

5. Die große Transformation des Verkehrssektors

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

5.1 Der Mensch im Zentrum einer zukunftsfähigen Verkehrsentwicklung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2 Der Bruch mit dem Wachstumsparadigma als Voraussetzung einer menschengerechten Verkehrsentwicklung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Das Gemeinwohl als Ausgangspunkt für eine neue Verkehrspolitik

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

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

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

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

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

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

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

5.3.1 Zum Verhältnis von Gemeinwohl und Verkehr

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3.2 Das Mobilitätsgesetz

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

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

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

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

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

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

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

5.3.3 Zusammenfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

