

## 2. Diskursanalyse verkehrspolitischer Programmatik

---

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

### 2.1 Zur Bedeutung von Diskursen und Leitbildern für gesellschaftliche Entwicklungsprozesse

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

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

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

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

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

### 2.1.1 Hegemonie

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### 2.1.2 Leitbilder

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

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

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

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

### 2.1.3 Ideologiekritik

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

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

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

## 2.2 Die Rede von einer integrierten Verkehrspolitik

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

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

### 2.2.1 Eine historische Genealogie des Scheiterns

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

---

<sup>2</sup> Zu den folgenden Ausführungen vgl. ausführlich Schwedes (2019).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2.2 Nachhaltige Entwicklung durch nachhaltiges Wachstum

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

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

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

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

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

Das Festhalten am Wachstumsimperativ im Rahmen einer Strategie der

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

»Wir verstehen den Auftrag der Enquete-Kommission für den Verkehrs bereich in erster Linie als Aufforderung, Vorschläge zur Minderung der Emissionen von klimarelevanten Spurengasen durch den motorisierten Straßenverkehr zu erarbeiten und damit das von der Bundesregierung vorgegebene CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel für die Bundesrepublik Deutschland zu erreichen. In der Enquete-Kommission ›Schutz der Erdatmosphäre‹ bestand von Anfang an Einigkeit darüber, dass der Verkehrsbericht nicht allein Vorschläge und Forderungen zur Reduktion der klimawirksamen Spuren gase im Verkehr aufgreifen sollte, sondern, dass auch die Folgen solcher Vorschläge für den gesamtwirtschaftlichen Rahmen und die Arbeitsplätze in die Darstellung einbezogen werden müssen, wenn ein solcher Bericht Aussicht haben soll, in seriöser Weise auf die Willens- und Meinungsbildung im politischen und öffentlichen Bereich einzuwirken. Wir halten wenig von Handlungsempfehlungen, die nur ein Wunschbild ohne Verwirklichungschance wiedergeben. Derartige Empfehlungen sind wohlfeil. In dieser Grundfrage zeigten sich bald grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen und es wurde klar, dass die Vorstellungen der Vertreter des Minderheitsvotums einen Abschied von der automobilen Gesellschaft zum Ziel hatten, während die Vertreter des Mehrheitsvotums die mobile Gesellschaft fortentwickeln wollen und deshalb für den Verkehrsbereich rigorose Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen klimawirksamer Spurengase fordern« (Enquete-Kommission 1994: 365f.).

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

---

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

### 2.2.3 Nachhaltige Verkehrsentwicklung durch nachhaltiges Verkehrswachstum

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

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

---

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

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

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

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

## 2.2.4 Nachhaltiges Verkehrswachstum durch integrierte Verkehrspolitik

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

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

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

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

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

### 2.2.5 Vermeidung versus Entkopplung

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### 2.3 Erstes Zwischenresümee – Vom Gesundschrumpfen zum Schönheitswachstum

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

---

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

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

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

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

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

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