

Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik aus seiner ideologischen Funktion.

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

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