiche Werkverkehre erforderten, bis zur globalen Arbeitsteilung mit weltweiten Produktionsstandorten, die heute durch internationale Logistiknetzwerke über mehrere tausend Kilometer miteinander verbunden sind. Nachdem bis vor wenigen Jahren noch die Auffassung vorherrschte, die Produktion im Dienstleistungssektor würde sich in Verbindung mit den neuen Kommunikationstechnologien weitgehend von räumlichen Strukturen lösen, indem sich der Austausch vorwiegend über Kommunikationsnetze vollziehe, wobei immer wieder die weltweiten Finanztransaktionen angeführt wurden, besinnt sich die neuere Standorttheorie auf die Einsichten der Klassiker (vgl. Beyers & Fowler 2013). Die Hoffnung, die neuen Informationstechnologien würden Verkehr überflüssig machen und damit einen Beitrag leisten, die negativen Effekte der Verkehrsentwicklung zu verhindern, haben sich seit der Erfindung des Telegrafen im 19. Jahrhundert nicht erfüllt. Im Gegenteil, seitdem vollzieht sich in allen Weltregionen ein scheinbar unaufhaltsames Verkehrswachstum.¹

Marx und Engels hatten diese ökonomisch getriebene Entwicklung, die wir erst seit den 1990er Jahren als Globalisierung bezeichnen, schon Mitte des 19. Jahrhundert prophetisch vorausgesehen:

»Die große Industrie hat den Weltmarkt hergestellt, den die Entdeckung Amerikas vorbereitete. Der Weltmarkt hat dem Handel, der Schifffahrt, den Landkommunikationen eine unermessliche Entwicklung gegeben. Diese hat wieder auf die Ausdehnung der Industrie zurückgewirkt, und in demselben Maße, worin Industrie, Handel, Schifffahrt, Eisenbahnen sich ausdehnten,

1 Vor diesem Erfahrungshintergrund erscheint auch die CORONA-Pandemie nicht als der Garant für eine disruptive Veränderung zum Besseren. Vielmehr kommt es auch hier darauf an, welche politischen Konsequenzen daraus gezogen werden, Homeoffice allein wird keinen Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung leisten.

in demselben Maße entwickelte sich die Bourgeoisie, vermehrte sie ihre Kapitalien, drängte sie alle vom Mittelalter her überlieferten Klassen in den Hintergrund.

Wir sehen also, wie die moderne Bourgeoisie selbst das Produkt eines langen Entwicklungsganges, einer Reihe von Umwälzungen in der Produktions- und Verkehrsweise ist. [...]

Das Bedürfnis nach einem stets ausgedehnteren Absatz für ihre Produkte jagt die Bourgeoisie über die ganze Erdkugel. Überall muss sie sich einnisten, überall anbauen, überall Verbindungen herstellen. [...]

Die Bourgeoisie reißt durch die rasche Verbesserung aller Produktionsinstrumente, durch die unendlich erleichterte Kommunikation alle, auch die barbarischsten Nationen in die Zivilisation. Die wohlfeilen Preise ihrer Waren sind die schwere Artillerie, mit der sie alle chinesischen Mauern in den Grund schießt, mit der sie den hartnäckigsten Fremdenhass der Barbaren zur Kapitulation zwingt. Sie zwingt alle Nationen, die Produktionsweise der Bourgeoisie sich anzueignen, wenn sie nicht zugrunde gehen wollen; sie zwingt sie, die sogenannte Zivilisation bei sich selbst einzuführen, d.h. Bourgeois zu werden« (Marx & Engels 1848: 463ff.).

Mittlerweile haben auch Länder wie China, Indien und die ehemalige Sowjetunion, die sich noch lange Zeit dem Drängen der Weltmärkte verweigert hatten, nachgegeben und gelten heute als die großen ›Emerging Markets‹.

Im Zuge der arbeitsteiligen Ausdifferenzierung vollzog sich neben der räumlichen aber auch eine funktionale Differenzierung, die vor allem der englische Soziologe Herbert Spencer beschrieben hat (vgl. Spencer 1901). Analog zu natürlichen Organismen, die, je größer sie werden, immer mehr Funktionen ausbilden (Schwimmen, Laufen, Sehen, Hören etc.), betrachtete Spencer die gesellschaftliche Entwicklung als einen evolutionären Prozess, in dessen Verlauf sich immer mehr Teilfunktionen herausbilden. So wie sich Einzeller zu immer komplexeren Lebewesen mit vielfältigen Funktionen entwickelt haben, so verstand Spencer die Gesellschaftsentwicklung als einen stetig fortschreitenden Prozess funktionaler Differenzierung, angefangen bei einfachen Familienverbänden bis hin zu immer komplexeren sozialen Strukturen. Wesentliche, für unser Thema relevante gesellschaftliche Teilbereiche sind die Arbeit, das Wohnen, die Freizeit und schließlich der Verkehr, der Spencer zufolge gleichbedeutend mit dem Blutkreislauf des Gesellschaftskörpers ist, mit allen damit verbundenen Konsequenzen:

»Wenn das Wesen der Organisation auf einer solchen Zusammenfügung des Ganzen beruht, dass seine Teile wechselseitig abhängige Tätigkeiten ausführen können, so muss in demselben Maße, als die Organisation eine höhere wird, auch die Abhängigkeit jedes einzelnen Teiles von den übrigen immer größer werden, so dass die Trennung von denselben ihm verderblich sein würde, und umgekehrt. [...] Wir können ein Säugetier nicht in zwei Hälften schneiden, ohne ihm unmittelbar Tod zu bringen [...]. Wenn auch in höher entwickelten Gesellschaften die Folgen einer Verstümmelung weniger schwer sind als bei höheren Tieren, so sind sie immer noch bedeutend genug [...]. Man unterbinde den Baumwolldistrikten unseres Landes den Verkehr mit Liverpool und anderen Häfen und sofort wäre die Industrie lahmgelegt und es würde eine gewaltige Sterblichkeit der Bevölkerung eintreten« (Spencer 1887: 45ff.).

Demnach ist das Verkehrssystem ein funktionaler Bestandteil moderner Gesellschaften und auf Androhung des Todes zwingend notwendig bzw. alternativlos. Diese evolutionsbiologisch begründete Alternativlosigkeit bildet bis heute den zentralen Kritikpunkt an Spencers Ansatz. Ähnlich wie im Falle Luhmanns werden von ihm soziale Differenzierungsprozesse zunächst adäquat beschrieben, dann aber kurzerhand als natürliche Bewegungsgesetze interpretiert, ohne sie tatsächlich erklären zu können.

Das hatte schon sein Zeitgenosse, der französische Soziologe Émile Durkheim, erkannt und scharf kritisiert. Anders als Spencer begriff dieser die Organisation höherer Gesellschaften nicht als einen naturwüchsigen Prozess funktionaler Ausdifferenzierung, sondern als ein originär soziales, menschengemachtes Phänomen (vgl. Durkheim 1893: 314ff.). Mit der sozialen Differenzierung identifiziert Durkheim, neben der räumlichen und der funktionalen Ausdifferenzierung, eine weitere Folge arbeitsteiliger Vergesellschaftung, die für das Verständnis von Verkehr in kapitalistischen Gesellschaften aufschlussreich ist. Denn er beschreibt ausführlich, wie sich die sozialmoralischen Beziehungen der Menschen wandeln und identifiziert die Anfänge individueller Emanzipation in Abgrenzung zum traditionellen Familienverbund:

»Unter diesen Bedingungen bleibt das Individuum durch die Bande, die es dort festhalten, am Ort seiner Geburt ebenso haften, wie durch die Tatsache, dass es anderswo zurückgestoßen wird [...]. Dagegen ist es in dem Maß, in dem die Grenzlinien, die die verschiedenen Segmente trennen, verschwinden, unvermeidlich, dass dieses Gleichgewicht sich auflöst. Da die Indivi-

duen nicht mehr an ihrem Herkunftsort festgehalten werden und die freien Räume, die sich vor ihnen öffnen, sie anziehen, breiten sie sich selbstverständlich darin aus. Die Kinder bleiben nicht mehr unbeweglich an das Land der Eltern gebunden, sondern suchen ihr Glück in alle Richtungen. Die Bevölkerung vermischt sich und damit verlieren sich schließlich ihre ursprünglichen Verschiedenheiten [...]. Genau diese größere Beweglichkeit der sozialen Einheiten, die diese Wanderungsphänomene voraussetzen, aber hat eine Schwächung aller Tradition zur Folge« (Durkheim 1893: 353ff.).

Die seinerzeit von Durkheim noch in den Anfängen identifizierte Auflösung traditioneller Familienbindungen ist mittlerweile soweit fortgeschritten, dass wir heute nicht mehr von *der* Familie sprechen, weder im Sinne der mehrere Generationen umfassenden Großfamilie zu Zeiten Durkheims noch der klassischen Kernfamilie der Nachkriegszeit, bestehend aus Mutter, Vater und Kind. Vielmehr erleben wir heute mehrheitlich eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Formen des Zusammenlebens, wozu u.a. Alleinerziehende, Alleinlebende und Singles zählen. Diese Folgen sozialer Ausdifferenzierung haben weitreichende Konsequenzen für die Verkehrsentwicklung. Während die Großfamilie Verkehre noch bündeln konnte, indem etwa ein Einkaufsweg für alle Familienmitglieder durchgeführt wurde, unternimmt heute jeder Singlehaushalt denselben Weg für sich allein. Noch deutlicher wird die wachsende Bedeutung des Verkehrs für moderne kapitalistische Gesellschaften anhand der Alleinlebenden, die, wie die Singles, Wert auf einen eigenen Haushalt legen, aber gleichzeitig eine enge Partnerschaft mit einer anderen Person eingehen (Living Together Apart). Neben der Aufrechterhaltung des eigenen Haushalts müssen sich alleinlebende Partner:innen zusätzlich auf den Weg machen, um sich zu begegnen. Je nachdem, ob man in derselben Stadt, in einer anderen Stadt oder sogar in einem anderen Land wohnt, können das sehr weite Wege sein, die notwendiger Weise mit einem hohen Verkehrsaufkommen verbunden sind. Schließlich seien noch die geschiedenen Familien mit Kindern erwähnt, in der sich, anders als in der Vergangenheit, beide Elternteile um die Kinder kümmern möchten. In diesem Fall pendeln immer häufiger die Kinder zwischen den beiden Elternhaushalten, wobei sie von entsprechenden Begleitdiensten in der Bahn oder dem Flugzeug unterstützt werden. Wenn wir es als eine soziale Erlungenschaft begreifen, dass heute geschiedene Paare den sozialen Kontakt zu ihren Kindern auch über große Distanzen dauerhaft aufrechterhalten können, macht dies zugleich deutlich, welche tiefgreifenden Veränderungen

der gesellschaftlichen Organisation eine nachhaltige Verkehrsentwicklung erfordern würde, die auf weniger Verkehr zielt.

Emil Durkheim hat sich mit seiner Untersuchung sozialer Arbeitsteilung ausdrücklich gegen die Ökonomen seiner Zeit gewendet, die seit Adam Smith als wesentliche Triebkraft der Arbeitsteilung die Steigerung der Produktivität identifiziert hatten (Durkheim 1893: 335). Demgegenüber argumentiert Durkheim genau umgekehrt und verortet die Ursache der Arbeitsteilung nicht in der Sphäre der Produktion, sondern in der Reproduktion. Die wachsende Bevölkerungsdichte erzwingt gleichsam die Arbeitsteilung, um das Überleben zu gewährleisten und die damit verbundenen Produktivitätssteigerung sei nur eine Folge, aber keine Ursache. Am Anfang stehe der Wunsch von immer mehr Menschen zusammenzuleben: »Wir arbeiten zusammen, weil wir es gewollt haben, aber unsere freiwillige Zusammenarbeit schafft uns Pflichten, die wir nicht gewollt haben« (Durkheim 1893: 271).

Durkheim geht es darum, das menschliche Handeln nicht als Reaktion auf ökonomische Anforderungen zu begreifen, sondern als Ausdruck proaktiver Vergesellschaftung. Er will zeigen, dass sich die Menschen bewusst für die Art und Weise ihres Zusammenlebens entscheiden und dementsprechend organisieren. Die gesteigerte Produktivität hilft ihnen dabei.

»Man sieht also, inwieweit uns die Arbeitsteilung in einem anderen Licht erscheint als den Ökonomen. Für sie besteht sie wesentlich in einer Steigerung der Produktivität. Für uns ist diese größere Produktivität nur eine notwendige Folge, eine Fernwirkung des Phänomens. Wenn wir uns spezialisieren, dann nicht, um mehr zu produzieren, sondern um unter den neuen Existenzbedingungen leben zu können, die uns entgegentreten« (ebd.: 335).

Mit seiner schroffen Ablehnung der ökonomischen Einsichten, wollte Durkheim zeigen, dass der Mensch frei ist, sein Zusammenleben zu gestalten. Dabei geriet die ökonomische Entwicklungsdynamik kapitalistischer Vergesellschaftung weitgehend aus dem Blick. Dieser im engeren Sinne soziologischen Perspektive ist die neuere sozialwissenschaftliche Mobilitätsforschung seit den 1990er Jahre gefolgt (vgl. Scheiner 2009). Dementsprechend wurde systematisch nach den vermeintlich individuellen Ursachen für das Verkehrsverhalten geforscht. Daran anschließend wurden dann Strategien der persönlichen Ansprache entwickelt, um das individuelle Verhalten im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu beeinflussen (vgl. Schwedes et al. 2017). Eine systemtheoretische Variante soziologischer Betrachtung des Verkehrs kommt zu dem Ergebnis, dass es sich bei dem Verkehr um ein selbst-

referenzielles System handele, das sich seinen Wachstumserfolg selbst vorbe-reite (vgl. Rammler 2001: 179ff.).

Die aktuelle Verkehrssoziologie lässt die politischen Bedingungen des Verkehrs weitgehend unberücksichtigt (vgl. Urry 2007). Gegenüber dieser einseitigen soziologischen Verengung auf die Beschreibung vermeintlich freien menschlichen Verhaltens und seine Interpretation als selbstregulierte Handlungsweisen wird im Folgenden an die politisch-ökonomische Dimension kapitalistischer Vergesellschaftung erinnert. Wie Durkheim richtig gespürt hat, wird damit ein Moment des Zwangs eingeführt – der Wachstumszwang.

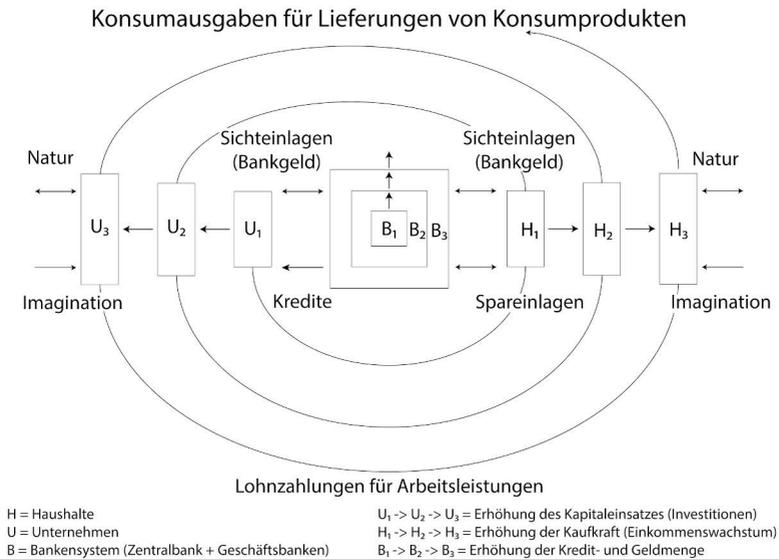
1.2 Wachstum

Die Faszination arbeitsteiliger Ausdifferenzierung resultierte aus der Produktivitätssteigerung und der in Folge in diesem Ausmaß erstmals initiierten ökonomischen Wachstumsdynamik. Niemals zuvor in der Menschheitsgeschichte wurden Wachstumsraten von über einem Prozent erreicht, erst die immer weiter getriebene Arbeitsteilung kapitalistischer Produktion eröffnete neue Wachstumspotentiale (vgl. Maddison 2001, Piketty 2018).

Im Ergebnis konnte der materielle Reichtum in den kapitalistischen Gesellschaften innerhalb kürzester Zeit gewaltig gesteigert werden, wovon alle gesellschaftlichen Schichten profitierten – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Die qualitative Veränderung durch die beschriebene, ständig vorangetriebene soziale Arbeitsteilung und die damit verbundene gesellschaftliche Neuorganisation mündete in dem quantitativen Phänomen eines immer weiter gesteigerten Wirtschaftswachstums. Allerdings verkehrte sich im Rahmen der kapitalistischen Produktionsweise die Zweck-Mittel-Relation, die ökonomische Produktion wandelte sich zusehends vom Mittel zur Bedürfnisbefriedigung zum Selbstzweck. In dem Maße, wie sich die privaten Unternehmensentscheidungen an der Profitsteigerung orientieren, wird das Wachstumsparadigma handlungsleitend. Dabei sehen sich die einzelnen Kapitalisten gezwungen, die Produktion mit dem Ziel zu erweitern, den Profit zu steigern und auf diese Weise den eigenen Kapitalstock zu erhöhen, um sich am Markt gegenüber den Konkurrenten zu behaupten. Der subjektive Wachstumsdrang ist ein objektiver Wachstumszwang – das Kapital, das der Kapitalist verkörpert, wird zum »automatischen Subjekt« (Marx 1867: 168f.).

Der Ökonom Hans Christoph Binswanger (2006) hat diesen Mechanismus mit Blick auf die aktuellen Produktions- und Konsumtionsprozesse anschaulich als eine Wachstumsspirale beschrieben (vgl. Abb. 1). Demnach erhöhen die Unternehmen (U_1) mithilfe wachsender Investitionen ihren Kapitaleinsatz. Dazu bedienen sie sich der Kredite von Banken (B_1), die ihrerseits ihre Kredit- und Geldmenge erhöhen. Die Haushalte (H_1) werden für ihre Arbeit entlohnt und nutzen ihre ebenfalls steigenden Einkommen für dementsprechend wachsende Konsumausgaben oder hinterlegen sie als Spareinlage auf der Bank.

Abbildung 1: Die kapitalistische Wachstumsspirale



Quelle: eigene Darstellung nach Binswanger 2006: 306

Sowohl auf Seiten der Unternehmen (Produktion) wie auf Seiten der Haushalte (Konsumtion) findet zum einen ein Austausch mit der Natur statt, indem in der Produktion wie in der Konsumtion natürliche Ressourcen ausgetauscht werden. Die kapitalistische Produktionsweise ist mithin immer Teil des natürlichen Stoffwechsels. Darüber hinaus speisen sich Produktion und Konsumtion durch die menschliche Imagination, die Vorstellung neuer

Produkte auf Seiten der Unternehmen und der Entwicklung immer neuer Bedürfnisse auf Seiten der Haushalte. Damit ist die kapitalistische Produktionsweise zudem immer auch Ausdruck menschlicher Vorstellungskraft.

Dieser Prozess setzt sich auf einer immer höheren Stufenleiter stetig fort:

»Der Investitions- bzw. Kapitalisierungsprozess und damit das Produktionswachstum muss sich ständig fortsetzen, wenn der Wachstumsprozess nicht in einen Schrumpfungsprozess umschlagen soll, denn die Güter, die heute produziert werden, kommen ja morgen auf den Markt. Sie können aber nur dann ebenfalls mit Gewinn verkauft werden, wenn auch heute wieder investiert wird, also der Kapitaleinsatz immer weiter zunimmt. Wachstum verlangt weiteres Wachstum. Die Wachstumsspirale hat kein Ende« (ebd.: 313).

Mit dem *Wirtschaftswachstum* eng verkoppelt ist das *Verkehrswachstum*, je mehr Waren produziert werden, umso mehr Waren müssen auch transportiert werden. Hinzu kommt, dass die voranschreitende arbeitsteilige Ausdifferenzierung dazu führt, dass Unternehmen immer mehr Produktionsschritte auslagern und an Unternehmen an anderen Standorten übertragen. Die damit verbundene räumliche Expansion erfordert ihrerseits ein immer größeres Verkehrsaufkommen, um die einzelnen Produktionsstandorte wieder zu integrieren. Schließlich haben die individuellen Konsummuster in Verbindung mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zur Folge, dass Verkehre immer weniger gebündelt werden. So wird mit dem Einkauf im Internet, anders als erwartet, nicht Verkehr vermieden, vielmehr wird jedes Produkt nun einzeln geliefert, sodass ein Hausaufgang über den Tag verteilt nicht selten mehrfach von unterschiedlichen Postdienstleistern angefahren wird. Hier schließt sich der Kreis von Produktions- und Konsumtionswachstum und es beginnt die Wachstumsspirale – das Ergebnis ist ein stetig wachsender Wirtschaftsverkehr.

Die enge Kopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum führt immer wieder dazu, dass die durch technische Innovationen erreichten Effizienzgewinne im Verkehrssektor, etwa durch sparsame Motoren, durch das Verkehrswachstum wieder aufgezehrt und teilweise sogar überkompensiert werden. Deshalb ist der Verkehr heute der einzige Sektor, in dem die CO₂-Emissionen weiter steigen (vgl. EEA 2017). In dem Maße, wie das Verkehrswachstum zwingend an das Wirtschaftswachstum gekoppelt ist, speist sich das Wirkgefüge von Wirtschafts- und Verkehrswachstum immer wieder von Neuem aus sich selbst, es kennt keine immanenten Grenzen. Nur äußere Schranken können dazu führen, das auf grenzenloses Wachstum gerichtete

kapitalistische Produktionssystem in Frage zu stellen. Schon Karl Marx hatte die zwei prinzipiellen Schranken der kapitalistischen Wirtschaftsweise benannt – die Natur und der Mensch (vgl. Marx 1867: 530).

Bei einem Verkehrssystem, das zu über 90 Prozent von Erdöl abhängig ist, resultiert eine natürliche Grenze aus der Endlichkeit fossiler Energieträger. Darüber hinaus könnten sich wandelnde menschliche Bedürfnisse dazu beitragen, dass die ›Wachstumsmanie‹ in Frage gestellt und eine nachhaltige Verkehrsentwicklung gefordert wird (vgl. Altvater 2016). In beiden Fällen, bezogen auf die natürlichen wie auf die sozialen Grenzen, muss eine politische Entscheidung getroffen werden – so oder so.

1.3 Wettbewerb

Das primäre Ziel der kapitalistischen Produktionsweise ist die Kapitalbildung. Die Verwertung des Werts als Selbstzweck, ökonomisches Wachstum um des Wachstums willen, das notwendigerweise mit Verkehrswachstum einhergeht. Der Modus Operandi kapitalistischer Marktintegration ist der Wettbewerb, dessen wesentliche Funktion in der permanenten Marktdynamisierung besteht. Dabei stehen einzelne, private Kapitale in ständiger Konkurrenz zueinander und versuchen sich am Markt zu behaupten, indem sie Wettbewerber:innen verdrängen. Durch die prinzipielle Schrankenlosigkeit der kapitalistischen Produktionsweise werden die privaten Marktakteure unaufhaltsam weitergetrieben, neue gewinnbringende Investitionen zu tätigen, um die eigene Machtposition am Markt auszubauen. Es ist ihnen auf Androhung der Marktverdrängung nicht möglich, sich zu bescheiden!

Der grenzenlose Wettbewerb ist in sich widersprüchlich. Indem die Marktakteure sich gezwungen sehen, durch neue Produktideen den Wettbewerbsvorteil gegenüber den Konkurrentinnen auszubauen, werden einerseits immer wieder Innovationspotentiale freigesetzt. Andererseits provoziert der dynamische Wettbewerb regelmäßig Krisen, etwa indem sich die Konkurrenten wechselseitig in einen ruinösen Konkurrenzkampf treiben. Diese zwei Dimensionen – Innovation und Krise – scheinen konstitutiv für den Wettbewerb im Kapitalismus zu sein und wurden von dem Ökonomen Josef Alois Schumpeter als Prozess schöpferischer Zerstörung kanonisiert (vgl. Schumpeter 1950: 134ff.).

Neben der positiven Kraft, die durch den Wettbewerb freigesetzt wird, wenn schwache Konkurrentinnen vom Markt gedrängt werden, hatte schon

Friedrich Engels als eine weitere Entwicklung die Tendenz zur Monopolbildung erkannt. Denn wenn Unternehmen aufgrund ihres ökonomischen Erfolgs Konkurrenten durch Größeneffekte verdrängen oder sogar übernehmen, »schlägt die freie Konkurrenz um ins Monopol« (Engels 1880: 220).

Auf den Verkehrsmärkten lässt sich dieser Konzentrationsprozess bei allen Verkehrsträgern gleichermaßen gut beobachten. Im Schienenverkehr gibt es weltweit mittlerweile nur noch drei Anbieter: Alstom, Bombardier und Siemens². In der Automobilindustrie kämpfen weltweit ebenfalls nur noch drei Konzerne um die Markführerschaft (Volkswagen, Toyota und Renault-Nissan³). Bei den Premiummarken sind es sogar nur noch drei deutsche Konzerne (BMW, Daimler und Audi). Wie jüngst im Fall der deutschen Automobilindustrie und insbesondere des Volkswagenkonzerns deutlich geworden ist, bilden sich dabei Machtkartelle aus Politik, Wirtschaft und – was oftmals übersehen wird – Gewerkschaften. Aufgrund der konzentrierten Marktmacht und der daraus resultierenden ökonomischen Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland bilden Politik und Gewerkschaften seit vielen Jahren eine Phalanx mit der Automobilindustrie, um sie im globalen Wettbewerb gegenüber ihren Konkurrentinnen zu verteidigen (vgl. Schwedes et al. 2015).

Bedingt durch das spezielle Wirkgefüge von Wirtschaft und Verkehr ist die Verkehrspolitik in besonderem Maße von den Interessen der Verkehrswirtschaft beeinflusst. Dabei konkurriert das von der Politik zu vertretende Gemeinwohl mit dem ökonomischen Wachstumsinteresse und tritt regelmäßig in den Hintergrund.⁴ Daraus resultiert eine tiefgreifende Diskrepanz von politischem Anspruch und realer Verkehrsentwicklung, die in kaum einem anderen Politikfeld so ausgeprägt ist wie in der Verkehrspolitik.

2 Bombardier und Siemens streben eine Fusion an. Gleichzeitig haben sich die zwei staatlichen chinesischen Eisenbahnunternehmen zur *China Railway Rolling Stock Corporation* (CRRC) zusammengeschlossen und damit den mit Abstand weltgrößten Bahnanbieter geschaffen.

3 Um hier mitzuhaltten, sind Anfang 2021 der französische Mutterkonzern Peugeot (PSA) und Fiat Chrysler (FCA) zum Großkonzern *Stellantis* fusioniert.

4 Im Fall des deutschen Abgasskandals ist insbesondere die Gesundheit der Bevölkerung betroffen. Wie die Max-Planck-Gesellschaft berechnet hat, sterben in Deutschland jährlich rund 7.000 Menschen aufgrund von Verkehrsemissionen, etwa doppelt so viele wie durch Verkehrsunfälle.

1.4 Beschleunigung

Die arbeitsteilig organisierte kapitalistische Wirtschaftsweise ist auf ein permanentes Wachstum gerichtet, wobei die Produktion und die Konsumtion über die Zirkulation in einem engen, sich wechselseitig befeuernden Austauschverhältnis miteinander verbunden sind (vgl. Abbildung 1). Die Zirkulationssphäre behandelt Karl Marx im zweiten Band des Kapitals, wobei er sich vor allem mit dem abstrakten Austausch von Waren befasst, während der konkrete Transport nur wenig Berücksichtigung findet (vgl. Marx 1885). Marx zeigt dort, dass sich der Wert einer Ware erst im Moment seiner Konsumtion realisiert und den Profit garantiert. Durch eine Beschleunigung der Zirkulation von der Produktion bis zur Konsumtion erfolgt dann im Ergebnis eine beschleunigte Profitbildung. Unter Wettbewerbsbedingungen, in denen sich die privaten Kapitalbesitzerinnen als Konkurrenten um Marktanteile begegnen, ist mithin jeder bestrebt, die Zirkulation zu beschleunigen, um die Umschlagsgeschwindigkeit des Kapitals und damit die eigene Profitrate zu erhöhen (vgl. Rosdolsky 1968: 394ff.). Das Ziel ist der immer schnellere Umschlag der Produktion zur Profitmaximierung. Wer es schafft, die Produktion und damit den Profit schneller zu realisieren als der Konkurrent, verfügt über einen Marktvorteil – er kann schneller reinvestieren und auf erhöhter Stufenleiter produzieren.

Um das angestrebte Ziel einer erweiterten Produktion zu erreichen, muss die Zirkulation des gesamten Produktionsprozesses – angefangen mit der Produktion über die Distribution und den Austausch bis zur Konsumtion – ständig optimiert werden. Dabei spielt das Transportsystem eine zentrale Rolle:

»Innerhalb jedes Produktionsprozesses spielt die Ortsveränderung des Arbeitsgegenstands und die dazu nötigen Arbeitsmittel und Arbeitskräfte [...] eine große Rolle. Der Übergang des fertigen Produkts als fertige Ware aus einer selbständigen Produktionsstätte in die andre, räumlich davon entfernte, zeigt dasselbe Phänomen nur auf größerer Stufenleiter. Auf den Transport der Produkte aus einer Produktionsstätte in eine andere folgt noch der der fertigen Produkte aus der Produktionssphäre in die Konsumtionssphäre. Das Produkt ist erst fertig für die Konsumtion, sobald es diese Bewegung vollendet hat« (Marx 1885: 151).

Dem subjektiven Drang einzelner Marktakteure zur ständigen Beschleunigung der Zirkulation durch die Weiterentwicklung von Transportsystemen

mit dem Ziel der Profitmaximierung, um im Marktwettbewerb gegenüber den Konkurrentinnen zu bestehen, liegt der dem kapitalistischen Produktionssystem immanente Wachstumszwang zugrunde. Indem der Wettbewerbsmodus die Konkurrenten dazu anhält, durch die Entwicklung innovativer Transportsysteme die Warenzirkulation zu beschleunigen (bei Binswanger leistet dies die menschliche Imagination, s. Abb. 1), mündet die Entwicklung in einem beschleunigten Wirtschaftswachstum. Aus dem Wirtschaftswachstum wiederum folgt nun seinerseits die Notwendigkeit, leistungsfähigere Transportsysteme zu entwickeln, die in derselben Zeit mehr Waren bewegen können. Schließlich resultieren aus der beschriebenen sozialen Arbeitsteilung und den skizzierten vielfältigen Differenzierungsprozessen immer längere Wege, die, wenn keine Zeit verloren gehen und in der Folge die Wachstumsdynamik nachlassen soll, immer schneller überwunden werden müssen. Auf diese Weise entfaltet die Wachstumsspirale ein Gravitationsfeld, von dem immer mehr Gegenstände erfasst werden.

1.5 Entfremdung

Das Verhältnis von Ökonomie und Verkehr entpuppt sich unter Bedingungen kapitalistischer Vergesellschaftung als ein selbstreferenzielles Wirkgefüge, dessen primäres Ziel darin besteht, den materiellen Reichtum der Gesellschaft endlos zu steigern. Dazu werden zwei externe Systeme dem kapitalistischen Verwertungsprozess einverleibt: die Natur und der Mensch. Diese Konstellation ist durch zwei grundsätzliche Konfliktlinien gekennzeichnet. *Erstens* trifft ein grenzenloser Wachstumsprozess auf die Endlichkeit natürlicher Ressourcen. Dabei wird die Eigenlogik natürlicher Verhältnisse negiert und die natürlichen Ressourcen weit über ihre Regenerationsfähigkeit hin ausgebeutet. *Zweitens* trifft die kapitalistische Verwertungslogik auf den menschlichen Eigensinn – oder in den Worten von Marx, das Gattungswesen des Menschen: »Der Mensch ist im wörtlichsten Sinn ein *zōon politikon* nicht nur ein geselliges Tier, sondern ein Tier, das nur in der Gesellschaft sich vereinzeln kann« (Marx 1857: 20). Der Mensch ist das einzige Lebewesen, das über die Fähigkeit und mittlerweile auch die materielle Grundlage verfügt, sein Zusammenleben selbstbestimmt zu organisieren. Doch in dem Maße, wie das kapitalistische Verwertungssystem den Menschen dem Wachstumsparadigma unterwirft, wird er entmündigt. Der Mensch bestimmt unter Bedingungen kapitalistischer Vergesellschaftung weder den Grad noch den

Zweck von Wachstum – Wachstum ist Selbstzweck. Die Menschen produzieren nicht mehr um zu leben, sie leben, um zu produzieren, ohne auf die Ziele des privatwirtschaftlich organisierten Produktionsprozess Einfluss nehmen zu können.

Durch die Einverleibung der Natur und des Menschen in den kapitalistischen Verwertungsprozess erfolgt mithin eine doppelte Entfremdung. Dabei überträgt sich das Entfremdungsverhältnis aufgrund der engen Kopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum unmittelbar auf das Verkehrssystem. Alle Prognosen gehen davon aus, dass das Verkehrsaufkommen in den kommenden Jahren weiterwächst und dementsprechend mit einem steigenden Verbrauch natürlicher Ressourcen einhergehen wird. Während sich die Verkehrsentwicklung dabei an den Anforderungen eines hochgradig ausdifferenzierten Produktionsprozesses orientiert, der zunehmend auf globale Wertschöpfungsketten angewiesen ist, bleiben die Mobilitätsbedarfe der Menschen weitgehend unberücksichtigt oder werden sogar konterkariert. Beispielsweise sehen sich Menschen insbesondere der unteren Einkommensschichten zunehmend gezwungen, immer weitere Pendeldistanzen zurückzulegen, um zum Arbeitsplatz zu gelangen (vgl. Haas 2013).⁵ Über die negativen gesundheitlichen Folgen jahrelangen Pendelns und die damit verbundenen gesellschaftlichen Kosten berichten die Krankenkassen seit vielen Jahren. Hinzu kommt, dass gerade die unteren Einkommensschichten einen verhältnismäßig großen Anteil ihres Haushaltseinkommens für Mobilität ausgeben müssen, um die gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten. Immer öfter sind sie dabei auf den privaten Pkw angewiesen, dessen Unterhalt für sie eine zusätzliche finanzielle Belastung darstellt (vgl. Daubitz & Schwedes 2021). Die individuelle Entscheidung für den Arbeitsplatz in fünfzig Kilometer Entfernung erscheint ebenso wie die Entscheidung für den privaten Pkw als eine freie Wahl, wird aber faktisch im Rahmen kapitalistischer Vergesellschaftung erzwungen. Die Entfremdung der Menschen äußert sich darin, dass sie sich bei der Standortwahl und dem Verkehrsverhalten in einem

5 Die Pendlerstudie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung kommt zu dem Ergebnis, dass 2015 erstmals 60 % der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen gezwungen waren, zur Arbeit über die eigene Gemeindegrenze zu pendeln, 2000 waren es noch 53 %. Dabei ist auch die durchschnittliche Länge des einfachen Arbeitsweges in den vergangenen Jahren gestiegen: von 14,6 Kilometer im Jahr 2000 auf 16,8 Kilometer im Jahr 2015. Schließlich ist auch die Zahl der Fernpendler:innen mit einem einfachen Arbeitsweg von mehr als 150 Kilometern seit der Jahrtausendwende gestiegen: von 1 Million auf 1,3 Millionen (vgl. BBSR 2017).

eigentümlichen Spannungsfeld zwischen Freiheit und Zwang bewegen (vgl. Schwedes 2013a).

Was für individuelle Handlungsmotive beschrieben wurde, gilt gleichermaßen für kollektive Handlungsstrategien im Politikfeld Verkehr. Der historische Rückblick zeigt auch hier eine Genealogie des Scheiterns, die sich bis zu den Anfängen verkehrspolitischer Gestaltungsansprüche in den 1920er Jahren zurückverfolgen lässt und bis heute andauert (vgl. Schwedes 2019). Diese Diskrepanz von verkehrspolitischem Anspruch und tatsächlicher Verkehrsentwicklung kann als ein Ausdruck für den Grad der Entfremdung in diesem Politikfeld verstanden werden, zeigt sie doch, wie wenig der Mensch sich hier seinem politischen Gattungswesen entsprechend selbstbestimmt vergesellschaftet. Seine politischen Ziele eines integrierten Verkehrssystems, in dem alle Akteure miteinander kooperieren, um die verschiedenen Verkehrsmittel auf sinnvolle Weise miteinander zu verknüpft, werden stattdessen regelmäßig durch die auf Wettbewerb fußende negative Marktintegration konterkariert.

Das gesellschaftliche Phänomen der Entfremdung im Marxschen Sinne, bildet den Ausgangspunkt der vorliegenden verkehrspolitischen Untersuchung. Entfremdung dient im Folgenden als Schlüsselbegriff einer kritischen Theorie der Politik (vgl. Sörensen 2016). Ihr Anliegen ist es, über die Macht- und Herrschaftsverhältnisse im Politikfeld Verkehr aufzuklären und damit die politischen Handlungsmöglichkeiten zu erweitern.

1.6 Die Folgen einer entfremdeten Verkehrspolitik

Eine entfremdete Verkehrspolitik ist dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht von Menschen für Menschen gestaltet, sondern systemischen Imperativen folgend vollzogen wird. Das lässt sich konkret anhand der Finanzierung des Öffentlichen Verkehrs demonstrieren. Hier besteht seit langem der verkehrspolitische Konsens, dass der Öffentliche Verkehr dem privaten Autoverkehr finanziell gleichgestellt werden soll, wenn auch auf unterschiedlichem Ausgangsniveau; wenn der eine etwas bekommt, soll auch der andere etwas erhalten – die sog. Parallelförderung. Darauf konnten sich alle verkehrspolitischen Akteure bis heute einigen, weil sie alle davon profitieren. Selbst der ADAC hat sich immer für die finanzielle Förderung des Öffentlichen Verkehrs ausgesprochen, weil dadurch die Straßen für die eigne Klientel entlastet würden. Jüngst erst stellte er wieder zufrieden fest, dass der Bund sowohl in den

Ausbau staubelasteter Autobahnstrecken investiere als auch parallel in den Aus- bzw. Neubau wichtiger Achsen des Schienennetzes: Beides sei im Interesse der Verbraucher (vgl. Mortsiefer 2019).

In diesem Sinne erfolgte Mitte der 1990er Jahre erneut eine große politische Kraftanstrengung zur Rettung des Öffentlichen Verkehrs, der sich erneut in einer Krise befand. Während der Bund die Bahnreform durchführte, wurde die Verantwortung für den Öffentlichen Personennahverkehr den Ländern übertragen. Damit einher gingen gewaltige Finanzierungsvereinbarungen, um den in die Jahre gekommenen öffentlichen Regionalverkehr zu ertüchtigen. Von 1994 bis 2018 wurden dafür rund 172 Mrd. EURO ausgegeben. In derselben Zeit erhöhte sich die Verkehrsleistung um 36 Prozent und die Fahrgastzahlen stiegen sogar um 56 Prozent. Eine Erfolgsgeschichte!

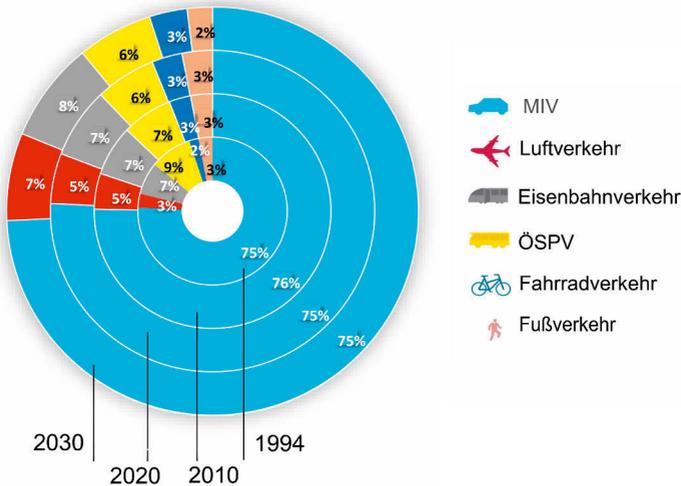
Doch das ist nur die halbe Wahrheit, sobald man über den Tellerrand des Öffentlichen Verkehrs hinausschaut und das gesamte Verkehrssystem in den Blick nimmt, erscheint der Öffentliche Verkehr in einem anderen Licht (vgl. Abbildung 2). Demnach stagniert das Verhältnis der Verkehrsleistungen des privaten Autoverkehrs und des Öffentlichen Verkehrs seit fünfundzwanzig Jahren. Den Prognosen der Bundesregierung zufolge wird sich daran auch bis 2030 nichts ändern. Daraus folgt, dass gemessen an den eigenen politischen Ansprüchen, den Öffentlichen Verkehr mit Milliardensubventionen zu fördern, um eine ökonomisch effiziente, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Verkehrsentwicklung zu unterstützen, nicht von einer Erfolgsgeschichte gesprochen werden kann.

Der Grund für diese unbefriedigende Situation ist, dass die absoluten Verkehrsmengen in den letzten Jahrzehnten insgesamt kontinuierlich gewachsen sind, nicht nur im Öffentlichen Verkehr – Tendenz steigend. Das wiederum liegt daran, dass nicht nur der Öffentliche Verkehr finanziell gefördert wurde, sondern ganz im Sinne der Parallelförderung auch der Motorisierte Individualverkehr. Einer Analyse des *Netzwerks Europäischer Eisenbahnen* (NEE) auf Grundlage öffentlicher Daten zufolge, wurden seit der Bahnreform 1994 rund 150 Mal mehr Straßenkilometer wie Schienenkilometer gebaut (vgl. NEE 2019). Während der Staat hierzulande im Jahr 2017 pro Kopf 69 Euro in die Schieneninfrastruktur steckte, waren es in der Schweiz 362 Euro, in Österreich 187 Euro und in Schweden 183 Euro. Im Ergebnis sind die Verkehrsleistung absolut gestiegen, ohne dass sich die seit Jahrzehnten politisch gewollte Verlagerung zugunsten des Öffentlichen Verkehrs abzeichnet.

Das absolute Verkehrswachstum ist auch der Grund dafür, dass die CO₂-Emissionen im Verkehrssektor weiter steigen. Der »Projektionsbericht 2019«

Abbildung 2: Anteilige Verkehrsleistung der Verkehrsmittel nach zurückgelegten Personenkilometern

Anteilige Verkehrsleistung der Verkehrsmittel nach zurückgelegten Personenkilometern

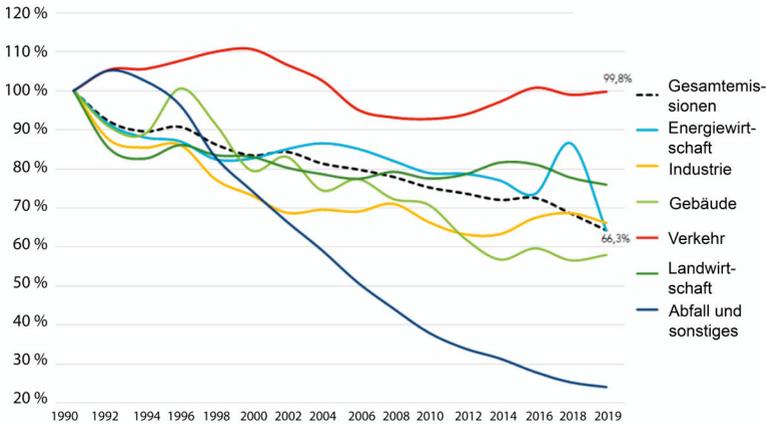


Die Maßeinheit Personenkilometer (Pkm) berechnet sich aus der Anzahl der beförderten Personen multipliziert mit der zurückgelegten Entfernung in Kilometern.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Verkehrsverflechtungsprognose 2030, Schlussbericht, 11.06.2014, www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/verkehrsverflechtungsprognose-2030-schlussbericht-los-3.pdf (16.11.2020); BMVI, Verkehr in Zahlen 2019/2020, September 2019, www.bmvi.de/ShareDocs/DE/Artikel/G/verkehr-in-zahlen_2020.html (15.05.2021).

der Bundesregierung zu den CO₂-Emissionen bestätigt, dass Deutschland nicht nur seine Klimaziele 2020 deutlich verfehlt, sondern auch 2030 voraussichtlich über zehn Prozent der vereinbarten Ziele liegen wird (vgl. BMU 2019). Dabei sticht der Verkehrssektor besonders hervor, der bis dahin als einziger voraussichtlich keinen Reduktionsbeitrag leisten wird (vgl. Abbildung 3). Der Öffentliche Verkehr trägt dazu bei, im Sinne der beschriebenen Wachstumsspirale, immer mehr Menschen, immer schneller, über immer weitere Distanzen zu transportieren und auf diese Weise immer mehr Verkehr zu produzieren.

Abbildung 3: Treibhausgasemissionen in Deutschland nach Sektoren



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von: UBA (2020a): Treibhausgas-Emissionen seit 1990 nach Gasen. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/2_abb_thg-emissionen-seit-1990-nach-gasen_2020.pdf (16.11.2020); UBA (2020b): Nationale Trendtabellen für die Treibhausgas-Emissionen nach Sektoren des Klimaschutzgesetzes 1990 bis 2018. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland#emissionsentwicklung-1990-bis-2018> (15.05.2021).

Gemessen an dem politischen Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung, ist der Öffentliche Verkehr im Rahmen der Wachstumsspirale nicht Teil der Lösung. Vielmehr sieht er sich gezwungen, im Wettbewerb mit dem Motorisierten Individualverkehr, nicht den Anschluss zu verlieren und muss bei der Verkehrspolitik um die Milliarden buhlen, damit er beim allgemeinen Verkehrswachstum Schritt halten kann. Der Öffentliche Verkehr wirkt, wie der Hamster in seinem Rad, der sich ständig bewegt, ohne zu merken, dass er keinen Schritt vorankommt. Wie der Hamster, ist auch der Öffentliche Verkehr selbst Teil des Problems!

Die basale verkehrswissenschaftliche Einsicht lautet, dass es nicht ausreicht, immer mehr Geld in den Öffentlichen Verkehr zu investieren, um ihn als attraktive Alternative gegenüber dem Auto zu etablieren. Vielmehr muss die Verkehrspolitik ihre Aufgabe erfüllen und eine politische Entscheidung für den Öffentlichen Verkehr und gleichzeitig gegen den Autoverkehr treffen. So könnten beispielsweise milliardenschwere steuerliche Fehlanreize wie die

Pendlerpauschale, das Dienstwagenprivileg und die Dieselbesteuerung – um nur die wichtigsten zu nennen – dem privaten Autoverkehr entzogen und dem Öffentlichen Verkehr übertragen werden (vgl. UBA 2016a). Allein mit diesen drei Maßnahmen hätte die Verkehrspolitik jedes Jahr rund fünfzehn Milliarden EURO zur Verfügung, die sie in den Öffentlichen Verkehr und natürlich den Fahrradverkehr investieren könnte. Anders gesagt, sie könnte jedes Jahr eine Schienenstrecke Berlin – München bauen und hätte immer noch fünf Milliarden EURO für den Fahrradverkehr übrig, jedes Jahr. Nach zehn Jahren hätte Deutschland schweizerische Verhältnisse im Eisenbahnverkehr und holländische Verhältnisse im Radverkehr.

Indem eine solche Verkehrspolitik die Parallelförderung aufgibt, vollzieht sie den Bruch mit der Wachstumsspirale, die wir uns mit Blick auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung nicht mehr leisten können. Bei den Menschen bewirkt die Neujustierung der finanziellen Anreizsysteme eine Veränderung ihres Mobilitätsverhaltens. Erst unter diesen neuen Rahmenbedingungen einer nicht mehr entfremdeten, am Menschen orientierten Verkehrspolitik, könnte sich auch der Öffentliche Verkehr vom Teil des Problems zum Teil der Lösung wandeln und einen positiven Beitrag im Rahmen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklungsstrategie leisten.

1.7 Das Wirkgefüge von Ökonomie und Verkehr

Die Verkehrsgenese ist aufs engste mit der kapitalistischen Produktionsweise verknüpft. Eine Untersuchung des Verkehrssystems muss daher mit dem Wirkgefüge von Ökonomie und Verkehr beginnen. Das Alleinstellungsmerkmal des Verkehrssystems gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Teilsystemen besteht zweifellos in seiner zentralen Bedeutung bei der Verknüpfung von Produktion und Konsumtion, die im Zuge der arbeitsteiligen Ausdifferenzierung räumlich immer weiter auseinanderfallen und über die Zirkulationssphäre wieder miteinander verbunden werden. Dabei ist die auf unbegrenztes Wachstum gerichtete kapitalistische Produktionsweise auf ein immer leistungsfähigeres Verkehrssystem angewiesen, das die Zirkulation von immer mehr Gütern über immer größere Distanzen in immer kürzerer Zeit gewährleistet. Auf diese Weise unterstützt der Verkehr einerseits eine expansive Entwicklung im globalen Maßstab, die sich weltweit in fragmentierte Produktions- und Konsumtionsstrukturen niederschlägt. Andererseits ist es der Verkehr, der die Einzelteile wieder zu einem funktionierenden Ge-

samtsystem verbindet. Oder in den Worten des Verkehrssoziologen Stephan Rammler: »Verkehr ist das, was die moderne Gesellschaft zusammenhält und zugleich auseinandertreibt« (Rammler 2014: 29).

Demgegenüber hat die politökonomische Analyse gezeigt, dass nur der erste Teil der Aussage korrekt ist: Als Medium der Zirkulationssphäre hält der Verkehr das feine Gespinnst des global vernetzten Produktionsregimes am Leben. Allerdings scheint der Verkehr der ökonomischen Entwicklungsdynamik hinterher zu laufen; er ist eben nicht der Treiber, sondern ein Getriebener der kapitalistischen Produktionslogik. Diese Einsicht ist im Zuge der Soziologisierung der Verkehrswissenschaften in den letzten zwanzig Jahren als Reaktion auf die zu Recht kritisierte einseitige ökonomische Ausrichtung verloren gegangen. Untersucht wurde seitdem das Verhalten von Menschen in modernen, hochgradig mobilen Gesellschaften, wobei insbesondere der individuellen Faszination des Automobils nachgespürt wurde (vgl. Canzler 2016). Indem die gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnisse dabei weitgehend unberücksichtigt blieben, trug diese soziologische Engführung zu einer Entpolitisierung der Verkehrspolitik bei (vgl. Schwedes 2013b). Demgegenüber gilt in dieser Arbeit das abgewandelte Diktum Max Horkheimers (1939): Wer über Kapitalismus nicht reden will, sollte über Verkehr schweigen! Das heißt im Umkehrschluss: Wer die negativen Folgen der Verkehrsentwicklung verurteilt, muss sich mit der kapitalistischen Produktionsweise auseinandersetzen!

Das Verkehrssystem folgt den olympischen Idealen ›Höher, Weiter, Schneller‹ und übersetzt sie in mehr Verkehr über immer weitere Distanzen in immer kürzerer Zeit. Unser alltägliches Mobilitätsverhalten ist also das Produkt eines Lebensstils, der uns durch einen vermeintlich naturwüchsigen Prozess arbeitsteiliger, auf ökonomisches Wachstum gerichteter und über Wettbewerb vermittelter Marktintegration aufgezwungen wird. An dieser Stelle spreche ich bewusst von erzwungenem Verkehr, weil sich die Frage stellt, wer denn z.B. immer größere Pendeldistanzen zurücklegen will? Wer will sich eigentlich noch einen privaten Pkw leisten müssen? Wer will noch, dass der größte Teil des öffentlichen Stadtraums mit Stehzeugen belegt ist und damit anderen Nutzungen entzogen wird? Immerhin werden diese und andere Fragen unseren alltäglichen Lebensstil betreffend immer häufiger aufgeworfen.

Die seit vielen Jahren latente Krise der Olympischen Spiele, die sich durch die neuerlichen Dopingvorfälle manifestiert hat, stehen auch symptomatisch für das Verkehrssystem. Allerdings wurde ebenso im Falle der Krise der olym-

pischen Ideale noch nicht begriffen, dass dem eine systemische Ursache zugrunde liegt und kein Skandal, wie immer behauptet wird. Das Doping ist nur der Ausdruck dessen, dass die olympischen Ideale jedes menschliche Maß verloren haben. Denn es ist bekannt, dass wir an physiologische Grenzen gestoßen sind, die eine weitere Steigerung der körperlichen Leistungen allein durch Training nicht ermöglichen. Und das im griechischen Sinne Tragische daran ist, dass dies auch nicht wiederhergestellt werden kann. Es sei denn, wir instrumentalisieren den Menschen weiter im Sinne der ihm zunehmend fremden Ideale, die sich immer mehr gegen ihn selbst richten (Gesundheit etc.). Diese Strategie würde eine weitere technische Verfeinerung erfordern und wäre im Ergebnis mit zunehmender Entfremdung verbunden – Selbstoptimierung als Entfremdung. Denn mit Doping ist der Mensch nicht mehr selbstbestimmt, vielmehr verwandelt er seinen Körper in ein leistungsstarkes Katapult, dessen Reichweite seine natürlichen Grenzen bei weitem sprengt.

Diesbezüglich sehe ich eine direkte Analogie zum Verkehrssystem: Auch hier können wir die aktuelle Wachstums- und Beschleunigungsspirale durch technische Innovationen weiter vorantreiben. Integrierte Verkehrssysteme als die Anabolika eines Lebensstils des immer höher, weiter und schneller! Ist dies das Ziel und wenn nicht, was ist die Alternative?

Diese Frage wird im letzten Kapitel wiederaufgenommen. Wie kann die Entfremdung im Politikfeld Verkehr aufgehoben werden, die durch eine tiefgreifende Diskrepanz zwischen dem verkehrspolitischen Anspruch einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung einerseits und der realen Verkehrsentwicklung andererseits zum Ausdruck kommt, sodass wir verkehrspolitische Gestaltungsmacht erlangen. Um diese Frage beantworten zu können, ist es allerdings erforderlich, eine adäquate Vorstellung vom Politikfeld Verkehr und seiner spezifischen Konstitution zu bekommen. Dementsprechend wird das verkehrspolitische Feld im Folgenden zunächst aus unterschiedlichen Perspektiven erschlossen.

2. Diskursanalyse verkehrspolitischer Programmatik

Während die traditionell konservative deutsche Politikwissenschaft bisher vom Staat aus gedacht öffentliche Institutionen und Aktivitäten untersucht hat, ist mittlerweile auch hier der ›linguistic turn‹ angekommen und der Einfluss von Sprache im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse erfährt zunehmend Beachtung. Bevor dies am Politikfeld Verkehr demonstriert wird, werden zunächst wesentliche Einsichten diskutiert und ein eigener Analyseansatz präsentiert.

2.1 Zur Bedeutung von Diskursen und Leitbildern für gesellschaftliche Entwicklungsprozesse

Im Rahmen sozialwissenschaftlicher Forschung erfahren Diskursanalysen in den letzten Jahren immer größere Aufmerksamkeit (vgl. Keller et al. 2011). Für die Policy-Forschung hatte schon Vivien A. Schmidt auf die besondere Bedeutung von Diskursen bei der Etablierung wohlfahrtsstaatlicher Reformstrategien aufmerksam gemacht (vgl. Schmidt 2000; auch Schneider & Janing 2006). Ihr zufolge lassen sich gesellschaftliche Reformen weder allein aus den divergierenden Interessenskonstellationen der sozialen Akteure noch aus den institutionell geronnenen Meinungshochburgen erklären. Vielmehr zeigt sie, dass darüber hinaus ›Discourse matters‹:

»Countries managed more or less successfully their adjustment to the external economic pressures beginning in the 1970s not only because of their greater or lesser economic vulnerabilities, their greater or lesser institutional capacities, and their better or worse policy responses, but also

because of their more or less convincing legitimising discourses« (Schmidt 2000: 309).

Diskursive Praktiken zeichnen sich offenbar durch eine Eigenlogik aus, die sich nicht im Ensemble politischer Interessen und institutionell verfestigter Meinungsführerschaft erschöpft (vgl. Beckert 2016). Bei der oberflächlichen Betrachtung der eklatanten Diskrepanz zwischen dem Anspruch des diskursiv vermittelten Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik und der tatsächlichen verkehrspolitischen Entwicklung erscheint dies zunächst offensichtlich. Gleichwohl wäre es falsch, eine vollständige Entkopplung diskursiver Praktiken und konkreter Gesellschaftsentwicklung anzunehmen. Stattdessen wird hier im Anschluss an die »Critical Discourse Analysis«¹ davon ausgegangen, dass es sich bei Diskursen, ebenso wie bei den materiellen gesellschaftlichen Strukturen, um soziale Verhältnisse handelt, die gleichermaßen von den Menschen immer wieder neu angeeignet werden müssen. Dabei ist eine Aneignung materieller Verhältnisse ohne symbolische Praxis ebenso undenkbar wie eine vom jeweils historisch-spezifischen Kontext unabhängige symbolische Praxis. Die materielle Praxis wie die Zeichenpraxis sind wechselseitig aufeinander angewiesen und müssen daher immer in ihrer Beziehung zueinander analysiert werden.

»Describing discourse as social practice implies a dialectical relationship between a particular discursive event and the situation(s), institution(s) and social structure(s) which frame it. A dialectical relationship is a two-way relationship: the discursive event is shaped by situations, institutions and social structures, but it also shapes them« (Fairclough & Wodak 1997: 258).

2.1.1 Hegemonie

Für die hier angestrebte Analyse des Verkehrsdiskurses einer integrierten Verkehrspolitik wird daraus die Konsequenz gezogen, von der Diskursanalyse den Bezug zu den konkreten gesellschaftlichen Verhältnissen herzustellen, wie sie in den jeweils spezifischen Interessen der sozialen Akteure zum Ausdruck kommen. Anknüpfend an das von Antonio Gramsci entwickelte Hegemonie-Konzept, mit dem dieser gesellschaftliche Felder analysierte, »auf denen um ›Führung‹ gerungen wird« (Bollinger & Koivisto 2001: 1258),

1 Dieser angelsächsische Theoriestrang ist von der deutschen »Kritischen Diskursanalyse« zu unterscheiden (vgl. Jäger 2015: 26ff.)

wird davon ausgegangen, dass ein hegemonialer Diskurs immer schon gesellschaftlich umkämpft ist (vgl. Kebir 1991). Das bedeutet, ein hegemonialer Diskurs ist in mehrfacher Hinsicht fragil. Einmal zeigt sich von außen betrachtet, dass parallel zum vorherrschenden Diskurs weitere subalterne Diskurse existieren. Dabei kann es sich zum einen um ehemals dominante Diskursstränge handeln, die von dem aktuellen hegemonialen Diskurs abgelöst wurden.

Neben dem Fortexistieren alter Diskursformationen können auch schon neue subalterne Diskurse parallel zum hegemonialen Diskurs existieren. Ob diese ihrerseits Definitionsmacht entfalten oder vom bestehenden hegemonialen Diskurs geschluckt werden, oder ob die alten Diskursformationen eventuell eine Renaissance erfahren, hängt von den jeweiligen gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen ab.

»Hegemonie bedeutet damit die temporäre Vorherrschaft eines Diskurses durch Macht bei gleichzeitigem Vorhandensein konkurrierender Diskurse, welche subordiniert werden, wodurch ein Herrschaftsverhältnis zwischen dem hegemonialen und den nicht-hegemonialen Diskursen entsteht. [...] Gesellschaftlicher Konsens ist somit immer nur eine hegemoniale Festlegung, bei der bestimmte Positionen zu Gunsten anderer privilegiert werden« (Dingler 2003: 178f.).

Insofern war der »Verkehrswende-Diskurs« der 1990er Jahre zu keiner Zeit hegemonial. Allerdings zog er in der Öffentlichkeit für kurze Zeit erhöhte Aufmerksamkeit auf sich und wurde, indem er die verkehrspolitischen Debatten in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft beeinflusste, durchaus wirkungsmächtig.

Die Fragilität eines hegemonialen Diskurses zeigt sich aber nicht nur in der geschilderten Außenperspektive. Auch die Innenansicht einer dominierenden Diskursformation verdeutlicht ein dauerhaft labiles Verhältnis. Besteht doch die Leistung eines hegemonialen Diskurses gerade darin, unterschiedliche Interessen miteinander in Einklang zu bringen. Das heißt aber auch, dass die jeweiligen Akteure weiterhin ihre divergierenden Interessen verfolgen. Auch wenn dies im Rahmen des hegemonialen Diskurses geschieht, herrscht hier ständig Bewegung und damit eine permanente potentielle Destabilisierung der vorherrschenden Diskursformation. Ein hegemonialer Diskurs kann also in doppelter Hinsicht als ein partiell weitreichendes Überzeugungsmuster bezeichnet werden. Von außen betrachtet reicht der hegemoniale Diskurs bis zu seinen Grenzen, an denen sich weitere

subalterne Diskurse reiben. Von innen betrachtet reicht die Hegemonie des Diskurses bis zu den divergierenden Interessen. Die Unterschiede werden zwar durch Kompromisslösungen im Rahmen der vorherrschenden Diskursformation kleingearbeitet, sie lassen sich aber nicht gänzlich auflösen (vgl. Anderson 2018).

2.1.2 Leitbilder

Im Zusammenhang mit der Herausbildung eines hegemonialen Diskurses erfüllen Leitbilder, wie das der integrierten Verkehrspolitik, eine besondere diskursive Funktion. Disparate, abstrakte, kurz, unübersichtliche Diskurskonstellationen kondensieren im Leitbild zur anschaulichen Metapher. Das Leitbild bringt den Diskurs gleichsam auf den Begriff. Auf diese Weise kann es eine Reihe ganz unterschiedlicher Aufgaben erfüllen. Dabei unterscheidet die Leitbildforschung zwischen der Leit- und der Bild-Funktion (Dierkes et al. 1992: 41ff.). Der Leit-Funktion kommt zum einen die Aufgabe einer kollektiven Projektion zu. Anknüpfend an den alltäglichen Erfahrungshorizont der Menschen wird eine denkbare Entwicklungslinie gezeichnet, die über das Machbare hinausreicht und auf den Horizont eines gemeinsamen Wunsches gerichtet ist. Darüber hinaus erfüllt die Leit-Funktion die Aufgabe einer *synchronen Voradaptation*. Dabei werden die in ihren Erfahrungshorizonten divergierenden Individuen auf einen gemeinsamen Wahrnehmungshorizont ausgerichtet. »Die je verschiedenen persönlichen Bewertungsmechanismen, die aus der Unterschiedlichkeit individueller Dispositionen, der Verschiedenartigkeit sozialer Positionen und aus der Spezifik der jeweiligen Wissenskulturen, der sie angehören, resultieren, werden aufeinander vorabgestimmt« (ebd.: 46). Nach dieser mentalen Justierung besteht eine weitere Leit-Funktion schließlich in der Wirkung des Leitbildes als *funktionales Äquivalent*. Das Leitbild fungiert demnach für unterschiedliche Denktraditionen als grobes Orientierungsraster bei der Etablierung eines neuen wissenschaftlichen Paradigmas. Das Leitbild wirkt gleichsam als Scharnier zwischen den alten beharrenden Denkmustern und den noch nicht vorhandenen neuen Denkstrukturen. Durch diese Neuorientierung verblässen die alten Orientierungsroutinen und machen Platz für neue Aussichten.

»Metaphorisch gesprochen: Je länger sich die Akteure des Interferenzprozesses im Interferenzraum bewegen, desto mehr öffnen sie sich – auf der Kommunikationsebene – gegenüber ungewohnten und bisher fremden

Argumentations- und Beweisverfahren, auf der Individuationsebene gegenüber ungewöhnlichen Denk- und Entscheidungsrichtungen.« (ebd.: 50)

Daneben erfüllt das Leitbild auch eine Bild-Funktion. Diese unterstützt gewissermaßen die oben geschilderten abstrakten Leit-Funktionen durch anschauliche Bild-Metaphern. Indem das Bild die Komplexität unterschiedlicher Wissenskulturen auf eine Ansicht reduziert, unterstützt es einen gemeinsamen Sinnbezug und wirkt auf die Beteiligten als *kognitiver Aktivator*. Die Bild-Funktion beeinflusst aber nicht nur das Denken der Menschen, sondern erfasst sie auch emotional und bewirkt auf diese Weise neben der kognitiven Aktivierung eine *personelle Mobilisation*. Schließlich erfüllt die Bild-Funktion, indem sie unterschiedliche Menschen über eine bildhafte Metapher zusammenführt, die Aufgabe eines *interpersonellen Stabilisators*. »Leitbilder binden Menschen aneinander, die sonst nichts aneinander bindet; Menschen die vielleicht nicht nur verschiedenen sozialen Milieus, sondern vor allem unterschiedlichen Wissenskulturen angehören, deren Wahrnehmung, Denken und Verhalten deshalb unter Umständen nicht nur einfach abweichend, sondern geradezu gegensätzlichen Orientierungen folgen kann; Menschen, die weder durch soziale Fremdwänge aneinander gefesselt sind, noch sich durch gegenseitige Sympathie zueinander hingezogen fühlen« (ebd.: 57).

2.1.3 Ideologiekritik

Die neuere Leitbildforschung hat durch ihre Untersuchungen zum Verständnis der formalen Funktionsweise gesellschaftlicher Leitbilder beigetragen. Durch die sachliche Beschreibung der Leitbildfunktionen wird sie zweifellos ihrem eigenen Anspruch gerecht, nicht zur Verklärung gesellschaftlicher Verhältnisse beizutragen (vgl. Dierkes et al. 1992: 58). Indem sie jedoch die ideologische Funktion von Leitbildern unberücksichtigt lässt, trägt sie umgekehrt nicht dazu bei, die von Leitbildern miterzeugten Diskursformationen kritisch zu hinterfragen (vgl. Adorno 1967). Wenn dies angestrebt wird, dann muss über die von der Leitbildforschung geleistete Rekonstruktion der Wirkungsweise von Leitbildern hinausgegangen und nach den Interessen der gesellschaftlichen Akteure gefragt werden. Denn wenn es einem Leitbild gelingt, über divergierende Interessen hinweg einen hegemonialen Diskurs zu etablieren, artikulieren sich auf spezifische Weise gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsverhältnisse.

»Die Aufgabe der Ideologiekritik ist es demnach nicht, Normen mit der ›wirklichen‹ Wirklichkeit zu konfrontieren oder den allgemeinen Herrschaftscharakter von Diskursen zu denunzieren, sondern zu zeigen, wie Diskurse zur Bildung und Einheit eines historischen Blocks und damit zu einer spezifischen kollektiven Lebensweise beitragen. Gegenstand der Kritik ist die spezifische Form der antagonistischen gesellschaftlichen Willensverhältnisse, die die Realität, die spezifische historische, kapitalistische Einheit von Sein und Bewusstsein und die kollektiven Lebensformen konstituiert« (Demirovic 1988: 71).

In diesem Sinne soll im folgenden Kapitel eine ideologiekritische Rekonstruktion des hegemonialen Diskurses integrierter Verkehrspolitik durchgeführt werden, wobei einige theoretisch-methodologische Prämissen zugrunde gelegt werden (vgl. Hirsland & Schneider 2003: 395f.). Zum einen wird der sich am Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik orientierende Diskurs historisch und gesellschaftspolitisch kontextualisiert. Sowohl durch die historische Genese des Leitbildes der integrierten Verkehrspolitik wie auch durch seine Einbettung in den aktuellen gesellschaftspolitischen Kontext wird deutlich, dass es sich hierbei um eine immer schon umkämpfte Diskursformation handelt. Darüber hinaus erschließt die ideologiekritische Analyse eine unausgesprochene, latente Bedeutungsebene des Diskurses einer integrierten Verkehrspolitik. Vermittelt über den Paradigmenwechsel im Nachhaltigkeitsdiskurs hat sich eine Vorstellung nachhaltiger Verkehrsentwicklung im Sinne nachhaltigen Verkehrswachstums etabliert. Die integrierte Verkehrspolitik wird auf diese Weise implizit auf eine Perspektive ökonomischer Integration reduziert. Schließlich wird mit dem Hinweis auf unterschiedliche Interpretationsstrategien verschiedener Akteure im verkehrspolitischen Feld eine herrschaftssoziologische Perspektive eingenommen. Aufgezeigt wird die jeweilige Definitionsmacht der Akteure bei der Artikulation ihrer spezifischen Interessen.

2.2 Die Rede von einer integrierten Verkehrspolitik

Im Folgenden werden die diskurstheoretischen Einsichten auf das Politikfeld Verkehr angewendet. Dabei offenbart sich im historischen Rückblick zunächst eine andauernde Diskrepanz von politischer Programmatik und realer Verkehrsentwicklung. Um die Gründe für diese Diskrepanz von Anspruch

und Wirklichkeit zu verstehen, wird daraufhin der jüngste verkehrspolitische Diskurs genauer betrachtet. Dabei zeigt sich, dass sich die verkehrspolitische Programmatik am ökonomischen Wachstumsparadigma orientiert. Demnach soll eine nachhaltige Verkehrsentwicklung durch ein nachhaltiges Verkehrswachstum erreicht werden. Das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik wiederum steht hier für ein nachhaltiges Verkehrswachstum.

2.2.1 Eine historische Genealogie des Scheiterns

Die Herausbildung des aktuellen hegemonialen Diskurses der integrierten Verkehrspolitik reicht historisch bis in die 1920er Jahre zurück.² Seit seinem ersten Erscheinen bis heute erfuhr das Leitbild schon mehrmals eine Renaissance. Dabei hat sich das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik historisch immer dann etabliert, wenn ein gesamtgesellschaftliches Klima entstanden war, in dem eine grundlegende Neuorganisation des Verkehrssektors für notwendig erachtet wurde. Die Motive für die Forderung nach einer solchen Neuorganisation waren jeweils durchaus unterschiedlich. Bei seinem ersten Aufkommen in den 1920er Jahren, als der Lastkraftwagen zunehmend Verbreitung erfuhr und mit der Eisenbahn in Konkurrenz trat, waren es vor allem ökonomische Gründe, die für eine integrierte Verkehrspolitik zu sprechen schienen. Damals bestand ein weitreichender Konsens darin, dass ein sich fragmentierendes Verkehrssystem und die sich darin entzündende Konkurrenz der unterschiedlichen Verkehrsträger untereinander zu Reibungsverlusten führen, die sich ihrerseits negativ auf die gesamte Volkswirtschaft auswirken würden. Exemplarisch brachte dies 1930 der Deutsche Industrie- und Handelstag zum Ausdruck, der in seiner Denkschrift zur Neugestaltung des deutschen Verkehrswesens zu dem Ergebnis kam, dass es einer reichsweiten Integration der Verkehrsträger bedürfe, um zu einer effizienten verkehrswirtschaftlichen Leistung beizutragen: »Wie ein organisches Zusammenarbeiten von Reichsbahn und Reichspost erforderlich ist, so ist ein solches auch zwischen den beiden Reichsverwaltungen, den Kraftverkehrsgesellschaften und den übrigen konzessionierten Kraftfahrzeugbetrieben anzustreben« (DIH 1930: 71). Neben der technischen und ökonomischen Integration verbanden sich mit dem Gedanken einer integrierten Verkehrspolitik schon damals auch die soziale, politische und in Ansätzen sogar die ökologische Dimension des Integrationsgedankens, wodurch sie mithin schon sei-

2 Zu den folgenden Ausführungen vgl. ausführlich Schwedes (2019).

nerzeit alle fünf uns heute vertrauten Integrationsstrategien umfasste. Darüber hinaus handelte es sich bei der Debatte auch damals bereits nicht um eine deutsche Besonderheit. Die Frage der Integration des Verkehrssektors stellte sich zeitgleich in nahezu allen europäischen Ländern und darüber hinaus.³ Gleichwohl blieb eine Realisierung des Leitbildes der integrierten Verkehrspolitik in den Anfängen stecken. Trotz einzelner Versuche der Kooperation verschiedener Verkehrsträger untereinander, die sich für kurze Zeit auch in gemeinsamen Verträgen niederschlug, setzte sich schließlich wieder das Moment der ökonomischen Konkurrenz durch, wodurch die Umsetzung einer verkehrsträgerübergreifenden Integrationsstrategie an den wirtschaftlichen Einzelinteressen scheiterte.

Nachdem das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik zwischenzeitlich in Vergessenheit geraten war, erfuhr es in den 1960er Jahren eine erste Renaissance. Der Auslöser für die Forderung nach einer verkehrspolitischen Neuorientierung war diesmal jedoch kein Ökonomischer. Zwar wurden auch jetzt wieder wirtschaftliche Argumente für eine integrierte Verkehrspolitik angeführt. Darüber hinaus waren auch schon erste Ansätze einer ökologischen Kritik der Entwicklung des motorisierten Individualverkehrs zu vernehmen, der mit einer stärkeren Integration des öffentlichen Verkehrs begegnet werden sollte. Dominant aber war seinerzeit ein soziales Argument.⁴ Beklagt wurde vor allem die Verdrängung des Menschen durch das Automobil insbesondere im urbanen Raum. Angestoßen wurde die Debatte Anfang der 1960er Jahre von dem sogenannten *Buchanan Report*, der vom britischen Verkehrsministerium in Auftrag gegeben worden war. Hier wurde zum ersten Mal explizit der Begriff einer ›integrated policy‹ geprägt. Indem der Bericht von vielen europäischen Ländern zum Anlass genommen wurde, eigene Studien in Auftrag zu geben, entwickelte sich erneut eine europaweite Diskussion. In Deutschland etablierte sich der Diskurs einer integrierten Verkehrspolitik mit der 1965 erschienenen Studie *Die kommunalen Verkehrsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland* von Josef Hollatz und Friedrich Tamms, die sich explizit auf den Buchanan Report bezog. Problematisiert wurde eine seit Ende des

3 Zur internationalen Debatte vgl. für England (Sherrington 1929), die Schweiz (o. A. 1929), die USA (Rudolphi 1929).

4 Zwar traten zu allen Zeiten mehrere Argumente gleichzeitig auf. So reicht die hier als sozial motiviertes Argument angeführte Kritik am motorisierten Individualverkehr bis zu den Anfängen der Automobilisierung und trat auch schon in den 1920er Jahren auf. Hier soll aber betont werden, durch welche Motivlage der Diskurs der integrierten Verkehrspolitik zeitbedingt jeweils bestimmt wurde.

Zweiten Weltkriegs beobachtete, politisch weitgehend unregulierte Verkehrsentwicklung. Insbesondere in den Städten, so schien es, würde sich der Verkehr entlang privater Investitionsentscheidungen entwickeln, während die Interessen der Bewohner:innen dabei im wahrsten Sinne des Wortes unter die Räder kämen. Durch eine integrierte Verkehrspolitik sollten ökonomische und soziale Belange stärker aufeinander bezogen werden. Aber auch diesmal überwogen die konkurrierenden Wirtschaftsinteressen und verhinderten die Umsetzung des Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik.

Eine zweite Renaissance erfuhr das Leitbild erst wieder zu Beginn der 1970er Jahren, als die sozialliberale Regierungskoalition mit ihrem *Kursbuch für die Verkehrspolitik* einen verkehrspolitischen Paradigmenwechsel einleitete. Darin wurde die undifferenzierte Anwendung marktwirtschaftlicher Grundsätze auf alle Verkehrsbereiche hinterfragt und stattdessen der Anspruch formuliert, »die wachsenden Konflikte zwischen der Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse einerseits und privater Interessen andererseits zu lösen« (Bundesministerium o.J.: 11). Da privatwirtschaftliche Gewinne mit gesamtwirtschaftlichen Verlusten einhergehen können, bedürfe es einer gesamtwirtschaftlichen Verkehrsbilanz.

Die politische Programmatik des Kursbuchs wurde von wissenschaftlicher Seite durch das im selben Jahr erschienene Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen mit dem Titel *Auto und Umwelt* flankiert (vgl. Nebelung & Meyer 1974). Die ausdrückliche Thematisierung der Umwelt bringt die neue ökologische Perspektive zum Ausdruck, durch die der Diskurs einer integrierten Verkehrspolitik zunehmend geprägt wurde. Wie das Kursbuch verfolgte auch das Gutachten des Sachverständigenrates eine umfassende Analyse des Verkehrsproblems, in der Verkehrspolitik als ein zentraler Bestandteil von Gesellschaftspolitik begriffen wurde. Verkehrsentwicklung könne nicht von anderen gesellschaftlichen Teilbereichen, auf die sie einwirkt bzw. von denen sie beeinflusst wird, losgelöst betrachtet werden, so die Überzeugung der Autoren. »Der Rat hat vielmehr den Gesamtbereich der Wechselwirkungen zwischen dem individuellen Kraftfahrzeug und dem Lebensbereich des Menschen zu analysieren bis hin zu den ordnungs- und gesellschaftspolitischen Implikationen, die sich dokumentieren z.B. in der wirtschaftlichen Verflechtung der Automobilindustrie und in den Mitteln ihrer Werbung« (ebd.: 57). Folgerichtig sah auch der Sachverständigenrat die Lösung der Verkehrsprobleme in einer »Integrierten Verkehrsplanung« (ebd.: 58). Doch während der verkehrspolitischen Reformdebatte vor dem Hintergrund der Ölkrise Anfang der 70er Jahre noch eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde, voll-

zog sich schon nach der Überwindung der Energiekrise Mitte der 70er Jahre ein grundsätzlicher Stimmungswechsel. Die weltweite Rezession dominierte von da an auch strategische Überlegungen der Verkehrspolitik. Bei der Bewältigung der ökonomischen Krise besann sich die öffentliche Hand auf die wirtschaftliche Bedeutung der Automobilindustrie und richtete ihre Politik an deren Interessen aus. Demgegenüber wurden die weitreichenden Pläne zugunsten einer integrierten Verkehrspolitik auch nicht in Ansätzen umgesetzt.

»Damit zeigt sich zweierlei: Einmal, wie schnell Ansätze echter struktureller Reformen über Bord geworfen werden müssen, wenn im Wechselbad von Konjunktur und Krise privater Warenproduktion der staatlichen Politik keine andere Möglichkeit bleibt, als durch eine bedingungslose Ankurbelung neuer Privatinvestitionen die Arbeitsplätze zu sichern – zweitens wird deutlich, wie hoch die Kosten einer solchen Anpassungspolitik sind. Wider besseren Wissens muss kurzfristiges Reagieren mit späteren Folgekosten erkaufte werden, müssen soziale und Umweltprobleme sowie gesamtgesellschaftliche Bedürfnisse gegenüber den Zwängen der Erwerbswirtschaft zurücktreten« (Linder et al. 1975: 65).

Indem sich auf diese Weise erneut das marktwirtschaftliche Konkurrenzprinzip durchsetzte und die Kritik an der problematischen Verkehrsentwicklung mit dem Leitbild der integrierten Verkehrspolitik zeitweise eingefangen und diskursiv verarbeitet worden war, entwickelte sich der Verkehr wieder in den alten Bahnen.

2.2.2 Nachhaltige Entwicklung durch nachhaltiges Wachstum

Im Anschluss an das abermalige Scheitern der Realisierung des Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik, entzündete sich in den 1970er/80er Jahren an der ökologischen Frage eine zunächst konfliktreiche verkehrspolitische Debatte. Anknüpfend an den 1972 erschienenen Bericht *Die Grenzen des Wachstums* (Meadows & Meadows 1972) an den Club of Rome, der auf den Widerspruch zwischen einem weiteren Wirtschaftswachstum und den begrenzten natürlichen Ressourcen hinwies, wurden auch im Verkehrsbereich die Auswirkungen des Wirtschafts- und Verkehrswachstum auf die natürlichen Ressourcen thematisiert. Indem die »politische Ökologie« der Frage nachging, inwieweit es denkbar sei, den Widerspruch von Wirtschafts- und Verkehrswachstums auf der einen und den Schutz der Natur auf der anderen Seite –

unter den gegebenen gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen mit einer der Wachstumslogik verpflichteten Ökonomie – aufzulösen, wurden basale Fragen gesellschaftlicher Systemgrenzen berührt.

Demgegenüber vollzog sich Ende der 80er Jahre mit dem Erscheinen des sogenannten Brundtland-Berichts »Our Common Future« ein Paradigmenwechsel.⁵ Während zuvor mit Blick auf die natürlichen Ressourcen absolute Wachstumsgrenzen der kapitalistischen Wirtschaftsweise ausgemacht wurden, vollzog der Brundtland-Bericht einen fundamentalen Perspektivwechsel, indem er die Grenzen des Wachstums als Modernisierungsblockaden menschlicher Entwicklung interpretierte. Nicht mehr absolute, an natürlichen Ressourcen gebundene Grenzen wurden problematisiert, sondern es wurden relative, vom jeweiligen Stand technologischer und sozialer Entwicklung abhängige Grenzen ausgemacht. »The concept of sustainable development does imply limits – not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organisation on environmental resources [...]. But technology and social organisation can both be managed and improved to make way for a new era of economic growth« (WCED 1987: 8).

Aus dieser neuen Sicht resultierte schließlich ein ebenso neues Verständnis nachhaltiger Entwicklung. Denn wenn die Grenzen des Wachstums durch technologische und soziale Innovationen gesprengt werden können, dann ist prinzipiell ein grenzenloses ökonomisches Wachstum möglich. Darüber hinaus schafft ökonomisches Wachstum erst jene Ressourcen, auf deren Grundlage gesellschaftlicher Fortschritt im oben genannten Sinne überhaupt möglich ist. Die ehemals systemkritische Argumentation, die sich aus der Anerkennung von »Grenzen des Wachstums« speiste, verkehrt sich im Brundtland-Bericht in die systemimmanente Perspektive vom »Wachstum der Grenzen«. Die Kernaussage des neuen Nachhaltigkeitsdiskurses kann auf die Formel gebracht werden, dass eine nachhaltige Entwicklung gleichbedeutend sei mit nachhaltigem Wachstum.

»Ökonomisches Wachstum ist so nicht Teil des Problems anthropogener Übernutzungen der Natur, wie im Diskurs der politischen Ökologie argumentiert wird, sondern Teil der Lösung. Wachstum kann demzufolge als eine Strategie zur Bewältigung der ökologischen Krise betrachtet werden. Das Festhalten am Wachstumsimperativ im Rahmen einer Strategie der

5 Vgl. zu den folgenden Ausführungen ausführlich Dingler (2003).

nachhaltigen Entwicklung kann als der wesentliche Paradigmenwechsel und fundamentale diskursive Bruch zur früheren Nachhaltigkeitsdebatte und zum Diskurs der politischen Ökologie eingeschätzt werden, der durch den Brundtland Report charakteristisch eingeleitet wurde« (Dingler 2003: 243).

Fortgesetzt wird diese neue Strategie bis heute im Rahmen des 1992 auf der Rio-Konferenz initiierten Agenda 21-Prozesses (vgl. BMU 1997). Anders als noch im Brundtland-Bericht, in dem vor allem die Armutsentwicklung in den Entwicklungsländern für eine nicht-nachhaltige Ressourcennutzung verantwortlich gemacht wurde, wird hier zwar die problematische Wirtschaftsweise der entwickelten Industrienationen ins Zentrum gerückt. Allerdings wird dabei nicht der Wachstumsimperativ dieser Länder in Frage gestellt, sondern seine fehlende Effizienz beklagt. Dementsprechend geht es nicht um die Einschränkung von Wachstum, sondern um eine Modernisierung der Ökonomie im Sinne einer effizienteren Ressourcennutzung (vgl. Görg & Brandt 2002; Tremmel 2003).⁶

»Es wird zunehmend anerkannt, dass Produktionsprozesse, Technologien und Managementpraktiken, die die Ressourcen ineffizient nutzen, Rückstände erzeugen, die nicht wiederverwendet werden, Abfälle verursachen, die nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und Umwelt haben, und Produkte herstellen, von denen auch nach Gebrauch schädliche Wirkungen ausgehen und die schwierig rückzugewinnen sind [...]« (BMU 1997: 256)

Um die unter dem Wachstumsparadigma angestrebte nachhaltige Entwicklung zu realisieren, werden im Rahmen des hegemonialen Nachhaltigkeitsdiskurses fünf Verfahren angeführt: Der *erste* und wichtigste Ansatz verweist auf eine allgemeine systemische Effizienzrevolution, wie sie Ernst Ulrich von Weizsäcker et al. (1995) mit ihrem Faktor-vier-Ansatz entwickelt haben. Durch technologischen Fortschritt, so die zentrale These, sei eine viermal effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen möglich, die zu einer dementsprechenden Ökoeffizienz beitragen würde. Der *zweite* Ansatz ist dem sehr ähn-

6 Demgegenüber repräsentiert der ebenfalls 1992 erschienene Nachfolgebericht von Donella und Dennis Meadows »Die neuen Grenzen des Wachstums« die alte wachstumskritische Vermeidungsstrategie (vgl. Meadows et al. 1992). Die relativ geringe Resonanz dieses Berichts deutete schon damals auf die sich abzeichnende Neuorientierung.

lich, weil auch hier auf technologische Innovationen gesetzt wird, mit dem Ziel, Rohstoffe zukünftig möglichst häufig wiederverwenden zu können, um auf diese Weise den Naturverbrauch insgesamt zu senken. Als *dritter* Ansatz wird ein globales Umweltmanagement angestrebt. Auf diese Weise soll eine rationale Nutzung der Ressourcen organisiert werden. *Viertens* werden nachhaltige Effekte von der Dematerialisierung des Wirtschaftssystems erwartet. Dabei bezieht man sich auf den Wechsel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, mit der eine Abnahme des Energie- und Ressourcenverbrauchs verbunden wird. *Fünftens* schließlich wird von der Internalisierung externalisierter Kosten eine Kostentransparenz erwartet, die zu einem (verantwortungs-)bewussteren und damit nachhaltigeren Verhalten beitragen soll.

Damit ist ein Wechsel vom sogenannten *Suffizienzansatz*, der im weitesten Sinne auf Verzicht gerichtet ist, hin zum so genannten *Effizienz- und Effektivitätsansatz* beschrieben, der Elemente wie einen möglichst effektiven Einsatz von Rohstoffen und Energie, Emissionsminderung, Abfall- und Wiederverwertung, geschlossene Kreisläufe, Verbundwirtschaft und Auslastungseffizienz umfasst. Dadurch wird ein technisch-industrielles Denkmuster verfolgt, das auf eine radikale Effizienz- und Effektivitätssteigerung aller Stoffwechselprozesse mit der Natur zielt (vgl. Huber 2011: 304ff.).

Die Konsequenzen dieser Strategie für den Verkehrssektor werden im Bericht zur Agenda 21 schon angedeutet. So wird von einem weiteren Verkehrswachstum ausgegangen, das sich insbesondere in einer Zunahme des Automobilverkehrs ausdrücken wird und durch den verstärkten Einsatz von Technologien in nachhaltige Bahnen gelenkt werden soll (BMU 1997: 70). Diese Diskursverschiebung im internationalen Kontext haben Karl-Werner Brand und Georg Jochum (2000) für Deutschland nachgezeichnet. Sie sehen den Paradigmenwechsel mit dem Bericht der Enquete-Kommission »Schutz der Erdatmosphäre« des Deutschen Bundestages (1994) vollzogen. Dort wird auch deutlich, dass sich dieser Wandel im Nachhaltigkeitsdiskurs insbesondere auf den Verkehrssektor auswirkte. Im Teilbericht »Mobilität und Klima. Wege zu einer klimaverträglichen Verkehrspolitik« hat der dem »alten« bzw. starken Nachhaltigkeitsgedanken folgende Bericht von Eckhard Kutter et al. nur noch den Stellenwert eines Minderheitenvotums. Zugleich demonstriert die Debatte mit den Vertreterinnen des Mehrheitsvotums eindrücklich die strategische Neuorientierung. In ihrer Entgegnung auf das Minderheitenvotum fassen die Mehrheitsvertreter die unterschiedlichen Ansätze noch einmal zu-

sammen. Da sie die verkehrspolitische Orientierung bis heute bestimmen, sollen sie hier ausführlich zitiert werden:

»Wir verstehen den Auftrag der Enquete-Kommission für den Verkehrsbereich in erster Linie als Aufforderung, Vorschläge zur Minderung der Emissionen von klimarelevanten Spurengasen durch den motorisierten Straßenverkehr zu erarbeiten und damit das von der Bundesregierung vorgegebene CO₂-Reduktionsziel für die Bundesrepublik Deutschland zu erreichen. In der Enquete-Kommission ›Schutz der Erdatmosphäre‹ bestand von Anfang an Einigkeit darüber, dass der Verkehrsbericht nicht allein Vorschläge und Forderungen zur Reduktion der klimawirksamen Spurengase im Verkehr aufgreifen sollte, sondern, dass auch die Folgen solcher Vorschläge für den gesamtwirtschaftlichen Rahmen und die Arbeitsplätze in die Darstellung einbezogen werden müssen, wenn ein solcher Bericht Aussicht haben soll, in seriöser Weise auf die Willens- und Meinungsbildung im politischen und öffentlichen Bereich einzuwirken. Wir halten wenig von Handlungsempfehlungen, die nur ein Wunschbild ohne Wirklichungschance wiedergeben. Derartige Empfehlungen sind wohlfeil. In dieser Grundfrage zeigten sich bald grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen und es wurde klar, dass die Vorstellungen der Vertreter des Minderheitsvotums einen Abschied von der automobilen Gesellschaft zum Ziel hatten, während die Vertreter des Mehrheitsvotums die mobile Gesellschaft fortentwickeln wollen und deshalb für den Verkehrsbereich rigorose Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen klimawirksamer Spurengase fordern« (Enquete-Kommission 1994: 365f.).

Die Reformulierung des Nachhaltigkeitsdiskurses äußert sich in dem Bekenntnis zur mobilen Gesellschaft, die mit umfangreichen Verkehrsaufkommen leben lernen muss. Das Verkehrsaufkommen soll daher mithilfe von »rigorosen Maßnahmen« klimaverträglich moderiert werden. Demgegenüber erscheint die »alte« Verkehrsvermeidungsstrategie scheinbar antiquiert. Diese strategische Neuausrichtung dominiert bis heute den Nachhaltigkeitsdiskurs und bewirkte auch eine verkehrspolitische Neujustierung.⁷

7 Vgl. den Bericht der Bundesregierung (2004) »Perspektiven für Deutschland – unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung«. Eine kritische Stellungnahme vgl. DGB (2004).

2.2.3 Nachhaltige Verkehrsentwicklung durch nachhaltiges Verkehrswachstum

Da die mit dem Leitbild der integrierten Verkehrspolitik verfolgte Strategie im Kern auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zielte, war der verkehrspolitische Integrationsdiskurs von Anfang an eng mit dem oben skizzierten Nachhaltigkeitsdiskurs verknüpft. Tatsächlich lässt sich für den Verkehrssektor ein ähnlicher Paradigmenwechsel nachzeichnen wie dies Johannes Dingler (2003) für den Nachhaltigkeitsdiskurs zeigen konnte. Parallel zum Paradigmenwechsel im Nachhaltigkeitsdiskurs vollzog sich ein Strategiewechsel innerhalb der verkehrswissenschaftlichen Debatte. Ende der 1980er Jahre geriet die bis dahin prominent vertretene kritische Verkehrswissenschaft zunehmend in die Defensive. Während diese sich am Paradigma der ›Grenzen des Wachstums‹ orientierte und dementsprechend im Verkehrssektor für eine ›Verkehrswende‹ im Sinne einer ressourcenschonenden ›Verkehrsvermeidungsstrategie‹ eintrat (vgl. Hesse 1993), sprach das Bundesverkehrsministerium zum ersten Mal von der Strategie einer integrierten Verkehrspolitik (BMV 1992a; 1992b). Aber ebenso wie der Nachhaltigkeitsdiskurs entfaltete auch die Rede von der integrierten Verkehrspolitik erst im Laufe der 1990er Jahre ihre ganze Überzeugungskraft (vgl. Beckmann 1992; 2002). Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich in allen Mitgliedsländern der Europäischen Union (vgl. Janic 2001). Bis Ende der 1990er Jahre hatte sich der Diskurs in den meisten Mitgliedsstaaten durchgesetzt oder war sogar in politische Verkehrskonzepte geflossen und zur offiziellen Regierungsstrategie erhoben worden.⁸ Ausdruck seines hegemonialen Geltungsanspruchs war schließlich im Jahre 2001 die Verkündung der integrierten Verkehrspolitik als handlungsleitendes Konzept durch das Weißbuch der Europäischen Kommission (vgl. KOM 2001). Damit war auch die nunmehr vierte Renaissance des Leitbildes ein europäisches Phänomen.

Die verkehrspolitische Programmatik des Weißbuchs orientierte sich ganz an den zentralen Prämissen des neuen Nachhaltigkeitsdiskurses (vgl. ausführlich Kap. 4.2). Wirtschafts- und Verkehrswachstum werden nicht als solche problematisiert, sondern als Voraussetzung und notwendige Folge des

8 In Deutschland wurde im Jahr 2000 vom BMVBW der *Verkehrsbericht 2000. Integrierte Verkehrspolitik, unser Konzept für eine mobile Zukunft* veröffentlicht. In Großbritannien erschien 1998 das Weißbuch für den Verkehr *A New Deal for Transport: Better for Everyone*.

europäischen Integrationsprozesses akzeptiert und gewünscht. »Ein kräftiges Wirtschaftswachstum, das Arbeitsplätze und Wohlstand schafft, ist ohne ein effizientes Verkehrssystem, das eine optimale Nutzung des Binnenmarktes und der Globalisierung des Handels ermöglicht, nur schwer vorstellbar« (ebd.: 13). Zwischen dem europäischen Wirtschafts- und Verkehrswachstum wird ein wechselseitiger Zusammenhang hergestellt. Zum einen folgt aus Wirtschaftswachstum zwingend Verkehrswachstum, zum anderen wird aber auch umgekehrt gefolgert, dass ein zunehmendes Verkehrswachstum zu mehr Wirtschaftswachstum beiträgt. Eine Verkehrsvermeidungsstrategie findet in dieser sich wechselseitig aufschaukelnden Dynamik keinen systematischen Anknüpfungspunkt mehr. Stattdessen werden die Wachstumsprognosen im Verkehrssektor zur notwendigen Voraussetzung des allseits gewünschten Wirtschaftswachstums. Eine nachhaltige Verkehrsentwicklung soll nicht mehr durch Verkehrsvermeidung, sondern durch die Regulierung der zu erwartenden sowie der angestrebten Wachstumsprozesse erreicht werden. Schon bestehende und mit dem Wirtschafts- und Verkehrswachstum zusätzlich drohende Engpässe im Verkehrssystem sollen im Vorfeld für die erwartete und gewünschte Entwicklungsdynamik erweitert werden. Denn »[d]ie Überlastung gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ernsthaft« (ebd.: 12). Die Aufgabe einer integrierten Verkehrspolitik besteht mithin in der Moderation von Verkehrswachstum im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Im Kontext des europäischen Integrationsprozesses soll sie die Bedingungen für einen reibungslosen Verkehrsfluss über die Landesgrenzen hinweg schaffen, um auf diese Weise den gemeinsamen Binnenmarkt zu mobilisieren. Anders als in der Vergangenheit stehen nun mit der Nachhaltigkeitstrias die ökonomischen, sozialen und ökologischen Ziele einer integrierten Verkehrspolitik, zumindest konzeptionell, gleichwertig nebeneinander.

Dem neuen Nachhaltigkeitsdiskurs entsprechend können auch bei der integrierten Verkehrspolitik fünf Verfahren ausgemacht werden, durch welche die relativen ökologischen Grenzen des Verkehrswachstums verschoben werden sollen, um zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung beizutragen: *Erstens* wird durch die Integration der europäischen Verkehrsmärkte eine Effizienzsteigerung der Verkehrsabwicklung erwartet. Von der Beseitigung bestehender Friktionen beim grenzüberschreitenden Verkehr und aufgrund besserer, durch organisatorische, technologische und institutionelle Abstimmungen bewirkte Synergieeffekte erhofft sich die Europäische Kommission eine komfortablere Ökobilanz. *Zweitens* verfolgt sie durch technologische

Innovationen einen reduzierten Ressourcenverbrauch. Sei es durch sparsame Motoren oder die Verflüssigung des Verkehrs durch Telematiksysteme. *Drittens* wird ein europäisches Verkehrsmanagement angestrebt, wodurch Verkehrsflüsse gezielter aufeinander abgestimmt werden können. *Viertens* erhofft sich die Europäische Kommission durch die Dematerialisierung bzw. Virtualisierung von Verkehren eine Entlastung des materiellen Ressourcenverbrauchs. *Fünftens* schließlich strebt sie im Verkehrssektor die Internalisierung von externalisierten Kosten an, um auf diese Weise eine Kostenwahrheit herzustellen. Denn ein an der Kostenwahrheit ausgerichtetes Verkehrsverhalten, so die These, sei im Ergebnis ökologisch nachhaltig.

2.2.4 Nachhaltiges Verkehrswachstum durch integrierte Verkehrspolitik

Anhand programmatischer Konzeptpapiere wurde gezeigt, dass der neue verkehrswissenschaftliche Diskurs dem Paradigmenwechsel des hegemonialen Nachhaltigkeitsdiskurses im Sinne eines nachhaltigen Wachstums folgt. Ebenso, wie im hegemonialen Nachhaltigkeitsdiskurs eine nachhaltige Entwicklung im Allgemeinen mit nachhaltigem Wachstum gleichgesetzt wird, ist im neuen verkehrswissenschaftlichen Diskurs eine nachhaltige Verkehrsentwicklung im Besonderen gleichbedeutend mit einem nachhaltigen Verkehrswachstum.

Über die Adaption des im hegemonialen Nachhaltigkeitsdiskurs artikulierten Wachstumsparadigmas hinaus erfüllt der neue verkehrswissenschaftliche Diskurs aber noch eine weitere Funktion. Während im Wachstumsparadigma ökologische Nachhaltigkeit und ökonomisches Wachstum im Gedanken eines nachhaltigen Wachstums miteinander versöhnt werden, verbindet der neue verkehrswissenschaftliche Diskurs zudem die vormaligen antagonistischen Prinzipien der ökonomischen Konkurrenz und politischen Kooperation miteinander. Wie in historischer Perspektive gezeigt wurde, ist das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik in der Vergangenheit immer wieder an der faktischen Konkurrenz der Verkehrsträger untereinander gescheitert. Eine systematische Verknüpfung der Verkehrsträger wurde regelmäßig von der individuellen Verfolgung einzelwirtschaftlicher Marktinteressen konterkariert. Mit der geschilderten Übernahme der ökonomischen Wachstumslogik im Verkehrssektor entsteht heute erneut die Notwendigkeit, das der Marktlogik inhärente Konkurrenzprinzip mit dem Verfahren politischer Kooperation im Sinne einer integrierten Verkehrspolitik zu vereinbaren.

Den Versuch einer konzeptionellen Verknüpfung von politischer Kooperation und ökonomischer Konkurrenz im Sinne einer integrierten Verkehrspolitik unternimmt die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in Auftrag gegebene verkehrswissenschaftliche Studie *Integrierte Verkehrspolitik* von Klaus Beckmann und Herbert Baum (2002). Ausgehend von einem dualen Ordnungsrahmen, bestehend aus dem marktwirtschaftlich verfassten Verkehrssektor und das durch den Staat repräsentierte öffentliche Interesse, sieht die Studie die originäre Aufgabe einer integrierten Verkehrspolitik darin, beide gesellschaftliche Teillogiken durch eine integrierte Marktstrategie miteinander zu verbinden. »Im Mittelpunkt der integrierten Verkehrspolitik steht eine nachhaltige Sicherung und Stärkung der Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems sowie die Verringerung der verkehrsbedingten Belastungen, Beeinträchtigungen und Beanspruchungen« (ebd.: 314). Ausgangspunkt der dort formulierten Strategie einer integrierten Verkehrspolitik sind jedoch die Anforderungen des Wirtschaftssystems. »Die Gewährleistung eines funktionsfähigen Verkehrssystems will vorrangig die Markt- und Wettbewerbskräfte erschließen, die allerdings in einen Verträglichkeitsrahmen eingebunden werden« (ebd.: 314). Im Rahmen der von den ökonomischen Triebkräften vorgegebenen Wirtschaftsdynamik sollen soziale und ökologische Aspekte im öffentlichen Interesse mitberücksichtigt werden. »Die Verkehrsmärkte sollen stabilisiert, ergänzt und um das öffentliche Interesse erweitert werden« (ebd.: 314). Das öffentliche Interesse, dem in der Vergangenheit offenbar im Verkehrssektor keine zentrale Bedeutung zukam, soll nun im Kontext einer integrierten Verkehrspolitik erstmals systematisch berücksichtigt werden. Gleichwohl wird deutlich, dass der Politik auf absehbare Zeit bei der Artikulation öffentlicher Interessen in den Verkehrsmärkten auch weiterhin eher eine marginale Rolle im Sinne eines funktional äquivalenten ›Add-on Programms‹ zukommt. Unthematisiert bleiben sowohl die unterschiedlichen Funktionslogiken in den Feldern Ökonomie und Politik wie auch die daraus resultierenden Konflikte. Dementsprechend unvermittelt werden die Prinzipien der ökonomischen Konkurrenz und der politischen Kooperation in einer Zukunftsperspektive miteinander versöhnt: »Die Vision könnte eine Politik der ›Cooption‹ (als Integration aus cooperation and competition) mit wettbewerblichen und kooperativen Elementen sein, die eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz aufweisen könnte« (ebd.: 314).

Auf diese Weise wird freilich das historisch bekannte politökonomische Problem im Verkehrssektor, das sich in der Vergangenheit immer wieder in der Diskrepanz von politischem Anspruch und ökonomischen Anforderungen

niedergeschlagen hat und zugunsten letzterer aufgelöst wurde, wiederum nicht geklärt, sondern tendenziell verschleiert. Stattdessen werden die beiden Funktionslogiken im Kunstwort der »Cooption« zusammengezwungen. Die Strategie der integrierten Verkehrspolitik knüpft somit an dem »neuen« bzw. schwachen Nachhaltigkeitsdiskurs an. Indem nachhaltige Verkehrsentwicklung heute mit nachhaltigem Verkehrswachstum angestrebt wird, kommt der Ökonomie die zentrale Bedeutung zu. Im Anschluss an die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 hat sich diese Entwicklung noch einmal verstärkt. Um die deutsche Automobilindustrie vor den wirtschaftlichen Folgen zu schützen, hat die Bundesregierung mehrere Konjunkturprogramme aufgelegt, womit insbesondere die Entwicklung der Elektromobilität durch umfangreiche Subventionen unterstützt werden sollte. Durch die Fixierung auf das Elektroauto vollzieht sich dabei erneut eine einseitige Orientierung an den ökonomischen Interessen der etablierten Industrien (vgl. Schwedes 2021).

2.2.5 Vermeidung versus Entkopplung

In der verkehrspolitischen Nachhaltigkeitsdebatte hat sich neben der beschriebenen Diskursverschiebung und der damit einhergehenden strategischen Neuausrichtung eine begriffliche Unschärfe etabliert, die immer wieder zu Missverständnissen beiträgt. Das gilt besonders für die beiden konzeptionellen Ansätze der Verkehrsvermeidung und der Entkopplung. Wie gezeigt, zielte die Verkehrsvermeidungsstrategie ursprünglich auf die Reduktion von Wirtschaftswachstum. Die enge Verknüpfung und wechselseitige Abhängigkeit von Wirtschafts- und Verkehrswachstum schien eine solche Herangehensweise notwendig zu machen. Mit der zunehmenden De-Thematisierung des Wachstumsparadigmas erfolgte in den 1980er Jahren auch eine strategische Neuorientierung bei der Verkehrsvermeidung. Angeregt durch die Erfolge im Energiesektor, in dem eine Entkopplung des Energieverbrauchs vom Wirtschaftswachstum erreicht werden konnte, plädierte man auch im Verkehrssektor dafür, Verkehrsvermeidung durch die Lockerung bzw. Aufhebung des Zusammenhangs von Wirtschafts- und Verkehrswachstum anzustreben. Allerdings bildeten sich dabei zwei grundsätzlich verschiedene Ansätze heraus, die zwar beide dasselbe Ziel verfolgen, dabei allerdings verschiedene Herangehensweisen favorisieren. Von Herbert Baum und Markus Heibach (1997: 3f.) wurden die Unterschiede folgendermaßen zusammengefasst:

»Die Verkehrsvermeidung verfährt nach einem top-down-Ansatz: Bei der Vermeidungsstrategie steht das Ziel der Verkehrsverringering im Vordergrund. Durch die Gestaltung der unmittelbaren Nachfragedeterminanten (u.a. Preise bzw. Kosten für Verkehrsleistungen, Verkehrsinfrastrukturangebot, Verkehrslenkungen, Abschwächung des Wirtschaftswachstums) werden die Verkehrsleistungen verringert. Die Strategie der Verkehrsvermeidung fragt nicht danach, welche Rückwirkungen sich aus der Verkehrseinschränkung auf Produktion und Absatz der vor- oder nachgelagerten Wirtschaftsbereiche ergeben. Entscheidend ist nur, dass der Rückgang der Verkehrsnachfrage zustande kommt. Es bleibt offen, durch welche Anpassungen und Veränderungen in Wirtschaft und Bevölkerung der Rückgang der Verkehrsnachfrage aufgefangen wird. Von daher sind die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Vermeidungspolitik nur schwer kalkulierbar.

Die Entkopplung geht nach dem bottom-up-Prinzip vor. Sie setzt an der Verkehrsentstehung in den der Verkehrsnachfrage vorgelagerten Aktivitätsfeldern an und versucht, die Notwendigkeit von Transportprozessen für die wirtschaftliche Wertschöpfung zu verringern. Sie verändert nicht direkt die Nachfrage, sondern nimmt indirekt Einfluss, indem sie den Bedarf an Transporten vermindert. Damit soll die ›Transportintensität‹, d.h. das Verhältnis von Verkehrsleistungen und gesamtwirtschaftlicher Wertschöpfung, verringert werden. Dies wird möglich durch die Förderung verkehrersparsamer ›Strukturen‹ in Bevölkerung und Wirtschaft (z.B. Produktionstechnologien, Produktentwicklung, Organisationsformen, Standortwahl). Die Entkopplung verfolgt insofern keine Zurückdrängung von Verkehrsnachfrage durch das Setzen bestimmter Marktparameter, sondern durch Veränderung der verkehrserzeugenden Konstellationen.«

Die von Baum und Heibach formulierte scharfe analytische Trennung der beiden Ansätze kann real allerdings kaum aufrechterhalten werden. So führen sie selbst das vom Bundesumweltamt 1997 vorgelegte Leitbild »Nachhaltiges Deutschland« als Beispiel für eine Entkopplungsstrategie an, um dann aber festzustellen, dass in der konkreten Umsetzung doch wieder eine mit dirigistischen Maßnahmen, wie der Verteuerung des Straßenverkehrs und der Investitions- und Angebotslenkung zugunsten des Öffentlichen Verkehrs, agierende Verkehrsvermeidungsstrategie praktiziert wird (vgl. Baum & Heibach 1997: 5).

Tatsächlich lässt sich die von Wirtschaftsvertreter:innen favorisierte Entkopplungsstrategie, die im Kern auf eine systemische Effizienzsteigerung zielt, problemlos in die Verkehrsvermeidungsstrategie integrieren. Eine Kombination von Top-down- und Bottom-up-Verfahren wurde hier schon frühzeitig vorgeschlagen (vgl. Weizsäcker 1989). So unterscheidet Markus Hesse drei Dimensionen der Verkehrsbeeinflussung:

»Der notwendige Strukturwandel zu ›Weniger Verkehr‹ ist an verschiedene Bedingungen gekoppelt: Erstens an eine Abkehr vom Prinzip der unbegrenzten Bedarfsdeckung in der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik, verbunden mit einer stärkeren Abschätzung der Verkehrsfolgen der räumlichen Entwicklung (Vorsorgeplanung); zweitens an *Raumkonzepte* statt *Raumüberwindung* (strukturelle Verkehrsvermeidung); drittens an Entlastungsbeiträge aus dem ökonomischen System, insbesondere der Unternehmens- und Strukturpolitik (verkehrsarmes Wirtschaften, Schließung regionaler Stoffkreisläufe, erhöhte Raumbindung der Unternehmen etc.)« (Hesse 1994: 3f.).

Anders stellt es sich offensichtlich aus der Sicht von Wirtschaftsvertreter:innen dar, wenn sie Top-down-Verfahren kategorisch ausschließen. Während der ›reine‹ Entkopplungsansatz eine eingeschränkte, an ökonomischen Effizienzkriterien orientierte Strategie verfolgt, zeichnet sich der Vermeidungsansatz prinzipiell durch eine größere Offenheit aus.

Vor dem Hintergrund der begrifflichen Klärung kann die Entwicklung des verkehrspolitischen Diskurses folgendermaßen beschrieben werden: Während in den 1970er Jahren Verkehrsvermeidung in engem Zusammenhang mit der damals als notwendig erachteten Einschränkung von Wirtschaftswachstum diskutiert wurde, wird dieser Zusammenhang seit den 1990er Jahren kaum noch angesprochen. Stattdessen orientierte sich die Verkehrsvermeidungsstrategie zunehmend an dem Ziel einer Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum, wobei der Energiesektor als Vorbild galt. Einen besonderen Stellenwert nahmen dabei zunächst restriktive Maßnahmen ein, mit denen ein Rückgang des Verkehrswachstums erzwungen werden sollte. Seitdem wird nun zunehmend auf eine Entkopplungsstrategie gesetzt, die an durch technologische Innovationen induzierte Effizienzsteigerungen ausgerichtet ist.⁹ Instrumente politischer Steuerung treten

9 Das zeigt sich aktuell am Beispiel der Elektromobilität, die vor allem darauf gerichtet ist, den wenig effizienten Verbrennungsmotor (30 % Wirkungsgrad) durch den hochgradig effizienten Elektromotor (90 % Wirkungsgrad) zu ersetzen. Dabei bleiben

dabei immer mehr in den Hintergrund. Begründet wird dies insbesondere von Wirtschaftswissenschaftler:innen mit der prinzipiellen Unmöglichkeit, politisch gestaltend auf Verkehrsentwicklung einzuwirken (vgl. Aberle 1993). Hier knüpft der oben beschriebene Diskurs einer wirtschaftswissenschaftlich inspirierten Entkopplungsstrategie an.

Schließlich wird der Entkopplungsbegriff in jüngster Zeit im Sinne eines noch stärker reduzierten Anspruchs verwendet. In dem von der Bundesregierung 1996 verabschiedeten Forschungsrahmen *Mobilität* etwa ist u.a. von einer »Entkopplung von Mobilitätswachstum und Verkehrsbelastung« die Rede (BMBF 1997a: 3). Diese Variante steht dort noch neben dem Anspruch einer Entkopplung des Verkehrs- vom Wirtschaftswachstum. Gleichwohl deutet sie schon einen weiteren Entwicklungsschritt an, der die Entkopplungsstrategie darauf reduziert, die negativen sozialen und ökologischen Folgen eines scheinbar naturwüchsigen, unaufhaltsamen Verkehrswachstums abzukoppeln. Mit Verkehrsvermeidung hat dies dann tatsächlich nichts mehr zu tun.¹⁰

2.3 Erstes Zwischenresümee – Vom Gesundshrumpfen zum Schönheitswachstum

Das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik ist das Ergebnis eines »wissenschaftlichen Paradigmenwechsels« (Kuhn 1978), der sich auf einer eigentümlichen Argumentationslogik gründet. Gerade die Verwissenschaftlichung des Leitbildes trägt dabei zu seiner Überzeugungskraft bei. Die Bedeutung des verkehrspolitischen Leitbildes erschließt sich aber erst vor dem Hintergrund und im Kontext des neuen Nachhaltigkeitsdiskurses. Der mittlerweile hegemoniale verkehrswissenschaftliche Diskurs folgt zunächst dem Gedanken-

allerdings der bei der Produktion von Elektroautos benötigte Energie- und Ressourcenverbrauch ebenso wie die negativen Effekte der massenhaften Nutzung von Elektrofahrzeugen, wie etwa der Flächenverbrauch, unberücksichtigt, die sich vom Verbrennerfahrzeug nicht unterscheiden. Auch hier gilt, dass das Elektroauto nur dann einen Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung leistet, wenn es einen Mobilitätsbaustein im Rahmen einer integrierten Verkehrsentwicklungsstrategie bildet (vgl. Schwedes & Keichel 2021).

¹⁰ Nachdem die Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum noch im ersten Weißbuch Verkehr der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2001 als Ziel formuliert worden war, ist es seit dem Weißbuch von 2011 aufgegeben worden.

gang einer nachhaltigen Entwicklung durch nachhaltiges Wachstum. Indem Wirtschaftswachstum durch verschiedene Verfahren – insbesondere der Effizienzsteigerung – ökologisiert wird, kann es dazu beitragen, die bestehenden systemischen Wachstumsgrenzen zu sprengen. Die vormalig äußeren, natürlichen Systemgrenzen werden nach innen verlagert und durch eine Art innerer Landnahme mit systeminternen Innovationen verschoben. Übertragen auf das Verkehrssystem führt diese Perspektive zu einer Strategie, die eine nachhaltige Verkehrsentwicklung durch Verkehrswachstum verfolgt. Das damit angestrebte nachhaltige Verkehrswachstum soll durch systemimmanente Optimierungsleistungen gewährleistet werden, die durch eine integrierte Verkehrspolitik organisiert werden. Die integrierte Verkehrspolitik will erstens durch die Beseitigung von Friktionen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren im Verkehrssektor (soziale Integration), zweitens durch die Vermeidung von Reibungsverlusten zwischen den unterschiedlichen politischen Ressorts (politische Integration), drittens die Unterstützung einer über den Markt vermittelten Wettbewerbsdynamik (ökonomisch Integration), viertens durch die Vermeidung negativer externer Effekte (ökologische Integration) und fünftens schließlich durch die Beförderung von Synergieeffekten zwischen den einzelnen Verkehrsträgern (technische Integration), zu einer gesteigerten Funktionsfähigkeit und Verträglichkeit des Verkehrssystems beitragen. Integrierte Verkehrspolitik verfolgt mithin eine Effizienzsteigerung im Verkehrssystem mit dem Ziel eines nachhaltigen Verkehrswachstums: Verkehrspolitik als Wachstumspolitik!

Darüber hinaus hebt das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik diesem Verständnis zufolge vermeintlich den faktischen Widerspruch auf zwischen politischer Kooperation, die sich aus dem Integrationsanspruch ergibt, und ökonomischer Konkurrenz, die dem Wachstumsparadigma zugrunde liegt. Indem sich Politik und Ökonomie im konzeptionellen Rahmen des Leitbildes der integrierten Verkehrspolitik auf das gemeinsame Ziel des Wirtschaftswachstums verpflichten, verliert sich ihr faktischer Interessenskonflikt in einer gemeinsamen diskursiven Strategie. ›Cooperation and Competition‹ werden im Begriff der ›Cooptition‹ zusammengezwungen. Es ist insofern konsequent, dass Fragen der politischen Regulierung, die über das gemeinsame ökonomische Ziel hinausreichen, wie etwa soziale oder ökologische Aspekte von Verkehrsentwicklung – wenn sie thematisiert werden – dann allenfalls einen nachrangigen Stellenwert einnehmen. Konsequent insofern, als dass das mit der integrierten Verkehrspolitik angestrebte nachhaltige Verkehrswachstum die – neben ökonomischen – auch soziale und ökologische

Aspekte berücksichtigende Nachhaltigkeitstrias umfasst. Mit anderen Worten: Die mit dem Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik im Rahmen des neuen hegemonialen verkehrswissenschaftlichen Diskurses verfolgte Strategie eines nachhaltigen Verkehrswachstums zielt auf eine einseitig *ökonomische Integration des Verkehrssektors*.

Wenn damit der neue hegemoniale verkehrswissenschaftliche Diskurs angemessen skizziert ist, bleibt festzuhalten, dass neben der geschilderten Position weiterhin abweichende wissenschaftliche Diskussionsbeiträge existieren, die jedoch dem hegemonialen Diskurs untergeordnet sind. Damit bestätigt sich, dass Hegemonie sich immer als Resultat von Konflikten, Auseinandersetzungen und Kämpfen um Vorherrschaft konstituiert. Indem diese konkurrierenden Alternativen zur Kenntnis genommen werden, relativiert sich zugleich der Absolutheitsanspruch des hegemonialen Diskurses. Das wird deutlich, wenn die Vertreter:innen der Verkehrspolitik mit ihren teilweise sehr unterschiedlichen inhaltlichen Orientierungen betrachtet werden. Doch bevor die Akteure im verkehrspolitischen Feld untersucht werden, soll zunächst auf die praktischen verkehrspolitischen Konsequenzen des oben beschriebenen Paradigmenwechsels eingegangen werden.

3. Akteurszentrierte Politikfeldanalyse

Nachdem wir im letzten Kapitel mithilfe der Diskursanalyse den argumentativen Begründungszusammenhang im Politikfeld Verkehr nachvollzogen haben, der für die dortigen Akteure handlungsleitend ist, werden in diesem Kapitel die sich daraus ergebenden praktischen verkehrspolitischen Folgen betrachtet. Dabei bietet sich der Bundesverkehrswegeplan besonders an, in dem sich die verkehrspolitischen Aktivitäten wie in einem Brennglas bündeln. Daran anschließend erfolgt eine systematische Vorstellung und Einordnung der Akteure im verkehrspolitischen Feld Deutschlands. Diese Policy-Analyse ergänzt die Diskursanalyse im Politikfeld Verkehr und zeigt, wer mit welchen Interessen welche verkehrspolitischen Ziele verfolgt.

3.1 Praktische Verkehrspolitik – Der Bundesverkehrswegeplan

»Nie wurde in Deutschland so viel in die Verkehrsinfrastruktur investiert wie mit dieser Bundesregierung. Wir investieren deutlich mehr und liegen zehn Prozent über dem Ansatz von 1998.«

Manfred Stolpe (Bundesverkehrsminister 2004)

Die Umsetzung der verkehrspolitischen Programmatik der Bundesregierung obliegt dem Bundesverkehrsministerium. Als zentrales Instrument zur Gestaltung von Verkehrsentwicklung dient ihm der Bundesverkehrswegeplan (BVWP), bei dem es sich um einen Investitionsrahmenplan handelt. Während das Verkehrsministerium nach außen durch den Bundesverkehrsminister re-

präsentiert wird und scheinbar mit einer Stimme auftritt (vgl. Heldmann 2002), zeichnet sich das Ministerium intern traditionell durch eine starke Fragmentierung aus. Das Bundesverkehrsministerium setzte sich lange Zeit aus vier Abteilungen zusammen, die die Bereiche Schifffahrt, Straßenbau, Eisenbahn und Flugverkehr repräsentierten. Jedes einzelne Ressort war innerhalb des Ministeriums relativ autark und verfolgte konsequent die Interessen der eigenen Klientel. Dementsprechend bestanden enge Kontakte zu den jeweiligen Interessenvertreter:innen aus Industrie und Wirtschaft und die einzelnen Abteilungen kämpften intern gegeneinander um die zu vergebenden Mittel (vgl. Dienel 2007). Anfang der 1970er Jahre unternahm die sozialliberale Koalition den Versuch, die einzelnen Abteilungen stärker aufeinander zu beziehen und in einem Gesamtverkehrsplan einzubinden. Zu diesem Zweck wurde die schon länger bestehende verkehrspolitische Grundsatzabteilung immer weiter ausgebaut, bis sie Ende der 1970er Jahre fast halb so viele Mitarbeiter umfasste wie die anderen Abteilungen zusammen. »Es war der erste systematische Versuch im Ministerium, zu einer integrierten Verkehrspolitik zu kommen. Stellschrauben waren die Zusammenfassung der Investitionspolitik, der Forschungspolitik, der Ordnungspolitik und der internationalen Verkehrspolitik in zentralen Referaten in der Abteilung« (ebd.: 217f.). Dieser Versuch scheiterte allerdings sowohl intern am Widerstand der einzelnen Abteilungen, die keine Kompetenzen abgeben wollten, als auch an fehlender externer Unterstützung. Nicht nur die jeweiligen Stakeholder der Verkehrswirtschaft zeigten sich wenig aufgeschlossen gegenüber einer integrierten Verkehrspolitik, auch die Verkehrswissenschaftler:innen an den Hochschulen sahen sich zumeist als Experten eines Verkehrssektors, dem sie sich auch persönlich verbunden fühlten (vgl. Hascher 2006).

Eine Renaissance erfuhr das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik erst wieder in den 1990er Jahren. Diese Wiederentdeckung mündete 1998 mit dem Regierungsantritt der rot-grünen Regierungskoalition in der Zusammenlegung des Bundesverkehrsministeriums mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Wohnungswesen und Städtebau zum Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW). Darin drückte sich der programmatische Anspruch der Bundesregierung aus, nicht nur eine die Verkehrsträger übergreifende Politik zu betreiben, sondern zudem einen stärkeren Bezug zwischen Verkehrs- sowie Stadt- und Raumentwicklung herzustellen. Der BVWP 2003 galt diesbezüglich als wesentliches Instrument zur Durchsetzung einer integrierten Verkehrspolitik und als »eine zentrale Maßnahme zur Verwirklichung eines integrierten Verkehrssystems«

(BMVBW 2003: 6). Aufgrund seiner programmatischen Bedeutung und da er als eine Art »Masterplan« den verkehrspolitischen Rahmen bis zum Jahre 2015 spannt, soll er im Folgenden zur Einschätzung der aktuellen Verkehrsentwicklung herangezogen werden. Anschließend wird ein Blick auf den neuen BVWP 2015 geworfen, der bis zum Jahr 2030 reicht, um die zukünftige Entwicklungsstrategie abschätzen zu können.

3.1.1 Anspruch

Dem BVWP 2003 lagen programmatische Ausführungen zugrunde, die das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) in seinem *Verkehrsbericht 2000* formuliert hat. Dort wird in der Einleitung jene zentrale Perspektive eröffnet, welche die gesamte folgende Programmatik bestimmt und bis heute gültig ist. Aufgrund seiner Bedeutung für die weitere Argumentation, wird der relevante Abschnitt hier vollständig wiedergegeben:

»Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist wesentlicher Bestandteil eines starken und dynamischen Wirtschaftsstandorts Deutschland sowie zentrale Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Investitionen in die Infrastruktur sichern die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und sorgen für die Stärkung strukturschwacher Räume. Sie schaffen nicht nur die Grundlage für eine dauerhafte und nachhaltige Mobilität von Menschen und Unternehmen, sondern erhöhen auch die Lebensqualität in den Städten und deren Umland. Beim Neu- und Ausbau der Infrastruktur kommt der Vernetzung der Verkehrsträger, der Förderung von Schiene und Wasserstraße, der Optimierung der Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern sowie der Verbesserung des Kombinierten Verkehrs eine besondere Bedeutung zu. Die spezifischen Stärken der einzelnen Verkehrsträger müssen genutzt werden, um die vorhandenen Kapazitäten des Verkehrssystems ausschöpfen zu können.« (BMVBW 2000: 5)

Das BMVBW ging von einer direkten Kausalbeziehung zwischen dem Bau von Verkehrsinfrastruktur, Verkehrswachstum, Wirtschaftswachstum und daraus resultierender Beschäftigung aus. Im Kern der Argumentationslogik stand das enge Wechselverhältnis von Verkehrs- und Wirtschaftswachstum, wobei Wachstum die gemeinsame Zielgröße darstellt. Dabei wurde nicht etwa nur auf den historischen Befund verwiesen, dass Wirtschaftswachstum in der Vergangenheit immer auch Verkehrswachstum erzeugt hat. Überdies wurde aus der Ex-post-Beobachtung der Umkehrschluss gezogen und zur

wesentlichen Grundannahme aller weiteren Überlegungen. Verkehrswachstum, so die durchgängige Überzeugung des BMVBW, sei nicht nur Ergebnis von Wirtschaftswachstum, sondern auch seine zentrale Voraussetzung.¹ Von der durch die sich gegenseitig aufschaukelnde Wechselbeziehung zwischen Verkehr und Wirtschaft erzeugten Wachstumsdynamik erwartete das BMVBW sowohl eine nachhaltige Verkehrsentwicklung wie auch eine generell erhöhte Lebensqualität. Erst vor dem Hintergrund dieser Annahmen erhält die integrierte Verkehrspolitik, im Sinne einer stärkeren Vernetzung der unterschiedlichen Verkehrsträger, ihren Stellenwert zugewiesen. Der verkehrsträgerübergreifenden Integration kommt demnach die Funktion zu, eine reibungslose Wachstumsdynamik im Verkehrssektor zu gewährleisten, um Wirtschaftswachstum zu generieren, das allen Gesellschaftsmitgliedern zugutekommen soll.

Ausgehend von einem zukünftigen Verkehrswachstum, das sowohl als zwingend, weil wirtschaftlich erforderlich, vorausgesetzt wird, zugleich aber auch als gewünscht, weil den gesellschaftlichen Wohlstand fördernd, erachtet wird, wurden auch die damit einhergehenden sozialen und ökologischen Probleme thematisiert. »Die Verkehrspolitik steht somit im Spannungsfeld sozialer, ökonomischer und ökologischer Belange. Vor diesem Hintergrund besteht die Aufgabe darin, die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen und der Unternehmen zu befriedigen und gleichzeitig die unerwünschten Folgen des Verkehrs in engen Grenzen zu halten« (ebd.: 7). Mit den eingangs formulierten Grundannahmen wurde allerdings eine eindeutige Prioritätensetzung vollzogen. Indem Verkehrs- und Wirtschaftswachstum zur Grundlage aller weiteren Überlegungen gemacht wurden, kam der Berücksichtigung der sozialen und ökologischen Folgen die Aufgabe der Schadensbegrenzung zu. Dementsprechend sieht das Bundesverkehrsministerium seine verkehrs- und investitionspolitische Steuerungsaufgabe bis heute darin, die befürchteten Grenzen der Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems zugunsten erweiterter Verkehrskapazitäten zu verschieben. Dabei wird auf der einen Seite zwar der Anspruch formuliert, Schiene und Wasserstraße durch Investitionen soweit zu stärken, »dass sie ihren Anteil deutlich erhöhen können« (ebd.: 10). Auf der anderen Seite schließt sich aber im direkten Anschluss daran eine wesentlich längere Passage an, die den auch zukünftig bedeutenden und

1 Das galt vor allem für die »neuen Bundesländer«, für die erhebliche staatliche Vorleistungen in der Verkehrsinfrastruktur als Voraussetzung für mehr wirtschaftliche Dynamik betrachtet wurden (vgl. Hettlich & Schröder 2004).

wachsenden Stellenwert der Straße betont: »Die prognostizierten Zuwächse im Straßengüter- und Personenverkehr können aber nur dann bewältigt werden, wenn der Verkehrsträger Straße auch künftig einen wesentlichen Beitrag zur Verkehrsabwicklung leistet und einen dementsprechenden Rang in der Investitionspolitik des Bundes einnimmt« (ebd.). Folglich wird an derselben Stelle auch noch einmal ausdrücklich auf die Bedeutung von Infrastrukturinvestitionen verwiesen: »Infrastrukturmaßnahmen sind deshalb unverzichtbar. Versäumnisse bei den Verkehrsinvestitionen, die sich auf die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit, auf die sozialen Standards und auf die Bewahrung der natürlichen Lebens- und Produktionsanlagen schädlich auswirkt, können wir uns nicht leisten« (ebd., herv. O.S.).

Dass es auch notwendig sei, Anstrengungen der Verkehrsvermeidung zu unternehmen, wird in einem Satz völlig unvermittelt eingeworfen und im Weiteren nicht wieder aufgegriffen, geschweige denn zu einer systematischen Strategie erhoben (vgl. ebd.: 11). Im Vordergrund steht vielmehr die Orientierung am Status Quo. Das wird besonders bei der strategischen Entscheidung für eine zukünftig anzustrebende Verkehrsentwicklung deutlich. Im *Verkehrsbericht 2000* wurden hierzu drei Verkehrsszenarien vorgestellt, die sich jeweils hinsichtlich der künftigen Kostenbelastung für den Personen- und Güterverkehr unterschieden. Bezeichnenderweise wurde jenes Szenario, dass im Sinne des politisch-ökologischen Ansatzes eine Verkehrswendestrategie mit dem Ziel der Verkehrsvermeidung verfolgt, als »Überforderungsszenario« bezeichnet, das der Wirtschaft nicht zuzumuten sei und damit von vornherein als nicht ernstzunehmende Alternative verworfen wurde. Zwischen dem verbleibenden Laissez-faire- und dem Integriationsszenario entschied sich die Bundesregierung schließlich für letzteres (vgl. Tabelle 1 und Tabelle 2).

Tabelle 1: Verkehrsleistungen und Modal-Split im Personenverkehr (Vergleich zwischen 1997 und 2015)

	1997		Laissez-faire		Integration		Überforderung	
	Mrd. Pkm	An- teil	Mrd. Pkm	An- teil	Mrd. Pkm	An- teil	Mrd. Pkm	An- teil
Straße	750	79,6%	915	79,2%	873	77,3%	768	72,8%
Schie- ne	74	7,8%	87	7,5%	98	8,7%	123	11,7%
ÖSPV^{*)}	83	8,8%	76	6,6%	86	7,6%	93	8,8%
Luft	36	3,8%	78	6,7%	73	6,5%	71	6,7%
Insgesamt	943	100%	1156	100%	1130	100%	1055	100%
*) Öffentlicher Straßenpersonenverkehr (Stadtschnellbahn- (U-Bahn-), Straßenbahn-, Obus- und Kraftomnibusverkehr kommunaler, gemischtwirtschaftlicher und privater Unternehmer)								

Quelle: BMVBW 2000: 58

Tabelle 2: Verkehrsleistungen und Modal-Split im Güterverkehr (Vergleich zwischen 1997 und 2015)

	1997		Laissez-faire		Integration		Überforderung	
	Mrd. tkm	An- teil	Mrd. tkm	An- teil	Mrd. tkm	An- teil	Mrd. tkm	An- teil
Straße	236	63,6%	422	69,5%	374	61,5%	353	58,1%
Schiene	73	19,6%	99	16,3%	148	24,3%	169	27,8%
Wasser- straße	62	16,8%	87	14,3%	86	14,1%	86	14,1%
Insgesamt	371	100%	608	100%	608	100%	608	100%

Quelle: BMVBW 2000: 58

Gemessen an der zugrunde gelegten Ausgangssituation von 1997, waren die erwarteten Effekte der Integrationsstrategie eher marginal. So verblieb

der Anstieg der Schienenverkehrsleistungen mit 0,9 Prozentpunkten im Promillebereich. Dieser Gewinn im Schienenbereich wurde durch einen Rückgang der Verkehrsleistungen von 1,2 Prozentpunkten im Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) sogar überkompensiert. Dementsprechend gering fiel auch mit knapp zwei Prozentpunkten die erwartete Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene aus. Auch im Güterverkehr war die zu erwartende Verlagerung gering. Zwar sollte die Schiene ihren Anteil um 4,7 Prozentpunkte erhöhen, indem die Kostenbelastung um achtzehn Prozentpunkte gesenkt würde, allerdings sollte die Kostenbelastung des Straßengüterverkehrs ebenfalls um vier Prozentpunkte gesenkt werden, so dass sich der Anteil dort kaum reduziert hätte (vgl. Tabelle 3). Schließlich gewann die Schiene laut Prognose vor allem auf Kosten der Wasserstraße, deren Verkehrsleistung um zwei Prozentpunkte zurückgehen sollte. Etwa um denselben Anteil (2,1 Prozentpunkte) würde sich auch die Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr reduzieren.

Tabelle 3: Veränderung der Kostenbelastungen für die Nutzer in Abhängigkeit von den Szenarien

Nutzerkosten ^{*)}	Veränderung zwischen 1997 und 2015		
	Laissez-faire	Integration	Überforderung
Straße Personenverkehr	-5%	+15%	+70%
Straße Güterverkehr	-19%	-4%	+14%
Schiene Personenverkehr	Real konstant	-30% für private Fernreisen	-30% für private Fernreisen
Schiene Güterverkehr	-7%	-18%	-18%
Luftverkehr	Real konstant	+9%	+18%
Binnenwasserstraße	-25%	-25%	-25%
*) Bei den Nutzerkosten handelt es sich um reale Veränderungen (d. h. inflationsbereinigt) in Preisen/Kosten des Jahres 1997.			

Quelle: BMVBW 2000: 58

Mit anderen Worten: Die systematische Ausblendung einer Verkehrsvermeidungsstrategie drückte sich auch in der Wahl des Verkehrsszenarios aus. Das Integrationszenario verfolgte keine auf eine Verkehrsverlagerung gerichtete, verkehrsträgerübergreifende Kooperation mit dem Ziel der Verkehrsvermeidung. Vielmehr bedeutete Integration hier eine verkehrsträgerübergreifende Partizipation am Verkehrswachstum. Das vom BMVBW im Rahmen einer integrierten Verkehrspolitik gleichermaßen erwartete wie erhoffte Verkehrs- und Wirtschaftswachstum sollte zu einem »effizienten«, »sozial verträglichen« und »umweltfreundlichen« Verkehrssystem beitragen (vgl. ebd.: 11). Dies sollte einerseits durch den Erhalt der vorhandenen Substanz und die Steigerung ihrer Effizienz anstatt durch Aus- und Neubau erreicht werden (vgl. ebd.: 12). Andererseits wurde kurz darauf in einem eigenständigen Kapitel (3.4.1. Die Rolle der Straße im Verkehrssystem) ausführlich die Bedeutung des Bundesstraßennetzes hervorgehoben und die deutliche Erhöhung der Investitionen in Ausbau und Erhalt des Straßennetzes auf eine Rekordhöhe angekündigt (vgl. ebd.: 21). Schließlich wurde im Resümee in aller Deutlichkeit der Rahmen markiert, innerhalb dessen sich die Aktivitäten einer integrierten Verkehrspolitik – sofern sie auf eine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene ziele – bewegen dürfe:

»Die Anteile des Straßenverkehrs sowohl am Güterverkehr als auch am Personenverkehr sind nur partiell verlagerbar; bei allen erforderlichen Anstrengungen, den nicht straßengebundenen Verkehrsträgern eine größere Teilhabe am Verkehrszuwachs zu ermöglichen, gilt es auch, das Infrastrukturangebot der Straße entsprechend den zu erwartenden hohen Verkehrsbelastungen zu erhalten und auszubauen. Dabei hat der Erhalt der Infrastruktur, die einen erheblichen volkswirtschaftlichen Wert darstellt, Vorrang vor Ausbaumaßnahmen. Diese dienen zum einen dazu, den Bündelungseffekt der Bundesautobahnen mittels einer Erweiterung der vorhandenen Autobahnen und durch Schließung von Netzlücken zu verstärken. Zum anderen sollen sie die Leistungsfähigkeit der Bundesstraßen durch Umgehung hoch belasteter Ortsdurchfahrten erhöhen und die Umweltbelastungen reduzieren« (BMVBW 2000: 22).

Erst im direkten Anschluss an diese konventionellen verkehrspolitischen Vorstellungen, die auf eine Beseitigung von Verkehrsengpässen gerichtet sind, schließt sich die seit Jahrzehnten bekannte Einsicht an, dass diese Strategie schon in der Vergangenheit nur eingeschränkt von Erfolg gekrönt war: »Trotz aller Anstrengungen zur Beseitigung von Engpässen im Straßennetz,

die sich auch im Anti-Stau-Programm widerspiegelt, darf nicht verkannt werden, dass es ein auf Belastungen in den Spitzenzeiten ausgelegtes, staufreies Verkehrssystem nicht geben kann« (ebd.). Darüber hinaus hätte man damals schon den Hinweis auf die Erfahrungen der Engpassbeseitigung erwartet, die gezeigt hatten, dass im Ergebnis immer wieder eine zunehmende Verkehrsinduktion provoziert wird (vgl. Motzkus 2004). Hätte das Verkehrsministerium diese Einsicht zum Maßstab seiner verkehrspolitischen Überlegungen gemacht, anstatt dem Wachstumsparadigma zu folgen, wäre es zweifellos zu einer anderen Akzentsetzung gelangt. So jedoch erhielten alle mit dem Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik verbundenen Elemente einen nachrangigen Stellenwert. Das spiegelte sich in der daraus resultierenden konkreten Verkehrspolitik wider.

3.1.2 Realität

Mit dem Antritt der rot-grünen Regierungskoalition im Jahre 1998 und der Schaffung des neuen Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) wurde eine grundsätzliche »Wende« in der Verkehrspolitik angekündigt. Demgegenüber fiel die erste Bestandsaufnahme nach den berühmten 100 Tagen im Amt ernüchternd aus. »Wer eine verkehrspolitische Wende erwartet hat, der wird enttäuscht sein: Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Franz Müntefering, setzt nach eigener Bekundung auf Kontinuität: »Die Verkehrspolitik in Deutschland kann keine Brüche gebrauchen«, allenfalls zu gewissen neuen Akzentsetzungen ist Müntefering bereit« (Schnell 1999: 163). Weder die inhaltliche Ausrichtung noch die über den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) gesteuerte Finanzierungspolitik zeichneten sich durch eine richtungweisende Neujustierung aus. Die wesentlichen Einwände können in drei Kritikpunkten zusammengefasst werden: *Erstens* fehlte ein einheitliches, auf die einzelnen Verkehrsträger abgestimmtes Finanzierungskonzept. Aus dem schon erwähnten fragmentierten Institutionengefüge des BMVBW resultierte eine auf die einzelnen Verkehrsträger fixierte Finanzierungspraxis, die einer einheitlichen Strategie bis heute entgegensteht. *Zweitens* war das Fehlen einer an dem konkreten Bedarf ausgerichteten, gesicherten Finanzplanung des BVWP zu beklagen. Indem sich in der Vergangenheit jeder BVWP in kürzester Zeit als unterfinanziert herausgestellt hatte, wurden die dort formulierten Vorschläge kaum noch ernst genommen, sondern als »Wunsch- und Wolke-Denken« abgetan (so 1999 der damalige Bundesverkehrsminister Franz Müntefering zum Bundesverkehrs-

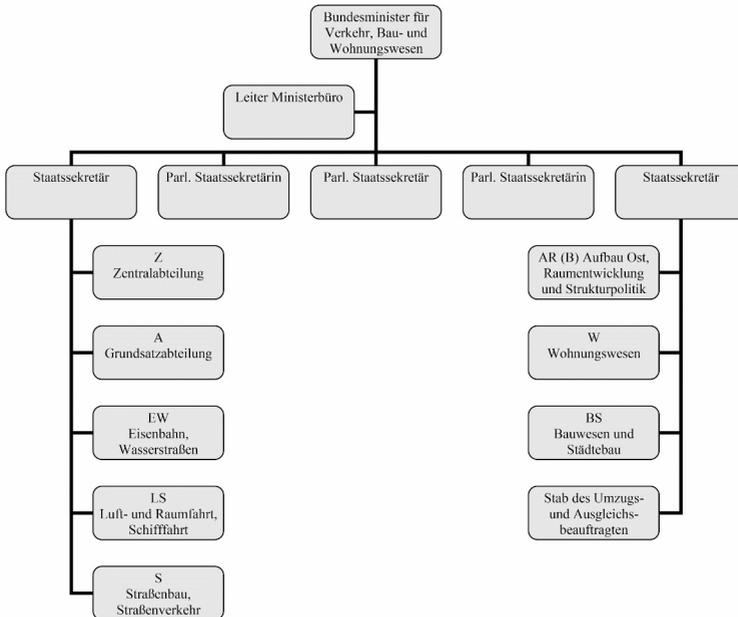
wegeplan 1992). *Drittens* schließlich wurden die interne Konkurrenz im Bundesverkehrsministerium und die damit verbundenen Auseinandersetzungen um die Mittelverteilung aufgrund der durch die Bundesländer bestimmten, stark dezentralisierten Entscheidungsfindung noch verstärkt. Dadurch, dass die konkurrierenden Länderinteressen nicht in eine bundeseinheitliche Verkehrsstrategie eingebettet sind, handelte es sich beim BVWP immer wieder um eine Ansammlung disparater Einzelprojekte, die kaum aufeinander bezogen wurden (vgl. Heuser & Reh 2016). Vor dem Hintergrund dieser weithin geteilten Kritik und der nahezu einhelligen Überzeugung eines tiefgreifenden Reformbedarfs waren mit dem für das Jahr 2003 angekündigten neuen BVWP entsprechend hohe Erwartungen verbunden. Nach Ende der Laufzeit zeigt sich jedoch, dass die Umsetzung des BVWP 2003 nach wie vor an strukturellen Defiziten scheiterte, auf deren Beseitigung seinerzeit wider besseren Wissens verzichtet wurde (vgl. UBA 2012). Die daraus resultierenden Probleme äußern sich bis heute in drei Dilemmata.

3.1.3 Das Organisationsdilemma

Gegenüber den weitreichenden Erwartungen traten auch weiterhin die alten strukturellen Defizite in Erscheinung. Zwar war die 1998 durchgeführte Auflösung des alten eigenständigen Bundesverkehrsministeriums und seine Zusammenlegung mit dem Ministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit dem erklärten Ziel vollzogen worden, die vormaligen separaten Organisationsstrukturen stärker aufeinander zu beziehen. Gleichwohl zeichnete sich auch das neu geschaffene Ministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) durch einen fragmentarischen Charakter aus (vgl. Abbildung 4). Schon die beiden getrennten Baumstrukturen des Organigramms des BMVBW verdeutlichen, dass die beiden formal zusammengeführten Ministerien faktisch nebeneinander existieren. Auch auf Abteilungsebene hat es hier keine inhaltliche Zusammenführung gegeben.

Im Bereich Verkehr wurde an einer Abteilungsstruktur festgehalten, die sich an der Bedeutung der einzelnen Verkehrsträger orientiert und nicht an einem inhaltlichen, verkehrsträgerübergreifenden Gesamtkonzept ausgerichtet war. Die beiden Ressorts Wasserstraßen und Schifffahrt der ehemals eigenständigen Schifffahrtsabteilung wurden jeweils den Ressorts Eisenbahnen (Wasserstraßen) bzw. Luft- und Raumfahrt (Schifffahrt) zugeschlagen und in den Abteilungen EW und LS zusammengeführt. Daneben existierte die dritte, als einzige monomodale Abteilung S mit den Ressorts Straßenbau

Abbildung 4: Organigramm des BMVBW



Quelle: BMVBW 2005

und Straßenverkehr. Ein verkehrsträgerübergreifender Ansatz war mithin auch in der institutionellen Neustrukturierung nicht erkennbar. Diese immer noch an einzelnen Verkehrsträgern ausgerichtete Organisationsstruktur schlug sich auch im BVWP 2003 in einer finanziellen Parallelförderung aller Verkehrsträger nieder.

Auch der neue BVWP 2030 hat an dieser Situation nichts geändert, im Gegenteil: Im Zuge der Bildung der großen Koalition 2013 wurden die beiden Ministerien Bau- und Verkehr wieder getrennt und damit auch der Integrationsgedanke zurückgenommen. Während das Bauministerium immerhin dem Umweltministerium zugeschlagen wurde, womit Synergieeffekte zumindest denkbar sind, steht das Verkehrsministerium wieder losgelöst als fragmentierter Solitär. Dementsprechend scheitert ein integriertes Finanzierungskonzept bis heute u. a. an der segmentierten administrativen Verfasst-

heit des BMVI. Andererseits handelt es sich bei der organisatorischen Verfasstheit nur um eine von mehreren Strukturdimensionen und sollte daher auch nicht überbewertet werden. Es wäre durchaus denkbar, dass die einzelnen Ministerien im Rahmen einer kohärenten verkehrspolitischen Strategie miteinander vernetzt werden und eine gemeinsame politische Zieldefinition auch ihre interne Fragmentierung überbrückt. Eine solche Perspektive zielt weniger auf die einer politischen Programmatik entgegenstehenden, institutionellen Strukturen, sondern thematisiert die spezifischen Macht- und Herrschaftsverhältnisse im Politikfeld Verkehr, um sie im Sinne einer integrierten verkehrspolitischen Strategie zu beeinflussen.

3.1.4 Das Finanzierungsdilemma

Ein bis heute ungeklärtes Problem besteht in der Finanzierungsunsicherheit des BVWP. So wurde schon ein Jahr nach Inkrafttreten des BVWP 2003 seine Investitionsgrundlage deutlich eingeschränkt (vgl. Kabinettsbeschluss, 23.06.2004). Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) hatte errechnet, dass allein für den Zeitraum von 2004 bis 2008, gemessen an den Vorgaben des BVWP 2003, über 8 Mrd. EUR fehlten (vgl. BUND 2004). Fortgeschrieben über die gesamte Laufzeit bis 2015 summierte sich der Fehlbetrag auf rund 20 Mrd. EUR.

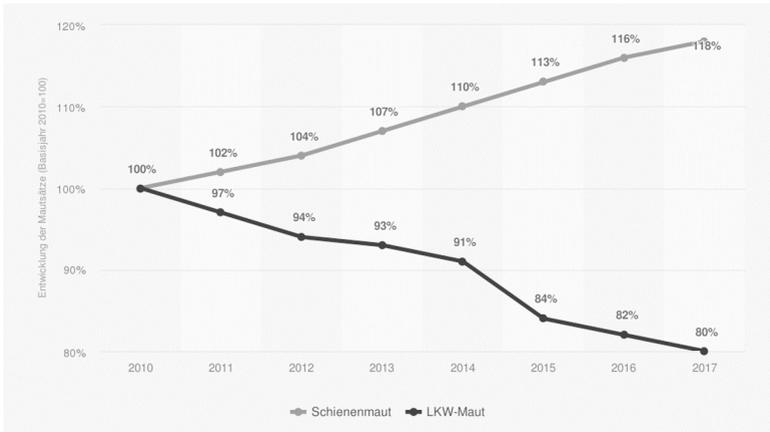
Die Mittelkürzungen wirkten sich auf die zukünftige Entwicklung der Verkehrsträger unterschiedlich aus. Zwar sollten die Kürzungen gleichmäßig verteilt werden, zur Berechnungsgrundlage diente allerdings der BVWP 2003. Dort wurde für den Straßenbau von Rekordinvestitionen in Höhe von 5,2 Mrd. EUR jährlich ausgegangen. Die Kürzungen im Straßenbau bewirkten daher faktisch nur die Stagnation auf Vorjahresniveau und keine wirkliche Reduktion. Anders sieht es bei der Schiene aus, für die im BVWP 2003 keine Steigerung vorgesehen war. Dort bewirkte die Absenkung der Mittel von 4,4 Mrd. EUR auf 3,7 Mrd. EUR eine absolute Kürzung. Das ganze Ausmaß der Kürzungen wird deutlich, wenn man sich die ursprünglich veranschlagte Finanzierungsplanung für die Bahnreform vergegenwärtigt. Die Regierungskommission Bundesbahn, die Anfang der 1990er Jahre die Bahnreform vorbereitete, veranschlagte für einen erfolgreichen Modernisierungs- und Konsolidierungsprozess der DB AG jährliche Investitionen in Höhe von 4,5 bis 5 Mrd. EUR (RKB 1993). Diese Investitionsquote wurde nur in den ersten beiden Jahren nach der Bahnreform 1994 erfüllt. Danach sanken die Bundesmittel für die Schieneninvestitionen wieder bis auf 2,7 Mrd. EUR im Jahr 1998.

Nachdem 2002 erstmals wieder die von der Regierungskommission Bundesbahn veranschlagte Investitionsquote erreicht worden war, zeichnete sich erneut eine Trendwende ab. In dieser Finanzierungspraxis drückte sich nicht zuletzt das eingangs dargestellte strukturelle Organisationsdilemma des Verkehrsministeriums aus. Das an einzelnen Verkehrsträgern ausgerichtete Institutionengefüge unterstützte eine Parallelförderung und vereitelte zugleich eine verkehrsträgerübergreifende Finanzierungsstrategie. »Vor diesem Hintergrund ist die Mittelverteilung der laufenden Bundesverkehrswegeplanung auf Straße und Schiene inkonsequent. Zwar steht hinter der Investitionsoffensive bei der Bahn der Verlagerungswunsch; die Wegeplanung allerdings bleibt bei dem Ermöglichen solcher Verlagerungen stehen, ohne den zweiten Schritt der Umsetzung von Verlagerungen durch entsprechende Rahmensetzungen auch einzuleiten – aus Angst vor der sinkenden Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft« (Kutter 2004: 360). Auch mit der Einführung der Lkw-Maut war dieses Problem nicht automatisch gelöst, da dieses neue Instrument nicht dazu eingesetzt wurde, um zu einer möglichen Verlagerung beizutragen. Vielmehr sinkt die Lkw-Maut seit zehn Jahren kontinuierlich, während demgegenüber die Trassenpreise fast im gleichen Verhältnis gestiegen sind (vgl. Abbildung 5). Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe weiterer politischer Entscheidungen, die im Ergebnis zu Kostensteigerungen im Schienengüterverkehr beitragen und damit seine Wettbewerbsposition gegenüber dem Straßengüterverkehr systematisch verschlechtern (vgl. HWH 2015, Sonntag & Liedtke 2015).

Gemessen an den Ansprüchen einer integrierten Verkehrspolitik, wie sie programmatisch von der Bundesregierung mit dem Integrationsszenario angestrebt wurde und die strategisch insbesondere auf eine Stärkung der Schiene zielt, erscheint die aktuelle Situation mithin problematisch. Um die zukünftige Entwicklung besser einschätzen zu können, soll auch hier die Momentaufnahme durch einen Rückblick auf die Entwicklung der letzten Jahre ergänzt werden. Schon im *Verkehrsbericht 2000* (BMVBW 2000: 23ff.) führte die Bundesregierung – mehr als sechs Jahre nach der Bahnreform – eine erste Zwischenbilanz durch. Dabei orientierte sie sich an den vier wesentlichen Zielen, die mit der Bahnreform angestrebt wurden und untersuchte, inwieweit diese erreicht worden sind. Die Ziele lauteten:

- 1) Verlagerung von möglichst viel Verkehr von der Straße auf die Schiene
- 2) Umsatz- und Produktivitätssteigerung der DB AG

Abbildung 5: Entwicklung von Lkw-Maut und Schienenmaut in Deutschland. Indexierte Darstellung auf Basis von Durchschnittsmautsatz und -trassenpreis



Quelle: Statistika 2021

- 3) Einführung von Wettbewerb
- 4) Entlastung der Steuerzahler:innen

Bei der Entwicklung des Modal Split von Straße und Schiene kommt der Verkehrsbericht 2000 zu dem Ergebnis, dass die Verkehrsleistungen im Schienenpersonenfernverkehr zurückgegangen sind, während der Schienenpersonennahverkehr zugenommen habe. In der Summe hätte dies zu einer Stagnation der Schienenpersonenverkehrsleistungen zwischen 1991 und 1999 geführt. Im Schienengüterverkehr seien die Leistungen im selben Zeitraum sogar stark eingebrochen. Das wichtigste Ziel der Bahnreform galt damit als verfehlt. Auch das zweite Ziel, unternehmerische Wirtschaftlichkeit, wird als nicht erreicht eingeschätzt. Durch einen starken Personalabbau sei zwar eine Produktivitätssteigerung erreicht worden, ohne jedoch mit einer Umsatzsteigerung verbunden zu sein. Von Wettbewerb im Schienenverkehr, dem dritten Ziel der Bahnreform, könne in Anbetracht eines Marktanteils der Deutschen Bahn AG von über 90 Prozent nicht gesprochen werden. Schließlich kommt der Verkehrsbericht 2000 allein beim vierten Ziel, der Entlastung der öffentlichen Hand von Subventionszahlungen, zu einem positiven Ergebnis. Vor

dem Hintergrund dieser Ergebnisse zog die Bundesregierung seinerzeit eine insgesamt negative Zwischenbilanz.²

Das Jahr 2004 wurde von verschiedenen Seiten erneut zum Anlass genommen, nach nunmehr zehn Jahren Bahnreform eine weitere Bilanz zu ziehen.³ Darüber hinaus fand am 29. März 2004 die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages zum Thema »Bahnreform« statt. Den Mehrheitsvoten folgend hat die Verkehrspolitik die vier selbst gesteckte Ziele der Bahnreform noch nicht erreicht (Deutscher Bundestag 2004).⁴ So sei keine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene zu verzeichnen. Insbesondere im Güterverkehr wurde eine deutlich negative Bilanz gezogen (vgl. UBA & Statistisches Bundesamt 2004).⁵ Auch die Umsätze pro Mitarbeiter:in sind bis heute negativ. Mit einem Anteil am Schienenverkehr von 90 Prozent kann auch weiterhin nicht von einer Wettbewerbssituation gesprochen werden. Selbst das vierte Ziel einer rückläufigen Subventionslast gilt mittlerweile je nach Berechnungsgrundlage als nur bedingt erfüllt (vgl. Mehdorn 2002; Bundesrechnungshof 2003), keinesfalls als realisiert (vgl. Ilgmann 2005), oder gar negativer als zuvor (vgl. Wolf 2004; Knierim & Wolf 2014).

Heute, nachdem die fünfzehnjährige Laufzeit des BVWP 2003 abgelaufen ist, wissen wir, dass die Ergebnisse noch bescheidener ausgefallen sind, als in dem seinerzeit politisch angestrebten Integrationszenario prognostiziert

2 Vgl. demgegenüber die positive Zwischenbilanz der DB AG bei Daubertshäuser (2002).

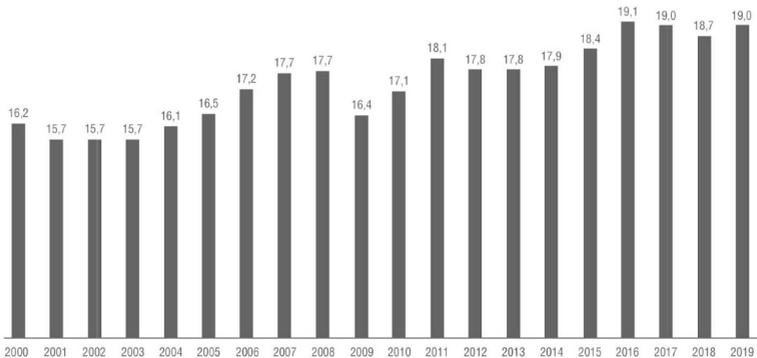
3 Vgl. z.B. Ritzau et al. (2003); Pällmann (2004); Gietinger (2004); Ilgmann (2004).

4 Vgl. demgegenüber die erneut durchweg positive Bilanz der DB AG (2004).

5 Railion, die Güterverkehrstochter der Bahn, fährt seitdem hohe Verluste ein. Daher hat der Bahn-Konzern immer wieder unrentable Güterverkehrsverbindungen auf der Schiene eingestellt, womit das politische Ziel der Bundesregierung, mehr Verkehr auf die Schiene zu holen, konterkariert wurde. Zudem hatte der Wettbewerbs- und Europabevollmächtigte der DB AG schon damals darauf hingewiesen, dass sich der Konzern zukünftig bei seinen internationalen Investitionsstrategien vor allem auf das Lkw-Geschäft konzentrieren wird (vgl. FR, 9.11.2004). Diese strategische Neuausrichtung – die als Doppelstrategie des Rückzugs der Bahn aus der Fläche bei gleichzeitigem Hineinstoßen in die Fläche mit dem Lkw beschrieben werden kann – widerspricht dem ursprünglichen Integrationsgedanken. Während der Lkw eigentlich als zusätzlicher, die Bahn *ergänzender* Feinverteiler den Haus-zu-Haus-Verkehr ermöglichen sollte, *ersetzt* er heute zunehmend den Schienenverkehr in der Fläche. Einen weiteren Schritt in diese Richtung unternahm die DB 2014, als sie den Autozug einstellte und die Autos ihrer Kunden seitdem nur noch mit dem Lkw transportiert. Vgl. demgegenüber das Konzept Bahn 21 des VCD (2004).

wurde (vgl. DIW 2014). Demnach sind die Verkehrsleistungen im Personenverkehr zwar wie prognostiziert um rund zwei Prozentpunkte zurückgegangen und im Schienenverkehr um knapp einen Prozentpunkt gestiegen. Von den Zuwächsen im Schienenverkehr hat allerdings erneut nur der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) profitiert, der über zwanzig Jahre lang mit Regionalisierungsmitteln in Höhe von insgesamt mehr als 170 Mrd. EUR subventioniert wurde (vgl. Karl 2014). Demgegenüber sind die Verkehrsleistungen im Schienenfernverkehr der *Deutschen Bahn* rückläufig, was sich durch die Konkurrenz der Fernbusse nach der Marktliberalisierung 2013 noch verstärkt hat. Noch enttäuschender verhält es sich im Güterverkehr, wo ein Rückgang der Verkehrsleistungen auf der Straße um zwei Prozentpunkte angestrebt war, die Verkehrsleistungen tatsächlich aber um drei Prozentpunkte zugenommen haben. Die Schiene konnte am Verkehrswachstum nur mit einem Prozentpunkt profitieren und nicht wie prognostiziert mit fünf (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Anteil der Bahnen am Güterverkehr, 2000-2019 in Deutschland, in Prozent auf Grundlage der Verkehrsleistung in Tonnenkilometer



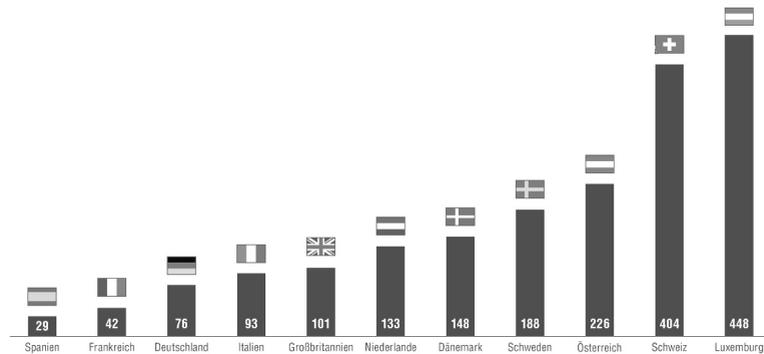
Quelle: Allianz pro Schiene | 11/2020 | mit Material von BMVI & Destatis

Der *Europäische Rechnungshof* führt diese Entwicklung insbesondere auf eine falsche verkehrspolitische Aktzentsetzung Deutschlands zurück (vgl. EU-RH 2016). Entgegen den Zielen der *Europäischen Kommission*, die Förderung im Güterverkehr auf effizientere und nachhaltigere Verkehrsarten zu konzentrieren, hat Deutschland zwischen 2007 und 2013 mehr EU-Mittel in die Stra-

ße als in die Schiene investiert. Gemessen an den Pro-Kopf-Ausgaben steht Deutschland im europäischen Vergleich weit abgeschlagen hinter Österreich und der Schweiz (vgl. Abbildung 7).

Auch der neue Bundesverkehrswegeplan sieht bis 2030 über fünfzig Prozent der Gelder für Investitionen in den Neu- und Ausbau der Straßeninfrastruktur vor. Dementsprechend gehen die aktuellen Prognosen von einem weiteren Rückgang des Schienengüterverkehrs aus, auf den die Deutsche Bahn immer wieder mit Stellenstreichungen reagiert (vgl. Doll 2017).

Abbildung 7: Pro-Kopf-Investitionen des Staates in die Schieneninfrastruktur in ausgewählten europäischen Ländern, in Euro, 2019



Quelle: Allianz pro Schiene | 07/2020 | mit Material von BMVI, EFV (Zusammenstellung VöV), BMK, MMTP, SCI Verkehr GmbH

Die Verkehrsleistungen auf den Wasserstraßen schließlich gingen nicht nur wie prognostiziert um drei, sondern um vier Prozentpunkte zurück, womit ein – neben der Schiene – potentiell besonders nachhaltiger Verkehrsträger immer mehr an Bedeutung einbüßt.

Welche politischen Konsequenzen wurden aus diesen enttäuschenden Ergebnissen für den aktuellen Verkehrswegeplan 2015 gezogen, der die Finanzierung bis 2030 regelt und welche Entwicklungen sind zu erwarten? Insgesamt hat sich an der Konzeption des BVWP und seiner Finanzierungsarchitektur kaum etwas geändert (vgl. Heuser & Reh 2016). Das zeigt sich schon daran, dass das seit Jahrzehnten kritisierte Prinzip des »Überhangs«, demzufolge Projekte ungeprüft aus vorangegangenen Bedarfsplänen übernommen werden, auch jetzt wieder praktiziert wird. Das heißt konkret, dass die Gel-

der für die ersten neun Jahre der Bundesverkehrswegeplanung schon jetzt im Rahmen von Altlasten – also Projekten die vor langer Zeit angemeldet wurden und die nicht mehr daraufhin überprüft werden, ob der seinerzeit angemeldete Bedarf noch Bestand hat – verplant sind.

Ein Beispiel für dieses problematische Vorgehen ist der Neubau der Berliner Stadtautobahn A 100. Die Entscheidung für die Finanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre getroffen, als noch davon ausgegangen wurde, dass Berlin ein rasantes Bevölkerungswachstum erleben würde. Spätestens als das Bevölkerungswachstum ausblieb, stellte sich die Frage, ob eine solche Stadtautobahn noch notwendig bzw. sinnvoll sei. Die Entscheidung der Berliner SPD für den Bau der Stadtautobahn war daher auch keine verkehrs-, sondern eine wirtschaftspolitische. Denn zuvor hatte die Partei Bündnis 90/Die Grünen, mit denen die SPD ursprünglich eine Koalition bilden wollte, beim damaligen Verkehrsminister angefragt, ob die für den Bau der Stadtautobahn veranschlagten 400 Mio. EUR nicht auch für andere, wesentlich dringendere verkehrliche Maßnahmen, wie etwa den Bau von Radwegen, eingesetzt werden könnten. Dieser Vorschlag wurde vom Verkehrsminister negativ beschieden und die Parteien vor die Wahl gestellt, die Stadtautobahn, wie zwanzig Jahre zuvor geplant, zu bauen, oder das Geld zurückzugeben. Während die Partei Bündnis 90/Die Grünen gesinnungsethisch argumentierend auf den Bau der Stadtautobahn verzichten und die Gelder zurückgeben wollte, um einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu entsprechen, handelte die SPD demgegenüber traditionell realpolitisch und hielt am Bau der Stadtautobahn fest, um auf diese Weise die Wirtschaft anzuregen. An dieser politischen Kontroverse, die zugunsten der ökonomischen Entwicklung entschieden wurde, scheiterte 2011 die Berliner Koalition zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen.⁶

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung des Schienenverkehrs der letzten Jahre, der gemessen an den zu Beginn der Bahnreform vor zwanzig Jahren formulierten Zielen als Stillstand bezeichnet werden muss, ist als Konsequenz der geplanten absoluten Kürzungen in diesem Verkehrssektor mit einer negativen Entwicklung zu rechnen. Es scheint sich die Befürchtung von Tilman Heuser und Werner Reh zu bestätigen, wonach sich auch die seit 2013 amtierende Regierung im Rahmen der defizitären Finanzierungsarchitektur auf die Suche nach neuen Finanzierungsquellen begibt, anstatt die Re-

6 Die im Jahr 2016 gewählte rot-rot-grüne Regierung hat eine politische Verkehrswende angekündigt und sich gegen den Weiterbau der A 100 ausgesprochen.

form des Finanzierungs- und Planungssystems anzugehen. »Sie schreibt damit den grundlegenden Fehler der letzten 50 Jahre Fernstraßenplanung tief in das 21. Jahrhundert fort« (Heuser & Reh 2016: 262). Damit steht freilich das Kernelement einer integrierten Verkehrspolitik zur Disposition.

Wie eine Verkehrswende zugunsten des Schienenverkehrs politisch unterstützt werden könnte und welche Bedeutung dabei insbesondere dem Güterschienenverkehr zukommen könnte, hat das Umweltbundesamt dargelegt (vgl. UBA 2016b, 2016c). Demnach müssten vor allem die bisher bestehenden fiskalischen Fehlanreize zugunsten des Lkw korrigiert werden, sei es durch eine Reduktion der Trassenpreise im Verhältnis zur Lkw-Maut, eine Minderung der Stromsteuer bzw. die Einführung einer Kerosinsteuer im Flugverkehr oder der angemessene Ausbau des seit vielen Jahren zurückgebauten Schienennetzes gegenüber dem jahrzehntelang bevorzugten Straßennetz.

Bei der Analyse des durchgeführten Umweltberichts, der im Rahmen des aktuellen Bundesverkehrswegeplans vom Gesetzgeber vorgeschrieben ist, kommt das Umweltbundesamt zu einer durchweg negativen Bilanz und stellt lapidar fest, »dass der Entwurf des BVWP 2030 bei der Umweltprüfung faktisch ›durchgefallen‹ ist« (UBA 2016d: 2). Damit verfehlt auch der aktuelle Bundesverkehrswegeplan, wie schon seine Vorläufer in der Vergangenheit, ein weiteres Mal die selbstgesteckten Ziele.

3.1.5 Das Steuerungs-dilemma

Das Organisations- und das Finanzierungsdilemma kulminieren gewissermaßen im Steuerungs-dilemma. Das wird besonders beim Verhältnis von Bund und Ländern deutlich, das gesetzlich über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) geregelt ist. Im GVFG ist definiert, für welche Zwecke die vom Bund vergebenen Mittel zur Verkehrsfinanzierung genutzt werden dürfen. Bei den dort genannten Finanzierungstatbeständen handelt es sich in erster Linie um Infrastrukturmaßnahmen. Demgegenüber ist die Förderung neuer, innovativer Verkehrsdienstleistungen nicht vorgesehen (vgl. Karl 2008, 2014). Darüber hinaus werden vom Bund sowohl der Bau wie auch der Unterhalt von Bundesfernstraßen voll finanziert, während dies bis heute für die regionale Verkehrsinfrastruktur und die umweltfreundlichen Verkehrsmittel wie den ÖPNV und den Radverkehr nur eingeschränkt gilt. Daraus folgt, dass von den Städten und Gemeinden in erster Linie Infrastrukturmaßnahmen durchgeführt werden, wobei es sich vor allem um Straßenbaumaßnahmen und speziell um Bundesfernstraßen handelt. Als Anlass für den Bau von Bun-

desfernstraßen werden von den Ländern nicht selten Ortsumfahrungen gewählt.

»Bedingt durch diese Anreizstrukturen verhalten sich regionale Akteure und Wahlkreisabgeordnete daher scheinbar rational, wenn sie Straßenprojekte forcieren. Denn die Straßenbauinvestitionen des Bundes schaffen zumindest Beschäftigung während der Bauzeit, befriedigen die Interessen der Straßenbaulobby, wälzen Folgekosten auf den Bundeshaushalt ab und bieten willkommene Anlässe für öffentliche Politikinszenierungen. Außerdem ist aus ihrer Sicht eine suboptimale Lösung der Verkehrsprobleme häufig immer noch besser als gar keine« (Heuser & Reh 2004: 43).

Während hier zum einen über Finanzierungsverfahren einseitige Akzentsetzungen zugunsten des Straßenbaus provoziert werden, die einer Integrationsphilosophie widersprechen, hat überdies der Bund nur bedingt die Möglichkeit, nachträglich korrigierend auf die Entscheidungen der Länder einzuwirken. Zwar müssen die Projekte der Länder grundsätzlich den Zielen der Bundesregierung entsprechen, allerdings sind im Fernstraßenausbaugesetz eine Reihe von Ausnahmen formuliert, die in der Vergangenheit immer wieder dazu geführt haben, dass der bei weitem größte Teil der Verkehrsprojekte nicht in Einklang mit den Vorgaben des BVWP gebracht werden konnten (vgl. UBA 2012).

Die neue Strategie einer integrierten Verkehrspolitik zielt insbesondere darauf, das Steuerungsdilemma zu korrigieren. Die Projekte der Länder sollen zukünftig stärker in das vom Bund im BVWP formulierte Gesamtkonzept einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung eingebettet werden. Zu diesem Zweck wurde vom Beirat des Bundesverkehrsministeriums ein Entscheidungsverfahren entwickelt, das die Auswahl der Verkehrsprojekte im Sinne einer integrierten Verkehrspolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung gewährleisten sollte (vgl. UBA 2012).

Dieses Prüfungsverfahren sollte eine verkehrsträgerübergreifende und an ökologischen Kriterien orientierte Prüfung ermöglichen. Hierzu wäre freilich eine grundsätzliche organisatorische Veränderung des BMV notwendig gewesen, wie sie ursprünglich mit der Schaffung des neuen Ministeriums intendiert war. Diese wurde aber, wie eingangs geschildert, nicht umgesetzt und überdies die 1998 durchgeführte Integration der beiden Ministerien für Bau und Verkehr sogar wieder rückgängig gemacht. Damit sind wir wieder am Anfang der Analyse angekommen, wo mit dem Organisationsdilemma das

strukturelle Problem einer an einzelnen Verkehrsträgern orientierten Administration dargestellt wurde.

3.1.6 Zusammenfassung

Sowohl die Programmatik wie auch die verkehrspolitische Praxis des Bundesverkehrsministeriums demonstrieren eindrücklich den anfangs geschilderten Paradigmenwechsel der Verkehrspolitik von einer Verkehrsvermeidungsstrategie zur Strategie eines nachhaltigen Verkehrswachstums. Damit wird der Gedanke einer »Verkehrswende« mit dem Ziel der Verkehrsvermeidung weitgehend aufgegeben. Stattdessen wird von einer engen und unauflösbaren Kausalbeziehung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum ausgegangen. Demnach induziert nicht nur Wirtschaftswachstum Verkehrswachstum, sondern Verkehrswachstum wird als notwendige Voraussetzung von Wirtschaftswachstum verstanden. Man könnte auch sagen, dass sich die Überzeugung durchzusetzen vermochte, Nachhaltigkeit sei integrierbar in Wirtschaftswachstum. Mehr noch, die Innovationen fördernden Wachstumsimpulse im Verkehrs- und Wirtschaftssektor seien die Grundlage nachhaltiger Wohlfahrtseffekte insgesamt. Dabei handelt es sich zweifellos um einen radikalen Wandel der Problemsicht und es stellt sich die Frage nach der zugrundeliegenden tieferen Einsicht. Immerhin wurde noch in den 1990er Jahren das Wirtschaften ohne Wachstum wissenschaftlich begründet (vgl. die Übersicht bei Sarkar 2001). In diesem Zusammenhang wurde auch die Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum entsprechend der schon vollzogenen Lösung im Energiesektor gefordert (vgl. Baum & Heibach 1997). Umso erstaunlicher ist es, wenn heute zum Teil dieselben Autoren eine solche Entkopplung im Rahmen einer integrierten Verkehrspolitik allenfalls als Langfriststrategie bis zum Jahre 2050 in Erwägung ziehen (vgl. Beckmann & Baum 2002: 317).⁷

Wenn nicht mehr denkbar erscheint, was früher einmal wissenschaftlich begründet werden konnte, weil heute die Überzeugung vorherrscht, dass solche Maßnahmen womöglich eine Blockade des gesamtgesellschaftlichen Verwertungszusammenhangs bewirken würden, dann schrumpfen im Ergebnis die Denkhorizonte der handelnden Akteure auf den Status Quo

7 Aber selbst eine Langfriststrategie scheint die Autoren nur noch bedingt zu überzeugen: »Langfristig scheint auch eine Entkopplung der Verkehrsentwicklung vom Wirtschaftswachstum begrenzt erreichbar« (ebd.: 304).

zusammen. Die halbherzige Umstrukturierung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen machte dies besonders deutlich. Indem das BMVBW und die politisch Verantwortlichen in der Wachstumsphilosophie gefangen blieben, wandelte sich die integrierte Verkehrspolitik zum Schmiermittel eines reibungslosen Verkehrs- und Wirtschaftswachstums. Damit lautete die Strategie des BVWP, »ein sich selbst verfestigendes Modell des Straßenverkehrswachstums auch für die Zukunft abzusichern« (Reh o.J.: 8). Der ursprüngliche Integrationsgedanke einer verkehrsträgerübergreifenden Strategie mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung ging dabei verloren. Es blieben stattdessen Parallelstrukturen bestehen, die eine Parallelfinanzierung bewirken und sich in nebeneinander laufenden Parallelaktivitäten erschöpfen.

Dabei ähneln die Reformblockaden im BMVBW auf verblüffende Weise denen seines Vorgängers, des BMV in den 1970er Jahren (vgl. Scharpf 1976). Es wurde schon erwähnt, dass Anfang der 1970er Jahre der letzte große Versuch einer Strukturreform des Verkehrsministeriums unternommen wurde, um die administrativen Hindernisse zu beseitigen und eine integrierte, verkehrsträgerübergreifende Verkehrspolitik zu ermöglichen. Das war nicht zuletzt die Konsequenz aus den Erfahrungen des Versuchs in den Jahren von 1968 bis 1972, mit dem sogenannten Leber-Plan im Bundesverkehrsministerium eine Programmatik zu etablieren, die eine ausgewogene Verkehrspolitik zwischen Schiene und Straße zum Ziel hatte. Die Analyse des Scheiterns dieser Planungen kam schon damals zu dem Ergebnis, dass der wesentliche Grund in einer verengten Problemsicht der Ministerialbeamten zu suchen war (vgl. Kusau & Oertel 1974). Im Vordergrund ihrer Überlegungen standen immer jene durch die Normativität des Faktischen bedingten Restriktionen. Zu keinem Zeitpunkt wurde die Möglichkeit einer Ausweitung der Handlungsspielräume in Erwägung gezogen. »So ist es erklärlich, dass der Problembearbeitungsspielraum nicht über das Durchsetzbare hinaus politisch ausgeweitet werden kann, weil dazu ein Verständnis von ›politisch‹ gehört, das die Diskussion des Wünschbaren und die ›Politisierung von Restriktionen‹ mit einschließt« (ebd.: 141).

Auf vergleichbare Weise lässt sich heute das *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (BMVI) von vermeintlich wirtschaftlichen Zwängen leiten, denen die gesamte verkehrspolitische Strategie untergeordnet wird. Daraus resultiert sowohl eine in sich widersprüchliche Programmatik wie auch eine problematische, den ursprünglichen Zielen einer integrierten Verkehrspolitik kaum noch entsprechende verkehrspolitische Praxis. Aber we-

der die widersprüchliche Programmatik noch die daraus resultierende Praxis des BMVI kann allein auf seine strukturellen Defizite zurückgeführt werden. Vielmehr stellt sich die Frage, warum es gelang, die mit dem Leitbild der integrierten Verkehrspolitik verbal inszenierte Verkehrswende zur Legitimationsfolie eines nachhaltigen Verkehrs- und Wirtschaftswachstums umzudefinieren. Gibt es überhaupt eine Motivation, den Status Quo infrage zu stellen, oder überwiegen bis heute positive, durch starke gesellschaftliche Interessen repräsentierte Anreize, diesen Entwicklungspfad fortzusetzen? Mit dieser Perspektive erscheint das BMVI dann seinerseits als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse, die sich in konkreten Interessen einzelner gesellschaftlicher Akteure ausdrücken. Daher soll im Folgenden der Akteurskonstellation im verkehrspolitischen Feld nachgegangen werden, die als zentraler Ort verkehrspolitischer Richtungsentscheidungen betrachtet wird. Im Anschluss an die Analyse des verkehrspolitischen Feldes erfolgt mithin ein Beitrag zur Politisierung der Problemeinschätzung im Verkehrssektor.

3.2 Die Träger der Verkehrspolitik und ihre Stellung im verkehrspolitischen Feld⁸

Im nachfolgenden Kapitel soll ein Überblick über die wichtigsten Träger der deutschen Verkehrspolitik sowie ihrer politischen Ausrichtung gegeben werden. Gleichzeitig werden diese Interessenvertreterinnen entsprechend ihrer Programmatik im verkehrspolitischen Kräftefeld verortet. Hierdurch wird ein strukturierter Einblick in die undurchsichtige Figuration⁹ divergierender Interessen verschiedener Akteure gewährt, der es zudem ermöglicht, die Stellung der Akteure zueinander sowie Konfliktlinien und Konvergenzen zwischen diesen zu beschreiben.

Um dieses Wirkgefüge darzustellen, wird zunächst untersucht, welche Interessenvertreterinnen in der Vergangenheit aktiv am verkehrspolitischen

8 Die folgende Untersuchung ist im Rahmen des Forschungsprojekts »Mobilitätsmanagement. Möglichkeiten und Grenzen verkehrspolitischer Gestaltung am Beispiel Mobilitätsmanagement« (1611668) entstanden, das von 2015 bis 2017 vom *Bundesministerium für Bildung und Forschung* gefördert wurde. Bei den Bearbeitern des Forschungsprojekts Benjamin Sternkopf und Alexander Rammert möchte ich mich ausdrücklich für die hervorragende Zusammenarbeit bedanken.

9 Zum Figurationsansatz vgl. Elias (2006).

Agenda Setting beteiligt waren und sich damit als Träger der Verkehrspolitik qualifizieren (Kap. 3.2.1). Der im ersten Unterkapitel erstellte politische Aktivitäts-Index dient wiederum dazu, die aktivsten und damit vermeintlich einflussreichsten Vertreter der unterschiedlichen Kategorien für eine nähere Untersuchung herauszulösen. Im Anschluss wird eine Kategorisierung entworfen, welche die Interessenvertreterinnen entsprechend ihrer Aufgaben im Prozess des Interessenausgleichs gruppiert (Kap. 3.2.2). Schließlich werden die Vertreterinnen im verkehrspolitischen Feld verortet, wobei das dabei nachgezeichnete Wirkgefüge durch das integrierende Nachhaltigkeitsdreieck veranschaulicht wird (Kap. 3.2.3).

3.2.1 Identifikationsphase: Träger der Verkehrspolitik

Um die verkehrspolitisch relevanten Träger untersuchen zu können, ist es zunächst notwendig, mithilfe einer strukturierten Herangehensweise alle Akteure zu identifizieren, die auf den verkehrspolitischen Diskurs Einfluss nehmen. Das Screening stützt sich auf mehrere verkehrspolitische ›Großereignissen‹ der vergangenen Jahre. Dabei wird angenommen, dass sich das Gesamtbild der deutschen Verkehrspolitik in mehrere einzelne Themenfelder zergliedern lässt, in denen um verkehrspolitische Entscheidungen gerungen wird. Während dieser zeitlich begrenzten Aushandlungsprozesse, die beispielsweise die Festlegung einer verkehrspolitischen Strategie, die Mittelvergabe für Verkehrsprojekte und -forschung bis hin zur Entwicklung konkreter Gesetzestexte sein können, versuchen die Träger, die politische Willensbildung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Innerhalb dieses Zeitfensters treten sie in Erscheinung und lassen sich damit identifizieren.

Ziel war es, möglichst das gesamte Spektrum der Akteure im Politikfeld Verkehr einzufangen. Dementsprechend wurden verkehrspolitische ›Großereignissen‹ gewählt, die quer zu den spezifischen Interessen einzelner Verkehrsträger lagen und an denen sich jeweils eine Vielzahl unterschiedlicher Träger der Verkehrspolitik beteiligten.¹⁰ Um den Fokus auf den bundesdeut-

10 Demgegenüber haben bei der Debatte um die Lkw-Maut besonders Akteure des Verkehrsträgers Straße (bspw. Speditionsverbände, Autoclubs etc.) aktiv am politischen Willensbildungsprozess teilgenommen, während bspw. die EU-Liberalisierungsbestrebungen für den Schienenpersonenverkehr vor allem die Einflussnahme von Bahnbetreibern und Fahrgastverbänden nach sich zog. Durch die monosektorale Ausrichtung der politischen Ereignisse kann die vielfältige Akteursfigura-

schen Diskurs der integrierten Verkehrspolitik zu wahren, werden ferner nur nationale Ereignisse in die Betrachtung mit einbezogen.

Für die hier durchgeführte Untersuchung ließen sich vier solcher ›Großereignissen‹ identifizieren; die Empfehlungen der *Nationalen Plattform Elektromobilität* (NPE), die Ausarbeitung der *Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie* (MKS), das Konsultationsverfahren zum *Bundesverkehrswegeplan* (BVWP) sowie die Arbeit der *Kommission zur Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung* (ZdVIF).

Bei der NPE und der Kommission zur ZdVIF¹¹ handelt es sich jeweils um Beratungsgremien der Bundesregierung. Zwar besteht hier kein rechtlich bindender Zusammenhang zur praktizierten Verkehrspolitik, jedoch zeigte sich in der Vergangenheit, dass die Arbeit von beiden Kommissionen in den verkehrspolitischen Debatten große Beachtung erfahren hat. So fußt beispielsweise das Ziel der Bundesregierung, dass bis zum Jahr 2020 eine Million Elektrofahrzeuge in Deutschland im Einsatz sind, auf den Empfehlungen der NPE (BMW 2011). Weiterhin sind wesentliche Teile des Elektromobilitätsgesetzes (EMoG) aus den Beschlüssen der NPE abgeleitet. Träger, die zur NPE gehören, können somit die praktische Verkehrspolitik in Deutschland mitgestalten (BMW 2015). Auch die Kommission zur ZdVIF beeinflusst mit ihrer Arbeit das verkehrspolitische Agenda Setting. So wurde im Bericht aus dem Jahr 2012 ein Infrastrukturfinanzierungsdefizit von mehr als 7 Milliarden EUR ermittelt (Daehre-Kommission 2012: 37). In der Folge erhöhte sich der Druck auf die verkehrspolitischen Entscheider:innen, alternative Finanzierungsformen zur Schließung der Lücke zu finden. Die Debatten um eine Autobahnmaut als auch um Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) im Straßenbau wurden damit zumindest unterstützt.

Gegenüber dem beratenden Charakter von NPE und Kommission zur ZdVIF handelt es sich bei der MKS und dem BVWP um *tatsächliche Arbeitspläne* der Bundesregierung, die unter der direkten Einflussnahme von Trägern der Verkehrspolitik entstanden sind. Beide Pläne wurden vom Bundeskabinett beschlossen und haben damit bindenden Charakter.¹² Während die MKS vor allem die technischen Optionen zur Lösung der Energieproblematik im

tion im Diskurs der integrierten Verkehrspolitik schlechter nachvollzogen werden als bei verkehrsträgerübergreifenden Ereignissen.

11 Die Kommission zur ZdVIF hat letztmalig im Jahr 2012 unter der Leitung von Karl-Heinz Daehre ihren Bericht vorgelegt (Daehre Kommission 2012).

12 Die MKS und der BVWP wurden zuletzt im Jahr 2013 bzw. 2016 durch das Bundeskabinett beschlossen.

Verkehrssektor beschreibt, legt der BVWP konkrete Investitionsentscheidungen des Bundes fest. Aufgrund des hohen Investitionsvolumens von 264 Mrd. EUR über 15 Jahre ist von einem außerordentlichen Einfluss auf die zukünftige Verkehrsinfrastruktur bzw. Verkehrsentwicklung auszugehen.

Am Konsultationsverfahren des BVWP zeigt sich exemplarisch die doppelte Motivation der Träger, am politischen Aushandlungsprozess teilzunehmen. So lässt sich zum einen die konkrete Verkehrsentwicklung in Deutschland beeinflussen, bspw. durch die vorrangige Investition in einen spezifischen Verkehrsträger, zum anderen erhoffen sich einzelne Träger direkte ökonomische Vorteile aus der Mittelvergabe. Dabei ringen beispielsweise Kommunen und Bundesländer im Vorfeld zur neuen Bundesverkehrswegeplanung um Investitionen in den jeweiligen Gebietskörperschaften. Auch die für den Infrastrukturausbau zuständige Bauindustrie profitiert direkt durch die Mittelvergabe und hat somit ein Interesse daran, Investitionsentscheidungen zu beeinflussen.

Teilnahme von Trägern an den Ereignissen und Einbeziehung von »stillen Akteuren«

Innerhalb der dargestellten verkehrspolitischen Ereignisse ließen sich insgesamt 291 Träger der Verkehrspolitik identifizieren. Dabei war die Qualifikation als Träger an jeweils unterschiedliche Rahmenbedingungen geknüpft. So beteiligten sich in den Gremien der NPE 115 Akteure (BMVI 2015), während die Kommission zur ZdVIF die Stellungnahmen von 22 Akteuren in ihren Bericht einbezog (Daehre-Kommission 2012). Die Ausarbeitung des BVWP und der MKS wurden jeweils durch ein Konsultationsverfahren bzw. einen Fachdialog begleitet, bei dem 44 bzw. 171 Träger teilnahmen (BMVI 2013, BMVI 2014).

Neben den genannten Plattformen zur Beteiligung an den »Großereignissen« besteht für weitere Träger die Möglichkeit, über Umwege den verkehrspolitischen Diskurs zu beeinflussen. Dies kann beispielsweise durch den direkten Austausch mit den politischen Entscheider:innen (Lobbying) oder über mediale Einflussnahme geschehen. Da diese Träger auf den ersten Blick nicht sichtbar sind bzw. informell agieren, werden sie im Folgenden als »stille Träger« bezeichnet.¹³ Das geschilderte Problem der Unsichtbarkeit wird durch

13 Damit umfasst die Liste der Träger der Verkehrspolitik auch Akteure, die sich nur auf Anfrage der politischen Entscheider:innen äußern, also passiv am Diskurs teilnehmen. Diese Akteure entgehen der Analyse von Grandjot & Bernecker (2014: 63), die anneh-

die Berücksichtigung der Lobbyliste des deutschen Bundestages (Verbandsregister) sowie der Bundestagshausausweisliste umgangen (Deutscher Bundestag 2015; Der Abgeordnetenwatch 2015). So ließen sich durch das Verbandsregister weitere 206 Träger mit verkehrspolitischen Bezug identifizieren, während 77 verkehrspolitisch relevante Träger¹⁴ über einen Hausausweis für den Deutschen Bundestag verfügen. Die Gesamtliste aller Träger umfasst damit 485 Einträge.¹⁵

Verkehrspolitische Aktivitäten einzelner Träger

Die untersuchten Daten geben einen Einblick in die spezifische verkehrspolitische Aktivität der Träger (vgl. Tabelle 4). Während ein großer Teil der Akteure entweder gar nicht oder im Verbandsregister bzw. der Bundestagshausausweisliste geführt werden (40 %), es sich also um ›stille Akteure‹ handelt, nehmen 60 Prozent der Träger an den formellen Beteiligungsverfahren teil. Hiervon haben sich wiederum 46 Träger (9 %) an zwei verkehrspolitischen ›Großereignissen‹ beteiligt, 6 Träger an drei Ereignissen (1 %) bzw. nur ein Träger an allen vier Ereignissen.

men, dass sich Akteure als Träger der Verkehrspolitik qualifizieren, indem sie verkehrspolitisch aktiv sind.

- 14 Unter verkehrspolitisch relevanten Trägern werden hierbei die Akteure verstanden, die entweder Themen mit verkehrspolitischem Bezug bearbeiten oder Teil der Verkehrswirtschaft sind, bspw. durch die Produktion von Verkehrsmitteln oder Infrastruktur.
- 15 Da die Träger teilweise an mehreren Ereignissen teilnehmen und gleichzeitig im Verbandsregister sowie in der Bundestagshausausweisliste geführt werden, ist die Gesamtliste kürzer als die Summe der Einzelereignisse. Zusätzlich wurde die Liste um genannte Träger in Grandjot & Bernecker (2014), Schöller (2006) sowie Forschungseinrichtungen mit verkehrswissenschaftlichem Bezug erweitert und auf ihre Aktualität hin überprüft.

Tabelle 4: Verteilung der Träger nach Politischem Aktivitäts-Index (PAI)

Politischer Aktivitäts-Index (PAI)	Anzahl Träger	Anteil (%)
0	194	40,0
1	238	49,1
2	46	9,5
3	6	1,2
4	1	0,2
Gesamt	485	100

Quelle: Eigene Darstellung

Bei den besonders aktiven Trägern handelt es sich um den *Deutschen Städtetag* (DST), den *Allgemeinen Deutschen Automobil-Club* (ADAC), den *Verband der deutschen Automobilindustrie* (VDA), den *Verband Deutscher Verkehrsunternehmen* (VDV), das *deutsche Verkehrsforum* (DVF), den *Verband Pro Mobilität* sowie den *Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung* (BGL). Besonders herauszustellen sind dabei die Aktivitäten des ADAC, der als einziger aller untersuchten Träger an allen untersuchten verkehrspolitischen Ereignissen beteiligt war. Für den DST, VDA und BGL ist neben der erhöhten Aktivität festzustellen, dass die Träger jeweils über Bundestagshausausweise verfügen, so dass zusätzliche Möglichkeiten der politischen Einflussnahme bestehen.

Die Hierarchisierung der Träger nach verkehrspolitischer Aktivität ist ein erster Schritt, besonders relevante Träger herauszustellen und einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Dabei wird im Folgenden die Fallzahl der teilgenommenen Ereignisse als der Politische-Aktivitäts-Index (PAI) eines Trägers verstanden. Da durch die Bundestagshausausweisliste sowie das Verbandsregister zusätzlicher Einfluss der Träger angenommen werden kann, erscheint zusätzlich die Berücksichtigung dieser Daten sinnvoll. Die Hierarchisierung nach ›Großereignissen‹, Bundestagshausausweisliste und Verbandsregister wird deshalb im Folgenden als der Politische-Einfluss-Index

(PEI) verstanden. Auf die Konzeptionalisierung nach PAI und PEI wird an späterer Stelle eingegangen.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass neben der bloßen Aktivität und der Leistung eines Trägers im dargestellten Datenmaterial auch andere Merkmale die Einflussfähigkeit eines Trägers widerspiegeln. So hat beispielsweise Schöller (2006: 52) Jahresbudget, Mitgliederstärke und Zitationsindex zur Ermittlung der bedeutendsten Repräsentanten herangezogen. Daneben können auch Mitarbeiter:innenzahl, Pressekontakte, Verfügbarkeit von Repräsentanten sowie Druckmittel, wie beispielsweise durch wirtschaftliches Gewicht, dem Träger eine besondere verkehrspolitische Bedeutung verleihen. Da jedoch im hier untersuchten Fall vor allem Nachvollziehbarkeit und Einfachheit der Auswahl im Vordergrund standen, wurden die genannten Faktoren nicht berücksichtigt und ausschließlich auf PAI bzw. PEI zurückgegriffen. Während wir damit auf eine ganzheitliche Einordnung der Akteure im deutschen Politikfeld Verkehr zielen, sollten zukünftige Einzelfallanalysen auch die anderen genannten Einflussfaktoren berücksichtigen, um die konkreten Wirkmechanismen der politischen Einflussnahme angemessen beschreiben zu können.

3.2.2 Kategorisierung der Träger

Das nachfolgende Unterkapitel dient der Systematisierung der identifizierten verkehrspolitischen Träger. Hierbei stehen zwei Fragen im Vordergrund: Zum einen soll beantwortet werden, ob sich Träger nach gewissen Merkmalen gruppieren lassen, zum anderen, ob sich zwischen den Gruppen bereits ein politisches Wirkgefüge darstellen lässt bzw. welche spezifischen verkehrspolitischen Aufgaben sie übernehmen. Da die Erstellung des Wirkgefüges und die Eigenschaftenzuordnung zu einer Kategorie bzw. Gruppe in Zusammenhang stehen, werden die beiden Fragen im Folgenden gemeinsam beantwortet.

Identifizierte Gruppen von Trägern

Für die angestrebte Gruppierung der Träger im Politikfeld Verkehr liefert die Studie von Bjelic (1990) einen ersten Hinweis. Bjelic unterscheidet in der Kategorisierung zwischen Trägern der praktischen und der wissenschaftlichen Verkehrspolitik. Während die Träger der wissenschaftlichen Verkehrspolitik als eine nicht weiter ausdifferenzierte Gruppe begriffen werden, unterteilt der Autor die Akteure der praktischen Verkehrspolitik in eine nationale und eine internationale Kategorie. Insbesondere im Bereich der Interessen-

organisationen des Wirtschaftsbereichs wurden dabei weitere Unterkategorien gebildet, wohingegen Interessenorganisationen der Zivilgesellschaft und staatliche Organe nicht weiter ausdifferenziert werden.

Aus dem Ansatz von Bjelicic ergeben sich mehrere Kritikpunkte, die in der nachfolgenden Kategorisierung behoben werden sollen. Zunächst ist festzustellen, dass die Unterscheidung zwischen nationaler und internationaler Ebene nicht (mehr) dem gegenwärtigen Stand der praktizierten Verkehrspolitik entspricht. So hat die zunehmende EU-Integration dazu geführt, dass verkehrspolitische Entscheidungen auf supranationaler Ebene verkehrspolitische Entscheidungen auf Bundesebene tangieren.¹⁶ Durch das i.d.R. auf EU-Ebene geführte Konsultationsverfahren bei Gesetzesentwicklungen können bspw. supranationale politische Entscheidungsträger und internationale Interessenorganisationen die Bundesverkehrspolitik maßgeblich beeinflussen. Auch Interessenorganisationen und politische Entscheidungsträger aus Deutschland haben dabei die Möglichkeit, über das formell geregelte Gesetzgebungsverfahren der EU die politischen Entscheidungen zu beeinflussen. Die Unterscheidung in nationale und internationale Träger, die jeweils nur auf ihrer politischen Ebene Einfluss ausüben, verschwimmt damit und erscheint für eine überarbeitete Kategorisierung nicht mehr konsistent (vgl. Kap. 4.2. Europäische Verkehrspolitik).

Des Weiteren ist anzumerken, dass die strenge Fokussierung auf Unterkategorien des Wirtschaftsbereichs dem Modell eine Unwucht zugunsten von Interessenorganisationen von Unternehmen verleiht. Während beispielsweise die Hauptkategorie »Träger der wissenschaftlichen Verkehrspolitik« nicht weiter ausdifferenziert wird, erhalten die »Interessenorganisationen der Unternehmen« vier weitere Unterkategorien. Eine spätere Auswahl von Trägern zur Ermittlung des verkehrspolitischen Kräftefelds auf Basis der Kategorisierung würde damit die Unternehmensseite im verkehrspolitischen Interessenausgleich unverhältnismäßig stark repräsentieren. Zuletzt ist zu kritisieren, dass das Modell in der dargestellten Form viele Verzweigungen aufweist und damit dem hier gestellten Anspruch einer übersichtlichen schematischen Darstellung der verkehrspolitischen Träger nicht gerecht wird.

16 Beispielsweise wurde die Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) durch die EU-Verordnung 1379/2007 initiiert, die das Vergaberecht im ÖPNV neu regelte.

Politisches Wirkgefüge

Zur Annäherung an das politische Wirkgefüge wird auf Arbeitsergebnisse von Grandjot & Bernecker (2014) zurückgegriffen. Die Autoren begreifen die Verkehrspolitik als einen Dreiklang aus *Entscheidungssträgern*, *Entscheidungshelfern* und *Einflusssträgern*. Während den Entscheidungssträgern die Aufgabe der Bildung von rechtsverbindlichen verkehrspolitischen Entscheidungen zukommt, bereiten die Entscheidungshelfer diese vor bzw. setzen sie um. Einflusssträger verfügen demgegenüber ausschließlich über gesellschaftliche Macht und haben die Aufgabe der Bildung von verkehrspolitischen Vorstellungen. Relevante Entscheidungssträger sind laut Grandjot & Bernecker hauptsächlich Regierungen und Ministerien, Entscheidungshelfer die Ministerialbürokratie und Einflusssträger bspw. Verbände, Gewerkschaften oder die Wirtschaft.

Für die hier erfolgte Kategorisierung wird die Nomenklatur Entscheidungssträger, Entscheidungshelfer und Einflusssträger fortgeführt. Inhaltlich werden jedoch der Kategorie der Entscheidungssträger auch alle Akteure zugezählt, die von Grandjot & Bernecker als Entscheidungshelfer verstanden werden. Hierbei handelt es sich um die bereits angesprochene Ministerialbürokratie. Da diese bereits durch die Auswahl von politischen Alternativen den Handlungsspielraum der Politik begrenzt oder erweitert, kommt ihr eine größere Bedeutung als die bloße Unterstützung beim Treffen von verkehrspolitischen Entscheidungen zu. Auch die Formulierung von Gesetzestexten oder die rechtsverbindliche Auslegung von Gesetzen unterstreicht, dass es sich bei der Ministerialbürokratie um einen *quasi-Entscheidungssträger* handelt.

Demgegenüber gibt es innerhalb der identifizierten Träger eine größere Gruppe von *tatsächlichen Entscheidungshelfern*, die von Grandjot & Bernecker als Einflusssträger verstanden werden. Hierbei handelt es sich um die Trägergruppe »Forschung und Wissenschaft«. Unabhängig von der Verpflichtung zur wissenschaftlichen Neutralität versuchen diese Träger aus Sicht von Grandjot & Bernecker (2014: 73), entweder durch Eigeninitiative oder durch Auftrag der politischen Entscheidungssträger die Verkehrspolitik zu beeinflussen. Zwar ist nicht zu bestreiten, dass auch Wissenschaft und Forschung Partikularinteressen vertreten können, jedoch würde die Kategorisierung der genannten Akteure als Einflusssträger der Verkehrspolitik wissenschaftliche Einrichtungen weder in ihrem gesellschaftlichen Selbstverständnis noch in ihrer konkreten gesellschaftlichen Funktion gerecht. Dies wird besonders deutlich, wenn man sie mit anderen genannten Einflusssträgern

vergleicht. So vertreten beispielsweise Unternehmens- oder Umweltverbände ihrem eigenen Selbstverständnis zufolge legitime gesellschaftliche Partikularinteressen. Demgegenüber haben Forschung und Wissenschaft den übergeordneten Anspruch, objektive oder gesamtgesellschaftlich tragfähige Entscheidungen herbeizuführen. Während Einflussträger in der nachfolgenden Kategorisierung damit *subjektiv* bzw. *partikularinteressengeleitet* handeln, sind Entscheidungshelfer der Verkehrspolitik am gesellschaftlichen Gemeinwohl orientiert bzw. *objektivieren den verkehrspolitischen Willensbildungsprozess*.

(Neu-)Kategorisierung der Träger der Verkehrspolitik

Die Synthese der oben dargestellten Erkenntnisse wird durch Abbildung 8 dargestellt. Die erste Kategorie der politischen Entscheidungsträger repräsentiert dabei alle Organe und nachgelagerte Institutionen, denen die Aufgabe zukommt, rechtsverbindliche politische Entscheidungen zu treffen. Wie aus der ersten Spalte hervorgeht, ist dies die einzige Kategorie, die weiterhin nach politischen Ebenen unterteilt wird. Bei Entscheidungsträgern der regionalen und kommunalen Ebene handelt es sich beispielsweise um den *Deutschen Städtetag* sowie den *Deutschen Landkreistag*. Die beiden genannten Träger treffen zwar selbst keine rechtsverbindlichen Entscheidungen, sie repräsentieren aber ihre Mitglieder in den jeweiligen Gebietskörperschaften. Bei Entscheidungsträgern der nationalen Ebene handelt es sich u. a. um das *Verkehrsministerium* (BMVI), die zuständigen Bundesämter sowie die nachgelagerte Ministerialbürokratien. Als Entscheidungsträger der supranationalen Ebene, also der EU-Ebene, ließ sich innerhalb der verkehrspolitischen Ereignisse als einziger Akteur die *Generaldirektion Mobilität und Transport der EU-Kommission* identifizieren.¹⁷

Die zweite Kategorie der Entscheidungshelfer gliedert sich in die vier Gruppen der privaten wissenschaftlichen Institutionen, öffentlichen wissenschaftlichen Institutionen, Stiftungen und Plattformen sowie Beratungsinstitutionen. Herausragende Aufgabe der Entscheidungshelfer ist es, verkehrspolitische Entscheidungen zu objektivieren.

Entsprechend der Abbildung wird die wissenschaftliche Interessenvertretung anhand des Kriteriums der Finanzierung in zwei Gruppen unterteilt (öf-

17 Auf Seiten der internationalen Ebene konnte zwar bei den Ereignissen kein verkehrspolitischer Entscheidungsträger identifiziert werden, jedoch wurde die Gruppe zusätzlich eingeführt, um auch für zukünftige Entwicklungen oder andere verkehrspolitische Ereignisse eine konsistente Kategorisierung zu liefern.

Abbildung 8: Kategorisierung der Träger der Verkehrspolitik



Quelle: Eigene Darstellung

fentlich und privat). Bei beiden Gruppen besteht die besondere Aufgabe darin, anhand wissenschaftlicher Gütekriterien verkehrspolitische Alternativen zu beforschen und das erlangte Wissen den verkehrspolitischen Entscheidern zur Verfügung zu stellen.

Demgegenüber kommt den Stiftungen und Plattformen im verkehrspolitischen Entscheidungsprozess u.a. die Aufgabe zu, Entscheidungsträgern, Entscheidungshelfern und Einflussträgern eine Plattform des Austauschs zu geben. Unabhängig von der verkehrspolitischen Überzeugung haben Stiftungen und Plattformen eine wesentliche Bedeutung im Willensbildungsprozess, da sie als Bindeglied zwischen Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Forschung und politischen Entscheidern verstanden werden können. Stiftungen und Plattformen werden beispielsweise durch parteinahe Stiftungen, wie die *Friedrich-Ebert- oder die Heinrich-Böll-Stiftung*, oder privat finanzierte Stiftungen, wie die *Bertelsmann-Stiftung*, repräsentiert.

Gegenüber den etablierten Stiftungen und wissenschaftlichen Einrichtungen sind die Beratungsinstitutionen die bisher am wenigsten beachtete Gruppe der Entscheidungshelfer. Dabei werden jedoch zunehmend Beratungsunternehmen, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder Anwaltskanzleien durch die politischen Entscheider *beauftragt*, Expertise bereitzustellen.¹⁸ Somit kommt ihnen die Aufgabe der Politikberatung zu, die nach dem idealtypischen Modell unabhängig vom jeweiligen Partikularinteresse erfolgt. Zudem lassen sich innerhalb der Gruppe weitere Untergruppen identifizieren, die in der Abbildung aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt sind. Der Großteil der Träger ist dabei privatwirtschaftlich organisiert und handelt demnach gewinnorientiert. Als Beispiele lassen sich hierzu die *Dormier Consulting GmbH*, die *Ecofys GmbH* oder die *SCI Verkehr GmbH* nennen. Daneben existieren durch die öffentliche Hand gegründete, jedoch privatwirtschaftlich organisierte Beratungseinrichtungen, die nahezu ausschließlich Aufträge im öffentlichen Sektor übernehmen. Bei diesen selbsternannten »Kompetenzzentren« handelt es sich beispielsweise um die *Deutsche Energieagentur GmbH* (dena) oder die *Agora Verkehrswende*. Schließlich wird die letzte Untergruppe der Beratungsinstitutionen beispielhaft durch Einrichtungen wie den *Rat für nachhaltige Entwicklungen* oder dem *Sachverständigenrat für Umweltfragen* repräsentiert. Diese Träger arbeiten nicht gewinnorientiert. Im Gegensatz zu den anderen genannten Beratungsinstitutionen übernehmen sie ausschließlich Beratungsleistungen für die politischen Entscheider.

Die Kategorie der Einflussträger in der deutschen Verkehrspolitik unterteilt sich wiederum in Vertreter der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Zivilgesellschaftliche Träger zeichnen sich vor allem durch Ausschlusskriterien im Vergleich mit anderen Trägerkategorien aus. So verfügen diese, im Gegensatz zu den politischen Entscheidern, über kein formelles Recht der Herstellung von rechtsverbindlichen Entscheidungen. Weiterhin werden sie auch nicht durch die Entscheider beauftragt, politische Entscheidungen zu objektivieren oder gesamtgesellschaftlich tragfähige Lösungen zu erarbeiten. Vielmehr

18 In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Beratungsinstitutionen mittlerweile zu einem machtvollen Träger der Verkehrspolitik avanciert sind. So werden teilweise ganze Gesetze durch Anwaltskanzleien vorformuliert. Hierzu offenbart eine Anfrage der Partei Bündnis90/Die Grünen, dass in der 16. Wahlperiode des Bundestags mindestens drei Gesetze unter der Federführung des Verkehrsministeriums durch Mithilfe von Beratungsinstitutionen entstanden sind (Deutscher Bundestag 2009: 15ff.).

subjektivieren sie den Diskurs, da die zu vertretenden gesellschaftlichen Anliegen der Akteure partikularinteressengeleitet sind. Gleichwohl repräsentieren zivilgesellschaftliche Träger oftmals große Teile der Bevölkerung, so dass ihre Bedeutung für den politischen Willensbildungsprozess sehr hoch sein kann. So verfügen diese Akteure über spezifisches Wissen in ihrem jeweiligen Fachbereich, weshalb sie häufig von politischen Entscheidungsträgern und -helfern konsultiert werden. Holen Entscheider und Helfer die Meinung von Einflussträgern auf gleichberechtigte Weise ein, lässt sich somit eine konsistentere Verkehrspolitik betreiben. Dass diese Erkenntnis bei den politischen Entscheidern besteht, zeigen die Konsultationsverfahren zu den oben dargestellten Ereignissen.

Die identifizierten zivilgesellschaftlichen Einflussträger teilen sich in drei Unterkategorien auf, die unterschiedliche Gesellschaftsgruppen mit verkehrspolitischen Anliegen repräsentieren. Dabei versammelt die Gruppe »Interessenorganisationen der Verkehrsnutzer« alle Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen oder sonstig organisierte Interessengruppen, die die verkehrspolitischen Vorstellungen der Verkehrsnutzenden vertreten. Dies können beispielsweise Fahrgastverbände wie *PRO BAHN* oder Fahrrad- und Automobilclubs wie *Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club* (ADFC), ADAC und *Auto Club Europa* (ACE) sein. Auch wurden Organisationen, die das gesellschaftliche Interesse der Verkehrssicherheit vertreten, wie die *Deutsche Verkehrswacht* oder der *Deutsche Verkehrssicherheitsrat e.V.* (DVR), in die Gruppe eingeteilt. Ebenso ist hier ein Interesse der Verkehrsnutzenden erkennbar, da Verkehrsunfälle ausschließlich bei Verkehrsteilnehmenden auftreten.

Bei der zweiten Gruppe der zivilgesellschaftlichen Einflussträger handelt es sich um »Interessenorganisationen der Verkehrsumwelt«. Das maßgebliche Kriterium für die Einordnung eines Trägers in die Gruppe ist, dass ein gesellschaftlicher Bereich vertreten ist, der zwar durch den Verkehr beeinflusst wird, es sich jedoch *nicht* um Anliegen der Verkehrsnutzenden handelt. Da dieser Schnittpunkt durch negative externe Effekte des Verkehrs gegeben ist, wird die Gruppe fast ausschließlich durch Interessenverbände repräsentiert. Hierzu ist anzumerken, dass im Gegensatz zu den Interessenorganisationen der Verkehrsnutzenden die Interessenorganisationen der Verkehrsumwelt meistens weitere politische Themen neben der Verkehrspolitik bearbeiten. Der Grund ihrer Teilnahme am verkehrspolitischen Diskurs ist als reaktiv in Bezug auf die ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen von Verkehr zu werten. Zu den identifizierten Trägern zählen beispielsweise

Greenpeace, der *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (BUND), die *Deutsche Umwelthilfe* (DUH) oder die *Bundesvereinigung gegen Schienenlärm* (BVS).

Die Gruppe der »sonstigen Interessenorganisationen der Zivilgesellschaft« versammelt alle Träger, die sich nicht eindeutig den ersten beiden Gruppen zuordnen lassen. Hierzu zählen jene Akteure, die sowohl Interessen der Verkehrsnutzenden als auch Interessen der Verkehrsumwelt vertreten. Diese Sonderrolle nimmt beispielsweise der *Paritätische Wohlfahrtsverband* ein, der sich für die Belange von sozial benachteiligten Menschen einsetzt. So besteht ein Anliegen des Verbands darin, die Mobilität von Menschen mit geringem Einkommen zu erhöhen, wodurch zugleich ein Interesse der Verkehrsnutzenden vertreten wird. Zum anderen können auch Interessen von Anwohner:innen vertreten werden, die aufgrund ihres geringen Einkommens an lärmintensiven Verkehrsstraßen wohnen. Hierbei wird die Aufgabe der Vertretung von Interessen der Verkehrsumwelt bearbeitet. Weitere Interessenorganisationen mit dieser Sonderrolle sind die *Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.* (vzbv), *Germanwatch e. V.* oder *Mobil mit Behinderung e. V.*

Abschließend wird die Unterkategorie »Wirtschaftliche Einflussträger« der Verkehrspolitik beleuchtet. Im Vergleich zu den zivilgesellschaftlichen Einflussträgern lassen sich zunächst mehrere Gemeinsamkeiten herausstellen. So verfügen auch wirtschaftliche Einflussträger nicht über politisch legitimierte Macht und beeinflussen den verkehrspolitischen Diskurs durch ihre jeweiligen Partikularinteressen. Durch ihr Know-how können sie die politischen Entscheidungen fundieren, wodurch ihnen eine besondere Bedeutung im verkehrspolitischen Willensbildungsprozess zukommt. Im Unterschied zu den zivilgesellschaftlichen Einflussträgern ist ihre Existenz jedoch durch die Privatwirtschaft begründet. Da die Wirtschaft unmittelbar auf den Verkehr angewiesen ist, haben diese Träger ein besonders starkes Interesse, die Verkehrspolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dementsprechend sind die spezifischen Anforderungen der Wirtschaft für die politischen Entscheider:innen in Deutschland auf besondere Weise handlungsleitend.

Die wirtschaftlichen Einflussträger teilen sich in drei Gruppen auf. Als erste Gruppe sind die »Interessenorganisationen der Arbeitgeberinnen & Arbeitnehmer« zu nennen. Sie beschreibt alle Organisationen, die ein jeweiliges Partikularinteresse verschiedener Unternehmensbereiche vertreten. Hierzu zählen beispielsweise Berufsvertretungen, Gewerkschaften oder Arbeitgeber:innenverbände. Ein maßgebliches Kriterium für die Gruppierung dieses Organisationstyps ist, dass nur ein Partikularinteresse innerhalb einer Branche bzw. zwischen mehreren Unternehmen verfolgt wird. Beispielfhaft

lässt sich hierzu der *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB), der *Verein Deutscher Ingenieure e. V.* (VDI) oder der *Arbeitgeberverband Luftverkehr e. V.* (AGVL) nennen.

Die zweite Gruppe sind die Unternehmen, sie handeln nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien und sind in den meisten Fällen gewinnorientiert. Durch ihre jeweilige Rechtsform (i.d.R. GmbH, AG oder KG) lassen sich die meisten Träger eindeutig dieser Gruppe zuordnen. Eine weitere Unterscheidung der Träger, bspw. nach Verkehrssektor oder Branche, wird im Folgenden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht vorgenommen. Beispielhaft sind aus der Gruppe der identifizierten Unternehmen mit verkehrspolitischen Bezug die *Deutsche Bahn AG* (DB), die *Volkswagen AG* (VW) oder die *Dekra SE* zu nennen.

Branchen und Unternehmensorganisationen schließlich aggregieren die Interessen der Unternehmen und vertreten deren politische Ziele. Die ausschließlich als Verein organisierten Entscheidungshelfer erhalten dadurch ein größeres Gewicht im politischen Willensbildungsprozess. In der Gruppe finden sich somit klassische Wirtschaftslobbyverbände wie der *Deutsche Industrie- und Handelskammertag e. V.* (DIHK), der *Verband der Deutschen Automobilindustrie e. V.* (VDA) oder der *Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung e. V.* (BGL).

Kurzdarstellung der Verteilung von identifizierten Trägern

Die erfolgte Kategorisierung der identifizierten Träger gibt einen Einblick in die Verteilung der genannten Akteure im politischen Willensbildungsprozess (vgl. Tabelle 5). Während es sich bei 29 der insgesamt 485 Träger (6 %) um politische Entscheider handelt, fungieren 105 (22 %) der Akteure als Entscheidungshelfer der Verkehrspolitik. Mit 351 Akteuren (72 %) entfällt der überwiegende Teil auf die Einflussträger der Verkehrspolitik. Hiervon entstammen wiederum 55 Akteure (11 %) der Zivilgesellschaft und 296 (61 %) der Wirtschaft.¹⁹

19 Die Aufschlüsselung der Trägergruppen und der Überhang an wirtschaftlichen Einflussträgern macht deutlich, weshalb die Kategorisierung nach Bjelicic (1990) eine Unwucht zugunsten von Interessenorganisationen des Wirtschaftsbereichs aufweist. So scheint es plausibel, dass sich mit einer wachsenden Anzahl an Akteuren auch mehr Unterscheidungskriterien für die Akteure identifizieren lassen. Die Unterscheidungskriterien geben wiederum Anlass zur Bildung neuer Kategorien. Jedoch gerät dabei aus dem Fokus, dass sich der Umfang an verkehrspolitischen Aufgaben nicht durch die Anzahl von Trägern erhöht. Soll der Willensbildungsprozess angemessen zwischen

Tabelle 5: Anteile und Anzahl der Träger der Verkehrspolitik nach Kategorien und Gruppen

Kategorie	Anzahl	Prozentsatz
Entscheidungsträger	29	6%
Regional + Kommunal	4	1%
National	24	5%
Supranational	1	0%
International	0	0%
Entscheidungshelfer	105	22%
Privatwissenschaftlich	33	7%
Öffentlich-Wissenschaftlich	45	9%
Beratungen	19	4%
Stiftungen + Plattformen	8	2%
Einflusträger	351	72%
Zivilgesellschaft	55	11%
Verkehrsnutzer	31	6%
Verkehrsumwelt	18	4%
Sonstige	6	1%
Wirtschaft	296	61%
Betriebe	121	25%
Branchen + Unternehmensorgan.	138	28%
Arbeitgeber + Arbeitnehmer	37	8%

Quelle: Eigene Darstellung

3.2.3 Verortung der Träger im verkehrspolitischen Feld

Auf Basis der vorangegangenen Identifikation und Kategorisierung von Träger werden diese nun im verkehrspolitischen Feld verortet. Sinn der Veror-

den verschiedenen Trägergruppen und ihren jeweiligen Aufgaben dargestellt werden, muss aus jeder Kategorie bzw. Gruppe die gleiche Anzahl an Trägern ausgewählt werden. Andernfalls würde bereits die Policy-Analyse selbst dem Konstruktionsfehler unterliegen, spezifische Interessen von Trägern aufgrund ihrer Anzahl zu bevorzugen.

tung ist es, das Verhältnis der Akteure in Bezug auf das allgemeingültige Ziel der integrierten Verkehrspolitik anschaulich darzustellen. Gleichzeitig soll durch die Topographie die Stellung der Träger zueinander ersichtlich werden.

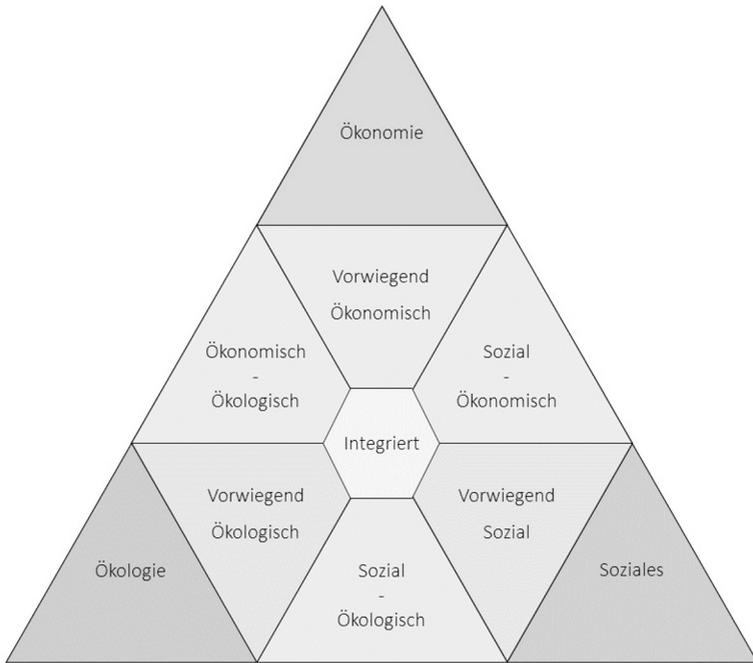
Der Abschnitt untergliedert sich in drei Unterkapitel. Im ersten Unterkapitel wird die angewandte Methodik des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks (IND) beschrieben und auf den Diskurs der integrierten Verkehrspolitik angepasst. Hierbei sollen auch die Vorzüge herausgestellt werden, die das IND in Bezug auf die divergierenden Interessen von Trägern der deutschen Verkehrspolitik hat. Das zweite Unterkapitel füllt das Nachhaltigkeitsdreieck mit Indikatoren, die eine Verortung der Handlungsfelder von Akteuren erlaubt. Gleichzeitig können die Indikatoren als die wichtigsten politischen Gravitationspunkte in Bezug auf den Diskurs der integrierten Verkehrspolitik verstanden werden. Abschließend lassen sich die Träger entsprechend ihrer Programmatik im Nachhaltigkeitsdreieck einordnen. Die Synthese von Indikatoren und Handlungsfeldern erlaubt dabei eine Visualisierung der *Topographie der Akteurslandschaft in der deutschen Verkehrspolitik*.

Das ausdifferenzierte Nachhaltigkeitsdreieck

Zur Systematisierung der Handlungsfelder innerhalb des Diskurses der integrierten Verkehrspolitik wird das *integrierende Nachhaltigkeitsdreieck* (IND) nach Hauff & Kleine (2005) angewendet. Ausgehend vom allgemeingültigen Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, welches bekanntermaßen auf den drei Säulen Ökonomie, Ökologie und Soziales fußt, kritisieren die Autoren, dass die jeweiligen Säulen bisher zu stark isoliert voneinander betrachtet werden. Hierdurch werden nicht nur wichtige Zusammenhänge zwischen den drei Integrationsstrategien vernachlässigt, auch bildet das Drei-Säulen-Modell nicht ausreichend die Komplexität der politischen Inhalte bzw. Handlungsfelder ab. Demgegenüber würde ein ausdifferenziertes Nachhaltigkeitsdreieck, welches die drei Säulen als äußere Gravitationspunkte eines Dreiecks begreift und die Grenzen zwischen diesen auflöst, eine feinkörnigere Verortung von Indikatoren, politischen Inhalten und Akteuren erlauben (vgl. Abbildung 9). Auch ließe sich die Zielbeziehung von unterschiedlichen Programmatiken besser beschreiben und somit mögliche Konfliktlinien bzw. positive Beziehungen ersichtlich machen.

Im Folgenden wird das IND zunächst dazu genutzt, das Politikfeld Verkehr im Sinne des Leitbilds der integrierten Verkehrspolitik inhaltlich

Abbildung 9: Ausprägungen des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks (IND)



Quelle: Eigene Darstellung

zu strukturieren. Demnach sind die drei Säulen Ökonomie, Ökologie und Soziales als die Eckpunkte des Dreiecks zu verstehen, die das Gravitationsfeld der Verkehrspolitik aufspannen. Die *äußeren Dreiecke* Ökonomie, Ökologie und Soziales bilden die Extreme des verkehrspolitischen Gravitationsfeldes, zwischen denen sich die Interessengebiete der verschiedenen Akteure aufspannen.

Die eingangs angesprochenen Schnittmengen zwischen zwei der drei Nachhaltigkeitsdimensionen werden durch die *Hybriddreiecke* Ökonomisch-Ökologisch, Sozial-Ökonomisch und Sozial-Ökologisch repräsentiert. Die Grenzen zwischen den »klassischen« drei Säulen werden dadurch aufgelöst, während sich der Grad der Integration von Handlungsfeldern erhöht. Jedoch ist auch hier zu berücksichtigen, dass jeweils nur zwei der drei Dimensio-

nen integriert werden, während die gegenüberliegende Dimension in den Handlungsfeldern weitgehend unberücksichtigt bleibt.

Weiterhin existieren drei *Subdreiecke* (Vorwiegend Ökologisch, Vorwiegend Ökonomisch, Vorwiegend Sozial), die zwar immer noch einen ausgeprägten Bezug zu jeweils einem der drei Gravitationspunkte aufweisen, jedoch ebenso in schwacher Ausprägung Handlungsfelder der beiden gegenüberliegenden Dimensionen tangieren. Wichtig ist dabei, dass ein gleichwertiger Bezug zwischen den beiden gegenüberliegenden Dimensionen vorliegt, während die Handlungsfelder der näherliegenden Dimension bevorzugt berücksichtigt werden.

Abschließend ist das mittig liegende Sechseck der integrierten Verkehrspolitik als das politische Leitbild der vollen Integration aller Dimensionen zu verstehen. Hier versammeln sich alle Handlungsfelder, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den drei Nachhaltigkeitsdimensionen repräsentieren. Dies kann beispielsweise auch ein ausgewogenes Mischverhältnis aus den jeweils drei Eckdreiecken, Hybriddreiecken und Subdreiecken sein.

Programmatische Indikatoren des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks

Als nächstes erfolgt die Identifikation und Einordnung von Indikatoren innerhalb des dargestellten IND. Unter einem Indikator wird im Folgenden ein verkehrspolitisches Handlungsfeld bzw. Ziel eines Trägers verstanden, mit dem er sich im Prozess der Interessenvermittlung positioniert. Die Handlungsfelder eines Trägers sind nicht begrenzt und ergeben sich aus der Programmatik bzw. dem politischen Leitbild des Akteurs. Als Datengrundlage zur Ermittlung der Indikatoren dienen i.d.R. die Leitbilder und Selbstbeschreibungen der Akteure, die auf deren Internetpräsenzen dokumentiert sind. Diese haben den Vorteil, dass die Akteure durch die kurze und präzise Darstellungsform selbst eine Auswahl ihrer wichtigsten Interessenfelder vornehmen. Hierdurch wird die Gefahr eingegrenzt, dass bei einer nicht limitierten Aufzählung von Forderungen, bspw. in politischen Handlungsempfehlungen anlässlich von Wahlen, die originäre politische Programmatik des Akteurs verschwimmt.

Bei den ausgewählten Trägern, deren politische Inhalte kodiert und zur Ermittlung bzw. Validierung von Indikatoren herangezogen wurden, handelt es sich ausschließlich um die Kategorien der Entscheidungshelfer und Ein-

flussträger.²⁰ Die Entscheidungsträger wurden aus der Betrachtung ausgeschlossen, da sie nach dem idealtypischen Modell bereits für einen gerechten Interessenausgleich im Sinne des Gemeinwohls bzw. eine integrierte Verkehrspolitik eintreten. Zusätzlich liegen keine vergleichbaren politischen Positionierungen wie bei Entscheidungshelfern oder Einflussträgern vor. Eine Indikatorermittlung und Einordnung der Entscheidungsträger im IND könnte nur auf Basis aller getroffenen verkehrspolitischen Entscheidungen erfolgen. Hierdurch würde einerseits die Vergleichbarkeit des Datenmaterials stark abnehmen, andererseits müsste geklärt werden, welche Nachhaltigkeitsausprägung die anvisierten Praxislösungen, wie etwa Multimodalität oder Elektromobilität, aufweisen. Die Beurteilung von verkehrspolitischen Instrumenten auf Basis des IND wird in der hier erfolgten Arbeit jedoch nicht vorgenommen.

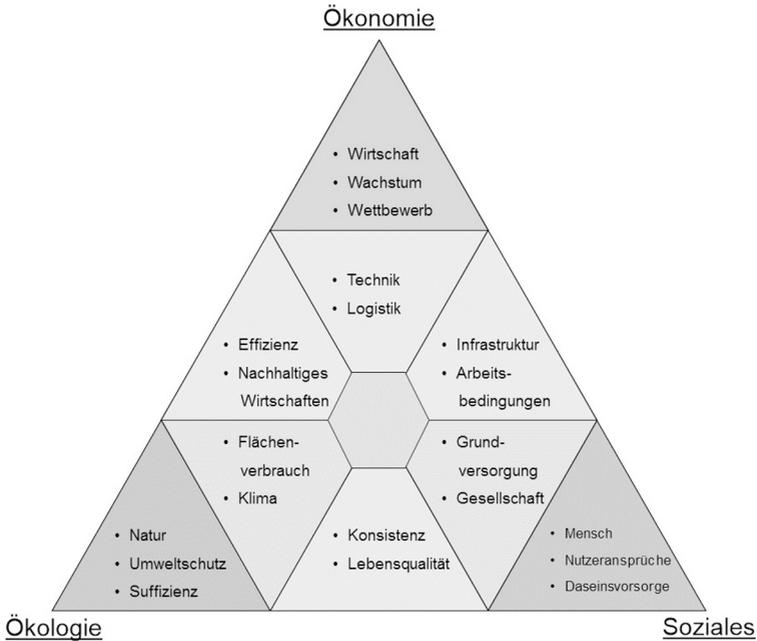
Ermittelte Indikatoren

Die Abbildung 10 stellt die am häufigsten auftretenden Indikatoren der Träger im Politikfeld Verkehr dar und ordnet sie den Ausprägungen im IND zu. Die Indikatoren übernehmen dabei drei Aufgaben. Wie bereits angesprochen, werden zunächst die politischen Inhalte der untersuchten Träger wiedergegeben. Zweitens werden durch die Indikatoren die jeweiligen Dreiecke innerhalb des IND charakterisiert. Drittens ordnen sie den Diskurs um die integrierte Verkehrspolitik.

Indikatoren der äußeren Dreiecke Ökologie, Ökonomie und Soziales lassen sich dadurch charakterisieren, dass sie ausschließlich das jeweilige Leitbild thematisieren, ohne Interessen anderer Dimensionen zu berücksichtigen. So finden sich bspw. im Dreieck Ökologie die Indikatoren Natur- und Umweltschutz wieder. Die verkehrspolitische Programmatik ist in diesem Zusammenhang darauf gerichtet, die negativen Auswirkungen des Verkehrs in Bezug auf die Natur zu beseitigen. Um dieses übergeordnete Ziel zu erreichen, werden auch negative soziale und ökonomische Auswirkungen in Kauf genommen. Insgesamt repräsentiert das äußere Dreieck Ökologie mit der sogenannten Suffizienzstrategie einen stark an den Naturverhältnissen orien-

20 Die Auswahl der untersuchten Träger stützt sich auf den in Kapitel 1.1 eingeführten Politischen-Aktivitäts-Index (PAI). Hierzu wurden aus jeder Gruppe im Durchschnitt drei Akteure ausgewählt. Sofern eine Gleichrangigkeit nach PAI vorlag, wurden die Akteure mit dem jeweils höheren Politischen-Einfluss-Index (PEI) in der Auswahl berücksichtigt.

Abbildung 10: Verkehrspolitische Indikatoren des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks



Quelle: Eigene Darstellung

tierten Nachhaltigkeitsansatz, der auf eine Verkehrsvermeidung als Ergebnis eines veränderten Verkehrsverhaltens zielt.

Das streng ökonomische Dreieck wird durch Inhalte charakterisiert, die dem Anspruch des kapitalistischen Wirtschaftens folgen. Verkehrspolitik wird hierbei als Mittel verstanden, den Wirtschaftskreislauf so gut es geht zu erhalten und zu verbessern. Hierzu soll Verkehrspolitik zum einen so gestaltet sein, dass das größtmögliche Wirtschaftswachstum realisiert wird, zum anderen soll die Durchführung auf dem Prinzip des gleichberechtigten Wettbewerbs fußen. Weitere, in diesem Zusammenhang auftretende Indikatoren sind das Leistungsprinzip sowie das Prinzip der Vollautomatisierung und der globalisierten freien Märkte.

Das streng soziale Dreieck deckt alle unmittelbaren Anforderungen des Menschen in Bezug auf Verkehr ab. Verkehrspolitik übernimmt dabei die Aufgabe, die körperliche Unversehrtheit des Menschen zu schützen und seine Mobilitätsbedarfe zu gewährleisten, um die notwendige gesellschaftliche Teilhabe zu garantieren. Die maßgeblichen Indikatoren sind damit Menschen-, Arbeitnehmerinnen- und Datenschutzrechte aber auch die Verbesserung der Verkehrssicherheit selbst. Die nutzerorientierte Betrachtungsweise spielt in diesem Zusammenhang eine herausragende Rolle. So sollte sich Verkehrspolitik an den Interessen ihrer Nutzerinnen ausrichten und diese als maßgebliche Maxime begreifen. Die Handlungsfelder innerhalb der Nutzerinnenorientierung können dabei heterogen ausgebildet sein, wie die Themen Barrierefreiheit und geringe Mobilitätskosten zeigen, die nicht immer deckungsgleich sind.

Die Indikatoren der Dreiecke Ökonomisch-Ökologisch, Sozial-Ökonomisch und Ökologisch-Ökonomisch weisen demgegenüber ein Mischverhältnis auf und kommen dem Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik bereits näher. So dient beispielsweise der ökonomisch-ökologische Anspruch des ressourcenschonenden bzw. nachhaltigen Wirtschaftens einem doppelten Zweck. Zum einen ist dabei die Einsicht präsent, dass Naturzerstörung vor allem aus der bisherigen Art und Weise des Wirtschaftens resultiert. Somit muss die Wirtschaftsweise ökologisch verträglicher gestaltet werden. Auf der anderen Seite besteht innerhalb ökonomisch orientierter Programmatiken die Erkenntnis, dass eine ausschließlich dem Prinzip der Wirtschaft verpflichtete Verkehrspolitik Wachstumsgrenzen aufweist, die wiederum negative ökonomische Auswirkungen nach sich ziehen. In der Folge sollte zum langfristigen Erhalt der Wirtschaft ein ressourcenschonendes und damit nachhaltiges Verkehrssystem etabliert werden. Dieser Ansatz wird durch die sogenannte Effizienzstrategie repräsentiert, die darauf gerichtet ist, durch technische Innovationen Effizienzgewinne zu erreichen und auf diese Weise die negativen Umweltauswirkungen zu reduzieren (z.B. die Entwicklung sparsamer Motoren).

Wichtigste Indikatoren des Hybriddreiecks Sozial-Ökonomisch sind die Handlungsfelder Infrastruktur und Arbeitsbedingungen. An beiden Indikatoren zeigt sich exemplarisch, wie verkehrspolitische Forderungen verschiedene Nachhaltigkeitsdimensionen integrieren. Einerseits braucht es für ein funktionierendes Wirtschaftssystem eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur, weil diese bspw. für Warenlieferungen und Wirtschaftsverkehr genutzt wird. Auf der anderen Seite erfüllt die Infrastruktur auch soziale Anforderungen,

bspw. durch den Freizeitverkehr. Dabei erhöht Infrastruktur auch den Mobilitätsgrad (soziale Programmatik), da die potentielle Anzahl an Ortsveränderungen erhöht und damit eine vielfältige gesellschaftliche Teilhabe garantiert wird. Arbeitsbedingungen sind demgegenüber ein verkehrsunspezifisches Themenfeld, das Interdependenzen gegenüber der Ökonomie und dem Sozialen aufweist. Einerseits stellt die Verkehrswirtschaft Arbeitsplätze bereit, andererseits ist es ein soziales Anliegen, dass diese Beschäftigung möglichst arbeitnehmerinnenfreundlich ausgestaltet ist.

Auch die Indikatoren des sozial-ökologischen Dreiecks bilden ein verkehrspolitisches Hybridfeld. Die Forderung nach einer höheren Lebensqualität durch eine integrierte Verkehrspolitik berührt dabei sowohl soziale als auch ökologische Aspekte. So ist es zunächst eine soziale Anforderung, den Menschen weniger Stress durch Verkehr auszusetzen, wodurch die körperliche Unversehrtheit gewahrt werden soll. Allerdings kann dieses Ziel nur durch eine ökologischere Abwicklung von Verkehr erreicht werden, da hierfür eine Verringerung der Umweltauswirkungen erforderlich ist. Ein weiterer beschreibender Indikator für Lebensqualität ist innerhalb dieses Beispiels die Lärmmissionssenkung des Verkehrs, die durch die beiden äußeren Gravitationspunkte herbeigeführt wird. Als letzte der drei Nachhaltigkeitsstrategien lässt sich die Konsistenzstrategie innerhalb des Dreiecks verorten. Da diese zum einen die Senkung des Ressourcenverbrauchs und damit der Umweltauswirkungen von Verkehr anstrebt, zum anderen aber auch soziale Fragen wie die gerechte Ressourcenverteilung tangiert, wird sie als duale Integrationsstrategie im IND hinterlegt.

Die stärksten Indikatoren des Subdreiecks Vorwiegend Ökologisch sind die Flächeninanspruchnahme und der Klimaschutz. Diese Indikatoren weisen neben dem eindeutigen Bezug zu ökologischen Aspekten einen abgeschwächten Bezug zu sozialen und ökonomischen Fragen auf. So ist beispielsweise die ökonomische Bedeutung des Ausstoßes von Klimagasen gegenüber den im sozial-ökologischen Dreieck verorteten Schadstoffemissionen hervorzuheben. Hierbei sind langfristige wirtschaftliche Risiken durch die abstrakte Gefahr des Klimawandels gegeben, weshalb die ökonomische Dimension tangiert wird. Auch hat der u.a. durch die Verkehrsemissionen hervorgerufene Klimawandel soziale Auswirkungen, bspw. durch Trinkwasserknappheit und Überschwemmungen. Ebenso stellt sich beim ökologischen Aspekt der Flächeninanspruchnahme nicht nur eine soziale Verteilungsfrage, auch ist für ein funktionierendes Wirtschaftssystem die Verfügbarkeit des Produktionsfaktors Boden erforderlich.

Der maßgebliche Indikator des vorwiegend ökonomischen Dreiecks ist die Technik. Gleichmaßen beinhaltet diese – wenn auch in schwacher Ausprägung – soziale und ökologische Aspekte. Vorwiegend ökonomisch ist das Handlungsfeld deshalb, weil es seinen Ursprung innerhalb der Wirtschaft hat. Sie bringt neue Technologien auf den Markt und treibt deren Weiterentwicklung voran. Gleichzeitig hat Technologie soziale Auswirkungen, bspw. durch hervorgerufene gesellschaftliche Veränderungen. Auch kann Technik die negativen Umweltauswirkungen des Verkehrs erhöhen, bspw. durch die Erfindung des Verbrennungsmotors im 19. Jahrhundert, oder verringern, bspw. durch die daran anschließende Entwicklung energiesparender Motorentchnologie. Hier stellt sich der Zusammenhang zum ökologischen Integrationsfeld her. Zwei anschauliche Subindikatoren der Technik sind die Digitalisierung im Verkehr sowie Verkehrssicherheitslösungen.

Abschließend sind die vorwiegend sozialen Indikatoren der Grundversorgung und der gesellschaftlichen Aspekte als ein politisches Handlungsfeld mit schwachem ökonomischem und ökologischem Bezug zu nennen. Politische Inhalte dieses Dreiecks heben die soziale Bedeutung eines funktionierenden Gesellschaftssystems hervor. Gleichzeitig wird die gesellschaftliche Verantwortung für eine umweltschonende Ressourcennutzung und die Bedeutung der Ökonomie anerkannt. Weitere Indikatoren an gleicher Stelle des IND sind verkehrliche Grundversorgung bzw. öffentlicher Verkehr sowie die verkehrlichen Anforderungen und Auswirkungen durch den demographischen Wandel.

Zwischenfazit

Mithilfe des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks nach Hauff & Kleine (2005) ließ sich der Diskurs um eine integrierte Verkehrspolitik entlang der drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales aufspannen. Hierbei wurden jeweils drei Eckdreiecke, Hybriddreiecke und Subdreiecke gebildet, die die Nachhaltigkeitsdimensionen unterschiedlich stark gewichteten. Ebenso konnten Handlungsfelder in den Programmatiken der untersuchten Träger identifiziert werden, die den verschiedenen Gewichtungen innerhalb des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks folgten. Hierdurch ließen sich die Handlungsfelder, die Teil des Diskurses um eine integrierte Verkehrspolitik sind, im integrierenden Nachhaltigkeitsdreieck verorten. Ein wichtiger Punkt ist in diesem Zusammenhang die Einordnung der drei Nachhaltigkeitsstrategien. Dabei folgt die Effizienzstrategie dem ökologisch-

ökonomischen Hybriddreieck, während sich die Konsistenzstrategie in das sozial-ökologische Hybriddreieck einordnet. Die Suffizienzstrategie ließ sich demgegenüber im äußeren Dreieck der Ökologie einordnen und hat somit keine Integrationsaspekte zum sozialen bzw. ökonomischen Feld.

Visualisierung der Akteursverortung

Durch die Verortung der politischen Handlungsfelder ist es nun möglich, die Träger mit ihren jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen im integrierenden Nachhaltigkeitsdreieck (IND) einzuordnen. Wichtig ist hierbei, dass die Lage eines Akteurs durch die Gesamterscheinung seiner Programmatik ermittelt wird. Das bedeutet, dass die Subsumierung der Kodierung aller programmatischen Teilabschnitte darüber entscheidet, wo der Träger verortet wird. Bearbeitet ein Akteur beispielsweise die streng ökonomische und die streng ökologische Dimension, wird dieser im ökologisch-ökonomischen Feld eingeordnet. Gleichzeitig bedeutet die Integration des ökologisch-ökonomischen Feldes mit dem sozial-ökologischen eine Verortung im vorwiegend ökologischen Raum und damit näher zum Integrationspunkt, da eine Anziehung zu ökonomischen und sozialen Handlungsfeldern feststellbar ist.

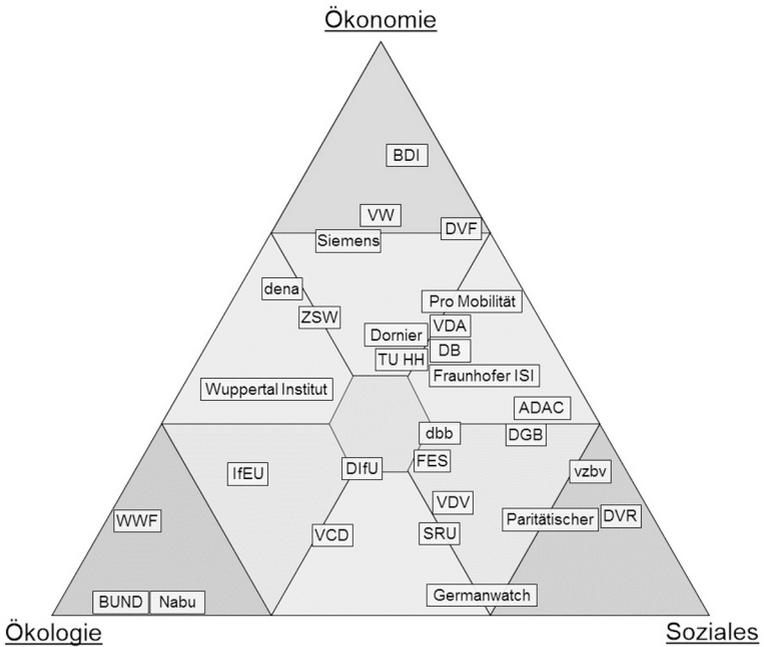
Die Abbildung 11 stellt die programmatische Ausrichtung der Träger im IND anschaulich dar.²¹ Nachfolgend wird hierzu beispielhaft auf ausgewählte Akteure eingegangen und argumentiert, wie sie im Nachhaltigkeitsdreieck verortet werden.²² In diesem Zusammenhang wird auf die Akteursfiguraton, die Stellung der Träger zueinander sowie ihr Bezug zu den jeweiligen Handlungsfeldern eingegangen.

Exemplarisch für die Träger des streng ökonomischen Lagers stehen der *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI), die *Volkswagen AG* (VW) und das *Deutsche Verkehrsforum* (DVF). Die drei Akteure plädieren im Allgemeinen für eine Politik, die sich an den Leitbegriffen Wettbewerb, Wachstum und öko-

21 Zwar sind die quantitativen Daten der Trägerverortung hier nicht ersichtlich, jedoch besitzt jeder Akteur einen spezifischen Wert, der ihn im verkehrspolitischen Raum einordnet. Dieser Wert teilt sich in seiner Summe aus 100 % in die drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales auf. So hat beispielsweise der Träger Volkswagen einen ökonomischen Wert von 70 %, einen sozialen Wert von 15 % und einen ökologischen Wert von 15 %. Eine »vollintegrierte« Programmatik hätte demnach für jede Dimension den Wert von 33,3 %.

22 Die Auswahl dient der Übersichtlichkeit, eine vollständige Liste mit allen untersuchten Akteuren im Politikfeld Verkehr findet sich im Anhang.

Abbildung 11: Die Akteurstopographie im integrierenden Nachhaltigkeitsdreieck



Quelle: Eigene Darstellung

nomische Leistungsfähigkeit orientiert. Besonders deutlich wird dies in der Analyse des BDI, der konstatiert:

»Die Industrie bildet das Fundament der deutschen Wirtschaft und ist entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes. Der Wohlstand in Deutschland hängt zu einem großen Teil von der Entwicklung der Weltwirtschaft ab. International wettbewerbsfähige Unternehmen sind Garant dafür, dass das Industrieland Deutschland von der Globalisierung profitiert« (BDI 2016).

Welche verkehrspolitischen Implikationen sich hieraus ergeben, lässt sich mit Blick auf das Leitbild des Deutschen Verkehrsforums zeigen. So sieht dieses den »Erhalt und die Verbesserung der Mobilitätsbedingungen als Grundvoraussetzung für Wachstum und Beschäftigung« (DVF 2016). Eine im Sinne

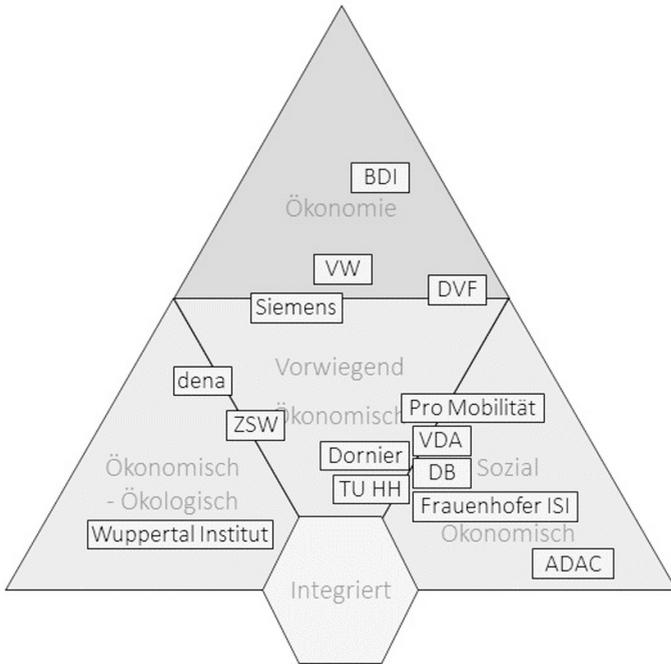
des DVF ausgerichtete Verkehrspolitik ist demnach Teil der Wirtschaftspolitik Deutschlands. Auch Volkswagen richtet durch seine »Konzernstrategie 2018« die Entwicklung des Konzerns auf Wachstum im internationalen Wettbewerb aus (Vgl. VW 2014). So werden durch die Strategie selbst zwar keine verkehrspolitischen Forderungen formuliert, dennoch ist offensichtlich, dass der Anspruch an verkehrspolitische Entscheidungen darin besteht, das Absatz- und Gewinnwachstum zu maximieren und die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich zu erhalten. Gleichzeitig lassen sich in der Konzernstrategie von Volkswagen Ansätze finden, die Verknüpfungen zur sozialen Ebene aufweisen. So besteht neben dem Fokus auf den ökonomischen Erfolg auch der Anspruch, sich als attraktiver Arbeitgeber zu empfehlen, um hochqualifiziertes und motiviertes Personal zu gewinnen (vgl. VW 2014).

Der somit in Ansätzen formulierte programmatische Anspruch der sozialverträglichen Arbeitsbedingungen zeichnet den Übergang zum sozial-ökonomischen Subdreieck des IND. Ähnlich wie die Klärung der sozialen Frage im 19. Jahrhundert rückt die Ressource Mensch in das Problembewusstsein des Trägers und wird integriert als Baustein des nachhaltigen Wirtschaftens berücksichtigt. Damit repräsentiert das sozial-ökonomische Subdreieck den historischen Wandel von der kapitalistisch geprägten Industriegesellschaft zum modernen Wohlfahrtsstaat. Träger, die diese teilintegrierte Stellung einnehmen, sind der *Verband der Automobilindustrie* (VDA), die *Deutsche Bahn* (DB), der *ADAC* und das *Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung* (Fraunhofer ISI) (vgl. Abbildung 12).

Politisch äußert sich diese Stellung für den Verband der Automobilindustrie neben dem technologischen Anspruch, »die besten Automobile der Welt zu bauen« (VDA 2015: 3), in der Verpflichtung, verantwortungsbewusst gegenüber seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu handeln (vgl. ebd.). Ähnliches gilt für die Deutsche Bahn, die in ihrem Leitbild sich selbst die Aufgabe stellt, »als Top-Arbeitgeber [...] qualifizierte Mitarbeiter [zu] gewinnen und [zu] binden« (DB 2012). Zielbestimmend bleibt in beiden Fällen jedoch der Anspruch des ökonomischen Erfolgs. Allerdings müssen zur Zielerreichung ebenso die sozialen Bedürfnisse der Mitarbeiter:innen berücksichtigt werden, weshalb eine teilintegrierte Verortung der Akteure mit stärkerem Bezug zum ökonomischen Gravitationspunkt sinnvoll erscheint.

Demgegenüber liefert der ADAC einen gänzlich anderen Ansatz zur sozial-ökonomischen Integration. So stellt der Autoclub einerseits die soziale Anforderung an die Verkehrspolitik, den Zugang zur (Auto-)Mobilität möglichst günstig bereitzustellen (Vgl. ADAC 2013: 4). Andererseits soll diese

Abbildung 12: Ausschnitt der ökonomisch geprägten Akteurstopographie



Quelle: Eigene Darstellung

Anforderung durch einen hohen anbieterseitigen Wettbewerb sowie einen nachfrageorientierten Infrastrukturausbau erfolgen (vgl. ebd.). Hierdurch wird die nutzer:innenseitige Perspektive der Verkehrspolitik eröffnet, welche die Bedürfnisse des Menschen noch stärker in den Fokus rückt als die ökonomisch motivierte Arbeitsplatzausgestaltung.

Die vom ADAC aufgestellte Forderung nach Infrastrukturausbau und -erhalt beschreibt zudem ein weites Handlungsfeld, welches auf einen Großteil der Träger – auch außerhalb des sozial-ökonomischen Dreiecks – integrierend wirkt. So lässt sich die Forderung auf der einen Seite – wie im Fall des ADAC – mit dem sozialen Anspruch auf Mobilitätssteigerung und günstige Zugänge stellen. Auf der anderen Seite besteht bei dem überwiegenden Teil der Träger der Konsens, dass eine funktionierende Infrastruktur essentiell

für Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit ist (vgl. dbb 2013, DVF 2016, VDV 2016, Pro Mobilität 2013, Dornier Consulting 2016). Infrastruktur dient demnach nicht nur dem Nutzer bzw. dem Menschen, sondern auch der Ökonomie. Deutlich wird dies durch die Analyse des *Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen*, der »eine gut ausgebaute und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur [als] entscheidenden Standortfaktor für eine moderne Volkswirtschaft« (VDV 2016) sieht. Im globalen Wettbewerb avanciert die Infrastruktur damit von der Güter- und Personenbeförderungsgrundlage zum Argument gegenüber Investor:innen, Wirtschaftsstandorte aufzubauen und Arbeitsplätze bereitzustellen.²³

War die Argumentation der bisher beleuchteten Träger eher wirtschaftspolitisch orientiert, sehen die Träger des vorwiegend sozialen Dreiecks Verkehrspolitik vordergründig als gesellschaftspolitische Aufgabe (vgl. Abbildung 13).

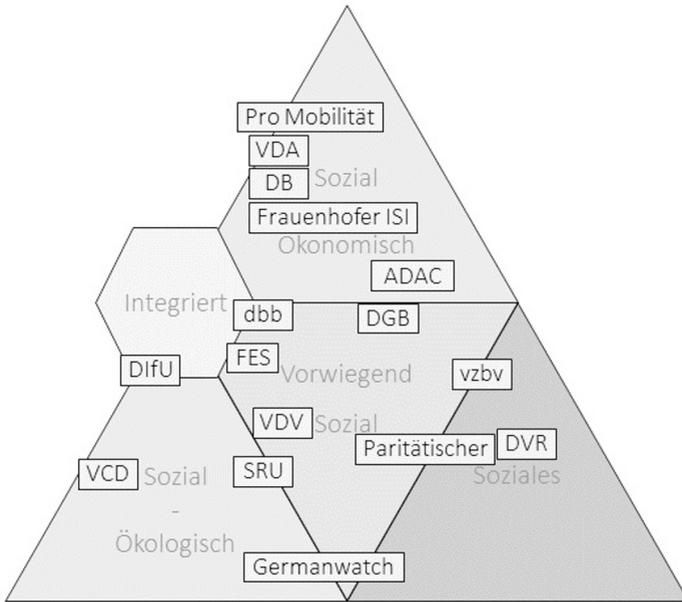
Hierbei lässt sich ebenso der Zusammenhang zum thematisierten Infrastrukturerhalt herstellen, wie die Forderungen des *Deutschen Gewerkschaftsbunds* (DGB) zeigen:

»Für den DGB gilt, dass Verkehrsinfrastruktur einerseits Teil der staatlichen Daseinsvorsorge und andererseits ein wichtiger Standortvorteil für Wirtschaft und Beschäftigung ist« (DGB 2013: 3).

Besteht damit beim DGB auch eine sozial-ökonomische Betrachtungsweise von Verkehrspolitik, finden die Forderungen ihren Ursprung im sozialen Raum. So eröffnet sich durch den Träger zunächst das sozial orientierte Feld der Arbeitsbedingungen, ehe die von der Ökonomie abhängige Beschäftigungssicherung in den Mittelpunkt rückt. Ein Zusammenhang zur Gesellschaftspolitik besteht durch den DGB insofern, als dass zum einen geklärt werden muss, wie die ökonomischen Gewinne der Verkehrswirtschaft

23 Eine weitere, über die Grenzen der Subdreiecke des IND hinweg wirkende verkehrspolitische Forderung ist die Verbesserung der Verkehrssicherheit. So besteht weitreichender Konsens darin, die Verkehrssicherheit zu erhöhen bzw. die Unfallzahlen zu senken. Diese Programmatik kann einerseits durch den sozialen Anspruch bestehen, die Unversehrtheit des Menschen zu schützen, wie die Leitbilder des Deutschen Verkehrssicherheitsrats und des Verkehrsclub Deutschlands zeigen (DVR 2014, VCD 2016). Andererseits kann diese Argumentation auch aus einer ökonomischen bzw. technologischen Perspektive erfolgen, bspw. wenn es darum geht, die Akzeptanz von etablierten Verkehrstechnologien zu steigern. Träger, die eine ökonomisch bzw. technologisch orientierte Verkehrssicherheitsverbesserung verfolgen, sind bspw. der VDA (2015: 3) und das DVF (2016).

Abbildung 13: Ausschnitt der sozial geprägten Akteurstopographie



Quelle: Eigene Darstellung

innerhalb der Gesellschaft aufgeteilt werden (Arbeitsbedingungen, Arbeitsplatzertalt). Zum anderen wird der Staat in die Pflicht genommen, für alle sozialen Gruppen einen befriedigenden Grad an Mobilität und gesellschaftlicher Teilhabe zu gewährleisten und somit die Lebensqualität zu steigern.

Welche Zusammenhänge darüber hinaus zwischen verkehrs- und gesellschaftspolitischen Fragestellungen bestehen, wird mit Blick auf die programmatischen Forderungen der *deutschen beamtenbund tarifunion* (dbb) und der *Friedrich-Ebert-Stiftung* (FES) deutlich. So sieht der dbb Verkehrspolitik und -planung in der Pflicht, Konzepte zu entwickeln, die den Veränderungen des demographischen Wandels gerade in ländlichen Gebieten Rechnung tragen (dbb 2013: 14). Wie im Falle des DGB kommt Verkehrspolitik damit die Aufgabe zu, allen gesellschaftlichen Gruppen einen gleichwertigen Zugang zu Mobilität zu ermöglichen.

Darüber hinaus macht die FES gesellschaftspolitische Zielkonflikte im Verkehrsbereich aus. So wird auf der einen Seite erkannt, dass »Mobilität [...] in unserer modernen Gesellschaft die Voraussetzung für [...] die Teilhabe am [...] sozialen Leben darstellt« (FES 2009: 3). Schlussfolgernd wird ein »hohe[r] Mobilitätsgrad für alle« gefordert (ebd.). Andererseits »führt die Struktur der Befriedung von Mobilitätsbedürfnissen zur Minderung der Lebensqualität, insbesondere in Ballungsräumen« (ebd.). Die positiven sozialen Auswirkungen von Mobilität stehen damit im Widerspruch zur ökologischen Wirkung der resultierenden Verkehrsabwicklung. Die durch Emissionen hervorgerufene ökologische Beeinträchtigung senkt wiederum die Lebensqualität des Menschen, weshalb sich ein programmatischer Zusammenhang zur sozial-ökologischen Integrationsebene ergibt. Durch die gleichzeitige Berücksichtigung der ökonomischen Anforderungen, positioniert sich die FES nahezu integriert im IND.

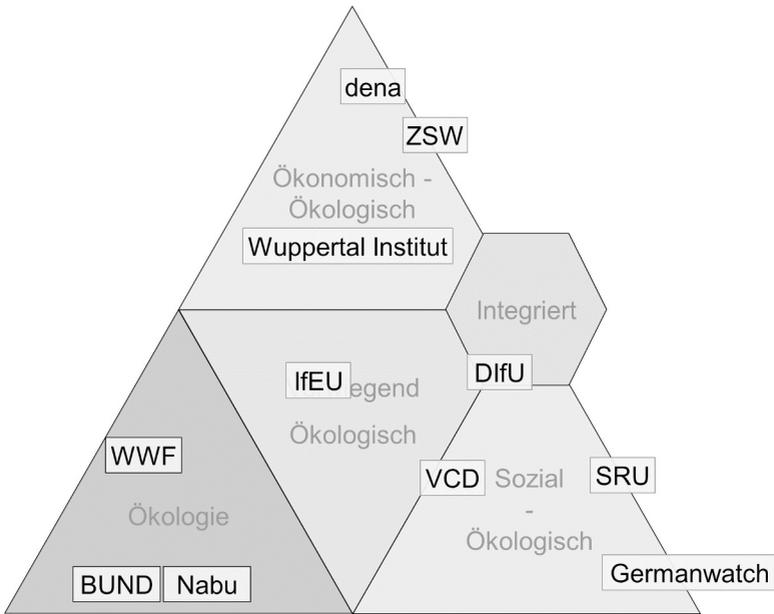
Von dieser teilintegrierten Stellung weichen die Träger des streng sozialen Lagers ab. Hierbei handelt es sich um die *Verbraucherzentrale Bundesverband* (vzbv), den *Deutschen Verkehrssicherheitsrat e. V.* (DVR) und den *Paritätischen Wohlfahrtsverband* (Paritätischer). Herauszustellen ist in diesem Zusammenhang, dass die starke soziale Ausrichtung auf unterschiedlicher programmatischer Grundlage erfolgt. So sieht der vzbv seine Aufgabe hauptsächlich im Schutz des Verbrauchers gegenüber Produzentinnen. »Wir streiten für faire Märkte, unbedenkliche Produkte und klare Informationen« (vzbv 2016). Aus verkehrspolitischer Sicht impliziert dies den Schutz der Nutzer:innen bei ihrem Verkehrskonsum. Da beispielsweise transparente Angebotsmärkte für erhöhten Wettbewerb und damit geringere Preise bzw. Gewinne sorgen, steht der Träger tendenziell im Konflikt zur stark ökonomisch orientierten Anbieterseite.²⁴ Daran angelehnt sieht sich auch der DPW in seinen Grundsätzen der Verbandspolitik »der Idee sozialer Gerechtigkeit verpflichtet« und der damit verbundenen Sozial- und Gesellschaftspolitik (DPW 2014). Demgegenüber fordert der DVR zwar ebenfalls den Schutz der Nutzer:innen, al-

24 Aus dem Beispiel wird deutlich, dass der von Trägern der Verkehrspolitik geforderte Wettbewerb unterschiedlich ausgelegt werden kann und teilweise im Widerspruch zueinander steht. Fordern bspw. BDI und VW einen erhöhten Wettbewerb, ist hiermit ein möglichst gering regulierter Marktzugang für die abzusetzenden Produkte gemeint. Demgegenüber fordert der vzbv einen möglichst hohen anbieterseitigen Wettbewerb, der wiederum Transparenz erfordert. Hierfür kann im Gegenteil sogar ein erhöhter regulatorischer Aufwand erforderlich sein, der damit eine konfligierende Beziehung mit ökonomischen Trägern nach sich zieht.

lerdings in physischer Hinsicht. »Die Aufgabe des Vereins ist die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer. [...] Der DVR vertritt die Positionen, die geeignet sind, Leben zu retten und schwere Verletzungen zu vermeiden« (DVR 2014). Da geeignete Lösungen häufig technologisch bzw. infrastrukturell gesehen werden, ist die Beziehung zum ökonomischen Feld harmonischer als beim vzbv.

Haben die politischen Forderungen der Träger bisher hauptsächlich den Konflikt und die Integration von Ökonomie und Soziales beschrieben, kommt den Vertretern des streng ökologischen Lagers eine besondere Bedeutung im Akteursfeld zu (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Ausschnitt der ökologisch geprägten Akteurstopographie



Quelle: Eigene Darstellung

Zwar stehen die Forderungen der Träger in ähnlich konfliktreicher Beziehung zu den jeweiligen äußeren Dreiecken, jedoch wird hierdurch das IND in eine dritte Dimension aufgespannt, die zwei weitere Integrationsbereiche nach sich zieht. Exemplarisch für das streng ökologische Dreieck sind

der *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (BUND), der *Naturschutzbund Deutschland* (Nabu) und der *World Wide Fund Deutschland* (WWF). Die Träger treten für einen konsequenten Umwelt- und Naturschutz ein. Beispielfhaft beschreibt dies der Nabu in seiner Zieldefinition: »Wir wollen, dass auch kommende Generationen eine Erde vorfinden, die lebenswert ist, die über eine große Vielfalt an Lebensräumen und Arten, sowie über gute Luft, sauberes Wasser, gesunde Böden und ein Höchstmaß an endlichen Ressourcen verfügt« (Nabu 2016a).

Die aufgestellte Forderung setzt einerseits voraus, dass der Mensch seinen derzeitigen Lebensstil ändert, andererseits sollte die Abhängigkeit und die Nutzung endlicher Ressourcen auf ein Mindestmaß reduziert werden. Aus verkehrspolitischer Sicht wird damit eine Änderung des Verkehrsverhaltens bei gleichzeitigem Verzicht auf fossile Brennstoffe favorisiert. Weiterhin sollte »Mobilitätspolitik [...] zum Ziel haben, Verkehr dort drastisch zu reduzieren, wo er überflüssig, klima- und gesundheitsschädlich ist« (Nabu 2016b).

Die Ziele stehen tendenziell in Konflikt zu ökonomischen Forderungen. So ist die Änderung von Lebensstilen und der Verzicht auf fossile Brennstoffe nicht konform mit der derzeitigen Art und Weise des Wirtschaftens. Gleichzeitig wird die Einschränkung von Wirtschaftswachstum in Kauf genommen, um die ökologischen Ziele zu erreichen. Demgegenüber ist die Beziehung von sozialer Dimension und stark ökologischen Interessen ambivalent. Einerseits schaden die durch den Verkehr hervorgerufenen Umweltbelastungen auch dem Menschen, während ihre Verringerung zugleich positive soziale Effekte mit sich bringt. Andererseits kann eine erzwungene Verkehrsreduktion bzw. Änderung von Lebensstilen die Mobilität des Einzelnen einschränken, was negative soziale Folgen impliziert.

Die favorisierten verkehrspolitischen Ansätze von Trägern des ökologischen Feldes gegenüber Akteuren des sozialen bzw. ökonomischen Feldes rufen wiederum zwei Integrationsoptionen hervor, die von Trägern mit jeweils unterschiedlicher Programmatik besetzt werden. In Anlehnung an die Klärung der sozialen Frage im 20. Jahrhundert durch Lösungen des sozial-ökonomischen Integrationsfeldes, können die beiden Integrationsoptionen damit als Pendant zur Klärung der ökologischen Frage 21. Jahrhunderts angesehen werden.

Die erste Integrationsoption wird durch Träger des ökologisch-ökonomischen Feldes repräsentiert. Dabei handelt es sich um die *Deutsche Energieagentur* (dena), das *Wuppertal Institut* und das *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoffforschung Baden-Württemberg* (ZSW). Im Mittelpunkt steht hier die

Lösung von ökologischen Fragestellungen mithilfe technologischer Ansätze. So ist bspw. ein zentrales Kriterium der Technologieentwicklung des ZSW die »Schonung natürlicher Ressourcen« (ZSW 2013). Weiterhin bildet für das Wuppertal Institut »die Analyse und Induzierung von Innovationen zur Entkopplung von Naturverbrauch und Wohlstandsentwicklung [...] einen Schwerpunkt [der] Forschung« (Wuppertal Institut 2016). Verkehrspolitisch bedeutet diese Schwerpunktsetzung eine Favorisierung von Effizienzmaßnahmen zur Senkung von Umweltbelastungen. Exemplarisch für die Orientierung auf technologische Effizienz steht in diesem Zusammenhang die Deutsche Energieagentur, welche in ihrer Zieldefinition deutlich macht: »Die dena fördert mit neuen, intelligenten Ideen zukunftsweisende Ansätze, um möglichst rasch nachweisbare Erfolge bei der gezielten Steigerung von Energieeffizienz und der effizienteren Nutzung von erneuerbaren Energien zu realisieren« (dena2021).

Zur Senkung von Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung favorisiert die dena damit einerseits die Optimierung bestehender Technologien, andererseits sollen innovative Ansätze wie erneuerbare Energien die Abhängigkeit von Energienutzung und Ressourcenverbrauch aufheben. Ebenso sind auch für das ZSW »ökologisch, ökonomisch und gesellschaftlich tragfähige Energiekonzepte [...] untrennbar mit der Nutzung erneuerbarer Energien und der Steigerung der Energieeffizienz verbunden« (ZSW 2013).

Mit Blick auf die definierten Ziele zeigt sich darüber hinaus die verknüpfende Stellung der Träger zwischen Ökologie und Ökonomie. Auf der einen Seite sehen sich die Einrichtungen in der Lage »Schlüsseltechnologien erfolgreich zu entwickeln und mit der Wirtschaft umzusetzen« (ZSW 2013), auf der anderen Seite stehen »Ressourcen-, Klima- und Energieherausforderungen« (ebd.) im Zentrum ihrer Arbeit. Die technologischen Effizienzlösungen haben dabei eine doppelte Wirkung, welche integrierend auf die programmatischen Forderungen wirkt. So kann durch einen geringeren Ressourcenverbrauch zunächst Wachstum gesteigert und Wohlstand gemehrt werden, wodurch ökonomische Forderungen bedient werden. Weiterhin lassen sich ökologische Erfolge erzielen, da ein geringerer Ressourcenverbrauch die Schonung natürlicher Ressourcen und geringere Umweltbelastungen nach sich zieht. Elementar sind in diesem Interessenausgleich auch die Träger der rein ökologischen und ökonomischen Felder. Während Träger der ökologischen Nachhaltigkeitsdimension i.d.R. Forderungen zur Senkung der Umweltbelastungen stellen und die Einhaltung der Ziele überprüfen, entstammen die zu optimierenden Technologien zumeist aus dem ökonomischen Raum bzw.

werden nach der Entwicklung durch Träger des ökonomisch-ökologischen Feldes in diesen rücküberführt (Markterschließung und Absatzsteigerung).

Neben den dargestellten technologie- und effizienzorientierten Optionen beschreiben die programmatischen Forderungen der sozial-ökologischen Träger weitere Ansätze zur Lösung der ökologischen Frage im Verkehrsbereich. Bei den repräsentativen Trägern dieses Feldes handelt es sich um den *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU), den *Verkehrsclub Deutschland* (VCD), *Germanwatch* und das *Deutsche Institut für Urbanistik* (DIfU).

Zunächst ist für die Akteure zu konstatieren, dass – anders als im Fall der ökologisch-ökonomischen Programmatiken – ein Zusammenhang zwischen Umweltbelastungen des Verkehrs und deren negativen sozialen Auswirkungen hergestellt wird. So belastet bspw. aus Sicht des SRU »der Autoverkehr [...] weiterhin in unzumutbarer Weise die Lebensqualität in den Ballungsräumen, insbesondere durch Luftschadstoffe, Lärmemissionen und Unfallrisiken« (SRU 2012: 198). Zusätzlich sind »die Belastungen sozialräumlich ungleich verteilt« (ebd.). Gleichzeitig ist »Mobilität [...] ein wesentlicher Bestandteil des sozialen Lebens und gehört zur Lebensqualität« (ebd.). Die Lösung dieses Zielkonflikts wird deshalb in einem »umweltgerechten Verkehr« (ebd.) gesehen. Ein wesentliches Kriterium des verkehrspolitischen Leitbilds ist dabei die Abkehr von der aus Sicht der Akteure bestehenden Autozentrierung. In der Folge werden bspw. »umwelt- und menschenverträgliche Geschwindigkeiten« (VCD 2016) sowie ein hoher Verkehrswegeanteil des Umweltverbundes gefordert (SRU 2012: 199).

Mit Blick auf die bereits dargestellte ökologisch-ökonomischen Programmatik geraten damit technologische Lösungsansätze gegenüber sozialen Zielen und Lösungsoptionen in den Hintergrund. Die soziale Ausrichtung zeigt sich in doppelter Hinsicht: So avanciert zunächst die Steigerung der Lebensqualität gegenüber der Wohlstandsmehrung zum handlungsleitenden Motiv der Träger. Weiterhin werden durch die Forderung auch die sozialen Rahmenbedingungen des Mobilitätsverhaltens berücksichtigt. Dies zeigt sich daran, dass der anvisierte verkehrspolitische Paradigmenwechsel explizit die Änderung von Lebensstilen der Verkehrsnutzenden einschließt und einfordert. Ein ausschließlich effizienzorientierter Ansatz mit inkrementellen technologischen Verbesserungen erscheint aus Sicht dieser Akteure nicht ausreichend, um Umweltziele zu erreichen und gleichzeitig soziale Anforderungen zu erfüllen. Das bedeutet jedoch nicht, dass technologische Lösungsansätze von den Trägern grundsätzlich abgelehnt werden. Vielmehr bilden sie einen Lösungsansatz an Stellen, an denen Verkehr nicht reduziert oder verlagert wer-

den kann, ohne die Mobilität der Menschen einzuschränken. So stellt bspw. der VCD (2016) fest, dass »man nicht immer auf das Automobil verzichten« kann, weshalb sich auch der Verkehrsclub für »möglichst effiziente und leise Autos ein[setzt], die im besten Fall von vielen Menschen genutzt werden.«

3.2.4 Zusammenfassung

Die hier durchgeführte Untersuchung hatte zum Ziel, die diffuse Figuration divergierender Interessen von Trägern im Politikfeld Verkehr zu strukturieren. Abgeleitet vom allgemeingültigen Ziel einer integrierten bzw. nachhaltigen Verkehrspolitik wurden die Akteure entsprechend ihrer Programmatik im integrierenden Nachhaltigkeitsdreieck verortet.

Durch die transparente Darstellung des verkehrspolitischen Diskurses zeigte sich, dass bei einer gleichberechtigten Auswahl von verkehrspolitisch bzw. gesellschaftlich relevanten Interessenvertreter:innen nahezu alle Positionsoptionen des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks bedient werden. Das bedeutet einerseits, dass vereinzelt Akteure in klassischer Form hauptsächlich Standpunkte einer der drei Nachhaltigkeitsdimensionen aus Ökologie, Ökonomie und Soziales vertreten. Neu ist allerdings, dass ein Großteil der Träger mit ihren spezifischen Zielen bereits eine teilentegrierte Stellung zwischen den äußeren Positionen einnimmt. Das bisher existierende Bild des verkehrspolitischen Diskurses aus statischen und in Konflikt stehenden Interessen entlang der drei Nachhaltigkeitsdimensionen wird dadurch in Teilen korrigiert und verdeckte programmatische Übergänge zwischen den Trägern aufgezeigt.

Der sozial-ökonomische Integrationsbereich repräsentiert dabei, entsprechend des Überhangs an eingeordneten Akteuren, das bisher am stärksten kompromissorientierte verkehrspolitische Feld. Herausragende Themenbereiche sind in diesem Zusammenhang der Infrastrukturausbau und -erhalt sowie die Verkehrssicherheit, welche traditionell eng mit der deutschen Verkehrspolitik verknüpft bzw. historisch gewachsen ist.

Neuere und dementsprechend von weniger Akteuren besetzte Felder sind demgegenüber jene mit sozial-ökologischen und ökonomisch-ökologischen Integrationsaspekten. Die beiden Optionen beschreiben den bisher existierenden programmatischen Dualismus in der Klärung der ökologischen Frage im Verkehr. Sollen – ausgerichtet auf den Anspruch einer integrierten Verkehrspolitik – gesellschaftlich tragfähige Lösungen erreicht werden, müssen die Interessen der beiden Akteursgruppen durch verkehrspolitische Kompro-

misse befriedet werden. Dabei wird es nicht ausreichen, eine der beiden Integrationsoptionen in der Politikformulierung zu bevorzugen.

Auch wenn keiner der untersuchten Träger eine vollintegrierte Position einnimmt, widerspricht dies nicht automatisch dem Ziel bzw. der Möglichkeit einer integrierten Verkehrspolitik. So ist für die Träger weder davon auszugehen, noch zu erwarten, dass diese ihre programmatischen Ziele im Sinne einer integrierten Verkehrspolitik ausrichten. Vielmehr sollte in der verkehrspolitischen Entscheidungsfindung auf Basis der heterogenen Interessenlage ein integrierter und damit gesellschaftlich tragfähiger Kompromiss hergestellt werden. Hierzu liefert die Untersuchung zwei praktische Arbeitshilfen. Zum einen können mithilfe der Kategorisierung Akteure für den verkehrspolitischen Willensbildungsprozess ausgewählt werden, die jeweils unterschiedliche gesellschaftliche Funktionen einnehmen. Hierdurch wird eine ausgewogene Berücksichtigung von Trägern erreicht, die dem Ziel entgegenkommt, gesellschaftlich tragfähige Kompromisse zu erzielen. Zum anderen können die verkehrspolitischen Ziele der Träger im integrierenden Nachhaltigkeitsdreieck veranschaulicht werden. Damit wird ersichtlich, welche Kompromisse zwischen den Programmatiken notwendig sind, um eine nachhaltige Verkehrspolitik zu erreichen.

3.3 Zweites Zwischenresümee – Vom Leitbild zum Vexierbild

»Die Zukunft hat längst begonnen: Bis zum Jahre 2002 wird etwa jeder dritte Passagier im Inlandslinienflug zur Bahn abwandern. [...] Der Umstieg vom Flug zum Zug wird nur ein erster Schritt auf dem Wege zu einem veränderten Mobilitätsverhalten sein.«

Opaschowski 1999

Die verkehrspolitischen Debatten der 1990er Jahre waren durch eine alle gesellschaftlichen Akteure erfassende Aufbruchsstimmung gekennzeichnet. In der Tradition der Politischen Ökologie wurde die vom motorisierten Individualverkehr einseitig dominierte Verkehrsentwicklung auf ihre ökologischen und sozialen Folgen hin kritisch beleuchtet. Für kurze Zeit etablierte sich ein

weitreichender gesellschaftlicher Konsens, der diese Entwicklung grundsätzlich infrage stellte. Das Automobil, so schien es, war an seine Akzeptanzgrenze gestoßen. Allenthalben wurde das Ende des automobilen Zeitalters verkündet (vgl. Canzler & Knie 1994). Von dieser Woge der Empörung wurde selbst die deutsche Autoindustrie ergriffen, die sich bereitfand, ihre Rolle als ›Nur-Autobauer‹ infrage zu stellen, um sich stattdessen zur Mobilitätsanbieterin zu wandeln, wobei sie selbst vor Kooperationen mit ihren stärksten Kritikern nicht zurückschreckte (vgl. Vester 1990; Berger & Servatius 1994).²⁵

Das einhellige Ziel bestand in einer Neuorientierung am marginalisierten öffentlichen Verkehr, der insbesondere durch Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene aufgewertet werden sollte. Darüber hinaus wurde von immer mehr Beobachter:innen der gesellschaftliche Nutzen von weiterem Verkehrswachstum bezweifelt und für eine Verkehrsvermeidungsstrategie plädiert. Der enge Zusammenhang von Wirtschafts- und Verkehrswachstum stand zur Disposition, indem eine Entkopplung dieses vermeintlichen Naturzusammenhangs thematisiert wurde. Dabei wurde zwischen gesellschaftlicher Mobilität und Verkehr unterschieden, wobei auf erstere nicht verzichtet werden sollte. Schließlich wurde in diesem Zusammenhang das gesellschaftliche Wachstumsparadigma grundsätzlich infrage gestellt. Würde doch auch eine gelungene Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum bei weiterem Wirtschaftswachstum, wie im Energiesektor, zu weiterwachsendem Ressourcenverbrauch beitragen. Diese verkehrspolitische Debatte wurde in der ersten Hälfte der 1990er Jahre mit der Forderung nach einer »Verkehrswende« (Hesse 1993) zugespitzt.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde das ambitionierte Projekt der Verkehrswende vom Leitbild der integrierten Verkehrspolitik eingefangen. Eine zentrale Rolle bei der strategischen Neuorientierung der verkehrspolitischen Debatten spielt der Nachhaltigkeitsdiskurs, wobei schon der Brundtland-Bericht 1987 eine erste Zäsur darstellte. Seine Bedeutung für einen strategischen Wechsel im Nachhaltigkeitsdiskurs erkannten insbesondere die Gegnerinnen der bis dahin stark vertretenen Politischen

25 Das bekannteste Beispiel war der Vorstandsvorsitzende von Ford Deutschland, Daniel Goeudevert, der den Zukunftsforscher Frederic Vester beauftragt hatte, ein Szenario zukünftiger Verkehrsentwicklung zu entwickeln: »Die Aufgabe der mit unserer bio-kybernetischen Methodik durchgeführten wissenschaftlichen Studie war es, die Rolle der Automobilindustrie zu untersuchen und welche Möglichkeiten zu einer Evolution sich dieser volkswirtschaftlich so weit verzweigten Branche in unsere durch Umweltbelastungen zunehmend veränderten Welt in Zukunft noch bietet« (Vester 1995: 9).

Ökologie. Insbesondere für explizit neoliberal argumentierende Wirtschaftswissenschaftler eröffneten sich hier neue Perspektiven: »Die Ausweitung des Zielfeldes durch den Brundtland-Bericht und die daran anknüpfenden Konsenskonzepte, z.B. das Drei-Säulen-Modell der Enquete-Kommission (1994), ermöglichten endlich den Ausbruch aus dem sterilarroganten und akzeptanzfernen ökologischen Diktat« (Willeke 2000: 22). In der hier erwähnten Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages »Schutz der Erdatmosphäre« fanden sich die Vertreter:innen einer integrierten Verkehrspolitik daraufhin nur noch in einem Minderheitenvotum vertreten. Den Durchbruch der neoliberalen Reformulierung nachhaltiger Entwicklung hat Jörg Tremmel nachvollzogen und präzise datiert: »Mit der Veröffentlichung des Konzeptes der Enquete-Kommission 1998 begann die Ökologie-Fraktion ihre Diskurshoheit zu verlieren« (Tremmel 2003: 149).

In dieser Arbeit wurde gezeigt, dass sich eine vergleichbare Machtverschiebung in der verkehrspolitischen Debatte vollzogen hat. Im Verkehrssektor stellt sich die Situation bezüglich des Leitbildes der integrierten Verkehrspolitik seitdem ähnlich dar, wie sie Holger Rogall für das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung aufgezeigt hat. Alle Akteure sind prinzipiell dafür. Bei genauerer Betrachtung ihrer spezifischen Ziele treten dann aber die Unterschiede deutlich zutage.

»Die Mehrzahl der Akteursgruppen ist nicht bereit, ausreichende Konsequenzen aus der Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen und dem neuen Leitbild der Nachhaltigkeit zu ziehen. Es ist offensichtlich, dass nicht nur die direkten, sondern auch die Mehrzahl der indirekten Akteure Symbol- statt Lösungspolitik betreiben. Teilweise (z.B. von Teilen der Wirtschaft) wird Nachhaltigkeit so definiert, dass der Kern der Nachhaltigkeit auf den Kopf gestellt wird. Die wirtschaftliche Entwicklung soll hiernach nicht in den Grenzen des Umweltraumes erfolgen, sondern Umweltschutz im Rahmen des wirtschaftlich Verträglichen« (Rogall 2003: 295).

Der Widerspruch von Anspruch und Wirklichkeit erklärt sich im Nachhaltigkeitsdiskurs wie im Fall der integrierten Verkehrspolitik durch die von den Akteuren erkannte Notwendigkeit der Imagepflege durch Symbolpolitik. Praktiziert wird eine Camouflage tatsächlicher Interessen. In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass bestimmte Akteure, wie etwa die Automobilindustrie, eine solche Symbolpolitik bezüglich einer integrierten Verkehrspolitik offenbar nicht für nötig hält. Das kann wohl am ehesten so interpretiert werden, dass sie sich diesbezüglich bisher keinem öffentlichen Druck

ausgesetzt sieht.²⁶ Das wiederum macht die gesellschaftspolitische Funktionsweise des Leitbildes integrierter Verkehrspolitik deutlich. Mit Eblinghaus und Stickler (1996) lassen sich dabei eine formale und eine substantielle Ebene unterscheiden: Zum einen das unscharfe formale Konzept des Leitbildes, in dem sich prinzipiell jeder wiederfinden kann und zum anderen die inhaltlich-substantielle Bestimmung des Konzepts integrierter Verkehrspolitik durch die beteiligten Akteure, die ganz wesentlich über die Verfügung von gesellschaftlichen Machtressourcen vermittelt wird. Im Kern offenbart sich mithin ein Kampf um Deutungsmacht.

Das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik erfüllt eine ideologische Funktion, indem es eine harmonisierende Strategie verfolgt, die faktische Interessengegensätze dethematisiert und auf diese Weise bestehende ungleiche Machtverhältnisse negiert. Für die integrierte Verkehrspolitik, mit der eine nachhaltige Verkehrsentwicklung angestrebt wird, gilt mithin, was Hartwig Berger für den Nachhaltigkeitsdiskurs insgesamt festgestellt hat: »Der heutige Nachhaltigkeitsdiskurs unterscheidet sich von der früheren Ökologiebewegung nicht darin, dass er umfassender angelegt ist, sondern darin, dass er deren teilweise radikalen Herausforderungen zurückstellt und ihre starken Impulse auf Gesellschaftsveränderung abschwächt. Nicht Kritik und Konflikt, sondern Konsens und Kommunikation sind Leitbegriffe des Nachhaltigkeitsdiskurses. Die Forderung, Veränderungen durch und im Konsens aller Beteiligten zu erreichen – ein ›Axiom‹ der meisten Agenda 21-Aktivitäten – führt schnell dazu, dass Strukturen der unterschiedlichen Verteilung von Macht und Sozialprestige, erst recht Interessengegensätze und -konflikte, ausgespart bzw. heruntergespielt werden. Der Nachhaltigkeitsdiskurs ist insofern eine bequeme Zumutung an Machteliten« (Berger 2003: 19). Mit anderen Worten: Das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik fungiert als Instrument der Subordination konkurrierender Diskurse im Sinne einer neoliberalen Verkehrsstrategie. Das schlägt sich insbesondere im herrschenden Diskurs nieder, der davon ausgeht, dass mehr Verkehr zu mehr Wirtschaftswachstum führt.

Abgesehen von den ungleichen Machtverhältnissen im verkehrspolitischen Feld besteht ein Dilemma nachhaltiger Verkehrsentwicklung darin, dass sie als ›öffentliches, unteilbares Gut‹ kaum gewürdigt wird. Solchen allgemeinen Interessen, die alle gleichermaßen angehen, fehlt die Motivation zur Organisation. »In einer durchorganisierten Gesellschaft können

26 Auch nach dem Abgasskandal im Jahr 2015, hat sich daran bisher wenig geändert.

deshalb gerade diese nicht organisations- und konfliktfähigen Interessen am schwersten politisch wahrgenommen werden« (Vieler 1986 zit.n. nach Alemann 1989: 191). Soll dennoch an der Idee der integrierten Verkehrspolitik mit dem Ziel einer dem Gemeinwohl verpflichteten nachhaltigen Verkehrsentwicklung festgehalten werden, dann müsste die bis heute unterschätzte Verkehrspolitik grundsätzlich aufgewertet werden. Verkehrspolitik dürfte nicht länger Spielball ökonomischer Wechselfälle bleiben, sondern ihr müsste eine stärkere Stimme im politischen Konzert zukommen, indem sie als bedeutender Teil von Gesellschaftspolitik begriffen wird.

Um diesem Ziel näher zu kommen sollen hier abschließend drei aufeinander aufbauende Schritte vorgeschlagen werden:

Erstens muss eine politökonomisch begründete Nachhaltigkeitstheorie für den Verkehrssektor etabliert werden. Der vielfach kritisierte, unbestimmte Nachhaltigkeitsdiskurs soll für den Verkehr spezifiziert werden. Ein vorrangiges Ziel könnte darin bestehen, wesentliche verkehrswissenschaftliche Erkenntnisse, die im Zuge des neoliberalen ›Backlash‹ der letzten 25 Jahre scheinbar verloren gegangen sind, wieder in Erinnerung zu rufen (vgl. Schwedes 2016). Dazu zählen basale Einsichten, die – würden sie berücksichtigt – einer an der Staubeseitigung und dem Verkehrsfluss orientierten verkehrspolitischen Begründung die Plausibilität entzöge. Das Rad muss auch hier nicht neu erfunden werden. Auf der Agenda steht vielmehr noch immer die seit Jahrzehnten mit dem Leitbild der integrierten Verkehrspolitik periodisch verfolgte Politisierung des Verkehrssektors. Ein solches Projekt widerspricht freilich diametral der aktuell zu verzeichnenden gesamtgesellschaftlichen Entwicklungstendenz einer Ökonomisierung des Politischen, die sich insbesondere im Verkehrssektor niederschlägt.

Zweitens muss nach dem ersten Schritt der wissenschaftlichen Bestandsaufnahme und einer damit verbundenen Selbstvergewisserung eine formal wie inhaltlich dezidiert bestimmte politische Verkehrsstrategie entwickelt werden. Die entscheidende Aufgabe besteht darin, vor dem politökonomisch aufgeklärten Hintergrund der sozialen Machtfiguration im verkehrspolitischen Feld die mit einer solchen Strategie notwendig verbundenen gesellschaftlichen Konflikte offensiv anzusprechen und zu veröffentlichen (vgl. Schwedes 2013b). Denn wenn das Ziel darin besteht, nachhaltige Verkehrsentwicklung als ›öffentliches, unteilbares Gut‹ zu begreifen, dann muss Verkehrspolitik, anders als bisher, stärker öffentlich verhandelt werden und auf diese Weise einen neuen Stellenwert im öffentlichen Bewusstsein erlangen. Der Umgang mit dem Abgasskandal in der Deutschen Automobil-

industrie, der nur aufgrund eines intransparenten Machtgefüges zwischen Politik, Wirtschaft und Gewerkschaft möglich war, bildet hier eine aktuelle Nagelprobe.

Drittens stellt sich spätestens an dieser Stelle die Frage, wie eine neuerliche Diskursverschiebung zugunsten einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung in dem hier angesprochenen Sinne erreicht werden kann, wenn doch die so ungleich zugunsten der ökonomischen Akteure verteilten gesellschaftlichen Machtressourcen, insbesondere im Verkehrssektor, dem entgegenstehen. In diesem Zusammenhang soll daran erinnert werden, dass sich ökonomische Macht zu keiner Zeit unmittelbar in politische Macht übersetzen ließ. Vielmehr wird ökonomische Macht immer – mal mehr, mal weniger – politisch ›gebrochen‹. Wie stark der politische Einfluss ausfällt, hängt letztlich von den konkreten gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen ab. Demnach sollte nach der wissenschaftlichen Selbstverständigung und der Entwicklung einer konsistenten verkehrspolitischen Programmatik über gesellschaftliche Bündnisstrategien zur Erlangung verkehrspolitischer Hegemonie nachgedacht werden. Denn die Bedeutung integrierter Verkehrspolitik für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung kann zwar wissenschaftlich begründet werden, sie muss aber vor allem politisch gewollt sein.

Die Analogie von Verkehrs- und Energiewende ist diesbezüglich ebenso aufschlussreich wie politisch ermutigend. Nachdem die Große Koalition unter Angela Merkel den von der rot-grünen-Vorgängerregierung beschlossenen Atomausstieg zunächst rückgängig gemacht hatte, bewirkte 2011 die Nuklearkatastrophe im japanischen Fukushima erneut einen politischen Kurswechsel mit der Entscheidung, aus der Atomenergie auszusteigen und den Ausbau erneuerbarer Energien konsequent zu unterstützen (vgl. Becker 2011). In Deutschland kämpften seitdem die vier bis dahin vermeintlich allmächtigen Energiekonzerne um ihr Überleben, in dem sie sich zunehmend den erneuerbaren Energien widmeten. Bei der Analogie zur Verkehrswende stellt sich zum einen die Frage, ob die deutsche Automobilindustrie reformfähiger ist als die Energiewirtschaft. Sollte dies verneint werden, weil sich keine Reformbemühungen erkennen lassen, müsste auch die Verkehrswende politisch gegen die Partikularinteressen der Automobilkonzerne entschieden werden.

4. Verkehrspolitische Fallstudien

Nachdem zunächst der verkehrspolitische Diskurs nachgezeichnet und daraufhin eine Topographie der relevanten Akteure im verkehrspolitischen Feld erstellt wurde, sollen im vierten Kapitel anhand jüngster Entwicklungen im Verkehrssektor beispielhaft die Konsequenzen der aktuellen Verkehrspolitik demonstriert werden. Dabei erfordert das föderale politische System Deutschlands eine Betrachtung auf den unterschiedlichen politischen Ebenen – angefangen mit dem Bund, der Landesebene und den Kommunen. Für die Untersuchung wurden gut erforschte exemplarische Fälle ausgewählt, die auf verschiedenen politischen Ebenen im föderalen Regierungssystem situiert sind.

4.1 Deutsche Verkehrspolitik im politischen Mehrebenensystem

Beginnend mit der nationalen Ebene werden zunächst die jüngsten Entwicklungen im Güterverkehrssektor anhand der Umstrukturierung der Deutschen Post AG nachvollzogen. Daraufhin werden am Beispiel der gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, auf der Ebene der Bundesländer, die verkehrspolitischen Konsequenzen einer verfehlten Regionalpolitik vorgestellt. Schließlich werden Entwicklungen auf lokaler Ebene durch die Auswertung der Projekte im Rahmen der BMBF-Forschungsinitiative »Mobilität in Ballungsräumen« dargestellt. Der europäischen Ebene ist im Anschluss daran, entsprechend ihrer Bedeutung für die nationale Verkehrspolitik, ein eigenes Kapitel gewidmet.

4.1.1 Bundesverkehrspolitik – Das Beispiel der Deutschen Post AG

Während die konkrete nationale Verkehrspolitik bisher vor allem anhand des Personenverkehrs untersucht wurde, sollen diese Ausführungen nun durch Hinweise auf wesentliche aktuelle Entwicklungen im Güterverkehrssektor ergänzt werden (vgl. Hesse 2008). Dies wird exemplarisch an der Neustrukturierung des Unternehmens Deutsche Post AG durchgeführt. Hier können, gleichsam wie im Brennglas, zentrale Entwicklungstendenzen nachvollzogen werden, die so oder so ähnlich auch für andere Unternehmensbereiche im Güterverkehrssektor gelten.

Die Deutsche Post AG reagiert mit ihrer Umstrukturierung wie andere Unternehmen vor allem auf eine tiefgreifende Veränderung der Rahmenbedingungen für die Organisation der Güterverteilung. Dabei greifen verschiedene Entwicklungsmomente ineinander und verstärken sich gegenseitig. Die fortschreitend arbeitsteilige Ausdifferenzierung der Produktionsprozesse einer der Konsumgüterindustrie innewohnenden »Massenindividualisierung« führt dazu, dass Massenkongumgüter immer weniger »en gros« von A nach B transportiert werden können. Vielmehr bedarf es einer Feinverteilung, die es erlaubt, jene mit individuellen Attributen versehenen Massengüter an den Mann und die Frau zu bringen. Beispiele wie der Buchversand über den Onlineshop »amazon« oder die Internetauktionsbörse »eBay« verdeutlichen dies. Die Nutzenden suchen und finden ihre nach persönlichen Präferenzen ausgerichtete Nachfrage bundesweit und darüber hinaus. Die Auswahl orientiert sich an individuellen Bedürfnissen und daran geknüpften Kostenvorstellungen. Eine Realisierung der spezifischen Nachfrage erfolgt dabei über immer weitere Entfernungen. Während »amazon« u.a. den persönlichen Buchversand nach Hause gewährleistet, ermöglicht »eBay« die individuelle Auswahl gebrauchter Konsumgüter in Verbindung mit günstigen Liefertarifen. So fand der in Berlin ansässige Autor den gebrauchten Kinderwagen seiner Wahl über »eBay« in dem 500 km entfernten Düsseldorfer Vorort Meerbusch. Persönlicher Geschmack und Neupreis klappten so weit auseinander, dass sie nur durch die Internetversteigerung, die ein Angebot in Höhe eines Drittels des Neupreises ermöglichte, wieder versöhnt werden konnten. Die mit der ausgeprägten Nachfrage einhergehende Knappheit erzwang die Orientierung über die Stadtgrenzen hinweg. Die Logistik spielt dabei eine entscheidende Rolle, indem sie eine solche Orientierung überhaupt erst denkbar werden lässt (vor einigen Jahren waren werdende Eltern noch darauf angewiesen, ortsansässige Secondhand-Geschäfte nach passenden Kinderwagen zu durchsu-

chen und hatten dabei erheblich weniger Auswahl). Zum einen ist sie kein entscheidender Kostenfaktor, zum anderen bietet sie eine reibungslose und zeitnahe Lieferung, wobei sich beide Aspekte bedingen. Erst die neuen logistischen Verfahren, die einen den individuellen Bedürfnissen entsprechenden Transport ermöglichen, rücken die Erfüllung so spezifischer Wünsche in den Bereich des Möglichen und eröffnen damit zugleich neue Möglichkeitsräume konsumtiver Nachfrage.

»Die Entwicklung der Distribution ist insofern von zwei Wettbewerbsimperativen getrieben: erstens hohe Qualität anbieten, zweitens Kosten senken. Sie hat im Wesentlichen die Aufgabe, die raumzeitlich ausdifferenzierten (atomisierten) Güterströme in eine ökonomische und organisatorisch beherrschbare Transportstruktur zu bündeln. Beide Seiten stehen in ewigem Konflikt zueinander: die Tendenz der Warenströme zur Diffusion, und der Versuch, sie verkehrlich-logistisch zu beherrschen bzw. ökonomisch zu rationalisieren. Dies wird vor allem auf zwei Wegen zu erreichen versucht: einmal besteht die Notwendigkeit, ein Höchstmaß an Kontrolle über die Logistikkette zu erzielen; zum anderen werden Warenbestände soweit wie möglich ›mobilisiert‹ – vor allem durch Abbau der Lagerhaltung, um auf diese Weise Kapitalkosten zu senken« (vgl. Hesse 2005).

Die aus diesen neuen Anforderungen an Güterverkehrsunternehmen resultierenden Strategien werden besonders eindrucksvoll durch die Restrukturierung der Deutschen Post AG demonstriert. Das Unternehmen ging Anfang der 1990er Jahre aus der Privatisierung des damaligen Staatsunternehmens Deutsche Bundespost hervor. Aufgrund der zeitgleich durchgeführten Deregulierung des Marktes für Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP-Dienste) sah sich das private Unternehmen seinerzeit dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Auf die oben beschriebenen, neuen Anforderungen im Logistiksektor (kleine Sendungsgröße, flexible Nachfrage, standardisierte und damit kostengünstige Leistungserstellung) reagierte es mit der Entwicklung und Etablierung eines neuen Frachtkonzepts. Während das alte Konzept auf dem kombinierten Verkehr von Schiene und Straße basierte und sich durch personal- und damit kostenintensive Vermittlungsschritte zwischen den Verkehrsträgern auszeichnete, setzt das neue Frachtkonzept allein auf den Straßengüterverkehr per Lkw. Durch die Errichtung von 33 neuen Frachtzentren auf der grünen Wiese in Randlagen der Städte und Autobahnanschluss, wurden die bis dahin betriebenen 150 Paketbehandlungsstellen in den Städten

ersetzt. Hatten die städtischen Standorte noch über Gleisanschlüsse verfügt, sind die neuen Frachtzentren nur noch mit dem Lkw zu erreichen.

Diese dezentrale Standortwahl war gleichbedeutend mit einer raumzeitlichen Fragmentierung. Zwar konnte durch die Konzentration auf wenige, weitgehend automatisierte Frachtzentren und der Vermeidung von Reibungsverlusten an den Schnittstellen von Schiene und Straße eine deutliche Effizienzsteigerung und eine damit verbundene Kostensenkung erreicht werden. Damit mussten aber zugleich wesentlich größere Entfernungen bewältigt werden. Es bedurfte mithin einer ausgefeilten, integrierend wirkenden Logistik, die es erlaubt, die desintegrierenden Effekte der standortbedingten raumzeitlichen Fragmentierung wieder einzufangen.

»Das neue Transport- und Standortkonzept der Deutschen Post verdeutlicht, welche Konsequenzen innerbetriebliche strategische Entscheidungen für die Standort- und Verkehrseffekte der Logistikorganisation haben können. Die aus Wettbewerbssicht nachvollziehbare Neuausrichtung und Modernisierung der logistischen Leistungserstellung (insbesondere die Rationalisierung im Umschlag) hat a) zur Verlagerung der Standorte aus der Kernstadt in die Peripherie geführt, b) wurde das im Fernverkehr wesentlich durch die Bahn bediente Konzept der Paketbeförderung durch eine zunächst 100-prozentige Lkw-Transportlogistik ersetzt. Mit diesen beiden Konsequenzen bewegt sich das Frachtkonzept auf einem Pfad der räumlichen und verkehrlichen Fragmentierung, während die Logistikorganisation durch einen hohen Integrationsgrad gekennzeichnet (und zugleich nach außen hin geschlossen) ist. Damit wirkt dieses Modell, das auch der logistischen Organisation der KEP-Dienste insgesamt zugrunde liegt, nach außen desintegrierend. Zwar bekennt sich das Unternehmen ausdrücklich zur Übernahme von Verantwortung für Umwelt und Gesellschaft. Die Wettbewerbsdynamik hat jedoch de facto einer Individualisierung und Verselbständigung der einzelbetrieblichen Konzepte den Boden bereitet, so dass eine Integration von Abläufen nur noch im Einzelbetrieb (also in-house) möglich ist, nicht betriebsübergreifend« (Hesse 2005: 40f.).

Die innerbetriebliche Restrukturierung der Deutschen Post AG ist somit ein Beispiel für eine einseitig ökonomische Integrationsstrategie, wobei besonders deutlich ihre Folgen zutage treten. Während das Unternehmen intern durch eine hochgradige Integrationsleistung zu umfangreicher Effizienzsteigerung und damit verbundenen Kosteneinsparungen beigetragen hat, fand nach außen durch eine systematische Entkopplung von ehemaligen Koope-

rationspartnern ein Schließungsprozess statt. Die interne, an ökonomischen Effizienzkriterien orientierte Integrationslogik zeigt sich allerdings weitgehend unempfindlich gegenüber sozialen oder gar ökologischen Dimensionen, die außerhalb der eigenen Interessenssphäre liegen. Dementsprechend findet die systematische Berücksichtigung der Konsequenzen des eigenen Handelns für eine sozial gerecht und ökologisch verträglich Stadtentwicklung keinen Platz.

Vor dem Hintergrund der hier skizzierten Entwicklungen im Güterverkehrssektor wirkt die programmatische Forderung nach einer integrierten Verkehrspolitik freilich einigermaßen naiv. Anstatt realen Entwicklungen immer wieder ein Leitbild entgegenzusetzen, das diesen vollständig widerspricht, müsste zunächst über die Bedingungen der Realisierung des Leitbildes nachgedacht werden. Es wäre zu klären, welche anderen Rahmenbedingungen geschaffen werden müssten, damit der sozialen und der ökologischen Integrationsstrategie mehr Gewicht zukäme. Als vielleicht wichtigste, in der Vergangenheit immer wieder angeführte, politische Maßnahme kann die Forderung nach einer Internalisierung der externen Kosten des Straßengüterverkehrs gelten (vgl. Becker et al. 2012; Brenck et al. 2016). Aber diese notwendige politische Maßnahme konnte selbst Anfang der 1990er Jahre, als die Sensibilität für dieses Problem sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene am größten war, nicht durchgesetzt werden.¹ Auch noch im Wahlkampfsjahr 2021 wird die über eine CO₂-Steuer geplante Internalisierung externer Kosten politisch heftig umkämpft.

4.1.2 Landesverkehrspolitik – Das Beispiel der gemeinsamen Planungskommission Berlin-Brandenburg²

Die beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg fanden sich schon kurz nach dem Mauerfall zusammen, um sich darüber zu verständigen, wie mit

1 Zum Konjunkturzyklus der Internalisierungsdebatte im Rahmen der Europäischen Verkehrspolitik vgl. Kap. 6.

2 Im Rahmen der Untersuchung wurden u.a. Interviews mit zwei Mitarbeiter:innen der gemeinsamen Landesplanungsabteilung sowie einem Vertreter der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung durchgeführt. Darüber hinaus sei hier verwiesen auf die lesenswerte Masterarbeit von Maximilian Friedrich (2020), der acht der wichtigsten Akteure der Nachwendezeit zur Verkehrsentwicklungsplanung in der Region Berlin-Brandenburg befragt hat.

der zu erwartenden Dynamik von Raum- und Verkehrsentwicklung umzugehen sei (vgl. Provisorischer Regionalausschuss 1990; Senatsverwaltung 1993). Dabei zeichnete sich die städtebauliche und verkehrliche Ausgangssituation durch eine Reihe von Besonderheiten aus. Auffällig war vor allem die geringe Zersiedlung im Berliner Umland. Während in der Vergangenheit die Abschottung des Westteils von Berlin eine Außenorientierung von vornherein unmöglich machte, hatte die zentralstaatlich bestimmte Politik der DDR das individuelle Engagement der Ansiedlung im suburbanen Raum stark eingeschränkt. Dementsprechend gering waren auch die Pendelströme zwischen der Berliner Innenstadt und dem Stadtumland.

Demgegenüber erwartete man nach dem Mauerfall eine Entwicklungsdynamik, die mit den 1920er/30er Jahren verglichen wurde (vgl. IfS 1993). Dabei wurde das planerische Denken von zwei Zielen bestimmt, die sich nicht unbedingt vereinbaren ließen. Zum einen setzten die Planer:innen weiterhin auf eine umfangreiche Metropolraumentwicklung. Auf der anderen Seite wollten sie die damit oftmals verbundenen Fehlentwicklungen westdeutscher Großstädte vermeiden. Daraufhin wurden Anfang der 90er Jahre eine Vielzahl von Siedlungskonzepten entwickelt, die versuchten, diesen beiden Anforderungen gerecht zu werden (vgl. Wesseling 2000: 25ff.). Die Debatten vollzogen sich damals noch vor dem Hintergrund einer baldigen Länderfusion, die für das Jahr 1995 geplant war (vgl. Benz/König 1995). Das Ergebnis war der 1994 von Berlin und Brandenburg vorgelegte Entwurf zum »Landesentwicklungsplan engerer Verflechtungsraum Brandenburg – Berlin«. Der Landesentwicklungsplan (LEP) sah eine Siedlungsentwicklung entlang der Schienentrassen vor und verfolgte überdies eine Strategie der dezentralen Konzentration. Ergänzt wurde dieses Konzept durch die Etablierung von sogenannten Regionalparks, bei denen es sich um weitgehend naturbelassene Landschaften handelt (vgl. Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2001). Im April 1995 wurde auf dieser Grundlage der Landesplanungsvertrag geschlossen. Seitdem wird in der gemeinsamen Landesplanungsabteilung programmatisch das Leitbild der dezentralen Konzentration verfolgt.³

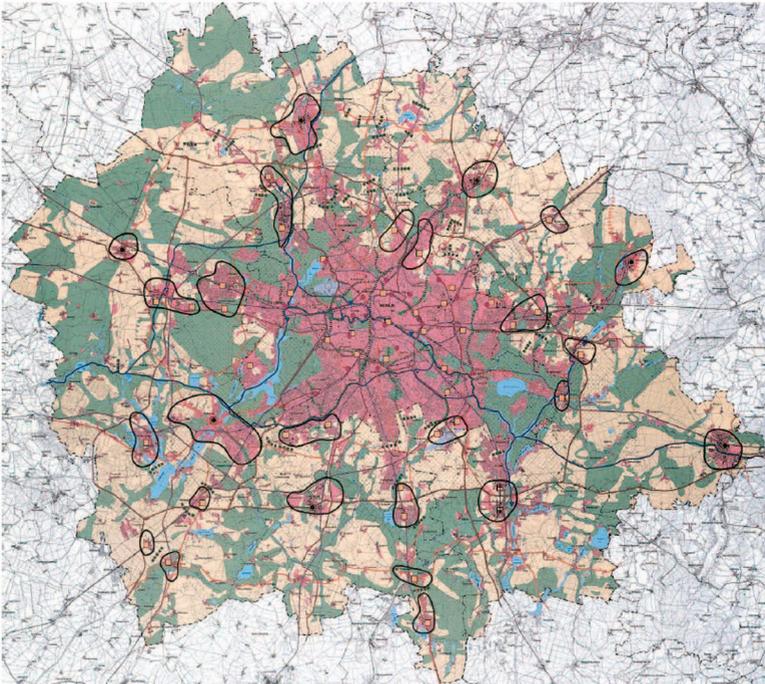
Die gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg verfolgt mit ihrem Leitbild bis heute gleich auf mehreren Ebenen einen integrierten Ansatz. Zum einen streben die beiden Länder danach, ihre unterschiedlichen Interessen zu einer gemeinsamen Strategie zu verbinden. Darüber hinaus sind die beiden

3 Zwar scheiterte kurz darauf im Mai 1995 die Länderfusion an einem Referendum, dennoch trat der Landesentwicklungsplan 1998 in Kraft (vgl. LEP 1998).

Ressorts Stadt- und Raumplanung sowie Verkehrsplanung aufgefordert, ihre fachspezifische Perspektive im Rahmen eines gemeinsamen Konzepts aufeinander abzustimmen. Schließlich bildet der inhaltliche Kern der gemeinsamen Landesplanung ein integriertes Verkehrskonzept, das insbesondere auf eine stärkere Verknüpfung an den Schnittstellen der verschiedenen Verkehrsträger zielt. Insgesamt wird auf diese Weise eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung angestrebt.

Die Karte aus Abbildung 15 veranschaulicht die dem Leitbild zugrundeliegenden zentralen Überlegungen.

Abbildung 15: Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin



Quelle: LEP 1998

Die roten Flächen entlang der Eisenbahnradialen markieren die bestehenden Siedlungsorte entlang des schienengebundenen Verkehrs, an denen ei-

ne verstärkte Ansiedlung geplant war. Mit diesem so genannten *Achsenmodell* wurde konzeptionell explizit an Plänen aus den 1920er Jahren angeknüpft. Es sollte sowohl der Zersiedlung wie auch dem Individualverkehr entgegenwirken zugunsten des öffentlichen Verkehrs (ÖV). Insbesondere die Pendler:innenbewegungen nach Berlin sollten verstärkt mit dem ÖV durchgeführt werden.

Jene Konzepte, die sich anfangs ganz diesem Ansatz verschrieben hatten und durch konsequente Maßnahmen seine Durchsetzung vorsahen, konnten sich jedoch nicht behaupten (vgl. Wesseling 2000: 31ff.). Noch im Jahre 1995 konfrontierte der Verkehrswissenschaftler Eckhard Kutter die Verantwortlichen mit ihren seines Erachtens nach völlig unangemessenen politischen Handlungskonzepten. Es reiche nicht aus, sich weniger Individualverkehr zu wünschen, vielmehr bedürfe es in Anbetracht der zu erwartenden Siedlungs- und Verkehrsentwicklung eines umfassenden Konzepts, um auf diese Entwicklungsprozesse angemessen im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklungsstrategie reagieren zu können.

»Die skizzierten Trends beim Verkehrsverhalten und Sekundäreffekte im Standortgefüge der Region Berlin-Brandenburg haben eine hohe Wahrscheinlichkeit. Sie sind einerseits durch empirisches Zahlenmaterial aus westdeutschen Regionen belegt. Andererseits berücksichtigen sie die tatsächliche Umlanderschließung der Region-Brandenburg sowie anderer Ost-Regionen in der jüngsten Vergangenheit. Die Berliner Verkehrspolitik jedoch ignoriert derart alarmierende Fakten« (Kutter 1995: 204).

Schließlich wurde das *Achsenmodell* durch das Leitbild der *dezentralen Konzentration* ergänzt bzw. ersetzt. Offiziell wird zwar noch immer die Ansiedlung entlang der Schienentrassen des ÖV angestrebt, darüber hinaus wurden aber eine Reihe weiterer Siedlungsschwerpunkte gebildet, wo ebenfalls eine verstärkte Ansiedlung angestrebt wird, die aber auch abseits der Achsen des Schienenverkehrs liegen, womit der Autoverkehr gefördert wird. In bewusster Abgrenzung zum Achsenmodell reklamiert dieses Leitbild für sich einen gewissen Realitätssinn, indem es den Anspruch weitreichender politischer Steuerung aufgibt und stattdessen versucht, die Zersiedlung im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu managen (vgl. Wesseling 2000: 35). Die unbeherrschbaren Suburbanisierungsprozesse sollen kanalisiert und im Rahmen einer polyzentrischen Siedlungsstruktur auf bestimmte Siedlungsschwerpunkte konzentriert werden.

Schließlich wurde auch dieses Modell noch modifiziert, indem viele der Siedlungsschwerpunkte um sogenannte »potentielle Siedlungsbereiche« ausgedehnt wurden, die in der Karte als schwarze Umrandung markiert sind. Diese »Fettaugen« reichen teilweise weit in Freiräume mit *großflächigem Ressourcenschutz* oder gar mit *besonderem Schutzanspruch* und vermitteln die Ahnung von einer realen Entwicklung, die mit der gemeinsamen Landesplanung eigentlich vermieden werden sollte. Hinzu kommt, dass im LEP ein Ausnahmetatbestand aufgenommen wurde, der es den so genannten Typ-3-Gemeinden, bei denen ein weiteres Siedlungswachstum ursprünglich vermieden werden sollte, eine unbegrenzte Einwohnerentwicklung erlaubt, solange sich die Siedlungsentwicklung im Flächenbild (also im Bereich der »potentiellen Siedlungsbereiche«) bewegt (vgl. LEP 1998 Kap. 1.1.2). Da gerade diese Gemeinden i.d.R. über keinen Schienenanschluss verfügen, stellt sich die Ausnahmeregelung aus verkehrsplanerischer Sicht äußerst problematisch dar (vgl. IVU 2002: 37). Schließlich verschärfte sich die Situation noch durch weitere Siedlungspotentiale, die vor Inkrafttreten des gemeinsamen LEP 1998 von den Gemeinden gesichert wurden (vgl. auch Prieb 2019: 233ff.).

Tatsächlich offenbart die Bestandsaufnahme der realen Verkehrsentwicklung der letzten zwanzig Jahre eine deutliche Abweichung von den mit der gemeinsamen Landesplanung ursprünglich verfolgten Zielen, die sich voraussichtlich auch in Zukunft noch weiter verstärken wird (vgl. zum Folgenden ausführlich IVU 2002; ROB 2004; ROB 2008; ROB 2013 & 2018). So wurde die im Personenverkehr angestrebte Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr (MIV) zum ÖV nicht erreicht. Im Gegenteil: Während im Zeitraum von Anfang der 1990er Jahre bis 2005 das Fahrtenaufkommen des MIV im gemeinsamen Planungsraum um 26 Prozent zunahm, ging die Verkehrsnachfrage im ÖV trotz erheblicher Verbesserungen des Verkehrsangebotes und der Qualität um 16 Prozent zurück. Auch die Verkehrsprognose Berlin/Brandenburg für die zukünftige Entwicklung im Personenverkehr ist nicht ermutigend (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Wege im Personenverkehr nach Verkehrsmitteln in Prozent

	Berlin		Brandenburg	
	2006	2025	2006	2025
MIV	36,3 %	36,3 %	55,0 %	54,6 %
ÖPNV	26,7 %	26,8 %	7,2 %	7,6 %
Rad	11,5 %	12,4 %	10,0 %	10,5 %
Fuß	25,5 %	24,5 %	27,8 %	27,3 %

Quelle: Land Berlin/Land Brandenburg 2009: 48f.

Im Güterverkehr stellt sich die Situation gemessen an den ursprünglichen Zielen noch dramatischer dar. So konnten die Anteile der Verkehrsträger Schiene und Binnenschiff am Modal Split nicht erhöht werden. Vielmehr haben beide Verkehrsträger sogar absolute Verluste zu verzeichnen. Insbesondere bei der geplanten Verlagerung von Fernverkehrsanteilen auf Schiene und Binnenschifffahrt konnten keine Erfolge erzielt werden. Auch hier ist stattdessen eine gegenläufige Entwicklung zugunsten der Straße zu verzeichnen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass auch bei der Bedienung der Schnittstellen zwischen Straße und Schiene durch Güterverkehrszentren (GVZ) keine Erfolge erzielt wurden. In Anbetracht der fehlenden Nachfrage wird von verantwortlicher Seite zunehmend nach dem Sinn der Förderung von GVZ gefragt.⁴

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ständig sinkender Raumwiderstände prognostizierten Wissenschaftler Ende der 1990er Jahre eine Fortsetzung dieser Entwicklung (Holz-Rau 1997; Kutter/Stein 1998). Sowohl das Zentrale-Orte-Konzept wie auch das Achsen-Konzept galten unter diesen Bedingungen nicht nur in der Region Berlin/Brandenburg, sondern in Deutschland insgesamt als gescheitert (vgl. Saller 2000). Als Ursache für das auch in Zukunft weiter steigende Verkehrsaufkommen wurden schon früh die im vorangegangenen Abschnitt über den bundesdeutschen Güterverkehr ausführlich dargestellten gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen einer zunehmenden Individualisierung und Flexibilisierung der Sozialstruktur und der Wirtschaftsform angeführt:

4 Die enttäuschenden Erfahrungen bei der Nutzung von GVZ in der Region Berlin-Brandenburg sind exemplarisch für das gesamte Bundesgebiet (vgl. ausführlich Hesse 2005).

»Die bereits seit Beginn der Neunzigerjahre zu verzeichnende Suburbanisierung und großräumig funktionale Entmischung im gesamten engeren Verflechtungsraum wird sich auch in den kommenden Jahren trotz nicht mehr wachsender Gesamtbevölkerung fortsetzen. Dies ist einer der wichtigsten verkehrsverursachenden Faktoren im gemeinsamen Planungsraum. Die damit verbundene Zunahme des Verkehrs insbesondere infolge längerer Wege wird sich somit in der gesamten Region weiter fortsetzen« (IVU 2002: 39).

Kommt dieses Verkehrswachstum im Personenverkehr mithin vor allem dem MIV zugute, wurde auch im Güterverkehr eine weitere Entwicklung zugunsten des Straßengüterverkehrs erwartet: »Nach den vorliegenden überarbeiteten Prognosen des BVWP bis zum Jahr 2015 wird sich die Wachstumsdynamik des regionalen Straßengüterverkehrs in den kommenden Jahren im gesamten Planungsraum weiter fortsetzen. Stärker als bisher soll die Schiene am Wachstum des Güterverkehrs beteiligt sein. Dennoch wird ein weiter sinkender modal-split-Anteil von Schiene und Wasserstraße als umweltfreundlicher Verkehrsträger erwartet« (ebd.: 42). Diese Befürchtungen haben sich zehn Jahre später bestätigt (vgl. ROB 2013).

Die sich hier erneut abzeichnende Diskrepanz von programmatischem Anspruch und realer Entwicklung bezüglich des Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik ist das Ergebnis politischer Handlungsblockaden im föderalen politischen Mehrebenensystem. Im Falle der gemeinsamen Landesplanung Berlin/Brandenburg überlagern sich zwei Konfliktlinien. *Erstens* zeichnet sich die Zusammenarbeit der beiden Länder seit dem Scheitern der Länderfusion zwar noch durch gemeinsame Interessen, aber immer weniger durch die Gemeinsamkeit der Interessen aus. Vielmehr sind die beiden Länder in einem harten Wettbewerb gegeneinander getreten. Dabei wetteifern sie sowohl um Gewerbeansiedlung wie auch um Wohnbevölkerung, um sich entsprechende Steuereinnahmen zu sichern. Hierbei treten Interessenkonflikte in den Vordergrund, die einer gemeinsamen Handlungsstrategie im Sinne des öffentlich propagierten integrierten Siedlungs- und Verkehrskonzepts entgegenstehen. *Zweitens* konfliktieren gleichsam quer dazu die Interessen der beiden Landesregierungen mit denen der Kommunen. Dies wirkt sich im Falle Brandenburgs besonders problematisch aus. Selbst dort, wo sich die Länder auf ein gemeinsames Vorgehen einigten, wird dies insbesondere durch die Eigeninteressen der brandenburgischen Kommunen konterkariert. Wie erwähnt haben diese seit Anfang der 1990er Jahre – lange

vor Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans 1998 – die Ausweisung von potentiellen Siedlungsflächen betrieben. Unabhängig von ihrer jeweiligen verkehrlichen Anbindung im Sinne des integrierten Verkehrskonzepts verfügen die Gemeinden nun über umfangreiche Siedlungsgebiete, die in Zukunft einer Zersiedlung Vorschub leisten können. Die ebenfalls schon erwähnte Ausnahmeregelung für Typ-3-Gemeinden im Landesentwicklungsplan unterstützte diese Suburbanisierungstendenzen und das damit induzierte Verkehrswachstum zusätzlich.⁵

Der schon erwähnte Verkehrswissenschaftler Eckhard Kutter führt den Misserfolg der pro-grammatischen Integrationsziele dementsprechend auf den faktischen Mangel an administrativer Integration zurück:

»Auf der Planungsebene entwickelt die öffentliche Hand Ordnungsvorstellungen für den Raum; da die Einzelkommunen in diesem Rahmen aber Flächen ›in Konkurrenz untereinander‹ anbieten, diese Konkurrenz zudem unkoordiniert ›gefördert‹ oder ›finanziell ausgestattet‹ wird, ist das Ergebnis ›freie Auswahl‹ für die individuellen Entscheider, da diese darüber hinaus über Folgeeffekte ihres Handelns mangelhaft informiert sind, kommt es letztlich zur ungeordneten Entwicklung der Gesamtstruktur. In diesem ›Durcheinander‹ setzt sich einerseits die öffentliche Hand durch inkonsequente Anwendung ihrer vielfältigen Instrumente selbst außer Gefecht, beachtet aber andererseits auch nicht hinreichend die vielfältigen individuellen (wirtschaftsseitigen) Beweggründe.« (Kutter 2001: 76)

Die am Beispiel von Berlin/Brandenburg aufgezeigten Wirkzusammenhänge der Regionalentwicklung gelten exemplarisch für die Raum- und Verkehrsentwicklung kapitalistischer Gesellschaften. Sie hat dazu geführt, dass mittlerweile über 80 Prozent des bundesdeutschen Verkehrsaufkommens in den regionalen Lebens- und Wirtschaftsräumen entstehen (vgl. Kutter 2015).

Aus heutiger Sicht hat sich auch mehr als zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans 1998 an der Situation nichts geändert. Damals kam eine Studie des Wuppertal Instituts zu dem Ergebnis: »Die

5 Hinzu kommen schließlich noch Interessengegensätze zwischen den Ministerien. So verfolgt etwa die Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft die Philosophie, Wirtschaftswachstum durch Verkehrsinfrastrukturausbau zu erzeugen. Abgesehen davon, dass der hier unterstellte Zusammenhang zwischen Verkehrsinfrastrukturausbau und Wirtschaftsentwicklung bisher nicht nachgewiesen werden konnte, steht diese Strategie einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung entgegen (vgl. Blum 2004).

interkommunale Konkurrenz und die mangelhafte Ausstattung der Regionalplanung mit rechtlichen und finanziellen Instrumenten sind ursächlich dafür, dass ökonomische Opportunitätsentscheidungen oft durchsetzungsfähiger sind als die Planungsprinzipien« (Wuppertal Institut 1998: 118).⁶ Konnte man seinerzeit noch auf die Entfaltung der Wirkungen des Landesentwicklungsplans hoffen, ist heute festzustellen, dass sich auch dieses Möglichkeitsfenster mittlerweile geschlossen hat. Damit stehen Berlin und Brandenburg allenfalls am Anfang der Entwicklung einer gemeinsamen Planungsperspektive. Anders als in den 1990er Jahren können die Verantwortlichen heute nicht mehr auf den formalen Zwangsvollzug einer Länderfusion warten, die gewissermaßen automatisch eine gemeinsame Planungskultur nach sich gezogen hätte. Vielmehr müssten nun gemeinsame Planungserfolge der Öffentlichkeit als Best-Practice-Beispiele vermittelt werden, die eine Landesfusion überhaupt als wünschenswert erscheinen lassen. Anfang der 2000er Jahre sahen Beobachter:innen im vorläufigen Ende kommerzieller Neuansiedlung die Chance, um die im Wettbewerb verfolgten egoistischen Ziele durch eine neue Strategie der Kooperation zu ersetzen (vgl. Herrschel/Newman 2003: 554). Mittlerweile hat sich die Situation erneut verändert und die Berliner Bevölkerung wächst wieder. Ob unter dieser sich verschärfenden Konkurrenzsituation eine auf Kooperation angewiesene, gemeinsame Siedlungs- und Verkehrsentwicklungsstrategie etabliert werden kann, ist unklar (vgl. Bodenschatz 2016). Die Voraussetzung dafür wäre es, dass die Gründe für die Fehlentwicklungen der Vergangenheit identifiziert und öffentlich gemacht würden, um sie zukünftig nicht zu wiederholen. Dafür gibt es bis jetzt allerdings keine Anzeichen; vielmehr hat das Land Brandenburg 2016, in Erwartung der sich abzeichnenden neuen Entwicklungsdynamik, eine Mobilitätsstrategie 2030 angekündigt und das Land Berlin hat 2021 seinen neuen Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr 2030 veröffentlicht. Vor dem historischen Erfahrungshintergrund

6 Genau genommen ist auch diese Problematik, wie der Integrationsgedanke insgesamt, schon seit den 1960er Jahren bekannt und wurde immer wieder öffentlich beklagt. So stellte schon 1968 die Stadtsoziologin Heide Berndt in ihrer Studie über die deutsche Stadtplanungszunft abschließend fest: »Die gegenwärtige Verwaltungseinteilung ist gegenüber den Expansionstendenzen der heutigen Großstädte überholt und verhindert die wirksame Kontrolle über das städtische Wachstum, vor allem eine integrierte Verkehrsplanung (Herv. O. S.). Planungsgemeinschaften zwischen Großstädten und den ihnen anliegenden kleinen Gemeinden sind nur ein Notbehelf angesichts einer veralteten Verwaltungsgliederung« (Berndt 1968: 163).

stellt sich die Frage, warum die beiden Bundesländer keine gemeinsame Verkehrsentwicklungsstrategie entwickelt haben.

Insofern demonstriert das Beispiel der gemeinsamen Landesplanung Berlin/Brandenburg ein weiteres Mal die Folgen der Wettbewerbsdominanz für den Verkehrssektor. Wie schon im Güterverkehrssektor am Beispiel der im globalen Wettbewerb stehenden Deutschen Post AG gezeigt wurde, deren ausschließlich an betriebswirtschaftlichen Anforderungen orientierte Handlungslogik sich fragmentierend auf das Logistiksystem insgesamt auswirkt, hat auch hier der Konkurrenzkampf der Gebietskörperschaften untereinander die Konsequenzen des politischen, einseitig an ökonomischen Effizienzkriterien orientierten Ansiedlungswettbewerbs für die Verkehrsentwicklung verdeutlicht. Andere, partikulare Interessen übergreifende Gesichtspunkte, wie eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, gehen dabei verloren. Die Funktion des Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik, wie sie Berlin und Brandenburg programmatisch verfolgen, reduziert sich mithin zunehmend zur Staffage.

Vor dieser Gefahr hatte schon Mitte der 1990er Jahre der damalige Staatssekretär der Senatskanzlei Berlin, Volker Kähne, gewarnt, als er in seinen Schlussfolgerungen zur damaligen Reformdebatte einer gemeinsamen Regionalplanung Berlin/Brandenburg betonte, dass eine gemeinsame Landesplanung steuerungsfähig sein muss: »Sie darf sich nicht auf symbolpolitische Politik beschränken« (Kähne 1995: 189). Das dies doch so gekommen ist, liegt daran, dass mit der Gründung der gemeinsamen Landesplanungskommission nur die erste Phase des seinerzeit von Benz et al. (1995) vorgelegten Reformkonzepts umgesetzt wurde. In dieser ersten, niederschweligen Phase sollte die zweite wesentlich weiterreichende Phase vorbereitet werden, die den Aufbau eines mit entsprechenden Kompetenzen ausgestatteten interregionalen Planungsverbands für den engeren Verflechtungsraum vorsah. Dazu ist es nie gekommen, sodass die aktuelle Debatte hier anknüpfen könnte, ohne von vorn anfangen zu müssen.

Damit gilt auch in diesem Fall, dass das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik – soll es nicht allein als Legitimationsfolie einer gegenläufigen Verkehrsentwicklung dienen – auf seine Realitätstauglichkeit überprüft werden muss (vgl. Kunst 2004). Als Resultat einer solchen Überprüfung sind wiederum prinzipiell zwei Optionen denkbar. Entweder man kommt zu dem Ergebnis, das Leitbild widerspricht fundamental sowohl gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen wie auch gesellschaftspolitischen Interessenskonstellationen, so dass seine Umsetzung weder denkbar noch wünschenswert ist, weil

ihm sowohl alle gesellschaftlichen Megatrends wie auch die Interessen der meisten Menschen entgegenstehen. In diesem Fall müsste man sich von dem Leitbild verabschieden. *Oder* das Ergebnis lautet, das Leitbild ist mit gesellschaftlichen Entwicklungstrends prinzipiell vereinbar und entspricht zudem einem kollektiven Interesse. Dann sollte zukünftig weniger über das Leitbild als vielmehr über die seiner Realisierung entgegenstehenden politischen Blockaden aufgeklärt werden.

4.1.3 Lokale Verkehrspolitik – Das Beispiel der Forschungsinitiative »Mobilität in Ballungsräumen«⁷

Eine der bedeutendsten verkehrswissenschaftlichen Forschungsinitiativen waren die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung über einen Zeitraum von fünf Jahren mit mehr als 80 Mio. EUR geförderten Leitprojekte »Mobilität in Ballungsräumen« (vgl. BMBF 1998). Sie bildeten die »Eckwerte einer zukunftsorientierten Mobilitätsforschungspolitik«, die das Bundeskabinett im Dezember 1996 mit dem »Forschungsrahmen Mobilität« verabschiedete (vgl. BMBF 1997a). Die in den Eckwerten formulierte Strategie markiert den konzeptionellen Übergang von der »Verkehrsvermeidungsstrategie« zur »Entkopplungsstrategie« (vgl. Kap. 2.2.5). Während mit einer Verkehrsvermeidung tendenziell immer auch das Wirtschaftswachstum berührt war, zielt die Entkopplungsstrategie im »Forschungsrahmen Mobilität« auf die Förderung technischer Entwicklungen im Industriebereich, deren Einsatz auch zu Verkehrseinsparungen beitragen sollen. Dem Ansatz liegt primär die konventionelle Philosophie des Verkehrsflusses zugrunde (vgl. Schmucki 2001). Demnach soll mit neuen Informationstechnologien eine

7 Die Einschätzung der Ergebnisse und Effekte der Forschungsinitiative »Mobilität in Ballungsräumen« beruht auf einer explorativen Studie. Die empirische Grundlage bilden die Abschlussberichte der Einzelprojekte, der Evaluationsbericht der Forschungsinitiative sowie diverse öffentlich zugängliche Publikationen. Darüber hinaus wurden fünf Experteninterviews mit Personen durchgeführt, die seinerzeit an der Forschungsinitiative beteiligt waren. Auffällig ist, dass bei einer öffentlich finanzierten Forschungsinitiative sowohl die Abschlussberichte wie auch der Gesamtevaluationsbericht bis heute nicht öffentlich zugänglich gemacht werden. Während die Abschlussberichte einer Datenbank nur kostenpflichtig entnommen werden können, wird der Evaluationsbericht bis heute unter Verschluss gehalten. Darüber hinaus wurden Interviewanfragen trotz mehrfacher Nachfrage vom Projektträger TÜV Rheinland abgelehnt. Dem Autor liegt der Evaluationsbericht vor, sodass er hier erstmals öffentlich zitiert wird.

reibungslosere Verkehrsabwicklung gewährleistet werden: »Für abgrenzbare und überschaubare Problemfelder soll so der praktische Nachweis erbracht werden, dass innovative Konzepte einen Beitrag für eine spürbare Verbesserung der Verkehrsabläufe bei einer signifikanten Verringerung der Verkehrsbelastungen (Schadstoffe, Lärm, Unfälle, Flächenbedarf usw.) leisten können« (BMBF 1997b: 2). Das zentrale Anliegen ist die »Entkopplung von Mobilitätswachstum und Verkehrsbelastung« (BMBF 1997a: 3) – also negative Verkehrseffekte als Folge einer wachsenden Mobilitätsnachfrage zu reduzieren. Anders als bei der Verkehrswendestrategie, die vor allem auf Verkehrsvermeidung setzte, fügen sich in diesen Ansatz prinzipiell sowohl ein Wirtschafts- wie auch ein Verkehrswachstum ein, vorausgesetzt die damit in der Vergangenheit verbundenen negativen Begleiterscheinungen können in Zukunft verhindert oder doch zumindest eingeschränkt werden.

Dabei wird explizit ein integrierter Ansatz verfolgt, wobei die vielfältigen Akteursinteressen im verkehrspolitischen Feld, aus Politik und Wirtschaft ebenso wie aus der Zivilgesellschaft zusammengeführt werden müssten. Die unübersichtlichen gesellschaftlichen Verhältnisse mit ihren komplexen Akteurskonstellationen würden vielfältige Kooperationsbeziehungen erfordern (vgl. Kesselring et al. 2003). Schließlich sollten auch die unterschiedlichen Verkehrsträger aufeinander abgestimmt und durch ein Netz von Informationstechnologien zu einem einheitlichen Verkehrssystem zusammengebunden werden. Davon versprachen sich die Verantwortlichen insbesondere eine Attraktivitätssteigerung des ÖV.

Gefördert wurden insgesamt fünf teilweise sehr umfassende Verbundprojekte auf kommunaler Ebene in den Stadtregionen Köln, München, Stuttgart, Dresden und im Rhein-Main-Gebiet sowie das »Sonderprojekt« *cash car*, das zwar in Berlin lokalisiert war, jedoch formal dem Münchener Mobinet-Verbund zugeordnet wurde. Alle »Mobilität in Ballungsräumen«-Projekte zielten auf die Lösung spezifischer Verkehrsprobleme in den jeweiligen Ballungsgebieten. Die Lösungen sollten jedoch verallgemeinerbar sein. Die Leitprojekte und ihre zentralen Teilprojekte waren:

- »Stadtinfo Köln«: Hier stand der Aufbau und die Integration verschiedener Verkehrsankunfts- und Parkreservierungssysteme im Vordergrund. Entsprechende Software und eine informationstechnische Verknüpfung von Parkhäusern und Parkscheinautomaten wurden realisiert.
- »Mobinet München«: Hauptziel des Projektes war die Optimierung des Innenstadtverkehrs mit Hilfe adaptiver Steuer- und Informationsverfah-

- ren, nicht zuletzt über Wechselwegweisung und elektrische Infotafeln. Flankierend wurde die Parkraumbewirtschaftung in der Innenstadt vorangetrieben sowie Anreize für die ÖV-Nutzung geschaffen, beispielsweise durch Park-and-Ride-Anlagen für Fahrradfahrer:innen. Bemerkenswert waren einige kleinere Teilprojekte mit experimentellem Charakter wie neue Shopping-Boxen und intermodale Mobilitätskurse für Schulkinder.
- »Mobilist Stuttgart«: Neben elektronischen Buchungsmöglichkeiten für Fahrkarten im ÖV und einer Parkplatzreservierung über das Internet sollten neue Routingangebote, Mitfahrdienste und weitere intermodale Zusatzangebote entwickelt und erprobt werden. Auch Telearbeit und online Bürgerdienste wurden mit durchwachsenem Erfolg in der Region Stuttgart erprobt.
 - »Inter-Mobil Dresden«: Im Mittelpunkt des Projektes standen ein auf dem Einsatz von Videokameras beruhendes Verkehrsmanagement und die Entwicklung eines elektronischen Fahrausweises im ÖV. Außerdem sollte ein flexibler S-Bahnverkehr ausprobiert und in einem Teilprojekt Mobilitäts-Beratungsangebote für Private und Unternehmen getestet und auf ihre langfristigen Effekte hin untersucht werden.
 - »WayFlow RheinMain«: In mehreren Teilprojekten wurden der Aufbau einer Informationsplattform auf der Basis von Multi-Agenten-Systemen, das sogenannte floating-car-data (FCD), multimodale Routingangebote sowie das Management von Spitzenbelastungen im Verkehr entwickelt und in teilweise umfänglichen Feldversuchen getestet.
 - cash car: Dieses Projekt fiel sowohl wegen seines relativ bescheidenen Fördervolumens von 2,6 Mio. EUR (gegenüber 30-40 Mio. EUR bei den anderen Leitprojekten) wie auch wegen seines konzeptionellen Ansatzes aus dem Rahmen. Hier standen nicht so sehr verkehrstelematische Anwendungen im Vordergrund, vielmehr sollten die Chancen und Grenzen von Nutzungsinnovationen ausgelotet werden. Im Cash-car-Projekt ging es um die Entwicklung und Erprobung eines innovativen Leasingkonzeptes, das die Verknüpfung des »portionsweise« genutzten Autos mit dem öffentlichen Verkehr und damit einhergehend um eine Professionalisierung des bundesdeutschen Carsharing zum Ziel hatte (Ziele und Ergebnisse dieses ambitionierten sozialen Experiments sind an anderer Stelle ausführlich behandelt worden, vgl. Projektgruppe Mobilität 2004).

Gemessen an den ambitionierten Zielen sind die Ergebnisse aller »Mobilität in Ballungsräumen«-Projekte ernüchternd. Abgesehen davon, dass eine Reihe

von geplanten Pilotanwendungen in den Bereichen E-Learning und Telearbeit gar nicht erst zustande kamen, haben nur wenige die Förderzeit überlebt. Und auch bei diesen Fällen sind kaum die angestrebten Veränderungen bei der Verkehrsmittelwahl zugunsten des ÖV zu verzeichnen. Die verkehrlichen Effekte im Sinne einer Verkehrsverlagerung sind bescheiden oder wurden gar in ihr Gegenteil verkehrt (vgl. BMBF 2005).

Wie es zu solch unintendierten Folgen kommen konnte, kann exemplarisch am Beispiel einer Kölner Einfallstraße demonstriert werden, die im Rahmen des Leitprojekts »Stadtinfo Köln« mit Verkehrsleitsystemen ausgestattet wurde, um einen reibungslosen Verkehrsfluss dieser in Stoßzeiten verkehrlich überlasteten Straße zu erreichen. Parallel zu dieser Hauptverkehrsader verläuft eine Bahntrasse des öffentlichen Nahverkehrs. Daher war es naheliegend, hier auf eine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene zu setzen. Zu diesem Zweck wurden in Verbindung mit Park & Ride-Angeboten Informationstafeln installiert, die die für einen Umstieg von einem Verkehrsträger auf den anderen notwendigen Informationen lieferten. Darüber hinaus wurden die Verkehrsteilnehmer:innen darüber informiert, wie schnell sie mit dem jeweiligen Verkehrsträger sein würden. Auf diese Weise sollten die im Stau stehenden Autofahrer:innen von der Attraktivität des ÖV überzeugt werden.

Allerdings wurde zur selben Zeit eine Reihe von Maßnahmen von Verkehrsflussmanagement für den Straßenverkehr durchgeführt, die zu einem beschleunigten Verkehrsablauf führten. Damit büßte der ÖV seinen Vorteil wieder ein und die ursprünglich angestrebte Verkehrsverlagerung zu seinen Gunsten blieb weitgehend aus. Dieser Handlungsweise lag die Basisillusion einer ›Chancengleichheit der Verkehrsträger‹ zugrunde. Zwar profitierte der ÖV von den durchgeführten Maßnahmen, aber indem man zugleich die Nachteile des MIV beseitigte, kam erneut die strukturelle Benachteiligung des ÖV zum Tragen. Offenbar gab es keine eindeutige politische Strategie, die sich aufgrund der sozialen und ökologischen Vorteile des ÖV für seine Bevorzugung gegenüber dem MIV aussprach. Vielmehr traten sich die so verschiedenen Verkehrsmittel mit ihren jeweils spezifischen Interessenvertreterinnen als vermeintlich gleichwertige Kooperationspartner gegenüber.

Hinzu kam, dass die großen Verbundprojekte vor erheblichen Koordinationsaufgaben standen, um die Vielzahl der Partner zusammenzuhalten und um auf einen gemeinsamen Nenner gegenüber der lokalen Öffentlichkeit und der Fachöffentlichkeit zu gelangen. Diese Aufgabe wurde nicht selten von erfahrenen Projektmanager:innen aus den beteiligten Autounternehmen

übernommen. Diese bestimmten den Auftritt des Forschungsverbundes auch deshalb, weil sie die Leitprojekte professionell präsentieren konnten und die spezifisch technischen Elemente in dem Gesamtvorhaben effektiv hervorhoben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die Leitprojekte insgesamt durch eine ausgeprägte Techniklastigkeit auszeichnen. Von den über neue Telematiksysteme vermittelten Informationen erhofften sich die Verantwortlichen Impulse für eine Neujustierung der Verkehrsflüsse zugunsten des ÖV. Die in Echtzeit übermittelten relevanten Informationen sollten eine flexible Verkehrsmittelwahl eröffnen und den problemlosen Wechsel zwischen den Verkehrsträgern ermöglichen. Dabei überschätzte man sowohl die Bereitschaft der Verkehrsteilnehmer:innen, deren Verkehrsverhalten sich durch ›festgefahrene‹ Routinen auszeichnet, ihre Verkehrsmittelwahl immer wieder neu zu überdenken, wie auch die Bereitschaft für Verkehrsinformationen zu bezahlen.

Besonders überraschend ist freilich die starke Orientierung an der konventionellen Verkehrsflussphilosophie. Wurde von Seiten der Wissenschaft doch schon seit langem nachgewiesen, dass die Verflüssigung von Verkehr bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen zusätzlichen Verkehr nach sich zieht (vgl. Chen 1998). Das oben angeführte Beispiel der zeitgleichen Förderung von MIV und ÖV hat dies erneut deutlich gemacht. Die erhöhte Verkehrsdurchlässigkeit auf der Straße konterkariert das programmatische Ziel der Verkehrsverlagerung zugunsten des ÖV. In diesem Zusammenhang erscheinen die auf vermeintlich kooperativen Akteurskonstellationen basierenden Projektstrukturen problematisch, in denen sich tatsächlich Akteure mit antagonistischen Interessen gegenüberstehen. Zieht sich die Politik hier auf den Standpunkt einer Beobachterin zurück, die allein für ›faire‹ Wettbewerbsbedingungen sorgt, dann kann es, wie in dem beschriebenen Fall, zu einer Konkurrenzsituation zweier Maßnahmenbündel kommen, deren verkehrliche Effekte sich im Ergebnis bestenfalls aufheben.

Demgegenüber bestünde die originär politische Aufgabe darin, die Durchsetzung verkehrspolitischer Ziele im Sinne der politischen Programmatik zu gewährleisten. Hier stellt sich die zentrale Frage nach der politischen Bereitschaft zu flankierenden Maßnahmen, um die Absicherung der angestrebten Wirkungen zu ermöglichen (vgl. Rommerskirchen 2003). Das wiederum würde die Artikulation und Offenlegung widerstreitender Interessen provozieren. Schließlich bedarf es einer politischen Entscheidung zugunsten oder gegen bestimmte Maßnahmen (vgl. Kap. 1.6). Demgegen-

über täuscht die im Rahmen einer integrierten Verkehrspolitik favorisierte Kooperationssemantik allzu oft einen harmonischen Interessenausgleich vor, der die tatsächlich bestehenden Konfliktlinien kaschiert und damit von den notwendigen politischen Entscheidungen ablenkt. Die Ergebnisse der Evaluation der Leitprojekte »Mobilität in Ballungsräumen« erweisen sich mithin als die Folge einer tendenziellen Entpolitisierung der Verkehrspolitik. Sie erklärt den fehlenden Zusammenhang von verkehrspolitischer Programmatik und realer Verkehrsentwicklung.

4.2 Europäische Verkehrspolitik

Nachdem die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit deutscher Verkehrspolitik anhand der nationalen Akteurskonstellation erklärt und an konkreten Fallbeispielen illustriert wurde, soll die Analyse im Folgenden durch eine entsprechende Untersuchung der europäischen Verkehrspolitik ergänzt werden. Dies ist für eine realistische Einschätzung der Handlungsspielräume nationaler Verkehrspolitik insofern notwendig, da sie zunehmend als fester Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses betrachtet werden muss. Die bundesdeutsche Verkehrspolitik wirkt dabei zum einen auf die europäische Verkehrspolitik ein und bestimmt diese mit (vgl. Schwedes et al. 2015). Umgekehrt wird die bundesdeutsche Verkehrspolitik aber auch von den Entscheidungen auf europäischer Ebene nicht unwesentlich beeinflusst (vgl. Bandelow et al. 2014). Man muss nationale Besonderheiten nicht negieren, um gleichwohl auf Grenzen zu stoßen, die durch die europäische Verkehrspolitik abgesteckt werden. Daher soll abschließend dem Verhältnis von deutscher und europäischer Verkehrspolitik nachgegangen werden. Immerhin hat auch die Europäische Kommission das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik zur programmatischen Grundlage ihrer Verkehrspolitik gemacht. Auch die Europäische Kommission verspricht sich von dieser Strategie eine nachhaltige Verkehrsentwicklung. Insofern stellt sich die Frage, inwiefern die europäische Verkehrspolitik womöglich als Korrektiv auf die wenig erfolgreiche deutsche Verkehrspolitik einwirken kann?

4.2.1 Anspruch

Die europäische Verkehrspolitik zeichnet sich seit Anfang der 1990er Jahre durch eine neue Qualität aus. Nachdem die gemeinsame Verkehrspolitik jahrzehntelang eine untergeordnete Rolle gespielt hatte, wurde ihr in dem 1992 unterzeichneten Maastrichter Vertrag ausdrücklich eine besondere Stellung eingeräumt (vgl. Frerich/Müller 2004). Das im Maastricht Vertrag formulierte Ziel der Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes ließ es zwingend notwendig erscheinen, auch eine Integration der nationalen Verkehrsmärkte zu forcieren. Dieses Ziel vor Augen sah die Europäische Union ihre primäre Aufgabe darin, die weitgehend abgeschlossenen nationalen Verkehrsmärkte zu öffnen, um auf diese Weise die wirtschaftliche Verflechtung zu unterstützen. Durch die seitdem vorangetriebene Deregulierung der europäischen Verkehrsmarktlanschaft entwickelte sich aber zugleich ein jeder Verkehrspolitik eigentümlicher Zielkonflikt. Während auf der einen Seite 1992 die Umweltdebatte mit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro einen Höhepunkt erreichte, indem dort eine weltweite Reduktion der Schadstoffemissionen beschlossen wurde, drohte durch die Öffnung der europäischen Verkehrsmärkte und dem damit angeregten Verkehrswachstum eine gegenläufige Entwicklung. Seitdem bewegt sich die europäische Verkehrspolitik in einem Spannungsfeld zwischen programmatischen Aussagen mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung einerseits und den Anforderungen einer über die Verkehrsmärkte forcierten Marktintegration andererseits (vgl. Dyrhaug 2013).

Verfolgt man die programmatischen Aussagen zur europäischen Verkehrspolitik seit Beginn der 1990er Jahre bis heute anhand der Grün- und Weißbücher, dann lässt sich zeigen, dass sich Programmatik und reale Entwicklung immer weiter aufeinander zu bewegen. Zugleich treten allerdings die sozialen und ökologischen Dimensionen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung gegenüber der ökonomischen Perspektive immer mehr in den Hintergrund. Dabei zeichneten sich sowohl das im Jahr 1992 erschiene Grünbuch wie auch das im selben Jahr erschienene Weißbuch zunächst noch durch eine einheitliche, den gesamten europäischen Verkehrssektor umfassende Strategie aus (vgl. KOM 1992a; 1992b). Erstmalig wurde umfangreich das Thema der verkehrsseitig induzierten Umweltbelastungen behandelt. Insbesondere im Grünbuch wurden die Kosten des Verkehrswachstums thematisiert, die vor allem durch den Straßenverkehr erzeugt werden und nicht in die Transportkosten mit eingehen. In diesen externalisierten Kosten

erkannte man damals eine zentrale Stellschraube zur Beeinflussung des Verkehrswachstums, wobei man schon seinerzeit auf eine Reihe von Studien zurückgreifen konnte, die sich ihrer Berechnung gewidmet hatten. Es bestand ein weitreichender Konsens darin, dass durch die Belastung des Straßenverkehrs mit den von ihm selbst erzeugten gesellschaftlichen Kosten eine Erhöhung der Transportkosten im Straßenverkehr vorgenommen werden sollte, um im Ergebnis eine Verkehrsverlagerung zugunsten des umweltfreundlicheren Schienenverkehrs zu erzielen.

Aber schon in dem drei Jahre später erschienenen Grünbuch »Toward Fair and Efficient Pricing in Transport. Policy Options for Internalising the External Cost of Transport in the European Union«, das sich explizit diesem Thema widmete, findet sich eine andere strategische Orientierung (vgl. KOM 1995). Dort wird das besondere Augenmerk auf durch Verkehrsstauungen erzeugte externe Kosten gelegt. Darüber hinaus wurden die klimaschädlichen CO₂-Emissionen ohne Begründung ausgeklammert. Auf diese Weise konnte auch auf europäischer Ebene der alte »Traum vom Verkehrsfluss« (Schmucki 2001) wieder reaktiviert werden. Dies ist besonders bemerkenswert, da verkehrswissenschaftliche Untersuchungen der letzten Jahrzehnte, welche die verkehrlichen Effekte der Staubeseitigung und eines dadurch erhöhten Verkehrsflusses etwa am Beispiel von Ortsumgehungsstraßen untersucht haben, immer wieder zu dem Ergebnis gekommen sind, dass dadurch mittel- und langfristig mehr Verkehr induziert wird (vgl. Gerike 2017).

Die neue strategische Ausrichtung des Grünbuchs aus dem Jahre 1995 war im Kern auf eine Systemoptimierung gerichtet. Nicht mehr das durch den Straßenverkehr dominierte Verkehrssystem als solches wurde problematisiert, sondern die systeminternen Friktionen sollten durch eine systemimmanente Lösung kuriert werden. Das in Stausituationen offensichtlich überlastete und/oder ineffiziente Straßenverkehrssystem sollte durch Infrastrukturmaßnahmen und/oder Effizienzsteigerungen den Anforderungen entsprechend angepasst werden. Hier knüpfte das im Jahr 2001 erschienene Weißbuch an, das die programmatische Grundlage der europäischen Verkehrspolitik bildet (vgl. KOM 2001). Ausdrücklich wurde dort das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung genannt. Doch im Gegensatz zum Grünbuch von 1992 sah das Weißbuch weder die Möglichkeit einer politisch verordneten Verkehrsbeschränkung vor, noch verfolgte es eine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene. Stattdessen lag dem Weißbuch ein Integrationszenario zugrunde, das von einem weiteren Verkehrswachstum ausging. Wobei

zunächst der Anspruch formuliert wurde, den Modal Split auf dem Niveau von 1998 zu halten: »Der dritte Ansatz (Option C) [...] umfasst eine Reihe von Maßnahmen, bei denen Tarifierung, Revitalisierung anderer Verkehrsträger als des Straßenverkehrs und gezielte Investitionen in das transeuropäische Netz miteinander verbunden werden. Dieser integrierte Ansatz ermöglicht eine Stabilisierung der Verkehrsträgeranteile auf dem Niveau von 1998, um bis 2010 zu einer ausgewogeneren Verteilung zu gelangen« (KOM 2001: 14). Darüber hinaus sollte bis 2010 auch eine allmähliche Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum erreicht werden. Das Weißbuch aus dem Jahre 2011 knüpft hier im Wesentlichen an, allerdings mit der entscheidenden Einschränkung, dass das Ziel der Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum keine Erwähnung mehr findet (vgl. KOM 2011).⁸

Gemessen an den seit Anfang der 1990er Jahre formulierten eigenen Ansprüchen scheint es nach 15 Jahren angemessen, eine Zwischenbilanz zu ziehen, um einen realistischen Eindruck von der Wirkungsmacht der verkehrspolitischen Strategie auf europäischer Ebene zu erhalten. Entsprechend der anspruchsvollen Programmatik wird die Verkehrsentwicklung daher seit Beginn der 1990er Jahre bis heute nachvollzogen.

4.2.2 Realität

Anfang der 1990er Jahre wies der damalige Verkehrskommissar Neill Kinnock in dem schon erwähnten Weißbuch noch darauf hin, dass die »Mehrheit der EU-Haushalte über kein Auto verfügt« (KOM 1992a: Vorwort). Damals wurde darin ausdrücklich eine Chance gesehen, die weitere Verkehrsentwicklung zugunsten des Öffentlichen Verkehrs zu beeinflussen. Eine Dominanz des Straßenverkehrs sollte gar nicht erst entstehen. Knapp zehn Jahre später wird im Weißbuch Verkehr festgestellt, dass mittlerweile »zwei Drittel aller Haushalte über ein Auto verfügen« (KOM 2001: 25).

Nach der Erweiterung der EU von 15 auf 27 Mitgliedsstaaten durch den Beitritt der osteuropäischen Länder stellt sich die Situation ähnlich wie zu Beginn der 1990er Jahre dar: Erneut verfügt die Mehrheit der Haushalte über kein Auto. Allerdings wird daraus nicht mehr eine verkehrspolitische Perspektive im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung abgeleitet. Vielmehr

8 An dieser strategischen Ausrichtung orientiert sich auch das in Arbeit befindliche neue Weißbuch Verkehr: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/europaeische-verkehrspolitik.html>

wird heute grundsätzlich davon ausgegangen, dass sich der allgemeine Motorisierungsgrad weitgehend dem in Westeuropa angleichen wird. Diese Prognose erscheint vor dem Hintergrund der aktuellen Verkehrsentwicklung der letzten zehn Jahre realistisch.

Gleichwohl setzte die Europäische Kommission zunächst ausdrücklich auf den in den osteuropäischen Beitrittsländern ungewöhnlich hohen Anteil der Schiene am gesamten Modal Split (Kommission 2001: 103). Ein Ziel müsse darin bestehen, den Schienenverkehr dort auf hohem Niveau zu halten. Demgegenüber zeichnete sich aber schon die Entwicklung im Zuge der sukzessiven Öffnung der osteuropäischen Verkehrsmärkte seit Anfang der 1990er Jahre durch eine deutlich gegenläufige Tendenz aus. In den meisten Ländern ist der Schienenpersonenverkehr seitdem um 50 Prozent zurückgegangen, während der Motorisierungsgrad auf der Straße entsprechend zunahm (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Entwicklung des Schienenverkehrs in Mittel- und Osteuropa 1990-2000 – Transportleistungen

		1990	1994	1995	1998	2000	Index 1990 = 100
Tschechische Republik	Mrd. Pkm	/	8,5	8,0	7,0	7,3	86**
	Mrd. Tkm	25*	23	22	19	17	69
Polen	Mrd. Pkm	50	28	27	26	24	48
	Mrd. Tkm	82	66	69	62	54	66
Ungarn	Mrd. Pkm	11,4	8,5	8,4	8,8	9,7	85
	Mrd. Tkm	16,8	7,7	8,4	8,2	8,8	52
Bulgarien	Mrd. Pkm	7,8	5,1	4,7	4,7	3,5	45
	Mrd. Tkm	14,1	7,8	8,6	6,2	5,5	39
Baltische Staaten***	Mrd. Pkm	10,5	3,9	2,9	2,00	1,6	15
	Mrd. Tkm	45	21	21	27	30	67
Slowakische Republik	Mrd. Pkm	/	4,5	4,2	3,1	2,9	64**
	Mrd. Tkm	14,4	12,5	13,8	11,8	11,2	78
Slowenien	Mrd. Pkm	1,4	0,6	0,6	0,6	0,7	50
	Mrd. Tkm	4,2	2,5	3,1	2,9	2,6	62

Quelle: Eigene Darstellung nach Kommission 2002: Tabellen 3.5.21 und 3.4.23

Durch die Osterweiterung der EU wurde mit einer weiteren Beschleunigung dieser Entwicklungstendenzen gerechnet. Das gilt in besonderem Maße für den Güterverkehr. Zwar reduzierte sich der Schienengüterverkehr im Schnitt nur etwa um ein Drittel und damit nicht so dramatisch wie der Personenverkehr auf der Schiene. Dennoch ist bis 2012 das Straßengüterverkehrsaufkommens um ein Drittel gestiegen, während der Schienengüterverkehr am gesamten Güterverkehrsaufkommen mittlerweile von 20 auf 18 Prozent gesunken ist (vgl. Eurostat 2015).

Die Prognosen werden ihrerseits vonseiten der Politik zum Anlass und zur Legitimation für einen deutlich akzentuierten Infrastrukturausbau der Straßenverkehrswege angeführt. Dabei ist bis heute umstritten, inwieweit der Ausbau der Straßeninfrastruktur die Reaktion auf eine erhöhte Nachfrage darstellt oder umgekehrt eine gesteigerte Nachfrage erst erzeugt. Auffällig ist jedenfalls, dass die europäische Straßeninfrastruktur auch in den 1990er Jahren kontinuierlich ausgebaut wurde, während im selben Zeitraum die Schieneninfrastruktur um zehn Prozent reduziert wurde (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Verkehrs- und Transport-Infrastruktur auf dem EU-15-Gebiet 1970-2001

	1970	1980	1990	2001
Eisenbahnstrecken in km	172.809	167.437	161.465	153.398
davon elektrifizierte Strecken	/	/	/	78.230
davon Hochgeschwindigkeitsstrecken	/	285	700	1.395
Fernstraßen in km	/	/	/	325.038
davon Autobahnen	16.051	30.454	39.242	52.762
Straßenbahn und "Light Rail"-Systeme	108	91	92	102*
Metro-Systeme	14	22	24	28
Binnenwasserstraßen in km	32.338	30.620	29.637	29.500**
Pipelines	12.060	17.825	19.085	22.000

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-Kommission 2002.

Die angeführte Statistik für die Zeit vor 1990 bezieht das Streckennetz der DDR-Reichsbahn mit ein.

* = 2000 ** = 1998

Da dem Straßengüterverkehr im Kontext einer auf nachhaltige Verkehrsentwicklung zielenden integrierten Verkehrspolitik aufgrund der durch ihn erzeugten besonderen Belastungen eine große Bedeutung zukommt, soll ab-

schließlich der Frage nachgegangen werden, wie sich die verkehrspolitische Situation im Güterverkehrssektor auf europäischer Ebene darstellt und mit welcher zukünftigen Entwicklung vor diesem Hintergrund zu rechnen ist.

4.2.3 Neue Akteurskonstellationen in der europäischen Güterverkehrspolitik

Verglichen mit der schon beschriebenen deutschen Güterverkehrsentwicklung (vgl. Kap. 4.1.1) zeigen sich in der europäischen Güterverkehrsentwicklung vor allem Gemeinsamkeiten. Das gilt sowohl für den Bereich der KEP-Verkehre wie auch für den Kombinierten Verkehr. Beide Verkehrssegmente haben auch auf europäischer Ebene einen erstaunlichen Transformationsprozess durchlaufen. Die Veränderungen im industriellen Produktionsprozess führten hier ebenfalls zu einem so genannten ›Güterstruktureffekt‹, der die vollständige Reorganisation des Transport- und Logistiksektors erforderlich machte. Indem die Produktion höherwertiger, leichter Güter in kleiner Losgröße deutlich an Bedeutung gewonnen hat, gerieten die traditionellen Verkehrsträger von Massenfrachtgütern (Bahn, Binnenschifffahrt) unter Druck. Demgegenüber konnte der flexible Straßengüterverkehr auf der gut ausgebauten Straßeninfrastruktur seine Vorteile vollständig zur Geltung bringen. Durch die im Zuge der Vollendung des europäischen Binnenmarktes sukzessive durchgeführte und im Jahre 1998 abgeschlossene Freigabe der Kabotage (inländischer Verkehr durch ausländische Anbieter) erhielt diese Entwicklung eine zusätzliche Dynamik.

Vor dem Hintergrund der neuen Anforderungen im Transport- und Logistiksektor vollzog sich daraufhin ein dramatischer Konzentrationsprozess (vgl. Wolf 2006). Während die KEP-Märkte auf nationaler Ebene in Deutschland im Wesentlichen durch das ehemals staatliche Postunternehmen DHL beherrscht werden, teilen sich auf europäischer Ebene insgesamt vier Großkonzerne den Markt, zu denen neben DHL die Unternehmen Federal Express, TNT und UPS zählen. Diese Unternehmen entfalten ihre Aktivitäten vor allem im Straßen- und Luftverkehr und wirkten in diesen Verkehrssektoren zumindest partiell als ›Integratoren‹, indem sie beide Verkehrssegmente systematisch als festen Bestandteil in ihre Transport- und Logistikketten einfügten. Allerdings vollzog sich mit dieser betriebsinternen Integration eine externe Desintegration. Gerade die für eine integrierte Verkehrspolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zentralen Verkehrsträger Bahn und Schiff wurden von dieser Strategie zunehmend ausgeschlossen.

Entsprechend unbedeutend blieb auf nationaler wie auf europäischer Ebene die Entwicklung des Kombinierten Verkehrs und damit eines wesentlichen Standbeins integrierter Verkehrspolitik.

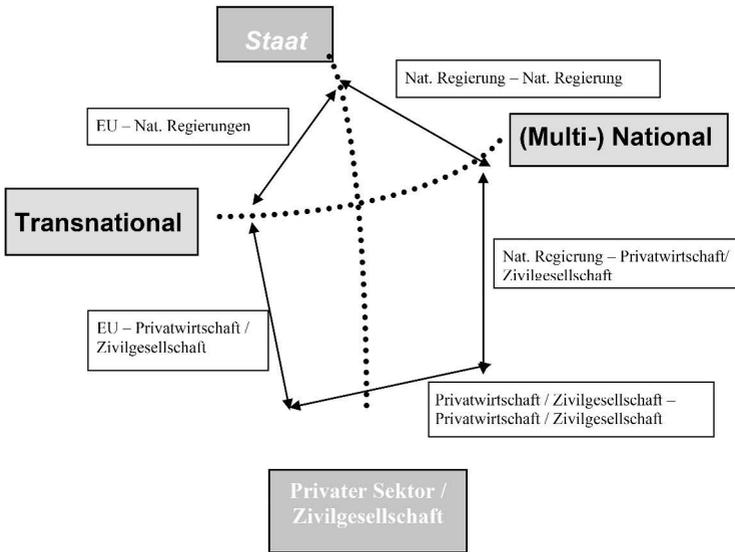
Mit der Neuordnung der KEP-Märkte durch die transnational orientierten Großkonzerne etablierte sich die europäische Regelungsebene im Straßengüterverkehr zur entscheidenden Instanz. Das bedeutet nicht, dass die europäischen Institutionen allein über Art und Weise der Marktordnungspolitik im Straßengüterverkehr entscheiden. Ebenso wie ein von nationalstaatlichen Politiken abgeleiteter Erklärungsansatz den komplexen Aushandlungsprozessen auf europäischer Ebene kaum gerecht wird, so trifft auch die eindimensionale Herleitung europäischer Verkehrspolitik über institutionelle Verfahren nicht den Kern europäischer Governance im verkehrspolitischen Feld. Diese zeichnet sich vielmehr durch ein mehrdimensionales, über Konflikte vermitteltes Beziehungsnetz aus, das die EU und die nationalen Regierungen ebenso umfasst wie die Privatwirtschaft sowie zivilgesellschaftliche Akteure. Dieses Spannungsfeld kann durch eine institutionalisierte »Fünfeck-Beziehung« zwischen öffentlichen und privaten Akteuren veranschaulicht werden (vgl. Abbildung 16).

Die Wirkungsmacht dieser sich über konflikthafte Beziehungen immer wieder verschiebende Figuration sozialer Machtverhältnisse auf europäischer Ebene kann im Rahmen der Neu-strukturierung des KEP-Segments am Beispiel der Postmärkte demonstriert werden.

Mit der Öffnung der zuvor durch staatliche Postunternehmen weitgehend geschützten Postmärkte wurde eine Deregulierungs- und Privatisierungsdynamik entfesselt, die sich insbesondere in einer die nationalen Grenzen überschreitenden Neuorientierung der transnational ausgerichteten Postunternehmen niederschlug. Auf europäischer Ebene artikulierte sich diese Entwicklung in einer institutionellen Neuordnung der Postbranche. Während die operativen Postunternehmen 1992 den europäischen Interessenverband *Post Europe* gründeten, wurde ihr Vorgänger (CEPT) in eine europäische Regulierungsbehörde umgewandelt.

»Die Akteurskonstellation verschob sich in diesem Zusammenhang weitreichend: Die entgegen gesetzten Interessen der Postorganisationen und der privaten Integratoren waren seit 1992 gleichermaßen in Form von Europäischen Unternehmensverbänden in der Lage, die Europäischen Verhandlungsarenen und Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Wenngleich sich nach wie vor wichtige Dynamiken der Postpolitik auf nationaler Ebene voll-

Abbildung 16: Institutionalisierte »Fünf-Eck-Beziehung« auf EU-Ebene



Quelle: Dieter Plehwe 2005 basierend auf »triad relationships« zwischen Staaten und Unternehmen, entworfen von Stopford et al. (1991: 22)

zogen – so kommerzialisierten und privatisierten einzelne Mitgliedsländer wie die Niederlande und Deutschland die Post rascher, während andere Mitgliedsländer strukturkonservativere Anpassungsstrategien verfolgten – wurden für alle Mitgliedsländer und Postorganisationen die Verhandlungsarenen und Entscheidungsabläufe auf der Europäischen Ebene bestimmt« (Plehwe 2005).

Dabei offenbaren ganz unterschiedliche Akteursverbindungen zu verschiedenen Themenfeldern eine relative Offenheit der Aushandlungsprozesse auf europäischer Ebene. Die dominierende Dynamik der den Luft- und Straßengüterverkehr integrierenden transnationalen Konzerne konnte nicht aufgehalten werden und wirkte auf das Gesamtsystem desintegrierend. Das war vor allem darauf zurückzuführen, dass es den nationalen Verbänden von Fuhrunternehmen und Spediteuren, die – anders als die transnationalen Großkonzerne – an einer stärker protektionistischen Strategie interessiert waren,

nicht gelang, auf europäischer Ebene schlagkräftige Interessenorganisationen zu etablieren.

Anders verhielt es sich bei der Frage der Aufrechterhaltung eines eingeschränkten Postmonopols zur Finanzierung postalischer Universaldienste. Zwar bildete sich auf EU-Ebene zunächst ein institutionenübergreifender Konsens bezüglich der sukzessiven Einschränkung des Postmonopols. Sowohl die Kommission und der Rat wie auch das Parlament verfolgten diesbezüglich im Laufe der 1990er Jahre über ein Grün- und Weißbuchverfahren ein gemeinsames Ziel. Gleichzeitig wurde aber in der ersten Postdirektive der Postuniversaldienst als fester Bestandteil der Daseinsvorsorge festgeschrieben. Anders als im Straßengüterverkehr konnten sich hier jene Fraktionen, die eine vollständige Marktintegration verfolgten, nicht durchsetzen. Vielmehr formierte sich über alle politischen Ebenen hinweg eine Universaldienstallianz bestehend aus der Mehrheit der Postorganisationen, Gewerkschaften, nationalen Regierungen und regionalen Interessensvertreter aus ländlichen Regionen, die sich gegenüber den marktradikalen Kräften behaupten konnten. Die Dynamik der sozialen Kämpfe im politischen Mehrebenensystem der EU verdeutlicht in diesem Zusammenhang das Engagement der Verbraucherorganisationen. So konnte die in der EU-Kommission stark vertretene Liberalisierungsallianz die von der Kommission mitfinanzierte europäische Verbraucherorganisation für sich gewinnen. Im Gegenzug gelang den Gegner:innen die erfolgreiche Mobilisierung nationaler Verbraucherorganisationen auf europäischer Ebene.

Das Beispiel der Auseinandersetzung um die Postuniversaldienstleistung vermittelt einen Eindruck von den vielfältigen politisch-strategischen Optionen, die sich im Zuge des europäischen Integrationsprozesses eröffnet haben und von denen die meisten wahrscheinlich noch gar nicht erkannt, geschweige denn erprobt wurden. Daraus erklärt sich aber zugleich die bis heute bei allen partiellen, sozialpolitischen Erfolgen dominierende ökonomische Wirkungsmacht im europäischen Verkehrssektor.⁹

»Nicht nur die Präsenz, sondern auch die relative Stärke und die Handlungsfähigkeit der mit bestimmten Diskursen und Positionen verbundenen, privaten wie öffentlichen Interessen erweist sich mithin als entscheidend, um in den von nationalen institutionellen Zusammenhängen verstärkt in

9 Zu den arbeitsmarkt- und sozialstaatlichen Effekten der europäischen Deregulierungsstrategie vgl. Deppe et al. 2005.

supranational-europäische Verhandlungsarenen verlagerte politische Entscheidungsprozesse erfolgreich einzugreifen. Wirkmächtige politische Leitbilder, selbst das in der Geschichte der Europäischen Integration sicherlich erfolgreichste Leitbild vom vollendeten Europäischen Binnenmarkt, erfahren aufgrund der Interessenlagen und Allianzen eine konkrete Bestimmung und Ausgestaltung: Umfassende europäische Marktliberalisierung unter Beibehaltung von national zum Teil stark heterogenen Marktbedingungen im Bereich des Straßengüterverkehrs hier, graduelle und unter Verhandlungsvorbehalt stehende Marktliberalisierung in Verbindung mit der (ökonomisch gesicherten) Gewährleistung von Universaldienstleistungen im Bereich der Postmärkte dort« (Plehwe 2005).

Zusammenfassung

Ausgehend von der Frage, ob erwartet werden kann, dass die europäische Verkehrspolitik die in Deutschland am Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik gemessenen problematischen Entwicklungstendenzen im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung korrigieren könnte, fällt die Antwort skeptisch aus. Wie dargelegt wurde, reicht auch die europäische Integrationsprogrammatik bis Anfang der 1990er Jahre zurück. Damit kann auf einen mehr als dreißigjährigen Erfahrungshorizont zurückgeblückt werden, der eine realistische Einschätzung der bisherigen Wirksamkeit des Integrationsleitbildes erlaubt (vgl. Humphreys 2011).

Demnach ist festzustellen, dass die verkehrspolitische Entwicklungsdynamik, entgegen den programmatischen Ankündigungen, bis heute ganz wesentlich durch eine ökonomische Integrationslogik geprägt ist (vgl. Plehwe 2016). Diese wirkt sich für eine politische Integrationsstrategie besonders im Güterverkehr problematisch aus, da sie sich dort über Konkurrenzverhältnisse vermittelte einzel- bzw. betriebswirtschaftliche Interessen herstellt. Diese Art der Entwicklungsdynamik führte zwar auf Betriebs- bzw. Unternehmensebene zu eindrucksvollen Integrationsleistungen und damit verbundenen wirtschaftlichen Effizienzsteigerungen, gleichzeitig forcierte sie aber bei denselben Unternehmen die hermetische Abschottung nach außen und bewirkt im Ergebnis eine zunehmende Fragmentierung im Politikfeld Verkehr.

Wie für den deutschen so gilt auch für den europäischen Verkehrsmarkt, dass sich unter diesen Rahmenbedingungen der kombinierte Güterverkehr (KV) nicht weiterentwickeln konnte. Bis heute ist der politisch gewollte KV unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht konkurrenzfähig,

wobei sich immer wieder der Güterumschlag an den Schnittstellen der unterschiedlichen Verkehrsträger als die zentrale Schwachstelle erweist, insofern dabei zusätzliche Reibungsverluste auftreten. Eine wesentliche Voraussetzung, um hier zu einer Annäherung der Wettbewerbsbedingungen zu gelangen, wären daher zunächst umfangreiche staatliche Fördermaßnahmen zur Optimierung der Schnittstellen. Darüber hinaus sind die KV-Unternehmen auf enge Kooperationen angewiesen, die sich in dem zurzeit dominierenden Milieu einer über den Markt vermittelten Wettbewerbsdynamik nur schwer herstellen lassen. Schließlich befördert die EU durch ihre Rahmenrichtlinien nicht nur diese den KV benachteiligenden Verhältnisse, sie wendet sich zudem sowohl gegen wettbewerbsverzerrende staatliche Finanzierungsleistungen wie auch gegen Kooperationsansätze der im Eisenbahn- und Kombiverkehr tätigen Unternehmen, die von der Kommission als gesetzeswidrige Marktschließungsprozesse verurteilt und verboten wurden.

Damit zeichnet sich auch die europäische Verkehrspolitik durch eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit aus, die sich in dem strukturellen Widerspruch von Kooperation und Wettbewerb manifestiert (vgl. Givoni & Banister 2010). Zwar hat die EU versucht, den Widerspruch in der Formel des ›Regulierten Wettbewerbs‹ aufzulösen. Tatsächlich ist ihr dies aber – zumindest im Verkehrssektor – nicht gelungen. Während die programmatisch geforderte integrierte Verkehrspolitik auf unterschiedlichste Formen politischer Kooperation angewiesen ist, wird dieser Ansatz durch eine bis heute vorherrschende Liberalisierungspolitik faktisch konterkariert. Vonseiten der europäischen Verkehrspolitik sind vor diesem Hintergrund momentan allenfalls schwache Impulse für eine integrierte, auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zielende Verkehrspolitik auf nationaler Ebene zu rechnen. Die immer wieder vom Europäischen Parlament unternommenen Vorstöße, wie etwa die schrittweise Verschärfung der Grenzwerte für CO₂-Emissionen, sind Ausdruck einer einseitig auf technische Innovationen setzenden End-of-pipe-Strategie und relativieren nicht die Gesamteinschätzung (vgl. Bahn-Walkowiak et al. 2012). Sie haben in der Vergangenheit nicht zu einer systematischen Korrektur der verkehrspolitischen Entwicklungsrichtung auf EU-Ebene geführt. Vielmehr werden sie bis heute in der europäischen Verkehrspolitik immer wieder durch nationalstaatliche Lobbyinitiativen konterkariert (vgl. Schwedes et al. 2015).

Dementsprechend kommt die *Europäische Kommission* selbst zu dem Ergebnis, dass sich die Verkehrsentwicklung in Europa bis heute nicht auf ei-

nem nachhaltigen Entwicklungspfad befindet (vgl. KOM 2011). Die Folgen ausbleibender tiefgreifender politischer Veränderungen werden dort drastisch beschrieben: »Geht alles seinen bisherigen Gang, dürfte die Ölabhängigkeit des Verkehrs weiterhin nur geringfügig weniger als 90 Prozent betragen, und erneuerbare Energiequellen werden das Ziel von 10 % für 2020 nur unwesentlich überschreiten. Der CO₂-Ausstoß des Verkehrs würde bis 2050 ein Drittel höher ausfallen als nach dem Stand von 1990. Die überlastungsbedingten Kosten werden bis 2050 um rund 50 % steigen. Die Schere zwischen zentralen Regionen und Randgebieten wird sich weiter öffnen, was die Zugänglichkeit angeht. Die gesellschaftlichen Kosten von Unfällen und Lärmbelastung würden weiter steigen« (KOM 2011: 5). Diese Einschätzung wurde vom Europäischen Parlament seitdem immer wieder bestätigt und zum Ausgangspunkt von Überlegungen, wie eine politische Implementierung von wirkungsvollen Maßnahmen erfolgen kann, um dem Ziel endlich näher zu kommen (vgl. EP 2015; ebenso EURH 2020).

Die Voraussetzung für eine politisch-strategische Neujustierung zugunsten sozialer und ökologischer Integrationsansätze wäre auch hier eine entsprechende Verschiebung der Figuration sozialer Machtverhältnisse auf europäischer Ebene.

4.3 Drittes Zwischenresümee – Camouflage in der Verkehrspolitik

Ausgangspunkt dieser Studie war das weit verbreitete Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik und -planung. Das Leitbild, so schien es, repräsentiert einen allgemeinen verkehrspolitischen Konsens, der von keiner Seite ernsthaft zur Disposition gestellt wird. Zugleich konnte beobachtet werden, dass sich die aktuelle Verkehrspolitik auf nationaler wie auf europäischer Ebene zunehmend durch einen deutlichen Kontrast von programmatischer Strategie und konkreten Maßnahmen auszeichnet. Sollte sich dieser oberflächliche Eindruck bestätigen, dann würde sich die wichtige Forschungsfrage nach den Gründen für dieses Missverhältnis stellen. Tatsächlich bestätigte sich der Eindruck in doppelter Hinsicht. Eine Befragung der Träger der Verkehrspolitik ergab, dass es bis heute keine sachlichen Einwände gegenüber dem Konzept der integrierten Verkehrspolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung gibt. Die Analyse der realen Verkehrsentwicklung hingegen hat gezeigt, dass diese den politischen Anspruch regelmäßig konterkariert. Damit steht grundsätzlich die Realitätstüchtigkeit des weithin anerkannten

Leitbilds einer Integrierten Verkehrspolitik zur Disposition (vgl. Schwedes & Rammert 2020).

Vor diesem Hintergrund wurde die Hypothese formuliert, dass die unterschiedlichen Akteure im verkehrspolitischen Feld mit dem Leitbild der Integrierten Verkehrspolitik ganz verschiedene Vorstellungen verbinden. Zwar gelang es, die Träger der Verkehrspolitik mit ihren widerstreitenden Interessen unter einem gemeinsamen Leitbild zu versammeln, allerdings verband sich damit keine (verkehrs-)politische ›Lösung‹. Vielmehr führen die alten Interessenskonflikte auch weiterhin zu disparaten Strategien der einzelnen Akteure, die sich nicht in ein politisches Gesamtkonzept fügen. Dabei bewegen sich die programmatischen Ansätze zwischen den beiden konzeptionellen Polen der Kooperation und der Konkurrenz. Während der Integrationsgedanke auf unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zielt, besteht die den Verkehrssektor beherrschende Marktphilosophie auf der schöpferischen Kraft der Konkurrenz oder gar Zerstörung.

Indem dieser tiefgreifende Interessenkonflikt durch das Integrationsleitbild politisch nicht wirklich gelöst wurde, so die These, hängt es von den Trägern der Verkehrspolitik und ihrer jeweiligen Stellung im verkehrspolitischen Feld ab, welche Interessen bzw. Verkehrspolitik sich durchzusetzen vermögen. Durch eine Topographie der Akteure im Feld der Verkehrspolitik konnten zum einen drei Integrationsstrategien identifiziert werden. Drei Akteursgruppen wurden jeweils einer ökonomischen, einer sozialen und einer ökologischen Integrationsstrategie zugeordnet. In einem weiteren Schritt wurden die drei Akteursgruppen zudem entsprechend ihrer jeweiligen Bedeutung gewichtet. Dabei konnte gezeigt werden, dass die Ressourcen der Repräsentanten einer ökonomischen Integrationsstrategie jene der Vertreterinnen einer sozialen und ökologischen Integrationsstrategie zusammengekommen deutlich überschreiten. Neben den materiellen Nachteilen offenbarte die Untersuchung bei letzteren eine weitere Schwächung durch interne und bilaterale Konfliktlinien. Im Gegensatz zu den Vertretern einer ökonomischen Integrationsphilosophie, die über alle auch bei ihnen zweifellos bestehenden Divergenzen hinweg immer wieder zu einer eindrucksvollen Geschlossenheit finden, konkurrieren die Repräsentantinnen einer sozialen und ökologischen Integrationsstrategie in Einzelfragen sowohl zwischen einander wie auch untereinander.

Im Ergebnis wird die Verkehrspolitik durch die Interessenvertretungen der ökonomischen Integrationsphilosophie dominiert. Diese zielt vor allem auf betriebswirtschaftliche Optimierungsleistungen im Sinne erhöhter

Kosteneffizienz. Diese partikulare Sicht widerspricht vom Ansatz her der strategischen Ausrichtung einer Integrierten Verkehrspolitik und wirkt sich entsprechend auf die Verkehrsentwicklung aus. Anders als im Rahmen einer Integrierten Verkehrspolitik geplant, fügen sich die einzelwirtschaftlichen Strategien nicht in ein politisches Gesamtkonzept, in dem sich auch soziale und ökologische Dimensionen im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung angemessen artikulieren können. Stattdessen wirkt die marktvermittelte Wettbewerbsdynamik der ökonomischen Integrationsstrategie auf das Gesamtsystem Verkehr tendenziell desintegrierend.

Indem die Politik sich vor allem darauf beschränkt, die Rahmenbedingungen für eine ökonomische Integration zu optimieren, erhofft sie sich eine Aktivierung von Innovationspotentialen, die auch einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zugutekommen. Produktinnovationen etwa im Bereich neuer Antriebstechnologien sollen dazu beitragen, die negativen Verkehrsfolgen zu vermeiden. Impulse für eine Integrierte Verkehrspolitik erwartet sich die Politik insbesondere von den IuK-Technologien, die zukünftig eine stärkere verkehrsträgerübergreifende Verknüpfung gewährleisten sollen.¹⁰ Doch gerade im Bereich der Verkehrstelematik sind die Folgen einer dominierenden ökonomischen Integrationsstrategie besonders augenfällig. Denn die neuen Technologien werden bis heute kaum zur Optimierung des gesamten Verkehrssystems eingesetzt, sondern zumeist zur Verbesserung einzelner Verkehrsträger bzw. Teilsysteme genutzt (vgl. Stopka 2003). Das zeigt sich aktuell auch bei dem durch die Plattformökonomie geprägten Konzept »Mobility as a Service« (MaaS), mit dem die Hoffnung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung verbunden wird. Demnach erlauben die neuen I&K Technologien die Verknüpfung aller Verkehrsmittel zu multimodalen Mobilitätsangeboten, die den Nutzer:innen bedarfsgerecht angeboten werden können, woraufhin sie auf den privaten Pkw verzichten werden.

Die hohen Erwartungen, die mit MaaS verbunden werden, stehen allerdings in keinem angemessenen Verhältnis zu den bisher noch wenigen Erfahrungen mit dem neuen Konzept, das zudem unterschiedlich definiert wird und im Ergebnis noch sehr unscharf bleibt (Utriainen & Pöllänen 2018). Indem das MaaS-Konzept von einem Nimbus zehrt, dessen Erfolg noch nicht

10 Durch diesen Ansatz zeichnen sich sowohl der in dieser Studie untersuchte, vom BMBF finanzierte Projektverbund »Mobilität in Ballungsräumen« wie auch das Folgeprojekt »Verkehrsmanagement 2010« und die aktuelle »High-Tech-Strategie« der Bundesregierung aus.

nachgewiesen werden konnte, erinnert es an ein Marktprodukt, das massiv beworben wird, in der Erwartung sich am Markt zu behaupten (Giesecke et al. 2016). Dementsprechend wird MaaS vor allem aus betriebswirtschaftlicher Sicht betrachtet (Smith et al. 2018). MaaS wird als »Business-Ökosystem« beschrieben, in dem die I&K Technologien dazu genutzt werden, um Geschäftsmodelle im Bereich neuer Mobilitätsdienstleistungen am Markt zu etablieren (Proff & Tojcik 2017). Aus dieser Perspektive besteht die Herausforderungen für ein erfolgreiches MaaS im Setzen der richtigen Marktanreize, um ein ausgewogenes Verhältnis von Angebot und Nachfrage zu etablieren (Jittrapirom et al. 2017).

Demgegenüber zeigen Docherty et al. (2018), dass der gewünschte Integrationseffekt von MaaS in einem auf Konkurrenz fußenden »Business-Ökosystem« verloren geht. Offenbar können die zentrifugalen Kräfte einer über Partikularinteressen erzeugten Wettbewerbsdynamik auch hier allein mit technischen Innovationen nicht wieder eingefangen werden.

Damit bestätigt sich ein altbekanntes Dilemma, dass der Verkehrswissenschaftler Fritz Voigt schon vor mehr als 50 Jahren als strukturelles Problem des Verkehrssektors beschrieben hat. Dieser betont am Ende seiner Ausführungen zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Verkehrssystems zwar die Werte marktwirtschaftlicher Prinzipien und besonders des Wettbewerbs. »Das ändert aber nichts daran, dass eine reine marktwirtschaftliche Verkehrswirtschaft über Generationen hinweg zu krasse Differenzierungen ursprünglich gleicher Entwicklungschancen zur Folge haben muss. Auf die Dauer kann eine derartige Marktwirtschaft jedem Volk und jedem Staat teuer zu stehen kommen« (Voigt 1960: 314). Die aktuelle Dominanz der ökonomischen Integrationsphilosophie im Verkehrssektor, die, wie gezeigt wurde, eine nachhaltige Verkehrsentwicklung systematisch behindert, scheint diese frühe Einsicht zu bestätigen.

Die aktuelle verkehrspolitische Debatte tendiert dazu, die skizzierten Konfliktlinien zu negieren. Das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik erfüllt dabei eine zentrale ideologische Funktion. Indem es sich wesentlich auf der Vorstellung einer prinzipiell möglichen und wünschbaren interessenübergreifenden Kompromissbildung gründet, die sich mehr oder weniger harmonisch zur Zufriedenheit aller Beteiligten herstellen lässt, trägt es faktisch zur De-Thematisierung der herrschenden Interessenwidersprüche bei. Die Verkehrswissenschaft sekundiert mit beratenden Studien, in denen sie an zentraler Stelle den strukturellen Konflikt zwischen Kooperation (cooperation) und Konkurrenz (competition) semantisch in dem Kunstbegriff

der »cooptition« versöhnt (vgl. Beckmann & Baum 2002). Das Ergebnis ist Verkehrspolitik als Camouflage!

Dieses Verfahren hat sich im Verlaufe der Untersuchung als problematisch erwiesen, da sich hinter der programmatischen Fassade des Leitbilds der integrierten Verkehrspolitik machtvolle Partikularinteressen durchzusetzen vermögen, welche den Leitbildgedanken immer wieder diskreditieren. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie legen daher eine andere Vorgehensweise nahe. Anstatt den Eindruck aufrechtzuerhalten, die divergierenden Interessen der Träger der Verkehrspolitik könnten in einer Kompromissformel gleichwertig integriert werden, sollten diese in einem ersten Schritt in ihrer Differenz als legitime Anliegen herausgearbeitet und benannt werden. In einem zweiten Schritt sollten die legitimen Interessen der verschiedenen Akteure dann öffentlich zur Diskussion gestellt werden.

Da sich die zugrundeliegenden Machtverhältnisse kurz- und mittelfristig kaum ändern lassen, muss es in einem demokratisch verfassten Gemeinwesen darum gehen, über relevante »checks and balances« Einfluss auf den verkehrspolitischen Entscheidungsprozess zu nehmen. Dazu ist es zunächst notwendig, den gesellschaftspolitischen Stellenwert von Verkehrspolitik zu stärken. Anstatt Verkehrspolitik – wie in den Wirtschaftswissenschaften bis heute üblich – auf einen speziellen Teil der Volkswirtschaftslehre zu reduzieren, sollten die vielfältigen gesellschaftlichen Einflüsse von Verkehrspolitik aufgezeigt werden. Verkehrspolitik darf nicht als abgeleitete Größe, gleichsam als *ökonomische* Hilfswissenschaft betrachtet werden, vielmehr muss sie als zentrales Moment der Bewältigung des Lebens in modernen Gesellschaften begriffen werden. Die Aufgabe besteht mithin darin, die verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse aus ihrem begrenzten Arkanum zu befreien und öffentlich ein Verständnis von Verkehrspolitik als zentralen Bestandteil von Gesellschaftspolitik zu vermitteln, um auf diese Weise ihren *politischen* Stellenwert entsprechend zu stärken.

Erst im Rahmen einer erfolgreichen Politisierung der Verkehrspolitik erscheint es sinnvoll, weiterführende konzeptionelle Überlegungen anzustellen. An vielversprechenden Ansätzen mangelt es dabei nicht. Gerade wenn man den Integrationsgedanken weiterhin zur Grundlage anwendungsorientierter Handlungsstrategien macht, kann an umfassende Konzepte angeknüpft werden, die in den 1990er Jahren entwickelt wurden (vgl. UBA 2014). Allerdings hatte schon Martin Wachs auf das bis heute gültige Dilemma dieser konzeptionell zweifellos überzeugenden Modelle hingewiesen. Anstatt das Leitbild einer Integrierten Verkehrspolitik ein weiteres Mal umstandslos zur Grundla-

ge konzeptioneller Überlegungen zu machen, sollten die politischen Rahmenbedingungen reflektiert werden, die einer Umsetzung in der Vergangenheit entgegenstanden: »I firmly believe that transport policymaking is primarily a political exercise, and that analytic approaches by technical experts are invariably less influential than the pull and tug of influential interest groups« (vgl. Wachs 1993: 337).

In anderen Worten: Die Verkehrspolitik leidet nicht etwa an Ideenarmut. Gespeist von den Verkehrswissenschaften verfügt sie über hinreichendes Wissen und modelltheoretische Überlegungen, um Verkehrspolitik zu gestalten. Anstatt dem noch ein weiteres Konzept hinzuzufügen, hat diese Studie demgegenüber von vornherein darauf gezielt, die Frage zu beantworten, warum das vorhandene Wissen bis heute nicht in stärkerem Maße genutzt wird. Dabei konnten in dem relativ begrenzten Rahmen an ausgewählten Beispielen zwar erste Hinweise auf die Relevanz einer in der Vergangenheit vernachlässigten Politikfeldanalyse aufgezeigt werden, ohne allerdings immer genügend Tiefenschärfe zu gewährleisten. Damit eröffnet sich ein Forschungsfeld, das zukünftig mit konkreten Einzelfallstudien weiter erschlossen werden sollte.

5. Die große Transformation des Verkehrssektors

Nachdem der Verkehrssektor und das Politikfeld Verkehr in all ihren Facetten entfaltet wurden, werden im folgenden Kapitel noch einmal die grundlegenden Ausführungen zur Politischen Ökonomie des Verkehrs im Rahmen kapitalistischer Vergesellschaftung aufgenommen und die Frage der Bedingungen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung erörtert. Dabei steht der Mensch im Zentrum einer großen Transformation des Verkehrssektors.

5.1 Der Mensch im Zentrum einer zukunftsfähigen Verkehrsentwicklung

Der Nachhaltigkeitsdiskurs ist geprägt durch die Vorstellung von einer natürlichen Natur. Dieser Vorstellung wiederum liegt die Annahme zugrunde, man könne zwischen der natürlichen Natur und etwas davon abweichendem Unnatürlichen unterscheiden. Hier kommt i.d.R. der Mensch ins Spiel, der der natürlichen Natur begegnet und auf eine Weise deformiert, dass sie nicht wiederzuerkennen ist. Aus diesem Motiv – natürlich versus unnatürlich bzw. menschlich – resultiert ein weitreichender, alle Parteigrenzen übergreifender, gesellschaftlicher Konsens, der den gesamten Nachhaltigkeitsdiskurs trägt: Die natürliche Natur muss erhalten, oder wiederhergestellt werden.

Eine Betrachtungsweise die davon ausgeht, dass alle Menschen gleichermaßen motiviert sind (oder zumindest sein sollten), die Natur in ihren natürlichen Zustand zu versetzen, ist ebenso charmant wie voraussetzungsvoll. Das wird in dem Moment deutlich, wenn die spezifischen sozialen Verhältnisse, in denen sich verschiedene Menschen mit unterschiedlichen Interessen bewegen, in den Blick geraten. Dann zeigt sich, dass die Menschen vom Raubbau natürlicher Ressourcen und den negativen Folgen ganz unterschiedlich betroffen sind. Der Anstieg des Meeresspiegels als Folge des Klimawandels

würde vor allem die 90 Prozent der armen Weltbevölkerung betreffen, die zu einem großen Teil in Küstenregionen wohnen, während die wenigen reichen Städte zudem über die notwendigen Mittel verfügen, um sich auf diese veränderten Bedingungen einzustellen und weiterhin ein gutes Leben zu führen (vgl. Schellnhuber 2015).

Auf diese Weise verändert sich die Perspektive und es sind nicht mehr *die* Menschen, die *die* Natur retten müssen. Vielmehr sind es verschiedene Menschen mit ganz unterschiedlichen Interessen, die sich darauf einigen müssen, wie sie mit den natürlichen Ressourcen umgehen wollen. Dabei ist eine vermeintlich natürliche Natur ein irreführender Referenzpunkt, denn anders als es diese Vorstellung suggeriert, gibt es keinen Naturzustand, an dem die Menschen ihr Handeln ausrichten können (vgl. Scheidler 2021). Die natürliche Umwelt war zu keinem Zeitpunkt statisch, sondern ist seit 17 Mio. Jahren im ständigen, teilweise tiefgreifenden Wandel begriffen. Seit dem Auftauchen des *Homo sapiens* vor knapp zwei Millionen Jahren nimmt zudem der Mensch in immer stärkerem Maße Einfluss auf die natürliche Umwelt. Den vorläufigen Höhepunkt und eine neue Qualität erlangte diese Entwicklung mit dem Beginn der industriellen Revolution vor rund 200 Jahren. Seit Mitte des 20. Jahrhunderts ist der Einfluss des Menschen schließlich so groß geworden und die Veränderungen der natürlichen Umwelt so sichtbar, dass Forscher:innen den Übergang zu einem neuen erdgeschichtlichen Zeitalter diagnostizieren – vom Holozän zum Anthropozän (vgl. Kersten 2014).

Damit verliert die natürliche Natur ihre Bedeutung als handlungsleitende Referenzgröße und der Mensch tritt in das Zentrum der Betrachtung. Während das Ziel mit Blick auf eine natürliche Natur zuvor unstrittig schien, also keiner politischen Entscheidung bedurfte, stellt sich nun die Frage, wie die Menschen zukünftig ihren »Stoffwechsel mit der Natur« (Marx 1867: 192) gestalten wollen. Auf die politische Agenda treten nun die sozialen Verhältnisse als Ausdruck kapitalistischer Vergesellschaftung, die darüber entscheiden, wie sich das Verhältnis des Menschen zu seiner natürlichen Umwelt gestaltet. Der zuvor politisch weitgehend stillgelegte Nachhaltigkeitsdiskurs wird auf diese Weise politisiert (vgl. Swyngedouw 2007; Wilson & Swyngedouw 2015). Das Ziel besteht jetzt nicht mehr darin, das eigene Handeln an einem ursprünglichen Naturzustand auszurichten, der von allen Menschen gleichermaßen als gegeben vorausgesetzt werden kann. Da der Begründungszusammenhang einer natürlichen Natur zerbrochen ist, muss die Regulaton der Naturverhältnisse jetzt politisch verhandelt werden (vgl. Görg 2003). Der vormals natürliche Maßstab wird durch ein soziales Kriterium ersetzt

und es muss politisch entschieden werden, wie wir zukünftig zusammenleben wollen. Dabei geraten notwendigerweise die bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse in den Blick. Können wir uns vorstellen, dass 90 Prozent der Weltbevölkerung in Zukunft unter den Folgen des Klimawandels leiden werden, während zehn Prozent davon sogar profitieren? Diese ethischen Fragen sind immer auch politische Fragen und können nur von politisch aufgeklärten Menschen beantwortet werden (vgl. Negt 2011).¹

Demgegenüber wurde eingangs dieser Arbeit, mit Blick auf die kapitalistische Vergesellschaftungsweise gezeigt, dass sie auf einem ökonomischen Wachstumszwang fußt, der das politische Handeln dominiert. Bestimmend sind demnach nicht qualitative Fragen danach, wer, für wen, mit welchem Ziel, was produziert, sondern wie quantitativ mehr produziert werden kann. Am Anfang steht also nicht die Frage, was benötige ich und wieviel davon, sondern es wird vorausgesetzt, dass immer mehr benötigt wird, weil die kapitalistische Produktionsweise darauf angewiesen ist. Erst danach wird die Frage gestellt, wer die zusätzlich produzierten Waren konsumieren soll, womit sich das immer wiederkehrende Wechselspiel von Überproduktions- und Unterkonsumtionskrisen erklärt, das sich in tiefgreifenden soziale Verwerfungen manifestiert, auf die die davon betroffenen Menschen keinen Einfluss haben (vgl. Zimmermann et al. 2013). Im Anschluss an die Marxsche Charakterisierung des Menschen als *zôon politikon*, als potentiell selbstbewusst und selbstbestimmt handelndes, also politisches Wesen, erscheint der Mensch im Rahmen kapitalistischer Vergesellschaftungsweise seinen besonderen Fähigkeiten gegenüber entfremdet (vgl. Sörensen 2016).

Im Verkehrssektor drückt sich die Entfremdung in einer Mittel-Zweck-Verkehrung aus: Der Verkehr wandelt sich im Rahmen der kapitalistischen Produktionsweise vom anfänglichen Mittel, um einen bestimmten Zweck zu erreichen, zum Selbstzweck. Der Verkehr dient als Medium der Zirkulations-sphäre und garantiert die Verknüpfung von Produktion und Konsumtion auf

1 Der Beirat des Bundesfinanzministeriums, der mit hochkarätigen Wirtschaftswissenschaftler:innen besetzt ist, hatte 2010 der Bundesregierung noch empfohlen, nicht in die Verhinderung des Klimawandels zu investieren, da nicht zu erwarten sei, dass dem Beispiel weltweit gefolgt würde und der globale Klimawandel allein von Deutschland nicht aufgehalten werden könne. Stattdessen sollte Deutschland das Geld lieber im eigenen Interesse für die Anpassungsmaßnahmen an die zu erwartenden Klimafolgen nutzen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2010). Das ist ein eindrückliches Beispiel für eine rein neoliberale Argumentationsfigur: Eigennutz geht vor Gemeinwohl und dient im Ergebnis sogar allen.

immer erweiterter Stufenleiter und in immer größerer Geschwindigkeit. Das daraus resultierende Verkehrswachstum lässt sich nicht qualitativ begründen, der Verkehr zielt nicht auf die Befriedigung konkreter menschlicher Bedürfnisse. Vielmehr legitimiert sich das Verkehrswachstum durch seinen Beitrag zum Wirtschaftswachstum. Damit ist das Verkehrswachstum funktional mit dem Wirtschaftswachstum verkoppelt, das seinen Zweck wiederum aus sich selbst schöpft – Wachstum um seiner selbst willen. Der primäre Zweck des Verkehrs besteht demnach in seiner dienenden Funktion gegenüber der kapitalistischen Produktionsweise, nicht gegenüber den Menschen.

Die durch die Mittel-Zweck-Verkehrung des Verkehrs hervorgerufene Entfremdung artikuliert sich auf individueller Ebene durch die begriffliche Verwechslung von Verkehr und Mobilität. Es gibt keinen Menschen, der das tägliche Pendeln über große Distanzen aus eigener Motivation anstrebt. Die damit verbundenen Belastungen werden nur von dem einen besser, von der anderen weniger gut verkraftet. Dennoch gelten diejenigen als besonders mobil, die verkehrlich viel unterwegs sind. Auch in der individuellen Selbstwahrnehmung hat sich das Wachstumsparadigma niedergeschlagen, ohne dass es noch auf seine qualitative Dimension hin befragt wird. In dem Maße wie das Verkehrswachstum als notwendiger Beitrag zum angestrebte Wirtschaftswachstum verstanden wird, bleibt es politischer Einflussnahme entzogen. Demgegenüber müsste eine Politisierung der Verkehrsentwicklung bei den sozialen Verhältnissen ansetzen und die Menschen dabei unterstützen, ihre konkreten Anforderungen und Bedürfnisse umzusetzen.

5.2 Der Bruch mit dem Wachstumsparadigma als Voraussetzung einer menschengerechten Verkehrsentwicklung

Als funktionaler Bestandteil der Wachstumsspirale kapitalistischer Produktion bewegt sich Verkehrspolitik im Rahmen des Wachstumsparadigmas. Die Verkehrspolitik ist gefangen in einem Produktionsregime, das das Ziel unbegrenzten Wachstums immer wieder von neuem aus sich selbst schöpft. Aufgrund dieser Alternativlosigkeit ist die Verkehrspolitik weitgehend machtlos; sie kann den Verkehr im Sinne des Wirtschaftswachstums regulieren, aber nicht darüber hinaus politisch gestalten.² Dementsprechend muss eine Po-

2 Das ist auch der Grund, warum Verkehrspolitik bei Politikern so unbeliebt ist und der Posten des Bundesverkehrsministers so unattraktiv ist, dass er in der Vergangenheit

litisierung der Verkehrspolitik auf die Emanzipation vom vorherrschenden Wachstumszwang gerichtet sein.

Aufgrund seiner zentralen gesellschaftlichen Bedeutung erfordert ein Bruch mit dem Wachstumsparadigma einen tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel. Der *Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung globale Umweltveränderung* (WBGU 2011) vergleicht die aktuelle Situation mit Blick auf die möglichen globalen Folgen des Klimawandels mit den gewaltigen gesellschaftlichen Umbrüchen als Folge der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert. Damals hatten die entfesselten ökonomischen Kräfte zu sozialen Verwerfungen in einem Ausmaß geführt, das den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdete. Die Aufgabe bestand darin, den weitgehend freien Markt politisch im Sinne des Gemeinwohls zu regulieren. Der WBGU sieht die Herausforderung heute darin, die Gesellschaften weltweit auf eine Weise zu organisieren, dass der Klimawandel aufgehalten und die negativen Folgen vermieden werden können. Dazu müsse das Paradigma des ›Höher, Weiter, Schneller‹, das sich immer mehr gegen den Menschen richtet, durch das vom Philosophen Hans Jonas (2003) formulierte ethische Prinzip Verantwortung abgelöst werden. Demnach sollen die Menschen ihr Handeln zukünftig nicht mehr an quantitativen Maßzahlen ausrichten, sondern drei inhaltlich begründete qualitative Ziele zur Grundlage ihres Handelns machen. *Erstens* sollen sie sich von einer ökologischen Achtsamkeit leiten lassen, die darauf bedacht ist, die negativen Umweltfolgen für den Menschen zu berücksichtigen. *Zweitens* soll eine demokratische Teilhabe gewährleistet sein, sodass die Menschen ihr Leben selbstbestimmt, also politisch gestalten können. *Drittens* schließlich soll sich das aktuelle Handeln immer von einer Zukunftsverantwortung leiten lassen, die die eigenen Handlungsfolgen für zukünftige Generationen reflektiert.

Das würde konkret auf das Thema Verkehr bezogen bedeuten, dass wir uns überlegen, was ein globales Verkehrswachstum von heute weltweit einer Milliarde Kraftfahrzeugen auf zwei Milliarden in 2030 und drei Milliarden in 2050 für Umweltfolgen mit sich bringt und wie sich diese auf das Zusammenleben der Weltbevölkerung auswirken (vgl. Sperling & Gordon 2010). Dem steht heute noch das handlungsleitende Ziel der Automobilkonzerne

immer erst am Ende an diejenigen vergeben wurde, die noch untergebracht werden mussten. Da sich jede Verkehrspolitikerin gezwungen sieht, das ›business as usual‹ einer am Wirtschaftswachstum orientierten Politik aufrechtzuerhalten, war es bisher nicht möglich, sich politisch zu profilieren.

entgegen, die ihre weltweiten Produktionszahlen fortlaufend steigern. Damit ist auch schon das zweite Ziel, die demokratische Teilhabe, angesprochen, das unter den aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen, die von partikularen Marktinteressen beherrscht werden, nicht möglich ist.³ Schließlich wären die Konsequenzen einer nachholenden, exzessiven Verkehrsentwicklung in den aufstrebenden Weltregionen für die zukünftigen Generationen zu bedenken, wie sie die entwickelten Industrieländer seit Jahrzehnten erfolgreich praktiziert haben. Dabei verdeutlicht der Hinweis auf die bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse, die einem gesellschaftlichen Transformationswandel im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung entgegenstehen, die Notwendigkeit politischer Kämpfe.

Wie groß das politische Konfliktpotential ist, wenn es um das ökonomische Wachstum geht, hat die Debatte innerhalb der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« gezeigt (vgl. Deutscher Bundestag 2013). Den Ausgangspunkt für die Gründung der Enquete-Kommission bildete der weitreichende Konsens, dass der gesellschaftliche Wohlstand mit dem Bruttoinlandsprodukt, das allein auf quantitative ökonomische Kennziffern setzt, nicht mehr angemessen bewertet werden kann (vgl. Lepenies 2013). Demnach schlägt ein Verkehrsunfall im Bruttoinlandsprodukt positiv zu buche, da er für vielfältige Beschäftigung sorgt (Polizei, Sanitäter, Ärztinnen, Werkstätten etc.), an die Einkommen gebunden sind, die wiederum als konsumtive Ausgaben in den Wirtschaftskreislauf gespeist werden können. Demgegenüber werden die negativen, kostenverursachenden Wohlfahrtseffekte nicht hinreichend bilanziert. Deshalb hatte sich die Enquete-Kommission parteienübergreifend darauf verständigt, neben den materiellen Wohlstandsindikatoren, zukünftig auch soziale und ökologische Dimensionen des Wohlstands abzubilden.

Dennoch entzündete sich eine tiefgreifende Kontroverse über die Frage nach der richtigen Strategie einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, die bis heute exemplarisch für die politische Debatte steht. Demnach plädierte das Mehrheitsvotum für den Wechsel von einem quantitativen zu einem qualitativen Wachstum. Mit qualitativen Wachstum ist gemeint, dass

3 Der sogenannte »Dieselskandal« hat dies noch einmal sehr deutlich gemacht. Vor allem, dass es sich bei der engen Verbindung von Automobilwirtschaft, Politik und Gewerkschaften nicht um einen Skandal, sondern einen jahrzehntelang gut funktionierenden Systemzusammenhang handelt.

die gesamte Wirtschaftsweise besser organisiert wird und qualitativ immer hochwertigere Produkte erzeugt. Dabei werden zwei Strategien verfolgt: *Ers- tens* sollen technische Innovationen zu Effizienzgewinnen beitragen (Effizienzstrategie). Beispielsweise produzieren sparsamere Automotoren weniger CO₂-Emissionen. Vertreter:innen der Effizienzstrategie wie Ernst Ulrich von Weizsäcker, Amory und Hunter Lovins (1995) gehen davon aus, dass wir allein durch die Effizienzgewinne den weltweiten Lebensstil aufrechterhalten und sogar noch steigern können. Aus ihrer Sicht stellen dann weltweit drei Milliarden Kraftfahrzeuge kein Nachhaltigkeitsproblem mehr dar. *Zweitens* sollen die verwendeten Ressourcen möglichst wirkungsvoll genutzt werden, im besten Fall also öfters, womit das Thema Recycling angesprochen ist (Effektivitätsstrategie). Auch hier kann beispielhaft das Automobil herangezogen werden, in dem mittlerweile bis zu 30 Prozent wiederverwertete Stoffe verbaut werden. Vertreter der Effektivitätsstrategie wie William McDonough und Michael Braungart (2002) gehen davon aus, dass zukünftig künstliche Stoffe erfunden werden, die – analog zu natürlichen Stoffkreisläufen – immer wieder von neuem in künstliche Stoffkreisläufe gespeist werden. Wie die Vertreterinnen der Effizienzstrategie sind auch sie davon überzeugt, dass allein durch die Effektivitätsstrategie die Nachhaltigkeitsprobleme gelöst werden und auch aus dieser Perspektive stellen weltweit drei Milliarden Kraftfahrzeuge daher kein Nachhaltigkeitsproblem mehr dar.

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität« vertritt in Ihrem Mehrheitsvotum also eine Doppelstrategie nachhaltigen Wirtschaftens, die in erster Linie auf technische Innovationen setzt; sei es um Effizienzgewinne zu erzielen, sei es um Ressourcen in Zukunft wirkungsvoller zu verwenden. Damit wiederholt sich freilich die eingangs vorgestellte Debatte aus den 1990er Jahren, die damals in der Enquete-Kommission »Schutz der Erdatmosphäre« geführt wurde (vgl. Kap. 2.2.2). Erneut wird das Wirtschaftswachstum qualifiziert, aber nicht grundsätzlich infrage gestellt. Daraus ergibt sich das vielfach beschriebene Problem, dass die Effizienz- und Effektivitätsgewinne des qualitativen Wirtschaftswachstums immer wieder durch das quantitative Wachstum aufgezehrt oder sogar überkompensiert werden (vgl. Paech 2011, Sachs 2015). Das hat sich in den letzten Jahrzehnten insbesondere im Verkehrssektor besonders deutlich gezeigt. Immer wieder wurden technische Innovationen präsentiert, die als Hoffnungsträger einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung dienten – zuletzt der Elektroverkehr (vgl. Schwedes 2016b). Gemessen an der Effizienz- und der Effektivitätsstrategie ist das Elektroauto zweifellos das

Produkt qualitativen Wirtschaftswachstums. Während der Verbrennungsmotor über 70 Prozent der erzeugten Energie als Wärme abgibt und nur knapp dreißig Prozent für den Antrieb nutzen kann, ist ihm der Elektromotor mit einem Wirkungsgrad von über neunzig Prozent weit überlegen. Wenn wir davon ausgehen, dass das Elektroauto auch noch auf Basis erneuerbarer Energie betrieben wird, ist es auch diesbezüglich dem Verbrenner überlegen, der einmalig und unwiederbringlich über Jahrtausende entstandene fossile Energie verbraucht. Dennoch haben Studien in den letzten Jahren immer wieder gezeigt, dass der bloße Ersatz des Verbrenners durch das Elektroauto, bei ansonsten gleichbleibenden Rahmenbedingungen, in der Energiebilanz über den Lebenszyklus gerechnet kaum einen Vorteil mit sich bringt (vgl. UPI 2015). Das erklärt sich u.a. mit der energieintensiven Förderung der für die Batterien notwendigen seltenen Erden sowie der noch weitgehend ungeklärten Entsorgungsfrage, ganz davon abgesehen, dass auch das Elektroauto auf endliche Ressourcen angewiesen ist.

Das Beispiel der Produktion des Elektroautos bestätigt ein weiteres Mal, dass das qualitative Wachstum keine Lösung für das Nachhaltigkeitsproblem liefert – auch weltweit drei Milliarden Elektroautos stellen ein Nachhaltigkeitsproblem dar. Das bedeutet nicht, dass die Effizienz- und die Effektivitätsstrategie sinnlos sind, sie sind nur unzulänglich und müssen durch die dritte Nachhaltigkeitsstrategie – die sogenannte Suffizienzstrategie – ergänzt werden, die auf eine Verhaltensänderung sowohl bei den Produzenten wie bei den Konsumentinnen gerichtet ist (vgl. Stengel 2011). Wieder bezogen auf das Elektroauto würde das bedeuten, dass es in neue Nutzungskonzepte, wie z.B. das Carsharing, eingebunden wird. Das heißt, das Elektroauto ist kein privates Gut mehr, das über 90 Prozent des Tages herumsteht, sondern es wird idealerweise den ganzen Tag über von vielen Menschen genutzt, wenn sie es benötigen. Die Folge wäre, dass insgesamt viel weniger Elektroautos produziert werden müssten und damit ein Beitrag geleistet würde, mit dem Wachstumsparadigma zu brechen. Das würde ein Umdenken bei den Produzenten erfordern, die ihr Handeln nicht mehr an der Steigerung von Produktionskennziffern orientieren, sondern sich zu Mobilitätsdienstleistern entwickeln, die ihre Angebote an den spezifischen Anforderungen und Bedürfnissen der Kundinnen ausrichten.⁴ Es würde

4 Die Automobilkonzerne behaupten natürlich, ihren Kund_innen schon heute alle Wünsche von den Lippen abzulesen. Das bleibt allerdings solange unbefriedigend, wie die demokratische Teilhabe an den Werkstoren haltmacht. Es ist z.B. zu vermu-

aber auch einen Mentalitätswechsel bei den Konsumenten erfordern, die Mobilität kollektiv zu nutzen, anstatt sie individuell zu besitzen. Erst als Ergebnis einer solchen *sozialen Innovation*, die die durch technische Innovationen erreichten Effizienz- und Effektivitätsgewinne ergänzt, lässt sich zeigen, dass das Elektroauto einen positiven Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung leistet (vgl. Augenstein 2015).

Im Anschluss an die Einsicht in die Notwendigkeit, mit dem Wachstumsparadigma zu brechen, um eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zu ermöglichen, stellt sich die Frage nach verkehrspolitischen Handlungsspielräumen im Rahmen der kapitalistischen Vergesellschaftungsweise (vgl. Higgs 2014). Ist unter den Bedingungen kapitalistischer Produktion eine Transformation des Verkehrssektors im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung überhaupt denkbar? Immerhin hat die Forschung zu den ›Varieties of Capitalism‹ gezeigt, dass nach dem Zweiten Weltkrieg weltweit verschiedene Pfade kapitalistischer Entwicklung beschritten wurden, die sich teilweise in sehr unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Regulationsweisen manifestiert haben (vgl. Hancké 2009). Allerdings zeichnet sich keine dieser Varianten durch so tiefgreifende Veränderungen aus, wie die große Transformation vom Laissez-faire Kapitalismus zum sozialstaatlich regulierten kapitalistischen Produktionsregime (Gilbert & Perl 2008). Dazu waren seinerzeit weitreichende politische Eingriffe notwendig, die der WBGU (2011) als Referenzfolie für den aus seiner Sicht erforderlichen und politisch zu gestaltenden gesamtgesellschaftlichen Wandel nimmt. Diesem Ansatz folgend werden im folgenden Kapitel, vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen im Verkehrssektor, Handlungsempfehlungen für die politische Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung entwickelt.

5.3 Das Gemeinwohl als Ausgangspunkt für eine neue Verkehrspolitik

Im Zuge der historischen Entwicklung des Sozial- und Wohlfahrtsstaats hat sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts das bis heute gültige Prinzip der am Gemeinwohl orientierten staatlichen Leistungsverwaltung etabliert, auch Da-

ten, dass die deutsche Bevölkerung der gesundheitsschädlichen ›Lösung‹ der Abgasproblematik bei Dieselfahrzeugen nicht zugestimmt hätte, wenn sie die Möglichkeit dazu bekommen hätte.

seinsvorsorge genannt (vgl. Hofmann 2012). Dem lag die Einsicht zugrunde, dass die Menschen in modernen urbanen Gesellschaften bestimmte, für das Leben notwendige Versorgungsleistungen, die die Landbevölkerung früher selbst organisiert hatte, wie z.B. die Wasserversorgung, nicht mehr selbst organisieren können. Stattdessen müsse der Staat jene Infrastrukturleistungen erbringen, die für ein Zusammenleben großer Menschenmassen erforderlich sind, wie z.B. die Kanalisation, die elektrischen Netze, oder Verkehrsanschlüsse (vgl. Meinel 2011). Aus dieser Situation resultierte die sogenannte Soziale Frage. Für das tägliche Leben notwendige Basisleistungen sollten jeder Bürgerin und jedem Bürger Zuhause zur Verfügung stehen, sei es der Toilettenanschluss an die Kanalisation, der Strom- oder der Wasseranschluss. Die Idee vom Hausanschluss war geboren! Auch der Verkehr war Teil der Daseinsvorsorge und sollte im Sinne des Gemeinwohls organisiert werden. Allerdings bezog sich der Anspruch seinerzeit – aufgrund fehlender Alternativen – nur auf den öffentlichen Kollektivverkehr, der jedem Menschen prinzipiell zugänglich sein sollte, um ein Mindestmaß an Mobilität zu gewährleisten.

Mit der individuellen Massenmotorisierung der Nachkriegszeit änderte sich die Situation im Verkehrssektor grundlegend. Durch die Verfügung über ein privates Automobil konnten immer mehr Menschen für ihre persönlichen Mobilitätsbedarfe selbst sorgen. Im Verkehrssektor waren sie immer weniger auf staatliche Verkehrsdienstleistungen des öffentlichen Verkehrs angewiesen. Zwar sorgte der Staat mit gewaltigen Straßeninfrastrukturmaßnahmen und einer Stellplatzpflicht für den notwendigen Hausanschluss. Darüber hinaus organisierten die Menschen ihre (Auto-)Mobilität aber immer selbstständiger bzw. unabhängiger. Bis schließlich das Grundbedürfnis Mobilität fast nur noch über den automobilen Hausanschluss realisiert werden konnte, während der Anschluss an den öffentlichen Kollektivverkehr zunehmend ausgedünnt wurde.

Heute haben sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erneut grundlegend verändert. Mit Herausforderungen wie dem Klimawandel und der Endlichkeit fossiler Energieträger steht die private Automobilität immer mehr zur Disposition. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern der individuelle Anspruch auf ein Mindestmaß an Mobilität gewährleistet werden kann, ohne auf den privaten Pkw angewiesen zu sein. Wenn es so sein sollte, dass die persönliche Mobilität in Zukunft aufgrund wachsender Kosten nicht mehr individuell mithilfe eines privaten Pkw realisiert werden kann, stellt sich die Frage, wie dann die notwendige Basismobilität im Sinne

des Gemeinwohls erbracht wird. Mit anderen Worten: Die Soziale Frage stellt sich neu.

Die Gewährleistung einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung durch einen Hausanschluss für Mobilität könnte eine zukünftige staatliche Aufgabe im Rahmen eines neudefinierten Daseinsvorsorgekonzepts sein. Dazu bedarf es ebenso großer gesellschaftlicher Anstrengungen wie im 19. Jahrhundert, als in Europa die städtischen Netzinfrastrukturen etabliert wurden. Im Folgenden werden Herausforderungen skizziert und Lösungsansätze vorgestellt, die im Sinne sozialer Mindeststandards für Mobilität darauf zielen, Zugänge für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen zu schaffen. Daraus ergeben sich Hinweise für eine Reformulierung der Daseinsvorsorge mit dem Ziel der Etablierung eines Mobilitätsgesetzes, das zukünftig einen Hausanschluss für Mobilität gewährleistet, ohne sich dabei auf den traditionellen öffentlichen Kollektivverkehr zu beschränken. Dabei erscheinen die Einkommensarmen als Mobilitätspioniere einer zukunftsfähigen Verkehrsentwicklung.

5.3.1 Zum Verhältnis von Gemeinwohl und Verkehr

Die Attraktivität des privaten Automobils erklärt sich aus seiner permanenten Verfügbarkeit. Indem es im besten Fall direkt vor der Haustür steht, hat seine Besitzerin die Gewissheit, jederzeit mobil zu sein. Ebenso wie der Hausanschluss an die Kanalisation zur Wasserversorgung und -entsorgung, der Stromanschluss sowie die Energieversorgung die Versorgung von Grundbedürfnissen garantieren, so fungiert der private Pkw gleichsam als Hausanschluss für Mobilität. Allerdings mit einem entscheidenden Unterschied: Seine Funktion als ›Stehzeug‹ ist hochgradig ineffizient. Während die städtischen Netzinfrastrukturen aufgrund ihrer kollektiven Nutzung eine dauerhafte und damit effiziente Versorgung gewährleisten, wird der private Pkw die meiste Zeit des Tages nicht genutzt. Aus dieser Situation resultiert ein Dilemma! Das privat genutzte Automobil erfüllt auf ideale Weise ein Grundbedürfnis nach individueller Mobilität – auf Kosten des Gemeinwohls (vgl. Knoflacher 2013).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie dieser offensichtliche Widerspruch aufgelöst werden kann. Mit anderen Worten: Die verkehrspolitische Herausforderung besteht darin, einen Hausanschluss für Mobilität zu organisieren, der eine nachhaltige Verkehrsentwicklung unterstützt. Demgegenüber zeichnet sich die aktuelle Situation dadurch aus, dass diejenigen, die nicht über einen privaten Pkw verfügen, sich mit vielfältigen Barrieren

konfrontiert sehen, weil nicht vor jeder Haustür eine Haltestelle des ÖPNV eingerichtet ist. Auch kann man i.d.R. nicht aus der Haustür treten, sich ein Leihrad nehmen und zur nächsten Haltestelle fahren, um dort schnell und zügig in den nächsten Verkehrsträger umzusteigen. Schließlich stehen einem im Wohnumfeld nur in den seltensten Fällen Carsharing-Autos zur Verfügung, geschweige denn vor der Haustür. Vielmehr fehlen sie gerade dort, wo sie am meisten gebraucht werden: in den Radbezirken der Städte ebenso wie im ländlichen Raum. Der ›Hausanschluss Mobilität‹ ist für viele Menschen also nicht gewährleistet, weil ihre Bedürfnisse nicht in privatwirtschaftlichen Geschäftsmodellen aufgehen. In der Folge nimmt die soziale Ungerechtigkeit für einen wachsenden Teil der Bevölkerung in dem Maße zu, wie ihre Mobilität bzw. gesellschaftliche Teilhabe aus den verschiedensten Gründen eingeschränkt wird. Hier muss Verkehrspolitik heute ansetzen, indem sie die Soziale Frage unter den veränderten Rahmenbedingungen wiederaufnimmt und über neue Formen öffentlicher Mobilität nachdenkt (vgl. Schwedes 2021).

Die Ursachen, die individuelle Mobilität einschränken, sind vielfältig und i.d.R. eng miteinander verwoben. Die Behinderung der individuellen Bewegungsfreiheit im Sinne gesellschaftlicher Teilhabe kann sowohl im persönlichen Umfeld liegen und sich durch fehlende Kompetenzen und/oder mangelnde finanzielle Ressourcen begründen, wie auch aufgrund räumlicher und zeitlicher Strukturen dauerhaft wirksam sein. Das immer weitere Ausdünnen einer flächendeckenden Versorgung von Bussen und Bahnen gerade im ländlichen Raum hat den Verkehr endgültig auf das Auto verlagert. Sozial benachteiligte Stadtviertel oder ländliche Regionen ohne entsprechende Verkehrsinfrastruktur sind abhängig vom motorisierten Individualverkehr, d.h. in erster Linie vom Auto. Aber es sind auch Entwicklungen des Raums, die in den letzten Jahren Erreichbarkeitsbarrieren und die Abhängigkeit vom Auto befördert haben. So beobachten wir eine Entdichtung, Entmischung und Dispersion des Raums, die den motorisierten Individualverkehr begünstigt (vgl. Holz-Rau 2018). Aber auch die traditionellen Raum-Zeit-Bindungen haben sich verändert. Die Bedürfnisse haben sich weiter ausdifferenziert, die Verkehrszwecke sind vielfältiger und die Wegeketten komplexer geworden. Zudem sind die Routinen bzw. Gewohnheiten für das Verkehrsverhalten bedeutend. So wird der Großteil der Verkehrsmittelwahl gewohnheitsmäßig getroffen. Insbesondere gilt dies für die täglichen Wege, die Menschen durchführen. Es wird nicht mehr über die Wahl des Verkehrsmittels oder die Wege nachgedacht. Demgegenüber stehen komplizierte Tarifsysteme oder der Kauf von Einzeltickets an Fahrscheinautomaten einer routinisierten Ver-

kehrsmittelwahl oft genug entgegen. Eine Verkehrspolitik und -planung, die eine umwelt- und sozialgerechte Verkehrsmittelnutzung befördern möchte, erfordert Verkehrsdienstleistungen, die über die hohe Netzdichte und Taktfrequenz des traditionellen öffentlichen Nahverkehrs hinausreicht und einen ›Hausanschluss Mobilität‹ gewährleisten (vgl. Catapult 2016).

Körperliche Behinderungen, Unsicherheit und Ängste können Akzeptanzschwellen begründen, die Mobilität erheblich einschränken. Gerade im Alter nehmen Ängste und Unsicherheiten zu. So fällt es manchen Menschen schwer, den öffentlichen Nahverkehr zu benutzen, wenn sie ihn mit negativen Erlebnissen verbinden (z.B. Unsicherheiten bei den Umstiegen, unübersichtliches Tarifsystem, Pöbeleien). Nicht nur ältere Menschen meiden häufig die Verkehrsteilnahme mit dem Fahrrad, da sie sich auf glatten, rutschigen, beschädigten Wegen oder auf Straßen mit hohem Pkw-Anteil unsicher fühlen. Sogenannte Angsträume – Orte, an denen die Bedrohung durch Kriminalität und Gewalt als besonders hoch empfunden wird – werden von Menschen gemieden. Jene, die in ihrer Bewegung eingeschränkt sind, sehen sich zudem oft mit baulichen Barrieren konfrontiert. Steile Anstiege von Rampen und Gehwegen, Treppen, Stufen oder fehlende Handläufe können dazu führen, dass Hilfe angefordert werden muss oder Verkehrsmittel nicht genutzt werden können. Räume und Verkehrsanlagen sollten so gestaltet sein, dass sich alle Personen sicher fühlen und sich unbesorgt fortbewegen können. Ausreichende Beleuchtung, übersichtliche Wegeführungen oder transparente Fahrstuhlwände können hier das Sicherheitsgefühl erhöhen. Die persönlichen Barrieren können also sehr vielfältig sein und betreffen nicht nur alte Menschen, sondern können grundsätzlich jeden treffen. Dementsprechend orientiert sich eine umweltgerechte Verkehrspolitik bei der Gestaltung des Verkehrs im Sinne des ›Design for all‹ an den Bedürfnissen der schwächsten Gesellschaftsmitglieder und trägt damit im Ergebnis zum Gemeinwohl bei – von einem barrierefrei gestalteten Fahrkartenautomaten profitieren alle (vgl. Gaffron 2016).

Und schließlich sind es die mangelnden finanziellen Möglichkeiten, die Mobilität einschränken. Einkommensarme Haushalte haben absolut zwar geringere Verkehrsausgaben, aber die Ausgaben für die Mobilität nehmen im Vergleich zu einkommensstarken Haushalten einen wesentlich höheren Anteil im Gesamtbudget ein. Zudem sind die Verkehrskosten in den letzten Jahren überdurchschnittlich gewachsen. Einkommensarme Haushalte haben aufgrund ihrer begrenzten finanziellen Mittel kaum die Möglichkeit, steigende Verkehrskosten aus anderen Bereichen zu kompensieren, da große Teile

des Einkommens in festen Ausgaben für den Bereich Ernährung, Kleidung, Hygieneartikel etc. gebunden sind. Schließlich ist der Gruppe der Einkommensarmen eine Reduzierung der Verkehrskosten kaum möglich, da von ihnen schon jetzt nichtmotorisierte und öffentliche Verkehrsmittel stark genutzt werden (Altenburg et al. 2009). Deutlich wird, dass verkehrspolitische Strategien zur Erhaltung von Mobilität sehr eng mit sozialpolitischen Fragestellungen verbunden sind (vgl. Daubitz 2021).

Unter den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, bildet die Zielgruppe der einkommensarmen Haushalte eine gesellschaftliche Gruppe, die nicht nur – wie in der Vergangenheit – die Soziale Frage repräsentiert. Aufgrund ihrer prekären ökonomischen Situation sind sie zudem darauf angewiesen, die Verkehrskosten möglichst gering zu halten und auf den privaten Pkw zu verzichten. Sie sind oftmals gezwungen, den Öffentlichen Verkehr zu nutzen und werden deshalb auch als ›Captives‹ bezeichnet; also diejenigen, die im Öffentlichen Verkehr gefangen sind. Im Ergebnis sind die Einkommensarmen bzw. die ›Captives‹ jene Bevölkerungsgruppe, die sich verkehrlich besonders nachhaltig bewegt. So gesehen sind die Einkommensarmen die Mobilitätspioniere einer zukunftsfähigen Verkehrsentwicklung (vgl. Daubitz 2014)!

Was könnten die ersten Schritte auf dem Wege zu einer Verknüpfung der sozialen mit der ökologischen Frage sein.

5.3.2 Das Mobilitätsgesetz

Um den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gerecht zu werden, muss der Gemeinwohlgedanke im Sinne des Nachhaltigkeitskonzepts weiterentwickelt werden (vgl. Ambrosius 2016). Dabei kann durchaus an die rechtlichen Institutionen angeknüpft werden, die in der Vergangenheit im Rahmen der Daseinsvorsorge entwickelt wurden (vgl. Ringwald 2008). Dem entsprechend kann das Gesetz für den öffentlichen Personennahverkehr zum Ausgangspunkt eines wesentlich weiter gefassten Mobilitätsgesetzes werden, auf dessen Grundlage dann kein Nahverkehrs-, sondern ein Mobilitätsplan entworfen werden kann. Während das Nahverkehrsgesetz einseitig auf den öffentlichen Kollektivverkehr gerichtet ist und im Nahverkehrsplan ein entsprechendes Mindestangebot an Anschlussfähigkeit für jede Bürgerin und jeden Bürger anbieten soll, liegt dem Mobilitätsgesetz ein anderes Verständnis von Verkehr und Mobilität zugrunde. In Abgrenzung zur traditionellen Vorstellung von Verkehr als physischer Bewegung im Raum wird Mobilität als

potentielle Beweglichkeit verstanden, die sich am Grad gesellschaftlicher Teilhabemöglichkeiten bemisst (vgl. Schwedes et al. 2018).

Diese begriffliche Unterscheidung hat einen grundlegenden Perspektivwechsel zur Folge, denn das Mobilitätsgesetz ist nicht mehr wie bisher auf einzelne Verkehrsmittel gerichtet, sondern betrachtet die potentielle Beweglichkeit der Bürgerinnen und Bürger gemessen an den Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe. Auf diese Weise weitet sich der auf den öffentlichen Kollektivverkehr gerichtete enge Fokus und es geraten alle Verkehrsmittel in den Blick. Damit erweitert sich auf kommunaler Ebene auch der Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand und umfasst alle Mobilitätsdienstleistungen, die einen Beitrag zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung leisten. Anders als in der Vergangenheit muss die Kommune diese Leistungen nicht selbst erbringen, sondern gewährleisten, dass private Anbieter sich mit innovativen Verkehrsdienstleistungen in ein integriertes Verkehrsentwicklungskonzept einbringen. Die verkehrspolitische Aufgabe besteht darin, die dazu notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Beispielsweise könnte die Kommune die Feinverteilung im Wirtschaftsverkehr aus einer Hand ausschreiben und an einen privaten Dienstleister vergeben, der dann die letzte Meile effizient organisieren kann.

Darüber hinaus eröffnen sich weitere Handlungsfelder, die im Sinne einer integrierten Verkehrspolitik und -planung mitbedacht werden sollten. Dazu zählen insbesondere die Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik, die entscheidend dazu beitragen können, einkommensarmen Menschen eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten, ohne dass dies mit einem hohen Verkehrsaufwand und entsprechenden Kosten verbunden ist. Die Gewährleistung günstiger Mieten in den Innenstädten zählt ebenso dazu wie funktional durchmischte Stadtquartiere, in denen die für die alltäglichen Grundbedürfnisse notwendigen Einrichtungen auf kurzen Wegen erreichbar sind.

Auf der Grundlage des Mobilitätsgesetzes wird ein Mobilitätsplan erstellt, der sich – anders als der Nahverkehrsplan – nicht mehr an einzelnen Verkehrsmitteln orientiert, sondern die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung zum Ausgangspunkt der Überlegungen macht. Neben den beiden traditionellen Planungsinstrumenten der Infrastrukturplanung sowie der Verkehrsflosslenkung ist der Mobilitätsplan vor allem auf den neueren Planungsansatz des Mobilitätsmanagements angewiesen (vgl. Schwedes & Rammert 2020). Dabei zielt die Verkehrspolitik und -planung auf die Ansprache der Bevölkerung, noch bevor die Menschen verkehrsrelevante Entscheidungen getroffen

haben. Das heißt, Politik und Planung folgen nicht mehr wie bisher den privaten Standortentscheidungen von Haushalten oder Unternehmen, wenn diese sich z.B. für eine Ansiedlung auf der grünen Wiese entschieden haben, indem sie adäquate Angebote entwickeln. Stattdessen formulieren Politik und Planung mit dem Mobilitätsplan klare handlungsleitende verkehrspolitische Ziele, die zu einer integrierten Verkehrsplanungsstrategie verdichtet werden und auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung gerichtet sind. Dementsprechend könnte eine Kommune zusammen mit städtischen Wohnungsbaugesellschaften, den öffentlichen Verkehrsunternehmen und in Kooperation mit privaten Mobilitätsdienstleistern, seien es Taxiunternehmen, Betreiber von Carsharing- oder Bikesharing-Angeboten etc., neue Konzepte des autoarmen Wohnens entwickeln.

Das zentrale Ziel müsste in Anbetracht der verkehrspolitischen Herausforderungen darin bestehen, mit dem Leitbild des ›Höher, Weiter, Schneller‹ – also immer mehr Verkehr zu erzeugen, der immer weitere Strecken in immer kürzerer Zeit überwinden muss – zu brechen. Der nachhaltige Gegenentwurf ist ein Leitbild, das auf weniger Verkehr zielt, indem die zu überwindenden Distanzen verringert werden und im Ergebnis eine Entschleunigung ermöglicht. Eine daran anschließende, im Mobilitätsplan formulierte integrierte Verkehrsplanungsstrategie hätte die Aufgabe, zusammen mit der betroffenen Bevölkerung neue Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu organisieren, die das zur gesellschaftlichen Teilhabe notwendige Maß an Mobilität gewährleistet und Verkehrsentwicklung mit ihren negativen Folgen für das Gemeinwohl weitgehend vermeidet.⁵

5.3.3 Zusammenfassung

Vorausgesetzt, das Mobilitätsgesetz wird zukünftig als politische Herausforderung ernst genommen, dann ist der historische Rückblick auf die politische Um- und Durchsetzung städtischer Netzinfrastrukturen im Europa hilfreich (vgl. Schott et al. 2005). Einerseits, um ein Gefühl für die gewaltige gesellschaftliche Aufgabe zu bekommen und andererseits, um zu zeigen, dass so

5 Der 400.000 Einwohner umfassende Berliner Bezirk Pankow hat im Rahmen seiner Mobilitätsberichterstattung eine solche Strategie entwickelt und mit einer Mobilitätsmanagerin dauerhaft etabliert, vgl. <https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/mobilbericht/>

erschreckend große Gemeinschaftsaufgaben in der Vergangenheit schon einmal erfolgreich durchgeführt wurden.

Damals wie heute waren es äußere Zwänge, die die politisch verantwortlichen Menschen zum Handeln bewegten. Das lässt sich besonders eindrücklich am Beispiel der Einführung der städtischen Kanalisation demonstrieren. Seinerzeit erzeugten die immer wieder auftretenden Choleraepidemien einen wachsenden Handlungsdruck. Dennoch verzögerte sich der Bau von Kanalisationssystemen über viele Jahre aufgrund massiver Widerstände vonseiten der Bevölkerung (vgl. Stippak 2010). Dabei traf das Gemeinwohlinteresse an hygienischen Verhältnissen und gesunden Lebensbedingungen auf etablierte Partikularinteressen. Hatten die Menschen bis dahin ihre Fäkalien an die Bauern im Umland verkauft, die damit ihre Felder düngten, sahen sich die Bürger:innen durch die Kanalisation in doppelter Hinsicht enteignet. Denn den Hausanschluss an die Kanalisation sollten sie zukünftig über zusätzliche Steuern mitfinanzieren. Mit der Kanalisation würden ihnen also nicht nur die eigenen Exkremente und damit eine Einnahmequelle genommen, sondern darüber hinaus zusätzliche Kosten aufgebürdet.

Am Ende setzte sich das Gemeinwohlinteresse mit dem Zwang zum Hausanschluss durch, der bis heute gilt und dem alle Bürger:innen unterworfen sind, ohne dass sie es noch als Zwang empfinden, geschweige denn den Sinn infrage stellen. Das Beispiel macht insbesondere deutlich, wie sehr die Durchsetzung technischer Innovationen mit sozialen Lernprozessen verbunden ist. In diesem Fall handelte es sich um einen jahrzehntelangen Prozess der »Verhäuflichung körperlicher Verrichtungen« (Gleichmann 1979), bevor die Skepsis der Bevölkerung gegenüber der Kanalisation, den sie als Eingriff in ihre Privatsphäre empfanden, einer weitreichenden Akzeptanz gewichen war.

Heute geht es darum, mit Blick auf eine zukunftsfähige Verkehrsentwicklung im Sinne des Gemeinwohls ein neues Mobilitätsverständnis zu etablieren und Verkehr neu zu organisieren (vgl. Schmitt-Egner 2015). Die zentrale politische Herausforderung besteht darin, den Gedanken der Nachhaltigkeit bei der Bevölkerung als Gemeinwohlinteresse zu vermitteln. Im Verkehrsbereich erfordert dies die Veränderung der heute noch als selbstverständlich wahrgenommenen individuellen Massenmobilität mit dem privaten Automobil. Ebenso wie in der Vergangenheit, als es um die Einführung der Kanalisation ging, kann heute eine so weitreichende Veränderung des Verkehrsverhaltens nicht unvermittelt erzwungen werden. Vielmehr besteht die politische Aufgabe darin, der Bevölkerung den Sinn eines veränderten Verkehrsverhaltens im Rahmen einer neuen Mobilitätskultur nahe zu bringen und mit dem Mobili-

tätsgesetz einen Hausanschluss für Mobilität zu gewährleisten, der gemessen an den Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe eine gleichwertige Alternative darstellt. Damit rückt unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Soziale Frage ins Zentrum einer Verkehrspolitik, die darauf gerichtet ist, jeder Bürgerin und jedem Bürger ein Mindestmaß nachhaltiger Mobilität zu garantieren. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass jene Förderatbestände der öffentlichen Hand, die heute noch eine nicht-soziale Mobilität unterstützen, ersatzlos gestrichen werden. Da dies zwangsläufig zu Konflikten mit denjenigen führen wird, die heute noch von einer nicht-nachhaltigen Verkehrsentwicklung profitieren, verweist dies erneut auf die zentrale Bedeutung politischer Konflikte im Zuge des notwendigen gesellschaftlichen Transformationswandels.

5.4 Viertes Zwischenresümee – It’s the Politics, stupid!

Seit den 1970er Jahren hat sich als Reaktion auf eine massive Kritik wohlfahrtstaatlicher Überregulierung weltweit eine neoliberale Hegemonie etabliert, wobei die politische Gestaltung zunehmend dazu genutzt wurde, die Bedingungen für Marktteilnehmer:innen zu verbessern (vgl. Prasad 2006). In der Folge zog sich der Staat aus immer mehr Tätigkeitsbereichen zurück und überließ sie Wirtschaftsakteuren. Zu dieser Art der Privatisierung vormals staatlicher Leistungsverwaltung – so war seinerzeit die Überzeugung – gäbe es keine Alternative. Die britische Premierministerin Margaret Thatcher prägte diesen Zeitgeist mit dem TINA-Prinzip: There Is No Alternative! So etwas wie eine Gesellschaft, so Thatcher, gäbe es nicht; es würden nur Märkte existieren und für deren Funktionieren sei Politik zuständig. Den Primat der Wirtschaft brachte der Berater von Bill Clinton, James Carville, im Präsidentschaftswahlkampf mit dem Slogan »It’s the economy, stupid« zum Ausdruck, der daraufhin zum geflügelten Wort wurde. Der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder wurde mit gutem Grund auch als »Kanzler der Bosse« geadelt, weil er sich insbesondere in den Augen der deutschen Automobilindustrie verdient gemacht hat. Als SPD-Parteivorsitzender nach dem spezifischen Wirtschaftsprogramm seiner Partei gefragt, kannte er, ähnlich wie Thatcher, keine SPD-Wirtschaft. Dieses reduzierte Politikverständnis der SPD-Regierung gipfelte schließlich in der Agenda 2010 (vgl. Nawrat 2012).

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die negativen Folgen dieser politischen Haltung im Verkehrssektor über einen Zeitraum von mehr als

20 Jahren nachvollzogen und ausführlich dargestellt. Im Jahr 2008 hat die Finanz- und Wirtschaftskrise die neoliberale Markteuphorie zwischenzeitlich gebremst, ohne dass bis heute jedoch angemessene politische Korrekturen stattgefunden haben (vgl. Streeck 2015). Vor diesem Hintergrund wird hier abschließend noch einmal an die fundamentale Einsicht in das politische Gattungswesen des Menschen erinnert, wonach der Mensch sich in dem Maße selbstverwirklicht, wie er das Zusammenleben mit anderen Menschen politisch selbstbestimmt organisiert (vgl. Marx 1857: 20). Wie im ersten Kapitel gezeigt wurde, sind die Voraussetzungen für eine politisch selbstbestimmte Organisation des Zusammenlebens im Rahmen kapitalistischer Vergesellschaftung nur sehr eingeschränkt gegeben, da auf die privatwirtschaftlich organisierte Produktion einer freien Marktwirtschaft politisch nur wenig Einfluss genommen wird. Im Verkehrssektor drückt sich das bis heute immer wieder darin aus, dass die politischen Ziele regelmäßig verfehlt werden.

Wie frei die Märkte von politischer Einflussnahme sind, ist unterschiedlich und drückt sich in den erwähnten ›Varieties of Capitalism‹ aus, die sich durch unterschiedliche Wohlfahrtsstaatsregime auszeichnen (vgl. Schröder 2013). Dabei ist die Vorstellung, Märkte seien ›frei‹ von politischer Einflussnahme, irreführend, da jeder Markt notwendigerweise politisch reguliert ist. Die Erfahrungen mit dem *Laissez-faire* Kapitalismus im 19. Jahrhundert haben gezeigt, wie zerstörerisch sich politisch weitgehend unregulierte Märkte auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt auswirken. Der Wirtschaftshistoriker Karl Polanyi hat das ungezügelte Wirken der Marktkräfte, das seinerzeit gewaltige soziale Verwerfungen zur Folge hatte, als »Teufelsmühle« bezeichnet und eindrucksvoll als Folge der Herauslösung der Wirtschaft aus ihren politischen und sozialen Bezügen beschrieben (vgl. Polanyi 1995). Die daraufhin am Ende des 19. Jahrhunderts folgende große Transformation beschreibt Polanyi als politische Gegenbewegung mit dem Ziel der Wiedereinbettung der Wirtschaft in neu geschaffene politische und soziale Institutionen, um den Zusammenhalt der Gesellschaft wiederherzustellen. Damals begann die Kommunalisierung zuvor privatwirtschaftlich erbrachter Gemeingüter wie Wasser, Gas, Elektrizität und schließlich auch Verkehr (vgl. Schwedes & Ringwald 2021).

Seitdem bewegt sich die Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung (vgl. Wysoki 1995). Mehr oder weniger ›frei‹ sind Märkte allenfalls von einer am Gemeinwohl orientierten politischen Regulierung, die die privaten Partikularinteressen einzelner Marktakteure begrenzt. Über den Grad der politischen Marktregulierung entscheidet aber, im Rah-

men der jeweils historisch-spezifischen sozialen und kulturellen Bedingungen, die Politik und nicht die Märkte. *It's the Politics, stupid!*

Nach einer Phase der Privatisierung, erleben wir seit einigen Jahren verstärkt Bemühungen der Rekommunalisierung (vgl. Bauer et al. 2012, Matecki & Schulten 2013). Der Renaissance staatlicher Leistungsverwaltung liegt die wachsende Einsicht zugrunde, dass staatliche Institutionen eine zentrale Bedeutung für die Gewährleistung gesellschaftlichen Wohlstands haben (vgl. Acemoglu/Robinson 2013). Dabei garantiert der Staat nicht nur die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Marktvergesellschaftung, er sorgt auch für einen sozialen Ausgleich im Sinne des Gemeinwohls. Was unter dem Gemeinwohl verstanden wird, ist ständig umkämpft und muss immer wieder von neuem politisch definiert werden (vgl. Münkler & Blum 2002).

Der Staat ist aber bei weitem nicht nur der Moderator zwischen Wirtschaft und Gesellschaft. Darüber hinaus hat er eine aktive Rolle bei der Unterstützung sozialer Innovationen, die wirtschaftlich erfolgreich eingesetzt werden. Die Wirtschaftswissenschaftlerin Mariana Mazzucato zeigt anhand entwickelter Industrieländer, wie der Staat gezielt jahrzehntelang Forschungsentwicklung in den unterschiedlichsten Bereichen gefördert hat, für die sich auf kurzfristige, sichere Gewinne ausgerichtete Privatinvestoren nicht gefunden haben. Erst nachdem sich Innovationen, wie das Internet, das Smartphone oder erneuerbare Energien, nach jahrelanger systematischer staatlicher Förderung marktfähig waren, haben findige Unternehmer sie aufgenommen und weiterentwickelt (vgl. Mazzucato 2014). Schon der Ökonom Josef Alois Schumpeter hatte die ökonomisch effiziente staatliche Organisation der preußischen Reichsbahn als Reaktion auf den ruinösen Wettbewerb der Privatbahnen Ende des 19. Jahrhunderts gelobt (vgl. Schumpeter 1961: 357f.). Von da an entwickelte sich eine lange, historische Traditionslinie des Staats als erfolgreicher Unternehmer, die in den 1980er Jahren mit der neoliberalen Hegemonie abgerissen und in Vergessenheit geraten ist (vgl. Ambrosius 1984, 2016).

An die Wiederentdeckung der »Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft« (Vogel 2007) könnte eine Weiterentwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Verkehr anknüpfen (vgl. Knauff 2004). Unter Berücksichtigung der veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind dabei vor allem zwei Dinge zu beachten. Während das ursprünglich 1938 von dem Staatsrechtler Ernst ForsthoFF entwickelte Konzept der Daseinsvorsorge auf der Vorstellung eines autoritären Staats fußte, muss ein zeitgemäßes Verständnis die neuen Formen staatlicher Herrschaft berücksichtigen. Der Staat ist nicht mehr

als zentrales Steuerungszentrum zu verstehen, sondern als ›integraler Staat‹, in dem sich das Kräfteverhältnis einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure mit ihren spezifischen Interessen ausdrückt (vgl. Röttger 2004). Entgegen der weitverbreiteten Vorstellung demokratischer Konsensgesellschaften ist die spezifische Figuration des Staates das Ergebnis sozialen Kämpfe der zivilgesellschaftlichen Akteure um Deutungsmacht (vgl. Hirsch 2005). Diesbezüglich ist etwa der vermeintliche Dieselskandal der deutschen Automobilindustrie sehr aufschlussreich. Tatsächlich ist hier eine jahrzehntelange Praxis skandalisiert worden. Während Akteure, wie Umweltverbände oder das Umweltbundesamt, schon seit vielen Jahren immer wieder auf die Unregelmäßigkeiten aufmerksam gemacht haben, ist es dem Machtkartell aus Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften gelungen, das Thema dem öffentlichen Diskurs zu entziehen und damit von der politischen Agenda zu halten. Auch wenn der Anstoß für den Aufbruch des Machtkartells von außen kam, sollten die jahrzehntelangen Aktivitäten der zivilgesellschaftlichen Akteure nicht geringgeschätzt werden. Durch ihre jahrelange Aufklärung hat sich bei der Bevölkerung ein Problembewusstsein gebildet, dessen Sprengkraft durch den ›Skandal‹ entzündet wurde. Dadurch ist die jahrzehntelang erstarrte Figuration sozialer Machtverhältnisse in Bewegung geraten, ohne dass jetzt schon abzusehen ist, ob es zu einer Machtverschiebung etwa auf Kosten der Automobilkonzerne kommen wird, oder ob – wie so oft in der Vergangenheit – nur eine Neuorganisation erfolgt, die es erlaubt, die alte Machtverteilung unter neuen Rahmenbedingungen aufrechtzuerhalten.

Der verkehrspolitische Erfolg einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung wird sich am Ausgang des gesellschaftlichen Machtkampfs mit der Automobilindustrie entscheiden. Dabei sieht es aktuell so aus, dass die Automobilkonzerne, wie zuvor schon die Energiekonzerne, nicht reformfähig sind. Wenn es richtig ist, dass es keine Energiewende ohne Verkehrswende gibt, dann muss die Bundespolitik ebenso energische Maßnahmen gegen den Widerstand der Automobilkonzerne wie zuvor gegenüber den Energiekonzernen durchsetzen. Der Anstoß für die Energiewende kam ebenfalls von außen – in dem Fall durch die Nuklearkatastrophe im japanischen Kernkraftwerk Fukushima im Jahr 2011. Während die Nuklearkatastrophe von Tschernobyl im Jahr 1986 noch keine energiepolitischen Konsequenzen hatte, wurde nach Fukushima umgehend der Ausstieg aus der Atomenergie beschlossen. Aber auch dieser politischen Entscheidung sind jahrzehntelange politische Kämpfe der Anti-Atomkraftbewegung vorausgegangen, die eine öffentliche Erwartungshaltung erzeugt hat, gegenüber der sich das

Machtkartell von Politik, Energiewirtschaft und Gewerkschaften nicht mehr verschließen konnte und selbst die Physikerin und Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Einsicht zwang (vgl. Radkau & Hahn 2013).

Die Erfahrungen in der Energie- wie in der Verkehrspolitik zeigen gleichermaßen den Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Entscheidungsfindung staatlicher Politik und verweisen, neben der Wiederentdeckung staatlicher Gemeinwohlaufgaben, auf den zweiten Punkt, der bei der Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge im Verkehrssektor bedacht werden muss. In dem Maße, wie die neue Form staatlicher Herrschaft nicht mehr, wie im autoritären Staat, einseitig von oben nach unten organisiert ist, sondern zunehmend auf die Resonanz aus der Zivilgesellschaft angewiesen ist, stellt sich die Frage der demokratischen Beteiligung. Sie ist mittlerweile so drängend geworden, dass selbst das Bundesverkehrsministerium (2012) sich dazu genötigt sah, ein *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung* zu veröffentlichen. Auch wenn es sich dabei noch um ein Feigenblatt handelt, ist es dennoch Ausdruck einer veränderten Diskurshoheit, die das Thema der demokratischen Partizipation zumindest programmatisch nicht mehr negieren kann.

In Anbetracht der oft beschriebenen Diskrepanz zwischen programmatischem Anspruch und realer Verkehrsentwicklung im Politikfeld Verkehr kann allein eine Diskursverschiebung zugunsten demokratischer Beteiligungsverfahren nicht beruhigen. Aber immerhin bietet der neue Diskurs Anknüpfungspunkte für zivilgesellschaftliche Akteure, deren Engagement darauf gerichtet ist, den politischen Anspruch mit Substanz zu füllen. Es sollte daher nicht unterschätzt werden, dass es die unverbindliche politische Programmatik ermöglicht, die Politiker:innen beim Wort zu nehmen!

Ein besonders eindrucksvolles Beispiel für die politische Wirkungsmacht zivilgesellschaftlicher Akteure ist die Berliner Initiative von Bürger:innen für einen Fahrradvolksentscheid.⁶ Die Initiative hat ein Thema auf die politische Agenda gehoben, das schon seit 20 Jahren in unverbindlichen Planwerken immer wieder medienwirksam, aber weitgehend folgenlos angekündigt wurde. In Berlin hatte es bis dahin keine Politikerin und keinen Politiker gegeben, der sich das Thema Verkehr zu eigen gemacht und eine Verkehrswende zugunsten des Rad- und Fußverkehrs unterstützt hat. Die vereinzelt positiven Erfahrungen der Vergangenheit haben immer wieder gezeigt, dass verkehrspolitische

6 Vgl. Changing Cities: <https://changing-cities.org/>

Erfolge insbesondere von einzelnen Persönlichkeiten abhängen (vgl. Schwedes 2011). Berlin hingegen verabschiedete noch im Jahr 2016 eine Klimastrategie mit konkreten Maßnahmen für ein klimaneutrales Berlin 2050, schloss aber die ersten fünf Jahre verkehrspolitische Maßnahmen aus. Die Begründung des damaligen Stadtentwicklungssenators Andreas Geisel ist bezeichnend für die Berliner Verkehrspolitik: »Ich halte nichts davon, Autofahrer zu quälen« (vgl. Jacobs 2016).

Der Volksentscheid Fahrrad hatte mit der ersten Unterschriftenkampagne über 100.000 Stimmen gesammelt und damit das notwendige Quorum von 20.000 Stimmen weit übertroffen. Zudem ergab eine kurz darauf durchgeführte repräsentative Umfrage, dass die Mehrheit der Berliner Bevölkerung sich für ein stärkeres politisches Engagement im Fahrradverkehr ausspricht – selbst die Hälfte der Autofahrer:innen hat das zum Ausdruck gebracht (vgl. Infratest dimap 2016). Durch den dadurch aufgebauten öffentlichen Druck hatte die Fahrradinitiative zu einer gesellschaftlichen Politisierung der Berliner Verkehrspolitik beigetragen. Die 2017 angetretene rot-rot-grüne-Regierung hatte jetzt erstmals einen Staatssekretär für Verkehr, der sich das Thema zu eigen gemacht hat (vgl. Kirchner 2021). Im Koalitionsvertrag wurde ein Mobilitätsgesetz angekündigt, das die Grundlage einer verkehrspolitischen Wende bilden könnte. Während sich die wenigen positiven verkehrspolitischen Beispiele in Deutschland bisher noch auf kleine und mittlere Städte beschränken und entsprechend wenig Beachtung erfahren haben, könnte eine neue Verkehrspolitik der Hauptstadt Berlin erstmals eine bundesweite Strahlkraft entfalten. Nur wenn das gelingt und die Bundesregierung, von der wesentliche gesetzgeberische Weichenstellungen abhängen, als Innovator für eine verkehrspolitische Wende gewonnen wird, ist eine große Transformation im Verkehrssektor denkbar.⁷

7 Darauf zielt die aktuelle Initiative des *Verkehrsclub Deutschland* für eine Bundesmobilitätsgesetz, vgl. <https://www.vcd.org/bundesmobilitaetsgesetz/>

Fazit

Im Jahr 2020 gingen die CO₂-Emissionen Corona-bedingt erstmals deutlich zurück (vgl. Friedlingstein et al. 2020). Doch wie schon nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2010 ist auch im Zuge der wirtschaftlichen Erholung nach der Corona-Pandemie ein sprunghafter Wiederanstieg der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor zu erwarten. Wenn der Zwang der Pandemie nicht von einem verkehrspolitischen Gestaltungswillen abgelöst wird, wird sich die hier skizzierte Verkehrsentwicklung fortsetzen. Den wesentlichen Anteil am Wachstum der Klimagase hat dann weiterhin der Verkehrssektor und der verkehrspolitische Anspruch sowie die tatsächliche Verkehrsentwicklung klaffen weiter auseinander – mehr noch, sie verlaufen diametral entgegengesetzt. Statt der angestrebten Senkung der CO₂-Emission steigt sie, statt einer Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene nimmt der Straßengüterverkehr zu und auch der Flächenverbrauch kann nicht in dem Maße reduziert werden, wie ursprünglich geplant wurde. Die Zersiedlung im suburbanen Raum setzt sich weiter fort und zieht entsprechenden Autoverkehr nach sich. Eine integrierte Verkehrspolitik und -planung, die Raum-, Siedlungs- und Verkehrsentwicklung systematisch zusammendenkt, ist nach wie vor nicht erkennbar.

Auf diese verkehrspolitische Negativbilanz reagiert die Bundesregierung bisher mit einer abgeschwächten Nachhaltigkeitsstrategie, in der der Verkehr weitgehend ausgespart bleibt bzw. Zielkriterien, wie man sie in einer Strategie erwartet, für den Verkehr nicht angegeben werden (vgl. Bundesregierung 2016). Es entsteht der Eindruck, als hätte die deutsche Politik den Anspruch aufgegeben, die Verkehrsentwicklung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie zu gestalten. Sowohl Deutschland wie die Europäische Union verfolgen stattdessen eine End-of-pipe-Strategie, die sich darauf beschränkt, die negativen Effekte der vermeintlich naturwüchsigen Verkehrsentwicklung durch technische Innovationen möglichst gering zu halten. Die für eine er-

folgreiche Nachhaltigkeitsstrategie im Verkehrssektor notwendigen sozialen Innovationen hingegen, die mit Verhaltensänderungen verbunden sind und auf eine Verkehrsvermeidung zielen, werden weitgehend negiert. Hier gerät die Verkehrspolitik, indem sie das Wachstumsparadigma infrage stellt, an systemische Grenzen, die sich aus dem engen Wirkgefüge von Wirtschafts- und Verkehrswachstum ergeben.

Die Verkehrspolitik fürchtet sich vor den Konsequenzen der eigenen Ansprüche. Sie weiß, ohne es sich einzugestehen, dass es tiefgreifender gesellschaftlicher Veränderungen bedarf, um die selbstgesteckten Ziele einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu erreichen. Sie weiß aber auch, dass dies politische Kämpfe erfordert, die die bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse grundlegend infrage stellen. Das verkehrspolitische Herrschaftszentrum – die deutsche Automobilindustrie – müsste entmachtet werden. Das erscheint heute ebenso unvorstellbar wie noch vor wenigen Jahren die Entmachtung der vier großen Energiekonzerne. Und ebenso wie die Energiewende nicht von dem Oligopol der Energiekonzerne ausging, wird auch die Verkehrswende nicht durch die etablierte Verkehrswirtschaft vorangetrieben werden. Das Dilemma besteht aktuell noch darin, dass die Politik einen Teil des Machtkartells mit der Automobilindustrie und den Gewerkschaften bildet. Wie zuvor bei der Energiepolitik stellt sich auch bei der Verkehrspolitik die Frage, wie sie vom Teil des Problems zum Teil der Lösung werden kann.

Während die aktuelle verkehrspolitische Situation im doppelten Wortsinn ›verfahren‹ erscheint, macht das Beispiel der Energiewende Mut, auch wenn sie weiterhin politisch umkämpft bleibt (vgl. Kemfert 2017). Es zeigt, dass beharrliches politisches Engagement durch zivilgesellschaftliche Akteure, abseits der etablierten Politik, verkrustete Machtstrukturen aufbrechen kann. Dabei besteht die zentrale verkehrspolitische Herausforderung in einer sozialen Innovation, die auf den Bruch mit dem Wachstumsparadigma im Verkehrssektor gerichtet ist. Ohne eine gesellschaftliche Transformation, die eine Entkopplung der Verkehrsentwicklung vom Wirtschaftswachstum ermöglicht, wird es keine nachhaltige Verkehrsentwicklung geben. Vieles deutet darauf hin, dass eine menschengerechte Verkehrsentwicklung auf Basis der kapitalistischen Produktionsweise nicht möglich ist (vgl. Mason 2016). Diese Einsicht bildet die notwendige Voraussetzung für eine gesellschaftliche Auseinandersetzung über die Frage, wie wir unser Leben und Arbeiten zukünftig neu gestalten wollen.

Literatur

- Aberle, Gerd (1993): Das Phänomen Mobilität – beherrschbarer Fortschritt oder zwangsläufige Entwicklung? In: Internationales Verkehrswesen, Heft 7/8, S. 405-410.
- Abgeordnetenwatch (2015): Liste veröffentlicht: Diese Lobbyisten haben Zugang zum Bundestag. <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/lobbyismus/liste-veroeffentlicht-diese-lobbyisten-haben-zugang-zum-bundestag> (19.05.2021)
- Acemoglu, Daron & James A. Robinson (2013): Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut. Frankfurt M.
- ADAC – Allgemeiner Deutscher Automobilclub e.V. (2013). Politische Forderungen des ADAC zur Bundestagswahl 2013. Mobilität nachhaltig gestalten!
- Adorno, Theodor W. (1967): Ohne Leitbild. In: Schriften 10/I, Kulturkritik und Gesellschaft. Frankfurt a.M., S. 291-301.
- Alemann, Ulrich von (1989): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Opladen.
- Allianz pro Schiene (2020): Deutschland investiert zu wenig in die Schieneninfrastruktur. <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/investitionen/> (18.05.2021).
- Allianz pro Schiene (2020): Marktanteile: Der Erfolgskurs der Güterbahnen. <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/gueterverkehr/marktanteile/> (18.05.2021).
- Altenburg, Sven, Philine Gaffron, Carsten Gertz (2009): Teilhabe zu ermöglichen bedeutet Mobilität zu ermöglichen. Diskussionspapier des Arbeitskreises Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Altvater, Elmar (2016): Verkehrtes Wachstum: Zur Verkehrsentwicklung im Rahmen der kapitalistischen Verwertungslogik. In: Oliver Schwedes et al. (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik, zweite Auflage. Wiesbaden, S. 807-825.

- Ambrosius, Gerold (1984): *Der Staat als Unternehmer*. Göttingen.
- Ambrosius, Gerold (2016): *Öffentlicher Verkehr und Gemeinwirtschaftlichkeit: Im Spannungsfeld von Eigenwirtschaftlichkeit, Wettbewerb und Regulierung*. In: Oliver Schwedes et al. (Hg.): *Handbuch Verkehrspolitik*, zweite Auflage. Wiesbaden, S. 449-471.
- Anderson, Perry (2018): *Hegemonie*. Frankfurt M.
- Augenstein, Karoline (2015): *Analysing the potential for sustainable e-mobility – The case of Germany*. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions*, Nr. 15, S. 101-115.
- Bahn-Walkowiak, Bettina, Arkaitz Usubiaga, Philipp Schepelmann (2012): *EU structural and cohesion policy and sustainable development*. In: Larry Kreiser et al. (Hg.): *Carbon Pricing, Growth and the Environment*. Cheltenham, S. 17-32.
- Bandelow, Nils C., Stefan Kundolf, Kirstin Lindloff (2014): *Agenda Setting für eine nachhaltige EU-Verkehrspolitik. Akteurskonstellationen, Machtverhältnisse und Erfolgsstrategien*. Berlin.
- Bauer, Hartmut, Christiane Büchner, Lydia Hajasch (Hg.) (2012): *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*. Potsdam.
- Baum, Herbert & Markus Heibach (1997): *Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehrs-entwicklung, Studie für das Deutsche Verkehrsforum e.V.* Bonn.
- Bauman, Zygmunt (2003): *Flüchtige Moderne*. Frankfurt M.
- BBSR – Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): *Verkehrsbild Deutschland. Pendlerströme. Quo navigant? BBSR-Analyse Kompakt*.
- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (2016): *Unser Mandat. Unser Leitbild. Unsere Aufgaben*. [https://bdi.eu/artikel/news/unser-mandat-unser-leitbild-unsere-aufgaben/\(18.05.2021\)](https://bdi.eu/artikel/news/unser-mandat-unser-leitbild-unsere-aufgaben/(18.05.2021))
- Becker, Peter (2011): *Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne*. Bochum.
- Becker, Udo J., Thilo Becker, Julia Gerlach (2012): *The True Costs of Automobility: External Costs of Cars. Overview on existing estimates in EU-27*. Dresden.
- Beckert, Jens (2016): *Imagined Futures. Fictional Expectations and Capitalist Dynamics*. Cambridge & London.
- Beckmann, Klaus J. (1992): *Integrierte Verkehrsplanung auf kommunaler Ebene – Erfordernisse, Probleme und Chancen*. In: *Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (Hg.), Seminarbericht 25*.

- Sommerseminar 1992 »Integration der Verkehrsplanung in die Raumplanung«. Karlsruhe, S. 93-123.
- Beckmann, Klaus J. (2002): Integrierte Raum- und Verkehrsplanung für die Zukunft – Erfordernisse, (trägerische?) Hoffnungen und Chancen. In: Ursula Gevatter et al. (Hg.): Visionen für Stadt und Verkehr, Festschrift für Hartmut Topp, Fachgebiet Verkehrswesen der Universität Kaiserslautern. Kaiserslautern.
- Beckmann, Klaus J. & Herbert Baum (2001): Integrierte Verkehrspolitik, im Auftrag des BMVBW. Aachen & Köln.
- Benz, Angelika, Arthur Benz, Klaus König (1995): Planung und Verwaltung der Region Berlin-Brandenburg – Problemanalyse und Lösungsvorschläge. In: Arthur Benz & Klaus König (Hg.): Der Aufbau der Region. Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin-Brandenburg. Baden-Baden, S. 37-94.
- Benz, Arthur & Klaus König (1995): Der Aufbau der Region. Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin-Brandenburg. Baden-Baden.
- Berger, Hartwig (2003): Entgrenzte Städte. Zur politischen Ökologie des Urbanen. Münster.
- Berger, Roland & Hans-Gerd Servatius (1994): Die Zukunft des Autos hat erst begonnen. Ökologisches Umsteuern als Chance. München & Zürich.
- Berndt, Heide (1968): Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern. Stuttgart & Bern.
- Beyers, William B. & Christopher S. Fowler (2013): Economic structure, technological change and location theory. The evolution of models explaining the link between cities and flows. In: Peter V. Hall & Markus Hesse (Hg.): Cities, Regions and Flows. Abingdon & New York, S. 23-41.
- Binswanger, Hans Christoph (2006): Die Wachstumsspirale. Geld, Energie und Imagination in der Dynamik des Marktprozesses. Marburg.
- Bjelacic, Borislav (1990): Die Träger nationaler und internationaler Verkehrspolitik und ihr Zusammenspiel in verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Teil 1: Heft 2, S. 85-121, Teil 2: Heft 3, S. 177-196.
- Blum, Ulrich (2004): Raumwirtschaftliche Effizienz von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, S. 379-388.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hg.) (1997a): Forschungsrahmen der Bundesregierung. Mobilität – Eckwerte einer zukunftsorientierten Mobilitätsforschung. Bonn.

- BMBF – Bundesministerium für Bildung Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hg.) (1997b): Bekanntmachung eines Ideenwettbewerbes für Leitprojekte zum Themenfeld »Mobilität in Ballungsräumen« vom 17. Februar 1997. Bonn.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hg.) (1998): Leitprojekte »Mobilität in Ballungsräumen«. Der Wettbewerb. Bonn.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2005): Externe, projektübergreifende Evaluation der Leitprojekte »Mobilität in Ballungsräumen«, Schlussbericht. Durchgeführt von der Prognosen- und Strategieberatung für Transport und Verkehr (ProgTrans AG) und der Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft (IABG). Basel & Ottobrunn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt (Hg.) (1997): Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2019): Projektionsbericht 2019 für Deutschland gemäß Verordnung (EU) Nr.525/2013. https://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/mmr/art04-13-14_lcds_pams_projections/projections/envxnw7wq/Projektionsbericht-der-Bundesregierung-2019.pdf (18.05.2021)
- BMV – Bundesministerium für Verkehr (o.J., wahrscheinlich 1973): Kursbuch für die Verkehrspolitik. Bonn.
- BMV – Bundesministerium für Verkehr (1992a): Bundesverkehrswegeplan 1992. Bonn.
- BMV – Bundesministerium für Verkehr (1992b): Verkehrspolitik der 90er Jahre. Bonn.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen (2000): Verkehrsbericht 2000. Integrierte Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft. Bonn.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen (2003): Bundesverkehrswegeplan 2003. Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland. Bonn.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen (2005): Organigramm. https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesministerium_für_Verkehr_und_digitale_Infrastruktur (18.05.2021)
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2013): Die Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie der Bundesregierung (MKS). Energie

- auf neuen Wegen. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/MKS/mks-strategie-final.pdf?__blob=publicationFile (18.05.2021)
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2013): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/handbuch-buergerbeteiligung.html> (15.05.2021)
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Bericht zum Konsultationsverfahren zur Grundkonzeption des Bundesverkehrswegeplans 2015. Zusammenfassende Dokumentation der Stellungnahmen und deren Berücksichtigung. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/BVWP/bvwp-2015-bericht-konsultationsverfahren-grundkonzeption.pdf?__blob=publicationFile (18.05.2021)
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2011): Bundeskabinett verabschiedet Regierungsprogramm Elektromobilität. <https://www.energiate-messenger.de/news/114097/eine-million-e-autos-bis-2020-sind-machbar> (18.05.2021)
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Mitgliederliste der Nationalen Plattform Elektromobilität. https://de.wikipedia.org/wiki/Nationale_Plattform_Elektromobilität (18.05.2021)
- Bodenschatz, Harald (2016): Visionen gesucht – Die Großstadtregion Berlin. In: Merkur, Heft 803, S. 55-62.
- Bollinger, Stefan & Juha Koivisto (2001): Hegemonialapparat. Wolfgang Fritz Haug (Hg.) In: Historisch-Kritisches-Wörterbuch des Marxismus, Bd. 5. Hamburg, S. 1258-1269.
- Brand, Karl-Werner & Georg Jochum (2000): Der deutsche Diskurs zu nachhaltiger Entwicklung. Abschlussbericht eines DFG-Projekts zum Thema »Sustainable Development/Nachhaltige Entwicklung – Zur sozialen Konstruktion globaler Handlungskonzepte im Umweltdiskurs, MPS-Text 1. München.
- Brenck, Andreas, Kay Mitusch, Martin Winter (2016): Die externen Kosten des Verkehrs. In: Oliver Schwedes et al. (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik, zweite Auflage. Wiesbaden, S. 401-429.
- BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (2004): BUND-Hintergrund: Finanzknappheit erzwingt Wende in der Verkehrsinvestitionspolitik, 29.06.2004. http://vorort.bund.net/verkehr/presse/presse_18/files/1648_bund_verkehrsinvestitionen.pdf (18.05.2021)
- Bundesrechnungshof (2003): Bemerkungen 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Berlin.

- Bundesregierung (2004): Perspektiven für Deutschland – unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin.
- Canzler, Weert & Andreas Knie (1994): Das Ende des Automobils. Heidelberg.
- Canzler, Weert (2016): Automobil und moderne Gesellschaft: Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Mobilitätsforschung. Münster.
- Catapult (2016): Mobility as a Service. Exploring the Opportunity for Mobility as a Service in the UK. Birmingham. [https://ts.catapult.org.uk/2016/08/17/future-maas-transportation/\(18.05.2021\)](https://ts.catapult.org.uk/2016/08/17/future-maas-transportation/(18.05.2021))
- Chen, Donald (1998): If You Build It, They Will Come ... Why We Can't Build Ourselves Out of Congestion. Surface Transportation Policy Project Progress VII: 2: 1, 4.
- Daehre-Kommission. (2012). »Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung«. Bericht der Kommission. www.vifg.de/_downloads/service/Bericht-Daehre-Zukunft-VIF-Dez-2012.pdf (18.05.2021)
- Daubertshäuser, Klaus (2002): Bahnreform: Positive Zwischenbilanz motiviert für kraftvollen Endspurt. In: Internationales Verkehrswesen, Heft 6, S. 284-288.
- Daubitz, Stephan (2021): Teilhabe und Öffentliche Mobilität: Die Rolle der Politik. In: Oliver Schwedes (Hg.): Öffentliche Mobilität. Voraussetzungen für eine menschengerechte Verkehrsplanung. Wiesbaden, S. 77-100.
- Daubitz, Stephan (2014): Die »Captives« sind die eigentlichen Mobilitätspioniere. Zum Innovationspotential einer marginalisierten Bevölkerungsgruppe. In: Oliver Schwedes (Hg.): Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung. Wiesbaden, S. 189-200.
- Daubitz, Stephan & Oliver Schwedes (2021): Mobilität und soziale Gerechtigkeit. In: Manfred Flore, Uwe Kröcher, Claudia Czycholl (Hg.): Unterwegs zur neuen Mobilität. Perspektiven für Verkehr, Umwelt und Arbeit. München, S. 75-96.
- dbb – deutscher beamtenbund tarifunion (2013): dbb Positionen zum Wahljahr 2013. https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2013/130326_dbb_positionen_wahljahr.pdf (18.05.2021)
- Demirovic, Alex (1988): Ideologie, Diskurs und Hegemonie. In: Semiotik, Heft 1-2, S. 63-74.
- dena – Deutsche Energieagentur (2021): Ziele und Aufgaben [https://www.heizung-becker.de/energieberatung/deutsche-energie-agentur/\(19.05.2021\)](https://www.heizung-becker.de/energieberatung/deutsche-energie-agentur/(19.05.2021))

- Deppe, Frank, Hans-Jürgen Bieling, Joachim Bischoff, Richard Detje, Simon Mayer, Conny Weissbach (2005): Sozialstaatsumbau in der Europäischen Union und die Rolle der Gewerkschaften in den gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen um die Zukunft des Sozialstaats. Abschlussbericht des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekts. Marburg.
- DB – Deutsche Bahn AG (2004): 10 Jahre Deutsche Bahn AG – Positive Bilanz nach hartem Reformkurs.
- DB – Deutsche Bahn AG. (2012). Zukunft bewegen. Das Leitbild des DB-Konzerns. https://marketingportal.extranet.deutschebahn.com/files/_data/document/000/341/41/00034141.pdf (19.05.2021)
- Deutscher Bundestag (1994): Enquete-Kommission »Schutz der Erdatmosphäre«. Bonn.
- Deutscher Bundestag (2004): Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Wortprotokoll zur 39. Sitzung, am 29.03.2004. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2009): Drucksache 16/13332 <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP16/205/20576.html> (19.05.2021)
- Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der sozialen Marktwirtschaft«. Bonn. www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/175745/schlussbericht-der-enquete-kommission (19.05.2021).
- Deutscher Bundestag (2015): Ständig aktualisierte Fassung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern. Stand: 12.05.2020. <https://www.bundestag.de/blob/189456/00aab1db13ea7fda086a19ad3641d4fa/lobbylisteamtlich-data.pdf> (11.05.2021).
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2004): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes Bundesvorstand zum Entwurf des ersten Fortschrittsberichts der Bundesregierung zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie »Perspektiven für Deutschland, 10.09.2004. Berlin.
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2013): Moderne Verkehrswege – eine Grundlage für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Lebensqualität, adäquate Mobilität sowie Umwelt- und Klimaschutz verabschiedet vom DGB-Bundesvorstand am 02. Juli 2013. www.dgb.de/themen/++co++47e0a5a4-bca6-11e2-993e-00188b4dc422 (19.05.2021).
- Dienel, Hans-Liudger (2007): Das Bundesverkehrsministerium. In: Oliver Schöller et al. (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden, S. 200-224.

- Dierkes, Meinolf, Ute Hoffmann, Lutz Marz (1992): Leitbild und Technik. Zur Entstehung und Steuerung technischer Innovationen. Berlin.
- DIH – Deutscher Industrie und Handelstag (1930): Eisenbahn und Kraftwagen. Tatsachen und Gedanken zur Neugestaltung des deutschen Verkehrswesens. Denkschrift des Studienausschusses »Eisenbahn und Kraftwagen« beim Deutschen Industrie- und Handelstag. Berlin.
- DIHK – Deutscher Industrie und Handelskammertag (2003): Zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2003, DIHK-Stellungnahme vom 28. April 2003.
- Dingler, Johannes (2003): Postmoderne und Nachhaltigkeit. Eine diskurstheoretische Analyse der sozialen Konstruktion von nachhaltiger Entwicklung. München.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2014): Verkehr in Zahlen 2014/2015, hg. v. BMVI. Berlin.
- Docherty, Ian, Greg Marsden, Jillian Anable (2018): The governance of smart mobility. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 115, S. 114-125.
- Doll, Nikolaus (2017). Der neue Bahnchef hat schon ein Problem weniger, Welt-Online, 14.02.2027. <https://www.welt.de/wirtschaft/article162054001/Der-neue-Bahnchef-hat-schon-ein-Problem-weniger.html> (27.05.2021)
- Dornier Consulting (2016): Transport & Verkehr.
- DPW – Der PARITÄTISCHE Gesamtverband (2014): Grundsätze der Verbandspolitik. Berlin. [https://www.der-paritaetische.de/verband/ueber-uns/grundsaeetze/\(19.05.2021\)](https://www.der-paritaetische.de/verband/ueber-uns/grundsaeetze/(19.05.2021))
- Durkheim, Émil (1893 [1996]): Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften. Frankfurt M.
- DVF – Deutsches Verkehrsforum (2016): Unsere Ziele. <https://www.verkehrsforum.de/de/ueber-uns/unsere-ziele> (19.05.2021)
- DVR – Deutscher Verkehrssicherheitsrat (2014). Kurzdarstellung. <https://www.kommmittmensch.de/die-kampagne/partner/deutscher-verkehrssicherheitsrat-dvr/#:text=Der%20DVR%20vertritt%20die%20Positionen,sonstigen%20nationalen%20und%20internationalen%20Institutionen> (19.05.2021)
- Dyrhaug, Helene (2013): EU sustainable mobility – between economic and environmental discourses. In: Pamela M. Barnes & Thomas C. Hoerber (Hg.): *Sustainable Development and Governance in Europe. The evolution of the discourse on sustainability*. London/New York, S. 135-148.

- Eblinghaus, Helga & Armin Stickler (1996): Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development. Frankfurt M.
- EEA – European Environment Agency (2017): EU greenhouse gas emissions from transport increase for the second year in a row. Kopenhagen.
- Engels, Friedrich 1880 [1987]: Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft. In: MEW, Bd. 19, S. 177-228.
- Elias, Norbert (2006): Figuration, sozialer Prozess und Zivilisation: Grundbegriffe der Soziologie. In: Norbert Elias (Hg.): Aufsätze und andere Schriften III, Frankfurt M., S. 100-117.
- EP – Europäisches Parlament (2015): über die Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität (2015/2005(INI)), Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr. Brüssel.
- Eraydin, Ayda & Klaus Frey (Hrsg.) (2019): Politics and Conflict in Governance and Planning. Theory and Practice. New York & London.
- EURH – Europäischer Rechnungshof (2016): Der Schienengüterverkehr der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs. Sonderbericht. Luxemburg.
- EURH – Europäischer Rechnungshof (2020): Nachhaltige urbane Mobilität in der EU: Ohne das Engagement der Mitgliedstaaten sind keine wesentlichen Verbesserungen möglich. Sonderbericht. Luxemburg.
- Eurostat (2015): Modal split of inland freight transport, 2002 and 2012 (*) (% of total inland tkm) YB15-de. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Modal_split_of_inland_freight_transport,_2002_and_2012_\(%C2%B9\)_\(%25_of_total_inland_tkm\)_YB15-de.png#filelinks](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Modal_split_of_inland_freight_transport,_2002_and_2012_(%C2%B9)_(%25_of_total_inland_tkm)_YB15-de.png#filelinks) (19.05.2021)
- Fairclough, Norman & Ruth Wodak (1997): Critical Discourse Analysis. In: Teun A. Van Dijk (Hg.): Discourse as social interaction. Discourse studies, Bd. 2. London et al., S. 258-284.
- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (2009): Diskurs. Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen Verkehrspolitik. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06665.pdf> (19.05.2021)
- ForsthoFF, Ernst (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart.
- FR – Frankfurter Rundschau, 09.11.2004
- FR – Frankfurter Rundschau, 22.03.2005.
- Frerich, Johannes & Gernot Müller (2004): Europäische Verkehrspolitik. Band 1: Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der EU. Oldenbourg.

- Friedlingstein, Pierre et al. (2020): Global Carbon Budget 2020. *Earth System Science Data* 2020. <https://essd.copernicus.org/articles/12/3269/2020/> (19.05.2021).
- Friedrich, Maximilian (2020): Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg: Von der Dringlichkeit einer gemeinsamen Verkehrsplanung. Masterarbeit zur Erlangung des akademischen Grades eines M.Sc. an der Universität Kassel.
- Gaffron, Philine (2016): Umweltgerechtigkeit und Stadtverkehr. Leitbild Diagnosen und Handlungsempfehlungen. In: Jürgen Gies et al. (Hg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*. Loseblattsammlung, Beitragsnummer 3.2.6.6. Offenbach & Berlin.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung (2001): *Regionalparks in Brandenburg und Berlin. Strategien für eine nachhaltige Entwicklung des Metropolitanraumes*. Berlin & Potsdam.
- Gerike, Regine (2017): Das Phänomen Stau. In: Oliver Schwedes (Hg.): *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*. Wiesbaden, 243-269.
- Giesecke, Raphael, Teemu Surakka, Marko Hakonen (2016): Conceptualising Mobility as a Service. In: Eleventh International Conference on Ecological Vehicles and Renewable Energies (EVER), 6-8 April 2016, Monte Carlo, Monaco.
- Gietinger, Klaus (2004): Der Markterfolg der Deutschen Bahn AG nach der Bahnreform- Dichtung und Wahrheit. In: Heiner Monheim und Klaus Nagorni (Hg.): *Die Zukunft der Bahn: Zwischen Bürgernähe und Börsengang*. Karlsruhe, S. 85-97.
- Gilbert, Richard & Anthony Perl (2008): *Transport Revolutions. Moving People and Freight Without Oil*. London.
- Givoni, Moshe & David Banister (2010): *Integrated Transport. From Policy to Practice*. London/New York.
- Gleichmann, Peter (1979): Die Verhäußlichung körperlicher Verrichtungen. In: Peter Gleichmann, Johan Goudsblom, Hermann Korte (Hg.): *Materialien zu Norbert Elias' Zivilisationstheorie*. Frankfurt M., S. 254-277.
- Görg, Christoph (2003): *Regulation der Naturverhältnisse. Zu einer kritischen Theorie der ökologischen Krise*. Münster.
- Görg, Christoph & Ulrich Brand (Hg.) (2002): *Mythen globalen Umweltmanagements. Rio + 10 und die Sackgassen »nachhaltiger Entwicklung«*. Münster.
- Grandjot, Hans-Helmut & Tobias Bernecker (2014). *Verkehrspolitik: Grundlagen, Herausforderungen, Perspektiven*. Hamburg.

- Haas, Anette (2013): Zur wachsenden Bedeutung berufsbedingten Pendelns – neu gewonnen Freiheit oder Sachzwang. In: Oliver Schwedes (Hg.): Räumliche Mobilität in der Zweiten Moderne. Freiheit und Zwang bei Standortwahl und Verkehrsverhalten. Münster, S. 257-272.
- Hancké, Bob (2009): *Debating Varieties of Capitalism: A Reader*. Oxford.
- Hascher, Michael (2006): *Politikberatung durch Experten: Das Beispiel der deutschen Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert*. Frankfurt M.
- Hauff, Michael von & Alexandro Kleine (2005): *Das Integrierende Nachhaltigkeits-Dreieck. Methodischer Ansatz zur Systematisierung von Handlungsfeldern und Indikatoren einer Nachhaltigkeitsstrategie*. https://kluedo.ub.uni-kl.de/frontdoor/deliver/index/docId/1597/file/Das_Integrierende_Nachhaltigkeits-Dreieck.pdf (19.05.2021).
- Heldmann, Horst (2002): *50 Jahre Verkehrspolitik in Bonn. Ein Mann und zehn Minister*. Bonn.
- Herrschel, Tassilo & Peter Newman (2003): *Die Governance europäischer Stadtregionen*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8/9, S. 543-555.
- Hesse, Markus (1993): *Verkehrswende. Ökologisch-ökonomische Perspektiven für Stadt und Region*. Marburg.
- Hesse, Markus (1994): *Verkehrswende. Von der Raumüberwindung zum ökologischen Strukturwandel*. In: Bracher et al. (Hg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 3.1. Berlin & Offenbach, S. 1-26.
- Hesse, Markus (2005): *Auf dem Weg zur Integration? Ziele und Strategien der Güterverkehrspolitik in Deutschland*, unveröffentlichtes Manuskript im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsvorhabens »Mobilität im Wettbewerb« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Hesse, Markus (2008): *The City as a Terminal. The Urban Context of Logistics and Freight*. Aldershot & Burlington.
- Hettlich, Peter & Winfried Schröder (2004): *Jobmaschine Straßenbau? Standortwirkungen von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland am Beispiel des Autobahnbaus*. Berlin.
- Heuser, Tilmann & Werner Reh (2004): *BUND-Schwarzbuch zum Fernstraßenbau in Deutschland. Integrierte Verkehrsplanung für eine zukunftsfähige Mobilität*. Köln.
- Heuser, Tilmann & Werner Reh (2016): *Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes*.

- In: Oliver Schwedes et al. (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik, zweite Auflage. Wiesbaden, S. 237-264.
- Higgs, Kerryn (2014): *Collision Course. Endless Growth on a Finite Planet.* Cambridge & London.
- Hirsch, Joachim (2005): *Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems.* Hamburg.
- Hirsland, Andreas & Werner Schneider (2011): Wahrheit, Ideologie und Diskurs. Zum Verhältnis von Diskursanalyse und Ideologiekritik. In: Keller, Reiner, Andreas Hirsland, Werner Schneider, Willy Viehöver (Hg.) (2011): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 1: Theorien und Methoden.* Wiesbaden, S. 401-432.
- Hofmann, Wolfgang (2012): *Bürgerschaftliche Repräsentanz und kommunale Daseinsvorsorge.* Stuttgart.
- Hollatz, Josef W. & Friedrich Tamms (1965): *Die kommunalen Verkehrsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Sachstandsbericht und die Stellungnahme der Bundesregierung.* Essen.
- Holz-Rau, Christian (1997): *Siedlungsstruktur und Verkehr.* In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Materialien zur Raumentwicklung, Heft 84. Bonn.
- Holz-Rau, Christian (2018): *Verkehr und Verkehrswissenschaft – Verkehrspolitische Herausforderungen aus Sicht der Verkehrswissenschaft.* In: Oliver Schwedes (Hg.): *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung.* Wiesbaden, S. 115-139.
- Horkheimer, Max (1939): *Die Juden und Europa.* In: *Studies in Philosophy and Social Science, Band 8.* The Institute of social research, New York 1939, S. 115.
- Huber, Felix & Oliver Schwedes (2021): *Autos, Stadtraum und die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.* In: Jürgen Gies et al. (Hg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung. Loseblattsammlung, Beitragsnummer 2.3.3.2.* Berlin & Offenbach.
- Huber, Joseph (2011): *Allgemeine Umweltsoziologie.* Wiesbaden.
- Humphreys, Matthew (2011): *Sustainability in European Transport Policy.* London & New York.
- HWH – Gesellschaft für Transport- und Unternehmensberatung (2015): *Analyse staatlich induzierter Kostensteigerungen im Schienengüterverkehr am Beispiel von ausgewählten Relationen. Im Auftrag der Interessensgemeinschaft der Bahnspediteure (IBS) e.V., Berlin und UIRR International Union for Road-Rail Combined Transport, Brüssel. Karlsruhe.*

- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (1993): Berlin-Szenario 2010. Berlin.
- Ilgmann, Gottfried (2004): Bahnreform: Ein durchschlagender haushaltspolitischer Erfolg? In: Supplement zu Bahn-Report, Heft 2, S. 1-5.
- Ilgmann, Gottfried (2005): Trügerischer Erfolg. In: die tageszeitung, 23.05.2005, S. 11.
- Infratest dimap (2016): LänderTREND, Berlin Juni 2016.
- IVU Traffic Technologies AG (2002): Verkehrsentwicklungsplanung Berlin-Brandenburg – 3. Zwischenbericht, Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg Referat 41 und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat VII A. Potsdam & Berlin.
- Jacobs, Stefan (2016): »Warm anziehen für den Klimaschutz«, Der Tagesspiegel, 07.06.2016. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/senat-beschliesst-programm-zur-energie-wende-warm-anziehen-fuer-den-klimaschutz/13702104.html> (10.05.2021).
- Jäger, Siegfried (2015): Kritische Diskursanalyse: Eine Einführung. Münster.
- Janic, Milan (2001): Integrated transport systems in the European Union: an overview of some recent developments, Transport Reviews, Heft 4, S. 469-497.
- Jittrapirom, Peraphan, Valeria Caiati, Anna-Maria Feneri, Shima Ebrahimigharehbaghi, María J. Alonso-González, Jishnu Narayan (2017): Mobility as a Service. A Critical Review of Definitions, Assessments of Schemes, and Key Challenges. In: *UP 2* (2), S. 13–25.
- Jonas, Hans (2003): Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Frankfurt M.
- Kabinettsbeschluss vom 23.06.2004: Bundeshaushaltsplan 2005. Berlin.
- Kähne, Volker (1995): Schlussfolgerungen aus der Sicht des Stadtstaates Berlin. In: Arthur Benz & Klaus König (Hg.): Der Aufbau der Region. Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin-Brandenburg. Baden-Baden, S. 189-194.
- Karl, Astrid (2008): Öffentlicher Verkehr im Gewährleistungsstaat. Berlin.
- Karl, Astrid (2014): Strukturelle Reformblockaden im Öffentlichen Verkehr. Zu den Herausforderungen von Organisation und Rechtsrahmen. In: Oliver Schwedes (Hg.): Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung. Wiesbaden, S. 71-96.
- Kebir, Sabine (1991): Gramscis Zivilgesellschaft. Hamburg.

- Keller, Reiner, Andreas Hirseland, Werner Schneider, Willy Viehöver (Hg.) (2011): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse: Band 1: Theorien und Methoden. Wiesbaden.
- Kemfert, Claudia (2017): Das fossile Imperium schlägt zurück. Warum wir die Energiewende jetzt verteidigen müssen. Hamburg.
- Kersten, Jens (2014): Das Anthropozän-Konzept. Kontrakt – Komposition – Konflikt. Baden-Baden.
- Kesselring, Sven, Eckhard F. Moritz, Wolfram Petzel, Gerlinde Vogl (2003): Kooperative Mobilitätspolitik: Theoretische, empirische und praktische Perspektiven am Beispiel München und Frankfurt, Rhein-Main, Reihe des IMU – Institut für Medienforschung und Urbanistik München, Heft 3. München.
- Kirchner, Jens Holger (2021): Öffentliche Mobilität legitimieren: Das Berliner Mobilitätsgesetz. In: Oliver Schwedes (Hg.): Öffentliche Mobilität. Voraussetzungen für eine menschengerechte Verkehrsplanung. Wiesbaden, S. 197-209. Open Access: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-32106-2>
- Knauff, Matthias (2004): Der Gewährleistungsstaat. Reform der Daseinsvorsorge – eine rechtswissenschaftliche Untersuchung mit besonderer Berücksichtigung des ÖPNV. Berlin.
- Knie, Andreas (1999): Plan zur Abschaffung des Privat-Automobils. Ein verkehrspolitischer und wissenschaftssoziologischer Feldversuch. In: Gerd Schmidt (Hg.): Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 10. Frankfurt M., S. 129-147.
- Knierim, Bernhard & Winfried Wolf (2014): Bitte umsteigen! 20 Jahre Bahnreform. Stuttgart.
- Knoflacher, Hermann (2013): Virus Auto: Die Geschichte einer Zerstörung. Wien.
- KOM – Kommission der Europäischen Union (1992a): Grünbuch zu den Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt. Luxemburg.
- KOM – Kommission der Europäischen Union (1992b): Zur zukünftigen Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik – Globalpolitik einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität. Luxemburg.
- KOM – Kommission der Europäischen Union (1995): Towards Fair and Efficient Pricing in Transport. Policy Options for Internalising the External Costs of Transport in the European Union. Green Paper. Luxemburg.

- KOM – Kommission der Europäischen Union (2001): Weißbuch. Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft. Luxemburg.
- KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2011): Weißbuch. Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. Brüssel.
- Kuhn, Thomas S. (1978): Die Struktur wissenschaftlicher Revolution. Frankfurt M.
- Kunst, Friedemann (2004): Der Stadtentwicklungsplan Verkehr Berlin. Konfliktfelder bei der Umsetzung eines integrativen Ansatzes. In: Carsten Gertz & Axel Stein (Hg.): Raum und Verkehr gestalten. Berlin, S. 285-296.
- Kussau, Jürgen & Lutz Oertel (1974): Der Prozeß der Problembearbeitung in der Ministerialverwaltung: Das Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968-1972. In: Peter Grottian & Axel Murswieck (Hg.): Handlungsspielräume der Staatsadministration. Hamburg, S. 113-142.
- Kutter, Eckhard (1995): Berlin braucht umfassendes Konzept für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. In: DIW-Wochenbericht, Heft 9, S. 199-208.
- Kutter, Eckhard & Axel Stein (1998): Minderung des Regionalverkehrs. Chancen von Städtebau und Raumordnung in Ostdeutschland. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Heft 87. Bonn.
- Kutter, Eckhard (2001): Koordinierte Stadt- und Verkehrsentwicklung – ein neues »altes« Mobilitätskonzept für regionale Lebensräume. In: Berliner Akademie für weiterbildende Studien, S. 55-84.
- Kutter, Eckhard (2004): Wegeplanung verfehlt strategische Ziele – Ein Bundesverkehrskonzept tut Not! Zur Bedeutung von globalen und regionalen Ursachenstrukturen für die strategische Planung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, S. 353-363.
- Kutter, Eckhard (2016): Siedlungsstruktur und Verkehr: Zum Verständnis von Sachzwängen und individueller Verkehrserreichbarkeit in Stadtregionen. In: Oliver Schwedes et al. (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik, zweite Auflage. Wiesbaden, S. 211-236.
- Land Berlin & Land Brandenburg (2009): Gesamtverkehrsprognose für die Länder Berlin und Brandenburg 2025, Abschlussbericht. Berlin. https://www.brandenburg.de/media_fast/4055/GVP2025_Ergebnisbericht_2009-11-23.pdf (19.05.2021)

- LEP – Landesentwicklungsplan (1998): Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum. Berlin & Potsdam.
- Lepenies, Philipp (2013): Die Macht der einen Zahl. Eine politische Geschichte des Bruttoinlandsprodukts. Frankfurt M.
- Linder, Wolf, Ulrich Mauer, Hubert Resch (1975): Erzwungene Mobilität. Alternativen zur Raumordnung, Stadtentwicklung und Verkehrspolitik. Köln & Frankfurt M.
- Maddison, Angus (2001): The World economy: A Millenium Perspective. Paris.
- Marx, Karl (1857): Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie. Berlin.
- Marx, Karl (1867): Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Bd. 1: Der Produktionsprozess des Kapitals. In: MEW, Bd. 23. Berlin.
- Marx, Karl (1885): Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Bd. 2: Der Zirkulationsprozess des Kapitals. In: MEW, Bd. 24. Berlin.
- Marx, Karl & Friedrich Engels (1848): Das Kommunistische Manifest. In: MEW, Bd. 4. Berlin, S. 459-493.
- Mason, Paul (2016): Postkapitalismus. Grundrisse einer kommenden Ökonomie. Frankfurt M.
- Matecki, Claus & Thorsten Schulten (Hg.) (2013): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung. Hamburg.
- Mazzucato, Mariana (2014): Mariana Mazzucato: Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum. München.
- McDonough, William & Michael Braungart (2002): Cradle to Cradle. Remaking the Way We Make Things. New York.
- Meadows, Donella H. & Dennis L. Meadows (1972): Die Grenzen des Wachstums. Stuttgart.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jorgen Randers (1992): Die neuen Grenzen des Wachstums. Stuttgart.
- Mehdorn, Hartmut (2002): Diskussionsbeitrag in: Deutschland mobil, Probleme – Debatten – Lösungen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abt. Wirtschaftspolitik (Hg.). Bonn, S. 87.
- Meinel, Florian (2011): Der Jurist in der industriellen Gesellschaft. Ernst Forsthoff und seine Zeit. Berlin.
- Metzger, Jonathan, Phil Allmendinger, Stijn Oosterlynck (Hg.) (2015): Planning Against the Political. Democratic Deficits in European Territorial Governance. New York & London.
- Mortsiefer, Henrik (2019): 150 Mal mehr Straßenkilometer als Schienenstrecke gebaut. In: Tagesspiegel, 29.04.2019. <https://www.tagesspiegel.de/po>

- litik/investitionen-in-die-infrastruktur-150-mal-mehr-strassenkilometer-als-schienenstrecke-gebaut/24268820.html (19.05.2021).
- Motzkus, Arnd (2004): Raum und Verkehr. Eine schwierige Beziehung? Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer integrativen Verkehrs- und Siedlungsplanung. In: Holger Dalkmann, Martin Lanzendorf, Joachim Scheiner (Hg.): Verkehrsgenese. Entstehung von Verkehr sowie Potentiale und Grenzen der Gestaltung einer nachhaltigen Mobilität. Mannheim, S. 223-239.
- Münkler, Herfried & Harald Blum (Hg.) (2002): Gemeinwohl und Gemeinsinn, Bde. 1-4. Berlin.
- Nabu – Naturschutzbund Deutschland (2016a): Menschen für die Natur begeistern. <https://www.nabu.de/wir-ueber-uns/was-wir-tun/leitbild.html> (19.05.2021)
- Nabu – Naturschutzbund Deutschland (2016b): NABU-Position zum Verkehr. <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/verkehr/03879.html> (19.05.2021)
- Nawrat, Sebastian (2012): Agenda 2010 – ein Überraschungscoup? Kontinuität und Wandel in den wirtschafts- und sozialpolitischen Programdebatten der SPD seit 1982. Bonn.
- Nebelung, Herrmann & Wolfgang Meyer (1974): Wege zur umweltfreundlichen Gestaltung des Individualverkehrs. Bericht über das Gutachten »Auto und Umwelt« des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. In: Internationales Verkehrswesen, Heft 2, S. 56-61.
- NEE – Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (2019): Auf jeden Kilometer Eisenbahnneubau kommen 150 Kilometer neue Straßen. <https://www.netzwerk-bahnen.de/news/auf-jeden-kilometer-eisenbahnneubau-kommen-150-kilometer-neue-strassen.html> (19.05.2021).
- Negt, Oskar (2011): Der Politische Mensch. Demokratie als Lebensform. Göttingen.
- O. A. (1929): Verkehrsmittel untereinander. Zusammenarbeit zwischen Automobil und Eisenbahn in der Schweiz. In: Verkehrstechnische Woche. Zeitschrift für das gesamte Verkehrswesen, Heft 14, S. 209-211.
- Opaschowski, Horst W. (1999): Umwelt. Freizeit. Mobilität. Konflikte und Konzepte. Opladen.
- Paech, Niko (2011): Nachhaltiges Wirtschaften jenseits von Innovationsorientierung und Wachstum. Eine unternehmensbezogene Transformations-theorie. Marburg.

- Pällmann, Wilhelm (2004): Zehn Jahre Bahnreform: Bilanz und Ausblick. In: Internationales Verkehrswesen, Heft 4, S. 127-133.
- Plehwe, Dieter (2005): Nachhaltigkeit und Integration: Leit- oder Ergänzungsbilder? Über Ziel-konflikte, gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und Prozessdynamiken als Hintergrund der begrenzten Wirksamkeit von Nachhaltigkeits- und Integrationsdiskursen in der Europäischen Verkehrspolitik, unveröffentlichtes Manuskript im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsvorhabens »Mobilität im Wettbewerb« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Plehwe, Dieter (2016): Güterverkehr und Logistik: Zielkonflikte nachhaltigen Wachstums im Straßen- und Schienenverkehr. In: Oliver Schwedes et al. (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik, zweite Auflage. Wiesbaden, S. 323-349.
- Polanyi, Karl (1995): The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt M.
- Prasad, Monica (2006): The Politics of Free Markets. The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany and the United States. Chicago & London.
- Priebs, Axel (2019): Die Stadtregion. Stuttgart.
- Proff, Heike, Thomas M. Fojcik (Hg.) (2017): Innovative Produkte und Dienstleistungen in der Mobilität. Technische und betriebswirtschaftliche Aspekte. Wissenschaftsforum Mobilität. Wiesbaden.
- Projektgruppe Mobilität (2004): Die Mobilitätsmaschine. Versuche zur Umdeutung des Autos. Berlin.
- Pro Mobilität (2013): Moderne Straßen für Mobilität, Lebensqualität und eine starke Wirtschaft in Deutschland. https://www.promobilitaet.de/fileadmin/user_upload/PDF_Allgemein/Wegweiser_fuer_die_Verkehrspolitik_bis_2017_-_Pro_Mobilitaet.pdf (19.05.2021).
- Provisorischer Regionalausschuss (1990): Arbeitsgruppe 12 (Verkehr), Verkehrsplanung für die Region Berlin, 1. Zwischenbericht. Berlin.
- Radkau, Joachim & Lothar Hahn (2013): Aufstieg und Fall der deutschen Atomwirtschaft. München.
- Rammler, Stephan (2001): Mobilität in der Moderne: Geschichte und Theorie der Verkehrssoziologie. Berlin.
- Rammler, Stephan (2014): Im Omnibus in die Moderne. Öffentliche Verkehrssysteme im Spiegel gesellschaftlicher Modernisierung. In: Oliver Schwedes (Hg.): Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung. Wiesbaden, S. 25-45.

- Reh, Werner (o.J.): Der Bundesverkehrswegeplan 2003. Ziele, Methodik, Verfahren. Kritik und alternativen aus Sicht des BUND. Haan.
- Ringwald, Roman (2008): Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff. Forsthoff, Grundgesetz und Grundversorgung. Frankfurt M.
- Ritzau, Hans-Joachim, Karl Oettle, Jörn Pachl, Wolfgang Stoffels (2003): Die Bahnreform – eine kritische Sichtung. Pürgen.
- RKB – Regierungskommission Bundesbahn (1993): Abschlussbericht. Bonn.
- Röttger, Bernd (2004): Integraler Staat. In: Wolfgang Fritz Haug (Hg.): Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus, Bd. 6/II. Hamburg, S. 1254-1266.
- ROB – Raumordnungsbericht (2004): Zweiter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg. Berlin & Potsdam.
- ROB – Raumordnungsbericht (2008): Dritter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg. Berlin & Potsdam.
- ROB – Raumordnungsbericht (2013): Vierter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg. Berlin & Potsdam.
- ROB – Raumordnungsbericht (2018): Fünfter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg. Berlin & Potsdam.
- Rogall, Holger (2003): Akteure der nachhaltigen Entwicklung. Der ökologische Reformstau und seine Gründe. München.
- Rommerskirchen, Stephan (2003): Was bringen neue Verkehrsdienstleistungen für Umwelt und Klima? Vortrag anlässlich des 2. Berliner Mobilitätssalons von WZB und ACE am 13.11.2003 in Berlin.
- Rosdolky, Roman (1968): Zur Entstehungsgeschichte des Marxschen »Kapital«. Der Rohentwurf des Kapital 1857-1858. Frankfurt M.
- Rudolphi, o. A. (1929): Verkehrsmittel untereinander. Eisenbahnen und Kraftwagen in den Vereinigten Staaten von Amerika. In: Verkehrstechnische Woche. Zeitschrift für das gesamte Verkehrswesen, Heft 28, S. 377-381; Heft 29, S. 394-397; Heft 30, S. 408-411.
- Sabatier, Paul A. 1993: »Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen«. In: Adrien Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen, S. 116-148.
- Sachs, Wolfgang (2015): Planet Dialectics. Explorations in Environment and Development. London.
- Saller, Raymond (2000): Kommunale Kooperation innerhalb westdeutscher Stadtregionen zwischen Anspruch und politischer Realität. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/3, S. 211-221.

- Sarkar, Saral (2001): *Die nachhaltige Gesellschaft. Eine kritische Analyse der Systemalternativen*. Zürich.
- Scharpf, Fritz W. (1976): *Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy*. Preprint Series of the International Institute of Management, Wissenschaftszentrum Berlin, I/76-12. Berlin.
- Scheidler, Fabian (2021): *Der Stoff aus dem wir sind. Warum wir Natur und Gesellschaft neu denken müssen*. München.
- Scheiner, Joachim (2009): *Sozialer Wandel, Raum und Mobilität: Empirische Untersuchungen zur Subjektivierung der Verkehrsnachfrage*. Wiesbaden.
- Schellnhuber, Hans Joachim (2015): *Selbstverbrennung. Die fatale Dreiecksbeziehung zwischen Klima, Mensch und Kohlenstoff*. München.
- Schmidt, Vivien A. (2000): *Values and Discourse in the Politics of Adjustment*. In: Fritz W. Scharpf, Vivien A. Schmidt (Eds.): *Welfare and Work in the Open Economy, Volume I. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford, S. 229-309.
- Schmitt-Egner, Peter (2015): *Gemeinwohl. Konzeptionelle Grundlinien zur Legitimität und Zielsetzung von Politik im 21. Jahrhundert*. Baden-Baden.
- Schmucki, Barbara (2001): *Der Traum vom Verkehrsfluss. Städtische Verkehrsplanung seit 1945 im deutsch-deutschen Vergleich*. Frankfurt & New York.
- Schneider, Volker, Frank Janning (2006): *Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden.
- Schnell, Frank (1999): *Neue Bundesregierung aber keine Wende in der Verkehrspolitik*. In: *Internationales Verkehrswesen*, Heft 1+2.
- Schott, Dieter, Bill Luckin, Geneviève Massard-Guilbaud (Hg.) (2005): *Resources of the City. Contributions to an Environmental History of Modern Europe*. Aldershot & Burlington.
- Schröder, Martin (2013): *Integrating Varieties of Capitalism and Welfare State Research: A Unified Typology of Capitalisms*. London.
- Schumpeter, Joseph A. (1950 [1961]): *Konjunkturzyklen*, Band 1. Göttingen.
- Schwedes, Oliver (2011): *Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Verkehrspolitik*. In: Bracher et al. (Hg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*, Beitragsnummer 3.1.2.1. Berlin & Offenbach.
- Schwedes, Oliver (Hg.) (2013a): *Räumliche Mobilität in der Zweiten Moderne. Freiheit und Zwang bei Standortwahl und Verkehrsverhalten*. Berlin.
- Schwedes, Oliver (2013b): *Politik in der Zweiten Moderne*. In: Ders. (Hg.): *Räumliche Mobilität in der Zweiten Moderne. Freiheit und Zwang bei Standortwahl und Verkehrsverhalten*. Berlin, S. 21-35.

- Schwedes, Oliver (2016a): Verkehrspolitik: Ein problemorientierter Überblick. In: Oliver Schwedes et al. (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik, zweite Auflage. Wiesbaden, S. 3-31.
- Schwedes, Oliver (2016b): Hoffnungsträger Elektroverkehr. In: Nadine Appelhans, Jürgen Gies, Anne Klein-Hitpaß (Hg.): Elektromobilität: Im Spannungsfeld technologischer Innovation, kommunaler Planung und gesellschaftlicher Akzeptanz. Difu-Impulse, Band 1. Berlin, S. 109-117.
- Schwedes, Oliver (2019): The Failure of Integrated Transport Policy in Germany: A historical perspective. First publication in: Journal of Transport Geography, Bd. 18 (2010), Nr. 1, S. 85-96. Open Access: [https://publish.fid-move.de/landing-page/?tx_dlf\[id\]=https%3A%2F%2Fpublish.fid-move.de%2Fapi%2Fqucosa%253A36359%2Fmets](https://publish.fid-move.de/landing-page/?tx_dlf[id]=https%3A%2F%2Fpublish.fid-move.de%2Fapi%2Fqucosa%253A36359%2Fmets)
- Schwedes, Oliver (2021): »Objekt der Begierde«. Das Elektroauto im politischen Kräftefeld. In: Marcus Keichel & Oliver Schwedes (Hg.): Das Elektroauto. Mobilität im Umbruch. Wiesbaden, S. 45-71.
- Schwedes, Oliver (Hg.) (2021): Öffentliche Mobilität. Voraussetzungen für eine Menschengerechte Verkehrsplanung. Wiesbaden. Open Access: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-32106-2>
- Schwedes, Oliver, Stefanie Kettner, Benjamin Tiedtke (2013): E-mobility in Germany. White Hope for a Sustainable Development or Fig leaf for Particular Interests? In: Journal of Environmental Science & Policy, Band 30, S. 72-80.
- Schwedes, Oliver, Benjamin Sternkopf, Felix Novack (2015): Lobbying im Verkehr – Ein vernachlässigtes Praxisfeld. In: Umweltpsychologie, Schwerpunktthema: Mobilitätspsychologie: Wissenschaft trifft Praxis, S. 146-168.
- Schwedes, Oliver, Stephan Daubitz, Benjamin Sternkopf, Alexander Rammert, Maximilian Hoor (2018a): Kleiner Begriffskanon der Mobilitätsforschung. Zweite überarbeitete Auflage. IVP-Discussion Paper, Heft 1. Berlin.
- Schwedes, Oliver, Benjamin Sternkopf, Alexander Rammert (2018b): Mobilitätsmanagement – Zum Verhältnis von Soft & Hard Policies. In: Oliver Schwedes (Hg.): Verkehrspolitik. Eine Interdisziplinäre Einführung. Wiesbaden, S. 181-207.
- Schwedes, Oliver & Alexander Rammert (2020): Was ist Integrierte Verkehrsplanung? Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen orientierten Planung. IVP-Discussion Paper, Heft 2. Berlin.

- Schwedes, Oliver & Alexander Rammert (2020): *Mobilitätsmanagement. Ein neues Handlungsfeld Integrierter Verkehrsplanung*. Wiesbaden.
- Schwedes, Oliver & Markus Keichel (2021): *Das Elektroauto. Mobilität im Umbruch*. Berlin & Heidelberg.
- Schwedes, Oliver & Roman Ringwald (2021): *Daseinsvorsorge und Öffentliche Mobilität: Die Rolle des Gewährleistungsstaats*. In: Oliver Schwedes (Hg.): *Öffentliche Mobilität. Voraussetzungen für eine menschengerechte Verkehrsplanung*. Wiesbaden, S. 23-51. Open Access: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-32106-2>
- Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe des Landes Berlin, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (1993): *Verkehrsentwicklungsplanung für die Region Berlin, 2. Zwischenbericht*. Berlin.
- Sherrington, C. E. R. (1929): *Verkehrsmittel untereinander. Kraftwagenwettbewerb und Zusammenarbeit von Eisenbahn und Kraftwagen in England*. In: *Verkehrstechnische Woche. Zeitschrift für das gesamte Verkehrswesen*, Heft 5, S. 49-54.
- Smith, Adam (1776 [2009]): *Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*. München.
- Smith, Göran, Jana Sochor, Karlsson, Marianne (2018): *Mobility as a Service: Development scenarios and implications for public transport*. In: *Research in Transportation Economics*.
- Sonntag, Herbert & Gernot Liedtke (2015): *Studie zu Wirkungen ausgewählter Maßnahmen der Verkehrspolitik auf den Schienengüterverkehr in Deutschland – Modal Split der Transportleistungen und Beschäftigung. Im Auftrag der Allianz pro Schiene*. Berlin.
- Sörensen, Paul (2016): *Entfremdung als Schlüsselbegriff einer kritischen Theorie der Politik. Eine Systematisierung im Ausgang von Karl Marx, Hannah Arendt und Cornelius Castoriadis*. Baden-Baden.
- Spencer, Herbert (1887): *Die Prinzipien der Soziologie, Band II*. Stuttgart.
- Spencer, Herbert (1901): *Grundsätze einer synthetischen Auffassung der Dinge*. Stuttgart.
- Sperling, Daniel & Deborah Gordon (2010): *Two Billion Cars: Driving Toward Sustainability*. Oxford.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2012): *Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt*. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2012_2016/2012_06_04_Umweltgutachten_HD.pdf?__blob=publicationFile (19.05.2021)

- Stengel, Oliver (2011): Suffizienz. Die Konsumgesellschaft in der ökologischen Krise. München.
- Stippak, Marcus (2010): Beharrliche Provisorien. Städtische Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Darmstadt und Dessau 1869-1989. Münster.
- Stopford, John M., Susan Strange, John S. Henley (1991): Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares. Cambridge.
- Stopka, Ulrike (2003): Verkehrstelematik – Im Spannungsfeld von Beschleunigung und Stillstand. In: Dieter Klumpp, Herbert Kubicek, Alexander Roßnagel (Hg.): next generation information society? Notwendigkeit einer Neuorientierung. Mössingen-Talheim, S. 307-318.
- Streeck, Wolfgang (2015): Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurt M.
- Swyngedouw, Erik (2007): Impossible ›Sustainability‹ and the Postpolitical Condition. In: Rob Krueger & David Gibbs (Hg.): The Sustainable Development Paradox. Urban Political Economy in the United States and Europe. New York, S. 13-40.
- Tremmel, Jörg (2003): Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie. Der deutsche Diskurs um nachhaltige Entwicklung im Spiegel der Interessen der Akteure. München.
- UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2012): Grundkonzeption einer nachhaltigen Bundesverkehrswegeplanung, Heft 47. Berlin.
- UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2014): Umweltverträglicher Verkehr 2050: Argumente für eine Mobilitätsstrategie für Deutschland. Dessau-Roßlau.
- UBA – Umweltbundesamt (2016a): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016. Dessau-Roßlau.
- UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2016b): Klimaschutzbeitrag des Verkehrs bis 2050. Dessau-Roßlau.
- UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2016c): Finanzierung einer nachhaltigen Güterverkehrsinfrastruktur. Anforderungen und Rahmenbedingungen für eine zukunftsorientierte Entwicklung des Güterverkehrs – eine systematische Analyse auf der Grundlage eines Ländervergleichs. Dessau-Roßlau.
- UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2016d): Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Entwurf des BVWP 2030 mit Umweltbericht. Dessau-Roßlau.
- UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2017): Treibhausgas-Emissionen in Deutschland. Dessau-Roßlau. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/treibhausgas-emissionen-in-deutschland#textpart-1> (19.05.2021).

- UBA – Umweltbundesamt & Statistisches Bundesamt (Hg.) (2004): Verkehr und Umwelt – Umweltökonomische Gesamtrechnung 2004. Berlin.
- UPI – Umwelt und Prognose Institut (2015): Ökologische Folgen von Elektroautos. UPI-Bericht Nr. 79. Heidelberg.
- Urry, John (2007): *Mobilities*. Cambridge.
- Utriainen, Roni, Markus Pöllänen (2018): Review on mobility as a service in scientific publications. In: *Research in Transportation Business & Management*.
- VCD – Verkehrsclub Deutschland (2004): *Bahn 21*, erstellt durch die Nahverkehrsberatung Südwest in Heidelberg und die Gesellschaft für fahrgastorientierte Verkehrsplanung in Nürnberg. Bonn.
- VCD – Verkehrsclub Deutschland e. V. (2016): Ziele. Für eine umwelt- und sozialverträgliche, sichere und gesunde Mobilität. [https://www.vcd.org/der-vcd/ziele/\(19.05.2021\)](https://www.vcd.org/der-vcd/ziele/(19.05.2021)).
- VDA – Verband der Automobilindustrie (2015): *Zukunft serienmäßig*. <https://www.vda.de/de/verband/ueber-den-verband/zukunft-serienmaessig.html> (19.05.2021).
- VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (2016): *Infrastruktur: Deutschlands Lebensadern*. <https://www.mobi-wissen.de/Verkehr/Infrastruktur> (19.05.2021).
- Vester, Frederic (1990): *Ausfahrt Zukunft. Strategien für den Verkehr von morgen. Eine Systemuntersuchung*. München.
- Vester, Frederic (1995): *Crashtest Mobilität. Die Zukunft des Verkehrs – Fakten, Strategien, Lösungen*. München.
- Vieler, Alexander (1986): *Interessen, Gruppen und Demokratie. Eine sozialökonomische Untersuchung über den Einfluss von Interessenverbänden auf wirtschaftspolitische Entscheidungen*. Tübingen.
- Vogel, Berthold (2007): *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft*. Hamburg.
- Voigt, Fritz (1960): *Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems*. Berlin.
- VW – Volkswagen (2014). *Konzernstrategie 2018*. <https://geschaeftsbericht2014.volkswagenag.com/strategie/bericht-des-aufsichtsrats/arbeitsbericht-ausschuesse.html> (19.05.2021)
- vzbv – Verbraucherzentrale Bundesverband (2016): *Forderungen*. <https://www.vzbv.de/experten/forderungen> (19.05.2021)
- Wachs, Martin (1993): Book Review of *Fast Wheels, Slow Traffic: Urban Transportation Choices* by Charles L. Wright. In: *Transportation Research A*, Vol. 27A, No. 4, pp. 337-338.

- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.
- WCED – World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future. Oxford/New York.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von (1989): Erdpolitik. Darmstadt.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von, Amory B. Lovins, Hunter L. Lovins (1995): Faktor vier. Doppelter Wohlstand halbiertes Naturverbrauch. Der neue Bericht an den Club of Rome. München.
- Wesseling, Christoph (2000): Verflechtungsstrukturen im Metropolenraum Berlin-Brandenburg. Planung und Perspektiven für den Verflechtungsraum, hg. v. d. Technischen Universität Cottbus. Cottbus.
- Wieland, Bernhard (2016): Infrastruktur. In: Oliver Schwedes et al. (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik, zweite Auflage. Wiesbaden, S. 351-380.
- Willeke, Rainer (2000): Nachhaltigkeit durch Wachstum, Kölner Texte und Thesen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln. Köln.
- Wilson, Japhy & Erik Swyngedouw (Hg.) (2015): The Post-Political and Its Discontents. Spaces of Depoliticisation, Spectres of Radical Politics. Edinburgh.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2010): Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Berlin. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/0903111a3002.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (19.05.2021).
- Wittwer, Rico (2014): Zwangsmobilität und Verkehrsmittellorientierung junger Erwachsener: Eine Typologisierung. Dresden.
- Wolf, Winfried (2004): Die Bahn im Spannungsfeld zwischen Privatisierung und öffentlichem Eigentum. Erfahrungen aus den USA, Großbritannien und Deutschland. In: Heiner Monheim & Klaus Nagorni (Hg.): Die Zukunft der Bahn. Zwischen Bürgernähe und Börsengang. Baden, S. 16-50.
- Wolf, Winfried (2006): Freie Fahrt für die Konzerne – Die Verkehrspolitik der Europäischen Union. Münster.
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (1998): Maßnahmen zur Reduzierung der Umweltbelastungen durch Ruß, Benzol, Ozon und CO₂. Analyse und Konfliktbewertung von Landes- und Stadtplanungsmaßnahmen

im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg, Zusammenfassender Endbericht. Wuppertal.

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2016): Profil. <https://www.oekom.de/person/wuppertal-institut-266> (19.05.2021)

Wysocki, Josef (Hg.) (1995): Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung im 19. Und 20. Jh. Berlin.

Zimmermann, Ingo, Jens Rüter, Burkhard Wiebel, Alisha Pilenko, Frank Bettinger (2013): Anatomie des Ausschlusses: Theorie und Praxis einer Kritischen Sozialen Arbeit. Wiesbaden.

ZSW – Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg (2013): Leitbild des ZSW. https://www.zsw-bw.de/uploads/media/Leitbild_ZSW_2013.pdf (19.05.2021)

Anhang

Träger der Verkehrspolitik

Kategorie	Name des Akteurs
1. Entscheidungsträger der Verkehrspolitik	
1.1 Regionale & Kommunale Organe	
1.1	Deutscher Städte- und Gemeindebund
1.1	Deutscher Städtetag
1.1	Deutscher Landkreistag
1.1	Klimabündnis der Städte e.V.
1.2 Nationalstaatliche Organe	
1.2	Bundesanstalt für Straßenwesen
1.2	Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat
1.2	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
1.2	Die Linke
1.2	Die Grünen
1.2	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
1.2	Christlich Demokratische Union Deutschlands
1.2	Wasser- und Schifffahrtsverwaltung
1.2	Kraftfahrt Bundesamt
1.2	Luftfahrt Bundesamt
1.2	Bundesamt für Güterverkehr

1.2	Eisenbahn Bundesamt
1.2	Bundeskartellamt
1.2	Bundesnetzagentur
1.2	Umweltbundesamt
1.2	Verkehrsministerkonferenz
1.2	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
1.2	Bundesministerium für Bildung und Forschung
1.2	Bundesanstalt für Materialprüfung
1.2	Arbeitsagentur
1.2	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
1.2	Bundesministerium der Verteidigung
1.2	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
1.2	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
1.3 Supranationale Organe	
1.3	Europäische Kommission, Directorate-General for Mobility and Transport
2. Entscheidungshelfer der Verkehrspolitik	
2.1 Private wissenschaftliche Institutionen	
2.1	Büro für integrierte Verkehrsplanung und Stadtentwicklung
2.1	Deutsche Bank Research
2.1	Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft
2.1	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
2.1	Forschungsstätte Evangelische Studiengemeinschaft
2.1	Institut der Deutschen Wirtschaft
2.1	Institut für Mobilitätsforschung
2.1	Institut für Verkehrsforschung
2.1	Öko-Institut Freiburg
2.1	Studiengesellschaft für den kombinierten Verkehr
2.1	Umwelt und Prognose-Institut Heidelberg
2.1	Deutscher Verkehrsgerichtstag
2.1	Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung

2.1	Evangelische Akademien
2.1	Deutsche Maschinentechnische Gesellschaft e.V.
2.1	Interdisziplinärer Forschungsverband Bahntechnik e.V.
2.1	Fraunhofer-Institut für Integrierte Systeme und Bauelementetechnologie Erlangen
2.1	Fraunhofer-Institut für Werkzeugmaschinen und Umformtechnik
2.1	Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e.V.
2.1	Volkswagen Varta Microbattery Forschungsgesellschaft mbH & Co. KG
2.1	Fraunhofer-Institut für Chemische Technologie
2.1	Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung
2.1	Fraunhofer-Institut für Betriebsfestigkeit und Systemzuverlässigkeit
2.1	Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg
2.1	Max-Planck-Institut
2.1	Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH
2.1	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
2.1	Deutsches Biomasseforschungszentrum gemeinnützige GmbH
2.1	Hamburger Sozialforschungsgesellschaft e. V.
2.1	Helmholtz Zentrum für Umweltforschung
2.1	Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel GmbH
2.1	Internationales Institut für Nachhaltigkeitsanalysen und -strategien GmbH
2.1	Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und -automatisierung Magdeburg
2.2	Öffentlich wissenschaftliche Institutionen
2.2	Institut für Verkehrsplanung und Logistik an der Technischen Universität Hamburg-Harburg
2.2	Deutsches Institut für Urbanistik
2.2.	Deutsches Institut für Wirtschaftswissenschaften
2.2	Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr an der TU-Aachen
2.2	Institut für Verkehrswissenschaften an der Uni Köln
2.2	Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung an der TU-Karlsruhe
2.2	Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
2.2	Zentrum für integrierte Verkehrssysteme
2.2	Fakultät V Verkehrs- und Maschinensysteme (TU Berlin)

2.2	Fakultät Verkehrswissenschaften (TU Dresden)
2.2	Fakultät für Wirtschaft und Verkehr (Hochschule Heilbronn)
2.2	Verkehrswissenschaftliches Institut (RWTH Aachen)
2.2	Institut für Verkehr und Straßenwesen (TU Braunschweig)
2.2	Institut für Verkehr (TU Darmstadt)
2.2	Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung (TU Dortmund)
2.2	Zentrum für Verkehr (Universität Duisburg-Essen)
2.2	Fachbereich für Verkehrs- und Transportwesen (FH Erfurt)
2.2	Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik (Universität Freiburg)
2.2	Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb (Universität Hannover)
2.2	Institut für Verkehr und Mobilität (TU Kaiserslautern)
2.2	Institut für Verkehrswesen (Karlsruher Institut für Technologie)
2.2	Institut für Verkehrswesen (Universität Kassel)
2.2	Institut für Verkehrswesen (TU München)
2.2	Institut für Verkehrswissenschaft (Universität Münster)
2.2	Ostseeinstitut für Marketing, Verkehr und Tourismus (Universität Rostock)
2.2	Institut für Eisenbahn- und Verkehrswesen (Universität Stuttgart)
2.2	Abteilung Verkehr (FH Wolfenbüttel)
2.2	Fachbereich Touristik/Verkehrswesen (FH Worms)
2.2	Fachzentrum Verkehr (Bergische Universität Wuppertal)
2.2	Lehrstuhl für Verkehrswesen (Ruhr-Universität Bochum)
2.2	Lehrstuhl für Eisenbahn und Straßenwesen (TU Cottbus)
2.2	Lehrstuhl für Verkehrswesen und spurgebundene Systeme (Universität der Bundeswehr München)
2.2	Professur für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik (Bauhaus-Universität Weimar)
2.2	TU Clausthal
2.2	Universität Ulm
2.2	Hochschulrektorenkonferenz
2.2	Fachhochschule Brandenburg
2.2	Hochschule Coburg
2.2	Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg, Competence Center für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz

2.2	Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes, Institut Automotive Powertrain
2.2	Technologie- und Förderzentrum
2.2	Universität Hohenheim, Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre
2.2	Universität Maastricht
2.2	Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
2.2	TU Berlin
2.3 Beratungsinstitutionen	
2.3.	Dornier Consulting
2.3	Deutsche Energieagentur
2.3	Berliner Agentur für Elektromobilität
2.3	Burson-Marsteller GmbH
2.3	Climate Policy Initiative
2.3	Ecofys Germany GmbH
2.3	EDC Consulting LLC
2.3	Emch+Berger Holding GmbH
2.3	EnergieAgentur.NRW GmbH
2.3	gibgas consulting
2.3	Ilgmann Miethner Partner
2.3	Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik
2.3	International Public Affairs GmbH i.L.
2.3	Luther Nierer Rechtsanwälte
2.3	mb + Partner, Ingenieure Marquardt & Binnebesel, Partnerschaft, Luftfahrt-Technologie
2.3	Rat für nachhaltige Entwicklung
2.3	Sachverständigenrat für Umweltfragen
2.3	SCI Verkehr GmbH
2.3	SPILETT new technologies GmbH
2.4 Stiftungen & Plattformen	
2.4.	Friedrich-Naumann-Stiftung
2.4	Bertelsmann-Stiftung
2.4	Heinrich-Böll-Stiftung

2.4	Konrad-Adenauer-Stiftung
2.4	Volkswagen-Stiftung
2.4	Friedrich-Ebert-Stiftung
2.4	Hans-Böckler-Stiftung
2.4	Rosa-Luxemburg-Stiftung
3. Zivilgesellschaftliche Einflussträger der Verkehrspolitik	
3.1 Interessenorganisationen der Verkehrsnutzer:innen	
3.1	Bund Deutscher Radfahrer
3.1	Pro Bahn
3.1	Verkehrsclub Deutschland
3.1	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club
3.1	Auto Club Europa
3.1	Auto- und Reiseclub Deutschland
3.1	Automobilclub von Deutschland
3.1	Bundesverband der Motorradfahrer
3.1	Fußgängerschutzverein
3.1	Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club
3.1	Deutscher Aero Club
3.1	Verband der Allgemeinen Luftfahrt
3.1	Deutsche Verkehrswacht
3.1	Deutscher Verkehrssicherheitsrat
3.1	Bundesverband Deutscher Eisenbahn-Freunde e.V.
3.1	Deutscher Bahnkunden-Verband e.V.
3.1	Deutscher Eisenbahn-Verein e.V.
3.1	Deutscher Motor Sport Bund e.V.
3.1	Deutscher Motorsport Verband e.V.
3.1	Deutscher Motoryachtverband e.V.
3.1	European Automobile Clubs
3.1	Initiative Kulturgut Mobilität e.V.
3.1	Kuratorium Rettungsfonds für aktive Unfallhilfe e.V.

3.1	Reisemobil Union e.V.
3.1	Rettungsstiftung Jürgen Pegler e.V.
3.1	Biker Union e.V.
3.1	Deutscher Segler-Verband
3.1	Kraftfahrer-Schutz e.V.
3.1	Automobil-Club Verkehr e. V.
3.1	ForschungsNetzwerk Biogene Kraftstoffe
3.1	Parlamentskreis Automobiles Kulturgut
3.2 Interessenorganisationen der Verkehrsumwelt	
3.2	Bundesvereinigung gegen Fluglärm
3.2	Bundesvereinigung gegen Schienenlärm
3.2	Rat für Nachhaltigkeit
3.2	Bund für Umwelt und Naturschutz
3.2	Greenpeace
3.2	Arbeitskreis Verkehr und Umwelt e.V.
3.2	Robin Wood
3.2	Deutscher Naturschutzring
3.2	Gesellschaft zur Förderung umweltgerechter Straßen- und Verkehrsplanung
3.2	Landesnaturschutzverband Schleswig-Holstein
3.2	Deutscher Verband für Lärmschutz an Verkehrswegen e.V.
3.2	Weserbund e.V.
3.2	WWF Deutschland
3.2	Naturschutzbund Deutschland e. V.
3.2	Bundesdeutscher Arbeitskreis für Umweltbewusstes Management
3.2	Deutsche Umwelthilfe e. V.
3.2	Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.
3.2	Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e. V.
3.3 Sonstige Interessenorganisationen der Zivilgesellschaft	
3.3	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
3.3	Verbraucherzentrale Bundesverband

3.3	Paritätischer Wohlfahrtsverband
3.3	Gesellschaft für rationale Verkehrspolitik
3.3	Mobil mit Behinderung e.V.
3.3	Germanwatch e. V.
4. Wirtschaftliche Einflussträger der Verkehrspolitik	
4.1 Interessenorganisationen der Arbeitgeber:innen & Arbeitnehmer:innen	
4.1	Fachverband der Flugsicherung
4.1	Bundesverband der Deutschen Industrie
4.1	Verband Deutsches Reisemanagement
4.1	Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft
4.1	Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer
4.1	Bundesverband der See- und Hafenslotsen
4.1	Unabhängige Flugbegleiter Organisation
4.1	Gewerkschaft der Flugsicherung
4.1	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
4.1	Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt
4.1	Verband Deutscher Kapitäne und Schiffsoffiziere
4.1	Vereinigung der Techniker im Straßenbau
4.1	Verband Deutscher Eisenbahningenieure
4.1	Bundesvereinigung der Fahrlehrerverbände
4.1	Berufsverband der Piloten und Flugingenieure
4.1	Industriegewerkschaft Metall
4.1	Deutscher Gewerkschaftsbund
4.1	Bundesvereinigung der Berufskraftfahrverbände
4.1	Bundesvereinigung der Straßenbau- und Verkehrsingenieure
4.1	beamtenbund und tarifunion
4.1	Deutscher Bauernverband
4.1	Bund der Selbstständigen – Gewerbeverband Deutschland
4.1	Bundesverband Führungskräfte Deutscher Bahnen e.V.
4.1	Deutsche Gesellschaft für Geographie e.V.

4.1	Deutscher Verband der Psychologen und Kraftfahrreignungsberater e.V.
4.1	Interessenverband Deutscher Fahrlehrer e.V.
4.1	Gewerkschaft der Kraftfahrer Deutschlands e.V.
4.1	Kraftfahrzeug-Überwachungsorganisation freiberuflicher Kfz-Sachverständiger
4.1	Verband der Sportboot- und Schiffbau-Sachverständigen
4.1	Zentralverband des Kraftfahrzeughandwerks
4.1	Zentralverband der deutschen Elektro- und Informationstechnischen Handwerke
4.1	Verein Deutscher Ingenieure
4.1	IG Chemie
4.1	Zentralverband des Deutschen Handwerks
4.1	Verband der unabhängigen Kraftfahrzeug Sachverständigen
4.1	Arbeitgeberverband Luftverkehr e.V.
4.1	Bombardier Transportation
4.2 Unternehmen	
4.2	Daimler AG
4.2	Volkswagen
4.2	Bayerische Motorwerke
4.2	Deutsche Bahn AG
4.2	Siemens
4.2	Deutsche Lufthansa
4.2	Allgaier Werke GmbH
4.2	Infineon Technologies AG
4.2	MAN Nutzfahrzeuge AG
4.2	Fräger Gruppe
4.2	Schaeffler Gruppe
4.2	Robert Bosch GmbH
4.2	Kapp GmbH Coburg
4.2	ZF Friedrichshafen AG
4.2	European Aeronautic Defence and Space Company
4.2	Lenze

4.2	Wittenstein AG
4.2	BASF SE
4.2	Südchemie AG
4.2	Gaia Akkumulatorenwerke GmbH
4.2	Continental AG
4.2	Adam Opel GmbH
4.2	LiTec Battery GmbH
4.2	Wacker Chemie AG
4.2	Polymaterials AG
4.2	Hoppeke Batterien GmbH & Co. KG
4.2	E.ON AG
4.2	Stadtwerke München
4.2	Alcatel-Lucent Deutschland AG
4.2	EnBW AG
4.2	EWE AG
4.2	Planung Transport Verkehr AG
4.2	Hager
4.2	Vattenfall Europe AG
4.2	Paul Vahle GmbH & Co. KG
4.2	T-Systems
4.2	RWE AG
4.2	Automation and Power Technologies
4.2	Juwi Holding AG
4.2	DB-Netze Energie
4.2	Litarion GmbH
4.2	Görlitz AG
4.2	Harting Technology Group
4.2	Software AG
4.2	Saertex GmbH & Co. KG
4.2	MENNEKES Elektrotechnik GmbH & Co. KG

4.2	Dekra e.V.
4.2	PRYSMIAN Kabel & Systeme GmbH
4.2	TÜV Süd AG
4.2	SAP Deutschland AG & Co. KG
4.2	ThyssenKrupp AG
4.2	Heraeus GmbH
4.2	Aurubis AG
4.2	Encros GmbH
4.2	Grillo Werke AG
4.2	Chemetall GmbH
4.2	Umicore AG & Co. KG
4.2	COTESA GmbH
4.2	KIRCHHOFF Automotive GmbH
4.2	Aerotec Engineering GmbH
4.2	BERZELIUS METALL GmbH
4.2	Bayer AG
4.2	ACCUREC-Recycling GmbH
4.2	SGL Carbon SE
4.2	SONA BLW Präzisionsschmiede GmbH
4.2	Merck KGaA
4.2	Evonik-Degussa GmbH
4.2	N-ERGIE Aktiengesellschaft
4.2	Deutsche Bank AG
4.2	Stadtwerke Aachen
4.2	Ford-Werke GmbH
4.2	Evonik Industries AG
4.2	agri.capital GmbH
4.2	Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG
4.2	Air Products and Chemicals, Inc.
4.2	Airbus S.A.S.

4.2	Air-LNG SA/GmbH
4.2	Alstom Transport Deutschland GmbH
4.2	AUDI AG
4.2	BASF New Business GmbH
4.2	Berliner Verkehrsbetriebe
4.2	Bohlen & Doyen Bauunternehmung GmbH
4.2	BP Europa SE
4.2	Clariant Produkte (Deutschland) GmbH
4.2	Columbus Shipmanagement GmbH
4.2	DB Schenker Rail Deutschland GmbH
4.2	Deutsche Post AG
4.2	Fraport AG
4.2	Germanischer Lloyd SE
4.2	Hafen Hamburg Marketing e. V.
4.2	Hapag-Lloyd AG
4.2	KfW Bankengruppe
4.2	Ludwig-Bölkow-Systemtechnik GmbH
4.2	Marquard & Bahls AG
4.2	MTU Aero Engines GmbH
4.2	Neste Oil Ovi
4.2	NETINERA Deutschland GmbH
4.2	PE INTERNATIONAL AG
4.2	PSA Peugeot Citroën
4.2	Rolls-Royce Deutschland Ltd & Co KG
4.2	Schiffahrt und Technik Verlags GmbH
4.2	Schweizerische Bundesbahnen
4.2	Shell Deutschland Oil GmbH
4.2	Standard Energy GmbH
4.2	TOTAL Deutschland GmbH
4.2	TUI Cruises GmbH.

4.2	ubitricity Gesellschaft für verteilte Energiesysteme mbH
4.2	United Parcel Service (UPS) Deutschland Inc. & Co. OHG
4.2	Vossloh AG
4.2	Westfalen AG
4.2	Phoenix Contact GmbH Co. KG
4.2	Autobahn Tank & Rast Holding GmbH
4.2	Bosch Sicherheitssysteme GmbH
4.2	Deutsche Flugsicherung GmbH
4.2	Flughafen München GmbH
4.2	General Electric Deutschland Holding GmbH
4.2	HERE Deutschland GmbH
4.2	PricewaterhouseCoopers AG
4.2	Rheinmetall AG
4.2	TÜV Rheinland
4.2	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft
4.3 Branchen- & Unternehmensorganisationen	
4.3	Verband der Fährschifffahrt und Fährtouristik
4.3	SVG Bundes-Zentralgenossenschaft Straßenverkehr
4.3	Netzwerk Europäischer Eisenbahnen
4.3	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie
4.3	Zentralverband des Deutschen Baugewerbes
4.3	Deutscher Speditions- und Logistikverband
4.3	Bundesverband Möbelspedition und Logistik e.V.
4.3	International Rail Freight Business Association
4.3	Zentralverband Deutscher Schiffsmakler
4.3	Deutscher Reisebüro und Reiseveranstalter Verband
4.3	Verband der Automobilindustrie
4.3	Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer
4.3	Deutscher Taxi und Mietwagenverband
4.3	Bundesverband der Autovermieter

4.3	Bundesverband CarSharing
4.3	Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe
4.3	Caravaning Industrie Verband
4.3	Zweirad-Industrie-Verband
4.3	Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste
4.3	Bundesverband der Kurier-Express-Paket-Dienste
4.3	Verband der Bahnindustrie in Deutschland
4.3	Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt
4.3	Bundesverband der Selbständigen, Abt. Binnenschifffahrt
4.3	Bundesverband Öffentlicher Binnenhäfen
4.3	Verband Deutscher Reeder
4.3	Verband für Schiffbau und Meerestechnik
4.3	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
4.3	Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie
4.3	Board of Airline Representatives in Germany
4.3	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
4.3	Unabhängige Tanklagerverband e.V.
4.3	Verband Deutscher Kühlhäuser und Kühllogistikunternehmen
4.3	Deutsches Verkehrsforum
4.3	Verband Deutscher Seilbahnen und Schleplifte
4.3	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
4.3	Pro Mobilität
4.3	Allianz pro Schiene
4.3	Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung
4.3	Bundesverband Wirtschaft, Verkehr und Logistik
4.3	Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe
4.3	Bundesverband der deutschen Luftverkehrswirtschaft
4.3	Bundesverband der deutschen Fluggesellschaften
4.3	Arbeitsgemeinschaft der Grundbesitzerverbände
4.3	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände

4.3	Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV
4.3	Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden
4.3	Unternehmensverband Hafen Hamburg
4.3	Zentraler Immobilien Ausschuss
4.3	Bundesverband Paket & Expresslogistik e.V.
4.3	Bundesverband Parken e.V.
4.3	Bundesvereinigung Bauwirtschaft
4.3	Industrieverband Straßenausstattungen e.V.
4.3	Deutsche Studiengesellschaft für Straßenmarkierungen
4.3	Deutscher Tourismusverband e.V.
4.3	Deutscher Verband Flüssiggas e.V.
4.3	Bundesverband der Transportunternehmen e.V.
4.3	Institut für Baustoff-Forschung e.V.
4.3	Gütegemeinschaft AKB für Asphalt-Kaltbauweisen zur Erhaltung von Straßen e.V.
4.3	Gütegemeinschaft Stahlschutzplanken e.V.
4.3	RDA Internationaler Bustouristik Verband e.V.
4.3	Landesverband des Berliner und Brandenburger Verkehrsgewerbes e.V. (LBBV)
4.3	Mofair e.V.
4.3	MOVING Internationale Road Safety Association e.V.
4.3	Europäische Fluss-See-Transport Union e.V., Berlin
4.3	Netzwerk Privatbahnen -Vereinigung Europäischer Eisenbahngüterverkehrsunternehmen e.V.
4.3	Bundesverband Spedition und Logistik e.V.
4.3	Komitee Deutscher Seehafenspediteure im DSLV e.V.
4.3	Taxi Deutschland-Dachverband des Deutschen Taxigewerbes e.V.
4.3	TelematicsPro e.V.
4.3	Taxiverband Deutschland e.V.
4.3	VPI Verband der Güterwagenhalter in Deutschland e.V.
4.3	Verband Deutscher Eisenbahnfahrschulen e.V.
4.3	Verbund Service und Fahrrad gemeinnütziger e.V.
4.3	Verein für europäische Binnenschifffahrt und Wasserstraßen e.V.

4.3	Deutscher Asphaltverband e.V.
4.3	Bundesverband Solare Mobilität e.V.
4.3	Arbeitsgemeinschaft des mittleren vermessungstechnischen Dienstes bei der Deutschen Bahn AG
4.3	Travel Industry Club
4.3	Deutsche Gesellschaft für Luft- und Raumfahrt – Lilienthal-Oberth e.V.
4.3	Deutscher ReiseVerband e.V.
4.3	Verein Hamburger Spediteure e.V.
4.3	Aktionsgemeinschaft luft- und raumfahrtorientierter Unternehmen in Deutschland e.V.
4.3	Deutscher Boots- und Schiffbauer-Verband e.V.
4.3	Bundesverband Fuhrparkmanagement e.V.
4.3	Allianz selbstständiger Reiseunternehmen – Bundesverband e.V.
4.3	Verband Deutscher Schiffsausrüster e.V.
4.3	Bundesverband Tankstellen und Gewerbliche Autowäsche Deutschland e.V.
4.3	Tankstellen-Interessenverband e.V.
4.3	Zentralverband des Tankstellengewerbes e.V.
4.3	Verband Deutscher Sportbootschulen e.V.
4.3	Verband der ölstaatenverarbeitenden Industrie in Deutschland e.V.
4.3	Berlin-Brandenburg Aerospace Allianz e.V.
4.3	Bundesverband Reifenhandel und Vulkaniseur-Handwerk
4.3	Bundesverband der Berufskraftfahrerschulen e.V.
4.3	Bundesverband Fahrzeugaufbereitung e.V.
4.3	Bundesverband freier Kfz-Händler e.V.
4.3	Gesamtverband Autoteile-Handel e.V.
4.3	Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V.
4.3	Club of Logistics
4.3	Bundesverband Erneuerbare Energien e.V.
4.3	Verband der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e.V.
4.3	Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V.
4.3	Aviation Initiative for Renewable Energy e. V.
4.3	Außenhandelsverband für Mineralöl und Energie e. V.

4.3	Biogasrat e. V
4.3	Bundesverband BioEnergie e. V
4.3	Bundesverband Biogene und Regenerative Kraft- und Treibstoffe e. V.
4.3	Bundesverband der deutschen Bioethanolwirtschaft e. V.
4.3	undesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft e. V.
4.3	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.
4.3	Bundesverband der Selbständigen Abteilung Binnenschifffahrt e. V.
4.3	Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen e. V.
4.3	Bundesverband Dezentraler Ölmühlen und Pflanzenöltechnik e. V.
4.3	Bundesverband eMobilität e. V.
4.3	Bundesverband Freier Tankstellen und Unabhängiger Deutscher Mineralölhändler e. V
4.3	Bundesverband Regenerative Mobilität e. V.
4.3	Luftfahrtcluster Metropolregion Hamburg e. V.
4.3	Deutscher Verband Flüssiggas e. V.
4.3	Deutscher Wasserstoff- und Brennstoffzellenverband e. V.
4.3	erdgas mobil GmbH
4.3	Fachverband Biogas e. V.
4.3	German Business Aviation Association e. V.
4.3	International Air Transport Association
4.3	Mineralölwirtschaftsverband e. V.
4.3	Mittelständische Energiewirtschaft Deutschland e. V.
4.3	NOW GmbH nationale Organisation Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie
4.3	Union zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen e. V.
4.3	Bundesverband mittelständischer Mineralölunternehmen e. V.
4.3	Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie e. V
4.3	Verband der Internationalen Kraftfahrzeughersteller e. V
4.3	Verband der TÜV e. V.
4.3	Verband Deutscher Maschinen und Anlagenbau e.V
4.3	Vereinigte BioEnergie AG
4.3	Vereinigung Deutscher Autohöfe e. V.

4.3	Bundesvereinigung Logistik e.V.
4.3	Deutsche Geologische Gesellschaft
4.3	Forum Luft und Raumfahrt e.V.
4.3	Deutsche Forschungsgemeinschaft

Soziologie



Michael Volkmer, Karin Werner (Hg.)

Die Corona-Gesellschaft

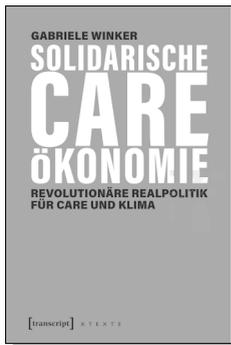
Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft

2020, 432 S., kart., Dispersionsbindung, 2 SW-Abbildungen
24,50 € (DE), 978-3-8376-5432-5

E-Book:

PDF: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5432-9

EPUB: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5432-5



Gabriele Winker

Solidarische Care-Ökonomie

Revolutionäre Realpolitik für Care und Klima

März 2021, 216 S., kart.

15,00 € (DE), 978-3-8376-5463-9

E-Book:

PDF: 12,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5463-3



Wolfgang Bonß, Oliver Dimbath,

Andrea Maurer, Helga Pelizäus, Michael Schmid

Gesellschaftstheorie

Eine Einführung

Januar 2021, 344 S., kart.

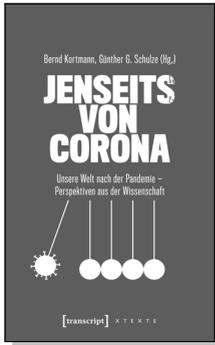
25,00 € (DE), 978-3-8376-4028-1

E-Book:

PDF: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4028-5

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

Soziologie



Bernd Kortmann, Günther G. Schulze (Hg.)

Jenseits von Corona

Unsere Welt nach der Pandemie –
Perspektiven aus der Wissenschaft

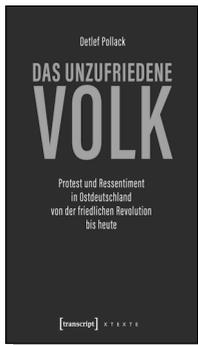
2020, 320 S., Klappbroschur, Dispersionsbindung,
1 SW-Abbildung

22,50 € (DE), 978-3-8376-5517-9

E-Book:

PDF: 19,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5517-3

EPUB: 19,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5517-9



Detlef Pollack

Das unzufriedene Volk

Protest und Ressentiment in Ostdeutschland
von der friedlichen Revolution bis heute

2020, 232 S., Klappbroschur, Dispersionsbindung,
6 SW-Abbildungen

20,00 € (DE), 978-3-8376-5238-3

E-Book:

PDF: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5238-7

EPUB: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5238-3



Juliane Karakayali, Bernd Kasperek (Hg.)

movements.

**Journal for Critical Migration
and Border Regime Studies**

Jg. 4, Heft 2/2018

2019, 246 S., kart.

24,99 € (DE), 978-3-8376-4474-6

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**