

4. Verkehrspolitische Fallstudien

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

4.1 Deutsche Verkehrspolitik im politischen Mehrebenensystem

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

4.1.1 Bundesverkehrspolitik – Das Beispiel der Deutschen Post AG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.2 Landesverkehrspolitik – Das Beispiel der gemeinsamen Planungskommission Berlin-Brandenburg²

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

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

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

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

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

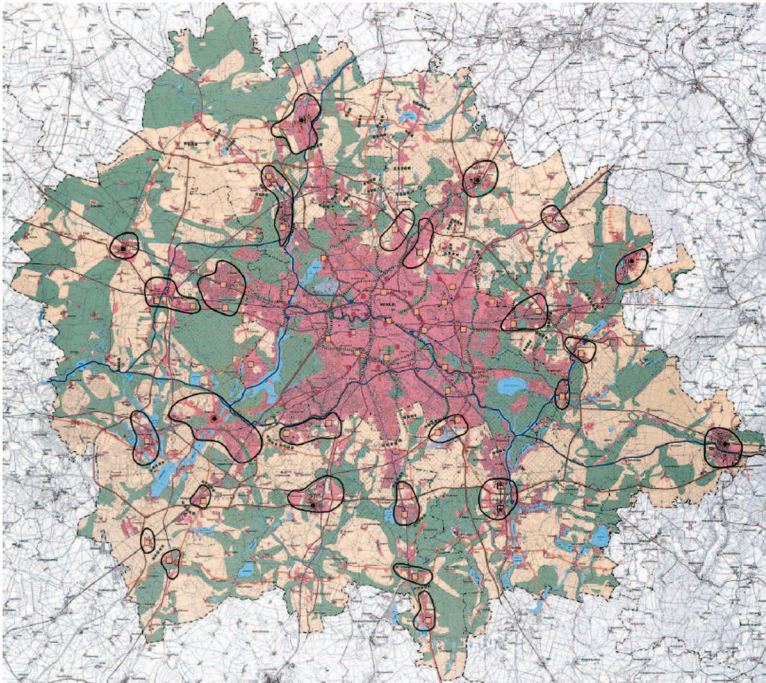
Die gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg verfolgt mit ihrem Leitbild bis heute gleich auf mehreren Ebenen einen integrierten Ansatz. Zum einen streben die beiden Länder danach, ihre unterschiedlichen Interessen zu einer gemeinsamen Strategie zu verbinden. Darüber hinaus sind die beiden

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

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

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

Abbildung 15: Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin



Quelle: LEP 1998

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 6: Wege im Personenverkehr nach Verkehrsmitteln in Prozent

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ren, nicht zuletzt über Wechselwegweisung und elektrische Infotafeln. Flankierend wurde die Parkraumbewirtschaftung in der Innenstadt vorangetrieben sowie Anreize für die ÖV-Nutzung geschaffen, beispielsweise durch Park-and-Ride-Anlagen für Fahrradfahrer:innen. Bemerkenswert waren einige kleinere Teilprojekte mit experimentellem Charakter wie neue Shopping-Boxen und intermodale Mobilitätskurse für Schulkinder.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Europäische Verkehrspolitik

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

4.2.1 Anspruch

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2 Realität

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-Kommission 2002.

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

* = 2000 ** = 1998

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

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

4.2.3 Neue Akteurskonstellationen in der europäischen Güterverkehrspolitik

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

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

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

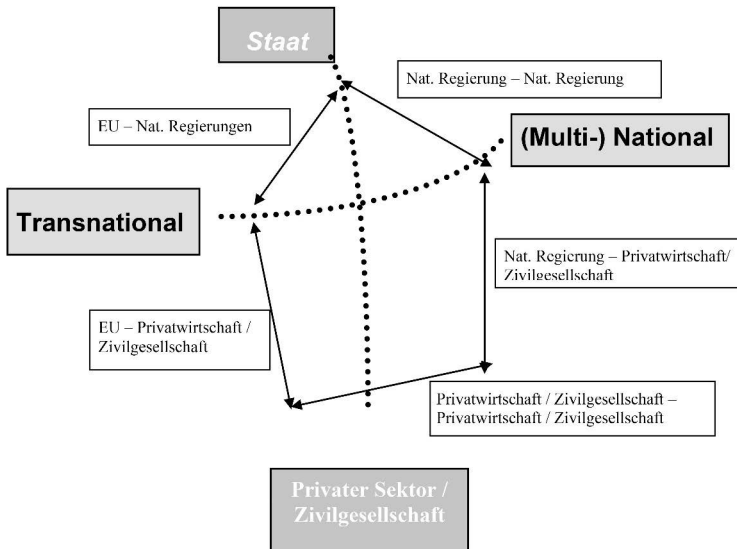
Mit der Neuordnung der KEP-Märkte durch die transnational orientierten Großkonzerne etablierte sich die europäische Regelungsebene im Straßengüterverkehr zur entscheidenden Instanz. Das bedeutet nicht, dass die europäischen Institutionen allein über Art und Weise der Marktordnungspolitik im Straßengüterverkehr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

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

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

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

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



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

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

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

nicht gelang, auf europäischer Ebene schlagkräftige Interessenorganisationen zu etablieren.

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

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

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

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

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

Zusammenfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Drittes Zwischenresümee – Camouflage in der Verkehrspolitik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

