

### 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.<sup>1</sup> 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 Integrationsszenario 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
<b>Straße</b>	750	79,6%	915	79,2%	873	77,3%	768	72,8%
<b>Schie- ne</b>	74	7,8%	87	7,5%	98	8,7%	123	11,7%
<b>ÖSPV<sup>*)</sup></b>	83	8,8%	76	6,6%	86	7,6%	93	8,8%
<b>Luft</b>	36	3,8%	78	6,7%	73	6,5%	71	6,7%
<b>Insgesamt</b>	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
<b>Straße</b>	236	63,6%	422	69,5%	374	61,5%	353	58,1%
<b>Schiene</b>	73	19,6%	99	16,3%	148	24,3%	169	27,8%
<b>Wasser- straße</b>	62	16,8%	87	14,3%	86	14,1%	86	14,1%
<b>Insgesamt</b>	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 <sup>*)</sup>	Veränderung zwischen 1997 und 2015		
	Laissez-faire	Integration	Überforderung
<b>Straße Personenverkehr</b>	-5%	+15%	+70%
<b>Straße Güterverkehr</b>	-19%	-4%	+14%
<b>Schiene Personenverkehr</b>	Real konstant	-30% für private Fernreisen	-30% für private Fernreisen
<b>Schiene Güterverkehr</b>	-7%	-18%	-18%
<b>Luftverkehr</b>	Real konstant	+9%	+18%
<b>Binnenwasserstraße</b>	-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 Integrationsszenario 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 richtungsweisende 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-

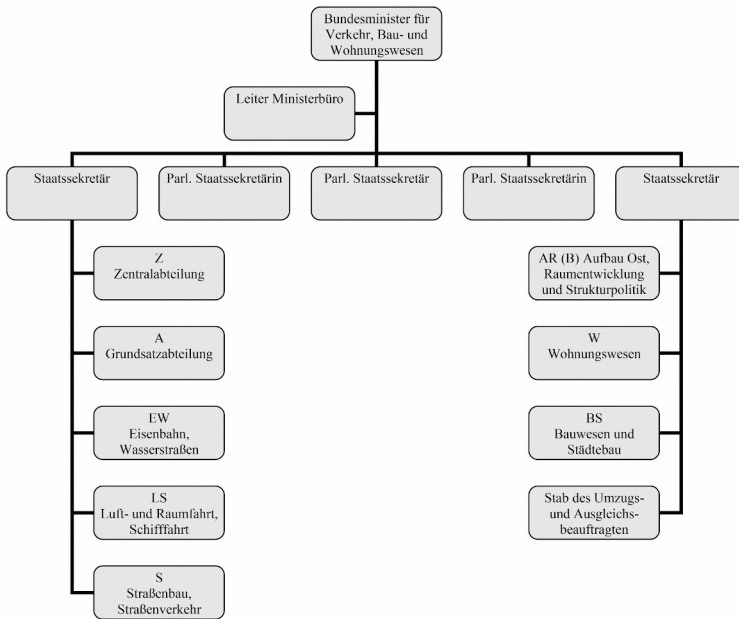
wegeplan 1992). *Drittens* schließlich wurden die interne Konkurrenz im Bundesverkehrsministerium und die damit verbundenen Auseinandersetzungen um die Mittelverteilung aufgrund der durch die Bundesländer bestimmten, stark dezentralisierten Entscheidungsfindung noch verstärkt. Dadurch, dass die konkurrierenden 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.

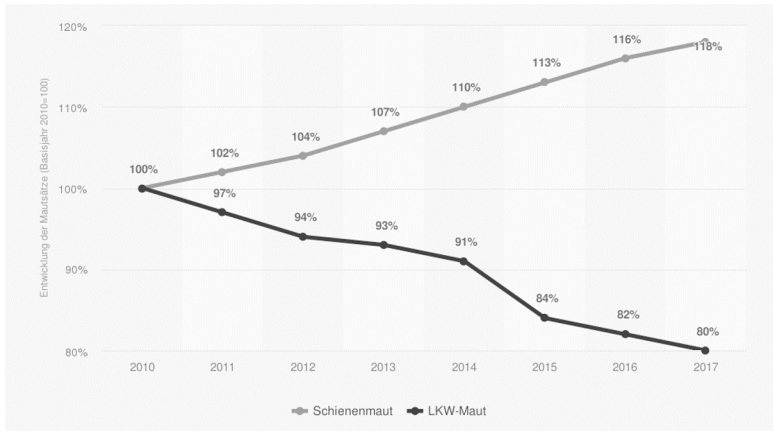
Die Mittelkürzungen wirkten sich auf die zukünftige Entwicklung der Verkehrsträger unterschiedlich aus. Zwar sollten die Kürzungen gleichmäßig verteilt werden, zur Berechnungsgrundlage diente allerdings der BVWP 2003. Dort wurde für den Straßenbau von Rekordinvestitionen in Höhe von 5,2 Mrd. EUR jährlich 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 Rahmenseetzungen 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.<sup>2</sup>

Das Jahr 2004 wurde von verschiedenen Seiten erneut zum Anlass genommen, nach nunmehr zehn Jahren Bahnreform eine weitere Bilanz zu ziehen.<sup>3</sup> 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).<sup>4</sup> 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).<sup>5</sup> 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).

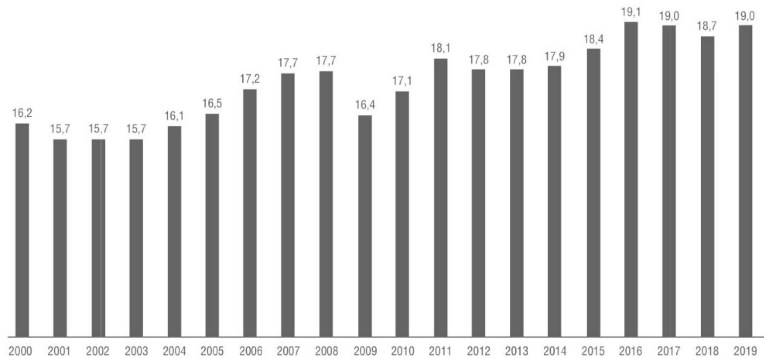
3 Vgl. z.B. Ritzau et al. (2003); Pällmann (2004); Gietinger (2004); Ilgmann (2004).

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

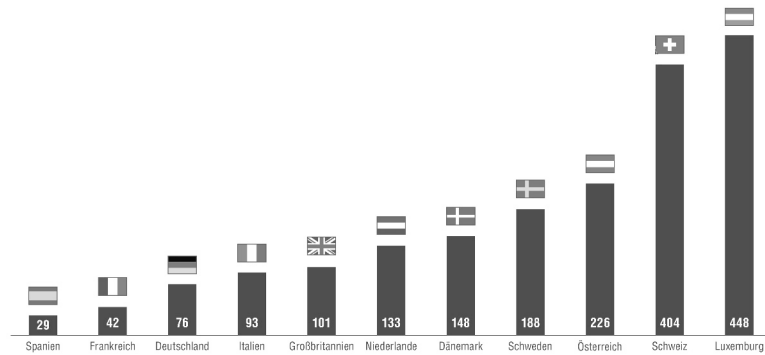
Der *Europäische Rechnungshof* führt diese Entwicklung insbesondere auf eine falsche verkehrspolitische Akzentsetzung Deutschlands zurück (vgl. EU-RH 2016). Entgegen den Zielen der *Europäischen Kommission*, die Förderung im Güterverkehr auf effizientere und nachhaltigere Verkehrsarten zu konzentrieren, 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.<sup>6</sup>

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 zurückgebaute 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).<sup>7</sup>

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 Feld<sup>8</sup>

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 Figuration<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Um den Fokus auf den bundesdeut-

<sup>10</sup> 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 ZdVIF<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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 Träger<sup>14</sup> über einen Hausausweis für den Deutschen Bundestag verfügen. Die Gesamtliste aller Träger umfasst damit 485 Einträge.<sup>15</sup>

### 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 Bjelacic (1990) einen ersten Hinweis. Bjelacic 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.<sup>16</sup> 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 *Entscheidungsträgern*, *Entscheidungshelfern* und *Einflusssträgern*. Während den Entscheidungsträgern die Aufgabe der Bildung von rechtsverbindlichen verkehrspolitischen Entscheidungen zukommt, bereiten die Entscheidungshelfer diese vor bzw. setzen sie um. Einflussträger verfügen demgegenüber ausschließlich über gesellschaftliche Macht und haben die Aufgabe der Bildung von verkehrspolitischen Vorstellungen. Relevante Entscheidungsträger sind laut Grandjot & Bernecker hauptsächlich Regierungen und Ministerien, Entscheidungshelfer die Ministerialbürokratie und Einflussträger bspw. Verbände, Gewerkschaften oder die Wirtschaft.

Für die hier erfolgte Kategorisierung wird die Nomenklatur Entscheidungsträger, Entscheidungshelfer und Einflussträger fortgeführt. Inhaltlich werden jedoch der Kategorie der Entscheidungsträger 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-Entscheidungsträger* handelt.

Demgegenüber gibt es innerhalb der identifizierten Träger eine größere Gruppe von *tatsächlichen Entscheidungshelfern*, die von Grandjot & Bernecker als Einflussträger 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 Entscheidungsträger 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 Einflussträger 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 Einflussträgern

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 Ministerialbürokratie. 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup> 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 Einflusträger« der Verkehrspolitik beleuchtet. Im Vergleich zu den zivilgesellschaftlichen Einflusträgern lassen sich zunächst mehrere Gemeinsamkeiten herausstellen. So verfügen auch wirtschaftliche Einflusträger 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 Einflusträgern 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 Einflusträger 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.<sup>19</sup>

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.

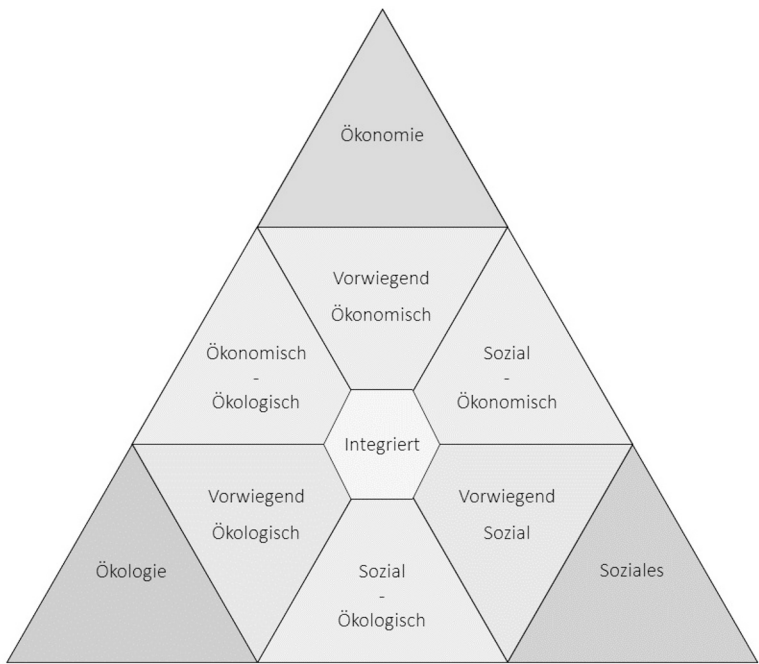
Der Abschnitt untergliedert sich in drei Unterkapitel. Im ersten Unterkapitel wird die angewandte Methodik des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks (IND) beschrieben und auf den Diskurs der integrierten Verkehrspolitik angepasst. Hierbei sollen auch die Vorzüge herausgestellt werden, die das IND in 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.<sup>20</sup> 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

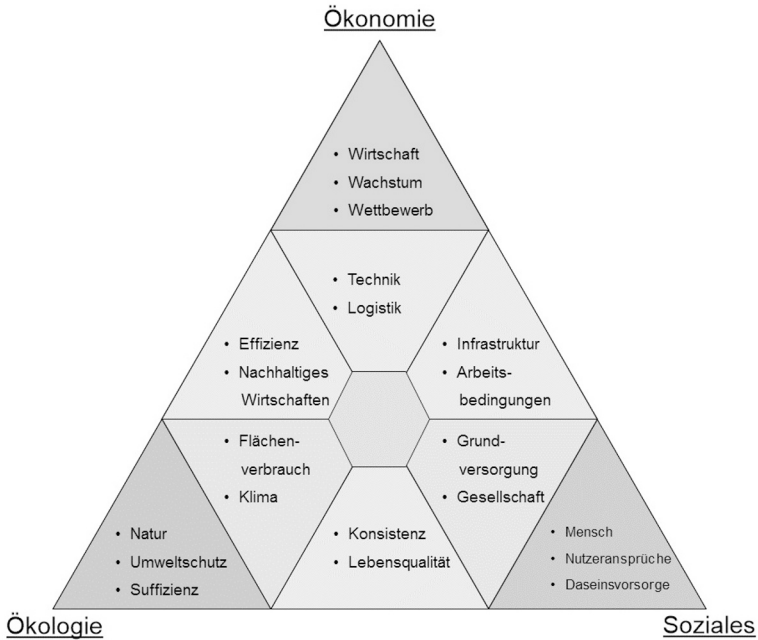
Die Abbildung 10 stellt die am häufigsten auftretenden Indikatoren der Träger im Politikfeld Verkehr dar und ordnet sie den Ausprägungen im IND zu. Die Indikatoren übernehmen dabei drei Aufgaben. Wie bereits angesprochen, werden zunächst die politischen Inhalte der untersuchten Träger wiedergegeben. 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 Lärmemissionssenkung 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 Motorentechnologie. 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.

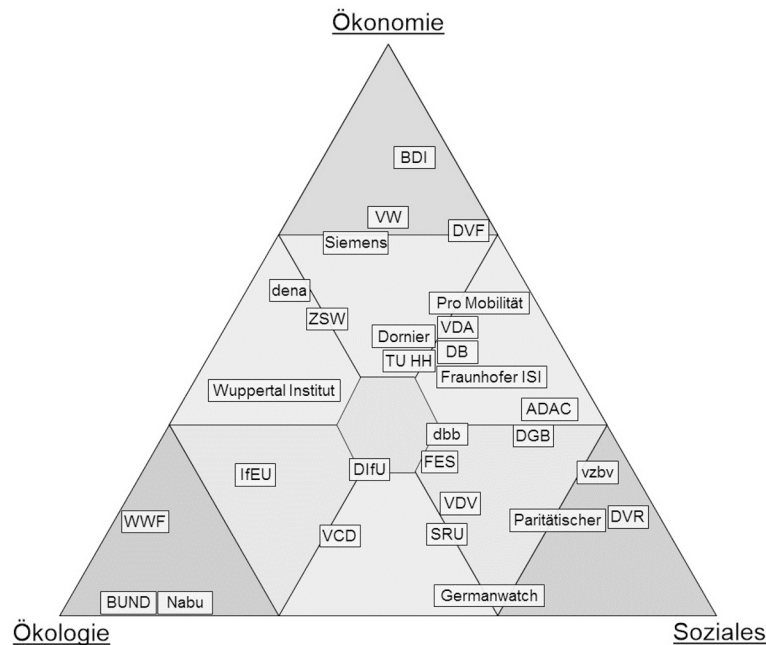
Die Abbildung 11 stellt die programmatische Ausrichtung der Träger im IND anschaulich dar.<sup>21</sup> Nachfolgend wird hierzu beispielhaft auf ausgewählte Akteure eingegangen und argumentiert, wie sie im Nachhaltigkeitsdreieck verortet werden.<sup>22</sup> In diesem Zusammenhang wird auf die Akteursfiguration, 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



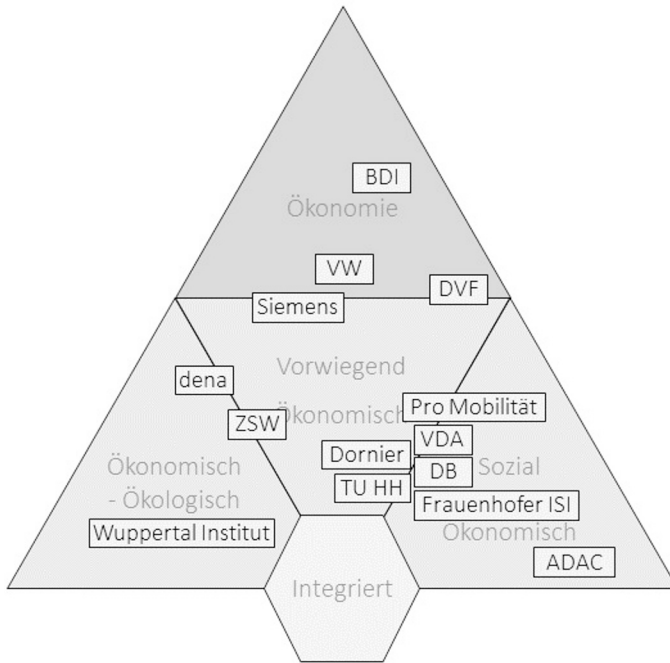
des DVF ausgerichtete Verkehrspolitik ist demnach Teil der Wirtschaftspolitik Deutschlands. Auch Volkswagen richtet durch seine »Konzernstrategie 2018« die Entwicklung des Konzerns auf Wachstum im internationalen Wettbewerb aus (Vgl. VW 2014). So werden durch die Strategie selbst zwar keine verkehrspolitischen 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 teilentegrierte 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 teilentegrierte 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.<sup>23</sup>

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).

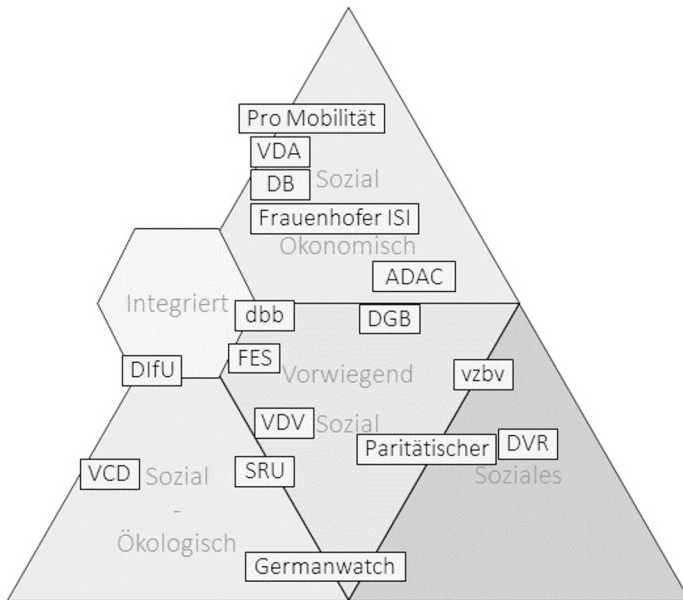
Hierbei lässt sich ebenso der Zusammenhang zum thematisierten Infrastrukturerhalt herstellen, wie die Forderungen des *Deutschen Gewerkschaftsbunds* (DGB) zeigen:

»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, Arbeitsplatzverlust). 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.

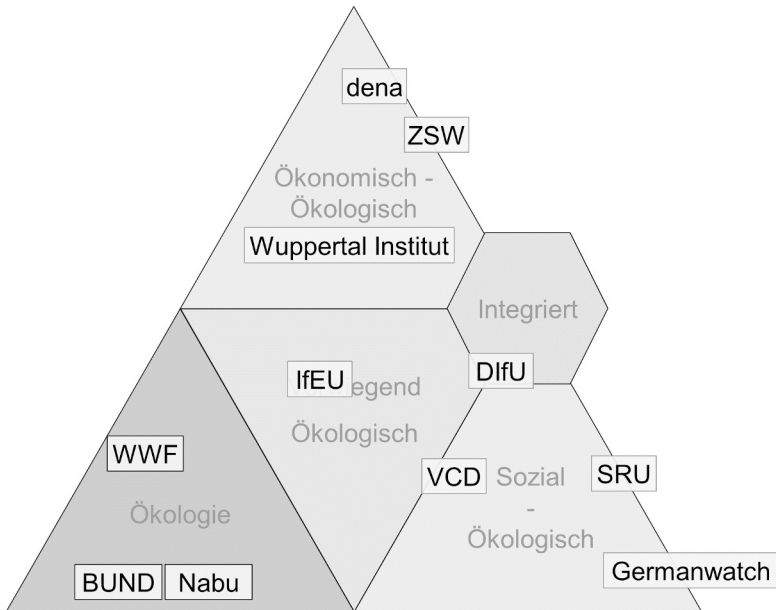
Von dieser teilintegrierten Stellung weichen die Träger des streng sozialen Lagers ab. Hierbei handelt es sich um die *Verbraucherzentrale Bundesverband* (vzbv), den *Deutschen Verkehrssicherheitsrat e. V.* (DVR) und den *Paritätischen Wohlfahrtsverband* (Paritätischer). Herauszustellen ist in diesem 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.<sup>24</sup> 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 zu einander 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 Verkehrswegenteil 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 teilintegrierte 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).<sup>25</sup>

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 Goedevert, 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.<sup>26</sup> Das wiederum macht die gesellschaftspolitische Funktionsweise des Leitbildes integrierter Verkehrspolitik deutlich. Mit Eblinghaus und Stickler (1996) lassen sich dabei eine formale und eine substanzielle Ebene unterscheiden: Zum einen das unscharfe formale Konzept des Leitbildes, in dem sich prinzipiell jeder wiederfinden kann und zum anderen die inhaltlich-substanzielle 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.